

WASHINGTON UZLAŞISI SONRASI DÖNEMDE DEVLETİN DEĞİŞEN ROLÜ VE BİR TÜRKİYE DEĞERLENDİRMESİ

İlke CİVELEKOĞLU*

Özet

Bu çalışma Washington Uzlaşısı sonrası dönemde bir model olarak gelişmekte olan ülkelere sunulan düzenleyici devlet olgusunu politik ekonomi bakışı açısı ile incelemektedir. Washington Uzlaşısı sonrası dönem, küresel ekonomiyi şekillendiren Washington Uzlaşısı politikalarının toplumda yarattığı hoşnutsuzluk sonucu eşitlik, demokrasi ve toplumsal adalet gereksinimine yanıt veren ve aynı zamanda iktisadi büyümeyi, geniş istihdamı destekleyen alternatif paradigmaların ortaya çıkmasını engellemek ve neoliberal paradigmanın azalan gücünü yeniden inşa etmek amacını gütmektedir. Bu yeni dönemde neoliberal ekonomik politikalarından vazgeçilmemekle beraber, devletin ekonomik alandaki rolünü yeniden tanımlama yoluna gidilmiştir. Bu bağlamda deregülasyondan reregülasyona (yeniden düzenleyicilik) geçişle birlikte “minimal devlet” de yerini düzenleyici devlet anlayışına bırakmıştır. Bağımsız düzenleyici kurullar aracılığı ile sadece devlet-piyasa ilişkilerini değil, siyasal alanı hatta demokrasiyi ulus devlet ölçeğinde yeniden yapılandıran düzenleyici devlet önemli bir dönüşümü temsil etmektedir. Bu çalışma düzenleyici devleti ortaya çıkaran şartları ve düzenleyici devletin içeriğini incelerken, Türkiye örneği üzerinden düzenleyici devletin sorunlarını da tartışmaktadır.

Anahtar Kelimeler: *Washington Uzlaşısı, neoliberalizm, Washington Uzlaşısı sonrası dönem, düzenleyici devlet, Türkiye.*

* Yrd.Doç.Dr., Doğuş Üniversitesi, İ.İ.B.F., Uluslararası İlişkiler Bölümü, Kadıköy, İstanbul-Türkiye, e-posta: icivelekoglu@dogus.edu.tr

The Changing Role of State in The Post-Washington Consensus Era and An Assessment of Turkey

Abstract

This paper examines the regulatory state that was presented as a model to developing countries from a political economy perspective. Due to the discontent caused by the Washington Consensus policies that have shaped the world economy, the post-Washington Consensus era aims to re-assert the declining power of the neoliberal paradigm and to prevent the emergence of alternative paradigms that respond to the demands of social justice, equality and democracy while supporting economic growth and employment. In this new era, the role of the state in economy has been re-defined without abandoning neoliberal policies. In this regard, the transition from deregulation to re-regulation replaced the minimal state with the regulatory state. With the help of independent regulatory agencies, the regulatory state did not only construct state-market relations but also the political sphere, and even the democracy at nation state level and therefore, the regulatory state represents a significant transition. This study addresses the context that led to the rise of regulatory state and the content of regulatory state itself, and finally the problems of regulatory state in the light of the Turkish case.

Key Words: *Washington Consensus, neoliberalizm, post-Washington Consensus, regulatory state, Turkey.*

1. GİRİŞ

Küreselleşme ile devletin uluslararası aktörler eliyle yeniden yapılandırılma sürecine girmesi, politik ekonomi literatürünü de yakından ilgilendiren gelişmeleri doğurdu. Küresel ekonomiyi yönetim arayışına bir yanıt olarak ulus devlet ölçeğinde ortaya çıkan ‘düzenleyici devlet’, bir model olarak gelişmekte olan ülkelere sunulurken, açıklık, şeffaflık gibi tanımlayıcı özelliklerinin yardımı ile demokrasiyle de arasında bir bağ kurdu. Bu çalışma son yirmi yılda hızla yaygınlaşıp, kabul gören düzenleyici devlet olgusunu ele almaktadır.

Bu çalışmanın ilk bölümünde Washington Uzlaşısı politikalarının toplumda meşruiyetini kaybetmeye başlaması ile güçsüzleşen piyasa yanlısı anlayışın, Washington Uzlaşısı sonrası dönemde nasıl kendini yeniden inşa ettiği incelenmektedir. Makbul devlet olarak günümüzde karşımıza çıkan düzenleyici devlet anlayışını doğuran sebepler, Washington Uzlaşısı döneminde bir nevi kutsallaştırılan neoliberal politikalara odaklanarak irdelenmektedir. Deregülasyondan reregülasyona geçiş olarak da okunabilecek Washington Uzlaşısı sonrası dönemde değişen devlet-piyasa

ilişkisi, devletin üstlendiği yeni işlevler üzerinden ele alınmaktadır. İkinci bölümde düzenleyici devlet-demokrasi ilişkisine değinilmektedir. Çoğulcu ve katılımcı bir demokrasinin ayrılmaz parçası olan kamu politikalarını toplumun farklı kesimlerinin çıkar ve istemlerini uzlaştırarak oluşturma eğiliminin, Washington Uzlaşısı sonrası dönemde ekonomi-siyaset ayrışması sebebi ile nasıl ve neden gerçekleşmediği irdelenirken, düzenleyici devletin esasında demokrasi ile çelişmekte olduğuna vurgu yapılmaktadır. Son bölümde ise Türkiye örneği üzerinden düzenleyici devlet anlayışı ve sorunları tartışılırken, Washington sonrası dönemin neden umulduğu gibi gitmediği sorusuna da bir cevap aranmaktadır.

2. WASHINGTON UZLAŞISI SONRASI DÖNEM: DÜZENLEYİCİ DEVLETİN DOĞUŞU

Washington Uzlaşmasını kısaca geliştirmekte olan ülkelerin 1980 borç krizi sonrası dünya piyasası ile neoliberal politikalar temelinde girdikleri eklemleme sürecine ivme kazandıran ve 1990'ların ortalarına kadar süren bir dönem olarak tanımlamak mümkündür. Uygulamada ise Washington Uzlaşısı, geliştirmekte olan ülkelerin bir daha kriz yaşamamaları ve istikrarlı bir şekilde kalkınmaları için uygulamaları gereken ekonomik politikalar olarak hayat bulmuştur. Uzlaşım, her ne kadar Washington'da bulunan üç kurumun, Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu ve ABD Hazine Bakanlığı'nın ortak politika reçetelerinden oluşan ve kabaca makroekonomik istikrarın sağlanması için gerekli görülen fiyat kontrollerinin kaldırılması, sermaye piyasalarının ve ticaretin serbestleşmesi, yabancı yatırımın teşviki, özelleştirmeler aracılığı ile yerel üretimi serbestleştirilmesi gibi devletin ekonomi üzerindeki rolünü sermaye lehine azaltmayı amaçlayan neoliberal politikalar¹ olarak görünse de, aslında kalkınma politikalarında bir paradigma değişimini işaret ediyordu. Bu kavramını ortaya atan ve literatüre sokan John Williamson (1990) her ne kadar bu terimi paradigma olarak adlandırmadıysa da, 'Uzlaşımı' açıklamak için kullandığı "evrensel yöneliş", "bütün ciddi ekonomistlerin kucaklayıp, kabul ettikleri hikmetin ortak özü" (a.g.e:1329,1334) gibi tanımlamalar Thomas Kuhn'un paradigma tanımına uymaktadır².

¹ Williamson (1990) bu politikaları, yukarıda değinilenlere ilaveten, mali disiplin, vergi reformu, yüksek getirisi ve gelir dağılımını düzeltme potansiyeli olan kamu harcamalarına öncelik verme (sağlık, eğitim vs.), faiz oranı serbestisi, rekabetçi döviz kuru ve mülkiyet haklarının korunması olarak tanımlamaktadır.

² Kuhn'un (1970) tanımına referansla bu çalışmada paradigma belirli bir alanda çalışan bilim adamlarının paylaştığı **ortak değerler** ve anlayışlar dizisi olarak kullanılacaktır.

Bu yeni paradigma ile gelişmekte olan ülkelere mikroiktisadi düzeyde artık piyasanın etkin olduğu, devletin ise etkin olmadığı anlayışı yerleştiriliyor ve böylelikle 1970'lerden itibaren sermaye birikimine ket vurmakla suçlanan merkezi planlama, müdahale ve doğrudan yatırım temelleri üzerine kurulu "kalkınmacı kapitalizm" anlayışı bir kenara bırakılıyordu. Washington Uzlaşması ile gelişmekte olan ülkelere kalkınmalarının önündeki asıl engel olarak korumacılık, rekabete engel düzenlemeler, büyük bir kamu sektörü olarak ifade bulan aşırı devlet müdahalesi ve bu müdahalenin sebep olduğu yolsuzluk gösterilirken, büyüme, uluslararası rekabet edebilirlik ve istihdam yaratılması gibi kalkınma sorunları ile artık devletin yerine piyasanın ilgilenmesi gerekliliği sıklıkla vurgulanıyordu. Bu paradigma doğrultusunda müdahaleci devlet anlayışı yerini devletin 'arka plana' itilmesi olarak görülebilecek deregülasyona³ bırakıyordu. Piyasa yanlısı yaklaşım çerçevesinde devletin yeni rolü piyasaların işleme için gerekli yasal altyapıyı hazırlamak ve piyasa ilişkilerinin korunarak geliştirilmesi için toplumsal gruplar arasında arabuluculuk yapmaktan öteye gitmiyordu (Saad-Filho, 2008:192).

Devletin bu yeniden yapılandırılma sürecinde küçülüp, "sorumluluğunu bilmesi" ile yabancı üretim ve finansal sermayenin cezp edilmesi de kolaylaşacaktı. Başka bir deyişle, ülke ekonomilerinin dünya piyasası ile finansal ve ticari serbestleşme temelinde girdikleri eklemleme sürecine, ülkelerin siyasi ve hukuki yapılarının da buna uygun hale getirilmesi eşlik edecekti. Böylelikle sıkıntılı olan yurtiçi tasarruf oranları ve yatırım kapasitesi yabancı sermaye sayesinde artacak ve ekonomik büyüme hız kazanacaktı (Summers, 2000:3; Dadush ve Dasgupta, 2001:11).

Ancak beklenilenin aksine özellikle 1990'lardan itibaren Washington Uzlaşması'nın vaat ettiklerini yerine getirmede başarısız kalması ve neoliberal politikalar üzerinde memnuniyetsizlik yaratan pek çok gelişme- ki bunlar arasında Rusya'da yapılan fiyat reformu ve özelleştirmenin yolsuzluk ve politik destekten yoksun olması sebebiyle yaşanan başarısızlık, Latin Amerika'da piyasa merkezli reformların büyüme odaklı ama sosyal güvenlik mekanizmalarından yoksun gerçekleşmesinden doğan memnuniyetsizlik ve Asya finansal krizinin sebep olduğu istikrarsızlık başlıca örnekler olarak sayılabilir- Washington Uzlaşması hakkındaki tartışmaları da alevlendirdi (Karakurt, 2011:35-36, Yıldırım, 2011:9-10).

³ Deregülasyon ile kastedilen devletin ekonomideki kural koyucu yetki kullanımını piyasa mekanizmalarını güçlendirmek adına azaltması olarak tanımlanırken, fiiliyatta bu durum merkezi planlamadan vazgeçilmesi, piyasa mekanizmalarının inşası yoluyla rekabetin canlandırılması, çok amaçlı kurumlar yerine tek amaçlı uzman kurumlar tesis edilmesi ve istihdam seviyesini rekabetçi piyasaların belirlemesi olarak özetlenebilir, bkz. Tuncer ve Köseoğlu: 87, 91.

Serbestleşme politikasının özellikle de sermaye piyasalarının kontrolsüz serbestleşmesinin gelişmekte olan ülkelerin istikrarı açısından ne kadar riskli olabileceği 1990'lardan itibaren patlak veren birçok krizde kendini gösterirken⁴, sermaye kaçışları ile tetiklenen finansal krizler, Washington Uzlaşması'nın savunucularını sermaye hareketliliği ile ekonomik istikrarı nasıl uzlaştıracakları üzerine kafa yormaya zorladı. Finansal liberalleşmenin riskleri ve getirilerini dengelemeyi devletlerin düzenleyici kapasitesini (*regulatory capacity*) arttıracak önlemlerde görenler, gelişmekte olan ülkelerde siyasilerden bağımsız olarak işleyecek ve finans sektörünün denetlenmesine yardımcı olacak banka denetleme kurumu gibi birtakım özerk kurul ve kurumları savunmaya başladılar. Bu yeni yapılar sayesinde devletlerin krizler ile baş etme yetisinin kuvvetleneceğini düşünüyorlardı (Stiglitz, 2000; Jayasuriya, 2001). Bu görüş kısa zamanda uluslararası örgütlerden de destek buldu; 1997'de Doğu Asya'da patlak veren kriz, finans sektörünün yeterince iyi denetlenmediğinde oynak sermaye hareketlerinin ne gibi tehlikelere yol açacağını dünya piyasasına gösterdiğinde, Uluslararası Para Fonu (IMF) bundan böyle ekonomik istikrarsızlığa düşmüş ülkeler ile imzalayacağı stand-by anlaşmalarında ekonomik yardım karşılığı bağımsız düzenleyici üst kurulları, ve en önemlisi özerk merkez bankasını şart koşacağını ilan etti⁵, keza Avrupa Birliği (AB) de benzer bir yaklaşımla Birliğe katılmayı hedefleyen aday ülkelere müzakereler esnasında merkez bankalarına özerklik vermelerini talep edeceğini duyurdu.

Finans sektörü dışında diğer sektörlerde de piyasa aksaklıklarını önlemek için belli bağlayıcı kuralların oluşturulması ve bu kurallara uymanın zorunlu kılınması bir gereklilik olarak ortaya çıktı. Burada amaç özel şirketlerin belirli sektörlerde tekelleşmesinin önüne geçerek bireyleri piyasa aşırılıklarından korumak ve rekabetin kamu yararı ekseninde işlemesini sağlamaktır. Bunun için devletin çeşitli düzenleyici kurulları koyması yani düzenleme faaliyetlerini arttırması gerekiyordu ve bu gereklilik devletin ekonomi alanındaki rolünün yeniden tanımlanmasını zorunlu kılıyordu (Tuncer ve Köseoğlu, 2015: 91).

Paradigma düzeyinde ise bütün bu gelişmeler bir revizyona işaret ediyordu. Özelleştirme, finansal ve ticari serbestleşme temelli neoliberal politikalarının uygulanması sırasında pek çok ülkede ortaya çıkan kriz, istikrarsızlık ve talan sorunları ile baş etme adına mevcut paradigma devletin

⁴ Finansal krizlerin gelişmekte olan ilkelere örnekleri ve teorik tartışmalar için bkz. Naim, 1995, Wade, 2000 ve Öniş, 2003.

⁵ Uluslararası Para Fonu'nun 1997 Asya krizi sonrası bölge ülkelerinden ekonomik yardım karşılığı finans sektöründe yapmalarını istediği düzenlemelerin detayları için bkz. Irwin ve Vines, 2001.

arka plana itilmesinden (*deregulation*), devletin piyasalara müdahalesini destekleyen (*re-regulation*) bir anlayışa eviriliyordu. Bu durumu literatürde ‘*Daha Serbest Piyasa Daha Fazla Kural*’ olarak adlandıranlar da oldu (Vogel, 1996). Gerek Uluslararası Para Fonu ve Dünya Bankası gibi uluslararası örgütler, gerek yabancı finans kuruluşları piyasa aksaklıklarının telafisi ve sermaye birikim sürecinin bekası için bu yeni anlayışa sıcak baktıkları belirtilmelidir.

Devletle piyasanın birbirinin yerini tutan değil, birbirini tamamlayan öğeler olarak görülmesiyle, belli kuralların ihdası için devletin düzenleme kapasitesine duyulan ihtiyacın artması, 1980’lerin başından beri egemen olan “minimal devlet” anlayışının yerini “düzenleyici devlet” anlayışına bırakmasına yol açtı. Böylelikle, uluslararası politik ekonomide Washington Uzlaşması sonrası (*Post-Washington Consensus*) olarak adlandırılan yeni dönem 1990’ların ortası itibarı ile başlamış oldu⁶. Bedirhanoğlu’nun (2009:46) vurguladığı gibi neoliberal küreselleşme sürecinin tarihsel gelişimi içinde yer alan bu iki dönemin, yani Washington Uzlaşması ve Uzlaşma sonrası dönemin, birbirini takip etmesi esasında oldukça manidardır. Bedirhanoğlu’na göre Washington Uzlaşması dönemine damgasını vuran talan ve kuralsızlaştırmanın temelinde kalkınmacı kapitalizmin hukuki altyapısının dönemin serbest piyasa anlayışı ile çatışması ancak yerine yeni bir hukuki yapı konulabilmesi için gerekli siyasi zemin ve iradenin henüz oluşmamış olması yatıyordu. Washington Uzlaşması sonrası dönemde ise bu sorun sermaye birikiminin devamı adına devletin yeni görevler üstlenmesine izin veren hukuki yapının sağlanması ile çözüme kavuştu (a.g.e:47). Bu yeni dönemde devletin üstleneceği yeni işlevler arasında anti-tröst yasaları, rekabet düzenlemeleri, tüketici haklarının korunması gibi konular ön sırada yer alıyordu. Washington Uzlaşması sonrası dönemi simgeleyen “düzenleyici devlet” modeli OECD tarafından hazırlanan bir raporda şu şekilde kendine yer buluyordu:

“Düzenlemelerin azaltılması (*deregulation*) her ne kadar reform programının ana unsuruydu da, daha rekabetçi ve etkin bir piyasada sağlık, çevre ve tüketicinin korunması alanlarında kamu kesimi ile özel sektör hedeflerinin bağdaştırılması için yeni kurumlara ve düzenlemelere ihtiyaç vardır” (OECD, 2002:6)

Rapordan da anlaşılacağı üzere düzenleyici devletin asıl amacı piyasa aksaklıklarını düzeltmek adına devletin bağımsız üst kurullar aracılığı ile piyasalara müdahale etmesidir. Bir başka deyişle bu yeni düzende devlet, haksız rekabeti önlemek için fiyat kontrolü, lisans gibi mekanizmalarla piyasayı düzenlemek durumundadır. Rekabeti engelleyecek davranışlara

⁶ Washington sonrası dönem üzerine dair detaylı bir okuma için bkzn. Rodrik, 2006.

müdahale etmesi ile devletin “piyasa dostu” ya da “piyasa için devlet” şeklinde algılanmasına yol açtığı belirtilmelidir (Bayramoğlu, 2005:55).

Düzenleyici devlet her ne kadar Washington Uzlaşısı’nın ortaya koyduğu devlet anlayışından işlevleri açısından uzaklaşmış olsa da, bu yeni dönemde köklü bir paradigma değişiminden bahsetmek oldukça zordur, zira düzenleyici devlet anlayışı ile serbest piyasa modelinin kabul ettiği özelleştirme, dışa açılma, finansal serbestleşme gibi politikalar arasında herhangi bir çatışma bulunmamaktadır. Başka bir deyişle kaynakların kullanımında etkenlik, verimliliğin artırılması, maliyetlerin aşağı çekilmesi gibi amaçlar açısından piyasa yanlısı yaklaşım bu yeni dönemde de idealize edilmeye devam edilirken, devletin piyasa üzerindeki rolü sağlıklı işleyen bir piyasa mekanizması inşası için artırılması öngörülüyordu⁷.

Kısaca toparlamak gerekirse, Washington Uzlaşısı’nın ortaya koyduğu politikalar pek çok ülkede kararlı bir şekilde takip edilmekle birlikte istikrarın sağlanması ve devam ettirilmesinde başarılı olamadığı gibi, bu ülkelerin kriz yaşama olasılığını da ortadan kaldırmadı. 1990’lı ve 2000’li yıllarda pek çok ülkenin yaşadığı krizler, bu paradigmayı kabul edip, takip eden ülkelerin ekonomilerinin kırılganlıklara, özellikle de finansal kırılganlıklara, karşı daha zayıf olduklarını gösterdi. Büyüme, istihdam ve yoksulluğun azaltılması açısından da bu politikalar ciddi bir hayal kırıklığı yarattı (Stiglitz, 2002:101,105,107). IMF’nin tabiriyle “sürdürülebilir, işsizliği ve yoksulluğu azaltan ve hayat standartlarını yükselten yüksek kaliteli büyüme” gerçekleşmedi (IMF, 1995:286). Küresel ekonomiyi şekillendiren Washington Uzlaşısı temelli politikaların toplumda yarattığı hoşnutsuzluğun artık neoliberal Ortodoks iktisatçılar tarafından da dile getirilmeye başlanması ile piyasa lehine argümanlara güç kazandırma ihtiyacı da arttı. Eşitlik, demokrasi ve toplumsal adalet gereksinimine yanıt veren ve aynı zamanda iktisadi büyümeyi, geniş istihdamı destekleyecek alternatif paradigmanın ortaya çıkmasını engellemek için mevcut paradigmada bir revizyon şarttı. Bu bağlamda Washington Uzlaşısı sonrası dönemin, neoliberal paradigmanın azalan gücünü yeniden inşa etmeyi ve böylelikle bu paradigmanın hakim anlayış olarak kendini idame ettirmesini hedeflediği söylenebilir. Washington Uzlaşması ve sonrasındaki sürecin yukarıda da belirtildiği üzere gelişmekte olan ülkelere önerilen politikalar açısından önemli farklar içermemektedir.

⁷ Burada vurgulanması gereken bir başka husus ise bu yeni dönemde yoksulluğun azaltılması ve sosyal güvenlik ağlarının oluşturulmasının önem arz ettiği ve devletin bu amaçlar için etkin bir rol oynamasına izin verildiğidir. Bu çalışmanın konusu olmadığından devlet ve sosyal güvenlik konusuna değinilmeyecektir. Washington Uzlaşısı sonrası dönemin ve bu dönemin Washington Uzlaşısı’ndan farkları için bknz. Saad-Filho, 2010:6-8 ve Yıldırım, 2011:16-20.

3. DÜZENLEYİCİ DEVLETTE EKONOMİ-SİYASET AYRIŞMASI: BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURUMLAR VE DARALAN SİYASAL ALAN

Washington Uzlaşısı sonrası dönemde ortaya çıkan düzenleyici devlet modelinin “ekonomi ile siyasetin ayrılması gereği” söylemini de beraberinde getirdiğini söylemek yanlış olmaz, hatta bu söylemi geliştirmekte olan ülkeler düzleminde hakim kılma çabası bu yeni dönemde bir hayli fazladır. Bu söylem ile amaçlanan siyasete atfedilen yolsuzluk, kayırmacılık, partizanlık gibi olumsuzlukları, ekonomi siyaset ayrımının temelini oluşturan üst kurullar ile engellemektir. Burada birkaç cümle de üst kurulları tanımlamaya ayrılmalıdır. Bayramoğlu'nun belirttiği gibi üst kurullar ya da diğer bir deyişle bağımsız düzenleyici kurullar (BDK) özellikleri itibarı ile kamu hukukuna dayanan yetki ve sorumluluklara sahip, doğrudan hesap verme yükümlülüğü olmayan ve örgütsel olarak bakanlıklardan bağımsız ve özerk yapılarıdır. Yöneticileri ne doğrudan seçimle belirlenir ne de seçilmiş memurlardan oluşur (2005:244). Birçok ülkede BDK'lar idari işlemler dışında, kurulduğu sektörü çıkardığı mevzuat ile düzenleme yetkisine sahiptir. Siyasetin ekonomiden sökülmesini gerektiren nedenler arasında “adil” ve “etkin” işleyen bir piyasaya duyulan ihtiyaç belirtilirken bu ihtiyaç doğrultusunda üst kurulların varlığı da meşruiyet kazanmaktadır⁸.

Washington Uzlaşısı sonrası dönemde öne çıkarılan özerk üst kurulları yaygınlaştırma pratiği, hükümetlerin popülist eğilimlerini dizginlemek için olmazsa olmaz bir gereklilik olarak sunuldu (Ataay ve Acar, 2009:162). Bu anlayışa göre siyasi aktörlerin oylarını koruma ya da yükseltme adına toplumun farklı kesimlerinden gelen istemler karşısında popülist eğilimler sergileme ihtimalini özerk üst kurullar devreye sokarak engellemek ve böylelikle ekonomik kararların rasyonel bir biçimde alınması sağlamak mümkündür (Thatcher, 2002:131). Diğer bir deyişle, siyasi aktörlerin kararları ve faaliyetleri seçim hesapları sebebiyle kısa dönemli olduğundan, uzun dönemli kararların alınmasında yaşanan zorluk ancak siyasetin etkisinden uzak bağımsız üst kurullara yetki devriyle aşılabirdi. Siyasete olan güvenin azalması ile düzenleyici devlet arasındaki göz ardı edilemeyecek bağ olduğunu savunanlara göre, BDK'lara yetki devri siyasetle olan mesafeli ilişkinin devamlının teminatı şeklinde okunmalıdır (Tuncer ve Köseoğlu, 2015: 94).

⁸ Neoliberalizm dalgası ile hızlanan özelleştirmeler, birçok kamu hizmetini serbest piyasa kurallarına tabi kılarken sadece “serbest” değil aynı zamanda “adil” bir piyasa yapısının oluşturulması gereği de doğmuştur. Ayrıca, daha önce devlet eliyle verilen hizmetlerin daha rekabetçi ve daha kaliteli olması için piyasanın “etkin” işlemesi zorunluluğu belirlemiştir (Bayramoğlu, 2005:262).

Doğrudan yönetimden dolayı yönetime geçiş olarak da değerlendirilebilecek bu gelişme ile siyasetin etkinliği azalmakta ve alanı daralmaktaydı zira bu yeni dönemde daha önce siyasetin konusu olan birçok mevzu “siyaset dışı” addedilerek, kendi mantığına göre işlediği iddia edilen piyasanın konusu haline geliyordu (Ataay, 2008:40). Artık siyasetin konuları hükümetler nezdinde yürütülen uzun müzakereler sonucu oluşan politikalar yerine teknokrasinin egemen olduğu üst kurullar ve özerk kurumlar aracılığı ile çözülecekti. Böylece, devletin “tarafsızlığı” ve keyfi uygulamalardan uzak duracağına garantisini piyasa aktörlerine verilmiş oluyordu (Burnham, 2000:18-19). Öte yandan, ekonomi ile siyaset arasındaki ayrışma ve ekonomiye verilen mutlak özerklik, piyasa ilkelerinin devletin tüm alanlarına yedirilmesi anlamına geliyordu (Bayramoğlu, 2005:173).

Siyaset-ekonomik alan ayrışması, diğer bir deyişle “siyasetdışlaştırma” pratiği⁹, neoliberal politikaların uygulamaya konulduğu tüm ülkelerde sebep olduğu fakirlik, işsizlik ve gelir eşitsizliği sebebi ile ortaya çıkan sert siyasi ve toplumsal çatışmaları engellemesi ve bizzat neoliberal dönüşüm muhaliflerini etkisiz kılma işlevi görmesi açısından önemlidir. Toplumsal sorunların çözümünde etkin olması beklenen seçilmiş siyasi aktörleri ve toplumsal örgütleri baypas eden bu “tepeden inme” yönetim üslubu şüphesiz demokratik rejimin meşruiyet krizine de katkıda bulunuyordu¹⁰. Özünde siyasal tercihlere dayanması gereken kararların siyasal sorumluluğu bulunmayan teknokratlarca alınması demokrasi zafiyetine yol açıyordu, en nihayetinde seçilmişlerden atanmışlara yetki devri olarak da görülebilecek bu durum demokrasinin temsiliyet ve çoğulculuk prensipleri ile açıkça çelişmekteydi¹¹. Bayramoğlu’nun (2005:278) belirttiği gibi düzenleyici kurumlar sahip oldukları yetki ile yönetilenin rıza ve onayına aracılık etmesi gereken parlamentoyu yetkisizleştirerek, “rızanın” ve dolayısıyla halkın siyaset dışına itilmesi

⁹ Siyasetdışlaştırma terimi için bkz. Bedirhanoglu, 2009:53

¹⁰ Ataay’ın belirttiği gibi meşruiyet krizinin altında yatan esas sebep 1990’lı yıllara gelindiğinde “acı ilacı” içmesine rağmen hastanın iyileşmemiş olmasıdır. Refah artışı, gelir dağılımında adalet gibi vaatler gerçekleşmediği gibi, neoliberal reformlar küçük çiftçi, işçi, küçük esnaf gibi bazı gruplara büyük zarar vermişti. Toplumun farklı kesimlerinde yarattığı hayal kırıklığı sebebi ile toplumsal desteği iyice zayıflayan neoliberal politikaları demokrasi içinde ilerletme çabası ise rejimin meşruiyetine zarar veriyordu, bkz. Ataay, 2008: 42-43.

¹¹ Literatürde bu durum “demokrasi açığı” (*democratic deficit*) olarak da adlandırılır. Bu kavram, küresel yönetim ve AB tartışmalarında iktidarın, ulus ötesi kurumlara geçmesiyle oluşan meşruiyet kaybını ifade eder, bkz. Bayramoğlu, 2005:241. Benzer bir şekilde, piyasa mantığı çerçevesinde yetkinin seçilmemişlere devri anlamında da kullanılabilir. Düzenleyici devlet ve meşruiyet sorunları için bkz. Majone,1998.

sebeup oluyorlardı. Özerk üst kurulların üzerindeki siyasal denetimin genellikle zayıf olması da bu durumu kolaylaştırır nitelikteydi¹².

Düzenleyici devlet modeli devlet-piyasa ilişkisini yeniden kurarken, bu ilişkiye uygun bir demokrasi anlayışını da beraberinde oluşturdu demek yanlış olmaz. Ekonomik ve sosyal meseleleri teknik bir bakış açısı ile ele almak, ekonomik etkinlik ve rasyonalizasyon altında meşrulaştırılırken, fiiliyatta kamu politikalarını oluşturan süreç de, bu sürece katılan aktörler de teknokrazi yanlısı anlayış tarafından sınırlandırılmış oldu. Düzenleyici devlet modelinin teknokrazi vurgusunu tamamlayan bir başka temel söyleminin popülizm karşıtlığı olduğu düşünülürse, bu yeniden kurgulanan demokrasi anlayışının düzenleyici devlet açısından bir sıkıntı yaratmadığı ortadadır.

Demokrasi ile aslında çelişen bütün bu gelişmeler “iyi yönetim” (*good governance*) adı altında gelişmekte olan ülkelere kabul ettirildi (IMF, 2005). Özerk üst kurullar ve bağımsız kurumlar üzerine oturan yeni bir ilişkiler sistemi ile yeniden yapılandırılan devlet, “demokratik denetime ve hesap vermeye açık” ve “saydam” olması ile övgüyü hak ediyor ve uluslararası sistemde OECD, Dünya Bankası, IMF gibi birçok kuruluş tarafından şiddetle destekleniyordu (OECD, 1997). Bu yeni dönemde rekabetçi ve yolsuzluğu önleyen bir kamu idaresi sadece arzu edilen değil, tüm gelişmekte olan ülkelerin kalkınmasında uygulanması elzem bir model olarak ön plana çıkıyordu¹³ (Schedler, 1999:24-25). Özerk üst kurul ve bağımsız kurumların yolsuzluğu önleyeceği savı, bu yeni yapılandırmaya toplumsal düzeyde destek sağlamayı hedefliyordu.

Kısaca toparlamak gerekirse, Washington Uzlaşısı sonrası dönemde piyasanın belirli aksaklıklarının düzeltilmesi için devlet müdahalesine yeşil ışık yakılırken, çoğulcu ve katılımcı bir demokrasinin ayrılmaz parçası olan kamu politikalarının toplumun farklı kesimlerinin çıkar ve istemlerinin uzlaştırılması doğrultusunda oluşturulması ekonomi-siyaset ayrışması sebebi ile gerçekleşmedi. Bu dönemde neoliberalizmin hem devleti hem demokrasiyi kendine göre yeniden yapılandırma imkanına kavuştuğunu söylemek haksız bir iddia olmaz¹⁴. Bir sonraki bölümde Washington Uzlaşısı

¹² BDK’lar üzerindeki hükümet denetimi yaygın olarak ilgili bakanlıklara bilgi amaçlı sunulan yıllık raporlardan ibarettir. Bu sebeple siyasal hesap verme zayıf şekilde gerçekleşmektedir. Parlamento ile ilişki ise, ilgili bakanlık aracılığı ile BDK’nın meclise hesap vermesi ya da doğrudan rapor sunması şeklindedir, bkz. Bayramoğlu, 273-277.

¹³ OECD’nin 1997 yılında düzenleyici reform kabulünden bir yıl sonra OECD tarafından hazırlanan ve yürütülen “Gönüllü Ülke İncelemeleri” programı doğrultusunda içlerinde Meksika, Polonya, Kore ve Türkiye’nin de olduğu gelişmekte olan ülkelerdeki özerk kurumlarının durumunu ortaya koyan raporlar hazırlanmaya başlamıştır

¹⁴ Burada demokrasinin yeniden yapılandırılması bağlamında belirtilmesi gereken bir önemli husus da neoliberalizmin, dolayısıyla Washington Uzlaşısı’nın, refah devleti ve hak temelli bölüşüm politikalarını çoğulcu bir demokrasinin vazgeçilmesi olarak

ve sonrası döneminin Türkiye'ye yansımaları tartışılırken bu konu üzerinde durulacaktır.

4. WASHINGTON UZLAŞISI SONRASI DÖNEM TÜRKİYE'SİNE BİR BAKIŞ: DÜZENLEYİCİ DEVLET ANLAYIŞI VE SORUNLARI

Türkiye'nin dünya ekonomisine eklemlenmede ithal ikameci politikalarından ihracata dayalı politikalara geçişi 24 Ocak 1980 kararları olarak bilinen sert istikrar programı içerisinde başladı. Serbestleşme ve kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesini hedefleyen neoliberal dönüşüm, diğer gelişmekte ülkelere benzer bir biçimde, Türkiye'de de uluslararası kurumların ve finans piyasalarının itici gücü ve yerel siyasilere desteği ile hayata geçti. 1989'da sermaye hareketlerinin önündeki tüm kısıtlamaların kaldırılması ile hayata geçen finansal serbestleşme, ülkeyi sıcak para olarak bilinen kısa dönemli sermaye hareketlerine duyarlı hale getirirken, ekonominin üretimden bağımsız olarak gelgitli bir seyir izlemesine yol açtı (Öniş ve Alper, 2003).

Washington Uzlaşması dönemi Türkiye'de kabaca 1980'lerin başından 1990'ların sonuna kadar sürerken, ülke finansal serbestleşmenin etkisi ile kurulan küçük banka ve bankerlerin battıkları ve yolsuzluk skandallarının alıp yürüdüğü bir finansal kargaşaya sahne oldu. 1994, 1999 ve 2001'de yaşanan ekonomik krizlere ve yıllar içerisinde artan borç yüküne rağmen finansal serbestleşme ve onun bir sonucu olan finans sermayesinin yükselişi, Washington Uzlaşması dönemince sorgulanmak yerine ivme kazanarak devam etti¹⁵. Sermaye hareketlerindeki dalgalanmalar ve buna bağlı krizler bir süre sonra ülkenin süregelen bir şekilde kriz tehdidi altına girmesinde etkili olurken, ekonomiye de ağır darbeler indirerek güçsüzleştirdi. Alternatif bir paradigmanın ortaya çıkmadığı süreçte siyasi yelpazenin merkez partileri de neoliberal politikaları uygulamak konusunda önemli bir farklılık göstermeyerek bir nevi tektipleşme eğilimi gösterdiler (Ataay, 2008:62).

görmemesi ve devletin toplumsal istemler doğrultusunda ekonomiye müdahale ederek yeniden bölüşümcü politikalar izlemesine mesafeli durmasıdır. Bu durum birçoklarının neoliberalizmin sermayenin çıkarlarına hizmet etmeyi öncelikleştirdiği şeklinde yorumlanmaktadır. Bu konuda daha fazla bilgi için bkz. Buğra, 2008: 65-82, Buğra ve Savaşkan, 2014: 28-40.

¹⁵ Dönemin krizleri ve ülkenin yüksek faiz politikasıyla kısa vadeli sermayeye (sıcak para) bağımlı hale gelerek saplandığı borç sarmalı ile ilgili detaylı okuma için bkz. Öniş ve Alper, 2003 ve Ersel, 1996.

Neoliberal sürecin belirli bir kurumsallaşmaya doğru evrilmesi gereği AB ile Türkiye arasında 1995 yılında kurulan Gümrük Birliği, 1998 yılından itibaren özellikle Rusya’da yaşanan krizin etkisi altında kendisini hissettiren mali kriz, Aralık 1999’da IMF ile imzalanan stand-by anlaşması ve yine Aralık 1999’da Helsinki Zirvesi’nde AB’den resmi adaylık statüsü alınmasını takiben ısrarla dile getirilmeye başlandı (Bedirhanoglu, 2009: 48). 1999 yılından itibaren hayata geçen Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Kamu İhale Kurumu, Rekabet Kurumu, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu gibi kurumlar ve özellikle 2001 krizinden sonra bu kurumların “siyasetin değil piyasanın disiplini” içinde iş görebilmesine olanak sağlayan koşulların yaratılması için uygulanan baskı, Türkiye’nin Washington Uzlaşısı sonrası döneme geçtiğinin işaretiydi. Ekonomi yönetiminde piyasaları denetleyecek özerk üst kurulların etkinleştirilmesi ile Türkiye siyaset-ekonomi ayrışması başlamış oldu. Bu yeni süreçte devletin piyasa çıkarlarına uygun olarak yeniden inşa edilmesi ana amaçtı.

Burada vurgulanması gereken önemli husus, Türkiye örneğinde düzenleyici devlet anlayışının IMF, Dünya Bankası ve OECD baskısı ile gerçekleştirilmiş olmasıdır. Hükümet, manevra alanını daraltacağından özerk üst kurullara yetki devrine başlangıçta sıcak bakmasa da, dış kredi akışının devamı için bu oluşumlara itiraz etmemiştir (Ataay, 2008:87). 2001 krizi sonrası Kemal Derviş öncülüğünde başlatılan “Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı”, IMF’ye niyet mektubunda sözü verilen yasal düzenlemeleri “15 günde 15 yasa” sloganı ile hayata geçirdi. Merkez Bankası’na özerklik veren yasa dahil kamulaştırma ve ihale yasalarından telekom, şeker, tütün ve doğalgaz yasalarına kadar piyasa ekonomisinin kurumları ile ilgili düzenlemeler bu dönemde parlamentodan geçirilerek yasallaştı¹⁶. Kuruluş kanunlarında da belirtildiği gibi bu kurumlar piyasaların gelişmesi için piyasanın önündeki engelleri kaldırmayı amaçlıyordu.

2000’li yılların ilk yarısında ülkedeki siyasi iktidarın iç güç dengeleri içindeki kırılmalılığı, siyasi değişim için IMF ve AB “çıplarına” her zamankinden fazla yaslanmasını sağlarken, bu süreç zarfında neoliberal kurumsallaşma da hız kesmeden devam etti (Öniş ve Bakır, 2007; Bakır ve Öniş, 2010). 2003 yılında IMF, Dünya Bankası, Dünya Ticaret Örgütü, OECD ve AB tarafından önerilen reformlar hükümet tarafından Acil Eylem Planı olarak düzenleyici devlet anlayışına uygun sistematik bir reform

¹⁶ Neoliberal politikaların uygulanışı bu yeni dönemde 1990’lı yıllardan farklı olarak yapısal değişimi yasal güvenceye kavuşturan ve kurumsallaşmayı hukuki dayanaklara dayandıran bir anlayışa kavuşturuluyordu. Misal şeker sektörünün yeniden yapılandırılmasında öncelik şeker piyasasını düzenleyecek bir kurumun yaratılmasına veriliyor ve çıkarılan yasa ile şeker fabrikalarının özelleştirilmesi karara bağlanarak, özelleştirmeler yasa gereği yapılması zorunlu bir politikaya dönüşüyordu, bkncz. Bayramoğlu, 2005:293.

sürecine dönüştürüldü. İkinci nesil reformlar, “ekonomik dönüşüm”, “kamu yönetimi”, “sosyal politikalar” ve “demokratikleştirme ve hukuk reformu” olmak üzere dört ana başlık altında ülke gündemine geldi. Bu çerçevede kamunun üretimden çekilmesi ve bütçeden sosyal güvenlik, tarımsal destekleme, bölgeler arası eşitsizliğin giderilmesi, eğitim, sağlık ve kentsel hizmetler için yapılacak harcamaların kısıtlanması ile devlete kamu hizmeti üretmek adeta yasaklanırken, devletin girişim özgürlüğünü ihlal etmemesi en yüce değer haline geliyordu (Ataay, 2008: 86). Böylelikle, “piyasa için devlet” kavramı Türkiye özelinde gerçekleşmiş oluyordu. Devlet kendi kapasitesini aşan görevlerden kurtulurken, bu görevleri piyasa ya da çeşitli topluluklara yüklüyor ve aynı zamanda güç kazanmış kamu kurumları sayesinde piyasa aksaklıklarına müdahale etme kabiliyetini artırıyordu (Bayramoğlu, 2005: 54-56). Bu yeniden yapılandırma sürecinde hakim söylem Türkiye’deki iktisadi sorunlar ve krizler için devletin mevcut hantal yapısını ve bu yapıyı kısmen çıkarları için kullanmaya hevesli siyasi kadroları suçlarken, bu durumun ancak devletin iktisadi alana müdahale imkanlarını ortadan kaldıracak bir yeniden yapılanma ile değişeceğini savunuyordu¹⁷.

2000’li yılların ilk yarısında hız kazanan “ikinci dalga reformlar”¹⁸ küreselleşmeye uyum, rekabet gücünün artırılması gibi gerekçelerle savunuldu. Aralık 2003 tarihinde yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası ile özerk üst kurullar, “düzenleyici ve denetleyici kuruluşlar” başlığı altında bağımsızlıklarını güvence altına alan yasal düzenlemeye kavuştu¹⁹. “Ekonomiyi siyasetten koruma” sloganı ile siyasi alanda kendine yer bulan bu kurulların, toplumsal düzeyde meşrulaştırılmaları ise siyasetçilerin yol açtığı yolsuzlukla mücadelede “tarafsız” ve “teknokrat” bir yapının gerekliliği üzerinden sağlanıyordu (Bayramoğlu, 2005:396).

¹⁷ 1980’lerde Özal tarafından bürokrasinin hantallığı üzerinden meşrulaştırılan bu söylem, 2000’lerin siyasi konjonktüründe Kemalist seçkinli devlet bürokrasisine karşıtlık olarak mevcut iktidar tarafından yeniden üretilmekteydi.

¹⁸ İkinci nesil reformlar, mali disiplin ve makroekonomik istikrarı sağlayan reformlara ek olarak serbest piyasa ekonomisinin alt yapısını kamu sektörü reformu ve üst kurullar ile sağlamlaştırmayı hedeflemektedir. İkinci nesil reformlar ve sorunları için bkz. Navia ve Velasco, 2003: 265-303.

¹⁹ 2015 yılı itibarıyla Türkiye’deki ana düzenleyici ve denetleyici kurumlar şunlardır: Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK), Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (BTK), Sermaye Piyasası Kurulu (SPK), Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu (BDDK), Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK), Kamu İhale Kurumu (KİK), Rekabet Kurumu, Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu (TAPDK) ve Şeker Kurumu (ŞK). Bunlardan SPK 1981’de, Rekabet Kurumu ve RTÜK 1994’de, BDDK 1999’da ve BTK 2000’de kurulmuştur, diğerleri 2001 krizinden sonra hayata geçmiştir (Bayramoğlu, 2005: 307).

Washington Uzlaşısı sonrası dönemin sadece devleti değil demokrasiyi de yeniden yapılandırdığı süreçte Türkiye’de yaşananlar diğer ülkelerden önemli bir fark arz etmiyordu. Türkiye’deki özerk üst kurulların tümü, 2002 yılında yasama adına denetim görevi yapan Sayıştay’ın denetiminden muaf tutulması kararı, bu kurumların denetlenemezliğinin bir göstergesi olarak görülebilir (Bayramoğlu, 2005:277). 1982 Anayasası ile Bakanlar Kurulu’na verilen kanun hükmünde kararname (KHK) çıkarmak dahil yasama organını atlayarak yasa yapma yetkisi neoliberal dönüşümün başladığı 1980’lerden bugüne siyasi iktidarlarca kullanılırken, üst kurulların kanuna dayalı olarak kullandıkları düzenleme yetkisi, ilkesel olarak yasamanın alanına ait bir yetkiyi kullanmak anlamına geliyordu (Karahanoğulları, 1998; Öniş, 2004). Bu kurumlar hükümetlerden aldıkları idari işlem ve denetleme yetkisi ve parlamentodan aldıkları düzenleme yetkisini kendilerinde birleştiriyor ancak ne hükümete ne de parlamentoya karşı sorumlu olmamaları sebebi ile siyasal alanın daraltılmasına öncülüyorlardı²⁰ (Bayramoğlu, 2005:388). Gerek KHK, gerek üst kurullar yasama organının gücünün sınırlandırılması ve yetkilerinin yürütme ya da teknokratlara aktarılması teknik verimliliği yüksek ancak siyasal karar alma süreci açısından otoriter bir yapılanmaya yol açıyordu. Dahası, ekonomi için önem arz eden sektörleri düzenlemekte ve denetlemekte olduklarından güçleri azımsanmayacak boyuttaydı. Bu kurumların gücü ve pozisyonu siyasal alanı daraltmakla kalmıyor, siyasi aktörler açısından iktidarın paylaşımı anlamına geliyordu.

Her ne kadar özerk üst kurullar Türkiye’nin 2008 yılında patlak veren küresel krizi göreceli olarak daha başarılı atlatmasında önemli rol oynamışlarsa da, siyasiler bu üst kurulların 'sınırsız yetkilerinden' rahatsız oldukları bilinmekteydi (Özel, 2012:122-123). Burada siyasetçilerin duyduğu asıl rahatsızlık bağımsız üst kurulların sahip oldukları yetki ile siyasetçilerin ellerindeki iktidarı zayıflatırken, uygulanan politikaların sorumluluğunun siyasetçilerin üstlenmesinden kaynaklanmaktaydı. Sonuçta hükümet ve parlamentoya ait bulunan düzenleme, denetleme, izin ve onay gibi yetki ve görevleri devralarak bu yapılar kendilerine bir iktidar alanı yaratmaktaydılar. Bu durumun temsili demokrasi açısından yarattığı sıkıntı ise iki türlüydü: birincisi, özerk kurul ve kurumlar sahip oldukları güç ve yetki sebebi ile seçilmişleri ve parlamentoyu etkisizleştiriyorlardı. İkinci olarak, bu oluşumlara yetki devri, toplumsal mücadelenin sermaye sınıfı lehine sonuçlandığının kurumsal ifadesi anlamına geliyordu²¹. Bir başka

²⁰ Ekonomi yönetimini kendi ellerinde toplamaları sebebi ile Anglo-Sakson literatüründe üst kurullar “devletin dördüncü erki” (*fourth branch of government*) olarak adlandırılmaktadır, bkz. Karacan, 2002:5.

²¹ Bayramoğlu’na göre kurulların oluşumu sırasında özel sektörden herhangi bir tepki gelmemiş olmasını sermaye sınıfının bu kurulları kendi çıkarları için hizmet eden

deyişle, yönetilenin rıza ve onayına aracılık etmesi beklenen parlamentonun yetkisizleştirilmesi zaten sesini duyurmakta sermaye kesiminden daha zorlanan alt grupların siyaset dışına itilmesini gündeme getirmekteydi.

Düzenleyici devletin bağımsız kurullarına ilk kısıtlama 2005 yılında çıkarılan 5018 numaralı kanun ile geldi; bağımsız denetleyici kurumlar mali özerkliklerine sınırlamalar getirilen diğer devlet kurumlarına eklendiler ve Sayıştay tarafından yapılacak sıkı bir dış denetime tabi oldular²². 2011 Haziranında çıkan 643 sayılı KHK ile hükümet bakanlıklar ve bürokrasiyi yeniden düzenlenirken, düzenleyici ve denetleyici kurumlar da bu düzenlemeden payını aldı ve sekiz özerk kuruluş, başbakan ve cumhurbaşkanının onayı ile bakanlıklara bağlı hale getirildi²³. Söz konusu kararnamede belirtildiği üzere:

"Bakanlığa bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşları (10.12.2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli (3) sayılı cetvelde yer alan kurumlar dahil) Başbakan'ın teklifi ve Cumhurbaşkanının onayı ile Bakanlıkla veya diğer bakanlıklarla ilgilendirilebilir".

Ağustos 2011 tarihinde çıkan 649 sayılı KHK ile:

"....Söz konusu kuruluşların özel kanunlarında bağlı, ilgili ve ilişkili olunan bakanlığa ya da bakana verilen yetki ve görevler ilgilendirilen bakanlık veya bakan tarafından kullanılır ve yerine getirilir. Bakan, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların (5018 sayılı Kanuna ekli (III) sayılı cetvelde yer alan kurumlar dâhil) her türlü faaliyet ve işlemlerini denetlemeye yetkilidir."

deniliyor ve üst kurullar siyasetlere daha da bağımlı hale getiriliyordu. "Ekonomiyi siyasetten ayırma" anlayışı ile oluşturulan bu kurumların uygulamada ne kadar özerk davranabildikleri ve dolayısıyla siyasetten ne kadar "bağımsız" oldukları yukarıda bahsedilen kanun hükmünde kararnameler düşünüldüğünde açıktır. Yine kurul üyelerin yeniden seçilme beklentileri de kurumun "bağımsızlığına" gölge düşürdüğü bilinmekte ve "bürokrasinin hegemonyasını" oluşturmasından korkulan bu kurumların üzerinde siyasetin etkisinin devam ettiğini göstermektedir²⁴.

kurumlar olarak görmelerinden kaynaklanmaktadır. İtirazlar daha çok doğrudan kendilerine hizmet etmelerini bekledikleri kurullara neden daha çok işadama alınmadığı ile sınırlıdır. Bu konuda işadamlarının görüşleri için bkz. Bayramoğlu, 2005:392-393.

²² Genel olarak denetimin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, malî, karar ve işlemlerinin kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanmasıyla beraber, bu adım özerkliğe getirilen bir kısıtlama olarak değerlendirilmektedir, bkz. Özel, 2012:125

²³ Bu kurumlar RTÜK, Telekomünikasyon Kurulu, SPK, BDDK, EPDK, KİK, Rekabet Kurulu ve Tütün Kurulu'dur

²⁴ Kurul üyeleri ile bu konuda yapılan görüşmeler için bkz. Bayramoğlu, 2005: 396-397.

Bağımsız denetleyici kurumların neoliberal dönemde meşruiyet kazanmalarına yardımcı olan popülizmi engelleyecek yapılar oldukları argümanı da, Türkiye dahil, gelişmekte olan ülkelere bakıldığında geçerli olmadığı görülmektedir. Popülizm, neoliberal dönemde “neopopülizm” adı ile ortaya çıkmakta ve klientalist ilişkiler ağı ile siyasileri toplumun en alt katmandaki örgütsüz ve enformel kesimlere bağlayabilmektedir (Jayasuriya ve Hewison, 2004). Türkiye örneğinde de olduğu gibi neopopülizm ile hem neoliberal politikalar devam ettirilmekte hem de siyasiler yoksul ve güvencesiz kesimlerle girdikleri popülist ilişki ekseninde oylarını arttırabilmektedirler (Bedirhanoğlu, 2009:76-105). Bu çalışmanın konusu olmadığından neopopülizm tartışmasına girilmeyecektir ancak burada belirtilmesi gereken ekonomi-siyaset ayrışmasıyla siyasetin içeriğinin boşaltıldığı bir dönemde, neopopülizmle siyaset ile iktisadın nasıl iç içe geçip, birbirlerini ürettikleri gerçeğidir. Bu her ne kadar Washington Uzlaşısı sonrası dönemde istenmeyen bir durum olsa da, sermaye dışındaki grupların siyaset dışına itildikleri ve sahip oldukları düzenleme ve denetleme yetkileri ile güçlü merciler haline gelen kurumsallaşmış üst kurulların demokrasinin temsiliyet ve çoğulculuk krizine katkıda bulunduğu bir dönemde, demokrasinin krizine bir çözüm sağlaması açısından neopopülizm önem kazanmaktadır.

5. SONUÇ

Bu çalışmada Washington Uzlaşısı’ndan Washington Uzlaşısı sonrası döneme devletin rolünün politik ekonomisi incelenmiştir. Siyasal iktidar ve devlet yapılanmasını ulus devlet düzeyinde dönüştüren Washington Uzlaşısı sonrası dönemde kamu politikasına dair her şey bir mühendislik işi olarak gösterilmek istenirken, devlet de sorumluluk alanlarına kadar yeniden yapılandırıldı. Deregülasyon-reregülasyon (yeni düzenleyicilik) sarmalında bağımsız düzenleyici kurumlar parlamento, hükümet ve bürokrasiden devredilen yetkilerle donatılmış yapılar olarak bu yeni dönemde yeni siyasal iktidar alanının temel aktörleri olarak ortaya çıktılar. Küresel rekabetçi piyasaların önceliklerine göre şekillendirilmiş devlet örgütlenmesinde özerk üst kurullar ekonomiyi siyasetten yalıtarak, kalkınamama ve yoksulluğun sebebi olarak sunulan siyasetin yol açtığı olumsuzlukları giderecek ve bir usulsüzlük olarak sunulan popülist politikaların önüne geçecekti.

Apolitik görünen bu son derece iddialı siyasal projenin uğradığı başarısızlık sadece Türkiye örneğine bakıldığında bile açıkça kendini göstermektedir. 1999 yılından itibaren uluslararası kuruluşların programları dâhilinde inşa edilen düzenleyici kurumların sahip oldukları gücün zaman içerisinde siyasiler lehine değişiminden yukarıda bahsedildi. 2011 senesinde

çıkan KHK'ler "bağımsız" üst kurulların siyasetten bağımsız olmadıklarının en güçlü kanıtıdır. Bu durumu, kurumlara yetki devrinden (*delegation*), kurumların yetkisizleştirildiği (*de-delegation*) bir evreye geçiş olarak görenler de vardır (Özel, 2012: 119).

Devlet yönetimini siyasetten arındırmak suretiyle tamamen teknikleştirmenin devletin toplumsal mücadelenin alanı olması sebebiyle mümkün değildir. Ayrıca Bayramoğlu'nun (2005:174) da belirttiği gibi ekonomi alanı olarak sunulan ve bir ülkenin iktisadi ve sosyal kaynaklarının yönetimini ele alan konu, doğrudan doğruya siyasal iktidar mücadelesinin konusudur. Hal böyleyken düzenleyici devletin geleceğine dair kesin bir öngöründe bulunmak zor. Gerek demokratik rejimin bekası gerek devletin politik ekonomisi açısından bu kurumlar ile siyasiler arasında önümüzdeki yıllarda geçecek mücadelenin yapısı ve sonuçları siyaset bilimi ve uluslararası ilişkiler literatürü açısından önem arz etmeye devam edecektir.

KAYNAKÇA

- Ataay, Faruk (2008), *Neoliberalizm ve Muhafazakar Demokrasi: 2000'li Yıllarda Türkiye'de Siyasal Değişimin Dinamikleri*, De Ki Basım Yayım Ltd. Şti., Ankara
- Ataay, Faruk ve Acar, Ergül (2009), Neoliberal Reformlar ve Toplumsal Muhalefet, Mustafa Kemal Coşkun (Derl.), *Yapı, Pratik, Özne (Kapitalizmin Dönüşüm Süreçlerinin Ekonomi Politik Eleştirisi)*, "içinde", s.151-172, Dipnot Yayınevi, Ankara
- Bayramoğlu, Soner (2005), *Yönetişim Zihniyeti, Türkiye'de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü*, İletişim Yayınları, İstanbul
- Buğra, Ayşe (2008), *Kapitalizm, Yoksulluk ve Türkiye'de Sosyal Politika*, İletişim Yayınları, İstanbul
- Buğra, Ayşe ve Savaşkan, Osman (2014), *Türkiye'de Yeni Kapitalizm: Siyaset, Din ve İş Dünyası*, İletişim Yayınları, İstanbul
- Bedirhanoglu, Pınar (2009), Türkiye'de Neoliberal Otoriter Devletin AKP'li Yüzü, İlhan Uzgel ve Bülent Duru (Derl.), *AKP Kitabı: Bir Dönüşümün Bilançosu*, "içinde", s.40-65
- Burnham, Peter (2000), Globalization, De-politicization and 'Modern' Economic Management, Werner Bonefeld ve Kosmas Psychopedis (Derl.), *The Politics of Change: Globalisation, Ideology and Critique*, "içinde", s.9-31, Palgrave, New York
- Caner, Bakır ve Öniş, Ziya (2010), The Regulatory State and Turkish Banking Reforms in the Age of Post Washington Consensus, *Development and Change*, Cilt:41, Sayı:1, s.77-106
- Dadush, Uri ve Dasgupta, Dipak (2001), The Benefits and Risks of Capital Account Opening in Developing Countries, Dadush Dasgupta, Marc Uzan ve

Dominic Wilson (Derl.), *Capital Flows Without Crisis? Reconciling Capital Mobility and Economic Stability*, “içinde”, s.11-25, Routledge, Londra

Ersel, Hasan (1996), The Timing of Capital Account Liberalization: The Turkish Experience, *New Perspectives on Turkey*, 15 (Kış), s.45-64

IMF (1995), Gender Issues in Economic Adjustment, *IMF Survey*, s.286-288

IMF (2005), *The IMF's Approach to Promoting Good Governance and Combating Corruption - A Guide*,
<http://www.imf.org/external/np/gov/guide/eng/index.htm>

Irwin, Gregor ve Vines, David (2001), International Policy Advice in the East Asian Crisis: A Critical Review of the Debate, Dadush Dasgupta, Marc Uzan ve Dominic Wilson (Derl.), *Capital Flows Without Crisis? Reconciling Capital Mobility and Economic Stability*, “içinde”, s.58-73, Routledge, Londra

Jayasuriya, Kanishka (2001), Globalization and the Changing Architecture of the State: The Regulatory State and the Politics of Negative Co-ordination, *Journal of European Public Policy*, Cilt:8, Sayı:1, s.101-123

Jayasuriya, Kanishka ve Hewison, Kevin (2004), The Anti-Politics of Good Governance: From Global Social Policy to a Global Populism, *City University of Hong Kong Working Paper Series*, No:59

Karacan, Ali İhsan (2002), *Özerk Kurumlar Üzerine Denemeler*, Creative Yay, İstanbul

Karahanoğulları, Onur (1998), Kanun Hükümünde Karamamenin Niteliği, *Amme İdari Dergisi*, Cilt:31, Sayı:2, s.41-62

Karakurt, Birol (2011), Washington Konsensüsü'nden Küresel Mali Krize Mali Disiplin ve Türkiye'deki Gelişmeler, *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt:25, Sayı:1, s.31-53

Kuhn, Thomas (1970), *The Structure of Scientific Revolutions*, University of Chicago Press, Chicago

Majone, Giandomenico (1998), The Regulatory State and Its Legitimacy Problems, *West European Politics*, Cilt:22, Sayı:1, s.1-24

Naim, Moises (1995), Mexico's Larger Story, *Foreign Policy*, Sayı: 99, s.112-130

Navia, Patricio ve Velasco Andres (2003), The Politics of Second Generation Reforms, John Williamson ve Pedro-Pablo Kuczynski (Derl.), *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, “içinde”, s.265-303, Institute for International Economics, Washington D.C.

Dünya Bankası (1997), *World Development Report 1997: State (The State in Changing World)*, Oxford U.P.

OECD (2002), *Türkiye'de Düzenleyici Reformlar*, Başbakanlık Yayını, Ankara

Öniş, Ziya (2003), Domestic Politics vs. Global Dynamics: Towards A Political Economy of the 2000 and 2001 Financial Crises in Turkey, Ziya Öniş ve

- Barry Rubin (Derl.), *The Turkish Economy in Crisis*, “içinde”, s.1-31, Frank Cass, Londra
- Öniş, Ziya (2004), Turgut Özal and His Economic Legacy: Turkish Neoliberalism in Critical Perspective, *Middle Eastern Studies*, Cilt:40, Sayı:4, s.113-134
- Öniş, Ziya ve Alper, Emre (2003), Financial Globalization, the Democratic Deficit and Recurrent Crises in Emerging Markets: The Turkish Experience in the Aftermath of Capital Account Liberalization, *Emerging Markets Finance and Trade*, Cilt:39, Sayı:3, s.5-26.
- Öniş, Ziya ve Caner, Bakir (2007), Turkey’s Political Economy in the Age of Financial Globalization: The Significance of the EU Anchor, *South European Society and Politics*, Cilt:12, Sayı:2, s. 147-164
- Özel, Işık (2012), The politics of de-delegation: Regulatory (in)dependence in Turkey, *Regulation and Governance*, Cilt: 6, s.119-129
- Rodrik, Dani (2006), Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank’s Economic Growth in the 1990s: Learning from A Decade of Reform, *Journal of Economic Literature*, XLIV (Aralık), s.973-987
- Saad-Filho, Alfredo (2010), *Growth, Poverty and Inequality: From Washington Consensus to Inclusive Growth*, UN/DESA Working Papers, United Nations Department of Economic and Social Affairs, New York
- Saad-Filho, Alfredo (2008), Washington Uzlaşmasından Washington Sonrası Uzlaşmasına: İktisadi Kalkınmaya Dair Neoliberal Gündemler, Alfredo Saad-Filho ve Deborah Johnston (Derl.), “içinde”, *Neoliberalizm: Eleştirel Bir Seçki*, Çeviri: Şeyda Başlı ve Tuncel Öncel, s.191-201, Yordam Yayınları, İstanbul
- Schedler, Andreas, (1999), Conceptualizing Accountability, Andreas Schedler, Larry Diamond ve Marc Plattner (Derl.), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New States*, “içinde”, s.13-29, Lynne Rienner Publishers, Colorado
- Stiglitz, Joseph (2000), Capital Market Liberalization, Economic Growth and Instability, *World Development*, Cilt:28, Sayı:6, s.1075-1086
- Stiglitz, Joseph (2002), *Globalization and Its Discontents*, W.W. Norton & Company, New York
- Summers, Lawrence (2000), International Financial Crises: Causes, Prevention, and Cures, *American Economic Review, Papers and Proceedings*, Cilt: 90, (Mayıs), s. 1-16.
- Thatcher, Mark (2002), Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation, *West European Politics*, Cilt:25, Sayı:1, s.125-147
- Tuncer, Aziz ve Köseoğlu, Özer (2015), Düzenlemenin Üç Hali: Refah Devletinden Düzenleyici Devlete Düzenleme Faaliyetlerinin Vazgeçilemezliği, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt:20, Sayı:1, s.85-100

- Vogel, S (1996), ***Freer Markets, More Rules: Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries***, Cornell University Press, Londra
- Wade, Robert (2000), Wheels With Wheels: Rethinking the Asian Crisis and the Asian Model, ***Annual Review of Political Science***, Palo Alto: Annual Review Press, s. 85-115
- Williamson, John (1990), What Washington Means by Policy Reform, John Williamson (Derl.), ***Latin American Adjustment: How Much Has Happened?***, Peterson Institute for International Economics, Washington D.C.
- Yıldırım, Cengizhan (2011), Birinci ve İkinci Nesil Washington Uzlaşması: Neoliberal İktisat Politikalarının 1980'den Sonraki Evrimi, ***Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi***, Cilt:7, Sayı:2, s.1-23