

NEO-LİBERALİZMİN KAMU YÖNETİMİNİ DÖNÜŞTÜRME ETKİSİ
Türkiye’de Bağımsız Yönetimsel Kurullar Örneğinde
Bir İnceleme

Tahir BAYSAL

İnönü Üniversitesi Lisansüstü Eğitim-Öğretim Yönetmeliği Gerekleri Doğrultusunda
Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı’nda
YÜKSEK LİSANS TEZİ Olarak Hazırlanmıştır.

(Malatya, Şubat 2008)

NEO-LİBERALİZMİN KAMU YÖNETİMİNİ DÖNÜŞTÜRME ETKİSİ
Türkiye’de Bağımsız Yönetimsel Kurullar Örneğinde
Bir İnceleme

Tahir BAYSAL

Danışman: Doç. Dr. Mihriban ŞENGÜL

İnönü Üniversitesi Lisansüstü Eğitim-Öğretim Yönetmeliği Gerekleri Doğrultusunda
Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalında
YÜKSEK LİSANS TEZİ Olarak Hazırlanmıştır.

(Malatya, Şubat 2008)

İNÖNÜ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ'NE

Enstitümüz Yüksek Lisans Öğrencisi Tahir BAYSAL tarafından Doç. Dr. Mihriban ŞENGÜL danışmanlığında hazırlanan “NEO-LİBERALİZMİN KAMU YÖNETİMİNİ DÖNÜŞTÜRME ETKİSİ: Türkiye’de Bağımsız Yönetimsel Kurullar Örneğinde Bir İnceleme” başlıklı bu çalışma, Jürimiz tarafından Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Bitirme Tezi olarak kabul edilmiştir.

Başkan : Prof. Dr. S. Kemal KARTAL

Üye : Doç. Dr. Mihriban ŞENGÜL

Üye : Doç. Dr. Hüseyin ERKUL

ONAY

Yukarıdaki imzaların adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylım.

25.02.2008

Prof. Dr. S. Kemal KARTAL
Enstitü Müdürü

ONUR SÖZÜ

Yüksek Lisans Programı Bitirme Tezi olarak sunduğum “**NEO-LİBERALİZMİN KAMU YÖNETİMİNİ DÖNÜŞTÜRME ETKİSİ: Türkiye’de Bağımsız Yönetimsel Kurullar Örneğinde Bir İnceleme**” başlıklı bu çalışmanın, bilimsel ahlâk ve geleneklere aykırı düőecek bir yardıma başvurulmaksızın tarafımdan yazıldığını ve yararlandığım bütün yapıtların hem metin içinde hem de kaynakçada yöntemine uygun biçimde gösterilenlerden olduğunu belirtir, bunu onurumla doğrularım.

Tahir BAYSAL

NEO-LİBERALİZMİN KAMU YÖNETİMİNİ DÖNÜŞTÜRME ETKİSİ

Türkiye’de Bağımsız Yönetimsel Kurullar Örneğinde Bir İnceleme

Yüksek Lisans Tezi, Tahir BAYSAL

İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Şubat 2008

Danışman: Doç. Dr. Mihriban ŞENGÜL

ÖZET

Liberalizm, her dönem devlet yapılanmasını doğrudan etkilemiştir. Özellikle 1980 sonrası dönemde uygulanmaya başlanan neo-liberal politikalar, ülkelerin ekonomik, siyasal, sosyal ve hukuki yapılanmalarına doğrudan etkide bulunarak, kamu yönetimi düzeneğini dönüştürmektedir.

1990’lı yıllarla birlikte “yönetişim” modeli ile ifadesini bulan bu süreç, yönetim dizgesinde köklü değişiklikler öngörmekte, siyasal karar alma düzeneğinde yeni aktörler tanımlamaktadır. Daha fazla demokrasi sloganları ile sunulan bu model, temelde yabancı ve yerli sermaye sahiplerini siyasal karar alma düzeneğinin yeni aktörleri olarak sürece dahil etmekte, diğer toplum kesimlerini ise devre dışı bırakmaktadır. Yönetişim modeli ile yönetim düzeneğinin içinde yer alan kurum ve kuruluşların yapısı ve işleyişi de yeniden tanımlanmakta ve bazı yeni kurumsal yapılar oluşturulmaktadır.

Bu sürecin bir sonucu olarak ortaya çıkan Bağımsız Yönetimsel Kurullara, yasama, yürütme ve yargı organlarına ait olması gereken bazı üst düzey yetkiler devredilmektedir. Yetki ve görevleri açısından geleneksel yönetim yapılanması içinde ayrıksı bir konuma sahip olan bu yönetimsel örgütler, 1990’lı yıllardan itibaren ülkemizde de kurulmaya başlanmıştır.

Kendilerine devredilen bu üst düzey yetkilerle, iletişimden mali kesime (sektöre), tarımdan enerji kesimine (sektörüne) pek çok alanda etkinlikte bulunan ve sayıları giderek artan Bağımsız Yönetimsel Kurullar, eylem ve işlemleri ile ulusal karar alma düzeneklerini devre dışı bırakmakta ve ulusal ekonomileri, küresel güçlerin çıkarları doğrultusundan yeniden yapılandırmaktadır.

Böylece küresel sömürgeci bir dünya düzeni kurulmaktadır. Bu düzende devletin yeni işlevi, toplumun küresel güçler tarafından sömürgeleştirilmesini sağlamak olmaktadır.

ANAHTAR SÖZCÜKLER

Liberalizm, Neo-liberalizm, Kamu Yönetimi Yapılanması, Yönetişim, Bağımsız Yönetimsel (Düzenleyici) Kurullar

**THE TRANSFORMING EFFECT OF NEO-LIBERALISM AT PUBLIC
ADMINISTRATION:
The Study in the Example of Independent Administrative Authorities in Turkey**
Master Thesis, Tahir BAYSAL
İnönü University Social Sciences Institute, February 2008
Advisor: Assoc. Prof. Dr. Mihriban ŞENGÜL

ABSTRACT

Liberalism has directly influenced the state structure every time. Especially, the neo-liberal politics that have began to put into practice in post 1980 period, transforms public administration mechanism by influencing economic, politic, social and judicial structures of countries.

By 1990's process that known as "governance" modal, predicts radical varieties in administration system and forms new actors in political decision mechanism. This modal which is presented with more democracy slogans, adds domestic and foreign capital owners to process as new actors of political decision mechanism, deactivates the other social sections. With governance modal, the structures and mechanisms of foundations which are in administration mechanism are being redefined and new foundations are being formed.

Some senior authorities which must be related with legislative, executive and judgment are assigned to Independent Administrative Authorities which are appeared as a result of that process. Independent Administrative Authorities which have started to form by 1990s are at an exceptional position in administration mechanism, in point of their authorities and missions.

Independent Administrative Authorities are working order in a wide area; agricultural sector, communication sector, financial sector, energy sector etc., with their senior authorities, are deactivate national decision mechanism and reform economies how the global forces' profits need.

In this way, a global colonial world system is being organized. In this system, the new function of state is to provide to colonize society by global forces.

KEY WORDS

**Liberalism, Neo-liberalism, Public Administration Structure,
Governance, Independent Administrative Authorities**

NEO-LİBERALİZMİN KAMU YÖNETİMİNİ DÖNÜŞTÜRME ETKİSİ
Türkiye’de Bağımsız Yönetimsel Kurullar Örneğinde Bir İnceleme
BİR İNCELEME
İÇİNDEKİLER
Tahir BASAL

Onay Sayfası	i
Onur Sözü	ii
Özet Anahtar Sözcükler	1
İçindekiler	3
Kısaltmalar Dizelgesi	6

BİRİNCİ KESİM: ARAŞTIRMA HAKKINDA

1. ARAŞTIRMANIN KONUSU, DENENCELERİ, AMACI VE YÖNTEMİ	8
1.1. Araştırmanın Konusu ve Önemi	8
1.2. Araştırmanın Amacı ve Denenceleri	12
1.3. Araştırmanın Yöntemi, Bilgi Derleme ve İşleme Araçları	14
1.4. Kavram Tanımları	15
1.5. Araştırmanın Sunuş Sırası	16

İKİNCİ KESİM:

LİBERALİZMİN KAMU YÖNETİMİNİ DÖNÜŞTÜRME ETKİSİ

2. TARİHSEL SÜREÇ İÇİNDE LİBERALİZM VE TEMEL NİTELİKLERİ	17
2.1. Tarihsel Süreç İçinde Liberalizm	19
2.1.1. Antik Yunan Filozoflarında Liberal Eğilimler	19
2.1.2. Burjuvazinin Doğuşu, Aydınlanma Hareketi ve Sanayi Devrimi	21
2.1.3. Fransız İhtilali ve Burjuvazinin İktidar Mücadelesi	25
2.1.4. Merkantilizm ve Fizyokratlar	29
2.1.5. Klasik Okul ve Liberalizmin Doğuşu	31
2.1.6. Keynesyen Ekonomik Model ve Sosyal Devlet	36
2.1.7. Sosyal Devletin Tasfiye Süreci ve Neo-Liberalizm	43
2.2. Liberalizmin Temel Nitelikleri	53
3. DÜNDEN BUGÜNE DEVLET VE KAMU YÖNETİMİ YAPILANMASI	57
3.1. Devletin Doğuşu ve Yönetim Yapılanmasının Oluşumu	57
3.2. Ekonomik Dizgeler Temelinde Devletin Gelişimi	62
3.2.1. İlkel Komünal Devlet	62
3.2.2. Köleci Devlet	64
3.2.3. Feodalite ve Mutlak Monarşiler	67
3.2.4. Demokrasinin Gelişimi ve Ulus Devlet	70
3.2.5. Ulus Devletin Çözülüşü ve Devletin Küçültülmesi	76

4. LİBERALİZMİN DEVLET YÖNETİMİ YAPILANMASINA VE İŞLEYİŞİNE ETKİLERİ	79
4.1. Liberalizmin Kamu Yönetimine Etkileri	79
4.1.1. Liberalizmin Siyasal Yapılanmaya Etkileri: Siyasi Liberalizasyon	80
4.1.2. Liberalizmin Sosyal Politikalar Üzerindeki Etkileri	82
4.1.3. Liberalizmin Ekonomiye ve Ekonomi Yönetimine Etkileri: İktisadi Liberalizasyon	84
4.1.4. Liberalizmin Hukuk Dizgesine Etkileri	86
4.2. Liberalizmin Kamu Yönetimini Dönüştürme Yolları	88
4.2.1. Özelleştirme	91
4.2.2. Yerelleşme	96
4.2.3. Yönetişim	97
4.2.4. Diğer Yönetimsel Reformlar	100

ÜÇÜNCÜ KESİM: LİBERALİZMİN YENİ YÖNETİM MODELİ OLARAK BAĞIMSIZ YÖNETİMSEL KURULLAR

5. DÜNYADA BAĞIMSIZ YÖNETİMSEL KURULLAR	107
5.1. Dünyada Bağımsız Yönetimsel Kurulların Ortaya Çıkışı	108
5.2. Bağımsız Yönetimsel Kurulların Kuruluş Nedenleri	113
5.3. Bağımsız Yönetimsel Kurulların Ortak Özellikleri	116
5.4. Bağımsız Yönetimsel Kurulların Yetki ve İşlevleri	121
6. TÜRKİYE'DE BAĞIMSIZ YÖNETİMSEL KURULLAR	122
6.1. Türkiye'de Bağımsız Yönetimsel Kurulların Oluşum Sürecinde Ekonomik ve Siyasi Koşullar	122
6.2. Bağımsız Yönetimsel Kurulların Türk Yönetim Yapılanması İçindeki Yeri	126
6.2.1. Türkiye'de Genel Yönetim Yapılanması	126
6.2.2. Genel Yönetim Yapılanmasında Bağımsız Yönetimsel Kurulların Yeri	129
6.3. Türkiye'de Bağımsız Yönetimsel Kurulların Hukuksal Nitelikleri	130
6.3.1. Bağımsız Yönetimsel Kurulların Kuruluş Dayanakları	131
6.3.2. Bağımsız Yönetimsel Kurulların Oluşumları	133
6.3.3. Bağımsız Yönetimsel Kurulların Etkinlik Alanları	136
6.4. Bağımsız Yönetimsel Kurullara Yetki Aktarımı	142
6.4.1. Bağımsız Yönetimsel Kurullara Aktarılan Hükümete Ait Yetkiler	144
6.4.2. Bağımsız Yönetimsel Kurullara Devredilen Yönetimsel Yargıya Ait Yetkiler	148
7. BAĞIMSIZ YÖNETİMSEL KURULLARIN YAPISI VE İŞLEYİŞİ İLE İLGİLİ SORUNLAR, GETİRİLEN ELEŞTİRİLER VE DAYANAK NOKTALARI	152

DÖRDÜNCÜ KESİM: GENEL DEĞERLENDİRME

8. BULGULAR, ÖNERİLER VE SONUÇ	162
8.1. Bulgular	162
8.2. Öneriler	166
8.3. Sonuç	171
EK	181
KAYNAKÇA	182

KISALTMALAR DİZELGESİ

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
ANAP	: Anavatan Partisi
BDDK	: Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu/Kurulu
BİO	: Bağımsız İdari Otorite(ler)
BM	: Birleşmiş Milletler
BYK	: Bağımsız Yönetimsel Kurul(lar)
CNIL	: Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés
DB	: Dünya Bankası (World Bank)
DP	: Demokrat Parti
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
DSU	: Dispute Settlement Understanding (Uyuşmazlıkların Çözümünün Prosedür ve Kurallarının Anlaşması)
EPDK	: Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu
GATS	: General Agreement on Trade in Services (Hizmet Ticaret Genel Anlaşması)
GATT	: General Agreement on Tariffs and Trade (Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması)
ICC	: Interstate Commerce Commission (Devletlerarası Ticaret Kurulu)
IMF	: International Monetary Found (Uluslararası Para Fonu)
KAYA	: Kamu Yönetimi Araştırması
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KİK	: Kamu İhale Kurumu
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsü (Teşekkülü)
MAI	: Multilateral Agreement on Investments (Yatırımlar Hakkında Çoktarafli Anlaşma)
MEHTAP	: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
MGK	: Milli Güvenlik Konseyi – Milli Güvenlik Kurulu
NAFTA	: North American Free Trade Agreement (Kuzey Amerika Serbest Ticaret Anlaşması)

NGO	: Non- Governmental Organizations
OECD	: Organization for Economic Co-operation and Development (Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü)
ÖİB	: Özelleştirme İdaresi Başkanlığı
PTT	: Posta Telefon Telgraf
RK	: Rekabet Kurulu/Kurumu
RTÜK	: Radyo Televizyon Üst Kurulu
SECAL	: Sektörel Yapısal Uyarlama Kredileri
SPK	: Sermaye Piyasası Kurulu/Kurumu
SSCB	: Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği
STK	: Sivil Toplum Kuruluşu
ŞK	: Şeker Kurumu
TAPDK	: Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCDD	: Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları
TEDAŞ	: Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi
TK	: Telekomünikasyon Kurumu
TMSF	: Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu
TRT	: Türkiye Radyo Televizyon Kurumu
TÜSİAD	: Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği
TZDK	: Türkiye Zirai Donatım Kurumu
WTO	: World Trade Organization (Dünya Ticaret Örgütü)

NEO-LİBERALİZMİN KAMU YÖNETİMİNİ DÖNÜŞTÜRME ETKİSİ

Türkiye’de Bağımsız Yönetimsel Kurullar Örneğinde Bir İnceleme

Tahir BAYSAL

BİRİNCİ KESİM: ARAŞTIRMA HAKKINDA

Özellikle 1980 sonrası uygulama alanı bulan neo-liberal politikalar, tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de siyasal, sosyal ve hukuki yapılanmaya doğrudan etkide bulunmakta hatta bunun ötesinde dönüştürme etkisi yaratmaktadır. Bu çalışma, ülkelerin yönetim yapılanmalarına son dönemlerde eklenendirilen kurul tipi örgütlenmelerin Türkiye uygulaması örneği üzerinden neo-liberalizmin yönetim düzeneğini dönüştürme etkisini konu almaktadır.

Bağımsız Yönetimsel Kurullar örneği üzerinden kamu yönetimi yapılanmasının neo-liberal dönüşümünü irdeleyen bu tez, dört kesim yaklaşımına göre hazırlanmıştır. Birinci kesimde çalışma hakkında genel nitelikli bilgiler verilmektedir. İkinci kesimde konu ile ilgili kuramsal çerçeve oluşturulmakta, üçüncü kesimde ise kurulların yapısı ve işleyişi ile birlikte bu neo-liberal dönüşümün nasıl sağlandığı ifade edilmeye çalışılmaktadır. Son kesimde de çalışmanın genel bir değerlendirmesi yapılmaktadır.

1. ARAŞTIRMANIN KONUSU, DENENCELERİ, AMACI VE YÖNTEMİ

Araştırmanın bu ilk bölümü araştırma hakkında genel bilgilerin verilmesine ayrılmıştır. Araştırmanın konusu ve önemi, denenceleri ve amacı, yöntemi, bilgi işleme ve derleme araçları, kavram tanımları ve sunuş sırası, bu bölümün temelini oluşturmaktadır.

1.1 Araştırmanın Konusu ve Önemi

Liberalizm, özellikle Aydınlanma Hareketi ve Sanayi Devriminin getirdiği siyasal, sosyal ve ekonomik koşulların yarattığı, hem bir düşünce akımı, hem bir ekonomik sistem hem de bir ideoloji olarak kendini göstermektedir.

Düşünsel temelleri ilkçağ filozoflarına kadar dayandırılabilen bir düşünce akımı olarak liberalizm, bireyi ön plana alan, ekonomik ve sosyal anlamda özgürlüğü, serbest girişimi ve özel mülkiyet kurumunu kutsayan bir yapıya sahip bulunmaktadır. Öngördüğü özgürlük ortamı, özel mülkiyet hakkı merkezli bir ekonomik nitelikli hak ve özgürlüklerin odak noktası olduğu bir ortamdır. Bir başka ifade ile bireysel çıkarı ve bireyin özgürlüğünü temel alan liberalizmin hareket noktası özel mülkiyet özgürlüğü ve serbest girişim hakkıdır.

Liberalizmin öngördüğü özgürlük ortamı, bu hakların elde edilmesiyle başlayan bir süreç sonucu oluşmuştur. Bu bakımdan, liberalizmin mülkiyet hakkını kutsaması ve her türlü hak ve özgürlüğün üstünde tutulması, çok da şaşırılacak bir durum değildir.

Liberalizm, bir düşünce akımı olmasının yanında, bu düşünce sistemini temel alan bir ekonomik sistem olarak da karşımıza çıkmaktadır. Dünyanın hemen tamamına hükmetmekte olan kapitalizm ve kapitalist sistem, liberal düşüncenin bir ürünüdür. Bir başka ifade ile liberalizm, kapitalizmin düşünsel dayanağı ve hareket noktasıdır. Kapitalizmin uygulanmasını sağlayan, ideolojik temelini oluşturan liberalizm, aynı zamanda kapitalizmin dönüşümünü de sağlayan içsel düzenektir.

Kapitalizmin kendi doğası gereği sık sık bunalımlara gebe olması, kendini dönüştürme ihtiyacını ortaya koyar. Bu dönüşümü sağlayacak motor, liberal düşünce olmaktadır. Bir dünya görüşü olarak liberalizm, bunalımın getirdiği siyasal ve sosyal sorunları gidermek üzere ortaya koyduğu çözüm önerilerini kapitalizmle uygular. Sermaye birikimi gerekirken sömürüye dayanır, talep yetersizliği durumunda toplumcu hassasiyet gösterir, sosyal devletçi olur; ekonomi dengelenir ve güç dengeleri yeniden kurulursa eskiye döner, devletin küçültülmesinden yana olur; sosyal hakları törpüler, kısacası özüne döner.

Kısaca bu şekilde tanımlanabilecek olan liberalizm, yüzyılı aşkın bir süre içerisinde dünyaya önemli ölçüde etkide bulunmuş, gerek ekonomik, gerek sosyal ve siyasal gerekse hukuksal anlamda doğrudan yönlendirici olmuştur. Bugün gelinen noktada liberalizm, etkisini önemli ölçüde hissettirmekte ve ülkelerin sosyo-ekonomik, siyasal ve kültürel yapılanmasında belirleyici rol üstlenmektedir.

Ülkelerin yönetim yapılanmasına da nüfuz ederek devlet yapısını oluşturan kurumları etki alanı içerisine alan ve özellikle 1980 sonrası uygulama alanı bulan

neo-liberal politikalar, kamu yönetimini doğrudan dönüştürmeye yol açacak düzenlemeleri ön plana almaktadır. Liberalizmin yönetim yapılanmasına doğrudan müdahale araçlarından biri yeni kurumsal yapıları oluşturmaktır. Bu amaçla çok sayıda yönetsel kurum ya da kuruluş oluşturulmuş bulunmaktadır.

Ortaya çıkan bu yeni yönetsel yapılanmalardan biri de yazında genel olarak “Bağımsız İdari Otoriteler” olarak ifade edilen Bağımsız Yönetsel Kurullardır. Bu kurullar, özellikle 1980 sonrası dönemde esen neo-liberal rüzgârların getirdiği yönetsel yapılardan biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu çalışma, söz konusu yönetsel yapılanmanın Türkiye örneği üzerinden liberalizmin kamu yönetimini dönüştürme etkisini konu edinmektedir.

Araştırmaya konu olan yeni yönetsel yapılanmalar, liberalizmin öngördüğü üzere özelleştirilen alanlarda ortaya çıkan gözetim ve denetleme ihtiyacını karşılama işlevini üstlenmektedir. Bu yönetsel yapılar, esasen yüz yılı aşkın bir süredir ABD’de varlığını sürdürmekle birlikte dünyaya yayılması son dönemlerde (Sezen,2003,112) gerçekleşmiştir. Bu konuyu önemli kılan ise yeni bir yönetsel yapılanma olan bu kurulların sahip oldukları yetkileri ve işlevleri açısından, geleneksel yönetim yapılanması içerisinde ayrıksı bir konumda olmalarıdır.

Son derece geniş yetkilerle donatılmış olan bu kurullara, yasama, yürütme ve yargı organlarından önemli ölçüde yetki aktarılmakta ve bu yetkilerle birlikte kimi ülkelerde belirtildiği üzere “dördüncü güç” (Karacan,2002,26) konumuna gelebilmektedirler. Hem yetki ve görevleri açısından hem de kuruluş esasları ve çalışma koşulları açısından yoğun tartışmalara neden olmaları, bu konunun önemini bir kat daha arttırmaktadır.

Bu nitelikleri nedeni ile de kamu yönetimi düzeneği üzerinde önemli etkiler bırakma yetenekleri son derece fazla olmaktadır. Daha açık bir ifade ile bu kurumsal yapılar, yüklendikleri yetki ve olanaklarla, herhangi bir amaçla, yönetsel yapılanmaya doğrudan etkide bulunabilecek yeteneğe sahip bulunmaktadırlar. Yönetsel düzeneğe doğrudan müdahale etmek hedefinde olan bir düşünce sistemi için bulunmaz bir nimet olan bu yönetsel yapılar, liberal düşüncenin en önemli silahlarından biri olarak değerlendirilmektedir.

Dünyadaki örnekleri ve bunların uygulamaları açısından bir değerlendirme yapıldığında, tüm dünyada ülke ekonomilerini uluslararası sermayenin hizmetine açan uygulamaları, ulusların karar alma düzeneklerine doğrudan müdahaleleri üzerine yoğun tartışmaların olduğu görülmektedir. Ülkeden ülkeye farklı uygulamalar gözlenmekle birlikte, temelde benzer tartışmaların yapıyor olması, temel işlevleri noktasında bir paralellik olduğunu göstermektedir.

Yoğun tartışmalar ve uygulamada karşılaşılan sorunlar, bu kurulların yapısı ve işleyişi ile ilgili çeşitli düzenlemeler yapılmasını zorunlu kılmaktadır. Özellikle temel nitelikleri gereği daha korumacı yapıya sahip ülkelerde bu konu hakkında yoğun tartışmalar ve farklı uygulamalar görülmektedir. Örneğin Fransa'da bu kurulların yönetsel yapılanmaya ve daha önemli olarak ulusal karar alma düzeneklerine etkileri nedeniyle bu kurulların yapı ve işleyişinde değişiklik yapma yoluna gidilmektedir.

Fransa gibi pek çok ülke, uygulamada karşılaşılan sorunlar nedeni ile çeşitli hukuksal ve yapısal düzenlemeler yapma yoluna gitmektedir. Ülkemiz açısından da durum pek farklı değildir. Bu yapılanmalar, ülkemizde de yoğun biçimde tartışılmakta ve eleştirilmektedir. Hatta bir dönemde ülkenin siyasal anlamda en yetkili ağız olan o dönemin Başbakanı Bülent Ecevit bir demecinde bu kurulların yapısı ve işleyişi ile ilgili sıkıntılarını dile getirmiştir. Devlet içinde devletten bağımsız kurulların oluştuğunu ve bunlara söz geçirilemediğini ifade etmiş ve gerekli hukuksal ve yapısal önlemlerin alınması gerektiğini vurgulamıştır (Radikal, 2001 Kasım). Hatta geçen dönemde, bu konu ile ilgili bir yasa tasarısı hazırlanmış ve uygulamada meydana gelen sorunların giderilmesi amacıyla hukuksal düzenleme yapma yoluna gidilmesi öngörülmüştür. Ancak yapılan genel seçimlerle birlikte Meclisin yenilenmesi üzerine kadük olmuştur.

Ülkemiz, aynı zamanda, liberal politikaların önemli ölçüde uygulandığı, özelleştirme uygulamalarının hızlandırıldığı, ekonominin tamamen dışa açılmasının sağlanması için çaba sarf edildiği, uluslararası sermayenin istek ve yönlendirmeleri doğrultusunda ekonomik yapılanmanın biçimlendirildiği bir ülke konumundadır. Özellikle 1980 sonrası dönemde Özal ile başlayan liberalleşme süreci, günümüzde hız kesmeden devam etmektedir.

Bu sürecin yönetim yapılanması ayağını oluşturan en önemli unsurlardan biri hiç kuşkusuz Bağımsız Yönetimsel Kurullardır. Bu bakımdan, liberalizmin yönetim yapılanmasını dönüştürme etkisi konusu işlenirken bu kurulların örnek olay olarak alınması, kanımızca, araştırmada ortaya konulmaya çalışılan değerlendirilmelerin somutlaştırılmasına olanak tanıyacaktır.

1.2. Araştırmanın Amacı ve Denenceleri

Bu araştırma, özellikle 1980 sonrası dönemde yeni sağ ideolojinin düşünsel dayanağını oluşturan ve ülkelere, ulusal ekonomilere, ulus devlet yapılarına ve yönetim düzeneklerine doğrudan etkide bulunan neo-liberal politikaları ele almaktadır. Özellikle neo-liberal politikaların kamu yönetimini dönüştürme etkisi üzerinde durularak, devlet yapılanmalarına etkilerinin ortaya konması amaçlanmıştır.

Liberalizm, ilk ortaya çıktığı dönemlerden itibaren dünyanın gündeminde bir şekilde yer almış, ülkelerin siyasal, sosyal ve ekonomik yapılanmalarına doğrudan etkide bulunmuş ve daha önemlisi yön vermiştir. Özellikle son dönemlerde etkisini iyiden iyiye hissettirmiş ve iki kutuplu dünya yapılanmasının çözülmesiyle birlikte egemenlik alanını genişletmiştir.

Bugün gelinen noktada liberalizmin, dünya tarihinin düşünsel anlamda son durağı olduğu yolunda iddialar ortaya atılır olmuştur. Hatta iddiadan öte liberal düşünüş ve liberal değerler, kesin, tartışılmaz, karşı konulmaz olarak nitelendirilmeye başlanmıştır. Örneğin Fukuyama, “Tarihin Sonu ve Son İnsan” adlı eserinde liberal demokrasileri dünya için bir son durak olarak nitelendirmektedir. Bu sürecin karşı konmaz ve engellenemez bir yapıda olduğunu, tüm dünyanın kalkınması ve erince ulaşması için tek reçetenin liberal bir dünyanın kurulmasında gizli olduğunu savunmaktadır.

1980 sonrası dönemde, ABD ve İngiltere başta olmak üzere, tüm dünyada uygulamaya koyulan liberal politikalar, bu idealin gerçekleştirilmesini sağlamayı hedeflemektedir. Bu amaçla, ülkelerin siyasal, sosyal, ekonomik ve hukuksal yapılarına doğrudan etkide bulunmaktadır. Oluşturulmaya çalışılan dünya düzeninde ekonomik özgürlüklerin en kutsal değerler olarak kabul edildiği, uluslararası şirketlerin hareket alanını genişleten, ekonomik alanda ulusal korunma düzeneklerinin devre

dışı bırakıldığı ve pür kapitalist ekonomik sistemin tam anlamıyla tüm dünyaya egemen olduğu bir yapı söz konusu olmaktadır.

Yeni dünya düzeni adı verilen küreselleşme ile tüm sınırların kaldırıldığı, ulusal ekonomilerin çökertilerek yerlerine ulusaşırı sermayenin hizmetine hazır bir dünya oluşturulmaya çalışılmaktadır. Oluşturulmaya çalışılan bu yeni dünyada sermaye akışkanlık kazanmakta, önünde hiçbir engel bulunmamakta, en az girdi ile en çok çıktı elde edilmekte, dünyanın her santimetrekaresi ulusaşırı sermayenin kullanımına sunulmaktadır.

Küreselleşme ile bilgi ve teknoloji akışkanlığının da sağlanacağı savunulmakta, tüm dünyanın birlikte kalkınacağı öngörüsü, liberal düşüncenin en önemli dayanak noktalarından biri olmaktadır. Sınırların kaldırılması ile toplam üretimin artacağı ve bu durumun da doğal olarak tüm dünya halklarını kalkındıracağı düşünülmektedir.

Liberal düşüncenin temel hareket noktası olan “Bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler” felsefesi, küreselleşme ile elini güçlendirmektedir. Yapılması gereken, ekonomik yapılanmayı “gizli el”in kuracağı düzene teslim etmek, devleti ekonomik yaşamdan soyutlamak ve piyasanın kendi kanunlarını uygulamasını sağlamaktır. Yani liberalizm şunu demektedir: **Bırakınız** sermaye sahipleri üretim **yapsınlar**, **bırakınız** ulusaşırı şirketler sınırlardan **geçsinler** ve artan üretimi ve zenginliği tüm dünyaya yaysınlar.

Ancak burada unutulana, sermayenin, bilgi ve teknolojinin yanı sıra yoksulluğun da küreselleşmesidir. Bu yeni düzende farklılıklar derinleşmekte, gelir dağılımında gelir grupları arasındaki farklar uçuruma dönüşmektedir. Piyasanın kendi çarklarına bırakılan ekonomik yapılanmada diğerlerine göre daha kötü konumda bulunanlar, bu piyasa düzeninin acımasız çarkları altında ezilmektedir. Üretimdeki artış, tabana yayılamamakta ve pastanın hemen hemen tüm dilimleri belli zümrelerin elinde kalmakta, geri kalanlar kırıntılarla yaşamak durumunda bırakılmaktadır.

Tüm bu sakıncalara rağmen liberal düşünüş, bunları görmezden gelmekte ya da sosyal ilişkilerle halledilebilecek, yardımlarla ve fonlarla giderilebilecek sorunlar olarak değerlendirerek hafife almaktadır. İnsanlık tarihinin son durağı olarak görülen liberal dünya düzeninin kurulması, bu ‘ufak tefek’ sorunları da bir şekilde

çözecektir. Yapılması gereken bellidir. Liberal dünya bir an önce inşa edilmelidir. Bu nedenle gerekli yapısal düzenlemeler yapılmalıdır.

Bunun en önemli ayağını da ülkelerin yönetim düzeneklerini bu dönüşüme uygun hale getirme çalışmaları oluşturmaktadır. Bu bağlamda, Bağımsız Yönetimsel Kurulların Türkiye uygulaması üzerinden liberalizmin kamu yönetimini dönüştürme etkisini tartıştığımız araştırmada sınanacak olan denenceler aşağıdaki şekilde belirlenmiştir.

Denence.1: 1980 sonrası dönemde tüm dünyada etkisini önemli ölçüde hissettiren neo-liberalizm, dünya genelinde olduğu gibi ülkemizde de kamu yönetimini küresel piyasaların gereksinimleri doğrultusunda dönüştürmektedir.

Denence.2: Bağımsız Yönetimsel Kurullar, kamu yönetimini küresel piyasaların gereksinimleri doğrultusunda dönüştürme sürecinde oluşturulan “yönetişim” modelinin öngördüğü yönetimsel örgütlenmelerdir.

1.3. Araştırmanın Yöntemi, Bilgi Derleme ve İşleme Araçları

Neo-liberal politikaların kamu yönetimi dönüştürme etkisini Bağımsız Yönetimsel Kurulların Türkiye uygulaması üzerinden irdelediğimiz araştırmamızın hazırlanmasında kullanılan araştırma yöntemleri betimsel ve tarihsel araştırma yöntemleridir.

Araştırmamızın hazırlanmasında kullanılan bilgi toplama tekniği yazılı ve elektronik kaynakların taranmasıdır. Bilgi işleme tekniği ise niteliksel çözümleme olmaktadır. Bu yapılırken öncelikle liberalizmin tarihsel kökenleri ile birlikte gelişim süreci, devlet yapılanmasının oluşum ve gelişim süreci ile liberalizmin devlet yönetimi yapılanması üzerindeki etkilerinin neler olduğu ve ne şekilde gerçekleştirildiği ortaya konulmuştur.

Daha sonra bu dönüştürme sürecinin sonucu olarak ortaya çıkan Bağımsız Yönetimsel Kurulların genel yapısı ve işleyişi, farklı ülkelerdeki uygulamalar temel alınarak değerlendirilmiştir. Elde edilen bu bilgiler ışığında bağımsız Yönetimsel Kurulların örgüt yapısı ve işleyişi vurgulanmış ve böyle bir yapının nasıl bir dönüşüm süreci aygıtı olarak işlev gördüğü ortaya konulmuştur.

Bunun yanında, yazında yer alan konu ile ilgili tartışmalar sınıflandırılmış ve bu tartışmalar üzerinden kurulların neo-liberal dönüşümün neresinde yer aldığı konusunda bir değerlendirme yapılmıştır.

1.4. Kavram Tanımları

Liberalizmin Kamu Yönetimini dönüştürme etkisini Bağımsız Yönetimsel Kurullar üzerinden değerlendirdiğimiz araştırmamızda yer alan bazı temel kavramların tanımlanması gerekmektedir. Bu kavramların tanımlanması, konunun daha iyi anlaşılmasına yardımcı olacak ve olası kavram kargaşalarının önüne geçecektir. Bu amaçla ‘liberalizm’, ‘neo-liberalizm’, ‘kamu yönetimi’ ve ‘Bağımsız Yönetimsel Kurullar’ kavramaları, tanımlanacak kavramlar olarak belirlenmiştir.

Liberalizm: Hem bir ekonomik kuram ya da düşünce biçimini hem de genel felsefi bir bakış ya da düşünme türünü ifade eden (Şaylan,2003,47) bu kavram, bireyi merkeze alan, devlete karşı bireyi ve bireysel çıkarı üstün tutan, ekonomik anlamda serbest girişimi ve ekonomik serbestliği öngören ve temelleri 17. yüzyıla dayanan düşünce sistemini ve felsefesini ifade eder.

Neo-liberalizm: ‘Yeni Liberalizm’ olarak da ifade edilen bu kavram, 1970’li yıllarla birlikte kapitalizmin kendini dönüştürme sürecinde sosyal devlet yapılanmasının tasfiye süreci ile birlikte ortaya çıkan ve devletin küçültülmesi, tarafsız devlet gibi temellere dayanan düşünce biçimi olarak tanımlanabilir. Başka bir ifade ile neo-liberalizm, 1970’li yıllarla birlikte liberal düşüncenin dönüşerek aldığı yeni haldir.

Kamu Yönetimi: Geniş anlamda kamu yönetimi, düzenli toplumlarda kamu gücünün örgütlenmesini ve işleyişini ifade ederken dar anlamda, yasama, yargılama ve belli ölçüde hükümet etme dışında kalan tüm kamusal kuruluşları ve işleri içerir (Gözübüyük,2000,1).

Bağımsız Yönetimsel Kurullar: Yazında “Bağımsız İdari Otoriteler” olarak adlandırılan yönetimsel yapıları ifade etmektedir. Bu kavram, “üst kurullar”, “düzenleyici kurumlar/kurullar”, “özerk kurumlar”, “bağımsız düzenleyici kurullar” olarak da kullanılan kavramları kapsamaktadır. Bu kavramdan anlaşılması gereken, tarihsel kökenleri 19. yy. Amerika’sına dayanmakla birlikte, dünya genelinde son yirmi yılda yayılma gösteren kamusal yaşamın duyarlı alanlarında etkinlik göstermek

üzere oluşturulmuş, bağımsız, yönetsel ve akçal özerkliğe sahip, karar organlarını kurulların oluşturduğu yönetsel yapılardır.

1.5. Araştırmanın Sunuş Sırası

Araştırmamızın birinci kesiminde, araştırmada incelenen konu, doğruluğu sınanan denenceler, araştırmanın amacı ve yöntemi açıklanmaktadır.

Araştırmamızın ikinci kesiminde liberalizmin kamu yönetimini dönüştürme etkisi üzerinde durulmaktadır. Bu yapılırken, önce liberalizmin felsefi temelleri, tarihçesi ve temel nitelikleri belirlenmiş, ardından dünden bugüne yönetim yapılanması anlatılmıştır. Bunların ardından liberalizmin kamu yönetimine doğrudan müdahalesi konu edilmiştir.

Üçüncü kesimde, liberalizmin doğurduğu kurum olarak Bağımsız Yönetsel Kurullar ve Türkiye uygulaması yer almaktadır. Bu konu ele alınırken öncelikle Türkiye'nin liberalizm deneyimi anlatılmıştır. Ardından Türkiye'nin yönetim yapılanması ve bu yapının dönüşüm süreci incelenmiştir. Daha sonra Bağımsız Yönetsel Kurullar konusuna geçilmiş, temel özellikleri belirtilmiş ve Türkiye uygulaması anlatılmıştır.

Dördüncü ve son kesimde işe araştırmanın genel bir değerlendirmesi yapılmış, araştırmanın hazırlanması sırasında elde edilen bulgular ortaya konmuş, mevcut sorunlara karşı çözüm önerileri sıralanmış ve sonuç bölümünde araştırmanın değerlendirmesi yapılmıştır.

İKİNCİ KESİM:

LİBERALİZMİN KAMU YÖNETİMİNİ DÖNÜŞTÜRME ETKİSİ

Liberalizm, düşünsel bir akım olmasının yanında, kapitalist ekonominin felsefi alt yapısını oluşturan bir niteliğe de sahiptir. Zaman içerisinde çeşitli evrelerden geçen bu akım bir şekilde ülkelerin ekonomik, sosyal ve hukuki yapılanmalarına etkiye bulunmuştur.

1980 sonrası dönem, “neo-liberal politikalar” ya da “yeni sağ politikalar” olarak adlandırılan politikalara sahne olmuştur. Bu dönem tüm dünya için liberalleşme rüzgârlarının estiği dönem olarak tanımlanır. Bu rüzgâr, ülkelerin yönetim yapılarını da dönüştürmektedir.

Bu kesimde, öncelikle liberalizmin felsefi temelleri, tarihsel gelişim süreci ve temel nitelikleri konu edilmektedir. Bunun ardından dünden bugüne devlet ve kamu yönetimi yapılanması konusu ele alınmaktadır. Son olarak da liberalizmin bu yapılanmaya ne yönde ve ne şekilde müdahalede bulunduğu, nasıl etkilediği sorularına cevap aranmaktadır.

2. TARİHSEL SÜREÇ İÇİNDE LİBERALİZM VE TEMEL

NİTELİKLERİ

Liberalizm, siyasal terminolojiye ilk olarak 19. yüzyılda girmiş olmakla birlikte, tarihsel gelişim süreci 17. yüzyılda İngiltere’de başlamış ‘Aydınlanma Hareketi’ etrafında şekillenmiştir (Gül,2004,9). Yazında liberalizmin doğuşu ve gelişimi genelde üç ülkedeki uygulama açısından irdelenmektedir: İngiltere, Fransa ve ABD. Bu üç ülkenin siyasal ve toplumsal farklılıkları, bu üç ülkede liberalizmin doğuşu ve gelişimini farklı şekillerde yaşamalarına neden olmuştur.

İngiltere’de Magna Carta’nın ilanı ile başlayan siyasal süreç ve Sanayi Devrimi’nin getirdiği ekonomik ilişkilerdeki değişim, liberalizmin doğuşunda etkin rol oynamıştır. Fransa’da burjuva önderliğinde gerçekleşen Fransız İhtilali ve beraberinde getirdiği siyasal süreç liberalizmin miladı olarak değerlendirilmektedir. Amerika’da ise liberalizm, anavatan İngiltere’deki gelişmelerden önemli ölçüde etkilenilmesi sonucu yerleşmiştir. Liberalizmin ilk uygulama alanı bulunduğu ve en yaygın şekilde uygulandığı yer Amerika olmuştur. Günümüzde de bu durumda pek bir değişiklik olduğu söylenemez.

Liberalizmin tarihçesi genel olarak bu dönemlerden başlatılmaktadır ancak, liberalizmin temelini oluşturan ‘özel mülkiyet’, ‘serbest girişim’ gibi birtakım terimler, çok önceki dönemlerde de dile getirilmiştir.

Örneğin Aristo, Platon’un aksine özel mülkiyetin yasaklanmasına karşı çıkmış (Sarica,1996,22), gelir dağılımını dengeli tutmak kaydıyla özel mülkiyete izin verilebileceğini iddia etmiştir. Aristo gibi pek çok düşünür belli ölçüde bu konulara değinmişlerdir. Ancak liberalizmin bir felsefi düşünce olarak ortaya çıkmasının miladı 17. yüzyıl ve doğum yeri o dönemin İngiltere’si olarak kabul edilmektedir.

Liberalizmin John Locke, İskoç Aydınlanması ve Immanuel Kant gibi üç kaynağı olduğunu savunan Erdoğan(2005,24)’a göre Liberalizm aslında bir Anglo-Amerikan düşünce geleneğidir. İlk liberal eğilimli düşünür bir İngiliz filozofu olan John Locke’dur. Liberal düşünce için Locke’nun önemi, toplumsal ve siyasal varoluşu, başlangıçta doğa halinde yaşayan ve “doğal haklar”’a sahip olan insanların kendi aralarında anlaşarak devleti kurdukları varsayımdır. Locke’un düşüncesine göre insanlar uygar yaşama geçerken doğal haklarını saklı tutmuşlar ve devleti bu hakları korumakla görevlendirip yetkilendirmişlerdir. Bu haklar yaşam, özgürlük ve mülkiyet üçlemesiyle açıklanır (Erdoğan,2005,24).

İkinci kaynak olarak görülen İskoç Aydınlanması’nın üç önemli düşünürü vardır: David Humme, Adam Smith ve Adam Ferguson (Erdoğan,2005,24). Bu üç düşünürün ortak söylemleri ‘serbest girişim’, ‘doğal özgürlük sistemi’, ‘tarafsız devlet’, ‘piyasa düzeneği’ olarak sıralanabilir (Gül,2004,10; Şaylan,2003,112; Selçuk,1999,17; Üstünel,1994,72).

Düşünsel kaynaklardan üçüncüsü olarak Kant’ın liberal düşünceye etkisinin, onun kişisel özerklik ve kişilerin ahlaki değerleri bakımından eşitliği kavramları ile evrenselci adalet anlayışı olduğunu belirten Erdoğan (2005,25)’a göre Kant, liberalizmin akılcı temellerinin de kaynaklarından biridir.

Tarihsel süreç içerisinde gelişim gösteren liberal düşünce, kendini dönüştürebilme becerisini göstermiş ve belli ölçüde yapısal değişimlere uğramıştır. Bu süreç içerisinde kendini yenileyen ve belli ölçüde dönüştüren liberal düşünce, başlı başına kendini değiştiren ve dün söylediğini bugün inkâr eden bir yapıya ulaşmamıştır. Bu düşüncenin temelini oluşturan bazı özelliklerini korumuş ve dönüşümlerini bu temel dayanak noktalarına bağlı kalarak sağlamıştır. Kapitalizmin

de temelini oluşturan bu dayanak noktaları, iki temel kurumun varlığıyla açıklanır; bunlardan ilki, özel mülkiyet hakkı ve sözleşme özgürlüğü, ikincisi ise piyasa düzeneği ve fiyatlar dizgesidir (Üstünel,1994,72).

Bu bölümde liberalizmin geçirdiği ve eskiçağ Yunan filozoflarına dek uzanan tarihsel süreç, liberalizmin düşünsel temelleri ve temel nitelikleri ayrıntılı olarak anlatılmaktadır.

2.1. Tarihsel Süreç İçinde Liberalizm

Liberalizm, özellikle burjuva sınıfının doğuşu ve gelişimiyle Sanayi Devrimi'ne uzanan süreçte kendini gösteren bir siyasal düşünce olarak ortaya çıkmaktadır. Ancak düşünsel anlamda temellerini daha eski tarihlere dayandırmak mümkündür. Liberal düşüncenin temelini oluşturduğu kapitalizmin temel sloganı olan “laizses fair- laizses passer” (“Bırakınız yapsınlar, Bırakınız Geçsinler”), Sanayi Devrimi sürecinde yankı bulan bir slogan olmakla birlikte, serbest girişimin, özel mülkiyetin savunuculuğunu yapan pek çok ilkçağ filozofu da bulunmaktadır.

Bu nedenle bu araştırmada liberalizmin düşünsel temelleri eski çağ filozoflarında aranmaktadır. Ancak bir düşünsel bütünlük olarak liberalizm, daha önce de belirtildiği üzere, 17. yy İngilteresine dayandırılarak anlatılmıştır.

2.1.1. Antik Yunan Filozoflarında Liberal Eğilimler

Günümüz Batı uygarlığının kaynaklarını arayan Tanili (1999,33), temel kaynağın bir iktisadi sistem olarak kapitalizm olduğunu belirler. Bu gelişimin motoru olarak da burjuvaziyi görmektedir. Ancak bu uygarlığın oluşumunda önceki çağların mirasını da göz önüne alır ve İlkçağ Yunan ve Roma mirasını kaynak gösterir.

Liberalizmin doğup geliştiği, dünyaya yayıldığı yer ise hiç kuşkusuz Batı uygarlığı olmuştur. Batı uygarlığının gelişimi ve beslendiği kaynaklar, önemli ölçüde liberalizmin kaynağı hakkında da bilgi verir nitelikte olmaktadır. Tanili, Yunanlıların Batı uygarlığını en çok etkiledikleri alanı felsefe olarak görmekte (Tanili,1999,37), düşünce akımlarının gelişiminde önemli rol oynadığını belirtmektedir. Bu niteliğiyle Eski Yunan siyasal düşüncesi, kanımızca liberal düşünceyi de dar kapsamlı da olsa etkilemiştir.

Liberalizm, kapitalizmin düşünsel dayanak noktası olması niteliğiyle burjuvanın siyasal mücadelesinin etkin bir silahı konumuna sahip bulunmaktadır. Bu niteliği ile bile liberalizmin miladı burjuva sınıfının doğuşuna dayandırılabilir. Gerçekten de bir düşünsel bütünlük arz edecek şekilde liberal düşüncenin doğuşu ve gelişimi bu döneme dayanır.

Ancak, yukarıda da vurgulandığı üzere, liberal düşüncenin temel yapıtaşlarını oluşturan serbest girişim, özel mülkiyetin serbestliği, bireycilik gibi kavramlar, siyasal düşünceler tarihinde daha önceki dönemlerde de rastlanılan kavramlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Temelde bu kavramlar bir bütünlük dhilinde ortaya konulmuş ve savunulmuş değildir. Ancak dönem dönem farklı filozoflar tarafından dile getirilmiş olan bu kavramlar, belli oranda taraftar bulabilmiştir.

Tüm bu kavramalara bir arada yer veren, günümüz liberal düşüncesinin temelini oluşturacak biçimde bir düşünce sistemi geliştiren bir filozof bulunmamaktadır. Bir başka ifade ile hiçbir filozof ya da hiçbir düşünce akımı hem özel mülkiyeti hem serbest girişimi hem de bireyciliği bir arada savunmamıştır. Bununla beraber özellikle özel mülkiyetin serbest bırakılması ve bireycilik konularında felsefi tartışmalar yoğun biçimde yapılmıştır.

Örneğin yukarıda da değinildiği üzere Aristoteles hocası Platon'un aksine aile kurumuna ve özel mülkiyete karşı olmamış, aksine özel mülkiyetin ortak mülkiyete oranla tercih edilir olduğunu iddia etmiştir. Aristoteles'e göre ortak olan şeyler ihmal edilmeye elverişlidir ve kavgalara neden olur. Ancak insanlar kendine ait olan şeylere karşı daha duyarlı davranırlar (şenel,1999,171).

Özel mülkiyetten yana olan Aristoteles'e göre bir şeye sahip olma duygusu doğal bir duygudur ve özel mülkiyet, insana dostlarına yardım etme hazzı verir (şenel,1999,171). Kanımızca Aristoteles'in bu düşüncesi, liberalizmin "Bireyin hakkını en iyi birey savunur. Bireyin hakkını kendisinden daha iyi savunacak bir kurum ya da düzenek olamayacağından bireysel çıkar neticede toplumsal çıkara dönüşecektir." Düşüncesiyle belli oranda yndeşlik taşımaktadır.

Yine de Aristoteles'in her şeyin aşırısına kaçmanın zararlı olacağı düşüncesinden hareketle sınırsız bir bireyciliği de reddettiğini belirtmek gerekmektedir. Aristoteles, toplumsal yararı ön plana alır ve bireysel yararı

toplumsal yararın üzerine çıkarmaz. Birey, iyi bir sitenin aracıdır, bütün parçadan daha üstündür ve dolayısıyla site bireyden üstündür (Sarica,1996,23). Bu düşüncesi ile liberal felsefeden apayrı bir konuma gelmektedir.

Bireyi ve bireysel çıkarı toplumsal çıkardan üstün tutan düşünce akımları da eskiçağ Yunan devletlerinde görülmüştür. Bunlardan en önemlisi hiç kuşkusuz Stoacılar. Stoacılar, mutluluğun bireyin kendine bağlı olduğunu, kendi kendini mutlu edebileceğini savunurlar (Sarica,1996,31). Stoacılar, tüm insanların Tanrının çocukları olarak gördüklerinden tek bir devleti, dünya devletini ve dünya yurttaşlığını savunurlar (Sarica,1996,31). Stoacılar bireye özel önem atfederler ve bireysel çıkarı üstün tutarlar. Bu yönleri ile liberal felsefe ile ortak bir noktada buluşan Stoacılar, özel mülkiyete bakış konusunda günümüzün liberal düşüncesinden ayrılırlar. Hükümeti, köleliği ve özel mülkiyeti bir baskı aracı olarak görürler ve doğal yaşama aykırı kurumlar olarak değerlendirirler (Sarica,1996,31).

Bunların dışında pek çok düşünür ve düşünce akımı belli ölçülerde bu konularda kafa yormuştur. Örneğin, liberalizmin temel yapı taşlarından birini oluşturan bireysel anlamda ‘haz’, ‘mutluluk’ gibi temaların arka planında Sofizm, Epikürizm ve Septisizm gibi Antik Çağdaki kimi akımların olduğunu söylemek mümkündür (Çaha,1999,38). Ancak hiçbiri tam anlamıyla liberal düşünceye temel oluşturacak bir biçimde, bir bütünlük içerisinde konuya yaklaşmamışlardır. Fakat kanımızca sadece bu haliyle bile liberal düşüncenin gelişiminde etkili olduklarını söylemek yanlış olmayacaktır.

Liberalizmin bir dizgesel bütünlük içerisinde oluşumu ve gelişimi ise kapitalizmin gelişimine koşut olarak burjuva sınıfının oluşumu süreciyle birlikte gerçekleşmiştir. Burjuva sınıfının doğuşuyla başlayıp Sanayi Devrimi’ne uzanan süreçte burjuva sınıfının siyasal iktidar mücadelesi liberal düşünceyi doğuran en önemli etkidir.

2.1.2. Burjuvazinin Doğuşu, Aydınlanma Hareketi ve Sanayi Devrimi

Liberalizm, feodalitenin çökmesi, ticaretin gelişimi ve sanayileşmenin gelişiminin yarattığı toplumsal ve siyasal değişim sürecinin bir ürünü (Gül,2004,10) olarak kendini göstermektedir. Feodal dönemde Avrupa’nın genel siyasi yapılanması, kral ile kilise arasında paylaşılmış bir iktidar yapılanmasına

dayanmaktaydı. Toprak mülkiyeti esasına göre, büyük toprak sahibi monarklar iktidarın yerel ortağı olmaktaydı. Katolik kilisesinin siyasal yapıdaki etkisi büyüktü. Dinsel dogmalar ve kralın uygulamaları arasında sıkışmış bir siyasal yapılanma mevcuttu.

Ancak ticaretin gelişmesi, meta üretiminin artması dolayısıyla ekonomik yapılanmanın temelden sarsılması ve değişmeye başlaması bu siyasal yapılanmayı önemli ölçüde etkilemiştir.

12. ve 13. yüzyıllardan itibaren kentleşmenin yoğunlaşması, Haçlı Savaşlarının Avrupa'yı etkilemesi ve çeşitli fuarların düzenlenmesi ticaretin gelişmesini sağlamıştır. Özellikle, parasal kredilerin alınıp verilmesinin özendirilmesi için hukukî ve dinî yapının değiştirilmesi sermaye birikiminin sağlanmasını kolaylaştırmış, büyük keşiflerin doğurduğu ekonomik ve siyasal sonuçlar, liberal düşüncenin oluşmasında büyük rol oynamıştır (Beacher,1986,25; Lande,1998,34; Erdoğan,1998,19).

Ticaretin ve sanayinin gelişmesi ile burjuva sınıfı ortaya çıkmıştır. Siyasal yapılanmada yerel güç konumunda olan soylu toprak sahiplerinin etkinliğini yitirmesi ve oluşan burjuva sınıfının palazlanması ile iktidar mücadelesinin yaşanmaya başladığını görmekteyiz. Bu dönemde gelişen ve sermaye birikimini sağlayan burjuva sınıfı iktidar mücadelesine girişmiştir.

Burjuvazi artık iktidara kendisi geçip, tüm aristokratik kalıntıları, yasaları ve kurumları değiştirerek, burjuva sınıfının hukuksal ve siyasal düzenini kurmayı amaçlamaktaydı (Şenel,1999,334). İşte bu durum, “yeni bir dünya görüşünü, yeni bir felsefe, yeni bir iktisadi ve sosyal kuramı” (Sarica,1996,91) beraberinde getirmiştir. Burjuvanın oluşturduğu bu dünya görüşü ‘Aydınlanma Felsefesi’ olarak kendini göstermiştir (Sarica,1996,91).

Aydınlanma Felsefesi önce İngiltere’de oraya çıkmıştır. Ardından Fransa’ya yayılan Aydınlanma Felsefesi “çok radikal bir nitelik” (Sarica,1996,32) kazanmıştır. Buradan da Almanya’ya etki eden Aydınlanma Felsefesini Sarica (1996,32), İngiltere’de deneyci, Fransa’da daha çok akılcı, Almanya’da ise daha çok mistik-akılcı olarak tanımlamaktadır.

Bu dönemde parasal araçların yayılması, ekilen alanların genişlemesi ve nüfusun artması toplumu dünyevileştirerek kilisenin toplum üzerindeki etkisini

azaltmıştır. Tüm bu gelişmeler ve değişimler kilisenin kültürel ve sosyal tekeli kırılmış ve kiliseyi ve kilisenin Hıristiyanlık yorumlayışını etkilemiştir. Bu yüzyılda tek eğitim merkezi manastırların karşısına üniversitelerin yavaş yavaş ortaya çıkması ile bilimde, felsefede belirli bir özgürlük ve özgünlük doğmaya başlamıştır. (Duby, 1991,158)

Yaşanan bu siyasal gelişmeler liberalizmin siyasi yüzünü ortaya çıkaran bir süreci tanımlar. İktisadi anlamda liberalizmin gelişimi ise Sanayi Devrimi sürecinde kendisini göstermektedir. Sanayi Devrimi kısaca, ekonomik üretim ilişkilerinde kol gücünün yerine makineleşmenin gelişimi ile kendisini gösteren ve bugün de devam eden süreç olarak tanımlanabilir.

Bu sürecin devrim olarak nitelendirilmesinin nedeni olarak, kol gücünün yerini makinenin almasıyla, devrin toplumsal ve ekonomik ilişkilerinin evrimi üzerinde büyük ölçüde etki yaratması (Zubritski, Mitropolski, Kerov, 1995,48) gösterilmektedir.

Sanayi Devrimi ilk olarak İngiltere’de başlamıştır ve diğer Avrupa ülkelerine buradan yayılmıştır. Devrimin İngiltere’de başlamasını Aybay (1999,36) şöyle açıklamaktadır. Avrupa ülkeleri içerisinde en geniş “sömürge imparatorluğu”nun İngiltere’de olması, İngiltere’ye hem endüstrisini kurmak için gerekli olan “kapital kaynaklarını” biriktirme olanağı vermiş; hem imal ettiği malları satabileceği pazar sağlamış, hem de sanayisi için gerekli hammaddeleri ve halkı için gerekli yiyeceği sömürgelerden ithal etme kolaylığını yaratmıştır.

Bu konudaki bir diğer görüş Kerov (Zubritski, Mitropolski, Kerov 1995,48)’a ait bulunmaktadır. Ona göre, “İngiltere’de çok erken gerçekleşmiş olan köleliğin tasfiyesi, köylü nüfusun mülksüzleştirilmesi, bir yandan kullanılabilir kol emeğini ortaya çıkardı, öte yandan tarım yönetiminde kapitalist yöntemleri yaydı... Kısacası 17. yüzyılın burjuva devrimi, birçok feodal kalıntıları silip süpürmüştü.”

Sanayi Devriminin özelliklerini sıralayan Tanili (1999,118–119)’ye göre Devrimin en önemli özelliği zincirleme olarak birçok buluşa yol açmasıdır. Diğer bir özelliği sermayenin ve el emeğinin merkezleşmesini beraberinde getirmesidir. Makinelerin giderek daha karmaşık hale gelmesi ve enerji kaynaklarına yakın yerlerde konumlandırılma zorunluluğu, büyük fabrikaları doğurmuştur. Böylece kapitalistlerle işçiler arasındaki toplumsal ilişkiler de yeni bir boyut kazanmıştır.

Tanili'nin bir diğere saptaması ise sanayicilerin kentlerde yerleşmesi ve yeni kentlerin kurulmasının, kentler ve kırsal arasındaki farklılıkların derinleşmesine neden olmasıdır.

Devrimin en önemli toplumsal sonucu hiç şüphesiz toplumsal sınıf yapılanmasını değıştirmesidir. Oluşan yeni yapılanmada burjuva sınıfı ile işçi sınıfı (proloterya) arasında siyasal mücadele başlamıştır (Tanili, 1999, 120;Kerov,1995,51). Makine kullanımının bir sonucu olarak sanayi proletaryası ortaya çıkmıştır. Bu durumun yarattığı sonucu Kerov (1995,53), şu şekilde ifade etmektedir; "Büyük sanayi işletmelerinde bir arada çalışma, işçileri örgütlenmeye ve saflarını sıklaştırmaya itiyordu; sınıf dayanışması, kökenini bu olgudan aldı, aynı zamanda da proloteryanın yaşam koşulları, onu, en üstün derecede devrimci bir sınıf haline getiriyordu. Burjuvazi, büyük makine sanayisini geliştirirken, aynı zamanda, devrimci gücü de yaratıyordu".

Bu sınıfsal yapılanmada siyasal eğilimler de farklılaşmış ve mücadeleye siyasal derinlik kazandırmıştır. İdeolojik olarak burjuvazi ve işçi sınıfı karşı saflarda yer almaya başlamıştır.

Bu noktada, Burjuvazinin ideolojisi liberalizm olarak kendini göstermektedir. "Liberalizm, girişim özgürlüğünü savunur ve her türlü devlet karışımını reddeder. Bu, iktisadi yüzüdür liberalizmin. Siyasal liberalizm ise, monarşide ifadesini bulan eski rejime karşıdır ve bireyciliğı savunur." (Tanili,1999,121). İktisadi liberalizmde sınırlı devlet, ekonomik özgürlük alanlarının geniş tutulması ve piyasa düzeneğinin kendi iç işleyişi ile ekonomik yaşamın sürdürülmesi esastır. Her türlü devlet müdahalesi bireyin özgürlük alanını sınırlama anlamı taşıdığından ekonomik gelişmenin de önünde bir engeldir. (Yayla,1993; Smith,1997;Üstünel,1994; Erdoğan,1998).

Siyasal liberalizmde ise egemenliğin krallar ve kilise arasında paylaşılarak oluşturulan yönetim düzeneğine karşı çıkılır. Bunun yerine siyasal yaşama katılımı arttırarak egemenliğin kullanımının tabana yayılmasını sağlamaktır. Burjuva demokrasisi kaynaklı bu yapılanmada bireycilik ön plandadır. Sonuç olarak günümüz liberal demokrasi modelini benimseyen bu yapı, bireyin gelişimi ve dolayısıyla (tek tek bireylerin faydasının toplamının toplumsal faydaya eşit olduğunu savunan liberal

öngörü gereği) toplumun gelişimi için ortaçağdaki yönetim dizgesinin aksine egemenliği paylaşmayı hedefler (Fukuyama,1999; Yayla,1993;Erdoğan,1998).

Bu dönemde işçi sınıfını oluşturan bireylerin kompozisyonuna bakıldığında şunları söylemek olasıdır: Büyük çoğunluğu tarım kökenlidir ve çeşitli nedenlerle kırdan kopmuş ya da koparılmış olan bu kişiler, kentlerin çevresinde yerleşmektedir. Kentin asıl sakinleri ile aralarında yaşam düzeyi olarak çok büyük farklılıklar bulunmaktadır (Tanili,1999,121).

Bu özelliklere sahip olan işçi sınıfı ile burjuvazi arasındaki kutuplaşmanın hızla gerçekleşmesi, kanımızca şaşırtıcı değildir. Bu uçurumu Tanili’(1999,121) nin şu ifadelerinden de açıkça görmek olasıdır; “Burjuvazi, korku ve tiksintiyle bakmaktadır bu kitlelere. Öyle de olsa, her iki sınıf arasındaki sosyal eşitsizlikler, gün gelir önce mantık ve kardeşlik adına, daha sonra başka gerekçelere dayanarak, çeşitli sosyal kökenlerden gelen aydınlarca eleştirilmeye başlanır.”

İşte bu süreç siyasal yapılanmada sosyalist akımın doğmasını beraberinde getirir. Bu da, Sanayi Devriminin ortaya çıkardığı en önemli siyasal ve sosyal sonuçlardan biri olarak kendini gösterir.

2.1.3. Fransız İhtilali ve Burjuvazinin İktidar Mücadelesi

Liberalizmin gelişiminde çok önemli bir yer tutan diğer bir toplumsal olay hiç kuşkusuz Fransız İhtilali’dir. Fransa’da burjuvanın önderliğinde gerçekleştirilen halk hareketi gerek Fransa gerekse dünyanın geri kalanı için çok önemli sonuçlar doğurmuştur. İhtilal, feodal yapının getirdiği toplumsal ve ekonomik ilişkilerin yarattığı sorunlar karşısında halkın takındığı tutum ve burjuvanın iktidar isteği ile meydana gelmiş bir toplumsal harekettir.

Aydınlanma Hareketlerinin boy gösterdiği bir dönemde Fransa’da var olan siyasal ve toplumsal yapı, geniş halk kitleleri arasında rahatsızlığa neden olmaktaydı. Geleneksel devlet yapılanması içerisinde mutlak monarşinin varlığı dönemin filozofları tarafından yoğun biçimde eleştirilmekteydi. Özellikle Montesquieu, J. J. Rousseau gibi Fransız düşünürlerin monarşiye ve kilise ile soyluların sahip oldukları ayrıcalıklara karşı getirdikleri eleştiriler ses getirmekteydi.

Fransız toplumunun ayrıcalıklı sınıf ve zümreleri olarak varlığını sürdüren soylular ve ruhban sınıfı, ayrıcalıklarını haklı gösterecek hiçbir etkin rol

oynamamaktaydı (Tanili, 1999,110). Sermaye birikimini önemli ölçüde sağlamış olan burjuva ise sahip olduğu zenginliği mevcut ayrıcalıklı sınıflar nedeniyle tam anlamıyla kullanabilme yetisinden uzak bulunmaktaydı. Burjuvanın bu rahatsızlığı, iktidar isteğini perçinleyen bir unsur haline gelmişti.

Burjuvazinin ayrıcalıklı sınıfların sahip olduğu haklardan yararlanamamasının nedeni, ayrıcalıklı sınıfların varlığının toprağa bağlı olmasına karşın, burjuvazinin toprağa bağlılığının olmamasıdır (Tanili, 1999,110). Toprağa bağlılığın nedeni de toprak mülkiyetine ve soyluluğa dayanan feodal yapının ta kendisidir. Hal böyle olunca burjuvazinin hedefi de bu feodal yapıyı yıkmak olmaktadır.

Bu dönemde Fransız toplumunun sayıca çoğunluğunu oluşturan toprağa bağlı köylülerin durumu ise şu şekilde özetlenebilir: Köylüler, yoksul ve kültür düzeyi düşük bireylerden oluşmaktadır ve ilkel koşullar altında, sefalet içinde yaşamaktadırlar (Tanili,1999,110). Bu durumda olan köylülerin mevcut feodal yapıdan ve ayrıcalıklı sınıf ve zümrelerin sahip oldukları hakların üzerlerinde oluşturdukları ağırlıktan şikâyetçi olmamaları düşünülemez.

Sarayın ne durumda olduğunu da kısaca özetlemek için, sarayda ahlak bozukluğu ve israfın hüküm sürmekte olduğunu (Zubritski, Mitropolski, Kerov, 1995, 35) ve bu durumun, zaten halktan kopuk olan sarayla halkın arasındaki uçurumu derinleştirdiğini, halkın tepkisini körüklediğini söylemek, kanımızca yeterli olacaktır.

Tüm bu koşullar, Fransız İhtilali'ne giden yolun taşlarını döşemekteydi. Burjuva, sloganını bulmuştu; "Ayrıcalıklara karşı eşit haklar, özgürlük, monarşinin yıkılması ve halka dayanan bir yönetim dizesinin oluşturulması". Egemen sınıfların ve zümrelerin sahip oldukları ayrıcalıkları eleştirmek ve buna karşı bireylerin eşit haklarını savunmak, geniş toplum kesimlerine de hitap eden bir düşünce yapısı haline gelmekteydi.

Ancak yukarıda sayılan nedenlerin zorunlu sonuçlarını doğurması, birtakım koşulların oluşmasına bağlıydı. O dönemde ortaya çıkan bir mali ve iktisadi bunalım, gerekli koşulları oluşturmaya yetti. Soylular, "Etats-Generaux"nun toplanarak, mutlakiyetin sınırlanması ile bu bunalımdan faydalanacaklarını bekliyorlardı ancak 1789'da toplanan Etats- Generaux'da burjuva sınıfını temsil eden "Tiers-Etats",

mutlakiyete son verilmesini sağlarken ayrıcalıkların da ortadan kaldırılmasına ön ayak oldu (Tanili,1999,110).

Kral, üstünlüğünü tekrar sağlamak üzere harekete geçti ve birliklerini toplayarak, o sırada silahlanmış bulunan halka ateş açılması emrini verdi. 13 Temmuz'da halk ayaklandı ve 14 Temmuz günü Bastille'i ele geçirdi. Bu olay, Fransız İhtilali'nin başlangıcı olarak kabul edilir (Zubritski, Mitropolski, Kerov, 1995,36).

Bu süreç, burjuvazinin önderliğinde gerçekleşen devrimin feodaliteyi ve feodalitenin yarattığı toplumsal, siyasal ve ekonomik yapılanmayı ortadan kaldırmasına kadar gidecek olan bir yolun başlangıcı oldu.

26 Ağustos 1789'da, Kurucu Meclis, burjuvazinin ve feodal zümrelerin eşitliğini onaylamak için, gelecekte hazırlanacak olan anayasaya giriş görevi yapacak olan, “Yurttaş ve İnsan Hakları Bildirisi”ni kabul etti (Zubritski, Mitropolski, Kerov, 1995,37). Doğal haklar, güçler ayrılığı, yasaların üstünlüğü, düşünce özgürlüğü gibi kavramları içeren (Gül,2004,11) bu bildiri, insanların eşitliğini ilan ediyor; bağımsızlık, mülkiyet, güvenlik ve baskıya karşı direnmenin, insanların her zaman için geçerli olan, doğal hakları olduğunu söylüyor, ulusal egemenlik ilkesini benimsiyor, mülkiyetin dokunulmaz ve kutsal bir hak olduğunu beyan ediyordu (Zubritski, Mitropolski, Kerov, 1995,37). Kerov (1995,37)'a göre bu son düzenleme, bildirinin, yurttaşlığı yalnızca mülk sahiplerine tanındığını ve burjuva niteliğini açıkça ortaya koyuyordu ve feodal eşitsizlik yerine “burjuvaca eşitsizliği” getiriyordu.

16. Louis'in, ayrıcalıkların kaldırılışına karşı çıkmak girişiminde bulunması karşısında 10 Ağustos 1792 ayaklanması ile tamamıyla tasfiye edilmiş, krallık yıkılmış, cumhuriyet ilan edilmiş ve 1793'de rejimin anayasası kabul edilmiştir (Tanili,1999,111).

Bu sürecin ardından Avrupa ülkelerinin monarşileri Fransa'ya karşı savaşmaya karar vermişlerdir. Aynı zamanda Fransa içerisindeki siyasal mücadeleler de devam etmiştir. Jakobenler ile Jironenler arasındaki iktidar mücadelesi uzun dönem devam etmiştir. Tüm bunlara rağmen Fransızlar yeni bir devrimci halk ordusu yaratmış ve hem içeride hem de savaş alanında “dev bir devrimci eser” (Zubristki; Mitropolski; Kerov, 1995,43) ortaya koymuşlardır.

İçeride devam eden devrim-karşı devrim süreci, 9-10 Kasım 1799'da yapılan bir hükümet darbesi sonucu, bir burjuva temsilcisi olan Napolyon Bonapart adlı diktatörün hükümete gelmesi ile sonuçlanır (Tanili,1999,112). Böylece Fransız Devrimi, burjuvazinin galip çıktığı bir mücadelenin ardından tamamen sona ermiştir.

Fransız İhtilali, daha önce de belirtildiği üzere hem Fransa için hem de diğer milletler için çok önemli sonuçlar doğurmuştur. Kerov (1995,45) bu sonuçları şu şekilde sıralar: Fransız Devrimi feodaliteye son vermiş, yeni üretim ilişkilerine yol açmıştır. Eski toplumsal yapıyı yıkarak siyasal yapıyı ortadan kaldırmıştır. İnsan toplumunun evriminde yeni bir evreyi, kapitalizmin kuruluş ve gelişim evresini başlatmıştır. Emekçilerin sömürsünü sona erdirmemiş, yalnızca sömürünün biçimini değiştirmiştir.

Sarıca (1970,183)'ya göre Fransız İhtilali'nin kendine özgü bir niteliği vardır. Bu da, burjuva devrimi niteliğinin yanında devrimi ileriye doğru iten köylü ve kentli emekçi kitlelerin başkaldırma hareketlerini de içinde barındırmasıdır. Halk kitlelerinin bu katılımı, sonraki dönemlerde bir bütünlük oluşturacak olan proloterya ideolojisinin temel taşlarının atılmasına da olanak sağlamıştır.

Bu devrim sürecinde kullanılan temel düşünsel araçlar, eşitlik, özgürlük gibi kavramlar olmuştur. Bu kavramların kullanılması ve fikir düzeyinde savunulması, liberal düşüncenin oluşumu ve gelişiminde son derece önemli rol oynamış bulunmaktadır.

Yukarıda açıklamaya çalıştığımız koşullar, liberal düşüncenin oluşumuna ve gelişimine doğrudan etkide bulunmuştur. Bir başka ifade ile liberalizm, bu koşulların yarattığı bir düşünce sistemi, bir ideoloji ve bir ekonomik yapıdır. Araştırmamızın bir sonraki bölümünde de bu koşullarda doğup gelişen liberalizmin tarihsel süreci anlatılmaya çalışılmaktadır.

Feodal yapının açmazları ve yeni oluşan toplumsal sınıf olarak burjuvazinin iktidar talebi ile ortaya atılan bir düşünce sistemi olarak liberalizm, ortaya çıkışından bugüne değin dönemseller koşulların etkisi ile belli ölçülerde dönüşüme uğrayarak varlığını sürdürmektedir.

Özellikle iktisat biliminin ortaya çıkışı ile birlikte önem kazanan bir düşünsel yapı olarak liberalizmin, klasik iktisatçıların görüşleri ile dizgesel bir hal aldığı söylemek, kanımızca yanlış olmayacaktır. Adam Smith başta olmak üzere,

ekonomi yazınında klasik iktisatçılar olarak adlandırılan ekonomistlerin görüşleri, liberal düşüncenin de ekonomik yapılanmaya bakışını ortaya koymaktadır.

Klasik iktisatçılar, sanayinin gelişmeye başladığı 17. yüzyılda egemen olan iki iktisadi düşünce sistemine tepki olarak ortaya çıkmış bulunmaktadır. Söz konusu düşünce sistemleri, ekonomi yazınında 'merkantilistler' ve 'fizyokratlar' olarak bilinen iktisatçıların ortaya attıkları görüşleri kapsamaktadır.

2.1.4. Merkantilizm ve Fizyokratlar

16. ve 17. yüzyıllarda merkantilistler ve fizyokratlar olarak bilinen iki grup düşünürün düşünceleri ve ortaya koydukları eserleri iktisat biliminin oluşmasına kaynaklık etmiştir. Bu iktisatçıların görüşleri önemli ölçüde dönemin düşünsel yapısını da etkilemiş bulunmaktadır.

Bu iki düşünce akımından ilki olan merkantilizm, temel uğraşı olarak devletlerin nasıl zenginleşeceğini ele almışlardır. Dönemin devlet yapılanmasında prensliklerin nasıl servet birikimi sağlayacağı üzerinde duran merkantilistler, başlıca zenginlik kaynağı olarak altın ve gümüşü kabul etmişlerdir (Üstünel,1994,85).

Merkantilizmin öncülerinden kabul edilen Jean Bodin, egemenlik kuramını ortaya koymaktadır. Hem bir hukukçu, hem bir iktisatçı hem de bir filozof olan Bodin, görüşlerini 'Devletin Altı Kitabı' adlı yapıtında ortaya koşmuştur. Bu eserinde Bodin, egemenliği, yeryüzünde hiçbir kısıntıya ve denetime uğramadan emir verebilme ve bu emirleri uygulayabilme yetkisi (Sarica,1996,59) olarak tanımlamaktadır.

Bodin'e göre, dinsel buyruklara uyulması ve egemenliği kullananın (prens) hukuk kurallarına uyması, devletin (ve dolayısıyla prensin) çıkarı ile toplumsal çıkarın çatışmamasını sağlar (Üstünel,1994,86). Devletin tanımını yaparken, birkaç ailenin birleşmesinin devleti oluşturduğunu ifade eden Bodin, aileyi devletin üstünde tutar. Bunun iki sonucu olur (Sarica,1996,59): Bunlardan ilki ailenin özel mülkiyetinin korunmasıdır. İkinci sonuç ise ailedeki otoritenin devlet otoritesine örnek olması ve dolayısıyla paternalizmin savunulmasına olanak sağlamasıdır.

Dönemin önemli merkantilistlerinden biri de Fransız 14. Louis'in Ekonomi Bakanlığı'nı yapan Jean Colbert'dir (Üstünel,1994,86). Colbert de düşüncelerini

daha çok, nasıl daha hızlı endüstrileşmenin sağlanabileceği ve üretilen malların nasıl dış pazarlara satılarak zenginleşileceği noktasında yoğunlaştırmıştır.

Bir ülkenin dış satımının dış alımından daha fazla olmasının, net olarak ülkeye girecek altın, gümüş gibi değerli madenlerin de fazlaşması anlamına geleceği düşüncesinden hareketle dış ticaret fazlası elde etmeyi temel amaç sayan (Ölmezoğulları,1999,48) merkantilistler, korumacı dış politikalar geliştirilmesini savunmuşlardır. Yani merkantilizm, bu niteliği ile korumacı ve müdahaleci bir yapıdadır.

Merkantilizmin temel dayanak noktasını oluşturan nasıl zenginleşilebileceği sorusunun yanıtlanması, devrin düşünsel yaşamına önemli ölçüde etkide bulunmuştur. Özellikle zenginliğin kaynağının altın ve gümüşe dayandırılması, dış ticaretin gelişimine ve sömürge avının özendirilmesine yol açmıştır. Bu yönüyle, siyasal yapılanmaya da etkide bulunduğu görülmektedir. Tabii ki bu durum ileride yoğun bir şekilde eleştirilecek ve klasik iktisatçıların düşüncelerine temel oluşturacaktır.

Fransa'da 14. Louis'in bakanlığını yapan Colbert döneminde devletin resmi politikası haline gelen merkantilizm (Ölmezoğulları,1999,50), yalnızca sanayiye yönelmesi ve tarımın ihmal edilmesi gerekçeleriyle eleştirilmiş ve yeni düşünce akımlarının oluşmasına neden olmuştur.

Böylece düşünsel yaşamda yeni bir akım olarak fizyokrasi karşımıza çıkmaktadır. Fizyokrasi, kelime anlamı olarak doğal düzen anlamına gelmektedir (Ölmezoğulları,1999,52). Doğal düzen, tanrının koymuş olduğu ve insanların uymak zorunda olduğu bir düzeni ifade eder. Ancak bu sayede herkese en çok doyum sağlanacak ve uyumlu bir toplum yapısına kavuşulacaktır (Ölmezoğulları,1999,52). Bu düşünce, devlet müdahalesini reddeder ve ekonomik serbestliği savunan bir nitelik kazanır.

Fizyokratların zenginliğin kaynağı sorusuna yanıtları toprak olmaktadır. Bir başka ifade ile tarımın ekonomik gelişimin motoru olduğu, zenginliğin asıl kaynağının verimli topraklara sahip olmak olduğu ifade edilmektedir.

Merkantilist düşünceye bir tepki olarak doğan bu düşünce akımının kurucusu Dr. François Quesnay'dır. Başta Quesnay olmak üzere fizyokratlara göre devletin kuruluşunu açıklamak için tanrıya gitmeye gerek yoktur, insanlar doğuştan

birtakım haklara sahiptirler ve devlette insan aklı ve insan iradesinin bir ürünüdür (Sarıca,1996,96). Özellikle ekonomik hak ve özgürlüklere büyük önem veren fizyokratlar, toplum düzenini mülkiyet hakkı üzerinde kurmaktadır (Sarıca,1996,97). En önemli mülkiyet ise hiç şüphesiz toprak mülkiyetidir. Çünkü zenginliğin asıl kaynağı topraktır.

Fizyokratlara göre bir ülkedeki tek üretken sınıf toprağı işleyenler sınıfı, gerçek değer fazlası yaratan tek faktör de topraktır (Üstünel,1994,87). Tarımsal gelişimin ancak özgür bir yapılanma içerisinde gelişebileceğini savunan fizyokratlar, liberalizmin “Bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler.” ilkesine daha o dönemde sıkı sıkıya bağlı (Sarıca,1996,97) olarak değerlendirilmektedir.

Ancak fizyokrazi de tek başına tarımı ön plana aldığından o da eleştirilere hedef olmuştur. Merkantilizmin, zenginliğin kaynağı olarak yalnızca altın ve gümüş gibi değerli madenleri görmesini eleştirerek ortaya çıkan fizyokrazi, aynı yanı sıra kendisi de düşmüş ve zenginliğin kaynağını tek şeye dayandırmıştır; tarıma. Bu durum, klasik okulun doğmasına neden olmuştur.

2.1.5. Klasik Okul ve Liberalizmin Doğuşu

Klasik iktisat okulu, dönemin temel düşünce akımları olan merkantilizmi ve fizyokraziyi eleştiren iktisatçılar tarafından oluşturulmuştur. Ticari kapitalizm merkantilizminin Fransa’da fizyokraziyi oluşturması gibi, İngiltere’deki Sanayi Devrimi de klasik iktisat okulunu doğurmuştur (Ölmezoğulları,1999,57–58). Yalnız buradaki fark, fizyokrasinin her bakımdan merkantilizmin karşıtı olmasına rağmen, klasiklerin pek çok bakımdan fizyokratların devamı niteliğinde olmasıdır (Ölmezoğulları,1999,58).

Klasik liberaller genel olarak, kişilerin zenginlikleri, yetenek ve zekâları arasında farklar bulunabileceğini kabul etmekle birlikte, bireylerin yarışa eşit şartlarda başlamasını, yani fırsat eşitliğini savunurlar (Gül,2004,24). Bu sayede adil bir gelir dağılımının kendiliğinden sağlanacağını savunan klasikler (Gül,2004,24), özel mülkiyetin korunmasını ve devletin ekonomiye müdahalesinin önüne geçilmesini şiddetle savunurlar.

Klasik liberalizm, 17. ve 18. yüzyıllarda bir taraftan siyasal bir teori olarak gelişirken diğer taraftan da bir bilim olarak iktisat biliminin katkıları ile gelişmiştir.

Siyasal boyutu doğal hukuk ve insan hakları teorisiyle, toplumsal sözleşme ve anayasacılık teorilerine dayanırken iktisadi boyutu, kendini piyasa ekonomisi ve sözleşme özgürlüğü olarak kendini göstermiştir (Erdoğan,1998,4).

Bu yeni düşünce akımının en önde gelen temsilcisi Adam Smith'dir. 1776 yılında yayımlanmış olduğu 'Milletlerin Servetinin Sebep ve Mahiyetine Dair Bir Deneme' adlı eserinde savunduğu fikirleri ile ekonominin bir bilim dalı haline gelmesini sağlarken (Üstünel,1994,89), klasik okulun da kurucusu olmuştur.

Klasik okulun en önemli temsilcileri Adam Smith, David Ricardo, Robert Malthus, John Stuart Mill, Jean Baptiste Say gibi iktisatçılardır. Adam Smith işe merkantilistleri ve fizyokratları eleştirerek başlamıştır. Merkantilistlerin sadece altın gümüş gibi değerli madenleri zenginlik kaynağı sayması, buna karşı fizyokratların ise tarımı temel zenginlik kaynağı olarak görmesi, Adam Smith'in ilk eleştiri konusunu oluşturur.

Adam Smith'e göre, bir ulusun serveti, doğal kaynaklar yanında diğer üretim faktörlerinin birlikte yarattıkları ürünlerdir. Ekonomik artık, yalnız ticaret ya da tarımda ortaya çıkmaz, tüm kesimlerde ortaya çıkar (Smith,1997,59). Smith, değer yaratılması sürecinde emek üzerinde de durmuştur ve temel kaynak olarak da emeği göstermiştir (Smith,1997,89). Ancak emeği bu süreçte nasıl bir yere koyduğu konusu, net değildir. Yani, emeği değer yaratıcısı olarak mı, değişim değerinin ölçüsü olarak mı, her ikisi olarak mı gördüğü belirsizdir (Ölmezoğulları,1999,60).

Smith, emeğin önemine vurgu yaparken, işbölümü ve uzmanlaşmanın, ulusların zenginleşmesine büyük katkı yapacağını savunmuştur (Smith,1997,89). Fizyokrat düşünceden ve özellikle de Quesnay'dan büyük ölçüde etkilenen (Ölmezoğulları,1999,60) Smith, ilke olarak devlet müdahalesini reddeder (Üstünel,1994,90).

Fizyokratların doğal yasa düşüncesinden hareketle, bencil ve bireysel çıkarının peşinde koşan bireylerin, bir 'görünmez el' aracılığıyla tüm toplumun çıkarı doğrultusunda hareket edileceğini (Ölmezoğulları,1999,60) savunur. Söz konusu görünmez el ise piyasa düzeneği olmaktadır. Bu düşünce, liberalizmin özünü oluşturan temel hareket noktalarından biridir.

Adam Smith'den sonra da birçok iktisatçı benzer görüşleri savunmayı sürdürmüşlerdir. Bunlardan biri de David Ricardo'dur. Ricardo'nun en önemli

katkısı, emek-değer teorisidir. Bu teoriye göre bir malın değerini o malın üretimi sürecinde harcanan çaba yani emek belirler. Üretime katkıda bulunan ‘kapital’ aslında emeğin birikmiş halinden başka bir şey değildir (Üstünel,1994,91).

Ricardo’nun bir diğer katkısı, ‘rant teorisi’dir. Azalan verimler yasasına dayandırdığı teorisinde Ricardo, sanayide sabit ya da artan getiri söz konusu olsa dahi tarımda azalan verimler yasasının devrede olacağını (Ölmezoğulları,1999,65) öne sürmüştür. Bunun nedeni toprakların farklı kalitede olmasıdır.

‘Karşılaştırmalı Üstünlükler Kuramı’ da Ricardo’nun bir başka katkısıdır. Buna göre her ülke, üretiminde daha fazla avantaja sahip olduğu ürünleri üretmeyi tercih etmelidir. Bu teori özellikle uluslararası iktisadın gelişimine katkı sağlamıştır.

Diğer önemli düşünürlerden bir olan J. S. Mill ise özellikle devletin konumu bakımından diğer klasikçilerden ayrılmaktadır. Mill’e göre ‘bırakınız yapınlar’ ilkesi sadece belli bir azınlığın mutluluğunu sağlar, serbest rekabetin açtığı yaralar ancak etkin devlet müdahalesi ile karşılanabilir (Sarica,1996,112). Özgürlükler konusunda da Mill’in diğer klasiklerden belli ölçüde ayrıldığı görülmektedir. Mill, gerektiğinde özgürlüklerin korunması adına devlet tarafından özgürlüklerin kısıtlanabileceği (Şaylan,2003,53) görüşünü savunmuştur. Ancak bu düşüncesi, devlet müdahalesinin meşrulaştırılması ve liberal serbestliğin reddi noktasına ulaşmamıştır.

Malthus, ülkelerin nüfusları ile gereksinimleri arasındaki ilişki üzerinde yoğunlaşmıştır. Malthus, “Nüfus Üzerine Deneme” adlı eserinde, dünyadaki gıda maddeleri artış hızının nüfusun artış hızının çok gerisinde kaldığı tezini savunmuştur (Ölmezoğulları,1999,67). Bu duruma karşı getirdiği öneri ise nüfus artışını belli düzeylerde tutacak önlemlerin alınmasıdır.

Görüldüğü üzere klasikler arasında tam bir görüş birliği olmamakla birlikte, belli temel ilkelerde uzlaşa sağlanmaktadır. Bireysel özgürlüklerin korunması ve geliştirilmesi, devlet müdahalesinin en aza indirilmesi, fırsat eşitliğinin sağlanması ve kişiler arası ilişkilerde adalet konularında ortak düşünceler geliştirilmiştir. Bu temel ilkeler, araştırmamızın ileriki bölümlerinde de ayrıntılı olarak ele alındığı üzere, liberalizmin temel değerlerini oluşturmaktadır.

Özgürlüğün tanımı ve kapsamı konusunda tam bir uzlaşa sağlanamasa da özgürlüklerin korunması ve devletin asli işlevinin bu özgürlükleri korumak ve

geliştirmek olduğu konusunda bir oydaşım söz konusudur. Bu noktada devletin müdahale edebilmesini de öngörmektedirler.

Devletin asli işlevleri konusunda, devlete yüklenen bir diğer görev ise bireylerin kar anlayışları ile bağdaşmayan ve ekonomik güçlerini aşan başlıca üç konuda devletin sorumluluk almasıdır. Bu alanlar, adalet, savunma ve bayındırlık hizmetleridir (Ölmezoğulları,1999,61). Aslında bu görüşle birlikte devletin görev alanı ve içinde kalması gereken sınırlar da belirlenmiş olmaktadır.

Toplumsal adalet konusunda klasikler, bireyin çıkarını ve bunu nasıl gerçekleştireceğini en iyi kendisinin bildiği düşüncesinden hareketle, gelir dağılımına ve malların nasıl ve kimlere satılacağı konularına adalet düzeneğinin müdahalesini reddederler (Gül,2004,29–30). Klasiklere göre adalet, herkes için sonuçların eşit olmasından çok, adil ve oydaşım sağlanmış belli ilkeler ve değerler sorunudur (Gül,2004,29).

Yukarıda genel anlamda açıklamaya çalıştığımız klasik liberal görüş, yirminci yüzyılın ilk çeyreğinin sonuna kadar önemli ölçüde ülkelerin ekonomik ve siyasal yapılanmalarını etkilemiş, hatta onlara yön vermiştir. Bir başka ifadeyle, başta İngiltere, Fransa, Almanya gibi Avrupa ülkeleri olmak üzere, devlet politikası olarak uygulanmıştır.

Klasik liberal görüşün uzunca bir süre geçerliliğini koruması ve uygulanması, temelde üç önemli etkenin varlığı sayesinde olmuştur. Sanayi Devrimi ile başlayan hızlı ekonomik kalkınma süreci, ABD uygulamasında görülen başarı ve emperyalist politikaların getirisi (Ölmezoğulları,1999,74).

Ancak bu tablo, liberalizmin barındırdığı içsel sorunları, çelişkileri ve bunların yarattığı toplumsal sorunları gizlemeye yetmemiştir. Yalnızca belli bir dönem geciktirmiş ya da kabul edilebilir düzeyde tutmuştur. Oysa liberalizm, temelde birtakım çelişkileri ve bunalımları içinde barındırmaktadır.

Kapitalist sistemin temel çelişkisini Kerov (1995,24) şu şekilde ifade etmektedir. Sanayide ve tarımda görülen büyük gelişme ve büyüme, binlerce işçinin bir arada çalışmasını gerektiren çalışma alet ve yöntemlerini gerektirmektedir. Bu durum, üretimin toplumsallaşmasını doğurur ancak, üretim araçlarının özel mülkiyeti gereği, milyonların toplumsal emeğinin ürünü, birkaç kapitalist tarafından gasp

edilir. Üretimin toplumsallaşması ile üretim araçlarının özel mülkiyeti birbiri ile çatışma halindedir. Bu da sistemin en büyük çelişkisini oluşturmaktadır.

Liberalizmin öngörülerine üzerine kurulan kapitalist sistem, uygulanmaya başlandığı dönemin başlarından itibaren belli ekonomik ve sosyal bunalımları da beraberinde getirmiştir. 1815’de İngiltere’de ortaya çıkan bunalım bunlardan ilki olmuştur (Ölmezoğulları,1999,71). Daha sonraki dönemlerde 1836’da Amerika’ya da sıçrayan bunalımı, 19. yüzyılın sonlarında ve 20. yüzyılın başlarında meydana gelen pek çok bunalım izlemiştir. Bu bunalımların ortak özelliği, bunların “üretim fazlası bunalımları” olmalarıdır (Kerov,1995,24). Aslında ekonomik nitelikli görünen bu bunalımlar, sebepleri açısından, toplumsal bunalımların da nedeni olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bu durumu Ölmezoğulları (1999,71–72) şu şekilde ifade etmektedir: Teknolojik gelişmeye koşut olarak, üretimdeki büyük artış ve üretim, yeterli pazar bulamamaktadır. Bunun nedeni de düşük ücretlerle yaşamak durumunda olan geniş halk yığınlarındaki satın alma güçlüğüdür. Daha açık bir ifadeyle, bir yandan teknolojik gelişmenin sağladığı olanaklar, diğer yandan emeğin sömürülmesi ile üretim maliyetlerinin düşürülmesi sonucu elde edilen artı ürün, aynı nedenle alıcı bulamamaktadır. Çok düşük ücretlerle çalıştırılan halk yığınları, satın alma gücünden yoksundur ve üretilen ürün elde kalmaktadır.

Bu durum, bir süre sonra üretimin yavaşlatılmasına neden olur. Bu kez ilk tasfiye edilen unsur olan emek gücü olduğundan işsizlik baş göstermekte, bu da bunalımı derinleştirmektedir. Kerov (1995,25), aşırı üretime dayalı ekonomik bunalımların kaynağını yukarıda belirttiğimiz, kapitalizmin temel çelişkisine dayandırmaktadır. Bu temel çelişkiyi, proloterya ile burjuvazi arasındaki uzlaşmaz sınıf karşıtlığı ile açıklayan Kerov (1995,25), bu sürecin, sınıf savaşımını şiddetlendirdiğini ve geniş halk yığınlarını harekete geçirdiğini belirtir.

Ayrıca, yönetsel, ticari ve teknik yapıların yeni üretim biçimleri ile uyumsuzluğunun da ekonomik bunalımlar üzerinde etkili olduğu görülmektedir. Para ve banka kurumları yetersiz kalmakta, devlette bunalımlarla etkin mücadele etme araçlarından yoksun bulunmaktadır (Ölmezoğulları,1999,72). Burada da liberal düşüncenin bir başka çelişkisi ortaya çıkmaktadır. Liberal düşüncede devlet, dar bir alana hapsedilmiş ve ekonomiye müdahalesi engellenmiştir. Ekonominin ‘gizli el’

yardımıyla düzen altında olacağını varsayan liberalizm, kendi iç çelişkilerinin yarattığı bunalımlardan çıkış için bir B planı hazırlamamıştır.

Tüm bu ekonomik ve sosyal bunalımlar, özellikle yirminci yüzyılın başlarından itibaren, daha önceden tartışmasız doğru kabul edilen ve devlet politikası olarak uygulanan liberalizmin tartışmaya açılmasına neden olmuştur. Özellikle 1929 yılında patlak veren büyük ekonomik bunalımı, ekonomide büyük değişimlere milat olmuştur. Araştırmamızın izleyen bölümü, 1929 yılındaki bunalımla birlikte ortaya çıkan, 'refah devleti', 'sosyal devlet' ya da 'müdahaleci devlet' olarak adlandırılan yeni bir ekonomik yapılanmanın ortaya çıkışını ve gelişimini konu edinmektedir. Bu süreç, aynı zamanda, liberalizmin büyük ölçüde dönüşüm geçirdiği ilk dönemdir.

2.1.6. Keynesyen Ekonomik Model ve Sosyal Devlet

19. yüzyılın sonları ile 20. yüzyılın başında yaşanan sosyal ve ekonomik gelişmeler, hem siyasal, hem toplumsal, hem de ekonomik yapılanmada önemli etkiler yaratmıştır. Yukarıda değindiğimiz ekonomik bunalımlar, 'bırakınız yapsınlar'cı politikalar, toplumda büyük eşitsizliklere ve doğal olarak da derin toplumsal gerilimlere yol açmıştır (Şaylan,2003,73).

Bunun yanında, bu dönemde meydana gelen ekonomik krizler, devletin ekonomiye etkin müdahale araçlarını geliştirmesi zorunluluğunu ortaya çıkarmış, devletin ekonomiye müdahalesinin eşitliği sağlamak için gerekli olduğu düşüncesinin yaygınlaşmasına neden olmuştur (Gül,2004,31).

Yeni yüzyılın başlarında, daha önce kapitalizmin başarılı görünmesini sağlayan emperyalizm, ülkeler arasındaki pazar bulma yarışındaki rekabeti körükleyerek I. Dünya Savaşı'nın patlak vermesine neden olmuştur (Ölmezoğulları,1999,77).

Ortaya çıkan bu siyasal, sosyal ve ekonomik sorunlar, belli bir dönem tartışılmaz bir biçimde uygulanan liberal politikaların sorgulanmasına, hatta eleştirilmesine neden oldu. Özellikle ekonomide meydana gelen gelişmeler, 'gizli el'in yetersizliğini gözler önüne serdi ve devletin müdahalesinin zorunluluğunu ortaya koydu.

Toplumsal sınıflar arasında meydana gelen gerilimler de devletin kurumsal yapısını ve işlevlerini önemli ölçüde etkiledi. Devletin temel işlevi mevcut toplumsal

yapının yeniden üretimi olarak algılandığından, bu gerilimler, devletin yasa ve düzen işlevinin ön plana çıkmasına ve giderek ağırlık kazanmasına neden oldu (Şaylan,2003,73).

Bu dönemde toplumsal gerilimlerin yarattığı siyasal yapılanmada yeni oluşumların varlık göstermeye başladığı görülür. Toplumsal sınıflar arasındaki kutuplaşma derinleşir. 1848 yılında yayımlanan Komünist Manifesto, bu durumun en önemli göstergelerinden biridir. Bu dönemde yaygınlaşan işçi hareketleri ve yeni ideolojik oluşumlar, devletin yapısındaki değişime kaynaklık eden önemli unsurlardan biri olarak değerlendirilmelidir.

Örneğin, 19. yüzyılın sonlarında İngiltere’de ortaya çıkan, Sidney, Beatrice Webb, G. Bernard Shaw gibi aydınlar tarafından geliştirilen Fabian Hareketi, pazarın serbestçe işleyişinin toplumsal eşitsizliklere yol açtığı düşüncesinden hareketle, devletin adil ve eşitlikçi bir toplum için ekonomik yaşama müdahale etmesi gerektiğini ileri sürmüşlerdir (Şaylan,2003,78). Bu düşünce akımı, İngiltere’de önemli ölçüde kabul görmüş ve siyasal yaşamı ve uygulamayı etkilemiştir (Şaylan,2003,78).

Devlet müdahalesini gerekli kılan bir diğer unsur, I. Dünya Savaşı’dır. Savaş döneminde devletler, ağır sanayi ürünlerinin alıcısı konumuna gelmişlerdir. Büyük miktarlara ulaşan bu harcamaların yapılması, harcamaların karşılanması için para basılması fiyat istikrarını bozmuştur. Bu müdahalenin Savaş sonunda son bulacağı düşüncesi egemen olmasına rağmen Savaş, kapitalizmin liberal döneminin sonu olmuştur (Ölmezoğulları,1999,78–79).

I. Dünya Savaşı’nın bitiminin ardından ekonomik sosyal bunalımlar artarak devam etmiştir. 1929 yılındaki Büyük Bunalım’a kadar geçen sürede bu bunalımlar belli ölçüde dizginlenebilmiş ancak alınan önlemler bağıra bağıra gelen bunalımı sadece bir ölçüde geciktirebilmekten öteye geçememiştir.

Büyük Buhran olarak da adlandırılan ekonomik bunalım, 24 Ekim 1929’da, New York Borsası’nda yaklaşık 16 milyon hisse senedinin %50 ile %90 arasında değer kaybetmesi ile patlak vermiştir. Bankaların felaketi önlemek için yüksek miktarda hisse senedi alımı yoluna gitmesi olumsuz sonuçlanmış ve bankaların iflasına neden olarak bunalımı hızlandırarak derinleştirmiştir (Şaylan,2003,85).

Kısa sürede diğer ülkelere de sıçrayan bunalım, 1930'dan sonra giderek şiddetlenen bir hal almıştır. Ortaya çıkan işsizlik ve üretimdeki düşüş, yeni iflaslara neden olmuş ve yatırımları giderek düşürmüştür (Ölmezoğulları,1999,80). Bu bunalımın yarattığı toplumsal ve siyasal gerilimlerin, belli ölçüde, II. Dünya Savaşı'na giden yolda belirleyici rol aldıklarını söylemek de olasıdır (Şaylan,2003,86).

Bu bunalıma karşı klasik liberalizmin getirebildiği tek çözüm beklemek ve gizli elin her şeyi düzeltmesini görmektir. Bu bekleyiş, var olan krizi derinleştirmekten öteye gitmiyordu. Gizli elden umut kesilince önlem alma yoluna gidildi. İlk alınan önlem, 'Ortodoks ekonomi kuramı' doğrultusunda pazar düzeninin işleyişini engelleyen ya da kısıtlayan kurumsal yapıların tasfiyesi oldu (Şaylan,2003,89). Üretimin canlandırılması için maliyetlerin düşürülmesi ve ücretlerin kısılması gerekiyordu. Pazar işleyişinin önündeki engel olarak da sendika, toplu sözleşme gibi kurumlar görülüyordu. Ancak doğal olarak bu önlemlerde ekonomik ve sosyal bunalımı derinleştirmekten başka bir işe yaramadı.

Bu dönemde dikkat çeken ve başarıya ulaşan ilk önlem ise 1933 yılında Amerika'da Başkan Franklin Roosevelt tarafından uygulamaya konulan 'New Deal' politikaları olmuştur. Devlet müdahalesini öngören bu politikaya göre, kamu ve özel sektörün etkin müdahalesi ile vergiler ve harcamalar yoluyla talebin canlandırılması öngörülmüştür (Ölmezoğulları,1999,82).

Bu politikalar çerçevesinde, tarımsal ürün arzı sınırlandırılmış, fiyat endeksi yükseltilmiş ve bu sayede çiftçilerin alım gücü yükseltilmiştir. Sanayide, işçi ücretlerinde artış sağlayacak biçimde sendikal haklar tanınmıştır. Ekonomiyi canlandırmak için, büyük kamu projeleri devreye sokulmuştur (Ölmezoğulları,1999,82). Yani devlet, yol yapımı, okul, hastane yapımı gibi projeleri devreye sokarak harcama yapmış ve ekonomiyi canlandırmaya çalışmıştır.

Bu politikalar ile devlet, her türlü ekonomik ilişkiyi düzenleyici bir konuma gelmiş, ülkenin mali denetimini de Wall Street'ten Washington'a taşımıştır (Şaylan,2003,92). Alınan bu önlemler belli ölçüde sonuç vermiştir. İşsizlik tam anlamıyla çözülmese de talep yükseltilmiş ve üretim hacmindeki düşüşün önüne geçilmiştir (Ölmezoğulları,1999,82).

Meydana gelen ekonomik ve sosyal bunalımların düşünce dünyasına da önemli etkileri olmuştur. Özellikle bu dönemde ortaya çıkan ve işçi hareketlerini temel referans alan sosyalist düşünce akımının gelişimi, siyasal yapılanmayı önemli ölçüde etkilemiştir. Bunun yanında ekonomik anlamda getirilen eleştiriler de hem ülkelerin ekonomik yapılanmasına hem de düşünsel yapısına doğrudan etkide bulunmuştur.

Özellikle J. M. Keynes, 1936 yılında yayımlanan eseriyle klasik liberal anlayışa tam bir meydan okuma anlamı taşıyan açıklamalar sunmuştur. Ekonominin yalnızca tam istihdamda dengede olacağını iddia eden klasiklerin bu görüşünü tamamen reddetmiştir. Ekonominin eksik istihdamda da dengede olabileceğini ortaya koymuş, devletin görevini de ekonomi tam istihdama ulaşana dek harcama yaparak ekonomiyi yönlendirmek olarak açıklamıştır (Üstünel,1994,104).

Keynes'in 1936 yılında ortaya attığı bu görüşler, özellikle II. Dünya Savaşı'nın ardından pek çok ülkede uygulama alanı bulmuştur. Ekonomide etkin devlet müdahalesini öngören bu politikalar, piyasa düzeneği ile birlikte planlama uygulamaları ile birlikte ekonomileri düzenlemiştir ve 1970'li yıllara kadar uygulanmıştır (Ölmezoğulları,1999,87-88).

Uygulanan bu politikalar, yazında 'refah devleti' ya da 'sosyal devlet' olarak adlandırılan yeni bir devlet örgütlenmesinin oluşmasına neden olmuştur. "Kapitalizmin iradesi dışında, objektif koşulların bir ürünü olarak, ortaya çıkmış olan... sosyo-politik örgütlenme sistemi" olarak tanımlanan (Sarıca,1996,206) bu yapılanmada, devletin ekonomide düzenleyici ve yön verici olarak yer aldığı, ekonominin önceden belirlenen planlara göre yönlendirildiği ve bireylerin sosyal hak ve özgürlüklerinin korunduğu bir sosyo-ekonomik düzen söz konusu olmaktadır.

Genel olarak refah devleti, devletin, toplumun tamamına belli düzeyde asgari yaşam düzeyinin sağlanması, sosyal adalet ve sosyal güvenlik gibi alanlarda sorumluluk yüklenmesi (Ölmezoğulları,1999,103) anlayışına dayanır. Özellikle İkinci Dünya Savaşı ile 1970'li yıllar arası dönemde geniş uygulama alanı bulan bu anlayış, yukarıda değinmeye çalıştığımız sosyal ve ekonomik koşulların bir sonucu olarak değerlendirilmektedir.

Yirminci yüzyılın başlarından itibaren bireysel özgürlük ve negatif devlet üzerindeki geleneksel liberal vurgunun yerini 'toplumsal özgürlük' ve aktif devlet

anlayışının yerleşmesi (Erdoğan,1998,12) ile ortaya çıkan refah devletine giden yolda önemli bir etken olarak görünen bir başka konu, Keynesyen ekonomik devrimin düşünsel yapıya etkisidir. Keynes'in ortaya koyduğu ekonomik model, 1950'li ve 1960'lı yıllarda, siyasal yapılanmaya da doğrudan etkide bulunmuştur. İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde Marksist olmayan sol, bir başka ifade ile o dönemde gelişen ve yaygınlaşan sosyal demokrat düşünce, Keynesci analizleri temel dayanak noktası olarak kabul ederek adil, eşitlikçi ve demokratik bir toplum düzenine ulaşılabileceğini savunmuştur (Şaylan,2003,98).

Bu dönemde iktidara gelen sosyal demokrat partilerin uygulamaları, refah devletini geliştiren ve dizgeselleştiren bir etken olmuştur. Siyasal açıdan bu dönüşüm, dönemin sahip olduğu koşullarla da yakından ilişkilidir. İkinci Dünya Savaşı'nın ardından dünyanın almış olduğu yeni yapı, iki kutuplu bir hal almıştır. Savaş'tan önce kapitalist dünyada tek rakip SSCB iken, Savaş sonrası dünya tam olarak iki kutuplu bir yapıya bürünmüştür.

'Doğu Bloğu' olarak adlandırılan, sosyalizme dayalı devlet yapılarına sahip olan ülkeler, sayıca artmış ve ekonomik anlamda büyük başarılarla imza atmaya başlamıştır. Bu durumun karşısında kapitalist blok, siyasal ve ekonomik işleyişini tamamen sosyalizme endekslemiştir (Ölmezoğulları,1999,98). Kısaca bu dönemde üretilen politikalar, sosyalizm/komünizm karşıtlığı temellidir demek yanlış olmayacaktır. Komünizm tehdidi, bu politikalara yön vermiştir.

Tam bu dönemde kurulan ve hızla yayılan sosyalist ya da komünist partiler yükseliştedir. Siyasal yapılanmada esen bu sosyalizm rüzgârı, sistemi kendisini sorgulamaya itmektedir. Refah devleti, aynı zamanda sert esen sosyalizm rüzgârına karşı bir set görevi de görmüştür. Bir yandan kapitalizmin doğası gereği yarattığı sosyo-ekonomik sorunların ve gerilimlerin bir miktar törpülenmesi, diğer yandan da sosyalizmin insanlara vaat ettiği adil, eşitlikçi ve özgürlükçü dizgeye bir alternatif teşkil etmesi nitelikleriyle refah devleti, komünist tehdide karşı bulunmaz bir siper vazifesi de görmüştür.

Sosyal, ekonomik ve siyasal açıdan yaşanan bunalımların, gerilimlerin ve değişimlerin bir ürünü olarak ortaya çıkan refah devleti uygulamalarına ilk olarak 19. yüzyılın başlarında rastlanmaktadır. 1810 yılında Prusya'da uygulamaya konulan bir tüzükle yoksullara yardım edilmesi konusunda hukuksal düzenlemeler yapılmıştır.

1870'li yıllarda Bismark döneminde, iş kazaları konulu düzenlemeler yapılmıştır (Gül,2004,145). Bu düzenlemelerin önemi, sosyal güvenlik konusunda yapılan ilk düzenlemeler olması ve ileride yerleşecek olan refah devleti uygulamalarının başlangıcı kabul edilmeleridir.

Bunların ardından yapılan pek çok düzenleme, sosyal politikaların yavaş yavaş geliştiğinin birer göstergesi olmuştur. İngiltere'de 1908 yılında çıkarılan yasa, emeklilik uygulamasının başlangıcı olmuştur (Gül,2004,146). 1911 yılı Sigorta Yasasının çıktığı yıldır. Aynı yıl Danimarka'da işsizlik sigortası uygulaması başlatılmıştır (Gül,2004,146).

Birinci Dünya Savaşı ile birlikte, ekonomik alandaki müdahaleci uygulamalar artarak devam etmiş ancak, sosyal nitelikli politikalar, önemli ölçüde askıya alınmıştır. İki savaş arası dönemde yaşanan gelişmeler, yukarıda değindiğimiz üzere, ekonomiye devlet müdahalesinin yaygınlaştığı, klasik liberal görüşe inancın giderek azaldığı, sosyal beklenti ve ihtiyaçlara cevap verecek düzenlemelerin yapıldığı ve sol düşüncenin güçlendiği bir sürecin anahtarı olmuştur.

Böyle bir sürecin ürünü olan refah devleti anlayışının devlet yapılanmasına yansımaları, bir başka ifade ile devletin belirleyici işlevleri, Gül (2004,150) tarafından şu şekilde özetlenmektedir:

- (1) Devletin yoksullara ve bakıma muhtaç olanlara yönelik yardımları doğrudan yürütmesi;
- (2) Devletin kişi refahındaki rolü göz önüne alınarak, eğitim ve sağlığı da refah kapsamına alması;
- (3) Devletin tam istihdamı sağlaması;
- (4) Devletin temel sanayi dallarını –enerji, haberleşme, ulaşım ve altyapı- ulusallaştırılması;
- (5) Devletin serbest piyasanın ürünü olan gelir dağılımındaki eşitsizlikleri, adaletli bir gelir dağılımına göre vergilendirmesi (artan oranlı olarak) ve sosyal sigortacılık dizgesini tüm yurttaşlara sunarak risklere karşı korunması;
- (6) Devletin kadınlar, azınlıklar, göçmenler gibi toplumda dezavantajlı olanlara yönelik pozitif ayrımcılık programları geliştirip uygulaması.

Bu yeni yapılanmada devletin rolü ya da devlete yüklenen işlevler açısından da bir farklılaşma olduğu görülmektedir. Liberalizmin devleti hapsettiği dar alan, bu yapıda çözülmüştür. Artık devletin temel işlevi, kamu ya da özel kim tarafından üretilirse üretilsin, üretilen mal ve hizmetlerin adil, eşitlikçi bir biçimde paylaşılmasını sağlamak olmuştur (Şaylan,2003,93–94).

II. Dünya Savaşı sonrasında Avrupa’da yaygın olarak uygulanmaya başlanan refah devleti anlayışının en etkin şekilde uygulandığı ülkelerden biri hiç kuşkusuz Fransa’dır. Bu ülkede sosyal devlet modelinin tüm unsurları ile uygulanabilmesinin nedeni, ekonomik yaşamda devletin önemli bir role sahip olması yönünde güçlü bir devlet geleneğinin Fransa’da yaygın olmasıdır (Ölmezoğulları,1999,107). Fransa’daki müdahaleciliğin niteliği “yol gösterici planlama” olmuştur. Planlama, ekonomik bunalımların engellenebilmesi için bir araç olarak değerlendirilmiştir. Sonuç olarak bu dönemde Fransa ekonomisi %4,7 büyümüş, devlet, ekonomik yaşamda düzenleyici rol oynamıştır (Ölmezoğulları,1999,107).

Devletin ekonomiye müdahalede bulunması Fransa’da planlama ile sağlanırken İngiltere’de devletleştirme ve ulusallaştırma politikalarıyla gerçekleştirilmiştir. Savaş sonrası yapılan seçimlerde iş başına gelen İşçi Partisi, uygulamaya koyduğu Beveridge Planı ile köktenci önlem ve düzenlemeleri uygulamaya koymuştur (Şaylan,2003,115).

Bu Planla, özel kesim tarafından iletilmekte olan pek çok kesim ulusallaştırılmıştır. Buna gerekçe olarak da çalışanların sömürülmesinin ve işletmelerin kapanarak işsizliğin artmasının önüne geçme düşüncesi gösterilmiştir (Şaylan,2003,116). Beveridge tarafından ortaya konulan planda yer alan pek çok uygulama, diğer ülkelerde de yankı uyandırmıştır. Özellikle sosyal sigorta konusundaki uygulamalar, ABD, İsviçre, Belçika gibi ülkelerde etki yapmıştır (Ölmezoğulları,1999,109).

Müdahaleci devlet anlayışı açısından son derece önemli olan bir uygulama da Federal Almanya’da hayata geçirilen “Sosyal Piyasa Ekonomisi”dir. Bu politika ve bu politikanın uygulaması, iki açıdan önem taşır. Birincisi; Almanya, II. Dünya Savaşı sonrası dönemde gösterdiği gelişme ile Avrupa’nın ekonomik lideri haline

gelmiştir. İkincisi; bu model, serbest piyasa ekonomisi ile devlet müdahalesinin birlikte uygulandığı bir modeldir (Ölmezoğulları,1999,109).

Bu iki neden, Almanya uygulamasının önemini ortaya koymaktadır. Sosyal piyasa ekonomisi olarak adlandırılan bu sistemde, devletin müdahalesinin temel gerekçesi piyasa işleyişinin sağlanması ve korunmasıdır. Temel hareket noktasının bu olması, bu modelin neo-liberal politikalara kaynaklık ettiği şeklinde yorumlanmasına neden olmaktadır.

Refah devleti uygulamalarının en başarılı ve yaygın biçimde uygulandığı yerler İskandinav ülkeleridir. Devletin ekonomiye etkin müdahalesi, İskandinav ülkelerinde, Keynes'ten önce de dile getirilmiş bir yaklaşımdır. Bertil Ohlin, Gunnar Myrdal gibi kuramcılar, bu düşüncenin öncüleri olarak kabul edilir (Şaylan, 2003,116). İskandinav modelinin özelliği, diğer uygulamalardan farklı olarak, ulusallaştırma ya da kamulaştırma gibi yöntemlerden çok toplumsal refahı arttırmaya yönelik hizmetlerin verilmesidir. Yani devlet, üretimi arttırıcı önlemlerden çok tüketim alanında yoğunlaşmaktadır (Şaylan,2003,116).

Görüldüğü gibi refah devleti anlayışı, ülkeden ülkeye bazı değişikliklere uğramakla birlikte, temelde devletin ekonomideki rolünün ve işlevinin yeniden tanımlanması bakımından yoğun biçimde harekete geçirilmiştir. Bu politikalar, Avrupa ülkeleri ile sınırlı kalmamış, ABD'den Kanada'ya, Avustralya'ya kadar uzanan geniş bir uygulama alanına kavuşmuştur.

1970'li yıllara kadar yoğun biçimde uygulanan sosyal devlet anlayışı, devletin ekonomiye etkin müdahalesi temeline dayanan, toplumun toplam refahını arttırıcı, gelir dağılımında adalet sağlamaya yönelik ve kapitalizmin doğurduğu eşitsizlikleri giderme amacı taşıyan bir yapıya sahiptir. 1970'li yıllarla birlikte çeşitli nedenlerle bu yapı, çözülmeye başlamıştır. Araştırmanın izleyen bölümü bu süreçte ayrılmıştır.

2.1.7. Sosyal Devletin Tasfiye Süreci ve Neo-Liberalizm

II. Dünya Savaşı sonrası döneme damgasını vuran sosyal devlet uygulaması, 1970'li yıllarla birlikte çözülmeye başlamıştır. 1960'lı yılların sonlarından itibaren Keynesyen ekonomik model sorgulanmaya başlamıştır.

Ekonomik göstergelerdeki gelişimin yavaşlaması, ekonominin durağanlaşması, bu durumun en önemli nedenlerindedir.

1973 yılında patlak veren Dünya Petrol Bunalımı, söz konusu ekonomik yapılanmaya getirilen eleştirilerin yaygınlaşmasına neden olmuştur. Sosyal devleti bu duruma sürükleyen çeşitli sosyal, ekonomik ve siyasal gelişmeler bulunmaktadır. Bunların en önemlisi hiç şüphesiz makro ekonomik göstergelerdeki görece gerilemedir.

Ancak bu nedenlere değinmeden önce bir gerçeğin vurgulanması gerekmektedir. Liberalizmin düşünsel kaynaklık yaptığı kapitalizm, bunalımlarla var olan ve bu bunalımlar sayesinde kendi dönüşümünü sağlayan bir yapıya sahiptir. Sosyo-ekonomik bunalımların getirdiği toplumsal, siyasal ve ekonomik değişimler, devletin de dönüşmesini, yapısal değişimlere uğramasına neden olmaktadır.

İşte sosyal devleti bir anlamda açmaza sürükleyen bunalımlar da aslında kapitalist ekonomik yapılanmanın yapısal özelliklerinden kaynaklanmaktadır. Keynesyen ekonomik yapının uygulandığı ilk dönemlerde gerçekleşen ekonomik büyüme ve refah artışı, bir süre sonra yavaşlamaya başlamış, ardından ekonomik durgunluk baş göstermiştir.

İlk olarak bunalımının ABD’de başladığını söylemek, kanımızca yanlış olmayacaktır. 1970’li yıllarla birlikte Amerika’da görülen ekonomik durgunluk, hatta belli ölçüde gerileme, kapitalizmin yeni bir bunalımla yüz yüze olduğunun açık bir göstergesi olmuştur.

Şaylan (2003,119–120), Amerika’daki ekonomik bunalımın nedenleri konusunda var olan çeşitli görüşleri sıralamaktadır Buna göre kimileri bu bunalımı savaş sonrası dönemde güçlenen Avrupa ve Japon ekonomilerine karşı ABD ekonomisinin rekabet gücünü yitirmesine ve komünizme karşı dünyanın jandarmalığını üstlenmesi nedeniyle yaptığı savaş harcamalarına bağlamaktadır.

Bazı ekonomistlere göre bunalımın nedeni, ekonomideki verimlilik artışının durması ya da azalmasıdır. Kimileri ise neden olarak refah devletinin kendisini göstermiş, pazara müdahale edilmesinin, kaynakların bir bölümünün verimsiz kullanılmasına neden olduğunu iddia etmişlerdir.

Nedenler üzerinde tartışmalar bir yana, bunalımın yarattığı ekonomik, sosyal ve siyasal sonuçlar, sosyal devlet yapılanmasının tasfiyesine kadar giden bir

sürecin başlangıcı olmuştur. Ekonomik durgunluk ve enflasyonun baş göstermesi ekonomik yapıya olumsuz etkide bulunmuştur. 1973 ve 1978 yıllarında ortaya çıkan Petrol şokları ile de bunalım yaygınlaşmıştır (Şaylan,2003,120). Ekonominin hızla büyüdüğü, işsizliğin azaldığı ve toplam refahta artış yaşandığı dönemlerde hiçbir sıkıntıya neden olmayan sosyal nitelikli devlet harcamaları, ekonomik durgunluk, enflasyon ve işsizlik ortamında göze batmaya başlamıştır (Ölmezoğulları,1999,112).

Ekonomik yapılanmada yaşanan sıkıntılı ortam, çeşitli eleştirilerin yüksek sesle dile getirilmesine olanak tanımıştır. Durgunluk döneminde, yapılan devlet harcamalarına yönelik eleştiriler artmış, Keynesyen ekonomik modelin sorgulamaya açılması söz konusu olmuştur.

Keynesyen ekonominin öngörülerine göre belli bir düzeydeki enflasyon, tam istihdamı sağlamanın bir bedelidir. Ancak bu dönemde, enflasyonla birlikte işsizliğin de artış göstermesi, yani stagflasyon ortamı, Keynesyen ekonomik modelin yetersiz kaldığı yolundaki eleştirileri (Ölmezoğulları,1999,113) beraberinde getirmiştir.

Amerika'da etkili olan ekonomik bunalım, yukarıda da belirtildiği üzere, 1973 Dünya Petrol Bunalımı ile birlikte diğer ülkelere de sıçramıştır. İngiltere'de önemli ölçüde etki yapan bu bunalım, IMF'nin İngiltere'ye açacağı krediye karşı kamu harcamalarını kısması şartını öne sürmesi nedeniyle, sosyal nitelikli kamu harcamalarında 1976 yılında iki milyon sterlinlik bir azalma gerçekleşmiştir (Gül,2004,210). Bu dönemle birlikte sosyal devlet harcamalarında kısıntı yapılmasının başladığı görülür.

Benzer uygulamalar diğer pek çok Avrupa ülkesinde de gerçekleştirilmeye başlanmıştır. Sosyal devlet modelinin tam anlamıyla tasfiye sürecine girmesi ise 1970'li yılların sonları ile 1980'li yılların başından itibaren başlamıştır. Amerika'da Reagan, İngiltere'de Thatcher iktidarları ile dizgesel bir biçimde tasfiye sürecinin başladığı görülmektedir. Bu sürecin ülkemize yansması ise 1980 İhtilali sonrası dönemde ilk seçimlerde iktidara gelen Özal'ın uygulamaya koyduğu politikalarla gerçekleşmiştir.

1980'li yıllarla birlikte hemen tüm ülkelerde sosyal nitelikli devlet harcamalarının kısıldığı, devletin ekonomideki yeri ve rolünün değiştiği, ekonomik anlamda devletin küçültüldüğü, özelleştirme uygulamalarının yaygınlaştığı

görülmektedir. Bu uygulamalarla kapitalizm yeniden şekil değiştirmektedir. Yeni yapıda uygulanan politikalar, klasik dönemdeki piyasa ekonomisine belli ölçüde dönüş olarak nitelendirildiğinden ‘neo-liberal politikalar’ olarak adlandırılmaktadır. Yeni sağ olarak da adlandırabileceğimiz bu politikalar temelde, sosyal devletin eleştirilmesinden doğan ve çözümün yeniden piyasa düzeneğine dönüşle mümkün olabileceğini öngören bir düşünsel dayanağa sahiptir. Neo liberal politikaları Erdoğan (1998,14), “klasik siyaset ve iktisat teorisinin bir restorasyonu veya bir aslına dönüş hareketi” olarak değerlendirmektedir.

Tüm bunlar anlatılırken bir noktanın da vurgulanması gerekmektedir. Sosyal devlet modeline getirilen eleştiriler yalnızca 1970’li yıllarla birlikte ortaya atılan görüşlerle sınırlı değildir. Toplumcu ekonomi anlayışına getirilen eleştiriler, 1930’lu yıllarda kimi iktisatçıların eserlerinde de yer almıştır. Bu dönemlerde Ludvig von Mises ve daha sonra Frederich A. Hayek gibi iktisatçılar, böyle bir yapılanmayı eleştirmişlerdir.

Özellikle liberal düşüncenin önde gelen isimlerinden olan Hayek, merkezi planlamaya dayanan kolektivist ekonomilerin uzun vadede özgürlüğün tahrip edilmesine neden olacağını, böyle bir yapılanmanın kolektivist-sosyalist ekonomiye gidişin başlangıcı olacağını savunmuştur (Erdoğan, 1998,15).

Yeni sağ politikalar, ekonomide devlet müdahaleciliğine karşı bir tepki olarak ortaya atılmış olmalarının yanında üç temel sürecin birlikte var olması ile amacına ulaşabilecektir. Yapısal politikalarla ulaşılmaya çalışılan amaç, bir önceki dönemdeki kalkınmanın yerini almış bulunan ‘demokratikleşme’ kavramı, bunu sağlayacak üç temel süreç ise ‘küreselleşme’, ‘özelleştirme’ ve ‘yerelleşme’ dir (Güler,1999,7).

“Küreselleşme”, özellikle 1960’lı yıllarla birlikte dile getirilmeye başlanmış olan bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. “Yeni Dünya Düzeni” olarak da ifade edilen küreselleşme, tanımlanması zor bir kavramdır. Bu zorluğun temel nedeni, bu kavramın çok farklı boyutlara sahip olması ve bu farklı boyutlardan yola çıkılarak farklı tanımlamaların yapılabilmesidir.

Küreselleşme, bir yandan teknolojik gelişime koşturucu olarak bilgi akışkanlığının sağlanması ve iletişim olanaklarının gelişmesi ile dünyanın küçülmesi anlamı taşırken bir yandan da ekonomik anlamda sınırların kaldırıldığı, sermayenin

ve diğ er üretim faktörlerinin akışkanlık kazandı ğı bir dünya düzeni anlamı taşımaktadır. Hangi açıdan bakılırsa bakılsın bu süreç, toplumların siyasal, hukuksal, kültürel, ekonomik ve sosyal yapılarını etkilemektedir.

Toplumlara yaptı ğı bu etkiler göz önüne alınarak çeşitli şekillerde tanımlanan küreselleşme kavramı, temelde ekonomik bir yapılanmanın öngördüğü bir dünya düzeni olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu yapılanma da hiç şüphesiz kapitalizm olmaktadır.

Küreselleşme kavramı, çeşitli şekillerde ve çeşitli açılardan tanımlanmaktadır. Temelde küreselleşme, sermayenin uluslararasılaştırılması (Ölmezoğulları,1999,269) durumunu ifade eder. Yeni dünya düzeni olarak adlandırılan ve kapitalizmin bir dizge olarak dünyada zafere ulaşmış oldu ğu önkabulünden (Şaylan,2003,242) hareketle, sermayenin uluslararası dolaşımının engellerle karşılaşmaksızın sağlanmasını içeren bir sürecin adı olarak değerlendirilir.

Somut bir tanımlama yapacak olursak küreselleşme, “ulusal ekonominin tarihsel bir sınıflama olarak zayıfladı ğı, ulusal pazarların tek bir dünya pazarına eklemlendirildi ği, yalnızca üretken sermayenin değil, mali sermayenin de dolaşımının serbestleşti ği bir oluşumdur” (Ölmezoğulları,1999,269).

Küreselleşme ile ilgili yapılan tanımlar bazen dünya halklarının birbirine benzeme süreçleri ve buna ba ğlı olarak da tek bir küresel kültürün ortaya çıkması, bazen de toplumların, toplulukların ve kimliklerin kendi farklılıklarını ifade etme ve tanımlama süreci olarak şekillenmektedir (Keyman, Sarıbaş, 1998,9).

Ekonomik anlamda küreselleşme, ulusal ekonomilerin uluslararası sermayenin hizmetine açılması ile üretim faktörlerinin hiçbir engelle karşılaşmaksızın rahatça akışkanlık kazanmasıyla, tüm dünyanın tek pazar haline getirilmesi olarak tanımlanabilir.

Ancak küreselleşme, yalnızca ekonomik anlamda sınırların kalkması ile sınırlı kalmamış, teknoloji, iletişim gibi pek çok alana yayılmıştır. Bugün artık yalnızca sermayenin küreselleşmesinden, emeğin küreselleşmesinden değil, bilginin küreselleşmesinden, teknolojik küreselleşmeden ve daha pek çok alanda küreselleşme eğilimlerinden bahsedilebilir hale gelmiştir.

Siyasal anlamda küreselleşme, ulus devlet yapılanmalarının eski önemini yitirdiği, merkezi yönetim örgütlenmesinin yerini içeride yerel örgütlenmelere, dışarıda ise uluslararası kuruluşlara bıraktığı bir dünya düzenini ifade etmektedir.

Bu sürecin öncülüğünü sayıları birkaç yüz ile ifade edilen büyük uluslararası şirketler yapmaktadır. Elinde satılabilecek mal bulunanlar doğal olarak kurmaylık görevini üstlenmektedir. Dünya üzerinde satılabilir malların beşte dördünün bu şirketlere ait oldukları düşünüldüğünde (Aydoğan,2004,98), fotoğraf daha net hale gelmektedir.

Söz konusu küresel güçler, kurdukları düzenin devam etmesini ve yaygınlaşmasını da gözetmektedirler. Bunu yaparken özellikle yerel hükümetleri kullanan uluslararası şirketler, yerel karar alma mekanizmalarını yönlendirmektedir. Bunun en temel araçları hazırlanan uluslararası anlaşmalar (GATT, MAİ gibi) ve uluslararası kredilendirme kuruluşları (IMF, Dünya Bankası gibi) olarak görülmektedir.

Kredi kuruluşları ülkelere kullanılacak kredileri serbest bırakma koşulu olarak küresel sermayenin dolaşımının önünde engel olarak gördüğü ulusal koruma mekanizmalarını bertaraf edecek düzenlemeleri yapmayı öne sürmektedirler. IMF, Dünya Bankası, OECD,G7 gibi örgütler, tek tek devletleri ve devlet yönetimlerini ikna ederek onları kendi ekonomik yapılarını dünya ekonomisiyle bütünleştirmeye yönelik uyum önlemlerini almaya ikna etmeyi (Şaylan,2003,266) temel görev edinmiş görünmektedirler.

İmzalanan uluslararası ekonomik anlaşmalar ile de ülkelerin iç hukuklarına yansıtması zorunlu yasal düzenlemeler, uluslararası düzeyde gerçekleştirilmektedir. Bu anlaşmalardan ilki, kamu hizmetini uluslararası ticaretin konusu haline getiren, ortak kullanılan varlıklara ve kamu hizmetinin meta dışı alanlarına kapitalizmin nüfuz etmesini sağlayan ve sonuç olarak da kamu hizmeti ve kamu yararı yaklaşımlarını kökten değiştiren Hizmet Ticareti Genel Anlaşması(GATS)'dır (Bayramoğlu,2005,96).

Bu anlaşmanın temel özelliği, hizmet kesimindeki kuralların küresel düzeyde belirlenmesiyle hizmet kesiminin küresel rekabetçi piyasanın bir unsuru haline getirmesidir(Bayramoğlu,2005,96). Bir diğer önemli anlaşma, Dünya Ticaret Örgütü'nün aldığı kararların üye ülkeler açısından bağlayıcı olmasını sağlayan

Uyuşmazlık Çözümünün Prosedür ve Kurallarının Anlaşması (DSU) yani bilinen adıyla Tahkim sistemidir (Bayramoğlu,2005,96). Bu anlaşmaya göre ekonomik anlaşmazlıklar uluslararası düzlemde çözüme kavuşturulmaktadır.

Uluslararası Tahkimin en çok eleştirilen yanı uyuşmazlığın çözümü noktasında yerel yargının vermiş olduğu kararı dikkate almama yetkisidir. Yani karar alınırken o konuda yerel mahkemenin vermiş olduğu karar, Tahkim için bağlayıcı değildir. Dolayısıyla uyuşmazlığın taraflarından biri olan uluslararası şirket için de bir bağlayıcılığı yoktur.

Bunun yanında ABD'nin Seattle Eyaletinde görüşülen ve imzalanan MAİ (Çok Taraflı Yatırım Anlaşması) kararları da küresel gücün çıkarlarının korunması açısından son derece önemlidir. Bu anlaşma ile küresel sermayenin dolaşımının önündeki engeller büyük ölçüde kaldırılmış ve ulusal karar alma düzenekleri devre dışı bırakılarak yerine uluslararası örgütlerin geçmesi sağlanmıştır.

Görüldüğü gibi küresel güç, hem kural koyucu hem kuralların uygulanmasının denetleyicisi konumundadır. Sermayenin küresel düzeyde dolaşımının sağlanması ve güvence altına alınması, ülke ekonomilerine yön veren ekonomik ve siyasal kurumların dönüşümü ve 'Yeni Dünya Düzenine' eklemlendirilmesi ile mümkündür. Uluslararası ticaret anlaşmaları, uluslararası örgütler ve karar alma düzenekleri de bunu sağlama görevini üstlenmişlerdir.

Günümüz itibarı ile ekonomiden politikaya, kültürden iletişime, uluslararası ilişkilerden sportif faaliyetlere kadar her alanda temel belirleyici güç konumuna gelen ve tüm dünyaya yayılmış bulunan bu örgüt ağı, mali olanakları, yaptırım gücü ve propaganda yetenekleriyle, ulusal bilinçten yoksun ülke yöneticileri için gerçek bir caydırıcı güç konumuna yükselmiş bulunmaktadır (Aydoğan,2004,490). Bu yapısıyla da yönlendirici olmaktan öte yön verici niteliğe bürünmüştür.

Görüldüğü üzere çok çeşitli açılardan bakılarak çeşitli şekillerde tanımlanabilecek olan küreselleşme, toplumsal yaşamın her alanına yaptığı doğrudan etkilerle önem kazanmış bulunan bir kavramdır. Küreselleşmeyi, "Batı'nın, altyapısıyla ve üstyapısıyla tüm dünyaya yayılması" olarak tanımlayan Oran (2001,4), altyapı olarak kapitalizmi, üstyapı olarak da akılcılık, laiklik ve demokrasiyi ifade etmektedir.

Kapitalizm, dünyanın tek pazar haline getirildiği, ekonomik anlamda sınırların kaldırıldığı ve sermaye akışkanlığının sağlandığı bir dünya düzenini öngörmektedir. Dünyanın yeni yapılanmasında artık refah devleti misyonunu tamamlamıştır. Devreye neo-liberal politikalar girmektedir. Bu neo-liberal politikalar eliyle küresel bir dünyanın inşası tamamlanacaktır. Bu bağlamda, 1980'li yıllarla birlikte Amerika'da Reagan'ın, İngiltere'de Thatcher'in iktidara gelmesinin, küreselleşme sürecinin hızlanmasını sağladığı yönündeki görüş (Timur,2000,14–15), haklılık payı yüksek bir düşünce olarak değerlendirilebilir.

Küresel dünyanın inşasında ilk halkayı 1973 ve 1978 petrol bunalımları ve bunalımların yarattığı sosyo-ekonomik koşullar oluşturmaktadır. Petrol fiyatlarındaki aşırı yükseliş, Avrupa ekonomilerinin enerji maliyetlerindeki yükselme nedeniyle bunalıma sürüklenmesine neden olmuştur. ABD'nin bu süreçte fiyatların artması yönünde çaba gösterdiği ve bu durumdan karlı çıktığı düşüncesi, genel kabul gören bir iddiadır.

Krizin derinleşmesi ve tüm dünyaya yayılması, hem küresel bir durumu ifade eder, hem de küreselleşme sürecinin hız kazanmasına neden olur. Bu dönem, aynı zamanda çokuluslu şirketlerin dünya ekonomisinde söz sahibi olmaya başladığı dönemdir. Kriz ortamında palazlanan bu şirketler, güçlenmiş ve dünya ekonomisinde doğrudan etki yapar hale gelmiştir.

Küreselleşme sürecinde ikinci halkayı 1980'li yıllarla başlayan 'İletişim Devrimi' oluşturmaktadır. Teknolojik gelişmeye koşut olarak, optik kablolar, haberleşme uyduları, bilgisayar ve en önemlisi internet ve mobil iletişim sistemlerinin kurulması, küreselleşmenin iletişim boyutunu oluşturmuştur. Bu sayede bilgi akışı hızlanmış ve dünyanın herhangi bir bölgesinde meydana gelen gelişmeden anında tüm dünyanın haberdar olması sağlanmıştır. Bu durum, bilginin ve teknolojinin akışkanlığını sağlamıştır.

Küreselleşme sürecinin önemli bir halkasını da 1990'lı yıllarla birlikte SSCB'nin dağılması ve Doğu Bloku'nun çökmesiyle dünyanın tek kutuplu hale gelmesi oluşturmaktadır. Tek kutuplu dünyada kapitalizmin alternatifsiz kalması küreselleşme sürecine hız kazandırmıştır.

Küreselleşmenin siyasal boyutunu ise 1970'li yıllarda kurulmaya başlayan BM, IMF, Dünya Bankası, GATT gibi uluslararası örgütlerin oluşturduğunu

(Keyman,1998,37) söylemek mümkündür. Bu tür uluslararası örgütlenmeler, yeniden yapılandırılmakta olan dünyanın inşasında önemli rol oynamaktadır.

Yenidünyada kurallar uluslarüstü düzlemde koyulmakta ve uygulayıcı konumunda olan kuruluşlar da aynı şekilde uluslarüstü biçimde oluşturulmaktadır. Uluslararası düzeyde yapılan anlaşmalar ve uluslararası kuruluşlarca alınan kararlar, tüm dünya ülkelerince uyulması ve uygulanması zorunlu niteliktedir. Ulusal karar alma düzenekleri arka plana itilmekte ve işlevsizleştirilmektedir. Bu sürecin pek çok ayağı bulunmaktadır. Ülkelerin hukuk dizgelerini bu kurallara göre yeniden düzenlemesi, gerekli önlemleri alması, istenilen koşulları sağlamak üzere yeni yönetsel örgütlerin oluşturulması, mevcut yapıların dönüştürülmesi gibi önlemler, bu kuruluşlarca ve bu anlaşmalarla tüm dünya ülkelerine dayatılmaktadır.

Bu anlaşmalardan biri olan MAİ (Multilateral Agreement on Investments – Yatırımlar Hakkında Çoktarafli Anlaşma-) Dünya Ticaret Örgütü (WTO) Başkanı tarafından küreselleşmenin anayasası olarak değerlendirilmektedir (Oran,2001,35). Bu anlaşmayla alınan kararlar tüm taraf ülkeler için uygulanması zorunludur. Küreselleşme açısından önem taşıyan maddelerini Oran (2001,36-38) şu şekilde sıralamaktadır:

- (1) Hükümet politikalarında yapılacak değişiklikler çokuluslu şirketlerin zarara uğramasına neden olursa, devlet tarafından bu zarar karşılanacaktır.
- (2) Taraf ülkeler, MAİ'ye aykırı yasa çıkaramazlar ve mevcut yasaları da buna uyumlu hale getirmek durumundadırlar.
- (3) Yatırımcıların sermayelerini ve üretimlerini bir ülkeden bir diğer ülkeye taşımaları kolaylaştırılacaktır.
- (4) Ülkelerin tüm ekonomik kesimleri çokuluslu şirketlere açılacaktır.
- (5) Yabancı yatırımcılara hiçbir şekilde yerli yatırımcılardan daha az olanak tanınmayacaktır.
- (6) Çokuluslu şirketler, taraf devletler aleyhine Uluslararası Tahkim Komisyonu'na başvurabilecektir.
- (7) MAİ'ye katılanlar, 5 yıl süresince çıkamazlar. Çıkmak isteyen taraf, anlaşmayı 15 yıl daha uygulamak zorundadır.

Küreselleşmenin anayasası olarak nitelendirilen bu anlaşmanın maddelerine bakıldığında yaratılmak istenen dünya belli ölçüde görülmektedir. Küreselleşme, tam da bu şekliyle bizim çalışmamızın konusu haline gelmektedir. Neo-liberal politikaların arka planını oluşturduğu bu süreç, ülkelerin (ve dolayısıyla ülkemizin) hukuk sistemlerine, ekonomik yapılanmalarına, siyasal yapılanmasına ve yönetsel yapılarına etkide bulunmaktadır.

Çalışmamızın temel konusunu oluşturan kamu yönetiminin neo-liberal politikaların etkisiyle evrimi, işte bu küreselleşme sürecinin de bir uzantısı olarak değerlendirilmektedir. Ulusaşırı şirketlerin çıkar ve beklentileri ekseninde yapılandırılan yenedünya düzeninin düşünsel dayanağını neo-liberal politikalar oluşturmaktadır.

Neo-liberal politikaların uygulamalarında temel yapı taşı olarak değerlendirebileceğimiz bir diğer süreç ‘özelleştirme’dir. Özelleştirme uygulamalarının temelini devletin küçültülmesi düşüncesi oluşturur. Neo-liberalizm, devletin ekonomide etkin rol oynamasını ve düzenleyici ve yönlendirici olma niteliğini eleştirir.

Devletin ekonomik yapılanma içerisinde etkin rol almasını ve üretimde bulunmasını eleştiren neo-liberalizm, devletin bu şekilde hareket ederek rekabeti engellediğini, ekonominin hantal ve verimsiz hale gelmesini sağladığını savunur. Bu yapının aynı zamanda devletin temel işlevlerini yerine getirmesini de aksattığını iddia eder.

Bu düşüncenin özü “özgürlüklerin kısıtlayıcısı hatta yer yer yok edicisi olan devlete karşı serbest piyasanın erdemleri üzerinde yükselme...” temeline dayanır (Güler,1996,51). Buna göre, yirminci yüzyılda devlet aşırı büyümüş, özgürlüklerin kısıtlayıcısı haline gelmiştir. Devlet müdahalesi, piyasa dizgesinin sahip olduğu rekabet ve uyumu engellemektedir. Ayrıca devlet bürokratikleşmiş yapısı sayesinde kaynakların büyük kısmını yutmakta ve hem bireysel hem de toplumsal zenginleşmenin önünü tıkamaktadır (Güler,1996,51).

Çözüm ise devletin küçültülmesi ve geleneksel görevlerinin dışına taşmasının engellenmesi olarak görülmektedir. Bunun sağlanması için de devletin etkinlikte bulunduğu ekonomik alanlardan çekilmesi gerekmektedir. Özelleştirme ve özelleştirmenin yönetim düzeneğini dönüştürme etkisi, çalışmamızın dördüncü

bölümünde ayrıntılı olarak ele alınmaktadır. Bu bölümde ise liberalizmin tarihsel süreç içerisindeki evrimi ele alındığından özelleştirme konusu derinlemesine incelenmemektedir.

Özetlemeye çalıştığımız tarihsel süreç içerisinde evrimini sürdüren liberal düşüncenin, dönemseller farklılıkları bir yana temelde değişmeyen ve altlığını oluşturan belirleyici özellikleri bulunmaktadır. Bundan hareketle çalışmamızın bu bölümü liberalizmin temel niteliklerinin belirlenmesine ayrılmıştır.

2.2. Liberalizmin Temel Nitelikleri

Liberalizmin temel niteliklerinin ortaya konulması, aynı zamanda çalışmamızda bu noktaya gelene kadar liberalizm hakkında ifade ettiklerimizin bir özeti olarak da gelecektir. Buraya kadar liberalizm konusunda anlattıklarımız, temel anlamda liberal düşüncenin felsefi temelleri, tarihsel kökenleri ve uygulamaları temelinde şekillenmiştir. Bu anlatılanlar ışığında liberalizmin ve liberal düşüncenin nitelikleri, maddeler halinde sıralanmaktadır.

a) Liberalizm, bireyciliği temel alır: Liberalizmin temel dayanak noktası, birey ve bireyin çıkarıdır. Toplumu oluşturan bireyi, toplumun ortak çıkarları karşısında üstün tutar. Bir başka ifade ile “toplum değerlerine bireyci değerleri önceleyen” bir dünya görüşünü ifade eder (Selçuk,1999,16). Bu anlamda liberalizm, bireyin çıkarını ön plana alarak, bireysel faydanın ençoklaştırılmasının, toplumsal faydayı da arttıracığı ön kabulüne dayanır.

Bireyin çıkarının en iyi kendisi tarafından savunulacağı düşüncesinden hareketle bireyin özgürleştirilmesine önem atfeder. Bu bağlamda liberalizmin diğer bir niteliği ortaya çıkmaktadır: Özgürlükçü olma iddiası.

b) Liberalizm, bireysel özgürlüğü ve insan haklarını temel dayanak noktası kabul eder: Liberalizmin özgürlük anlayışı, çok tartışmalı bir konudur. Liberal düşünürler ve liberalizm savunucuları, liberalizmin insanları özgürleştiren, temel hak ve özgürlüklerin korunması ve geliştirilmesini sağlayan bir düşünce akımı olduğunu iddia ederler.

Bu düşüncenin arka planında yatan şey, bireyciliğin bir anlam ifade edebilmesi için, bireyin kendini gerçekleştirmesinin önündeki engellerin ve her türlü dış müdahalenin önlenmesi gerektiği düşüncesidir (Erdoğan,1998,22). Bireysel

faydanın ençoklaştırılabilmesi için de bireyin özgürleştirilmesi gerekir. Bu bağlamda temel hak ve özgürlüklerin korunması ve geliştirilmesi gerektiğine vurgu yapılır.

Liberallerle aynı düşüncede olmayan Marksist görüş, liberalizmin gösterildiği gibi özgürlükçü olmadığını, özgürlüğün sadece ekonomik ilişkilerde sağlandığını, uygulamada ise bireyin özgürleştirilmediği, aksine kapitalizmin vahşi çarkları altında ezildiğini savunur.

Liberalizmin savunduğu özgürlük anlayışı negatif özgürlük anlayışı olarak kabul edilir. Bu özgürlük anlayışı, “sınırlamanın yokluğu”, “engellenmeme”, “zorlanmama” veya “müdahale edilmeme” anlamı taşır (Erdoğan,1998,23).

Liberalizmin özgürlük ve insan hakları anlayışının temelini genel olarak doğal hukuk, doğal insan hakları ya da Bentham’cı faydacılık gibi teoriler oluşturmaktadır (Yayla, 1992: 25; Yayla, 1993: 96; Friedman, 1988: 23–24).

Doğal hukuk ve insan hakları teorilerine göre, doğal hukuk sürekli, değişmez, kökünü insan doğasından alan yasalardır. Burada, doğa akıl egemenliğinin yarasını ifade etmektedir. Temelinde, insan aklının, bütün sosyal, siyasal ve ekonomik ilişkileri düzenleyen doğal yasaları bulmaya ve uygulamaya elverişli olduğu varsayımı bulunmaktadır (Yayla, 1992: 29–30). İnsan haklarını da doğal hukuk teorisine dayandıran liberal düşünce, bireyi merkeze alan bir yapıda olduğundan bireysel hak ve özgürlüklerin gelişimini de zorunlu görmektedir.

Liberal düşüncenin sahip olduğu negatif özgürlük anlayışı, devlet müdahalesini reddettiğinden bireysel gelişime vurgu yapmakta, bireysel hak ve özgürlüklerin korunması ve geliştirilmesini savunmaktadır. Hak ve özgürlükleri de başta özel mülkiyet hakkı olmak üzere ekonomik ve sosyal hak ve özgürlükler temelinde değerlendirmektedir.

Liberal düşüncenin özgürlük anlayışını kıyasıya eleştiren Marksist düşünce liberal kapitalizmin sık sık içine düştüğü bunalımları temel dayanak alarak, toplumda ortaya çıkan sosyal bunalımların liberal düşüncenin öngördüğü toplum düzeninin gerçekleşmediğini savunur. Marksist düşünce, insan doğası ve kişilik kurgusunun merkezine “emek” olgusunu koymaktadır. Buna göre, emek, insanın doğa ile ilişkisinde özgürce yeni bir evren yaratarak kendisini gerçekleştirme sürecidir. Ancak özel mülkiyet ve iş bölümüne dayanan üretim düzeninde, emek, bu niteliğini kaybederek, yarattığı ürünlerin, yabancı bir güç olarak, kendisini köleleştirdiği bir

süreç olarak ortaya çıkar. Emekçilerin kendi ürünleri olan makinelerin dışı konumuna indirildiği bu süreçte, “özgür bilinçli etkinlik” yerini “yanılsamalı bilinçli etkinlik”e bırakarak, emekçilerin kendi yaşamlarının amacı olmaktan çıkarak varlıklarının aracı haline dönüştüğü bir olgu ortaya çıkar. Yabancılaşma olarak tanımlanan bu süreçte emekçiler daha çok ürettikçe, kendilerini belirleyen nesnelere gittikçe güçlenmekte; dolayısıyla emekçilerin içsel yaşamı gittikçe yoksullaşmaktadır (Fromm, 1998: 58,60).

Liberalizmin negatif özgürlük anlayışı, devlet müdahalesinin reddedilmesi, ekonomik alanda devletin küçültülmesini yani tarafsız devlet anlayışını doğurmuştur. Bu düşünce, liberalizmin bir diğer niteliğini teşkil eder.

c) Liberalizm, ekonomik anlamda serbest girişimi ve özel mülkiyeti korur:

Liberal düşünce, negatif özgürlük anlayışının bir sonucu olarak, tarafsız devlet anlayışını öne sürmektedir. Buna göre, ekonomik ilişkilerde devletin etkin rol oynaması eleştirilir. Devletin ekonomiye müdahalesini ekonomiyi verimsizleştiren ve gelişiminin önünü tıkayan bir unsur olarak görür.

Kolektivist düşünce akımlarının aksine, özel mülkiyetin korunmasını savunan liberalizm, özel mülkiyet kurumunu kutsallaştırır. Bunun nedeni, ekonomik serbestliğin sağlanmasının en önemli koşulunun özel mülkiyetin korunması koşuluna bağlı olmasıdır. Ekonomik etkinliği gerçekleştirecek olan birey, kendi karını çoğaltmayı amaçlar. Bireyin kendi karını çoğaltması, toplumun toplam faydasının artmasını da sağlayacaktır. Bu nedenle, ekonomik özgürlükler büyük önem taşır.

Liberalizmin özgürlük anlayışı, ekonomik özgürlüklerden kaynaklandığı düşüncesi, genel kabul gören bir düşüncedir. Yani liberalizmin özgürlük isteğinin, aslında ekonomik özgürlük isteğine dayandığını, diğer özgürlüklerin buna bağlı olarak geliştiği savunulmaktadır. Bu düşünceye göre, özgürlüklerin merkezinde ekonomik özgürlükler yer alır. En kutsal özgürlük de özel mülkiyet hakkı olmaktadır.

Ekonomik alanda serbestlik isteği, devlet müdahaleciliğinin reddedilmesi ile birleştiğinde şu sonuca varılır: Ekonomik ilişkilerdeki özgürlük ortamı, hem bireyin hem de toplumda tüm toplumun kalkınması sonucunu doğuracaktır. Sistemin işleyişini de ‘gizli el’ adı verilen piyasa düzeni sağlayacaktır (Smith,1997,17-18).

Buradan da liberal düşüncenin bir diğer niteliği ortaya çıkmaktadır; piyasa düzenine duyulan inanç.

d) Liberalizmde ekonominin temel düzenleyicisi, piyasanın kendisidir:

Ekonomik yaşamda devlet müdahalesini reddeden liberal düşünce, ekonominin kendi çarkları ile yürüyeceğini, dışarıdan müdahale olmadan sistemin işleyeceğini savunur. Bu konuda klasik iktisatçılar, ekonominin her zaman dengede olduğunu, arz ve talep tarafından piyasanın dengeye ulaştığını iddia ederler.

Klasik iktisatçıların en önde gelen ismi olan Adam Smith (1997,17-21) Ulusların Zenginliği adlı eserinde, bir malın, biri doğal fiyatı (denge fiyatı) diğeri pazar fiyatı olmak üzere, iki fiyatı olduğunu savunur. Doğal fiyat maliyetle belirlenirken pazar fiyatı arz ve talebe göre belirlenir. Bir malın arzı ve talebi arasında fark olduğunda, pazar fiyatı ile doğal fiyat arasında da fark olur. Ancak bu fark geçicidir. Piyasada egemen olan serbest rekabet, bu dengeyi sağlar. Pazar fiyatı, doğal fiyatın üzerindeyse, yeni üreticiler pazara girerek arzı arttırırlar ve fiyat düşer. Tersisi durumda ise pahalı üreten bazı üreticiler, üretimden vazgeçer ve arz düşürülerek denge sağlanır.

Bu düşünce uzunca bir süre genel kabul görmüş ve uygulanmaya çalışılmıştır. Ancak uygulamada yaşanan sorunlar, bu düşüncenin sorgulanmasına ve eleştirilmesine neden olmuştur. Çalışmamızda ayrıntılı olarak yer verdiğimiz gibi J. M. Keynes gibi iktisatçılar tarafından bu düşüncenin gerçeği yansıtmadığı ortaya konmuştur. Ekonominin eksik istihdamda da dengede olabileceği ve devletin ekonomiye doğrudan müdahalede bulunarak tam istihdamı sağlaması gerektiği ortaya konmuştur.

Daha sonraki dönemlerde de neo-liberalizmin yerleşmeye başlaması ile devlet müdahalesinin yeniden eleştirildiği ve sınırlandırılması gereğinin vurgulandığı görülmektedir. Görüldüğü gibi liberal düşünce, temelde piyasa mekanizmasına inanır ve devlet müdahalesini benimsemez. Hatta devlet müdahalesinin olduğu ortamda özgürlüklerin gelişmesinin olanaksız olduğu savunulur (Erdoğan,1998,25).

3. DÜNDEN BUGÜNE DEVLET VE KAMU YÖNETİMİ

YAPILANMASI

Bir önceki bölümde açıklamaya çalıştığımız şekliyle neo-liberalizmin kamu yönetimi üzerindeki etkilerinin tartışılmasından önce, devlet ve kamu yönetimi örgütlenmesinin tanımını yapmak yararlı olacaktır. Bu nedenle, çalışmamızın bu bölümü dünden bugüne “devlet” kavramı ve “kamu yönetimi örgütlenmesi” konularına ayrılmıştır

Devletin Doğuşu ve Yönetim Yapılanmasının Oluşumu

Siyasal düşünceler tarihinde, devletin oluşumu ve ilk yönetim düzeneğinin kurulması konularında ileri sürülmüş bulunan birbirinden farklı çok sayıda sav yer almaktadır. Hangi savın doğru ya da gerçeğe en yakın olduğu tartışılmalı bir konu oladursun, ilk ilkel topluluğun nasıl ve ne şekilde oluştuğu konusunda da bir oydaşım bulunmamaktadır. Aslında ilkel topluluğun kuruluşu hakkında hiçbir belge, hiçbir bilgi bulunmuş değildir (Şenel,2006,134). Bu nedenle ilkel topluluğun oluşumunu, topluluğun yapı taşı olan insan unsuru üzerinden incelemek daha yararlı olacaktır.

İnsanın yaşamını sürdürebilmesinin üç temel etmeni vardır: Beslenme, korunma ve üreme. Bunlar olmadan insan neslinin devamı sağlanamaz. İnsanın beslenme ihtiyacını karşılama şekli toplumsal yaşamın doğuşunda etkin olmuştur. Korunma ihtiyacı devlet düzeneğine duyulan gereksinimin zirve noktasıdır. Yani devleti doğuran en önemli unsurdur. Üreme ihtiyacı ise zaten doğal dürtülerden kaynaklanır.

İnsanın sahip olduğu güdülerini sıralayan Diakonoff (2004,27), saydığımız bu üç temel güdü dışında ruhsal huzursuzluğu ya da adaletsizliği gidermeye yönelik güdü, düşman dünyaya karşı koymak için zorunlu olan saldırganlık güdüsü, cinsel doyuma yönelik güdü (ki bu üreme ihtiyacı içinde de ele alınabilir), zafer kazanma güdüsü, eğlenme güdüsü, lider olma güdüsü gibi pek çok güdüyü de bu listeye eklemektedir. Bunlar içerisinde saldırganlık güdüsü ve lider olma güdüsü tarihin akışına yön veren insani güdüler arasında yer almaları bakımından dikkate değerdir.

İnsan tüm bu sayılan güdülerin ve daha pek çok güdünün etkisiyle yaşamını yönlendirmiştir. Bu güdüler doğrultusunda hareket eden insan, toplumu oluşturan

yapı taşı olarak varlığını ve gelişimini sürdürmüştür. Tek tek bireylerden topluluğa, topluma devlete uzanan süreç bu çerçevede gelişmiştir.

İnsanın tarih öncesi dönemdeki toplumsallaşma süreci yazında, ilk olarak Morgan (1994,45)'ın ortaya attığı üçlü bir sınıflandırmayla incelenmektedir. Buna göre tarih öncesi insanlık tarihi, yabanıllık, barbarlık ve uygarlık olarak üç tarihsel dönem içerisinde ele alınmaktadır.

Bu dönemlerde kendi içinde aşağı aşama, orta aşama ve yukarı aşama olarak üçe ayrılarak incelenmektedir. Yabanıllık döneminin aşağı aşamasında ilkel barınaklarda ya da ağaçların üzerinde bir yaşam söz konusudur ve bu dönemde temel besin kaynağı kabuklu ve kabuksuz yemişlerdir. Dönemin temel özelliği insanın heceli bir dil ortaya çıkarmış olmasıdır (Engels,2003,24).

Orta aşama, balık tüketimi ve ateşin kullanımı ile başlar (Engels,2003,24). Ateşin bulunması, üretim ilişkileri açısından da büyük önem taşır. Çünkü ateşin kullanımı ile birlikte beslenme ihtiyacının giderilmesinde yeni olanakların kapısını açmıştır. Bunun yanında ısınma, aydınlanma olanağını sunduğundan daha soğuk iklimlere göçün de önünü açmış, vahşi hayvanların uzak tutulmasının da bir çaresi olarak kullanılmıştır (Eroğul,2003,67–68).

Yabanıllık döneminin yukarı aşaması ise ok ve yay kullanımı ile başlar. Ok ve yay sayesinde av eti olağan bir besin maddesi, avcılık da olağan bir uğraşı dallarından biri haline gelmiştir (Engels,2003,25).

Barbarlık dönemini ise Morgan (1994,56) çömlekçilikle başlatmaktadır. Aşağı aşamada, ateşe dayanıklı kapların yapılmış olması barbarlığın ilk aşaması olarak kabul edilir. Orta aşamada ise evcil hayvan yetiştiriciliği, yenebilir bitki ekimi ve kerpiçten ya da taştan barınak yapımı söz konusu olmaktadır (Engels,2003,26). Yukarı aşama ise demirin eritilmesi ve dökümü ile başlayıp yazının kullanılmasıyla sona eren dönemi ifade eder (Engels,2003,27).

Barbarlık dönemi, üretim güçlerinde büyük çaplı bir ilerleme yaratarak, insan kümelerinin nüfuslarında önemli oranda artışa, görece bir yerleşikliğe, köklü bir işbölümüne ve giderek artan bir servet birikimine yol açmıştır. En hızlı birikim sağlanan servet sürülerdir (Eroğul,2003,73).

Yazının bulunması ile başlayan uygarlık dönemini ise Engels (2003,29), temelde insanın doğal ürünleri hammadde olarak kullandığı ve sanayi ve ustalık dönemi olarak tanımlamaktadır.

Tüm bu anlatılan tarih öncesi dönem insan ve toplum gelişimi sürecini Şenel (1999,15), şu şekilde özetlemektedir: İnsan, ilk olarak toplayıcılık yaparak beslenme ihtiyacını karşılamıştır. Burada bir cinsiyet ayrımı söz konusu değildir. Zamanla insan bitki köklerine ulaşabilmek için sopa kullanmaya başlar. Yani bir “araç kullanma” söz konusudur. Zamanla kullanılan sopanın ucu taşla ezilerek sivriltilmiş, bunu taşların sivriltilmesi takip etmiş ve böylece “araç yapımı” yoluna gidilmiştir.

Yapılan bu araçlar zamanla işlevsel hale gelmiş ve yalnızca savunma ve beslenme ihtiyaçlarını karşılamaktan öte saldırıya geçme aracı işlevi de üslenmişlerdir. Böylece doğadaki diğer canlılarla mücadeleye girişilmiş ve beslenme ihtiyacının giderilmesinde hayvan etinin kullanımı da gerçekleşmeye başlamıştır. Böylece insan toplayıcılık ve avcılıkla geçinen bir canlı haline gelmiştir.

Bu gelişme, sürü biçiminde yaşamakta olan insanın avcılık uğraşısı sayesinde 25–30 üyeli takım birliğine dönüştüren sonuçlar doğurmuştur. Fiziksel güç farklılığı nedeniyle avcılık işi erkekler arasında yaygınlaşmış, toplayıcılık ise daha çok kadınlar tarafından yerine getirilen bir uğraşı halini almıştır. Bu toplumsal yapı “Birinci Toplumsal İşbölümü” olarak adlandırılır (Zubritski, Mitropolski, Kerov,2002,32).

Birinci Toplumsal İşbölümünün temeli kol gücüne dayanmaktadır. Erkekler, daha güçlü ve dayanıklı olduklarından avcılığa yönelmişler ve gereksinim duydukları et ve deriyi edinmişlerdir. Kadınlar, yaşlılar ve çocuklar ise doğrudan temin edilebilecek bitkileri toplamak, balıkçılık ve ev işleri gibi görece daha az kol gücü gerektiren işlere yönelmişlerdir. Yaşlıların alet yapımı konusundaki deneyimleri de kendilerine toplum içerisinde bir saygınlık kaynağı oluşturmuştur ve karar alma mekanizmalarında etkin rol üslenmelerine olanak tanımıştır (Zubritski, Mitropolski, Kerov, 2002,32).

Cinsiyetlere göre oluşan bu görev bölüşümü beraberinde uzmanlaşmayı sağlamıştır. Erkeklerin avda, kadınların ise toplayıcılık ve ev işlerinde uzmanlaşması üretkenliği arttırmıştır (Zubritski, Mitropolski, Kerov,2002,32). Üretim

ilişkilerindeki bu gelişme, toplumsal yaşamın yerleşmesine ve topluluk yaşamının çeşitli kurallara bağlanmasına neden olmuştur. İnsanlar arası ilişkilerde birtakım yasaklar ve uyulması gereken kurallar oluşmaya başlamıştır.

Bu yapıda oluşan ilkel topluluk, üzerinde bir arada yaşanan toprağın ortak kullanımını temelinde bir birlikteliği ifade ediyordu. İşbölümü ve uzmanlaşmanın gelişimine paralel olarak tarımsal üretimin de yaygınlaşmaya başlamasıyla yerleşik düzende yaşamın söz konusu olduğunu görmekteyiz.

Yeni aletlerin yapımı ile yeni bir toplumsal tabaka oluşmaya başlamıştır: zanaatkârlar. Bu şekilde emeğin üretkenliğinin artması 'İkinci Toplumsal İşbölümü'nü doğurmuştur (Zubritski, Mitropolski, Kerov,2002,53). Yeni araç ve gereçlerin yapımı ve bu aletlerin özellikle toprağın işlenmesinde kullanılması, tarımsal üretimin artmasına ve dolayısıyla insanların toprağa bağımlı hale gelerek yerleşik yaşamın hızlanmasına yol açmıştır.

Üretim alanındaki bu gelişme, artı ürünün ortaya çıkmasını sağlamıştır. Daha önceleri ortak mülkiyet altında ihtiyaç kadar yapılan üretim, yerini artı ürünün ortaya çıktığı, üretim mallarının kullanımı konusundaki eşitliğin bozularak mülkiyetin çeşitlendiği bir yapıda gerçekleştirilmeye başlanmıştır. Bir başka ifade ile üretim malları açısından özel mülkiyet ortaya çıkmıştır.

Diğer yandan insanın kendi varoluşu ile ilgili sorularına verdiği yanıtlar, insanları çeşitli inanışlara yöneltmiştir. İnsanın kendi varlık nedeni ile ilgili sorulara verdiği yanıtlar din kurumunun ortaya çıkmasını sağlamıştır. İlk inanç sistemleri yerel nitelikli ve dogmatik olmayan bazı temel değerlere sahiptir. Önceleri tanrısal varlığı belli bir takım etkili insanların tipine veya bazı doğa olaylarına ya da imgelere benzeyen şekilde ortaya çıkan sematik diziler ön plandadır. Bunlar, insan gruplarının kendine totem seçtikleri hayvanlar, kuşlar ya da bitkilerle cisimleştirilmiştir, daha sonra ise grup içinde özel güçleri olduğuna inanılan şaman, büyücü gibi kişiler üzerinden inanç sistemleri geliştirilmiştir (Diakonof,2004,28). Tek tanrılı dinlerin ortaya çıkışı, daha sonraki dönemlerde gerçekleşmiştir.

Dinlerin ortaya çıkması ile toplum yaşamında çok önemli gelişmeler olmuştur. Din kurumunun ortaya çıkması, her şeyden önce bazı topluma egemen olacak kuralların oluşması demektir. Bu kurallar, toplum yaşamına doğrudan müdahale etmekte, daha ötesi yönlendirmektedir. Din kurumunun oluşması,

kuralların yanı sıra yeni kurumlar da doğurmuştur. İnsanların topluca ibadet ettikleri mabetlerin yapımı ve bu mabetlerde insanları dini anlamda yönlendirecek dini önderlerin ortaya çıkması, toplumsal yaşamı kökten dönüştüren bir hal almıştır (Şenel,1996; Sarıca,1996; Zubritski, Mitropolski, Kerov,2002).

Din kurumunun toplumsal yaşama en önemli eklentilerinden biri hiç kuşkusuz yeni bir toplumsal tabakayı ortaya çıkarmasıdır. Din adamları, toplumda önem kazanan, saygı duyulan ve sözü dinlenen yeni bir tabakayı oluşturmuşlardır. Hatta bu tabaka, önemli ölçüde karar alma düzeneklerini etkilemiş, daha doğrusu karar alma düzeneklerine doğrudan hükmetmiştir.

Din kurumunun toplumsal yaşama etkilerine değinirken, toplum içerisindeki birleştirici etkisini göz ardı etmek doğru olmaz. Toplumu oluşturan bireylerin ortak değerleri halini alan dini motifler, kurallar, davranışlar toplumsal yaşamın şekillenmesinde son derece önemli rol oynamışlardır (Şenel,1996; Sarıca,1996; Zubritski, Mitropolski, Kerov, 2002).

Yerleşik yaşama geçilmesi ile birlikte topluluklar açısından ortak bir ihtiyaç daha ortaya çıkmıştır; güvenlik. Yerleşik düzen yaşayan toplulukların diğer göçebe ve istilacı topluluklardan kendini savunması ihtiyacı, topluluk içinde yeni bir yapılanmayı doğurmuştur. Topluluğun iç ve dış güvenliğini sağlamak üzere birlikler oluşturulmuş ve topluluğu dış tehlikelerden koruyacak silahlar yapılmaya başlanmıştır.

Böylece ilkel topluluktan uygar topluma geçiş sağlanmıştır. Bu yapıyı Şenel (1999,41) bu durumu şu şekilde özetlemektedir: "...toplumsal artı üreten toplumsal yapısı, artıyı denetleyen egemen sınıfı, düzeni içte ve dışta koruyan ordusu, ekonomik, toplumsal, siyasal işleri yöneten yönetici kadrosu ve farklı sınıf ve meslekten kimselerin nasıl davranacaklarını saptayan yasaları, bu yasaları uygulayan memurlarıyla; bu zor araçları yanı sıra, halkı istenen davranışları gönüllü olarak yapmaya ikna eden dinsel 'ideoloji'si ile 'devlet' düzeninde örgütlenmiş uygar toplum", 'kent devleti' olarak ortaya çıkmıştır.

Devlet yapılanmasının oluşumu, temelinde bu ortak gereksinimlerin karşılanması, üretim ilişkilerinin şekillenmesi, insan ilişkilerinin bazı kurallara bağlanması ve bu kuralların uygulama aygıtlarının oluşturulması olguları

yatmaktadır. Çalışmamızda devletin oluşum ve gelişim süreci, ekonomik dizgeler temelinde tarihsel bir bakış açısıyla açıklanmaya çalışılmıştır.

Ekonomik Dizgeler Temelinde Devletin Gelişimi

Çalışmamızın bu noktasına kadar anlattıklarımız, topluluk halinde yaşamın başlangıcı ya da oluşum süreci niteliği taşımaktaydı. Topluluk halinde yaşamın başlamasıyla birlikte devlet düzeneğinin de kurulmaya başladığını gördük. Bir arada yaşamın bazı gerekleri üzerinde şekillenmiş ilkel topluluk, üretim ilişkilerinin yapısı ve niteliği, üretim araçlarının mülkiyetinde yaşanan gelişmeler, bu ilişkilerin doğurduğu toplumsal sınıflar ve bunlar arasındaki ilişkiler gibi etmenlerle zamanla değişim ve gelişim göstermiştir.

Bu değişim ve gelişim aynı zamanda devlet yapılanmasının da değişim ve gelişimini ifade eder. Bu çalışmada, bu süreç, ekonomik dizgeler çerçevesinde tarihsel olarak anlatılmaya çalışılmaktadır. Bu amaçla, öncelikle ilkel toplumu oluşturan unsurlar ve bunların yarattığı ilkel devlet yapılanması anlatılmakta, daha sonra da devlet düzeneğinin zaman içerisindeki dönüşümü incelenmektedir.

İlkel Komünal Devlet

İlkel Komünal devlet yapılanmasının oluşumu, insanın oluşumu ile birlikte gerçekleşmiştir. İnsanların ilk defa toplu halde yaşamaya başlaması ile birlikte şekillenen bu model, yukarıda da anlatıldığı üzere, ortak mülkiyete, cinsler arası işbölümüne, sınırlı üretime ve dar ekonomik ilişkilere dayanmaktaydı.

İnsanlığın evrimini belirleyen ilk ve en uzun dönem, bu ilkel dönemdir (Eroğul,200266). Bu dönemin üretim biçiminin avcılık ve toplayıcılık olduğunu görüyoruz. Erkek, dışarıda besin elde etmek üzere avcılık yaparken kadın, bazı küçük bitkileri toplamakta ve diğer günlük işleri yapmaktadır.

Zamanla madenlerin ve ağaç parçacıklarının işlenerek aletlerin yapılması bu üretim biçimini de dönüştürmeye başlamıştır. İlk olarak çakmak taşının yontulması ile yapılan bazı küçük taş aletler ve ağaçlardan yapılan çeşitli sopalar kullanılmıştır. Zamanla taşların kullanımının artması, taşların ağaç parçalarına sürtülmesiyle ateşin bulunması, üretimin şekillenmesinde çok etkili olmuştur. Ateşin bulunmasıyla hem pişirmede olanağına kavuşulduğundan besin kaynakları

çeşitlenmiş hem de ısınma ve aydınlanma sağlanmıştır. Ateşin bulunması aynı zamanda daha soğuk yerlere göçün ve daha önemlisi vahşi hayvanların saldırılarına karşı korunmanın da önünü açmıştır (Eroğul,2002,67–68).

Bu yaşam biçiminin siyasal çözümlemesini yapan Eroğul(2002,69), yeni kaynaklar bulma zorunluluğu nedeni ile sürekli yer değiştirilmesini göz önüne alarak, göçü, yeniden üretim sürecinin birinci koşulu ve siyasal yaşamın somut biçimi olarak tanımlamaktadır.

Bu dönemde toplumsal yaşama bakıldığında erkek ve kadın grupları ile yaşadıkları toprak arasında bozulmamış bir birlik duygusu vardır. Topluluk içinde belirli bir ayrıcalıklı grup bulunmasına rağmen, üretim yapmayan bir egemen sınıfa karşılık sömürülen bir üretici sınıf varlığından söz edilemez (Diakonof,2004,30).

Üretim araçlarının mülkiyeti açısından bir değerlendirme yaptığımızda, ilkel Komünal devlet yapılanmasında ortak mülkiyetin olduğunu görmekteyiz. Özel mülkiyet kurumu başlarda mevcut değildir. Zamanla avadanlıkların yapımı, yeni icatlar ve topraktan daha fazla faydalanma olanağının sağlanması, artı ürünü doğurmuştur. Artık sadece ihtiyaç kadar ve sınırlı oranda yapılabilen üretimin yerini ihtiyaçtan fazla ürün elde edilebilen bir üretim yapısına bırakmıştır (Zubritski, Mitropolski, Kerov, 2002,57).

Artı ürünün ortaya çıkması doğrudan doğruya mülkiyet yapısına etki etmiştir. Üreticinin elinde bulunan artı ürünü başkalarına bir şeyler karşılığında vermeye başlaması mülkiyetin toplumsallıktan çıkıp bireyselleşmeye başlamasına yol açmıştır. Bunun temelinde ürünün paylaşımında eskisi gibi eşit paylaşımın yerini üretim kadar pay almanın söz konusu olması yatmaktadır.

Üretimdeki bu değişiklikler toplumsal yapıda da önemli değişikliklere neden olmuştur. Büyük klan topluluğu artık sayı bakımından daha zayıf olan başkaca bir toplum hücresine, yani artık bir ekonomik birim haline gelmeye başlayan ataerkil aileye yerini bırakmaya başlamıştır (Zubritski, Mitropolski, Kerov,2002,58).

Özel mülkiyet önceleri toprak açısından söz konusu olmamıştır. Üretim araçlarının mülkiyeti ve ailelerin yaşadığı konutların mülkiyeti öncelikli olarak ortak mülkiyetten ayrı tutulmuştur. Bu yapıda ana-babanın çocuklarına miras yoluyla mallarını devretmeleri topluluk içerisindeki mülkiyet eşitsizliğini derinleştirmiştir (Zubritski, Mitropolski, Kerov,2002,59).

Emek üretkenliğinin artması ise bambaşka bir mülkiyetin ortaya çıkmasına neden olmuştur: insan mülkiyeti yani kölecilik. Kol gücüne ihtiyaç, üretim arttıkça artmıştır ve bu durum köleciliğin ortaya çıkmasına neden olmuştur.

Köleci Devlet

Kölecilik dönemi, ilkel Komünal dönemden daha ileri bir üretim biçimi olarak tanımlanmaktadır (Eroğul,2002,76). Köleliğin ortaya çıkış nedenini Zubritski (2002,60) şöyle açıklamaktadır: “Her kişinin, her bireyin, ancak açlıktan ölmek için en gerekli olanı üretebildiği zamanlarda insanın insan tarafından sömürüsü olanaksızdır. Bu yüzden savaş tutsakları hemen her zaman öldürülmekteydiler: yalnız topluluk, insan sayısı artırmakta yarar görüyorsa, o zaman tutsakları topluluğa kabul ediyor ve onlara öteki üyelerle eşit haklar veriyordu. Ama emek üretkenliğindeki ilerleyiş bu duruma son verdi; çünkü tutsak, şimdi kendi tükettiğinden daha fazla maddi değer üretiyordu.”

Bu dönemin belirgin özelliklerinden biri özellikle dayanıklı silah yapımının artması ile birlikte insanlar arasındaki kavgaların savaşa dönüşmüş olmasıdır (Diakonof,2004,39). Bu dönemde, savaşlarda esir düşürülen kişiler, çalışmaya zorlanarak onların emeği ile ortaya çıkan ürünler kişilere mal edilmiştir. Esirlerin emeklerinin sömürülmesi ile zenginlik ve bolluk artmıştır. Önceleri ailenin mülkü olarak kabul edilen köleler, zamanla büyük üretici güçler tarafından da kullanılabilir hale gelmiştir.

Kölelik sisteminin kurumsallaşması, toplumsal yapıda da önemli değişikliklere neden olmuştur. İnsan emeğinin sömürülmesinin yaygınlaşması, köleliği yalnızca esirlere ait bir yazı olmaktan çıkarıp toplumun ezilmiş, yaşam mücadelesinde geri kalmış ve yoksullaşmış bireylerin de yazısı haline getirmiştir. Bu durum, uygarlığa geçişle birlikte toplumun köleler ve köle sahipleri olarak kesin bir çizgiyle bölmüştür (Eroğul,2002,77).

Köle emeğinin verimliliğinin topluluğun üyesi olan köylününkinden çok da farklı olmadığını belirten Diakonof (2004,42)’a göre köle emeğinin üstünlüğü kölelerin aile kurmalarına izin verilmemesi ve dolayısıyla köle sahibinin bir aileyi beslemek yerine bir köleyi beslemesinin daha karlı olmasıdır.

Kölecilik döneminin bir diğer belirgin özelliği, bu dönemde zenginliğin artması ile savunma ve saldırı önlemlerinin arttırılmış olmasıdır. Eroğul'un (2002,77) ifadesi ile köleci toplum, savaşı işbölümünün önde gelen dallarından biri olarak geliştirmiştir.

Bu dönem, tarihte bilinen ilk sömürü düzeni olmakla birlikte aynı zamanda en zalim sömürü dönemi olma özelliğine de sahip bulunmaktadır (Zubritski, Mitropolski, Kerov,2002,65). Bu dönemde, savaş tutsakları ve toplumun yoksullaşan kesimleri köleleştirilerek emekleri sömürülmüştür. Yine bu dönemde kölenin hizmetinden memnun kalmayan köle sahibinin o köleyi öldürmesi bir hak olarak görülmüştür.

Köleciliğin gelişmesi ve kurumsallaşması bir görüşe göre modern devletin kurulmasıyla gerçekleşmiştir. Bir başka ifade ile devlet, bu kölecilik düzenini kurumsallaştıran bir baskı aracı olarak ortaya çıkmıştır (Zubritski, Mitropolski, Kerov, 2002; Engels, 2003; Eroğul, 2002; Hal ve İkenberry,2005).

Bu düşünceye göre, köle sahipleri, ancak süreklilik arz eden bir baskı örgütünün varlığı ile köleleri elinde tutabilirler ve sömürebilirlerdi. Bu kurum zamanla devlet halini aldı (Zubritski, Mitropolski, Kerov,2002,65). Marksist ideolojiye göre devlet, egemen sınıfın egemenliğini meşrulaştırma işlevini yerine getiren aygittir. Bu anlamda bu düşüncenin Marksist düşüncenin bir ürünü olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

Bu dönemde önem arz eden olaylardan bir diğeri de değişim aracı olarak paranın kullanılmaya başlaması olmuştur. Bu dönemde üretim faaliyetleri içinde yer almayan ancak değerinin bir kısmını kendilerine mal ettikleri metaların değişimi işini üstlenen tüccarlar ortaya çıkmıştır. Bu tüccarlar ülke ülke dolaşarak malların değişimini sağlamışlardır. Bu da 'Üçüncü Toplumsal İşbölümü' nü gerçekleştirmiştir (Zubritski, Mitropolski, Kerov, 2002,73).

Üretim ve ticaretteki gelişim ticaret merkezlerinin oluşması sonucunu doğurmuştur. Ticaretin yoğun olarak gerçekleştirildiği bu yerler kentler olarak ortaya çıkmıştır. Bunlar daha çok büyük yol kavşaklarında, su kaynaklarının yakınlarında, kültürel merkezlerde, kalelerin surlarının çevrelerinde kurulmuştur (Zubritski, Mitropolski, Kerov, 2002, 73–74).

Meta-para ilişkilerinin ilerlemesi, servet eşitsizliğini artırıcı etki yapmış, yaşamlarını sürdürmek zorunda olan yoksullar zenginlerden borç almış, zamanla borçlarını ödeyemeyenlere alacaklılarının köleleri haline gelmeye başlamıştır (Zubritski, Mitropolski, Kerov, 2002,75). Bu durum sınıf çatışmalarını artırıcı etki yapmış ve devleti tehdit eden iç savaş ihtimali belirlemiştir. Bunu aşmak üzere devlet güç kullanımı yoluna gitmiştir (Eroğul,2002,78).

Yukarıda ana hatları ile anlatmaya çalıştığımız köleci düzen, yüzyıllar boyu geniş bir coğrafyada hüküm sürmüştür. Bu dönem içerisinde ekonomik gelişmenin motoru olarak görülen kölecilik düzeni sayesinde önemli ölçüde sermaye birikimi sağlanmış ve toplum içerisindeki adaletsiz gelir dağılımı derinleşmiştir.

Bu dönemde büyük imparatorluklar kurulmuş ve köleci ekonomik yapı, devlet tarafından korunan hatta örgütlenen ve gerek hukuki gerek siyasal anlamda meşrulaştırılan bir dizge olarak varlığını sürdürmüştür.

İmparatorlukları ortaya çıkaran sebep, gelişmekte olan ticari ilişkilere rağmen tacirlerin devlet tarafından denetlenememesi ve dolayısıyla yeterli payı alamamasıdır. Uluslararası ticaretten devletlerin aldığı pay yalnızca vergiden ibaretti. Devlet kendi adına ticareti yürütemediğinden ticari yaşamda yağma düzeni egemen olmaya başlamıştır. Böylece devlet, dış kaynaklardan elde edilen ürün tutarını ticarete başvurmaksızın gerçekleştirme yolunu tercih etmiştir. Bu süreçte imparatorlukları ortaya çıkarmıştır (Diakonoff,2004,63).

Ortaya çıkan yeni imparatorluklar, önceki dönemlerin en gelişmiş yerleri değil, üretim alanlarını birbirine bağlayan yollar üzerine kurulmuştur (Diakonoff,2004,65). Büyük fetihlerle topraklarını genişleten ülkelerin kurdukları imparatorluklar, birbirinden farklı niteliklere sahip ve farklı toplumsal ilişkiler ağlarıyla örülmüş toplulukları bir arada tutmak zorunda kalmışlardır.

Bu düzende ticaretle uğraşan toplum kesimleri, bu baskı ve yağma ortamından kurtulmak için ticaret yollarını değiştirmiş ve yeni ticaret merkezleri oluşturmaya başlamışlardır.

Zamanla bu yapı, sürdürememiş ve imparatorlukların çözülme süreci başlamıştır. Bu sürecin meydana gelmesinde başat rol oynayan neden Diakonoff (2004,70) 'a göre yağmalamanın basit bir yeniden dağıtım biçimi olması ve daha

büyük ölçekte yeniden üretimi ve üretim güçlerinin gelişimini sağlayamayacak nitelikte olmasıdır.

Diğer bir neden de büyük toprak parçalarının tek merkezden yönetilmesinin zor olmasıdır. Böyle bir yönetsel yapı, merkezi yönetimin denetim ve gözetiminin yeterli olmadığı ölçüde büyük devlet yapılanmalarının zamanla çözülmeye başlaması sonucunu doğurmuştur.

Bu dönemin sonlarında artık imparatorluklar çökmeye başlamıştır. Aynı zamanda ekonomik ilişkilerde de birtakım değişiklikler söz konusu olmuştur. Üretim güçlerinin ulaştığı düzey, artık kölecilikten farklı bazı üretim ilişkilerinin kurulmasını zorunlu kılmıştır. İşte bu ortamda yeni bir ekonomik yapılanma ortaya çıkmaya başlamıştır; feodalite.

Feodalite ve Mutlak Monarşiler

Feodalite, temelinde toprak mülkiyetine dayanan, tarımsal üretimin egemen olduğu, dış tehlikelere karşı beyler tarafından korunan serflerin üretimi gerçekleştirdiği, egemenliğin kral, kilise ve büyük toprak sahipleri arasında paylaşıldığı bir ekonomik ve siyasal dizgeyi ifade eder.

Feodal düzen, barbar saldırılarının artması ve ekonomik sıkıntılar nedeni ile imparatorlukların zayıflamasıyla merkezi hükümetin can güvenliğini sağlayamamasına çözüm olarak birtakım kurumların oluşturulması ile ortaya çıkmıştır. Bu kurumlara örnek olarak Şenel (1999,214), 'himaye dizgesi', 'feodal sözleşme' ve 'feodal meclis'i göstermektedir.

Himaye dizgesi, güçlü bir merkezi otoritenin olmayışı nedeni ile güçlü olanların kendi egemenliklerini korumak, zayıf olanların güvenliklerini sağlamak üzere güçlü kimselerin himayelerine girme eğilimlerinin yarattığı 'feodal örgütleniş' sonucu ortaya çıkmıştır (Şenel,1999,214).

Feodal örgütleniş koruyanla korunan arasındaki düz bir ilişkiden ibaret değildir. Bir bölgede belli sayıda kişiyi himayesi altına alan bey, dış düşmanlarına karşı kendini güçsüz hissettiğinde, kendini ve egemenliğini korumak için daha güçlü bir beyin himayesi altına girebilmekteydi. O bey de kendini yeteri kadar güçlü hissetmediğinde daha büyük bir beyin himayesini kabul etmekteydi. Sonuç olarak alttan üste örgütlenmiş bir sıradüzensel yapı ortaya çıkmıştır.

Bu toplumsal yapıda toplumsal tabaklaşma temelde serfler ve soylular olarak şekillenmiştir. Serfler, feodal toplumun en alt tabakasında yer alan, soylu efendilerinin topraklarında üretim yapan, geçimini karşılayacak miktardan fazla olan ürünü efendisine rant olarak veren bir toplumsal sınıftır (Şenel,1999,214).

Soylular ise serflerin çalıştıkları malikânelerin sahipleridirler. Barış zamanlarında malikânelerini yönetirler, savaş zamanlarında da bağlı buldukları beylerin ordularına katılırlar (Şenel,1999,215). Serflerin toplumsal işlevi, tarımda artı üretilip beylere iletilmesini sağlamaktır. Bunu sağlamak için serfler toprağa bağlı tutulmuşlardır (Şenel,2006,1003).

Feodal sözleşme, bazen yazılı bazen sözlü olarak yapılabilen, daha güçlü olan beyin himayesine girmeyi öngören ve ‘fief sözleşmesi’ olarak da adlandırılan sözleşmedir. Bu sözleşmenin taraflarından himaye altına girene ‘vasal’, himaye eden konumunda olana da ‘süzeren’ denir (Şenel,1999,215). Bu sözleşme ile vasal, süzerenine vergi ödeme ve savaş zamanlarında ordusuna katılma vaadinde bulunurken, süzeren de onu koruma, can ve mal güvenliğini sağlama ve adil davranma yükümlülüğü altına girer.

Feodal meclis ise aynı süzerene bağlı vasalların süzeren yanında oluşturduğu meclis olarak tanımlanmıştır. Meclisin işlevi, süzerenle vasallar arasında iç barışı sağlama amacı güden bir karar ve yargı kurulu olmasıdır (Şenel,1999,216).

Bu düzende ürünün paylaşımı genel anlamda üçlü bir yapıda gerçekleşmekteydi. Topraktan elde edilen ürün, senyörün (toprak sahibi, bey, prens) kendine mal ettiği kısım, serflerin kendini ve ailesini geçindirebilmek için gereken kısım ve beslenmek için gereken miktardan fazla üretilmiş köylünün elde edebileceği ortak ürünün bir kısmı olarak üçe ayrılmaktaydı (Zubritski, Mitropolski, Kerov,2002,148).

Feodal düzende, insan ve hayvan enerjisinin yanı sıra su ve rüzgâr gücü de kullanılmıştır. Bu sayede değirmen gibi enerjisini doğal kaynaklardan alan basit makineler de kullanılabilmiştir (Eroğul,2002,79).

Bu dönemin bir diğer önemli siyasal aktörü kilisedir. Feodal dönemin ilk zamanlarından başlayarak yıkılan imparatorlukların bıraktığı egemenlik alanındaki boşluklarda yer alma eğiliminde olan kilise, siyasal bir aktör olarak karşımıza

çıkılmaktadır. Bu dönemde iktidar, en büyük feodal bey olan kral, diğer feodal beyler ve kilise arasında bölüşülmüştür.

Bu bölüşümden kimin daha fazla pay aldığı sorusuna verilecek yanıtlar dönem dönem değişmektedir. Ortaçağın özellikle başları ve ortalarında kilise giderek etkisini arttırmış ve vasalların vasallıklarını tastik etme makamı olma konumuna kadar yükselmiştir. Ortaçağın son dönemlerinde ise bu etkisini kaybetmeye başlamıştır.

Feodalizmde en önemli ekonomik birim beylerin mülkiyetinde olan büyük malikânelerdir (Lâtifundia). Bu malikânelerde çalışan ya da yaşayan serfler eliyle üretim faaliyetleri gerçekleştirilmiştir. Elde edilen ürün genel anlamda hem beyin hem de serflerin kendi ihtiyaçlarını karşılayacak düzeydedir. Hatta bu malikânelerde yine ihtiyaç oranında bazı basit sınaî ürünleri de üretilmiştir.

Ancak bu üretim tarzı, kendi içerisinde bir çelişki taşımaktadır. Bu düzende üretim sınırlı ve ihtiyaçlar oranında gerçekleşmektedir. Bir başka ifade ile artı ürün ya ortaya çıkmamakta ya da çok az miktarda oluşmaktadır. Bu durum, ekonomik anlamda büyümenin önünü tıkamaktadır. Sermaye birikimi sağlanamamaktadır. Bu da ekonomik anlamda bir kısır döngünün oluşmasına neden olmaktadır.

Bu düzenin üretici güçleri geliştirme yeteneğine sahip olmaması, "... bir yandan, zamanla besleyemediği, dolayısıyla düzeni yıkıcı öğeler durumuna gelen bir 'tarımsal kökenli proloterya' oluşturmuş; öte yandan, ekonomik durumlarında yüzyıllarca önemli hiçbir gelişme olmayan serflerde, düzene karşı bir düşmanlığın oluşmasına neden olmuştur. Bu ikisinin birleşmesi, feodal düzeni kökünden sarsacak bir tehlike olarak görülmüştür." (Şenel,1999,277).

Tam da bu ortamda kilisenin feodal düzendeki yeri ve önemini çarpıcı şekilde vurgulayan gelişmeler yaşanmıştır. Düzenin tehlikede olduğunu gören kilise, Haçlı Seferleri'ni örgütlemiştir. Bu sayede hem Doğu'nun zenginliğinden faydalanarak ekonomik düzenin açmazlarına geçici bir çözüm bulunacaktır hem de artık bir safra olarak görülen köylü proletaryanın tasfiyesi sağlanacaktır.

Haçlı Seferleri sonucunda özellikle Anadolu'da pek çok Haçlı devletçığının oluştuğu görülmüştür. Belli bir dönem bu devletlerin varlığı düzenin devamlılığını sağladıysa da uzun vadede ters etki yapmıştır. Haçlı Seferleri, kilisenin saygınlığına

büyük zarar vermiştir. Bu durum, feodal ekonomik yapılanmanın kabuğunu kırarak olan yeni gelişmelerin ve olayların tetikleyicisi olmuştur (Şenel,1999,278).

Haçlı seferleri, özünde bir yağmacılık hareketidir. Bu yağma, yeni yerlerin keşfi, yeni ulaşım yollarının ve yeni ulaşım araçlarının bulunması sonuçlarını doğurmuştur. Haçlı Seferleri'nin düzenlendiği sırada, geçiş yolları üzerinde ticari canlanmanın yaşandığı görülmüştür. Özellikle İtalya kıyılarında ticaret gelişmeye başlamış ve bu liman kentleri giderek kalkınmıştır.

Öte yandan yeni teknolojilerin gelişimi ile birlikte üretim yapısı ve üretim ilişkilerinde de köklü değişiklikler yaşanmaya başlamıştır. Ticaretle zenginleşen tacirlerin yanı sıra imalat sanayisinin gelişimiyle zenginleşen sanayiciler de ortaya çıkmaya başlamıştır; bir de bu sanayi mallarının üretiminde çalıştırılan işçiler.

Böylece yeni bir döneme girilmiş oluyordu; kapitalist toplum. Bu dönem feodal yapı içerisinde, feodalitenin kendi iç dinamiklerinin yarattığı bir dönemdir. Feodalitenin yukarıda özetlemeye çalıştığımız iç çelişkilerinin bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır.

Demokrasinin Gelişimi ve Ulus Devlet

Yeni oluşan ekonomik yapı içerisinde şekillenen toplumsal yapıya baktığımızda iki sınıfın başrolleri paylaştığını görüyoruz; burjuvazi ve proletarya. Ticari faaliyetlerle zenginleşen ve artık imalat sanayisine yönelen sermaye sahipleri, kentlerde oturduklarından, kendilerine 'kentsoylu' anlamına gelen "burjuva" denmektedir. Proletarya ise işçi sınıfını ifade eden tanımlamadır.

Her sınıflı toplumun sınıf ve tabakaları arasında, toplumsal karşıtlığı ifade eden temel sınıfların ayırt edildiğini ifade eden Kuznetsov (1995,21), köleci toplumda köleler ve köle sahipleri; feodal toplumda toprak sahipleri ile serfleri; kapitalist düzende de burjuvalar ile proleterleri örnek olarak göstermektedir.

Burjuvazi, üretim araçlarına sahip olan, ticari faaliyetlerle zenginleşmiş ve bu zenginliğini sanayiye yönlendirerek buyrukları altındaki ücretli işçilerinin emek gücünü kullanan toplumsal sınıfı ifade eder. Bu sınıf genellikle kentlerde yaşayan ve modern anlamda kentin oluşumunun temel dinamiği olan bir sınıftır. Yukarıda da belirtildiği üzere adını da buradan almıştır.

Proloterya ise üretim ve geçim araçlarından yoksun olduğundan emek gücünü kapitaliste (sermaye sahibine) satmak durumunda olan bir ücretli işçiler sınıfı (Zubritski, Mitropolski, Kerov,1995,21) olarak tanımlanabilir.

Kapitalist üretim ilişkileri, feodal toplumun bağrında ortaya çıkmıştır (Zubritski, Mitropolski, Kerov,1995,29). Kapitalist ilişkilerin doğuşunda ilk olarak 16. yüzyıl sonları ile 17. yüzyıl başlarında İngiltere’de yaşananlara bakmak gerekmektedir. Bu dönemde İngiltere sanayisinde kapitalist ilişkilerin geliştiği görülür.

Kerov (1995,29)’a göre büyük kapitalist üretim, ilkin daha yüksek bir teknik düzeye, sonra da daha büyük sermaye ihtiyacının oluştuğu yerlerde kendini gösterir. Bu dönemde İngiltere’de manifaktürlerin gelişmesi, üretimin hızla artmasına katkı sağlamıştır. Manifaktür örgütlenmesinin iki şekilde gelişim gösterdiğini söylemek mümkündür. İlki kırdan yapılan ve tarımsal faaliyetlerle birlikte yürütülen küçük zanaatçılık, ikincisi ise gerekli araç gereç ve hammaddenin önceden alınıp bir atelye kurularak üretim yapılmasıdır. Özellikle bu ikinci yolun kapitalist ilişkilerin gelişiminde çok önemli rol oynadığı (Zubritski, Mitropolski, Kerov,2002,219) tartışılmazdır.

Bu süreç, serflerin ve zanaatçıların “işçileştirilmesi” (Şenel,1999,280) sonucunu doğurmuştur. Çok kişinin çalıştırıldığı bir atelyede bir işçinin işin tümünü yapması yerine bir bölümünü yapmasının daha verimli olduğu anlaşılınca üretim içi bir işbölümüne gidilmiş ve bu yolla maliyetler azaltılmıştır. Bu durum, küçük zanaatçıların düşük maliyetle üretilen ürünlere karşı rekabet gücünü kırmış ve bunların zamanla kendi dükkânlarını kapatıp ücret karşılığı bu yerlerde çalışan işçiler haline gelmelerine neden olmuştur (Şenel,1999,280).

Tacirlerin önceleri eve iş verme yoluyla çalıştırdıkları köylüleri atelyelerde çalıştırmak üzere çağrılmaları da serflerin işçileştirilmesine yol açmıştır (Şenel,1999,280). Bu gelişmeler, dokumacılık sektörü açısından önemli değişimlere neden olmuştur. Koyun yetiştiriciliği karlı bir iş haline gelmiştir. Koyun yetiştiriciliği yapmak ise geniş otlaklar kurulması ihtiyacını doğurmuştur.

Feodal beyler, artık topraklarında çalıştırdıkları köylülerin önemli bir kısmını çiftliklerden kovarak tarımsal faaliyet için kullandıkları arazileri hayvan yetiştiriciliği için elverişli otlaklar haline getirmeye başlamışlardır (Zubritski,

Mitropolski, Kerov,2002,219). Buralardan kovulanlar da kasaba ve kentlerde kurulan atelyelerde işçi olarak çalıştırılmaya başlanmıştır.

Ekonomide bu gelişmelere yaşanmaktayken hukuki yapı hala feodal düzeni teminat altına alan bir yapıdaydı. Ekonomik olarak gücü elinde bulunduran sermaye sahipleri karar alma düzeneğinde aynı oranda güçlü değildiler. Ekonomik gelişmenin önünü tıkayan ve statik bir ekonomik yapılanmayı öngören feodal düzenin ortadan kalkması gerekmektedir. O dönemin egemen siyasal yapılanması olan mutlak monarşiler ise bu düzenin devamından yanaydı.

Bu koşullar altında Avrupa’da kökten bir değişme ve gelişme dönemi yaşanmaktaydı. Bir yandan Rönesans ve Reform hareketleri diğer yandan yükselen ulusçuluk akımları Avrupa’yı tam anlamıyla bir kaynayan kazan haline getirmişti.

Dönemin önde gelen düşünürleri mevcut düzeni kıyasıya eleştirmekte ve yeni öneriler ortaya atmaktaydılar. Bu dönemin siyasal düşünce akımlarını ikili bir sınıflamaya tabi tutmak mümkündür. Bir kesim düşünür, mevcut siyasal yapılanmanın, yani mutlaki monarşilerin, devamını uygun görmekle birlikte eleştirilerini dizge içerisinde yapılacak düzenlemeler noktasında yoğunlaştırmışlardı.

Değişim isteyen düşünürler ise dizenin tıkanıklığı ve işlemeziği üzerinden yeni bir düzen kurulmasını önermekteydiler. Yeni kurulacak düzen hakkında ise bir oydaşım söz konusu değildi. John Locke gibi liberal düşünürlerin varlığı yanında, Montesquieu gibi hem aristokrat hem liberal, J. J. Rousseau gibi halk iktidarını savunan, Emmanuel Sieyes gibi burjuva egemenliğini savunan düşünürler de vardı (Sarica,1996,67).

Kilisenin baskı ve zorlamalarından rahatsız olanların başlattığı Reform hareketleri de Avrupa’nın o döneminde hem hukuki hem siyasal yapılanmasına doğrudan etki etmiştir. Luther’in önderliğindeki hareket, kilise güdümünde siyasal ve toplumsal yaşama bir tepki olarak kendini göstermiştir ve Avrupa’nın laikleşmesinde bir dönüm noktası olmuştur.

Bütün bu akımlar, “feodal ilişkileri sürdüren hukuki yapıya, onun savunucusu mutlak monarşiye ve Orta Çağ’da farklı biçimde de olsa, gücünü sürdüren kiliseye karşı savaş açmış olan burjuva sınıfının ideolojisini yansıtıyorlardı” (Sarica,1996,67). Bu ortamda meşrutiyetçi parlamenter sistem talepleri, daha sonraları demokratik kuramlar, siyasal özgürlük hareketleri giderek yaygınlaşmaya

başlamıştır. Bu düşünce akımlarının ekonomik düşünce dünyasına etkisi ise devletin ekonomiye müdahalesine şiddetle karşı çıkan, ekonomik anlamda özgürlükçü liberal kuramların geliştirilmesi olmuştur (Şenel,1999,285).

Bu akım, aynı zamanda çalışmamızın asıl konusu için temel yapı taşı niteliğindeki klasik ekonomi kuramına da kaynaklık etmektedir. Burjuvazinin siyaset sahnesinde ilk yer alışı, kralın ekonomik darlık nedeni ile para istediği aristokratlardan yeterli katkıyı alamamasıyla, bazı yüksek gelirli kentsoyluları parlamentoya çağırmasıyla gerçekleşmiştir. Zamanla bu siyasal hakların arttırılması talebine direnen yerlerde burjuva devrimler yoluyla bu hakları ele geçirme yoluna gitmiştir.

Bu durumun en büyük örneği ve dünya tarihini değiştiren, dönüm noktası kabul edilen olay hiç şüphesiz Fransız Devrimi olmuştur. Fransa’da mevcut feodal yapının etkisiyle kapalı kalmış gelişmemiş ekonomisi son dönemlerde halk yığınları tarafından da yoğun tepkilere neden olan bir hal almıştır. Ekonomik darlık döneminde özellikle işçi sınıfı ve tarımda istihdam edilen kesimlerin açlık, yoksulluk ve hastalıklarla boğuşması mevcut düzene olan tepkileri katlamaktaydı.

Bu ortam aynı zamanda burjuvazinin de mevcut düzeni değiştirme isteğini karşılayacak nitelikteydi. Böylece burjuva önderliğinde geniş halk yığınları mevcut düzene o düzenin simgesi ve koruyucusu olan krala, düzenin devamından getirim sağlayan kiliseye karşı olan öfkelerini eyleme dönüştürdüler. Bu devrim süreci çok uzun ve çetin oldu. İktidar çok kereler el değiştirdi. Devrim-karşı devrim süreci defalarca yaşandı. Bu süreç önce Avrupa’ya daha sonra dünyanın diğer yerlerinde de etkisini gösterdi. Halk hareketleri yaygınlaştı.

Uzun süren bu sancılı dönem sonrasında tepki duyulan düzen yerini yeni bir yapılmaya bırakmaya başladı. Bu yapı, esasında burjuvanın beklentilerine uygun şekilde siyasal iktidarın el değiştirmesiyle sonuçlandı. Bu nedenle Fransız İhtilali, bir burjuva devrimi olarak nitelendirilmektedir.

Bu dönemde yaşanan tüm bu gelişmeler ve bu düşünce akımları, genel tanımlamasıyla ‘Aydınlanma Felsefesi’ olarak adlandırılan bir sürecin temel dinamikleridir. Aydınlanma Felsefesi, burjuvanın da sonuna kadar desteklediği ancak burjuvanın taraftarlığıyla yetinmeyip geniş halk kitlelerinin de benimsediği bir düşünsel akımı ifade eder.

Aydınlanma Felsefesi, eski düzenden yana olanların karşısında, tüm insanların mutluluğunu amaç edinmiş gösterilen ilkelerden beslenir. İnsanı temel alan hümanizmin bu felsefi akımda önemli yeri vardır. Ayrıca kilisenin siyasal ve sosyal alandaki baskı ve zorlamalarından bunalan kesimlerin de eleştirilerini içine alan laikçi bir yapıdadır. Akı ve bilimi ön plana çıkarır.

Dönemin düşünsel dünyasındaki gelişmeler doğal olarak toplumsal, hukuksal ve siyasal yaşamda köklü değişim ve dönüşümleri beraberinde getirmiştir. Her şeyden önce demokrasi anlayışının yaygınlaşması, mutlak monarşilerin devrinin kapandığı yönündeki düşünsel oydaşımın sağlanması ve yeni bir yönetim modeli kurulması isteği, bu dönemin belirgin düşünsel değişim noktaları olmuştur.

Bu dönemde pek çok düşünür, yazar, ekonomist ve toplumbilimci yeni siyasal yapılanmanın nasıl olması gerektiği konusunda pek çok fikir öne sürmüştür. Bunlar içerisinde demokratik bir yönetim anlayışını benimseyenler, liberal değerleri savunanlar, halk egemenliğinin mutlak sağlanması gerekir diyenler, monarşinin yeniden gözden geçirilerek devam etmesi gerektiğini savunanlar gibi pek çok fikir ve düşünce akımı sayılabilir. Dönemin siyasal ve sosyal yapılanmasında bu düşünce akımlarının önemli ölçüde etkili olduğunun söylenmesi, tarihsel bir zorunluluktur.

Bu dönemde Avrupa için vurgulanması gereken bir diğer tespit, Şenel (1999,288) tarafından yapılmıştır. Buna göre, Doğu'nun merkezi siyasal örgütlerine karşılık, Batı'nın dağınık feodal siyasal yapısı, uzun dönemde vatandaş hak ve özgürlüklerini geliştirip, kurumsallaştırıp, güvenlik altına alan sonuçlar doğurmuştur. İktidarın tekçi ve merkezi olmak yerine çoğulcu dağılıma sahip olması, özgürlüklerin gelişeceği koşulları yaratmıştır.

Sonuçta, tüm bu siyasal ve sosyal gelişmeler, Avrupa'da yeni bir yönetim yapılanmasını zorunlu kılmıştır. Bu yeni yapılanmada bireysel hak ve özgürlüklerin geliştirilmesi, mutlak monarşilerin yıkılarak yerine demokratik sistemlerin kurulması düşünceleri ağırlık kazanmıştır. Özellikle burjuva önderliğinde Fransa'da yürütülen halk hareketleri ile zamanla tüm Avrupa'ya yayılacak bir geri dönülmez değişim süreci yaşanmıştır.

Kabuğunu kırmakta olan yeni üretim modelinde, bir arada çalışan işçiler arasında ortak değerler etrafında birliktelik kurulması söz konusu olmuştur. Giderek üretim merkezleri haline gelen şehirlerde üretimin öyle ya da böyle bir parçası olan

bireyler arasındaki ilişkiler, değerleri ile farklılıkları ön plana çıkarmıştır. Bunun en önemli sonucu dillerin gelişmesi ve giderek önem kazanmasıdır.

Fransız İhtilali ile birlikte yükselmeye başlayan ulusçuluk akımları da bu sürece eklenince bireyleri ortak çatı altında toplayacak bir siyasal örgütlenmenin oluşturulma zorunluluğu artık iyice gün yüzüne çıkmıştır. Aynı dili konuşan, aynı yerde yaşayan, aynı çevreyi ve ortak kaderi paylaşan insan topluluklarının kendilerini ifade edebilecekleri, bazı ortak değerler etrafında birleşebilecekleri bir siyasal yapılanma yavaş yavaş şekillenmeye başlamıştır.

Söz edilen bu yeni siyasal yapılanma ‘ulus devlet’ olarak adlandırılan bir devlet yönetimini ifade eder. Milliyetler ilkesine göre şekillenen bu yapılanmada her halkın ırkı, dili ya da gelenekleri bakımından kendine özgü bir varlığı vardır. Bu nedenle her halk, bir bağımsız devlet olarak örgütlenmelidir (Tanili,1999,114). Bu yapılanma doğal olarak monarşiler açısından sonun habercisi olmuştur. Özellikle büyük imparatorluklar dağılma sürecine girmiştir.

Bu süreçten en büyük darbelerden birini o dönemde Osmanlı Devleti yemiştir. Balkanlardan başlamak üzere büyük toprak kayıplarına uğrayan imparatorluk hızlı bir dağılma süreci yaşamıştır. Elbette ki bu süreç sadece Osmanlı açısından değil tüm monarşiler açısından benzer sonuçlar doğurmuştur.

Yıkılan monarşilerin yerini ulus devletler almaya başlamıştır. Bu yeni siyasal yönetim yapılanmasının özellikleri şu şekilde sıralanabilir: Birincisi; ulus devlet alt kimlikleri kendi çatısı altında toplayarak bir üst kimlik oluşturan topluluklardan oluşur. Bu oluşturulan üst kimlik ulus(ya da millet) adını alır.

İkincisi; bu yapıda ulusu oluşturan bireylerin ortak kullandıkları bir dil vardır ve resmi niteliklidir. Diğer yerel diller yaşamaya devam etse de devletin resmi dili bir tanedir. Dil, ulus devlette en önemli ve en temel unsurlardan biridir.

Üçüncüsü; ulus devlet, demokratik temellere dayanan bir yönetim düzeneğidir. Ulusal egemenliğe dayanır. Diğer bir özellik olarak ulus devlet yapılanmasında laiklik ön plandadır. Diğer bir ifade ile egemenliğin kaynağı tanrısallıktan çıkarılmış ve ussallığa dayandırılmıştır. Devletin yapısı ve işleyişini düzenleyen kurallar, dinsel dogmalardan arındırılarak ussal ölçütlerle belirlenir.

Bunların yanında ulus devlet, ulusal çıkarı ön plana çıkarır ve bağımsız bir yönetim anlayışını öngörür. Kısaca özelliklerini saymaya çalıştığımız ulus devlet

modeli, Fransa başta olmak üzere önce tüm Avrupa'ya daha sonra da dünyanın diğer kısımlarına yayılmış bir yönetim modeli haline gelmiştir. Bu yönetim modelinin yaygınlaşması, mutlak monarşilerin ortadan kaldırılması sonucunu doğurmasının yanında modern devlet yapılaşmasının yerleşmesini de sağlamıştır.

Günümüz çağdaş demokrasilerinin oluşum sürecinde bu ulus devlet yapılanmasının etkisi göz ardı edilemez. Bunun yanında ekonomik yapılanma açısından da önemli sonuçlar doğuran ulus devlet modeli, liberal ekonomilerin oluşması ve gelişmesinde de önemli rol oynamıştır. Burjuva demokrasisinin bir sonucu olarak kurulan ulus devlet yapılanması, temelde ekonomik anlamda serbestlik yanlısıdır. Bunun yanında sermaye birikimini güvence altına almak isteyen burjuva bazı koruma düzenekleri de geliştirmiştir. Özellikle, çalışmamızın ikinci bölümünde de anlatıldığı üzere, sosyal devlet anlayışının yaygın olarak uygulandığı dönemlerde, bazı korumacı ekonomik politikaların uygulanmasında bu modelin varlığı önemli bir etkidir.

Bu yönetim modeli, günümüzde de yaygın biçimde görülmektedir. Ancak özellikle küreselleşme ile birlikte ulus devlet yapılanmasının da önemli ölçüde çözülme sürecine girdiğini söylemek, kanımızca yanlış olmayacaktır. Özellikle neo-liberal politikaların uygulamaya koyulması ve küreselleşme rüzgârının sınırları kaldırma iddiası bu yönetim yapılanmasının çözülme sürecine girdiği ya da gireceğinin bir göstergesi gibidir.

3.2.5. Ulus Devletin Çözülüşü ve Devletin Küçültülmesi

Çalışmamızda bu noktaya kadar öncelikle toplumların ekonomik ilişkilerinin, bu ilişkilerini belirleyen ekonomik sistemlerin tarihsel gelişimini inceledik. Ardından, toplumsal yaşamın gelişimini yönetim düzeneği açısından, devlet yönetimi açısından tarihsel olarak irdeledik. Bu noktada ise tarihsel süreci ekonomik ve yönetsel olarak iki ayrı yönden irdelemeyi bırakıyor ve iki çatıyı birleştiriyoruz.

Yollarımızın kesişimi olarak da 1980 sonrası neo-liberal politikalar ve yaşanan “küreselleşme” sürecini gösterebiliriz. Çalışmamızın ikinci bölümünde ayrıntılı olarak ele almaya çalıştığımız bu iki süreç, aynı dönemlerde gelişmeye başlamış ve birlikte yol almıştır.

Özellikle sosyal devlet anlayışının yerini neo-liberal politikalara terk etmesi ile korumacı devlet anlayışı bir kenara itilir hale gelmiştir. Devletin ekonomiye müdahale etmesinin sınırlandırılması, ekonomiden devletin el çektilmesi sosyal devletin korumacı reflekslerini yok etmekle mümkündür. Devletin korumacı refleksleri de bir ölçüde ulus devlet yapılanmasından beslenir.

Ulusal çıkarın gözetildiği bir yönetim yapılanmasında doğal olarak ekonomi açısından da bazı koruma tedbirleri uygulamaya konulmuştur. Ulusal ekonomiyi koruma ve güçlendirme amacı taşıyan bu tedbirler, artık rahatlıkla anlaşılabilceği gibi neo-liberal politikalar için bir engel teşkil etmektedir.

Öte yandan yaşanan küreselleşme süreci, yapısı gereği ulusal sınırların kaldırılmasını öngörür. Sermayenin akışkanlığının tüm dünya çapında gerçekleştirilmesi stratejisi, ulusal koruma reflekslerini doğrudan hedef almaktadır. Bu demektir ki, iş sadece ekonomik ilişkiler çerçevesi içerisinde kalmayacaktır. Yapılması gereken siyasal yapılanmanın da bu yönde dönüşümünü sağlamaktır.

Ancak bu süreçlerin ulus devlet yapılanmasına ne ölçüde etki edeceği yoğun biçimde tartışılan bir konudur. Yaşanan bu sürecin ulus devletleri parçalayacağı ve tarih sahnesinden sileceği iddiasında olanlar yanında bunun doğru olmadığını, bunun yalnızca ekonomik sınırlar içerisinde kalacağını ve siyasal yapılanmaya çok önemli etkileri olmadığını savunanlar da mevcuttur (Ölmezogulları,1999,212; Morgan,1994,68; Yayla,1992,75).

Pek çok yazar, düşünür ve bilim adamına göre (Salman,2000,7; Güzelsarı,2003,31; Güler,1998,47; Gül,2006,18; Bayramoğlu,2000,86) küreselleşme süreci ulus devlet yapılanmasını önemli ölçüde dönüştürmektedir. Küreselleşme ile sınırların kaldırılması, ekonomik koruma düzeneklerinin devre dışı bırakılmasının yanında, küreselleşme sürecinin sadece ekonomik alanda kalmayarak siyasal, sosyal, hukuki ve kültürel alanlarda da kendini göstermesiyle, her anlamda ulusları ve devletleri etkilediği görüşü ağırlık kazanmaktadır. Böylece küreselleşmenin ekonomik alanda kalmayarak devlet yapılanmasını her yönden etkileyeceği düşünülmektedir.

Karşıt görüş ise küreselleşme sürecinin devletler açısından sadece ekonomik sonuçlar doğuracağını, bu durumun da aynı zamanda liberal politikaların doğal bir sonucu olduğunu iddia etmektedir. Ulus devletlerin ise sadece ekonomik

alana sıkıştırılarak açıklanabilecek bir yapılanma olmadığını, bunun ötesinde çok daha karmaşık ve köklü temelleri olduğunu iddia edenler, küreselleşme sürecinin ulus devletler üzerinde etkisi olacağını kabul etmekle birlikte bu durumun ulus devletlerin sonunu getirecek bir sürece doğru gittiğini kabul etmemektedirler.

Bu tartışmada kimin haklı olduğunu tespit etmek çok kolay olmasa da bazı tespitlerde bulunarak bir çıkarsama yapmak mümkün görünmektedir. Ulus devletlerin günümüz itibarı ile konumu, tüm dünyada gelişen olayların doğurduğu ekonomik, sosyal, hukuksal ve siyasi sonuçların bu yapılanmaya etkileri iyi irdelendiğinde, bu konu hakkında bir fikir öne sürmek mümkün olacaktır.

4. LİBERALİZMİN DEVLET YÖNETİMİNİN YAPILANMASINA VE İŞLEYİŞİNE ETKİLERİ

Liberalizm, hem bir düşünce dizgesi, hem bir ekonomik dizge olması dolayısıyla uygulanabilirliği ölçüsünde yönetsel yapılanmaya doğrudan etkide bulunabilmektedir. Özellikle Doğu Bloku'nun çökmesi ve dünyanın tek kutuplu hale gelmesi ile birlikte liberalizm, tek ve etkin akım olarak yaygınlaşmıştır.

Çalışmamızın bu noktasına kadarki bölümlerde de sıkça vurguladığımız gibi, 1980 sonrası dönemde neo-liberal politikalar tüm dünyada etkin şekilde uygulanmaya başlamıştır. Küreselleşme ile birlikte ivme kazanan bu süreçte tüm dünyada neo-liberal rüzgârlar esmeye başlamıştır. Öyle ki ülkelerin ekonomik, siyasal, hukuki ve sosyal yapılanmaları tümünden değişmeye, dönüşmeye başlamıştır.

Bu nedenle liberalizmin kamu yönetime etkilerini incelerken her birine ayrı bir başlık açarak bir değerlendirmede bulunmak doğru olacaktır. Bu bölümde yapılmak istenen de aslında budur. Bunun ardından liberalizmin bu dönüştürmeyi sağlarken kullandığı araçlar incelenmektedir. Temelde küreselleşme, özelleştirme, yerelleşme ve yönetsel reformlar başlıkları altında toplayabileceğimiz bu araçların ne şekilde kullanıldığı anlatılmaya çalışılacaktır.

Liberalizmin Kamu Yönetimine Etkileri

Liberalizm, hem bir doktrin hem de bir ekonomik sisteme dayanaklık eden bir düşünce akımı olarak ülkelerin yönetim yapılanmalarına doğrudan etki edebilmektedir. Özellikle dünyanın tek kutuplu hale gelmesiyle birlikte rakipsiz kalarak dünya için tek ve son çıkar yol ya da dünyanın değişmez kaderi olarak kabul edilir olması bu etkiyi en üst seviyeye çıkarmaktadır.

Artık liberalizm ve dolayısıyla liberal politikalar dünya ülkelerinin tamamına yakını tarafından kayıtsız şartsız uygulanır olmuştur. Liberal demokrasilerin dünya ve insanlık için son durak olduğu yönündeki görüş (ki bu görüş ilk olarak Fukuyama (1999,59) tarafından ortaya atılmıştır) tartışılmaz bir dini buyruk gibi ya da bilimsel olarak ispatlanmış bir teori gibi değerlendirilir olmuştur. Bazı çevrelerce artık bu konuda tartışma yapmak bile yersizdir. Dünya otobüsü bu son durağa doğru yola çıkmıştır. Buna direnenler ise sadece o otobüste arka sıradaki

koltuklarda oturabileceklerdir. Artık yarış bu otobüsün nereye gideceği konusunda değil ön sıralarda kimlerin oturacağı üzerine şekillenmektedir.

Doğallayın liberalizmin bu dayatmasına karşı olanlar da mevcuttur. Tüm dünyada anti-kapitalist, anti-küreselleşmecî akımlar da yaygındır. Çeşitli vesilelerle uluslararası düzlemde bir araya gelerek ortak eylemlerde bulunan bu çevreler dönem dönem tepkilerini ortaya koyarak bu gidişe dur denmesi yönünde çalışmalar da yapmaktadırlar. Bunun yanında ekonomilerini küresel güçlere ve emperyalist sömürüye açmamış ülkeler de sayıları az olmakla birlikte mevcuttur.

Ancak dünya genelinde neo-liberal politikalar geniş uygulama alanı bulmaktadır. Ülkelerin her düzeydeki yönetim kademelerinde giderek daha fazla liberal eğilimli kişilerin görev aldığı görülmektedir. Yapılan siyasal seçimlerde de liberal eğilimli partilerin iktidarı elde ettiği görülmektedir. Seçim sonuçları üzerinde uluslararası sermaye sahiplerinin ve onların yerel düzeydeki “iş ortaklarının” etkisi yadsınamayacak ölçüdedir. Pek çok ülkede seçimlerin finansmanında, seçimlerin öncesi ve sonrası yapılan tanıtım ve propaganda faaliyetlerinin yürütülmesinde söz konusu güçlerin yardım ve desteği açıkça görülebilmektedir.

Hal böyle olunca liberal politikaların uygulama alanı bulmasına ortam sağlanmaktadır. Siyasetin finansmanı kim tarafından yapılıyorsa siyasete yön verenler de aynı kişiler olmaktadır. Seçimle ve demokratik kurallarla seçilen (ya da seçtirilen) kadrolar neo-liberal politikaların uygulayıcısı konumuna geçmektedir. Benimsenen liberal politikalarla ülkelerin siyasal, sosyal, ekonomik ve hukuki yapıları dönüştürülmektedir.

Çalışmamızın bu bölümünde neo-liberal politikaların ülkelerin siyasal, sosyal, ekonomik ve hukuki yapılanmalarına etkileri üzerinde durulmaktadır.

Liberalizmin Siyasal Yapılanmaya Etkileri: Siyasi Liberalizasyon

Liberalizm, temel itibarı ile siyasi bir doktrindir (Erdoğan,2005,23). Bunun yanında kapitalist ekonomik dizgenin de düşünsel dayanağını oluşturması itibarı ile kapsayıcı bir felsefî dizgeyi de ifade etmektedir. Liberal düşünce, yönetimin kaynağını toplumsal yaşamın koşullarında arar. Toplumsal yaşam da genel anlamda liberallerce bireysel özerkliğin müdahale edilemez alanını vurgulamak üzere

kullanılan bir kavramdır. Bu şekilde birey, daha ilk baştan siyasal toplumun belirleyici öznesi olarak merkezi bir konum edinmiş olur (Alkan,2005,356).

Bireysel özerkliği merkeze alan liberal düşünce, bireyi kendine göre özgürleştirmek için siyasal müdahale alanını sınırlama yoluna gider. Bu da daha az devlet daha çok piyasa olarak formüle edilebilecek bir yapılanmayı beraberinde getirir. Böyle bir yapı da mevcut siyasal düzenin dönüşmesi ve işlevsel olarak farklılaşması sonucunu doğurur. Yeni siyasal yapı önce kendini sağlama alır, kökleşir ve sonra da ekonomik, sosyal, hukuki yapılanmayı dönüştürme eğilimine girer.

Bu nedenle de liberalleşme eğilimleri aslında siyasal bir süreçle başlar ve aynı süreçle yönetilir. Bu siyasal süreç, liberalizm özünde değerlendirilecek olursa, bazı uluslararası kuruluşlar (Dünya Bankası, IMF vs. gibi uluslararası örgütler) ve uluslararası şirketler tarafından yönlendirilmektedir. Söz konusu kuruluşlar, geri kalmış ülkelere kullandıracakları krediler karşılığında o ülkelerde birtakım yasal düzenlemelere gidilerek liberalleşmenin önünün açılması yönünde telkin, hatta baskılarda bulunmaktadır. Bu düzenlemelerin neler olduğu ve hangi alanlarda ne kapsamda gerçekleştirildiği konusu ilerleyen bölümlerde ayrıntılı olarak ele alındığından bu aşamada ayrıntıya girilmemektedir.

Bu yönde yürütülen siyasal yapının finansmanı ise uluslararası şirketler ve bunların yerel uzantıları ya da ortakları tarafından sağlanmaktadır. Zaten siyasal yaşamda etkin rol alabilmek yani siyasetle uğraşabilmek, başlı başına bir sermaye gücünü arkasına alabilmekle mümkün olmaktadır. Bu nedenle siyasete giren kişilerin kompozisyonuna bakıldığında, iş çevreleri ve bunlarla yakın etkileşim içinde olan bürokrasi kökenli isimler ile ülkemizde olduğu gibi feodal yapının tam anlamıyla kırılmadığı yörelerde etkinliğini sürdüren büyük toprak sahiplerinin ön planda yer aldığı görülmektedir.

Sonuç olarak, liberalizm, hem kendisi bir siyasal doktrin olması açısından hem de felsefesi gereği siyasal müdahale alanını daraltması açısından siyaset yapılanmasını önemli ölçüde etkilemektedir. Siyasal yaşamdaki bu dönüşüm, doğal olarak sosyal, ekonomik ve hukuki yapıyı da etkilemektedir.

Bu durum, aynı zamanda ‘iktidar’ kelimesinin yeniden tanımlanması gereğini ortaya koymaktadır. Burada anahtar kelime ‘yönetişim’ olmaktadır.

Özellikle 1990'lı yıllarla birlikte gündeme oturan yönetim modeli, yönetim sürecine sivil inisiyatifi de dâhil etme söylemiyle kendini göstermektedir.

Devlet-toplum ikileminin ortadan kaldırılması gerektiği düşüncesinden yola çıkan model, küreselleşmenin zorunlu bir süreç olduğu savından hareketle, küreselleşen bir dünyaya uygun bir iktidar tarzı, yeni bir devlet anlayışı ve yeni bir yönetim üslubu geliştirmeyi hedeflemektedir (Bayramoğlu,2000,85).

Küresel yönetim modelinde sivil topluma biçilen rol, devlet ile devlet dışında kalan alan arasında ulusaşırı bağları yaratmak, yani yerel ile küresel olanı birbirine eklemlenmek işlevini üstlenmektir (Özdek, 1999,44–45). Bu durum, siyasal iktidarın işlevini ve iktidar kelimesinin anlamını yeniden yapılandırmaktadır. Böylece siyasal iktidar, ekonomik dizgenin dışına çıkarılmakta ve iktidar alanı sınırlanmaktadır. Yönetişim konusu, çalışmamızın ilerleyen bölümünde ayrıntılı olarak incelendiğinden bu bölümde bu kadarıyla yetinilmektedir.

Liberalizmin Sosyal Politikalar Üzerindeki Etkileri

Neo-liberal politikaların uygulamaya konmasının en önemli etkilerinden biri hiç şüphesiz ülkelerin sosyal politikaları üzerinde gerçekleşmektedir. Liberal düşüncenin temel mantığına uygun olarak devletin ekonomideki rolünün küçültülmesi ile devletin sosyal yatırımlar yapmasının da önü kesilmektedir.

Devletin yeniden tanımlanması söylemleri ile devletlerin rol ve işlevleri de yeniden tanımlanmaktadır. Buna göre devlet, sadece vergi toplayan ekonomide etkin rol olmak yerine gözetme ve denetleme işlevine sahip olan bireysel özgürlüklerin önünü açan ve bunları güvence altına alan bir örgütlenmeyi ifade eder. Sınırlanmış iktidar, bireysellik ve negatif özgürlük anlayışı ve düzenin kendiliğinden oluşacağı inancı liberalizmin belli başlı ilkelerindedir (Alkan,2005,356).

Böylece devlet daha önce etkinlikte bulunduğu pek çok alandan çekilmektedir. Bu alanlardan çekilmesi ile devlet hem sosyal politikalarını yürütemez hale gelmektedir hem de bu alanlardaki görev ve sorumluklarını piyasaya devrederek sosyal devletin temel kurumlarını kendiliğinden ortadan kaldırmaktadır. Eğitim ve sağlık gibi sosyal niteliği ağır basan ve ülkeler için son derece önem arz eden sektörlerde piyasalaşma eğilimleri ile birlikte sosyal politikalar açısından kökten değişimlerin önü açılmış olmaktadır.

Sosyal devlet bu tür hizmet alanlarının tüm toplum tarafından kullanılmasını temin etme görevini devlete yüklemektedir. Yani bireylerin eğitim hakkından yararlandırılması bu hakkın korunması ve gelişmesi için maddi olanak sağlanması sosyal devletin temel görevlerindedir. Neo-liberal politikalar ise bu alanları da diğer kesimler gibi tamamen piyasalaştırmaktadır.

Bilindiği gibi devlet topladığı vergilerle ekonomik dizge içerisinde harcama yapar. Bu harcamaların ne yöne hangi sektörlere ne şekilde kaydırıldığı aslında o devletin sosyal politikaları hakkında bize bilgi verir. Yaptığı cari harcamalar ve transfer harcamaları ile devlet gelirin yeniden dağılımını sağlar. Bu yeniden dağılımla toplum kesimleri arasındaki gelir dağılımı adaletsizlikleri törpülenmeye çalışılır. Sosyal devlet açısından en hayati işlevlerden biri sayılan bu durum, liberal politikaları benimsemiş devlet yapılanmalarında o kadar da ön planda tutulmaz.

Liberalizmde asıl olan bireysel çıkarın çoğaltılmasıdır. Toplumsal çıkarın çoğaltılması ise bunun doğal bir sonucu olarak sağlanacaktır. Yani bireylerin çıkarlarının toplamı toplumsal çıkarı oluşturacaktır. Bu yaklaşım, liberalizmin sosyal politikalara bakış açısını bizlere göstermektedir. Liberalizm, toplumu değil bireyi ön plana almaktadır. Bu nedenle sosyal nitelikli politikalar yerine bireyi öncüleyen politikalar geliştirilmesi gereği üzerinde durulmaktadır.

Neo-liberalizme göre serbest piyasa özünde, devlet müdahalesi olmadığı sürece, bireysel özgürlüğü en yaygın biçimde sunan dizgedir. Bu anlayışa göre, sosyal ve ekonomik haklar da oy verme hakkı, serbest piyasada seçim hakkı, gönüllü sözleşme hakkı, bireyin vücut bütünlüğü, özel yaşam ve mülkiyet hakları ile sınırlandırılmış durumdadır (Gül,2004,126).

Bireysel özgürlükleri bu çerçevede ele alan liberal düşünüş, özgürlük ve ussallık için refah devletinin tasfiyesini, pazarın kayıtsız şartsız egemenliğini talep eder (Şaylan,2003,140). Neo-liberal politikaları tam bir kararlılıkla uygulayan ülkelerin bu yönde önemli mesafe kat ettiği yani sosyal devlet kazanımlarını ortadan bir bir kaldırdığı görülmektedir.

Neo-liberal politikaların tüm dünyada ağırlık kazanması ile birlikte ülkelerin yaptığı sosyal harcamalarda da gözle görülür bir azalış meydana gelmektedir. Liberal düşünüşün sosyal politikalara önem vermemesinin altında yatan temel düşünce piyasanın doğal işleyişinin adaleti sağlayacağı inancıdır. Liberal

düşünceye göre gelirin eşitsiz dağılımı adaletsizliğin var olduğu anlamına gelmez. Çünkü bu dağılımın altında, kişilerin çabaları, fırsatları kullanma yetenekleri, bireylerin katkılarının faydası ya da değeri ve rastlantılar yatmaktadır. Dolayısıyla eşitsizlik normaldir ve piyasa düzeneğinin işleyişinin bir gereğidir (Gül,2004,126).

Liberalizmin Ekonomiye ve Ekonomi Yönetimine Etkileri:

İktisadi Liberalizasyon

Liberalizm, bir siyasal düşünce biçimi ve bir ekonomik düzen olarak ülkelerin ekonomik yapılarına ve ekonomi yönetimlerine doğrudan etkide bulunmaktadır. Liberal düşünce temelde bireyselleşmeyi ve bireysel çıkarı ön plana çıkardığından, bireysel hak ve özgürlüklerin sağlanması ve bunların korunmasına önem atfetmektedir. Feodalitenin çökmesinin ardından sanayi ve ticaret alanlarındaki hızlı gelişim sürecinin yarattığı toplumsal ve siyasal değişim sürecinin bir ürünü olarak kabul edilen (Gül,2004,10) liberalizm, sınırlı devlet anlayışını savunur.

Buna göre devlet, ekonomik alandan olabildiğince çekilmeli, doğrudan ekonomik etkinlikte bulunmamalı ve ekonomide sadece düzenleyici ve denetleyici rol üstlenmelidir. Devletin temel işlevi bireysel hak ve özgürlükleri geliştirmek ve korumak olmalıdır. Liberal düşünceye göre toplumsal yaşamda bir 'doğal anayasa' vardır. Bunun anlamı da bireysel özgürlüklerin sınırlandırılmaması ve ihlal edilmemesidir (Şaylan,2003,50).

Anayasacılık, Arslan'a (2005,272) göre düşünsel temellerini liberalizmin oluşturduğu, iktidarın yozlaştırıcı doğasına ilişkin kötümser varsayımlara dayanmaktadır. Bu bağlamda, bireysel hak ve özgürlüklerin korunması için siyasal iktidarı sınırlamaya hizmet edecek her türlü düşünce, ilke, kavram ve araç bu kapsamda değerlendirilmektedir (Arslan,2005,272).

Bireysel hakların anayasal düzlemde koruma altına alınması aynı zamanda ekonomik yaşam içerisinde bireyin serbest hareket etmesini sağlayacak düzenlemeleri de beraberinde getirir. Liberalizmin temel kurumlarından olan özel mülkiyet, serbest rekabet ve sınırlı devlet anlayışı bu düzlemde anayasal olarak güvence altına alınmaktadır. Böyle bir anayasal düzen doğal olarak ekonomik yapılanmayı da bu yönde biçimlendirmektedir.

Devletin ekonomik yapılanmadan soyutlandığı, bireysel özgürlüklerin ve serbest rekabet anlayışının egemen olduğu bir yapıyı öngören liberal düşünce, zaten doğası gereği ekonomik yapılanmayı doğrudan dönüştürmeyi hedefler. Bu, liberalizmin temel hareket noktasıdır. Böyle bir ortamın yaratılması da ekonomik dizgenin tümüyle buna uygun hale getirilmesiyle mümkün olabilir.

Bir ülkenin ekonomik anlamda yeni liberal politikalara bütünleşmesi, öncelikle yürürlüğe konacak yasal düzenlemeler ve yine bu yasal düzenlemelerle oluşturulacak kurumsal yapılanmalarla mümkün olmaktadır. Özellikle 1980 sonrası süreçte tüm dünyada ve dolayısıyla ülkemizde bu durumun sayısız örneği sergilenmektedir.

Bu dönemden itibaren İMF ve Dünya Bankası gibi kuruluşlarla yapılan kredi anlaşmaları, genellikle bu yasal düzenlemelerin yapılmasını şart koşmaktadır. 1980'li yıllarda yapılan anlaşmaların ortak özelliği hepsinin konu ile ilgili kamu kurumlarının modernizasyonunu, bilişim teknolojisi ile donatılmasını, iyileştirilmesini ve geliştirilmesini şart koşmasıdır. (Güler,2005,16)

Bu durumu Güler (2005,17), 1985 yılında imzalanan Tarım SECAL (Sektörel Yapısal Uyarlama Kredileri) ile örneklendirmektedir. Buna göre bu anlaşma, ülkede gübre tekeli elinde bulunduran Türkiye Zirai Donatım Kurumu'nun (TZDK) çağdaştırılması gerektiğini vurgular. Ancak aynı tarihte gübrede devlet tekeli ortadan kaldırılmıştır. Sonuç olarak da 1990'lı yılların başında TZDK ortadan kalkmıştır.

Bu nedenle, bu tür anlaşmalar bir kurumun çağdaştırılmasından, geliştirilmesinden söz ediyorsa o kurumun da gözden çıkarıldığını düşünmek gerekir (Güler,2005,17). Bu gibi örnekleri çoğaltmak mümkündür. Bunları kısaca 1980 sonrası süreçte yaşanan özelleştirmeler ve yapısal reformlar olarak ifade etmek sanırız yeterli olacaktır.

1980 sonrası dönem, daha önce de ifade ettiğimiz üzere neo-liberal politikaların uygulamaya sokulduğu dönem olması açısından önem taşır. Başta Amerika ve İngiltere olmak üzere tüm dünyada ülkelerin ve ülke ekonomilerinin liberalizasyon süreci bu dönemde başlamıştır. ABD'de Reagan, İngiltere'de Thatcher, ülkemizde de 1980 darbesi sonrası ilk sivil iktidarı elinde bulunduran Özal

dönemi bunun en somut örnekleridir. Aradaki dönemsellik dikkat çekilmesi gereken bir unsurdur.

Söz konusu süreçte ülkelerin ekonomik yapılanmalarını doğrudan etkileyen düzenlemeler getirilmiştir. Bu sürecin devam ettiğini belirterek söz konusu düzenlemelerin ne şekilde ve nasıl yapıldığı konusuna değinecek olursak, ekonomik liberalizasyon süreci, bir yandan uluslararası düzlemde imzalanan geniş kapsamlı anlaşmalarla bir yandan da yerel düzeyde getirilen yasal düzenlemelerle hukuki zemine oturtulmaktadır.

Hukuki zemini oluşturan ulusal ve uluslararası yasal düzenlemelerin ayrıntısına çalışmamızın ilerleyen bölümlerinde ayrıntılı olarak yer verilmektedir. Bu aşamada yalnızca genel anlamda dizgenin nasıl işletildiği anlatılmaya çalışılmaktadır. Ekonomik liberalizasyon süreci, söz konusu yasal düzenlemelere dayalı olarak ekonomi yönetiminde etkin olan kurum ve kuruluşların örgüt yapısında değişikliğe gitme aşamasıyla devam etmektedir. Bu aşamada bir yandan ekonomik yaşamda etkin rol üstlenen kurum ve kuruluşların görev alanları, görev ve yetkileri açısından köklü 'reform'lar yapılmakta, bir yandan bu kurum ve kuruluşlardan bir kısmının tasfiyesi sağlanmakta, bir yandan da yönetsel yapılanmaya yeni kurumlar eklenmektedir.

Çalışmamızın temel konusunu oluşturan Bağımsız Yönetimsel Kurumlar da bu durumun en açık örneklerinden biridir. Bu süreci genel anlamda Bağımsız Düzenleyici Kurumlar üzerinden anlattığımızda sistemin işleyişi daha açık bir şekilde ortaya çıkacaktır.

Liberalizmin Hukuk Dizgesine Etkileri

Tüm bu anlatılanlar aslında liberal politikaların yönetim yapılanmasına doğrudan müdahalesinin bir başka boyutu olan hukuk sistemindeki dönüşümün de bir uzantısıdır. Bir önceki bölümde de anlattığımız üzere ekonomik yapılanmanın dönüşümü öncelikle yasal düzenlemelerin yapılması ve hayata geçirilmesi ile mümkün olmaktadır. Ancak ülkelerin hukuk sistemleri her zaman bu dönüşümü rahatça gerçekleştirmeye uygun zemin hazırlamaz. Aksine genellikle yaşanan durum, söz konusu yasal düzenlemelerin yapılmasına yerel hukuk dizgelerinin direnişi ile karşılaşılmasıdır.

Ülkemiz açısından bir değerlendirme yaparak ifade edecek olursak yapılan pek çok düzenlemenin hukuk sistemimizin yapısı gereği zorlukla gerçekleştirilmesi hatta gerçekleştirilememesi ile sonuçlanmaktadır. Örneğin, bazı temel hak ve özgürlükler ve bunların kullanımı ile ilgili getirilen düzenlemeler genellikle hukuk sistemimizin direnişi ile karşılaşmaktadır. Bu konularda ya işlevsel bir düzenleme yapılamamakta ya da yapılmış olsa da uygulama geçirilememektedir.

Bu durumun ortaya çıkmasının nedenleri ise bu çalışmada ele alamayacağımız ölçüde geniş bir konu olan hukuk dizgesinin yapısı ve işleyişi ile ilgili sorunlarda gizlidir. Hukuk dizgemizin yetersizliği ve değişime kolay uyarlanamayacak ölçüde durağan yapıya sahip olması uzun yıllardır söylenegelen bir durumdur.

Aslında son derece yaşamsal önemi olan ve bir an evvel çözümlenmesi gereken bu sorunlar yığını ironik bir şekilde liberalizasyon sürecinin önünde bir set oluşturması açısından olumlu bir sonuç da doğurabilmektedir. Ancak kanımızca böyle bir durumun söz konusu olması bile mevcut yapının korunmasını haklı göstermeye yetmez. Zaten liberalizmin bu durumu aşmaya yarayacak bir B planı bulunmaktadır.

Neo-liberal akım yerel düzeyde karşılaştığı bu engeli aşmanın da bir yolunu bulmuş görünmektedir. Yerel hukuk sistemleri içerisinde çözümleyemediği ve sonuca ulaşamadığı yasal düzenlemeleri hayata geçirmek için uluslararası hukuk kartını oynamaktadır. Uluslararası anlaşmalar ve yasal düzenlemelerin ülkeler açısından bağlayıcı olmasını değerlendirerek uluslararası düzlemde hukuksal merciler oluşturarak buralarda sonuca gitmeye çalışmakta, söz konusu düzenlemelerin yerel hukuk sistemleri tarafından içselleştirilmesi işini ise ülke yönetimlerine bırakmaktadır.

Kısacası neo-liberalizm, istediği kararları uluslararası düzlemde almaktadır; ülkeleri de kendi hukuk düzenleri içerisindeki karmaşada bırakmaktadır. Böylece ülkeler uygulamakla yükümlü oldukları uluslararası anlaşma hükümlerini uygulamaya geçirebilme mücadelelerini kendi hukuk dizgelerine karşı vermek durumunda kalmaktadırlar.

Sonuç olarak hukuk dizgesi zaten son derece karmaşık olan köhnemiş yapısının doğurduğu sıkıntılarla boğuşurken bir yandan bu yapıya uluslararası düzlemde alınan kararların uygulanması için gerekli düzenlemeleri yapma çabası içerisine girmekte ve yapısal sorunlarına yenilerini eklemektedir.

Liberalizmin Kamu Yönetimini Dönüştürme Yolları

Liberalizm, tüm bu anlattığımız dönüşüm sürecini bir takım araçları kullanarak yürütmektedir. Aslında neo-liberalizmin şifreleri olarak adlandırabileceğimiz bu araçlar, son günlerde sıklıkla duyduğumuz, öyle veya böyle içinde yer aldığımız, bir şekilde etkisi altında kaldığımız, farkında olalım ya da olmayalım bir yönüyle parçası olduğumuz bazı olay, olgu ya da süreçlerdir.

Söz konusu araçlar, güncelliğini koruyan, anlamlandırabilelim ya da anlamlandıramayalım gazetelerde, televizyonlarda, kitaplarda, konuşmalarda duyduğumuz, bize hiç de yabancı olmayan sihirli kelimelerle ifade bulmaktadır. Bu sihirli kelimeler; küreselleşme, özelleştirme, yerelleşme, yönetişim ve yönetsel reformlardır.

Küreselleşmenin tüm boyutlarıyla karşımızda olduğunu, yaşanan bir süreç olduğunu kesin olarak biliyoruz. Hatta sahip olduğu çok sayıda boyut nedeniyle nerde başlayıp nerde bittiğini tam olarak neleri kapsadığını bilemesek de bir yönüyle ele almış bile olsak hakkında söyleyecek bir şeylerimiz mutlaka var. Bu süreci olumlu görenlerimiz, tamamen olumsuz olduğunu düşünenlerimiz ve henüz tam karar verememiş olanlarımız var. Doğrusu, üçüncü gruba girenlerin sayısı da diğerlerine nispeten oldukça fazla görünüyor.

Özelleştirme açısından bir değerlendirme yapacak olursak, aslında diğer kavramlara göre daha somut olduğundan kafalarımız daha net. Kısaca halk arasında kamu mülkiyetinde bulunan ve ekonomik faaliyette bulunan bir kurum ya da kuruluşun özel sektöre satılması olarak değerlendirilen özelleştirme de küreselleşme gibi tartışmaya açık bir konu olarak kendini göstermektedir. Yandaşları olduğu gibi karşı olanların sayısı da oldukça yüksek.

Yerelleşme konusu diğer ikisine göre biraz daha teknik bir konu olduğundan geniş halk kitleleri tarafından tam anlamıyla bilinmese de yazılı ve görsel medya aracılığıyla aşına olunan bir konu olarak değerlendirilebilir. Kısaca

merkezi otorite tarafından yürütülen bazı hizmetlerin yerel örgütler eliyle yürütülür hale getirilmesi olarak tanımlanabilir.

Yönetişim, siyasal karar alma sürecine yeni aktörlerin eklenmesiyle yeni bir iktidar yapısının oluşturulması olarak tanımlanabilir. Devlet-sermaye-sivil toplum” ortaklığı söylemi üzerine inşa olan yönetim, toplumun karar verme yetkisinin kamusalardan çıkarılarak, özel alana indirgenmesi (Güzelsarı,2004,5) olarak da tanımlanan yönetim, liberal dönüşümün en önemli öznelerinden biridir.

Yönetimsel reformlar ise özellikle son dönemlerde haber bültenlerinde sürekli kendine yer bulan, yoğun biçimde tartışılan ve yine herkesin bir şekilde üzerinde fikir yürüttüğü bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır. En sık duyduğumuz yönetimsel reformlar arasında; sağlık reformu, eğitim reformu, kamu personel reformu kamu yönetimi reformu gösterilebilir.

Peki, bu sihirli kelimelerin liberalizmle, liberalleşme süreciyle 1980 sonrası uygulanan neo-liberal politikalarla ilgisi nedir? Aslında bunlar bir bütünün parçalarıdır. Bunlar, liberalizmin kamu yönetimini dönüştürme yollarıdır. Yalnız bunlar içinde küreselleşme için ayrı bir parantez açmak gerekir. Küreselleşme, yalnızca kamu yönetimini hedef alan ve etki alanı bununla sınırlı olan bir süreç değildir. Çok daha kapsamlı, farklı boyutları olan, etki alanı daha geniş bir süreçtir.

Bu sınıflamada yer almasının nedeni, liberalleşme sürecinin motoru olması ve ‘Yeni Dünya Düzeni’ olarak adlandırılacak kadar etkin bir süreç olmasıdır. Kamu yönetimini dönüştürme etkisi, doğurduğu sonuçlar açısından sadece küçük bir parçayı oluşturur. Çalışmamızda, küreselleşmenin liberal dönüşümün nasıl bir parçası olduğu konusuna yoğunlaşmaktadır.

Türkiye için liberal dönüşüm sürecinin miladı Güler (2005,16)’e göre 1979 İMF Standby Anlaşması ve bunun sonucu olarak alınan 24 Ocak 1980 kararlarıdır. Bu kararların uygulanabilmesi de 12 Eylül rejimi ile mümkün olabilmiştir (Güler,2005,16).

24 Ocak kararları ile kur ayarlaması (devalüasyon) yapılarak paranın değerinin düşürülmesi, kurların her gün Merkez Bankası tarafından belirlenmesinin sağlanması, kredi faizlerinin piyasaların öngördüğü düzeylere çıkarılması, KİT’ler tarafından üretilen mal ve hizmetlerin fiyatlandırılmasının piyasa koşullarına göre

yapılması, iç talebin kısılması ve ihracatın özendirilmesi gibi düzenlemeler yapılmıştır (Çavdar,1992,227–228).

İmzalanan uluslararası ekonomik anlaşmalar ile de ülkelerin iç hukuklarına yansıtması zorunlu yasal düzenlemeler, uluslararası düzeyde gerçekleştirilmektedir. Bu anlaşmalardan ilki, kamu hizmetini uluslararası ticaretin konusu haline getiren, ortak kullanılan varlıklara ve kamu hizmetinin meta dışı alanlarına kapitalizmin nüfuz etmesini sağlayan ve sonuç olarak da kamu hizmeti ve kamu yararı yaklaşımlarını kökten değiştiren Hizmet Ticareti Genel Anlaşması(GATS)'dır (Bayramoğlu,2005,96).

Bu anlaşmanın temel özelliği, hizmet sektöründeki kuralların küresel düzeyde belirlenmesiyle hizmet sektörünün küresel rekabetçi piyasanın bir unsuru haline getirmesidir(Bayramoğlu,2005,96). Bir diğer önemli anlaşma, Dünya Ticaret Örgütü'nün aldığı kararların üye ülkeler açısından bağlayıcı olmasını sağlayan Uyuşmazlık Çözümünün Prosedür ve Kurallarının Anlaşması (DSU) yani bilinen adıyla Tahkim Sistemidir (Bayramoğlu,2005,96). Bu anlaşmaya göre ekonomik anlaşmazlıklar uluslararası düzlemde çözüme kavuşturulmaktadır.

Uluslararası Tahkimin en çok eleştirilen yanı uyuşmazlığın çözümü noktasında yerel yargının vermiş olduğu karar dikkate almama yetkisidir. Yani karar alınırken o konuda yerel mahkemenin vermiş olduğu karar, Tahkim için bağlayıcı değildir. Dolayısıyla uyuşmazlığın taraflarından biri olan ulusaşırı şirket için de bir bağlayıcılığı yoktur.

Bunun yanında ABD'nin Seattle Eyaletinde görüşülen ve imzalanan MAİ (Çok Taraflı Yatırım Anlaşması) kararları da küresel gücün çıkarlarının korunması açısından son derece önemlidir. Bu anlaşma ile küresel sermayenin dolaşımının önündeki engeller büyük ölçüde kaldırılmış ve ulusal karar alma düzenekleri devre dışı bırakılarak yerine uluslararası örgütlerin geçmesi sağlanmıştır.

Görüldüğü gibi küresel güç, hem kural koyucu hem kuralların uygulanmasının denetleyicisi konumundadır. Sermayenin küresel düzeyde dolaşımının sağlanması ve güvence altına alınması, ülke ekonomilerine yön veren ekonomik ve siyasal kurumların dönüşümü ve 'Yeni Dünya Düzenine' bütünleştirilmesi ile mümkündür. Uluslararası ticaret anlaşmaları, uluslararası örgütler ve karar alma mekanizmaları da bunu sağlama görevini üstlenmişlerdir.

Günümüz itibarı ile ekonomiden politikaya, kültürden iletişime, uluslararası ilişkilerden sportif faaliyetlere kadar her alanda temel belirleyici güç konumuna gelen ve tüm dünyaya yayılmış bulunan bu örgüt ağı, mali olanakları, yaptırım gücü ve propaganda yetenekleriyle, ulusal bilinçten yoksun ülke yöneticileri için gerçek bir caydırıcı güç konumuna yükselmiş bulunmaktadır (Aydoğan,2004,490). Bu yapısıyla da yönlendirici olmaktan öte yön verici niteliğe bürünmüştür.

Bu açıklamaların ardından liberal dönüşümün nasıl gerçekleştiği, hangi araçların kullanıldığı konusunda bir değerlendirme yapmak yerinde olacaktır. Liberalizm, temelde yönetim mekanizmasını dönüştürürken özelleştirme uygulamalarından, yerleşme politikalarından, yönetim modelinden ve bu modelin gereklerini yerine getirmek üzere hazırlanan yönetsel reformlardan yararlanır. Çalışmamızın devam eden bölümü, bunun nasıl gerçekleştiğini ortaya koymaya çalışmaktadır.

Özelleştirme

Neo-liberalizmin kamu yönetimini dönüştürme yollarından bir diğeri özelleştirme uygulamalarıdır. Özelleştirme, daha önce devletin kendi kurum ya da kuruluşları eliyle yürütmekte olduğu bir mal ve hizmet üretimi etkinliğinin, tamamen ya da kısmen özel sektöre devredilmesi sürecidir.

Özelleştirme uygulamalarının hız kazandığı dönem, tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de 1980 sonrası dönemdir. Çalışmamızda daha önce de defalarca ifade ettiğimiz üzere 1980 yılı, yeni sağ politikalar açısından dönüm noktası konumundadır. Bu dönemden itibaren tüm ülkelerde hızlı bir liberalizasyon süreci yaşanmaya başlamıştır. Bu sürecin en önemli aşamalarından biri devletin ekonomik anlamda küçültülmesi hedefinden hareketle, ekonomik kurumların hızla tasfiyesidir.

Bu tasfiye sürecinin en önemli ayağını özelleştirme uygulamaları oluşturmaktadır. Özelleştirme uygulamaları, KİT niteliğindeki kurumların doğrudan satışı şeklinde kendini gösterebildiği gibi bazı hizmet kollarının özel sektöre devri şeklinde de gerçekleşebilmektedir. Bunun yanında satış yöntemleri açısından da çeşitlilik söz konusudur. İşletme hakkının devri şeklinde yapılan özelleştirmelerin yanında tesis ve işletmenin doğrudan satışı da mümkün olabilmektedir. Bu satışlar da blok halinde olabileceği gibi halka arz yoluyla da yapılabilmektedir.

Özelleştirmenin temel mantığı, liberal bakış açısına göre, devletin, asli görevleri olan adalet ve güvenliğin sağlanması yolundaki harcamalar ile özel kesim tarafından yüklenilemeyecek altyapı yatırımlarına yönelmesi, ekonominin ise pazar düzenekleri tarafından yönlendirilmesidir.

Ülkemizde de son yıllarda sıkça dile getirilen eleştiri, devletin çok büyük olduğu ve bu nedenle hantal bir yapıya sahip olduğu ifadesidir. Çözüm olarak devletin ekonomiden çekilmesi yani kamunun ekonomideki ağırlığının azaltılması gerektiği savunulmaktadır. Oysaki Türkiye’de devlet, ulusal bütçe ile gayri safi milli hâsılanın %25’ini yönetmektedir. Bu oran. İngiltere, Almanya, Fransa gibi ülkelerde %45–50 düzeyinde, Danimarka’da ise %60 düzeyindedir (Güler,2005,63).

Bu yapıya rağmen Özallı yıllardan başlamak üzere özelleştirme çalışmalarına hız verilmiştir. Aslında özelleştirme söylemleri 1950’li yıllar Türkiye’sinde de gündeme gelmiştir. Örneğin 1950 yılında Demokrat Parti, seçim bildirgesinde KİT’lerin satılmasına yer vermiştir (Çavdar,1992,233). Ancak KİT’lerin özelleştirilmesi konusunda somut adımların atılması da yine 1980 sonrası dönemde gerçekleşebilmiştir.

Yaklaşık 30 yıllık gecikmenin en önemli nedenlerinden biri yasal çerçevenin yeterli olmaması olarak gösterilmektedir. Ülkemizde özelleştirmeye ilişkin ilk yasal düzenleme, 29.2.1984 tarih ve 2983 sayılı Kanun ile yapılmıştır. 2983 sayılı Kanun ile gelir ortaklığı senedi, hisse senedi ve işletme hakkı devrinden oluşan özelleştirme yöntemleri tanımlanarak, Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu, Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi ve Kamu Ortaklığı Fonu kurulmuştur. Daha sonra 2985 sayılı Kanun ile Toplu Konut Fonu kurularak, Fonun, Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu ve Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi ile ilişkileri tanımlanmıştır (ÖİB,2007,1).

Bu tarihten sonra çok sayıda yasa, yasa gücünde kararname çıkarılarak çeşitli kurum ve kuruluşların özelleştirilmesi, çeşitli hizmetlerin yürütülmesi konularında düzenleme yapılmıştır. Aynı yasal düzenlemelerle uygulamayı yürütecek örgütsel yapılanmalara da gidilmiştir.

Özelleştirme ile ilgili yasal boşlukların zaman içerisinde belirginleşmesi ve genel yetki yasaları ile bu yetki yasalarına dayanılarak çıkarılan KHK'lerin Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi nedeniyle, özelleştirme ile ilgili düzenlemeleri kapsayan ve Anayasa Mahkemesi'nin iptal gerekçelerini dikkate alan bir düzenleme yapılması gereği ortaya çıkmıştır. Bu doğrultuda, 5.5.1994 tarihli ve 3987 sayılı Yasa ile hükümete üç ay süre ile özelleştirme konusunda KHK çıkarma yetkisi verilmiştir. Bu yetkiye dayanılarak çıkarılan 30.5.1994 tarihli ve 530, 531 ve 532 sayılı KHK ile özelleştirme ve özelleştirmeye ilişkin yasal pürüzlerin çözümüne yönelik önemli düzenlemeler yapılmıştır (ÖİB,2007,2).

Ancak, söz konusu kararnamelerin dayanağı olan 3987 sayılı Yetki Yasası'nın 7 Temmuz 1994 tarihinde Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi üzerine bu yasa çerçevesinde çıkarılan 530, 531, 532, 533 ve 546 sayılı yasa gücünde kararnamelerin iptali ve bu konuda yürütmenin durdurulması amacı ile Anayasa Mahkemesi'ne yapılan başvuru sonucunda, Anayasa Mahkemesi'nin 21 Temmuz 1994 tarihli ve 1994/63 esas sayılı Kararı ile söz konusu KHK'ler iptal edilmiştir.

Zaman içerisinde özelleştirme uygulamalarına yönelik olarak Anayasa yargısının verdiği her bozma kararı ya da iptale karşı yeni bir yasal düzenleme yapılması yolu tercih edilmiştir. Bu süreçte gerçekleştirilen özelleştirmeler, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nın resmi internet sitesinde yer alan bilgilere göre şu şekilde sıralanmaktadır (ÖİB,2007,8-12):

Özelleştirme Kapsamına alınan kuruluşlar: 1985 yılından itibaren 244 kuruluştaki kamu hisseleri, 22 yarım kalmış tesis, 393 taşınmaz, 6 otoyol, 2 boğaz köprüsü, 103 Tesis, 6 Liman, şans oyunları lisans hakkı ile Araç Muayene İstasyonları özelleştirme kapsamına alınmıştır.

Gerçekleştirilen Uygulamalar: Bugüne kadar 195 kuruluşta hisse senedi veya varlık satış/devir işlemi yapılmış ve bu kuruluşlardan 186'sında hiç kamu payı kalmamıştır. 1985 yılından bugüne kadar gerçekleştirilen özelleştirme uygulamalarının toplam tutarı 29.3 milyar \$ düzeyindedir.

İhale veya Satış/Devir Prosedürü Devam Eden Kuruluşlar: Halen özelleştirme kapsamında 3, kapsam ve programda 12 olmak üzere toplam 15 kuruluş

bulunmaktadır. Bu kuruluşların 11 tanesinde % 50'nin üzerinde kamu payı vardır. Söz konusu 3 kuruluşun programa alınması yönündeki çalışmalar sürdürülmektedir. Bunun yanı sıra, özelleştirme kapsamında 64 taşınmaz, 87 tesis, 5 liman, 6 otoyol, 2 boğaz köprüsü, şans oyunları lisans hakkı ile Araç Muayene İstasyonları da yer almaktadır.

Sürecin devam ettiği kuruluşlar: PETKİM, Sümer Holding, TEDAŞ, TCDD İzmir Limanı, TCDD Mersin Limanı ve Araç muayene İstasyonları olarak sıralanmaktadır.

Özelleştirilmesi gerçekleştirilen ve kapsam içinde olan kuruluşlar arasında telekomünikasyon, enerji, ulaşım, altyapı, tekstil gibi farklı kesimlerde yer alan kuruluşlar bulunmaktadır. Hatta bu kuruluşların bir kısmı, telekomünikasyon alanında etkinlik gösteren TÜRK TELEKOM örneğinde olduğu gibi, yapısı gereği doğal tekel niteliğindedir.

Yapılan özelleştirmelere getirilen eleştirilerin en önemlilerinden biri, doğal tekel niteliğine sahip ya da stratejik önemi büyük kurumlar arasında yer alan kurumların (PETKİM, TEDAŞ) özel kesime devredilmesidir.

Söz konusu alanlarda gerçekleştirilen özelleştirmeler sonrasında ortaya çıkan faaliyet alanının düzenlenmesi denetim ihtiyacını gidermek üzere bazı kurumsal örgütlenmeler gerçekleştirilmiştir. Bu örgütlenmeler, çalışmamızın temel konusunu oluşturan Bağımsız Düzenleyici Kurumlardır. Örneğin TK, BDDK, EPDK, TAPDK gibi düzenleyici kurumlar, etkinlik alanlarında özelleştirme sonucu ortaya çıkan düzenleme ve denetim ihtiyacını karşılamak üzere kurulmuşlardır.

Görüldüğü gibi özelleştirme uygulamaları bir yandan devletin ekonomik alandaki yerini ve etkinliğini azaltırken bir yandan da ortaya çıkan boşluğu doldurmak üzere yeni kurumsal örgütlenmelere gidilmesini gerekli kılmaktadır. Tüm bu süreç, öncelikle yasal düzenlemelerin yapılması ile gerçekleştirilebileceğinden, özelleştirme uygulamalarının ilk dönüştürücü etkisi hukuk dizgesi üzerinde gerçekleşmektedir.

Yasal zemin hazırlandıktan sonra özelleştirme uygulamalarını gerçekleştirmek üzere kurumsal örgütlenme yoluna gidilmiştir. Ülkemizde özelleştirme uygulamalarını yürütmek üzere oluşturulan kurumsal örgütlenmelere ilişkin ilk düzenleme, 1984 yılında çıkarılan ve kamu iktisadi teşebbüsleri ile bunlara ait tesislere, hisse senedi ihracı yoluyla gerçek ve tüzel kişilerin ortak edilebilmesine veya bu tesislerin işletme hakkının belli sürelerle devrine olanak tanıyan *2983 sayılı Yasayla* getirilmiştir.

Daha sonra 1986 yılında çıkarılan *3291 sayılı Yasa'da*, kamu kuruluşlarının özelleştirme kapsamına alınması ve uygulamaların yürütülmesine ilişkin esaslar belirlenmiştir. Buna göre, 233 sayılı KHK 'de adı geçen, tamamı devlete ait ve kamu iktisadi teşebbüsü statüsünde etkinlik gösteren kuruluşların özelleştirme kapsamına alınmasına Bakanlar Kurulu, KİT'lerin müessese, bağlı ortaklık, işletme ve işletme birimleri ile iştiraklerindeki payların özelleştirme kapsamına alınmasına da Yüksek Planlama Kurulu yetkili kılınmıştır. Özelleştirme programının yürütülmesi konusunda ise, 2983 sayılı yasa ile oluşturulan "Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi" görevlendirilmiştir. Bu idare, özelleştirme programının yanı sıra, toplu konut uygulamalarının yürütülmesi, Kamu Ortaklığı Fonu'nun yönetimi ve Çalışanların Tasarruflarını Teşvik Hesabı'nda biriken paraların nemalandırılması gibi görevler de üstlenmiştir. 3291 sayılı kanunla, özelleştirme uygulamaları konusundaki karar mercii, "Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu" olarak belirlenmiştir.

Nisan 1990'da yürürlüğe giren 414 sayılı KHK ile Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi, "Kamu Ortaklığı İdaresi" ve "Toplu Konut İdaresi" adı altında iki ayrı kuruluş olarak yeniden örgütlenmiştir. Kamu Ortaklığı İdaresi, özelleştirme uygulamalarının yürütülmesi ve Kamu Ortaklığı Fonu ile Çalışanların Tasarruflarını Teşvik Hesabı'nın yönetimi konusunda görevli kılınmıştır.

6 Ocak 1992 tarihinde yürürlüğe giren 473 sayılı KHK ile de, özelleştirme uygulamaları konusundaki karar mercii, "Kamu Ortaklığı Yüksek Kurulu" olarak değiştirilmiştir. 27 Kasım 1994 tarih ve 4046 sayılı Özelleştirme yasası ile özelleştirme faaliyetlerinin yürütülmesi ve sürecin yönetilmesi konularında en geniş kapsamlı düzenlemeye gidilmiştir. Günümüzde özelleştirme konusunda en etkin rol oynayan kurum, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'dır.

Özelleştirilmesi gerçekleştirilen kurumların süreç tamamlanmaya kadar yönetim ve işleyişi Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından gerçekleştirilmektedir. Özelleştirme sonrası özelleştirme yapılan ekonomik alanla ilgili denetim ve gözetleme işlevini de düzenleyici kurumlar gerçekleştirilmektedir. Böylece yönetim yapılanması içerisinde özelleştirme ile birlikte bir dönüşüm süreci yaşanmış olmaktadır.

Yerelleşme

Yerelleşme, son dönemlerde sıklıkla duyduğumuz, üzerinde yoğun biçimde tartışma yapılan bir diğer kavramdır. Temel olarak önceden merkezi yönetim tarafından yürütülen bazı hizmetlerin, yetki devri yapılarak, yerel kurum ve kuruluşlar eliyle yürütülmesini sağlama süreci olarak tanımlanabilen yerelleşme, dört türe ayrılmaktadır: birincisi; merkezden taşra örgütüne yetki devri (deconsantration ya da bizdeki kullanımıyla yetki genişliği); ikincisi merkez ya da taşra örgütünden yerel yönetimlere yetki devri (devolution ya da decentralisation); üçüncüsü yetkinin her kademedeki bir alta devri (delegation); dördüncüsü de yetkilerin topluma-özel sektöre devri (özelleştirme) olarak sınıflanmaktadır (Güler,2005,68).

Genel anlamda devletin kendi bünyesi içerisinde yukarıdan aşağıya yetki aktarımı olarak algılanan bu süreç, aslında dördüncü tür olarak saydığımız yetkinin topluma ve özel kesime devrini esas alır. Birleşmiş Milletler'in Yerel Gündem 21 Projesi'nde kent konseylerine özel kesimin ortak olarak çağrılması, bu bağlamda değerlendirilebilir (Güler,2005,68-69).

Bu süreç, aynı zamanda yönetim sürecinin de bir uzantısı olarak değerlendirilmektedir. Bilindiği gibi yönetişimde esas olan yönetimin devlet örgütlenmesi ile sınırlı kalmayıp toplumun farklı kesimlerinin de bu sürece katılmasıdır. Yönetişim sürecinin savunucuları tarafından dile getirilen yönetim sürecinin tabana yayılması, aslında piyasa aktörlerinin yönetim süreci içerisinde etkin konuma getirilmesi anlamı taşır.

Yerelleşme süreci ile gelinmek istenen nokta ile yönetişim sürecinden beklenen sonuç birbirinden farksızdır. Bu çağın yerel yöneticilik anlayışı, sosyal devletten ve ulus devletten kopuş anlamına gelir diyen Güler'e (2005,208-209) göre

bu kopuş, sömürgeleşmeyi ve sermayenin tartışılmaz açık egemenliğini güvence altına almayı beraberinde getirir. Bu sürecin işleyişini sağlayan da yönetim modelidir.

Yerelleşme, merkezi iktidarın ölçeğindeki bir farklılaşmayla sınırlı kalmayıp, siyasal alanın dönüşümünü de sağlamaktadır (Bayramoğlu,2005,218). Yetki, hem devlet yönetim sistemi içerisinde yukarıdan aşağıya doğru aktarılmakta, hem de devlet örgütlenmesinin dışında toplumsal örgütlere ve sermaye sahiplerine devredilmektedir. Bu devir, siyasal yapılanmadaki dengeleri de temelden etkilemektedir. Yönetim sürecinde yeni aktörlerin ortaya çıkması sonucunu doğuran bu süreç, yönetim modeliyle bu bağlamda örtüşmektedir.

Yerelleşme sürecinin işleyişi ve temel dayanakları konusu, çalışmamızın devam eden bölümünde Yönetimsel Reformlar konusu irdelenirken Yerel Yönetimler Reformu ile birlikte değerlendirilmektedir. Bu aşama da ise tam da yeri gelmişken yönetim ve yönetimin yerelleşme ile yakın işbirliği konusunda bir değerlendirme yapmak yerinde olacaktır.

Yönetişim

Yönetişim, karar alma mekanizmasında yeni aktörlerin yer almasını öngören bir yönetimsel model olarak karşımıza çıkmaktadır. İlk olarak 1970 ve 1980’li yıllarda ortaya atılan bu modelde ‘daha az yönetim’ ya da ‘minimal devlet’ i anlatan bir şifre olarak kullanılan yönetim, 1990’lı yıllarla birlikte ‘yönlendirici devlet’ yapısına vurgu yapar olmuştur (Bayramoğlu,2000,87–88).

Yönetişim modelinde devletin rolü, hizmet sunumuna dahil olan kamu, özel, gönüllü kuruluşlar adı da verilen hükümet dışı örgütlenmeler (NGO- Non Governmental Organizations-Sivil Toplum Örgütleri-STK) ve özerk kamu kuruluşlarından oluşan çoklu yapıyı eşgüdümlemek olarak sınırlandırılır (Güzelsarı,2004,26).

Kabaca kamu gücünün topluma devredilmesi ya da toplumla paylaşılması olarak sunulan yönetişimde ‘toplum’ ifadesinden bürokrasi, şirket ve STK anlaşılmalıdır (Güler,2005,24). Görüldüğü gibi karar alma düzeneğinde yeni aktörler tanımlanmakta ve yönetim sürecine ortak edilmektedir. Bu, yönetim modelinin özüdür.

Yönetişim, özelleştirmeyle, yerelleşme politikalarıyla, küreselleşme süreciyle de yakın ilişki içerisinde. Özelleştirme uygulamaları ile ortaya çıkan ilgili kesimlerdeki düzenleme yapma ihtiyacı, yeni yönetsel yapılanmaları zorunlu kılmaktadır. Bu yönetsel yapılanmalardan biri de çalışmamızda incelediğimiz düzenleyici kurullardır. Bu tür bir yapılanmaya gidilmesinin arkasındaki felsefi temel yönetime dayanmaktadır.

Yerel düzeyde de benzer bir yönetim modeli önerilmektedir. Kent yönetimlerine ilişkin olarak yerel devlet, yerel düzeyde etkinlik gösteren sermaye ve sivil toplum kuruluşlarından oluşan üç sektörlü bir model ortaya çıkmıştır. Buna bağlı olarak yerel siyasetin de çoklu aktör modeline kayması gerektiği vurgulanmaya başlamıştır. Bu tür bir model ile, “devlet, sermaye ve sivil toplum”a dayalı bir yapı önerilmektedir (Şengül, 1999,12).

Yerel yönetimlere yönelik reform girişimlerinde hazırlanan planların satır aralarından bu yönde bir yapılanmanın olduğu sonucuna rahatlıkla ulaşılabilir. Küreselleşme süreci bu yapıya doğrudan etkide bulunur. Bunun yolu da devletlerin imzaladıkları uluslararası anlaşmalardır (Güler,2005,131–132;Güzelsarı,2004,25).

“Sonuçta, yerelin uluslararası sermaye ile kurduğu ilişkiler ağı ortaya çıkmaktadır. Bu süreçte yerel yönetimler, ekonomik müdahale ve kamu hizmetlerinin sunumu işlevlerini giderek kamusal olmayan aktörlere bırakma eğilimine girmişler; vakıf, dernek gibi gönüllü kuruluşlar, piyasa sisteminin örgütleri ve yerel yönetimler, yerel dinamiklerin en önemli unsurları olarak önem kazanmışlardır. Böylelikle yerel yönetimler, özel kesim, iş çevreleri ve sivil toplum örgütlerine göre yeniden tanımlanmaya başlamıştır. Bu gelişmelerin en önemli sonucu ise yerel ölçekte yönetim düzeylerinin dünya pazarına adapte olacak politikalar geliştirmeleri ve ulusal egemenlik sınırlarının aşılmasıdır” (Güzelsarı,2004,25).

1992 yılında Rio de Janeiro’da yapılan ve Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı’nın (HABITAT)bir ürünü olan “Gündem 21”, yönetim anlayışının yerele taşınmasında önemli bir gelişme olarak ortaya çıkmıştır (Güzelsarı,2004,26; Güler,2005,23). Buradaki ana fikir ‘Sürdürülebilir Kalkınma’ ilkelerinin yönetim modeli ile uygulanmasıdır.

Bayramoğlu (2000,88)’na göre, devlet dışındaki aktörlerle birlikte devleti yönetme, temel olarak, devletin piyasalaştırılmasıdır; yani devletin toplumla ya da

“aktörlerle” piyasa mantığı ile ilişkilendirilmesidir. Kamu hizmetleri alanında, “yurttaş”ın yerini “tüketici” kelimesinin alması, bunun açık örneklerinden biridir.

Yönetişim modelinin savunucuları yüksek katılımlı demokratik yönetimin bu sayede kurulabileceği iddiasındadırlar ve bu model, sol ve sosyal demokrat motiflerden yararlanılarak savunulmaktadır (Güler,2005,29–30).

Küreselleşme süreciyle gelişen yönetim kavramı, küresel örgütlenmeler örneğinde olduğu gibi, ülkelerin karşılıklı bağımlılığı (inter-independence) tezi üzerine bina edilmektedir. Tezin önerisi, bölgesel ve küresel oluşumlarda etkin bir ortaklık kurulabilmesi için ulus içinde olduğu gibi uluslararası alanda da yeni kurumlar oluşturulmasıdır (Bayramoğlu,2005,59). Bunlar, ILO gibi uluslararası örgütler, NAFTA, APEC gibi bölgesel birlikler ya da OECD gib daha kapsamlı ve kapsayıcı oluşumlar olarak örneklendirilebilir.

Bu yönetsel modeli eleştirenlerden biri olarak Güler (2005,24–25), eleştirilerini şu şekilde sıralamaktadır:

- (1) Tanımlanan toplum, aslında sadece sermaye kesimi ile sınırlıdır.
- (2) Şirketler, yönetim modeli ile siyasal ve yönetsel iktidarın açık sahibi kılınmaktadır.
- (3) Bu formülasyonda sermayenin toplumsal karşıtı olan işçi emekçi kesim yer almamaktadır.
- (4) Bu kesimler STK torbasına atılarak sermaye ile denk ağırlık verilmemiştir.
- (5) Sermaye dışı kesimlerin örgütlülük düzeyleri düşük olduğundan, STK torbası içinde bir etkinlik gösteremeyeceklerdir.
- (6) STK tipi örgütlenmeler, aslen yine sermaye kesiminin güç sergilediği örgütlenme biçimleridir.
- (7) Küreselleşme ile birlikte yerli yabancı ayrımının anlamını yitirmesi, siyasal iktidar doğrudan yabancı sermayenin iktidar alanı haline getirilmektedir.
- (8) Bu yapıda olması nedeni ile de sermaye karşısında genel toplum çıkarını gözetme potansiyeli ortadan kaldırılmıştır.

Güler'in özetle eleştirdiği nokta, yönetişimin iddia edildiği gibi yönetim sürecine toplumu katarak katılımcı demokrasiyi geliştirmemesi, yalnızca yeni aktör olarak sermayeyi getirmesi ve diğer toplum kesimlerinin bu sürecin dışında kalmaya devam etmesidir.

Bu eleştiriler, kanımızca son derece yerinde ve doğru tespitler içermektedir. Yönetişim modeli, iddia edildiği gibi siyasal iktidarın tabana yayılması ve daha geniş toplum kesimleri tarafından paylaşılması sonucu doğurmamıştır. Örneğin bir sendikanın yaptırım gücü ve etkisi, yönetişimin gündemde olmadığı 1970 öncesi dönemden daha büyük değildir. Hatta o dönemlerden daha etkisiz hale gelmiştir. Çevreci örgütlerin o dönemlerden daha güçlü olduğu söylenemez ancak işveren sendikalarının ya da sermaye sahiplerinin oluşturduğu birliklerin (TÜSİAD gibi) baskı kurma, kamuoyu oluşturma gibi konularda sıkıntı yaşamadıkları görülmektedir.

Liberalizmin kamu yönetimini dönüştürme araçlarından biri de idari reformlar yapmak suretiyle yönetsel yapılanmayı etkilemek olmaktadır. Çalışmamızın takip eden bölümü bu konuya ayrılmıştır.

Diğer Yönetimsel Reformlar

Yönetimsel reform, genel anlamda yönetim örgütlenmesinin yapısı ya da işleyişine ilişkin birtakım düzenlemeler yapma hedefine yönelik olarak hazırlanan projeler için kullanılan bir terimdir. Yönetim yapılanması ya da işleyişinin her aşamasında, belli bir etkinliğe ya da kesime yönelik olabileceği gibi (sağlık reformu, eğitim reformu, kamu maliyesi reformu gibi) genel anlamda yönetim yapılanmasının bütününe yönelik de olabilir. İkinci tür özellikle son dönemlerde sıkça vurgulanan 'kamu yönetimi reformu'nu tanımlamaktadır.

Yönetimsel reformlar, bir ülke için kendi şartlarının doğurduğu bir zorunluluk olarak iç dinamikler temelli gerçekleştirilebileceği gibi dış müdahale ve zorlamalar sonucunda da ortaya çıkabilir. Ülkemiz açısından bir değerlendirme yapacak olursak her iki durumunda örneklerinin görüldüğünün söylemek mümkündür.

Ülkemizde yönetim yapılanmasının bütünü ya da belli kısmına yönelik olarak ortaya konulan reform hareketlerinin ilk örnekleri Osmanlı'nın son dönemlerinde gerçekleşmiştir. Osmanlı'nın son dönemlerinde gerçekleştirilen

anayasacılık hareketleri, Sened-i İttifak, Tanzimat Fermanı, meşruti yönetime geçiş gibi düzenlemeler kamu yönetiminde reform kapsamında değerlendirilir.

Bu reformların temel özelliği, kısmen iç dinamiklerin de etkisi olmakla birlikte temelde dış dinamiklere bağlı olarak gelişmesidir. Daha açık anlatımla, dış baskı ve taleplerin bir sonucu olarak gerçekleştirilmiştir. Cumhuriyet döneminde ise ciddi anlamda ilk yönetsel reform hareketi 1949 yılında Neumark tarafından hazırlanan ve kendi adını taşıyan raporun hazırlanması olmuştur (Aslaner,2006,48). Rapor, genel anlamda yönetim yapılanmasının düzenlenmesine yönelik bazı öneriler sunmaktadır. Bu raporun ardından 1960'lı yıllara kadar çeşitli konularda yönetimin yeniden yapılandırılmasına ilişkin raporların hazırlandığı görülmektedir.

1960'lı yıllardan itibaren planlı döneme geçişle birlikte kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasına dair çalışmaların sayısında da artış yaşanmıştır. Devlet Planlama Teşkilatı'nın kurulmasıyla birlikte hazırlanan beş yıllık kalkınma planları, bu çalışmalara ivme kazandırmış ve yönlendirici rol üstlenmiştir. 1960 sonrasında günümüze kadar, yedi temel araştırma yapılmıştır (Aslaner,2006,49). Bunlar;

- (1) İdarî Rapor ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor (1961),
- (2) Merkezî Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesi (MEHTAP) (1963),
- (3) Kırtasiyecilikle Savaş Programı (1968),
- (4) İdarî Reform Danışma Kurulu Raporu (1971),
- (5) İçişleri Hizmet ve Teşkilâtını Yeniden Düzenleme Projesi (İÇ-DÜZEN) (1972),
- (6) Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme Raporu (1982)
- (7) Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) (1991).

Bu araştırmalardan en önemlileri 1963 yılında hazırlanan MEHTAP ve 1991 tarihli KAYA olarak değerlendirilmektedir. MEHTAP, merkezi hükümet teşkilatının yeniden düzenlenmesi ile ilgili tüm sorunları kapsamına almış; taşra kuruluşlarını, yerel yönetimleri ve kamu iktisadi teşebbüslerini kapsam dışı bırakmıştır. Bu kuruluşlarla ilgili araştırmalar daha sonra 1964-1966 yılları arasında yapılmıştır.

KAYA Projesi, yönetim dizgemizi geliştirmek üzere başta MEHTAP Raporu olmak üzere hazırlandığı tarihe kadar yapılmış olan çalışmaları ve bunların uygulanma durumları ile var olan sorunlarının tespiti ve yönetimde yapılması gerekli yeni düzenlemeleri ortaya koymayı amaçlayan bir çalışmadır (Aslaner,2006,60).

Kamu Yönetimi Araştırma Projesinin amacı, merkezî yönetimin merkez ve taşra örgütlenmesi ile yerel yönetimleri etkili, süratli, ekonomik, verimli ve nitelikli hizmet görecek bir düzene kavuşturmak; kamu yönetiminin gelişen ağdaş şartlara uyumunu sağlamak; kamu kuruluşlarının amaçlarında, görev, yetki ve sorumluluklarında ve bunların bölünüşünde, örgütsel yapılarında, personel sistemlerinde, kaynaklarında ve bu kaynakların kullanılış biçimlerinde, yöntemlerinde, mevzuatında, haberleşme ve halkla ilişkiler dizgelerinde var olan aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri tespit etmek ve bu konularda yapılması gerekenleri incelemek ve teklif etmek olarak gösterilmiştir (Aslaner,2006,60).

Bu projeler, i dinamiklere dayalı olarak hazırlanan ve yönetim yapılanması ve işleyişine ilişkin birtakım aksaklıkları giderme amacıyla uzman ekiplerce hazırlanmıştır. Ancak kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması konusunda yapılan çalışmalar bunlarla sınırlı kalmamıştır. Temelde 1980 sonrası dönemde başlayan ve özellikle son dönemlerde sıkça gündeme oturan reform paketleri ardı ardına hazırlanmaktadır.

Kamu personel reformu, yerel yönetimler reformu, kamu maliyesi reformu ve nihayet kamu yönetimi reformu gibi çeşitli konularda hazırlanan ve yürürlüğe konan reform paketleri, son dönemlerde gündemi yoğun biçimde meşgul etmektedir. Bu reformların ortak özelliği tamamen dış destekli olması ve kredilerle desteklenmeleridir.

Örneğin 2002 yılında kullanılan Program Amaçlı Mali ve Kamu Yönetimi Uyarlama Kredisi, Dünya Bankası tarafından Türkiye'ye açılan en yüksek miktardaki kredi olma özelliğine sahiptir (Güler,2005,33). Son dönemlerde gündemde olan reform paketlerinden bazı dikkate değer olanları ayrı ayrı inceleyecek olursak bu reform paketlerinin ne amaca hizmet ettiği ve kimler tarafından finanse edildiği daha iyi anlaşılacaktır.

Kamu personeli reformu olarak bilinen reform paketinin temel mantığı kamu kesiminde istihdam edilen personelin verimsizliği ve şişkin kadro yapısının bertaraf edilmesi olarak sunulmaktadır. Reformun savunucularının tezi kamuda aşırı istihdamın olduğu ve verimsiz çalışma koşullarının oluştuğudur.

Verimliliğin sağlanması için getirilen çözüm ise kamuda istihdam edilen kişi sayısının genel çalışan nüfusa oranının azaltılması ve kamu kesiminde sözleşmeli ya da geçici süreli hizmet gördürme esasının getirilmesidir. Bu amaca yönelik olarak pek çok kurum ve kuruluşta sözleşmeli personel istihdamı uygulaması yaygınlık kazanmış durumdadır. Kamuya personel alımlarında da son derece titiz davranılmakta ve kurumların toplam ihtiyaçlarının ancak bir bölümünü karşılayacak sayıda kamu görevlisi istihdam edilmektedir.

Oysa kamu hizmetinin sürekliliği ilkesi anayasal bir ilkedir ve bu ilke, kamu görevlilerinin de sürekliliğini kapsar. Hizmetin yürütülmesinden sorumlu kamu görevlisi geçici, kısmi zamanlı ya da sözleşmeli statüde olduğunda kamu hizmetinin sürekliliğinin tam anlamıyla sağlanmış olduğunu söylemek mümkün değildir. Çünkü kamu hizmeti, kamu görevlileri eli ile yürütülür ve hizmetin niteliği gereği hizmetin yürütülmesinden sorumlu görevlilerinde süreklilik arz etmesi gerekir. Günümüzde pek çok kurum ya da kuruluş personel ihtiyacını gidermede geçici, kısmi zamanlı ya da sözleşmeli personelle karşılamaktadır.

Bu kurumlar arasında sözleşmeli ve kısmi zamanlı öğretici istihdam eden Milli Eğitim, sözleşmeli statüde personel istihdam eden sağlık kurumları da bulunmaktadır. Bu şekilde istihdam edilen personel, daha iyi şartlarda çalışabileceği bir olanağa kavuştuğunda çalıştığı kurumdan ayrılmaktadır. Bu durumda kamu hizmetinin sunumunda aksamalar yaşanmaktadır. Bu duruma en güzel örnek, son günlerde ülke gündeminde yer bulan İnönü Üniversitesi Tıp Fakültesi Hastanesi'nin sözleşmeli olarak çalıştırdığı personelin Sağlık Bakanlığı'na geçmesi ile yatak sayısını azaltmak durumunda kalmasıdır (Bakanlık Kadrolarını Daha Cazip Bulan Personel, Üniversite Hastanelerinden İstifa Ediyor,2007).

Öte yandan Türkiye'de kamu kesiminin şişkin bir kadro yapısına sahip olduğu yönündeki iddialar da gerçeği yansıtmamaktadır. Türkiye'de kamu personelinin toplam nüfusa oranı %3,2, çalışan nüfusa oranı ise %9,1 olarak gerçekleşmektedir. Ancak

OECD ülkeleri ile karşılaştırıldığında bu oranların ülkemizden çok daha yüksek seviyelerde gerçekleştiği görülmektedir. Bu ülkeler içerisinde en küçük oranlara sahip olan Almanya'da bile söz konusu oranlar %5,3 ve %12,3 olarak gerçekleşmektedir (Güler,2005,50).

Hal böyle iken personel reformunda ısrar edilmesinin nedeni nedir? Aslında amaçlanan devletin küçültülmesi hedefine yönelik olarak tasfiye edilecek kurumlarda istihdam edilen personelin tasfiye sonrası süreçte ayak bağı olmasının önüne geçmektir. Somut bir örnekten yola çıkarak ifade edecek olursak, özelleştirmesi gerçekleştirilen bir kurumda istihdam edilmiş bulunan personelin özelleştirme sonrası alıcı şirket tarafından çalıştırılmak istememesi ya da en azından mevcut şartlar ve olanaklarla çalıştırmak istememesi durumunda bu personelin başka kurumlara kaydırılmasının yaratacağı sıkıntılardan kurtulmak için sözleşmeli ya da geçici statüde personel istihdamı uygun görülmektedir.

Bir diğer reform yerel yönetimleri kapsar niteliktedir. Yerel yönetimler reformu, savunucularına göre, yerel yönetimlerin genel bütçeden aldıkları payın yetersiz olması ve merkezi yönetimin ağır vesayet denetimi altında rahat hareket edememesinin önüne geçmeyi amaçlamaktadır.

Bu reform, Güler (2005,67)'e göre üç dış dinamiğin etkisi altındadır. Bunlar Birleşmiş Milletler, Dünya Bankası ve Avrupa Birliği'dir. BM bu sürece 1992 Rio Konferansı ile kabul edilen Gündem 21 programı ile dâhil olmuştur. Dünya Bankası, su işletmeciliğinin uluslararası ihaleye çıkarılmasını sağlayan proje kredileri ve genel anlamda bir sistem reformu ile devreye girmektedir. AB ise Avrupa Konseyi Bölgesel ve Yerel Yönetimler Kongresi'nin sözleşme ve şartları üzerinden dâhil olmaktadır (Güler,2005,67-68).

Dünya Bankası, kredi kullandırma yoluyla yerel yönetimler üzerindeki etkinliğini artırma yoluna gitmekte ve kredi kullandırmayı yerel yönetimler dizgesi üzerinde yapılacak düzenlemelere bağlı tutmaktadır. Bunun için öncelikle İller Bankası'nın tasfiye edilmesine yönelik yönlendirmelerde bulunmuştur. Belediyelere doğrudan kredi kullandırarak belediye maliyesini küresel para-döviz piyasalarına eklemlendiren Dünya Bankası, İller Bankası'nın tasfiye edilmesiyle belediyelerin

merkezden özerk hale geleceğini, böylece demokratikleşmenin sağlanacağını, belediyelerin mali yapısının şeffaflaşacağını ileri sürmektedir (Güler,2005,71–72).

Yerelleşme ile ulaşılmak istenen hedef, hizmetlerin merkezi olarak yürütülmesi yerine daha küçük ölçekteki yönetim kademeleri tarafından yürütülmesini sağlamaktır. Bu durum hizmetlerin piyasalaştırılmasını kolaylaştıracaktır. Merkezi yönetim tarafından yürütülen ya da merkezi yönetimin gözetim ve denetiminde yerel örgütler tarafından yürütülen hizmetlerin piyasalaştırılması, özelleştirmeye konu edilmesi daha güçtür. Ancak daha küçük ölçekli yönetim birimleri olan yerel yönetimler ile bu hedefe ulaşmak daha kolay görünmektedir.

AB ise yerelleşmeden çok yerellik üzerinde durmaktadır. Yerellik ilkesinin özü, yukarıdan aşağıya yetki aktarımı değil, yetkinin daha başından alt kademeye verilmesi, bu kademenin taşıyamaması durumunda bir üste aktarılmasını öngörür. Bunu gerçekleştirmek üzere Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı düzenlenmiştir. Bu düzenlemenin üye ülkelerden önce üye olmayan ülkelere uygulanmasını öngörülmektedir (Güler,2005,69). Böyle bir yapı ise üniter devlet yapılanmasını olumsuz etkilemektedir. Yerellik ilkesi ile ulaşılabilecek nokta federatif bir yönetim yapısı olacaktır. Çünkü yetki üstten alta değil alttan üste doğru aktarılmaktadır. Yani yereli merkeze almaktadır.

2003 yılından itibaren ise ülkemiz gündemine oturan reform çalışmaları kamu yönetimi yapılanmasını tamamen içine alan 'kamu yönetimi reformu' olarak kendini göstermektedir. Gündeme taşıyan ise 3 Kasım 2003'de kamuoyuna açıklanan Kamu Yönetimi Temel Yasa Tasarısıdır. Tasarı, genelde Başbakanlık başta olmak üzere diğer bakanlık, kurum ve kuruluşların hazırladığı yasa tasarıları, özelde ise Kamu Yönetimi Temel Yasası, Yerel Yönetimler ve Kamu Personel Rejimi yasa tasarılarından oluşmaktadır.

Tasarı ile merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev, yetki ve sorumluluklar yeniden belirlenmektedir. Çeşitli düzenlemeler yapılmasının ardından 29 Aralık 2003 tarihinde Meclis'e sunulan tasarı üzerinde değişiklikler Meclis tarafından yapılmaktadır. Bunun bir parçası olan Büyükşehir Belediye Yasası 5216 sayılı, Belediye Yasası 5272 sayılı ve İl Özel Yönetimi Yasası 5302 sayılı Yasa olarak çıkarılmış ve

yürürlüğe girmiştir. Ayrıca yerel yönetimlerin görev ve yetkilerine ilişkin olarak birçok yasada değişiklikler yapılmıştır (Aslaner,2006,63–64).

Tasarı ile getirilmek istenen yapı kısaca, merkezi yönetime ait olan yetkilerin yerel örgütlere aktarılması, kamu hizmetlerinin yürütülmesi sürecine, yönetim modelini gerçekleştirme adına, sermayenin dâhil olmasının sağlanması ve hizmetlerin bir kısmının özelleştirilmesidir. Böylece liberal dönüşüm sağlanmaktadır.

Genel olarak yönetsel reformlarla hedeflenen, ilgili kesimde dönüşümün kurumsallaşmasıdır. Söz konusu ekonomik kesimde öncelikle bir kurumsal yapıda değişim söz konusu olur. Bu, ya kesimde etkinlikte bulunan bir kurumun tasfiyesi, ya kurumun yapısı ve işleyişinde değişikliğe gidilmesi ya da yeni kurumsal örgütlenmelere gidilmesi şeklinde kendini gösterir. Yerel yönetimler reformu ile İller Bankası tasfiye edilmesi, birinci duruma örnek teşkil eder. Sosyal güvenlik reformu ile sosyal güvenlik kuruluşlarının tek çatı altına toplanması ikinci duruma bir örnektir. TEKEL'in özelleştirme süreci öncesi TAPDK'nın kurulması ise üçüncü durum için bir örnektir.

Yeniden yapılandırma sürecinin özelleştirme sürecinden farkı ise Bayramoğlu (2005,292)'na göre kurumsallaşarak ilerlemenin söz konusu olmasıdır. Kurumlar kamu mülkiyeti ve güvencesi altında iken piyasadaymış gibi yapılandırılarak özel firma gibi davranma provası yapılmaktadır.

Böylece yönetsel reformlar, kamu yönetimini dönüştürme sürecinde yasal zeminin oluşturulması ve kurumsallaşmanın gerçekleşmesi işlevini yerine getirmektedir. Çalışmamızda neo-liberal politikaların kamu yönetimini dönüştürme yolları, bu şekilde anlatıldıktan sonra neo-liberal politikalar sonucu oluşturulan Bağımsız Düzenleyici Kurumlar örneği üzerinden bu dönüşüm sürecinin derinlemesine incelenmesine geçmek mümkün olmaktadır. Bir sonraki kesim, Bağımsız Düzenleyici Kurumlar örneği üzerinden dönüşüm sürecini anlatmaktadır.

ÜÇÜNCÜ KESİM: LIBERALİZMİN YENİ YÖNETİM MODELİ OLARAK BAĞIMSIZ YÖNETİMSEL KURULLAR

Neo-liberalizmin kamu yönetimi düzeneğini ne ölçüde ve ne şekilde dönüştürdüğünü tartıştığımız bir önceki bölümde, dönüşümün yöntemi üzerinde durmuştuk. Bu bölümde ise dönüşüm somut bir örnek üzerinden ortaya konmaya çalışılmaktadır. Özellikle son dönemlerde ortaya çıkan ve yaygınlaşan bir yönetimsel örgütlenme ile bir önceki bölümde açıklamaya çalıştığımız yeni model uygulanabilir hale gelmektedir.

Bağımsız Yönetimsel Kurullar ya da Düzenleyici Kurullar olarak bildiğimiz yeni bir örgütlenme modeli, gerek son dönemlerdeki sayıca artış hızı gerekse sahip olduğu yetki ve görevler açısından yönetim yapılanması hakkında devam eden tartışmaların odak noktası haline gelmiş bulunmaktadır. Neo-liberal politikaların yönetim yapılanması üzerindeki etkileri konusunda fikir beyan edilirken bu tip örgütlenmelere değinmeden edilemez hale gelmiştir.

Neo-liberal politikaların dayattığı yeni yönetim anlayışının yönetişim modeli olduğu bir önceki bölümde ayrıntılı olarak anlatılmıştı. İşte bu modelin kurulmasında ve yerleşmesinde Bağımsız Yönetimsel Kurullar, son derece etkin rol oynamaktadır. Bağımsız Yönetimsel Kurullar, yönetişim modelinin, bir toplum ve devlet modeli olarak ete kemiğe bürünmüş hali (Bayramoğlu,2005,242) olarak göze çarpmaktadır.

Bu çalışmada Bağımsız Yönetimsel Kurulların, neo-liberalizmin kamu yönetimini dönüştürme etkisi konusunda örnek olay seçilmesinin nedeni de budur. Bu amaçla, çalışmamızın bu bölümünde söz konusu kurulların ortaya çıkışı, kuruluş nedenleri, özellikleri, yetki ve işlevleri anlatılmakta, bunun ardından da Türkiye uygulaması örneği üzerinden bir değerlendirmesi yapılmaktadır.

5. DÜNYADA BAĞIMSIZ YÖNETİMSEL KURULLAR

Kamu Yönetimi örgütlenmesinde son dönemlerde ortaya çıkan ve sayıca da çok hızlı bir artış gösteren üst kurul tipi örgütlenme, bilinen bakanlık tipi yönetim örgütlenmesinin yerini almaya başlamıştır(Güler,2005,22). Yeni sağ politikalar gereği olarak küresel düzeyde yeni bir yönetim modeli kurabilmek için küresel,

ulusal ve yerel düzeydeki oluşumları birbirine bağlayacak düzeneğin en önemli araçlarından biri olan (Bayramoğlu,2005,242) düzenleyici kurullar, yalnızca ülkemizde değil hemen hemen tüm ülkelerde etkinlik göstermektedir.

Bu nedenle çalışmamızın bu bölümü Bağımsız Yönetimsel Kurulların dünyada ortaya çıkışı, kuruluş nedenleri, ortak özellikleri, yetki ve işlevlerinin belirlenmesine ayrılmıştır.

Dünyada Bağımsız Yönetimsel Kurulların Ortaya Çıkışı

Son 10–15 yıllık dönemde şaşırtıcı düzeyde yaygınlaşan bu kurullar, artık dünya çapında bir olgu (Bayramoğlu,2005,244) haline gelmiştir. Bu tip örgütlenmelerin dünya çapında özellikle son derece yaygın olarak etkinlikte bulunmaları bu kurulların ilk olarak nerede ve nasıl kuruldukları sorusunu gündeme getirmektedir.

Bağımsız Yönetimsel Kurullar ilk olarak yaklaşık bir asır önce Amerika Birleşik Devletleri'nde kurulmuşlardır. Bu bölümde, bu yönetimsel yapıların dünyada ortaya çıkışı ve dünya genelinde uygulamaları yer almaktadır. Bunun için, ilk ortaya çıktığı ve dünyaya yayıldığı yer olarak ABD ve Kara Avrupası uygulaması açısından Fransa örneği ele alınmaktadır.

Bu şekilde bir ayırım yapılmasının nedeni, Anglo-sakson yönetim tarzı ile Kara Avrupası yönetim tarzının birtakım yapısal farklılıklar göstermesidir. Kara Avrupası modeli olarak da Fransa'nın seçilmesinin sebebi, Fransa'nın güçlü yönetimsel yapılanmasının pek çok Avrupa ülkesinin yönetimsel yapılanmasında örnek teşkil etmiş olmasıdır. Bunun yanında Fransız yönetim dizgesinin birtakım kendine özgü niteliklerinin bulunması, Fransız modelinin ön plana çıkmasına neden olan bir başka faktör olarak karşımıza çıkmaktadır.

ABD, Bağımsız Yönetimsel Kurul olarak gerçek bir batılı model sayılabilecek bir organizmayı meydana getiren ilk ülke olma niteliğine sahip bulunmaktadır (Kestane,[2005],7). BYKların Avrupa'ya ithali son 15–20 yılda gerçekleşirken, ABD'de BYKların kökenleri yaklaşık bir asır öncesine dayanmaktadır.

ABD'de BYKların ortaya çıkmasını ekonomik, tarihsel ve politik nedenleri vardır. Ekonomik neden kaynağını, serbest pazarın kaynakların tahsisinde ve tüketici

refahını sağlamakta en verimli yol olmasına rağmen, rekabetçi pazar güçlerinin optimum kaynak dağılımını sağlamada eksiklik ve kusurlarının ortaya çıkacağı düşüncesinden almaktadır. Pazara devlet müdahalesi doğal tekelleri kontrol etme, yetersiz bilgiyi telafi etme ihtiyacı vb nedenlerle bu tür müdahaleler haklı gösterilmektedir (Öztürk,2003,3).

Karacan'a (2003,5) göre ise ABD'de BYKların kurulmasının üç temel nedeni vardır:

- (1) ABD'nin federal yapısı dolayısıyla tüm ülkeyi kapsayıcı nitelikte, özellikle ekonomik konularda etkinlik gösterecek federal bir örgüt yaratma çabası,
- (2) Başkan ve Kongre arasındaki güç ve yetki çelişmesi nedeniyle parlamentonun, özellikle ekonomik alanlarda, Başkan'ın görev ve yetkilerini budama isteği,
- (3) 1929 Bunalımında Avrupa'nın "devletleştirme" yoluyla tepki vermesine karşın ABD'nin bu kurullar eliyle dizgeyi düzenleme isteği.

Siyasi nedenlerden biri olarak, Kongre'nin, çıkardığı düzenleyici kanunları uygulamak üzere gerekli zamana, deneyime ve kaynaklara sahip olmasının mümkün olmaması gösterilmektedir (Öztürk,2003,5).

Tarihsel nedenleri de şu şekilde sıralamak mümkündür: 19.yüzyılda gerçekleşen büyük ekonomik gelişme, üretimi önemli ölçüde arttırmıştı. 1900'e gelindiğinde demiryolu, yağ, kimyasallar, alüminyum ve çelik kesimlerinde takım tekelleri (oligopoller) ve tekeller (monopoller) oluşmuştu. 19. yüzyılın sonunda, ülke savaş sonrası dönemin hızlı sanayileşmeden kaynaklanan problemlerine odaklanan çok önemli bir politik ve sosyal reform sürecine girmişti. 1887–1916 yılları arası dönem, bu tür oluşumlara karşı bir sosyal ve politik tepki dönemi olmuştur (Öztürk,2003,4).

Bu dönemde ekonominin kontrol edilebilmesine yönelik pek çok yasa çıkarılmış ve devletin etkin müdahalesi sağlanmaya çalışılmıştır. 1887 tarihli Eyaletlerarası Ticaret Kanunu ile kurulan ve demiryollarına ilişkin ruhsatlama ve tarifeleri onaylama yetkisi ile donatılan ICC (Interstate Commerce Commission), ABD tarihindeki ilk BYK dır (Öztürk,2003,4).

1933–1936 arası dönem, ikinci dönem düzenleyici yasaların hazırlanmasına sahne olmuştur. Büyük Buhranın neden olduğu ekonomik ve sosyal sıkıntıların giderilmesi için düzenlemelerin yapıldığı bu dönem, “New Deal” olarak adlandırılmıştır. 1932’de F. Roosevelt’in iktidara gelmesi ile hayata geçirilen pek çok düzenleyici politika, ABD’nin siyasal çehresini değiştirmeye yetmiştir (Öztürk,2003,4).

Bu bağlamda bu tür örgütsel yapılanmaların ortaya çıkışını Demarigny (1996,158), Amerika’da devlet müdahaleciliği anlayışının bir sonucu olarak değerlendirmektedir. Günümüzde ise bu yapılar, devlet müdahalesini en aza indirgeyen liberal düşünüşün bir ürünü olarak yayılmaktadır.

2. Dünya Savaşı’na kadar devam eden ve piyasa düzeneğinin egemenliği yerine devletin etkin müdahalesinin ön planda olduğu bu dönemde, çok önemli konuma sahip BYKlar oluşturulmuştur. Bunlardan en önemlileri arasında 1934’de kurulan “Sermaye Piyasası Komisyonu” ve “Federal İletişim Komisyonu”, 1935’de kurulan “Ulusal İşçi İlişkileri Kurulu” sayılabilir (Öztürk,2003,4).

ABD’de BYKların yapısı ve nitelikleri hakkında ilk olarak belirtilmesi gereken, bunların ne bir mahkeme niteliğinde olduğu ne de yasama organı olduğudur. BYKlar, yürütmenin bir organı olarak genel düzenleyici işlemleri yapmak, kesime ilişkin koşulları oluşturmak, bu yönde karar almak ve alınan kararları uygulamakla yükümlü yönetimsel birimlerdir (Akıncı,1999,120). Bu yapı, genel itibarı ile Avrupa ülkelerinde de korunmaktadır.

ABD Anayasasının ikinci maddesinin getirdiği düzenlemeye göre yürütme görevi Başkan’a aittir. Başkan bu yetkiyi, kabine, servisler ve yürütme birimleri eli ile kullanır. Ancak kongre tarafından, bazı önemli sektörlerin denetlenmesi görevi Başkan’dan alınarak BYKlara verilmiştir. Bu yapı, anayasaya aykırılık gerekçesi ile yoğun şekilde tartışılrsa da Yüksek Mahkeme ve yasamanın ortak çabaları ile hukuksal düzen içerisinde belli bir yere oturtulmuştur (Akıncı,1999,121).

ABD’de BYKlar, birer hukuk yaratan kurum olarak düşünülüp denetimleri de bunun bir uzantısı olarak değerlendirilmiştir. Bu nedenle önemli denetim yetkilerine sahip olan bu kurullar, hukuk eğitimi almış ve hukuksal bakış açısı sahibi kişilerce kurulmuştur (Karacan,2002,100).

ABD uygulamasında BYKlar, Kongre'nin görev ve yetkilerini belirlediği bir yasayla kurulurlar (Akıncı,1999,125). ABD'de bu kurullarda azınlık partisinin de temsil edildiği iki partili bir yapı söz konusudur. Kurul'un başkanı, Başkan tarafından, Senato'nun onayı alınarak atanır. Bu kurulların çok geniş bir soruşturma ve düzenleme yetkileri vardır. Bu kurullar, hiçbir bakanlığa bağlı olmasa da hem mahkemelerin yargısal denetimine hem de Kongre'nin uzmanlaşmış komisyonlarının denetimine tabidirler. Ayrıca üzerlerinde, doğrudan Başkan'a bağlı olan Yönetim ve Bütçe Bürosu'nun bütçe denetimi bulunmaktadır (Akıncı,1999,125).

Yaklaşık bir asır önce ABD'de oluşturulan bu örgütler zamanla Avrupa başta olmak üzere diğer ülkelere de yayılmaya başlamıştır. Özellikle özelleştirme uygulamalarının yaygınlaşmasının ardından hızlı bir gelişim göstermiştir.

BYKlar, daha önce de değindiğimiz üzere, Avrupa ülkelerinde kamu hizmetlerinin özelleşmesi, liberalizasyon süreciyle gelişmeye başlamıştır (Kestane,[2005],9). Temel özellikler olarak ABD örneğine benzer yapılar arz eden Kara Avrupası modelinde özellikle Fransa açısından birtakım farklılıklar bulunmaktadır.

Bu kurullar, Fransız Anayasasında tanımlanmadığı gibi üyelerinin bağımsızlığı ile ilgili olarak da herhangi bir düzenleme yapma yoluna gidilmemiştir. Bu nedenle, bu kurulların genel yapısı, her değişen iktidarla birlikte kolaylıkla değiştirilebilir niteliktedir (Akıncı,1999,122).

Tarihsel açıdan bakıldığında, Fransız hukukunda BYK kavramı, ilk kez 6 Ocak 1978 tarihli "Özgürlükler ve Bilgi-İşlem Yasası"nda kullanılmıştır. Yasa koyucu dört otorite için bu kavramı kullanmıştır ancak bunlardan yalnızca bu kanunla kurulan CNIL (Commission nationale de l'informatique et des libertés) varlığını sürdürmektedir (Öztürk,2003,7).

Fransa'da 1981 yılında Mitterand tarafından denenen sosyalist yapılanmanın o günün koşullarında başarıya ulaşamaması, Keynesyen politikaların başarısız olacağı düşüncesine dayanak kabul edilmiş (Majone,1996,3), böylece neo-liberal politikaların uygulamaya konmasının yolu bir anlamda açılmıştır.

ABD'deki örneklerine oranla daha az sayıda olan Fransa'daki BYKlar, merkezi ve yerinden yönetimin yanında üçüncü bir yapılanma olarak dizge içindeki yerini almıştır (Öztürk,2003,7). Ancak BYKların Fransa'nın yönetsel ve siyasal

sistemine yerleştirilmesi sorun yaratmıştır. Fransız Danıştayının aldığı kararlarla içtihat yaratması yoluyla bu mümkün olabilmektedir.

Fransız hukuk geleneği içinde yer almayan BYKların doğumunu iki düşünce sağlamıştır. Bunlardan birincisi, teknolojik gelişmeyle birlikte ortaya çıkan yeni hizmetlerin görülmesinde sıradüzen ilkesine göre örgütlenmiş olan Fransız yönetim dizgesinin yetersizliklerinin görülmesi ve bu örgütlenmenin kamu özgürlüklerine karşı tehdit oluşturmaya başladığının fark edilmesidir (Öztürk,2003,7). İkincisi ise devletin ekonomik işlevlerinin refah devletinin kökleri çerçevesindeki evrimidir. Neo-klasik ve Keynesyen teorilerin ekonominin karışıklığının baskısı altında çökmesi -daha az müdahaleci bir teknik hakemlik rolü düşüncesi ile birlikte- daha yalın bir devletin yolunu çizmiş ve devlet kendisini tek güç kaynağı olarak görmekten vazgeçmeye başlamıştır (Öztürk,2003,8).

Fransa'da BYK tarzı örgütlenme yoluna gidilmesinin üç temel sebebi üzerinde durulmaktadır (Öztürk,2003,8):

(a) Yurttaşların kamu yönetimiyle ilişkilerini düzenlemek, bürokratik engellerle mücadele etmek, yönetim aygıtının bölüm ve birimleri arasındaki ilişkileri ve uyumu kısa ve hızlı bir biçimde gerçekleştirmek,

(b) Pazar ekonomisini düzenlemek, “vahşi kapitalizm” tehdit ve güçlerine karşı küçük girişimci ve tüketicileri ayakta tutmak,

(c) Bilgi edinme ve iletişim haklarını, devlet ya da başka güç odaklarının yönlendirme veya gerçekleri karartma girişimlerine karşı korumak ve gözetmek.

Kara Avrupası ülkelerinde BYKlar açısından görülen ortak özellikler şu şekilde belirtilebilir: BYKlar, genel yönetim dizgesinin içinde yer almakla birlikte, sıradüzensel denetim ve vesayet denetiminin dışında tutulmuşlardır (Akıncı,1999,120). Hem kuruluşları, hem de örgüt yapısı içerisinde görevlendirilecek personel ile atanacak kurul üyelerinin belirlenmesi konusunda belli bir standart mevcut değildir (Akıncı,1999,125). Bu özellik, ülkemizde var olan BYKlar açısından da söz konusudur.

Bağımsız Yönetimsel Kurulların Kuruluş Nedenleri

Bağımsız Yönetimsel Kurulların kuruluş nedenleri konusunda farklı düşünce ve iddialar öne sürülebilmektedir. Bunların tek tek sınıflandırılması hem çok güçtür hem de çalışmamıza katkı sağlayacağı düşünülmemektedir. Temelde ikili bir sınıflama yapmak mümkündür: Birincisi, görünen ya da öyle olduğu iddia edilen nedenler; ikincisi, görünenin ardında yatan gerçek nedenler.

Üst kurul biçiminde yapılanmaya gidilmesi konusundaki anahtar kelime ‘yönetişim’ modelidir. Bu biçimde bir yönetimsel yapılanmaya gidilmesi, 1990’lı yıllarla birlikte gündeme gelen ve siyasal karar alma düzeneğinde yeni aktörler eklenmesini öngören yönetim modelinin bir sonucudur (Güler,2005,17; Bayramoğlu,2005, 117).

Çalışmamızda, yönetim modelinin bir sonucu olarak yapılandırılan bu yönetimsel örgütlenmelerin kuruluş nedenleri ekonomik, siyasal ve hukuki nedenler olarak sıralanmaktadır. Bu yapılırken hem görünürdeki nedenler hem de meselenin arka planında yer alan nedenler birlikte değerlendirilmektedir.

BYKların oluşumundaki ekonomik nedenlerin başında özelleştirme ve özelleştirme sonucu ortaya çıkan denetim ve gözetim boşluğunun doldurulması gelmektedir. Bağımsız Yönetimsel Kurullar özellikle özelleştirme uygulamalarının yaygınlaştığı dönemlerle birlikte kurulmaya başlanmıştır. Bu açıdan, bu yapıların oluşturulmasının en önemli nedenlerinden biri, özelleştirmeye tabi tutulan kimi kesimlerde özelleştirme sonrası düzenleme ve denetim ihtiyacının ortaya çıkması olarak değerlendirilmektedir (Kestane,[2005], 1).

BYKlar genellikle doğal tekel niteliğindeki kesimlerde özelleştirme uygulamalarının ardından görülmeye başlamıştır (Erol,2003,84). Bu kesimlerin temel özelliği sahip oldukları kimi özellikler nedeniyle tek elden sunulmalarının zorunlu olmasıdır. Nitekim elektrik, telekomünikasyon gibi alanlarda kurulan BYKlar pek çok ülkede ilk oluşturulan yapılar olarak göze çarpmaktadır. Bu tür kesimlerin özelleştirilmesiyle hem özel kesim hem de kamunun işletici olarak etkinlikte bulunması karşısında, “devletin hem taraf hem yargıç olamayacağı gerekçesiyle, işletici ve düzenleyici ayrımı yapılması gereği ortaya çıkmıştır.” (Tan,2002,13)

Bunun yanında BYKların temel işlevinin kamusal yaşamın duyarlı alanlarında bireylerin hak ve özgürlüklerini korumak olduğunu göz önüne alırsak, bu alanlarda korunması düşünülen en önemli özgürlük alanlarının ekonomik özgürlükler olduğunu söylemek yanlış olmaz. Liberalizmin özünde yer alan “Bırakınız yapınlar, bırakınız geçsinler” felsefesine uygun olarak bireysel çıkarı ön planda tutacak yapılar olarak tasarımılandıkları belirtilmelidir.

Ayrıca, ekonomik alanlardaki karmaşık nitelikte ve teknik sorunların çözülmesi uzmanlık gerektiren işler olduğundan, klasik bakanlık yapıları uygun görülmemektedir (Tan,2002,14). Bu da BYKların kurulmasına bir gerekçe olarak değerlendirilmektedir. Ancak, bakanlıklar günümüzde, uzmanlık alanlarına yönelik personel alımı yöntemine yoğunlukla başvurmakta ve bakanlığın etkinlik alanlarına ilişkin uzman kadrolar oluşturmaktadır. Bu nedenle kanımızca bu gerekçe bu tip yapıların ortaya çıkması için geçerli bir mazeret kabul edilemez.

Öte yandan, Bağımsız Yönetimsel Kurulların ortaya çıkmasında, kamu yönetiminde geleneksel adalet anlayışının, eşitçiliğin ve yönetimsel katılımın yetersizlikleri, kişisel özgürlükleri yeterince gözetmediği iddia edilen bürokratik bir devlete olan güvensizliğin etkin olduğunu iddia eden Akıncı (1999,118)'ya göre, “karmaşıklaşan toplum ilişkileri, ekonomik etkinlikler, yürütmenin –idare- bireylerle olan ilişkilerindeki gerilimler” BYKların varlığına gerekçe oluşturmaktadır.

Bunun yanında, siyasal etkilerden arındırılmış kurumların uzun dönemde politika üretebildiği; siyasi iktidarın siyasal nedenlerle alamayacakları kararların alınmasının kolaylaşacağı (Tan,2002,14) iddia edilmektedir. Bu da, bu kurulların oluşmasına bir neden olarak gösterilmektedir.

Bilinen yönetim yapılanması, bakanlık tipi örgütlenmeye dayanır. Bu örgütlenme yapısının temel mantığı, bürokrasinin gücünü yasama organından alması ve siyasal sorumluluk ilkesi gereği yine aynı organa hesap vermesidir (Güler,2005,22). Kurul tipi örgütlenme modelinde ise bu bağ zayıflar. Bunun da ötesinde etkinlikte bulunduğu kesimde uygulamaya koyulacak politikaları geliştirmek, stratejileri belirlemek ve denetim işlevini yerine getirmek gibi üst düzey yetkileri kullanmak üzere, kurullardaki sandalyelerin paylaşımı ile yeni bir yönetimsel iktidar yapısı kurulmuş olur (Güler,2005,22).

Ayrıca, aslında hükümetin yürütmek istediği, ancak bir bakanlığın ya da kamu kurumunun doğrudan sorumluluğunu almak istemediği işleri bir kurul, komite ya da otoriteye verme eğiliminde olması da bu tür yapıları ortaya çıkaran siyasal nedenlerden biri olarak değerlendirilmelidir (Akıncı,1999,120).

Görüldüğü gibi bu tür yapıların oluşturulmasının altında yatan nedenlerden biri de siyasilerin sorumluluktan kaçma eğilimleridir. Örneğin kriz dönemlerinde faturayı yüklenmek istemeyen siyasiler bu tür kurumları tercih etmektedirler (Tan,2002,14). Siyasiler açısından bakıldığında bu şekilde görülen BYKlar, bazı uluslararası kuruluşlar açısından ise çok farklı bir şekilde değerlendirilmektedir.

BYKların oluşturulması konusunda, özellikle gelişmekte olan ülkelerde, uluslararası kuruluşların teşvikte bulunduğu hatta krediler için şart koştuğu görülmektedir. BYKları, bu tür ülkelerde, güven duymadıkları politikacıların alanını daraltmak için bir araç ve yöntem dönüşüren bazı uluslararası kuruluşlar, bu kurulların oluşmasını bazen teşvik etmekte bazen de zorlamaktadır (Karacan,2002,25).

Hukuksal açıdan bakıldığında da Bağımsız Yönetimsel Kurulların, “demokratik bir hukuk devletinde yürütmenin ve toplumsal yaşamın içine düştüğü açmazları, ağır işleyen yargı düzeneğindeki hantallığı, tıkanmaları giderici bir çare olarak” düşünülen yapılar (Akıncı,1999,118) olduğu iddia edilmektedir. Bu sayede daha iyi işleyen bir yargı düzeneğine ulaşılabileceği, bireylerin özgürlüklerinin etkin şekilde korunacağı ve demokratik bir yapının oluşacağı öngörülmektedir.

Kurul halinde etkinlik göstermeleri nedeni ile demokratik karar alma sürecinin kurulacağı düşüncesi ağırlık kazanmaktadır. Ancak, “demokratik, uzmanlaşmaya dayalı karar üretimi, kurulların doğasından kaynaklanan ve mutlak anlamda gerçekleşecek bir sonuç değildir” (Sezen,2003,23). Çünkü kurulda yer alanların statüleri birbirine eş değildir. En başta, her kurulun gündemini belirleyen, tartışmaları yöneten bir başkan vardır. Bu bakımdan başkanın kurul üyeleri üzerindeki etkisi göz ardı edilmemelidir (Sezen,2003,23).

Öte yandan üst düzey karar alma düzeneği içine eklemlendirilen bu kurullar, bilinen hukuki denetim düzeneklerinden de bağımsız tutulmaktadır. Türkiye uygulamasında düzenleyici kurulların eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açık olmakla birlikte (Duran,1997,6), özelsel yönetimin sıradüzensel ve vesayet denetimi

dışında örgütlendikleri görülmektedir. Mevcut yapıları ile yasama organının denetiminden de bağımsız oldukları söylenebilir. Bu şekilde oluşturulan yönetsel yapılanmanın hukuki nedeni olarak en çok göze çarpan neden, yasal yönetim ilkesinin gereği olarak yasal denetime tabi olan yönetim organlarının bir istisnasını yaratma isteğidir. Üzerindeki yasal denetimi azaltılan yönetsel birim, ulusal ekonominin uluslararası çıkar çevrelerince kontrol edilmesine olanak sağlayacaktır.

Bağımsız Yönetimsel Kurulların Ortak Özellikleri

Bağımsız Yönetimsel Kurullar açısından, ülkeden ülkeye değişen farklı uygulamaların söz konusu olması, hiçbir ortak özellikleri olmadığı anlamına gelmemektedir. Bu tür örgütlenmeler, işlevsel bazı farklılıklar dışında, belli sınıflamalara tabi tutulabilecek ölçüde ortak özelliklere sahiptirler. Bu çalışmada söz konusu ortak özellikler; bağımsızlık, yönetsel ve akçal (idari ve mali) özerklik, “idari otorite” olma niteliği, kamusal yaşamın duyarlı alanlarında faaliyet gösterme, “yargı benzeri kuruluş” olarak nitelendirilme olarak sıralanmaktadır.

Bunların dışında da bazı ortak özellikler bulunması mümkündür. Ancak çalışmamızın konusu ve işleyişi açısından bu şekilde bir sınıflama yapılması uygun görülmemiştir. Sayılan bu ortak özellikler, bu tür yönetsel yapılanmaların hemen hemen tüm örneklerinde rahatlıkla gözlemlenebilmektedir.

Bağımsızlık, kelime anlamı olarak, “maddi, manevi, düşünsel yönlerden başkasına bağlı olmama” olarak tanımlanırken (Akıncı,1999,100), hukuki anlamda, dışsal bir gücün denetiminin ve sınırlandırmalarının dışında olma anlamına gelir (Öztürk,2003,14). Organik ve işlevsel anlamda ise, yürütme organı karşısındaki kurumun bağımsızlığını ifade eder (Tan,2002,15).

Ancak yasal düzenlemelerle bağımsız kılınan BYKlarda genellikle uygulama açısından bağımsızlığa uymayan ilişkilerin söz konusu olduğu görülmektedir. Bir kere bu kurullarda gerek görevlendirme açısından gerekse işlevsellik açısından siyasal iradenin uzağında değil aksine tam kucağında yer almaktadırlar.

Özellikle bu kurullarda yer alacak üst düzey görevlilerin atanmasında siyasilerin söz sahibi olması, bağımsızlığın işlevsel olamaması sonucunu doğurabilmektedir. Çünkü daha atama aşamasında siyasilerle veya yürütme organı

ile göbek bağı kurulmaktadır. Kurulan bu göbek bağı'nın sonucu olarak bu kurulların eylem ve işlemlerinde tarafsız ve nesnel davranmaları, siyasetin gölgesinden uzak hareket etmeleri söz konusu olamamaktadır.

Bu açıdan, kanımızca, bu tür yönetsel yapıların bağımsızlığının güvence, üyelerin statüleri ve organlarının oluşum biçimidir. Üyelerinin atanma koşulları ve statüleri oranında kurulların bağımsızlıktan bahsedilebilecektir. Ancak özellikle ülkemiz açısından bir değerlendirme yapıldığında, bu kurullarda görev alanların seçimi ve atanma usulleri bağımsızlık arz edecek bir yapılanmaya olanak tanır biçimde değildir. Üst kademe yöneticileri tamamen siyasi iradeye bağılı olarak gerçekleştirilen bu kurullarda istihdam edilen personelin ise görece daha nesnel ölçütlerle belirlendiğini söylemek yanlış olmayacaktır.

Özellikle son dönemlerde sayısında hızlı bir artış yaşanan üst kurul tipi örgütlenmelerde görev alan personelin seçiminde merkezi sınava ek olarak kurumlar tarafından ayrıca yazılı ve sözlü sınavlar yapılmakta ve yabancı dil kullanımına son derece önem verilmektedir. Uzmanlaşma eğiliminin yüksek olduğu bu kurullarda yönetici atamalarının aynı kıstaslara dayanılarak yapılmaması düşündürücüdür.

Öyle ise bu kurullar için gerçek anlamda bağımsızlıktan bahsetmek mümkün müdür? Bu soruya evet ya da hayır gibi kesin bir yanıt vermek mümkün değildir. Şu nedenle ki, bu kurullar, siyasetle göbek bağı kurulmuş bir nitelikte olmaları bakımından tam anlamıyla bağımsız olamamaktadırlar ancak eylem ve işlemlerinin yargısal denetimi açısından bakıldığında son derece geniş bir alanda serbestçe hareket edebildikleri söylenebilir.

Bir başka ifade ile üzerlerinde etkin ve işlevsel bir denetim düzeneği oluşturulamayan bu kurullar hareket yeteneği olarak bağımsızdırlar. BYKların bu anlamdaki bağımsızlığının en önemli sonucu, özelsel yönetimin sıradüzensel ve vesayet denetiminin dışında tutulmalarıdır. Ancak bu bağımsızlık, denetime tabi olmadıkları şeklinde yorumlanmamalıdır (Öztürk,2003,16). Yargısal denetime ve yasama denetimine tabidirler. Ayrıca bazı yönetsel denetimlere de tabi tutulabilirler. Fransa uygulamasında bu kurullar üzerindeki denetim düzeneklerinin daha sağlam temellere oturtulduğu görülmektedir. ABD uygulamasında ise bu örgütsel yapıların üzerindeki denetimin daha sınırlı olduğu söylenebilir (Öztürk,2003,18).

İki organ arasındaki ilişkiyi niteleyen bağımsızlığın söz konusu olması için ayrı bir tüzel kişilik şart değildir (Öztürk,2003,15), ancak, genel eğilim, bu tür yönetsel birimlerin tüzel kişiliğe sahip olmasıdır. Tüzel kişiliğe sahip olma, beraberinde yönetsel ve akçal özerkliği getirmektedir.

Özerklik, bir yönetsel birimin, belirli görevleri kendi başına, kendi organları eliyle yürütebilmesi ve bunun için gerekli kaynaklara sahip olması anlamına gelir. Özerkliğe sahip yönetimin kendi hareketlerini sınırlayacak kuralları, yine kendisi düzenleme yetisine sahip olduğu kabul edilir (Öztürk,2003,16). Kendisine verilen görevleri yerine getirirken kendi kaynaklarıyla ve kendi organları eliyle yerine getirmesi yönetsel ve akçal anlamda kendi başına hareket edebilme yetisine sahip olması anlamına gelir.

Özerklik, Bağımsız Yönetimsel Kurulların yapısal nitelikleri gereği, olmazsa olmaz bir koşuldur. İşlevlerini yerine getirebilmek için yönetsel ve akçal özerkliğe sahip olmaları gerekir (Öztürk,2003,16). Özellikle çok geniş bir hareket alanında çok geniş yetkiler kullanarak etkinlik gösteren bu kurulların, önemli miktarlarda kaynak ihtiyacı içinde olduğu açıktır. Bu amaçla akçal özerklik sağlanmakta, giderleri ile orantılı gelir kaynakları temin edilmektedir. Aynı zamanda bu özerklik konusu, bu tür kurul şeklindeki örgütlenmelere getirilen eleştiriler için de bir dayanak noktası olmaktadır. İlerleyen bölümlerde ayrıntılı olarak ele alınacak olan bu konu, kurulların her türlü denetimin dışında tutuldukları görüşüne de farklı bir açıdan destek olmaktadır.

Siyasi iktidarlara karşı “koruyucu bir perde” olarak da ifade edilen özerklik (Akıncı,1999,111), Bağımsız Yönetimsel Kurulların siyasal baskılardan uzak tutulması açısından önem arz eder. Daha doğrusu özerklikle sağlanmak istenen ya da sağlanmaya çalışıldığı iddia edilen şey, siyasal baskılardan bu kurulları uzak tutmaktır.

Bağımsız Yönetimsel Kurulların bir diğer ortak özelliği “idari otorite” niteliğinde kuruluşlar olarak kabul edilmeleridir. Yazında ‘Bağımsız İdari Otoriteler’ olarak ifade edilmeleri, zaten bu özelliklerini açıkça ortaya koymaktadır.

Kelime anlamı olarak “emretme ve başkasını itaate zorlama yetkisi; yetkinin kullanım hakkı, yargılama yetkisi” anlamına gelen otorite kavramı, yerine göre yetki, güç, iktidar, kuvvet, egemenlik, saygınlık, nüfuz anlamında da

kullanılmaktadır (Akıncı,1999,112). Hukuksal anlamda ise “hukuksal güç ve yetki, emretme ve işlem yapma hakkı, kamusal görev alanında bir kamu ajanının hukuka uygun olarak verdiği emirleri itaat ettirme hakkı” olarak tanımlanmaktadır (Akıncı,1999,112).

Bağımsız Yönetimsel Kurullar, yasama, yürütme ve yargı erklerinin bazı niteliklerine sahip olmalarına rağmen yine de yönetimsel kuruluşlar olarak değerlendirilmelidir. Bu erklerden yetki aktarımı yapılsa da her koşulda yönetim dizgesi içinde yer alırlar. Yalnız bilinen yönetimsel yapılanmadaki yerlerinin ne olduğu başlı başına bir tartışma konusudur. Kanımızca geleneksel yönetim yapılanması içindeki yerlerinin saptanması tam anlamıyla mümkün değildir. Ülkeden ülkeye değişen nitelikte olan bu kurullar, kendi ülkelerinin hukuk yapısı içerisinde bir şekilde yer almaktadırlar. Bu yer kimi zaman bilinen yönetimsel yapılanmanın dışında ayrıksı bir yer olarak göze çarparken kimi zaman da mevcut yapılanma içerisine eklenmiş bulunmaktadır. Bu durum, ülkeden ülkeye değişmektedir.

Kendilerine verilen görevleri yerine getirmek için hukuksal düzenlemeleri ve bireysel durumları değiştirme olanağı verecek şekilde karar alma yetkisine sahip kuruluş, bir otorite olarak kabul edilir (Öztürk,2003,17). BYKların otorite olarak değerlendirilmesi, temel hak ve özgürlükler ile kamusal yaşamın duyarlı alanlarında kendilerine özgü etkili ve önem arz eden yetkiler kullanmak suretiyle düzenleme, denetim ve icrai işlem yapabilme yetisinin olmasından ileri gelir (Öztürk,2003,17).

Kamusal yaşamın duyarlı alanları ifadesinin anlatmak istediği, bireysel hak ve özgürlüklerin kullanımını yakından ilgilendiren, özellikle ekonomik açıdan hassas olan bir takım etkinlikler alanıdır. Hangi kesimlerin kamusal yaşamın duyarlı alanları kapsamına girdiğini tam olarak kestirmek mümkün olmasa da, iletişim, medya, rekabet, bankacılık ve finans gibi alanlar, bu kapsamda değerlendirilmektedir. Bu alanların ortak özelliği, bireysel özgürlükler üzerinde etkili sonuçlar doğurmasıdır (Öztürk,2003,18). Yine bu kesimlerin diğer bir ortak özelliği ise ekonomik etkinlik açısından karlı kesimler olmalarıdır.

Örneğin iletişim kesimindeki yüksek kar oranları, özellikle küresel sermayenin iştahını kabartmaktadır. Bunun sonucu olarak az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelerin pek çoğunda Telekomünikasyon Kurumlarının

özelleştirildiği görülmektedir. Bu özelleştirmeler blok halinde yapılabildiği gibi belli oranlarda da gerçekleştirilebilmektedir. Örneğin Meksika Telekom'un %20,4'ü, Macar Telekom'un %67'si, G. Afrika Telekom'un %30'u, Ermenistan Telekom'un %90'ı özelleştirilmiştir (Erol,2003,55).

Kamusal yaşamın duyarlı alanları endüstri toplumundaki hızlı evrimleşmenin yarattığı toplum ilişkilerindeki yapısal değişimler, siyasi iktidarların ve giderek de devlet felsefesinin belli oranda şekillenmesine etki etmiştir (Akıncı,1999,114). Bunun sonucu olarak da BYK tarzı örgütlenmelerin yaygınlaşması söz konusu olmuştur.

Kamusal yarar ön plana alınmaksızın serbest bırakılan etkinliklerin bir süre sonra başkalarının özgürlüğüne zarar verir niteliğe büründüğü düşüncesinin bu tür yönetsel kurulların oluşturulmasına etkide bulunduğu iddia edilmektedir (Öztürk,2003,18).

Bireyler, yönetilenler ve diğerleri, etkin meslek yöneticileri, etkin ücretliler, çeşitli nitelikteki kamusal yararlar, çeşitli özel çıkarlar gibi çok sayıda aktörün yer aldığı bu alanlarda hukuk kuralları geçerlidir. Ancak bu kurulların yanında bu alanların kendine özgü kuralları da yok değildir: piyasa yasaları, iletişim gerekleri, meslek kuralları, yönetsel anlayış ve gelenekler...(Öztürk,2003,18) işte bu kurulların da önemli ölçüde etkilediği bu alanlar kamusal yaşam açısından hassas niteliktedir.

Bağımsız Yönetsel Kurulları diğer yönetsel kuruluşlardan ayıran özelliklerden biri de kendi alanlarında bazı uyuşmazlıkların çözümü konusunda yetkili kılınmış olmalarıdır (Kestane,[2005],13). Bunun dışında bu kurullara bazı konularda yaptırım uygulama yetkileri de verilmiş bulunmaktadır.

Kısaca yönetsel yargıya ait olan bazı yetkilerin bu kurullara aktarılmış olması, bu kurulların "yargı benzeri kuruluş" olarak nitelendirilmelerine neden olmaktadır. Üst kurullara devredilen ve bunlar tarafından kullanılan bazı yargısal yetkiler, son derece tartışmaya açık uygulamaları içerisinde barındırmaktadır. Hangi kurulun ne şekilde bir yargılama yetkisi kullandığı, bu yetkinin nasıl devredildiği ve tabi ki bu devrin doğru olup olmadığı yoğun biçimde tartışılmaktadır.

Çalışmamız açısından da son derece önemli olan bu konu ileriki bölümlerde ayrıntılı olarak tartışıldığından şimdilik bu kadarla yetinilmektedir. Bağımsız Yönetimsel Kurulların yönetim yapılanması içindeki yeri konusuna gelmeden söz konusu örgütlenmelerin yetki ve işlevlerine değinmek yararlı olacaktır.

Bağımsız Yönetimsel Kurulların Yetki ve İşlevleri

Üst kurullar biçiminde örgütlenen bu yönetimsel yapılanmaların yetki ve işlevleri, diğer bilinen yönetimsel örgütlenmelere çok benzememektedir. Bu kuruluşlar bir yandan görev alanlarına giren konularda düzenleme yapma yetkisine, diğer yandan da bu kurallara uygun hareket edilip edilmediğini denetleme ve gerektiğinde yönetimsel yaptırım uygulama yetkisine sahip bulunmaktadırlar. Bunun yanında bu kurullara belli konularda uyuşmazlık çözme yetkileri de verilmiştir (Tan,2002,26).

Bu yetkilerinden dolayı yalnızca yönetimsel kuruluş değil, “karma veya melez” nitelikte kuruluşlar oldukları ileri sürülmektedir (Tan,2002,26–27). Bu şekilde bir niteleme yapılmasının altında yatan neden, hiç şüphesiz, bu kuruluşların yasama, yürütme ve yargı erklerine ait birtakım yetkileri kullanıyor olmalarından ileri gelmektedir.

Bunun yanında bu kurullara devredilen yetkilerin genişliği de ülkeden ülkeye değişiklik göstermektedir. Örneğin, İngiltere, İtalya, İrlanda ve Türkiye gibi ülkelerde daha geniş yetkiler söz konusu iken Fransa, Almanya gibi kimi ülkelerde daha kısıtlı yetkilendirme söz konusu olmaktadır (Bayramoğlu,2005,271).

Bu kurulların görev alanları daha öncede belirtildiği üzere, ekonomik sektörlerde yoğunlaşmış olmakla birlikte, radyo-TV yayıncılığı, rekabet, sermaye piyasaları, bankacılık-sigortacılık, telekomünikasyon, enerji kaynakları, demiryolları, insan hakları vb. gibi geniş bir yelpazeyi içine almaktadır (Sezen,2003,117).

Üst kurulların görev ve yetkilerini de kısaca şu şekilde sıralamak mümkündür (Sezen,2003,143):

- (1) İzin verme,
- (2) Kural koyma
- (3) İzleme-denetleme
- (4) Yaptırım uygulama

- (5) Kamuoyunu bilgilendirme
- (6) Görüş bildirme/ danışmanlık
- (7) Anlaşmazlıkları çözüme
- (8) Araştırma-geliştirme ve eğitim
- (9) Bilgi isteme

Görüldüğü gibi bu kurullar pek çok yetki ile donatılmış bir yönetsel yapı arz etmektedirler. Bu kurullara pek çok konuda yetki aktarılmış ve yetkileri açısından dev örgütler haline getirilmişlerdir.

6. TÜRKİYE'DE BAĞIMSIZ YÖNETİMSSEL KURULLAR

Türkiye'de dünya genelinde olduğu gibi düzenleyici kurullar şeklinde örgütlenme 1980 sonrası uygulamaya koyulan neo-liberal politikaların bir sonucu olarak gerçekleşmiştir. Özellikle son 10–15 yıllık bir dönem içerisinde sayısı hızla artan bu örgütlenmeler, etkinlik alanları yetkileri ve işlevleri bakımından yönetim yapılanmasında son derece önemli bir noktaya gelmiş bulunmaktadır.

Çalışmamızın bu bölümünde söz konusu kurulların hangi ortamda hangi gerekçelerle ve ne şekilde kuruldukları anlatılmaya çalışılmaktadır. Ardından bu örgütlenmenin yönetim yapılanmamızdaki yeri belirlenmeye çalışılmakta, son olarak da bu kurulların hukuksal nitelikleri ve etkinlik alanları irdelenmektedir.

Türkiye'de Bağımsız Yönetimsel Kurulların Oluşum Sürecinde Ekonomik ve Siyasi Koşullar

Türkiye'de Bağımsız Yönetimsel Kurulların ortaya çıktığı dönem, 1980 sonrası uygulamaya koyulan neo-liberal politikalara geçiş dönemi ile başlamıştır. 1999 dönemi ise bu sürecin somutlaştığı ve ivme kazandığı dönem olarak görülmektedir.

Türkiye ekonomisinin yetmişli yılların son döneminde yaşadığı derin kriz ortamı ve o dönemde yaşanan siyasi çalkantılar, ekonomik anlamda yeni açılımlara gidilmesini zorunlu kılmıştır. Bu sürecin sonunda sonraki dönemde başbakanlık

yapacak olan Turgut Özal'ın katkıları ile 24 Ocak kararları alınmıştır (Çavdar,1992,227).

24 Ocak Kararları'nın alınması sonucunu doğuran dönemde, 1974'den o güne kadarki dünyada etkisini gösteren petrol şokları, Türk ekonomisini olumsuz etkilemiş ve dış açıkta büyük artış meydana gelmiştir. Petrol dışalımında sıkıntı yaşanması enerji temin edilmesi noktasında da sıkıntı yaratmıştır. Enerji ve döviz darboğazı içerisinde üretimde kullanılmak üzere aramal ithal edilememiş ve üretim hacminde büyük daralma yaşanmıştır. Bu nedenle arzın talebi karşılama oranı düşmüş ve sonucunda yüksek enflasyon ortaya çıkmıştır. Bu olumsuz tablo yalnız sanayi kesimini değil, aynı zamanda gübre, ilaç ve tarımsal yatırım malları arzını da etkilediğinden tarım kesiminde de ciddi ekonomik sorunlar doğurmuştur. Bu ekonomik ortam, kamu borç stokunu arttırmış ve geri ödeme konusunda yaşanan güçlük, ülkeyi büyük bir borç sarmalının içine sokmuştur (Kılıçbay,1999,161-162; Çavdar,1992,226-227; Tokgöz,1998,25-26).

Bu ortamda, İMF ve Dünya Bankası gibi ulusları finans kuruluşlarının 'yapısal uyum politikaları' doğrultusunda alınan 24 Ocak Kararları ana hatları ile şu düzenlemeleri içermektedir:

- (1) Döviz kurlarında düzenleme yapılmış ve Türk Lirası devalüe edilmiştir. (%48,62 oranında)
- (2) Faiz oranları serbestleştirilmiştir.
- (3) Dışalımlarda serbestleşmenin önü açılmıştır.
- (4) İhracatın özendirilmesi yönünde düzenlemeler yapılmıştır.
- (5) Yabancı sermayenin teşvik edilmesi için yasal düzenlemelerin yapılması kararlaştırılmıştır.
- (6) Sübvansiyonlar kademeli olarak azaltılması ve fiyat kontrollerinin kaldırılması kararlaştırılmıştır.
- (7) KİT'lere yapılan yardımların kaldırılması öngörülmüştür.
- (8) Faiz politikasında enflasyon oranında artışı öngören düzenleme yapılmıştır.
- (9) Türkiye'nin özel ticari borçlarının konsolidasyonu sağlanmıştır.
- (10) Vergi reformu öngörülmüştür (Ongun,1998,488; Kılıçbay,1999,177-185).

O dönemlerde istikrar tedbirleri olarak algılanan bu kararlar aslında Osmanlı'dan o güne kadar olan temel ekonomik çizgiyi temelden sarsarak Türkiye'yi

liberal ekonomi dönemine geçiren bir sürecin başlangıcı olmuştur (Çavdar,1992,227). Bu kararlar ile yabancı ve yerli sermaye sahiplerini çıkarları doğrultusunda ülke ekonomisinin yeniden yapılandırıldığı görülmektedir.

24 Ocak Kararları ile ilgili olarak Cumhuriyet'teki yazısında Doğan (1980), bu süreci Sevr Anlaşması'nın yapıldığı dönemle benzer özellikler taşıdığını vurgulamış ve bu kararların alınmasını Yeni Sevr Anlaşması'nın imzalanması olarak yorumlamıştır. Bu kararlarla, devletin ekonomik alanda, Batı'nın ve yerli özel sermayenin istekleri doğrultusunda yeniden örgütlendiği görülmektedir (Doğan,1980).

Türkiye ekonomisinin neo-liberal dönüşümü ve küresel birikim dizgesine eklenme süreci, 24 Ocak kararlarının alınması ile başlamıştır. 24 Ocak kararlarının ardından 12 Eylül 1980 tarihli askeri darbe ile demokratik yaşam kesintiye uğramıştır. 3 yıllık ara dönemin ardından yapılan ilk seçimlerde 24 Ocak kararlarının mimarı olarak gösterilen Turgut Özal'ın kurduğu ve genel başkanı olduğu Anavatan Partisi, sandıktan iktidar olarak çıkmış ve neo-liberal politikaların uygulamaya koyulduğu dönem başlamıştır.

Bu döneme ilişkin en dikkate değer konulardan biri olarak yukarıda sözünü ettiğimiz 12 Eylül Darbesi ile neo-liberal politikalar arasındaki ilişkiyi gören Bayramoğlu (2005,285)'na göre, neo-liberal politikaların uygulamaya geçirilebilmesi için uygun ortam, ancak 12 Eylül sonrasında yaratılabilmektedir. Darbenin ardından siyasi partiler yasaklanmış, sendikalar kapatılmış, özellikle sol düşünceye sahip kamu görevlileri, öğretim üyeleri görevlerinden alınmış, işkenceler yaşanmıştır.

Anayasal düzen açısından bakıldığında darbe sonrası hazırlanan anayasanın yürütmeyi yasama karşısında güçlendirdiği görülmektedir. 1987 yılına kadar siyasal ve yönetsel yapı bu şekilde gelişmiştir. 1987 yılında ise siyasal yasakların kalkmasıyla eski siyasi kadrolar siyaset sahnesine geri dönmeye başlamıştır. Sermaye çevresinin iktidara verdiği açık desteğin azalmaya başladığı bu dönemde siyasal yaşamda Özal'ın ve partisi ANAP'ın oy kaybetmeye başladığı görülmüştür. Nitekim 1989 Yerel Seçimleri SHP'nin kazanımı ile sonuçlanmıştır (Bayramoğlu,2005,287).

Ekonomi politikası olarak liberal açılımları benimseyen ANAP iktidarı, iktidar süresi boyunca mali liberalleşme, ekonomide devlet kesiminin küçültülmesi, özelleştirme, ihracata dayalı büyüme stratejisi ve dışa açılma stratejisi doğrultusunda hareket etmiştir. İttifakla liberalizasyon sürecinin başlangıcı kabul edilen bu dönemde Turgut Özal, “Türkiye’de Yeni Sağ hegemonyanın inşasına liderlik etmiştir” (Bora,2005,600).

Daha sonraki dönemde iktidar el değiştirmiş olsa da liberalleşme rüzgârının ivmesinde pek bir değişiklik olmamıştır. 1999 yılına gelinceye kadarki dönemde benzer politikalar sürdürülmüştür. 1999 yılından itibaren ise Türkiye’de yönetsel yapılanma açısından yeni bir kavramın sıklıkla vurgulanır hale geldiği görülmektedir; ‘yönetişim’.

Devletin yeniden yapılandırılması süreci ile paralel olarak yönetim modeli yerleşmeye başlamıştır. Yönetişim modeline geçişin miladını 1999 yılında İMF ile imzalan İstikrar Programı olarak değerlendirmek mümkündür. Bu programla tarım, sosyal güvenlik, kamu mali yönetimi ve vergi politikası alanlarında yapısal reform öngörülmüştür. Yeniden yapılandırmanın anlamı, yeniden yapılandırılan alanda istihdam edilen personelin azaltılması ve kurumsal değişikliklere gidilmesidir (Bayramoğlu,2005,291–292).

Dünya Bankası önderliğinde yürütülen bu yeniden yapılandırma süreci, KİT’lerle başlatılan kamu kesiminin tasfiye süreci haline gelmiştir. Kamu kesimi, sosyo-ekonomik kalkınmada öncülük pozisyonundan alınmış, bu pozisyona özel kesim geçirilmiştir. Küreselleşme süreci gereği özel kesim ulusal nitelikte değildir; yerli sermaye yabancı sermaye ayrımının ortadan kalktığı bu dönemde küresel niteliktedir (Güler,2005,18).

Yönetişim modelinin önceki dönem neo-liberal politikalardan farkı, değişimi yasal güvenceye alması ve kurumsallaşmayı sağlam hukuki dayanaklarla gerçekleştirmesidir. Bu durumu Şeker piyasasının yeniden yapılandırılması süreciyle örneklendiren Bayramoğlu (2005,293–294), şeker fabrikalarının özelleştirme sürecinde önce şeker piyasasını düzenleyecek bir kurumun yaratılmasına öncelik verildiğini belirtmektedir. Çıkarılan yasa ile şeker fabrikalarının özelleştirilmesi karara bağlanmış ve bu kesimdeki özelleştirme, siyasal iktidarın bir politikası

olmaktan çıkarak yasal bir zorunluluk haline gelmiş, böylelikle de ilk başından itibaren özelleştirme politikası kurumsallaşmıştır (Bayramoğlu,2005,293).

Yönetişim modeli gereği kurumsallaşma eğilimi, mevcut kurumların yapısı ve işleyişini değiştirdiği gibi yeni örgütlenmelere gidilmesini de zorunlu kılmıştır. Yukarıdaki örnekte de görüldüğü üzere kesimlerin yapısal uyumu için yeni yönetim düzenekleri kurulmaktadır. Çalışmamızın temel konusunu oluşturan Bağımsız Yönetimsel Kurullar da bu sürecin bir ürünüdür.

Çalışmamızın devam eden bölümünde bu sürecin bir ürünü olarak oluşturulan düzenleyici kurulların kamu yönetimi yapılanması içerisinde nereye oturtulduğunu konu edilmektedir.

Bağımsız Yönetimsel Kurulların Türk Yönetim Yapılanması İçindeki Yeri

Bağımsız yönetimsel kurulların son dönemlerde yayılmaya başlayan, yeni örgütsel yapılar olması, bu kurulların geleneksel yönetim yapısı içerisinde nereye oturduğu sorusunu gündeme getirmektedir. Bu yeni yönetimsel model, kendine özgü yapısı ve işlevleri nedeni ile yoğun şekilde tartışılmaktadır.

Bu tartışmaların temelinde kurulların geleneksel yönetim yapılanması içindeki konumu ve kendilerine verilen yetki ve görevler bulunmaktadır. Bu kurullara, ileriki bölümlerde de ayrıntılı olarak değineceğimiz üzere, yasam, yürütme ve yargıya ait bir takım yetkiler verilmiş durumdadır. Bu kurulların işlevsel anlamda çözümlenmesi yapıldığında bilinen yönetimsel yapılanma içerisindeki yerlerini belirlemek pek de kolay olamamaktadır.

Bu konuda bir sonuca varabilmek için çalışmamızın bu bölümü öncelikle ülkemizin genel yönetimsel yapılanmasının kısaca özetlenmesine ardından da bu yapılanma içerisinde bu kurulların nereye oturtulabileceği tartışmalarına ayrılmıştır.

Türkiye’de Genel Yönetim Yapılanması

Türk yönetim dizgesi, Fransız dizgesinin etkisinde olan bir yönetimsel yapılanmayı ifade eder. Bu dizgede kamu yönetimine uygulanan, “kamu yönetimi hukuku” denen ayrı ve özgün bir hukuk dalı, “yönetimsel yargı” denen ayrı bir yargı düzeni bulunmaktadır. Kamu yönetimi tek yanlı olarak bağlayıcı kararlar alabilir;

aldığı kararları belli koşullarda kendisi uygulayabilir (Gözübüyük ve Akıllıoğlu 1993, 10).

Yönetimsel yapılanmamızın temel ilkeleri, yürürlükte olan 1982 Anayasası'nın 123. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre “*İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur.*”

Merkezden ve yerinden yönetim ilkeleri yönetimin gerek yapısal, gerek işlevsel yönlerini belirleyen temel anayasal ilkelere dir. Merkezden yönetim, kamu hizmetlerinin yalnız bir merkezden yürütülmesidir. Türk yönetim dizgesinde genel yönetimin merkez örgütü, cumhurbaşkanı, başbakan ve Bakanlar Kurulu, bakanlıklar ve bakanlardan oluşur. Bu kuruluşlar bir yandan yürütmenin, diğer yandan da yönetimin organlarıdır (Gözübüyük,2000,68).

Bakanlar Kuruluna ya da bakanlıklara görevlerinde yardımcı olmak, belli konularda görüş bildirmek, ya da denetimde bulunmak üzere çeşitli birimler kurulmuştur. Yardımcı kuruluşlardan bazıları Anayasada düzenlenmiştir. Ayrıca gerekli görüldüğünde yasayla yardımcı kuruluşlar oluşturmak mümkündür. Bu kuruluşlar, görevleri gereği, yürütme ve yönetim işlevleri ile doğrudan doğruya ilgili olmakla beraber, merkezin sıradüzensel yapısının dışındadır (Kestane,2002,3).

Yapıları ve işleyişleri birbirinden farklı olan bu gibi kuruluşlara, bir yandan en yüksek yönetsel mahkeme, diğer yandan da devletin en yüksek danışma ve inceleme organı olan “*Danıştay*”; mali bir denetim ve danışma organı olan “*Sayıştay*”; Devletin ulusal güvenlik siyasetinin belirlenmesi, tesbiti ve uygulanması ile ilgili kararların alınması ve gerekli eşgüdümün sağlanması konusundaki görüşlerini Bakanlar Kuruluna bildirmekle yükümlü “*Milli Güvenlik Kurulu*”; yükseköğretim kurumlarının öğretimini yönetmek, planlamak, düzenlemek, denetlemekten sorumlu “*Yükseköğretim Kurulu*”; ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmanın plana göre yapılmasından sorumlu “*Devlet Planlama Teşkilatı*”; inceleme, araştırma ve denetleme organı “*Devlet Denetleme Kurulu*” gibi kuruluşlar örnek gösterilebilir (Kestane,2002,4).

Uygulamada bu kuruluşların, sadece danışma ve öneri işleviyle sınırlı kalmadıklarını, tüm merkezi yönetimi hatta yönetimin tamamını ilgilendiren konularda karar alma yetkisine sahip olabildikleri de görülebilmektedir (Kestane,2002,4). Bu gibi kurum ve kuruluşların eylem ve işlemleri açısından yönetim düzeneğinin bütüncül yapısı içerisinde olduğu kuşkusuzdur ancak sahip oldukları bir takım yetkiler bakımından dikkat çekici uygulamalar görülebilmektedir.

Anayasanın merkezi yönetimi düzenleyen 126ncı maddesinde merkezi yönetimin taşra teşkilatının illerden ve diğer kademeli bölümlerden oluşacağı ve illerin yönetiminin yetki genişliği esasına dayanacağı ifade edilmektedir (T.C. 1982 Anayasası, md.126).

Yerinden yönetim, topluma sunulacak bazı yönetsel hizmetlerin merkezi yönetim örgütlenmesi içinde yer almayan ve merkezi yönetim hiyerarşisine dahil olmayan kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesi (Günday 1997, 45) olarak tanımlanmaktadır. Yerinden yönetim, ya yer yönünden ya da hizmet yönünden olmak üzere iki biçimde uygulanmaktadır. Yerinden yönetim dizgesinin genel yapısı 1982 Anayasası'nın 127nci maddesinin 1inci fıkrasında düzenlenmiştir: "*Mahalli idareler il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçların karşılamak üzere, kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları gene kanunla gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir.*"

Hizmet yerinden yönetimi ise teknik bir bilgi ve uzmanlığı gerektiren kamu hizmetlerinin, merkezi yönetim örgütlenmesi dışında oluşturulan kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesidir. Yerel yönetim belli bir bölgede yaşayanlara, hizmet yerinden yönetimi belli bir hizmete özerklik tanınmasını gerektirmektedir. Hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının yerinden yönetim kuruluşlarından bir farkı, organlarının seçmenlerin oyu ile belirlenmemesidir.

Hizmetler yönetimi kuruluşları, yönetsel, ekonomik, sosyal, bilimsel, teknik, kültürel alanlarda görev yapmaktadırlar (Gözübüyük,2000,134). Bu kuruluşlara örnek olarak üniversiteler, TRT, Emekli Sandığı, KİT'ler gösterilebilir. Yerinden yönetim kuruluşlarından bir diğer farkı, Yerel yönetim kuruluşlarının birer kişi topluluğu olmasına karşılık, hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının birer mal topluluğu yapısında olması ve bir malvarlığının belli bir hizmete yönlendirilmesi ile tüzel kişilik kazanmış olmasıdır (Kabaalioğlu,1983, 46).

Merkezi yönetim ile yerinden yönetim kuruluşları arasındaki bütünlük yönetsel vesayet yoluyla sağlanmaktadır. Yönetsel vesayet, merkezi yönetimin yerinden yönetim kuruluşlarının işlem ve eylemlerini denetlemesi ve bunları bozabilme yetkisi olarak tanımlanmaktadır. Yönetsel vesayet yoluyla kamu hizmetlerinin tüm ülke düzeyinde uyumlu bir şekilde yürütülmesi amaçlanmaktadır (Gözübüyük ve Akıllıoğlu 1993, 290). Yönetsel vesayeti Anayasanın 127nci maddesi düzenlemektedir:

“Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller çerçevesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.”

Genel Yönetim Yapılanmasında Bağımsız Yönetimsel

Kurulların Yeri

Bağımsız Yönetimsel Kurulların yönetim yapısı içerisindeki yerinin ne olduğu çok tartışmalı bir konudur. Aynasal anlamda, kurum ve kuruluşların asıl gücünü anayasadan aldığı bilinmektedir. 1982 Anayasası’nda da ifade edildiği üzere, “Hiçbir kimse veya organ kaynağını anayasadan almayan bir devlet yetkisi kullanamaz” (1982 Anayasası, md.6). Ancak BYK kapsamında değerlendirilen kuruluşların çoğu, pek çok ülkede ve ülkemizde anayasada tanımlanmış değildirler (Akıncı,1999,121).

Çağdaş demokrasilerde, geleneksel yönetim yapılanması açısından, genel olarak “kuvvetler ayrılığı” ilkesi gereği yasama yürütme ve yargı erkleri birbirinden ayrı organlar eliyle yürütülmektedir. Ülkelerin kendine özgü birtakım nitelikleri gereği olarak bu erkler arasındaki ilişkiler farklılık gösterebilmektedir. Ancak temelde bu yapı hemen hemen tüm gelişmiş demokrasilerde mevcuttur.

Bu yapı içerisinde yönetimsel işlevlerin yerine getirilmesi açısından, yürütmenin içerisinde “idare” ön plana çıkmaktadır. Yine genel olarak, tüm ülkelerde yönetim, “merkezi yönetim” ve “yerinden yönetim” olarak ikiye ayrılmaktadır. Ülkemiz açısından bakıldığında, bu yapının genel itibarı ile korunduğu görülmektedir.

Bağımsız Yönetimsel Kurulların yönetim yapılanması içerisindeki yeri ülkeden ülkeye değişiklik göstermekle beraber, genel itibarı ile yürütme içerisinde yer alan “idare” içerisinde yer aldıkları kabul edilmektedir. Kendilerine verilen statü farklı olsa da genel olarak “genel yönetim dizgesi”nin içinde yer aldıkları söylenebilir. Ancak sorun, bu genel yönetim yapısı içerisinde nereye oturtuldukları sorusu sorulduğunda ortaya çıkmaktadır. Kimilerine göre yerinden yönetim kuruluşları içerisinde değerlendirilen (Sezen,2003,s.140) bu yapılar, kimilerine göre de tamamen “ayrık” bir yapıya sahiptirler (Akıncı,1999,102).

Ülkemiz açısından değerlendirildiğinde, BYKların, genel yönetim dizgesi içinde yer aldığı kabul edilir. Statüleri açısından da “ilişkili kuruluş” ifadesi kullanılmaktadır. Bu nitelendirme ilk defa 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun’da Rekabet Kurumu için kullanılmıştır. Bu kavram Sezen (2003,161)’e göre, “bir yandan kurumun işlevsel açıdan bağımsız bir biçimde çalışmasını güvenceye alma, ama öte yandan, yönetim dizgesinin içinde yer alan bir kurum olarak siyasi iktidarla bir biçimde bağlantısını sağlama gerekliliğinin uzlaştırılması amacıyla bürokratlar tarafından bulunmuş pragmatik bir çözümdür.

Bu “ilişkili kuruluş” tanımlamasının tam olarak neyi ifade ettiği pek anlaşılabilir değildir. Bu ifadenin şimdiye kadar bilinen “bağlı” veya “ilgili” bakanlık kavramlarından farklı bir ilişkiyi içerip içermediği belli değildir (Duran,1997,6). Yazında, “ilişkili” bakanlığın öngörülmüş olması nedeni ile BYKlar, yönetimin bütünlüğü ilkesine uygun olarak değerlendirilmektedirler (Tan,2002,34).

Sonuç olarak bu yeni yönetimsel örgüt modellerinin bilinen yönetim dizgesi içerisinde belli bir yere henüz oturtulamadığı görülmektedir. Bilinen yapıdan farklı niteliklere sahip olmaları nedeni ile statülerinin ne olduğu kesin çizgilerle belirlenmiş değildir.

Türkiye’de Bağımsız Yönetimsel Kurulların Hukuksal Nitelikleri

Bağımsız Yönetimsel Kurulların, sahip oldukları yetki ve görevler açısından yönetim yapılanmamızda ayrık yere sahip olduğunu önceki bölümde açıklamaya çalışmıştık. Bu bölümde de bu kurulların ülkemiz hukuk dizgesi içerisindeki konumu belirlenmeye çalışılmaktadır.

Bu biçimde örgütlenen kurumsal yapılanmalar, hangi yasal düzenlemelere dayandırılmaktadır? Nasıl bir örgütsel yapıya sahiptirler? Eylem ve işlemlerinin hukuksal niteliği nedir? Ne ölçüde bağlayıcıdır? Bu ve benzeri soruların yanıtlarını arayarak düzenleyici kurulların hukuksal nitelikleri belirlenmeye çalışılmaktadır.

Bağımsız Yönetimsel Kurulların Kuruluş Dayanakları

Yürürlükte olan 1982 Anayasasının 6. maddesine göre “...hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz.” Bu hüküm, yönetim düzeneği içerisinde yer alan tüm kurum ve kuruluşların Anayasaya uygun olarak kurulması ve yine anayasaya uygun olarak eylem ve işlemde bulunması gereğini ortaya koyar.

Bu nedenle Bağımsız Yönetimsel Kurulların yasal dayanakları konusunda öncelikle anayasaya uygunluk açısından bir değerlendirme yapılması gerekir. Düzenleyici kurumların yönetim dizgesi içerisindeki yeri, bir önceki bölümde incelenirken geleneksel yönetim yapılanması içinde yer aldıkları ancak bilinen yapılanmada ayrıksı bir konumda oldukları vurgulanmıştı. Bu niteliği konusunda Anayasa Mahkemesi'nin almış olduğu bir karar, belirleyici niteliktedir. Anayasa Mahkemesi 03.01.2002 tarih ve 4733 sayılı “Tütün ve Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol işletmeleri Genel Müdürlüğünün Yeniden Yapılandırılması ile Tütün ve Tütün Mamullerinin Üretimine, İç ve Dış Alım ve Satıma, 4046 s.K'da ve 233 sayılı KHK'de Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun”, Anayasaya aykırılığına ilişkin iptal davasında, ilk kez bu kurumlar için “bağımsız idari otorite” kavramını kullanmış ve kararında bu kurumların “kamu kurumu” olduğunu belirtmiştir (Altundiş,2003,).

Bu karara göre düzenleyici kurulların Anayasal düzen içerisinde yer alan örgütlenmelerden olduğu sonucu çıkarılabilir. Ancak yasal dayanak açısından bakıldığında bir karmaşanın olduğunu söylemek sanırız yanlış olmayacaktır. Bağımsız Yönetimsel Kurulların en özgün niteliklerinden biri belli bir kuruluş standartlarının olmamasıdır. Her biri ayrı bir yasanın ayrı bir maddesine göre kurulmaktadır. Kuruluş standartları konusunda da bir yeknesaklık bulunmamaktadır.

Her bir düzenleyici kuruluşun ya kendi kuruluş yasası mevcuttur ya da bir yasa hükmüne dayanılarak, yasa gücünde kararname ile kurulmuşlardır. Türk hukukunda bu kurul tipi örgütlenmenin ilk örneği, 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu ile kurulan “Sermaye Piyasası Kurulu’dur” (SPK). Daha sonra 3984 sayılı yasayla “Radyo ve Televizyon Üst Kurulu” (RTÜK), 544 sayılı yasa gücünde kararname ile “Türk Patent Enstitüsü”, 4054 sayılı yasayla¹ “Rekabet Kurumu” (RK), 4839 sayılı yasayla “Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu” (BDDK), 2499 sayılı Sermaye Piyasası Yasasında Ek m.1’e 4487 sayılı yasayla yapılan değişiklikle “Muhasebe Standartları Kurulu”, 4502 sayılı yasayla “Telekomünikasyon Kurumu” (TK), 4634 sayılı yasayla “Şeker Kurumu” (ŞK), 4646 sayılı yasayla “Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu” (EPDK), 4733 sayılı yasayla “Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu” (TAPDK) ve 4734 sayılı yasayla “Kamu İhale Kurumu” (KİK) kurulmuştur.

Görüldüğü gibi her bir kurul, farklı bir yasanın öngördüğü biçimde ve o yasa hükümleri gereğince kurulmuştur. Durum böyle olunca bir kuruluş standardı oluşmamıştır. Yönetim yapılanması açısından son derece sakıncalı olan bu durumu ortadan kaldırmak ve bu kurulların yapısı ve işleyişini ortak bir zeminde düzenlemek amacıyla bir yasa tasarısı (Bağımsız İdari Otoritelerin Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Tasarısı Taslağı,2004) hazırlanmış ve 12.07.2004’te TBMM’ne sunulmuştur. Ancak 22 Temmuz 2007 tarihinde yapılan Milletvekilliği Genel Seçimleri neticesinde TBMM’nin yenilenmesi üzerine kadük olmuştur.

Söz konusu tasarının amacı, birinci maddede; “...bağımsız idari otoritelerin karar organları olan kurulların yetki ve görevlerini, bağımsızlıklarının çerçevesini, üyelerinin seçimini, kurullara yardımcı olmak ve kararlarını uygulamakla görevli kurumların teşkilatı ve yönetimini, personelin tabi olduğu hukuksal rejimi ve genel olarak bu otoriteler üzerindeki mali denetimi, ortak ilke ve kurallara tabi tutmaktır.” şeklinde belirtilmiştir.

Bu maddeden anlaşılan, söz konusu düzenleyici kurulların yapısı ve işleyişi hakkında bir standart belirleme amacının güdüldüğüdür. Tasarının üçüncü maddesinde Bağımsız Yönetimsel Kurullar, “kanunla kurulan, kuruluş kanunları ile belirlenen çerçevede ekonomik ve sosyal alanlarda düzenleme, denetleme,

arabuluculuk ve yönlendirme faaliyetinde bulunan, idarî ve malî özerkliği haiz, kamu tüzel kişiliğine sahip düzenleyici ve denetleyici kurumlar” olarak tanımlanmış, karar organının “kurul” olduğu ifade edilmiştir (md.3).

Tasarının ortak bir uygulama oluşturması için kurulların yedi kişiden oluşması düzenlemesi getirilmektedir (md.7). Yasa tasarısı ile getirilmek istenen en önemli düzenleme kurulların düzenleyici ve denetleyici olarak alacakları kararlara karşı açılacak davalara ilk derece mahkemesi olarak Danıştay’ın bakacağı (md.21) yönündeki düzenlemedir. Dış denetimi ise Sayıştay’a devredilmek istenmektedir (md.22).

Bu düzenleme ile düzenleyici kuruluşların yargısal denetimi konusunda görülen derin boşluğun doldurulmaya çalışıldığı görülmektedir. Yasa tasarısı kadük olduğundan, olası değişiklik önerileri de göz önüne alınırsa, tasarıda yer alan şekliyle düzenleyici kurulları değerlendirmek doğru değildir. Bugün itibarı ile bu kurullar, kendi kuruluş yasaları hükümleri çerçevesinde değerlendirilmektedir.

Bağımsız Yönetimsel Kurulların Oluşumları

Belli bir kuruluş birörnekliği olmadığından söz konusu yönetimsel örgütlenmelerin oluşumları da birörnek ölçülerle ifade edilebilecek şekilde değildir. Bu nedenle Bağımsız Yönetimsel Kurulların oluşumları da ayrı ayrı ele alınmayı gerektirmektedir. Uygulamada birörneklik olmasa da genel itibarı ile birbirine yakın örgütlenmeler göze çarpmaktadır.

Bu nedenle Türkiye uygulaması açısından tüm kurullar değil bunlar içinde farklılık gösteren kurumlar farklı oldukları noktalar vurgulanarak ele alınmaktadır. Bu kurumlar içinde 27.01.200 tarih ve 4502 sayılı yasa ile kurulan Telekomünikasyon Kurumu, Ulaştırma Bakanlığı ile ilişkilendirilmiştir (4502 sayılı Telgraf ve Telefon Yasası, md.) .

Kurum, kurul ve başkanlık olmak üzere ikili bir örgütsel yapıya sahiptir. Kurul; 1 başkan ve 4 üyeden oluşmakta ve kurul üyeleri Bakanlar Kurulu tarafından beş yıllık süre için atanmaktadır. Kurul kurumun üst karar organı olup, Kurum, kamu tüzel kişiliğini, yönetsel ve akçal özerkliğe sahip, özel bütçeli bir kurumdur.

Başkanlık ise; başkan, kurum başkan yardımcıları, daire başkanlıkları, bölge müdürlüklerinden oluşmaktadır. Kurumda 4 başkan yardımcısı, 13 daire başkanı ve 10 bölge müdürlüğü bulunmaktadır (Erol,2003,116).

Görev süresi ile ilgili olarak getirilen düzenleme, üyeler için beş yıl olarak belirlenmiştir. Burada dikkat çekici olan nokta kurulu oluşturan üyelerin Bakanlar Kurulu tarafından belirleniyor olmasıdır. Düzenleyici kurulların kuruluş gerekçeleri arasında gösterilen hükümet ve siyasi baskılardan kurtularak etkin karar alma ihtiyacı, bu düzenleme yapılırken pek akla gelmemiş görünmektedir.

Benzer bir uygulama Rekabet Kurumu için de geçerlidir. 13.12.1994 tarih ve 4054 sayılı RKHK ile kurulan ve Bağımsız Yönetimsel Kuruluş olup olmadığı tartışmalı olan bu kurumda da ikili bir örgütsel yapı mevcuttur. Kurul ve başkanlık olarak örgütlenen bu yapılanmada kurul üyelerinin sayısı 11 olarak belirlenmiştir (4054 s.Rekabetin Korunması Hakkında Yasa, md.21).

Bakanlar Kurulu, Rekabet Kurulunda yer alan 11 üyeden 4 üyeyi Rekabet Kurulu'nun, 2 üyeyi Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın, 1 üyeyi DPT'nin bağlı olduğu Devlet Bakanlığı'nın, birer üyeyi ise Yargıtay, Danıştay, Üniversitelerarası Kurul ile Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği'nin her boş üyelik için kendi kurumları içinden veya dışarıdan göstereceği ikişer aday arasından seçer ve atar (4054 s. Rekabetin Korunması Hakkında Yasa, md.21).

Başkanın belirlenmesinde ise kurulun belirleyeceği 3 adaydan birinin Bakanlar Kurulu tarafından seçilmesi ve atanması uygun görülmüştür(4054 s. Rekabetin Korunması Hakkında Kanun, md.22). Başkan ve üyelerin görev süresi ise bu kurum için 6 yıl olarak belirlenmiştir.

2499 sayılı Sermaye Piyasası Yasası'na dayanılarak oluşturulan Sermaye Piyasası Kurulu, başbakan tarafından belirlenen Devlet Bakanlığı ile ilişkilendirilmiştir. SPK, devlet bakanınca önerilecek 4 adaydan 2, Maliye, Sanayi ve Ticaret Bakanlıkları ile BDDK, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ve Türkiye Sermaye Piyasası Aracı Kuruluşları Birliği'nin önereceği ikişer aday arasından birer kişi olmak üzere Bakanlar Kurulu'nca 6 yıllığına atanacak 7 üyeden oluşmaktadır (Akıncı,1999, 104).

Oluşumları açısından diğerlerine oranla belki de en farklı yapıda bulunan kurullardan biri 20.04.1994 tarih 3984 sayılı yasanın 5. maddesi uyarınca kurulan Radyo Televizyon Üst Kurulu'dur. Kurul, beşi iktidar partileri, dördü muhalefet partilerinin göstereceği adaylardan olmak üzere TBMM'ce gizli oyla seçilir (Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Yasa, md. 5). Seçim için, iktidar partisi veya partileri on, muhalefet partileri sekiz aday gösterir. Adayların belirlenmesinde, siyasi partilerin TBMM Başkanlık Divanı'ndaki temsil oranları esas alınır. TBMM'de yapılacak seçimlerde kime oy kullanılacağına dair görüşme yapılamaz ve karar alınmaz (Öztürk,2003,53).

Diğer bir üst kurul biçiminde örgütlenmiş bulunan kurum Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'dur BDDK, 25.5.1985 tarih ve 3182 sayılı Bankalar Yasası'nı ek ve değişiklikleriyle birlikte yürürlükten kaldıran 23.6.1999 tarih ve 4389 sayılı Bankalar Yasası ile kurulmuştur. 19.12.1999 tarih ve 4491 sayılı yasa ile 12.5.2001 tarih ve 4672 sayılı yasa, 4389 sayılı yasanın bazı maddelerini değiştirmiştir.

BDDK'nın karar organı biri başkan, biri ikinci başkan olmak üzere 7 üyeden oluşan Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu'dur. Üyeler, en az üçü bankacılık olmak üzere maliye-finans alanında en az on yıl deneyim sahibi ve üst düzey yöneticilik yapanlar veya yasada sayılan öğrenim dallarında en az 10 yıl öğretim üyeliği yapanlar arasından ilgili bakanın önerisi üzerine Bakanlar Kurulu'nca atanır. Ancak yasada kurula kaç kişinin aday gösterileceği bile belirtilmemektedir (Salman, 2000, 33). Bakanlar Kurulu, bir üyeyi başkan, birini de ikinci başkan olarak görevlendirir.

Kurulu oluşturan üyelerin kompozisyonu ve üyelerin belirlenme süreci açısından en dikkat çeken kurum ise Şeker Kurumu'dur. 04.4.2001 tarih ve 4634 sayılı "Şeker Yasası" uyarınca kurulan Şeker Kurumu'nun karar organı olan Şeker Kurulu, biri başkan ve biri başkanvekili olarak toplam yedi üyeden oluşur. Kurul Başkanı, Kurumun da Başkanıdır (Kestane,[2005],20).

Bakanlar Kurulu; Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı ile Dış Ticaret Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanlık, sakaroz kökenli şeker üreten ve sermayesi kamuya ait olan şirket ile pancar kooperatiflerinin oluşturduğu üst birliğin göstereceği ikişer aday, sakaroz ve nişasta kökenli şeker

üreten şirketlerin her grubundan Türkiye'deki fabrikalarından nominal üretim kapasitesinin son üç yıl ortalama üretimi en fazla olan iki şirketin ayrı ayrı önerecekleri ikişer aday arasından birer üye olmak üzere bir Başkan ve altı üye seçer ve atar. Kurul üyelerinin görev süresi beş yıldır(4634 sayılı Şeker Yasası, md.).

İlgili düzenlemeye göre kesimin en büyük şirketinin kurulda yer alması, uluslararası tekellerin çıkarlarının doğrudan kurulda temsil edilmesi anlamı taşıyan Bayramoğlu (2005,374)'na göre, Şeker Kurumu bu yönüyle diğer kurumlardan ayrılır.

Görüldüğü gibi her bir kurum için ayrı bir yasa ve her yasaya göre ayrı bir oluşum söz konusudur. Türkiye'de günümüzde etkinlik gösteren her üst kurul için ayrı ayrı örgütsel yapı ve o yapıyı oluşturan birimlerin oluşum süreçleri göz önüne alındığında tam bir karmaşanın olduğu görülmektedir. Bu bölümün başında da ifade ettiğimiz üzere belli bir standart oluşturma çabaları vardır. Konu ile ilgili 2004 yılında hazırlanan yasa tasarısı Meclis gündemine alınmayı beklemiş ancak yasalaşma süreci tamamlanamadan kadük olmuştur. Zorunlu asgari koşullarda birliğin sağlanması, bu kuruluşların özgün niteliklerinin tanınmasında ve özellikle yargı organları önünde karşılaşılan hukuki sorunların çözümünde yardımcı olacaktır (Tan,1996, 15).

Bağımsız Yönetimsel Kurulların Etkinlik Alanları

Bağımsız Yönetimsel Kurullar, tarımdan iletişime, enerjiden bankacılık kesimlerine birçok alanda etkinlik göstermektedir. Türkiye ekonomisinin yaklaşık %60'lık kısmından fazlasını kapsayan bir alanda (Bayramoğlu,2005,300–301) yönetimsel etkinlikte bulunan kurullar, kesimlerinde alanlarında son derece etkin rol üstlenmişlerdir.

Günümüz itibarı ile etkinlik bulunan ve Bağımsız Düzenleyici Kurum olarak kabul edilen kurum sayısı, 2004 yılında hazırlanan yasa tasarısına göre dokuzdur. Bunlar; Radyo Televizyon Üst Kurulu (RTÜK), Telekomünikasyon Kurumu (TK), Sermaye Piyasası Kurulu (SPK), Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK), Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK), Kamu İhale Kurumu (KİK), Rekabet Kurumu (RK), Şeker Kurumu (ŞK), Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçecekler Piyasası Düzenleme Kurumudur.

24 Aralık 2003 tarihinde yürürlüğe giren Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası'nda ise 'düzenleyici ve denetleyici kuruluşlar' başlığı altında bu dokuz kurum ve bunlara ek olarak Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF) sıralanmıştır (Bayramoğlu,2005,306). Böylece Bağımsız Düzenleyici Kurumların sayısı söz konusu yasaya göre 10 olmaktadır.

Etkinlik alanlarına göre düzenleyici kurulların kesimlere göre dağılımı şu şekilde gerçekleşmektedir: Mali kesim (SPK, BDDK, TMSF), enerji kesimi (EPDK), tarım kesimi (ŞK, TPADK), iletişim kesimi (RTÜK, TK). Düzenleyici kurullardan ikisi ise genel düzenleyici işlemler yapmaktadır (RK, KİK).

Genel Düzenleyici İşlem Yapan Bağımsız Yönetimsel Kurullar: Genel düzenleyici işlem yapma yetkisine sahip düzenleyici kurullardan biri olarak Rekabet Kurumu, ekonomik alanın tamamında, şirket birleşmeleri, haksız rekabet, ortak fiyat belirlenmesi, kartel oluşumu, özelleştirme yöntemleri gibi pek çok konuda söz sahibidir (Bayramoğlu,2005,307–308). 1982 Anayasasınının 167. maddesinde yer alan "*Devlet, para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemlerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alır; piyasalarda fiili veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önler.*" düzenlemesi, Rekabet Kurumu'nun anayasal dayanağı olarak kabul edilir (Duran,1996,10).

Rekabet Kurumu'nun yaptığı işlemleri sadece genel düzenleyici işlemlerle sınırlı olarak ifade etmek, doğru olmaz. Aslında genel nitelikli düzenleyici işlemler yapan bir kurum olmasına rağmen bazı bireysel işlem niteliğine sahip yetkileri de vardır. Örneğin yapılan bir başvuru sonucu birleşme veya devralmaya izin verme yetkisi bireysel bir işlemi ifade eder (Öztürk,2003,30).

Genel düzenleyici işlem yapma işlevine sahip bir başka düzenleyici kurum, Kamu İhale Kurumu'dur. KİK, kamu harcamaları konularında politika belirleme sürecinde yaşanan değişimi ve kamu harcama dizgesinin yeni ilkelerini gösteren bir yapıya sahiptir. Kamu kurumlarının mal ve hizmet alımlarında, kamunun piyasa kurallarına tabi olmasını güvenceye alır ve kamu harcama ölçütlerini, kurallarını düzenler. Böylece kamu kurum ve kuruluşlarında piyasa ilişkilerini egemen kılınmasını sağlar (Bayramoğlu,2005,307–308).

Mali Kesimde Etkinlik Gösteren Düzenleyici Kurumlar: Mali kesimde görev alan kurul sayısı günümüz itibarı ile üçtür. Bunlardan ilki düzenleyici kurumların Türkiye'deki ilk uygulaması olan Sermaye Piyasası Kurulu (SPK)'dur. 24 Ocak Kararları ve 'banker krizi'nin ardından kurulan SPK, Halkın birikimlerini menkul kıymetlere yatırarak ekonomik kalkınmaya yaygın ve etkin bir biçimde katılmasını sağlamak amacıyla, sermaye piyasasının güven, açıklık ve kararlılık içinde çalışmasını, birikim sahiplerinin hak ve yararlarının korunmasını düzenlemek ve denetlemekle görevlidir (Kestane,[2005],18–19)

Sermaye Piyasası Kurulu, finans piyasasının belli bir disiplin içinde işlemlerini sağlamak amacıyla, düzenleme yapma, izin verme, izleme-denetleme, durdurma-yasaklama başlıkları altında sınıflandırılabilen geniş yetkilerle donatılmıştır. Kurul aynı zamanda, piyasa etkinlikleri ile ilgili olarak kamuoyunu yeterli ve doğru bir biçimde bilgilendirmekle görevlidir (Kestane,[2005],18–19).

SPK da genel düzenleyici işlem yapmakla birlikte bazı bireysel işlemlerde de bulunabilmektedir. Örneğin, yatırım ortaklıklarının kuruluşuna izin verme, bireysel işlem niteliğindeki yetkilerindenir (Öztürk,2003,41).

Mali kesimde etkinlik gösteren bir diğer üst kurul, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu'dur. 1990'lı yılların sonunda bankacılık kesiminde yaşanan banka hortumlamaları, batık bankalar, polisiye operasyonlar gibi gelişmeler yaşanmıştır. 2001 krizi ile birlikte bankalar teker teker batmaya başlamıştır. Bu dönemde kurulan BDDK, birden bire dizgenin merkezine yerleşmiştir (Bayramoğlu,2005,337).

BDDK, birikim sahiplerinin haklarını ve bankaların düzenli bir şekilde çalışmasını tehlikeye sokabilecek ve ekonomide önemli zararlar doğurabilecek her türlü işlem ve uygulamaları önlemek, kredi dizgesinin etkin bir şekilde çalışmasını sağlamak üzere gerekli karar ve önlemleri almak ve uygulamak üzere oluşturulmuş ekonomik kolluk faaliyeti yürüten bir kurum olarak tanımlanmaktadır (Öztürk,2003,58).

Bu alanda etkinlik gösteren üçüncü kurul ise 2004 yılında BDDK'dan ayrılarak yeni bir düzenleyici kurum halini alan Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF)'dur (Bayramoğlu,2005,336).

TMSF, 5411 sayılı yasa ile verilen yetkiler çerçevesinde birikim sahiplerinin hak ve çıkarlarının korunması amacıyla, mevduatın ve katılım fonlarının sigorta edilmesi, Fon bankalarının yönetilmesi, mali bünyelerinin güçlendirilmesi, yeniden yapılandırılması, devri, birleştirilmesi, satışı, tasfiyesi, Fon alacaklarının takip ve tahsili işlemlerinin yürütülmesi ve sonuçlandırılması, Fon varlık ve kaynaklarının yönetilmesi ve yasayla verilen diğer görevlerin yerine getirilmesi görevlerini yerine getirmek üzere kurulmuştur.

Günümüz itibarı ile kendisine devredilen kurum, kuruluş ve şirketler ile dev bir holding görünümü kazanmış olan TMSF, son dönemlerde özellikle medya kuruluşlarının devrini alarak ve bunların yönetimini üstlenerek mali sektörün de dışına taşmış bulunmaktadır.

Enerji Kesiminde Etkinlik Gösteren Düzenleyici Kurul: Enerji kesiminde de bir düzenleyici kurum oluşturulmuştur. 20.02.2001 tarih ve 4628 sayılı “Elektrik Piyasası Yasası”, elektriğin yeterli, kaliteli, sürekli, düşük maliyetli ve çevreyle uyumlu bir şekilde tüketicilerin kullanımına sunulması için, rekabet ortamında özel hukuk hükümlerine göre erkinlik gösterebilecek, mali açıdan güçlü, istikrarlı ve şeffaf bir elektrik enerjisi piyasasının oluşturulması ve bu piyasada bağımsız bir düzenleme ve denetimin sağlanması gereğini ortaya koymuştur. (Elektrik Piyasası Yasası md. 1) Bu işlevleri üstlenmek, fiyatlandırma esaslarını tespit etmek ve uygulamak amacıyla Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) kurulmuştur (Kestane,[2005],21).

EPDK gibi bir kurumun varlığı, özelleştirme sonrası ilgili kesimde ortaya çıkan denetim ve düzenleme işlevini üstlenecek düzenek boşluğunu doldurmak üzere düzenleyici kurum yapılanmasına gidilmesinin bir örneğidir. Aynı zamanda doğal tekel niteliğine sahip bir kesimde etkinlikte bulunan düzenleyici kurum örneği olma özelliği de taşımaktadır.

Kurulduğunda yalnızca elektrik kesiminde etkinlikte bulunan EPDK, Doğalgaz Yasası ve Petrol Yasası'nın ardından bu kesimlerin düzenlenmesiyle de görevlendirilmiş bulunmaktadır (Bayramoğlu,2005,361). Bu kesimlerin de doğal tekel niteliğinde olması, gözden kaçırılmaması gereken bir ayrıntıdır.

Tarım Kesiminde Etkinlik Gösteren Düzenleyici Kurullar: Tarım kesimi de düzenleyici kurum örgütlenmesine gidilen kesimler arasındadır. Özellikle 1990'lı yılların sonu ve 2000 yılının başı itibarı ile tarım kesiminde çok önemli değişiklikler yapılmıştır. Dünya Bankası, Dünya Ticaret Örgütü ve İMF'nin yönlendirmeleri doğrultusunda tarımsal destekleme alımlarının durdurulması, yerine doğrudan gelir desteği uygulamasına geçilmesi, bazı tarım ürünlerinin (fındık, tütün gibi) üretimi yerine başka tarım ürünlerine ağırlık verilmesi, özelleştirme gibi düzenlemeler öngörülmüştür. Bu süreçte tarım kesiminde iki düzenleyici kurumun oluşturulması söz konusu olmuştur: Şeker Kurumu ve Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçecekler Piyasası Düzenleme Kurumu (Bayramoğlu,2005,366–367).

04.4.2001 tarih ve 4634 sayılı “Şeker Yasası” uyarınca, yurt içi şeker talebinin yurt içi üretimle karşılanmasına ve gerektiğinde dışarıya yönelik olarak Türkiye’de şeker rejimini, şeker üretimindeki usul ve esaslar ile fiyatlandırma, pazarlama koşul ve yöntemlerini düzenlemekle görevli Şeker Kurumu kurulmuştur (Kestane,[2005],20).

Bu işlevlerinin yanı sıra şeker kotalarının belirlenmesi ve iptaline karar verme, depolama kesintisi alma, depolama prim miktarını belirleme, yönetsel para cezası kesme gibi yetkilere de sahiptir (Bayramoğlu,2005,369). Tarım alanında etkinlikte bulunan diğer düzenleyici kurum olan Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçecekler Piyasası Düzenleme Kurumu ise tütün üretimi, tütün mamüllerinin elde edilmesi, bunların pazarlanması gibi konularda yetkilidir. Özelleştirme sürecinde bulunan TEKEL'in de pek çok yetki ve görevi bu kuruma devredilmiş bulunmaktadır.

İletişim Kesiminde Etkinlik Gösteren Düzenleyici Kurullar: İletişim kesiminde etkinlik gösteren düzenleyici kurum sayısı ise ikidir. Bunlardan biri Radyo Televizyon Üst Kurulu (RTÜK), diğeri ise Telekomünikasyon Kurumu'dur.

RTÜK, frekans planlamasını yapmak, radyo ve televizyon kuruluşlarına lisans ve yayın izni vermekten, özel yayın kuruluşlarının uyacağı kuralları belirlemeye, yayınların tüzel düzenlemelere uygunluğunu denetlemeye ve bunlara aykırı yayın yapan kuruluşlara yaptırım uygulamaya uzanan geniş bir yetki ağı ile donatılmıştır. Ayrıca, TRT Genel Müdürü ile yönetim kurulu üyelikleri için gerekli

sayıda adayı belirleyerek Bakanlar Kuruluna sunmak da görevleri arasındadır. Özel yayın kuruluşlarına uyarma, yayını durdurma, yayın iznini iptal etme türünde yaptırımlar uygulayabilen RTÜK, TRT üzerindeki yaptırımını, kurumun genel müdürünü ve yönetim kurulu üyelerini görevden alarak kullanmaktadır (Kestane,[2005],17).

Gözübüyük (2000,136–137), RTÜK'ün yasal dayanağını oluşturan 3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Yasa'nın çıkarılması ile özel radyo ve televizyon yayıncılığındaki karmaşanın bir düzene sokulmasına olanak tanıyan hukuksal ortamın sağlandığı görüşündedir. Bunu sağlayan da RTÜK olmaktadır.

İletişim kesiminde etkinlik gösteren diğer düzenleyici kurum olan Telekomünikasyon Kurumu, bu alanda etkinlikte bulunan PTT'nin parçalanması ve Türk Telekom'un kurulmasıyla başlayan sürecin ürünüdür (Bayramoğlu,2005,375).

Telekomünikasyon Kurumu, telefonla iletişim kesimindeki özelleştirme ile birlikte ortaya çıkması olası boşlukları doldurma amacı güdülen kurulumdur (Bayramoğlu,2005,379). Bu kesimin de temel özelliği doğal tekel niteliğinde olmasıdır.

TK'nın görev ve işlevleri; telsiz haberleşmesi ve telekomünikasyon alanında gerekli planları hazırlamak; imtiyaz sözleşme ve telekomünikasyon ruhsatlarında görüş bildirip, bunların uygulanmasını denetleyip gerekli önlemleri almak; ücret tarifeleri ve sözleşme hükümlerine, teknik konulara ilişkin genel ölçütleri belirlemek, tarifeleri incelemek, gerekenleri onaylamak, bunların uygulanmasını izlemek, telsiz haberleşme ve telekomünikasyon alanında üretim ve kullanıma esas oluşturan performans standartlarını belirleyip bunları uygulamak gibi görevleri yerine getirmek şeklinde sıralanabilir (Kestane,[2005],21).

Telekomünikasyon Kurumu, telekomünikasyon hizmetlerinin yürütülmesi ve altyapısının işletilmesi ile ilgili hususları ve ayrıca hem bu hizmetlerde hem de genel olarak telekomünikasyon kesiminde rekabete aykırı davranış, plan ve uygulamaları resen veya şikâyet üzerine incelemeye ve görev alanına giren konularda bilgi ve belgelerin sağlanmasını isteyebilir. Ayrıca, telekomünikasyon hizmetleri ve altyapısı ile ilgili yönetmeliklerin ve diğer genel yönetsel işlemlerin yayınlanmasından önce ilgili tarafların kamuya açıklanacak olan ve üzerinde ilgili

tarafların yorum yapabileceği görüşlerini bildirmesine olanak sağlayabilmek için gerekli tedbirleri alabilir. Kurum tüketici çıkarlarının korunması için de gerekli önlemleri alır (Erol,2003,111).

Görüldüğü gibi Türkiye’de Bağımsız Yönetimsel Kurul olarak örgütlenmiş bulunan yönetimsel yapılar, kamusal yaşamın hemen hemen tüm alanlarında etkinlik göstermektedirler. Özellikle özelleştirme ya da yapısal reformun söz konusu olduğu kesimlerde oluşturulmuş olmaları dikkat çekicidir.

Zaten bu tür yapılanmalara gidilmesi konusunda ileri sürülen en önemli dayanak noktalarından biri özelleştirme sonrası özelleştirilen kesimde meydana gelecek olan düzenleme ve denetleme ihtiyacının oluşmasıdır. Bu kurulların varlık nedeni önemli ölçüde buna dayandırılmaktadır.

Etkinlik alanlarında son derece etkin rol üstlenen düzenleyici kurumlar, sahip oldukları yetkiler bakımından kamu yönetimi dizgesi içerisinde ayrıksı bir yere oturmaktadırlar. Çalışmamızın devam eden bölümü, bu düzenleyici kurullara aktarılan bazı üst düzey yetkilere ayrılmıştır.

6.4. Bağımsız Yönetimsel Kurullara Yetki Aktarımı

Bir devletin genel anlamda üç işlevi vardır: Yasama, Yürütme ve Yargı. Yasama yetkisi Yasama organına, yürütme yetkisi Yürütme organına, yargı yetkisi ise Yargı organına verilmiştir (Günday,2002,3). Devlet, üzerine düşen görevleri temelde bu üç organı eli ile yürütmektedir

Bu görevlerin nasıl paylaşıldığı ve aralarında nasıl bir geçişkenliğin bulunduğu ise ülkeden ülkeye farklılık gösterebilmektedir. Örneğin kimi ülkelerde, ülkemizde de olduğu gibi, yürütme organı, yasama organının üyeleri arasından veya onlar tarafından belirlenir. Kimi ülkelerde güçler birliği ilkesi gereği bu üç işlevden ikisi ya da her üçü tek çatıda birleştirilebilir.

Bu konuda ülkeden ülkeye değişen bir başka durum bu organlardan yasama ve yürütmenin birbirine göre güç ve etkinliklerinin dereceleridir. Kimi ülkelerde yasama organı yürütmeye karşı güçlendirilmişken kimi ülkelerde de yürütme organı yasama karşısında daha güçlü tutulmuştur. Hatta bu durum aynı ülkede farklı dönemlerde farklı şekilde kendini gösterebilmektedir.

Örneğin ülkemizde yürürlükte olan 1982 Anayasası yasamaya karşı yürütmeyi güçlendirmiştir. Ancak bir önceki dönemde yürürlükte olan 1961 Anayasasında tersine bir durum vardır. Hatta yasamaya karşı yürütmenin güçlendirilmesi, 1961 Anayasasının yürürlükte olduğu dönemde 1971 yılı ve sonrası yapılan düzenlemelerle sağlanmaya başlanmıştır.

Yargı organı ise hemen tüm ülkelerde bağımsız mahkemeler olarak belirlenmiştir. Anayasamızın dokuzuncu maddesi “Yargı yetkisi, Türk milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılır” şeklindeki düzenlemeyle bunu ortaya koymaktadır. Genellikle yasama ve yürütmenin yargı organına karşı korunması anayasal anlamda güvence altına alınmıştır. Yine Anayasamızın 138. maddesi, “Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, yargı yetkisinin kullanılmasında mahkemelere ve hâkimlere emir ve talimat veremez; genelge gönderemez; tavsiye ve telkinde bulunamaz.

Görülmekte olan bir dava hakkında Yasama Meclisinde yargı yetkisinin kullanılması ile ilgili soru sorulamaz, görüşme yapılamaz veya herhangi bir beyanda bulunulamaz.

Yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır; bu organlar ve idare, mahkeme kararlarını hiçbir suretle değiştiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez.” hükümlerini getirerek yargı organına anayasal güvence sunmuştur.

Çalışmamızın konusunu oluşturan Bağımsız Yönetimsel Kurullar ise bir önceki bölümde ifade etmeye çalıştığımız gibi yürütme organının bir parçası olarak kabul edilmektedir. Dar anlamda yürütme olarak tanımlanan kamu yönetimi içerisinde yer alan bu örgütler, kendilerine aktarılan yetki ve görevler bakımından diğer kurum ve kuruluşlardan farklı bir konumdadırlar. Sahip oldukları yetkiler bakımından yoğun biçimde tartışılan bu kurullara hükümete ait olan bazı yürütme yetkileri ile yönetimsel yargıya ait olan bazı yargılama yetkileri aktarılmış bulunmaktadır.

Ancak bu yetki aktarımı, Yönetim Biliminde kullanılan ‘yetki devri’ kavramı ile karıştırılmamalıdır. Burada sıradüzensel bir yapı içerisinde yer alan kurum kuruluş ya da görevliler arasında üstten alta bir yetki devri söz konusu değildir. Aksine yasama, yürütme ve yargı organlarına ait olması gereken birtakım

üst düzey yetkilerin yeni kurulan örgütler tarafından kullandırılması söz konusudur. Bu bölümde, bu kurullara aktarılan yasama, yürütme ve yargı organına ait yetkiler anlatılmaktadır.

6.4.1. Bağımsız Yönetimsel Kurullara Aktarılan Hükümete Ait

Yetkiler

Yürütme yetkisi, ülkelerin devlet yapına paralel olarak belli organlar eliyle yürütülmektedir. Örneğin ABD’de bu yetki Başkan’a aittir. Fransa’da bu yetkiyi kullanan Devlet Başkanı olmaktadır. Ülkemizde de yürütme yetkisi Cumhurbaşkanı ve Hükümet tarafından, Anayasaya ve yasalara uygun olarak kullanılmaktadır (TC 1982 Anayasası, md.8). Cumhurbaşkanı yürütmenin sorumsuz kanadını, Hükümet ise sorumlu kanadını oluşturmaktadır.

Bunun yanında, yürütme içerisinde örgütlenmiş bulunan yönetim düzeneği bulunmaktadır. Kamu yönetimi olarak ifade edilen bu yapılanma, yasama ve yargı organları dışında kalan tüm devlet kuruluşlarını içine almaktadır (Gözübüyük,2000,5). Üst kurullar da daha önce de ifade ettiğimiz gibi aslında bu yapı içerisinde yer almaktadır.

Genel anlamda yürütmeye bazı düzenleme yapma, üst düzey karar alma ve bu kararları uygulama yetkileri tanınmıştır. Bu tür yetkiler, ülkeler için son derece önemli sonuçlar doğurduğundan siyasi sorumluluğu bulunan yürütme kanadına tanınmıştır. Bu sayede bu yetkilere dayanılan eylem ve işlemlerin sorumluluğu siyasal anlamda ve hukuki anlamda siyaseten belirlenen hükümete yüklenmiş olur. Bu eylem ve işlemler nedeniyle doğabilecek herhangi bir olumsuzluk karşısında, hem seçimler yoluyla halka hesap verilmesi hem de “Yasal Yönetim” ilkesi gereği hukuki hesap verilebilirlik sağlanır.

Yürütme organına birçok ülkede, hizmetlerin daha hızlı ve etkin olarak yürütülebilmesi amacıyla birtakım düzenleme yapma yetkileri tanınmıştır. Bu yetki, genel olarak sınırları yasa ile çizilmiş, belli şartların varlığı koşulu ile ya da kimi hizmetlerin yürütülmesinde doğrudan verilebilmektedir.

Ülkemiz açısından bakıldığında da benzer bir yapı söz konusudur. Anayasamızın 124. maddesi gereği, yönetime birtakım düzenleme yapma yetkileri tanınmaktadır. Söz konusu düzenlemeye göre Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu

tüzel kişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren yasa ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bu yasa ve tüzüklere aykırı olmamak koşuluyla, yönetmelik çıkarabilmektedir (1982 Anayasası, md.124).

Bağımsız Yönetimsel Kurullar da tüzel kişiliğe sahip olduklarından, bu maddeye dayanarak yönetmelik çıkarmak sureti ile düzenleme yapma yetkisine sahip (Tan,2002,27) bulunmaktadırlar. Akıncı'ya göre bu düzenleme yetkisi, kurulların var olma nedenidir ve ABD'de kurulları "dördüncü güç" haline getiren de bu özelliştir (Akıncı,1999,133).

Çok sayıda alanda etkinlik gösteren bu kurulların düzenleme yetkileri de geniş bir alana yayılmış bulunmaktadır. Bu kurulların kurucu yasaları, bir taraftan ilgili kesimin işleyişine ilişkin kurallar koyarken diğer taraftan da bu alanı düzenlemekle görevli kurum ya da kuruluşun örgütlenmesine ilişkin genel esasları belirlemektedir (Sezen,2003,144). Bu düzenleme yetkisi, uygulamada geniş alana yayılmaktadır. Bu yetki kullanılarak, 'karar', 'tebliğ' ve başka isimler altında da işle yapıldığı görülmekte (Tan,2002,27), etkinlik alanlarını düzenleme açısından, bağlayıcılığı olan kurallar koyma noktasına getirmektedir.

Ancak düzenleme yetkisi, yasalar çerçevesinde yerine getirilmesi gereken ikincil bir yetki olduğundan, yönetim, bu yetkisini kullanarak yapacağı eylem ve işlemlerde, yasal düzenlemenin kapsamını daraltamaz veya genişletemez (Tan,2002,27). Bağımsız Yönetimsel kurulların düzenleme yetkilerinin kapsamına bakıldığında, bu ilkeye pek de uyulmadığı görülmektedir. Etkinlikte buldukları alanlarda geniş kapsamlı düzenleme yetkilerine sahip olan bu kurulların eylem ve işlemlerinin denetimi konusundaki işlevsizlik, bu yetkinin kullanımında sınırların aşılabilmesi sonucunu doğurmaktadır.

Öte yandan, parlamenter demokrasilerin uygulandığı rejimlerde, yönetime düzenleme yetkisinin tanınması sonucu, "parlamenter rejimlerde, dizgenin doğası gereği, yürütme yasama üzerinde etkin bir duruma kavuşabilmekte ve bu durum, kuvvetler ayrılığı ilkesini zayıflatmaktadır (Karacan, 2002,121). Durum böyle iken bu kurullara verilmiş olan bu geniş düzenleme yetkileri, yürütmeyi yasama karşısında üstün duruma getirmektedir. Kendisine özgü nitelikleri dolayısıyla genel yönetim yapısından ayrıksı bir konumda bulunan kurullar, böylece daha etkin bir konuma gelmektedir.

Düzenleme yetkisinin kurulların varlık nedeni olarak görülmesinin altında yatan, bu kurulların kuruluş gerekçesinin ta kendisi olmasıdır. Belli hassas alanlarda düzenleme ve denetim görevini üstlenmek üzere oluşturulan bu kurullar, kural koyma ve koyulan kurulların uygulanmasını gözetme işlevini yerine getirmektedirler.

Bu açıdan bakıldığında, bu kuruluşlara verilen bu düzenleme yetkisinin kullanımı, kolay anlaşılır bir nitelik kazanmaktadır. Ancak asıl sorun, bu düzenleme yetkisinin kullanımının denetlenmesinde ortaya çıkmaktadır. Yasa yapma sürecinin kalitesinin bozulmuş olmasına rağmen, parlamentoda yasa yaparken kullanılan siyasi denetim, bu tür yönetsel düzenlemelerde tamamen ortadan kalkmaktadır (Karacan,2002,125).

Anayasamızın kamu tüzel kişiliklerine tanımış olduğu düzenleme yapma yetkisinin Bağımsız Yönetimsel Kurulları da kapsaması, bu kurulların kendine özgü nitelikleri nedeniyle, tartışma konusu olmaktadır. Bu kurulların siyasal ve vesayet denetiminin dışında olmaları, verilen bu düzenleme yetkileri ile bu kurulları genel bürokratik yapılanma içerisinde çok ayrıksı bir konuma yükseltmektedir. Hatta devlet içinde devlet oldukları iddiası sıkça vurgulanır olmuştur.

Bağımsız Yönetimsel Kurullar, sahip oldukları yetki ve görevler açısından, üst düzey karar alma ve alınan kararın uygulanmasını denetleme ve gözetme yetkilerine de sahip bulunmaktadır. Bu yetki, temelde hükümete ait olan bir yetkiyken, bu tür yönetsel kurulların kurulması ve sayılarının artması ile bu kurullara aktarılma eğilimindedir.

Her bir kurul farklı bir yasaya dayandırılarak kurulduğundan, hangi kurulun ne tür yetkilerle donatıldığı ve ne ölçüde üst düzey yetki kullandığı konularında bir birörneklik bulunmamaktadır. Bu kurulların ne ölçüde üst düzey yetki kullandıklarının belirlenmesi için bunların kuruluş yasalarına bakmak gerekmektedir.

Örneğin ABD’de “Interstate Commerce Commission” adıyla kurulmuş olan Bağımsız Yönetimsel Kurulun temel işlevi federe devletler arasındaki ticari işlemleri düzenlemektir (Kestane,[2005],7). Bu yetki federal düzeyde verilmiş üst düzey bir yetkidir ve temelde hükümete ait olması gereken bir yetkinin bu kurullara devrini ifade eder.

Ülkemizden bir örnek verilecek olursa, 04.04.2001 tarih, 4634 sayılı Şeker Yasası'nın getirdiği düzenlemeye göre Şeker Kurulu oluşturulmuştur. Söz konusu Yasada kurulun görevleri ile ilgili olarak şu düzenlemeler yer almıştır: Ülkede şeker pancarı üretimine ve iç pazara verilebilecek şeker miktarına, Kurulca belirlenecek kotalar getirilmesi, toplam kotanın şirketlere dağıtımında Kurulun yetkili olması (Özdağ,2002,30) gibi üst düzey yetkiler söz konusudur.

Bu ve buna benzer pek çok düzenleme, Bağımsız Yönetimsel Kurulları üst düzey düzenleme yapma, üst düzey karar alma ve alınan kararların uygulamasını gözetme ve denetleme yetkileri vermektedir.

Ekonomik ve sosyal yaşamda son derece önemli düzenlemeler yapma, üst düzey karar alma yetkisinin kurullara aktarımı, hükümete ait yetkilerden birinin daha kurullara devri anlamını taşımaktadır. Hükümetin genel siyasetinin uygulama alanı olan ekonomik ve sosyal alanlarda karar alma yetkisinin bu tür yönetsel yapılanmalara devredilmesi, tartışılmalı bir olgudur.

Bu kurulların oluşum şekilleri ve etkinlik esasları göz önüne alınarak bir değerlendirme yapıldığında, bu konudaki eleştiri ve endişelerin pek de yersiz olmadığını görülmektedir. Bu kurulların yapısı içerisinde görev alacak üst düzey kamu görevlileri genel olarak Bakanlar Kuruluru tarafından atanmaktadır. Ancak bu kurullar üzerindeki etkileri iki yönde kendisini göstermektedir: Ya bu kurullar, hükümetle olan ilişkilerinde zayıf kalmakta ve hükümetin kumandasında etkinlik gösteren, bağımsızlık nitelikleri sözde kalan bir yapı içerisinde olmakta ya da üzerlerinde siyasal denetim ve vesayet denetiminin ağırlığını hissetmemeleri dolayısıyla, tamamen bağımsız, genel politikalar dışında eylem ve işlemlerde bulunan, kendi başına buyruk yapı sergilemektedirler.

Her iki durum da belli başlı sorunları beraberinde getirmektedir. Hükümetin uzaktan kumandası altında etkinlik göstermeleri, hükümetin siyasal sorumluluğundan sıyrılarak, bu kurullar eli ile birtakım kararların alınmasını sağlayabilmektedir. Öte yandan, tamamen bağımsız bir yapılanma arz eden kurullar ise genel politikaların dışına çıkabilmekte, kamu yararı yerine ilişkide oldukları birtakım ulusal ya da uluslararası kurum, kuruluş ya da örgüt yararını gözeterek eylem ve işlemlerde bulunabilmektedir.

Bu yönleri ile de sıkça tartışılan bu yönetsel yapılar, günümüzde hemen hemen tüm ülkeler açısından benzer endişeleri ve eleştirileri beraberinde getirmektedir. Kurulların üst düzey karar alma konumunda olması, yönetsel yapılanma açısından yetki ve görev kargaşasını da beraberinde getirmektedir. Çünkü bu tür yetkilerin hükümetten kurullara aktarılması, bu alanlarda hükümetin yetkilerine son vermemekte, ikili bir yapı oluşmasına neden olmaktadır.

Tüm bu anlatılanlar göz önüne alındığında, Bağımsız Yönetsel Kurulların hükümetten devraldıkları birtakım düzenleme ve üst düzey karar alma yetkilerinin yönetsel yapıda köklü değişimlere yol açtığı görülmektedir. Bu kurullara yalnızca hükümetten yetki devredilmemekte, aslında yönetsel yargıya ait olan bir takım yetkiler de bu kurullara devredilmektedir. Çalışmamızın bundan sonraki bölümünde bu konu ele alınmaktadır.

6.4.2. Bağımsız Yönetsel Kurullara Devredilen Yönetsel Yargıya Ait Yetkiler

Güçler ayrılığı ilkesi gereği yargılama yetkisinin bağımsız mahkemelerce kullanılabilmesini belirtmiştik. Ancak çalışmamızın da temel konusunu oluşturan üst kurulların sahip olduğu yetki ve görevler açısından bir değerlendirme yapıldığında, aslında yargı organına ait olması gereken bir takım yetkileri kullandıkları görülmektedir.

Özellikle yönetsel yargının yetki alanı içerisinde olan bir takım alanlarda yetki kullandıkları görülen bu kurullar, yargılama, denetim ve gözetim, yaptırım uygulama şeklinde kendini gösteren yargısal eylem ve işlemlerde bulunabilmektedirler.

Örneğin Bağımsız Yönetsel Kurullara kendi görev alanlarına giren bazı konularda, uyuşmazlıkları çözme yetkisi tanınmıştır. Bu yetkinin kapsamına bakıldığında, bunun bir anlamda yargılama yetkisi olduğu görülmektedir.

Bağımsız Yönetsel Kurulların özgün yetkilerinden biri olan uyuşmazlığı çözme yetkisi, faaliyet alanlarının teknik ve karmaşık özellikleri, yargılama sürecinin uzun sürmesi (Tan,2002,31) gibi nedenlere dayandırılmaktadır.

Bağımsız Yönetsel Kurulların sahip oldukları uyuşmazlığı çözme yetkilerine örnek olarak, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu'nun Doğalgaz Piyasası Yasası'nın uygulanması ile ilgili olarak tüzel kişiler veya tüzel kişiler ile tüketiciler

arasında çıkacak anlaşmazlıklar ile lisans sahibi taraflar arasında, iletim dizgesi ya da bir dağıtım dizgesine bağıntı ve dizge kullanımına ilişkin anlaşmalardan kaynaklanan uyuşmazlıkları çözmekle görevli (Sezen,2003,150) olması gösterilebilir.

Aynı şekilde Sermaye Piyasası Kurulu'nun, Türkiye Sermaye Piyasası Aracı Kuruluşları Birliği üyeliğine kabul başvurusunun reddi ve üyelikten çıkarmaya ilişkin alınan kararların çözüm mercii olması (Sezen,2003,150), bu kurulların sahip oldukları uyuşmazlık çözüme yetkisinin bir başka örneğidir.

Kurullara tanınan bu yetkinin doğal sonucu olarak bu kurulların bireysel karar almasını gerektirecek durumlar ortaya çıkmaktadır (Akıncı,1999,136). Örneğin, ABD'de Federal İş İlişkileri Otoritesi, federal ajanslarla kendi işçileri arasındaki uyuşmazlıklara hakemlik yaparken, görüşmelerin kesilmesi durumunda, her iki tarafın da yer aldığı bir duruşma yaparak uzlaşmayı sağlamaya çalışır (Akıncı,1999,136) ve adil olmayan uygulamalar konusunda bireysel önlem alır.

Bu tür uygulamalar, Fransa, İngiltere, Hollanda, İsveç, İtalya gibi ülkelerde, pazar ekonomisinin zorunlu kıldığı denge arayışlarında arabuluculuk yapılması (Akıncı,1999,136) şeklinde kendini göstermektedir.

Bunun yanında bu kurullara, belli konularda araştırma ve soruşturma yapma yetkisi de tanınmış bulunmaktadır. Bu yetki, çoğunlukla yasa ile açıkça belirtilir ve üst düzey kamu görevlilerinin ve memurlarının dinlenmek üzere çağırılmasını da içerir (Akıncı,1999,133).

Bu yetki, Fransa'da Borsa İşlemleri Komisyonu ile Rekabet Konseyi'nde olduğu gibi, arama ve belgelere el koyma gibi yetkileri (Akıncı,1999,133) de içerebilmektedir. Bu tür yetkilerle donatılmış olmaları, kurulların ne ölçüde geniş kamusal yetkileri kullandığının bir göstergesidir.

Bağımsız Yönetimsel Kurullar, ilgili oldukları ekonomik alanlarda gözetim ve denetimde bulunma yetkilerine de sahip bulunmaktadırlar. Bağımsız Yönetimsel Kurullar, yasalarla ve kendi yaptıkları düzenlemelerle getirilen kurullara uyulup uyulmadığını izlemek, gözetmek amacıyla, gerek duyduğu bilgi ve belgeleri ilgililerden istemek, bilgilerine başvurmak ve gerektiği durumlarda yerinde inceleme yapmak yetkilerini (Tan,2002,28) kullanarak, denetleme yetkilerini yerine getirmektedirler.

Bu kurulların sahip olduğu denetim yetkilerine örnek olarak ülkemizde faaliyette bulunan Bağımsız Yönetimsel Kurullardan biri olan Sermaye Piyasası Kurulu'nun 2499 sayılı yasaya tabi ihraççılar, bankalar, sermaye piyasası kurumları ve borsalar ile örgütlenmiş diğ er piyasaların etkinliklerini izlemek ve denetlemekle görevli (Sezen,2003,146) olması gösterilebilir.

BDDK'nın bankaların mali yapısını yakından izleyerek, kurallara aykırı oluşturan, mevduat sahiplerinin haklarını, mali düzenin güven ve istikrarını tehlikeye atan durumlar karşısında gerekli önlemleri almakla görevli olması (Sezen,2003,146), bir başka örnek olarak değerlendirilmektedir.

Aynı şekilde, EPDK'nın da piyasada etkinlik gösteren tüzel kişilerin denetlenmiş mali tablolarını incelemek veya incelettirmek; bu tüzel kişilerin eşitlik ve şeffaflık ölçünlerine uymalarını sağlamak için etkinliklerini, uygulamalarını, ilgili lisans hükümlerine uyulup uyulmadığını denetlemekle (Sezen,2003,147) görevli olması da bu konuda bir örnek teşkil etmektedir.

Bağımsız Yönetimsel Kurulların ayırt edici olan bir diğ er özelliğ i de, kendi görev alanlarında yaptırım uygulama yetkisine sahip olmalarıdır (Sezen,2003,147). Bu yetki, görevlerine göre değ iş im göstermekle birlikte, etkinlik gösterdikleri alanlarda düzenleme ve denetleme yetkilerinin bir uzantısı (Tan,2002,29) olarak değerlendirilmektedir.

Bağımsız Yönetimsel Kurulların sahip olduğu yaptırım uygulama yetkileri açısından kurullar arasında bazı farklılıklar görölmektedir. Bu kurullardan bazılarında uyguladıkları yüksek para cezaları ön plana çıkarken, bazılarında ise izin ve lisansın iptali gibi yönetimsel yaptırımlar ön plana çıkmaktadır (Tan,2002,29).

Bağımsız Yönetimsel kurullara tanınan bu yetki, birçok ülkede ve ülkemizde yoğun tartışmalara neden olmaktadır. Örneğ in Fransa'da bu yetki yoğun bir biçimde tartışılmış, Anayasa Konseyi'ne dava açılmıştır. Çeşitli defalar, çeşitli şekillerde açılan davalarda Anayasa Konseyi'nin almış olduğu kararlar, bu konuda yapılan düzenlemelere ışık tutmuştur.

Anayasa Konseyi'nin almış olduğu kararlar çerçevesinde bu kurulların yaptırım uygulama yetkilerine sınırlamalar getirilmiş ve genel çerçeve belirlenmeye çalışılmıştır. Örneğ in Konsey'in 248 DC kararı, yaptırım yetkisinin nasıl

kullanılacağını belirlemiştir. Bu karara göre; “ceza yaptırımlarına uygulanabilen anayasa ilkelerinin bütünü, idari cezalara da uygulanabilir... bir ceza ancak suçların ve cezaların kanuniliği ilkesine, cezaların zorunluluğu ilkesine, cezaların geriye yürümezliği ilkesine ve aynı zamanda savunma hakları ilkesine saygı gösterilmesi koşulu ile verilebilir.” (Akıncı,1999,141)

Bu karardan çıkarılması gereken, yaptırım yetkisinin, suç ve cezaya ilişkin anayasal ilkelere uyulmasının zorunlu olduğudur. Bu ilkeler göz önüne alınmadan kullanılan yaptırım yetkisi, yaptırımın yönetsel yargı tarafından iptali ile sonuçlanır.

Ülkemiz açısından da kurulların geniş ölçüde yaptırım uygulama yetkileri ile donatıldıkları görülmektedir. Bu yetkiler, farklı kurullara farklı şekillerde tanınmıştır. Örneğin BDDK'nın bankalar üzerinde kullandığı yaptırımlar, uyarıdan banka personelinin geçici olarak imza yetkilerinin kaldırılmasına, yönetim kurulu üyelerinin kısmen ya da tamamen görevden almaya, bankanın etkinliklerini kısıtlamaya ve bankanın yönetim ve denetimini TMSF'ye devretmeye kadar uzanmaktadır (Sezen,2003,147-148).

RTÜK'ün sahip olduğu yaptırım yetkileri, ihlalin niteliğine göre, uyarı, yayın durdurma ve yayın izninin iptali (Sezen,2003,148) gibi yetkiler olarak karşımıza çıkmaktadır. Öte yandan, kurulların çoğunun uyguladığı diğer bir yaptırım da para cezası uygulamasıdır. Bu bağlamda Bağımsız Yönetimsel Kurulların bir diğer ayırt edici özelliği olarak uyguladıkları para cezalarının aynı zamanda gelir kaynaklarından birini oluşturmasını (Sezen,2003,148) görmekteyiz.

Bu durum, hem bu kurulların kararlarının yansızlığına hem de denetledikleri kesimden bağımsızlıklarına gölge düşürür nitelikte olduğu (Sezen,2003,148) yönünde ciddi eleştirilere neden olmaktadır.

Bağımsız Yönetimsel Kurulların uyguladıkları yaptırım türlerinden biri de yargıyı harekete geçirmektir. Bu uygulama, dolaylı olarak yaptırım uygulama anlamına gelmektedir. Bu duruma örnek olarak da, izinsiz bankacılık etkinliğinde bulunan kişilerin işyerlerinin sürekli veya geçici olarak kapatılmasına, ilan ve reklâmların durdurulmasına, BDDK'nın başvurusu üzerine mahkemelerce karar verilmesi (Sezen,2003,148) gösterilebilir.

Bağımsız Yönetimsel kurullara tanınan yaptırım yetileri hakkında belirtilmesi gereken bir diğer özellik, bu kurulların özgürlüğü bağlayıcı ceza verme hakkının olmamasıdır (Pauliat,1998,150). Bu yetki yalnızca yargı organlarına tanınmıştır.

Çalışmamızın bu bölümünde, Bağımsız Yönetimsel Kurulların sahip oldukları yetkiler açısından incelenmesinde, yönetimsel yargıdan aktarılan yetkilere yer verilmeye çalışılmıştır. Bundan sonraki bölümde ise Bağımsız Yönetimsel Kurulların tüm bu özellikleri, sahip oldukları yetki ve görevleri göz önüne alınarak, ortaya çıkan sorunlar, getirilen eleştiriler ve bu eleştirilerin dayanak noktaları bağlamında incelenmektedir.

7. BAĞIMSIZ YÖNETİMSEL KURULLARIN YAPISI VE İŞLEYİŞİ İLE İLGİLİ SORUNLAR, GETİRİLEN ELEŞTİRİLER VE DAYANAK NOKTALARI

Yönetim yapılanması içerisinde kendine henüz yer bulmakta olan Bağımsız Yönetimsel Kurullar, yapıları ve işleyişleri açısından birçok sorunu beraberinde getirmektedir. Bu sorunlar, hukuk dizgesi içerisinde konumlanma sorunu, yönetim yapılanması içerisinde konumlanma sorunu, yetki ve görevler açısından ortaya çıkan sorunlar, kurullar üzerindeki etkin denetim sorunu gibi çeşitli sınıflandırmalara tabi tutularak irdelenebilir.

Konu hakkında yapılan tartışmalar, temelde tartışmada taraf olan kişilerin sahip oldukları düşünsel arka plana, dünya görüşüne göre şekillenmektedir. Tabi ki bu durum siyah-beyaz şeklinde bir ayrım doğurmamaktadır ancak önemli ölçüde sahip olunan bakış açısına göre temellendirilmektedir.

Temel ayrılık noktası, üst kurulların oluşturulmasının nedenleri üzerinde şekillenmektedir. Üst kurullar biçiminde örgütlenmenin yerinde olduğunu savunan liberal eğilimli yazarlar, sınırlı devlet anlayışının bir gereği olarak devletin ekonomik yaşamdaki konumunun sınırlandırılması ve görev alanının düzenleme ve gözetim işlevi ile sınırlanması gerektiği düşüncesinden hareket etmektedirler. Bu anlayışın sonucu olarak ekonomik yaşamda etkinlikte bulunan kamu işletmelerinin özelleştirilmesi söz konusu olmaktadır. Özelleştirilen kesimde ortaya çıkan gözetim

ve denetim işlevini yerine getirecek kurumsal yapı olarak da bu tür örgütlenmeleri savunmaktadırlar (Akıncı,1999;Erdoğan,1998; Karacan,2002; Kestane,2002; TÜSİAD,2003; Ulusoy,2003)

Üst kurullar biçiminde örgütlenmeye karşı olan yazar ve düşünürler ise bu kurulların oluşturulmasının neo-liberal politikaların uygulanmasının bir sonucu olduğu tezinden hareket etmektedirler. Yeni sağ politikaların 1990'lı yıllarla birlikte yönetim düzeneğinin yapısını dönüştüren ve yeni bir model olarak ortaya çıkan 'yönetişim' sürecinin bir sonucu olarak değerlendirilen bu örgütlerin, ulusal karar alma düzeneklerini sınırlayarak ülkelerin ekonomik ve siyasal yapılanmalarını küresel sermayenin çıkarları doğrultusunda dönüştürdüklerini savunmaktadırlar (Salman, 2000; Sezen,2003; Bayramoğlu,2005; Güler,1996; Güler,2005; Oyan,2004).

Bu çalışmada, söz konusu sorunlar, konu ile ilgili getirilen eleştiriler ve bu eleştirilerin dayanak noktaları temel alınarak incelenmektedir.

Anayasal Konumlanma Sorunu: Kurullara getirilen eleştirilerden ilki, anayasal konumlanma sorunu olarak ifade edilebilir. Bilindiği gibi 1982 Anayasası, 123. maddesindeki düzenleme ile İdarenin kuruluş ve görevleri ile bir bütün olduğunu ve yasayla düzenleneceğini öngörmektedir. Aynı maddenin devamında, yönetim yapılanmasının merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkelerine dayanılarak oluşturulduğunu belirtmektedir (1982 Anayasası, md. 123).

Bu esasa göre yönetim yapılanması içerisinde yer alan kurum ve kuruluşlar, ya merkezi yönetime bağlı olarak ya da yerel yönetimler olarak etkinlikte bulunmaktadır. Düzenleyici kurulların hukuksal nitelikleri konusundaki ilk tartışma, bu tablo içerisinde nerede yer aldıkları üzerinde yapılmaktadır. Genel eğilim bu kurulların merkezi yönetimin bir parçası olmadığı, yerinden yönetim kuruluşu olarak değerlendirilmelerinin daha uygun olduğu yönündedir (Gözler,2003,490;Günday,2004,508;Ulusoy,2003,93; Sezen,2003,s.140).

Düzenleyici kurulların yerinden yönetim kuruluşu mu yoksa merkezi yönetime bağlı kuruluşlar mı olduğu tartışması devam ederken, bir yandan da yerinden yönetim kuruluşu olduğunu iddia edenler arasında nasıl bir yerinden yönetim kuruluşu olduğu yönünde de tartışmalar yapılmaktadır. Ülkemizin yönetim

yapılanmasında yerinden yönetim kuruluşları için anayasa tarafından yapılmış bir sınıflandırma olmasa da yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları ve hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları olarak ikili bir ayırım olduğu görülür.

Bu yapı içerisinde düzenleyici kurulların yer yönünden yerinden yönetim kuruluşu olarak değerlendirilemeyeceği açıktır. Geriye kala kala hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşu niteliği kalmaktadır. Buna dayanarak bazı yazarlar (Gözler,2003,490) bu sınıf içerisinde değerlendirmekteyken, Ulusoy (2004,93) gibi bazı yazarlar ise “üçüncü bir yerinden yönetim kuruluşu” olarak değerlendirmektedir.

Ancak kanımızca Bağımsız Düzenleyici Kurulları yerinden yönetim kuruluşu olarak değerlendirmek doğru değildir. Bir kere 1982 Anayasası yerinden yönetim kuruluşlarını ayrı ayrı değerlendirmemiştir. Yer yönünden yerinden yönetim kuruluşlarını (belediyeler, il özel yönetimleri, köyler) ifade etmiş, hizmetsel yerel yönetim kuruluşlarını ise tamamen olmasa da ayrı ayrı maddelerde değerlendirmiştir (md.130–135).

Düzenleyici kurullar ise anayasa tarafından sayılan kurum ya da kuruluşlardan değildir. Bir başka ifade ile anayasal kuruluş kapsamında değildirler. Bu kapsamda değerlendirilebilecek tek kurul, Anayasanın 133. maddesinde yapılan değişiklikle kurulması öngörülen Radyo ve Televizyon Üst Kurulu’dur (Altundiş,2003).

Konuya ışık tutması açısından Anayasa Mahkemesi’nin verdiği bir karara bakmak yerinde olacaktır. Mahkeme, 03.01.2002 tarih ve 4733 sayılı “Tütün ve Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol işletmeleri Genel Müdürlüğünün Yeniden Yapılandırılması ile Tütün ve Tütün Mamullerinin Üretimine, İç ve Dış Alım ve Satıma, 4046 s.K’da ve 233 sayılı KHK’de Değişiklik Yapılmasına Dair Yasanın”, Anayasaya aykırılığına ilişkin iptal davasında, ilk kez bu kurumlar için “bağımsız idari otorite” kavramını kullanmış ve kararında bu kurumların “kamu kurumu”olduğunu belirtmiştir (Altundiş,2003).

Yüksek mahkemeye göre, “...Yasa’nın 2. maddesiyle özerk bir düzenleme kurumunun öngörüldüğü, yazında “bağımsız idarî otoriteler” olarak adlandırılan... Tütün, Tütün Mamulleri Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu, yönetsel ve

akçal özerkliğe sahip, kamu hizmeti görmek üzere Anayasa'nın 123. maddesine göre kurulmuş, denetim ve düzenleme görevi de üstlenebilen tüzel kişiliği haiz bir “kamu kurumudur”. Kurumun, Devlet Bakanlığı ile olan ilişkisi nedeniyle merkezi yönetimden tamamen bağımsız olmadığı, yönetimin bütünlüğü çerçevesinde değerlendirildiği sonucuna ulaşılabilir (Altundiş,2003).

Düzenleyici kurulları yerinden yönetim kuruluşu içerisinde değerlendirmememizin bir diğer nedeni, sahip oldukları yetki ve görevlerdir. Çalışmamızda daha önceki bölümlerde de ayrıntılı olarak açıkladığımız üzere, bu kurullara yasama, yürütme ve yargı organlarından çok sayıda ve etkili yetki aktarımı olmuştur. Başlı başına ayrı bir tartışma konusu olan bu durum, diğer yerinden yönetim kuruluşları için söz konusu değildir.

Ayrıca yerinden yönetim kuruluşları üzerinde merkezi yönetimin sıradüzensel denetimi ve vesayet denetimi söz konusudur. Bağımsız Yönetimsel Kurullar için ise böyle bir denetim söz konusu değildir. Öyle ki bu kurullar üzerindeki denetim de, bu bölümün devamında açıklamaya çalışacağımız üzere, başlı başına bir tartışma konusu, bir sorundur.

Düzenleyici kurulların etkinlik alanlarına bakıldığında da bunların yerinden yönetim kuruluşu olmadığı sonucuna varılabilir. Çünkü hizmetsel yönetim kuruluşları belli bir hizmetin yürütülmesi için oluşturulmuşlardır. Yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları ise yerel nitelikli hizmetlerin yürütülmesinden sorumludurlar. Üst kurullar ise ne yerel nitelikli etkinlikte bulunur ne de belli bir hizmetin yürütülmesine yönelik etkinlikte bulunur.

Öyleyse bu kurullar nereye konumlandırılabilir? Bu soruya verilebilecek yanıt, çok doyurucu olamasa da, merkezi yönetimin bir parçası olduğunu söylemektir. Merkezi yönetim yapılanması içerisinde genel kabul gören ifade ile “ilişkili kuruluş” olarak değerlendirilmektedir. Bu ifade, alınan yargı kararları neticesinde ortaya atılmıştır. Ancak bu “ilişkili kuruluş” tanımlamasının tam olarak neyi ifade ettiği pek anlaşılammaktadır. Çalışmamızda altıncı bölümde de belirttiğimiz üzere, bu ifadenin şimdiye kadar bilinen “bağlı” veya “ilgili” bakanlık kavramlarından farklı bir ilişkiyi içerip içermediği belli değildir (Duran,1997,6). Yazında, “ilişkili” bakanlığın öngörölmüş olması nedeni ile BYK'lar, yönetimin bütünlüğü ilkesine uygun olarak değerlendirilmektedirler (Tan,2002,34).

Yetki Aktarımı Sorunu: Bağımsız Yönetimsel Kurullar hakkında yapılan bir diğer tartışma, çalışmamızın bir önceki bölümünde ayrıntılı olarak incelendiği üzere, yetki ve görev karmaşasıdır. Getirilen en önemli eleştiri, bu kurullara yasama, yürütme ve yargı organlarına ait olması gereken pek çok yetkinin devredilmiş olmasıdır. Bu durumun yönetim yapılanması içerisinde büyük sorunlara yol açtığı iddia edilmektedir.

Bu eleştiri kanımızca yerinde bir eleştiridir. Çünkü böyle bir durumun varlığı, yönetim yapılanmamıza egemen olan ilkelere biri olan güçler ayrılığı ilkesini zedelemektedir (Karacan,2002,121). Bunun dışında son derece etkin ve üst düzey yetkilerle donatılmış olmaları bambaşka bir tartışmanın doğmasına neden olmaktadır. Bu durum başlı başına bir yönetimsel ve hukuksal sorunu beraberinde getirmektedir. Bu sorun, üst kurullar üzerindeki denetim sorunudur.

Anayasal ilke olarak bu kurullar üzerinde yargısal denetim olması doğaldır. Zira Anayasanın 125. maddesi, “İdarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolu açıktır” düzenlemesiyle bu temel ilkeyi ortaya koymaktadır. Ancak bu düzenleme bu kurullar üzerindeki etkin denetimi sağlama konusunda yeterli değildir. Yönetimin bütünlüğü ilkesi gereği olarak devlet organları üzerindeki denetim düzeneğine işlerlik kazandırılması gerekir. Bizim yönetim yapılanmamızda kurum ve kuruluşlar üzerinde iki türlü denetim yetkisi tanımlanmıştır. Bunlar, sıradüzensel denetim ve vesayet denetimidir.

Bu kurullar ise mevcut yönetim yapılanmasında ayrıksı bir konuma sahip olduklarından üzerlerinde etkin bir sıradüzensel denetim ya da vesayet denetimi bulunmamaktadır. Kuruluş yasalarında ilişkilendirildikleri bakanlık tarafından da etkin bir denetim düzeneğinin oluşturulduğunu söylemek güçtür. Açıkça bir denetim öngören bir düzenleme söz konusu değildir. Ancak bu konuda Ulusoy (2003,97-98), “...İlişkinin adı geçen bakanlıklara, bu kurumların hukuka aykırı gördükleri işlemlerinin iptali için idari yargıya başvurabilme yetkisini de kapsadığı kabul edilmelidir. Yani, ilişkili bakanlığın söz konusu işlemler için özel bir menfaatinin olup olmadığının ayrıca araştırılmasına gerek yoktur ve ilişkili bakanlığın söz konusu bağımsız kurulun her türlü işlemine karşı iptal davası açmada menfaatinin olduğu varsayılacaktır...” diyerek konuya bir açıklama getirmeye çalışmaktadır.

Ancak böyle olduğu kabul edilse bile, tam anlamıyla etkin denetim sağlandığı söylenemez. Bunun kanımızca iki nedeni vardır. Birinci neden özellikle, ülkemiz uygulamasında da görüldüğü üzere, üst kurullar ile siyasi otorite arasındaki ilişkinin siyasi çıkar ilişkilerinden soyutlanamamış olmasıdır. Gerek kurul üyelerinin seçiminde siyasal tercihlerin egemen olması gerekse eylem ve işlemde bulunurken siyasetle sağlanan dirsek teması zaten bu yönde bir denetimi etkisiz kılmaktadır. Çünkü genellikle siyasal iradenin yönlendirmesi söz konusudur. Bakanlık hem yönlendirici olup hem de o yönlendirme sonucu yapılan eylem ve işleme karşı hukuki süreci işletmez.

İkinci neden ise tam tersi durum söz konusu olduğunda ortaya çıkar. Yani üst kurulların, kuruluş gerekçeleri arasında gösterilen siyasal iradenin belli nedenlerle karar alamadığı konularda etkin karar alma ve o kararı uygulama işlevini yerine getirmesi söz konusu olduğunda, siyasal iradenin doğrudan yapmaktan kaçındığı bir eylem ya da işlemi kurullar eliyle yürütmesi söz konusu olur. Bu durumda da ilişkili bakanlığın yasal süreci işletmesi zaten beklenmemektedir.

Bu kurullar üzerindeki yargısal denetim konusunda Danıştay'ın önceleri çok da istekli davranmadığını ancak özellikle özelleştirme uygulamaları nedeniyle özelleştirilen piyasanın serbest rekabet kurallarına göre işlemlerini tesis etme, piyasadaki oyunun kurallarının bozulmaması için yetkilerini kullanmaları nedeniyle yargısal denetim açısından da etkilerini göstermeye başladığını iddia eden Altundış (2003), “yasa koyucu, bağımsız idari otoritelerin önemine varmış olacak Danıştay Kanununda yaptığı değişiklikle bağımsız idari otoritelerin kararları aleyhine açılacak davalarda Danıştay'da bir ihtisas dairesi oluşturmuştur” diyerek 2004 tarih ve 5184 sayılı yasayla Danıştay Yasasına eklenen 34/C maddesini işaret etmektedir.

Yargısal denetimden ayrı olarak tüm diğer kamu kurumlarında olduğu gibi (askeri ve yargı organına bağlı kurum ve kuruluşlar hariç) üst kurullar içinde Devlet Denetleme Kurumu'nun denetimi söz konusudur. Ancak bu denetim de bilindiği gibi Cumhurbaşkanı'nın isteği şartına bağlıdır (1982 Anayasası, md.108). Bugüne kadar bu yönde bir denetim söz konusu olmamıştır. Ancak bugüne kadar kullanılmamış olması, bundan sonra da kullanılmayacağı şeklinde anlaşılmalıdır.

Etkin Denetim Sorunu: Bu bağlamda Düzenleyici Kurullara getirilen en önemli eleştirilerden biri de kurullar üzerinde etkin denetim düzeneğinin olmamasıdır. İlişkili buldukları bakanlıkla ilişkileri açısından etkin bir denetim yapıldığı söylenememektedir. Merkezi yönetimin bu kurullar üzerinde vesayet denetimi de söz konusu değildir. Yerindelik denetimi için de yasal olarak somut bir düzenleme bulunmamaktadır. Yasal denetimi diğer tüm kamu kurum ve kuruluşları için de geçerli olduğu üzere bağımsız mahkemeler yapmaktadır. Bu denetim için yapılmış olan bir eylem ve işleme karşı yargı yoluna başvurulmuş olunması gerekir.

Devlet Denetleme Kurumu'nun denetimi için de Cumhurbaşkanı'nın talep etmesi şartı söz konusudur. Anayasamızın 108. maddesine göre Devlet Denetleme Kurumu'nun kendiliğinden hareket edebilme ya da başvuru neticesinde harekete geçme gibi bir yetkisi bulunmamaktadır.

Bu kurulların mali denetimi ise, 2002 yılında çıkarılan 4743 sayılı yasa ile, Başbakanlık müfettişi, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu denetçisi ve Maliye müfettişinden oluşan bir komisyon tarafından gerçekleştirilmektedir (Sezen,2003,180). Bunlar dışında herhangi bir denetim söz konusu olmamaktadır.

Hazırlandığı parlamento döneminde yasalastırılmayarak kadük olan yasa tasarısı bu konu ile ilgili birtakım düzenlemeler yapma yoluna gitmiştir. Söz konusu yasa tasarısının (Bağımsız İdari Otoritelerin Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Tasarısı) 23. maddesi mali denetimin Sayıştay'ca yapılmasını öngörmüştür. 25. maddede “Kurul kararlarına karşı açılacak davalar ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da görülür. Danıştay, Kurul kararlarına karşı yapılan başvurular acele işlerden sayar” şeklinde bir düzenleme yapılması öngörülmüştür. Aynı maddenin devamında yargı yoluna başvurulmasının işlemin icrasını durdurmayacağı belirtilmektedir (Bağımsız İdari Otoritelerin Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Tasarısı).

Görüldüğü gibi yasa tasarısı, denetim konusunda mevcut duruma katkı yapacak yeni bir düzenleme yapma yoluna gitmemiştir. Sadece Anayasanın 125. maddesinde yer alan yargı yolunun adresini tespit etmiştir. Mali denetim için de Sayıştay'ı yetkili kılmayı amaçlamaktadır.

Küresel Sömürü Düzenine Eklemlenme Sürecinin Kurumsallaşması: Üst kurullara ilişkin bir diğer eleştiri konusu, liberal politikaların bir sonucu olarak oluşturulan bu örgütsel yapıların ulusal karar alma düzeneklerini etkisiz kılarak ülkeleri uluslar arası sermayenin sömürüsüne açık hale getirdiği yönündedir.

İkinci Dünya Savaşı'nın ardından yaygınlaşmaya başlayan sosyal devlet anlayışının kurumsallaştığı Avrupa ülkelerinde ve bu arada da Türkiye'de liberalleşme ve özelleştirme politikalarına koşut olarak devletin işlevlerindeki çözülmeye, dönüşüme paralel olarak yaygınlık kanamasının dikkate değer olduğunu iddia eden Sezen (2003,113)'e göre Bağımsız Yönetimsel Kurullar, aynı zamanda 'yönetişim' ve 'yeni kamu yönetimi' anlayışının yaşama geçirildiği örneklerdir.

Bu bağlamda, bu kurullar irdelenirken, özelleştirme, devletin küçültülmesi ve yönetişim gibi liberal politikaların günümüz açısından en önemli silahlarının gelişiminden bağımsız hareket edilmemelidir.

Gerek tarihsel süreç açısından gerekse devrisel gelişimler açısından, bu kurulların oluşturulup yaygınlaştırılması ile bu liberal politikalar arasında bir bağıntı olduğu açıktır. Özellikle özelleştirme uygulamalarının yaygınlaşması ve doğal tekel niteliğindeki kesimleri de kapsamaya ile bu alanlardaki düzenleme, gözetim ve denetim ihtiyacı, bu yönetimsel örgütlenmelerin oluşturulmasında rol oynamıştır.

Ancak bu alanlarda gözetim ve denetim işlevinin yerine getirilmesi gerektiği konusunda herhangi bir aykırı görüş bulunmamakla birlikte, bu işlevi kimin yerine getirmesi gerektiği konusunda yoğun tartışmalar devam etmektedir. Kurulların bu işlevi üstlenmesinin yanlış olduğunu savunanlar, gerekçe olarak bu kurulların kuruluş şekillerinden görevlilerinin atanmasına, sahip oldukları yetkilerden hukuksal niteliklerine varıncaya kadar pek çok şey öne sürmektedirler.

Bu tür örgütlenme modellerinin gerekçelerinden biri de siyasal otoritenin denetlenmesi işlevini yerine getirmek olarak belirtilmektedir. Bu görüşü savunanlara göre kurullar, siyasal otoritenin hareket alanını sınırlayarak yöneticiler ile yönetilenler arasında bir denge kurma işlevine sahiptir. Bireyi koruyan, haklarını savunan sivil bir örgütlenme olarak sunulan bu yönetimsel yapılar, karar alma sürecine katılarak, akılcı kararlar alınmasını sağlayacaktır ön kabulü ile savunulmaktadır.

Ancak bu kurulların kuruluşuna ve oluşumlarına bakıldığında durumun hiç de sanıldığı gibi olmadığı görülmektedir. Bir defa bu kurullar, yasama organının çıkaracağı bir yasa ya da yasanın açıkça verdiği bir yetkiye dayanarak kurulmaktadırlar. Kurullarda yer alacak kişilerin atanması konusunda da genelde yürütme organı yetkilendirilmiştir. Bu itibarla bu kurulların tamamen siyasal yapılanmadan bağımsız oldukları iddiası pek gerçekçi görünmemektedir.

Öte yandan, karar alma düzeneği içerisinde yer alan bu kurulların aldıkları kararlar göz önüne alındığında, piyasa koşullarının düzenlenmesi, serbest girişimin önünün açılması, rekabetin korunması gibi ekonomik yapılanmaya ilişkin kararların ağırlık kazandığı görülmektedir. Bu tür kararlar ise bireylerden çok ulusal ve uluslararası şirketleri ilgilendirmektedir. Eylem ve işlemlerde bulunulurken de bireysel duyarlılıklardan öte sermayenin korunması ve geliştirilmesi yönünde kararlar alındığı görülmektedir.

Konuya bir başka açıdan yaklaşacak olursak, siyasal otoriteye karşı bürokrasinin daha fazla inisiyatif yüklenmesi, bürokrasinin güçlendiği anlamına gelir şeklinde bir düşünce ne kadar gerçeği yansıtmaktadır? Karacan (2002,129)'ın da ifade ettiği üzere, "bürokrasinin yasa yerine kendisinin yaptığı düzenlemelerle yetki ve görev alanını düzenleyip genişletmesi kısa vadede onu belki güçlü kılar gibi görünse bile orta vadede acaba tam tersine onu zayıflatmaz mı? Her yetki aynı zamanda sorumluluk da gerektirdiğine göre yetki-sorumluluk dengesi nasıl kurulacak?" (Karacan,2002,129) soruları önem arz etmektedir.

Bağımsız Yönetimsel Kurulların oluşturulmasına karşı olanlar ise konuya bambaşka bir açıdan yaklaşmaktadırlar. Bunların görüşlerine göre Bağımsız Yönetimsel Kurullar, uluslararası finans kuruluşları ile ulusaşırı şirketlerin istekleri doğrultusunda eylem ve işlemlerde bulunarak ulusal ekonomileri dağıtma amacını gerçekleştirmek üzere örgütlenmişlerdir. Örneğin Oyan([2004],1)'a göre, başta ABD olmak üzere dünyanın egemen ülkeleri ve IMF, Dünya Bankası gibi uluslararası finans kuruluşları, egemenliklerini sürdürüp ulus devletleri içten denetlemek için, kamu yönetimi yapılanmasındaki dağılık karar birimlerini tek bir üst kurul bünyesinde toplamak istemektedirler.

Yine Oyan ([2004],2)'a göre bir diğer neden, uluslararası finans kuruluşlarının buralara kendi temsilcilerini sokma konusunda daha fazla olanağa sahip olmasıdır. Bakanlar Kurulu'na girmeleri daha zor görünmektedir. Bu kurullara temsilcilerini yerleştirerek ya da bu kurullarda yer alanları belli yollarla etkileyerek ulusal ekonominin söz ve karar hakkını sınırladıkları eleştirisi, sıkça vurgulanmaktadır.

İş dünyasının konuya nasıl baktığına gelince dikkate değer bulgulara ulaşmak mümkün olmaktadır. Buna göre iş dünyası, kurul yönetimine değil, kurulların oluşturuluş biçimindeki siyasi etkilere karşı çıkmaktadır. Ancak, kurullara atanacak isimler söz konusu olduğunda, iş dünyasının da görünür ya da görünmez biçimde etkili olmaya çalıştığı görülmektedir. Katılımcı demokrasi adına, oluşturulan kurullara iş dünyasından üyelerin seçilmesi öngörülürken, sendikaların, tüketicilerin yok sayılması kurulların temsil açısından da sorgulanması gereğini ortaya koymaktadır (Salman,2000,5).

Bu kurulları, oluşumlarından çalışma esaslarına, görev ve yetkilerinden etkinlik alanlarına, kuruluş gerekçelerinden denetimlerine kadar geniş bir yelpaze içerisinde ele aldığımızda, bu yapıların uluslararası finans kuruluşları ile ulusal ve uluslararası sermaye sahiplerinin beklentileri doğrultusunda etkinlik gösteren, ulusal ekonomilerin karar hakkını sınırlayan, ekonominin hemen hemen tüm kesimlerini bu ulusaşırı şirketlerin kullanımına sunan bir nitelikte olduğunu söylemek, kanımızca yanlış olmayacaktır.

Neo-liberal politikaların bir uzantısı olarak ortaya çıkan bu yönetsel yapılar, özellikle gelişimini tamamlayamamış ülkeler açısından son derece tehlikeli görülmektedir. Ulusal ekonominin teslimiyeti anlamına gelecek şekilde yapılandırılmış olan bu örgütsel yapılanma, devletin içinde fakat devletten bağımsız etkinlik gösteren, denetlenemeyen, söz geçirilemeyen bir niteliğe bürünmüştür.

DÖRDÜNCÜ KESİM: GENEL DEĞERLENDİRME

Çalışmamızın dördüncü ve son kesiminde, çalışmamızın hazırlanması esnasında edindiğimiz bulguların sıralandığı, mevcut sorunlara karşı getirdiğimiz çözüm önerilerinin belirtildiği ve sonuç olarak konu ile ilgili değerlendirmelerin yapıldığı genel değerlendirme bölümü yer almaktadır.

8. BULGULAR, ÖNERİLER, SONUÇ

Bu bölümde, çalışmanın konusunu oluşturan liberalizmin kamu yönetimi düzeneğine etkilerinin Bağımsız Yönetimsel Kurullar üzerinden incelenmesi, Türkiye uygulaması üzerinden incelenirken elde edilen bulgular ve bu bulgulara karşılık olarak geliştirilen öneriler yer almaktadır. Hemen ardından da çalışmanın genel bir özetinin de yer aldığı sonuç bölümü yer almaktadır.

8.1. Bulgular

Liberalizmin Kamu Yönetimini dönüştürme etkisini Bağımsız Yönetimsel Kurulların Türkiye uygulaması üzerinden değerlendirdiğimiz çalışmamızda elde ettiğimiz bulguları, maddeler halinde aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür:

Bulgu. 1: Özellikle 1980 sonrası dönemde yeni sağ ya da neo-liberalizm olarak adlandırılan liberal dalga, ülkelerin siyasal, sosyal, hukuki ve ekonomik yapılanmalarını doğrudan etkide bulunarak, yönetim yapılanmasını dönüştürmektedir. Bu dönüştürme süreci iki yönlü olarak gerçekleşmektedir. Dönüştürme sürecinin bir ayağını iktisadi liberalizasyon süreci, diğer ayağını da siyasal liberalizasyon süreci oluşturmaktadır.

Türkiye’de siyasal liberalizasyon süreci, 1980 sonrası dönemde Özal’ın iktidara gelmesi ile uygulanır hale gelen neo-liberal politikalarla başlamıştır. Bu siyasal liberalizasyon süreci günümüzde de devam etmektedir.

İktisadi liberalizasyon süreci de söz konusu neo-liberal politikaların uygulanmasının bir sonucu olarak devletin ekonomideki rolünün yeniden biçimlendirilmesi ve devletin ekonomik anlamda küçültülmesi şeklinde kendini göstermektedir.

Bulgu. 2: Liberalizm, yönetim yapılanmasını dönüştürürken, çalışmamızın dördüncü bölümünde açıklandığı gibi, temelde üç araç kullanır: Yerelleşme, özelleştirme ve yönetim. Yerelleşme ile bir yandan yetkilerin yerel örgütlere devredilmesi yoluyla daha küçük ölçekte karar alma düzenekleri oluşturmakta, bir yandan da bu küçük yönetimsel birimleri küresel ekonomiye eklemlendirilmektedir.

Özelleştirme, temelde ekonomik yaşam içerisinde etkinlikte bulunan kamuya ait kurum ve kuruluşların özel kesime devriyle devletin ekonomik etkinlik alanı anlamında küçültülmesini sağlar. Böylece devleti ekonomik yaşamın dışına çıkararak devlete yeniden rol biçmekte ve devleti yalnız güvenlik, adalet hizmetleri gibi kârlılığı olmayan ve dolayısıyla özel kesim tarafından ilgi gösterilmeyen aynı zamanda tam kamusal mal niteliğinde olan hizmetleri yürütmekle sınırlandırılmış bir alana sıkıştırılmaktadır.

Yönetişim modeli de yönetim sürecine sivil inisiyatifi de katma iddiasındadır. Ancak yönetimle sağlanan aslında küresel sermayeyi ve uzantılarını yönetim düzeneğinde karar alıcılardan biri konumuna yükseltmektir.

Türkiye’de siyasal ve iktisadi liberalizasyon sürecinin bir ürünü olarak uygulamaya konulan özelleştirme politikası son yıllarda kazandığı ivme ile birlikte ekonomik yaşamda devletin rolünü ve etkinliğini azaltmaktadır.

Yönetişim modelinin Türkiye özelinde uygulama alanı bulması diğer ülke uygulamalarıyla yöndeş olarak 1990’lı yıllarla birlikte mümkün olmuştur. Yerelleşme süreci de özellikle son dönemlerde sıklıkla dile getirilen bir konu haline almıştır.

Yerelleşme konusunda hazırlanmış pek çok bilimsel çalışma, yasa tasarısı, reform önerisi bulunmaktadır. Somut adım olarak son dönemlerde çıkarılan yeni yerel yönetimler reformu bölüm bölüm uygulanmaktadır. Bunun ilk ayağını oluşturan yeni Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediyeleri Kanunu ve İl Özel İdareleri Kanunu ve Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, yürürlüğe girmiştir. Bunun yanında kamu kurum ve kuruluşlarının taşra örgütlenmeleri ile ilgili yapılan düzenlemeler ve özellikle bölgesel örgütlenme yoluyla yönetim örgütlerinin alt birimlere ayrılması da bu yerelleşme sürecinin bir sonucu olmaktadır.

Bulgu. 3: Bağımsız Yönetimsel Kurullar da yönetişimin öngördüğü bir yönetimsel model olarak ortaya çıkmaktadır. Bu kurullar, kuruluşları, görev ve yetkileri, yapılanmaları ve siyasal iktidarla ilişkileri açısından, geleneksel yönetimsel yapılanmadan ayrıksı bir niteliğe sahiptir. Bir başka ifade ile bilinen yönetim dizgesini oluşturan diğer kurum ve kuruluşlardan farklı niteliklere sahip bulunmaktadır.

Türkiye uygulaması üzerinden bir değerlendirme yapıldığında bu kurulların diğer kamu kurum ve kuruluşlarından en önemli farkının sahip oldukları yetki ve işlevler olduğu görülmektedir. Aslında hükümete ve yönetimsel yargıya ait olması gereken pek çok üst düzey yetki, çalışmamızın yedinci bölümünde ayrıntılı olarak açıklandığı üzere, bu kurullara devredilmiştir. Sahip oldukları bu üst düzey yetkilerle eylem ve işlemde bulunan Bağımsız Yönetimsel Kurullar, oluşumları bakımından da diğer kurum ve kuruluşlardan ayrılmaktadır.

Altıncı bölümde yer aldığı gibi, bu kurulların kuruluş biçimleri ve çalışma esasları, birörnek bir yapıda değildir. Her biri ayrı bir yasa ya da yasa gücünde kararname hükümlerine dayanılarak oluşturulmuşlardır.

Bulgu. 4: Kurul tipi örgütlenmeye gidilmesinin temel nedeni, özellikle 1980’li yıllarla birlikte esmeye başlayan liberal rüzgârların getirdiği özelleştirme uygulamalarının ekonominin tüm alanlarını sarmasıyla ortaya çıkan, devletin çekildiği alanlardaki düzenleme ve denetleme gereksinimidir.

Türkiye’de bunun en önemli örnekleri, Telekomünikasyon kesiminde (sektöründe) gerçekleştirilen özelleştirme sonrasında bu işlevi yerine getirmek üzere kurulan Telekomünikasyon Kurumu ile enerji kesiminde (sektöründe) yapılan özelleştirmeler sonucu bu alanı düzenlemek üzere kurulan Enerji Piyasası Düzenleme ve Denetleme Kurumu’dur.

Bulgu. 5: Bu kurullar, ekonominin hemen hemen tüm kesimlerinde etkinlik göstermektedirler. Ancak daha çok doğal tekel niteliğindeki kesimlerin özelleştirilmesiyle ilgili kesimlerde etkinlik göstermekte olmaları, dikkate değer bir durumdur.

Örneğin telekomünikasyon kesiminde (sektöründe) etkinlik gösteren ve kesiminde tekel niteliğinde olan Türk Telekom'un özelleştirilmesi ile bu sektörde etkinlik göstermek üzere Telekomünikasyon Kurumu oluşturulmuştur. Telekomünikasyon alanında tek başına etkinlikte bulunan TÜRK TELEKOM, daha önce kamu mülkiyetinde iken yapılan özelleştirme sonrasında özel kesime satışı gerçekleşmiştir. Tekel olarak etkinliğini sürdüren bu kuruluş, telekomünikasyon alanında piyasa koşullarını belirleyebilmektedir. Telekomünikasyon Kurumu ise bu alanda düzenleyici ve denetleyici olma işlevini yerine getirmektedir. Bu işlevin ne ölçüde yerine getirilebildiği ise tartışmalıdır.

Bulgu. 6: Güçler ayrımı ilkesi gereği yasama, yürütme ve yargı organları arasında bölüştürülen kamusal yetkilerin ilgili oldukları alanlarda bu kurullara devredilmesiyle yetki ve görev açısından dev örgütler haline gelen kurullar, bu nitelikleri nedeni ile 'dördüncü güç' olarak ifade edilmektedirler. Ülkemizde eylem ve işlemde bulunana kurulların tamamının bu tür üst düzey yetkilere sahip oldukları görülmektedir.

Hatta bunlardan SPK ve RK genel düzenleyici işlem yapma yetkisine sahip bulunmaktadır. Bilindiği gibi genel düzenleyici işlem yapma yetkisi genellikle yürütme erkini elinde bulunduran organlara ait olması gereken bir yetkidir. Sırf bu açıdan bakıldığında bile bu kurulların yönetim düzeneği içinde ne derece etkin konumda oldukları görülebilmektedir.

Bulgu. 7: Bu kurulların kendine özgü niteliklerinden biri, etkinlik alanlarını oluşturan kesim (sektör) ya da kesimler tarafından maddi anlamda destekleniyor olmalarıdır. Ülkemizde düzenleyici kurulların bu özelliğine en güzel örnek, radyo ve televizyon yayınlarının düzenlenmesi ve denetlenmesi ile görevlendirilmiş bulunan Radyo ve Televizyon Üst Kurulu'nun, yasa gereği olarak, bu alanda etkinlik gösteren yayın organlarının reklâm gelirlerinden %5 oranında pay almasıdır.

Bulgu. 8: Ülkemizdeki Bağımsız Yönetimsel Kurulların hukuksal niteliği konusunda ‘ilişkili kuruluş’ ifadesi kullanılmaktadır. Bu kurullar, ayrı ayrı bakanlıklarla ilişkilendirilmiş bulunmaktadır. Ancak bu statünün ne ifade ettiği tartışma konusudur.

Kurulun ilişkili olduğu bakanlıkla aralarında nasıl bir etkileşim olduğu, ne tür bir denetim düzeneğine göre hareket edildiği, söz konusu kurulun yetki ve görevlerini yerine getirirken ilişkili olduğu bakanlıkla ne ölçüde birlikte hareket etme yükümlülüğü altında olduğu konularında anlaşılır bir yapı ortaya koyamamaktadır. Bu nedenle de ilişkili kuruluş tanımlamasının tam olarak neyi kapsadığı bilinmemektedir.

Bulgu. 9: Ülkemizde, Kurullar üzerinde açıkça belirlenmiş bir vesayet denetimi bulunmadığı gibi yasama organınca yerine getirilen siyasal denetim de söz konusu değildir. Bu açıdan, kurullar üzerinde etkin bir denetim düzeneğinin oluşturulmamış olduğu söylenebilir.

Kurulların denetimi konusunda somut sayılabilecek iki anayasal düzenleme bulunmaktadır. Bunlardan ilki Anayasanın 125. maddesinde yer alan “İdarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolu açıktır.” düzenlemesidir. Diğer düzenleme ise Anayasanın 108. maddesi hükümleri uyarınca, Cumhurbaşkanı’nın isteğine bağlı olmak üzere, Devlet Denetleme Kurumu tarafından, askeri ve yargı organına ait kurum ve kuruluşların hariç olmak üzere tüm kurum ve kuruluşların denetlenebilmesi yolundaki düzenlemedir.

8.2. Öneriler

Neo-liberal politikalar, 1980’li yıllarla birlikte dünya genelinde uygulama alını bulmaya başlamıştır. Uygulanan bu politikalar, temelde devlet yönetimi dizgesini, küresel güçlerin ve uluslararası sermaye sahiplerinin çıkarları doğrultusunda dönüştürmektedir.

Dünyanın genelinin ve ülkemizin gündemine son dönemlerde giren ve yönetim düzeneğini önemli ölçüde etkileyen Bağımsız Yönetimsel Kurulların kurulması ve yaygınlaşması, pek çok yönetimsel sorunu ve pek çok tartışmayı beraberinde getirmektedir. Bu sorunların giderilmesi, bu yönetimsel yapılanmaların

yönetim dizgemize ve ulusal ekonomimize verdiği zararların önüne geçilmesi için kanımızca gerekli görülen düzenlemeler, aşağıda maddeler halinde sıralanmaktadır:

Öneri. 1: İktisadi ve siyasal liberalizasyon, ülkelerin ekonomik ve siyasal yapılanmalarını küresel sömürgeci güçlerin istekleri doğrultusunda dönüştürmektedir. Getirilen yeni model, toplumsal sınıflar içerisinde egemen sınıf dışında kalan tüm kesimleri karar alma sürecini dışına itmekte ve toplumların geleceğini sermaye sınıfının mutlak egemenliğine bırakmaktadır.

Bu durum, toplumsal adalet ve eşitlik ilkelerine aykırı bir yapı meydana getirmekte ve toplumsal sınıflar arası farklılıkları derinleştirmektedir. Sosyal devlet anlayışının tasfiyesi anlamına gelen bu süreç, egemenliği bütünü ile yerli ve yabancı sermaye sahiplerine devretmektedir.

Bu nedenle yapılması gereken, liberal politikaların uygulanmasına son vermek, küresel güçlerin baskı ve zorlamalarına karşı koyarak yeniden sosyal politikalar geliştirmek yani sosyal devleti yeniden ayağa kaldırmaktır.

Öneri. 2: Sosyal devleti yeniden canlandırmanın ilk koşulu liberalizasyon sürecinin oluşturmaya çalıştığı sömürü düzeninin yok edilmesinden geçer. Bunun için öncelikle özelleştirme uygulamalarına son verilmeli, devletin ekonomik yapılanmadaki rolü sosyal devletin gereklerine uygun olarak yeniden tanımlanmalıdır.

Devlet, ekonomik yapılanma içerisinde hem denetleyici, hem yönlendirici hem de doğrudan ekonomik etkinlikte bulunarak kaynakların yeniden dağıtılması ve ekonomik kalkınmanın gerçekleştirilmesi sağlayıcı işlevlerine yeniden kavuşturulmalıdır.

Öneri. 3: Özellikle doğal tekel niteliğine sahip kesimlerde (sektörlerde) özelleştirme yoluyla kamu mülkiyetinden çıkan kuruluşların kamulaştırılması gerekmektedir.

Çünkü doğal tekel niteliğine sahip bir kesimin (sektörün) özel mülkiyete konu olması, özel işletme mantığına uygun olarak mal ve hizmet sunumunun gerçekleşmesi sonucunu doğurmaktadır. Bu durumda toplumsal kaygılar göz ardı

edilmekte ve kâr güdüsü ile hareket edilmektedir. Bu da bireyi yurttaş olarak değil müşteri olarak gören bir yönetsel yapının oluşması sonucunu doğurmaktadır.

Öneri. 4: Sosyal devleti canlandırmanın bir diğer koşulu toplumu oluşturan farklı kesimlerin tamamını kucaklayacak şekilde sosyal politikalar üretmek ve bu politikaları uygulamaktır.

Öneri. 5: Liberal politikaların bir diğer sonucu yerelleşme sürecidir. Yerelleşme süreci ile önceden merkezi yönetim eliyle kullanılan pek çok üst düzey yetki yerel örgütler tarafından kullanılmaktadır. Yerelleşme, liberalizmin savunucuları tarafından iddia edildiği gibi daha demokratik ve tabana yayılmış bir yönetim düzeneğini doğurmamakta, aksine ulus devlet yapılanmasını doğrudan tehdit etmekte ve federatif bir yapı öngörmektedir. Böylece daha küçük yönetsel birimler oluşturarak bunları küresel sömürge düzeniyle bütünleştirmeyi hedeflemektedir.

Bu nedenlerle yerelleşme uygulamalarına son verilmeli, kalkınma süreci yerel birimler üzerinden değil, bütüncül politikalar üretmek yoluyla gerçekleştirilmelidir.

Öneri. 6: Liberalizmin küresel sömürgeci dünya düzenini kurarken yönetsel model olarak sunduğu yönetim modeli, iddia edildiği gibi daha fazla demokratikleşme sunmak yerine egemenliğin sadece sermaye sınıfı tarafından kullanıldığı, diğer toplum kesimlerinin tamamen bu sürecin dışında bırakıldığı bir düzeni inşa etmektedir.

Bu nedenle yönetim düzeneğini liberalize eden bu model yerine, üretilecek sosyal politikaların hayata geçirilmesini sağlayacak biçimde yeni bir yönetsel yapı oluşturulmalıdır.

Öneri. 7: Üretilecek sosyal politikaların hayata geçirilmesini sağlayacak biçimde yeni bir yönetsel yapı oluşturulmasının ilk koşulu da yönetim modelinin öngördüğü müşteri odaklılık anlayışının reddedilmesi ve bu anlayışın sonucu olarak oluşturulan kurum ve kuruluşların kapatılarak bunların yerine sosyal politikalar üretecek ve bu politikaları uygulayacak kurumsal yapılanmaya gidilmesidir.

Öneri. 8: Yönetişim modelinin öngördüğü kurumsal yapıların en önemlisi Bağımsız Yönetimsel Kurul tipi yönetimsel örgütlerdir. Yönetim yapılanması içerisinde ayrıksı bir yapıya sahip olan, denetimden bağımsız, kendi başına buyruk biçimde etkinlik gösteren, uluslararası finans kurumları ve ulusaşırı şirketlerin güdümünde eylem ve işlemlerde bulunan bu kurulların kurulması ve yaygınlaştırılmasının önüne geçilmelidir.

Öneri. 9: Ulusal ekonominin korunması ve çıkar çevrelerinin ulusal ekonominin karar alma düzeneğinde söz sahibi olmasının engellenmesi amacıyla, bu yönde etkinlik gösteren kurulların etkinlikleri durdurulmalı ya da bu kurullar kapatılmalıdır.

Öneri. 10: Bu kurulların kullandığı yetkiler, ulusal karar alma düzeneği içerisinde yer alan organlara devredilmelidir. Bir başka bir ifade ile bu kurullara aktarılan yetkiler eski kullanıcılarına iade edilmelidir.

Öneri. 11: Gerek düzenleyici kurumlar için gerekse diğer kamu kurum ve kuruluşları için etkinlik alanları içerisinde yer alan özel kurum ve kuruluşlar ile kişiler tarafından maddi anlamda destekleniyor olmak, kamu hizmeti sunumunun tarafsızlığına ve kamu yararı ilkesine aykırı bir durumu ifade eder. Bu nedenle gerek düzenleyici kurullarda gerekse diğer kamu kurum ve kuruluşlarında böyle bir yapı söz konusu ise bunların bir an önce önüne geçilmesi, bu uygulamaya neden olan yasal hükümlerin kaldırılması gerekmektedir.

Nitekim hazırlanmakta olan yeni RTÜK yasasında yayın organlarının reklâm gelirlerinden RTÜK'e %5 pay ayrılması düzenlemesi kaldırılmaktadır. Bu durum da bu uygulamanın doğurduğu sıkıntılardan rahatsızlık duyulduğunun bir ifadesidir.

Öneri. 12: Bilindiği gibi kamu yönetimi düzeneğini oluşturan kurum ve kuruluşların yasal niteliğe kavuşturulması ve kamu adına yürütme erkini elinde bulunduran kurum ve kuruluşların eylem ve işlemlerinde hukuk kurallarına uygun hareket etmesi, hukuk devleti olmanın bir gereğidir. Anayasamızın 123. maddesi uyarınca yönetim bir bütündür ve yasa ile düzenlenir.

Bu yasal düzenleme yapılırken kuruluş, görev ve sorumluluk alanı açık bir biçimde gösterilir. Hukuki anlamda yoruma açık bir hükümlerle herhangi bir kamu kurumu niteliğinde bir kurum ya da kuruluş yapılanmasına gidilemez. Düzenleyici kurullar için öngörülen ‘ilişkili kuruluş’ ifadesi yeterince açık, kolay anlaşılabilir ve yoruma açık olmayan bir ifade değildir. Aksine ne ifade ettiği belli olmayan, dolayısıyla kapsamı ve işlevi açık olmayan bir yapı arz etmektedir.

Aynı zamanda ‘ilişkili kuruluş’ ifadesi anayasal karşılığı olmayan bir tanımlamadır. Anayasamız ise hiçbir kişi, kurum ya da kuruluşun kaynağını Anayasadan almayan bir devlet yetkisi kullanamayacağını (md. 6) açıkça ifade etmektedir. Bu nedenle hem düzenleyici kurullar için hem de yönetim örgütü içerisinde yer alan tüm kamu kurum ve kuruluşların yasal statüleri açık biçimde belirlenmeli, içeriği ve işlevi belli olmayan tanımlamalarla örgütlenme yoluna gidilmemelidir.

Öneri. 13: Hukuk devleti olmanın bir gereği de yönetimin her türlü eylem ve işlemi hakkında yasal anlamda hesap verebilir nitelikte olması ve bu eylem ve işlemlerinin hukuka aykırılığı noktasında ilgilileri koruma altına alan düzeneklerin kurulmasıdır. Anayasanın 125. maddesi yönetimin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolunun açık olduğunu belirlemiş ve bu durumun istisnalarını belirleyerek diğer tüm kurum ve kuruluşlar için bu hükmün geçerli olduğunu ortaya koymuştur. Bunun yanında yönetim düzeneğini oluşturan kurum ve kuruluşların denetimi yalnız bağımsız yargı kararlarıyla sağlanmamaktadır. Bunun yanında kamu yönetiminin iç işleyişi içerisinde bazı denetim düzenekleri de tanımlanmıştır. Bunlar, yerindelik denetimi, vesayet denetimi, hukuki denetim gibi çeşitli biçimlerde kendini göstermektedir.

Düzenleyici kurullar için ise bu denetim düzeneklerinin etkin biçimde işletilemediği görülmektedir. Çalışmamız içerisinde ayrıntılı biçimde açıklanmaya çalışıldığı üzere etkin denetimin sağlanamamış olması bu tür örgütlenmelerin kamu yönetimi düzeneğine ne derece olumsuz etkide bulunduğu bir başka kanıtı niteliğindedir. Yapılması gereken, tüm kamu kurum ve kuruluşları için etkin denetim düzeneklerinin oluşturulması ve işletilmesidir.

8.3. Sonuç

Devlet, toplumu oluşturan bireylerin ortak çıkarlarını gerçekleştirmek, bir arada yaşamın şartlarını oluşturup bunu korumak üzere varlığını sürdüren bir düzenektir. Toplumda egemen sınıfın yönlendirmesi ve etkide bulunmasıyla şekillendiğinden, egemen sınıf çıkarına etkinlikte bulunacak biçimde yapısal dönüşümlere uğradığı gerçeğinden hareketle devlet, Marksist felsefe tarafından egemen sınıfın çıkarlarını korumakla görevli bir yapılanma olarak tanımlanmaktadır.

Devlet yapılanması tarihsel süreç içerisinde pek çok kez dönüşüm geçirmiştir. Önceleri ilkel topluluklar biçiminde örgütlenmiş olan toplumsal yaşam, tarihsel süreç içerisinde önce köleci devlet yapılanmasına bürünmüştür. Burada toplumsal yaşamın ilkel niteliğini koruduğunu görürüz. Ardından uygar yaşama geçişle birlikte toprağa dayalı bir toplumsal yapı egemen olduğundan devlet yapılanmasının da buna göre değişime uğradığı, toprak mülkiyetine dayalı olarak geliştiği feodal dönem yaşanmıştır.

Feodal dönemde siyasal iktidarın kral, büyük toprak sahipleri ve kilise arasında paylaşıldığı bir yönetsel yapılanma söz konusudur. Gelirin toprağa dayalı olması, toprak mülkiyetini elinde bulunduran kimselerin iktidara ortak olması sonucunu doğurmuştur. Bu dönemde egemen olan skolâstik düşünce, kiliseyi toplumsal ve siyasal yaşamda önemli bir güç haline getirmiştir. Böylece iktidarın kral ve kiliseler arasında paylaşılması söz konusu olmuştur. Bu iki kurum arasındaki denge dönem dönem biri lehine bozulabilmiştir.

Feodal dönemde geleneksel toplum yaşamı ve toprağa bağlı kapalı ekonomik yapılanma söz konusudur. Ancak feodal dönemin sonlarında ticaret ve sanayinin gelişmesiyle ekonomik ve toplumsal yaşamda değişim yaşanmaya başlamıştır. Ekonomik yaşam giderek toprağa dayalı olmaktan çıkarak sanayi ve ticarete dayalı hale gelmiştir.

Bu dönemde, sanayi ve ticaretle uğraşan, teknolojik gelişmeyle birlikte üretim hacminin artması ve artı ürünün ortaya çıkmasıyla sermaye birikimini sağlayan bir toplumsal sınıf ortaya çıkmıştır: Burjuvazi. Bu toplumsal sınıf, üretim hacmindeki artışla birlikte ekonomik yaşamda söz sahibi olmuştur. Öyle ki Sanayi Devrimini gerçekleştiren de bu toplumsal sınıf olmuştur. Bu sürecin yarattığı diğer toplumsal sınıf ise üretim ve geçim araçlarından yoksun olduğundan kurulan fabrika

ve üretim çiftliklerinde ücret karşılığı çalışan insanların oluşturduğu işçi sınıfıdır (proletarya). Böylece bu dönemde toplumsal yaşamda iki önemli toplumsal sınıf oluşmuştur. Bu iki sınıf arasındaki ilişki ve mücadele, tarihin bundan sonraki dönemine egemen olan sınıf çatışmalarına, toplumsal hareketlere ve siyasal, sosyal ve ekonomik gelişmelere kaynaklık etmiştir.

Sanayi Devrimi, öncelikle ekonomik yaşamda köklü bir değişim ve gelişim sürecini ifade eden bir süreçken sonraki dönemler için siyasal ve sosyal sonuçlar da doğuran bir süreç halini almıştır. Ekonomik yaşamda egemen olan burjuvazi, egemenlik alanını siyasal yaşama da taşıma eğilimine girmiştir. Siyasal iktidar düzeneğinde de söz sahibi olma isteği ile burjuvazinin feodal yapıya ve kiliseye karşı mücadelesine sahne olan bu dönemde düşünce dünyasında da özgürleşme ve kiliseye karşı mücadele isteklerinin arttığı görülmüştür.

Aydınlanma Dönemi olarak adlandırılan bu süreçte bireyselleşme, özgürlük, skolâstik düşüncenin reddi, rasyonelleşme sloganları ile mevcut düzen eleştirilmiş ve yeni bir düzenin nasıl kurulması gerektiği yönünde tartışmalar başlamıştır. Bu dönemde J. J. Roueseau, John Locke, Montesquieu gibi düşünürlerin rejime karşı eleştirilerde buldukları görülmüştür. Liberalizmin de bir felsefe ve düşünce akımı olarak ortaya çıkması da bu dönemde gerçekleşmiştir. Aynı dönemde kiliseye ve skolâstik düşünceye karşı başlatılan reform hareketleri de siyasal ve toplumsal yapıya önemli ölçüde etkide bulunmuştur.

Ortaçağ Avrupası'nın içinde bulunduğu bu siyasal, sosyal ve ekonomik yapının dünya tarihi açısından dönüm noktası olan ve yeni bir dönemin başlangıcı sayılan toplumsal olay, Fransa'da başlayan ve daha sonraki dönemlerde tüm Avrupa'ya yayılan bir ihtilal olmuştur. Fransız İhtilali, burjuvazinin önderliğinde ama işçi sınıfını oluşturan geniş halk kitlelerinin katılımıyla mevcut düzene ve düzenin yarattığı eşitsizlik, yoksulluk, baskı ortamına karşı düzenlenmiş geniş bir toplumsal hareket olarak tarih sahnesinde yerini almıştır.

Bu dönem aynı zamanda ulusçuluk akımlarının da hızla yükseldiği bir dönemdir. Başta Avrupa olmak üzere dünyanın hemen hemen her yerinde ortaya çıkan ulusalcı ayrılıkçı akımla birlikte bireylerin ortak çıkarlarını gerçekleştirebilecekleri ve bir arada yaşayabilecekleri yeni bir düzenin kurulması, aynı dili konuşan, aynı yerde yaşayan, aynı çevreyi ve ortak kaderi paylaşan insan

topluluklarının kendilerini ifade edebilecekleri, bazı ortak değerler etrafında birleşebilecekleri bir siyasal yapılanma yavaş yavaş şekillenmeye başlamıştır.

Ortaya çıkmaya başlayan yeni yönetsel model de 'ulus devlet' yapılanması olmuştur. Ulus devlet modelinin yaygınlaşmaya başlaması mutlak monarşilerin, imparatorlukların yıkılmasına, dağılmasına neden olmuştur. Günümüz çağdaş demokrasilerinin oluşum sürecinde bu ulus devlet yapılanmasının etkisi göz ardı edilemez.

Ulus devlet, alt kimlikleri kendi çatısı altında toplayarak bir üst kimlik oluşturan topluluklardan oluşur. Bu oluşturulan üst kimlik ulus(ya da millet) adını alır. Bu yapı, demokratik temellere dayanan bir yönetim düzeneğini öngörür. Ulusal egemenliğe dayanır. Diğer bir özellik olarak ulus devlet yapılanmasında laiklik, her zaman olmasa da genel olarak ön plandadır denilebilir. Laiklik ilkesinin uygulanması ile egemenliğin kaynağı tanrısallıktan çıkarılmış ve ussallığa dayandırılmıştır. Devletin yapısı ve işleyişini düzenleyen kurallar, dinsel dogmalardan arındırılarak rasyonel ölçütlerle belirlenir.

Bunun yanında ekonomik yapılanma açısından da önemli sonuçlar doğuran ulus devlet modeli, liberal ekonomilerin oluşması ve gelişmesinde de önemli rol oynamıştır. Burjuva demokrasisinin bir sonucu olarak kurulan ulus devlet yapılanması, temelde ekonomik anlamda serbestlik yanlısıdır.

Yukarıda özetlemeye çalıştığımız dönemin toplumsal, siyasal, ekonomik yapısında doğan ve gelişen ulus devlet modeli, aynı zamanda devrinin düşünce akımlarının da bir sonucudur. O dönemin düşünce akımlarının ortak özelliği ise çoğunlukla liberal eğilimler taşımasıdır. Daha doğrusu o dönemde doğup gelişen liberal düşünce, bu yönde bir yapılanmanın ortaya çıkmasına yol açmıştır.

Günümüzde ise devletin yapısı ve işleyişinde yeni bir dönüşüm sürecinin yaşandığı görülmektedir. Özellikle 1980 sonrası dönemde kendine uygulama alanı bulan yeni sağ ya da neo-liberal politikalar, devletin mevcut yapısı ve işleyişini yeniden tanımlama sürecini başlatmış görünmektedir. Bu süreçte devletin ekonomik anlamda küçültülmesi, ekonomik yaşam içerisindeki konumunun sınırlandırılması, görevlerinin yeniden tanımlanması söz konusudur.

Görüldüğü gibi liberalizm, bir düşünsel bütünlük halini aldığı ilk dönemlerden itibaren doğrudan yönetim düzeneğini etkileyen, değiştiren, dönüştüren bir niteliğe sahip olmuştur. Bağımsız Yönetimsel Kurullar da özellikle 1980'li yıllarla birlikte esmeye başlayan yeni liberal politikaların ön gördüğü özelleştirme politikaların yaygınlaşması, devletin ekonomideki rolünün değişmesi ve siyasal karar alma düzeneğinde yeni aktörler tanımlayan yönetim modelinin oluşturulması sürecinde oluşturulmuş yönetimsel örgütler olarak görülmektedir.

Yeni liberal politikalar, devletin ekonomideki etkinliğini azaltmayı, karar alma düzeneğini piyasa güçlerine devretmeyi ön gören, devleti ise bu noktada yalnızca gözetici konumda tanımlayan bir anlayış sunmaktadır. Bu bağlamda, ekonomi üzerindeki korumacı politikaların bertaraf edilmesini, ulusal ekonomilerin uluslararası şirketlerin etkinliğine tamamen açılmasını, sermayenin akışkanlığını engelleyen sınırlamaların ortadan kaldırılmasını amaçlayan bu politikalar, yeni bir yönetimsel yapılanmaya gitmeyi öngörmektedir.

Öngörülen yeni yönetimsel model, özellikle 1990'lı yıllarla beraber sıkça dile getirilen yönetim modelidir. Yönetişim, siyasi karar alma düzeneğine yeni aktörlerin katılmasını öngören ve daha demokratik ve katılımcı bir yönetim düzeneğini oluşturma iddiasında olan bir yönetimsel modeldir. Savunucuları tarafından katılımcı demokrasinin bir gereği olarak kabul edilen yönetim modeli, karar alma sürecine farklı toplumsal kesimleri de katma aracı olarak sunulmaktadır.

Yönetişim modelinde devletin rolü, hizmet sunumuna katılan kamu, özel, gönüllü kuruluşlar adı da verilen hükümet dışı örgütlenmeler ve özerk kamu kuruluşlarından oluşan çoklu yapıyı eşgüdümlemek olarak sınırlandırılır.

Ancak yönetim modelinin toplum kesimlerinin tamamını kucaklar biçimde örgütleme yerine yabancı ve yerli sermaye sahipleriyle sınırlandırılmış olduğu görülmektedir. Çünkü toplumsal örgütlenme düzeyinin düşük olması ve mevcut sivil örgütlenmelerinin baskı gücü oluşturmaktan uzak olması sivil toplum kuruluşlarını bu sürecin dışında tutmaktadır. Kaldı ki toplum yaşamında etkin konumda olan sivil toplum kuruluşlarının da sermaye kesiminin desteklediği ve gözetimi altında tuttuğu bir gerçektir.

Yönetişim modeli, karar alma süreçlerine yeni aktörleri katarken yönetim yapılanması içinde yer alan kurum ve kuruluşların yapısı ve işleyişini de yeniden yapılandırmayı öngörür. Mevcut kuruluşların örgütsel yapılarını yetki ve görevlerini yeniden tanımlarken bazen bazı kurum ve kuruluşların tasfiye edilmesini, bazen de yeni kurumsal örgütler oluşturulmasını zorunlu sayar.

Oluşturulan yeni yönetimsel örgütlerden biri olan Bağımsız Yönetimsel Kurullar, bu sürecin bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Genel yönetim dizgesi içerisinde yer alan, ancak diğer kurum ve kuruluşlardan farklı niteliklere sahip, son derece geniş kamusal yetkiler kullanan ve eylem ve işlemlerine karşı etkin denetimin yapılamadığı bir yapı olarak bu kurullar, yönetim modelinin uygulanabilirliği açısından ideal bir yapı olarak görünmektedir.

Bu nedenle uluslararası finans kuruluşları, az gelişmiş ülkelere kullandırdıkları krediler için ön koşul olarak bu tür kurulların kurulmasını öngörmektedir. Yapılan “stand-by” anlaşmaları ve hazırlanan niyet mektupları incelendiğinde, bu konuya ne kadar önem verildiği görülecektir.

Böylece oluşturulan yeni yapılanmada ulusal ekonominin söz hakkı sınırlanmakta ve ulusaşırı şirketler ile diğer örgütler, karar alma sürecinde önemli ölçüde söz sahibi olmaktadır. Bu durum, ekonomi üzerinde söz sahibi olan tüm ulusal unsurları devre dışı bırakan bir yapı arz etmektedir.

Yönetim dizgesi içerisinde yer almasına karşın bu yapılanmadan farklı bir konuma yükseltilen bu Kurullar, yetki ve görev olarak dev yönetim birimleri haline geldikleri gibi kendi görev alanları içindeki kesimlerden kaynak edinerek oldukça güç kazanmaktadırlar.

Sahip oldukları yetkilerle görev alanları içindeki kesimlerde de etkin bir konuma yükselen bu Kurullar, bu kesimlerde belirleyici ve yön verici konumdadır. Sahip oldukları yaptırım yetkileri ile istedikleri kurumu çökertecek kadar para cezası uygulayabilmekte, ekonomik kesim içi rekabeti bozucu düzenlemeler yaparak piyasa içi kaynak aktarımının yönünü değiştirebilmektedirler.

Yasama, yürütme ve yargı organlarından aktarılan yetkileri tek elde toplayan bu kurullar, o kesimin belirleyicisi konumuna gelerek, kimin pastadan ne kadar pay alacağını –ya da alamayacağını- belirleyebilecek yetkilere sahip olmaktadır. Örneğin, ilgili kesimde etkinlik gösteren bir kuruluşun

etkinliklerinden zarar görenlerin kurula başvurması halinde gerekli önlemleri almakla yükümlü olan kurul, önündeki dosyayı bekleterek söz konusu firmanın etkinliğine devam etmesini sağlayabilir. Bu uygulama karşısında, herhangi bir denetimin yükünü de üzerinde hissetmeyen kurul, yıllarca bu haksız uygulamayı sürdürebilmektedir.

Bu ve bunun gibi pek çok konuda aşırı yetki kullanım hakkına sahip olan örgütler, ulusal ekonominin çökmesine gidecek bir sürecin başlamasına da zemin hazırlamaktadırlar. Bu kurullaşma süreci aslında bir kuralsızlaşma ve işlevsizleştirme süreci olarak değerlendirilmelidir. Asli görevi belli alanlarda düzenleme yapmak olan kurullar, mevcut düzeni dış güçler lehine bozma işlevi görmektedirler.

Türkiye’de bu neo-liberal dönüşüm sürecinin miladı, 12 Eylül 1980 yılındaki askeri müdahalenin ardından yaşanan ara dönemden sonra yapılan ilk genel seçimler olmuştur. Bu seçimin galibi, daha önce 24 Ocak kararlarının hazırlanmasında başrol oynayan Turgut Özal’ın kurduğu ANAP’tır. Özal, iktidara gelir gelmez neo-liberal dönüşümü başlatmıştır. Türkiye’nin sosyal devlet modelinden uzaklaşıp liberal devlet anlayışına yaklaştırıldığı bu dönemde bir yandan özelleştirme yoluyla devletin ekonomik yaşamdaki etkinliğinin azaltılması sağlanmaya çalışılmış bir yandan sosyal politikalarda köklü bir değişim süreci yaşanmaya başlanmıştır.

Özellikle çalışan kesimin sahip olduğu sendikal ve özlük haklarına yeni düzenlemeler getirilmiş, emeklilik, ücret politikası, istihdam konularında sosyal anlamada gerilemeler ilk olarak bu dönemde yapılan düzenlemelerle sağlanmıştır. Bu dönemde kredi kullanımının ve dolayısıyla borç stokunun artması, beraberinde dış müdahalelerin baskı ve telkinlerin de artması sonucunu doğurmuştur.

Bu dönemin ardından gelen yeni iktidarların bu neo-liberal dönüşüm sürecinin yönünü değiştirecek ya da engelleyecek herhangi bir politika yürüttüklerini söylemek zordur. Bir başka ifade ile bu süreç, devam eden dönemlerde de aşağı yukarı değişikliğe uğramadan sürdürülmüştür.

Bu dönüşüm sürecinin en önemli özelliği, küreselleşmeye koşut olarak küresel sömürü düzeninin yerleştiği ve bir anlamda kurumsallaştığı bir dönemi ifade etmesidir. Tüm dünyada esen neo-liberal rüzgâr, Türkiye’yi de önemli ölçüde etkisi

altına almıştır. Bu dönüşüm, gerek içindeki politikacılar eliyle gerekse dışarıdan gelen yönlendirme ve baskılarla yürütülmektedir.

Türkiye’de Dünya Bankası ve IMF fonlarından kullanılan krediler bir yandan borç yükünü arttırmakta ve ülkeyi borç sarmalına almaktayken bir yandan da bu kredilerin kullanılması belli koşullara bağlanmaktadır. Bu koşullar tamamen ülkenin ekonomik ve sosyal yapısına doğrudan etki eden niteliktedir. Her biri ayrı bir çalışmanın konusu olabilecek düzeyde olan bu açılımlar, ana hatları ile küresel dünya ile uyum sağlanması adına yeni yapısal ve yasal düzenlemelerin yapılması, yeni kurumsal yapılanmalara gidilmesi, sosyal politikaların yeniden düzenlenmesi, özelleştirme uygulamalarına hız verilmesi, kamu yönetimi alanında reform nitelikli düzenlemelerin yapılması vb. şeklinde kendini göstermektedir.

Hem iç hem de dış dinamiklerin birlikte hareket etmesiyle yürütülen bu süreç, 1990’lı yıllarla birlikte yönetim yapılanmasında yeni bir modeli öngörmüştür. Yukarıda da ifade edildiği gibi yönetim adı verilen bu model, karar alma düzeneğinin aktörlerini yeniden tanımlamakta, mevcut kurum ve kuruluşların yapısında değişiklikler yapılmasını öngörmekte, kimi kurum ve kuruluşları tasfiye etmekte, bazı kurum ve kuruluşların da oluşturulmasını öngörmektedir.

Yönetişim modelinin öngördüğü yeni yönetsel yapıların en önemlisi, Düzenleyici Kurullar, Üst Kurullar ya da Bağımsız Yönetsel Kurullar olarak adlandırılan kurumlardır. Mali kesimden enerji kesimine, tarım kesiminden iletişim kesimine kadar pek çok alanda örgütlenmiş bulunan bu yapılar, yaklaşık olarak Türkiye ekonomisinin %60’ını oluşturan bir alanda etkinlikte bulunmaktadır. Özellikle özelleştirme sonrası, özelleştirme yapılan kesimde ortaya çıkan gözetim ve denetim işlevini yerine getirmek üzere kurulduğu iddia edilen bu kurumsal yapıların sayısı bugün itibarı ile ondur.

Gerek sahip oldukları yetki ve görevler gerekse kuruluş gerekçeleri ve oluşum biçimleri açısından tartışma konusu olan bu tip örgütlenmeler, ulusal karar alma düzeneğinin içinde yer almakta ve bu süreçte önemli bir etki alanına sahip bulunmaktadır. Türkiye’nin küresel birikim dizgesine eklenmesi sürecinin anahtarı konumunda olan bu kurullar, ekonomik liberalizasyon sürecinin de en önemli aygıtlarından biridir.

Üzerlerinde tanımlanmış etkin bir denetim düzeneğinin olmadığı, yetki, görev ve sorumlulukları bakımından dev örgütler haline gelen ve son derece geniş bir alanda etkinlik gösteren bu kurulların sayıları gün geçtikçe artmaktadır. Eylem ve işlemleri açısından ekonomik yapılanmada son derece etkin konumda olan bu kurullar, neo-liberal dönüşümün ekonomik kesimler (sektörler) alanındaki motoru olarak değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak, Bağımsız Yönetimsel Kurullar, liberal politikaların bir sonucu olarak yönetimsel yapılanma içerisinde tanımlanan, devletin ekonomideki karar hakkını sınırlayan, devletin içinde ve devletten bağımsız, başına buyruk ve denetimsiz birer yönetimsel örgüt olarak işlev görmektedirler. Çalışmamızda doğruluğunu sınavığımız ilk denence, neo-liberalizmin dünya genelinde olduğu gibi ülkemizde de kamu yönetimini küresel güçlerin gereksinimleri doğrultusunda dönüştürmesidir. Çalışmamızda elde ettiğimiz bulgular bu denencemizi doğrular niteliktedir. Yukarıda özetlemeye çalıştığımız gibi neo-liberalizm, ülkelerin (ve dolayısıyla ülkemizin) yönetimsel yapılanmasını, küresel güç odaklarının beklentileri ve istekleri doğrultusunda, dönüştürmektedir.

Doğruluğunu sınavığımız ikinci denencemiz, Türkiye’de kamu yönetiminin liberalizasyonu sürecinin temel motoru olan yönetim ilkesinin uygulanmasının en önemli sonucu Bağımsız Yönetimsel Kurulların oluşturulması ve oluşturulan bu kurulların ulusal karar alma düzeneklerini devre dışı bırakarak ulusal ekonomileri küresel güçlerin çıkarlarına uygun olarak yeniden düzenlemesidir.

Gerçektende çalışmamızda elde ettiğimiz bulgular, ikinci denencemizin de doğruluğunu destekler niteliktedir. Bağımsız Yönetimsel Kurullar, yukarıda da özetlendiği gibi, kendilerine devredilen ve aslen hükümete ve yönetimsel yargıya ait olması gereken üst düzey yetkilerle donatılmışlardır. Bu yetkilerini kullanırken herhangi bir işlevsel denetime de uğramamaktadırlar.

Bu şekilde üst düzey yetkileri bünyesinde toplayıp etkin bir denetime de uğramadan eylem ve işlemde bulunan bu kurullar, ulusal karar alma düzeneğini devre dışı bırakarak ulusal ekonomileri küresel sermayenin çıkarları doğrultusunda yeniden düzenleyen bir yapıya sahiptirler.

Bu yapıları ile ulusal ekonomilere, faydadan çok zarar getirdikleri, ulusal ekonomileri talana açan bir yapı arz ettikleri açıkça görülmektedir. Bu durumun önüne geçilmesi ulusal ekonomilerin korunması açısından zorunlu görülmektedir. Yapılması gereken, liberal politikaların bir sonucu olarak ortaya çıkan yönetim modelinin öngördüğü kurul tipi örgütlenme uygulamasına son verilmesidir.

Bundan daha önemlisi, liberal politikaların uygulanmasının durdurulması ve yeniden sosyal devlet modeline dönülmesi gerekmektedir. Liberalizm, ülkeleri küresel sermayenin çıkarları doğrultusunda yeniden yapılandırmakta ve küresel sömürü düzeninin kurulmasında devlete yeni görevler tanımlamaktadır. Toplumsal sınıflar arasında sermaye sınıfını ayrıcalıklı bir konuma oturtup, diğer toplumsal sınıfları bu sürecin dışına iten liberalizm, tek egemen güç olarak yerli ve yabancı sermaye sahiplerini kabul etmektedir.

Sosyal devletin toplumun tüm kesimlerini kucaklayan ve toplumsal adalet ilkesini ön planda tutan yapısının aksine liberalizm, toplumsal sınıflar arasındaki farkı sermaye sınıfı lehine derinleştirmektedir. Devleti de bu sürecin motoru olarak görmekte ve devlet yapılanmasını buna göre dönüştürmektedir. Bağımsız Yönetimsel Kurullar da bu dönüşüm sürecinin bir sonucudur.

Liberalizmin kamu yönetimini dönüştürme etkisini Bağımsız Yönetimsel Kurullar üzerinden tartıştığımız bu çalışma, devlet yönetimi ve devlet yapılanmasının liberalizasyonu sürecinin yalnızca bir ayağını oluşturan 'yönetişim' modelini ve bu modelin sonucu olarak oluşturulan yönetimsel yapılanmayı ele almaktadır.

Oysaki liberalizasyon süreci bununla da sınırlı kalmamakta, sosyal, kültürel, ekonomik, siyasal alanda çok yönlü olarak işletilmektedir. Ve her biri ayrı ayrı tez konusu olabilecek nitelikte etkin sonuçlar doğurmaktadır. Bu çalışmada liberalizasyon süreci, üst kurul tipi örgütlenme üzerinden incelemiştir. Liberalizasyon sürecinin diğer boyutları, bu çalışmanın sınırlarının çok ötesindedir.

Bununla birlikte çalışmamızda ayrıntılı olarak incelemeye çalıştığımız Düzenleyici Kurullar konusu, gerek kurulların yapısı ve işleyişleri açısından gerekse yetki ve görevleri açısından sürekli yenilenen ve gelişen bir konu olduğundan takip edilmesi güç bir konu olarak değerlendirilmektedir. Bu tip örgütlenmeler Kamu Yönetimi yapılanmasına yeni eklenmiş örgütlenmeler olduğundan gerek yasal düzenlemeler açısından gerek işlevsellik açısından sürekli değişime uğramaktadırlar.

Bu nedenle, bu konu hakkında araştırma yapacak olanların bu değişimleri günü gününe izlemeleri ve araştırmalarına bu güncellemeleri yansıtmaları gerekmektedir.

Bu çalışma, liberalizmin yönetim yapılanmasına etkilerine önemli bir örnek oluşturan düzenleyici kurullar üzerinden bir değerlendirme yapmaktadır. Ancak gerek bu konuda, gerekse liberalizmin kamu yönetimini dönüştürmesi konusunda söylenecek çok şey olduğu ortadadır. Yaşayan bir süreç olarak liberalizasyon süreci her alanda ve her biçimde yoluna devam etmektedir.

KAYNAKÇA

AKINCI, Müslüm, (1999), **Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman**, Ankara: Beta Yayınları.

ALTUNDIŞ, Mehmet, (2003), “Bağımsız İdari Otoritelerin Türk Hukukunda Ortaya Çıkardığı Sorunlar ve Türk Hukukuna Etkileri”, http://www.danistay.gov.tr/makale_mehmet_altundis113.htm İndirilme Tarihi: 15.02.2007.

ALKAN, Haluk, (2005), “Türk İşadamları ve Liberal Düşünce”, Murat Yılmaz (ed), **Modern Türkiye’de Siyasi Düşünce Cilt 7 Liberalizm**, İstanbul: İletişim Yayınları, ss.356–361.

ARSLAN, Zühtü, (2005), “Türkiye’de Liberal Düşüncenin Önündeki Engeller”, Murat Yılmaz (ed), (2005), **Modern Türkiye’de Siyasi Düşünce Cilt 7 Liberalizm**, İstanbul: İletişim Yayınları ss.232–236.

ARSLAN, Zühtü, (2005), “Türkiye’de Anayasacılık Hareketleri ve Liberalizm”, Murat Yılmaz (ed), (2005), **Modern Türkiye’de Siyasi Düşünce Cilt 7 Liberalizm**, İstanbul: İletişim Yayınları, ss.272–276.

ASLANER, Abdullah, (2006), “Kamu İdaresinde Yeniden Yapılanma Çalışmaları”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı:453, Ankara: İçişleri Bakanlığı Yayını, s.47–67.

AYBAY, Rona, (1999), “Uygurlık Tarihi”, Server Tanili, (1999), **Sanayi Derimi Niçin Önce İngiltere’de Olmuştur?**, İstanbul: Adam Yayınları, ss.23-25.

AYDOĞAN, Metin, (2004), **Yeni Dünya Düzeni Kemalizm ve Türkiye 20. Yüzyılın Sorgulanması**, İzmir: Umay Yayınları.

AYSAN, Mustafa (2002), “Özerklik”, **Radikal**, (2002, 10 Nisan)

Bağımsız İdari Otoritelerin Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Tasarısı Taslağı, http://www.alomaliye.com/bagimsiz_idari_otoriteler.htm, İndirilme Tarihi: 03.01.2007.

“Bakanlık Kadrolarını Daha Cazip Bulan Personel, Üniversite Hastanelerinden İstifa Ediyor”, (2007), <http://www.medimagazin.com.tr/mm-bakanlik-kadrolarini-daha-cazip-bulan-personel-universite-hastanelerinden-istifa-ediyor-h-45614.html>, İndirilme Tarihi: 03.07.07

BAYRAMOĞLU, Sonay, (2005), **Yönetişim Zihniyeti Türkiye’de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü**, İstanbul: İletişim Yayınevi.

BAYRAMOĞLU, Sonay, (2000), “Küreselleşmenin Yeni Siyasal İktidar Modeli: Yönetişim”, **Praksis**, Sayı: 7, ss. 85–116.

- BAECHER, Jean, (Çev: Mehmet Ali Kılıçbay), (1986), **Kapitalizmin Kökenleri**, Ankara: İmge Kitabevi.
- BORA, Tanıl, (2005), “Turgut Özal”, Murat Yılmaz (ed), (2005), **Modern Türkiye’de Siyasi Düşünce Cilt 7 Liberalizm**, İstanbul: İletişim Yayınları ss.589–592.
- ÇAHA, Ömer, (1999), **Sivil Toplum Aydınlar ve Demokrasi**, İstanbul: İz Yayıncılık.
- ÇAVDAR, Tefik, (1992), **Türkiye’de Liberalizm (1860–1990)**, Ankara. İmge Kitabevi.
- DEMARIGNY, F. (1996), “Independent Administrative Authorities in France and The case of The French Council for Competition”, G. Majone (der.), **Regulating Europe**, , New York, ss. 157–179,
- DIKONOF, İgor M, (Çev. Mete Tunçay), (2004), **Tarihin Yörüngeleri**, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- DOĞAN, Yalçın, (1980), “Sevr’e Dönüş”, **Cumhuriyet**, (1980, 4 Şubat).
- DURAN, Lütfü, (1997), “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:30, Sayı:1, ss.1–3, Ankara: TODAİE Yay.
- ENGELS, Friedrich, (Çev. Kenan Somer), (1992), **Ailenin, Özel Mülkiyetin ve Devletin Kökeni**, Ankara: Sol Yayınları.
- ERDOĞAN, Mustafa, (1998), **Liberal Toplum Liberal Siyaset**, Ankara: Siyasal Kitabevi.
- ERDOĞAN, Mustafa, (2005), “Liberalizm ve Türkiye’deki Serüveni”, Murat Yılmaz (ed), (2005), **Modern Türkiye’de Siyasi Düşünce Cilt 7 Liberalizm**, İstanbul: İletişim Yayınları, s.23–40.
- EROĞUL, Cem (2002), **Devlet Nedir?**, Ankara: İmge Kitabevi.
- EROL, Mesut, (2003) ,**Doğal Tekellerin Düzenlenmesi ve Telekomünikasyon Sektöründe Düzenleyici Kurum**, DPT Uzmanlık Tezleri, Ankara: Yayın No: DPT: 2680.
- FRIEDMAN, M. (Çev. Doğan Erberk ve Nilgün Himmetoğlu), (1988), **Kapitalizm ve Özgürlük**, İstanbul: Altın Kitaplar Matbaası.
- FROMM, E. (Çev. Necla Arat), (1998), **Yeni Bir İnsan Yeni Bir Toplum**, İstanbul: Say Yayınları.

- FUKUYAMA, F., (1999), **Tarihin Sonu ve Son İnsan**, İstanbul: Gün Yayıncılık.
- GÖZLER, Kemal, (2003), **İdare Hukuku Cilt: 1**, Bursa: Ekin Yayınları.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, (2000), **Yönetim Hukuku**, Ankara: Turhan Yayınları.
- GÖZÜBÜYÜK, Ş. ve T. Akıllıoğlu, (1993), **Yönetim Hukuku**, Ankara: Turhan Yayınları.
- GÜL, Songül Sallan, (2006), **Sosyal Devlet Bitti Yaşamın Piyasa!**, Ankara: Ebabil Yayıncılık.
- GÜLER, Birgül Ayman, (2005), **Devlette Reform Yazıları**, Ankara: Paragraf Yayınları.
- GÜLER, Birgül Ayman, (1996), **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi: Yapısal Uyarılama Politikaları 1980–1995**, Ankara: TODAİE.
- GÜNDAY, Metin, (1997), **İdare Hukuku**, Ankara: İmaj Yayınları.
- GÜZELSARI, Selime, (2003), “Neo-Liberal Politikalar ve Yönetişim Modeli”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:36, Sayı:2, Ankara: TODAİE Yayınları, ss.17–34.
- HALL John A., Ikenberry John G. (Çev. İsmail Çekem), (2005), **Devlet**, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- KABAALIOĞLU, H. A. (1983), **Türkiye'nin İdari Teşkilatı**, İstanbul: Kazancı Hukuk Yayınları.
- KARACAN, Ali İhsan, (2002), **Özerk Kurumlar Üzerine Denemeler**, İstanbul: Creative Yayıncılık.
- KESTANE, Doğan. (2002), **Kamu Kesiminde İdari Kuruluşların Genel Görünümü ve İdari Yapıda Yeni Organizasyonlar Olarak Bağımsız İdari Otoriteler (Üst Kurullar)**, Ankara: Maliye Bakanlığı Uzmanlık Tezi.
- KEYMAN, F. (1998), “Globalleşme ve Öteki Sorunu: Postmodernizm, Feminizm, Oryantalizm”, E. Fuat Keyman ve Ali Yaşar Sarıbay (der), **Küreselleşme, Sivil Toplum ve İslam**, Ankara: Vadi Yay.
- KILIÇBAY, Ahmet, (1999), **Türk Ekonomisi**, İstanbul: Bilim Teknik Yayınevi.
- LANDE, S.David, (Çev: Süleyman E. Gündüz), (1998), **Kapitalizmin Doğuşu**, İstanbul: İnsan Yayınları

- MAJONE, G. (1996), "Introduction", **Regulating Europe**, New York, pp. 3–5.
- MORGAN, Lewis H., (Çev. Ünsal Oskay), (1994), **Eski Toplum Cilt:1**, İstanbul: Payel Yayınları.
- "Olumlu Bir Sürece Girdik", (2001, Kasım 26), **Radikal** Gazetesi.
- ONGUN, Tuba, (1998), "Ekonomik Kronoloji", Ahmet Şahinöz (ed), (1998), **Türkiye Ekonomisi Sektörel Analiz**, Ankara: Turhan Kitabevi, 1. Baskı, s.481–487.
- ORAN, Baskın, (2001), **Küreselleşme ve Azınlıklar**, Ankara: İmaj Yayınları.
- OYAN, Oğuz, [2004], "Üst Kurullar Kimin İçin Önemli", **İnadına**, Sayı:1, 7 Mart 2005, <http://www.inadina.com/inadeski/sayi1/oguzoyan.htm> ,İndirilme Tarihi: 07.03.2007.
- ÖLMEZOĞULLARI, Nalân, (1999), **Ekonomik Sistemler ve Küreselleşen Kapitalizm**, Bursa: Ezgi Kitabevi.
- ÖZTÜRK, Ebru, (2003), **Türk İdare Sisteminde Rekabet Kurumu'nun Yeri ve Diğer Bağımsız İdari Otoritelerle Karşılaştırılması**, Ankara: Rekabet Kurumu Yayınları.
- ÖZDAĞ, Mehmet Savaş, (2002), **Özerk Kurullar**, Ankara: Avrasya-Bir Vakfı, Avrasya Stratejik Araştırmalar Merkezi.
- ÖZDEK, Yasemin, (1999), "Globalizmin İdeolojik Hegemonyası: Yanılsamalar", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:32, Sayı:3,Ankara:TODAİE Yayınları, ss.25-47.
- Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, (2007), "**Türkiye'de Özelleştirme**" [Özel Dosya], http://www.oib.gov.tr/program/turkiyede_ozellestirme.htm , İndirilme Tarihi:23 Şubat 2007,
- PAULIAT, H. (çev. Mahmut Göçer), (1998), "Karşılaştırmalı Hukukta Bağımsız İdari Otoriteler", İ. Kaboğlu (der.), **Bağımsız İdari Otoriteler**, Alkım Yayınları, ss. 6–10.
- SALMAN, Emine Banu, (2000), "Türkiye Kurullara Teslim", **Ekonom**, (2004, Nisan 25), Sayı: 15, İstanbul.
- SARIBAY, Ali Yaşar, (1998), "Küreselleşme, Postmodern Uluslaşma ve İslam", E. Fuat Keyman ve Ali Yaşar Sarıbay (der), **Küreselleşme Sivil Toplum ve İslam**, (Ankara: Vadi Yayınları, 1998), ss. 14–33.

- SARICA, Murat, (1996), **100 Soruda Siyasi Düşünce Tarihi**, İstanbul: Gerçek Yayınevi.
- SELÇUK, Sami, (1999), “Özgür Yaşam Biçimi: Erkinlik”, **Yeni Türkiye Dergisi Liberalizm Özel Sayısı**, Sayı:25, ss.16–23.
- SEZEN, Seriya, (2003), **Türk Kamu Yönetiminde Kurullar Geleneksel Yapılanmadan Kopuş**, Ankara: TODAİE Yayınları.
- SMITH, Adam, (Çev. Ayşe Yunus ve Mehmet Bakırcı), (1997), **Ulusların Zenginliği**, İstanbul: Alan Yayıncılık.
- ŞAYLAN, Gencay, (2003), **Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi**, Ankara: İmge Kitabevi.
- ŞENEL, Alâeddin, (1999), **Siyasal Düşünceler Tarihi Tarihöncesinde İlkçağda Ortaçağda ve Yeniçağda Toplum ve Siyasal Düşünüş**, Ankara: İmge Kitabevi.
- ŞENEL, Alâeddin, (2006), **Kemirgenlerden Sömürgenlere İnsanlık Tarihi**, Ankara: İmge Kitabevi.
- ŞENGÜL, H.T. (1999), “Yerel Yönetim Kuramları: Yönetimden Yönetişime”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt:8, Sayı:3, Ankara: TODAİE, ss. 3–19
- TAN, Turgut, (2002), “Bağımsız İdari Otoriteler”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 35 Sayı: 2, Ankara: TODAİE Yayını, ss.11–37.
- TAN, Turgut, (1996), “Bağımsız İdari Otorite Olarak Sermaye Piyasası Kurulu”, **Prof. Dr. İsmail Türk’e Armağan**, SPK yayını, ss. 3–15.
- TANİLLİ, Server, (1999), **Uygarlık Tarihi**, İstanbul: Adam Yayınları.
- TOKGÖZ, Erdiç, (1998), “Türkiye İktisadi Gelişme Tarihinin Ana Çizgileri”, Ahmet Şahinöz (ed), **Türkiye Ekonomisi Sektörel Analiz**, Ankara: Turhan Kitabevi, 1. Baskı, s.1–41.
- Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği, (2003, Mart 25), “Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması”, Ankara, <http://www.tusiad.org/haberler/basın/duyuru>no:302.pdf, İndirilme Tarihi: 25 Ağustos 2004,
- ULUSOY, Ali, (2003), **Bağımsız İdari Otoriteler**, Ankara: Turhan Kitabevi.
- ÜSTÜNEL, Besim, (1994), **Ekonominin Temelleri**, İstanbul: Alfa Yayınları.
- YAYLA, A, (1992), **Liberalizm**, Ankara. Liberte Yayınları.

YAYLA, A, (1993), **Özgürlük Yolu, Hayek'in Sosyal Teorisi**, Ankara Liberte Yayınları.

ZUBRİTSKİ Y., D. Mitropolski, V. Kerov., (Çev. Sevim Belli), (1995), **Kapitalist Toplum**, Ankara: Sol Yayınları.

ZUBRİTSKİ Y, D. Mitropolski, V. Kerov, (Çev. Sevim Belli), (2002), **İlkel Köleci ve Feodal Toplum Kapitalist Öncesi Biçimler**, Ankara: Sol Yayınları.

2499 Sayılı **Sermaye Piyasası Yasası**, RG:30.07.1981 /17416.

3984 Sayılı **Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Yasa**, RG: 20.04.1994/21911.

4054 Sayılı **Rekabetin Korunması Hakkında Yasa**, RG:13.12.1994/22140.

4389 sayılı **Bankalar Yasası**, RG: 23.06.1999/ 23734.

4502 Sayılı **Telgraf ve Telefon Yasası**, RG:29.01.2000 / 23948.

4634 Sayılı **Şeker Yasası**, RG: 19.04.2001 /24378.

4646 Sayılı **Elektrik Piyasası Yasasında Değişiklik Yapılması ve Doğalgaz Piyasası Hakkında Yasa**, RG: 02.05.2001 / 24390.

4733 Sayılı **Tütün Yasası**, RG:09.01.2002/ 24648.

4734 Sayılı **Kamu İhale Yasası**, RG: 22.01.2002/ 24648.