

# “Düzenleyici Devlet” Düzenlenirken: OECD Türkiye Raporu Üzerine Eleştirel Bir Çözümleme

Sonay Bayramoğlu

**D**ünya Bankası'nın özelleştirme ve yönetim programı, Dünya Ticaret Örgütü'nün kapalı kapılar ardında kural tanımayan ticaret için aldığı kararlar, Uluslararası Para Fonunun hiç bitmeyen borçları tahsil etmek için düzenlediği *stand-by* anlaşmaları ve niyet mektupları, siyasal yaşamımızın bir parçası haline geldi. Bu listeye şimdilerde bir kavram daha ekleniyor: “düzenleyici reformlar”. Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Teşkilatı'nın (OECD<sup>1</sup>) 1997'de kabul etmiş olduğu “düzenleyici reform programı” çerçevesinde sıklıkla kullanılmaya başlanan bu kavram esas olarak “düzenleyici devlet” adı verilen yeni bir devlet yapılanmasını inşa etme sürecini kapsıyor. Elinizdeki yazı, Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Teşkilatı'nın 2002 yılında Türkiye için hazırlamış olduğu *Türkiye'de Düzenleyici Reformlar* raporunu “düzenleyici devlet” anlayışını da göz önüne alarak çözümlemeyi amaçlıyor.

OECD'nin “düzenleyici reform programı” kapsamında hazırlanan “Türkiye'de Düzenleyici Reformlar” raporu iki açıdan önemli görünmektedir: OECD'nin benimsediği küresel kapitalizmin gerektirdiği devlet ve toplum biçimi hakkında önemli ipuçları içermesi, Türkiye gibi zengin olmayan bir ülkenin bu sürece eklenirken yapması gereken yapısal değişimleri göstermesi. Ancak bu yol *başka yolu yok* anlayışıyla çizilmiştir. OECD'nin öngördüğü devlet biçimi, yine aynı örgütün 1997 yılında kabul edilen “düzenleyici reform programı” kapsamında anlaşılabilir (bkz. OECD, 2002a). Nitekim *Türkiye'de Düzenleyici Reformlar* raporu (OECD, 2002b), bu program çerçevesinde hazırlanmıştır.<sup>2</sup>

Son yıllarda sık sık ve çok sayıda yeni kavramlar ortaya atı-

1 Organisation for Economic Co-operation and Development

2 OECD, 1998 yılında “düzenleyici reform programı gönüllü ülke incelemeleri” uygulamasına başlamıştır. Uygulamaya göre, istekte bulunan ülkelerin “düzenleyici reformları”nın analizi yapılmakta ve “düzenleyici reform” programı doğrultusunda uygun politikalar geliştirilmektedir (OECD, 2002b).

- 3 OECD'nin kuruluş anlaşması için bkz. [www.oecd.org](http://www.oecd.org). OECD 14 Aralık 1960'da Paris'te kurulan, resmi olarak 31 Eylül 1961'de faaliyet geçen uluslararası bir örgüttür.
- 4 Mevzuata göre Konseyin daveti ile, üye olmayan oluşumlar—çok uluslu şirketler, meslek örgütleri ve sivil toplum örgütleri—gözlemci olarak katılabilir ve aynı zamanda OECD'de çalışmalar yürütebilirler (Efrain, 2000: 335).
- 5 BIAC'ın OECD içerisindeki konumu için bkz. Efrain (2000: 335).
- 6 Küreselleşme analizinin yer aldığı eser: OECD, 1996, *Globalisation: What Challenges and Opportunities for Governments?*, Paris:OECD.

lıyor ya da bildik kavramlar çok farklı bir içerikle güncelleniyor. Bunlardan biri de “düzenleme” kavramı. Bir yandan çok tanıdık bir kavram gibi ama aynı zamanda tamamen yeni bir içeriğe de sahip. Bir yandan bir konuyla ilgili bir mevzuatı akla getiriyor, diğer yandan ise devletin herhangi bir alandaki müdahalesini. Son gelişmeler dikkate alındığında ise, Türkiye’de de örnekleri bulunan stratejik sektörlerde ve alanlarda oluşturulan ve daha çok “üst kurullar” olarak adlandırılan, yeni tip bağımsız kamu kurumları ve bu kurumların yaptıkları düzenlemeleri akla getiriyor.

“Düzenleme” gibi “düzenleyici reform” programı da böyle bir anlama mı sahip? Bu sorunun yanıtını vermeden önce yakın zamanlarda hazırlanan raporu ele almak yararlı olur. Ancak, hazırlanan raporun da bir geri planı bulunuyor. Bu nedenle, Rapor da kısmi olarak görülen bu programın hangi bütünsel yaklaşımın parçası ya da sonucu olduğunu izleyebilmek için, OECD'nin benimsediği “düzenleyici devlet” anlayışına biraz daha yakından bakmak gerekiyor. Dolayısıyla öncelikle OECD'nin düzenleyici devlet yaklaşımı kısaca ele alınacak, daha sonra ise Türkiye için hazırlanan raporun çözümlenmesine geçilecektir. Yazı esas olarak OECD'nin Türkiye için hazırlanmış olduğu rapora odaklanacaktır.

### OECD ve Düzenleyici Reform Programı

“Düzenleyici Reform Programı”nı yürüten OECD, iktisadi alanlarda çalışmalarıyla ve istatistikleriyle ün yapan uluslararası bir kuruluştur.<sup>3</sup> Üyeleri devletler olmakla birlikte, devlet dışı aktörlere de katılım imkânı sağlanmaktadır.<sup>4</sup> OECD içerisinde devlet dışı aktörler olarak iki örgüt bulunmaktadır. 1) Ticaret ve Sanayi Danışma Komitesi (BIAC)<sup>5</sup>, 2) üye ülkelerdeki sendika birliklerini temsilen, Sendikalar Birliği Danışma Komitesi (TU-AC) (Efrain, 2000: 335; DTM, 2003).

OECD, iktisadi alanlarda faaliyet gösteren diğer uluslararası örgütlerden farklı olarak, daha çok stratejik yönelimleri ortaya koyan bir *think tank* kuruluşu gibi faaliyet göstermektedir. Bu etkinliği bir devletlerarası kuruluş olarak gerçekleştiriyor olması, üye ülkelerin kendi ulusal politikalarını küresel piyasalarla uyumlaştırabilmeleri için büyük önem taşıyan, istatistik ve ekonomik veri tabanı sağlamasını da olanaklı kılmaktadır.

OECD 1996 yılında yapısında ve görevlerinde bir takım değişikliklere gitmiş; bu değişim sayesinde OECD, iktisadi olmayan alanlarda da çalışma grupları kurmaya başlamıştır. Bununla birlikte, yine 1996 yılında yapılan *küreselleşme analizi*<sup>6</sup> (OECD,

1996) yeni dünya düzeni içinde OECD'nin kendi yerini yeniden tanımlama çabası olarak görülebilir. Bu çabanın en somut ve etkili aracı 1997 yılında kabul edilen “OECD Düzenleyici Reform Programı”dır.

“Düzenleyici Reform Programı”, devletin dönüşümü anlayışı içinde ağırlıklı olarak kamu yönetimi alanında yürütülmektedir. Kamu yönetimi, OECD'nin ilgisine 1990'larda girmesine rağmen kısa sürede bu yöndeki çalışmalar ağırlık kazanmaya başlamıştır.<sup>7</sup> Programın dayanağını 1997 yılında kabul edilen *Düzenleyici Reformlar Üzerine OECD Raporu* oluşturur. Süreci hazırlayan aşamalardan biri, 1995 yılında OECD Bakanlar Konseyi'nin aldığı “İdari Düzenlemelerin Kalitesinin Geliştirilmesi için Tavsiye Kararı”dır. Bu adımı daha sonra 1996 yılındaki açılım izlemiştir (Efraim, 2000: 334).

*Düzenleyici Reformlar Üzerine OECD Raporu* (bundan sonra 1997 OECD Raporu olarak anılacaktır) kabul edildikten sonra, üye ülkelerin yasal ve idari düzenlemelerinde gerekli reform çalışmalarına yardım çerçevesinde çalışmalara başlanmasına karar verilmiştir. Çalışmalar, 1998 yılında “gönüllü ülke incelemeleri” uygulaması ile başlatılmıştır.

“Düzenleyici reform programı”nın çerçevesi, 1997 OECD Raporu ve 1996 yılındaki küreselleşme analiziyle oluşturulmuştur. OECD, küreselleşmeyi hükümetlerin sorumlu oldukları toplumların ihtiyaçlarını karşılayabilmek için, hızlı ve etkin bir şekilde cevap vermek zorunda oldukları süreç olarak tanımlayarak (OECD, 1996) “düzenleyici reformlar” a neden ihtiyaç duyulduğu sorusuna yanıt verir. “Düzenleyici reformlar” ise yeni bir devlet oluşturur: “düzenleyici devlet”. Böylece geleneksel düzenlemeler yapan devlet yerine, etkin, hızlı, esnek, değişime uyum bir bünyeye sahip bir devlet amaçlanır.

### **Genel Hatlarıyla Düzenleyici Reform Nedir?**

Değişimlere uyum kabiliyeti yüksek olarak görülen “düzenleyici reformlar” nedir ya da nelerdir? Genel olarak “düzenleyici reformlar” yasama, yürütme ve bunlarla ilgili tüm alanları kapsayan reformlar olarak görülmektedir. Burada önemli olan “düzenleme”nin ne anlama geldiğidir. Genel olarak “düzenleme” hükümetin yaptığı işler şeklinde tanımlanır (Cope ve Goodship, 1999). Kavramın bugünkü kullanımına en yakın anlamı, kamu politikası çalışmalarında bulunabilir. Kamu politikası yazınında “düzenleme”, özelleştirme programıyla ilgili olarak sektörel dü-

<sup>7</sup> Öyle ki, küresel ekonomiyi yönlendiren örgütlerden Dünya Bankası nasıl “yapısal uyum politikaları” terimini akla getiriyorsa, OECD de “düzenleyici reform programı”nı hatırlatmaya başladı.

8 “Düzenleme” teriminin günümüzde hangi anlama geldiğine bir örnek, son zamanlarda kamuoyunda tartışılan, “Kamu Yönetimi Kanun Tasarısı”dır. Tasarının 1. maddesine göre, “rekabetçi piyasa şartlarının oluşturulması, devletin düzenleyici fonksiyonunun güçlendirilmesi” kanunun amaçları olarak belirlenmiştir. Tasarının ayrıntılı bir değerlendirmesi için bkz. Birgül Ayman Güler (2003a).

zenleyici kurulları göz önünde bulundurarak hükümetin özelleştirdiği hizmetler şeklinde tanımlanır (Cope ve Goodship, 2000). Bu anlamda düzenleme, rekabetçi piyasada kural koyma faaliyetleri olarak düşünülebilir.<sup>8</sup>

OECD’nin yaklaşımında birinci anlamıyla “düzenleme” kavramı daha çok geleneksel devlet anlayışına referansla kullanılır; bu anlamıyla “düzenleme” tarzının artık aşılması gerekmektedir. Dolayısıyla, eski “düzenleme” tarzından yeni “düzenleme” tarzına geçiş, “düzenleyici reformlar” yoluyla sağlanır. 1997 OECD Raporunda düzenleme ve düzenleyici reform kavramları hakkında şu tespitler yapılmaktadır:

Düzenlemeler, adaletin yerine getirilmesinde ve refahın sağlanmasında temel araçlardır. Fakat geleneksel idari kontrol ve tahkikat süreçleri, bu amaçlar için etkin maliyetle ve tutarlı bir şekilde kullanılan düzenleyici güçleri güvenceye almak için uygun değildir. Ekonomik değişme ve sosyal koşullar - küreselleşme, işsizliğin artması, kültürel parçalanma, yeni teknolojiler- düzenlemenin içeriğinde ve tarzında değişiklikler gerektirir. Oysa hükümetler bu reaksiyonu vermezler. [Eski] düzenleyici rejimler, giderek artan bir şekilde, teknokratik ve düzenlemeden kendi çıkarlarına uygun bir şekilde yararlanan belli çıkar grupları için fazla kırılgandır. ... Ulusal düzenleyici sistemin temel yapısal reformlarının çok açık bir şekilde eskimiş olduğu ortadadır (OECD, 1997: 193, Vol.II).

Düzenleyici devletin bugünkü özelliği karmaşıklık ve düzensizliktir. Ulusal ve yerel düzenlemelerin büyük bölümünde uzun zamandır süren tekniklere ve kurumlara güven devam etmektedir... Değişim kısmi ve tepkiselidir. (OECD, 1997: 195 Vol. II).

Fark edileceği gibi OECD, küreselleşme analiziyle birlikte, kendisi de ulus devletler arası bir örgüt ruhundan sıyrılmaktadır. Yeni düzenleyici devletler arası bir kuruluş olma yolundaki OECD’nin bu yönelimi, OECD Ticaret ve Sanayi Danışma Komitesi’nin (BIAC) 2000 tarihli bildirisinde de ifadesini bulur (Anti-Mai, 2001): OECD tüm küresel kuralızsızlaştırma (deregülasyon) anlaşmalarının kapsamını belirlemede çok önemli katkılar koyabilecek bir örgüttür. Dünya Ticaret Örgütü’nün bugüne kadar bu alanda elde ettiği başarılar bilinmekle birlikte, bu örgütün şeffaflık ve güvenilirlik konularında sorunları vardır. Oysa OECD nesnel analizler konusunda vazgeçilmez ve güvenilirliği olan bir örgüttür. Bu bakımdan küreselleşme sürecinin hızlandırılmasında OECD çok daha önemli bir rol üstlenebilir. Bu yolda OECD’nin “düzenleyici reformlar”la ilgili çalışmaları büyük önem kazanmaktadır.

Genel hatlarıyla OECD'nin düzenleme ve düzenleyici devlet ile ilgili genel görüşleri ortaya konduğuna göre, "Düzenleyici Reform Programı"na daha yakından bakabiliriz. Program, 1998 yılında "Düzenleyici Reform Programı Gönüllü Ülke İncelemeleri" ile başlar ve gönüllü ülkelere raporlar hazırlanır. Ülke raporlarında, mevzuatın hazırlanma süreci, ilgili ekonomik ve sosyal tarafların mevzuatın hazırlanma sürecine dahil edilme mekanizmaları, yapılan düzenlemelerin kamuoyuna duyurulması, düzenlemelerin hangi aralıklarla gözden geçirildiği, düzenlemelerden zarar gören taraflar için idari ve yargısal başvuru yolları gibi konular ve ilgili ülkeye yönelik tavsiyeler yer almaktadır (OECD, 2002b: 3).

Genel olarak ülke raporlarında kaleme alınan tavsiyeler; özelleştirmenin geldiği düzey, personel rejimi, vergi sistemi, karar alma süreçleri vb. boyutlarıyla kamu kesimine ve rekabet politikası, telekomünikasyon, enerji gibi anahtar sektörlerdir (OECD, 2002b: 6). Raporlarda en fazla üzerinde durulan konu "piyasaya açıklık" konusudur. Piyasaya açıklık için altı temel ilke geliştirilmiştir:

*Ayrımcılık yapılmaması:* Aynı nitelikteki ürün ve hizmetlerin, ülke menşei fark etmeksizin, eşit rekabet koşullarına tabi tutulması anlamına gelir.

*Şeffaflık:* Bir piyasaya girmeye hazırlanan yabancı yatırımcıların, etkili karar alabilmelerini sağlamak amacıyla mevcut ve yeni düzenlemeler hakkında yeterli bilgi sahibi olmaları gerekir.

*Gereksiz ticaret kısıtlamalarından sakınma:* Hükümetler, düzenlemelerin hedeflerine ulaşılabilmesi için gereğinden fazla kısıtlayıcı olan düzenlemeleri kullanmamalıdır. Bu ilke idari yüklerin azaltılması, gümrük prosedürlerinin kolaylaştırılması ve ticaret kolaylıklarının getirilmesini kapsamaktadır.

*Uluslararası standartların kullanılması:* Uygun ve makul olduğu takdirde iç düzenlemeler, çeşitli düzenleyici standartlara uymanın iş çevreleri ile devletlere maliyetini en aza indirmek için uluslararası düzeyde uyumlaştırılmış tedbirler temelinde yapılmalıdır.

*Eşdeğerliliğin tanınması:* Uluslararası standartlar kullanılmadığı zaman, ülkeler arasındaki düzenleme farklılıklarının ve çifte denklik değerlendirilmesi kurallarının olumsuz etkileri, başka ülkelerde uygulanan denklik değerlendirmesi sonuçları gibi diğer ülkelerde alınan önlemlerin eşitliğinin tanınması ile azaltılabilir.

*Rekabet prensiplerinin uygulanması:* Pazara giriş, rekabet karıştı davranışlara göz yummamak veya rekabet karıştı özel hareketleri düzeltmekle azaltılabilir.

- 9 Bu nedenle “düzenleyici devlet” sözcüğü değişimi ifade etmekte yetersiz kalmakta ve anlamı bulandırmaktadır.
- 10 Raporun hazırlanma aşamasında Türkiye’de çeşitli çalışma grupları kurulmuş; konuyla ilgili çıkanlan bir genelge ile Başbakanlık Müsteşar Yardımcısının başkanlığında bir koordinasyon komitesi kurulmuştur. Daha fazla bilgi için bkz. Başbakanlık Genelgesi, Sayı: B.02 PPG.0.12-320-3949, Tarih: 12.03.2001 (Genelge, www.basbakanlik.gov.tr adresinden bulunabilir).

Görüleceği gibi bu ilkeler, piyasaya yönelik sınırlayıcı her tür ulusal düzenlemeleri engelleyici niteliktedir. Ayrıca bu ilkeler, kamu yönetiminin ve devletin yeniden örgütlenmesinin temelini oluşturur. Bu ilkeler etrafında toplumsal, siyasal ve idari yapıların temellerinin inşa edilmesi çabası vardır. Devletin piyasa mantığıyla örgütlenmesi, toplumu da piyasalaştırmaya katkıda bulunacaktır. Örnek olarak eğitim hizmetlerini ele alalım. En önemli kamu hizmetlerinden biri olarak kabul edilen eğitim hizmetinin, bu ilkeler temelinde örgütlenmesi, bu hizmetten yararlanan öğrencileri “müşteri” olarak görmeye yol açacak ve bu bakışla öğretmenler, okul, okul müdürü, eğitimle ilgili her birim bu açıdan yeniden yapılandırılacaktır. Bu ilkeler doğrultusunda *Türkiye’de Düzenleyici Reformlar* raporu bundan sonra OECD Türkiye Raporu denecektir) örneğinde, bir düzenleyici devlet inşasını görmeye çalışalım.

### **Türkiye’de “Düzenleyici Devlete” Doğru: OECD Türkiye Raporu**

Bahri Savcı (1990: 405) bir yazısında, reform denilince, “hiç olmazsa ilk anda, eldekinin düzeltilmesini, yenileştirilmesini, yeniden oluşturulmasını içeren ‘bir devinin’ düşünmek” gerekir diyordu. Burada reform sözcüğü eldekilerin üzerinde değişiklikler, iyileştirmeler, düzeltmeler yapılmasına gönderme yaparken OECD raporlarında, bir takım düzeltmelerden çok öte, çok daha radikal bir değişikliğe işaret eder ve yeni bir “sistem”in kurulmasına göndermede bulunur.<sup>9</sup> OECD raporlarına göre “düzenleyici devlet”, eldeki yapıyı, (küreselleşme bunu gerektirdiği için) yeni gelişmelere göre sürekli olarak elden geçirmek zorundadır. “Reform”, burada “sürekli reform” biçimini almıştır. Şimdi, OECD’nin Türkiye örneğinde ortaya koyduğu şekliyle, bir devletin küreselleşme karşısında nasıl “devinmesi” gerektiğini, sürecin temel aktörlerini ve dönüşümün araçlarını görmeye çalışacağız.

Türkiye, 2001 yılında Türk Hükümetinin girişimiyle İngiltere, Kanada ve Polonya ile birlikte inceleme programına alınmıştır. Raporun hazırlık aşamasında çok geniş bir araştırmacı kadrosundan yararlanılmıştır.<sup>10</sup> OECD Türkiye Raporu, temel olarak iki bölümden oluşur: Birinci bölümde, Türkiye’nin düzenleyici reform çalışmaları öncesinde ve sırasında hangi alanlarda yetersiz kaldığı ve ne yapması gerektiği konusunda genel değerlendirmeler bulunmaktadır. İkinci bölümde, düzenleyici politikalar ve sonuçları; düzenleyici yönetim, rekabet politikası, piyasalarda

açıklık, elektrik- gaz, karayolu yük taşımacılığı sektörü ve son olarak telekomünikasyon sektörleri incelenerek buna göre hem genel hem de sektörel değerlendirmelere dayanan politika önerileri geliştirilmektedir.

Politika önerileri ve tavsiyeler, raporun en can alıcı bölümlerini oluşturur; çünkü yeni düzenleyici devlet biçiminin, küresel piyasalara entegrasyonu hangi kurumsal araçlarla sağlayacağını gösterir. Bunlar, bağımsız idari otoriteler,<sup>11</sup> dış danışma komiteleri gibi yapılar ve yasa yapma sürecinde danışma mekanizmalarının geliştirilmesi ve bunların düzenli olarak kontrol edilmesi gibi araçlardan oluşur. Kurumsal düzeydeki bu değişimler, özelleştirmelerin daha ileri bir noktaya taşınması, bağımsız idari otoritelerin siyasetten daha fazla özerk olması ve diğer “düzenleyici reformlar”ın tamamlanması ile sağlanabilecektir.

Raporun dayandığı birkaç temel varsayım, raporun anlaşılmasında önemlidir. Bunlardan ilki “hiyerarşik ve statik devlet yapılanmasıyla kalkınmayı gerçekleştirmek olanaksızdır” şeklinde özetlenebilir. Bu varsayımın ne kadar tartışmalı olduğunu görmek için kalkınma örneklerine bakmak yeterlidir. Japonya ve Güney Kore’nin kalkınma tarihleri bile bu varsayımı tartışmalı kılmak için yeterlidir. İkinci olarak “düzenleyici önlemlerin toplumun güçlenmesine katkı yapacağı” varsayılmaktadır. Bu varsayımda da toplumun güçlenmesi esas olarak piyasaya tabi olması anlamına gelmekte, piyasa ve toplum arasında bir özdeşlik kurulmaktadır. Üçüncü olarak, “pre-modern devletlerin modern endüstriyel demokrasilere geçişinin, düzenleyici ve yeni düzenleyici devlet içerisinde olacağı” varsayılmaktadır. Rapora dayanak teşkil eden bu önermelerin olgusal ve kuramsal dayanaklarına raporda yer verilmiş değildir. Şimdilik, raporun “ön kabulleri” niteliğinde olan ve okuyucuya dayatılan bu argümanların bile oldukça tartışmalı olduğunu belirtmekle yetineceğiz.

*Durum Tespiti:* Rapor, Türkiye’de “düzenleyici reform”un hangi düzeyde olduğunu ve bundan sonra ne yapmak gerektiğini ortaya koymakta ve bu doğrultuda öneriler sunmaktadır. Türkiye’de düzenleyici reform programını uygulamaya son derece uygun bir ortam olduğu tespitini yapmaktadır. Rapora göre bunda etkili olan faktörler şunlardır: Türkiye’nin 1950’den beri liberal bir iktisat politikasını benimsemesi ve 1980’den sonra neoliberal iktisat politikalarını uygulaması gibi tarihsel hazırlıklar, 1995’den sonra imzalanan GATS anlaşması, Avrupa Birliği Müktesebatı ve IMF ile Dünya Bankası’nın tetiklediği uygulamalar.

11 Gündelik kullanıma daha çok üst kurullar olarak giren bağımsız idari otoriteler, farklı isimlerle anılmaktadır; bağımsız düzenleyici kurumlar, özerk kurumlar vb. Bağımsız idari otoriteler terimi, daha çok idare hukuku literatüründe kullanılmaktadır.

12 Bundan sonra parantez içerisinde sadece sayfa numaraları verilerek eser atıf yapılan eser *Türkiye’de Düzenleyici Reformlar*’dır. (OECD; 2002b).

13 OECD 1997 raporunda “Bir düzeydeki üstün kaliteli düzenleme, diğer düzeylerdeki düşük kaliteli politika ve uygulamalar yüzünden yıpranabilir. Buna karşın koordinasyon reformun faydalarını geniş ölçüde artırabilir” denilmektedir.

*Ne Yapmalı?:* Rapor, Türkiye’de uygulanmakta olan reformların düzenleyici devlet için uygun zemini hazırlamakla beraber bazı eksiklikleri barındırdığını, bazı uygulamalar için de geç kaldığını belirtmektedir. Devam eden reformların daha ileriye taşınması için yapılması gerekenler öncelik sırasına göre şöyledir: Uygulanan reformlar ve yeniden yapılanma, ekonomiyi piyasa göstergelerine ve rekabetine dayanan bir yöne doğru yönlendirmekle beraber, devletin ekonomiden daha fazla çekilmesi gerekmektedir (s. 31).<sup>12</sup> Ancak bunun için de siyasal iktidar bu programı sahiplenmelidir (s. 15). Çünkü düzenleyici reformun başarısında uygulama çok önemlidir (s. 49). Gerçekte, başarılı bir program için, geleneksel kamu yönetimine ait ne var ne yoksa hepsinden kurtulmak gerekir (s. 50).

OECD Türkiye Raporu, yeni bir yönetim için işe ilk olarak “iyi düzenlemenin” prensiplerini ortaya koyarak başlar. Yani reformun itici gücü uygun reform mekanizmalarının bulunmasıyla sağlanacaktır. Bunun yanında, reformları merkezi düzeyde izleyecek, bağımsız çalışacak, siyasal olarak onay görmüş, “bağımsız karar verme yeteneğine sahip uzman kadrosu” tarafından oluşturulmuş ve idarenin ve bütçe yetkililerinin mevcut merkezleri ile irtibat halinde olacak (s. 57) bir birime gereksinim duyulmaktadır. Reformların izlenmesi ve kontrolü, üzerinde önemle durulan bir konudur ve Türkiye’de böyle bir birimin olmayışı büyük bir eksiklik olarak görülmektedir.<sup>13</sup> Oysa rapora göre böyle bir örgütlenme, Türkiye’de şu ana kadar büyük ölçüde dış etkenlere bağlı olan “düzenleyici reformlar”ın iç dinamikler üzerine daha fazla oturmasına da yardımcı olabilirdi.

Rapor, dış dinamiklerle ilerleyen reformların içselleşmesi için, Türkiye’nin koşullarına uygun, devletin dönüşümüne destek olabilecek bir idari yapının gerekliliğine vurgu yapar. Bu idari yapının en önemli ilkesi “şeffaflık”tır. “Şeffaflık”, “rekabeti, ticareti ve yatırımı teşvik edecek ve çeşitli menfaat gruplarının etkisinde kalmayacak istikrarlı ve herkese açık bir düzenleme tesis edilmesi” için gereklidir (s. 61). Şeffaflık için, “idari usul kanunu”, “kamuoyuna danışma” mekanizması gibi uygulamalar geliştirilmelidir. İkinci ilke ise, etkili politikalar için uygun araçların seçilmesidir. Geleneksel düzenlemelerden vazgeçilip geçilmeyeceğine ilişkin bir kararın alınması da bu ilkenin içerisinde yer alır (s. 64). Üçüncü ilke, “düzenleyici etkilerin ölçülebilmesi”dir. Dördüncü ve beşinci ilkeler ise sırasıyla, iyi yetiştirilmiş kamu personelinin temini için gerekli bir yapılanma ve düzenleyici ku-



rumların tesisidir.

İlk bakışta, bir “küresel aktör” olan OECD, “düzenleyici reform” sürecinde uluslara “dış etkenler”in etkisinden nasıl kurtulabileceklerini anlatıyor gibi. Bir ironiyle karşı karşıya olduğumuz düşünülebilir. Oysa OECD’nin önerdiği idari sistem, “dış etkenler”in görünmesini engelleyecek bir mekanizma hedeflemektedir. Bu anlamda, programı güvenceye alabilecek mekanizmalar aracılığıyla programın “içselleşmesi” mümkün hale gelecektir.

### **OECD Türkiye Raporunun Anlamı Üzerine**

“Düzenleyici reformlar”ın dili, ilginç bir şekilde çok tarafsız ve siyasal bir içerikten yoksun olduğu izlenimi vermektedir. Fakat, yeni düzenlemelere soru sormaya başladığınızda durum değişmeye başlar; cevaplar, siyasal ve sosyal pek çok sorunla karşı karşıya kaldığımızı gösterir. Örneğin, “bu düzenlemeler hangi temel gerekçe ile yapılmaktadır” ya da sonuçta “düzenleyici reformlar neye yarayacaktır” sorularına verilen yanıt açıktır: “İyi çalışan bir piyasa ekonomisinin gelişmesi için düzenleyici reform elzemdir” (s. 13). “İyi çalışan bir piyasa” her şeyin tek kriteri haline gelir. Oysa rapordan da kolayca anlaşılacağı gibi, Türkiye’de iyi çalışan piyasa, küresel piyasalara bağlı (ya da bağımlı?) piyasadır. Böyle bir piyasa ise, öncelikle emeğin daha da ucuz olduğu bir piyasadır; bunu sağlayacak mekanizmalar çok fazla yaratıcılık gerektirmeyen mekanizmalardır: Bu herkesin bildiği bir şeydir ve emek üzerindeki kimi koruyucu eski sosyal güvenlik düzenlemelerinin kaldırılmasıyla sağlanabilir.

Yine “iyi çalışan piyasa”nın devlet için iki sonucundan söz edilebilir; birincisi “piyasa için devlet” anlayışının yerleşmesi; ikincisi ise “toplumun piyasalaşması” sürecini ilerletmesi Türkiye bakımından piyasalaşmanın iki yönü vardır. Birincisi, genel olarak kapitalizmin, metalaşmamış tüm alanlara girmesi ve bunun sonucunda ortaya çıkacak toplumsal sorunlar; ikincisi ise, piyasalaşma sürecinin yabancı yatırımlarla ilerlemesi sorunudur. Bu iki boyut birbirine bağlıdır; Türkiye’de, piyasalaşma süreci, daha çok yabancı sermayenin önünün açılması ile ilerlemektedir. Yani kamusal alanlarda metalaşma, daha çok yabancı sermaye ile gerçekleşecek gibi görünüyor.

Bu reformların başarıya ulaşması için, Türkiye toplumunun ve siyasal iktidarların bu programı kendi programları gibi görmelerini sağlayacak mekanizmaların oluşturulması gerekir denen raporda, bu mekanizmalar ortaya konmaz. Diyelim ki siyasal ikti-

- 14 Örneğin, EPDK içerisinde özel sektör danışma birimi kurulması önerilmektedir.
- 15 Kamu hizmeti ve kamu yararı kavramları etrafında yararlı bir tartışma için bakınız Karahanoğulları (2002).

dar böyle bir programı sahiplendi, toplumun önemli bir kesimi, mutlak olarak kendi aleyhlerine olan bir şeyi “gönüllü” olarak neden benimsesinler? Bu sorunun tartışılması gerekmektedir; zira “düzenleyici reformlar”, bir sonraki kuşağın içine doğacakları toplumu oluşturmak üzeredir.

şimdi ‘düzenleyici reformlar’ hangi alanlarda yürümektedir?” sorusuna yanıt arayalım.

### “Reform” Alanları

Türkiye’de düzenleyici reformun ana unsuru olarak bağımsız idari otoriteler görülmektedir. Bu alanda Rekabet Kurumu, Telekomünikasyon Kurumu ve Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) gibi bağımsız idari otoriteler kendi alanlarında kayda değer ölçüde yol almış olmalarına ve “düzenleyici reformlar” açısından önemli görülmekle beraber, yeterli bulunmazlar.

Öncelikle yasa yapma sürecinde sorun tanımlanmaktadır. Yasa yapma sürecinde danışma mekanizmalarının gelişmemiş olması temel sorunu teşkil eder. Yasa yapma sürecinde, temel amaca –piyasanın nnn açılması– dönük olarak ne tür bir mekanizma öngörülmektedir ya da Türkiye’de bu konuda eksik kalan şeyler nelerdir? Bir örnekle açıklamak gerekirse, rekabetle ilgili olan tüm yasa tasarıları için Rekabet Kurumundan görüş istemesine rağmen bu görüş isteme süreci daha düzenli, etkin ve şeffaf olmalıdır. Ayrıca, dış danışma komitelerinde de eksiklik olduğu tespit edilmektedir<sup>14</sup>. Bunlara ek olarak, yasama sürecinde kontrol mekanizmasının eksik olduğu vurgulanmaktadır.

Raporun bütününe bakıldığında, devletin sadece eşgüdüm faaliyeti yürüten, denetleyen ve kontrol eden bir aygıt şeklinde tasarlandığı görülebilir. Yeni düzenleyici devletin piyasanın kurallarına göre hareket edeceği varsayılırsa, artık devletin faaliyetlerinin temelinde kamu yararı ilkesinin olmayacağı söylenebilir. Artık, bu aşamada, devlet, “kamu” (amme) olmaktan çıkar; “kamu”nun yerini “piyasa” alır. Böylece, “kamu yararı” ilkesinden vazgeçilmesiyle, aslında “kamu” sözcüğünün taşıdığı “halk, topluluk, toplum, genel, herkese ait” olma anlamları erozyona uğramaktadır.<sup>15</sup> Kamu sözcüğünün “devlete ait” olma anlamı, teorik olarak devlet olduğu sürece devam edebilir. Ancak, bu durumda da, devlete ait olanın piyasanın kurallarına göre düzenlenmesi gerektiği için “yararlanan der” anlayışı geliştirilmiştir. Bu noktada “piyasa dostu devlet”ten daha öte “piyasa için devlet” yapılanması nerisi ile karşı karşıyayız.

Koordinasyon sağlayan devlet formülasyonu, en özlü ifadesini “kürek çeken değil, fakat dümen tutan devlet” sözünde bulmaktadır. Devletin yeni rolünü ifade etmek için kullanılan “dümen tutma” imgelemi ne anlama gelmektedir? İdeolojik bir içeriğe sahip olan bu imgelem devletin sadece koordinasyon faaliyeti ifa edeceğini gösterir; ancak, rapordan da anlaşılacağı gibi, devlet, piyasanın ve sermayenin önünü açmak için her tür kapsamlı müdahaleyi yapmaktadır. Bunu görmek için, bugüne kadarki düzenleyici reform uygulamalarına şöyle bir göz atmak yeterlidir: *malî sektöre olan borçların yeniden yapılandırılması ve bazı kanunlarda değişiklik yapılması hakkında Kanun (4749/2002); Türk Telekom A.Ş.’nin %51’den fazla hissesini satma yetkisi Kanunu (4673/2001); kamu kurumlarındaki azami personel sayısının belirlenmesi Bakanlar Kurulu Kararı (1999/12770); Rekabet Kurumunun sorumlulukları altında bulunan konuları etkileyen düzenlemelerde Rekabet Kurumunun fikirlerini alma zorunluluğu Genelgesi (14821/1998) vb. (s. 34).*

### **“Sürekli Reform” ya da “Dinamik Değişim”**

OECD 1997 Raporunda, ulus devletlerle ilgili en temel sorunun, bu devletlerin küresel gelişmelere ayak uyduramaması olduğu tespiti yer alır. Aynı bakış açısıyla, OECD Türkiye Raporunda da “Bugün etkili olan düzenlemeler sosyal, ekonomik ve teknolojik değişikliklerden dolayı yarın etkili olmaktan çıkabilir” (s. 69) denilerek, “düzenleyici devlet”in geleneksel devletlerden farklı olarak, mevcut düzenlemeleri sürekli olarak günün koşullarına göre uyarlaması, ayıklaması, değiştirmesi veya yenilemesi gerektiği vurgulanmaktadır.

OECD, reformların sürekliliğini sağlayacak faktörleri –ki bunlar sermayenin önündeki tüm engellerin kaldırılması yönündeki temel ilkeye uygunluk göstermektedir– iki başlık altında toplamaktadır: Bunlardan ilki, sistematik gözden geçirme ve kaliteli düzenleyici yapıdır; buna göre “son yıllarda Türkiye mevcut düzenlemenin gözden geçirilmesi için bir takım kapsamlı konuları ele almış ve önemli sonuçlar elde etmiştir”. Bu ilkeyi hayata geçirecek ilk adım ise, “deregülasyon” olarak görülmekte ve nedeni de başka OECD ülkelerinin tecrübelerine dayandırılmaktadır: “...[D]eregülasyon, yüksek kaliteli bir düzenleme geliştirmede ilk adım olarak, sektörel etkinliği ve yeniliği teşvik etmede ve ekonomide esneklik ve kalkınma potansiyeli sağlamada önemli bir rol

16 Bu formalitelerin 3'e indirilmesi için bir yasa tasarısı hazırlanmış ve TBMM'ye sunulmuştur.

17 Dünya Ekonomik Forumunun 2000 yılı incelemesi, bürokrasi için en fazla zaman sarf eden 59 ülke arasında Türkiye'yi 49'uncu sırada göstermektedir. Bürokratik engellerle ilgili Dünya Bankası da bir çalışma başlatmıştır (OECD; 2002b: 95)

18 "Ayrımcılık yapılmaması" ilkesi, benzer ürünlerin ve hizmetlerin, hangi ülkeden geldiğine bakılmaksızın ticaretinin yapılması gerektiği anlamına gelmektedir ve OECD'nin de temel ilkelerinden biridir.

oynamıştır". İkinci başlık ise idari yüklerin hafifletilmesidir. Bu amaç çerçevesinde yabancı sermayenin önünün açılması önerilmektedir: "Türkiye'de halen reforma tabi tutulması gereken anahtar nitelikteki bir alan iş ruhsatlarıdır. Diğer ülkelere göre şirket kurma işlemleri uzundur. Bir yabancı şirketin Türkiye'de kurulabilmesi için 19 formalite vardır;<sup>16</sup> yerli şirketlerin de benzer güçlüklerle karşılaştıkları bir gerçektir... İdari yükler, Türkiye iş çevrelerinin başlıca rekabet dezavantajlarından biridir ve doğrudan yabancı sermayenin gelmemesinde başlıca nedendir." (s. 69).<sup>17</sup>

Sürekli reform ifadesi, mevcut geleneksel devlet yapılanmasıyla mümkün olamayacağı için devletlerin dönüşmesi ve küresel piyasaların dinamik süreçlerine uyum sağlaması gerekir. Mevcut devlet yapılarının üzerinde çok fazla yük vardır; bu yüklerden hızla kurtulmaları (hafiflemeleri) gerekmektedir; bu yüklerden –çoğunlukla sosyal yüklerdir ve sermayenin önünde yavaşlatıcı bir etkiye sahiptirler– özel mülkiyetin korunmasıyla, yabancı sermayeye öncelik verilmesiyle ve yabancı sermaye önündeki her tür engelin ortadan kaldırılmasıyla kurtulmak mümkündür.

## Politika Önerileri

Tüm bu yaklaşım ve ilkeler doğrultusunda hangi politika setlerinin önerildiğine bakılacak olursa, bunları dört başlık altında toplamak mümkündür: İlk başlık liberalizasyondur. Liberalizasyon; ayrımcılık yapılmaması, kolaylaştırma, şeffaflaştırma gibi ilkeler üzerine kurulur. İkinci olarak, piyasanın açılması doğrultusundaki politika setinin kapsamında, mülkiyet hakkı, ulaştırma ve iletişim gibi alanlar öncelik taşımalıdır. Bir diğer politika önerisi, rekabetçi sisteminin geliştirilmesini hedeflemekte, bu amaçla devlet yardımlarının kaldırılması gerektiğini vurgulamaktadır. Son olarak reformun etkisini artıracak merkezi bir birim kurulmalıdır.

Türkiye bakımından, politika önerilerinin merkezindeki en önemli unsur sermayenin, özellikle yabancı sermayenin önünde bulunan engellerin kaldırılmasıdır. Yabancı sermayenin önündeki tüm engellerin kaldırılması, politika önerilerinin temel omurgasını oluşturur. Oysa aynı rapora göre zaten Türkiye'de "liberal bir yabancı sermaye kanunu" vardır (s. 69; s. 88). Örneğin, Dünya Ticaret Anlaşması gereği Türkiye, "ayrımcılık yapılmaması" ilkesini iç mevzuata uygulamıştır.<sup>18</sup> Aslında bu ilke açısından bakıldığında Türkiye ile ilgili bir sorun yok gibidir. Bu konuda önerilen politikalar, örneğin, iş kurma ve ruhsat almada düzeltilme-

si istenen hususlar, daha çok, yabancı sermaye için ekstra kolaylıklar sağlamaya dönük olabilir.<sup>19</sup>

Rekabet politikası konusundaki politika seti ise, rekabet karşıtı devlet yardımlarının kontrol edilmesi, birleşme bildirim standartlarının basitleştirilmesi ve rekabet kurumunun yetkilerinin artırılmasını içermektedir. Raporunda son olarak, sektörel düzenlemelere ilişkin politika önerileri yer almaktadır (s. 157-165).

Bir öneri de, reform kapasitesinin geliştirilmesi için merkezi bir birimin kurulmasına ilişkindir. OECD Türkiye Raporunda yer alan “Düzenleyici Etki Analizi”nin uygulanması önerisi, böyle bir birimin kurulmasını öngörmektedir. Raporunda anlaşıldığı kadarıyla bu programı uygulamak büyük bir altyapı ve personel yatırımı gerektirmektedir. Yüksek maliyetine rağmen ısrarla önerilen Düzenleyici Etki Analizi (DEA) programı, tüm yasal, idari ve siyasal düzenlemelerin merkezi olarak izlenmesini sağlayacak bir yöntemdir. Düzenlediği şeylerden dolayı, yöntemin kendisi de siyasal olarak irdelenmeyi gerektirmektedir. Oysa raporda bu konu tamamen teknik olarak işlenmiştir.

“Düzenleyici kalite” ile ilgili olarak merkezi hükümet ve Rekabet Kurumunun yanı sıra, sektörel düzenleyicilerden biri olan EPDK hakkında da önemli politika önerileri bulunmaktadır. “Düzenleyici kalite”nin göstergeleri arasında, “piyasaya açıklık”ın sağlanması, rekabetin geliştirilmesi; elektrik, gaz, karayolu yük taşımacılığı ve telekomünikasyon sektörlerinin rekabete ve yabancı sermayeye daha fazla açılması gibi gelişmeler yer almaktadır. Raporunda yer alan başlıca öneriler şöyle sıralanabilir: düzenleyici reformu izlemek ve koordine etmek için bir bakanlık kurulması, EPDK’nın içinde özel sektör danışma komitesinin oluşturulması, EPDK’nın kararlarının temyizi için Danıştay’dan ayrı olarak uzman kişilerden oluşan bir birim oluşturulması vb.

DEA’nın uygulanması, “düzenleyici kalite”nin artırılması şeklinde bir rasyonele yaslanmaktadır. Düzenleyici kalite”nin artırılmasında en önemli aşama yasaların kontrolüdür. Bu nedenle rapor, ilgili mevzuatın hazırlanmasında sıkı bir izleme ve kontrol faaliyetini gerekli görür; DEA yöntemi bunun için uygun görülür.<sup>20</sup>

Pahalı olmasının yanı sıra çok önemli olan bu yöntemin daha ayrıntılı bir şekilde ele alınması gerekiyor.

19 Yani Türkiye’den yabancı sermaye için “pozitif ayrımcılık” istenmektedir.

20 İngilizce’de “Regulatory Impact Analysis” (RIA) olarak kullanılmaktadır.

21 Daha çok 1990'ların sonunda uygulanmaya başlanan ve Düzenleyici Etki Analizi adı verilen bu yöntem çeşitli amaçlar için kullanılmaktadır. OECD'ye göre DEA, bir karar aracı, bir yöntemdir. Bir yanıyla hükümet eylemlerinin potansiyel etkilerinin sistematik ve *sürekli araştırma* yöntemidir, diğer yanıyla karar alıcılarla bilgi ya da haber alışverişini sağlayan bir yöntemdir.

22 Raporda, DEA'nın yerine kısa dönemli bir çözüm olarak şöyle bir yöntem önerilir: ülkenin iç düzenleyici reform dinamiğine olan ihtiyacı karşılamak için merkezdeki yönetici örgüte bir bakanın atanması. Kısa dönemde, bu işlevi yerine getirmek için, bakanın, yine merkezi düzeyde oluşturulacak *merkezi bir teknik izleme bürosu ile desteklenmesi*. Ancak uzun vadede ise DEA'nın oluşturulması elzem görülmektedir.

23 OECD, DEA'nın uygulanması konusunda bir karar almamıştır; bununla birlikte, 1997 tarihli "Düzenleyici Reform Raporu"nda "düzenleme reformunun gelişmesi ve gözden geçirmeler" için tavsiye etmiştir. DEA 2000 yılı itibarıyla, 28 OECD ülkesinden 14'ünde tam olarak, 6'sında ise bazı alanlarda kısmi olarak uygulanmaktadır (OECD, 2002a: 24).

## Düzenleyici Etki Analizi<sup>21</sup>:

### "Her Şeyin Bir Fiyatı Vardır!"

DEA, "düzenleyici reformlar"ın sürekliliğini sağlamada önemli bir yöntem olarak kabul edilmektedir. OECD Türkiye Raporunda, bir çok OECD ülkesinin aksine "düzenleyici reformlar"ı koordine eden ve hükümet çapında düzenleme kalitesini izleyen bir idari birimden yoksun olması nedeniyle "düzenleyici reform"un hızı ve düzenleme kalitesini olumsuz yönde etkilediği ileri sürülmekte ve bu bakımdan Türkiye'deki düzenleyici reformlar eleştirilmektedir<sup>22</sup>:

Bu yöntemler [DEA], iyi bir sistem olan danışma mekanizmasını yeni kuralların etkilerini devamlı değerlendirme işlemi ile birleştirdikleri için, düzenlemelerin yüksek kalitede olmasını sağlayan mükemmel usullerdir. Böylece yeni kuralların maliyet ve faydalarının açık, belirgin ve dengeli olarak değerlendirilmesi mümkün olur. (Cesaret isteyen bu süreç iyi uygulanacaksa eğitim ve yeni uygulamalar için yatırım yapılmasını da gerektirir). DEA'nın olmaması, Türkiye'deki bugünkü düzenleyici kalite kontrol süreçlerinin başlıca zaaftır. (s. 47)

OECD Türkiye Raporunda "mükemmel" olarak anılan bu sistem, OECD Türkiye Raporu ile aynı tarihlerde yayınlanan bir başka OECD raporunda, henüz geliştirilmekte olan bir program olarak değerlendirilmekte ve bu programın sonuçlarının henüz tam olarak alınmadığı belirtilmektedir<sup>23</sup> (OECD, 2002a: 24). Bu noktada şu sorulabilir: OECD, henüz belirgin olumlu sonuç vermemiş bir yöntemi, neden şiddetle tavsiye etmektedir? Bununla kendisine küreselleşme sürecinde etkin olmaya çalışan uluslararası örgütler arasında bir yer açmayı mı hedeflemektedir? DEA bunun bir aracı olabilir mi?

OECD Türkiye Raporunda sık sık tekrar edilen "DEA'yı uygulayınız" vurgusunun gerekçesi şöyledir: "... [G]örevli yetkililer, hükümetin teklif ettiği önlemlerle ilgili olarak verdikleri kararları somut maliyet ve fayda hesaplarına dayandırmamaktadır. Kanun tasarılarının halen eklenen gerekçelerinde, hemen hemen hiçbir sayı veya nicel değerlendirme bulunmamaktadır" (s. 65). Bu yöntemin ilk olarak iş, ticaret ve yatırım üzerindeki etkilerinin araştırılması önerilmektedir (OECD, 2002b: 157).

Buradan hareketle şu söylenebilir: Düzenleyici Etki Analizi, kamu hizmetindeki "kamu yararı" olarak bilenen ilkenin terk edilmesini kolaylaştırmaktadır; çünkü OECD, artık yasanın maliyetinin de hesaplanması gerektiğini savunmaktadır. 1993 yılında OECD ülkelerinden birinde, bir kamu çalışanına "hukukun

maliyeti nedir” şeklinde bir soru sorulduğunda alınan cevap şöyle olmuştur: “Bu bir yasal gerekliliktir, yani maliyet önemli değildir” (OECD, 2002a: 24). “düzenleyici reformlar” için ise bu artık bir kâr-zarar hesabıdır.

### **Otoriterleşmeye Giden “Düzenli” Yollar**

Raporda daha otoriter bir devlet anlayışının rotası çizilmektedir. Hem Raporda örülen merkezileşme tarzı hem de merkezi birim ve DEA gibi yöntemler bu rotayı anlatmaktadır. Biraz daha açalım: Etkin bir devlet önerilmektedir; sadece kendi önerdikleri sistem etkin olarak kabul edilmektedir; önerilen sistem ise merkezi izleme birimleri ya da DEA yöntemi ile ülkenin tüm yönetim kademeleri arasındaki koordinasyonu, tüm faaliyetleri izlemek, kontrol etmek ve ayıklamak üzerine kuruludur. Görüleceği gibi böyle bir sistem siyaseti etkisiz kılmakla mümkündür ve bu yaklaşım siyaseti etkisiz kılmanın yollarını yapmaktadır. Etkinlik, şeffaflık, hesap verebilirlik, katılımcılık... ne adına olursa olsun siyasetin alanını bu kadar daraltan bir sistem, mevcut güç ilişkilerini daha da güçlendirecek ve eşitsizlikleri daha da kemikleştirecektir.

Düzenleyici devlet modeli, merkezde güçlü birimlerin oluşturulmasını gerektirir; bu düşünce raporda sık sık tekrarlanan reformlar için güçlü siyasal liderliğe yapılan vurguda kendini göstermektedir. Ancak, reform süreci Rapordan anlaşıldığı üzere “bitmeyen bir senfoni”yi andırmaktadır; çünkü değişimlere ayak uydurmak üzere geliştirilen bu reformlar, sürekli ve hızlı bir şekilde yenilenmeyi gerektirecektir. Bu sürece ise, güçlü bir siyasal liderliğin eşlik etmesi gerekmektedir. Yani sonuçlarına bir süre “dayanılacak” bir yapılanma değil, süregelen bir süreç tarif edilmektedir. Bu tarif, aynı zamanda reform karşıtı muhaliflerin de etkisiz kılınmasını gerektirmektedir: “Bununla birlikte, düzenleyici reform programı güçlü bir muhalefetle karşılaşacaktır ve geçmişte ekseriyetle görülen parçalı yaklaşımlardan sakınılmalıdır” (OECD, 2002b: 53).

Otoriterleşmeyle ilgili bir başka olgu da, önerilen merkezi izleme birimlerinin toplumsal denetime açık olmamasıdır. Bir kez kurulduktan sonra bu kurumların nasıl denetleneceğine dair herhangi bir değerlendirme olmadığı gibi, ileri sürülen “etkinlik” kriteri, bu birimlerin denetimlerden muaf tutulacağını da düşündürmektedir. Birimlerde çalışanların çok iyi eğitilmiş, nitelikli personel olmaları gerektiği dışında başka bir bilgi bulunmamaktadır. Doğası gereği siyasetten özerk tutulması gereken bu oluşumların

24 1980'lerde, negatif devlet anlayışının en önemli dayanaklarından biri devletteki yolsuzluklardı; bu yolsuzluklar, devletin elindeki kaynak dağıtma yetkisinden ileri geliyordu. O zaman, bu anlayış, devletin elindeki kaynakların alınması ile yolsuzluklar önlenemez demekteydi. Uygulama, bu yönde bir olgu sağlayamamıştır. Merkez, 80'lerde belediyeleri hızla güçlendirmeye başlamıştır; ama bilindiği gibi bu süreç, belediyelerin uluslararası piyasalardan, hazine garantisizle aldıkları dış borçlanmalarının artması ve merkezi hükümete yük olmasıyla sonuçlandı. Bu nedenle raporda bu yönetim düzeyleri yolsuzlukların kökleştiği yerler olarak görülmektedir (bkz: OECD, 2002b: 28).

sonuçları, belirtildiği gibi, sadece maliyet-yarar analizi çerçevesinde değerlendirilmektedir. Yol açacakları toplumsal ya da siyasal sonuçlar hiçbir şekilde analize dahil edilmemektedir. 1950'den beri, liberal devlet politikasını benimsediği kabul edilen Türkiye için, siyasal liderliğin bu türden bir sınıfsal ittifaka "hayır" demeyeceği ve benimseyeceğinin varsayıldığı anlaşılmaktadır.

Yerelleşme, merkezileşmeyi gerçekten dışlayan bir yönelim midir? Hem rapordaki "düzenleyici devlet" yaklaşımı hem de küreselleşme tartışmalarının odağında bulunan ulus devlet tartışmaları, ulus devletin elindeki yetkilerin ulus-üstü oluşumlara ve yerele devredilmesini önermektedir. Bu önerme doğrultusunda, Türkiye'de merkezi hükümete ait pek çok yetkinin gündemdeki yerel yönetimler yasa tasarısında olduğu gibi, yerel yönetimlere (il özel idaresi, belediyeler ve köy yönetimi) bırakılması önerilmektedir. (Ayrıca bkz, Güler 2003b) Raporun çeşitli bölümlerinde yerel yönetimlerin güçlendirilmesi gerektiği vurgulanıyor olsa da, (OECD, 2002b: 10, 11, 21, 28, 46) asıl ilgi, merkezi hükümetin nasıl yeniden yapılandırılacağına odaklanmaktadır. Bu çerçevede, yerel yönetimler, yolsuzlukların kökleştiği bir yönetim düzeyi olarak görülmekte ve denetlenmeleri önerilmektedir.<sup>24</sup>

Düzenleyici devletle ilgili olarak tartışılması gereken bir nokta, yerelleşme ile Foucault tarzı bir merkezileşme arasındaki ilişkidir. Bu ikisi arasında doğrusal bir dışlama ilişkisinin varolduğu yönündeki egemen görüşün sorgulanması önemlidir. Raporda öngörülen türden bir merkezileşmeye, yerel yönetimlerin güçlenmesi (yerel yönetimlerin kendi iktisadi alanları içerisinde daha rahat olmaları vb.) zarar vermez; aksine, bir süre yerele gömülmüş görel olarak bağımsız birimlerle merkezin daha rahat hareket edeceği varsayılabilir. Merkezi "dümen tutan" yöneticiler (kurumlar) giderek doğrudan ya da dolaylı olarak yerel "kürek çeken" vekillerini düzenlemektedir (idari yetki devri, belediyelerin güçlendirilmesi, bağımsız idari otoritelerin artırılması vb.). Merkez, sabit bütçe payı kuzu ile yerel yönetimleri birbiriyle yarış içine sokacaktır. "Doğru" insanları bularak veya "doğru şeyleri" yaptırarak ve düzenleyici araçları inşa ederek (denetim mekanizması) kürek çekenlerin performansları gözetlenebilir.

Merkezileşmeye giden yolda önemli bir başka adım "deregülasyon" olarak bilinen uygulamadır. Deregülasyon, bilindiği gibi, 1980'lerin yıldızı yükselen neoliberal kavramlarından biridir. Günümüzdeki "düzenleyici devlet" yaklaşımı ise, ilk bakışta deregülasyon ile çelişkili gibi görünmektedir. Oysa Raporda da yer



aldığı gibi “deregülasyon” bir çeşit “yolu temizleme” süreci olarak iş görmüştür. Raporunda şunlar söylenmektedir: “(ülke deneyimleri) ilk adımın deregülasyon olduğunu ve bunun, tüm ekonomi çapında esneklik ve büyüme potansiyeli getiren etkinlik ve yenilikler için önemli bir itici güç oluşturduğunu göstermektedir”. Raporun mantığı çerçevesinde regülasyon ve deregülasyon sarmalını senaryolaştıracak olursak, şöyle bir oyun metninden söz edebiliriz: Aktör-devlet ilk önce kucağında ne var ne yoksa—yer uygun mu değil mi bakmaksızın—yere döker. Sonra, bunları tekrar toplamak için yeni yöntemler geliştirilir, ki buna reregülasyon denir. Ama tabii, dökmeyi bilen ancak toplamayı bilmeyen aktör-devletler için yardıma hazır birimler her zaman bulacaktır. Düşen bir enerji sektörünü, mesela ayağa kaldırmak uzun sürecektir; devlet-aktörün düşürdüğü yerde onu ele geçiren piyasa-aktörleri vardır ve bunları reregülasyon için ikna etmek pek kolay olmayabilir. Bunlar itiraz edecektir: “İsteyerek verdin, neden şimdi geri istiyorsun? Benim bütün beklentilerim buna uygun oluştu; ona göre beklentilerimi geliştirdim; şimdi beklentilerimi yıkamazsın, yoksa gider Tahkime şikayet ederim!”.

Görüldüğü gibi rapor, politika geliştirme stratejilerinin küresel ölçekte merkezileşmesini önerirken, politika uygulama inisiyatifinin de ademi merkezileşmesini istemektedir. By-pass edilen ulus devlet ölçeğidir.

### **Sonuç Yerine: Emek Üzerinde Süreklileşmiş Otoriter Kontrol Sistemleri**

Yeni devlet anlayışının en önemli argümanı, başta ifade edildiği gibi, ulus devletin küresel değişimlere geleneksel düzenlemelerle ayak uyduramamasıdır. Oysa yeni devlet, bu sorunu aşmalı ve sürekli olarak kendini yeniden uyarlayabilmelidir. OECD Türkiye Raporu’nda ortaya konulan yeni devlet anlayışında ise, bu köklü değişikliklerin yapılabilmesi için, güçlü bir siyasal liderliğe ihtiyaç duyulmakta ve düzenlemelerin başarısı siyasal onaya bağlanmaktadır. Yine OECD’nin küreselleşme tespitiinden anlıyoruz ki, küreselleşme yeni ve ani değişimlere sürekli hazır olmayı gerektirmektedir. Bu durumda, güçlü siyasal liderlik, geçiş dönemleri ya da reform zamanlarında daha fazla gereksinim duyulan bir şey olarak görülmektedir. Eğer bu doğru ise, bu anlayışa göre, geçişler ve reformlar hep sürüp gideceği için hep güçlü siyasal liderlere ihtiyaç duyulacaktır. Bir başka ifade ile, yeni devlet örgütlenmesi içinde, küreselleşmenin komutları-

na hızla uyum gösterecek güçlü bir liderlik kalıcılaşmalıdır. Peki bu “güçlü siyasi liderlik” düzenleyici devlet iradesine—ki bunu küresel sermayenin komutlarına uyum gösterme iradesi şeklinde okumak mümkündür—ya sahip olmazsa? Böyle bir sorunun sadece OECD Türkiye Raporunda değil, diğer raporlarda da cevabı yoktur. Çünkü OECD, kalkınmayı amaçlayan her liderin küreselleşmeye uygun bir yönetim tarzı benimsemesinden başka yolu olmadığını kabul etmiştir.

OECD'nin hazırlamış olduğu rapor etrafında, “düzenleyici devlet”in ne olduğunu keşfetmeye çalıştığımız bu yazıda, öne çıkan birkaç noktanın altını çizmek gerekmektedir. İlk nokta dönüşümün dayandığı “zorunluluk” ilkesidir. Devletin yeni rolü ya da yeni yapısı, küreselleşmenin zorunlu sonucu olarak tarif edilmektedir: Küresel piyasa devletin bu yeni rolünü zorunlu kılmaktadır. Zorunluluk kapsamında devletin tamamen piyasa mantığıyla, yani işletme mantığıyla yönetilmesi gerekmektedir. Bunun için devletin hem kurumsal yapısının hem de yönetsel zihniyetinin dönüşmesi gerekmektedir. Bir dizi zorunluluk, öncelikle yurttaş ya da vatandaş kategorisini yok etmekte, vatandaş müşterileşmektedir. Vatandaşlık haklarının yerini “tüketici hakları” alırken, toplum müşterilerin oluşturduğu, müşteri haklarına göre örgütlenmiş bir yapıya dönüşmektedir.

Analize, “küresel piyasa kuralı” ile başladığı için, her şey bu kurala uygun olup olmaması bakımından değerlendirilmektedir. Katılım, şeffaflık, denetim, kontrol, yasal çerçeve gibi her tür düzenleme, zorunlu olarak küresel piyasa kurallarına uygunluk bakımından tanımlanmaktadır. Katılım, şeffaflık, hesapverebilirlik ya da sorumluluk, etkinlik gibi ilkeler, siyasal ve sosyal içeriklerini kaybediyor. Sadece ekonomik içerikleriyle bu ilkeler, devlet yerine büyük bir firmayı yapılandırmaktadır. Günümüzde hedeflenen de büyük ölçüde böyle bir şeydir. Bu aynı zamanda, yeryüzünde metalaşmamış tüm alanların ve yapıların metalaşmasına yardımcı olacaktır.

OECD Türkiye Raporu, bu yönde atılacak adımlar için önemli bir haritadır. Türkiye’de dönüşüm sürecinin yabancı sermaye ile gerçekleşeceği yönünde bir öngörü bulunmaktadır. Raporunda, yabancı sermayeye gerektiğinde yerli sermayeye tanınandan daha fazla ayrıcalık tanınması, birer kamu kurumu olarak kurulan üst kurullarda daha fazla yabancı uzman çalıştırılması, özelleştirmelerde yabancı sermayeye öncelik verilmesi ve buna benzer pek çok vurgu bulunabilir.

Özellikle kalkınma ve modernleşme için yabancı sermayenin gerekliliğine yapılan aşırı vurgu, Türkiye’de “düzenleyici reformlar”ın yabancı sermaye olmaksızın tamamlanamayacağı izlenimini vermektedir. Bu doğrultuda Türkiye’de çok çalışma yapılmıştır. Örneğin, Türkiye Hizmet Ticareti Genel Anlaşması’nı (GATS) imzalayarak bu yöndeki iradesini ortaya koymuştur (Güzelsarı, 2003). Ek olarak, buna uygun yeni düzenlemelerin yapılması işi kalmıştır. Örneğin yeni Yabancı Sermaye Kanun Tasarısı’nın bir an önce yasalaşması, üst kurulların kararlarının temyizi için idari mahkemeleri devreden çıkararak özel uzmanlık mahkemelerinin kurulması, tahkim sisteminin yerleştirilmesi, hizmetler sektörünün yabancı sermayeye açılması, radyo ve televizyon yayınlarında yabancı sermaye payının artırılması, hava ve deniz ulaştırması, liman ve balıkçılık ürünleri işletmelerinde %49 olan payın artırılması; mali hizmetler, madencilik ve petrol alanlarında devletten müsaade almaları gerekliliğinin ortadan kaldırılması vb (OECD, 2002b).

Bunun yanı sıra, Türkiye’ye yabancı sermayenin daha önce uygulanan tüm liberal düzenlemelere rağmen gelmemesinin en önemli nedeni, siyasal istikrarsızlık olarak görülmektedir. Öyle ise, yeni reformların yanı sıra siyasal istikrarsızlığa karşı çok duyarlı olacağını varsayabiliriz. Dolayısıyla sistemin, reformlar için “uygun” hale getirilmesi yani istikrarsızlığa izin vermeyen bir yapıya kavuşturulması gerekmez mi? Siyasal yapıda bu türden değişimin sonuçlarının geniş bir şekilde tartışılması gerekmektedir. Yasal düzeyde meydana gelen / gelecek değişiklikler bazı ipuçları vermektedir.<sup>25</sup>

OECD’nin “düzenleyici reform” önerileri, piyasaya içkin olanın, yani piyasanın mantığının devlet yapısına uyarlanması, buna uygun olarak devletin örgütlenmesini amaçlamaktadır. Polanyi’nin “piyasa ekonomisi, ancak piyasa toplumunun kurulmasıyla—toplumun piyasalaşmasıyla—mümkündür” şeklindeki savına atıfla, devletin piyasa mantığına göre düzenlenmesinin, toplumun piyasalaşması yolunda atılmış en kritik adım olduğuna şüphe yoktur. Rapor; girişimciler, tüketiciler ve sivil toplum kuruluşlarından başka bir toplumsal kategori görmemekte; çoğu durumda, toplum sermaye sınıfıyla eşitlenmektedir.<sup>26</sup>

Bu çalışmada, OECD’nin düzenleyici reform programı eleştirel bir çözümlenmeye tabi tutuldu ve küresel sermayenin kamusal alanı soğurarak kendi mantığını devlet aygıtının kuruluş ve işleyişi içine ne tür mekanizmalarla işlediği ya da işleyeceği deşifre edilmeye çalışıldı.■

25 Şu anda çok sayıda kanun taslağı ve tasarısı hükümetin ve Meclis’in gündeminindedir: Kamu Yönetimi Temel Kanun Taslağı, Kamu Personel Rejiminde yapılması düşünülen değişikliklerle ilgili çalışmalar, Yerel Yönetimler Yasa Tasarısı ve Kamu Bütçe reformu (Devlet Bakanlığı, 2003; Güler, 2003c; Erdoğan, 2003). Diğer yandan eğitim gibi önemli bir kamu hizmeti alanında yaşanan gelişmeler de dikkat çekicidir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Eğitim-Sen (2003).

26 Weiss ve Hobson’un (1999) bu yaklaşımı, gelişmiş ülkelerin ekonomik kalkınma tarihinine de uygundur.

### Kaynakça

Anti-Mai Bülten 33 (2001) <http://www.anti-mai.org/blt/blt33.htm>.

Başbakanlık, <http://www.basbakanlik.gov.tr>

Cope, S., and J. Goodship (1999) "Comparing Regulatory Regimes in the New Governance", *The Annual Conference of the Political Studies Association of the United Kingdom'a sunulan tebliğ*, University of Nottingham, 23-25 Mart.

Cope, S., and J. Goodship (2000) "Regulating Collaborative Government: Towards Joined-up Government?" <http://www.york.ac.uk/depts/poli/pac/papers/cope.htm>, İndirilme tarihi: 20 Nisan 2003

Devlet Bakanlığı ve Başbakan Yardımcılığı (2003) *Türkiye'de Kamu Personel Rejiminin Yeniden Yapılandırılması Sempozyumu* ( 22-23 Şubat 2003), Ankara: TÜHİS

DTM, <http://www.foreigntrade.gov.tr/DUN-YA/ulus/63ekoisltes.htm> İndirilme tarihi: 12.03.2003.

Efrain, A. D. (2000) *Sovereign (In)equality in International Organizations*, Boston: Martinus Nijhoff Publishers.

Eğitim- Sen (2003) "Kapitalizmin Yeniden Yapılanması ve Eğitim politikaları", *Değişim Sürecinde Kamu Hizmetleri ve Sendikal Politikalar Sempozyumu'na sunulan tebliğ*, 1-2 Şubat, Ankara.

Güler, B. A. (2003a) "Kamu Yönetimi Temel Kanu-

nu Üzerine Çalışma", *Yayınlanmamış Çalışma*.

Güler, B. A. (2003b) "Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye", *Praksis*, 9.

Güler, B. A. (2003c) "Devlette Reform", *Mimarlar Odası Konferansında sunulan metin*, 3 Mart, Ankara.

Güzelsarı, S. (2003) "Küresel Kapitalizmin 'Anayasası': GATS", *Praksis*, 9.

Karahaogulları, O. (2002), *Kamu Hizmeti (Kavram ve Hukusal Rejim)*, Ankara: Turhan.

OECD (1996) *Globalisation: What Challenges and Opportunities for Government?* OECD/GD(96)64.

OECD (1997) *The OECD Report on Regulatory Reform*, I ve II, Paris: OECD.

OECD (2002a) *Regulation Policies in OECD Countries From Intervention to Regulatory Governance*, Paris: OECD.

OECD (2002b) *Türkiye'de Düzenleyici Reformlar*, Paris: OECD.

OECD, <http://www.oecd.org>

Savcı, B. (1990) "Siyasal Kurumlar Alanında Hukusal Yenileşme: Devrimleşme Üzerine", *Cabit Talas'a Armağan*, Ankara: Mülkiyeliler Birliği.

Scott, C. (2002) "The (Post-) Regulatory State", *Politics of Regulation Workshop, Universtat Pompeu Fabra'ya sunulan çalışma*, Barcelona, November.

Weiss, L. ve J. Hobson (1999) *Ekonomik Kalkınma ve Devletler*, Ankara: Dost