



İktisat dergisi

aylık dergi

sayı: 437 3.000.000 TL.

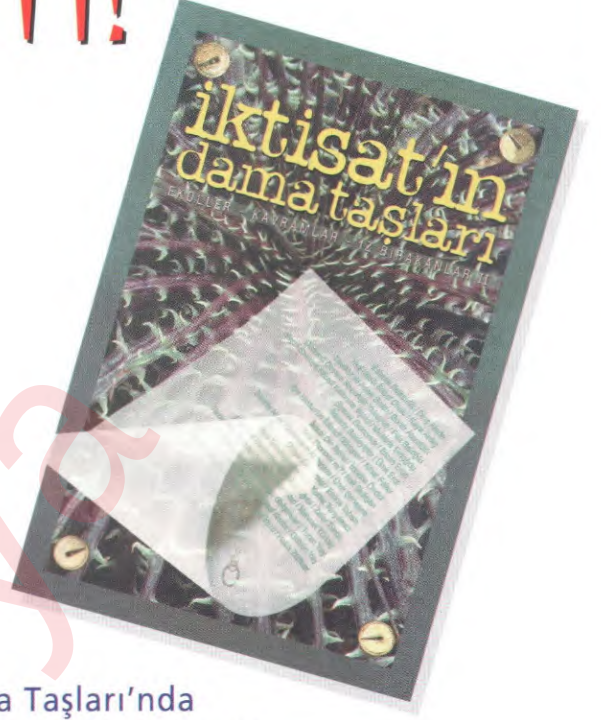
Yeni yasaların ışığında Türkiye: II

Değişen toplum- devlet-sınıf ilişkileri

Ümit Akçay - Zeynep Başak - Cafer Bıyıkçı
Erhan Bilgin - Fuat Ercan - Elvan Gülöksüz
Hürihan İslamoğlu - Gökhan İzgi - Sinem Özer
İbrahim Soysüren - Çağdaş Şahin - Emine Tahsin
Kurtar Tanyılmaz - Koray Yılmaz

“İktisat’ın dama taşları II”

ÇIKTI!



İktisat’ın Dama Taşları’nda
yolculuğumuza 2000 yılında başladık.
Her zaman öğrenecek daha fazla şey vardır diyor,
yola devam ediyoruz.

“İktisat’ın Dama Taşları I” ve
“İktisat’ın Dama Taşları II” kitabını
İktisat Fakültesi Mezunları Cemiyeti’nden ya da
kitapçılardan edinmek mümkün.



IFMC

İKTİSAT FAKÜLTESİ MEZUNLARI CEMİYETİ
Cumhuriyet Cad. Ceylan Apt. No: 27/6 80090 Taksim / İSTANBUL
Tel.: 0.212 250 50 34 - 235 61 55 • Faks: 0.212 255 17 73
E-posta: dergi@ifmc.org.tr • web sitesi: www.ifmc.org.tr

İçindekiler

editörden 2

söyleşi: 3

hurricihan islamoğlu

değişen hukuk-toplum ve
devlet ilişkileri üzerine

fuat ercan 12

neo-liberal orman
yasalarından kapitalizmin
küresel kurumsallaşma
sürecine geçiş: hukuk-toplum
ilişkileri çerçevesinde
türkiye'de yapısal reformlar-II

sinem özer 32

türkiye'de devlet
yapılanmasının yeni biçimleri

kurtar tanyılmaz 36

endüstri, teknoloji geliştirme
ve nitelikli sanayi bölgelerine
ilişkin yasalar -"serbest"
bölgelere teknolojik atılım ne
kadar mümkün?-

çağdaş şahin 45

cafer bıyıkçı

kamu ihale kanunu: kanunun
oluşum süreci, bu süreçte
etkin olan aktörler ve bu
aktörlerin kanunla ilgili
çıkarları

55 elvan gülöksüz

yapısal reformlar ve
kamu topraklarının
özelleştirilmesi

66 emine tahsin

üniversitelerin yeniden
yapılandırılması:
yök yasası

73 ibrahim soysüren
ümit akçay
gökhan izgi

yeniden yapılanma sürecinde
üniversitelerin değişen rolü ve
yükseköğretim
yasa taslağı

84 erhan bilgin

"yeni" iş yasası:
genel bir değerlendirme

88 zeynep başak

çalışma yaşamında
son gelişmeler

91 koray r. yılmaz

kamu reformları ve
yolsuzluk ilişkisini
anlamak: küreselleşme
bağlamında bir değerlendirme

İ.Ü. İktisat Fakültesi Mezunları
Cemiyeti'nin hakemli yayın organıdır.*
İktisat Dergisi, aylık olarak yayınlanır.

Kurucuları:

Nihat Batur, Oktay Emed, Reşat Umur

Sahibi:

İ.Ü. İktisat Fakültesi Mezunları
Cemiyeti adına

Yönetim Kurulu Başkanı:

Alpay Biber

Genel Yayın Yönetmeni:

Serhat Aligil

Sorumlu Yazı İşleri Müdürü:

Hikmet Akçiçek

Yayın Kurulu:

Hikmet Akçiçek, İlker Aktükün, Serhat Aligil,
Fuat Ercan, Gökhan Karabulut, Oğuz Oyan,
Yasemin Öztürk, Metin Sarfati,
Emine Tahsin, Kurtar Tanyılmaz

Editörler Kurulu:

Özti Akgöz, Erdoğan Alkin, Mehmet Altan,
Kaya Ardic, Cengiz Arın, Taner Berksoy,
Ercan Eren, Nihat Falay, Tamer İşgüden,
Kuvvet Lordoğlu, Türkel Minibaş,
İzzettin Önder, Murat Özyüksel, Nail Satılğan,
Ümit Şenenes, Gül Günver Turan

Yayın Kurulu Sekreteri:

Z. Canan Özatalay

Reklam Sorumlusu:

Ebru Edgüer

Kapak Tasarım:

Yorum Ajans

Yönetim Yeri:

Cumhuriyet Cad. Ceylan Apt. No: 27/6

80090 Taksim / İSTANBUL

Tel.: 0.212 250 50 34 - 235 61 55

Fax: 0.212 255 17 73

E-posta: dergi@ifmc.org.tr

bilgi@ifmc.org.tr

Web: www.ifmc.org.tr

Ofset Hazırlık ve Baskı:

Kurtiş Matbaacılık San. ve Tic. Ltd. Şti.

Tel.: 0.212 518 11 28 - 613 68 94-95

Fax: 0.212 517 40 10 - 613 68 96

E-mail: kurtis@kurtismatbaa.com

Web: www.kurtismatbaa.com

Abone Koşulları:

Yıllık: 30 milyon TL.

Üye, Öğrenci, Arş. Gör. ve Öğretim Üyesi:

(Yıllık) 24 milyon TL.

Yurtdışı: 60\$

Abone Hesap No:

Garanti Bankası Harbiye Şubesi: 6299680

Akbank Taksim Şubesi: 41007

İş Bankası Taksim Şubesi: 709365

Dergide yayınlanan yazılar Cemiyeti bağlamaz;

görüşler yazarlara aittir.

Yayınlanacak yazılar hakem denetiminden geçer.
Yayınlamak amacıyla gönderilen yazıların iki nüsha
olarak mümkünse bilgisayar disketi ile birlikte
ulaştırılmasını rica ederiz.

* Hakemli dergi kuralları son sayfadadır.

iktisat

dergisi

AYLIK DERGI

Sayı: 437 Mayıs 2003

Fiyatı: 3.000.000.-TL.

ISSN 1302 3535

editörden

Türkiye'de verili toplumsal ilişkiler (sınıf-devlet, sınıf-sınıf ilişkileri) oldukça hızlı bir değişim sürecinden geçiyor. Yeni yasalar, yeni kurumlar ve yeni aktörlerin etkinliğinde biçimlenen süreç, diğer yandan yerel olanla küresel olan arasındaki içsel ilişkilerin hız ve yoğunluğunu artırıyor. Değişim süreci aynı zamanda verili güç ilişkilerinin farklılaşan yeniden yapılanmasını gündeme getirdiği ölçüde sınıflar arası ve sınıf içi çatışma/uzlaşmaları değiştirdiği ölçüde devletin yeniden biçimlenmesine neden oluyor.

Oldukça yoğun bir dizi farklılığı içermekle birlikte, bu dönemdeki değişim sürecini diğer dönemlerden ayıran iki temel özelliği öne çıkıyor.

-Değişimlerin yeni yasal çerçeveler ve bu yasalar dolayında gerçekleştirilen kurumlar dolayında gerçekleşmesi, dikkate alınması gereken ilk özelliktir. Bu yönüyle değişim, ileriye yönelik görece dengeli yeni yapısal oluşumların varlığını işaret ediyor.

-Diğer yandan değişim süreci, değişimi gerçekleştiren aktörlerin çoğul-farklı nesnel gerçekliklerden hareket etmesi değişimi önemli kılan bir diğer özellik olarak karşımıza çıkıyor.

Yukarıda işaret edilen genel eğilimleri anlamak-açıklamak için **Yeni Yasalar Işığında Türkiye** konulu dosyamızı tek sayı olarak hazırlamayı amaç edinmiştik. Fakat yasal değişimlerin yoğunluğu, sorunun tek sayıda ele alınmasını olası kılmadı. Yasal değişikliklerin çokluğu karşısında, bir başka sayı daha hazırlamak zorunda kaldık. Özellikle konumuzun ilk sayısına yönelik olumlu eleştiriler, ikinci sayıyı daha önemli kıldı.

Yeni Yasalar Işığında Türkiye:II Değişen Toplum-Devlet-Sınıf İlişkileri için söylemek istediğimiz iki önemli nokta var:

İlki, bu konunun teorik düzlemde özellikle hukuk-iktisat ve yasal dönüşümleri içsel tutarlılığı olan bütünsel bir çerçevede ele almaya ilişkin çalışma-ya da çalışan olmaması ya da bizim bu çalışan-çalışmalara ulaşamamamız sayının önemli bir eksikliğini işaret ediyor. Diğer yandan işaret edilen eksiklik, Türkiye gerçeğini anlamaya yönelik bu tarz çalışmalara/çalışanlara duyulan ihtiyacı da açığa çıkarmış oluyor.

İkinci olarak bu sayıya katkıda bulunan arkadaşların bir kısmının lisans ve yüksek lisans öğrencisi olması özel bir önem arz ediyor. Verili bilgilerin tüketicisi değil de üreticisi olma, gerçekliği anlama ve açıklamak için özel bir anlam içeriyor. Bu açıdan öğrencilerin katkıları bizim için önemli ve çalışmalarını için teşekkür ederiz.

Gelecek sayıda buluşmak dileği ile...

Fuat Ercan

değişen hukuk-toplum ve devlet ilişkileri üzerine

Yasalar özel sayısında Boğaziçi Üniversitesi'nden **Prof. Dr. Huricihan İslamoğlu** ile İktisat Dergisi adına sayı editörü **Fuat Ercan** söyleşi yaptı. Kendilerine teşekkür ederiz.

• **Fuat Ercan:** Son 4-5 yıl içinde yaşamın hemen hemen her alanını değiştiren, dönüştüren bir dizi yasal değişiklik gerçekleşiyor. Tüm bu değişikliklere rağmen, kapitalist toplumsal ilişkiler alanında hukukun, yasanın rolünün ne olduğuna dair bir tartışma gerçekleşmiyor. Genellikle hukuksal düzenekler, teknik bir olgu olarak tanımlanıyor ve bu alanın uzmanlarına yani hukukçulara bırakılıyor.

• **Huricihan İslamoğlu:** Hukukun toplumdan ve bürokratik devlet yapısından ayrışması sosyolojik bir olgu. Tarihsel olarak bu ayrışma liberal devlet yapısıyla ilişkilendirilen, güçlerin ayrımı prensibinden çıkarak gerçekleşmiş. Ama bu ayrışmanın sosyolojik bir içeriği var ve bu sosyolojik içerik genellikle göz ardı ediliyor. Şöyle ki; hukukun bağımsızlığı olgusu (veya bu bağımsızlığı gerçekleştiren kurumsal düzenlemeler) belirli bir hegemonik ortamdaki güç dengelerine işaret ediyor. Kabaca, sözünü ettiğim hegemonik ortam, 19. yüzyılda egemen konuma gelen merkezi bürokrasilerin etrafında biçimlenen güç dengelerinden oluşuyor. Yani, bu hegemonya, merkezi bürokrasinin toplumun farklı kesimleriyle belirli ilişkiler içine girmesi, onlarla uzlaşması, onları dışlaması, dışlarken de yok etmesi sürecini tanımlıyor.

Bu bağlamda hukukun bağımsızlaşması ne demek? Öncelikle, örneğin Fransa ve İngiltere'de görüldüğü gibi, 17. ve 18. yüzyıllarda mahkemelerde odaklanan hukuki alan ve mahkemeler, toprakta egemen sınıflarla içiçe girmiş. Merkezi bürokrasi 18. yüzyılda güçlenip, 19. yüzyılda egemen konuma geldiğinde -ki bu özellikle Fransa için geçerli, İngiltere'de merkezi bürokrasi 'heo parlamenta' tarafından dengeleniyor- karşısında toprakta egemen sınıfları buluyor; varolan hukuki düzen, özellikle



Huricihan İslamoğlu

mahkemeler, bu sınıfları koruyor. Merkezi bürokrasi ile bu kesimler arasındaki mücadele sonucunda hukukun, mahkemelerin bağımsız bir alan olarak tanımlanması söz konusu. Yani, bu bağımsızlık tarihsel ve arazi bir olgu. Diğer taraftan, merkezi bürokrasilerin temsil ettikleri modern devletler çerçevesinde, hukuk anlayışı da değişiyor. Mahkemelerin dağıttığı adaletin belirleyicisi olan farklı birey ve grupların çıkarlarının hakim tarafından uzlaşması niteliğindeki tikel kurallar, yerini giderek genel kurallara bırakıyor.

Genel ve evrensel kurallar, merkezi devletin toplum üzerindeki taleplerini oluşturmasına olanak sağlıyor. Örneğin, vergi ile ilgili kurallar 19. yüzyıl öncesinde, farklı bölge ve gruplar için geçerli olan ve belirli pazarlık ve uzlaşmalar sonucu ortaya çıkan tikel nitelikte kurallardı. Bu tikellik merkezin, padişahın, farklı bölgelerden elde edilen gelirleri o bölgelerin koşullarına göre oralarda bulunan grup ve bireylerle paylaşması anlamına geliyordu. Padişahın hükümraniği, bu gelirleri dağıtabilme, paylaşabilme yeteneğine dayanıyordu. 19. yüzyılda oluşan modern devlet çerçevesinde merkezi bürokrasinin hükümraniği, bütün vergileri en etkin şekilde merkezde toplayıp, bu

Hukukun
bağımsızlığı
olgusu
belirli bir
hegemonik
ortamdaki
güç
dengelerine
işaret
ediyor

gelirleri kamu çıkarları için kullanabilmesine dayanıyordu. Burada kamu çıkarı, dış güçlere karşı ülkenin askeri ve siyasi olarak korunması, içte refah ve huzurun sağlanması anlamına geliyordu. Vurgulamak istediğim, vergileri tanımlayan kuralların genel ve evrensel olma zorunluluğu, yani bütün grup ve bölgelerin aynı kurallara tabi olmaları, çeşitli pazarlık ve uzlaşmalar sonucu ayrıcalıklara yer verilmemesidir. Genel hukuk kuralları, bir yerde hiç bir ayrıcalığa yer vermeyen bürokratik idarenin adaletini temsil ediyordu. Bu aynı zamanda da, hiçbir kişi ve kuruluşa imtiyaz tanımayan genel kurallar aracılığıyla taleplerini topluma ileten merkezi bürokrasisinin 'devletleşme süreci oluyor; bu açıdan bakıldığında, devlet topluma hem mesafeli, hem de toplumunun her alanını genel kurallara tabi kılarak, toplumu biçimlendiren, toplumun özüne nüfuz eden bir olgu olarak karşımıza çıkıyor. Hukuk bu devlet yapısı içinde bir kez daha biçimleniyor ve devletin özünü oluşturan bir toplumsal grup olarak tanımlanan merkezi bürokrasi dahil, tüm gruplara karşı genel kuralların koruyucusu olarak belirleniyor. Hukukun kurumsal bağımsızlığı bu koruyucu işlevin bir gereksinimi.

• **Fuat Ercan:** Bu aşamada devlet ile hukuk ve piyasa arasında ne gibi ilişkiler kurabiliriz?

• **Huricihan İslamoğlu:** Modern devletin ortaya çıkışı ile piyasa toplumunun oluşumu tarihsel olarak örtüşüyor. Biz, tarihsel olarak, merkezi bürokratik devlet, merkezi yönetim yapıları bağlamında oluşan, onların kurumlarının oluşturduğu piyasa toplumunun dışında bir piyasa toplumu bilmiyoruz. Tarihsel olarak, bildiğimiz piyasa toplumu merkezi bürokratik devletler ve onların genel kurallarının oluşturduğu toplumlar. Bunun dışında merkezi bürokrasiyi piyasa toplumunun oluşmasına bir engel olarak gören anlayışları, piyasa toplumları hayalleri olarak tanımlamak mümkün.

Piyasa toplumları anlayışı herşeyin, yani emek, toprak, sermaye, malın serbestçe alınıp satılabilirliğini öngörüyor. Burada bir hatırlatma yapayım, ticaret tüm insan toplumlarında vardı. 18. yüzyıldan itibaren ticaret olgusunu farklılaştıran bu dönemden itibaren üretim araçlarının –başta toprağın– ticaretin nesnesi olması, serbestçe alınıp satılmasının gündeme gelmesi. Diğer taraftan, bu dönem emeğin veya malların (örneğin tahıl) değişiminin genel değişim (arz/talep) yasalarına göre siyasi müdahaleler olmadan düzenlenme talebi. Bu talebin en belirgin ifadesini Adam Smith'de gö-

rüyoruz. Smith sanayi kapitalizmin bir sözcüsü olarak emeğin fiyatının arz ve talep yasalarına göre belirlenmesini engelleyen, yoksulların geçimliklerini sağlayan yoksulluk yasasının ve tahıl üreten toprak sahiplerine koruyucu nitelikte olan tahıl ithalatını engelleyen yasanın yürürlükten kalkmasını öneriyor. Benzeri bir şekilde, 18. yüzyılda Aydınlanma düşüncesi çerçevesinde özel mülkiyetin doğallığı ve evreselliği vurgulanıyor. 19. yüzyıl modern devlet ortamlarında toprakta özel mülkiyete dair kuralların oluşması, merkezi devletlerin vergi kaygısıyla örtüşmüştür. Yani bireysel mülkiyetin oluşması, aynı zamanda merkezi devletlerin denetleyebilecekleri vergi kaynaklarının oluşmasını sağlıyordu. Onun için özel mülkiyet piyasa toplumunun belirleyici kurumu olarak ortaya çıkarken, aynı zamanda merkezi yönetimlerin denetleyeceği bir vergi kaynağının ortaya çıkmasını sağladı.

Özel mülkiyet, piyasa toplumunun olmazsa olmaz bir koşulu. Burada değişim nesnelerinin oluşması, yani metalaşmadan söz ediyorum. Metalaşma sürecinden önce gerek toprak, gerek iş gücü üzerinde çok sayıda hak mevcuttu. Özel mülkiyet bu hakların teke, yani mülk sahibi olarak tanımlanan kişinin mutlak (kişisel) mülkiyet hakkına indirgenmesi anlamına geliyor. Şimdi, bu indirgeniş süreci bir güç mücadelesi süreci. Yani, örneğin, toprakta daha önce varolan kullanım, farklı grup veya kişilerin gelirler üzerinde oluşmuş haklarının tasfiye edilip, mülk sahibi olarak tanımlanan kişinin toprak üzerinde mutlak hakkının oluşması anlamına geliyor. Aynı zamanda, özel mülkiyet, tarihsel olarak modern devlet ortamları, onların hukuki pratikleri çerçevesinde gerçekleşiyor. Özel mülkiyet modern devletin genel kuralları tarafından tanımlanıyor, bu kurallar aynı zamanda merkezi devletin kişinin geliri üzerinde genel vergi hakkını da tanımlayarak, özel mülkiyeti sınırlayabiliyor.

Bir noktaya dikkatinizi çekeyim. Oldukça çekişmeli olsa da, 1980'li yıllara kadar merkezi devletlerin vergilendirme aracıyla özel mülkiyete getirdikleri sınırlar süregelmistir. Bu sınırların kabulü, merkezi devletler çevresinde oluşan hegemonik bir yapının, yani güç dengelerinin, kabulüne eşdeğerdir. 1980'li yıllarda, belki daha sonra değineceğimiz nedenlerle bu hegemonik yapı dönüşmeye başlıyor, ve sermaye-özellikle ulus-ötesi sermayenin egemen olduğu yeni bir hegemonik ortam oluşmaya başlıyor. Bu ortamda özel mülkiyetin üzerindeki kısıtlar sorgulanıyor. Reagan ve

Özel
mülkiyet,
tarihsel
olarak
modern
devlet
ortamları,
onların
hukuki
pratikleri
çerçevesinde
gerçekleşiyor

Thatcher 'devrimleri' öncelikle refah devleti çerçevesinde varolan yüksek vergi düzenine bir başkaldırıyı temsil ediyordu. Bu da toplumsal gerçekliğin artık merkezi devletin vergilendirip, toplumsal sulhu sağlamak, iç pazarlarda talebi canlı tutmak amaçlarıyla hareket ederek, dağıtıcı politikalar çerçevesinde oluşturulmasından vazgeçildiğinin bir habercisi. Artık toplumsal gerçekliğin sermayenin karlarının en çoklaştırılması doğrultusunda düzenlenmesi öngörülüyor, bu en çoklaştırma sonucu ortaya çıkan yatırım ve iş olanaklarının sağlanması ile gerçekleşecek bir 'dağıtım'dan söz ediliyor. Tabii ki burada yeni bir siyasetten söz ediyoruz.

Bu yeni siyasetin en dramatik ifadelerini son dönemde özelleştirme, özel mülkiyetin alanını genişletmeye yönelik çıkan yasaların metinlerinde, bu yasaların tartışılma süreçlerinde gözlemek mümkün. Herşeyden önce bu yasalar siyaset alanlarını temsil ediyorlar.

• **Fuat Ercan:** Siyaset alanı derken farklı çıkarların aktörler tarafından karşı karşıya geldiği alanlardan mı bahsediyoruz?

• **Huricihan İslamoğlu:** Evet. Herhangi bir idari yaptırım, herhangi bir hukuksal öge bir siyaset alanıdır, bir güç alanıdır.

• **Fuat Ercan:** Çünkü yeni bir siyaset ortamında aktörler kendi çıkarları doğrultusunda yeni düzenekler istiyor. Çalışmalarınızda bu yeni düzenekleri işaret ederken genellikle "küreselleşme" kavramı yerine 'ulusötesi' kavramını tercih ediyorsunuz.

• **Huricihan İslamoğlu:** Küreselleşme, etrafımızda olup bitenleri betimlemek açısından ilk bakışta dramatik ve çarpıcı bir niteliğe sahipse de, meseleye analitik bir şekilde bakılmak istendiğinde oldukça yanıltıcı ve belirsizlikler içeren bir kavram. Öncelikle, küreselleşmenin ticari ilişkilerin yaygınlaşması, küreyi içermesi anlamı var ki, hemen şu argümanı davet ediyor: 'yaşadıklarımızı çok abartmıyorum, küreselleşme yeni bir şey değil! 19. yüzyılın son çeyreğinde Batı'nın tarihinde emperyalizmin dönemi ile örtüşen dönemde ticari ilişkilerde benzeri bir yaygınlaşma yaşandı. 'Ben bugün yaşananın uluslararası ticaretin genişlemesi, yoğunlaşması olarak algılanmasını yeterli bulmuyorum. Evet, ticari ilişkilerin yaygınlaşması söz konusu, fakat bu yaygınlaşma daha önceki dönemden çok farklı bir siyasi ve kurumsal ortamda gerçekleştirilmeye çalışılıyor. 19. yüzyılın sonunda ticaretin dünya çapında yaygınlaşması ulus devletleri ve

onların aralarındaki rekabet ilişkileri varsayarsak, bugün ulusötesi kurum ve ulusal sınırları aşan siyasetler çerçevesinde cereyan ediyor küresel ticaret. Bu ticaretin sürdürülmesi içinde bu denli ortamların hukuki ve yönetsel olarak sürekli oluşturulması varsayılıyor. Her düzeyde gündemde olan reform paketleri bu ortamların oluşmasına yönelik önerilerden oluşuyor.

• **Fuat Ercan:** Orada şöyle bir şey demek mümkün mü? Mesela, A ülkesine ait bir ticaret sermayesi sahibi, B ülkesine gidince, B ülkesindeki ticarete konu olan ilişkiden önce, o ülkenin kuralları, tanımladıkları çerçevelerle ilişkiye giriyor. Ama bu ilişkiler arasına mutlak düzenekler giriyor.

• **Huricihan İslamoğlu:** Evet, uluslararası ticaret ortamını oluşturan kural ve yasalar söz konusu. Uluslararası ticaret ortamı dediğim ortam, o da oluşturulmuş bir ortam, kendi hukuki kuralları, yasaları var. Yasalar, farklı aktörlerin karşı karşıya geldiği mücadele alanıdır. Uluslararası ticaret ortamlarını oluşturan yasaların oluşmasında karşı karşıya gelen aktörler ulus devletlerdi.

1980 sonrası dönemde, gayet basite indirgeyerek söylüyorum, bu ulus devletler ve onların odağında olan merkezi bürokrasinin tarihsel olarak zayıfladığını görüyoruz. Bunlar, eski hegemonik konumlarını giderek kaybediyorlar. Bu merkezi yönetimlerin ortadan kalktığı anlamına gelmemeli. Yalnız, bugün giderek farklı bağımsız kurumlar arasında koordinasyon işlevini üstlenen merkezi yönetimler, bundan önceki merkezi bürokratik yönetimlerden çok farklı bir siyasi içereği sahipler. Öncelikle, yeni merkezi yönetimler toplumun farklı kesimlerini, 'dağıtıcı' politikaları aracılığıyla uzlaştırma çabasında değiller. Onların amacı sermayenin, özellikle de ulusötesi sermayenin rahat hareket edebileceği hukuksal ve yönetsel ortamın sağlanması.

Diğer taraftan, dağıtıcı ve uzlaştırıcı merkezi bürokrasilerin bu hegemonik konumlarını kaybetmesi, sermayenin yoğun bir akışkanlık kazanmasıyla örtüşüyor. İleri kapitalist ülkelerde sermaye 1970'li yıllardan itibaren ulaşım ve haberleşme teknolojilerinin gelişmesiyle, daha önce sahip olmadığı bir akışkanlık kazanıyor. Artık bu sermaye ulusal pazarlara bağımlı değil. Bu nedenle de ulusal piyasalarda talebi canlı tutmak namına veya sosyal huzurun sağlanması namına, sendikaların dayattığı yüksek ücretlere tahammül etmek zorunda değil.

Herhangi
bir idari
yaptırım,
herhangi
bir hukuksal
öge
bir siyaset
alanıdır,
bir güç
alanıdır

Ucuz emeğin bulunduğu ve mallarına talep olan dış piyasalara gidebilme olanağı var. Bu, aynı zamanda sermayenin, harp sonrası dönemde olmazsa olmaz olarak görülen ve merkezi devlet, sermaye ve işçilerin uzlaşmasını sağlayan toplumsal sözleşmenin gereklerini yerine getirmek sorumluluğundan kurtulması anlamına geliyor. Yani, sermaye artık kendi yüksek vergiler ödemek zorunda hissetmiyor. Toplumsal sözleşme icabı merkezi devlet topladığı vergiler sayesinde sosyal hizmetler verebiliyor ve bunu yaparken de işçi gelirlerinin daha büyük bir kısmının sermayenin ürettiği malların tüketimine ayrılmasını sağlıyordu. Diğer taraftan, sosyal hizmetlerin devlet tarafından sağlanması işçi-sermaye çelişmesini yumuşatıcı bir unsur olurken, toplumsal sulh namına sermaye işçi sendikalarının toplu sözleşmeler çerçevesinde elde ettikleri yüksek ücretlere katlanmak zorunda kalıyordu.

• **Fuat Ercan:** Son dönem Keynesyen toplumsal sözleşmenin bozulduğunu söyleyebilir miyiz?

• **Huricihan İslamoğlu:** Evet, merkezi devlet-işveren-işçiden oluşan uzlaşma üçgeninin kırıldığına tanık oluyoruz. Yüksek düzeyde hareketliliğe kavuşan sermaye, ulusal ekonomi içinde farklı kesimlerle, özellikle ulusal ekonomi çerçevesinde işçi kesimiyle uzlaşmaya ihtiyaç duymuyor. Artık ulus ötesi yapılanmalar gündeme geliyor ve yeni toplumsal gerçekliği oluşturan kuralların merkezi bürokrasinin hegemonya alanı olan ulusal alanların dışına taşıdığını görüyoruz. Söz konusu olan ulusötesi bir hegemonyanın kuralları ya da bu kuralların oluşturduğu bir ulusötesi toplumsal gerçeklik.

• **Fuat Ercan:** Bu aşamada artık yeni aktörlerden bahsedebilir miyiz?

• **Huricihan İslamoğlu:** Evet bahsedebiliriz. Bunlar başlıca ulus ötesi şirketler, ulus ötesi sermayeyle işbirliğine girebilecek kapasitede olan yerel sermaye ve yeniden oluşturulmakta olan ve kendini koordinatörlük işleyle tanımlayan merkezi yönetim yapısı.

• **Fuat Ercan:** Merkezi yönetimin koordinatör işlevi dolayında biçimlenme süreci bir aşamadan sonra gerçekleşiyor. IMF ve Dünya Bankası son zamanlarda aktör-yapıları anlamamız açısından tarihsel gelişim sürecini iki döneme ayırıyor. İlk dönem değişimlere Birinci Kuşak Yapısal Reform Politikaları adı veriliyor. Bu yapısal reform uygulamalarında belirleyici vurgu düzensizleştirme yönünde. Bu dü-

zensizleştirme daha çok ülkeye özgü kurgu/düzeneklerin ortadan kaldırılmasına yönelik, ama İkinci Kuşak Yapısal Reformlar'da ise temel belirleyici özellik, yeniden düzenleyici yasal/kurumsal düzenekler gerçekleştirmek biçiminde gerçekleşiyor. Sizin vurgularınızla işaret ettiğimizde, ilk dönem yasal düzenekler daha çok ulusöteleşmenin olanaklarını açığa çıkarırken, İkinci Kuşak Yapısal Reform politikaları ise artık yeni ulusötesi yapılara özgü düzenekler ve yasal değişimlerin gerçekleştirmesine neden oluyor. Burada çelişkili bir durum yok mu, merkezi güç donanımına sahip bürokrasi kendi eliyle sahip olduğu güç donanımını nasıl tahrip ediyor?

• **Huricihan İslamoğlu:** İki kuşak reform da bir dönüşüm sürecinin parçaları. Ve bu sürecin önceden belirlenmiş olduğunu söyleyemeyiz, tarihsel olarak arızı bir süreçten söz ediyoruz. Şöyle ki; önce birinci aşamayı tamamlayacağız, sonra ikinci aşama gelecek diye birşey yok.

1980'lerde, sermaye akışkanlık kazanmış, ticari ilişkilerde bir yaygınlaşma söz konusu. Bu dönemde ulusal ekonomileri ihracata yönlendiriyorlar, fakat ulusötesi bir gerçekliğin oluşturulması doğrultusunda adımlar yok. Ticari ilişkiler uluslararası diyebileceğimiz niteliğini koruyor. Belki küreselleşme tabiri, ticari ilişkilerin genişlemesi anlamında bu dönem için kullanılabilir; kurumsal anlamda ulusöteleşme eğilimleri ağırlıkta değil.

1990'larda önemli bir dönüşüm oluyor. Bu bağlamda iki gelişmeye dikkat çekmek istiyorum. Birincisi, Sovyetler Birliği, Orta ve Doğu Avrupa'daki sosyalist rejimlerin çökmesi, ikincisi, Uzakdoğu'da, gelişmecî devlet yapıları denen merkezi bürokrasilerin yönlendirdiği kapitalist rejimlerin ortaya çıkması.

• **Fuat Ercan:** Uzakdoğu'daki gelişmecî devlet kavramı özellikle bu dönemde önem kazanıyor ve diğer ülkeler için de genellikle bir alternatif model olacağı düşünülüyor. Oysa bu olay Uzakdoğu'ya ve Uzakdoğu'nun tarihsel gelişimine bağlı bir olgu değil mi?

• **Huricihan İslamoğlu:** Evet, tarihsellik boyutu önemli. Uzakdoğu'da, Kore, Tayvan olduğunu belirtmeliyiz. Şimdi bunlara Japon modeli de diyebiliriz. Japon kolonilerinde (Kore, Tayvan) görüyoruz. Japonya'nın götürdüğü kurumsal yapılar bu gelişmeyi doğurdu. Japon modeli nedir, ona bakalım.

1930'larda kristalize olan bir yapı var. Roosevelt'in Amerika'sı olsun, Nazilerin Alman-

İki
kuşak
reform da
bir dönüşüm
sürecinin
parçaları.
Ve bu
sürecin
önceden
belirlenmiş
olduğunu
söyleyemeyiz,
tarihsel
olarak
arızı
bir süreçten
söz
ediyoruz

ya'sı olsun, kapitalizmin yönlendirildiği bir evreye giriliyor. Ya da bu yönlendirme 1930'lar da çok daha sistematize oluyor. Burada bir türlü bürokratik yapıyla endüstriyel/sermaye yapısı iç içe geçiyor. Japon örneğine baktığımızda, genellikle Tokyo Üniversitesi'nden mezunlar, birbirleriyle al takke ver külah bir ilişki içerisinde ve bunlar birlikte çalışıyorlar. Yani bir yerde bürokratlar şirketleri kolluyor, şirketler o bürokratları kolluyor, onlara yönetim kurullarında yerler veriliyor ama bunların, yani birbirleriyle ilgi paylaşım, bu olayı, ulusal amaçlar çerçevesi içinde yönlendirmektir. Sonra Japonlar, 1940'larda Uzakdoğu'yu istila ediyorlar. İstila ettikleri zaman, götördükleri birkaç şey var. Bir tanesi, Kore örneğine bakarsanız, toprak reformu. Toprak reformu ne demek? Vergilendirebiliyorsunuz. Efektif bir vergilendirme gerekiyor, çünkü böyle bir yönlendirilmiş organize bürokratik yapının beslenmesi lazım. Vergi çok önemli.

• **Fuat Ercan:** Bir de herhalde o toprak aristokrasinin gücünü kırmaya yönelik...

• **Huricihan İslamoğlu:** Evet, ama burada önemli olan vergi. Olayın bir rasyonalitesi var. O rasyonaliteyi belirleyen de ulusal çıkarlar meselesi. Ulusal çıkar olgusunun çok güçlü olduğunu görüyoruz. Örnek olarak, 19. yüzyıl sonunda mesela 300.000 tane Samuray hristiyan oluyor. Bu biraz ürküntü yaratıyor. Samurayların hatıratını okuduğunuzda, şu çıkıyor: Bunların batı karşısında bir eziklikleri var, madem ki bu işin sırrı hristiyanlıkta, o zaman biz de oluruz diyorlar. Görüleceği gibi, çok araçsal bir bakış açısı var.

İlk önce bu toprak reformu yapılıyor ve merkezî bir bürokrasinin oluşması sağlanıyor. Bu çok önemli. Japon modeli iki ögeli. Şimdi bunlar, 1970'lerde, 80'lerde çok başarılı oluyorlar, oradaki konjonktür de yakalıyorlar. Amerikan sermayesi oraya gidiyor ve bir birikim oluyor. Tekstillerde bir birikim oluyor, benim öğrenciliğim döneminde ne kazak alsak, ne gömlek alsak Kore'de yapılmış. Birdenbire Kore düşü önmüze, hiç tanımadığımız, bilmediğimiz uzaktan bir bölge hayatımızın çok önemli parçası olmaya başladı. Burada sağlanan birikim, o sırada elektronik sektörü patladı, sermayeleri oraya kayd. Ve bunlar elektrokte ucuz emekle bu pazarları yakaladılar.

Bu modelin diğer önemli öğelerinden birisi de, şirket düzeniyle örgütleniyorlar emeği. Bir türlü ulusal sendikalar olmasını engelliyorlar. 1945'de harpten sonra Japonya çöktüğü za-

man, 1945-50 yılları arasında çok yoğun sendikal hareketler ortaya çıkıyor. Amerikan işgali bu sendikal hareketler sonunda gerçekleşiyor. İşçi hareketinin çok yoğunlaşması, komünizan etkilerin güçlenmesi ve özellikle de 1949'da Çin devriminin gerçekleşmesi bu anlamda belirleyici oluyor. ABD artık "işte burada durdurulması gerekir" kararını veriyor. Çünkü gelişmelerin Japonya'ya atlama ihtimali belirliyor. Çok militan bir sendikal hareket var. Hatta bu o kadar ileri gidiyor ki, 1 Mayıs'ı işçi bayramı olmaktan çıkarıp, geleneksel bayram haline getiriyorlar. Ve *gelenekselcilik* olayı o zaman *oluşturuluyor*. Şu sıkça ileri sürülen Japonya'nın geleneksel yapıya sahip olduğu ve geleneklerini muhafaza ettikleri yönündeki teoriler bu anlamda çok da gerçekçi değil. Japonya'da geleneksel çok bilinçli bir şekilde *oluşturulmuştur*.

İki türlü modernleşme modeli gündeme gelir harp sonrasında. Birisi, kopuşla belirlenen bir modernleşme modeli (Türkiye), diğeri ise sürekliliğe dayalı modeldir (Japonya). Aslında Japonya'da süreklilik filan yok. Fakat Japon tarihinde süreklilik olduğu tezi o zaman çok önemli, çünkü kopuş kim temsil ediyor bölgede? Japonya'da bu kopuşu gündeme getirenler komünistler, sosyalistlerdir ve onlar bayağı mağdur edilirler harp sonrası dönemde. Modele baktığımızda, bu ülkeler 1960'lar da 70'lerde konjonktürü yakalıyorlar ve gerçekten başarılı oluyorlar. Bir türlü 1980'lerde çok rağbette olan ihracata yönelik büyüme modelinin başını çekiyorlar.

1990'ları tanımlayan diğer olay da, Sovyetler Birliği'nin ve diğer sosyalist rejimlerin çökmüş olmalarıdır. Bu aşamada piyasa ekonomisinin ideologları, eğer bu rejimler ortadan kalkarsa, bu hantal bürokrasiler ortadan kalkarsa, sanki piyasa toplumu kendi kendine yerecek vurguları yapıyorlar. Böyle bir vizyon taşıyorlar. Sivil toplum kuruluşları o zaman çok yaygın, ve devletlere direnmiş olan yer altındaki/yer üstündeki sivil toplum örgütlerinde otomatik olarak sanki serbest ticaret ortamına dönüşeceği düşüncesi egemen oluyor. Bütün bu insan hakları etrafında örgütlenmiş gruplar, kendilerini piyasa ekonomisinin bayraktarı, hatta düzenleyici olması konumunda görüyorlar. Bu durum onların da beklemediği bir konum, güçlenmeye hazır olmadığı bir konum. Zamanla anlaşılıyor ki, bu iş otomatik olmuyor. Devlet denetiminde olan iktisadi yapılar, artık özel şahsiyetler olarak kendini tanımlayan aparatçıların eline geçiyor.

İki türlü
modernleşme
modeli
gündeme
gelir
harp
sonrasında.
Birisi,
kopuşla
belirlenen bir
modernleşme
modeli,
diğeri ise
sürekliliğe
dayalı
modeldir

Burada ikinci aşaması geliyor tarihsel olarak olayın. 1993'de Douglass North Nobel alıyor. Douglass North ne diyor? Kurumlar ön ayak olur, bu piyasa kendi kendine böyle düzenlenmez diyor. Kurumlar neden ön ayak oluyor? Çünkü diyor, piyasa kendi kendine düzelmediği için, devamlı işlem maliyetleri artar diyor. Ve bunu engellemek için de, kurumsal müdahalelerin, kurumlar oluşturarak müdahale etmenin gerekli olduğunu belirtiyor. Bu maliyetlerin düşürülmesi için, kurumların müdahalesi veya kurumları oluşturup, piyasaya müdahale önem kazanıyor. En önemli kurumsal müdahale nedir? Mülkiyet haklarının düzenlenmesi. Ama tabii bu piyasanın bağımsızlığını savunmuyor. Piyasa onun için de bağımsız, ama North piyasanın kendini oluşturan yapılardan belirli bir bağımsızlığı olduğunu belirtiyor.

• **Fuat Ercan:** Piyasa yine veri olarak alınıyor, aktörler piyasada rasyonel davrandıklarında, fiyat mekanizması denge koşulunu yaratır ama bireylerin tercihlerini gerçekleştirme ortamında bazı engellerle karşılaşılıyor ve bu engeller ise maliyeti artırıyor. Maliyetler düzeltilirse ya da aşağıya çekilirse, piyasa yeniden kendinden bekleneni yerine getirebilir.

• **Huricihan İslamoğlu:** Evet, getirebilir çünkü North'da kullanılan kavram şu: Diyor ki, piyasa kendi kendini düzenlemiyor, çünkü mükemmel olmayan bilgi akışları var. Tabii bu hiçbir zaman mükemmel olacak demek değil. North'un yaklaşımının önemli noktası o. Mükemmel bir kurumsal ortam oluşacak diye bir beklentisi yok. North da süreci mücadele süreci olarak görüyor. Kurumların gündeme gelmesi sağlıklı. Zaten 1995'de baktığınızda, DB'nın çeşitli raporlarında devletin ekonomideki önemi vurgulanıyor. Devlet ve ekonomi başlıklı çeşitli raporlar ortaya çıkıyor bu dönemde. Bu ne demek? Bir türlü piyasa ekonomilerinin kurgulanma süreçleri başlıyor. Bu reform paketleri filan bu döneme denk geliyor.

• **Fuat Ercan:** Sizin daha önce ifade ettiğiniz kurguda uluslararası ticaretin mülkiyet ve yasalarla bağlantısını kurduk. Para-sermaye ya da metallerin mekansal akışkanlığı ulus-devlet sınırlarını aşma eğilimi, yani ulusöteleşme eğilimleri güç kazandığı ölçüde, hareket halindeki bu değerlerin mülkiyeti önem kazanmıyor mu? Bu aşamada mülkiyet ve yasal düzenekler arasında yeni bağlantıların kurulması gerekir herhalde.

• **Huricihan İslamoğlu:** Yeni hegemonik güçler oluşuyor, yeni ittifaklar, yeni uzlaşmalar

ortaya çıkıyor. Onun için tabii hukuk bir kez daha çok önemli oluyor. Çünkü bu değişimlerde, dünyanın değişmesinde ana belirleyici, hukuksal düzenin yeniden oluşması oluyor. Bu anlamda da bağlantılar yeniden kuruluyor. Mesela, ana öge nedir? Özelleşme, yani mülkiyetin alanını genişletiyorsun, vergileri kısıyorsun, bir boyut olarak mülkiyetin alanı... Sendikal faaliyeti kısıyorsun, mülkiyetin alanı... Hepsi bunların mülkiyetin alanı; ama bu bir şeyin göstergesi, bir yeni hegemonyanın göstergesidir. Artık merkezi yönetimlerin çerçevesinde oluşan hegemonya bitti demek bu; size bunu söylüyor. Yani hegemonya değişiyor, bütün mesele bu. Bu değişim sürecinde hukukun oluşturuca boyutu önem kazanıyor.

Bu gelişmeler içinde belirleyici unsur, gelişmeler artık ulusal pazarlar çerçevesinde değil de, ulus ötesi pazarlar çerçevesinde gerçekleşmesidir. Şimdi bunun en belirleyici, en dramatik örneği *merkez bankalarının bağımsızlaşmasıdır*. En dramatik örnek bu. Diğer yandan benzeri yapılanmalar, ürün pazarları için de *gözleniyor*. Ve bütün bu oluşumlarda, ürün pazarları mesela şeker üretimi, tütün üretimi, sigara üretimi ulusal piyasa yapılarını aşmış, uluslararası piyasaların tanımladığı çerçeveler içinde gerçekleşmeye başlıyor. Bu önemli, çünkü, baktığınızda, buradaki yapıda, yönetimden sorumlu olan kurumların bir türlü bağımsızlıkları varsayılıyor. Yani neden bağımsız? Merkezi bürokrasinin hegemonya alanından bağımsız. Diğer yandan, bu kurullar yine de ulus ötesi ama bölgesel olarak düzenlenmek zorunda. Bölgesel olarak düzenlenen ulus ötesi ekonomide, bu bağımsız kurulları koordine edecek bir yapı olarak merkezi bir yönetim oluşturulma sürecindeyiz bugün.

• **Fuat Ercan:** Merkezin ortadan kalkması mı, yoksa yeni bir yapılanma mı?

• **Huricihan İslamoğlu:** Yeni bir yapılanma ile karşı karşıyayız. Süreci anlamak için merkezi idareyle, merkezi olmayan idare biçimlerini ayırtırmamız gerekiyor. Neden? Çünkü belirli bir hegemonya, yani merkezi yönetimde odaklanan hegemonya artık başka yere kayıyor. Onun için merkezi idare değil, yönetim. Yani daha gayri merkezi olmaya yönelik idare biçimleri. İşte bu önemli; neden? Devletin güç dengeleri alanı olarak tanımlanması, yani merkez-çevre ikilemini de ortadan kaldırır. Çünkü baktığınızda şöyle: Devlet olgusu farklı düzeylerde uzlaşmaların, anlaşmaların sağlandığı, bazı grupların içerildiği, bazı grupların dışlandığı, bu içlenme ve dışlanma

Dünyanın
değişmesinde
ana
belirleyici,
hukuksal
düzenin
yeniden
oluşması
oluyor.
Bu anlamda da
bağlantılar
yeniden
kuruluyor

çok önemli. Bu içlenme, dışlanma hangi çerçevede? Yasalar çerçevesinde.

Bunu en iyi AKP'nin söylem ve eylemliliklerinde gözlemledik. AKP'nin ilk söylediği şey, "biz koordinasyon yaparız" dediler. Müdahaleci bürokrasi değiliz. Nedir müdahale? Ürün pazarına müdahale ediyor, destek fiyatlarıyla. Emek piyasasına müdahale ediyor, toplu sözleşmeye taraf olarak. Bir türlü bu piyasalara müdahale ediyor, siyasi müdahale gereği bir hegemoninin gereksinimlerini yerine getiriyor. AKP bizim öyle bir derdimiz yok diyor, artık hegemoni değişti.

Yeni bir hegemoninin oluşma sürecindeyiz. Bu hegemoninin ana aktörü yukarıda da işaret ettiğimiz ulus ötesi sermayeler. Fakat daha kurumsal yapılarını bulmuş değiller. Mülkiyete gelirsek, burada birkaç olay var. Bir tanesi, vergi meselesi. Şimdi bu merkezi koordinasyon yapıları, dikkat ediyorsanız, vergiye çok hassaslar. Burada bir çelişki var. Vergiler yükseliyor giderek. Vergilendirme çok önemli bir yapı olarak karşımıza çıkıyor, ama neyin ve kimin vergilendirildiği çok önemli. Verginin yapısına çok dikkatli bakmak gerekiyor. Diğer yandan, yönetimin yerel bölgelere kayması çok önemli. Bu bağımsızlaşmış yerel yönetimleri yine merkez koordine edecek. Fakat vergilendirmenin yerel olarak olması çok önemli. Bir yerde yerel yönetim, ulus ötesi sermayeye, onun yandaşı olan mahalli sermayeye teşvik edici ortamı yaratmak için geri kalan insanları vergilendiriyor. İnsanlar bu vergiyi iş sahibi olmak için verecek. Bu ortamın en belirleyici ögesi, insanların iş sahibi olma kaygısı olacak. Bu kaygı çok önemli. Verginin bölüşümü çok önemli. Bundan önceki dönemde sermaye vergi veriyordu, çünkü bir sosyal huzur ortamına ve tüketim ortamına ihtiyacı vardı. Vergi sermayeden kayıyor artık, sermaye az vergi veriyor. Amaçlardan bir tanesi de o, sermayeyi ürkütmemek. Ürkütmemek için vergiyi başka kesimlere kaydırıyorsun, vergi yükünü haklı göstermek için ise iş olanağı işaret ediliyor.

Mülkiyetle ilgili başka bir boyut daha var. Daha önce de tartışılmayan bir şey değildi, fakat Irak'ta çok dramatik bir şekilde gündeme geldi. Bugün Irak'ta petrol çıkarılıyor ama ihraç edilemiyor. Bugün hala varolan kurallara baktığımızda, bir ulus ihraç ediyor, diğeri ise ithal ediyor. Yani satanın da, alanın da uluslararası ticaret kurallarında ulus devlet olarak tanımlanması gerekiyor. Ama ulus-devlet çöktü.

• **Fuat Ercan:** Yani bir tüzel kişilik gerekiyor.

• **Huricihan İslamoğlu:** Evet tüzel kişilik gerekli. Tüzel kişi olarak Irak çökmüş durumda. Bunun yerine de hemen bir şey kurulamıyor, bir devlet yapısı ortaya çıkamadı daha. Kaynakların petrol olsun, su olsun, mülkiyetini ulus devletlere vermeyin, bir türlü uluslararası bir mülkiyet alanı oluşsun. Ve bu mülkiyetin ulus ötesi şirketlerde bulunması. Tabii bu çok ilginç. Mülkiyet tarihsel olarak bizim bilincimizde ulus devletin oluşmasına paralel olarak gitmiş. Kapitalist özel mülkiyeti, bu merkezi bürokrasilerin dışında bilmiyoruz. Özel mülkiyet her zaman var, o ayrı hikaye. Özel mülkiyet demekle, piyasa içinde oluşan özel mülkiyetle şunu demek istiyorum; üretim araçlarının mülkiyeti. Daha önce mülkiyet taşınabilir mallar üzerinde var, mücevherdi, kapkacaktı filan. Şimdi yaygın bir şekilde üretim araçlarının mülkiyeti söz konusu. Bu olayın oluşması, her zaman merkezi devletin kaygılarıyla örtüşmüş. Şimdi bakıyorsunuz, mülkiyetin oluşması bir yerde en azından kaynaklara ilişkin olarak, bu merkezi bürokrasilerin, özel ulus devletle oluşan merkezi bürokrasilerin alanın dışına çıkıyor.

• **Fuat Ercan:** Bu kayma süreci aynı zamanda karar alma sürecinde yeni odakların açığa çıkmasına neden oluyor. Karar alma süreci ve bu sürecin kurumsal biçimlenmesi hızla değişiyor.

• **Huricihan İslamoğlu:** Evet, ulus ötesi (uluslararası demiyorum) *yönetişim odakları* oluşuyor. Bakılması gereken temel noktalardan biri bu, çünkü bu gerçekten oldukça radikal bir kokuşma işaret ediyor. Irak'ın düzenlenmesinde ortaya atılacak formüller yeni dünya düzeni açısından önemli ipuçları oluşturacak şüphesiz. Öyle görünüyor ki, Irak'da oluşacak piyasa düzeni 19. yüzyıldan beri tanıdığımız ve merkezi bürokrasiler tarafından biçimlenen ulusal ekonomi türünden olmayacak.

• **Fuat Ercan:** Ulus öteleşme ve bunun açığa çıkardığı yeni yasal/kurumsal düzenekler bir dizi çelişkiyi de açığa çıkarıyor. AK Parti iktidara gelmeden önce ve daha sonraki söyleminde sizin de belirttiğiniz gibi, ulusöteleşmenin neredeyse tüm bileşenlerini rahatça kullandı. Fakat bugün geline nokta, AKP'nin iktidara gelme sürecindeki ilişki kurduğu bir takım aktörlerle ulus ötesileşmenin getirdiği kurallar dizisi arasında sürekli bir çatışmanın açığa çıktığını görüyoruz. Özellikle

Yerel
yönetim,
ulus
ötesi
sermayeye,
onun
yandaşı
olan
mahalli
sermayeye
teşvik
edici
ortamı
yaratmak için
geri
kalan
insanları
vergilendiriyor

yeni sınırlamalar ve düzenekler oluşturan yasalarla ilgili olarak bu çelişkiler daha açık bir şekilde gözlemleniyor. Örnek olarak, kamu ihalelerinin uluslararası bir takım standartlar içinde gerçekleştirilmesi, AB, DB, OECD gibi uluslararası kurumlar ve ulusal ama uluslararasılaşmış sermayeyi temsil eden ve TUSİAD için önem arz ediyor. Ama AKP iktidara gelir gelmez, ihale yasasının uluslararası belirlenmiş düzeneğine karşı oldukça önemli tepkiler geliştirdi. Meclis tutanakları bu konuda çok anlamlı açıklamalar sağlıyor. Aynı şekilde son günlerde gündeme gelen MB'na müdahale edilsin mi, edilmesin mi sorunu. Özellikle faizlerin düşürülmesi talebi ile MB bağımsızlığı gerilimli bir alan yarattı. Gerçekten gerilim yaratan bir süreci yaşadık. Önce başbakan faizleri düşürmek bizim elimizde değil diyerek, MB'sını TOBB'ne şikayet ediyor ve ardından TOBB harekete geçiyor. Devamla, MÜSİAD başkanı, MB Başkanı için istifa etsin diyor. AKP'nin kendi içerisinde Sanayi Bakanı Coşkun TOBB'a yakın dil kullanırken, Babacan IMF ve TUSİAD haklı diyerek, MB'sının bağımsızlığını gösteriyor. Kısaca ulus öteleşme olgusunun çelişkili çıkar oluşumlarını da açığa çıkardığını işaret etmek istiyorum. Irak için de aynı şey söylenebilir, oradaki varlıkların daha teknik bir ulus ötesi yapı içinde tanımlanması beraberinde dışlanan kesimlerin tepkisini açığa çıkaracaktır. Böylece son zamanlarda gerçekleştirilen yasal düzenlemeler ve kurumsal yapılanmaların yeni çatışma alanlarında yenden biçimleneceğini açığa çıkarmıyor mu?

• **Huricihan İslamoğlu:** Hiç kuşkusuz bitmeyecek bu çatışma. Bu bir süreç. Yasalar her zaman mücadele alanıdır, fakat bu mücadelenin hangi güç dengeleri ortamında verildiği önemli. İhale yasası örneğinde olduğu gibi, yasanın yerel aktörlerin ötesinde ulus ötesi aktörleri içerecek şekilde formüle edilmiş olması, ulusal güç dengelerinin ötesinde bir güç ortamına işaret ediyor. Bu da yasanın temsil ettiği mücadele alanının sınırlarının değişmiş olduğunu gösteriyor.

• **Fuat Ercan:** Bu noktada değişen sınırlar, toplumun geniş bir kesiminin siyaset yapma olanağını elinden aldığı ölçüde, bu kesimleri toplumsal zenginliklerden uzak tutmaya da yol açıyor. Bu anlamda ulus öteleşme ile gerçekleştirilen yeni yasal düzenekler, tepkilerin de yoğunlaşarak artması anlamına gelmiyor mu? Her yasal düzenek beraberinde, kurgulanan geleceği etkileyecek ve dönüştürme potansiyelini taşıyacak bir enerji yaratıyor. Türkiye'de

İş Güvencesi Yasası'nda, Fransa'da da emeklilik yaşında olduğu gibi. Ulus ötesileşmeye ilişkin kurumsal düzenekler olduğu andan itibaren, kendi enerjisini açığa çıkarmaya hazır bir enerji birikimi de oluşturunur.

• **Huricihan İslamoğlu:** Sözüünü ettiğiniz o birikim, acaba bu kurumsal düzenlemelerin oluşturdukları alanlarda mı oluşuyor? Bu alanların sınırları içinde, onların içerdiği kategoriler doğrultusunda değiştirme ve yeniden oluşturma sürecine girebilecek mi, giremeyecek mi? Onu bilemeyiz. Fakat önemli olan, mücadelenin bu çerçevede içerisinde olması. Dedığınız gibi, AKP açısından endişe verici olan, AKP'yi destekleyen birtakım kesimlerin bu alanlardan dışlanma konumunda olmaları ile ilgili. Tabii siyasi olarak farklı müdahaleler yapmaya çalışıyorlar, İhale Yasası örneğinde olduğu gibi yasanın tanımladığı alanlar üzerinde oynayarak bunu gerçekleştirmek istiyorlar. Bu bir süreç. Hukuki yumağın sizin dediğiniz bir noktaya gelip de, bu süreci dönüştürüp dönüştüremeyeceğini bilemeyiz. Burada siyasetin arızı bir olgu olduğunu vurgulamak istiyorum. Sonuçlarını önceden tahmin etmek zor. Sadece siyasetin alanlarının neler olduğuna işaret edebiliriz ve belki de bu alanların genişleyebilmeleri için mücadele verebiliriz.

• **Fuat Ercan:** Bu noktada merak ettiğim bir olgu daha var. Son zamanlarda gerçekleştirilen yasal düzenlemelere ilişkin muhalif açıklamalarda, sanki baştan kurgulanmış bir senaryo ile karşı karşıyayız. Bu tarz bir anlayış, aktörleri güçsüz kılıyor mu, ya da farklı bir deyimle farklı aktörlerin zaman içinde dönüştürdüğü senaryolarla karşı karşıya olduğumuzu söyleyebilir miyiz?

• **Huricihan İslamoğlu:** Yasaların da belli kategoriler çerçevesinde oluşması söz konusu. Bu kategorileri kabaca söylemek lazımsa, en önde geleni oyuna ulus ötesi aktörlerin dahil olması. Bazı aktörlerin gücü ise sınırlanıyor. İş yasası bunu gösterdi, sendikal aktörün gücü asgariye indi. Nasıl gerçekleşiyor bu? Emek piyasalarında esneklik vurgulanarak. Diğer bir örnek, Tütün Yasası. Bu yasanın tanımladığı çerçevede içinde tütün üreticisi eleniyor. Türkiye tütün ithal edecek. Durdurulma nedeni ne? Çünkü bunlar destek fiyatlı, ekonomik rasyonalitenin dışında hareket ediyorlar. İyi, güzel de Amerika'dan ithal ediyorsun, Amerika'daki tütün üreticisi de destek alıyor. Ama sen bir yerde Amerikan iç politikasına omuz veriyorsun. Oradaki onun malını alarak. Burada da öyle bir olay var. Kim kimin bileğini

**Yasalar
her zaman
mücadele
alanıdır,
fakat
bu mücadelenin
hangi
güç
dengeleri
ortamında
verildiği
önemlidir**

bükebiliyorsa, onun ulusal ekonomisi işleyiş kazanıyor, işleyiş üstünlüğü kazanıyor gibi bir olay var. Fakat şimdi olayın Tütün Yasası içerisinde değerlendirildiğiniz zaman ne çıkıyor? Burada birtakım aktörlerin, senin yerel olarak mağdur olmuş ve bir olasılıkla da mağdur olduğu için geçmiş hükümet zamanında sana oy vermiş kitleyle karşışarşıya kalıyorsun. Tütün Yasasıyla belirli bir güç ortamının hegemonyasını tanımışsın. Ama bu hegemonya da sadece tütüne hevesli değil ki. Orada hegemonyanın aktörlerine bakalım. Ulusötesi sermaye, içeride ulusötesi sermayeyle iç içe olmuş sermaye ve bir türlü bir yine ulusötesi diyebileceğimiz teknik denetleyiciler. Diğer yanda da mağdurlar, yani dışlanmışlar, bu dışlanma işi yasalarda oluyor. Tütün Yasası'nda bunu nasıl görüyorsunuz? Komisyonunda, komisyonun içerisinde bir tek Tütün Platformu temsilcisi yok. Tütün Platformu çok güçlü bir teşkilat. Tütün Platformu'nu medya da es geçti. Çünkü medyada bu ulusötesi global, entelektüeller var, onlardan oluşuyor, onlar da es geçtiler.

Tüm bunlar ana çizgiler. Bu ana çizgiler yasanın sınırlarını belirliyor. Bir türlü o sınırlar hangi sınırların çerçevesinde mücadelenin cereyan edeceğini, buradan çıkararak da kim mücadele alanının içerisinde olacak, kim dışarınsında olacak, onu belirliyor.

• **Fuat Ercan:** Bana kalırsa, Türkiye'de en önemli konu bu. Şu anlamda önemli, çünkü Maliye Bakanı Sayın Unakıtan bir konuşmasında "bizim işimiz kolay" dedi. Türkiye'de biz ne yaparsak yapalım, halkımız nasılsa İMF'yi suçlayacak. Evet, bu bir açıklama tarzı, ama yasal oluşumlara baktığımızda, bu sınırların oldukça farklı çıkarılardan hareket eden aktörler tarafından tekrar tekrar yeniden çizildiğini görüyoruz. İhale Yasası buna verilecek en iyi örnek. İhale Yasası gidip gidip geliyor. Son olarak Dünya Bankası yasanın kırk maddesini gözden geçirmeyi kabul etti.

• **Huricihan İslamoğlu:** Burada *crafting* terimi uygun.

• **Fuat Ercan:** Yani işlemek...

• **Huricihan İslamoğlu:** Evet işlemek. Yasalar işleniyor, siyasetle işleniyorlar. Bu işleniş süreçlerine bakmamız gerekiyor. Yasaların işleniş süreçleri aynı zamanda yeni bir toplumsal gerçekliğin oluşma, oldurulma süreci. Yeni düzenin oluşmasının zikzaklı, çelişkili, zaman zamanda belirsiz bir süreç olduğunun vurgulanması gerek. Genelde Türkiye'de kafalar süreçlere duyarlı değil.

• **Fuat Ercan:** Hep öyle yakın toplumsal ilişkiler alanının verili tanımlanmış kurgular olarak algılanması söz konusu ...

• **Huricihan İslamoğlu:** Verili tanımlanmış tanımlı önemli... Pozitivist bir bakış açısıyla değerlendiriliyor toplumsal gerçeklik...

• **Fuat Ercan:** Bundan ne kadar uzaklaşılsa bile, bir anlamda çok kolaycı bir yol olduğu için vazgeçilmiyor, vazgeçemiyoruz. Çünkü verili tanımlanmış kurgularla birçok şey çok hızlı açıklanıyor. Geleceğe yönelik de şimdi şu şu oldu, şuraya gideceğiz şeklinde... Hocam bu yasaların oluşumu bana kalırsa pozitivist algılama, analiz etme kurgularını epeyce yıkacak bir özelliğe sahip değil mi?

• **Huricihan İslamoğlu:** Şimdi pozitivizmi yıkacak iki şey: hukuk ve tarihtir. Mesela İngilizler tarih, Almanlar hukuk okutuyorlar. İngilizler mesela Hindistan'a yolladıkları idarecilere klasik tarih okutturuyorlar. Niçin okutuyorlar onu? Adam gidiyor, Hindistan'da idareci oluyor. Şimdi arızıyet var burada. İlyada'yı okuyun mesela, orada bir olay geçiyor. Sonuç belli değil, arızı. Ona duyarlılık var. Hayat arızı bir kere. İdarecinin karşılaştığı ana olay da bu.

• **Fuat Ercan:** Değerli bilgilerinizi zaman ayırıp bizimle paylaştığınız için teşekkür ederiz.

**Yasaların
işleniş
süreçleri
aynı
zamanda
yeni
bir toplumsal
gerçekliğin
oluşma,
oldurulma
sürecidir**

neo-liberal orman yasalarından kapitalizmin küresel kurumsallaşma sürecine geçiş: hukuk-toplum ilişkileri çerçevesinde türkiye'de yapısal reformlar-II**

"Sen diyorsun ki
'şu ilerde elli beşinci dalgaya yüzelim birlikte,
bak o dalga ne kadar güzel!'
Ben de 'hangisi' diye soruyorum.
Daha sorumu bitirmeden
Yer değiştirmiş oluyor senin işaret ettiğin dalga.
Bak artık söylediğin yerde değil.
Elli beşinci değil de
Otuz beşinci olmuş şimdi"

Fuat
Ercan*

(E.Şafak - Bit Palas)

1- sunuş

TBMM Başkanı Bülent Arınç 22. dönem 1. yasama yılı çalışmalarının sona ermesi nedeniyle düzenlediği değerlendirme toplantısında konumuz açısından oldukça anlamlı bir konuşma yapmıştır:

"Bu dönem Meclis'imiz, yasama ve denetim faaliyetlerini gerçekleştirmek için 111 birleşim gerçekleştirmiş ve 579 saat 26 dakika çalışmıştır. 20 ve 21. döneme oranla Meclis bu dönem % 40 daha fazla çalışmıştır.

Bu Yasama Yılında TBMM Başkanlığı'na; 390 adet kanun tasarısı, 176 adet kanun teklifi verilmiş, tasarı ve tekliflerden 184 adedi TBMM Genel Kurulu'nda kabul edilerek kanunlaşmıştır. ...Yine bu dönemde ayrıca 31 adet TBMM Kararı alınmıştır. Bu süreçte, TBMM Başkanlığı'na intikal eden Kanun Hükmünde Kararname toplamı ise 262 adettir. Meclis'imizin ana fonksiyonu olan kanun yapma yönü sayısal olarak yüksek olsa da çıkartılan kanunların içerik ve anlamı da oldukça çarpıcıdır." (www.tbmm.org.tr).

TBMM gerçekten de son yıllarda yoğun bir çalışma temposu içine girmiştir. Aslında

22. dönem 1. yasama yılı için harcanan enerjinin bu anlamda yeni olmadığını da söyleyebiliriz. TBMM'nin yasama faaliyetinin sekteye uğratıldığı 1980'li yıllardan itibaren yasama açısından yoğun geçtiğini söyleyebiliriz. O.Oyan (2001), bir çalışmasında 1980 yılını önceleyen yıllarla 1980 yılı sonrasını yasama faaliyeti açısından karşılaştırmış ve sonuçta 1980 yılından önce yıllık yasa çıkarma sıklığının 84 olduğunu, buna karşılık 1980 sonrası bu sayının 223'e ulaştığını işaret etmiştir. OECD'nin Türkiye'de reformların genel gidişatına ilişkin detaylı bilgi içeren raporunda "Türkiye 1985-1988 yılları arasında yürürlükte bulunan bütün kanunlarını ve düzenlemelerini gözden geçirmiş ve kodifiye etmiştir. 11 binden fazla kanun teker teker incelenmiş ve konularına göre tasnif edilmiştir. 1664 kanun ve düzenleme iptal edilmiş ve geri kalanın derlenip toplu halde" yayımlandığı belirtilmiştir (OECD,2000,369).

1980'li yıllarda başlayan ve günümüze kadar farklılaşarak devam eden süreci anlamamız açısından tüm bu yasal düzenlemelerin incelenmesinin önemli bir dizi açılım sağlayacağını düşünüyorum (Bkz. Tablo-1 ve Tablo-2). Yasal değişikliklerin incelenmesi, yasal değişime konu olan gerçeklik ve bu gerçekliğe

TBMM'nin
yasama
faaliyetinin
sekteye
uğratıldığı
1980'li
yıllardan
itibaren
yasama
açısından
yoğun
geçtiğini
söyleyebiliriz

* Doç. Dr.
Marmara
Üniversitesi
İktisat Bölümü
ercanfu@yahoo.com

taraf olan sosyal sınıf/kesim ya da grupların etkinliğine ait bir dizi ipucu vermesinin yanı sıra, toplumsal ilişkilerin ulaştığı aşamaya ilişkin yapısal/sistemik açıklamalara da olanak sağlayacaktır.¹

2- hukukun üstünlüğü ve yasaların sınıfsal içeriği

a-) sermayenin sosyal evreninin küreselleşmesi ve yasal düzenekler

Yasal değişikliklerin yoğunlaştığı dönemde, "yasanın üstünlüğü" ve yasal değişikliklerin gerekliliğini işaret eden yeni açıklamalar yapılıyor.² Bu açıklamalarda gerçekliği açıklamak için yeni denebilecek kavramlar ve yeni bir dil kullanılıyor.³ Temel amaç ise yeni yasal düzeneklerin gerekliliğini gösterebilmek. Yeni yasalara yapılan vurguları tamamlayan bir diğer değişim ise, verili kurumların ya dönüştürülmesi ya da yeni kurumlar oluşturulmasıdır. Kapitalizmin 1970'lerden itibaren içine girdiği krizden çıkmak için bireysel sermayelerin el yordamıyla kendilerini sınırlayan verili kural ve düzenekleri ortadan kaldırmaları, bu süreci başlatmıştır. El yordamıyla gerçekleştirilen değişiklikler zamanla sistematik bir biçim kazanmıştır. Sistematikleşen pratikler piyasaya içkin güç ilişkilerini açığa çıkarmıştır. Yenilenme ve gelişme yönelimli güç ilişkileri ise verili kuralların hızla ortadan kaldırılmasına neden olmuştur. 1970'lerle birlikte başlayan kuralsızlaştırma süreci, bir yandan sistemin özelliklerinin çok daha belirgin hale gelmesine neden olurken, diğer yandan ise sisteme ilişkin özelliklerin yeni mekan ve yaşam tarzlarını içine alacak şekilde genişlemesine neden olmuştur. Özellikle 1990'lı yılların ikinci yarısında ardarda çıkan krizler ve kriz yönelimli gelişmeler bireysel sermayeleri, ama çok daha fazla sermaye üzerinde söz sahibi olan sermayeleri tedirgin etmeye başladı. Bu tedirginlik 1990'ların sonlarına doğru farklı bir aşamaya geçişin gerekliliğini de açığa çıkarmıştır.⁴

Kapitalizmin küresel bir özellik kazandığı günümüz koşullarını tanımlayan en önemli özellik, piyasanın ulaştığı bu yeni aşamaya uygun kurumlar ve yasal düzeneklerin, yenden tanımlanması ve oluşturulmasıdır. Hukukun üstünlüğü ya da yasal düzeneklerin önemini ısrarla işaret edilmesinin birçok nedeni olmakla birlikte, temel nedenin içinde yaşanan toplumun farklılaşması, uzmanlaşması olduğunu söyleyebiliriz. Son yıllarda gerçekleşen değişimin özellikle hukuk ve yasalar açısından önemi, hiç kuşkusuz sosyal ilişkilerin ulusal si-

niraların dışına taşmasıdır. Toplumsal ilişkilerin farklılaşmasını hızlandıran bu süreç, farklılaşmaya bağlı olarak dünya ölçeğinde oluşan ilişkiler ağını harekete geçiren yeni aktörlerin varlığına neden olmuştur. Tüm bu gelişmelerin hukuk açısından önemi, ulusal düzeyde tanımlanan ve belirleyici olan yasal düzeneklerin artık yetersiz kalmasıdır. Dünya ölçeğinde hareket yeteneği kazanan aktörler için "yetersizlik" "risklerinin artması" anlamına gelecektir. Ulusal hukukun tanımladığı düzenekler, ya dünya ölçeğinde hareket yeteneği artan sermayeler için engel teşkil etmeleri anlamında "risk" ya da dünyanın farklı ulusal-ekonomilerine yapılan yatırımların, dolayısıyla sermaye ya da servete ilişkin mülklerin korunması anlamında "risk" anlamına gelecektir. Son yıllarda açığa çıkan bu gerilimi G.Teubner küreselleşmeye bağlar. Küreselleşme süreci uluslararası politikalar ile yasalar arasındaki ilişkiyi koparmıştır. Bu kopuşla merkezileşmiş politikayla yasal-politik egemenlik tarzları hızla dönüşmeye başlamıştır (Sand, 2001). Yasal düzeneklerin dünya ölçeğinde yeniden tanımlanma sürecini sadece erken dönem uluslararasılaşmış sermayeye bağlamak yeterli olmayacaktır, B.S.Chimni'nin haklı olarak işaret ettiği üzere 1980'lerde kapitalizmin dünya ölçeğinde egemenliğinin oluşumunda önemli bir diğer aktör "azgelişmiş ülkelerin uluslararasılaşmış sermaye gruplarıdır" ve süreç bu "grupun istek ve yardımı ile gerçekleşiyor" (Chimni, 2002).⁵

Kapitalizmin dünya ölçeğinde etkili olduğu bir dönemde, etkisi daha çok ulusal sınırlar içinde geçerli olan ulusal hukuk sisteminin dönüşmesi ve dünya piyasasının tanımladığı ilişkiler seti içinde yeniden tanımlanması kaçınılmaz bir zorunluluk halini almıştır. Hukukçuların "yasaların küreselleşmesi" olarak tanımladıkları bu değişimi, uluslararası ilişki uzmanları "dünya politikasının yasal bir zemine taşınması" olarak tanımlıyorlar. Yasal zemine taşınmada amaçlar;

-dünyaya açılan servet ve sermayenin özel mülkiyet olarak korunması,

-daha da önemlisi kendini "sermaye olarak değerlendirme olanaklarını geliştirmesi için, sınırların ortadan kaldırılması" ve

-bu işlerin sorunsuz ve uzun erimli gerçekleşmesi için dünya ölçeğinde standartlar oluşturacak kurallar ve,

-bu kuralları uygulayan ve gözetleyen küresel kurumların oluşturulmasını sağlamak ol-

Hukukun
üstünlüğü
ya da
yasal
düzeneklerin
önemini
ısrarla
işaret
edilmesinin
birçok
nedeni
olmakla
birlikte,
temel
nedenin
içinde
yaşanılan
toplumun
farklılaşması,
uzmanlaşması
olduğunu
söyleyebiliriz

muştur (Cutler, 2002 ve Chimni, 2002, Jaya-suriya, 2002).

Tüm bu değişiklikler *sermayenin sosyal evrenini dünya ölçeğinde geçerli kılmıştır*. Kapitalizmin yapısal-sınıf yönelimli ve birikimli varoluşu bu değişikliklerin temel kaynağı olmuştur. Başka bir deyişle, süreci sermayenin dünya ölçeğinde sosyalizasyonu olarak da tanımlayabiliriz (Pijl, 2001). Bu aşama eşitsiz bir dizi ilişkiyi içermekle birlikte, süreci, ilişkiye taraf olanlar belirliyor. Sermayenin sosyal evrenin inşası, bu sürece içkin olan tüm bileşenler tarafından biçimlenmekte. K.Jayasuriya dışarıdan müdahale ile küreselleşme kavramı yerine, küreselleşmeye ilişkin temel kaynağın, firmaların, piyasaların ve devletlerin kendilerine içkin yapısal değişimleri olduğunu belirtmekte (Jayasuriya, 2002, 4).

Sürecin zorunluluk halini almasını sağlayan en önemli mekanizma ise, dünya ölçeğinde gerçekleştirilen yani yasal düzeneklerdir. İstikrar programları, yapısal uyum programları bu düzeneklerin gerçekleşmesinin somut belirleyenleri olmuşlardır. Fakat küresel kapitalizmin dünya ölçeğinde yeni şartlara uygun düzeneklerinin oluşturulmasında, Avrupa Birliği'ne girişin ön koşulları, Dünya Ticaret Örgütü'nün kuralları, Dünya Bankası'nın yapısal uyum kredilerini alma koşulları, Bankacılık ve Düzenleme için Basle Sermaye Komitesi'nin standartları, IMF'nin düzenekleri ve taleplerinin belirleyici olduğunu söyleyebiliriz. Bu kurumların taleplerini bir kaç başlıkta toplayabiliriz: Piyasaya girişleri kolaylaştırmak, ticari ve finansal liberalizasyon, mülkiyet haklarının korunması, kamusal mülkiyetin özel mülkiyete dönüşümünü sağlayacak düzeneklerin gerçekleştirilmesi, sermaye üzerindeki sosyal sorumlulukların kaldırılması ve karar alma süreçlerini geniş kitlelerin katılımına kapatacak yeni özerk düzenleyici kurumların oluşturulması. Sermayenin küresel egemenliğini oluşturma da karar alma süreçlerine katılmayı sınırlama en önemli gelişmedir. H.İslamoğlu bu gelişmeyi oldukça açık bir şekilde ifade etmektedir: "1980'li yıllardan bu yana küresel piyasa toplumlarının oluşturulma süreçlerinde güç dengelerinin radikal bir şekilde dönüşmesi ile merkezi idarelerin ve onların temsil ettikleri uzlaştırma ve paylaşma siyasetlerinin alanının bilingli bir şekilde daraltıldığı savından yola çıkıyor. Kabaca söylersek, küresel piyasa düzeninin oluşma sürecinde ulusal bir ortamda refahı kitlelere yayma kaygısı, yerini, küresel bir ortamda özel grup çıkarlarına hizmet etmeye

yönelik hikmeti kendinden menkul yaklaşımlara bırakıyor." (İslamoğlu, 2002). Jayasuriya'nın "politika karşıtı politika" (Jayasuriya, 2001) olarak tanımladığı bu gelişmeyi, P.Burnham sermayenin uluslararasılaşma sürecinin temel belirleyenlerinden biri olarak analiz edecektir: "Apolitikleşmenin kendisi oldukça politiktir. Esasında söz konusu olan, karar alma sürecinin politik yönünü daha uzakta korunaklı bir yere yerleştirmektir (Burnham, 2003, 177)."

b-) kapitalizmde yasa-toplum ilişkisi üzerine genel bir çerçeve

Kapitalist toplumsal ilişkiler setini anlamamızın önünde önemli bir perde işlevi gören 'para' ve 'devlet' olguları gibi, 'hukuk' ve 'yasanın üstünlüğü' de benzer bir işlev görür. Yasanın üstünlüğüne ilişkin vurguların arkasında liberal hukuk anlayışı yatar. K.Jayasuriya'nın işaret ettiği üzere liberal hukuk anlayışını şu varsayımlar tanımlar:

-toplumun bireyler ve gönüllü organizasyonlar topluluğundan oluştuğu,

-hukukun amacının bireyler arasındaki özel çatışmaları çözmek olduğu,

-kamusal kurum ya da etkinliklerin, herhangi bir birey ya da diğer etkenler tarafından değil, yasanın tanımladığı sınırlar içinde hareket etmesi gerektiği,

-ve son olarak yasaların meşru olduğu ve herkesi kapsayan kurallar olduğu varsayılır.

Tüm bu varsayımlar üzerinden hareketle, yasaların üstünlüğünün temel belirleyeni, kamunun ya da yönetimin gücünün sınırlanmasıdır (Jayasuriya, 1998).

Liberal hukuk anlayışının statik, genel ve evrensel varsayımları sermaye birikim sürecinin dinamik sonuçları ile örtüşmez. Çünkü sermaye birikim süreci aynı zamanda sosyal ilişkilerin farklılaşan birikimi sürecidir. Liberal hukuk teorisinin varsayımlarıyla sermaye birikiminin zamansal uyumsuzluğunu G.Lukacs anlamlı bir şekilde dile getirmiştir: "Toplumsal yaşamın tikel olaylarıyla, bu kez elde daima hazır, kılı kılına sabitleştirilmiş, yani dondurulmuş bir sistem olarak yüzyüze gelmesini şart koşuyor. Bu durum kapitalist ekonominin durmadan gelişen kendi devrimci güçleri ile, donmuş veya kaskatı kesilmiş hukuk sistemi arasında 'sürekli olarak bir dizi uzlaşmazlığa' yol açıyor; ama bunlar da sadece yeni yasalara yansıyor ve yeni sistem buna rağmen eski sistemin değişikliklere karşı pekişmiş ve dirençli

Kapitalist toplumsal ilişkiler setini anlamamızın önünde önemli bir perde işlevi gören 'para' ve 'devlet' olguları gibi, 'hukuk' ve 'yasanın üstünlüğü' de benzer bir işlev görür

yapısını korumak zorunda kalıyor" (Lukacs, 1998, 176). Hukuk sistemi bir yandan sisteme içkin olan yapısal özelliklerin sınıfsal gerçeklikler dolayında üretilmesine olanak sağlarken, diğer yandan sisteme içkin değişim yönelimli dinamikler de, hukuksal düzenlemeler de gerilim olarak kendini gösterir. Cutler daha iddialı bir dil kullanarak, son dönemde hukuksal yapıda gözlemlenen değişim eğilimlerini yeni toplumsal ilişkiler alanına geçiş olarak tanımlayacaktır (Cutler, 2002).

Hukuk sistemi genel geçer algılama içinde ele alındığında gerçekliği anlamamızı önlemekle birlikte, aynı hukuksal düzenekler eleştirel bir gözle okunduğunda, sisteme içkin bir dizi özelliği anlamamız ve açıklamamıza da olanak sağlar. Hukuku teknik/nötr bir araç olarak tanımlamak yerine *kapitalizmin yapısal sistemik bileşenleri* açısından analiz etme, bu yönde anlamlı bir başlangıç olacaktır.⁶ Bileşenler derken özellikle işaret etmek istediğim, devlet, para, emek ve hukuk gibi birbiriyle ilişkili ve bu ilişkilerle anlam kazanan *ilişkisel bir varoluş halidir*. S. Clarke'ın işaret ettiği gibi para-yasa ve devlet, sermaye iktidarının ekonomik, hukuk ve politik olarak açığa çıkan biçimleridir. Kapitalist gücün bu farklılaşmış ama birbirini tamamlayan birlikteliği Marx'ın değer teorisi dolayında anlam kazanır. Üç düzeyin birlikteliğinde kapitalist mülkiyet de anlam kazanır, para sermayenin en soyut biçimini temsil ederken, kapitalist mülkiyetin gücü yasa ile kurumsallaşır ve devlet tarafından bu güç harekete geçirilir, uygulanır (Clarke, 1988).

Hukuk açısından bu yönde bir ele alışı ilk defa Evgeny B. Pasukanis gerçekleştirmiştir.⁷

"Paranın var olduğu ve dolayısıyla özel bireysel emeğin ancak genel bir eşdeğer aracılığıyla toplumsal emeğe dönüştüğü bir toplumda, *hukuksal biçimin ön koşulları*, nesnel ve öznel, kamusal ve özel karışıklıklarıyla, çoktan ortaya çıkmıştır" (Pasukanis, 2002, 37, vurgular bana ait).

Pasukanis (2002, 37) "biçim olarak hukukun sadece beyinlerde ve uzman hukukçuların kuramlarında var olamayacağını" belirterek, hukukun "kavramsal bir sistem olarak değil, fakat ilişkilerin özel bir sistemi olarak gelişen paralel ve gerçek bir tarihe sahip" olduğunu vurgulayacaktır. Yüzyüze toplumsal ilişkilerin hızla birbirinden ayrılarak farklılaştığı, uzmanlaştığı, dolayısıyla işbölümünün arttığı bir toplumda, nasıl para toplumdaki ilişkilere aracılık ediyor ve bu anlamda atomize olmuş un-

surlar arasında ortak bir dil oluşturuyorsa, (toplumsal zenginliğin yaratıcısı olan emek ve emeğin yaratıcı emeğinin ürünü olan metaların dolaşımını sağlayarak) hukuk ve yasal düzenekler de ilişkilerin hareket edeceği/etmek zorunda olduğu genel çerçeveyi belirliyor. Özellikle şeylerin sahipliği olarak mülkiyet kavramının yasal/hukuksal bir dile dönüşmesi ya da dönüştürülmesi, A. Claire Cutler'in ifadesi ile şeylerin sahipliği olarak mülkiyetin hukuksal bir nitelik kazanması, aynı zamanda bir dizi özelliğin belirginleşmesine neden olur: Bu özelliklerin 'özel mal sahipliğinin bireyselleşmesi', 'nesnelleşmesi', 'metalaşması' ve 'dışlanması' gibi toplumsal ilişkiler açısından önemli sonuçları vardır (Cutler, 2002, 242).

Kapitalizmin toplumsal ilişkiler sistemi olarak inşa edildiği on yedinci ve on sekizinci yüzyıla baktığımızda, kapitalizmin ideolojisi olan liberalizmin sözcülerinin analizlerinde yasa ve devlet ile bu iki değişkenin kesiştiği noktada yasa ve hukuk kavramlarının önemli bir yer tuttuğunu görürüz. Hukuk ve yasalar özel mülkiyet kavramı dolayında biçimlenirken, aynı biçimlenme beraberinde kapitalist toplumsal ilişkiler için belirleyici olan mülkiyet ilişkilerini, söz konusu mülkiyete sahip olan ile mülkiyete konu olan (nesne) arasındaki ilişkiye indirgeyerek, kapitalizmin sınıfsal özünü anlamamızı zorlaştırmıştır. Hukuk dilinde yasalar önünde herkesin eşit olduğu yönündeki temel vurgu, "eşit olmayan bireyleri eşit" olarak tanımladığı ölçüde, sınıfsal farklılıklara yol açan bir dizi düzeneği anlamak ve açıklamak zorlaşmıştır (Fine, 1986). Kapitalist toplumda hukuk sistemi ve yasaların tanımladığı genel çerçeve, toplumsal zenginliğin yaratılması için gerekli emek-sermaye arasındaki ilişkinin tamamen özgür koşullar altında gerçekleştirilen "sözleşme" ilişkiler dolayında belirlenir ya da böyle bir algılamaya yol açar. Dolaşım alanında emek gücünün emekten çekilip alınması ya da emek gücünün bir değişim değeri olarak sözleşme ilişkisine konu olması, emek ile sermaye arasındaki sınıfsal bir dizi ilişki ve sürecin hukuksal olarak eşitler arasında gerçekleşen bir 'sözleşmeye' indirgenmesine neden olacaktır. E. Balibar *Tarihsel Materyalizmin Temel Kavramları Üzerine* başlıklı çalışmada, mülkiyet ve yasal düzenekleri kavramsal bağlantılar olarak analiz ederken, kapitalist üretim sürecinin bütünlüklü işleyişinin gerçekleşmesi için (yani üretim, dolaşım ve sosyal üretimin bölüşümü) yasal bir sistemin varlığının gerekli olduğunu belirtir. Bu yasal sistemin temel bile-

Hukuk
dilinde
yasalar
önünde
herkesin
eşit olduğu
yönündeki
temel
vurgu,
"eşit
olmayan
bireyleri
eşit"
olarak
tanımladığı
ölçüde,
sınıfsal
farklılıklara
yol açan
bir dizi
düzeneği
anlamak ve
açıklamak
zorlaşmıştır

şenleri ise sözleşme yasası ile mülkiyet yasasıdır. Her iki yasa ise, sistemin yapısal bileşenleri arasındaki yukarıda işaret ettiğimiz özne-özne ve özne nesne ilişkilerinin yasal bir çerçevede biçimlenmesine olanak tanır, yani mülkiyet yasası özne ile nesne arasındaki ilişkileri yasal-soyut kabul edilebilir/edilmesi zorunlu bir alana taşıırken, sözleşme ilişkileri mülkiyet ilişkilerinin sağladığı olanak/olanaksızlıklar üzerinden özne-özne ilişkilerinin çerçevesini belirler (Balibar, 1979, Bölüm III).

Kapitalist toplumda üretim sürecini başlatacak yasal düzenekler, sadece gerçekliğin bütünlüklü olarak algılanmasına neden olmaz, aynı zamanda ve daha da önemlisi emeğin üzerinde kontrol-denetim ilişkilerinin kurulmasına yol açar. Yasal süreç bu anlamda emek gücünün üretim sürecine aktaracağı enerjiyi parasal bir değişkene (ücrete) indirgediği ölçüde, emeğin kendisini de metalaştıracak/nesneleştirecektir. Kapitalist toplumda ekonomi disiplini nasıl tüm sosyal ilişkileri meta ve para kavramı dolayında birey ile nesne arasındaki ilişkiye indirgiyorsa, *verili hukuk sistemi ve hukuk disiplini de özünde sosyal ilişkinin ürünü olan mülkiyet ilişkilerini, söz konusu mülkiyete sahip olanla mülkiyet (nesne) arasında gerçekleşen bir ilişkiye indirgiyor* (Fine, 1986). Kapitalist devlette hukuk, dolayısıyla özel mülkiyet teminat altına alındığı ve yüceltildiği ölçüde, aslında özel mülkiyet ve onun sağladığı olanaklar yüceltiliyor. Tüm bu açıklamalardan hareketle kapitalist toplumda temel eğilim, üretim araçlarına sahip olan sermaye kesimiyle, üretim araçlarından yoksun ama tek mülkiyeti emek-gücü olan kesim arasındaki mülkiyete dayanan eşitsiz ilişkidir. Şimdi toplumda bu iki farklı konuma tekabül eden eşitsizliğin varlığında, yasalar önünde herkesin eşit olması çelişkili bir durum değil midir? Oysa "niteliği gereği, hak ancak aynı ölçü birimi kullanıldığında söz konusu olabilir" (Marx ve Engels, 1976, 30). Bob Fine'in vurguladığı gibi, eşitsiz bireyleri eşit olarak değerlendirmek kapitalist topluma özgü çelişkinin önemli bir boyutunu açığa çıkarır. Anlaşılabileceği gibi, özsel olarak toplumsal eşitsizlik, emek ile sermaye arasında gerçekleşen ücret ilişkisinde gözlerden kaybolur. Piyasa koşullarında tamamen serbest ve dışsal bir zorlama olmadan, bir satıcı (emek-gücünü satan işçi) ile bir alıcı (emek-gücünü) arasında gerçekleşen ilişki, aslında toplumsal olarak tanımlanmış bir zorunluluğa, emek-gücünün yasal anlamda bir meta olarak kabul edilmesine ola-

nak hazırlamıştır. Kapitalist toplumdaki temel ilişkinin yönelimini belirleyen bu mekanizma, bu alanın özel ve ekonomik olarak tanımlanmasına bağlı olarak, politik alanın dışında tanımlanmasına neden olur (Wood, 1995).

Hukukun üstünlüğü ve yasal düzenekler muazzam bir meta birikimi ve bu birikime bağlı olarak da "muazzam bir hukuksal ilişkiler ağı"nın yaratılması anlamına gelir (Pasukanis, 2002, 83). Hukuksal düzenleme emeğin enerjisini nesneleştirirken, emekçiyi ve sermaye sahibini de hukuk öznesi haline getirir, ama hukuk öznesi olarak sermaye sahibi emeğin enerjisinin sonucu olarak sahip olduğu/el koyduğu toplumsal zenginliği sermaye ya da servet olarak yasal güvence altına almak isteyecektir. Bu yasal güvence sermaye ve servet olarak sahip olunanlar üzerinde karar-kontrol olanağını sermaye-servet sahibine verdiği ölçüde, servet-sermaye sahipleri ile diğer toplumsal kesimler arasındaki ilişkinin niteliğini de belirler. Yasal düzenek bu anlamda üretim alanındaki ilişkileri düzenlediği ölçüde, dolaşım alanında ve dahası bölüşüm alanındaki sosyal ilişkiler için de genel bir çerçeve sağlar. Bu genel çerçeve, kapitalist sermaye birikiminin gelişmesine bağlı olarak sürekli değişiklik gösterecektir. Toplumsal ilişkilerin yapısal birikimli varoluşunda, sınıflar sürecin hem nesnesi hem de öznesidirler. Sınıflar böylece aynı zamanda yasal düzeneklerin hem öznesi hem de nesnesidirler. Bu alan, aslında sosyal bilimcilerin referans vermekten pek hoşlanmadıkları nesnel konuları paylaşma anlamında, sınıfsal konularla, yasal dönüşümler arasındaki ilişkiyi açığa çıkarır. Bu ilişkinin yasal düzenekler içinde biçimlenmesi, güç ve donanım farklılığı dolayında gerçekleşir. M.Weber'in açıklamasında bu ilişkinin genel yönelimi çok net bir şekilde ifade edilmiştir:

"Her hukuk düzenin yapısı, ekonomik vb. gücün toplum içindeki dağılımını doğrudan etkiler. Bu yalnız devlet için değil, bütün hukuksal yapılar için geçerlidir."

Weber hukuksal düzenlemelerin sonucu olan kanunların ise,

"bir emrin, o emre uyulmasını sağlamak ve uyulmamaması halinde yaptırımlar uygulamak" amacına yönelik olduğunu belirtmiştir.

Hukuk sistemi ve kanunlar, böylece güç (iktidar) ilişkileri içinde "bir ya da birden fazla kişinin bir toplumsal eylem içinde, o eyleme katılan başkalarının direnişine karşı da olsa,

Kapitalist
devlette
hukuk,
dolayısıyla
özel
mülkiyet
teminat
altına
alındığı ve
yüceltildiği
ölçüde,
aslında
özel
mülkiyet ve
onun
sağladığı
olanaklar
yüceltiliyor

kendi iradelerini gerçekleştirme" biçimi olduğunu vurgulamıştır (Weber, 1986, 176).

Aslında bu vurgularla, her yasal düzenleğin verili potansiyel güçler arasında ve üzerinde bir dizi müdahaleye/sınırlamaya yol açtığını işaret etmemiz gerekiyor. Tekrar pahasına, yasal değişimlerin sınıfların çatışmalarının ürünü olduğunu ve sınıflar kendi çıkarları doğrultusunda kurumlar üzerinde etkide bulundukları ölçüde, kurumların bu çıkarlar dolayında biçimlendiğini işaret etmemiz gerekiyor. Yasalar ve dolayısıyla kurumlardaki bu değişimler ise belirli tarz sosyal ilişkileri gerekli kılar (Tigar, 1977).

Bu açıklamalardan sonra 1990'ların ikinci yarısında, neredeyse tüm dünyada belirleyici bir ivme kazanan reform fetişizmi ya da yasal değişikliklerin nasıl bir yaşam tarzı ya da sosyal ilişkinin ürünü olduğunu sormamız gerekir. Bu soruya cevap vermenin kolay olmadığını belirtmemiz gerekiyor. Bir başlangıç olarak bu sorunun cevabını Türkiye gerçeğinden hareketle açıklamaya çalışacağız.

3- Türkiye'de yasal değişimin üç evresi / özelliği

1980'le birlikte Türkiye'de önemli bir dizi yasal değişikliğin gerçekleştiğine tanık olduk, yaşadık. 'Tanık olduk' ve 'yaşadık' vurguları, burada değişimin sadece nesnel ve bizim dışımızda bir gerçeklik olmadığını işaret etmek için seçilmiştir. Yirmi yılı aşkın sürede sadece yasal düzeyde gerçekleştirilen değişikliklerin bir dökmünü yaptığımızda, 1980'den günümüze toplumsal dönüşüme ilişkin (en azından bu yazının genel yönelimi açısından) bir dizi farklı aşamadan geçtiğimizi ve tüm bu süreyi tanımlayan bir dizi temel özelliğin olduğunu söyleyebiliriz. Dönemlendirme olarak bu yıllardaki yasalara baktığımızda, üç önemli evreden geçildiğini ve bu evrelerinde kendi içinde bir dizi özelliğinin olduğunu söyleyebiliriz. Dönemlendirme ile yasal değişimlere içkin olan özellikler eşzamanlı olarak belirli başlıklar altında toplayarak analiz etmeye çalışacağız.⁸

(I)- piyasa ve düzen ilkesi

Öncelikle yasal düzenlemelerin devletin çıplak gücünün açığa çıkmasına koşut olarak "düzen" ilkesi etrafında biçimlendiğini görüyoruz. Düzen ilkesi "güçlü devlet" vurgusu ile anlam kazanmıştır. 1980'li yıllar güçlü devlete ilişkin tüm özelliklerin en belirgin olarak açığa çıktığı yıllar olmuştur. Tablo 1'den de gözlem-

leneceği gibi 1980'li yıllara ait yasal düzenlemelerin önemli bir kısmı, devletin işleyişini yeniden tanımlayan ve tanımlarken de bir dizi kısıt ve sınırlar koyan düzenlemelerdir.⁹ Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu Kanunu, Danıştay Kanunu, Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun, Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu ve Devlet Güvenlik Mahkemelerinin Kuruluş ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun bu dönemi anlamamızı sağlayan önemli yasal düzenekler olmuştur.

Devletin işleyişine ilişkin bu düzenlemelerin yanı sıra, toplumsal ilişkilere taraf olan bazı kesimlerin kendini ifade etme olanaklarını da ortadan kaldıracak düzenlemelerin bu dönemde yapıldığını gözlemliyoruz. Örnek olarak, Faaliyetleri Durdurulan Sendika, Federasyon ve Konfederasyonlara Kayyım Tayini Hakkında Kanun'un 1. maddesi "Faaliyetlerinin durdurulması bir aydan fazla sürmüş bulunan sendika, federasyon ve konfederasyonların, sendikal faaliyetleri hariç olmak üzere kanun ve tüzükleri hükümlerine uygun olarak mallarının idaresi, menfaatlerinin korunması, akdi ve kanuni ödemelerinin bloke edilmiş parasından yapılması tüzel kişilerin merkezlerinin bulunduğu iş davalarına bakmakla görevli mahkemelerce tayin olunacak bir veya üç kayyım tarafından sağlanır. Faaliyeti durdurulan mesleki teşekküller, sıkıyönetim komutanlığınca, kayyım tayini için görevli mahkemeye bildirilir. Kayyım, görevini sıkıyönetim komutanlığının gözetim ve talimatı altında yerine getirir" ifadesine yer verecektir. Yasanın temel yönelimi, toplumsal ilişkiler seti içinde önemli bir yeri olan işçi sınıfının hareket yeteneğini azaltmanın ötesinde yasaklamaktır. Belirli bir toplumsal kesimin hareket alanı sınırlanırken, diğer yandan aynı yasal düzenekler "düzen"i ve "güçlü devlet"i mümkün kılacak bir dizi yasal değişikliğin gerçekleşmesine olanak sağlamıştır. Hiç kuşkusuz sınırlama ve olanaklar 1982 Anayasası'nda bariz biçimde kendini göstermiştir. Örnek olarak, 1983 yılında çıkarılan Siyasi Partiler Yasası ya da Dernekler Yasası gibi sınırlamaları içeriyordu. Bu sınırlamaların yanı sıra, yine aynı yıl çıkartılan 2911 ve 2935 sayılı yasalar yani Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanunu ve Olağanüstü Hal Kanunları gibi kanunlarda yasal engellere rağmen gerçekleştirilecek diğer etkinliklerin önüne geçilmesi amaçlanıyordu.

Yasal
düzenlemelerin
devletin
çıplak
gücünün
açığa
çıkmasına
koşut
olarak
"düzen"
ilkesi
etrafında
biçimlendiğini
görüyoruz

Güçlü devlete ve düzeni sağlamaya yönelik yasal düzeneklerle eş zamanlı gerçekleşen bir diğer değişiklik ise, Türkiye'deki toplumsal ilişkiler setini piyasanın gereklerine uygun bir şekilde yeniden düzenlemek, ama müdahale ile ya da yukarıdan aşağı düzenlemek olmuştur. Piyasanın gizli eli, devletin balyozvarı elinin sağladığı 'düzen' ilkesi sayesinde zincirlerinden koparcasına sosyal ilişkiler alanında belirleyici olmaya başlamıştır. Bu piyasa yönelimli değişimler İngiltere örneğine atfen işaret edildiği üzere, "güçlü devlet-serbest piyasa" mantığı ile paralellikler gösteriyor. Düzenin sağlanması ile piyasanın gereklerinin yerine getirilmesi eş zamanlı işliyor. OECD'nin Türkiye'ye ilişkin yayımladığı bir raporda değişimin yönü açıkça belirtilmiştir:

"Makro-ekonomik istikrarı tesis etmek amacıyla 1980'lerde önemli reformlara başlanmıştır. Değişiklik, ekonomiyi rekabete açacak büyük bir reform programı ile 1980'de başladı. Program, sübvansiyonları ve fiyat kontrollerini azaltmış (mesela, kamu iktisadi teşebbüsleri ürünlerinin fiyatları üzerindeki devlet kontrolleri kaldırıldı), döviz rejimini liberalleştirmiş, faiz oranlarını serbest bırakmış ve daha sürekli bir özel sektör gelişmesini ve ihracatın artırılmasını teşvik etmek üzere ticareti serbestleştirmiştir." (OECD, 2003).

Düzeni sağlama çabaları arasında çıkarılan bir dizi yasa, Türkiye'de kapitalizmin tarihsel gelişimi açısından özel bir yere sahiptir. Örnek olarak 28 Temmuz 1981 tarihli Sermaye Piyasası Kanunu bu anlamda özel bir öneme sahiptir. Yasa düzene ilişkin vurguların yapıldığı bir dönemin ilk günlerinde çıkarılıyor. Yasanın konu ve amaçlar kısmında şu ifadeye yer verilecektir. "Madde 1 - Bu Kanun'un konusu, tasarrufların menkul kıymetlere yatırılarak, halkın iktisadi kalkınmaya etkin ve yaygın bir şekilde katılmasını sağlamak amacıyla; sermaye piyasasının güven, açıklık ve kararlılık içinde çalışmasını, tasarruf sahiplerinin hak ve yararlarının korunmasını düzenlemek ve denetlemektir." Sermaye Piyasası Kanunu, aslında kapitalizmin Türkiye'de ulaştığı aşamayı işaret etmesi açısından önemli, ama bu aşamanın düzen vurguları dolayında gerçekleşmesi ilgiye değer. Diğer yandan 1980'lerdeki değişime ilişkin önemli bir diğer yasal düzenleme 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu'dur. Kanunun ilk maddesinde "Bu Kanun, Türkiye'de ihracat için yatırım ve üretimi artırmak, yabancı sermaye ve teknoloji girişini hız-

landırmak, ekonominin girdi ihtiyacını ucuz ve düzenli şekilde temin etmek, dış finansman ve ticaret imkânlarından daha fazla yararlanmak üzere serbest bölgelerin kurulması, yer ve sınırlarının tayini, yönetimi, faaliyet konularının belirlenmesi, işletilmesi, bölgelerdeki yapı ve tesislerin teşkili ile ilgili hususları kapsar" açıklaması yapılacaktır. 1980'leri tanımlayan ilk iki özellik düzen ve piyasa yönelimli gelişmeler iken, bir diğer özellik ise piyasanın artık ülke sınırlarını aşan bir içerik kazanmasıdır.

Aslında 1980'lerden günümüze kadar geçen yasal düzenlemelerin temel yönelimi, sağlanan düzen içinde dünya piyasası ile gerekli ya da zorunlu ilişkilerin kurulmasıdır. İlişkinin nasıl kurulacağı ve hangi değişikliklerin gerekli olduğuna ait genel çerçeveyi IMF ve DB'si'nin istikrar ve yapısal uyum programları sağlamıştır. Düzen ve piyasanın dünya ölçeğinde işleyen mekanizmasına eklenme ya da eklenerek dünya piyasasının oluşumunu enerjisi dolayında var etmenin, gerçekleşen yasal düzeneklerin temel yönelimi olduğunu söyleyebiliriz. Düzen ile piyasa üzerine vurguların yoğunlaştığı bu zaman diliminde çelişkili bir durumun var olduğunu da belirtmemiz gerekiyor. Düzen ilkesi verili toplumsal ilişkileri belirli kural ve düzenek içine çekerken, "serbest piyasa" yönelimli gelişmeler içe yönelik sermaye birikimine özgü sınırlamaları ortadan kaldıracak bir dizi değişikliği gerekli kılıyordu. Düzen ilkesi toplumsal ilişkilere taraf olanlar arasındaki ilişkileri tanımlarken, sınırlayıcı bir dizi kuralın varlığına yol açıyordu; ama diğer yandan, serbest piyasa yönelimli gelişmeler, toplumun belirli kesimleri için ise piyasanın tanımladığı olanakları daha fazla kullanacak serbestlik koşullarını yaratıyordu. Süreci çelişkili ve sınıf yönelimli kılan tam da bu çelişkili alandır. Örnek olarak, ticari liberalizasyon ya da finansal liberalizasyon, toplumsal ilişkilere taraf olan belirli kesimler için bir dizi olanak, bir dizi hareket kabiliyeti sağlıyordu. Diğer bir gelişme ise, kamusal alanın yeniden tanımlanmasında açığa çıkıyordu. Kamusal alana ilişkin yeni uygulamalardan önemli biri de özelleştirme uygulamasıydı. Özelleştirmeye ilişkin düzenlemeler, girişimciler için önemli olanaklar yaratıyordu. Özelleştirme bu anlamda kamusal alanda birikmiş ve devletin yönlendirdiği bir dizi varlığın mülkiyet ve yönetim yetkisinin, özel kesime, ama bu olanağı elde edebilecek sermaye ve güç donanımına sahip olan kesimlere bırakılması anlamına geliyordu. Örnek olarak, içe yönelik sermaye birikim

1980'lerden
günümüze
kadar
geçen
yasal
düzenlemelerin
temel
yönelimi,
sağlanan
düzen
içinde
dünya
piyasası ile
gerekli
ya da
zorunlu
ilişkilerin
kurulmasıdır

döneminde önemli ölçüde kısıtlanan banka kurmaya ait düzenekler ortadan kaldırılacak ve bu anlamda banka-sermayesi, dolayısıyla para-sermayesini kontrol etme olanağı, bu olanağı kullananlar açısından serbesite anlamına gelecektir. Özellikle 24 Ocak Kararları olarak anılan uygulamalar bu anlamda sermaye birikim mekanizmasının bileşeni olan faiz, para, emek, meta gibi temel değişkenlere ilişkin, daha önceki sermaye birikim mekanizmasına ilişkin düzeneklerin ortadan kaldırılmasına neden olmuştur. Bu mekanizmalardan en önemlisi sermaye birikimi açısından özel bir önem arz eden para-sermaye üzerindeki sınırlamaların kaldırılmasıdır. Faiz oranları üzerindeki düzenlemelerin kaldırılması, 1980 sonrası gerçekleşen yasal-kurumsal dönüşümün temel belirleyenlerinden biri olmuştur. 24 Ocak 1980 kararlarıyla faiz oranları üzerindeki sınırlamaların kaldırılması, yukarıda işaret ettiğimiz yasa-mülkiyet ilişkileri açısından, ama daha da önemlisi mülkiyetin en soyut biçimi olan para üzerindeki denetim-kontrolün farklılaşması açısından özel bir öneme sahiptir. Faiz oranları üzerindeki düzenlemelerin kaldırılması, para-sermaye pazarlayan birimler arasında rekabetin yoğunlaşarak artmasına neden olmuştur. Bu yeni gelişme ise, sermayeler arası ilişkilerin çelişkili bir süreçte yeniden biçimlenmesine yol açacaktır. Türkiye'de sermayenin uluslararasılaşması açısından bu yasal dönüşümün önemli ve belirleyici etkisi olduğunu söylememiz gerekiyor. Yasal süreçlerle başlayan faiz oranlarının serbest bırakılması, ülkede para-sermaye döngüsüne katılmayan tasarrufların (yastık altı denilen paralar) sisteme katılmasına olanak sağlamıştır. Bu olanak, aynı zamanda tasarrufların para-sermaye döngüsüne katıldığı oranda, bu miktarların belirli ellerde toplanmasına neden olmuştur.

Toplumsal ilişkiler üzerindeki denetimin sağladığı olanaklar, piyasa mekanizmasının daha etkin ve belirleyici olmasını sağlıyordu, ama diğer yandan piyasa yönelimli tüm yasal düzenekler toplumda var olan toplumsal kesimler arası ilişkilerde dengesizliği artırıyordu. 1980 sonrası tanımlayan en önemli özelliğin, tekrar pahasına, bu olduğunu söylememiz gerekiyor. Bu düzen-serbestlik belirli kesim/sınıflara güç verirken, yani bu kesimlere enerji aktarırken, diğer kesim/sınıflar açısından bir güç-enerji kaybı anlamına geliyor. Düzen-serbestlik ilişkisinin çelişkili doğası da buradan kaynaklanıyor. Örnek olarak 2644 sayılı ve 30

Mart 1982 tarihli *Ödeme Güçlüğü İçinde Bulunan Bankerlere Ve Bunlarla İlgili Kişilere Uygulanacak Ceza Hükümleri Hakkında Kanun*'ün neden çıkartıldığının sorgulanması anlamlı olacaktır. Finansal liberalizasyona ilişkin düzenlemeler sonucunda açığa çıkan bankerzede olayı, toplumun küçük tasarruf sahibi geniş bir kesiminin, serbestleşme sürecinde tasarruflarını kaybetmelerine ilişkin bir sonuç yaratmıştı. Toplumun belirli bir kesimi enerji kaybederken, çok az sayıda bir kesim ise verimli enerjilerini çoğaltmıştır.

Düzen ve piyasa arasındaki ilişkinin, toplumsal sınıf ve kesimler için farklılaşan işleyişini kendine özgü kılan önemli bir özelliği vardır. Bu özellik, piyasa yönelimli işleyişin ülke içinde yoğunlaşarak derinlik kazanmasına paralel olarak, bu derinleşme dolayında dünya piyasaları ile bütünleşmenin hızlandırılmasıdır.

(ii)- uluslararası piyasalara eklemlenme

Piyasa yönelimli düzenlemeler daha başından itibaren "ihracata yönelik sanayileşme" olarak tanımlanan bir strateji dolayında gerçekleşmiştir. Bu yöndeki yasal düzenlemelerin temel belirleyeni para-sermaye ve metaların uluslararası hareketliliğinin sağlanması ya da var olan sınırlamaların ortadan kaldırılmasıdır. *Dış Ticaretin Düzenlenmesi Hakkında 2976 sayılı Kanun* ya da *3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu* 1980'lerin başlarında gerçekleştirilen önemli yasal dönüşümlerden sadece birkaçı olmuştur.¹⁰

Diğer bir yasal düzenleme ise, ülkenin dış dünya ile meta ve para ilişkilerinde belirleyici olan yabancı paranın yerli para cinsinden fiyatı olarak döviz kuru rejiminin değişmesidir. Dünya ölçeğinde işleyen sermayenin yeniden üretim mekanizmasına eklemlenmesi, aynı zamanda yabancı paraların yerel para ile ilişkisinin sabitlenmiş konumdan çıkmasını gerektirmiştir. Piyasa yönelimli gelişme stratejileri, beraberinde siyasal karar alıcıların yabancı para üzerinde karar verme yetkilerini azaltacak düzenlemelere yol açıyordu. 1980 yılı ile birlikte, aşırı değerli olduğu düşünülen Türk Lirası'nın uluslararası koşullara göre değerlendirilmesinin yeniden belirlenmesi bu alandaki ilk düzenlemeydi. Bunun anlamı TL'nin yabancı paralar karşısında hızla değer kaybetmesidir. 1981 yılı Mayıs ayından itibaren ise, döviz kuru Merkez Bankası tarafından günlük açıklanan değerler üzerinden belirlenmeye başlamıştır.

Faiz
oranları
üzerindeki
düzenlemelerin
kaldırılması,
1980
sonrası
gerçekleşen
yasal-kurumsal
dönüşümün
temel
belirleyen-
lerinden
biri
olmuştur

Sermaye birikiminin dünya ölçeğinde işlemeye başlayan sosyal toplam döngüsüne eklenmenin diğer bir koşulu ise, yabancı paranın yerel aktör olarak ticari bankalar tarafından elde tutulmasına olanak sağlayan 1982 tarihli düzenleme olmuştur. 7 Haziran 1984 tarih ve 30 sayılı kararname ile döviz kurunda serbesiye olanak sağlayan önemli bir yasal düzenleme daha gerçekleşmiştir.¹¹

Yabancı paranın yerli para ile olan ilişkisindeki düzenekler üretim-dolaşım etkinliklerinin dünya ölçeğinde işleyen sürece açılması açısından önemli olmuştur, ama bu kararların gerçekçi olması için meta hareketliliğinin, başka bir deyimle ticari sermayenin ulusal döngüsünün de dünya ölçeğinde işleyen sürece eklenmesini gerektirmiştir. Bu gerekliliğin önemli açılımlarından biri, ülke içine girecek mallar üzerindeki düzenlemelerin kaldırılmasıdır. Düzenlemelerle ithal mallarını sınırlayan gümrük rejiminin değiştirilmesi ve var olan sınırların kaldırılması biçiminde gerçekleşmiştir. 1980 yılında ithalat üzerindeki sınırlamalar yüzde 25'ten yüzde 1'e indirilmiş ve 1981'de ise kotaya ilişkin sınırlamalar/düzenlemeler ortadan kaldırılmıştır. 1984 Ocak'ında gerçekleştirilen reformla, ithalat rejimine ilişkin düzenlemeler Hazine'nin hazırladığı çalışmada da işaret edildiği gibi, geçmişle kopuşu işaret edecek bir yasal düzenleme olmuştur (TC Hazine, 2002). 1985 yılında ithalatı yasaklanan 500 ürünün üçü dışında hepsi serbest bırakılmıştır. 1989 Haziran ayında ise ithalatın serbestleşmesi, yine Hazine tarafından gerçekleştirilen çalışmaya göre bir ivme kazanmış, ithalat üzerindeki engeller önemli bir düzeyde azaltılırken, aynı zamanda ve lisansa tabi 33 malın 17'si lisansa tabi olmaktan çıkartılmıştır. 1990 yılında ithalat rejimi tamamen değişmiş ve yeni sistem "Yatırım malları listesi olarak tanımlanmıştır. Tüm bu uygulamalar Avrupa Birliği ve GATT'ın doğrudan etkileri ile 1990'lı yıllarda ithalata ilişkin mevzuatın tam anlamıyla serbestleşmesine neden olmuştur. İthalat rejiminin radikal değişimine ilişkin bir dizi yasal değişim ve bu değişimi analiz eden bir dizi teknik-ekonomist analiz olmasına rağmen, bu analizlerin ötesine geçerek, değişimin toplumsal-sınıfsal sonuçlarını analiz eden detaylı bir çalışmanın olmadığını üzümlere belirtmemiz gerekiyor. Oysa ticari sermayenin uluslararasılaşması, aynı zamanda ülke içinde sermaye içi ilişkilerin önemli ölçüde değişmesine yol açmıştır. Bu anlamda en anlamlı sonuçlardan biri şu olmuştur, ülke içinde daha önce üretilen bir dizi ürün, ticari sermayenin uluslararasılaşmasına bağlı olarak, üretiminden vazgeçilerek dışarıdan ithal edilmesine neden olmuştur. Yani içe yönelik sermaye birikim tarzında üretken sermaye olan bazı kesimler, hızla ticari sermaye döngüsüne katılmıştır. Bunun anlamı fabrikaların kapanması ve işçilerin işini kaybetmesi, üretken sermaye sahibinin ise ticari sermaye etkinliğine dönüş yapmasıdır. Bu dönüşüm, sınıfsal çıkarların önemli ölçüde değişmesine neden olmuştur.

Metaların dünya ölçeğinde işleyen sürecine eklenmesine yönelik süreci tamamlayan bir diğer önemli yasal düzenleme, ulusal sürece işleyen sermayenin toplam sosyal döngüsünün dünya ölçeğinde işleyen sürece eklenmesidir. Süreci anlamamızı sağlayacak en önemli gelişme/değişim, sermaye hareketlerinin önündeki engellerin kaldırılması iken, bu düzenlemeler belki de kapitalizmin genel işleyişini analiz/çözümlemede en önemli engellerden biri haline gelmiştir. Dünya ölçeğinde süregelen sermayenin toplam sosyal döngüsüne eklenme mücadelesinde olan bireysel sermayeler için para-sermaye en önemli araç olurken, bu aracı kullanmaya yönelik düzenlemeler hep uluslararası sermayenin kötü niyeti ve yerel siyasi karar alıcıların hatalı kararları ile açıklanmaya çalışılmıştır. Sistemin bütünlüklü işleyişini anlama ve karşı çıkma yerine, kısa süreli sermaye hareketlerini temel sorun olarak görme ve çözümünü de bu hareket serbestliğini önleme biçiminde tanımlama, dönemi tanımlayan temel analiz tarzı olmuştur. Oysa sermayenin uluslararasılaştığı bir dönemde, sistemik bir krizin varlığında rekabet daha bir acımasız hale gelirken, para-sermaye üzerinde kontrol-denetim kurma sermayeler için en önemli strateji haline gelmiştir. Bu zorunluluk ve ihtiyacı, Türkiye sermayesi 1980'li yıllardan itibaren oldukça sorunlu bir şekilde yaşadı. Bu süreç (sermaye hareketlerinin serbest bırakılması) 1980'le, yani düzen ilkesinin hayata geçirilmesi ile başlamış ve 28 ile 30 sayılı kararnamelerle 1983 yılında bir dizi düzenleme yapılmış ve sonunda sermayenin uluslararası serbesitesi 1989 yılında çıkarılan 32 sayılı kararname ile tamamen sağlanmıştır. Burada genel geçer açıklamaların dışında bir dizi alternatif açıklamanın gerekli olduğunu düşünüyorum. Bu alternatif açıklama için başlangıç noktasının soruna ulusal-devlet merkezli bir bakış açısından uzak durmak olduğunu düşünüyorum. Böyle bir bakış açısı yerine, sermaye ama dünya ölçeğinde işleyen sürece ek-

Sermayenin
uluslararası-
laştığı
bir dönemde,
sistemik
bir krizin
varlığında
rekabet
daha bir
acımasız
hale gelirken,
para-sermaye
üzerinde
kontrol-denetim
kurma
sermayeler
için
en önemli
strateji
haline
gelmiştir

lemlemek isteyen bireysel sermayeler ve onların bu alanda var olma mücadelesi açısından bakmanın gerekli olduğunu düşünüyorum. 1980'e kadar sermayenin toplam döngüsünün ülke düzeyinde işleyişinde egemen olan sermayeler, ne zamanki bu olanakların sınırlarına geldiler, bu aşamada dünya ölçeğinde işleyen mekanizmaya katılma ihtiyaç/zorunluluğunu da varolma mücadelesi olarak kabul etmek zorunda kaldılar. Bu aşamada en önemli enerji daha fazla para-sermayeye sahip olmaktı, ama bu sefer yabancı para cinsinde para sermayeye sahip olmaktı. Bu zorunluluğu aşmak için seçilen ilk yol, ülkede ne varsa ihraç etmektir. 1980 - 1988 yılları arasında bu anlamda ihracat yolu ile para-sermaye oluşturma süreci yetersiz kaldığında, bir başka yola, yani ülke içi sermaye yetersizliğini kapatmak için dışsal finansa başvurma temel amaç olarak görüldü. Bu yolu kullanmak için 32 Sayılı düzenleme gerçekleştirildi. 32 sayılı kararla birlikte, artık her Türk vatandaş, banka ya da diğer finans kurumlarından, herhangi bir sınırlama olmadan istediği kadar yabancı para satın alma hakkını kazandı. Diğer yandan, Türkiye'de yerleşik olmayanlara sermaye piyasasındaki tüm işlemleri yapma hakkı verildi. Aynı zamanda yerleşikler de banka ya da diğer özel finans birimlerini aracı olarak kullanarak, sermaye piyasasında işlem gören değerli kağıtları sadece ülke içinde değil, dünya piyasalarında da alıp-satma olanağına kavuştu. Dünya ölçeğinde işleyen sürece eklemleme açısından en önemli karar, banka ve diğer özel finans kurumlarının yabancı sermaye üzerinden serbestçe işlem yapmalarına olanak verilmesiydi. Yerleşiklerin dünya ölçeğinde işleyen para-sermaye döngüsüne girecek, bu piyasadan ihtiyaç duyduğu krediyi satın almasına izin verilmesi, belki de sistem açısından en akılcı karar, ama sisteme içkin olan geniş kesimler için olumsuz sonuçlar veren bir düzenlemeydi.

32 Sayılı Kararname'nin piyasanın dünya ekonomisi ile eklemlemesi açısından gerçek bir milat olduğunu işaret etmemiz gerekiyor. Kapitalizmin 1970'lerde içine girdiği aşırı sermaye birikimi yönelimindeki krizi aşma çabası, dünya ölçeğinde para-sermayesinin toplam döngüsünün hız ve yoğunluğunun artmasına neden olmuştur. Geç kapitalistleşen ülke sermayeleri için ise bu "artık sermayeleri" kullanma stratejik bir tercih haline gelmiştir.¹² *Yabancı sermaye ya da borç yönelimli kalkınma* olarak anlatılan süreç (Rocha, 2002, 6) aslında *borç yönelimli sermaye birikim sürecidir*.

Borç yönelimli kalkınma ile borç yönelimli sermaye birikimi arasındaki fark, borç yönelimli kalkınmada borcun "ulusal ortak iyi" için kullanılması yönünde bir anlamı içinde taşımasına rağmen, borç yönelimli sermaye birikiminde dışsal finansın maliyeti toplumsallaştırılırken, bireysel sermayeler süreç içinde donanımlarını artırır. Ulusal çıkar adına piyasa yönelimli düzenlemeler, sınıf yönelimli stratejilerin ideolojik dile geliş biçimidir. Sonuç, ulusal ekonomiler açısından olumsuz olsa bile, sistemin mantığı içinde az sayıda bireysel sermayeler için olumlu sonuçlar yaratır. Bu sınıfsal tercih, yasal-düzenlemeler olarak kendini göstermiştir. Ama bu tercihin yasal düzenlemeler olarak hayata geçirilmesi, ulusal yönelimli çıkarlar arasındaki bir önceki döneme ilişkin tüm ittifakların bozulmasına neden olmuştur. Yasal düzeneklerle gerçekleştirilen dünya kapitalizmi ile eklemleme süreci, sınıflar ama özellikle sermayelerin eşzamanlı olarak ulusal-uluslararası düzeyde farklılaşan çıkarlarına neden olduğu oranda, sürecin daha çelişkili bir hal almasına neden olmuştur.

iii) küresel kapitalizmin kurumsallaşması: ikinci kuşak reformlar ve yasanın/mülkiyetin üstünlüğü

a- piyasa için kurumlar inşa etmek

Yukarıda işaret edilen ve ilk kuşak yapısal reformlar olarak tanımlanan yasal düzenlemeler birçok ülkede, ülkenin sınıfsal-tarihsel özellikleri dolayında biçimlenerek, yasal düzleme taşınmıştır. Uygulamaya konan yasalar, toplumsal ilişkilerin genel çerçevesini belirleyen bir önceki döneme ait tüm düzenekleri piyasa adına darmadağın ederken, diğer yandan piyasaların dünya ölçeğinde birbirleriyle etkileşimini arttırdığı ölçüde, kapitalizmin kırılganlığı da diğer ülkelere hızla sirayet eden bir özellik kazanmıştır. Düzensizlik ve kırılganlığın iyice belirginleştiği 1990'ların sonunda uygulamaya sokulan yasal düzenlemeler yeniden gözden geçirilecektir. Dünya ölçeğinde kapitalizmin artan kırılganlığını azaltma ya da başka bir deyişle risk ve belirsizliklerin ortadan kaldırılması, genel olarak tüm dünyada, özelde ise Türkiye'de yasal değişimlerin ya da düzenleyici reformların yeniden yeni özellikler dolayında tanımlanmasına neden olmuştur. İkinci kuşak reformlar ya da Post-Washington Uyuşması olarak da adlandırılacak yeni reformlar, yeni yasal düzenlemelerin gerekliliğini ve önemini işaret ediyor.

Ulusal
çıkâr
adına
piyasa
yönelimli
düzenlemeler,
sınıf
yönelimli
stratejilerin
ideolojik
dile
geliş
biçimidir

Tablo 1. 1980-2002 Yılları Arasında Çıkarılan Yasalardan Seçmeler

Kanun No:	R.G.No	R.G Tarihi	Kanun
442316	17132	11.Eki.80	FAALİYETLERİ DURDURULAN SENDİKA, FEDERASYON VE KONFEDERASYONLARA KAYYIM TAYİNİ HAKKINDA KANUN
2443	17299	03.Nis.81	DEVLET DENETLEME KURULU KURULMASI HAKKINDA KANUN
2461	17340	14.May.81	HAKİMLER VE SAVCILAR YÜKSEK KURULU KANUNU
2464	17354	29.May.81	BELEDİYE GELİRLERİ KANUNU
2499	17416	30.Tem.81	SERMAYE PİYASASI KANUNU
2547	17506	06.Kas.81	YÜKSEK ÖĞRETİM KANUNU
2575	17580	20.Oca.82	DANIŞTAY KANUNU
2576	17580	20.Oca.82	BÖLGE İDARE MAHKEMELERİ, İDARE MAHKEMELERİ VE VERGİ MAHKEMELERİNİN KURULUŞU VE GÖREVLERİ HAKKINDA KANUN
2577	17580	20.Oca.82	İDARİ YARGILAMA USULÜ KANUNU
2634	17635	16.Mar.82	TURİZMİ TEŞVİK KANUNU
2644	17649	30.Mar.82	ÖDEME GÜÇLÜĞÜ İÇİNDE BULUNAN BANKERLERE VE BUNLARLA İLGİLİ KİŞİLERE UYGULANACAK CEZA HÜKÜMLERİ HAKKINDA KANUN
2797	17953	08.Şub.83	YARGITAY KANUNU
2802	17971	24.Şub.83	HAKİMLER VE SAVCILAR KANUNU
2803	17985	12.Mar.83	JANDARMA TEŞKİLAT, GÖREV VE YETKİLERİ KANUNU
2820	18027	24.Nis.83	SİYASİ PARTİLER KANUNU
2821	18040	07.May.83	SENDİKALAR KANUNU
2822	18040	07.May.83	TOPLU İŞ SÖZLEŞMESİ GREV VE LOKAVT KANUNU
2839	18076	13.Haz.83	MİLLETVEKİLİ SEÇİMİ KANUNU
2845	18081	18.Haz.83	DEVLET GÜVENLİK MAHKEMELERİNİN KURULUŞ VE YARGILAMA USULLERİ HAKKINDA KANUN
2874	18134	13.Ağu.83	TASFİYE HALİNDEKİ BANKERLERİN TASFİYELERİNİN HIZLANDIRILMASI HAKKINDA KANUN
2879	18140	19.Ağu.83	CUMHURBAŞKANLIĞI GENEL SEKRETERLİĞİ TEŞKİLATI KANUNU
2886	18161	10.Eyl.83	DEVLET İHALE KANUNU
2893	18171	24.Eyl.83	TÜRK BAYRAĞI KANUNU
2908	18184	07.Eki.83	DERNEKLER KANUNU
2911	18185	08.Eki.83	TOPLANTI VE GÖSTERİ YÜRÜYÜŞLERİ KANUNU
2935	18204	27.Eki.83	OLAĞANÜSTÜ HAL KANUNU
2937	18210	03.Kas.83	DEVLET İSTİHBARAT HİZMETLERİ VE MİLLİ İSTİHBARAT TEŞKİLATI KANUNU
2941	18215	08.Kas.83	SEFERBERLİK VE SAVAŞ HALİ KANUNU
2942	18215	08.Kas.83	KAMULAŞTIRMA KANUNU
2945	18218	11.Kas.83	MİLLİ GÜVENLİK KURULU VE MİLLİ GÜVENLİK KURULU GENEL SEKRETERLİĞİ KANUNU
2954	18221	14.Kas.83	TÜRKİYE RADYO VE TELEVİZYON KANUNU
2976	18313	15.Şub.84	DIŞ TİCARETİN DÜZENLENMESİ HAKKINDA KANUN
3065	18563	02.Kas.84	KATMA DEĞER VERGİSİ KANUNU
3143	18639	18.Oca.85	SANAYİ VE TİCARET BAKANLIĞININ TEŞKİLAT VE GÖREVLERİ HAKKINDA KANUN
3146	18639	18.Oca.85	ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞININ TEŞKİLAT VE GÖREVLERİ HAKKINDA KANUN
3152	18675	23.Şub.85	İÇİŞLERİ BAKANLIĞI TEŞKİLAT VE GÖREVLERİ HAKKINDA KANUN
3154	18681	01.Mar.85	ENERJİ VE TABİİ KAYNAKLAR BAKANLIĞININ TEŞKİLAT VE GÖREVLERİ HAKKINDA KANUN
3194	18749	09.May.85	İMAR KANUNU
3213	18785	15.Haz.85	MADEN KANUNU
3218	18785	15.Haz.85	SERBEST BÖLGELER KANUNU
3226	18795	28.Haz.85	FİNANSAL KİRALAMA KANUNU
3332	19417	31.Mar.87	SERMAYE PİYASASININ TEŞVİKİ, SERMAYENİN TABANA YAYGINLAŞTIRILMASI VE EKONOMİYİ DÜZENLEMEDE ALINACAK TEDBİRLER VE 3182 SAYILI BANKALAR KANUNUNDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASI HAKKINDA KANUN
3335	19424	07.Nis.87	ULUSLARARASI NİTELİKTEKİ TEŞEKKÜLLERİN KURULMASI HAKKINDA KANUN
3346	19426	09.Nis.87	KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ İLE FONLARIN TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİNCE DENETLENMESİNİN DÜZENLENMESİ HAKKINDA KANUN
3376	19473	28.May.87	ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİNİN HALK OYUNA SUNULMASI HAKKINDA KANUN
3713	20843	12.Nis.91	TERÖRLE MÜCADELE KANUNU
3996	21959	13.Haz.94	BAZI YATIRIM VE HİZMETLERİN YAP-İŞLET-DEVRET MODELİ ÇERÇEVESİNDE YAPTIRILMASI HAKKINDAN KANUN
4046	22124	27.Kas.94	ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARININ DÜZENLENMESİNE VE BAZI KANUN VE KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELERDE DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN
4054	22140	13.Ara.94	REKABETİN KORUNMASI HAKKINDA KANUN
4070	22207	19.Şub.95	HAZİNEYE AİT TARIM ARAZİLERİNİN SATIŞI HAKKINDA KANUN
4077	22221	08.Mar.95	TÜKETİCİNİN KORUNMASI HAKKINDA KANUN
4182	22755	12.Eyl.96	KAMU KURUM VE KURULUŞLARININ TAŞINMAZ MALLARININ SATIŞI HAKKINDA KANUN
4283	23054	19.Tem.97	YAP-İŞLET MODELİ İLE ELEKTRİK ENERJİSİ ÜRETİM TESİSLERİNİN KURULMASI VE İŞLETİLMESİ İLE ENERJİ SATIŞININ DÜZENLENMESİ HAKKINDA KANUN
4389	23734	23.Haz.99	BANKALAR KANUNU
4457	23866	04.Kas.99	TÜRK AKREDİTASYON KURUMU KURULUŞ VE GÖREVLERİ HAKKINDA KANUN

4458	23866	04.Kas.99	GÜMRÜK KANUNU
4501	23941	22.Oca.00	KAMU HİZMETLERİ İLE İLGİLİ İMTİYAZ ŞARTLAŞMA VE SÖZLEŞMELERİNDEN DOĞAN UYUŞMAZLIKLARDA TAHKİM YOLUNA BAŞVURULMASI HALİNDE UYULMASI GEREKEN İLKELERE DAİR KANUN
4562	24021	15.Nis.00	ORGANİZE SANAYİ BÖLGELERİ KANUNU
4603	24241	25.Kas.00	TÜRKİYE CUMHURİYETİ ZİRAAT BANKASI, TÜRKİYE HALK BANKASI ANONİM ŞİRKETİ VE TÜRKİYE EMLAK BANKASI ANONİM ŞİRKETİ HAKKINDA KANUN
4628	24335	03.Mar.01	ELEKTRİK PİYASASI KANUNU
4634	24378	19.Nis.01	ŞEKER KANUNU
4641	24380	21.Nis.01	EKONOMİK VE SOSYAL KONSEYİN KURULUŞU, ÇALIŞMA ESAS VE YÖNTEMLERİ HAKKINDA KANUN
4646	24390	02.May.01	DOĞAL GAZ PİYASASI KANUNU (ELEKTRİK PİYASASI KANUNUNDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASI VE DOĞAL GAZ PİYASASI HAKKINDA KANUN)
4686	24453	05.Tem.01	MİLLETLERARASI TAHKİM KANUNU
4691	24454	06.Tem.01	TEKNOLOJİ GELİŞTİRME BÖLGELERİ KANUNU
4697	24458	10.Tem.01	BAZI VERGİ KANUNLARINDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN
4698	24460	12.Tem.01	KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKALARI KANUNU
4737	24645	19.Oca.02	ENDÜSTRİ BÖLGELERİ KANUNU (ENDÜSTRİ BÖLGELERİ KANUNU VE ORGANİZE SANAYİ BÖLGELERİ KANUNUNDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASI HAKKINDA KANUN)
4734	24648	22.Oca.02	KAMU İHALE KANUNU
4735	24648	22.Oca.02	KAMU İHALE SÖZLEŞMELERİ KANUNU
4743	24657	31.Oca.02	MALİ SEKTÖRE OLAN BORÇLARIN YENİDEN YAPILANDIRILMASI VE BAZI KANUNLARDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASI HAKKINDA KANUN
4749	24721	09.Nis.02	KAMU FİNANSMANI VE BORÇ YÖNETİMİNİN DÜZENLENMESİ HAKKINDA KANUN (KAMU FİNANSMANI VE BORÇ YÖNETİMİNİN DÜZENLENMESİ HAKKINDA KANUN İLE HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI İLE DIŞ TİCARET MÜSTEŞARLIĞI TEŞKİLAT VE GÖREVLERİ HAKKINDA KANUNDA VE BELEDİYELERE VE İL ÖZEL İDARELERİNE GENEL BÜTÇE VERGİ GELİRLERİNDEN PAY VERİLMESİ HAKKINDA KANUNDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN)
4760	24783	12.Haz.02	ÖZEL TÜKETİM VERGİSİ KANUNU

Kaynak: Kazancı Hukuk Otomasyon Sistemine

Artarda çıkan krizlerden özellikle 1998'de Asya Krizi'nden sonra Dünya Bankası ve IMF'nin ortaklaşa düzenledikleri *İkinci Kuşak Yapısal Reform* başlıklı konferansın açılış konuşmasında Michel Camdessus oldukça anlamlı bir tespit yapmış ya da soruna dikkatleri çekmiştir:

"Her bir ülkenin kendi sosyal, kültürel ve politik özellikleri dolayında biçimlenen kurumlarıyla, küreselleşmenin ihtiyaç duyduğu kural ve standartlar arasındaki gerilimi nasıl çözeceğiz?" (Camdessus, 1999)

Camdessus sağlam bir uluslararası mimari için uygulamaya sokulan düzenlemelerin ulusal düzeyde kabul görmesi ve uygulamaya sokulmasının aslında İkinci Kuşak reformların inşasını güçlendiren bir özelliği olduğunu belirtmiştir.

Aynı toplantıda DB'nı temsilen konuşan James D. Wolfensohn ise, ikinci kuşak reformların 'doğru kurumsal yapıların belirlenmesi devletin idari, yasal ve düzenleyici işlevlerinin iyileştirilmesi konularında yoğunlaştığını ve bu konuların da aslında *özel sektörü teşvik edip geliştirme* amacına yönelik olduğunu' belirtecektir (Wolfensohn, 1999).

Konferansa sunulan tebliğlere baktığımızda, kurumlar ve yasanın üstünlüğü ile mülkiyet haklarının güvenceye alınmasına ilişkin vurguların öne çıktığını görürüz. Bu öncelik ve

üstünlükte en çok referans alınan isimlerin Douglass C. North ve başka bir açıdan North'un daha popüler dile geliş biçimi olarak De Sotho olduğunu söyleyebiliriz. North çalışmalarının birinde "zenginlik içinde yoksulluğun ısrarlı var oluşunu nasıl açıklarız?" sorusunu sormuştur. Bu soruya başka bir soruyla cevap verir aslında, kaynakların zenginliğine rağmen, yoksul ülkeler kaynaklarını niçin kullanamazlar? Soruyu açıklamak için verilen cevapta, yoksulların teknoloji kullanmaları ve donanımlarını arttıran etkin bir organizasyona gitmeleri ve son olarak piyasayı teşvik sistemlerinin önemine dikkatler çekilecektir. Bu söylenenlerin gerçekleşmesi için verili kurumsal yapıların uygun olması gerekir. Ya da yoksulluğu azaltmaya ilişkin tüm bu seçeneklerin aslında *kurumlara* içkin (embodied) olduğu belirtilecektir. North'un temel referans aldığı *kurumlar* nasıl tanımlayacağız? Son yıllarda kurumlara ilişkin tanımlamada da North'un genel çerçevesini çizdiği tanımın kabul gördüğünü belirtmemiz gerekiyor. North'a göre kurumlar "oyunun kurallarını" belirler. Bu kurallar/sınırlamalar formel (genel ve ortak yasalar ya da düzenlemeler) ya da formel olmayan bir dizi düzenek (davranış kuralları ve diğer formal olmayan genel geçer kabul gören belirlemeler) ve her ikisinin etkileşimi dolayında tanımlanır. Tanımlamada veya düzeneklerde politik, kültürel, ekonomik aktiviteler belirleyici olur. O

North'a göre kurumlar "oyunun kurallarını" belirler. Bu kurallar/sınırlamalar formel ya da formel olmayan bir dizi düzenek ve her ikisinin etkileşimi dolayında tanımlanır

zaman temel sorun uygun olan kurumların belirlenmesinden geçiyor ki, bu uygunluk oyunun kurallarının uygunluğu anlamına geliyor (North, 1990 ve 1997). 1990'lı yıllarda açığa çıkan piyasa aksaklıkları için anlamlı bir açıklama olmuştur.¹³ North'un epeyce kabul gören bu açıklamaları Dünya Bankası ve diğer kesimlerce bir dizi politik uygulama aracına dönüşmüştür. Bu çerçevede kurumların önemi ve rolü öne çıkartılırken, kurumların "mülkiyet ve sözleşme haklarını" koruyucu/kollayıcı nitelikte olması, sivil toplumun kendini ifade edecek bir dizi araca sahip olması ve tüm bu söylenelerin gerçekleşmesi için "iyi yönetime" olanak sağlamasının gerekliliği ileri sürülecektir (Aron, 2002). Tüm bu vurgulardan çıkartılacak ilk önemli sonuç, Stiglitz'in da ısrarla işaret ettiği gibi "kapitalist pazar ekonomisinin kendi başına bırakılamayacağıdır." Sosyal bir sistem olarak, müdahale edilerek desteklenmesi gerekir. Müdahale ise düzen ve yasa ilkesi ile devletin yönetime ve mali yeni düzenlemeler gibi çeşitli araçlardan oluşur (Ankarloo, 2002, 10). Dünya Bankası'nın 2002 Yıllık Raporu'na koyduğu isim belki de ihtiyacın ne olduğunu daha iyi açıklamaktadır: *Piyasa İçin Kurumlar İnşa Etmek*. Raporda belirtildiği üzere, piyasalar eğer kurallara varsa, piyasa mekanizması güçlendirilmiş ve piyasa işlemleri destekleniyorsa çalışır. Kurumların inşa süreci birikimli bir süreçtir. Süreç içinde farklı alanlarda birbirini destekleyen ve birbirini tamamlayan değişikliklerin yapılması gerekiyor. Kurumsal inşa sürecinin iki temel çabayı içermesi gerektiği işaret edilmiştir. İlk olarak piyasayı destekleyen kurumların ne olduğu açığa çıkarılmalı, ikinci olarak da bu kurumların inanlar tarafından istenmesi ve onlar tarafından kullanılmasını sağlayan düzenlemelerin yapılmasının gerekli olduğu belirtilmiştir. Bu aşırı genel vurguları tamamlayan ama daha somut işleyişe ait açıklama hemen yapılıyor. Gelişmiş piyasalar, küresel düzeyde işleyen içerici mekanizmalarla entegre bir sistem olarak birçok olanağa sahip olduğu belirtilirken, az gelişmiş piyasaların daha çok yoksul ülkelerde daha ayrılmış ve yerel olduğu belirtilecektir. Peki aradaki fark nasıl kapatılacaktır? Piyasa olanaklarını sınırlandıran temel değişkenler olarak, işlem maliyeti olarak tanımlanan yetersiz ve eksik bilgi ile mülkiyet haklarının yeteri kadar tanımlanmamış ve güçlendirilmemiş olmasına ve piyasaya girmenin sınırlandırılmış olmasına bağlandığı anda çözümler de gösterilmiş oluyor. Öyle yasal düzenlemeler yapılmalı ki, bu

düzenlemeler dolayında inşa edilen kurumlar, piyasadaki işlemlerin getirisini yükseltsin, riskleri azaltsın ve etkinliği arttırsın (Dünya Bankası, 2002).

Liberal cenahta değişime ilişkin oldukça yetkin analizleri yapan Acuña, C.H ve M.Tommasi, yönetime ikinci kuşak reformların temel belirleyeni olarak tanımlarlar (1999). Yönetişim her şeyi içerecek bir kavram olarak tanımlanmıştır. Kavram ekonomik, politik ve idari otoritelerin ülkenin sorunlarını, tüm detayları ve tüm düzeyleri ile analiz etmeye ilişkin bir içeriğe sahiptir. İyi yönetim öyle bir mekanizmadır ki, kurumlarla süreçler arasındaki ilişkide çıkarı olan tüm kesimlerin karar alma mekanizmalarına katılmasına olanak sağlar (Acuña, C.H ve M.Tommasi, 1999). Aslında yönetim bu anlamda devletin içsel mimarisini değiştirecek bir çok düzenlemeyi içeriyor. Kamu yönetimi, kamu personel rejimi, kamusal hizmetlerin tanımlanması ve bu tanımlamaya bağlı olarak gerçekleştirilen tüm dönüşümler, iyi yönetim vurgusunda anlam kazanıyor. İyi yönetim aslında kamusal alanda karar alma yol ve yöntemini değiştirmekte, kamusal olanla özel olan arasındaki sınır sermayenin belirleyiciliğinde her geçen gün yeniden tanımlanmakta. Kamusal alan, sermayenin kendini yeniden üretecek alanlara dönüştürülmekte. Ama diğer yandan, her zaman kamusal bir alan kalacaktır ve bu alanın da gözetlenmesi/denetlenmesi gerekiyor. Kimlerin gözetleneceği ve nasıl gözetleneceği temel soru olarak açıkta kalmakta.

Bu soru aslında bir başka soruyu yani çıkarı olan kesimlerin sürece katılmasına ilişkin vurguyu anlamlı kılar, hangi çıkarlar ve hangi kesimler süreçte belirleyici olacaktır. Bu soruya verilecek cevap oldukça açıktır. Örnek olarak, son zamanlarda Türkiye'de oldukça tartışılan İhale Yasası tam da bu sorunsal etrafında biçimlenmekte. Özelleştirme tam da bu sorun etrafında biçimlenmekte. Birinde kamusal mülkiyetin devri, diğerinde ise kamusal işlerin gerçekleşmesinde izlenecek yol-yöntem önem kazanıyor. Ama her ikisinde de temel katılımcı devlet üzerinde etkili olan sermayenin farklı bileşenleri oluyor.

Kurumsal yapıların inşasında yönetim, kamusal alanların özelleştirilmesi ile yönetiminin özelleştirilmesi anlamına geliyor. Diğer yandan yasa ve mülkiyet üzerinde başka açıdan bir açılım sağlanmakta. Bu yöndeki açıklamayı Latin Amerika'nın liberal peygamberi olarak tanımlanan Peru'lu ekonomist Hernen-

İyi
yönetişim
aslında
kamusal
alandaki
karar
alma
yol ve
yöntemini
değiştirmekte,
kamusal
alanla
özel olan
arasındaki
sınır
sermayenin
belirleyiciliğinde
her
geçen
gün
yeniden
tanımlan-
maktadır

do De Sotho yapacaktır. *The Mystery of Capital* adlı çalışmada yazar kapitalizmin gelişiminin temel belirleyenin, ölü varlıkları dolaşıma sokarak "sermaye"ye dönüştürmek olduğunu açıklar. Bu mekanizmada belirleyici olan varlıkların dolaşıma girmesine olanak sağlayan *yasal-hukuksal sistemin* gelişmesidir. Batı kapitalizminin gelişmesini sağlayan şey, "ölü varlıkların" sermayeye, yani kendini yeniden üreten varlığa dönüştürmesidir. Doğu ülkelerinde ise, zenginlik içinde yoksulluk-sefalet yaşanmakta, çünkü varlıklar ölü olarak tutulmakta, onların kendilerini yeniden üretebilmesi için yasal-hukuksal ve kurumsal çerçeveler geliştirilmemekte (de Sotho, 2000). Bu belirlemelerde iki önemli nokta önem kazanıyor;

-ilki ölü varlıkları sermayeye dönüştürecek yasal-hukuksal çerçevenin geliştirilmesi,

-ve bu olanağı sağlayacak kurumsal düzeneklerin yapılması.

Tüm bu vurgular daha detaylı yapısal reformların gerçekleştirilmesi için temel ideolojik referans olmuştur.

İkinci kuşak yapısal reformların gerekliliğini açığa çıkaran bu açıklamalar, son yıllarda hemen hemen bütün ülkelerin pratiğini belirleyen yapısal reformların gerçekleştirilmesine neden olmuştur. Örnek olarak, Meksika'da 1998 ile 2002 yılları arasında var olan tüm yasal düzenin yüzde 80 değiştiğini söylemek bu anlamda anlamlı bir ipucu verecek niteliktedir.

Tüm değişimler kapitalizmin birikimli yapısal mantığının sonuçlarıdır. Kapitalizmin dünya ölçeğinde etkinliğini artırdığı ve sosyal ilişkilerin dünya ölçeğinde iç içe geçtiği bir aşamada, ulusal düzeyde belirlenen bir dizi düzeneğin ve bu düzeneğin işaret ettiği kurumsal yapının değişmesi, sermayeler için artık bir zorunluluk biçimine dönüşmüştür. 'Yeni politik ekonomi' ya da 'yeni kalkınma ekonomisi' olarak da tanımlanan ve ikinci kuşak reformlara yol açan teorik açıklamaların işaret ettiği yasal-kurumsal dönüşümler, aslında sermayenin dünya ölçeğinde ulaştığı aşamaya ilişkin yeni düzeneklerdir. Ya da söylem düzeyinde tanımlandığı gibi, "yeni liberalizmin küresel disipline edici" gücüdür (Gill, 1995). "Sermayenin yapısal gücü"nü açığa çıkışı ve tüm değiştiği noktaları güvence altına alma ihtiyacı, genel geçer açıklamalarda olduğu gibi merkezin çevreye etkisi, ya da daha fukara formülasyonla, ABD hegemonyasının ürünü olmadığını, en azından tek başına olmadığını

belirtmemiz gerekir. İkinci kuşak reformlar çevreyi içerdiği ölçüde, dünya ölçeğinde işleyecek sermayenin evrensel hegemonyasının daha bir güçlenmesine yol açıyor. Hegemonya her şeyden önce yeni artı-değer yaratma koşulları üzerinde ve dolayısıyla emek üzerinde, doğal olan-olmayan kaynaklar üzerinde, ihtiyaçların-isteklerin karşılanması anlamında tüketim üzerinde denetim kurma anlamına geliyor. Bu denetim sınıfsal bir içeriğe sahiptir, dünya düzeyinde iç içe geçmiş eşzamanlı bir dizi karlılık ittifakının kurulması anlamına geliyor. İttifaka taraf olanlar açısından ulusal-uluslararası, kamusal-özel, insani-gayri insani sınırlar önemini kaybediyor ve/veya belirsizleşiyor.

b-) II. kuşak yapısal reformların bileşenleri

İkinci kuşak yapısal reformları acaba neler içeriyor?¹⁴ Washington Uzlaşması ya da I. Kuşak Yapısal Reformların detaylı eleştirisini yapan Moises Naim'e göre II. Kuşak Yapısal Reformlar için belirleyici olan reform stratejileri:

-Yeni kurumlar yaratmak ve var olanları gözden geçirmek,

-özel sektörün rekabet edebilirliğini arttırmak,

-eğitim, sağlık ve diğer kamu hizmetlerinin finansmanını, üretimini ve arzını yeniden gözden geçirmek,

-kapitalizmin ekonomik kurumlarını yaratmak,

-Yeni Uluslararası Ekonomik sistemle bütünleşmek.

Naim'e göre reform stratejilerinin temel öncelikleri ise:

-sosyal koşulların iyileştirilmesi,

-Uluslararası rekabet gücünün artırılması,

-Makroekonomik istikrarın sağlanması olarak belirlenmiştir (Naim, 1999).

Dikkat edilirse, öncelikler ile reform stratejileri uyum içindedir ve aslında II. Kuşak Reformları tanımlayan temel değişken, uluslararası sisteme uygun kurumların yaratılmasıdır.

Dünya Bankası'nın II. Kuşak Reformları'nın neler olacağına ilişkin oldukça yoğun bir enerji harcadığını söyleyebiliriz. Özellikle DB iktisatçılarından Burki ve Perry *Long March* adlı çalışmalarında Latin Amerika özelinde II. Kuşak Reformların bileşenlerini detaylı olarak işaret etmişlerdir.

İkinci
kuşak
reformlar
çevreyi
içerdiği
ölçüde,
dünya
ölçeğinde
işleyecek
sermayenin
evrensel
hegemonyasının
daha
bir
güçlenmesine
yol
açıyor

Tablo 2. Dünya Bankası'nın Latin Amerika İçin Belirlediği Reform Programı (II. Kuşak Yapısal Reformları)

Uygulama Alanı	Öncüller	Reform Programı
I- Beşerî Sermayeye Nitelikli Yatırım	Orta ve uzun dönemde üretim ve rekabeti belirleyen beşerî sermayenin etkinliğini arttırmak. Eğitimin etkinliğini ve verimliliğini arttırmak	Eğitim ve sağlık sisteminde düzenlemeler özellikle kamu ve özel alanın rekabet ederek gelişmesinin sağlanması.
II- Güçlü ve Etkin Finansal Piyasa	Güçsüz finansal sistem makroekonomik denge için önemli bir tehdittir. Banka ve sermaye piyasasının eş zamanlı olarak gelişmesi yatırımların artmasına ve aynı zamanda kaynakların etkin paylaşımına yol açar.	Modern kurallar ve düzenlemeler finansal yapıları güçlü kılar, bu düzenlemeler; -Etkin olmayan devlet bankalarının özelleştirilmesi, -Bankacılık sektörünün uluslararası rekabete açmak, -Fonların oluşumuna finansal olmayan kurumların da katılmasını sağlamak, -ulusal ve uluslararası rekabeti arttırmak, -Tahvil ve hisse senedi piyasasında derinliğin artmasını sağlamak, -Parçalanmış piyasanın bütünleşmesini sağlamak.
III- Yasal ve Düzenleyici Çerçevenin Geliştirilmesi	Mülkiyet hakları, yeterli yargı ve düzenleyici sistemin yatırımlarının etkin ve hızlı gelişmesine olanak tanır. Dahası tüm bu düzenlemeler özel sektörün kamusal alana (alt yapı yatırımları ve sosyal servislere) yatırım yapmasının temel koşuludur. Mülkiyet haklarının uygun bir şekilde sağlanması yoksulluktan kurtulmak için de özel önem arz eder. Özellikle ağır düzenlemeler -daha da çok işgücü piyasasında- ekonomik etkinliklerin enformel alanlara kaymasına neden olur.	Belirsizlik ve işlem maliyetlerini aşağıya çekmek için, program şunları içerir: -Mülkiyet haklarını koruyacak ve sözleşme güvencesini sağlayacak düzenlemeler yapmak, -Mülkiyete ilişkin alanları tanıyan programları genişletmek, -Etkin bir rekabet yasası oluşturmak, -Ekonomik etkinliklerde gereksiz ve etkin olmayan düzenlemeleri kaldırmak. Özellikle işgücü piyasasında reformlarla işçi kullanımı ve toplu sözleşme esnekliğini sağlamak ve eğer varsa emek kullanımına ilişkin vergileri aşağıya çekmek. Altyapı ve sosyal servislere yönelik özel yatırımlar için kuralları belirlenmiş teşvik edici bir sistem geliştirmek. (Burada en anlamlı araçlar 'bağımsız düzenleme birimleri oluşturma ile özel sektör alt yapı yatırımlarında karşılaşılabilecek risklerin aşağıya çekilmesini sağlamaktır)
IV- Kamu Sektör Kalitesi ve Yönetişim	Hükümetlerin işaret edilen reformları gerçekleştirmesi için etkinlik, sorumluluk ve güven ön koşullardır. Hükümetin kalitesi yatırımlar ve ekonomik büyüme üzerinde etkileri olduğu ölçüde kalkınma için temel öneme sahiptir. Yasanın üstünlüğü, sorumluluk ve açıklık burada hükümetlerin etkinliği için temel öneme sahiptir.	Bu amaçlara ulaşabilmek için: -Kamu yönetiminin ve harcamalarının etkin bir biçimde desantralizasyonuna giltmek, -Kamu yönetiminde reformlar gerçekleştirmek (kamu çalışanları için teşvik sistemi ve performansa dayalı iş sözleşmeleri yapmak ve yeni düzenleyici kurumları oluşturmak) -Yargı gücü ve ceza sisteminin adil olmasına ilişkin düzenlemeler yapmak.
V- Mali Sektörün Sağlamaştırılması	Tüm programın gerçekleştirilmesi için mali sağlamlık temel öneme sahiptir. Sermaye hareketlerinin bütünleşmesi ve artan dengesizliklerin olduğu bir dünyada mali sistemin esnekliği ve öngörülebilir olması makroekonomik denge için köşe taşı niteliğindedir.	Kaynakların etkin dağılımı ve vergi dağılımının etkinliğini arttırmak için; -Sosyal güvenlik reformlarının gerçekleştirilmesi gerekiyor.

Kaynak: Burki ve Perry'den hareketle Acuña, C.H ve M.Tommasi (1999, bazı kısaltmalar tarafımızdan yapılmıştır).

c-) Türkiye'de II. kuşak yapısal reformlar

İkinci kuşak olarak tanımlanan reform paketinin bileşenleri ne kadar tanıdık değil mi? İkinci kuşak yapısal reformların Türkiye gerçeğinde karşımıza çıkması 1999 yılından itibaren ivme kazanmıştır. Tablo-1 ve Tablo-2'de Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren yasal dönüşümü daha bir net görüyoruz. Dikkat edilirse, 1998 yılının ortalarında yasal düzenlemelerde hızlı bir artış-olmuştur. "Acı ama zorunlu ilaç" ya da "ev ödevi" vurgularıyla uygulamaya konulan yeni düzenlemeler, daha sonra Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı olarak tanımlanacak. Bu düzenlemelerin mimarı K.Derviş hayata geçirilen yapısal reform-

ların temel amacını, "mal ve hizmetlerin üretim miktarları ile fiyatlarının piyasa kuralları kapsamında belirlenmesini ve böylece kıt kaynakların en etkin biçimde halkın önceliklerine göre kullanımını sağlamak" olarak açıklamıştır. K.Derviş'e göre, "Reformlar, globalleşen dünya ekonomisinde gelişmiş ve çağdaş ekonomilerin izlediği ve izlemekte olduğu yola paralel bir yapı arz etmektedir." (www.hazine.gov.tr).

K.Derviş'in Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı olarak tanımladığı kapsamlı yapısal değişiminin nedenleri, OECD'nin 2003 Raporunda daha açık bir şekilde dile getirilmiştir:

"Fakat 1980'lerin reformları piyasa ekonomisi için bütün zemini hazırlamaya yetmemiştir. Şimdi Türkiye açık bir ekonomi haline gelmekle birlikte, hükümet ekonomik hayatın ana konularında hakim bir rol oynamaya devam etmiştir. Bu yaklaşım da sürdürülebilir olamazdı... Ayrıca 1980'lerin reformları, iyi işleyen bir piyasa ekonomisinin yönetiminin, iyi işleyen kurumlara ve etkili ve hesap verebilen bir hükümet sistemine ihtiyaç duyduğu gerçeğini de dikkate almamıştır" (OECD, 2003).

Gerçekleştirilen yapısal reformların piyasa için yeterli olsa bile, dünya ölçeğinde işleyen eklemlenme açısından yetersiz olduğuna, gerek IMF, gerek DB, gerek OECD'nin çalışmalarında açıkça işaret edilecektir. Aynı OECD Raporu'na göre Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı, ihtiyaç duyulan kapsamlı değişikliğe sahip olduğu ölçüde geçmişle olan bağları kopartacak niteliktedir:

"Bu son kriz, 1980'lerden beri yapılan reformlara oranla, anahtar konular hakkında köklü bir strateji değişikliği yapılmasını zorunlu kılmıştır. Hükümet, yeni bir programı "Güçlü Ekonomiye Geçiş Programını" uygulamaya koymuştur. Bu program, mali sektör ile kamu maliyesi reformunu ve sonunda fiyat istikrarına dayandırılmış ve esnek döviz kuru rejimine bağlanmış olan yeni bir para politikasını içermektedir. İşte bu son husustan dolayıdır ki, geçmişten kopuş daha belirgin hale gelmiştir. Para politikası artık, kendisi uzun vadeli reformların konusu olması gereken maliye politikasının bir uydusu değildir. Hükümet ayrıca yapısal, kurumsal ve düzenleyici reformun gerçekleşmesi için o zamana kadar teşebbüs edilmiş olandan daha fazla bir çabanın içerisine girmiştir." (OECD, 2003).

İşaret edilen çabaların en anlamlı ifade tarzı krizin sağladığı ortamda "15 günde 15 yasanın" çıkarılması gerektiği yönündeki vurgu olmuştur. Türkiye'de süregelen toplumsal ilişkilerin, piyasanın tanımladığı ya da zorunlu kıldığı şartlara göre yeniden düzenlenmesi ve bu düzenlemelerin herkes için zorunluluk arz edecek yasal bir çerçeveye taşınması iki-üç yıl gibi kısa bir zaman diliminde gerçekleşmiştir. OECD'nin "düzenleyici reformlar" ya da Dünya Bankası'nın yukarıda işaret ettiğimiz reformlara ilişkin belirlemeleri hızla hayata geçirilmiştir. Kemal Derviş ve Faik Öztürk 2002 yılı Şubat ayında Londra'da **Yeni Ekonomik Program ve Beklentiler** başlıklı ortak bir sunuş yapmışlardır. Bu sunuşta yapısal reformların hangilerinin hayata geçirildiği, tarih ve

içerik olarak belirtilirken, henüz gerçekleştirilmeyen düzenlemeler ise ayrıca belirtilmiştir. Derviş ve Öztürk'ün, Dünya Bankası'nın yapısal reformlara ilişkin sınıflandırmasına yakın bir sınıflandırma yaptıklarını görüyoruz. Bu sınıflandırma daha sonra IMF ve DB ile yapılan yazışmalarda da kullanılacaktır. Reformlar üç başlık etrafında (belirtilen düzenlemelerin bir çoğu 2001 yılında yasal hale getirilmiştir) toplanmıştır. Bunlar:

Bankacılığa İlişkin Reformlar

- Bankacılık sektörünün yeniden yapılanmasının tamamlanması,
- Kamu bankalarının yeniden yapılanmasının tamamlanması,
- Kamu bankalarının özelleştirmeye hazırlanması,
- Özel bankaların güçlendirilmesi,
- İstanbul Yaklaşımı.

(Bankacılık Yasası, bankacılığın yeniden yapılanma maliyetinin yasal zemine çekilmesi, kamu bankalarının görev zararlarına ilişkin düzenlemeler, kamu bankalarının özelleştirilmesi, bankalar arası birleşmelerin kolaylaştırılmasına ilişkin yasal düzenekler)

Kamu Sektörüne İlişkin Reformlar:

- Kamu sektöründe etkinliğin ve açıklığın sağlanması,
- harcamalar ve kamu personel rejiminin disiplin altına alınması,
- gelirlerin geliştirilmesi, vergi reformu.

Bu amaçlar yönünde Derviş döneminde gerçekleştirilen yasalar ise (Tablo:1'de yasa sayısı ve tarihi açıkça belirtilmiştir) Merkez Bankası'nın bağımsızlığı, vergi numarası uygulanmasının genişletilmesi, devlet ile vatandaşlar arasındaki toprak uyumsuzluklarının çözülmesi)

Özel Sektörün Rolünün Genişletilmesi:

- özelleştirmenin yeniden canlandırılması,
- özel sektörde şirket yönetişiminin sağlanması,
- yatırımlara ilişkin yönetsel engellerin kaldırılması,
- ve yabancı sermayenin teşvik edilmesi.

Bu amaçlar yönünde, Derviş döneminde gerçekleştirilen yasalar ise (Tablo:1'de yasa sayısı ve tarihi açıkça belirtilmiştir) Elektrik Piyasası Yasası, Özel Emeklilik Sistemi, Sivil Havacılık, Doğal Gaz Piyasası Yasası, Şeker Piyasası Yasası, Kamu İhale Yasası, Tahkim Yasası, Ekonomik-Sosyal Konsey Yasası vs).

Gerçekleştirilen yapısal reformların piyasa için yeterli olsa bile, dünya ölçeğinde işleyen eklemlenme açısından yetersiz olduğuna, gerek IMF, gerek DB, gerek OECD'nin çalışmalarında açıkça işaret edilecektir

Tablo 3. AKP Döneminde Çıkarılan Önemli Yasalar

Kanun Numarası	Kabul Tarihi	Başlığı
4813	25.02.2003	VERGİ BARIŞI KANUNU
4850	15.04.2003	AVRUPA BİRLİĞİ UYUM KOMİSYONU KANUNU
4860	22.05.2003	İŞ KANUNU
4897	05.06.2003	DOĞRUDAN YABANCI YATIRIMLAR KANUNU
4900	17.06.2003	İL İDARESİ KANUNUNDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN
4907	24.06.2003	TÜRKİYE İŞ KURUMU KANUNU
4921	08.07.2003	DOĞAL GAZ PİYASASI KANUNUNA BİR GEÇİCİ MADDE EKLENMESİ HAKKINDA KANUN
4929	10.07.2003	KAÇAKÇILIKLA MÜCADELE KANUNU
4954	16.07.2003	SOSYAL GÜVENLİK KURUMU TEŞKİLATI KANUNU
4956	17.07.2003	İCRA VE İFLAS KANUNUNDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN
4959	24.07.2003	TÜTÜN, TÜTÜN MAMULLERİ, TUZ VE ALKOL İŞLETMELERİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜNÜN YENİDEN YAPILANDIRILMASI İLE TÜTÜN VE TÜTÜN MAMULLERİNİN ÜRETİMİNE, İÇ VE DIŞ ALIM VE SATIMINA, 4040 SAYILI KANUNDA VE 233 SAYILI KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMEDE DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUNA BİR GEÇİCİ MADDE EKLENMESİ HAKKINDA KANUN
4962	29.07.2003	SOSYAL SİGORTALAR KURUMU KANUNU
4966	30.07.2003	TÜRK PARASININ KIYMETİNİ KORUMA HAKKINDA KANUNDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN
4968	30.07.2003	BAZI KANUNLARDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASI HAKKINDA KANUN
4969	30.07.2003	ÇEŞİTLİ KANUNLARDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA İLİŞKİN KANUN
4970	31.07.2003	BAZI KANUNLARDA VE BAYINDIRLIK VE İSKAN BAKANLIĞININ TEŞKİLAT VE GÖREVLERİ HAKKINDA KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMEDE DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN
4972	31.07.2003	540 SAYILI DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI KURULUŞ VE GÖREVLERİ HAKKINDA KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMEDE DEĞİŞİKLİK YAPILMASI HAKKINDA KANUN

Kaynak: Kazancı Hukuk Otomasyon Sistemine

Kamu ile özel, ulusal olanla uluslararası olan arasındaki sınırları yeniden tanımlayan bu yasal değişiklikleri sadece IMF veya DB ya da çokuluslu şirketlere, yani değişimi dışsal etkilere bağlayarak açıklamak mümkün değil. Yasal oluşumlar için IMF-DB tarafından baskılar uygulandığı bir gerçek olmakla birlikte, yukarıda adı geçen yasal düzenlemelerin neredeyse tümü için TÜSİAD, TİSK, TOBB, İKV doğrudan destek vermiş ve dahası bu dönüşümleri Türkiye'nin havasına-toprağına uygun hale getirecek raporlar-araştırmalar yaptırarak, sürece müdahale etmişlerdir. Başka bir deyişle sermaye içi farklılaşan konumların tanımladığı çıkarlar dolayında öneriler-müdahaleler yapılmıştır. Yasalar bazı kesimler için acı ilaç anlamına geliyorsa da, S.Sabancı *yapısal reformların acımasının normal olduğunu söyleyecektir*. Yapısal reformlarda ısrarla vurgulanan piyasanın güçlendirilmesi ya da derinleştirilmesi, sermaye sınıfının önündeki engellerin kaldırılması anlamına gelecektir.

Tüm bu açıklamaları anlamlı kılan bir diğer gelişme ise, oldukça farklı söylemlerle iktidara gelen AK Parti'nin aynı program için "IMF gelmeseyse de program sürecektir" (Milliyet, 20 Ocak 2003) ifadesini kullanması olmuştur. Gerçekten de II. Kuşak Yapısal Reformların en önemli ve en zorlu maddeleri, AK Parti'nin etkin müdahaleleri dolayında çıkartılacaktır (Bkz. Tablo 3). Yasaların sadece dışsal baskılar dolayında belirlenmediğine ilişkin en önemli pratikler de yine AK Parti döneminde açığa çıkacaktır. Özellikle İhale Yasası ile Ba-

ğımsız Düzenleme Kurulu'na ilişkin hükümetin direnci ve dönüştürücü müdahaleleri bu anlamda önem kazanıyor. Hükümetin henüz iki aylık görev süresinde TÜSİAD'ın, basının deyişiyle "kulak çekerek yeni yönetimi uyarmasında" üç temel talep öne çıkıyordu:

"1-IMF anlaşmasının, istikrar programı hedeflerinin revize edilerek, süresinin 2006'ya uzatılması,

2-Özel sektörün teşviki,

3-Özelleştirmede yabancılara kolaylık sağlanması isteniyor" (Uras, 2003).

TÜSİAD'ın bu yoğun tepkisinden sonra A.Gül TÜSİAD'a hükümet olarak "açık çek" verdiğini açıklayacaktır. Gerçekten de 2000-2001 yılında gerçekleştirilen yapısal reformlara hızla devam edilmiş ve özel sektörü destekleyecek en önemli düzenleme, yani "İş Yasası" Bilim Kurulu'nun da katkılarıyla yasal hale gelecektir. Yasanın gerekçesi ise oldukça anlamlıdır, teknolojik-bilimsel gelişmenin ulaştığı bu aşamada emeğin önemi artık kalmamıştır. Böylece uluslararası rekabet ve etkinlik adına emeğin üzerindeki denetim-kontrol mekanizmaları daha da sıklaştırılmıştır.¹⁵ İş Güvencesi Yasası ile İş Yasası yapısal reformların sınıfsal içeriğini iyice açığa çıkaracaktır. Sermayeyi temsil eden örgütlerin tümü ortak bir tavır geliştirmişlerdir, bu tavrı aslında doğal-sınıfsal bir reaksiyon olarak tanımlamak gerekiyor. Doğal olmayan, aynı doğal reaksiyonu göstere-meyen yasadaki etkilenecek kesimlerdi. Kesimler diyorum, çünkü sınıf diyebilmek için sı-

**Yapısal
reformlarda
ısrarla
vurgulanan
piyasanın
güçlendirilmesi
ya da
derinleştirilmesi,
sermaye
sınıfının
önündeki
engellerin
kaldırılması
anlamına
gelecektir**

nıfsal bir reaksiyonun olması gerekiyor. G.Uras'ın yazısına koyduğu anlamlı başlıkla "*İş Güvencesi idi, İşveren Güvencesi Oldu*".¹⁶

Devlet Bakanı Ali Babacan'ın **Türkiye Ekonomisindeki Gelişmeler** adlı sunuşunda (2 Ağustos 2003) yapısal reform programının önümüzdeki dönemde hangi alanlarda devam edeceğini detaylı bir şekilde açıklamıştır. Bakan 6. Gözden Geçirme çerçevesi içinde Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun kabulü ve Doğrudan Vergi Reformuna ilişkin ikinci paketin hazırlanması, KİT'lerde atıl istihdamın azaltılması, Halk Bankası'nın özelleştirme sürecine ilişkin stratejik çalışmanın tamamlanacağı sözünü veriyor. 7. Gözden Geçirme sürecinde ise Doğrudan Vergi Reformunun İkinci Paketinin ve KİT Yönetişim Kanunu'nun yürürlüğe konacağı belirtiliyor. Tüm bu sözler fetiş haline getirilen yapısal reformların süreceğini gösteriyor. Hani yönetişimde tüm tarafların sürece katılması amaçlanıyordu. Gerçeklikte süreç farklı işliyor. Yapılacak yasal dönüşümlere önceden karar veriliyor ve toplumun geniş kesimlerine sadece yasanın sonuçlarına katlanmak kalıyor!

III - sonuç yerine

Zaman ve yer darlığı nedeniyle, yeni başlanacak bir aşamada sonucu yazmak zorunda kalıyoruz. Son yıllarda Türkiye'de gerçekleştirilen yasal değişimler aslında bu anlamda var olan güç ilişkilerinin dönüşümünü işaret etmekte, ama bu yasal-hukuksal dönüşümün sadece Türkiye ile sınırlı olmadığını da ayrıca belirtmemiz gerekiyor. Sermayenin 1970'li yıllardan itibaren uluslararasılaşma süreci, aynı zamanda yasal çerçevenin de değişmesine yol açmıştır. Yves Dezalay'ın çalışmasında işaret ettiği gibi sermayenin uluslararasılaşmasına paralel olarak liberal hukukçular, hukukun özünde devletin müdahalelerinden özgürleşme süreci olduğunu ve bu süreci tanımlayan temel değişimin piyasa düzenlemelerinin belirleyiciliğinde devletin etkinlik alanının azaltılması olduğunu işaret etmişlerdir. Yine Dezalay'ın vurgusu ile hukuksal alandaki bu yenilik maliyetsiz gerçekleşmemiştir. Hukukun sosyalliğine ilişkin ideal anlayış, piyasa ilişkilerinin uluslararasılaşmasına ilişkin hukuksal anlayış ile yer değiştirmiştir (Dezalay, 1995). Piyasa ilişkilerinin uluslararasılaşması, aslında hukuksal değişimi ve yeni yasal düzenekleri anlamak için önemli olmakla birlikte yetersiz kalıyor. Özünde kapitalist sermaye birikim mantığına içkin olan sermayenin genel işleyiş mekanizmasının daha bir yoğunlaşması (in-

tensification of capital) ve genişlemesi (extensification of capital), beraberinde yeni güç ilişkileri ve dolayısıyla müdahaleleri gerekli kıldığı ölçüde, yeni yasal süreçlerin de gelişmesine yol açmıştır. Örnek olarak, 1970'lerin başından itibaren kapitalizmin uzun dönemli bir durgunluk eğilimine girmesi üretken sermaye için para sermayeyi önemli kıldığı ölçüde, sermaye ve servetlerin parasal bir biçim alması ve dolayısıyla finansal mekanizmaların ve ilişkilerin gelişmesine neden olmuştur. Ulusal-tarihsel bağlamda biçimlenen koşullar artık dünya ölçeğinde işleyen sürece eşitsiz de olsa eklenmek zorunda, dünya ölçeğinde gerçekleşen/gerçekleşmesi istenen yasal düzenlemelere uymak, sermaye tarafından dönüştürülen devlet için bir zorunluluk haline gelmiştir. Bu yasal düzenleme ve müdahaleler bir dizi yasal değişikliğe ve yeni kurumların varlığına neden olmakla birlikte, aynı zamanda sınıflar arası ve sınıf içi dinamiklerin önemli ölçüde değişmesine yol açacaktır.

Tüm bu vurguları yeniden tanımlayacak olursak, 1970'lerden günümüze yasal-hukuksal açıdan iki önemli değişikliğin olduğunu işaret etmemiz gerekiyor. Neo-liberal küreselleşme ideolojisi ve uygulamaları ilk elden var olan düzenlemeleri ortadan kaldırarak *yasal düzeneklerin içinin boşaltılmasını* sağlamıştır. Bu süreç aslında *piyasa mantığının orman yasalarının harekete geçmesinin* ürünüyü. Piyasa mantığının orman yasalarının harekete geçmesinin en önemli nedeni 'erken kapitalistleşen ülkelerde' sermayenin toplam yeniden üretiminin koşullarının ortadan kalkması ve buna bağlı olarak sermayeler arası rekabet dolayısıyla kardeş katli sürecinin başlamasıdır. Kapitalizme içkin olan yapısal zorunlulukların açığa çıktığı bu dönemde, bireysel kapitalistlerin ayakta kalma amacıyla açığa çıkardıkları pratikler ve dolayısıyla pratik mantık, verili düzenlemelerin hızla ortadan kaldırılmasını gerekli ve zorunlu kılmıştı. Bu dönem piyasa mantığının orman yasaları ya da acımasız rekabet sürecinin gereklerinin işlemesi anlamına gelmekle birlikte, aynı gerekliliğin diğer iki zorunlu sonucu sermayenin yeni toplumsal ilişkiler alanını metalaştırması ve yeni alanlara (mekanlara) yönelmesi (dünya ölçeğinde etkinleşmesi) gerçekleşmiştir. Bu gereklilikler, daha önce var olan düzenlemelerin ortadan kaldırılması biçiminde bir süreci başlatmıştır. Yasal çerçevelerin yetersiz kalmasına neden olduğu ölçüde, süreç, devlet olgusu ve devleti tanımlayan genel özelliklerin de yeniden ta-

Piyasa ilişkilerinin uluslararasılaşması, aslında hukuksal değişimi ve yeni yasal düzenekleri anlamak için önemli olmakla birlikte yetersiz kalıyor

nımlanmasını zorunlu kılmıştır. Neo-liberal küreselleşme sürecinin ilk aşaması olarak tanımlayacağımız bu süreci tanımlayan temel vurgu, "piyasaların iyi piyasalara yapılacak her türlü müdahalenin kötü" olduğu yönündeki ideolojik açıklama ve bu açıklamaya uygun düzenlemeler olacaktır. Bu düzenlemelerin erken ya da geç kapitalistleşen ülke sermayeleri için farklılaşan anlamları vardır. Fakat diğer yandan IMF, DB, WTO gibi kapitalizmi uluslararası düzeyde temsil eden kurumlarla, TÜSİAD, TİSK, TOBB gibi sermayenin farklı fraksiyonlarını temsil eden ulusal kurumlar sermayenin küresel sosyal evrenin inşası için çıkarları doğrultusunda önemli enerjiler sarfediyorlar. Ulusal ölçekte geliştirilen sınıf içi uzlaşma/çatışma ve dayanışma/rekabet mekanizmalarıyla dünya kapitalizminin acımasız rekabet ortamında

ayakta kalma stratejileri, dönemi tanımlayan en dinamik özellik olmuştur. Ayakta kalmak için verilen her tür mücadele küresel kapitalizmin güç kazanmasına yol açıyor.

Sermayenin dünya ölçeğinde toplam sosyal döngüsü farklı mekanları içerecek bir biçim aldığı ölçüde, sınıfsal konumlar/mücadeleler de çok değişkenli çok düzeyli bir gerçekliğe dönüşüyor. Bu etkileşimin kesitiği nokta, yani sermayenin dünya ölçeğinde toplam döngüsü yeni ilişki ağları yarattığı ölçüde, sınıfsal mücadelenin odak noktası da devlet oluyor. Yapısal reformlar kapitalizmin dünya ölçeğinde yarattığı çelişkili etkileşimin sonuçları olarak tanımlanabilir. Bu sonuçlar sınıfsal süreçlerce belirleniyor, ama süreç içinde devlet üzerinden devleti dönüştürecek yeni sınıfsal açılımları/çatışmaların da genel yönelimini belirliyor.

****)** Bu çalışma son dönem içinde yaşadığımız değişimleri "hukuk-kapitalizm ilişkileri" dolayında anlamaya çalışan bir çabanın ilk ürünüdür, okumanın bu gözle yapılması anlamlı olacaktır.

dipnotlar:

- 1) Gerçekleşen yasal değişimler üzerine bütünlüklü bir çalışma olmadığını belirtmemiz gerekiyor, fakat tekil yasalar ve etkileri üzerinden çeşitli çalışmalar yapılmıştır. H.İsmoğlu'nun (2002) "Tütün Yasası" üzerine yapılan çalışma (ki aslında bu yönde yapılan bir çok çalışmaya öncülük etmiştir), kamu yönetimine ilişkin değişiklikleri ise B.G.Ayman'ın çalışmasında (2003), enerji sektörüne ilişkin dönüşüm eğilimlerini F.İsmail'in çalışmasında (2003), tarımsal alana ilişkin dönüşümleri H.Kendir'in çalışmasında (2003), küçük ve orta boy işletmelere ilişkin dönüşümleri B.Müftüoğlu'nun çalışmasında (2003), İş Yasasına ilişkin dönüşümleri Y.Akkaya (2003) ve Ö.Müftüoğlu'nun (2003) çalışmasında, ihale ile ilgili bildiğim kadıyla detaylı ilk çalışma Çağdaş ve Cafer'in bu sayıdaki çalışmaları, son zamanlarda kendisinden sıkça söz edilen kamu arazilerine ilişkin de ilk olarak detaylı çalışma E.Gülöksüzün yine bu sayıdaki yazısında ele alınıp incelenmiştir.
- 2) Yasal düzeneklerdeki değişiklikler oldukça farklı teorik çerçeveler dolayında ele alınıp, analiz ediliyor. J.Habermas, N.Luhman ve G.Teubner'in tanımladığı genel çerçeveden hareketle yapılan detaylı bir analiz için bak: J.Sand (2002), tarihsel ve politik ekonomik yaklaşım için bak: Cutler (2002)
- 3) B.G.Ayman bu yeni dil için haklı olarak "kavramsal ve kuramsal kuşatma" tanımını yapıyor. Ankara'da ESK'e yapılan kamu reformlarına ilişkin sunuşunda dile getirmiştir.
- 4) Hürcihan İsmoğlu ile yaptığımız ve bu sayıda çıkan söyleşide hocamızın işaret ettiği gibi bu iki farklı aşama önceden genel çerçevesi belirlenmiş bir süreç değil.
- 5) Bu karşılıklı ilişkinin somut analizi için bak: İsmoğlu (2002) ve bu sayıdaki söyleşi Enerji sektörü için F.İsmail (2003), tarım için ise H.Kendir (2003).

- 6) Kapitalist toplumda hukuk-devlet ilişkilerinin analizi için bak: Pasukanis (2002) ve kısa bir çerçeve için Ercan (2001), Marx-Engels'in çalışmalarında hukukun yerine ilişkin oldukça anlamlı bir çalışma için bak: O.Karahanoğulları (2003). Karahanoğulları çalışmasında sadece bir döküm yapmakla kalmıyor, hukuk konusunun nasıl ele alınması gerektiğine ilişkin bir dizi tespit de bulunuyor. Anlamlı iki vurguyu işaret etmek çalışmamız açısından yararlı olacaktır. "Dünyaya ilişkin bilgi hukuksal bilgi değildir zira, hukukun kendisi bir 'ifade'dir, bir dolayımıdır. Hukuk bir gerçekliğin ifadesi, bir başka alanda yeniden kurulmasıdır. Bu ifade ilişkisinin nasıl işlediği araştırılmalıdır." (Karahanoğulları, 2003, 72-73).
- 7) Aynı zamanda Evgeny B.Pasukanis'in kitabını Türkçeye çeviren O.Karahanoğulları Birikim'deki yazısında (2003) Pasukanis hakkında bir dizi bilgi veriyor.
- 8) Çalışmayı bu yönde atılmış bir ilk adım olarak düşünmek anlamlı olacaktır.
- 9) Çalışmadaki yasal düzenekler için **Kazancı Hukuk Otomasyon Sistemine** başvurulmuştur.
- 10) Bu konuda anlamlı ve sağlıklı bilgi için bak: bu sayıda K.Tanyılmaz'ın çalışması.
- 11) Burada işaret edilen dönüşümler için anlamlı bir kaynak için bak: TC. Hazine Müsteşarlığı (2002).
- 12) Eski Brezilya Cumhurbaşkanı bir konuşmasında bu durumu açıkça dile getirmiştir. Sermayelerin hızla uluslararasılaşmasının düşünülemeyecek miktarda sermayeyi açığa çıkardığını ve bu sermaye bolluğundan ülkelerin yararlanarak avantajlı konuma geçebileceğini belirtir. Rocha (2002, 8)
- 13) Bu açıklamaların öncü isimlerinden Stiglitz sistemin önünü açan ve sistemin yoğunlaşip-derinleşmesine yönelik açıklamaları ne yazık ki muhalif-alternatif gruplarca büyük bir coşkuyla kabul görmüştür. Garip!
- 14) İkinci kuşak reformlarının detaylı bir analizi için bak: (Naim, 1999) ve (Acuña ve Tommasi, 1999).
- 15) İş yasasının sınıfsal yönelimi ve sağladığı denetim mekanizmaları için bak: F.Ercan (2003)
- 16) Bu konuda Bilgin'in ve Başak'ın ilerleyen sayılardaki çalışmalarında detaylı bilgiler bulabilirsiniz.

kaynaklar:

Acuña,C.H ve M.Tommasi, (1999) "Some Reflections on The Institutional Reforms Required for Latin America" basılmamış çalışma..

Ariņç,B(2003) "TBMM Kapanış Konuşması", www.tbmm.org.tr

Akkaya,Y(2003) "Yeni İş Yasası:Neden ve Kimin İçin?", **Tes-İş**, Ağustos 2003.

Aron,J(2002) Building Institutions in Post-Conflict African Economies", **WIDER Tartışma Metinleri**, Sayı 124

Ankarloo,D(2002) "New Institutional Economics and Economic History", **Capitl and Class**, sayı 78 Güz.

Alaay,F Güler,B.A(2003) "Enerji Sektöründe Özelleştirme:Rekabetçi Bir Piyasada Yönetişim mi?", **Praksis**,sayı 9-Kış-Bahar.

Balibar,E(1979) "On the Basic Concepts of Historical Materialism" içinde (L.Althusser ve E.Balibar)**Reading Capital**, Verso, London.

Burnham,P(2003) "Küreselleşme, Apolitikleştirme ve 'Modern' Ekonomi Yönetimi", **Praksis**,sayı 9-Kış-Bahar.

Burki,S,J ve G.E.Perry (1997) **The long March: A Reform Agenda for Latin America and The Caribbean in the Next Decade**, Dünya Bankası yayınları, Washington.

Camdessus,M (1999) "**Second Generation Reforms: Reflections and New Challenges**",IMF'nin düzenlediği **İkinci Kuşak Reformlar** Konferansına sunulan metin

Chimni,B.S(2002)"Marxism and International Law: A Contemporary Analysis" www.tripod.com/cssju/marx.html

Clarke,S(1988) **Keynesianism Monetarism and Crisis of The State**,Edward Elgar, London.

Cutler,A,C(2002) "Historical Materialism, Globalization and Law:Competing Conceptions of Property",(ed:M.Rupert ve H.Smith),**Historical Materialism and Globalization**, Routledge,London.

Derviş,K(2002)**New Economic Programs and Prospects**, www.hazine.gov.tr

De Soto,H(2000) **The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else**, Bantam Press,New York.

Dezalay,Y(1995) "Internationalization of Law", **Culture and Society**,

Fine,B(1986) **Democracy and The Rule of Law**, Pluto Press, London

Gill,S(1995) "Globalization, Market Civilisation, and Disciplinary Neoliberalism", **Millenium**, cilt 24, sayı 3.

Gill,S (2000) "The Constitution of Global Capitalism", www.theglobalsite.ac.uk , indirme tarihi 25. 11. 2002

Gül,A(2003) "IMF Gelmese de Program Sürecek", **Milliyet Gazetesi**, Ekonomi Sayfası Haber, 20 Ocak,2003.

Güler,B.A(2003) "Yönetişim:Tüm İktidar Sermayeye", **Praksis**,sayı 9-Kış-Bahar.

Hazine Müsteşarlığı (2002) **The Impact Of Globalization On The Turkish Economy**, Hazine Müsteşarlığı,June 2002, Ankara, Turkey

İslamoğlu,H (2002) "Yeni Düzenlemeler ve Ekonomi Politik IMF Kaynaklı Kurumsal Reformlar ve Tütün Yasası", **Birikim Dergisi**, sayı 158, haziran.

Jayasuriya, K(1998) "Introduction: A Framework for the Analysis of Legal Institutions in Esat Asia", (ed:K.Jaya-

suriya), **Law, Capitalism and Power in Asia: The Rule of Law and Legal Institutions**, Routledge, London.

Jayasuriya, K(2000) "The Rule of Law and Regimes of Exception in EastAsia", **Southeast Asia Research Center**, Working Paper Series, Hong Kong.

Jayasuriya, K(2001) "Governance, Post Washington Consensus and the New Anti Politics" **Southeast Asia Research Center**, Working Paper Series, Hong Kong.

Jayasuriya, K(2002) "Globalisation, International Standards and The Rule of Law:A New Symbolic Politics", **Southeast Asia Research Center**, Working Paper Series, Hong Kong.

Kendir,H (2003) "Küreselleşen Tarım ve Türkiye Tarım Reformu", **Praksis**,sayı 9-Kış-Bahar.

Karahançoğulları,O(2003) "Marksizm ve Hukuk", **Birikim**, sayı 173.

Lora,E ve U.Panizza(2002) "Structural Reforms in Latin America Under Scrunity", **Inter-American Development Bank**, Discussion Paper.

Lopez-de Silanes F(2002) "The Politics of Legal Reform", **G-24 Discussion Paper** , No 17.

Lukacs,G(1998)**Tarih Bilinci**, (çev: Y.Öner), Belge Yayınevi,İstanbul.

Marx, KMarx veF. Engels (1976) **Seçme Eserler-I**, Sol Yayınevi, Ankara.

Müftüoğlu,B(2003) "**Yeniden Yapılanmada KOB'ler**, Sihirdi Değneğin Sihirsizliği", **İktisat**, sayı 435.

Müftüoğlu,Ö(2003) "**Çalışma Yaşamında Kuralıslığın Kurallaştırılması**", **İktisat**, sayı 435.

Naim,M(1999) "Fads and Fashion in Economic Reforms: Washington or Washington Confusion", **IMF'nin düzenlediği İkinci Kuşak Reformlar** Konferansına sunulan metin.

OECD (2002a) **Government Capacity to Assure High Quality Regulation**, OECD Yayınları, Paris.

OECD (2002b) **Enhancing Market Openness Through Regulatory Reform**,OECD Yayınları, Paris.

Pijl,K. (2001) "International Relations and Capitalist Discipline", (ed:R.Albritton ve diğ.), **Phases of Capitalist Development Booms, Crises and Globalizations**, Palgrave, London.

Peck,J ve Tickell,A (1997) "Searching for a New Institutional Fix: the After-Fordist Crisis and the Global-Local Disorder", (A.Amin:Derleme), **Post-Fordism**, Basil Blackwell, Oxford.

Rocha,G.M(2002) "Neo-dependency in Brazil", **New Left Review**, ikinci seri, sayı 16 July-August

Sassen,S(1997) "The Spatial Organization of Information Industries: Implications for the Role of the State", (ed:J.H.Mittelman) **Globalization: Critical Reflections**, Lynne Rienner Publishers, London

Sand,I.J(2001) "Changing Forms of Governance ant the Role of Law", **Arena Working Papers**, WP 00/14

TUSİAD(2002) **Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması**, TUSİAD yayınları, İstanbul.

World Bank (1997) **The State in a Changing World**, Dünya Bankası Yıllık Raporu, Dünya Bankası Yayınları, Washington.

World Bank (2002) **Building Institution for Markets**, Dünya Bankası Yıllık Raporu, Dünya Bankası Yayınları, Washington.

türkiye’de devlet yapılanmasının yeni biçimleri

Ulusal sınırlara dayalı uluslararası ekonomiden ulusal sınırları aşan, küresel ekonomik ve iletişim yapılarıyla bütünleştirilmiş bir küresel iktidar yapılanmasına geçiş sürecinde ekonomik, toplumsal, siyasal ve idari iktidar yapılarında meydana gelen değişiklikler; ulusal egemenlik temelinde tanımlanmış siyasal iktidarlara olarak ulus devletleri, diğer bir deyişle modernitenin tarihsel devlet biçimini yeniden yapılandırıyor. Küresel kapitalizmin farklılaşan ihtiyaçlarına göre, toplumsal alanları, serbest piyasanın verimlilik, etkinlik ve rekabet ilkelerine göre tanımlayan ve piyasa aktörlerinin bu alanlarda serbestçe faaliyet gösterebilmelerini hukuki ve siyasal olarak güvence altına alan düzenleyici reformlar; küresel piyasanın siyasal düzenlenmesinin öngördüğü yeni bir egemenlik biçimi, bu biçim tarafından belirlenen yeni bir yönetim mantığı ve yapısı¹ çerçevesinde devletin faaliyet alanını, kamu yönetiminin yapısını ve işlevlerini, çalışma ilkelerini ve istihdam biçimlerini yeniden tanımlıyor. Yeni bir yönetim mantığı ve yapısını hukuksallaştıran bu düzenleyici reformlar kapitalizmin imparatorluk² döneminin yeni devlet biçiminin oluşumunda kurucu bir işlev görüyorlar.

IMF ve DB kredilerinin serbest bırakılmasının bir koşulu olarak dayatılan bu düzenleyici reformlar, piyasa aktörlerinin siyasal süreci doğrudan belirleyebileceği yeni bir iktidar yapılanmasının küresel düzeyde yaygınlaştırılmasını amaçlıyor. 80’li yılların başından itibaren yaygın olarak uygulanan IMF ve Dünya Bankası programları, küresel piyasanın işleyişini mümkün kılan ve güvence altına alan kurumsal çerçevenin oluşturulmasına yönelik reformlar ekseninde yapılıyor. Bu reformlara kaynaklık eden, ulus ötesi kurumlarca hazırlanan raporlar³ ve bu reformları küresel düzeyde evrenselleştirme işlevini gören yapısal uyum programları ve IMF ile imzalanan niyet mektupları, devletin ekonomik, toplumsal ve idari yapısının yeniden tanımlanmasında yerine getirdikleri işlev dolayısıyla küresel kapitalizmin yeni iktidar yapılanmasının temel siyaset belgeleri olma niteliğini taşıyorlar. Bu anlamda siyasal yeniden yapılandırma sürecinin düzenleyici reformları, gerek ortaya çıkışları gerek doğurdıkları sonuçlar açısından yerel

ve ulus ötesi aktörlerin bir araya gelebildiği bir siyasal ortamın koşulları içinde belirleniyor.⁴

İlk defa DB’nin 1989 yılında Afrika üzerine hazırladığı bir raporda Afrika’da yaşanan kalkınma sorunlarının nedeninin bir ‘yönetişim krizi’ olarak belirlenmesinde kullanılan ‘yönetişim’⁵ kavramı farklı düzeylerde yaşanmakta olan siyasal yeniden yapılandırma sürecinin yeni söylemi haline geldi. DB, OECD ve Birleşmiş Milletler gibi ulus ötesi kurumlarca ekonomik ve toplumsal ilişkilerin küreselleşmesiyle yerel ve küresel düzeyde ortaya çıkan yönetim sorununa ilişkin olarak sıkça gündeme getirilen ‘yönetişim’, siyasal iradeye devletin yanı sıra özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının da içerilmesine olanak veren yeni bir yönetim tarzını ifade ediyor.⁶ Bu yeni yönetim tarzı içindeki aktörler, bu aktörlerin faaliyet alanları ve bu alanların işleyişini düzenleyen kurallar piyasa terimleri içinde tanımlanıyor. Toplumsal alanların piyasalaştırılması süreci; merkezileştirilmiş hukuki kurallar ve hiyerarşik bir işbölümüyle ulusal sınırlar içinde üretim yapan, kaynak ve yetkileri elinde toplayan ulus devletin ekonomik, toplumsal ve siyasal iktidar yapılarının çözülmesini zorunlu kılıyor. Devletin doğrudan yönlendirme gücünü piyasa aktörleri ile paylaşmasına ya da tümüyle devretmesine varan bir şekilde yitirmesinin bir sonucu olarak, bu yapılar, piyasanın kar rasyonalitesi temelinde rekabet, verimlilik ve etkinlik ilkelerine tabi kılıyor. Bu ilkeler çerçevesinde yönetim kavramının yönetsel anlamı ifadesini özel sektör öncülüğünde büyüme için uygun çerçeveyi yaratabilecek uzman ve hesap veren bir kamu yönetimi tanımında buluyor. Kamu görevlilerinin eylemlerinden sorumlu olması anlamında *hesap verebilirlik*, bu eylemlerin denetimi için rekabet ilkesinin yaygınlaştırılması ve denetim mekanizmalarına sivil toplum örgütlerinin katılımını öngörür. Girişimciler için açık, öngörülebilir ve yansız bir kurallar bütününü oluşturmaya yönelik *öngörülebilirlik* ilkesi piyasanın işleyişinin hukuki olarak güvence altına almayı hedefler. Açık yönetim ve hesap verebilirliğin genişletilmesi ve yolsuzlukların önlenmesini öngören *saydamlık* ilkesi büyük ölçüde yerel mevzuat ve kuralların ulus-ötesi piyasa aktörleri için anlaşılır kılınması anlamına geliyor.⁷ Kamusal tercihlerin

Sinem
Özer*

Yeni bir
yönetim
mantığı ve
yapısını
hukuksallaştıran
bu düzenleyici
reformlar
kapitalizmin
imparatorluk
döneminin
yeni devlet
biçiminin
oluşumunda
kurucu
bir işlev
görüyorlar

* B.Ü. Atatürk İlkeleri
ve İnkılap Tarihi
Enstitüsü
Yüksek Lisans

yalnızca devlet kurumları değil, temsil yeteneği ve hesap verme sorumluluğu bulunan çeşitli kuruluşları da içeren geniş bir tartışma sonucunda belirlenmesini amaçlayan *katılımcılık* ilkesi siyaseti siyasal sorumluluğu bulunmayan piyasa aktörlerinin müdahalesine açma kaygısıyla da tanımlanabilir. Bu ilkelerin bütünü, siyasal yeniden yapılandırma sürecinde devletin hem doğrudan bir piyasa aktörü olarak yapılıncası hem de piyasa aktörlerinin faaliyet alanını genişletmesi ve bu faaliyetlerin hukuki ve siyasal güvencesini oluşturmaları yönündeki eğilimin normlar düzeyindeki bir ifadesini oluşturuyor.

Ekonomik ve toplumsal ilişkilerin küreselleşmesine denk düşen politik iktidarın bu normlar ekseninde tanımlanan yeni biçimleri, bu tarihsel dönemin yeni devlet biçiminin nasıl tanımlanabileceği sorusuna temel bir referans noktası oluşturuyor. Bu bağlamda, Türkiye'de Kamu Yönetimi Reformu çerçevesinde kamu hizmetlerinin piyasalaştırılmasını, kamudaki istihdam biçimlerinin rekabet ve performans kriterleri temelinde esnekleştirilmesini ve merkezi idari devletin yerelleştirilerek, yerel aktörlerin piyasa koşullarında rekabet edebilmesinin teşvik edilmesini amaçlayan yasalar ile siyasal demokrasinin karar alma ve uygulama mekanizmalarının dışında işleyen ve teknokratik bir anlayışla yapılanan özerk kurullar, içinde bulunduğumuz tarihsel dönemin yeni devlet biçiminin öngördüğü siyasal yeniden yapılandırma sürecine uyum yasaları ve yapıları olarak değerlendirilmeli.

kamu yönetimi reformu ve özerk kurullar

Küresel kapitalizmin işleyişinin siyasal ve toplumsal güvencesini oluşturma sürecinin siyasal iradesini üstlenmiş olan AKP hükümetinin devletin idari yapılanmasını daha etkin ve verimli hale getirmek söylemiyle gündeme getirdiği 'Kamu Yönetimi Reformu', rekabetçi piyasa koşullarını yaratmak ve kamu ekonomisi ile kamu yönetimini kaynakların en etkin ve en verimli dağılımını sağlayacak biçimde yeniden yapılandırmak üzere devletin düzenleyici işlevinin güçlendirilmesini öngören bir reform paketi.⁸ Bu anlayış içinde devletin piyasa aktörlerinin faaliyet alanını genişletmek üzere üretimden, ticaretten ve hizmet sunumundan çekilmesi ve faaliyetini sürdürdüğü alanlarda ise serbest piyasanın rekabet, etkinlik ve verimlilik ilkelerine uygun olarak davranması⁹, diğer bir deyişle kamu yönetiminin işlevlerinin, çalışma ilkelerinin ve istihdam biçimlerinin serbest

piyasanın ekonomik rasyonalitesine uygun olarak düzenlenmesi gereği vurgulanıyor. Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetim Reformu ile Personel Rejimi Yasası olmak üzere 3 bölümden oluşan paketin merkezi yönetimin işlevini ve işleyişini yeniden tanımlayan Kamu Yönetimi Temel Kanunu'na göre kamu kurum ve kuruluşları piyasada rekabet koşulları içinde üretilen mal ve hizmetleri üretemeyecek ve piyasada haksız rekabet oluşturmamaya. Bu kanunla Türkiye'nin 1995 yılında imzaladığı, bütün toplumsal hizmetlerin ticarileştirilmesini öngören Hizmet Ticareti Genel Anlaşması'nın (GATS) piyasalaştırma ilkesi, devletin yeniden yapılandırılmasının temel ilkesi olarak benimseniyor. Bu ilke temelinde devlet bir piyasa karşıtı ya da piyasa dışı bir aktör olarak değil, aksine piyasanın gelişimi için kurumsal alt yapıyı sağlayacak düzenleyici bir aktör olarak tanımlanıyor. Ekonomik ve toplumsal süreçleri doğrudan yönlendirme işlevi yerine, bu süreçlerin piyasa koşullarında işleyişinin siyasal ve hukuki güvencesini oluşturacak kuralları belirleme işlevi ile yapılıyor. Bu işlevine uygun olarak devletten, yasanın diliyle, koordinasyonu sağlamaması, izleme, denetleme ve rehberlik faaliyetleri yürütmesi bekleniyor.

Kamu yönetimini katılımcılık, şeffaflık ve etkinlik ilkeleri doğrultusunda düzenleyen ve kamu hizmetlerinin kaliteli, süratli, etkili ve ekonomik bir şekilde sunulmasını önceleyen reform paketine yeni bir devlet ve toplum tanımı, ikisi arasındaki ilişkinin yeni bir düzenlemesi kaynaklık ediyor. Gerek faaliyet alanı gerek işleyiş biçimiyle piyasa sürecine içkin bir aktör olarak tasarlanan devletin hizmetlerin tüketicisi olarak tanımlanan vatandaşlara ve girişimcilere verimli ve kaliteli hizmet verebilmek için özel sektöre rekabet esasına bağlı kalması bir zorunluluk. Piyasa yasalarına koşulsuz bir inanç temelinde kamu kuruluşlarının birbirleri ve özel rakipleri ile rekabet etmesi, hizmetlerin verimli ve etkin sunumunun bir güvencesi olarak sunuluyor. Böyle bir devlet ve toplum kurgusu içinde piyasanın rekabet, verimlilik ve etkinlik ilkeleri; kamudaki istihdam biçimlerini performans ölçütleri temelinde esnekleştirerek istihdam güvencesini yok eden ve kamu çalışanlarının refahını piyasa koşullarına tabi kılan yeni personel rejiminin meşrulaştırıcı gerekçesi haline geliyor.

Devletin yönetme ve düzenleme kapasitesine sahip mutlak bir aktör olmaktan çıktığı siyasal yeniden yapılandırma süreci çerçevesinde devletin düzenleyici işlevi ile faaliyette

**Hizmet
Ticareti
Genel
Anlaşması'nın
(GATS)
piyasalaştırma
ilkesi,
devletin
yeniden
yapılandırıl-
masının
temel
ilkesi
olarak
benimseniyor**

bulunduğu alanların dışında kalan alanları yerel yönetimlere devreden Yerel Yönetimler Reformu, yerelleşme adı altında toplumsal alanların piyasalaştırılmasını amaçlayan bir siyasetle tasarlanmıştır. Belediye hizmet giderlerine belde halkının katılmasının esas alınması, hizmetlerin ticarileştirilmesi yönündeki eğilimin bir ifadesi. Belediyelerin kendilerine düşen görevleri mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirebileceklerini belirterek, yerine getiremedikleri durumda, hizmetlerin özel sektöre devredilebilmesinin önünü açan yasa, merkezi yönetimin faaliyet alanını piyasaya açık hale getirmek üzere sınırlandırıyor. Kaynak yetersizliği karşısında belediyelere iç ve dış borçlanma yolu açılarak, yerel yönetimlerin, küresel kapitalizmin borçlandırarak bağımılaştırılan işleyişine içerilmesi olanaklı hale getiriliyor. Yerel yönetimlerin özerkliği 'demokratik katılımcılık'tan çok, piyasa koşullarında bağımsız bir aktör olarak rekabet edebilme olanağına indirgeniyor. Merkezi idari devletin bürokratik işleyişinden bağımsız hareket edebilmekle sınırlandırılmış bir özerklikle yapılanırlan yerel yönetimlerin piyasaya olan bağımlılık ilişkileri güçlendiriliyor. Yerel yönetimlere genel bütçeden gönderilecek ödenek miktarını yerel yönetimin göstereceği performans bağlayan madde, yerel yönetimlerin piyasa koşullarında birbirleri ile rekabet etmesini teşvik ediyor.

Piyasa toplumunun oluşum süreci içinde devletin üretim, ticaret ve hizmet sunumundan çekilmesi ve faaliyet gösterdiği alanlarda piyasanın ilkelerine uygun olarak davranması gerekliliği doğrultusunda, devletin işlevinin rekabetçi piyasada kural koyma faaliyetine dönüşmesi, devletin bu işlevi yerine getirebileceği yeni hukuki ve siyasal biçimleri de beraberinde getiriyor. Gerek kamusal yaşamın duyarlı sektörlerinin düzenlenmesi, gerek rekabete açılan hizmet sektörlerinde devletin bir piyasa ajanı olarak yapılanmasıyla 'işletme' ve 'düzenleme' işlevlerinin ayrışması, yönetilenleri keyfilikten korumak ve tarafsızlığın güvencesini oluşturmak üzere yapılandırılan özerk kurullar, piyasanın iktisadi rasyonalitesi içinde tanımlanmış bu yeni yönetim modelinin ana bileşenlerinden birini oluşturuyor.

Özerk kurulların düzenleyiciliğine bırakılmış 'duyarlı sektörler' göz önünde bulundurulduğunda, bu sektörlerin, devletin özel sektöre tümüyle devrettiği ya da işletici niteliğiyle bir piyasa aktörüne dönüştüğü sektörler ile kamu hizmeti niteliğinde olmaları nedeniyle son de-

rece karlı alanlar olan ve özel sektöre devredilebilmesi için belli bir ön hazırlık süreci gerektiren elektrik ve telekomünikasyon gibi devlet tekellerinden oluştuğu görülebilir.¹⁰ Bu noktada, kurulların gelişimini sadece özelleştirme ile açıklamak, devletin bu süreçte özel sektörle rekabet edebilen bir piyasa aktörü olarak yapılanması olgusunu gözden kaçırmak anlamına gelecektir. Bir sektörün piyasa aktörlerinin girişine açılabilmesi için, rekabete açılmasının da yeterli olabileceği ve bu sektörlerde devletin doğrudan bir piyasa aktörü gibi faaliyet gösterebildiği düşünülürse, özerk kurulların devletin kural koyuculuk işlevinin ötesinde piyasalaşma sürecinin doğrudan bir aktörü olarak yapılanmasının bir gereği olarak ortaya çıktığı daha kolay görülebilir. Piyasanın etkinlik, verimlilik ve rekabet ilkeleri doğrultusunda düzenlenmesi ve denetlenmesi, buna bağlı olarak da yönetişimin öngörülebilirlik ve saydamlık ilkeleri temelinde özerk kurulların, piyasaya açılan sektörleri yatırımcılar için cazip kılmak üzere rekabetçi kar olanaklarını ve düzenleyici kurulların istikrarını sağlayacak hukuki ve siyasal güvenceleri oluşturmaları ön görülüyor.¹¹

Kurulların karar alma süreçlerinde, piyasa düzenleme ve denetleme faaliyetlerinin siyasal ve toplumsal sonuçlarından doğrudan etkilenen toplumsal kesimlerin örgütlenmelerinden çok, sermaye gruplarının temsilcilerine yer veriliyor olması, kurulların içerdiği siyasal dışlama mekanizmasını gözler önüne seriyor. Bu kararların hiçbir siyasal sorumluluğu bulunmayan teknokratlara bırakılması bu toplumsal kesimlerin karar alma süreçleri üzerindeki etkisini kısıtlarken, kurulları yapılandırma ve tarafsızlığın güvencesi olarak sunulan teknokratik anlayış, piyasa aktörlerinin süreci belirlemesinin meşrulaştırıcı söylemi haline geliyor. Küresel piyasanın oluşum süreci içinde, modern devletin refahı kitlelere yayan içermeye yönelik siyaseti, yerini küresel ve yerel aktörlerin özel çıkarlarına hizmet eden teknokratik anlayışın ürünü bir siyasete bırakıyor.¹²

Merkezi ve yerel yönetimle beraber kamudaki istihdam biçimlerini piyasanın işleyişinin farklılaşan ihtiyaçlarına göre düzenleyerek devleti bütünlüklü olarak yeniden yapılandırma siyasal bir proje olarak Kamu Yönetimi Reformu ve bu reform paketinin ruhuna uygun olarak şekil alan özerk kurullar ile geçmiş dönemin iktidar işleyişinden siyasal bir kopuş gerçekleştiliyor. Ulusal sınırlar içindeki siyasal,

Belediye
hizmet
giderlerine
belde
halkının
katılmasının
esas
alınması,
hizmetlerin
ticarileştirilmesi
yönündeki
eğilimin
bir ifadesi

toplumsal ve ekonomik süreçler üzerindeki egemenlik hakları üzerinden tanımlanmış birimler olarak ulus devletlerin belirlediği uluslararası bir sistemden, piyasa işleyişinin tekleştirerek bütünleştirdiği çok merkezli küresel iktidar yapılanmasına geçişle beraber, ulus devletler, çok uluslu sermayenin hükmettiği küresel piyasanın çıkarlarının hukuki ve siyasal güvencelerini oluşturmak işlevini üstleniyorlar. Ulus devlet üzerinden tanımlanan egemenlik alanının yerel ve ulus ötesi piyasa aktörlerini içererek dönüşmesi ve piyasanın iktisadi rasyonalesinin devletin işleyişine içkin hale gelmesi, modern devletin siyasal ve toplumsal

yapılanmasını çözüyor. Yerel bir aktör olarak devlet, yeni bir işlev ve işleyiş biçimi tanımıyla küresel piyasa ortamına içkinleşerek, küresel iktidar ilişkilerinin kurucu bir öznesi haline geliyor. Modern dönemin devlet kuramının referans verdiği devlet bugün artık yok. İçinden geçtiğimiz tarihsel dönem, bir devrim sorunu olarak devletin yeniden düşünülmesinin nesnel koşullarını olgunlaştırdı. İhtiyacımız, kapitalizmin devlet ve piyasa üzerinden kurduğu toplumsal ilişkilerden bağımsız bir varoluşu kurabilecek, oyunun sahasını ve kurallarını kendimizin belirlediği bir toplumsallığı yaratacak bir öznellik.

dipnotlar:

- 1) Yeni bir yönetim mantığı ve yapısı deyişi, Foucault'nun erken dönem modern Avrupası'ndan bu yana ortaya çıkan belli yönetim zihniyetleri ve rejimlerini ayırt etmek için kullandığı 'governmentality' (yönetimsellik) kavramına atıfla kullanılmaktadır. Foucault, M., *Yönetimsellik, Entellektüelin Siyasal İşlevi İçinde*, Ayrıntı Yayınları, İstanbul 2000. Dean, M., *Governmentality*, Sage Publications, London 2001.
- 2) Kapitalizmin yeni iktidar yapılanmasının sınıf mücadelesi perspektifinden bir analizi için Bkz. Hardt, M. & Negri, T. *İmparatorluk*, Ayrıntı Yayınları, İstanbul 2001.
- 3) Devletin düzenleyicilik işlevinin nasıl tanımlandığına ilişkin olarak Bkz. World Bank, *World Development Report 1997: The State in a Changing World*, Oxford University Press, 1997.
- 4) İslamoğlu, H., IMF Kaynaklı Kurumsal Reformlar ve Tütün Yasası, *Birikim*, 158, s.23.
- 5) Aktaran Güler, B.A., *Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye*, *Praksis*, 9, Kış-Bahar 2003, s.102.
- 6) Peker, A.T., *Dünya Bankası: Büyüme Söyleminden İyi Yönetme Söylemine*, *Toplum Bilim*, 69, Bahar 1996, s.44.
- 7) Güler, B.A., a.g.y., s.103.
- 8) Kamu Yönetimi Temel Kanunu Taslak Metin, www.sendika.org
- 9) Devletin yeni işlevinin meşrulaştırıcı gerekçesi olarak sunulan yeni yönetim mantığının bütünlüklü bir ifadesi için Bkz. TÜSİAD, *Kamu Reformu Araştırması*, Aralık 2002
- 10) Günaydın, G., *Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler*, *Kamu Yönetimi Dünyası*, 10, Mayıs-Haziran 2002, s.5.
- 11) Özerk kurumların işlevi, yapısı ve siyasetle olan ilişkisi üzerine tartışmalar için Bkz. STEAM, *2.Bağımsız Kurullar ve Piyasa Ekonomisi Arenası*, 17 Aralık 2002.
- 12) İslamoğlu, H., a.g.y., s.21.

endüstri, teknoloji geliştirme ve nitelikli sanayi bölgelerine ilişkin yasalar -“serbest” bölgelerle teknolojik atılım ne kadar mümkün?-

1- Bu çalışmada Türkiye'nin gerek İMF ile ilişkilerinde, gerek Avrupa Birliği'ne üye olma çabaları içinde önemli yer tutan yapısal reformların ve “uyum yasalarının” önemli bir bileşeni olan Endüstri, Teknoloji ve Nitelikli Sanayi Bölgeleri'ne ilişkin bazı yasal düzenlemeler ele alınacaktır. Her üç yasa da temel amaç olarak rekabet gücünün artması, ihracatın geliştirilmesi, katma değeri yüksek teknoloji ürünlerin üretilmesi ve yabancı sermayenin ülkeye çekilebilmesini, özellikle ileri teknoloji sağlayacak yabancı sermayenin ülkeye girişini hızlandıracak teknolojik altyapıyı tesis etmeyi hedeflemektedir. Bütün bu uygulamalar sonucunda ülke ekonomisinin gelişmesi, teknoloji transferinin sağlanması, üretim ve istihdamın artırılması beklenmekte, böylece Türk sanayisinin rekabet gücünün artmasında bu yasal düzenlemelerin önemli rol oynayacağı düşünülmektedir.

2- Kuşkusuz bu yasaları da diğerleri gibi İMF'nin dayattığı sanısı güçlü olmakla birlikte, tarihsel bir bakış açısıyla 1980'lerden günümüze sadece Türkiye'de değil, dünyada bir çok ülkede de benzeri uygulamalarla karşılaşıldığını belirtmek gerekir. Daha önce devletin denetiminde olan birçok alanın (tarım, enerji, telekomünikasyon, mali sektör, serbest bölgeler vd.) - daha etkin ve küçük devlet arayışı ve değişen kamu yönetimi anlayışının bir parçası olarak - düzenleyici, mevzuat oluşturma yetkisi ile donatılmış **özerk kurullar** aracılığıyla denetlenmesi öngörülmektedir. Rant kollama, yolsuzluk, israf gibi nedenlerin kaynağı olarak kamu görüldüğünden, bu yasalarla yolsuzluğun önlenmesinde özel sektör yatırımcılarına devlet arsası tahsis sürecini iyileştirmek ve **sanayi bölgelerini** daha da iyileştirerek, süreçte özel sektörün katılımını teşvik etmenin amaçlandığı ileri sürülmektedir (Radikal, 11.9.2001). Çünkü, iddiaya göre diğer bir çok ülkede olduğu gibi Türkiye'de de kaynaklar eskisi gibi bol değildir. Bu nedenle siyaset ve

bürokrasiden oluşan devlet kanadının ekonomideki etki alanları ve araçları zayıflatılarak, tüm ekonomideki rekabet koşullarının geliştirilmesini gözetmek amaçlanmaktadır. Özetle her şey bürokrasi ve “sosyal” devletin beceriksizliği (yanlış iktisat politikaları, rant kollayan politikacılar) ile açıklanmakta ve ekonominin siyasetten arındırılarak, üretkenliğin ve büyümenin artacağı, iş olanaklarının genişleyeceği ileri sürülmektedir.

3- **Organize Sanayi Bölgesi (OSB)**, **Serbest Bölge (SB)**, **Endüstri Bölgesi (EB)** ve **Teknoloji Geliştirme Bölgeleri (TGB)** (bundan sonra “bölgeler” diye tanımlanacak), Türkiye'nin kendi yasalarıyla işletilen kurumlar niteliğinde iken, Nitelikli Sanayi Bölgeleri (NSB) ABD'nin kendi kurallarını işlettiği, daha önce İsrail ve Ürdün'le yapmış olduğu ticari bir anlaşmadır. Bu niteliksel ayrımı göz önünde bulundurarak öncelikle EB ve TGB'ni ele alalım.

EB ve TGB'ne ilişkin üç temel iddia söz konusudur:

◆ Bu görüşlerden ilki (liberal), bölgelerin rekabet gücünün ve ihracat potansiyelinin artmasında önemli rol oynayacağı saptamasından hareket eder. Bu görüşün altında yatan temel varsayım, üretim faktörlerinin (işgücü maliyeti, sermaye maliyeti, arsa tahsis vb.) fiyatını ucuzlatmaya dönük uygulamaların - bunun önünde engel teşkil eden bürokratik uygulamaların ortadan kaldırılması durumunda - yerli ve özellikle yabancı sermayenin yatırım tercihlerinin ülkeye/bölgeye çekilmesi suretiyle büyüme ve istihdam artışının gerçekleştirilebileceğidir.

◆ İkinci yaklaşıma (ulusal sol) göre ise, bu tür düzenlemelerle amaçlanan, planlı sanayileşmeyi öngören OSB dışında bir yapılanmaya giderek, yabancı yatırımcıların kârlarını en üst düzeye çıkarabilmek için keyfi tercihlerine göre plansız şekilde yer seçiminde bulunabil-

Kurtar
Tanyılmaz*

Daha
önce
devletin
denetiminde
olan birçok
alanın
düzenleyici,
mevzuat
oluşturma
yetkisi ile
donatılmış
özerk kurullar
aracılığıyla
denetlenmesi
öngörülmektedir

* Yrd. Doç. Dr.
Marmara Üni. İİBF

melerine yasal kılıf hazırlamaktır (bkz. TMMOB, ZMO ve Emek Platformu'nun açıklamaları). Özerk kurulların kamunun ekonomiyi yönlendirme ve düzenleme yetkisini elinden aldıklarını, **ulusaşırı** tekellerin istemleri doğrultusunda iç ekonominin yapılandırılarak, onların pazar hakimiyetine uygun koşulların hazırlandığını ileri süren bu yaklaşıma göre (örn. O. Oyan, 2002, S. 201), ulus-devletin ekonomiye müdahalesinin sınırlanması ve sosyal devlet kurumlarının tasfiye edilmesinin sonucu, yabancı yatırımcıya geniş özgürlükler/ayrıcalıklar tanınırken, yerli yatırımcı ve küçük sermayedarlar zararına rekabetin sınırlanmasıdır. İleri teknolojilere geçişi (AR-GE yatırımlarını) teşvik edecek koşullar yaratılabileceği varsayımından hareket eden bu yaklaşıma göre, bölgelere ilişkin düzenlemelerde devlet güdümlü bir planlama gereklidir.

"Çünkü planlama, ister yerli ister yabancı olsun, hem yatırımın ve yatırımcının çıkarlarını, hem de ülkenin, ulusun, gelecek kuşakların ve hatta insanlığın ortak çıkarlarını "birlikte gözetilecek" bir yer seçimi stratejisinin yaşama geçirilmesinde önemli rol oynar" (TMMOB'nin EB Yasa Tasarısı hakkında basın açıklamaları, 17.2.2001, 13.3.2001)

Kısacası, sermaye akışını sağlamak adına gelişmiş ülkelerin kirli endüstrisini yüklenmek çok önemli kültürel ve doğal zenginliklere, dolayısıyla da turizm potansiyeline sahip Türkiye'nin çıkarına değildir. Kirliyle temiz endüstri arasındaki ayırım çok iyi yapılmalıdır. Türkiye, merkezi plana dayalı ve **kamu girişimciliği odaklı** olarak kalkınma ve istihdam politikalarını yaşama geçirmelidir.

"Bu düzenlemeyle I. sınıf tarım topraklarını, ormanları, meraları, kıyıları, tarihi ve kültürel alanları yabancı ve/veya yabancı sermaye ile bütünleşmiş yerli sermaye yatırımlarının koşulsuz ve sınırsız talanına açmak; her türlü imar düzenlemesi yapım sürecini "yatırımcının çıkarı ile ulusun ortak çıkarını birlikte gözetilecek planlamaya bağlı yer seçimi" ilkesi yerine "yatırımcının tercihinine" bırakmak; sürdürülebilir kalkınma söylemini ısrarla sürdürürken bu amaçı gerçekleştirecek düzenlemeleri etkisiz kılacak eylemlerde bulunmaktadır" (EB yasa tasarısı hakkında Ziraat Mühendisleri Odası'nın açıklaması, 10.2.2001).

Bölgelere ilişkin itirazların temel gerekçesi olarak "ulusal çıkarlara" aykırılık ileri sürül-

mekte, buna engel olabilecek kamu bürokrasisinin çökertilmeye çalışıldığı, "sivil toplumun gerekliliği" söylemine karşın, toplumu bilgilendirecek ve yönlendirecek baskı grupları olan meslek odalarının susturulmaya çalışıldığı iddia edilmektedir.

Devletin "kalkınmacı" kapasitesine vurgu yapan bu yaklaşıma göre, AR-GE çalışmalarının güçlü üniversiteler ve devlet kurumları desteği ile sürdürüldüğü gelişmiş ülkelere "dışsal yarar" sağladığı iddia edilmekte, buradan hareketle söz konusu AR-GE kurumlarının *devletin yönlendiriciliği altında* (bu çabaların finansman ve koordinasyonu bağlamında) sektörün katkısı ve katılımıyla oluşturulması gerektiği belirtilmektedir.

"Çünkü bir ulusal yenilenme, bilgi, teknoloji üretim programının oluşturulmasında ve uygulanmasında tüm toplum kesimlerinin "ortak çıkarı" vardır" (Y. Kepenek, 1997, -vurgu bana ait-)

◆ Piyasa-devlet ikileminden hareket eden üçüncü bir yaklaşıma (liberal sol) göre ise, bölgeler tekeli piyasa yapılarının kırılmasında ve KOBİ'lerin ön plana çıkmasında önemli rol oynayabilir. Bölgelerin hayata geçmesine, orada çalışanların daha eşit ve özgür yaşam koşulları perspektifinden çok, KOBİ'lerle "tekelci" ve "devletçi" bir iş dünyasının yaşadığı ilişkiler penceresinden bakılmakta ve bu ilişkinin KOBİ'ler lehine çözülmesi umudu beslenmektedir.

"Bütün kaynakları şu ya da bu biçimde kontrol edebilen ve de temel tercihi "kapalı" bir ekonomi olmuş bir özel kesim karşısında "piyasayı" savunmak, bu kaynaklara ulaşmakta zorluk çeken daha yaratıcı, daha girişken ve daha rekabetçi bir iş dünyası yaratmak için anlamlıdır. Yoksa "piyasa" mekanizması gelmiş geçmiş en iyi kaynak dağıtım aracıdır iddiası doğru bir iddia olduğu için değil" (Katırcıoğlu, Radikal, 14.9.2002)

Burada asıl önemli olan, kurumsal düzenlemelerin "demokratikleştirilmiş" bir ortamda ve sivil toplum kuruluşlarının katılımı ve "uzlaşısı" doğrultusunda gerçekleştirilmesidir.

"Devletin ekonomiye her değdiği yerde bir rant, bir yasal olmayan çıkar ilişkisi yarattığı tümüyle doğru. Peki ama bu konuda bütün yolları tükettik mi? Hem "kamu"nun yönlendirici gücünü işin içine katan ve hem de "rant" vs. yaratılmasına engel olan bir devlet ekonomi ilişkisi neden üretme-

Sermaye
akışını
sağlamak
adına
gelişmiş
ülkelerin
kirli
endüstrisini
yüklenmek
çok önemli
kültürel ve
doğal
zenginliklere,
dolayısıyla da
turizm
potansiyeline
sahip
Türkiye'nin
çıkartına
değildir

yelim ki?" (Katırcıoğlu, Radikal, 17.11.2001)

4- Yukarıda, bölgelere bakışlarında temel ayırım noktaları ortaya konan bu yaklaşımların her biri günümüz kapitalizminin dinamiklerini kavramada önemli eksiklikler taşımaktadır. Şimdi sırayla bunlara değinelim:

◆ İçinde yaşadığımız dönemin en belirgin özelliği, sermayenin hızlı birikim koşullarının aşınmasıdır. Dünya çapında bir çok sektörde karşı karşıya bulunulan kapasite fazlalarına ve düşen kar oranlarına bir tepki olarak sermayenin yeniden yapılanma çabalarının kilit noktasını neo-liberal politikalar oluşturmaktadır. "Makroekonomik istikrar + serbest piyasa kuralları=büyüme" denklemine dayalı neo-liberal büyüme stratejisinin gerçekleştirilmesi, kapitalist üretim ilişkilerinin toplumsal koşullarında köklü değişiklikleri (devletin rolünün yeniden tanımlanması, kurumsal yapılarda dönüşümler vb.) ön gerektirmektedir. Burada amaçlanan, piyasaları devlet mülkiyeti yoluyla değil, *yasamayla* düzenlemektir. İşte günümüzde devletin değişen konumunu bu uğrarda aramak gerekir; Kızışan rekabet koşullarında sermaye yeni pazarların fethine çıkarken ya da yabancıya pazarını açarken, gelecek yeni rakip karşısında ezilmemek için devletten rol değişimini istemektedir. "Sosyal Devlet" rolünün terk edilip, sermaye birikimine tam destek veren "rekabetçi" devlet rolünün benimsenmesinin altında yatan temel etken budur.

"Düzenin" dış koşulları, piyasa içerden bir ayıklama-eleme operasyonuna girişsin diye donatılıyor" (E. Altwater, 1985, S. 63)

Bu süreçte İMF ve Dünya Bankası (DB) gibi kuruluşların işlevi, sermayenin merkezileşmesi ve yoğunlaşması süreçlerine aracılık etmek, aşırı değerlenmiş sermayeyi tekrar daha karlı bir düzeye çekmek üzere sermaye transferi gerçekleştirmektir. DB'nin modeline göre "piyasa dostu" devlet, ilkin özel teşebbüsün "zincirlerini kırarak" ekonominin üretim sınırını daha yüksek bir düzeye çıkarır; eş zamanlı olarak da ekonomiyi uluslararası ticarete açar (Peker, 1996, S. 44). Bu bağlamda bankanın "iyi yönetme" gündeminin üç dayanağı vardır: Devletin verimli ve etkin olması, devletin özel teşebbüs için "güçlendirici bir ortam" sağlama kapasitesinin geliştirilmesi ve bu iki hedef çerçevesinde reformları sürekli kılabilen bir zemin sağlanması için "sivil toplumun" oluşturulması (Peker, 1996, S. 45). Çünkü bankanın önerdiği büyüme stratejisi

"hür müteşebbislerin" inisiyatifine bel bağlamıştır!

◆ Bu durumda yapısal uyum programlarıyla bu yasal düzenlemeler arasında ne gibi bir ilişki söz konusu diye sormak gerekir: Deriş'in bu yasalarla "ekonominin politikadan arındırılarak daha özgürce hareket etmesi sağlandı" (Milliyet, 30.8.2002) ifadesi tam da bu ilişkinin gerçek niteliğine işaret ediyor. Bu düzenlemeler *büyük sermayenin* daha fazla karlılık amacıyla, toplumun çoğunluğunun yoksullaşması pahasına, toplumun diğer kesimleri karşısında iktidarını perçinlemek ve *hareket alanını* genişletmenin "hukuki" altyapısını oluşturmak anlamına geliyor. Bu aynı zamanda Türkiye'nin dünya kapitalizmiyle bütünleşme sürecinin yeni bir kurumsal biçim aldığı bir evreyi ifade etmektedir. Bu yasalarla bir yandan devletin kontrolünde bulunan mali kaynakların bir kısmı tekeli sermayenin denetimine sokulmakta, öte yandan piyasada sermayeler arasında yaşanan iktidar ilişkilerinden kaynaklanan krizlerin üzeri örtülmekte ve adeta bir teknik soruna indirgenmektedir.

◆ Bu hukuki altyapı faaliyetleri içinde "*yatırım ikliminin*" iyileştirilmesi amacına dönük özellikle "piyasa dostu devlet" öncülüğünde kalkınma stratejisinin bir parçası olarak bölgelere ilişkin yasal düzenlemelerle karşılaşılacaktır. Birer "sihirli kalkınma araçları" olarak sunulan serbest üretim bölgeleri, 1980'lerden beri ihracata dayalı büyüme modelinin asli unsurlarından biri olup, ihracatı artırmak, yabancı sermaye ve teknoloji girişini hızlandırmak gibi amaçlara hizmet etmekteydi. Günümüzde ise SB'nin işlevlerinde bir değişme ve farklılaşma söz konusudur: Örneğin Tayvan, Kore, ABD'de klasik serbest bölge kavramının dışına çıkılarak, uzmanlaşma ve yüksek teknolojiye yönelik uygulamalara geçilmiştir (Forum, 1999, S.29). Bunun en temel nedeni, gittikçe şiddetlenen rekabette bir çok firmanın yeni teknolojilere yatırım yapma ihtiyacının artması ve bunun için göğüslenmesi gerekli maliyetleri azaltma çabasıdır. Özellikle Meksika, Türkiye gibi bazı gelişmekte olan ülkelerde bir yandan mevcut serbest bölgelerin sayısı artırılırken, bir yandan da serbest bölge uygulamalarının faaliyet alanı ("katma değeri" yüksek ileri teknolojilere yüzünü dönecek şekilde) genişletilmektedir. Aslında başta işçilik maliyetleri olmak üzere bir dizi maliyet avantajı sağlayan, dolayısıyla karlılığın daha yüksek olduğu bir tür kayıt dışı yatırım ortamının meşrulaştırılması söz konusu olan.

Dünya
çapında
bir çok
sektörde
karşı karşıya
bulunulan
kapasite
fazlalarına ve
düşen
kar
oranlarına
bir tepki
olarak
sermayenin
yeniden
yapılanma
çabalarının
kilit
noktasını
neo-liberal
politikalar
oluşturmaktadır

◆ Öte yandan bir kurumsal yapılanma olarak "serbest bölgelere", Türkiye'nin 1980 sonrasında uluslararası işbölümündeki yerine uygun bir şekilde ve ihracata dayalı büyüme politikalarının bir uzantısı olarak işlevler yüklenmiştir. Serbest Bölgeler Kanunu çıkartılınca de ihracat için yatırım ve üretimi artırmak, yabancı sermaye ve teknoloji girişini hızlandırmak ve ekonominin girdi ihtiyacını ucuz ve düzenli şekilde temin etmek gibi amaçlar ileri sürülmüştü. Oysa gerçekleşenler tam tersi yöndedir: Aynı yerli şirketlerin ihrac ettikleri sermayenin sonradan yurtdışında kurdukları "yabancı" şirketler aracılığıyla yabancı sermayeye tanınan imkanlardan yararlanmak amacıyla Türkiye'ye geri gelmesi gibi, yabancı sermayeyi teşvik etmek amacıyla kurulan Serbest Bölgelerde de "yerli" şirketler ağırlıklı olarak faaliyet göstermektedir. 1990 yılına kadar 7-8 bin kişinin çalıştığı bu alanlara yerli firmalardan başka ilgi gösteren pek olmamıştır (M. Sönmez, 1992, S. 75). Türkiye'de son yıllarda Serbest Bölge sayısının artmasına paralel olarak Gelirler Genel Müdürlüğü'nün bir üst düzey yetkilisinin yaptığı açıklama şöyledir:

"Serbest Bölgelerde vergi açısından ipin ucu kaçtı gibi görünüyor. Firmalar vergi ödememek için serbest bölgelere kaçıyor. Örneğin İstanbul Bakırköy'de faaliyet gösteren bir yazılım firması, Atatürk Havalimanı Serbest Bölgesi'nde bir büro kirliyor, boş büroyu merkez gösteriyor ve serbest bölgenin vergi rejimine tabi oluyor. Bunun gibi çok sayıda örnek var" (Yeni Bin Yıl, 18.12. 2000).

Serbest Bölgelerde 1997 sonu itibarıyla toplam ticaretin %21'i Avrupa Birliği üyesi ülkelerle yapılırken, %50'si Türkiye içinde gerçekleştirilmiştir (E. Duran, 1999, S. 29). İhracatın geliştirilmesi amacıyla kurulan ve vergi muafiyetleri tanınan serbest bölgelerde ulaşılan 11.3 milyar dolarlık ticaret hacminin %50.7'i iç piyasa kaynaklıdır (Radikal, 13.2.2002). Otomotiv şirketleri adeta bir serbest bölge gibi çalışırken (OSD Başkanı bu konuda şöyle diyor: "Fabrikalar adeta serbest bölgelere dönüştü. Üretimin %80'ini ihrac ediyor. İhracat artıyor ama iç pazarda satış azalıyor" (Radikal, 9.2.2002). Mevcut serbest bölgelerde buradaki ticaret hacminin %41'i iç piyasaya yönelmiş, yalnız %12'i ihrac edilebilmiştir. (Radikal, 13.2.2002). Serbest Bölgele- rin olsa olsa dış ticaret açığına "katkıda" bulunduklarını söylemek yanlış olmaz.

◆ Bölgeleri, teknoloji transferine yardımcı olmak, ileri teknoloji sağlayacak yabancı sermayenin ülkeye girişini hızlandıracak teknolojik altyapıyı sağlama amacı açısından değerlendirecek olursak: Yabancı sermayenin sektörel dağılımına bakıldığında, hizmetler sektöründe yoğunlaşma açık olarak görülmektedir (Kepenek/Yentürk, 1994, S. 288). Ayrıca yabancı yatırımların sektörel dağılımı, yabancı yatırımcıların teknoloji-yoğun sanayi sektörlerine yönelmediklerini göstermektedir. Örneğin görece ileri teknoloji içerdiği varsayılabilir kimya, makine imalat ve elektronik sanayilerine yönelen yatırım izinleri toplam imalat sanayi yatırımlarının 1980-84'te %26'sı, 1985-89'da %28'i, 1990-96'da %24'ü ve 1997-98'de %25'i dolayında kalmıştır (O. Türel/C. Somel, 2000, S. 56). Öte yandan yapılan araştırmalara göre, Türkiye'de faaliyet gösteren ve yabancı sermayenin ağırlıkta olduğu şirketlerde çalışan işçilerin yaratılan değerden almış oldukları pay bakımından diğer şirketlere göre daha fazla sömürüldükleri ve bu şirketlerin istihdama katkılarının üretime katkılarından daha az olduğu saptanmıştır (A. Tonak, 1998, S. 35-6).

◆ Bölgeler aracılığıyla araştırmacı ve vasıflı kişilere işgücü yaratmak amacı da pek gerçekçi gözükmemektedir. Eğitim harcamalarının GSMH içindeki payı bakımından OECD ortalaması %6 iken, bu pay Türkiye için %2 civarındadır. Bu oranın artırılması gerekirken, özel üniversitelere bir sürü kaynak ayrılırken, ülkede başta mühendisler olmak üzere bir çok alanda vasıflı işgücü işsizken, bu alanlara eğitime yönelik sosyal harcamalar yapılması yerine EB'de, TGB'de istihdam yaratma amacı mevcut kaynakların israfından başka bir şey değildir. Öte yandan özellikle TGB'de öğrencilerin iş başında eğitimi sanayi için bedava emek gücü anlamına gelirken, tez konularının ortak belirlenmesi, sanayinin akademik alana doğrudan müdahalesine yol açmaktadır.

◆ Bölgelere ilişkin ikinci yaklaşımda, ülkemizin doğası ve insanların kaderlerinin yerli (özel sektör) ya da yabancı (kamu/özel sektör) yatırımcılarının kari en fazlaştırma güdülerine emanet edilemeyeceğinin, iplerin hiçbir zaman bu unsurların eline verilemeyeceğinin altını çizmek elbette önemlidir, ancak bunun yerine ne konacağı da açıkça belirtilmelidir. Örneğin TGB'ne ilişkin yasal düzenlemelerin üniversiteler, araştırma kurumları ve işletmelerin işbirliğini sağlamaya dönük olmasına kendi başına bir itiraz söz konusu olmayabilir.

Yabancı sermayeyi teşvik etmek amacıyla kurulan Serbest Bölgelerde de "yerli" şirketler ağırlıklı olarak faaliyet göstermektedir

Öte yandan bu temel saptamayı tarihsel bir arka plana oturtmak gerekmektedir: Bu "işbirliği" günümüzde tam da "teknolojik bilgiyi ticarileştirme" amacının (Teknoloji Bölgeleri Kanunu, No: 4691, 26.06.2001 tarihli Resmi Gazete) belirginleşmesiyle farklı bir niteliğe bürünmektedir. Bu farklılaşan niteliği anlamak için 1980 sonrası Türkiye'de sermaye birikiminde yaşanan dönüşüme odaklanmak gerekir. Bu süreçte iç pazara dönük sermaye birikiminden dünya pazarına eklenme ve ihracata dayalı sanayileşme adı altında dış pazara dönük sermaye birikimi stratejisine geçildi. Bu gelişmeyi dünya ekonomisinin girdiği bunalımdan çıkış ve düşen kar oranlarının tekrar yukarı çekilebilmesi amacıyla sermayenin yeniden yapılanma çabalarında uluslararası işbölümünde bir dönüşümün yaşanmasının bir sonucu olarak yorumlamak mümkündür. Buna bağlı olarak değişen rekabet koşullarında ("kıran kırana rekabet") en önemli üstünlük unsuru yeni teknolojilerin geliştirilmesi, edinilmesi ve yaygınlaştırılmasıdır. Tam da bu noktada devletin vb. kurumların sermaye birikim sürecinde oynadıkları rol bir değişime uğrayarak, talep yönlü iktisat politikalarından arz yönlü, özellikle de üretim alanında teknolojik altyapının geliştirilmesine dönük bir dizi politikaya geçilmiştir. Bu politikaların bilgi üretimi ve üniversitelerde yaşanan dönüşüm açısından sonuçları şunlardır: Bilginin metalaşması, bilgiyle bağlantılı hizmetlerin ticarileşmesi, üniversitenin ve benzeri araştırma kurumlarının piyasa kurallarına göre işler hale getirilmesi, üniversitelerin bizzat sermaye ile işbirliğinin de ötesinde şirketleşmesi ("campus companies") söz konusudur.

"Bilgi satılmak üzere üretiliyor ve kendinde bir amaç olmaktan uzaklaşmakta, mübadele amacıyla üretilmekte ve 'kullanım değerini' kaybetmektedir. (...) Bilim bir üretim gücü, bir başka deyişle sermayenin dolaşımında bir uğrak olmaktadır. Teknoloji ile kar arasındaki organik bağ bilimle birleşmesiyle daha da ilerlemiştir" (Lyotard'dan aktaran A. Oktay, 1990)

Bilginin giderek kamusal niteliğini yitirip, mülk edinilen bir nesne haline dönüşmesi, bu bilgiye kimlerin ulaşabildiği ve denetleyebildiği sorununu gündeme getirmektedir.

◆ Teknoloji yoğun alanlarda yatırım olanaklarını yaratmak amaçlı iddiayı ele alalım: Yukarıda değinilen gelişmekte olan ülkeleri de dünya pazarı ile bütünleşmeye zorlayan bu yeni uluslararası işbölümü, "esnek" üretim sis-

temlerinin bu ülkelere de yaygınlaştırılmasını gerektirmektedir. Keza DPT tarafından Uzun Vadeli Gelişme Stratejisi'nin ilk beş yıllık dönemini kapsayan Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda AR-GE harcamalarının artırılması, yüksek katma değerli sanayi ve hizmet sektörlerinin geliştirilmesine öncelik verileceği bir strateji benimsenmiştir (Milliyet, 2.6.2000). Bu doğrultuda "Ulusal Yenilikçi Buluş Sisteminin" güçlendirilerek, ihracatta rekabet gücünün ve rimlilik ve kalite artışıyla gerçekleştirilmesi, yapısal bir dönüşümle dünya ticaretinden daha fazla pay alınması hedeflenmektedir. Dolayısıyla kendini EB, TGB, NSB şeklinde ifade eden serbest bölge uygulamalarındaki bu niteliksel dönüşümü, aslında ulusal sermayelerin rekabet gücünün artırılması gereksinimi ve buna koşut olarak teknolojik altyapı oluşturma çabalarının bir ürünü olarak görmek gerekmektedir. Bu gelişmenin arkasında yatan "mantiği" 12 Eylül'ün yirminci yıl dönümünde dönemin TUSİAD Başkanı şöyle dile getirmiştir:

"Mesela Savunma Sanayii'ni ele alalım. Türkiye yılda 4 milyar dolarlık teçhizat ihtiyacı etmektedir. Bu rakamın yaklaşık %20-25'i AR-GE faaliyetleri için harcanan bedeldir. Yani Türkiye satın aldığı teçhizatın geliştirilmesi için on yıl önce harcanan 1 milyar dolarlık AR-GE bedelini de ödemektedir. Bir kişinin AR-GE sektöründe istihdam edilmesinin yılda 50 bin dolara mal olduğunu düşünecek olursak, Türkiye 20 bin kişilik bir AR-GE ordusunun bir yıllık istihdam ücretini de ödemiş olmaktadır. Dolayısıyla önümüzdeki on yılda yeni teknolojiler üretmeleri için dış ülkelere kaynak yaratmış oluyoruz. Bu yatırımı kendi bünyemize kaydırabilir, bunun için fon ayırabilir ve bu konuyu uzun vadede bize geri dönecek bir yatırım olarak görürsek teknoloji üretiminde söz sahibi olabiliriz" (Radikal, 12.9.2000).

Acaba bu doğrultuda bir girişimin gerçekleştirilme imkanı var mıdır? Bu, şu soruya cevap vermeyi gerektirir: Türkiye'nin ihracat yapısını ve uluslararası işbölümündeki konumunu hesaba kattığımızda ve günümüzde dünya ekonomisinin sallantılı ve kırılgan yapısını bir kenara bırakmadan, bir sanayileşme politikasının dünya emperyalist sermayesinin istekleri karşısında oluşturabilmesi ne kadar mümkündür? Çünkü hangi malların üretileceği, hangi üretim dallarında faaliyet gösterileceği dünya ekonomisinin işbölümü çerçevesinde belirlen-

Bilginin
giderek
kamusal
niteliğini
yitirip,
mülk
edinilen
bir nesne
haline
dönüşmesi,
bu bilgiye
kimlerin
ulaşabildiği ve
denetleyebildiği
sorununu
gündeme
getirmektedir

mekte, borç ve yabancı doğrudan yatırım biçimindeki sermaye ihracı da bu işbölümüne uygun alanlarda yoğunlaşmaktadır. Türkiye'nin yüksek teknoloji mal ihracatının vardığı düzeyin son derece düşük olduğu bilinen bir gerçektir. Uluslararası rekabet gücü ve geleceğe yönelik ihracat potansiyeli açısından en kritik göstergelerden biri olan ihracatın teknoloji yoğunluğu bakımından bileşimine bakacak olursak, Türkiye'nin imalat sanayii ihracatı içinde yüksek teknoloji mallarının payının %2.5-5.7 dolayında olduğu görülmektedir (Y. Işık, 2000, S.14). Örneğin, tam da bir tür TGB olarak kurulan TÜBİTAK-Marmara Araştırma Merkezi'nin Başkanı, sanayicilerin AR-GE'yi önemsememeleri nedeniyle teknolojik icatlarının yüzde 70'inden fazlasını TSK'ya sattıklarını belirtmiştir:

"Bilim adamları görevlerini yerine getiriyor. Sanayiciler ilgilenmeyince yaptığımız icatlar elimizde kalıyor. TSK ise sürekli teknolojiye yatırım yapıyor" (Radikal, 8.12.2002).

◆ Üçüncü yaklaşımda ise kurullar ve bölgelere ilişkin görüşler (devlet piyasadaki etkinliğinin ve krizlerin temel sorumlusudur) birinci (liberal) yaklaşımla paylaşılmakta, ancak bunun sonucu olarak yapılacak düzenlemelerin sadece piyasaya bırakılmaması gerektiği, bunun yerine yukarıda da değinildiği gibi, konuyla ilgili sivil toplum kuruluşlarının demokratik katılımı vurgulanmaktadır. Bu bakış açısındaki temel yanılgı "çarpık" olmayan, düzgün işleyen bir piyasa varsayımından hareket edilmesidir. Devletin "keyfi" müdahaleleri piyasa ilişkilerinin demokratikleşmesinin önünde engel olarak görülmektedir. Halbuki devlet vb. kurumların desteği olmadan işleyen bir kapitalizm tarihte mevcut değildir. Dolayısıyla asıl mesele, devletin "etkinleştirilmesinden" amaçlanan, müdahale edilip edilmediği değil, **nereye ve kimin için** müdahale edildiğidir. Örneğin, piyasa güçlerini denetlemesi gereken uluslararası kurumların eksikliğine dikkat çeken ve yakın zamanda sistemin çöküş tehlikesiyle karşılaşabileceğini söyleyen G. Soros (Milliyet, 20.6.1999), iki yıl sonra Washington'daki teknisyen ve Merkez Bankası yetkililerinin gücünü azımsadığını itiraf ederek (Radikal, 13.8.2000), ABD'ye uzak ülkelerde meydana gelen gelişmelerin ABD'yi tehdit etmeye başladığı zaman bu teknisyenlerin müdahale edeceğini tahmin edemediğini belirtmiştir. Gerçekten ABD Merkez Bankası, Asya ve Rusya krizlerinin yaşandığı dönemde büt-

tün gelişmekte olan piyasalardan sermaye kaçışı (!) başladığı sırada, kredi faizlerini düşürüp, piyasanın likidite ihtiyacını gidermiş, borçlanma maliyetini düşürüp yatırımların yeniden canlanmasını sağlamıştır.

◆ Öte yandan, bu yasaların hayata geçtiğinde gerçekleşmesi umulanlar nelerdir? "Taşra" kapitalizminin eş dost kayırmacı sistemsizliğinin yerini kapitalizmin genel geçer kuralları ve disiplinine uyan bir sistemin alması. Halbuki bizatihi özel sektörün kendisi, kendi koyduğu/koyamak istediği piyasa kurallarını çiğnemektedir. Örneğin, mali yapıları bozuk olduğu gerekçesiyle el konulan beş bankaya bağımsız (!) denetim firmaları "temiz" raporu vermiş (Milliyet, 20.3.2000), şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerinin uygulanmadığı bizzat TÜSİAD Başkanı tarafından da teyit edilmiştir. Şirketlerin "ağır makyajlı" olduğunu belirten TÜSİAD Başkanı, "kurumsal yönetimin" sermayelerin merkezileşmesi ve yoğunlaşması açısından taşıdığı stratejik önemi ise şöyle ifade etmiştir:

"yeniden yapılanma sürecine ayak uyduramayan şirketler, yerlerini değişime ayak uydurabilenlere terk etmek zorunda kalacak" (Radikal, 8.3.2002).

◆ Bu aslında ileri kapitalist ülkelerin standartlaştırmaya çalıştıkları kurallara başka ülkeleri uymak zorunda bırakmalarını, ama bizatihi kendilerinin uymamalarını açıklar. Gerçekten kapitalizmin geçmişine bakıldığında, kurallardan çok istisnaların büyümeyi getirdiği görülmektedir (M. Eğilmez, Radikal, 31.3.2002). Başta ABD olmak üzere bir çok ileri kapitalist ülkede ekonomik kararlarda yerel siyaset hesaplarının yapılmasından zora düşen özel sektör kesimlerine devletin destek vermesine kadar ahbap çavuş kapitalizmine iyi bir örnek teşkil edecek birçok uygulama söz konusudur. Bir yandan Türkiye vb. ülkelerde şirket kurtarma operasyonları yasaklanmakta, öte yandan ileri kapitalist ülkelerde kendi şirketleri (ABD'nin kendi havayolu şirketlerini, İsviçre hükümetinin Swissair'i, geçmişte ABD'nin Chrysler'i olduğu gibi) kurtarılmaktadır (Ulagay, Milliyet, 13.5.2002). Rekabet dürtüsünün disiplin falan tanımadığı yaşanan son şirket skandalları (Enron, Arthur Andersen vd.) ile bir kez daha, üstelik de kapitalizmin beşiğinde kanıtlanmadı mı? Bütün bu "özerk" kurullardan bolca bulunan ABD'de bu kurulların varlığına rağmen yaşanan yolsuzlukların temel kaynağı devlet değil, şirketlerdi. Yine de yetkililer "topu taca atarak" sorunun temelinde denetim yeter-

Devletin
"keyfi"
müdahaleleri
piyasa
ilişkilerinin
demokratikleşmesinin
önünde
engel
olarak
görülür.
Halbuki
devlet vb.
kurumların
desteği
olmadan
işleyen
bir kapitalizm
tarihte
mevcut
değildir

sizliklerinin yattığını belirttiler. Dolayısıyla yukarıda değinilen her iki olgu da (şirket iflasları ve sermaye kaçağı) kapitalizmi "disipline" etmede "özerk" kurulların sınırlarına işaret eden iki önemli ve güncel kanıtı oluşturuyor.

5- Tüm bu saptamalar ışığında bölgelere ilişkin güncellik kazanan yasal düzenlemelerin toplumsal anlamı ve sonuçları şöyle özetlenebilir:

◆ Bu düzenlemelerle özellikle kapitalizmin II. Dünya Savaşı sonrası hızlı birikim dönemindeki gereksinimleri doğrultusunda şekillenmiş olan yasalar, bu birikimin yavaşlaması ve krize girmesine cevap olarak neo-liberal koşullara uydurulmaktadır. Böylece devletin ekonomideki yeri ve rolü sermayenin bugünkü ihtiyaçlarına göre yeniden yapılandırılmaktadır. Özellikle "özerk üst kurul" uygulamaları devletin küçüldüğü yönünde bir yanılsama yaratmaktadır. Oysa bu ve benzeri düzenlemelerle sermayenin ihtiyaçları doğrultusunda devlet yeniden yapılanmakta ve daha güçlü, daha fazla zor kullanıcı bir mekanizma olarak ortaya çıkmaktadır. Örneğin Teknoloji Geliştirme Bölgeleri Kanunu çerçevesinde bölgeyle ilgili Değerlendirme Kurulu'nun Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, DPT, YÖK, TÜBİTAK ve TOBB'dan birer temsilciden ve Bakanlığın belirleyeceği bir özel kuruluş temsilcisi tarafından oluşturulması düşünülmüştür; bölgedeki yönetici şirket ve girişimcilerin faaliyet ve uygulamaları Bakanlık tarafından (!) denetlenenektir. Bu bağlamda ekonomi politikaları sınırlanan ve siyasal olarak bağımlılık ilişkileri artan devlet, işsizliğin artması ve gelir dağılımının bozulmasıyla iç güvenliğin güçlendirilmesini, siyasal alandaki zayıflığın ortadan kaldırılması için ise askeri harcamaların artırılmasını sağlamaya çalışmaktadır. Böylece devletin toplumsal çıkarlara aykırı olarak güvenlik harcamaları artmakta ve zor kullanma kapasitesi genişlemektedir. Devlet bu süreçte, şu ana kadar faaliyet gösterdiği alanlarda çok daha fazla kamu denetimini sınırlayan, buna karşılık çok daha fazla sermaye denetimine imkan tanıyan, ancak arka planda kendi denetimini güçlendiren bir yapıya dönüşmektedir. Devlet, sermaye birikimini "sosyal" değil, "rekabetçi" niteliğiyle destekleyici ve "gözetleyici" bir işleve bürünmekte, aynen İstanbul Yaklaşımı ve Banka Kurtarma Yasası'nda olduğu gibi iktidarlar üzerinde etkin olan yerli, büyük sermaye gruplarını koruma ve kollama amacına meşruiyet kazandırmaktadır.

◆ EB ve TGB'nin, serbest bölgelerin varlığında işlerlik kazanmaları pek mümkün gözükmemektedir. Doğrudan AR-GE ve yazılım desteği niteliğinde olmamakla birlikte, serbest bölgeler şirketlere çok geniş destekler sunmaktadır. Özellikle serbest bölgelere ilişkin mevzuat ortada iken, firmaların örgütlenme için serbest bölgeler yerine EB'ni veya TGB'ni tercih etmeleri için hiçbir neden bulunmamaktadır.

◆ Ticaret anlaşmalarıyla ekonomik umutlarını ihracata bağlayan ve bu doğrultuda serbest ticaret anlaşmalarının önemli bir unsuru olarak serbest bölgeleri kuran politikalar, yerli ve/veya yabancı sermayeye her ne avantaj sağlarsa sağlasınlar – Meksika deneyiminin de gösterdiği gibi - iyi eğitilmiş, nitelikli işçilerle eğitimsiz, düz işçiler arasındaki uçurumu genişletmeye yaramakta (Barnet/Cavanagh, 1995, S. 281), çalışma koşullarını (çalışma saatleri, ücretler vb.) ağırlaştırmakta, kayıt dışı üretime katkıda bulunmaktadır.

6- Peki bu oluşumlara alternatif bir yapılanma ne olabilir(di)? Kuşkusuz ülkede teknolojinin gelişmesine, bu amaçla sanayi bölgelerinin oluşturulmasına ve bu doğrultuda üniversite-sanayi işbirliğine kimsenin bir itirazı olmaz. Ancak amaçlarla araçları iyi tanımlamak kaydıyla! Hangi bölgeye, ne tür bir sanayi bölgesi kurulacağına, kim karar verecek? Bu konuda alınacak kararlara yön veren temel amaç karlılığı artırmak mı, yoksa toplumun geniş ihtiyaçlarının karşılanması mı olacak? Bütün bu meselelere ilişkin kararlar sermayeyi temsil eden dernek ve kurumların temsilcileri, orta sınıf örgütlerinin (mimar, mühendis birlikleri, meslek odaları) temsilcileri ve bazı devlet bürokratlarına mı bırakılmalı, yoksa başta çalışan sınıflar olmak üzere ezilen geniş kesimlerin ortak katılımını ve denetimini mümkün kılan örgütlenmelere mi? İşte asıl mesele budur.

Bir alternatifi ipuçlarını vermesi bakımından, tam bir toplumsal özyönetim olmasa da, örneğin Porto Alegre'deki "katılımcı bütçe" uygulaması, yönetim söylemiyle mevcut temsili demokrasinin krizine sermaye cephesinden verilen bir yanıtı pekala karşı yanıt niteliği taşıyabilir (bu konuda bkz. M. B. Mısır, 2001, S. 326). Katılımcı bütçenin temel mantığını kamu kaynaklarının halkın çoğunluğunun tercihlerine ve ihtiyaçlarına göre kullanılması oluşturuyor. Katılımcı bütçe, Porto Alegre'nin her semtinde ve tümü halka açık yapılan toplantılarda, mahalle halkının, kendi yerleşim birimlerine ayrılan kamu bütçesinin öncelikleri konusunda

"Özerk
üst kurul"
uygulamaları
devletin
küçüldüğü
yönünde
bir yanılsama
yaratmaktadır.
Oysa
bu ve
benzeri
düzenlemelerle
sermayenin
ihtiyaçları
doğrultusunda
devlet
yeniden
yapılanmakta
ve daha
güçlü,
daha
fazla
zor
kullanıcı
bir mekanizma
olarak
ortaya
çıkmaktadır

karar vermelerini sağlayan bir sistem. Buna göre, mahalle sakinleri her yıl katılımlı bütçe meclislerinde bir araya gelip, kendi paylarına düşen paranın nasıl harcanacağına karar veriyor. İsteyen herkes bu toplantılara katılabilir ve paranın eğitime mi, altyapıya mı, yerleşime mi gideceğine karar verme sürecinde rol oynayabilir (Radikal, 27.1.2001)

7- Yukarıdaki saptamalardan hareketle, özerk kurulların "özgür" kurullara dönüşmesine atılacak adımlara yol gösterici olması bakımından şu talepler ileri sürülebilir:

- Serbest Bölge Uygulamaları kuralı yerli ve yabancı sermaye uygulamalarına örnek oluşturup, kamusal denetime ait bütün mevzuatı dışlamak ve sendikal örgütlenmeyi engellemektedir. SB, EB ve TGB kaldırılmalıdır.

- Emegün uluslararası bölünmüşlüğü sayesinde yüksek teknolojiye dayalı ürünlerin üretiminin emperyalist ülkelerde tekelleşmesine karşı, teknolojinin daha az gelişmiş ülkelere düşük maliyetle transferi gerçekleştirilmelidir.

- Sosyal Haklar korunmalı, eğitim ve sağlık alanında sosyal güvenlik harcamalarının kısıtlamaya tabi tutulmaması için mücadele edilmelidir.

- Ekonominin stratejik kesimleri ve temel sanayiler, çalışanların denetimi altında kamulaştırılmalıdır.

- Özel üniversitelere aktarılan kaynaklar derhal kesilmeli ve üniversitenin asli bileşenlerinin (öğretim elemanları, öğrenciler, memurlar) yer alacağı demokratik kurulların denetimine bırakılmalıdır.

Nitelikli Sanayi Bölgeleri (NSB): İçi Boş Çikolata Paketi?

NSB'ne ilişkin yasa tasarısı ABD ile değişen işbirliği koşullarının bir ürünü olarak gündemdeki yerini korumaktadır. NSB'ni, dünya çapında değişen jeo-stratejik yeniden yapılanmanın – kısaca AT ile ABD arasındaki rekabetin ve ABD'nin Ortadoğu ve Avrasya'da hegemonyasını genişletme girişiminin (özellikle olası Irak Savaşı bağlamında) - bir uzantısı olarak Türkiye, ABD ve İsrail arasında stratejik işbirliği çabasının önemli bir bileşeni olarak değerlendirmek gerekir. AB ile ilişkilerde sorunlar çıkması olasılığına karşı NAFTA'nın gündeme getirilmesi ve NSB anlaşmaları aslında bu sürecin birer uzantısı olarak yorumlanabilir. Bir gazetede "ABD Irak Savaşı'nda Ankara'ya başrol önerdi" başlığıyla verilen haberde (Radikal, 4.12.2002), ABD'nin talepleri karşılığında askeri borçların silinmesi, 1 milyar dolarlık acil destek, İMF ve Dünya Bankası çerçevesinde desteğin sürmesi gibi önerilerin yanı sıra, "Nitelikli Sanayi Bölgeleri"nin bir an önce kurulmasını içeren bir dosyanın Türk hükümetine sunulduğu belirtilmiştir. Dolayısıyla NSB, her şeyden önce uzun vadeli bir teknolojik atılımın yapı taşı olarak değil, Türkiye ile ABD arasında olası Irak Savaşı'na "ekonomik destek" pazarlıklarının bir ürünü olarak gündeme getirilmiştir. ABD, savaş masraflarının yanı sıra, NSB'nin bir an önce oluşturulacağı ve ABD firmalarının bu bölgelerde Türk yatırımcılarla ortaklık kurmasının sağlanacağı sözünü vermiştir (Radikal, 11.1.2003).

Ancak ABD Ortadoğu'da Türkiye'yi kendi jandarması haline getirme çabasıdayken oluşacak NSB aracılığıyla kuralı bir biçimde ticaret yapmanın planları içindedir. NSB'nin nerelerde kurulacağı, hangi sektörleri kapsayacağı Türkiye'nin kararına bırakılmış (NSB anlaşması öncesi hazırlık platformunda görüşleri alınanlar TOBB, İhracatçılar Birliği, Türkiye Giyim Sanayicileri Derneği vb. özel sektör temsilcileri ve onların sendikalarından oluşmuştur), ancak bu bölgelerin yüksek teknolojiye dayalı ürünlerin üretiminde yoğunlaşarak tekstil dışındaki sektörlerde yoğunlaşması gerektiğinin altı çizilmiştir.

ABD tarafı NSB'nin özellikle Güney Doğu Anadolu Bölgesi illerinde kurulmasına sıcak bakarken, Türk tarafı ise söz konusu bölgelerin gerek kalifiye iş gücü, gerek ulaşım açısından daha uygun olan limanlarda, altyapısı tamamlanmış sanayi bölgeleri ve mevcut serbest bölgelerde (özellikle Marmara Bölgesi'nde) oluşturulmasını istemektedir. Her iki bölge de, birinin yüksek oranda göç alması diğerinin göç vermesi nedeniyle işsizlik oranının artışı ve ucuz işçi çalıştırmanın kolaylığı ile tanımlanabilecek özellikleri ile, yerli ve yabancı sermayedarlar açısından tesadüf bir tercih olmasa gerek.

ABD ile birlikte ülkemizde kurulacak nitelikli sanayi bölgelerinde İsrail sermayesinin de mutlaka yer alması şartı getirilmiştir. İki ülke arasındaki işbirliği ise, İsrail'deki kurulan sanayi bölgeleri ile ilgili mevcut yasal düzenlemelerin içine konacak. Uzmanlarca Türkiye'nin Amerikan yatırımını çekebilmek için İsrail'in tercih edeceği sektörlerde bir sanayi bölgesi kurması gerektiğine işaret

ediliyor. ABD kurulacak bu bölgelerde tekstil dışında her alanda yüksek teknoloji ürünleri üretmeyi ve buradan hem ABD'ye hem de başka ülkelere ürün ihraç etmeyi hedeflemektedir. Bu sanayi bölgelerinde üretilen çeşitli ürünlerin çoğunlukla İsrail üzerinden ABD'ye ihraç edileceği ileri sürülmektedir (Zaman, 20.4.2002).

Ancak Türk sermayesini temsil eden kuruluşlar (TİM, TOBB) emek yoğun sektörleri kapsayan tasarımı değiştirmek üzere ABD Kongresi'nden üyelerle birlikte yeni bir strateji hazırlamışlardır. Bununla Türkiye'ye üç-beş yıllığına geçici bir "sanal" NAFTA üyeliği verilerek, ABD ile iktisadi faaliyetlerin canlandırılması amaçlanmaktadır (Milliyet, 10.12.2002). Hatta Güneydoğu bölgesinde kurulması düşünülen NSB'nin emek yoğun sektörleri de kapsamı gerektiği konusunda TGSD tarafından Genelkurmay'a brifing verilerek ordu bile devreye sokulmuştur (Radikal, 3.11.2002).

Bu stratejik ittifakta neden emek yoğun sektörlerin tercih edildiğine gelince: Çünkü Türkiye'nin uluslararası rekabet gücü tekstil ve konfeksiyon, deri ve ayakkabı, demir ve çelik gibi sektörlerde. Buna karşılık ABD ise sanayiini, özellikle emek yoğun sektörlerde, yüksek ithalat gümrük vergileri ile koruyan bir ülke. Örneğin tekstil ve konfeksiyon ürünlerinde ABD'nin ithalat gümrük vergileri %10 ile %30 arasında. Dolayısıyla emek-yoğun sektörlerde (tekstil başta olmak üzere) bu tür indirimlerin söz konusu olması bu sektörde faaliyet gösteren firmalar için üçüncü ülkeler karşısında rekabet gücünün korunması/artması anlamına gelecektir. Bu gerçeği TGSD Başkanı' şöyle dile getiriyor: "Bir de 4325 sayılı yasa ve QIZ (NSB) sorununu halledersek, başta Çin olmak üzere rakiplerimize karşı bir 10 yıl avantaj sağlarız" (Radikal, 2.12.2002)

Bütün bu olguları şöyle özetleyebiliriz: Türkiye'nin teknolojik bir atılım yapması elbette gereklidir, ancak bir an için Türkiye'nin önündeki yukarıda değinilen yapısal engelleri bir kenara bırakarak bile, bizatihi NSB'nin buna bir katkıda bulunma olasılığının oldukça zayıf olduğu vurgulanmalıdır. Türkiye'de gümrük muafiyeti türü teşviklerin teknoloji yatırımlarını cazip hale getirmesinin uzak bir ihtimal olması bir yana, NSB'de önerilen ileri teknoloji sektörlerinde Türk şirketlerinin rekabet gücü bulunmamaktadır. Öte yandan, bu ürünlerin ihracatında kota gibi herhangi bir miktar kısıtlaması olmadığı ve çoğunlukla gümrük vergilerinin şu an için sıfır ya da çok düşük (%1-3) olduğu düşünülürse, olası bir ihracat artışının çok da fazla olması beklenmemelidir (bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. M. Ülker, 2002, S. 21). Türkiye'de nitelikli işgücü gerektiren teknoloji-yoğun sektörlerde ve NSB'nin kurulabileceği bölgelerde yeterli düzeyde işgücü bulunmadığı da düşünülecek olursa, ileri teknoloji üretmek ve ABD'ye ihraç etmek için özel olarak NSB'e ihtiyaç olmadığı açıktır.

kaynaklar:

E. Altvater: "Yeni-liberal Karşı-Devrimin Mübtezelliği", Dünya Sorunları Dizisi 1, 1985, çev. Y. Öner, Alan yay.

Barnet/Cavanagh: Küresel Düşler – İmparator Şirketler ve Yeni Dünya Düzeni- 1995, Sabah yay.

E. Duran: "Türkiye Serbest Bölgeleri", içinde: Ekonomide Forum, Ocak 199.

Ekonomide Forum, 15.1.1999, Sayı:1, S.29

Y. Işık: "Teknolojik Gelişme", içinde: İSO Dergisi, Mayıs 2000.

E. Katırcıoğlu: "İlerleme Raporu'nun düşündürdükleri", Radikal, 17.11.2001.

E. Katırcıoğlu: "Bütün partiler aynı mı?", Radikal, 14.9.2002.

Y. Kepenek/N. Yentürk, Türkiye Ekonomisi, 1994, Remzi yay.

Y. Kepenek: "Dünya Ne Yöne Dönüyor" yazı dizisi, Cumhuriyet, 6-8.1. 1997.

M. B. Mısırlı: "Almanca Konuşmayı Öğrenmek", 2001, Praxis, Sayı: 2.

A. Oktay, "Bilişim Toplumu", 1990, Milliyet.

O. Oyan: "Krizin Yıldönümü: Artık Her Şey Kontrol Altında mı?", içinde: Almanak- Sosyal Araştırmalar Vakfı, 2002

M. Sönmez: 100 Soruda Dışa Açılan Türkiye Kapitalizmi, 1992, Gerçek yay.

A. Tatar-Peker: "Dünya bankası: Kalkınmacılıktan "iyi yönetim" söylemine", içinde: Toplum ve Bilim, 69 Bahar, 1996

TMMOB'nin EB Yasa Tasarısı hakkında basın açıklamaları, 17.2.2001, 13.3.2001.

A. Tonak: "Türkiye'de Yabancı Sermaye Yatırımları ve MAİ", içinde: Çok Taraflı Yatırım Anlaşması, Birleşik Metal-İş Sendikası, 1998, S. 35-6.

O. Türel/C. Somel: "Çok Taraflı Yatırım Anlaşması: Seattle'a Giderken", içinde: Küreselleşme – Emperyalizm, Yerelcilik, İşçi Sınıfı", (derl.) A. Tonak, 2000.

M. Ülker: "Nitelikli Sanayi Bölgeleri", içinde: Global Bülten, Kasım 2002.

Ziraat Mühendisleri Odası'nın EB Yasa Tasarısı hakkındaki açıklaması, 10.2.2001.

kamu ihale kanunu: kanunun oluşum süreci, bu süreçte etkin olan aktörler ve bu aktörlerin kanunla ilgili çıkarları**

I. giriş

Kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları ihalelerde uygulanacak esas ve usulleri belirleyen yeni ihale kanunu 4 Ocak 2002 tarihinde TBMM'de kabul edildi. Kanunun oluşum sürecine göz attığımızda, kanunun çıkarılacağına dair niyet ve taahhütlerin 18 Ocak 2001 tarihinde IMF'ye verilen niyet mektubunda dile getirildiğini görüyoruz: 2000 yılı sonu itibarıyla patlak veren ekonomik kriz sonrasında IMF'den alınan krediler karşılığında, niyet mektubunda yıl sonu itibarıyla kanunun çıkarılacağına dair taahhütte bulunulmuştu. 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu ile çıkarılan bu kanun, (4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ihalelerin yapılma sürecinde uygulanacak esas ve usulleri belirlerken 4735 sayılı kanun ihalelerin sözleşmelerinin yapılış sürecini yönetmektedir.) 1 Ocak 2003 tarihi itibarıyla yürürlüğe girecekti. Ancak 3 Kasım 2002 genel seçimleri sonrasında kurulan 58. Hükümetin (AKP Hükümeti) müdahalesiyle kanunun yürürlük tarihi, 'yasada varolan eksikliklerin ve uygulamadan doğabilecek aksaklıkların' görülüp giderilmesi amacıyla tehir edilmişti.

Bu yazımızda ihale ile ilgili düzenlemeleri iki başlık altında incelemeyi düşünüyoruz. Birincisi 4 Ocak 2002 tarihinde kabul edilen 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu, ikincisi ise biri 57. Hükümet zamanında diğeri de AKP Hükümeti zamanında yapılan değişikliklerdir. İlk ele alacağımız düzenleme 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'dur.

II. 4734 sayılı kamu ihale kanunu

II.1 kanunun kapsamı ve türkiye için önemi

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, Türkiye için hayati derecede önemli olan bir düzenleme niteliği taşımaktadır. Zira ekonomide çok büyük bir pay oluşturan kamu yatırım ve harcamalarının tabi olduğu bir kanundur. 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nda (bir önceki iha-

le kanunu) il özel idareleri ve belediyelerle bunlara bağlı döner sermaye ve fonlar ihale kanununa tabi iken; yeni kanunla enerji, su, ulaştırma ve telekomünikasyon gibi stratejik öneme sahip sektörlerde faaliyet gösterenler dahil **kamu iktisadi teşekkülleri, sosyal güvenlik kuruluşları**, özel kanunlarla kurulmuş ve kendilerine kamu görevi verilmiş tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar ile **bağımsız bütçeli kuruluşlar** ve 4603 sayılı kanun kapsamındaki **bankaların yapım ihaleleri** de İhale Kanunu'na tabi hale getirilmiştir. Kısaca 4734 sayılı kanunun 2. maddesi ile, İhale Kanunu'na tabi idarelerin kapsamı bütün devlet kuruluşlarını içine alacak şekilde genişletilmiştir. Dolayısıyla yeni haliyle Kanun, ekonominin yapısını ve işleyişini belirleyebilecek nitelikte faaliyetleri yöneten, hemen her kesim için önceliği olan bir kanundur.

II.2 kanunun oluşum süreci ve bu süreçte etkin olan aktörler

Yazının girişinde de belirtildiği gibi, söz konusu yasa 18 Ocak 2001 tarihli niyet mektubunda IMF'ye verilen taahhütler doğrultusunda çıkarılmıştır. IMF'nin, verilen krediler karşılığında yerel hükümetlerden talep ettiği **bu tarz kurumsal reformlar**, verili güç ilişkileri ve bu ilişkilerin değişimini, dolayısıyla hegemonya ilişkilerindeki değişimleri yansıtan bir özelliğe sahiptir. Söz konusu kanunun aslında hangi çıkarları yansıttığı, kanunun oluşumunda hangi aktörlerin aktif olduğu, yasanın muhtevasının ve yürürlüğe girme sürecinin analiz edilmesiyle açığa çıkarılabilecek niteliktedir. Gerek IMF, AB gibi uluslararası kuruluşlar gerek farklı sermaye grupları ve bunları temsil eden toplum kuruluşları yasanın biran evvel yürürlüğe konulması gerektiğini, bunun Türkiye için hayati derecede mühim olduğunu vurgulamaktalar. Zikrettiğimiz bu tarafların yasayla ilgili yaptıkları baskıların dayandığı argümanlar dikkati çekecek niteliktedir.

Çağdaş Şahin*

Cafer Bıyıkçı*

IMF'nin,
verilen
krediler
karşılığında
yerel
hükümetlerden
talep ettiği
bu tarz
kurumsal
reformlar,
verili
güç ilişkileri
ve
bu ilişkilerin
değişimini,
dolayısıyla
hegemonya
ilişkilerindeki
değişimleri
yansıtan
bir özelliğe
sahiptir

* M.Ü. Kalkınma
Ekonomisi Yüksek
Lisans Öğrencisi

Kamu ihaleleri, tütün üretimi ve ticareti ve bankacılık ile ilgili hukuki düzenlemeler **neo-liberal argümanlardan** hareketle yapılmaktadır. Bu yaklaşıma göre, piyasa toplumu doğal bir oluşumdur ve evrensel olarak tanımlanan arz ve talep yasaları tarafından yönlendirilmektedir. Bu meyanda, devlet müdahalesi, bu evrensel yasalar tarafından düzenlenen doğal düzeni bozucu niteliktedir. Bu argümanların aksine, 'üst yapı' olarak isimlendirilen hukuk, siyaset gibi kurumları gerçekçi bir yaklaşımla analiz ettiğimizde, Huricihan İslamoğlu'nun da belirttiği gibi, bu kurumlar ve bunlarla ilgili düzenlemelerin 'alt yapı' olarak isimlendirilen 'ekonomi'den ve 'toplum'dan bağımsız olmadıklarını, iki yapı arasındaki etkileşimin belirleyici bir önemde olduğunu gözlemleyebiliriz (İslamoğlu, 2002). Özetle, sistemin bekası için uzlaştırmacı ve yönlendirici rol oynayan ve bunu başarıyla yapabilen 'üçüncü taraf' olarak devlet ve siyaset, yeni düzenlemelerle devre dışı bırakılmaya çalışılmaktadır. Yeni halde devlet, hukuk gibi 'üst yapı' kurumlarına müracaat yine söz konusu; ancak bu sefer devletin kurum ve yaptırımları **aracısal** bir şekilde değerlendirilmektedir. Bu durumda 'üst yapı'ya 'doğal' olarak var olan 'alt yapı'nın (yani ekonominin) işini kolaylaştırma (facilitator) işlevi yüklenmektedir. Huricihan İslamoğlu'nun yerinde tespitleriyle, "1980'li yıllardan bu yana 19. yüzyıldan beri piyasa düzeni için hayati bir öneme sahip olan **uzlaşma siyasetinin alanı** bilinçli bir şekilde daraltılmaktadır. Küresel piyasa düzeninin oluşma sürecinde **ulusal bir ortamda** refahı kitlelere yayma kaygısı, yerini, **küresel bir ortamda** özel grup çıkarlarına hizmet etmeye yönelik, hikmeti kendinden menkûl yaklaşımlara bırakıyor. Bu tikelcilik (*particularism*) yaldızlı bir sivil toplum kavramında en çarpıcı ifadesini bulmakta- söz konusu sivil toplumu, ulus-ötesi aktörlerle işbirliğine girmiş ya da girme potansiyeli taşıyan yerli şirketler, (genellikle şirketlerle yakın ilişkisi olan) sivil toplum kuruluşları ve son olarak da uluslararası sermayeyle yakın bağları olan, yeni filizlenen bir küresel elitin üyeleri oluşturmaktadır. Bu elit, büyük şirketlerin sahip olduğu medya kuruluşlarında çalışanlardan, özel şirketlere ait beyin takımlarında, strateji enstitülerinde, üniversitelerde yer alan **araştırmacı-lardan** oluşmakta." (İslamoğlu, 2002).

'Üçüncü taraf' olarak devletin uzlaştırmacı ve yönlendirici rolünün bertaraf edilmesi, aslında yaşanan 'küreselleşme' süreciyle bağlantılı bir durumdur. 1970'li yıllarda yaşanan gelişmele-

rin sonrasında sermayenin ulusal düzeyden uluslararası düzeye sıçrama hamlesi ekonominin globalleşmesinde başat rolü oynamıştır. Yerel ekonomilerde hayata geçirilen düzenlemeler ve kurumlarla birlikte mobilitesi ve hacmi çok yüksek düzeylere çıkan sermaye, küreselleşmenin başlatıcısı ve yönlendiricisi olmuştur.¹ Ekonomik ölçeğin ve hareket sahasının bu şekilde ulus-ötesi düzeye genişlemesi, sermayenin, aracı ve uzlaştırmacı bir kurum olarak devlete olan ihtiyacını ortadan kaldırmıştır. Bu durum devletin getirdiği yüksek vergiler ve sosyal harcamalardan sermayenin azade olması sürecini başlatmıştır. Gerek sermaye ve onun çıkarlarını temsilen hareket eden uluslararası kuruluşlar (IMF, WB, WTO gibi), gerek bu sermayenin vatandaşları olduğu ülke hükümetleri, yerel ekonomilerdeki bu yapısal uyum sürecini, yani küresel piyasa düzeninin oluşması için gerekli olan kurumsal reformları dayatmaya başlamıştır.

Yerel ekonomilerde siyasetin ekonomiden tasfiyesine **dayanan** bu reform sürecinin belki de en büyük başarısı **neo-liberal** söylemin, bilimsellik ve evrensellik iddialarıyla (ve mistifikasyonu) bu süreçte içkin olan çıkarları manipüle edebilmesidir. Ekonominin, piyasanın **tümüyle kendi kanunlarıyla** çalışan bir mekanizma olduğunu ve bu mekanizmanın da 'etkin ve verimli' çalışması için siyasiler değil, onun kanunlarını bilen 'teknokratlar' tarafından yönetilmesi gerektiğini savunarak, neo-liberal söylem, siyaset mekanizmasıyla somutlaşan **çoğunluğun iradesinin ekonomik karar alma sürecinden dışlanması** sağlamıştır. Böylelikle ekonomi kendi kanunlarıyla çalışabilecek ve o kanunları bilen teknisyenler tarafından yönetilecektir. Bu teknikleştirme, piyasa düzeninin oluşumunun yalnız uzman kadroların anlayacağı türden teknik bir mesele olarak tanımlanması ve içerdiği iktidar ilişkilerinin gizlenmesi anlamına gelmektedir. Bu uzman kadrolar, bahsettiğimiz süreçte getirilen yasalarla oluşturulmuş 'üst-kurullar' (Şeker Kurulu, BDDK, Kamu İhale Kurulu gibi) şeklinde müşahhaslaşmaktadır. Böylelikle yönetim, özel yani **siyasal olarak hesap vermek zorunda olmayan kurullara** kaydırılmakta ve bunun sonucu olarak merkezi yönetimler 19. yüzyıldan bu yana oluşmuş olan uzlaştırmacı 'üçüncü taraf' olma niteliklerinden uzaklaştırılmaktadır.

Yeni ihale yasası, IMF ve DB'nin tavsiyesiyle Avrupa standartlarına uygun bir şekilde düzenlenip ve hatta IMF ve DB kredilerinin ön şartı olarak sunuldu. Devlet ihalelerinde şef-

Sistemin bekası için uzlaştırmacı ve yönlendirici rol oynayan ve bunu başarıyla yapabilen 'üçüncü taraf' olarak devlet ve siyaset, yeni düzenlemelerle devre dışı bırakılmaya çalışılmaktadır

faflığı sağlayacak ve yolsuzluğu önleyecek nitelikte bir ihale yasasının çıkarılacağı sözü veriliyor. Burada şeffaflık büyük ölçüde, yerel mevzuat ve kuralların ulus-ötesi aktörler için anlaşılır kılınması anlamına geliyor. IMF ve DB kredilerinin ve son borç diliminin serbest bırakılmasını ihale yasasının ve diğer yasaların çıkarılması şartına bağlanmış olması; reform programları ile küresel piyasa düzeni kurulması ve onun aktörleri ile mücadele alanlarının belirlenmesi olgusu arasındaki yakın ilişkiyi gösterir. **Bu durumda yasa bir ölçüde ulus-ötesi şirketlerin ve onların yerli ortaklarının ortaya koyduğu projenin hayata geçirilmesinin yolunu açıyor.**

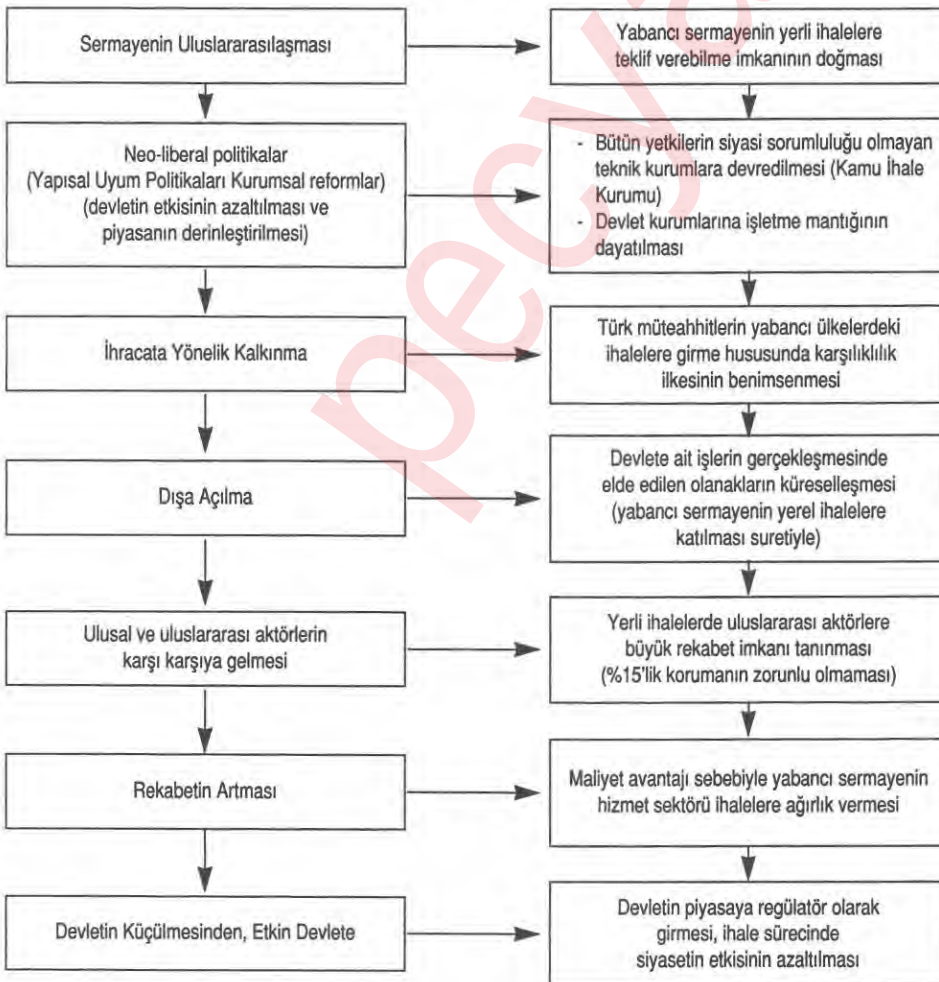
Kısaca söylemek gerekirse, IMF kaynaklı kurumsal ve hukuki düzenlemeler süreci, küresel sermaye² ve bunlarla çıkar işbirliği olan aktörler tarafından başlatılan ve neo-liberal söylemlerle desteklenen bir 'üst-yapılanma'

biçimidir. Dolayısıyla sadece yerel değil, küresel ölçekte cari olan bir süreçtir. Her ne kadar 'tarafsızlık', 'etkin yönetim', 'şeffaflık' gibi sıfatlarla vasıflandırılrsa da, belli çıkarları temsil eden ve belli çıkarları da (çiftçi, işçi, küçük ve orta boy işletmeler -KOBİ'ler- gibi) dışlayan bir süreçtir. Yani sözde 'siyaset', 'ekonomi politik' dışlanırken, yeni bir siyaset ve ekonomi-politik getirilmektedir: Uluslararası sermayenin ve onunla çıkarları örtüşen aktörlerin çıkarlarını ve hegemonyasını garanti altına alan bir ekonomi-politik. Yani yasalar 'küresel piyasanın şekillendiği iktidar alanları' haline getirilmiştir ve bu bağlamda ekonomi-politiği olan bir üst kurum durumundadır.

Kamu İhale Kanunu'nu işbu süreç ve çıkarlar çerçevesi içinde değerlendirmemiz gerekmektedir. Yukarıda kısaca izah etmeye çalıştığımız sürecin İhale Kanunu'yla ilişkisini aşağıdaki şekil yardımıyla özetlememiz mümkün:

IMF kaynaklı kurumsal ve hukuki düzenlemeler süreci, küresel sermaye ve bunlarla çıkar işbirliği olan aktörler tarafından başlatılan ve neo-liberal söylemlerle desteklenen bir 'üst-yapılanma' biçimidir

Şekil-1) 1980 Sonrası Yaşanan Sürecin İhale Kanunu'na Yansıması



II.3 neo-liberal söylem ve politikaların kanundaki belirleyiciliği

Şekilde de görüldüğü gibi, yukarıda izah etmeye çalıştığımız süreç ile ele aldığımız kanun arasındaki teselsül, sürecin analizinin ne kadar lüzumlu olduğunu ortaya koymaktadır. İhale Kanunu'nun çıkış sürecinde kanunun çıkması hususunda baskı yapan kesimlerin söylemleri belki ilk dikkatimizi çekmesi gereken bir özellik arz etmekte. Kanunun çıkması ile bağlantılı olarak, kamu ihalelerinde 'şeffaflık', 'güvenilirlik', 'etkin kamuoyu denetimi', 'kaynakların verimli kullanılması' gibi kriterlerin gerçekleştirilebileceğinin zikredilmesi neo-liberal söylemlerle birebir örtüşmektedir. Zira neo-liberal argümanların en çok vurguladığı bir durum olarak siyasetin piyasadan elini çekmesiyle, piyasaların verimli çalışmaya başlayabileceği ve böylelikle kaynak israfının son bulacağı iddiası, bu yasada da karşımıza çıkmaktadır. Bu yasada ihale yönetiminin siyasetten bağımsız bir kurula devredilmesi, ihale sürecinin piyasa dinamikleriyle yönetilmesi gerektiği öngörülmektedir. Yasanın görüşülüp tadil edildiği Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonu raporunda da bu meyanda ifadeler görülmektedir: "Bu Tasarı ile; ihalelerde **saydamlığın, rekabetin, eşit muamelenin, güvenirliliğin, gizliliğin, kamuoyu denetiminin, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasının ve kaynakların verimli kullanılmasının en geniş şekilde sağlanması**, kamu kurum ve kuruluşlarının kullanımlarında bulunan her türlü kaynaktan yapacakları ihalelerde tek bir yasal düzenlemeye tâbi olmaları, amaçlandığı anlaşılmaktadır." (Kamu İhale Yasa Tasarısı Komisyon Görüşmeleri, 2002). Bu raporda zikredilen kavramlar, tasarıya eleştiride bulunan Bayburt muhalefet milletvekili Suat Pamukçu'nun da belirttiği gibi, son derece subjektif bir özellik taşımaktadır (Kamu İhale Yasa Tasarısı Görüşmeleri). Bu özelliklerin sonuçta 10 gün gibi kısa bir sürede, müşavere ortamından uzak olarak çıkarılan bir kanuna atfedilmesi; neo-liberal söylemlerin kendi argümanlarını 'bilimsel', 'evrensel' olarak takdim etmesiyle büyük benzerlikler arz etmektedir. Bu bağlamda, şekilde süreçle ilgili olarak gösterdiğimiz neo-liberal söylemlerin etkinliğini bu yasada da müşahade etmemiz mümkündür. Hakeza neo-liberal politika tekliflerinin bu yasanın oluşumunda da belirleyici olduğunu, yasa maddesini incelediğimizde görebiliriz. Kanunun **beşinci maddesinin** beşinci fıkrasında "**ödeneği bulunmayan hiçbir iş için**

ihaleye çıkılmaz" ifadesi bu hususta en dikkat çekici örnektir. Devletin ihale yaptığı hemen hemen tüm işler için böyle bir hükmün cari kılınması devlete **basit bir işletme mantığının** giydirilmeye çalışıldığını göstermektedir. Söz konusu hüküm, görünürde, usulsüz yapılan ve devlet bütçesine gereksiz külfet yükleyen işlerin önüne set çekmektedir. Bu anlamda gerekli bir adım atıldığını söylemek mümkündür. Yalnız böyle bir hükme hiçbir istisna getirilmemesi, kanunun yetersiz ve belki de belli çıkarları temsilen eksik hazırlandığı eleştirisinde bulunmamızı haklı çıkarmaktadır. Zira Türkiye Cumhuriyeti Devleti, Anayasası gereği sosyal bir devlet olmakla savunma, adalet, sağlık, temel eğitim dahil kamu malları üretmek durumundadır. Bu görevlerin ifası için kaynak bulunması şartının getirilmesi kanunun oluşumunda neo-liberal mantığın hakim olduğunu ortaya koymaktadır. Söz konusu hüküm, 'etkin devlet' idealinin gerçekleştirilmesi için önemli bir adım özelliği taşısa da, sosyal boyutların ihmal edilerek hükme istisna getirilmemesi çok mühim bir eksikliktir. Yine bu fıkrayla (5.md./5.fk.) ilgili olarak ele almamız gereken diğer bir husus kanunun kapsamıyla ilgilidir. Neo-liberal argümanların bir yansıması olarak 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na tabi kamu kuruluşlarının artırılması, belli çevrelerce ihale uygulamalarında tek bir düzenin tesisi, bu anlamda ihale süreçlerindeki çok başlılığın giderilmesi ve etkinliğin sağlanması olarak yorumlanmaktadır. Oysa yapısı gereği **kamu malı** olan dış ve iç borçlanmanın da böyle 'saydam', 'etkin', 'kamu denetimini sağlayan', 'katılımcılara eşit muamele sunan' kanunun kapsamına alınması gerekmez mi? Zira alınan kredilerin geri ödeneceği gerçeğini göz önünde bulundurursak, borçlar da kamusal bir nitelik arz etmekte ve diğer kamu harcama ve yatırımlarına hakim olan düzenlemeler bu alanda da cari olmalıdır. Kamu ihalelerine ödenek şartı getirilirken, bir tür kamu harcaması olan faiz harcamalarının bu kayıttan azade tutulması tümüyle ekonomi-politik bir tercihtir ve bunun böyle olduğunu neo-liberal söylemler manipüle etmeyi büyük ölçüde başarabilmiş görünmektedir. İhale Kanunu'nun temel ilkeler bölümünde zikredilen bu ödenek şartının yukarıda andığımız özelliklerden mahrum olması, kanunun ne ölçüde sosyal boyutlardan yoksun olduğunu sarıh bir şekilde ortaya koymaktadır.

Neo-liberal söylemlerin kanundaki belirleyiciliği ile ilgili olarak zikredebileceğimiz ikinci önemli mesele Kamu İhale Kurumu ve Kurulu

İhale
Yasası'nda
ihale
yönetiminin
siyasetten
bağımsız
bir kurula
devredilmesi,
ihale
sürecinin
piyasa
dinamikleriyle
yönetilmesi
gerektiği
öngörülmektedir

ile ilgili olacaktır. Yazının girişinde de belirtildiği gibi neo-liberal ekonomi politikaları, siyasetin, dolayısıyla da kamu iradesinin ekonomi üzerindeki belirleyiciliğini giderme amacı gütmektedir. Bu hedefin tebarüz şekli, son yapılan kanunî düzenlemelerde sıklıkla karşımıza çıkan 'bağımsız kurumlar'lardır. Bu yasada da böyle bir düzenlemeyi görmekteyiz: Kamu İhale Kurumu. Aralarında Kamu İhale Kanunu'na ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'na ilişkin bütün mevzuatı, standart ihale dokümanlarını ve tip sözleşmelerini hazırlamak, geliştirmek ve uygulamayı yönlendirmek gibi görev ve yetkiler yüklenmiş Kurumun, siyasi sorumluluktan muaf olması, siyasetin yani kamunun iradesinin ekonomik kaynakların tasarrufundan mahrum bırakılmasının yasal temellerini atmıştır. Bu da neo-liberal politikaların, yani küresel sermayenin iktisat politikalarının kanunî düzenlemelerde ne kadar belirleyici olduğunu ortaya koyan çok çarpıcı bir örnektir.

II.4 kanuna içkin olan yerli ve uluslararası çıkarlar

Yukarıda 5. maddenin 5. fıkrasıyla ilgili olarak dile getirdiğimiz yetersizlik ve bir ölçüde 'kasıtlı' eksiklik, kanunu tümüyle incelediğimizde karşımıza çıkan genel bir özelliktir. Kanunun gerçekten de kendisiyle ilgili olarak sayılan kriter ve özelliklerden uzak olduğu, gerekli incelemeyi yaptığımızda karşımıza çıkmaktadır. Son olarak söyleyeceğimizi şimdi söylememiz gerekirse, kanunla ilgili olarak 'saydamlık', 'etkinlik', 'güvenilirlik', 'kamuoyu denetimi', 'kaynakların verimli kullanılması' gibi sayılan nitelikler altında yasal düzenlemelerle hakim kılınan çıkarları gizleyici bir kılıf niteliğindedir. Nitekim Kanunu incelediğimizde, kanunun söz konusu kriterleri sağlayacak olan somut düzenlemelerden mahrum olduğunu görmekteyiz. Yani Kamu İhale Kanunu, Devlet İhale Kanunu'yla ilgili olarak şikayetçi olunan eksik ve yanlışlıkları giderme hususunda gerekli düzenlemeleri getirmede yetersiz kalmaktadır.

Yasa tasarısının görüşüldüğü komisyona yönelik olarak DYP grubunun ilettiği değerlendirmede de dile getirildiği gibi, Yasa, "uygulamada olan 2886 sayılı yasadaki şikâyetlerden yalnızca bir tanesine çözüm getirmiş olup, bu da kanunun kapsam maddesi genişletilerek, kamudan kaynak sağlayan tüm kurum ve kuruluşlar (bankaların yapım harcamaları dışındaki diğer harcamaları hariç) kanun kapsamına almıştır."

Oysa, kamu ihalelerinde yaşanan şikâyetlerin başında; yapım işlerinin **avan proje** ile ihale edilerek, sonradan **keşif artışına** ve **yeni birim fiyat yapımına** imkân sağlanması, böylece **iş ve hizmetlerin önceden planlanan bedelin çok üzerindeki meblağlara mâl olması ve hedeflenen süreden daha geç tamamlanması** gelmektedir. Bu nedenle de, kamu maliyesi büyük açıklar vermekte, işler zamanında bitirilememekte ve fiyat artışlarıyla birlikte bedellerinin, birkaç misline çıkarak, yatırım bütçeleri açık vermektedir." (Kamu İhale Yasa Tasarısı Komisyon Görüşmeleri). Gerçekten de yasayı incelediğimizde asıl şikâyet konusu olan ihalelerin söz verileden çok pahalıya mal olması ve daha uzun sürede sonlandırılması problemine kesin bir çözüm getirilmediğini görmekteyiz. Bu bahiste, Kanun'da eskiden var olan çıkar ilişkilerinin ve usulsüzlüklerin önüne geçilmesi hususunda gerekli düzenlemelerin eksik olduğunu maddeler halinde izah edelim;

(1) Kanun, **ihalenin başlangıçta anlaşılan fiyatın üzerinde** tamamlanmasının, yani **keşif artışı** uygulamalarının önüne geçecek nitelikte kesin bir önlem getirmektedir. Bu durum hem beklenmeyen ilave masraflar getirerek, hem normalde **ihaleyi daha ucuza** bitirebilecek istekliye **ihalenin verilmesine engel** olarak, hem de **ihalenin vaat edilen zamandan çok sonra bitmesine sebebiyet** vererek, kamu için çok **maliyetli** olmaktadır. Bu mahzurun önüne geçilebilmesi için, yapım işlerinde **anahtar teslimi**, mal ve hizmet alımlarında ise **götürü bedelle** ihale yapılması esas olmalıdır. Ancak, kanunda muğlak bir ifade kullanılarak (62. Madde c bendi), **uygulama projesi bulunan işlerde** anahtar teslimi ihale yapılacağına yer verilmiş ise de, isteyen idare bu esnek ifadeden istifade ederek, uygulama projesi yapılamadığı gerekçesi ile anahtar teslimi ihale yerine, teklif alma birim fiyat sistemini uygulayarak mevcut düzenin devamını sağlayabilecektir.

(2) Türkiye'de ihalelerle ilgili olarak en çok şikâyetçi olunan konuların başında **ihalelerin karara bağlanma sürecinin şeffaf usullerle yapılmaması, dolayısıyla ihaleye vermede yolsuzlukların yaşanması**dır. Kamu İhale Kanunu'nda bu durumun önüne geçecek bir düzenleme yapılmamış, bilakis ihalelerde adam kayırmının ve istismarın en mühim dayanağı

Kamu
ihale
Kanunu'yla
ilgili
olarak
'saydamlık',
'etkinlik',
'güvenilirlik',
'kamuoyu
denetimi',
'kaynakların
verimli
kullanılması'
gibi
sayılan
nitelikler
aslında
yasal
düzenlemelerle
hakim
kılınan
çıkarları
gizleyici
bir kılıf
niteliğindedir

olan "belli istekliler arasında ihale usulü" Kanunun beşinci maddesiyle "açık ihale usulü" ile birlikte temel usul olarak kabul edilmiştir. Söz konusu usule göre, yapılacak ön değerlendirme sonucunda idarece davet edilen istekliler teklif verebilecektir (20.md.). Kanun'a göre, "işin özelliği uzmanlık ve/veya ileri teknoloji gerektirmesi nedeniyle, açık ihale usulünün uygulanamadığı mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalesi bu usule göre yaptırılabilir." Yine Kanun'un 48. maddesine göre "danışmanlık hizmetleri, sadece belli istekliler arasında ihale usulü ile ihale edilir." Dolayısıyla Belli İstekliler Arasında İhale Usulü, 2886 sayılı yasadan daha geniş ve daha etkili tutulmaktadır. Böylece belli istekliler arasında davet usulü ihaleler, istisna olmaktan çıkarılmış, temel ve genel usul haline getirilmiştir. 20. maddede geçen "işin uzmanlık ve/veya ileri teknoloji gerektirmesi" şartı, aslında hemen hemen bütün ihale projeleri için geçerlidir ve büyük meblağların bulunduğu işler bu tür işlerdir. Bu anlamda, adam kayırmaya fırsat veren söz konusu usul, stratejik ve önemli ihalelerde geçerli hale gelmiştir. Dolayısıyla, ihalelerde 'şeffaflık', 'etkinlik' gibi kriterlerin cari hale geçebilmesi için Kanun yeterli düzenlemelerden yoksundur.

(3) Kanunla koruma altına alınan çıkarılardan biri de **onuncu maddede geçen ekonomik ve mali yeterlik ile mesleki ve teknik yeterlik kriterlerinde** gizlidir. 10. maddenin a bendinin 3. fıkrasında, ekonomik ve mali yeterlik kriteri olarak "İsteklinin iş hacmini gösteren toplam cirosu veya ihale konusu iş ile ilgili taahhüdü altındaki ve bitirdiği iş miktarını gösteren belgeler" hükmü geçmektedir. Yine aynı maddede mesleki ve teknik yeterlik kriteri olarak "İsteklinin ihale konusu iş veya benzer işlerde mal ve hizmet alımları için son beş yıl içinde, yapım işleri için ise son on beş yıl içinde kamu veya özel sektörde sözleşme beldelinin en az %70'i oranda gerçekleştirdiği veya denetlediği veya yönettiği idarece kusursuz kabul edilen benzeri işlerle ilgili deneyimini gösteren belgeler" zikredilmektedir. Bir firmanın geçmiş iş tecrübesinin olması, işin selameti açısından önemlidir; ancak bunun ihaleye katılımda yeterlik kuralı olarak kanunda geçmesi Kanun'un, geçmişte iş almış şirketle-

re yarışma avantajı vermesi anlamına gelmektedir. Teknik olarak böyle bir kriterin konulması iş tecrübesi olmayan, ama yeterli donanıma sahip olan şirketlere karşı bir ayrımcılık niteliği taşımaktadır ve bu şirketlerin ekonomiye katılmasının önü kapatılmaktadır. Dolayısıyla bu düzenlemeyle **büyük sermaye** sahipleri ihale sürecinde kanunî koruma altına alınmış olmaktadır. Zira ancak büyük sermaye sahibi işletmeler geçmiş iş tecrübesi konusunda üstün durumdadır.

(4) Yeni Kanunun getirdiği en mühim düzenlemelerden biri de **yabancı katılımcılarla** ilgilidir. 63. maddeye göre "yaklaşık maliyeti eşik değerlerin üzerindeki ihalelerde" yabancı katılımcılar ihaleye katılabilmektedir. Söz konusu eşik değerler 8. maddede düzenlenmiş olup,

"(a) Genel bütçeye dahil daireler ve katma bütçeli idarelerin mal veya hizmet alımlarında 750 milyar TL

(b) Kanun kapsamındaki diğer idarelerin mal veya hizmet alımlarında 1 trilyon TL

(c) Kanun kapsamındaki idarelerin yapım işlerinde 17,5 trilyon TL"

olarak belirlenmiştir.

Bu eşik değerlerin, özellikle telekomünikasyon, enerji, ulaştırma gibi stratejik ehemmiyete sahip sektörlerde faaliyet gösteren kamu iktisadi teşebbüslerinin ihalelerini düşündüğümüzde, 'yerli istekli'yi koruma hususunda yetersiz olduğunu rahatlıkla söyleyebiliriz. Yani yabancı katılımcılar büyük meblağlara sahip ihalelere doğrudan katılabilmekteler. Burada, kanun tasarısının görüşmelerinin yapıldığı Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonu'na yönelik Bayburt milletvekili Suat Pamukçu'nun muhalefet şerhindeki yaptığı tespitler bizim için çok anlam ifade etmektedir: "Eşik değerlerle ilgili hususlarda **"karşılıklılık"** ilkesi benimsenmemiştir. Bu durumda :

a) Yabancılar vize uygulaması nedeniyle ülkemizdeki ihalelere rahatça girecekler, bizim işadamları ve müteahhitlerimiz giremeyeceklerdir. İş alanlar vize uygulamaları sebebiyle yurt dışına işçi götüremediği için ihale kaybedecek, iş alanlar ise zarar edeceklerdir.

b) Yurt dışı taahhüt şirketleri daha güçlü oldukları için, ülkemizde yerli isteklilerden daha çok iş alma imkânını elde edecekler. Bu da ülkemiz açısından değer ve teknoloji kaybına yol açacaktır."

Bir
firmanın
geçmiş
iş tecrübesinin
olmasının,
bunun
ihaleye
katılımda
yeterlik
kuralı
olarak
kanunda
geçmesi
Kanun'un,
geçmişte
iş almış
şirketlere
yarışma
avantajı
vermesi
anlamına
gelmektedir

'Yerli istekli'yi korumaya yönelik kanunî düzenlemelerin yetersiz olması özellikle dikkat çekici. 63. maddedeki "yaklaşık maliyeti eşik değerlerin üzerindeki ihalelerde; **hizmet alımları ve yapım işlerinde bütün yerli istekliler lehine, mal alımlarında ise Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile diğer ilgili kurum ve kuruluşların görüşleri alınarak Kurum tarafından yerli mali olarak belirlenen malları teklif eden yerli istekliler lehine, % 15 oranına kadar fiyat avantajı** sağlanması hususlarında idarelerce ihale dokümanına hükümler **'konulabilir'**" hükmü görünürde yabancı katılımcıya karşı yerli istekli lehine bir düzenleme gibi görülmektedir. Ancak cümlelerin sonundaki **'konulabilir'** ifadesi söz konusu avantajın idarece yerli istekli lehine verilmeyebileceği hükmünü de içermektedir.

Bu noktada dikkat çekmemiz gereken önemli bir husus ise **'yerli istekli'** ifadesi ile ilgilidir. Yine Suat Pamukçu'nun belirttiği gibi "yerli istekli tanımı ile getirilen Türk vatandaşı olma şartı bir anlam ifade etmemektedir." Kanunun 63. maddesinde "hizmet alımları ve yapım işlerinde bütün yerli istekliler lehine" ifadesi, "ithalatın serbest olduğu ve ülkemizde yerli istekli yabancı menşeli malları ihale konusu olan hizmette veya yapım işinde kullanıldığında, korunan yerli istekli değil yabancı imalatçı olacaktır. Bu durum ülkenin teknolojik gelişmesini önleyecektir." (Kamu İhale Yasa Tasarısı Komisyon Görüşmeleri). Yani mal alımlarında istenen yerli malı olma şartının hizmet ve yapım işlerinde de geçerli olmaması, yerli sanayi aleyhine eksik bir hükümdür.

Kısacası, kanunla getirilen yeni düzenlemelerle yabancı yatırımcılar sahip oldukları maliyet ve ölçek avantajlarıyla yerli isteklileri devre dışı bırakma imkanına kavuşmuştur. Böylelikle, küresel sermayenin arzu ettiği pazar genişlemesi kanunî teminat altına alınmış oluyor. Ve bu, yerli yatırımcının korumadan uzak tutulması suretiyle yapılmakta.

(5) Nihai olarak ilave etmemiz gereken bir husus da **Kanun'un yürürlük tarihi**yle ilgilidir. Kanun 2002 Ocak ayında alenacele 10 gün içinde çıkarıldı; ama Kanun'un yürürlük tarihi 12 ay sonrası, Ocak 2003 olarak belirlendi. Bu, nasıl devalüasyon olacağının önceden bilinmesi sonucu piyasada döviz patlaması yaşanmasına zemin hazırlanıyorsa, aynen ödeneksiz ihale sisteminin biteceğinin önceden haber verilmesi de bu boşluğun suistimal edilmesine fırsat vermiştir. Neticede mevcut hükü-

met döneminde Hükümetle yakın bağlantısı olan kesimlere bu 12 ay süresince ihalelerin başışlanması amacına matuf bir tedbirdir. Öbür türlü kanunun yürürlüğe giriş tarihinin bir yıl gibi uzun bir süre sonrası olarak belirlenmesinin hiçbir kanunî ve teknik gerekliliği yoktu.

III. kanunda yapılan değişiklikler

III.1 4761 sayılı 'bazı kanunların değiştirilmesi hakkında kanun'la getirilen değişiklikler

İhale Yasası'nı henüz yürürlüğe girmeden değiştiren ve yabancıların ihaleye girişini kolaylaştıran yasa tasarısı TBMM Bayındırlık Komisyonu'nda kabul edilerek, 22 Haziran 2002 tarihinde Resmî Gazete'de yayımlandı.

• yasanın kapsamında yapılan değişiklik

Bu değişiklikle daha önce çıkarılan yasa da yer alan kamu hissesinin bulunduğu her firmanın Kamu İhale Yasası'na tabi olması koşulu değiştirildi. Değişikliğe göre, hisselerinin en az yüzde 51'i kamuya ait olan firmalar İhale Yasası'na tabi olacak. Görüşmeler sırasında verilen önerge ile ne oranda olursa olsun belediyelerin hisselerinin bulunduğu firmalar da İhale Yasası kapsamına alındı. Belediyelerin şirket kurarak, hizmet ve alımlarını bu şirketlere vermelerini engellemek için, Kamu İhale Kanunu'na tabi olan kurulların ortak olduğu her türlü kurum ve kuruluş da kamu ihale mevzuatına tabi tutulmuştu. Çünkü, belediyeler şirketleşerek, mal ve hizmet alımı ile ilgili ihalelerini, ihale kanunu dışında kendi şirketlerine veriyorlardı. Bu düzenleme ile belediyelerin ihalelerini kamu ihale yasası kapsamında yapması gerekiyordu. Belediyeler kamu ihale yasası kapsamına girmek istemeyeceğinden, şirket kurarak mal ve hizmet alımlarını kendi şirketine verme uygulamasından vazgeçeceği düşünülmüştü.

• eşik değerler

Yabancı firmaların Türkiye'deki ihalelere katılabilme sınırlarını belirleyen maddede de değişikliğe gidildi. Daha önce yüksek tutulan eşik değerler DTÖ ölçütlerine çekildi. Buna göre eşik değer, genel bütçeye dahil daireler ve katma bütçeli idarelerin mal ve hizmet alımlarında 300 milyar, diğer idarelerin mal ve hizmet alımlarında 500 milyar, yapım işlerinde de 11 trilyona düşürüldü.

Kanunla
getirilen
yeni
düzenlemelerle
yabancı
yatırımcılar
sahip
oldukları
maliyet
ve
ölçek
avantajlarıyla
yerli
isteklileri
devre
dışı
bırakma
imkanına
kavuşmuştur

• şikayetler en geç 60 günde karara bağlanacak

Kamu İhale Kurulu'nun en önemli görevi; ihaleye ilişkin olarak, yapım müteahhidi, tedarikçi veya hizmet sunucular tarafından yapılan şikayetleri karara bağlamak. Önceki düzenlemede yapılan şikayet başvurularının, hangi sürede karara bağlanacağı yönünde bir düzenleme yokken, 4671 sayılı kanunun 16'ncı maddesi ile 4734 sayılı kanunun 56'ncı maddesine eklenen fıkra ile, şikayetlerin belli sürede karara bağlanma zorunluluğu getirildi. Buna göre;

Şikayetlerin dava açılmadan önce yapılması gerektiği, Kuruma yapılan şikayetlerin en geç 60 gün içinde karara bağlanması zorunlu hale geldi.

4734 sayılı Kamu İhale Yasası'nda değişiklik yapan bu 4761 sayılı yasanın Genel Gereğesinde, yapılan değişikliklerin amacı, 'Kamu İhale Kanunu'nun Avrupa Birliği düzenlemeleri ve uluslararası ihale uygulamalarıyla paralellik göstermeyen maddelerinde değişiklik yapılarak yeknesaklığın sağlanması ve uygulanması esnasında sorun teşkil edeceği tespit edilen hükümlerin yeniden düzenlenmesi amacıyla bir kanun değişikliğine ihtiyaç duyulmuştur' şeklinde açıklanmıştır. Bu amaca yönelik olarak, Kamu İhale Yasası'nda;

Eşik değerler,

İhale ilan süreleri,

Kamu ihaleleri konusunda deneyimli ve başarılı görevlilerin, Kamu İhale Kurumu'nda çalışabilmelerine olanak sağlanması ve

Kamu İhale Kurul üyeleri ve personelin özlük haklarıyla ilgili çeşitli düzenlemeler yapıldı.

57. Hükümet döneminde, yasa daha yürürlüğe girmeden gerçekleştirilen bu düzenlemelerle yasanın kapsamı genişletilmiş ve dolayısıyla stratejik önemi artırılmıştır. Aynı zamanda yabancı sermayenin ihalelere girmesi önündeki maniler daha çok azaltılmıştır. Böylelikle, getirilen yeni kanunla (4761 Sayılı Kanun) Kamu İhale Kurumu'nun kendine gelen şikayetleri karara bağlama sürecinin 60 güne indirilmesi dışında olumlu bir düzenleme görülmemektedir. Yukarıda açıkladığımız gibi, son derece ciddi eksiklik ve hataları barındıran Kamu İhale Kanunu'nun kapsamının genişletilmesi ve yabancı sermayeye daha geniş imtiyazlar tanınması kanunların oluşum sürecinde özellikle yaşadığımız küreselleşme dö-

neminde küresel sermayenin ağırlığını gösteren çok sarıh örneklerdir.

III.2 akp değişiklikleri

Yazının girişinde de belirtildiği gibi, 3 Kasım seçimleri sonucu iktidara gelen 58. Hükümet tarafından Kamu İhale Yasası'nın yürürlük tarihi tehir edilmişti. Şimdi asıl ilgi mevzuu artık AK Parti Hükümetinin bu kanunla ilgili getirdiği/getireceği değişikliklerin ne yönde olduğu/olacağı ve hangi güç ve çıkar ilişkilerini barındırdığı/barındıracağı ile ilgilidir. Bu noktadan bakarak, vuku bulan gelişmeler takip ettiğimizde ilginç ve aynı zamanda çok önemli tespitlere ulaşmamız mümkündür.

Söz konusu yasayla ilgili AK Parti Hükümeti'nin en önemli hassasiyetleri (1) Kanun'un kapsamı (2) ödenek şartı (3) Kamu İhale Kurumu'nun yetkileri ve (4) yerel belediyelerin ihale sürecindeki konumlarıdır. Bu hususlarla ilgili getirilen veya yapılması düşünülen değişiklikleri ele aldığımızda, bu sürecin de sağlıklı analizi için bir ön adım atmış oluyoruz.

kanunun kapsamı

Kamu İhale Yasası'nda değişiklik yapılmasını öngören yasa taslağının, Dünya Bankası'yla müzakere edildikten sonra TBMM'ye getirilmesi konusunda IMF ile 2003 Mayıs sonu itibarıyla anlaşmaya varıldı. Enerji, su, ulaştırma ve telekomünikasyon gibi alanlardaki TE-DAŞ, İSKİ, ASKİ, DDY, THY, Telekom ve BOTAŞ gibi kuruluşlar İhale Yasası kapsamı dışında tutulacak. Ancak bunlarla ilgili özel kanun çıkartılıncaya kadar bu kuruluşlar mevcut kanuna tabi olacak.

Toplu Konut İdaresi (TOKİ) de kapsam dışında tutulacak. Ancak bunun için Avrupa Birliği Yapım İşleri direktiflerindeki hükümler gereğince özel ihale usulleri belirlenmesi için Bakanlar Kurulu'na yetki verilecek. Öte yandan vakıf üniversitelerinin de yeni İhale Yasası kapsamı dışında kalması öngörüldü.

Bu düzenlemeye baktığımızda görüyoruz ki, stratejik ehemmiyete sahip sektörlerde faaliyet gösteren kamu kuruluşları ve yeni hükümetin alanında büyük yapım projeleri yapmayı amaçladığı Toplu Konut İdaresi kanun kapsamı dışına alınmakta. Bu kadar önemli ve hacimli kuruluşların, yetersizliğine vurgu yaptığımız Kamu İhale Kanunu'na tabi olması olumlu bir gelişme olarak yorumlanabi-

Getirilen
yeni
kanunla
(4761
Sayılı
Kanun)
Kamu
İhale
Kurumu'nun
kendine
gelen
şikayetleri
karara
bağlama
sürecinin
60 güne
indirilmesi
dışında
olumlu
bir düzenleme
görülme-
mektedir

lir. Ama bunun yanında aynı kuruluşların nasıl bir düzenlemeye tabi tutulacağı çok önemli bir soru işaretidir. Bu hususta AK Parti'nin büyük oy tabanını oluşturan Küçük ve Orta Boy İşletmelerin, özellikle Anadolu sermayesi olarak maruf kesimin ekonomide büyük payı olan bu kuruluşların ihalelerine katılmasının önünü açacak düzenlemelere gidileceğini söyleyebiliriz. Nitekim TOKİ'nin kapsam dışı bırakılmasında bu ilişkiyi görmemiz mümkün.

ödenek meselesi

Şubat 2003 itibarıyla getirilen 16 maddelik yasa tasarısında en önemli değişiklik, yıllara sari yapım işlerinde 'ödenegi olmadan' ihale yapılmasını yasaklayan madde ile ilgilidir. İhaleye çıkılabilmesi için en az yüzde 10 ödenek konulmasına ilişkin yasa hükmü 2003 yılında uygulanmayacak. Hazırlanan tasarıda bu değişikliğin gerekçesi olarak, 2003 yılı bütçesinin çıkarılmamış olması ve bu nedenle de yüzde 10 ödenek şartını sağlama imkânının kalmaması gösterildi. Bu yolla, hükümetin seçimden önce vaat ettiği ve ilk ikisinin temelini attığı 15 bin kilometrelik duble yolların yapımına imkân sağlanıyor. Hükümet, benzer şekilde bütçeye ödenegi konulmadığı halde toplu konut hamlesini de başlatabilecek.

Bu şekilde Kamu İhale Yasası, yürürlüğe girmeden önce bu kez siyasi taban ilişkilerine cevap olmak üzere değiştirildi. Böylelikle son derece büyük meblağların söz konusu olduğu duble yol ve toplu konut sahalarında ödenek engeli kaldırılarak, yasa yürürlüğe girmeden ihale süreci başlatılmış oldu. Yani bu manevralarla AK Parti Hükümeti kendi tabanı lehine ihale kanunlarına düzenlemeler getirmiş olmaktadır.

akrabalara ve kurula sınır

Yine aynı tasarıda, ihalelere katılması yasaklananların kapsamı daraltıldı. İhalelerde görevlilerin üçüncü derecedeki akrabalık derecesi ikinci dereceye çekildi. Bu değişikli-

ğe, az nüfuslu ilçe ve belediyeler açısından sorun yaratabileceği gerekçe gösterildi.

Öngörülen diğer değişiklik ise, **Kamu İhale Kurulu'nun özerkliğine** ilişkin. Mevcut yasa, yasanın yönetmelikleri Kurul'ca hazırlanıp, onaya gerek olmadan yürürlüğe giriyordu. Ancak değişiklikle, **tip sözleşmeler ve çıkarılacak yönetmelikler Bakanlar Kurulu'nun onayına tabi olacak**. Bir diğer değişiklik ile de kurum gelirleri tırpanlanıyor. 350 milyarın altındaki kamu alımlarında, kuruma pay aktarılmayacak. Kurul gelirlerinin yüzde 60-70'inin 350 milyarın altındaki ihalelerden sağlandığına dikkat çekiliyor Bu da Kurul'un siyasi kesimlere bağımlılığını artıracak bir durumdur ki hedeflenen de bu doğrultadır.

IV. sonuç

Sonuç olarak diyebiliriz ki, tüm kanuni düzenlemelerde olduğu gibi ihale ile ilgili çıkarılan Kamu İhale Kanunu'nda ve onun üzerinde yapılan değişikliklerde de iktisadi, siyasi ve sosyal talepler ve baskıların belirleyici rolleri olmuştur. Bu talep ve baskılar söz konusu kanunun maddelerinde saklı halde durmaktadır. Neticede:

(1) İhale sürecinde hakim olan çıkarlar (özellikle büyük sermayenin) bu yasal düzenlemeyle korunmaya devam etmiştir.

(2) Ekonomide büyük payı olan kamu ihalelerine yabancı sermayenin ciddi olmayan engellerle katılma imkanının önü açılmıştır.

Dolayısıyla bu yeni yasa var olan usulsüzlükleri ve yolsuzlukları giderme amaçlı değil de, adeta yabancı sermayenin yerli ihalelere girmesinin önünün açılması için getirilmiş bir düzenleme niteliği taşımaktadır.

Yazımızın girişinde yaşanan neo-liberal küreselleşme sürecinin kanuna yansımış halini tablo halinde sunmaya çalıştık. Kanun'un oluşum sürecinde baskın olan aktörlerin ve onların çıkarlarının bu kanundaki yansımalarını da bir tablo vasıtasıyla özetleyebiliriz.

kaynaklar:

Ercan, F. (2002-2003) "Kalkınma Ekonomisi Örnek Çalışmalar" Yayınlanmamış 2002-2003 ders notları.

İslamoğlu, H. (2002) "Yeni Düzenlemeler ve Ekonomi Politik IMF Kaynaklı Kurumsal Reformlar ve Tütün Yasası", *Birikim*, Sayı: 158, s. 20-27.

Kamu İhale Yasa Tasarısı Komisyon Görüşmeleri. Erişim: 20 Mayıs 2003. URL: <http://www.tbmm.gov.tr>

Son
derece
büyük
meblağların
söz
konusu
olduğu
duble
yol ve
topl
konut
sahalarında
ödenek
engeli
kaldırılarak,
yasa
yürürlüğe
girmeden
ihale
süreci
başlatılmış
oldu

** M.Ü. "Kalkınma İktisadi Örnek Çalışmaları: Yasalar" dersine sunulan çalışmadır.

dipnotlar:

1) F.Ercan "Kalkınma Ekonomisi Örnek Çalışmalar" Yayınlanmamış 2002-2003 ders notları.

2) Küresel sermaye kavramı, sermaye küresel menşeli olduğu için değil, onun etkileri küresel ölçekte görüldüğü için tercih edilmiştir.

4734 SAYILI KAMU İHALE KANUNU (Kanunun Önemi/Taraflar/AKP'nin Gerçekleştirdiği Değişiklikler)		
	4734 SAYILI KAMU İHALE KANUNU	AKP'NİN KANUNA İLİŞKİN DEĞİŞİKLİKLERİ
Kanun'un Türkiye Ekonomisi Açısından Önemi	* Kanun'a tabi idarelerin kapsamı oldukça genişletildi. * Telekomünikasyon, enerji, ulaşım gibi stratejik önemi olan alanlarda faaliyet gösteren kamu iktisadi kuruluşları ve sosyal güvenlik kuruluşları Kanun kapsamına alındı * Bu özellikleriyle yeni Kanun her yıl GSMH'nin %20'sini içine alan alım ve satımları yönetecek pozisyona gelmiştir.	* Kanunun stratejik önemi, AKP düzenlemeleri sonucu ulaşım, telekomünikasyon enerji gibi sahalarda faaliyet yapan KİT'lerin Kanun'un kapsamı dışına alınmasıyla azaltıldı.
Kanun'un Oluşum Sürecinde Etkin Olan Aktörler	* IMF, WB, WTO gibi neo-liberal küreselleşme sürecini yöneten ve destekleyen uluslararası iktisadi ve mali kuruluşlar, * Bu süreçte dünya pazarına açılma fırsatı arayan küresel sermaye, * Bu sermayeyle eklemlenebilmiş, ihalelerde de büyük etkinliği olan yurt içi büyük sermaye kuruluşları, * Bu şirketlerle yakın ilişkisi olan sivil toplum kuruluşları, * Uluslararası sermayeyle yakın bağları olan, yeni filizlenen bir küresel elitin üyeleri ki, bu elit büyük şirketlerin sahip olduğu medya kuruluşlarında çalışanlardan, özel şirketlere ait beyin takımları ve enstitüler ile üniversitelerde yer alan araştırmacılardan oluşmaktadır (İslamoğlu, 2002).	* AKP'nin büyük oy tabanını oluşturan küçük ve orta sermayeli firmalar, * İhale sürecinde etkinliğini korumak isteyen siyaset kesimi, * Yerel düzeyde faaliyet gösteren şirketler.
Bu aktörlerin Yasal değişikliklerle ilgili çıkarları	* Kurumsal ve yasal değişikliklerle yerel ekonomiler üzerindeki etkinliğin ve kontrollerin sürdürülmesi (IMF, DB vs), * Küresel Sermaye: Yerel ekonomilerde sunulan pazar pastasından pay almak, * Yerli büyük sermaye: İhale sistemindeki etkinliklerini idame ettirmek	* Yeni hükümetin yapmayı vaat ettiği duble yol ve toplu konut yatırımlarını kendi oy tabanına vermek istemesi, * Stratejik konumu olan ve büyük meblağlara sahip KOBİlerin yararlanmasını sağlamak, * AKP'nin çok etkili olduğu belediyelerin ihale sürecindeki etkinliğini artırmak.

yapısal reformlar ve kamu topraklarının özelleştirilmesi

Kamu topraklarının satışı devletin mali krizinin yoğunlaştığı 1990 ve 2000'li yıllar boyunca tüm hükümetlerin başvurduğu çözüm yollarından biri oldu. Bu kapsamda, kentlerde işgal altındaki çeşitli nitelikteki kamu arazileri, köylüler tarafından tarla veya otlak olarak kullanılan araziler, orman niteliğini yitirmiş alanlar, devlet lojmanları, kamp ve sosyal tesisler, Milli Eğitim, Sağlık Bakanlıkları gibi kamu kurumlarına okul, sağlık tesisi gibi işlevlerde kullanılmak üzere tahsis edilmiş arsalar, Et ve Balık Kurumu gibi bazıları özelleştirilmiş kamu kurumlarının çoğu kent merkezlerinde kalmış arsaları gibi çeşitli nitelikteki kamu topraklarının satışı gündeme getirildi. Bu topraklar mevcut düzenlemeler altında çeşitli toplumsal kesimler açısından önemli işlevler görüyor. Bu nedenle, bu toprakların özel kesime devri, toplumdaki güç ilişkilerini yeniden tanımlama potansiyeline sahip. Kamu topraklarının devri bir yandan bu toprakların kullanımından/ mülkiyetinden dışlanan ve mülkiyetini elde eden kesimlerin kaynaklara ulaşma kapasitesini yeniden belirliyor. Kamu toprakları farklı kesimlerin kullanımına açık tutulabiliyor. Bu toprakların özel kesimin mülkiyetine geçmesiyle tüm kullanım hakları tek bir özel veya tüzel kişinin dışlayıcı hakkına indirgeniyor. Bu bireysel hakkı elde eden veya bundan dışlanan kişiler kaynaklara ve güce farklı oranlarda ulaşabiliyorlar. Diğer yandan, kamu topraklarının devri; orman, kıyı, kentsel açık alanlar gibi alanların kullanımından, çevre ve insan sağlığı, doğal ve kültürel ortamların sürdürülmesi açılarından etkilenen geniş toplum kesimleriyle, toprak kullanımını bireysel ticari kaygılarıyla belirleyen toprak sahipleri arasındaki çelişkide güç dengesini ikinci kesim lehine yeniden şekillendiriyor. Günümüzde kamu topraklarının satışına ilişkin tartışmalar bu iki eksen çerçevesinde yürütülmekte. Tartışmaların bir eksenini kamu mülklerinin kullanım veya devrinden bugüne dek hangi kesimlerin yararlandığı ve yeni düzenlemeler altında hangi kesimlerin yararlanacağı sorusu oluşturuyor. İkinci tartışma eksenini ise, kamu topraklarının özel kesime devrinin yol açacağı yeni arazi kullanımının ekolojik sistem, çevre

ve yaşam kalitesi açısından sonuçları oluşturuyor. Kamu topraklarının özelleştirilmesinin toplumsal ilişkiler üzerindeki sonuçları, bu devirlerin kamuya kaynak sağlama gibi teknik bir sonucun ötesinde, politik bir nitelik taşıdığına işaret ediyor.

I. kamu topraklarına atfedilen işlevlerdeki dönüşüm

Günümüzde kamu topraklarının satışı politikalarının altında 'kamu alanı'nın toplumsal olarak tarif edilme biçiminde 1970'lerden sonra ortaya çıkan bir dönüşüm yatıyor. Bu dönüşüm kamunun toprak sahipliğine atfedilen işlevlerin son yıllarda geçirdiği değişime bakılarak, rahatlıkla gözlenebilir. Yirminci yüzyılın başlarından bu yana, kamunun toprak sahipliği 'genel yararına' yönelik bir araç olarak tarif edilmekteydi. Toplumsal yararı, piyasada hüküm süren bireysel çıkarların tahrip edici etkilerinden koruma görevini yerine getiriyordu. Yüzyıl başında, büyük bunalımdan sonra artan ulusal korumacı politikalar çerçevesinde orman, kıyı ve madenler ulusal çıkarlar ve kamu yararına yönelik olarak korunmak, işletilmek ve geliştirilmek üzere devletleştirilirken, askeri stratejik bölgeler, devlet üretim çiftlikleri ve devlet fabrikaları yoluyla, Hazine topraklarının yanısıra, geniş topraklarda devletin hüküm ve tasarrufu veya özel mülkiyeti tesis edilmişti. İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra kamu topraklarına yüklenen işlevlere yenileri eklendi. Bu yıllarda, özel sektör aracılığıyla sanayileşmeyi teşvik ve iç pazarı genişletme işlevini yüklenen refah devleti, kaynak kısıtlılığı koşullarında kamu toprakları devrini sanayi kuruluşlarına, topraksız köylüye ve kente göçlerle sayısı giderek artan dar gelirli kentliye kaynak aktarmak için başlıca politika araçlarından biri olarak benimsedi. Bu çerçevede, kentlerde kamu toprakları af yasalarıyla işgalcilerine devredildi. Devlet kurumlarının oluşturduğu sanayi siteleri, gecekondu önleme bölgeleri, kooperatif arsaları ve kamu konutları, af yasalarıyla birlikte, konut sorununun çözümü ve sanayinin teşviki için kullanıldı. Ücretli emeğin yerleşim ihtiyacının kamu toprakları yoluyla sağlanmasının ücretleri düşürerek,

Elvan
Gülöksüz*

20. yy'ın
başlarından
bu yana,
kamunun
toprak
sahipliği,
toplumun
'genel
yararına'
yönelik
bir araç
olarak
tarif
edilmekteydi.
Toplumsal
yararı,
piyasada
hüküm
süren
bireysel
çıkarların
tahrip
edici
etkilerinden
koruma
görevini
yerine
getiriyordu

* Yrd. Doç. Dr.
İTÜ İnsan ve
Toplum Bilimleri
Bölümü

sermaye birikimine sağladığı katkı da devreye girdiğinde, uzun yıllar kamu topraklarının el değiştirmesi, toplumun farklı kesimlerinin üzerinde uzlaştığı bir olgu oldu. Kamu toprakları, aynı dönemde hızla büyümekte olan kentlerde ortak kullanım alanlarının oluşturulması için gerekli rezervleri oluşturmaktan, Arsa Ofisi'nin uygulamaları aracılığıyla arsa piyasasının düzenlenmesine kadar çeşitli işlevler taşıdı (Akkar, 1997). Böylece, İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde kamu toprakları ve bunların özel kesime devri ağırlıklı bir sosyal politika aracı olarak işlev gördü. Devirlerden sağlanan satış gelirleri ikincil önemde kaldı. Bu dönemde kamunun toprak sahipliği ile 'toplumsal yarar'ın korunduğu düşüncesi, başka bir yorumla göre de toplumsal kesimlerin çıkarlarının üst üste çakıştığı bir zemin olması, hem kamu topraklarının genişletilmesi hem de toplumdaki zayıf kesimlere devrinin meşruiyetini sağladı. 'Toplumsal yarar' kavramı daha çok 'toplumsal eşitlik', yani dar gelirli köylü ve kentli kesimlerin geçim, tüketim ve birikim olanaklarının ayakta tutulması nosyonunu içeriyordu. Bu dönemde, hızlı kentleşme ve sanayileşme karşısında çevrenin, doğal kaynakların ve ortak kullanım alanlarının korunması, en azından geniş toplum kesimleri nezdinde 'toplumsal yarar' kavramının içeriğine sınırlı olarak sokuldu.

1980'de uygulanmaya başlanan yapısal uyum ve stabilizasyon programı, kamu topraklarının bir sosyal politika aracı olarak rolünü değiştirmedii. Bu program altında reel ücretlerdeki düşüş büyük ölçüde kamu topraklarının devrini içeren gecekondulaşma - imar affı ve sosyal konut üretimi yoluyla telafi edilmeye çalışıldı. Ancak bir yandan da, yapısal uyum politikalarının altında yatan neoliberal ideolojinin devletin ekonomideki rolüne ilişkin önermeleri, kamu topraklarının toplumsal işlevinin tarifinde değişimler ortaya çıkardı. Neoliberal önermeler, devletin toprak sahipliğinin, toprak piyasasını küçültmek, ekonomik büyümeyi yavaşlattığını, diğer yandan etkin olmayan yöntemlerle işleyen, hantal bürokrasinin kamu topraklarını iyi yönetemediğini, doğal kaynakların verimli kullanımını sağlayamadığını, toprak işgallerini engelleyemediğini ve gereksiz harcamalara yol açarak, kamu açıklarını artırdığını ileri sürdü. Bu düşünsel altyapı, Türkiye'de 1990'larda derinleşen kaynak kriziyle çakışınca, toprak satışı, yeni bir amaç ve içerikle, kamu toprakları politikalarının ağırlıklı unsuru haline geldi. Bu yıllarda toprak satışla-

rının birbiriyle bağlantılı iki amaçla gerçekleştirildiği söylenebilir. İlk amaç, toprak satışlarından elde edilecek gelirle devletin acil kaynak ihtiyacının karşılanması idi. Gelir sağlamanın yanı sıra, lojman, kamp ve sosyal tesislerin elden çıkarılması örneğinde olduğu gibi, devletin küçültülerek, kamu harcamalarının azaltılması da bir bütçe önlemi olarak devreye girdi. İkinci ve daha yapısal amaç ise, kamu topraklarının devriyle özel sektöre yeni yatırım alanları açmak olarak ortaya çıktı. Bunun sonucunda doğal kaynakların ve değerli kent arsalarının özel sektör tarafından etkin kullanılarak, ekonomiye kazandırılacağı ve ekonomik büyümenin sağlanacağı öne sürüldü. Böylelikle, 1990'lardan sonra, kamu toprakları bir yandan geçmişten bu yana süregelen pratiği tekrarlayarak, geniş kentli ve köylü kesimlere sosyal politika amacıyla düşük fiyatlarla satılırken, bir yandan da özel sektöre yüksek fiyatlarla satılarak, kaynak sağlamanın yanı sıra, ticaret, turizm, inşaat gibi alanlarda yatırım olanaklarını genişletme gibi ikili bir işlevi yerine getirmeye başladı. Kamu topraklarının toplumsal işlevi yeni dönemde 'etkinlik', 'iyi yönetim' ve 'ekonomik büyüme' kavramlarıyla tarif edilmeye başlandı. Kamu topraklarına yüklenen işlevlerdeki bu dönüşümle birlikte, bu dönüşüme karşı yeni bir muhalefet güç kazanmaya başladı. Bu muhalefetin temelinde son yirmi yılda toplumun gündemine oturan, doğal, tarihsel ve kültürel ortamların korunması kavramı bulunuyordu. Bu kavramın toplumda güç kazanması ve bir önceki dönemin 'toplumsal eşitlik' kavramlarının güç kaybetmesiyle birlikte, kamu topraklarının kullanım ve mülkiyeti üzerindeki tartışmalar ağırlıklı ekonomik büyüme-çevre koruma eksenine üzerine oturmaya başladı.

Kamu toprakları politikaları belirli dönemlerde hakim olan kesimler arası güç ilişkileri tarafından belirlendiği gibi, bu güç ilişkilerini dönüştürüyor da. Günümüzde kamu topraklarına ilişkin yeni düzenlemeler karşısında gecekondulaşma sahipleri, kent çevrelerindeki orman ve kıyılardaki kamu topraklarında yer tutmuş yüksek gelir grupları, sanayi, inşaat ve turizm firmaları, topraksız köylüler, çiftçiler, çevre örgütleri ve meslek odalarının temsil ettiği, arazi kullanımının sonuçlarına maruz kalan geniş kesimler değişen oranlarda kazanacak veya kaybedecekler. Bu gruplar günümüzde yukarıda ipuçları verilen üç temel argüman çerçevesinde kamu toprakları üzerinde hak iddia ediyorlar. *Gecekondulaşma sahipleri ve topraksız köy-*

Yapısal
uyum
politikalarının
altında
yatan
neoliberal
ideolojinin
devletin
ekonomideki
rolüne
ilişkin
önergeleri,
kamu
topraklarının
toplumsal
işlevinin
tarifinde
değişimler
ortaya
çıkardı

İüler milyonlara varan sayıları ve mevcut ekonomik sistem içinde üretken ama kaybeden konumlarına dayanarak, kamu toprakları üzerinde hakları olduğunu savunuyorlar. Bu iddia, meşruiyetini, toplumsal eşitlik kavramına dayandırıyor. Bununla birlikte, İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde, bu kesimin kendini yeniden üretme ve tüketim potansiyelinin tüm ekonomi içinde taşıdığı önemli işlev, bu kesimin toprak üzerindeki hak iddialarını toplumdaki diğer kesimlerin çıkarları ile örtüştürdü. Elbette kentte veya kırdaki toprak işgal edenlerin hak iddialarında zaman aşımı, devletin geçmiş dönemlerdeki toprak tahsisleri veya ellerinde çeşitli tapu veya resmi belgeler olan kişilere yapmış oldukları ödemeler gibi formel dayanaklar da var. **Özel sektör firmaları** kamunun verimsiz işletmeciliği karşısında, serbest piyasanın kendilerine dayattığı rasyonel işletme prensiplerinin ekonomik büyümeye ve istihdama, yani 'toplumsal yarar'a yapacağı katkıyı öne sürerek, kamu topraklarının kendilerine satışını savunuyorlar. Bu kesimin meşruiyet iddiası etkinlik ve büyüme ilkelerine dayanıyor. Kamu toprakları üzerinde üçüncü hak iddiası ise, doğal, tarihsel ve kültürel kaynakların ve ortak kullanım alanlarının, bundan da öteye, gelecek kuşaklara aktarılacak üzere ekolojik sistemin korunmasını savunan çevreci yaklaşımdan kaynaklanıyor. Bu anlayış ilk iki hak iddiasını – ister geçimlik, ister sermaye birikimi amaçlı olsun – bireysel kaygılara dayalı olmakla suçlayarak, 'toplumsal yarar'ın ekolojik sistemin korunmasında yattığını savunuyor. Bu kesime göre, ekolojik sistemin korunması hem kamu topraklarının kamunun elinde tutulması hem de özel mülkiyet üzerindeki sınırlamaların artırılması ile mümkün olabilir. Kamu topraklarının devrini savunan ilk iki kesimin üçüncü yaklaşıma getirdiği karşı-eleştiri ise, bugüne dek süregelen kamu toprağı devrini ve doğal kaynakların kullanımını engelleyerek, kendi edinmiş oldukları mülklerin doğal çevresini korumaya çalıştıkları, bunun dar gelirli kesimlerin geçim ve birikim olanakları ve özel sektör aracılığıyla ekonomik büyümenin önünde engel oluşturarak, 'toplumsal yarar'ı ortadan kaldırdığı yönünde oldu (Pralle ve McCann, 2000). Günümüzde bu üç argümana dayanarak hak iddia eden kesimlerin yanında, toplumsal olarak kabul görmeyen grup, orman, kıyı gibi yerlerde yer tutmuş yüksek gelir grupları olarak ortaya çıkıyor. Nitekim, Boğaziçi veya SİT alanlarındaki kaçak villaların belediyeler tarafından yıkımı yaygın

olarak meşru görülen eşitlikçi ve çevreci uygulamalar arasında sayılıyor.

II. 1990 ve 2000'lerde kamu topraklarının satış süreci

Kamu toprakları politikalarının yasal-kurumsal çerçeveye nasıl yansıdığı ve nasıl uygulandığı, en az bu politikaların hangi anlayışlara dayandığı kadar önemli. Aslında bu sorunun cevabı bir açıdan da kamu topraklarının satış sürecinin en çok göze çarpan özelliği olan, hükümetlerce planlanan satışların bir türlü gerçekleşmemesinin nedenini de içeriyor. Günümüzde toprak politikaları kamu topraklarına ilişkin 'mevcut yasa, kurum ve kuruluşlar', bu topraklara ilişkin 'yeni düzenlemeler' ve tüm bu düzenlemeleri biçimlendiren 'toplumsal ilişkiler'in etkileşimi ile gerçekleşiyor (İslamoğlu, 2002, Brenner ve Theodore, 2002). Kamu topraklarına ilişkin yeni düzenlemeler, bir yandan, bu toprakların kullanımından farklı şekillerde etkilenen toplumsal kesimler arasındaki güç ilişkileri tarafından biçimlendiriliyor. Toplumsal kesimlerin mücadelesi, yasa yapım sürecinde olduğu kadar, yasaların uygulanma sürecinde de etkisini gösteriyor. Diğer yandan, yeni düzenlemeler –geçmiş dönemlerde hakim olan toplumsal ilişkilerin biçimlendirdiği– mevcut yasa ve kurumlara gerilim içinde şekilleniyor. Mevcut yasalar (özellikle kamunun toprak sahipliği konusunda ulusal korumacı bir öze sahip olan Anayasa) ve kendilerine özgü hedef ve anlayışlarla kurulmuş kamu kuruluşları genellikle değişen toplumsal ilişkilerin dikte ettiği politika değişikliklerinin önünde zor aşılır bir engel oluşturuyorlar. Günümüzde hükümetler, yeni politikaların karşısında engel oluşturan yasa ve kuruluşları aşmak, devre dışı bırakmak üzere özel düzenlemeler yapma yoluna gidiyorlar. Bu düzenlemeler çeşitli biçimler alıyor: Yasa ve Anayasa değişiklikleri, bazı yasa hükümlerini sınırlı kapsamlar için devre dışı bırakan yeni yasalar, yine sınırlı kapsamlar için kurumların yetkilerini elinden alan özel kurullar bunlardan bazıları. Bu çareler devlet kurumlarının ve hukukun hiyerarşik yapısını, otoritenin işlevsel ayrımı ilkesini önemli ölçüde zedeliyor. Kamu toprakları politikalarının yerel toplumsal dinamikler tarafından biçimlendirilen uygulama süreci nedeniyle, Türkiye deneyiminde çok iyi görüldüğü gibi, Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu gibi uluslararası kurumların yönlendirmesi ve hükümetlerin bu kurumlar tarafından önerilen özelleş-

Kamu topraklarına ilişkin yeni düzenlemeler, bu toprakların kullanımından farklı şekillerde etkilenen toplumsal kesimler arasındaki güç ilişkileri tarafından biçimlendiriliyor

tırme politikalarını benimsemesi, bu politikaların uygulama alanını hemen ve aynen bulması için yeterli olmuyor. Bu politikaların yerel biçim ve sonuçları uzun ve sancılı bir süreçle belirleniyor.

1990'larda kamu topraklarının satışı önceki bölümde bahsedilen yeni amaç ve içerikle gündeme geldiğinde, kamunun elindeki topraklar mevcut arazi rejiminin kurallarıyla bağlıydı. Kamu arazilerini düzenleyen yasal-kurumsal çerçeve İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde geniş kentli ve köylü kesimlerin mücadeleleri ile oluşmuş, kamu topraklarının kitlesel olarak bu kesimlere aktarılmasına yönelik araçları içeriyordu. Ancak kamunun kaynak arayışı ve özel sektör yatırımcılarına hitap eden satışlar için yasal-kurumsal düzenek yetersizdi. Yatırımcının ilgisini çekebilecek kamu toprakları kent içindeki Hazine arazileri, orman kenarlarında bulunan, orman niteliğini yitirmiş araziler, bazı SİT alanları ve çeşitli kamu kuruluşlarına ait, çoğu kent içinde kalmış arsaardı. Aşağıda görüleceği gibi, farklı türdeki kamu topraklarının satış süreci kendine özgü dinamiklerle belirlendi.

1. kent çevrelerinde veya kırdaki tescilli/tescilsiz hazine arazilerinin satışı

Kırda ve kentte Hazine topraklarının¹ kullanılabilir bölümü gecekondü sahipleri ya da çiftçi / köylünün kullanımı altında bulunuyor. Geçmişten bu yana bu topraklar kullanıcılarına satılıyor. Uzun yıllardır süregelen bu uygulama ve başta zamanaşımı ile mülk edinme olmak üzere çeşitli yasal düzenlemeler nedeniyle Hazine toprakları üzerinde hak iddiaları ve beklentiler oluşmuş bulunuyor. Kentteki gecekondü ve işyeri sahipleri ile toprağı kullanan köylüler açısından, bu topraklar üzerinde sahip oldukları haklar, yasal zeminlerde yürütülmüş mücadelelere dayanıyor. Hükümetler de bu toprak devirlerini bir sosyal politika aracı olarak sürdürmekten yana tavır alıyorlar. 1990'larda Hazine topraklarının satışından büyük gelir beklentileri doğduğunda, hükümetlerin karşılaştığı sorunlardan biri yerleşik hale gelmiş ve formel kurallarla bağlanmış devir uygulamaları nedeniyle bu toprakların ancak kullanıcılarına ve düşük fiyatlarla satılabileceği gerçeği oldu. Bunun yanı sıra, bizzat satışları engelleyen başka bir faktör, Hazine toprakları üzerindeki dava süreçlerinin tamamlanmamış olmasıydı. Hazine topraklarının bir kısmı üzerinde Osmanlı toprak kayıtlarına kadar uzanan hak iddialarının çatışmakta olduğu da-

valar bulunuyor. Özellikle kentlerde özel sektöre yüksek fiyatlarla satış yapmak amacıyla zaman zaman çıkarılan ihalelerde yatırımcıların işgalli / hukuki sorunları çözülmemiş toprakları almaktan çekindiği ortaya çıktı.

Hazine topraklarının devri konusunda 1960'lardan bu yana çıkarılmış çok sayıda yasa bulunuyor. 1984'te çıkarılan ve kentlerde büyük kamu arazilerinin zilyedlerine devrini mümkün kılan gecekondü ve imar affı, Taşkömrü Havzası'ndaki araziler (No.3303, 1986), küçük sanayi sitelerindeki örnek işyerleri (No.3385, 1987), tarım arazileri (No.4070, 1995), padişah ailesinin mülk sahipliğini engelleyen yasa kapsamında Hazineye aktarılan mülklerin bazıları (No.4071, 1995), bazı kanunlarla Hazine adına tescil edilen miktar fazlalıkları (No.4072, 1995) gibi kendine özgü hukuki durumları nedeniyle satışında tikanıklıklar bulunan topraklarda satış mümkün kılacak yasalar çıkarıldı. Bu düzenlemelerle de beklenen satışlar gerçekleşemeyince, mevcut yasal-kurumsal çerçevedeki tikanıklıkları ortadan kaldırmaya yönelik iki kapsamlı yasa birbirini izledi (No.4706², 2001, No.4916³, 2003). Bu iki yasanın pek çok ortak özelliği vardı. Her iki yasa da imar, tarım, ormancılık gibi alanları doğrudan ilgilendiren kararları 'toprak satışı' ile çözüm aranmaya çalışılan bir bütçe sorununa indirgiyordu. Bu çerçevede her iki yasa da Hazine topraklarının satışı hakkında kararları Orman, Çevre, Kültür bakanlıkları, Koruma Kurulları, belediyeler gibi uzmanlaşmış devlet organlarının yetkisinden çıkarak, Maliye Bakanlığı'nın elinde merkezileştirme ve Hazine topraklarının satışı işlemlerini bazı genel yasalardan muaf hale getirme yönünde adımlar attı. Her iki yasa da kent ve kırdaki işgal, kira veya tahsis altındaki arazilerin kullanıcılarına satılmasını amaçlıyordu. Yine her iki yasa Hazine arazilerinin satışını düzenlerken, yerel yönetimlere tahsis ettikleri gelirlerle bu kurumların mali yapılarını güçlendirmeyi amaçlıyordu. Son olarak, her iki yasa da arazi satışlarında bürokrasiyi hızlandırmak ve şeffaflık için önlemler alıyordu. Biri 2001, diğeri 2003 yılında yapılan geniş çaplı yapısal reformlar çerçevesinde çıkarılan bu iki yasanın soruna yaklaşımları aynı olmakla birlikte, 2003 Temmuz'unda çıkarılan yasa ilk yasaya göre çok daha kapsamlıydı. İkinci yasanın ilk yasadaki başka bir farkı Hazine topraklarının satışını yerli ve yabancı yatırımların teşviki kapsamında ele almasıydı. 4916 sayılı yasa Hazine topraklarının satışı yoluyla kamuya

Kamu
arazilerini
düzenleyen
yasal-kurumsal
çerçeve
İkinci
Dünya
Savaşı
sonrası
dönemde
geniş
kentli ve
köylü
kesimlerin
mücadeleleri ile
oluşmuş,
kamu
topraklarının
bu kesimlere
aktarılmasına
yönelik
araçları
içeriyordu

kaynak sağlama, yatırım ortamını iyileştirme ve yerel yönetimlerin mali yapılarını güçlendirme hedeflerini taşıyordu.⁴

4916 sayılı yasanın düzenlediği alanlardan biri kentlerde işgal altındaki Hazine arazilerinin zilyetlerine satışı. Bu araziler üzerinde tapu peşinde koşan gecekondular ve işyeri sahipleri, aynı arazilerde kârlı yatırımlar yapabilecek yatırımcılar ve kamu topraklarının bireysel mülkiyete geçmesini izleyecek bir imar affına karşı çıkan meslek çevreleri mücadele ediyorlar. Yasa üzerinde yapılaşma bulunan Hazine arazilerinin belediyeye devrini ve belediye tarafından, imar planı uygulaması yapıldıktan sonra veya kadastral parsel olarak, doğrudan satışını mümkün kılıyor.⁵ Bu hüküm pratikte bir imar affı niteliğini taşıyor.⁶ Bu yasa maddesinin uygulanması ile işgal altındaki Hazine topraklarının gecekondular ve işyeri sahiplerine düşük fiyatlarla satılacağı, bu nedenle kamuya çok ta büyük kaynak sağlanmayacağı daha önceki deneyimlere dayanarak rahatlıkla söylenebilir. Bu maddenin onaylanmasında toprakları acilen satarak sınırlı da olsa kaynak sağlamanın yanısıra, vatandaşlara mülkiyet hakkı devretmek amacının da rol oynadığı görülüyor. Plansız bir şekilde oluşmuş kent parçalarının şehir arazi kullanımı, altyapısı, yapı kalitesi gibi faktörler üzerinde çok olumsuz etkileri olduğu ve işgalcilerin, kazandıkları mülkiyet haklarının sağlayacağı servet birikimine rağmen, özellikle deprem bölgelerinde olumsuz etkileneceklerini söylemek gerekir.

Yasanın düzenlediği başka bir alan Hazine'ye ait tarım arazilerinin satışı. Bu alanlarla ilişkili gruplar halihazırda toprakları kullanan küçük üreticiler, tarımsal üretim veya başka sektörlerde yatırım alanları arayan firmalardan oluşuyor. Hazine'ye ait tarım arazilerinin satışı 4070 (1995) ve 4706 (2001) sayılı yasalarla düzenlenmişti. 4916 sayılı yasa öncelikle bu arazilerin kullanıcılarına ve kiracılarına satışı için ek kolaylıklar getiriyor. Ancak daha önceki uygulamaları tekrarlayan ve genişleten bu ek kolaylıklar dışında, bu yasa, tarımsal toprakta üç önemli değişim getiriyor. Bunlardan biri Cumhuriyet dönemi tarım politikalarına damgasını vuran, tek aile işletmesi tarafından Hazine'den devir alınabilecek arazi büyüklüklerine getirilen sınırlamaların kaldırılması. Arazi büyüklüklerine getirilen sınırlamalar mülkiyetin yaygınlaştırılması yoluyla köylü ve çiftçinin en az geçimlik seviyede üretim yapabilecek araçlara sahip kılınması ilkesine dayanıyordu. Bu

ilkenin terkedilmesi bundan sonra Hazine'ye ait tarım arazilerinin satışında önceliğin büyük arazilerde, ölçek ekonomilerinden yararlanarak üretim yapacak ticari çiftçilere verilmesinin önünü açıyor. Yasanın getirdiği başka bir önemli değişiklik, tarım arazilerinin tarım dışı kullanımlar için satışının mümkün kılınması. Bu hüküm devletin sektörel politikaları giderek daha çok yatırımcının seçimlerine bırakma eğilimini gösteriyor. Son olarak, yasa, köy sınırları içindeki Hazine arazilerinin yabancı kişi ve şirketlere satışını düzenliyor. Hazine toprakları yerli sermaye için olduğu kadar yabancı yatırımların da teşviki için önemli bir araç olarak kullanılıyor. Her üç madde de devletin ekonomi üzerindeki kontrolünü azaltma yönünde adımlar attığına ve politikalarının sosyal boyutlarını giderek terkettiğine işaret ediyor.

4916 sayılı yasanın bazı maddeleri hükümetin toprak satışlarından gelir elde etmenin yanısıra bütçe üzerindeki yükleri elemek için ortaya koyduğu araçları içeriyor. Hükümetin Meclis'e getirdiği Birinci Derece Doğal SİT alanlarında inşaat izni önerisinin altında yatan önemli sebeplerden biri SİT alanlarındaki şahıs mülklerinin bütçeye getirdikleri yükün ortadan kaldırılmasıydı. Maliye Bakanlığı'nın bu alanlarda mülk bulunan vatandaşlara mülkle riyle takas etmek üzere dağıttığı senetlerin bütçeye getirdikleri yükün günümüzde 1,5 trilyon civarında olduğu ileri sürülüyor.⁷ SİT alanlarında inşaat izninin devlete sağlayacağı tasarrufun yanısıra, bu alanların, sahip olduğu turizm potansiyeli nedeniyle özel mülk sahiplerine de getirileri var. Bu çıkarlar kamuoyu ve Meclis'teki tartışmalara 'koruma' ve 'sektörel gelişme' kavramları altında yansdı. İnşaat izninin lehinde argümanlar arasında devletin bu alanları koruyamadığı, bu nedenle kamulaştırmanın kaçak yapılaşmaya uygun bir zemin oluşturacağı, buna karşılık belirli bir oranda inşaat izninin kaçak yapılaşmayı ikame edeceği ve korumanın otofinansmanını sağlayacağı vardı. Aleyhte olanlar ise inşaat izninin suistimallere açık olduğu, yapılaşmayı denetlene-meyecek boyutlara getireceği gibi 'koruma' yönünde argümanların yanısıra, aşırı yapılaşmanın turizmi olumsuz etkileyeceği gibi geliş-meci argümanlar da ileri sürdüler. Hükümetin bu önerisi, karşılaştığı direnç sonucu, Komis-yon'da değiştirildikten sonra⁸ Meclis'teki tartışmalar sırasında hükümet tarafından komi-syona geri çekildi. Komisyon konunun Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu kapsamın-

SİT
alanlarında
inşaat
izninin
devlete
sağlayacağı
tasarrufun
yanısıra,
bu alanların,
sahip
olduğu
turizm
potansiyeli
nedeniyle
özel mülk
sahiplerine de
getirileri
var

da değerlendirilmesi gerektiği gerekçesiyle maddeyi kanun metninden çıkardı. Böylece Doğal SİT Alanları konusu Maliye Bakanlığı'nın müdahale alanından çıkarılarak yeniden Kültür Bakanlığı'nın yetki alanına çekildi.

Bu yasanın en önemli yönlerinden biri, farklı bakanlıkların yetki ve uzmanlık alanındaki konuları Maliye Bakanlığı'nın yetki alanına sokması. Daha önce belirtildiği gibi yasa imar, ormancılık, tarım gibi konuları bir bütçe yönetimi ve kaynak sağlama sorununa indiriyor. Yasada bu sorunun en tartışmalı örneklerinden biri Mera Kanunu'da yapılan değişiklik. Bu değişikliklerle mera sınırlarının tesbitinde Maliye Bakanlığı onay merci olarak ilan ediliyor. Mera sınırlarının tesbiti kentsel gelişme, tarım ve hayvancılık sektörlerini, dolayısıyla da bu alanlarda uzmanlaşmış bakanlıkları ilgilendiriyor. Yetkinin Maliye Bakanlığı'nda toplanması, yasa yapıcının mera politikalarına toprak satışları ve bu satışlardan elde edilecek gelirlerin yönetimi yönünden yaklaştığını gösteriyor. Benzer bir politika ileride ele alınacak olan Milli Eğitim, Sağlık Bakanlığı gibi kurumlara tahsis edilmiş Hazine arsaları üzerinde, bu kuruluşların yetkisini ellerinden alan Bakanlar Kurulu yetkisine ilişkin madde ile ortaya çıkıyor.

2. orman sınırları dışına çıkarılmış arazilerin satışı

Orman Yasası⁹ hükümlerince orman sınırları dışına çıkarılan alanlarda yüzbinlerce konut, işyeri, tarla, bağ, bahçe, otlak bulunuyor. Bu toprakların satışı uzun yıllardır işgalcilerinin mücadelesini verdikleri bir uygulamayken, 1990'larda hükümetlerin kaynak arayışları çerçevesinde yeniden gündeme geldi. Bu konuda üç toplumsal kesim birbiriyle çelişki içinde. *Kaynak arayışında olan hükümet, işgalciler* (orman köylüleri, çeşitli gelir gruplarından konut ve işyeri sahipleri) ve *potansiyel yatırımcılardan oluşan bir koalisyon* bu toprakların özel kesim adına tescil edilmesini istiyor. Bu kesim, bu alanların halihazırda orman vasfını kaybetmiş olduğunu, hatta bazılarının hiçbir zaman orman niteliğini taşımamış olmasına rağmen kadastro komisyonları tarafından orman tahdidine tabi tutulduklarını, bu nedenle orman ile hiçbir ilişkisi olmadığını savunuyor. Bu kesimlere göre, bu toprakların işgalcilerine satılmasıyla zaten kamu tarafından denetlenemeyen toplam 473 bin hektar alanın bedelleri kamuya dönerek büyük kaynak sağlanırken, bir yandan da bu bölgelerde yaşayan bir milyondan fazla nüfusun yasalık ihtiyacı kar-

şılanacak ve bu alanlar ekonomiye kazandırılacaktır. Bu kesime göre, karşı karşıya olunan sosyal gerçeklik ve halkın kronik sorunları karşısında mevcut yasal çerçeve yetersiz kalmaktadır. Günümüzde hükümetin öne sürdüğü argümanlardan biri de sözkonusu alanlarda küçük sanayi siteleri gibi devlet teşvikiyle yapılaşmaya açılmış alanların bulunduğu, devletin farklı kurumlarının uygulamaları arasındaki çelişkilerin vatandaşları mağdur etmesi gerektiği olarak ortaya çıkıyor. Orman rejimi dışına çıkarılan yerlerin kamunun tasarrufundan çıkmasına karşı çıkan *çevreci kesim* ise, ormandan çıkarılan alanların işgalcilerine satılmasını olanaklı kılan düzenlemelerin ormanı yok ederek farklı kullanımlara açmayı özendireceğini, böylece gelecekte büyük orman katliamlarına yol açacağını geçmiş deneyimleri örnek göstererek savunuyor¹⁰ Bu kesim eski orman topraklarının işgalcilerinden arındırılarak yeniden ağaçlandırılması gerektiğini, bu yapılamasa bile kamunun elinde tutularak yeni gelişmelerde özendirici hale getirilmemesi gerektiğini savunuyor. Kaybedilen ormanların başka yerlerde yeniden yetiştirilmesi de bu çevrelerin alternatif istekleri arasında. Bu kesim ormanlardan ekolojik denge, temiz hava ve su, erozyonun engellenmesi açılardan etkilenen, gelecek kuşaklara kadar uzanan geniş bir toplum kesimini temsil ediyor. Buna karşılık, çoğunluğu mevcut ekonomik sistem içinde kaybeden konumda olan yapı ve tarla kullanıcılarının çıkarlarını, özel sektörün kâr arayışlarını ve hükümetlerin kaynak sağlama çabalarını bireysel ve kısa dönemli çıkarlar olarak ikinci plana atıyorlar.

Çevreci argümanlar ile sosyal adaletçi ve piyasacı argümanlar arasında yukarıda bahsedilen çatışmanın yanısıra, orman rejiminden çıkarılan toprakların özel kesime devrini talep eden koalisyon içinde de önemli bir potansiyel çatışma alanı var. Bu çatışma alanı satış aşamasında mülk edinebilenlerle edinemeyenler arasında, yani toprakların halihazırda kullanıcısı olan *orman köylüsü ve yoksul kentli* ile bu topraklara talip olabilecek *özel sektör firmaları veya servet sahibi şahıslar* arasında ortaya çıkacaktır. Yapılaşmış bölgelerde gecekondü sahiplerinin hem sayıları nedeniyle hem de ellerindeki yasal kozlar açısından daha güçlü olduğu Hazine arazilerinin satışında yaşanan deneyimlerle sabit. Ancak özellikle turizm, avcılık, madencilik gibi sektörler için elverişli bölgelerde, yıllık geliri 400 dolar seviyesinde olan¹¹ orman köylülerinin karşı karşıya kala-

Yetkinin
Maliye
Bakanlığı'nda
toplanması,
yasa
yapıcının
mera
politikalarına
toprak
satışları ve
bu
satışlardan
elde
edilecek
gelirlerin
yönetimi
yönünden
yaklaştığını
gösteriyor

cakları daha donanımlı rakiplerle rekabet edemeyecekleri şimdiden söylenebilir. Bu durumda devletin topraklarını satarken nasıl bir anlayış benimseyeceği önem kazanıyor. Bir alternatif, devletin satışları uzun yıllardır toprağı kullanıyor olmak gibi hak iddialarını göz önüne alarak gerçekleştirmesi. İktidar partisi bu yerlerin satışında orman köylüsüne öncelik vereceğini söyleyerek bu alternatifini izleyeceğini iddia ediyor.¹² İkinci alternatif ise, devletin piyasa mantığı içinde en yüksek fiyatı verene toprağı satması. Kamunun acil kaynak ihtiyacı ve sermayenin artan gücü karşısında mevzuata yerleşen yatırımları teşvik politikaları bu alternatifin de kuvvetle olası olduğunu gösteriyor. Yerel düzeyde hangi anlayışın geçerli olacağı elbette ulusal ve yerel düzeydeki güç ilişkileri, yatırımcılar, orman köylüleri, araçlar ve farklı kamu kurumları arasındaki çekişmelerle belirlenecektir. Eski orman topraklarının muhtemel satışının çok sayıda yeni dava ve çatışmaya gebe olduğu şimdiden söylenebilir.

Hükümetlerin eski orman topraklarını satış niyetlerinin önünde büyük bir engel olarak Anayasa duruyor. Anayasa'ya¹³ göre orman sınırları dışına çıkarılan alanlar ancak orman köylüsüne 'tahsis' edilebiliyor. Bu şekilde Anayasa bu alanların satışını kesin olarak engelliyor. Anayasa ulusal kaynakları kamuya mal ederek, kamunun kullanım haklarını olduğu kadar, bizzat kaynakların kendisini piyasanın temeli olan kısa vadeli kâr motivasyonunun yıkıcı etkilerinden koruma anlayışını taşıyor. Hükümetlerin Anayasa ve yasaların engelleyici hükümlerine yaklaşımı öncelikle bunları yasal düzenlemelerle bertaraf etme çabasıyla belirginleşti. 1987 yılında çıkarılan Kadastro Yasası (No.3402) bu konuda atılmış önemli bir adımdı. Bu yasa Meclis'te onaylandığı biçimiyle, orman sınırları dışına çıkarılan yerlerin eski sahiplerine olduğu gibi, zilyetleri veya devlet ormanı olduğu süre içinde devlet kurumları tarafından toprak devri yapılmış sahipleri¹⁴ adına da tescilini mümkün kılan bir madde içeriyordu¹⁵. Anayasa Mahkemesi bu maddeyi iptal ederken devlet ormanlarının zamanasımı ile mülk edinilemeyeceği, ormanların mülkiyetinin devredilemeyeceği (bu nedenle ormanken verilen tapuların geçersiz olduğu) ve devletin erozyona karşı önlem almadan topraklarını elinden çıkaramayacağına ilişkin Anayasa hükümlerine dayandı. Satış hedefi bu yasal düzenlemeyle gerçekleştirilemeyince, yıllar sonra AKP hükümeti Anayasa değişikliği yoluna gitti. Nisan 2003'te çıkarılan bir

kanunla (No.4841) Anayasa'nın 170. Maddesi değiştirildi. Bu değişiklikle orman sınırları dışına çıkarılan yerlerde 'satış' da içeren bir dizi mülkiyet hakkı transferinin kanunla düzenlenmesi yolu açıldı. Meclis'te gerekli oy çoğunluğuna erişilememesi üzerine yasa Cumhurbaşkanının onayına sunulduğunda, Cumhurbaşkanı yasayı yeniden görüşülmek üzere Meclis'e geri gönderdi. Geri gönderme gerekçesinin önemli noktalarından biri, ormanlarda kamu tasarrufunun gerçek anlamda bir mülkiyet hakkı olmadığı, özel mülkiyetin en önemli vechesi olan alıp satma hakkını içermediği, devletin ormanlarda ancak egemenlik hakkından kaynaklanan denetim ve gözetim yetkisine sahip olduğu yönündeydi.¹⁶ Yasa bu yazının son gözden geçirildiği dönemde hala Cumhurbaşkanı tarafından onaylanmamıştı.

4841 sayılı yasa Anayasa'nın 169. Maddesi'ni de ormanların devlet tarafından özel ve tüzel kişilere 'işletirilmesi'ni mümkün kılacak şekilde değiştiriyor. Mevcut Anayasa, ormanların yalnızca devlet tarafından işletilmesini öngörüyor. Mevcut düzenlemeler altında ormanların işletilmesi sırasında devlet işleri büyük oranda orman köylüleri ve onların kooperatiflerine, bazen de Orman Kanunu uyarınca taahhüt firmalarına yaptırıyor. Yeni düzenleme ile orman alanlarının özel sektörün mevzuat ve sözleşmelerle sınırlanmış kullanımına bırakılması yolu açılıyor. Bunun bir olası sonucu, özel sektörün kısa vadeli kâr arayışı çerçevesinde, çok uzun vadeli bir perspektifle işletilmesi gereken ormanları tahrip etmesi, başka bir sonucu ise orman köylülerinin bugüne dek devlet tarafından garantilenmiş iş ve kullanım haklarını kaybetmeleri olacaktır. Bu düzenleme, kamuoyunda hemen hiç tartışılmamakla birlikte, hem ormanların sürdürülebilirliği hem de sayıları 7,5 milyonu bulan¹⁷ orman köylülerinin yaşam ve gelir kaynakları açısından orman rejiminden çıkarılan alanların satışına göre belki çok daha önemli sonuçlara neden olma potansiyelini taşıyor. Bu yasa üzerinde olası bir referandumda halk oyuna sunulacak üç maddenin ikisini oluşturan 'ormanların işletilmesinin özelleştirilmesi' ve 'orman rejiminden çıkarılan alanların mülkiyetinin devredilebilirliği'nin ormanlar açısından yıpratıcı, orman köylüleri açısından ise birbiriyle çelişebilecek sonuçları var: Orman köylüleri 2/B arazilerinden mülk edinebilirlerse, bunun sağlayacağı servet birikimi veya gelirden yararlanabilirler. Ancak mülk edinmeyenler ormandaki mevcut haklarını kaybetme ve or-

Anayasa,
ulusal
kaynakları
kamuya
mal
ederek,
kamunun
kullanım
haklarını
olduğu
kadar,
bizzat
kaynakların
kendisini
piyasanın
temeli
olan
kısa
vadeli
kâr
motivasyonunun
yıkıcı
etkilerinden
koruma
anlayışını
taşıyor

manda işletme haklarını alacak olan firmalar-da işçi konumuna düşme riskiyle karşı karşıya.

3. kamu kuruluşlarına ait çoğu kent içinde kalmış arsaların satışı

Kamu kuruluşlarına ait çoğu kent içinde kalmış arsa ve araziler, özellikle de kentlerin değerli bölgelerinde bulunanları, özel sektör açısından kârlı yatırım alanları, Hazine açısından ise yüksek fiyatlarla satılarak kaynak sağlanabilecek toprakları oluşturuyor. Buna karşılık kentliler açısından bu topraklar eğitim, sağlık, kentsel altyapı gibi kamu hizmetlerinin ve yeşil alan ihtiyacının sağlandığı veya potansiyel olarak sağlanabileceği kamusal mekanları oluşturuyor. Bu açıdan kent halkı ile özel sektör ve bütçe ile ilgili devlet organlarının beklentileri birbiriyle çelişiyor. Kamu hizmetlerini sağlamakla yükümlü devlet organları da bu çelişkide kent halkının ihtiyaçları yönünden devreye giriyorlar. Özel sektörün ihtiyaçlarının ve kamunun kaynak arayışının ağır bastığı günümüzde, bu toprakların satışı yoğunlukla gündemde. Bu toprakların satış süreci ait oldukları kamu kuruluşunun niteliğine göre farklılaşıyor.¹⁸ Örneğin genel bütçe içindeki kamu kurumlarına tahsisli Hazine mülkleri ile özelleştirme kapsamındaki genel bütçe dışı kuruluşların mülkleri farklı süreçlerle satılıyor. Ancak bu toprakların satışında iki ortak özelliğin vurgulanması gerekiyor. İlk olarak, bu topraklarla ilgili kararlarda kamunun iki farklı hedefi: kamu hizmeti sağlamak ile borç yükü altındaki bütçeyi denkleştirmek arasındaki çelişki belirginleşiyor. Bu çelişkinin belirginleştiği bir örnek Hazine'nin Milli Eğitim, Sağlık Bakanlığı gibi kurumlara tahsis ettiği arsalar hakkında karar verme sürecinde ortaya çıkıyor. Maliye Bakanlığı'nın bir organı olan Milli Emlak halihazırda kullanılmayan tahsisli arsaların Hazine'ye iade edilerek satılmasını talep ederken, kamu hizmeti sağlamaya yönelik tahsis sahibi kurumlar bu arsaları iade etmiyorlar. Kaynak arayışının ön plana çıktığı 1990'larda, kamu kurumlarının Hazine arazilerinin satışı önünde oluşturduğu bu engel hükümetler tarafından çeşitli şekillerde aşılmaya çalışıldı.¹⁹ Bu adımların sonucusu Temmuz 2003'te çıkan Maliye Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'da, kamu topraklarının satışında karar verme yetkisini Bakanlar Kurulu'na veren hüküm ile atıldı. Bu hüküm ile Bakanlar Kurulu'na verilen yetki, uzmanlaşmış kamu kurumlarının karar yetkisini merkezi bir devlet organına aktararak, eği-

tim, sağlık gibi sosyal politika alanları karşısında, bir bütçe önlemi olarak toprak satışının ön plana alındığını ortaya koydu.

Kamu kuruluşlarına ait çoğu kent içinde kalmış toprakların satışında ikinci ortak özellik, bu satışlarda 'mülkiyet hakkı' devri kadar 'imar hakkı' devrinin önem kazanması. Devlet bütçesi açısından yüksek fiyatları, özel sektör açısından birikim olanaklarını garantilemek için bu arsaların öncelikle yüksek imar haklarıyla donatılması gerekiyor. Buna karşılık, imar haklarının gerek kullanımlar gerek yapı yoğunluğu açısından artırılması açık ve yeşil alanlar, kentsel hizmet alanları gibi kamusal mekanları kullanan kent halkı açısından büyük olumsuzluk teşkil ediyor. Bu çelişkili sürecin bir örneği Özelleştirme İdaresi tarafından satılan, özelleştirme kapsamındaki kamu kuruluşlarının mülklerinin satış sürecinde ortaya çıktı. Kamu varlıklarının özel sektöre devredilmesi politikasının temel organı olan Özelleştirme İdaresi'nin bu mülklerin satışında güttüğü temel mantık satış fiyatının en çoğa çıkarılması. Bu çerçevede, özelleştirilecek kurumların arsalarına ilişkin imar hakları konusunda İdare ile imar planlama yetkisini elinde tutan belediye ve valilikler arasında ihtilaflar doğuyor. Belediye ve valiliklerin imara ilişkin kararlarını tarihsel olarak Özelleştirme İdaresi'nin izlediğinden farklı bir 'toplumsal yarar' argümanı, kamu varlıklarını artırarak hizmet sağlama düşüncesi yönlendiriyor. Bu nedenle belediyeler İdare'nin yüksek imar hakkı taleplerini reddederek, kent içindeki bu değerli alanların yeşil alan gibi kamusal kullanımlara ayrılması yönünde kararlar veriyorlar.²⁰ Toplumdaki güç ilişkilerinin özelleştirme uygulamalarını giderek öne çıkardığı 1990'larda, özelleştirilecek arsalarla imar hakları artışının önündeki belediye engelini aşmak için önemli bir adım atıldı. Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine Dair Kanun (No.4046, 1994) belediyeleri ve İmar Kanunu'nu devre dışı bırakarak Özelleştirme İdaresi'ni üstün imar yetkileriyle donatan hükümler içeriyordu. Bu kanun özelleştirilecek kuruluşların arsaları üzerinde imar planlama yetkisini İdare'ye devrederken, bir yandan da İdare'nin hazırladığı imar planlarını İmar Kanunu'nun kısıtlayıcı hükümlerinden muaf tutuyordu. Bu hüküm meşruiyetini kamu yararı ilkesine dayandıran imar planlama kurumunu devletin kendi çıkarları yönünde kullandığı bir yetkiye dönüştürerek önemli ölçüde zedelemiş, devletin mülkünü yüksek fiyatlarla satmak amacıyla kamu yararına yönelik eski

Kamu
kuruluşlarına
ait çoğu
kent
içinde
kalmış
toprakların
satışında
ikinci
ortak
özellik,
bu satışlarda
'mülkiyet
hakkı'
devri
kadar
'imar
hakkı'
devrinin
önem
kazanması

kullanımları, örneğin sosyal donatı alanlarını, ticari rant getirecek kullanımlara dönüştürmesinin yolu açılmıştı. (Sönmez, 2000) Ancak bu kanun hükmü 1995 yılında bir kanun²¹ ile yürürlükten kaldırıldı. Günümüzde, Özelleştirme Yasası yukarıda bahsedilen üstün yetkileri arsaların ifraz, tevhid ve tescil işlemleri ile sınırlı tutuyor. Bugüne dek özelleştirilen kamu kurumlarının arsalarının çoğunun üniversiteler, emniyet birimleri gibi kamu kurumlarına devredilmiş olduğu görülüyor. Buna karşılık imar hakkı artışı yapıldıktan sonra firmalara satılmış arsalara bir örnek Four Seasons Otel'e dönüştürülmekte olan Boğaziçi'ndeki TURBAN'a ait Atık Paşalar Yalısıdır.

III. sonuç

Bu yazıda gösterilmeye çalışıldığı gibi, günümüzde kamu topraklarının satış politikasının altında yeni ve kârlı yatırım alanları arayan firmalardan toprak mülkiyeti üzerinden servet birikimi sağlamaya çalışan geçekondü sahiplerine kadar çeşitli kesimlerin, pek çok noktada birbiriyle çelişen çıkarları yatıyor. Ancak bu politikanın toplumda yaygın olarak taraftar bulmasının arkasında bir faktör daha yatıyor. Bu da, nesnel çıkarların temsilcisi olan hükümetlerin, Dünya Bankası gibi uluslararası kurumların yaydığı politika ve söylemlerin de yardımıyla, bu satışları topluma olmazsa olmaz, teknik doğrular olarak gösterme kapasitesi. Kamunun elindeki toprakları özel kesime aktarması tezinin söylem düzeyindeki dayanağı devlet sektöründeki sorunlar olarak gösteriliyor. Bütçe açığı, kaynak ihtiyacı, özelde kamunun toprak sahipliğinden kaynaklanan yüksek kamu harcamaları ve tüm bu sorunların kaynağı olarak ortaya koyulan, hantal bürokrasi ve yozlaşmış siyasetçilerin kötü ve rüşvete açık yönetimi gibi sorunların çözülebilemesi için kamu topraklarının bir an önce elden çıkarılması gerektiği öne sürülüyor. Ancak, devlet sektöründe yukarıda sayılan sorunların çözümünün, özellikle de kaynak sağlanması, kamunun tasarrufundaki kaynakların verimli işletilmesi veya kiralınması gibi, kamu topraklarını elden çıkarmaktan başka yöntemleri olduğu ortada. Yine pek çok yerde dile getirildiği gibi, bir kereye mahsus olarak sağlanacak satış gelirlerinin bütçeye yapısal bir getirisi olmayacağı da bir gerçek. Tüm bunlar kamu topraklarının özelleştirilmesinin yukarıda sıralanan sorunların çözümü için bir alternatif olmadığını, bu politikanın kaynağında giderek güç kazanan nesnel çıkarların bulundu-

ğunu gösteriyor. Bu çıkarlar teknik kriterlerin arkasına gizlendiğinde belirli çıkar gruplarının lehine sonuçlar doğuran politikalar topluma vazgeçilmez doğrular olarak gösterilmiş oluyor.

Toprakta özel mülkiyetin temelinde toprak üzerindeki çoğul kullanım haklarının teke indirilmesinin yanı sıra, toprağı piyasada değiştirebilme hakkı yatıyor. Özel veya tüzel şahıslar mülklerini piyasada serbestçe değiştirebilirler. Devletin toprak mülkiyeti ise yirminci yüzyıl boyunca farklı bir nitelik taşıdı. Devlet toprak sahipliğini ve mülkleri üzerindeki işlemleri bir toplumsal yarar ilkesi üzerine oturtma zorunluluğunu taşıyor. Günümüzde ise devlet giderek bir piyasa aktörü gibi topraklarını yüksek fiyatlarla, kâr anlayışı içinde satma eğilimini taşıyor. Özellikle 2000'lerde çıkarılan 'toprak satışı' yasaları devletin toprakları hakkında karar verirken giderek daha fazla bir bütçe denkleştirme anlayışı ile hareket ettiğini, buna karşılık toprakla yakından ilişkili tarım, hayvancılık, kentleşme, kentsel hizmetler, doğal, tarihsel koruma gibi sosyal ve ekonomik politika alanlarında politika üretme vasfını giderek ikinci plana attığını gösteriyor.

Özelleştirilen tüm kamu mal ve hizmetleri içinde toprağın özel bir yeri var. Toprak (en azından belirli konumlarda) üretilmediği için bir meta özelliği taşıyor. Aynı zamanda insanın ve diğer canlıların yaşam ortamını oluşturuyor. Bu nedenle, toprağın özelleştirilmesi ve kullanımının kısa vadeli kâr arayışlarına endekslenmesi, yaşam ortamlarını doğrudan etkiliyor. Ormanların tahribi, çevrenin kirlenmesi, kent veya kırdaki kamu alanlarının ticari kullanımlara dönüştürülmesi tüm toplumun yaşamını derinden ve olumsuz yönde etkileyen gelişmeler. Günümüzde kamu topraklarının özel kesime devri özellikle kentlerde kamusal mekanların ortadan kalkmasına ve bu mekanların ancak refah düzeyi yüksek kesimlerin kullanımına açık hale gelmesine yol açıyor. Aynı zamanda kamu kurumlarını kent halkına hizmet sağlamak ve kentsel gelişmeyi yönlendirmek için kullanılabileceği araçlardan da yoksun bırakıyor.

Yazıyı sonlandırırken birkaç pratik tahminde bulunmakta yarar var. Bugün AKP hükümeti Hazine toprakları ve orman rejiminden çıkarılmış toprakların satışından büyük gelir beklentisi içinde bulunuyor. Buna karşılık, bu toprakların satışıyla ilgili yasal-kurumsal çerçeve hazırlansa bile satışların hemen gerçekleşmeyeceği ve beklenen getiriyi sağlamayaacağı pek çok platformda dile getirildi. Gerçek-

Devlet,
toprak
sahipliliğini ve
mülkleri
üzerindeki
işlemleri,
bir toplumsal
yarar
ilkesi
üzerine
oturtma
zorunluluğunu
taşıyor

ten de, yasa yapım sürecinde yaşanan ve yasa maddelerinin iptali/değişikliği ile devam edecek olan siyasi sürecin, satış uygulaması sırasında da devam edeceği ortada. Yasal engeller kalktıktan sonra bu satışların gerçekleşmesi pekçok aşamaya bağlı. Tescilsiz alanlarda kadastro faaliyetleri, çoğul hak iddialarıyla karşılaşacak topraklarda (özellikle 2/B alanlarında) kadastro kararlarına yapılan itirazların mahkemelerde yeniden karara bağlanması, kentlerde imar planlama ve imar uygulaması

veya satış öncesinde imar haklarını yükseltmeye yönelik plan değişiklikleri bu aşamalardan bazıları. Türkiye'nin neredeyse son yüz yıllık deneyimi, bu sürecin çok uzun ve mücaddeleli olduğunu, hükümetin öne sürdüğü gibi kısa sürede gerçekleştiremeyeceğini gösteriyor. Bununla birlikte, yine geçmiş deneyimler, halihazırda kullanım altında olan toprakların hukuki ve siyasi nedenlerle ancak düşük fiyatlarla satılabileceğini, bu nedenle yüksek gelir beklentilerinin gerçekçi olmadığını gösteriyor.

dipnotlar:

- 1) Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki (tescilsiz) alanlar, meralar ve Maliye Hazinesi adına tescilli araziler. Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki alanlar ve meralar kayıtlı altına alınacakları zaman zaman Hazine adına tescil edilirler.
- 2) Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun.
- 3) Çeşitli Kanunlarda ve Maliye Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun.
- 4) 4706 sayılı yasa Hazine arazilerinin satış hakkındaki öneri götürme yetkisini çeşitli kamu organlarının temsilcilerinden oluşturduğu Hazine Taşınmaz Malları Satış Koordinasyon Kurulu ve karar yetkisini Bakanlar Kurulu'nda toplayarak karar vermeyi merkezleştiriyor, Hazine topraklarının satışını İmar Kanunu ve Orman Köylülerinin Kalkınmalarının Desteklenmesi Hakkında Kanun'daki bazı kısıtlamalardan muaf tutuyor ve kırsal ve kentte toprak satışlarını düzenliyordu.
- 5) 31.12.2000 tarihinden önce yapılaşma olan yerlerde.
- 6) Hazine arazilerinin imar planlama yetkisine sahip belediyelere aktarılmasıyla imar planı uygulamaları kolaylaştırılıyor. Ancak, imar planlamasından önce kadastral parsel satışına izin verilmesi, bu hükmü uygulayan belediyelerin imar planlama kararlarını baştan büyük ölçüde bağlamış oluyor. Kadastral parsel olarak satış durumunda belediyeler özel mülkiyetteki diğer alanlar gibi, bu eski kamu topraklarında da, sosyal donatı alanları olarak ayıracakları veya yapı yasağı getirecekleri bölgelerde yasa ile belirlenen Düzenleme Ortaklık Payı ile sınırlı kalmak veya kamulaştırma yapmak zorunda kalacaktır.
- 7) AKP Milletvekili Mehmet Mustafa Açıklan'ın Kanun Tasarısı'yla ilgili konuşması, TBMM 22.Dönem 101. Birleşim Düzeltilmemiş Meclis Tutanağı, www.tbmm.gov.tr
- 8) %6'lık inşaat izni oranı %3'e indirilerek uluslararası anlaşmaların gözetileceği taahhüt eklendi.
- 9) Orman Yasası'nın (No.6831, 1956) 3302 No.lu yasa (1986) ile değişik 2. Madde B Bendi.
- 10) Günümüzde işgalciler eski orman toprakları üzerinde ancak kullanım hakkına sahip bulunuyorlar. Bu güvencesiz ortamda alım-satımlar nispeten düşük fiyatlar üzerinden gerçekleşiyor. İşgalcilerin tapu sahibi edilmesiyle artacak değişim değeri ve yasaların bu yönde sağlayacağı güvence ormanları spekülatif yatırımlara tamamen açık hale getirecektir.
- 11) TBMM Tutanak Dergisi Cilt: 11, 59. Birleşim, 1 Nisan 2003.
- 12) TBMM Tutanak Dergisi Cilt: 11, 59. Birleşim, 1 Nisan 2003.
- 13) 170. Madde.
- 14) İskan Kanunu veya toprak tevzi yoluyla.
- 15) No.3402, 45. Madde
- 16) Cumhurbaşkanı geri gönderme gerekçesinde yeni düzenlemenin yeni orman alanlarının tahribine yol açacağı, satışların yoksul orman köylülerinden çok yöredeki çıkarıcılar yararacağı, devir ve terk gibi uygulamalarını da mümkün kıldığı için devlete gelir sağlama amacıyla bağdaşmadığı, ormanların yok edilmesinin suç olduğu ve bu eylemi gerçekleştiren suçlulara arazi satışının Anayasa'nın hukuk devleti ve adalet ilkesiyle bağdaşmadığı ve ormana bitişik alanlarda yapılaşmanın ormana zarar verdiği argümanlarını ileri sürüyordu.
- 17) TBMM Tutanak Dergisi Cilt: 11, 59. Birleşim.
- 18) Kamu toprakları arasında önemli kategoriler olan belediye mülkleri ve Arsa Ofisi, Toplu Konut İdaresi gibi kurumların mülklerine bu yazıda değinilmeyecektir.
- 19) Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Taşınmaz Mallarının Satışı Hakkında Kanun (No.4182, 1996) Bakanlar Kurulu'na kurumlar-yasalar üstü yetkiler veriyordu. Bu yasa özelleştirme kapsamındaki kuruluşların gayrimenkulleri hariç, kamu hizmeti için gerekli olmayan taşınmaz malların satış kararlarının, satış ilkelere ve satış sırasında imar, ifraz, kat mülkiyeti kurulmasına ilişkin esasların belirlenmesi konusunda Bakanlar Kurulu'nu yetkili kıldı. Bu hüküm mülk veya tahsis sahibi kamu kurumlarını ve bu kurumların satış ve imarda bağlı oldukları tüm yasaları devre dışı bırakıyordu. Devre dışı bırakılan başka bir kurum ise Anayasa Mahkemesi'ydi. Yasa, satış uygulamalarının yasalarla değil, Bakanlar Kurulu kararlarıyla düzenlenmesini öngörerek, yasalar üzerinde denetim yetkisine sahip Anayasa Mahkemesini devre dışı bırakıyordu. Ancak bu yasa Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edildi. Böylelikle, hükümetlerin yasalarla düzenlenmesi gereken uygulamaları yürütme kurullarının karar verme sürecine bırakma çabası yine devre dışı kaldı. Daha önce de belirtildiği gibi 4916 sayılı yasa benzer bir hükmü yeniden gündeme soktu.
- 20) Belediyelerin davranış mantığının da yavaş yavaş değişmekte olduğu, bunun da ötesinde belediyelerin kendi mali krizlerini çözmek için gayrimenkul satış yoluyla gittiklerini de burada belirtmek gerekir.
- 21) No.4105, 1995.

kaynaklar:

Akkar, M. (1997) Kent Planlamasında Kamu Arazileri, Özelleştirme ve Kamu Arazileri, TMMOB Şehir Plancıları Odası, Ankara, s. 27-33.

Brenner, N, Theodore, N. (2002) "Cities and the Geographies of Actually Existing Neoliberalism", *Antipode*, Vol.34, No.3, s. 349-380.

İslamoğlu, H. (2002) "Yeni Düzenlemeler ve Ekonomi Politik IMF Kaynaklı Kurumsal Reformlar ve Tütün Yasası", *Birikim*, Sayı: 158, s. 20-27.

Sönmez, R. (1997) "Sunuş", Özelleştirme ve Kamu Arazileri, TMMOB Şehir Plancıları Odası, Ankara, s. 7-10.

Pralle, McCann (2000) "New Property Rights Debates The Dialectic of Naming, Blaming and Claiming", *Land in the American West: Private Claims and the Common Good*, eds. W.G. Robbins, J.C. Foster, University of Washington Press, Seattle and London, s. 53-77.

TBMM Tutanak Dergisi Cilt 11, www.tbmm.gov.tr

üniversitelerin yeniden yapılandırılması: yök yasası

AKP iktidarının yükseköğretim sisteminin işleyişine ilişkin önerileri karşısında önceleri YÖK Başkanı ve sonrasında da Üniversitelerarası Kurul Başkanlığı öncülüğündeki üniversite rektörlerinin duruşu; YÖK yasasına ilişkin tartışmalara da yeni bir boyut kazandı. Kamuoyunda yükseköğretim yasasının değiştirilmesine ilişkin yürütülen tartışmalar; rektörlerin yetkileri, Milli Eğitim Bakanlığı'na tanınan yetkiler, kurulacak olan yeni üniversitelerin rektörlerinin Başbakan tarafından atanması, büyük üniversitelerin bölünmesi, üniversitelerden disiplin cezası ile uzaklaştırılan öğretim üyelerine disiplin affı tanınması, ÖSYM yetkilerinin yeniden tanımlanması ile ÖSYM'nin özerk bir yapıya kavuşturulması gibi başlıklarda yoğunlaşmakta.

Ancak yasa değişikliğinin bu başlıklarla sınırlı kalmadığı göz önüne alındığında, YÖK yasasının niye gündemde olduğu daha net bir şekilde ortaya çıkmaktadır. AKP iktidarının Acil Eylem Planının bir parçası olarak kamuoyunda tartışmaya açtığı YÖK yasasına ilişkin değişiklik önerilerinin bir kısmı önceleri bizzat YÖK tarafından gündeme getirilmekte idi.¹ Acil Eylem Planında öngörülen değişikliklerle, AKP iktidarına özgü birtakım istemlerin de değişikliklere eklenmiş olması tartışmanın bir başka boyuta taşınmasına neden oldu. AKP iktidarının yükseköğretim kurumları üzerindeki etki ve denetimini artırma isteği karşısında, AKP'nin 28 Şubat sürecinin ardından özelde yükseköğretim ve genelde eğitim alanında yitirilen birtakım mevzileri geri almayı hedeflediği tartışması ön plana çıktı. Bu yaklaşımın, YÖK yasasına yönelik tartışmaların sadece bir alt başlığı olduğu söylenebilir. AKP iktidarı öncesinde ve AKP iktidarı ile birlikte öngörülen değişikliklerin odağında yükseköğretim kurumlarında idari ve mali başlıkların yeniden yapılandırılması yer almaktadır. Bu çalışmada YÖK yasasındaki değişikliklerin olası sonuçlarına ve nasıl bir üniversite yapılanması hedeflediğine bakabilmek amacıyla AKP ile üniversitelerarası kurul arasındaki tartışma düzleminin dışına çıkılarak, daha çok yasanın kapsamı üzerinde durulmaya çalışılacaktır.

üniversitenin yeniden yapılandırmaya ihtiyacı var mı?

Türkiye, son yıllarda "reform", "uyum", "yeniden yapılandırma" gibi başlıklar üzerinden siyasi gerilimlerin yaşandığı ve birçok konunun bu kavramlar çerçevesinde ele alındığı bir süreçten geçiyor. Türkiye'de kapitalist üretim sürecinin dünya ile entegre olma hedefinin birer sonucu olarak gündeme gelen değişikliklerin yaşama geçirilme çabalarına tanıklık ediyoruz. Bu değişikliklerin belli dirençlerle karşılaşması, toplumsal sınıflar arasında belli çatışmalara sahne olması ise kaçınılmaz bir olgu.

Üniversiteler iktidar ile toplum arasındaki en önemli bağlardan biri olarak tanımlandığında, üniversitenin mevcut sistem içerisindeki yapılanmasının sıradan bir kurumun yeniden yapılandırılmasından daha önemli sonuçlar ortaya çıkaracağı görülmektedir. Üniversitelerin yüklendiği işlev, sadece üretim süreci için gerekli olan nitelikli elemanları yetiştirmekle sınırlı değildir. Üniversitelerin toplumsal işlevi çok daha geniş boyutlu olarak ele alınmalıdır. Üniversiteler bir anlamda mevcut sistemin en önemli "fabrikalarından" biridir ve toplumsal işbölümünün bilgi ve beceri gerektiren alanlarına insan gücü yetiştirir. Üniversiteler bir toplumun düşünce yapısının şekillendiği, toplumun ilerlemesini koşullayan düşünce ve bilgi birikiminin yaratıldığı, geliştirildiği ve toplumun hizmetine sunulduğu, aydın yetiştiren kurumlardır. Kısacası, üniversitelerin toplumun tümüne katkı yapan itici güçlerden biri olması beklenir. Üniversitenin tıkanması ise, toplumun duyularının eksik algılanması anlamına gelecektir. Üretmeyen, sadece teknik kadrolar yetiştiren, araştırma-geliştirme harcamalarını toplum yararına kullanmayan bir yapılanmanın toplumun itici gücü olma işlevini yerine getirmesi beklenemez. Böylesi bir yaklaşım, piyasanın işleyişine süreklilik arz etmekten de ileriye gidemez.

Türkiye'de üniversitelerin yapılandırılması, yükseköğretim reformları, Türkiye siyasetinin tarihsel dönemeçleri ile eşgüdümlü bir şekilde gerçekleştirilmiştir. Tek partili dönem, DP dönemi, 27 Mart 1960, 12 Mart 1970 ile 12 Eylül

Emine
Tahsin*

Üniversiteler
bir
toplumun
düşünce
yapısının
şekillendiği,
toplumun
ilerlemesini
koşullayan
düşünce ve
bilgi
birikiminin
yaratıldığı,
geliştirildiği ve
toplumun
hizmetine
sunulduğu,
aydın
yetiştiren
kurumlardır

* Arş. Gör.
İÜ İktisat Fakültesi

1980 önemli dönemeçler olarak adlandırılırken, üniversitelere de bu dönemeçlerin gölgesi düşmüştür. Siyasi iktidarların seçişleri ve geleceğe yönelik hedefleri üniversitenin nasıl yapılandırılacağını belirlemiştir.

1924 yılında kurulan Darülfünun'un 1933 yılında kapatılması kararı ile, bu kuruma tanınan tüzel kişilik ve kısmi mali özerklik hakları geri alınmış, üniversitelerdeki belli kadrolar görevden alınarak, siyasi iktidarın beklentilerine uygun bir yapının elde edilmesi hedeflenmiştir. Yaşanan siyasi krizlerin üniversitelere yansması, kadroların tasfiyesi ile üniversitelere tanınan özerkliğin kısıtlanması şeklinde olmuştur. 1940'lı yıllarda ileriye öğretimi üyeleri-nin (1946 yılında üniversiteleri denetleyen Milli Eğitim Bakanlığı, Niyazi Berkes, Muzaffer Şerif, Behice Boran, Pertev Naili Boratav gibi ileriye öğretimi üyelerinin görevden uzaklaştırılması kararını almıştır), 27 Mayıs 1960'ta 147'lerin, 12 Eylül 1980'de ise 1402'liklerin tasfiyesine tanıklık edilmiştir. 1960 Anayasası'nda üniversitelere bilimsel ve yönetsel özerklik tanınmış olmasına rağmen, 12 Mart 1970'de bu haklar geri alınmış, toplumsal muhalefetin arttığı yıllarda üniversiteler ve üniversite kadroları düzeni bozan günah keçileri olarak görülmeye başlanmıştır².

Türkiye'de YÖK'ün kuruluşu burjuvazinin olgunlaşması ve Türkiye'nin kapitalist merkezle geçmiş dönemlere göre farklı biçimde ve daha sıkı olarak bütünleşmesi dönemine rastlar. Üniversiteler kadar YÖK de sosyolojik bir olgudur ve sosyo-ekonomik altyapının tercihleri doğrultusunda üniversiteleri şekillendirme ve denetleme görevi ile yükümlü yönetsel bir kurumdur³.

YÖK, 12 Eylül Anayasası'nın üniversite sistemi içindeki yansımasıdır. Bu dönemde gündeme gelen bir diğer yasa ise, yukarıda da belirtildiği üzere, kamu görevlilerinin işlerine son verilebilmesini olanaklı kılan 1402 sayılı yasadır. Bu yasa kapsamında üniversitelerde görev yapan çok sayıda öğretimi elemanının işlerine son verilmesi, üniversitelerde ileriye kadroların tasfiye edilmesi, üniversitelerin kan kaybetmesi ve üniversitede düşünce birikiminin sekteye uğratılması anlamına geldi. Bunun dışında, YÖK ile birlikte yüksek okul ve akademilerin üniversiteye dönüştürülmesi kararı ile, üniversite yönetimlerinin idari yetkilerinin artırılması sağlandı. Üniversite rektörlerinin idari atamalar ve mali işler başlıklarındaki yetkileri artırıldı. "Her ile bir üniversite" sloganını öne çıkaran politikaların yaşama geçirilmesi, altya-

pı ve gerekli kadrolardan yoksun üniversitelerin kurulmasına ve eğitim kalitesinin düşmesine neden oldu.

Üniversitelerin yeniden yapılandırılması hedefiyle gündeme getirilen 2547 sayılı yükseköğretim yasasında yapılması öngörülen değişikliklerin özünde, 1980'li yılların ortalarından itibaren benimsenen eğitimde özelleştirme politikalarının yükseköğretim alanına uyarlanması ve özelleştirme politikalarının yasal dayanaklarının güçlendirilmesi amacı yatmaktadır.

1980'li yılların ortalarından itibaren neoliberal politikaların bir yansıması olarak eğitim-piyasa ilişkisi yeniden tanımlandı ve eğitim bireylerin para ile satın aldıkları bir hizmet olarak nitelendirilmeye başlandı. Eğitim ve sağlık gibi "sektörlerin" toplumsal getirisi yanında bireysel getirisi de yüksek olan karlı yatırım olanakları sunduğu savını ele alan çalışmaların bir çıktısı olarak, eğitim ve sağlık girişimciler açısından önemli birer yatırım alanına dönüştü. Buna koşut olarak da eğitim politikaları ile eğitimin finansmanı başlıkları yeniden şekillendi⁴. Yeniden şekillenen politikalar toplumsal faydayı geri plana iterken, bireysel faydanın ve getirinin yüksek olabileceği modelleri temel aldı.

Ülkemizde de eğitimde özelleştirme politikalarının benimsenmesi neo-liberal politikaların öngörülerinden bağımsız şekillenmemiştir. Artan genç nüfusa koşut olarak yükseköğretime olan talebin artması, eğitime yeterli kaynak aktarılmaması karşısında yükseköğretime "bir maliyet hesabı" olarak tanımlanması na yol açmıştır. Yükseköğretim harçlarına yapılan yüzde yüzü aşan zamlar üniversitelerin finansmanında özelleştirme politikalarının benimsendiğinin ilk işaretleri olmuştur. Devlet üniversitelerinin yanı sıra, kurulan vakıf üniversitelerinin vakıf yasalarına bağlı olarak tanınan özel imtiyazlarla teşvik edilmesi de bu sürecin bir diğer önemli aşaması olarak görülmektedir. 1980'li yılların ortalarından itibaren bütçeden eğitime ayrılan pay giderek düşerken, vakıf üniversitelerine teşvik sağlanmış, buna karşılık devlet üniversitelerinde eğitimin finanse edilemediği yaklaşımı güçlendirilmiştir.

1990'lı yılların başlarında ise, üniversite-sanayi işbirliğinin oluşturulması ve bilimsel üretimin bu çerçevede gerçekleştirilmesi hedefi temel alınmıştır. Devlet üniversiteleri bünyesinde kurulan vakıflar ya da teknoparklar aracılığıyla bu ilişki tesis edilmiştir. Devlet üniversiteleri bünyesinde kurulan teknoparklar sermayenin belirlenimi doğrultusunda üretim-

**Üniversiteler
kadar
YÖK de
sosyolojik
bir olgudur ve
sosyo-ekonomik
altyapının
tercihleri
doğrultusunda
üniversiteleri
şekillendirme ve
denetleme
görevi ile
yükümlü
yönetsel
bir
kurumdur**

ler yapmakta, teknoparklarda üretilenler şirketlerin üretim sürecinde birer girdi olarak kullanılmaktadır. Hatta, altyapısı yetersiz firmalar üniversite laboratuvarlarını kullanmakta, üniversite elemanları bu laboratuvarlarda çalışmalar yürütmekte ve döner sermaye gelirleri aracılığıyla bu girdiden nemalandırılmaktadır.

Tüm bu gelişmeleri üniversitelerde eğitimde özelleştirme sürecinin belli aşamaları olarak tanımlamak mümkün. 1990'lı yılların sonlarından itibaren YÖK, yapmış olduğu çalışmalarda yükseköğretim sisteminin günün koşullarına uygun, rekabet edebilir olması, etkin ve kaliteli eğitim hizmeti verilmesi gerektiği üzerinde durmaktadır. Yapılan çalışmalarda devlet üniversitelerinin mevcut bünyeyi taşıyamayacağı, özellikle eğitimin finansmanı ile üniversite yönetiminin işleyişinde birtakım değişikliklere gidilmesi gerektiği, dünya ülkelerindeki eğitim sistemleri ile karşılaştırmalar yapılarak vurgulanmaktadır. Özellikle ABD'deki yükseköğretim sistemi ile, AB uyum sürecinin bir parçası olarak AB ülkelerinin eğitim sistemi dikkate alınmaktadır. AB ülkelerinin birçoğunda neoliberal politikaların bir parçası olarak eğitimde özelleştirme sürecine hız verildiği düşünüldüğünde, üniversitelerimize çizilen yolun da bundan farklı olmadığı anlaşılmaktadır.

Yine, 1980'li yılların ortalarından itibaren TÜSİAD tarafından hazırlanan eğitim ile ilgili yayınlarda eğitimin finansmanı başlığında üniversitelere özerklik tanınması, üniversite-sanayi işbirliğinin güçlendirilmesi, üniversite-sermaye işbirliği çerçevesinde AR-GE çalışmalarına ağırlık verilmesi, öğrenci burslarının eğitimin finansmanının önemli bir parçası olması, vakıf üniversitelerinin kurulması vb. yaklaşımlar savunulmaktadır. 1998 yılında Boğaziçi Üniversitesi Stratejik Planlama Komisyonu tarafından hazırlanan raporda, devlet üniversitelerinin içinde bulunduğu açmazları aşabilmele-

ri amacıyla özel statülü devlet üniversitesi modelinin benimsenmesi gerektiği vurgulanmaktadır. Dönemin BÜ Rektörü Üstün Ergüden bu çalışmanın hazırlanış gerekçesini, üniversitenin vakıf üniversiteleri ile rekabet edebilme koşullarının sağlanması, öğretim üyelerinin vakıf üniversitelerine benzer şekillerde özendirilmesi olarak dile getirmiştir. Bu çalışmada dikkat çekici en önemli vurgulardan biri, BÜ, ODTÜ, İTÜ gibi üniversitelerin özel statülü devlet üniversiteleri olarak tanımlanması gerektiği, ancak böyle bir tanımlamanın yapılabilmesi ve bu tür bir modelin yaşama geçirilmesi için gerekli yasal düzenlemelere sahip olunmadığıdır.

Uluslararası anlaşmalara uyum çabası içerisinde, sermaye birikim sürecinin ihtiyaçlarına uygun ve bu birikimin sürekliliğini garanti altına alacak bir yükseköğretim yapısına ihtiyaç duyulduğu belirtilmekte, YÖK Yasası kapsamındaki değişiklik ile de bu ihtiyaçlara yanıt verilmesi amaçlanmaktadır. Bugün YÖK Yasası ile yapılması hedeflenen, üniversite-sanayi işbirliğini olanaklı kılan, kolaylaştıran, devlet üniversiteleri bünyesindeki vakıfların işleyişini mali özerklik te-

meline oturtan, eğitimde özelleştirme sürecinde katedilen mesafenin yasalarla ifade edilen bir yapıya kavuşturulmasıdır. Kısacası, günümüz koşullarında üniversitemizin "piyasa ile barışık ve uyumlu" hareket edebilen bir işleyişe kavuşturulmasıyla üniversitelerin piyasa ile bütünleşme süreci olanaklı olacaktır.

Bir ürünün pazarlanması mantığıyla hazırlanan yasa taslağının temel yaklaşımları⁵;

a) Ürünü/metayı tanımlama (eğitim ve diğer nitelikli bilgiler),

b) Ürünü pazarlayacak kesimleri/müşterileri tanımlama (önlisans-lisans-yükseklisans-tezsiz yüksekisans, piyasaya proje üretme, sahip olunan sabit ve diğer olanakları piyasa koşullarında kullanma),



**AB
ülkelerinin
birçoğunda
neoliberal
politikaların
bir parçası
olarak
eğitimde
özelleştirme
sürecine
hız
verildiği
düşünüldüğünde,
üniversitele-
rimize
çizilen
yolun da
bundan
farklı
olmadığı
anlaşılmaktadır**

c) Ürünün fiyatını belirleme,

ç) Eğitimde etkinlik kriteri olarak rekabet edebilirlik, maliyetleri azaltma ve karlılık koşullarını gözetme,

d) Piyasada etkinlik ve rekabet edebilirlik için ürün çeşitlenmesine gidilmesi (tezsiz yükseklisans, yaz okulları, sertifika programları, uzaktan eğitim ve proje alınması),

e) Üniversite bileşenlerini motive etmek ve piyasa sürecinde etkinliklerini artırmak için elde edilen kaynaklardan yararlanma olanaklarının sağlanması şeklinde özetlenebilir.

Üniversitenin "işletme hesabına" (madde 63)⁶ sahip olacak olması, bir tüzel kişilik olarak verilecek olan hizmetlerin fiyatlandırılması, öğrencinin bir müşteri, öğretim üyesinin ise "sözleşmeli personel" olarak tanımlanmasını beraberinde getirecektir. Üniversitede bir işletme biriminin oluşturulması ve bu birimin oluşturacağı işletme hesabı ile üniversite gelir ve giderlerinin karşılanması öngörülmektedir. Yine, madde 63 kapsamında üniversitede sözleşmeli personel ve öğrenci çalıştırılması, sözleşmeli personel ve öğrencilerin ücretlerinin bu hesap biriminden karşılanması, üniversitenin sağladığı hizmetlerin fiyatlandırılması üzerinde durulmaktadır. Böylelikle, yükseköğretim kurumlarının finansmanının işletme birimi tarafından karşılanmasının yasal dayanağı oluşturulmakta, devlet üniversitelerinin toplumsal fayda yerine piyasa koşullarına uygun olarak gerçekleştirilecek bir fiyatlandırma ile hizmet satmasının önü açılmaktadır. Üniversitede gerçekleştirilecek olan "bilimsel üretimin" patent ve itfa payları üniversitenin en önemli gelir kaynaklarından biri olarak tanımlanmaktadır.

Madde 10'da tanımlanan sosyal konsey ile madde 18'de tanımlanan üniversite sosyal konseyinin oluşturulması ile, vakıf üniversitelerine benzer şekilde, devlet üniversitelerinin, bünyelerinde "mütevelli heyetleri" barındıran bir yapıya kavuşması, yükseköğretim politikalarının oluşturulmasında bu konseylerin belirleyici olması mümkün olabilecektir. Herhangi bir holding temsilcisinin kurulacak olan konseyler içerisinde yer alması kaçınılmaz bir sonuç olacak; üniversite-sivil toplum, üniversite-sanayi ilişkisi, üniversite-sermaye ilişkisi şeklinde tesis edilecektir.

Eğitim-öğretim maliyetine yönelik olarak yapılan değişiklikler (madde 62) ile öğrenci katkı payının işletme hesabına gelir olarak kaydedilmesi öngörülmektedir. Öğrenci harçlarının üniversite yönetimlerince belirlenecek

olması sonucunda gerek üniversiteler gerek öğrenciler arasındaki eşitsizliğin belirlenen fiyatlar esas alınarak ortaya çıkması gerçekleşecektir. Örneğin İstanbul'daki "özel statülü devlet üniversiteleri" ile bunun dışında kalan üniversitelerde okuyan öğrenciler farklı harç miktarları ödeyerek eğitim görebilecekler; "seçkin ve seçkin olmayan üniversitelerde eğitim görenler" şeklindeki ayrışma farklı ücret tarifelerine tabi tutularak, daha da netleşecektir. Bu ayrışma, sınıfsal kökeni farklı olan öğrencilerin farklı üniversitelerde eğitim görmesi anlamına da gelecektir. Uygulanacak olan eğitim politikaları ile eğitim alanında toplumsal sınıflar arasındaki eşitsizlik artacaktır.

YÖK'ün kuruluşundan bu yana zaman zaman yükseköğretim kanununa ilişkin bazı değişiklikler yaşama geçirdi; ancak gündemdeki YÖK Yasası bunlardan farklı olarak yükseköğretim sisteminin temelinde köklü değişiklikler yapılmasını olanaklı kılıyor. Bir anlamda, yükseköğretim sistemine günümüz Türkiye'si'nin koşullarına uyumlu "yeni bir elbise" giydiriliyor. Bu elbisenin öncelikle piyasa koşulları ile uyumlu olması hedefleniyor ve üniversitelerin de piyasanın önemli bir parçası olması sağlanıyor. Yapılacak değişiklikler ile ortaya çıkacak olan üniversite yapısı, üniversitelerin kapitalist üretim sürecindeki konumlanışının yeniden tanımlanmasını ifade edecektir. Yasadaki değişiklikler veri alındığında, piyasa ile daha güçlü bağlar kurulduğu, piyasanın etkin işleyişini gerçekleştirmek amacıyla üniversitelerin yeni bir yapıya büründürüldüğü, üniversitenin piyasayı merkeze alarak hareket edeceği görülecektir. Yasada yer alan mali başlıklarda öngörülen değişikliklerde piyasa, işletme, fiyat belirleme ve bu gibi kavramların "üniversite" yapısına içkin birer olgu olarak karşımıza çıkması ise bunun en somut göstergesi.

sonuç

Mali özerkliği üniversite-sermaye işbirliği çerçevesinde inşa eden, paralı eğitimin yasal dayanaklarını güçlendiren ve de somutlayan "YÖK Yasası" ile bilimsel üretimin de piyasa ile eşgüdümlü olarak gerçekleşmesi onaylanmaktadır.

Türkiye Cumhuriyeti tarihinde gerçekleşen üniversitedeki özerklik uygulamaları, üniversitedeki işleyişin siyasi iktidarın çıkarları ile ters düştüğü noktada geri adımlar atılarak kaldırılmıştır. Bugün tanımlanan "mali özerklik" ise siyasi iktidarın çıkarları ile çelişmeyen bir yapı-

Yapılacak değişiklikler ile ortaya çıkacak olan üniversite yapısı, üniversitelerin kapitalist üretim sürecindeki konumlanışının yeniden tanımlanmasını ifade edecektir

ya oturtulmuştur. Devlet bütçesinde eğitime ayrılan payın yüzde 2.4 dolayında olduğu düşünüldüğünde, üniversitelerin finansman sorunlarını özerklik haklarını kullanarak, piyasa ile işbirliğine girerek çözmeye çalıştıkları görülmektedir. Piyasaya endeksli bir üniversiteden istenen ise piyasanın taleplerini karşılamak olacaktır. Bu tablonun mevcut düzen içerisinde rasyonel bir çözüm olarak algılanması doğaldır; ancak parasız, eşit, bilimsel eğitim talebinin bu rasyonellik çerçevesinde gerçekleştirilemeyeceği de ortadadır. Toplumsal muhalefetin yapılması gereken, YÖK Yasası tartışmalarını "YÖK mü yoksa yeni bir YÖK yasası mı" düzleminden çıkartarak, gerçekten nasıl bir üniversite istediğimiz sorusuna yanıt aramak olmalı, her zaman için eğitimin sınıfsal bir olgu olduğu göz ardı edilmemelidir.

YÖK yasasında öngörülen değişikliklerle üniversite-sermaye-piyasa-fiyat ilişkisini tesis eden maddelerden birkaçı;

Madde 17- Stratejik plân ve öz değerlendirme

".....Yükseköğretim kurumlarının uzun vadeli stratejik plânları.....dahilinde üniversitelerin piyasa şartları ve üniversitelerin öz değerlendirme raporları göz önüne alınarak dış çevre analizi yapılır."

Madde 63- İşletme birimi

"Üniversitelerde, üniversite yönetim kurulunun kararıyla rektörlüğe bağlı bir işletme birimi kurulur.....". "İşletme birimlerine verilecek ilk sermayenin miktarı işletme birimi bütçesinde gösterilir. İşletme birimi hesabından elde edilen ve her yıl sonunda kullanılmayan gelir fazlası, varsa ödenmemiş sermayesinden mahsup edilir. Kalan kısım ertesi yıla devredilir. Yükseköğretim Kurulu kararıyla işletme birimlerinin sermayesi artırılabilir".

A) İşletme biriminin gelir kaynakları aşağıda belirtilmiştir:

a) Yılı bütçe kanununda, ilk işletme biriminin kurulması için üniversite bütçesine konulan ödenekler,

b) Üniversitenin her türlü fiziksel olanak, tesis, araç, gereç, teçhizat, insan gücü ve bilgi birikimini kullanarak üreteceği hizmet ve malardan elde edilen gelirler,

c) Üniversiteye ait veya üniversiteye tahsis edilmiş olan taşınır ve taşınmaz malların kiralanması ve işletilmesinden elde edilen gelirler,

ç) Bağış, yardım ve vasiyetler,

d) Kâr payı, faiz ve nemalandırma gelirleri,

e) Bilimsel araştırmalar için yapılan şartlı bağış, yardım ve vasiyetler,

f) İşletme biriminden öğrencilere kullandırılan kredilerin geri ödemeleri,

g) Üniversite bütçesinden aktarılan öğrenci katkı payları ve diğer öğretim ücretleri,

ğ) Kitap ve diğer yayınların satış gelirleri,

h) Diğer gelirler.

B) İşletme biriminden yapılacak giderler aşağıda belirtilmiştir:

a) Üniversitenin; kuruluş özelliklerine uygun gelişmesi, eğitim-öğretim, temel ve uygulamalı araştırma, geliştirme, her türlü hizmet ve mal üretimi faaliyetlerini uluslararası düzeyde sürdürebilmesi, kurumun etkin ve verimli şekilde yönetilmesi için gerekli görülen; hizmet alımları, tüketim malları ve malzeme alımları, araç, gereç, büro malzemeleri ve diğer demirbaş alımları ve bunlarla ilgili diğer cari giderler, bakım ve onarım giderleri ile makine ve teçhizat alımları,

b) Açık yükseköğretim sisteminin gerektirdiği sınav giderleri,

c) Kütüphane, bilgiye erişim ve bilgi işlem hizmetleri için gerekli donanım, abonelik, hat kirası ve yazılım, laboratuvar, ortak amaçlı bütük teçhizatın ve benzeri araştırma alt yapısının gerektirdiği her türlü yatırım ve işletme giderleri,

ç) Ulusal ve uluslararası çerçevede yürütülen kapsamlı ve çok ortaklı araştırma-geliştirme projeleri dâhil her türlü bilimsel ve teknolojik araştırma projeleri ile uygun görülen diğer araştırma-geliştirme faaliyetleri, bilimsel toplantıların düzenlenmesi, yurt içi ve yurt dışı toplantılara katılım ve bilimsel yayın faaliyetlerinin gerektirdiği giderler ile teknopark ve benzeri işletmelerin kurulup işletilmesi ve bu amaçla ortaklıklar kurulması için gerekli görülen tüm giderler,

d) Öğrencilerin beslenme, barınma, sağlık ve eğitim hizmetleri ile kültür ve spor faaliyetleri için yapılacak her türlü yatırım giderleri, hizmet alımları, cari harcamalar, muhtaç ve başarılı öğrencilere verilecek burslar ile diğer öğrencilere verilen krediler,

e) Özel hükümlere tâbi kısmî zamanlı olarak istihdam edilen öğrencilere ödenen ücretler,

f) İşletme birimi kadro ve pozisyonlarında tam veya kısmî zamanlı olarak istihdam edilen

personelin giderleri ile araştırmacı öğretim elemanlarına yapılan ücret ve benzeri ödemeler,

g) Öğretim elemanlarına normal örgün öğretim dışındaki dersler için mevzuatı gereğince ödenen ek ders ve sınav ücretleri,

ğ) Bilimsel ve teknolojik araştırma, geliştirme ve yayın faaliyetlerini desteklemek, teşvik etmek ve bu alanlarda katkı sağlayanları ödüllendirmek amacıyla; ulusal ve uluslararası yetkili merci ve kuruluşlarca tescil edilmiş ya da bilimsel veya teknolojik alanda genel kabul görüp benimsenmiş buluş veya yenilik yapmış olma, ulusal ve uluslararası bilim kuruluşları ve bilimsel yayın organlarının kabul görmüş ve yayımlanmış araştırma ve makalesi bulunma, teorik ve teknik düzeyde ispatlanmış veya kabul edilebilir katkılar sağlamış olma, eğitim-öğretim yöntem, teknik, konu ve araçlarında yenilik yapmış olma gibi ölçütlere bağlı olarak üniversite öğretim elemanlarına, esas ve usulleri Maliye Bakanlığının uygun görüşü de alınarak Üniversitelerarası Kurul Yürütme Kurulunca belirlenen ödüller.

Bu şekilde bir takvim yılında bir kişiye yapılacak ödül ödemelerinin toplamı, ilgilinin bir ayda aldığı, aylık (ek gösterge dâhil), ödenek (geliştirme ödeneği hariç), her türlü tazminat (makam, görev ve temsil tazminatı hariç) toplamının on katını geçemez. Bu şekilde yapılan ödemeler, damga vergisi hariç herhangi bir vergi kesintisine tabi tutulmaz.

h) Telif ücretleri,

ı) Üniversite yönetim kurulunun mevzuat çerçevesinde uygun göreceği diğer harcamalar.

İşletme birimi gelirlerinden, (A) bendinin (b) ve (ğ) alt bendinde belirtilen faaliyetlerden elde edilen gayrisafi hasılatın;

1) Genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere ilgili saymanlıklara yatırılan paylar,

2) Bilimsel araştırma projelerine ayrılan paylar,

3) Üniversite bütçesine aktarılabilecek paylar, düşüldükten sonra kalan miktar; işçiler ve sözleşmeli personel hariç diğer personel arasında; personelin tâbi olduğu kanun, sınıf, unvan, görev yaptığı birim, gelirin elde edilmesindeki katkısı, performansı ve benzeri ölçütlerden biri veya birkaçı birlikte veya ayrı ayrı dikkate alınarak, aşağıda belirtilen esaslara uygun olarak işletme birimi koordinasyon ve yönetim kurulunun belirleyeceği şekilde paylaştırılır.

Sağlık hizmetleri dışında, üniversitelerin araştırma, geliştirme, teknik danışmanlık, kısa kurslar ve konferanslar dâhil gelir elde etme amacıyla sözleşme karşılığı üreteceği her türlü hizmet ve malın fiyatı ile sözleşme hükümleri; serbest piyasa şartları, uluslararası konjonktür ve kurumun ilgili alandaki rekabet gücü göz önüne alınarak işletme birimi koordinasyon ve yönetim kurulunca tespit edilir.

Kısmi zamanlı çalışan öğrenciler; bu statüde çalışan öğrencilere saat başına ödenecek ücret, asgarî ücretin bir saat karşılığının iki katını geçmemek üzere işletme birimi koordinasyon ve yönetim kurulunca belirlenir. Bir öğrenci ayda en çok 60 saat süre ile çalıştırılabilir.

İşletme birimi, (A) bendinin (b) ve (ğ) alt bentlerinde belirtilen faaliyetlerden elde edilen gayrisafi hasılatın en az yüzde yirmisi ile bu gelirler dışındaki (c), (d) ve (h) alt bentlerine göre elde edilen gayrisafi hasılatın en az yüzde otuzu; eğitim-öğretim ve araştırma faaliyetlerinin verimliliğini artırmak ve yatırımları hızlandırmak amacıyla, üniversite yönetim kurulu kararıyla işletme birimi hesabından takip eden ayın yirmisine kadar üniversite bütçesine aktarılır. Bu amaçla aktarılabilecek tutar; Maliye Bakanlığınca, ilgili üniversite bütçesine bir yandan özel gelir, diğer yandan mevcut veya yeni açılacak tertiplere özel ödenek kaydolunur. Özel ödenek kaydolunan bu tutarlardan, yılı içerisinde harcanmayan miktarları, ertesi yıl bütçesine devredilir.

sosyal konsey

Madde 10 - Üniversitelerin ülke sorunlarına ilişkin yapacakları bilimsel çalışma ve projelerin önceliklerinin belirlenmesi, ülkenin ihtiyaç duyduğu insan gücünün yetiştirilmesi, üniversiteler ile çeşitli sektörler arasında işbirliğinin sağlanması ve öğrencilerin çeşitli sorunlarının çözülmesi hususlarında; Üniversitelerarası Kurula, Yükseköğretim Kuruluna ve üniversitelere tavsiyelerde bulunmak üzere kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının üst kuruluşları, işçi, işveren ve Kamu Sendikaları Konfederasyonları tarafından seçilen birer üye ile Yükseköğretim Kurulunca belirlenecek diğer kişi, kurum ve kuruluş temsilcilerinden oluşan bir "Sosyal Konsey"nin kurulması, öngörülmektedir. Böylelikle vakıf üniversitelerine benzer mütevelli heyetlerin devlet üniversitelerinde de oluşturulmasının önünü açılmaktadır.

üniversite sosyal konseyi

Madde 18- Üniversite sosyal konseyi; rektörün başkanlığında, üniversite yönetim kurulunun seçeceği bir üyeden, ilgisine göre kamu kurumu niteliğindeki meslek odaları temsilcilerinden, sanayi ve ticaret odalarının başkanları veya bunların görevlendirecekleri temsilcilerden, üniversiteye bağlıta bulunanlar arasından üniversite yönetim kurulunca seçilen üyelerden, o üniversitenin mezunlar derneği başkanından, il genel meclisi ile il belediye meclislerinden belirlenen birer üyeden ve en fazla vergi veren mükellefler arasından valilikçe belirlenecek iki temsilciden oluşur. Üniversite sosyal konseyi, yılda en az iki kez toplanır. Sosyal konsey, rektör veya üyelerinin üçte birinin talebi ile olağanüstü toplantıya çağrılabilir.

Üniversite sosyal konseyi; yatırımların plânlanması, üniversiteye üretilen mal ve hizmetlerin fiyatlandırılması, üniversite-sanayi ve sivil toplum ilişkisinin geliştirilmesi, öğrencilere yönelik sosyal ve kültürel etkinliklerin plânlanması konularında tavsiye kararları alır ve bu kararları üniversite yönetim kuruluna bildirir.

Üniversitelerin fakülte ve diğer birimleri de kendi çalışmalarında yararlanmak üzere ilgili sektör ve toplum kesimleri temsilcilerinden oluşan sosyal konseyler kurabilirler.

eğitim-öğretim maliyeti

Madde 62-Yükseköğretim kurumlarında öğrencinin yıllık toplam eğitim-öğretim maliyeti, öğrenci başına olmak üzere öğrenim dallarının nitelikleri ve süreleri ile yükseköğretim kurumlarının özellikleri göz önünde tutularak Yükseköğretim Kurulunca farklı miktarlarda tespit edilebilir. Bu miktarlardan, her yıl Yükseköğretim Kurulu'nun görüşü, Millî Eğitim Bakanlığı'nın önerisi ve Maliye Bakanlığı'nın uygun görüşü üzerine Bakanlar Kurulu'na belirlenecek kısmı, Devletçe karşılanır ve öğrenci adına ilgili yükseköğretim kurumu bütçesine ödenek olarak kaydolunur. Geri kalan kısmı ise öğrenci tarafından katkı payı olarak karşılanır. Devletçe karşılanacak kısım, eğitim-öğretim maliyetlerinin yarısından az olamaz. Ancak, ikinci öğretim için öğrenciden alınacak katkı payları, normal örgün öğretim için belirlenen eğitim-öğretim maliyetlerinin yarısından az olamaz.

Devlet ve öğrenci tarafından yapılacak katkı paylarının miktar ve bölgelere göre oranları ile yabancı uyruklu öğrencilerden alınacak katkı paylarının miktarı ve uygulamaya ilişkin usul ve esaslar, her yıl Yükseköğretim Kurulu'nun görüşü, Millî Eğitim Bakanlığı'nın önerisi ve Maliye Bakanlığı'nın uygun görüşü üzerine Bakanlar Kurulu'na Temmuz ayı içerisinde belirlenir.

dipnotlar:

- 1) Bu konuyla ilgili ayrıntılar www.yok.gov.tr sayfasında bulunabilir. Özellikle Türkiye'de yükseköğretim sisteminin yapısı ve AB'ye uyum başlıkları ile ilgili çalışmalar ve YÖK Başkanlığı'nın bu başlıklar ile ilgili yaptığı sunumlar YÖK yasasının nasıl bir hazırlık sürecinden geçtiği hakkında önemli ipuçları sunmaktadır.
- 2) Mete Tunçay, "YÖK", *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi*, İletişim Yayıncılık, 1983, s. 681.
- 3) İzzettin Önder, "Kimin İçin Üniversite", *Sol Dergisi*, Sayı 193, Kasım 2002, s.14.
- 4) 1960'lı yıllardan itibaren kullanılan "beşeri sermaye" tanımı daha sonraki süreçlerde Dünya Bankası tara-

fından eğitim ile ilgili yapılan çalışmalarda temel alınmış, eğitimin bireysel getirisinin toplumsal getirisinden daha yüksek olduğu vurgulanarak, eğitimin özelleştirmenin gerekliliği savı güçlendirilmiştir.

- 5) *Üniversite A.Ş'ye Hayır* (içinde), Fuat Ercan, "Yol Ayırımındaki Türkiye, Kurumsallaşan Sermaye Egemenliği ve Yeni YÖK Yasası Üzerine" (Çevirim içi), <http://www.egitimsen.org> /10.11.2002.
- 6) <http://www.meb.gov.tr/25.08.2003>. Bu çalışmada YÖK yasası taslağı Millî Eğitim Bakanlığı'nın sayfasında 25.08.2003 tarihinde yer alan şekli ile ele alınmaktadır.

yeniden yapılanma sürecinde üniversitelerin değişen rolü ve yükseköğretim yasa taslağı**

1. giriş

Türkiye'nin geçtiğimiz 5-6 yılını, yoğun bir yeniden yapılanma sürecinin yaşandığı ve sistemin bugüne kadarki işleyişinde temel role sahip bir çok dayanağın yeniden tanımlandığı bir süreç olarak değerlendirebiliriz. Buna göre, yasaların ya da idari kararların incelenmesi, toplumsal ilişkilerin bugünü ya da gelecekte nasıl devam edeceğini gösterdiği ölçüde önemli bir analiz noktasıdır. Bu durum ise, ekonomik ve toplumsal olarak yaşanan dönüşümlerin yasa düzeyinde tanımlandığını ve bu anlamıyla yeni ilişki biçimlerinin meşrulaştırıldığını göstermektedir.¹ Ancak yasaları devletin ya da parlamentonun kendinden menkul tasarrufları olarak değerlendirmemek gerekir. Yasalar, çeşitli toplumsal aktörlerin verili güç ilişkileri çerçevesinde karşı karşıya geldiği bir süreç sonucunda ortaya çıkmaktadır. Bu anlamıyla "modern yönetimin meşruiyeti, büyük ölçüde, farklı grupların taleplerine cevap verip, onların çıkarlarını uzlaştırabilme becerisine dayanmış-

tır" (İslamoğlu, 2002, 20). Ancak refah devleti uygulamaları çerçevesinde anlaşılması gereken yukarıdaki vurgu, "küreselleşme" olarak ifade edilen süreçle birlikte farklılaşmıştır. Buna göre "1980'li yıllardan bu yana, 19. yüzyıldan beri piyasa düzeni için hayati bir öneme sahip olan uzlaşma siyasetinin alanı bilinçli bir şekilde daraltılmaktadır" (İslamoğlu, 2002, 21). Yani özellikle 1980'lerden itibaren uygulanan neo-liberal proje çerçevesinde gelişen süreç sonucunda, "uzlaşma siyaseti" terkedilmiş ve sermayenin kendi sosyal evrenini inşa etme süreci ortaya çıkmıştır. Bu durumda, yapılacak yasal düzenlemelerde, toplumsal ilişkilerin tarafları "adil" bir şekilde yasa yapımı sürecinde etkili olamamakta ve toplumdaki mevcut güç ilişkileri tüm boyutuyla ortaya çıkan/çıkacak olan yasal düzenlemelere yansımaktadır.

Bu çalışmada, yukarıda ana hatlarıyla ortaya koymaya çalıştığımız çerçevede, Yükseköğretim Kanunu Tasarısı Taslağını incelemeye çalışacağız.

Tablo: 1 1970 sonrasında yaşanan dönüşüm



İbrahim
Soysüren*

Ümit
Akçay*

Gökhan
İzgi*

1980'lerden itibaren uygulanan neo-liberal proje çerçevesinde gelişen süreç sonucunda, "uzlaşma siyaseti" terkedilmiş ve sermayenin kendi sosyal evrenini inşa etme süreci ortaya çıkmıştır

* M.Ü. Kalkınma İktisadi ve İktisadi Büyüme Bilim Dalı Yüksek Lisans Öğrencisi

2. 1970 sonrası yaşanan kriz ve "bilgi toplumu" kavramının öne çıkması

1970'li yıllarda kapitalist sistemin içine girdiği kriz, o güne kadar devam eden birikim şeklinin değişmesine neden olmuştur. Buna göre, 1970 öncesi dönemde, sermaye, ulus-devlet (ulusal pazar) formuna göre örgütlenmiş ve refah devleti uygulamaları ya da içe dönük birikim modelleri ile devlet müdahalesi sistemin genel mantığı çerçevesinde meşru kılınmıştır. 1970'li yıllara gelindiğinde ise, kapitalizme içsel olan ve aynı zamanda kriz yaratan bir dizi mekanizmanın işleyişiyle, "kâr oranlarının düşme eğilimi" ortaya çıkmıştır. Azalan kârlar sonucunda, bir önceki dönemde devletin görev alanına giren hizmet sektörleri hızla birer kârlılık alanı olarak piyasa ilişkilerinin içine dahil edilmiştir. İşte tam da bu noktada, 1970'lerde kapitalist sistemin krizini aşmaya dönük olarak ortaya çıkan neo-liberal program hayata geçmeye başlamıştır.

Yaşanan kriz sonucunda, sermayenin merkezileşmesi ve yoğunlaşması mekanizmaları dolayımında gittikçe artan rekabet ortamı ortaya çıkmaktadır. Firmalar kriz dönemlerinde ayakta kalmak için yeni teknolojik yatırımlara ve Ar-Ge faaliyetlerine yönelmiş ve bunun sonucunda da üretim teknolojisinde büyük gelişmeler yaşanmıştır. Sermayenin toplam döngüsünün artan hızı ve hacmiyle gelişen sermaye birikimi sonucunda daha fazla meta üretimi gerçekleşmiştir² (Ercan, 1998).

Bu süreçte neo-liberal küreselleşme söylemi çerçevesinde ifade edilen temel yaklaşımlardan biri "bilgi toplumu"na geçiştir³. Buna göre tarihsel olarak, nasıl tarım toplumu sanayi devrimi ile birlikte ortadan kalkmış ve sanayi toplumu ortaya çıkmışsa; aynı şekilde bilgi ve iletişim teknolojilerinde ortaya çıkan "devrim" niteliğindeki değişimler de bilgi toplumunu ortaya çıkarmıştır. Artık bilgi toplumunda, üretim sürecinin temel girdisi "bilgi" olacaktır. Bu söylemin arkasında yatan gerçekliği anlamlandırabilmek için "bilgi"nin nasıl olup da üretim sürecine temel girdi olarak dahil olduğunu açıklamamız gerekmektedir. Bu durumu ortaya çıkaran öncelikli neden, sermayenin merkezileşmesi eğilimi ve artan rekabet ortamıdır. Firmalar, artan rekabet ortamında ayakta kalabilmek için yeni teknolojilere yönelmekte ve bilgi, yeni ürünlerin ya da üretim tekniklerinin (araçlarının) geliştirilmesi için merkezi bir pozisyona sahip olmaktadır.

"Bilgi toplumu" kavramının son dönemde bu kadar öne çıkmasının bir diğer nedeni de, sermayenin uluslararası hareketliliğini kolaylaştırması ve e-ticaret gibi bir dizi yeni kârlılık alanını mümkün kılmasıdır. Bu konudaki verilere baktığımızda, "dünyadaki e-ticaret işlemlerinin yüzde 90'ının işletmeden işletmeye yapıldığını" (Ölmezogulları, 2000, 48) görmekteyiz.

3. yaşanan süreç içerisinde türkiye'nin durumu

Yukarıda ana hatlarıyla değinmeye çalıştığımız küreselleşme ya da uluslararasılaşma süreci, özellikle 1980'lerden itibaren Türkiye'nin gündemine girmiştir. Buna göre neo-liberal politikalar, 24 Ocak 1980'de alınan istikrar tedbirleriyle operasyonel hale gelmiş ve daha sonra gelişen sürecin temel taşları bu kararlarla belirlenmiştir. Buna göre 1980 yılı itibarıyla Türkiye'de öncelikle birikim modeli değişmiştir. 1945'lerden sonra oluşan uluslararası koşullarla uyumlu olarak Türkiye'de uygulanan içe dönük sermaye birikim modeli (ithal ikamecilik) değiştirilmiş, bunun yerine dışa dönük birikim modeli (ihracata dayalı model) getirilmiştir. Birikim modelinin seçimi ya da değişimi tek bir aktörün iradesinden çok, çoğul aktörlerin iradelerinin birikiminin geldiği düzey temelinde ortaklaşmasıyla şekillenmektedir (Gülalp, 1980). Bu çerçeveden hareket edersek, 1980'lerde yaşanan dönüşüm ne salt uluslararası olanın müdahalesi, ne de devletin-hükümetlerin iradesiyle açıklanabilir. Burada yaşanan dönüşüm, içe dönük sermaye birikim koşullarında güçlenip gelişen sanayi sermayesinin uluslararasılaşma iradesiyle, uluslararası anlamdaki aktörlerin (uluslararası sermayenin) çıkarlarının uyumlandığı bir süreç sonucunda ortaya çıkmaktadır.⁴

4. yaşanan süreç içerisinde üniversitelerin değişen yapısı ve işlevleri

Yukarıda kısaca belirttiğimiz süreç içerisinde, tüm toplumsal kurumlar gibi üniversiteler de dönüşüm ve yeniden yapılanma sürecine girmişlerdir. Yeniden yapılanma sürecinde yaşanan, "bir kurum olarak üniversitenin ve hatta tüm bir eğitim sisteminin sadece ideolojik ve kültürel yeniden üretimi değil, bizatihi iktisadi bir süreç olarak sermaye birikiminin de kalbi haline gelmeye başlamasıdır" (Akça vd. 2001, 59). Genel olarak eğitimin, özelde ise üniversitelerin, piyasa süreçlerinin içine çekilmesinin nedenlerinden biri, eğitimin sermaye

Bilgi ve iletişim teknolojilerinde ortaya çıkan "devrim" niteliğindeki değişimler de bilgi toplumunu ortaya çıkarmıştır. Artık bilgi toplumunda, üretim sürecinin temel girdisi "bilgi" olacaktır

tarafından oldukça kârlı bir sektör olarak görülmüştür.⁵ Buna göre daha çok kâr etmek isteyen girişimciler eğitim alanına yönelmektedir.

Üniversitelerin sermayeyle kurdukları ilişkinin giderek organik bir hal alması, öncelikle erken kapitalistleşen ülkelerde gözlemlenebilen bir gelişmedir. Türkiye'deki üniversitelere bakıldığında ise, üç farklı üniversite tipi gözlemlenebilir.

4.1. elit üniversite

Bunlardan ilki "elit üniversiteler"dir. Bu kategoride değerlendirilebilecek üniversiteler esas olarak, toplumsal işlevleri açısından erken kapitalistleşen ülkelerdeki üniversiteleri andırırlardır. Bu yönüyle elit üniversiteler, üniversite-sermaye ilişkisinin yoğunlaştığı ve giderek Ar-Ge faaliyetlerinin yürütüldüğü kurumlar olma yoluna girmişlerdir. Bunlardan ilk akla gelenler, ODTÜ, Boğaziçi Üniversitesi, İTÜ, YTÜ gibi devlet üniversiteleri ile, Bilkent Üniversitesi, Bilgi Üniversitesi, Sabancı Üniversitesi, Koç Üniversitesi gibi özel üniversitelerdir. Bu üniversiteler daha çok, çıkarları uluslararası entegrasyonda olan büyük sermaye ile ilişkiye girmektedir.

4.2. orta düzeydeki üniversiteler

Türkiye'de üniversiteleri incelerken kullanabileceğimiz ikinci kategori "orta düzeydeki üniversiteler"dir. Bunların gerek teknik donanımları, gerek sermayeyle kurdukları ilişki, elit üniversitelere göre daha geri düzeydedir. Orta düzeydeki üniversiteler, kapitalist sistemin işleyişinde önemli bir yer tutan orta kademedeki yönetici-emek ile doktor, mühendis gibi mesleklerle yönelik eğitim verir; önemli bir yoğunlukta da devlet bürokrasisine insan yetiştirmektedir. Bunlardan en önemlileri ise Ankara Üniversitesi, İstanbul Üniversitesi, Hacettepe Üniversitesi, Marmara Üniversitesi ve Gazi Üniversitesi'dir. Bu üniversiteler gerek kitlesel eğitim vermeleri, gerek sayısal olarak çok fazla öğrenciyi barındırmaları açısından, Türkiye'deki üniversite sisteminin belkemiği durumundadırlar.

4.3. taşra üniversitesi

Üçüncü tip üniversite ise "taşra üniversiteleri"dir. Taşra üniversiteleri, ülke içinde sermaye birikiminin eşitsiz gelişmesi sonucunda ortaya çıkan, geri düzeydeki bölgelerin ekonomiyi entegrasyonunda oldukça önemli roller

üstlenmektedirler. Taşra üniversitelerinin bu rolleri, ciddi sorunları da beraberinde getirmektedir. Bu sorunların en önemlisi de verilen eğitimin, gerekli teknik ve akademik donanım eksikliği nedeniyle niteliksiz olmasıdır.

Taşra üniversiteleri, sözünü ettiğimiz rolleri çerçevesinde, yöredeki tarım ve sanayi kuruluşlarına teknik bilgi ve donanım desteğinde bulunmakta ve bölgedeki ticari olanakları arttırmak gibi çeşitli görevler almaktadırlar. Sermaye yetersizliği nedeniyle, teknolojik yenilikleri takip edemeyen küçük sermaye grupları (KOBİ'ler), bu üniversitelerin çeşitli yardımlarından yararlanmaktadır.

Taşra üniversitesi olarak sayılabileceklerimiz, Aydın Adnan Menderes Üniversitesi, Gaziantep Üniversitesi, Çukurova Üniversitesi, Zonguldak Karaelmas Üniversitesi ve Erzurum Atatürk Üniversitesi'dir.

Ülkemizdeki üniversiteleri üç ayrı kategori halinde ele almamızın sebebi, üniversitelerin "toplumla" yani sermayeyle kurdukları ilişkiyi takip etmemizdir. Buna göre çıkarları uluslararası entegrasyonda olan büyük sermaye grupları ile elit üniversiteler ilişkiye girerken; küçük ölçekli işletmelerin rekabet ortamında ayakta kalabilmesi için gereken teknoloji donanımının sağlanması noktasında ise taşra üniversiteleri karşımıza çıkmaktadır. Yani, sermayenin kendi içindeki çelişkilerinin ve bu çerçevede de çelişen çıkarlarının üniversitelere yansımaları sonucunda farklı tipte üniversiteler ortaya çıkmaktadır.

5. neo-liberal eğitim politikaları

Bugün üniversitelerin "değişmesi gerekir" diye söylenen yönleri ve bu değişimin yönü, neo-liberal eğitim politikaları referans alınarak tartışılmaktadır. Bu politikalar aşağıda kısaca değindiğimiz üç nokta temelinde operasyonel hale gelmektedir.

5.1. paralı eğitim

Neo-liberal politikaların, üniversite özelinde operasyonel hale geldiği ilk nokta "paralı eğitim"dir. Buna göre neo-liberalizmin temel argümanı olan devletin ekonomiden elini çekmesi yönündeki vurgu, eğitim alanına da yansımaktadır. Yani devletin, özel eğitim kurumlarıyla beraber eğitim alanındaki varoluşu, eşitsiz bir rekabeti doğurmaktadır. "Bu durumda devletin rolü, okulların belli en az standartlara, örneğin öğretim programlarında belli bir en az içeriğin bulunması gibi, uymalarını sağlamakla

Elit
üniversiteler,
üniversite-
sermaye
ilişkisinin
yoğunlaştığı ve
giderek
Ar-Ge
faaliyetlerinin
yürütüldüğü
kurumlar
olma
yoluna
girmişlerdir

sınırlı kalabilecektir; tıpkı lokantaların en az sağlık standartlarına uymalarını denetlediği gibi" (Friedman, 1988, s149).

Neo-liberal politikaların eğitim alanına uygulamaya geçirilme sürecinde, devletin eğitime ayırdığı kaynak gittikçe azalmaktadır. Buna göre "Türkiye Cumhuriyeti'nin konsolide bütçe başlangıç ödenekleri 1983-94 arasındaki dönemde yaklaşık iki katına çıkarken, üniversitelerin toplam olarak aldıkları ödeneklerindeki artış aynı dönemde yalnızca yüzde 57 olmuştur. Bu da bütçe olanaklarından yararlanan kurumlar içinde görece olarak önemli bir gerileme anlamına gelmektedir. Özellikle Diyanet İşleri Başkanlığı'nın bütçe ödenekleri yüzde 172 artarken, üniversitelerin payının azalması çok anlamlıdır" (Şenesen, 1997, s.43).

Eğitimin paralı olması yönündeki önermelerin temelinde yatan ise "faydalanan öder" mantığıdır. Buna göre eğitim, "bireysel olanla toplumsal olanın kesiştiği" (Ercan 1998(a), s18) bir alan olarak değil, tamamen bireysel bir olgu olarak tanımlanmaktadır. Eğitimin bireysel bir olgu olarak tanımlanması ile, fayda-maliyet analizine göre bireyin gelecekte kazanacağı fayda değerlendirilmekte ve bu çerçevede kişinin sağlayacağı bu özel faydanın da bir bedeli olması gerektiği ifade edilmektedir.⁶

Yükseköğretimin paralı olması yönündeki bir başka vurgu da, finansmanın kamu kaynaklarınca yapıldığı sürece, eşitsizlikler üreteceği vurgusudur. Bu yaklaşıma göre, "kamu harcamalarını karşılayacak temel kaynak vergilerdir. Toplanan vergilerin düşük ve yüksek gelirlilerden *aynı oranda* alınması durumunda bile, düşük gelirli aleyhine *bir durum* ortaya çıkacaktır. Kaldı ki gelir *düzeyi* yüksek olan kesimlerde kişi başına düşen *eğitim düzeyinin*, gelir düzeyi düşük olan kesimden çok daha yüksek olduğu bir gerçektir. Dolayısıyla *eğitim*den bir bedel alınmaması durumunda, yüksek gelirliye kıyasla, *eğitimden* daha az yararlanan düşük gelirli kesimler *eğitiminin* finansmanında daha fazla katkıda bulunmaktadır" (Erdoğan, 2002, 64).⁷ Bu ifadelerle ortaya konan görüşe göre, üniversite, eğitimin finansmanı konusunda devam eden tartışmaların önemli bir tarafını oluşturduğu için çalışmamızda yer verdik. Yoksa bu yaklaşımın, eğitimin finansmanı sorununa ciddi ve kalıcı bir çözüm önerdiğini söylemek oldukça isabetsiz olacaktır. Yukarıdaki yaklaşımın en ilginç noktası, sorunu vergilerin her zaman düşük gelirli-lerden alınması gerektiği yönünde bir mecburiyet varmış gibi ortaya koymasındır. Hatta düşük

ve yüksek gelirli-lerden *aynı oranda* vergi alınması, sanki eşitliği çağırıyormuş gibi bir vurgulamada bulunularak, artan oranlı vergi gibi bir yöntemin (gelire göre artarak) varlığı göz ardı edilmektedir. Yani vergi sisteminde varolan bir problemin (düşük gelirli-lerden daha fazla vergi alınması) çözümü olarak paralı eğitim önerilmekte, bir yanlış başka bir yanlışla telafi edilmeye çalışılmaktadır.

Paralı eğitim aslında, eğitimin piyasa ilişkileri içerisinde tanımlanarak metalaştırılması sürecinin sonucunda ortaya çıkmaktadır. Bu anlamıyla eğitimin paralı olduğu özel okulların ya da üniversitelerin varlığının yanında, devlet üniversitelerini de içine alan bir süreç yaşanmaktadır. Bu süreçte, devlet okullarında (şimdilik) paralı eğitim uygulaması olmamasına rağmen, verilen eğitimin içeriği farklılaşmakta ve yaşanan değişim eğitimin niteliğini de etkilemektedir. Bu süreç sonunda devlet kuruluşlarının da (üniversitelerin de) piyasa mantığına göre işlemesi hedeflenmekte ve bu doğrultuda "etkinlik, verimlilik..." (Saygılıoğlu ve Arı, 2002) gibi kavramlarla, Toplam Kalite Yönetimi gibi uygulamalar⁸, yeniden tanımlanan "kamu" alanında uygulanmak istenmektedir.

Neo-liberal politikaların hegemonik olduğu süreç, eğer bu şekilde devam ederse, gelecekte ortaya çıkabilecek manzara oldukça korkutucudur. F.Stewart'ın ifade ettiği gibi, "karanlık çağlardan beri eğitimin yaygınlaşmasında, ilk defa bu kadar büyük ölçekli bir gerileme" (Ercan, 2003) yaşanma tehlikesi ortaya çıkmıştır. Bu noktada Gazi Üniversitesi tarafından 58 üniversitede yaklaşık 40 bin öğrenciye ulaşılarak yapılan araştırmanın verilerine bakarsak, sorunun ciddiyetini daha iyi anlayabiliriz. Bu araştırmaya göre şu anda üniversitelerde okuyan "gençlerin yüzde 9'u ayda 50 milyon ve altında bir parayla geçiniyor. Buna karşılık gençlerin yüzde 50'sinin aylık geçinme tutarı 51-150 milyon arasında değişiyor" (Hürriyet İK, 2003, 1). Bu araştırmanın da ortaya koyduğu gibi, eğer eğitim paralı olursa, büyük toplum kesimleri eğitim hakkından mahrum kalacaktır.

5.2. üniversite-sanayi işbirliği

Neo-liberal yaklaşımın, üniversiteler özelinde operasyonel hale geldiği ikinci nokta "üniversite-sanayi işbirliği"dir. Üniversitelerle sanayinin arasında işbirliği önerisi aslında yeni bir önerme değildir. Bu işbirliği önerisinin, sanayi devrimine kadar giden bir geçmişi vardır. Üniversite-sanayi ilişkisinin bütünlüklü bir

Vergi
sisteminde
varolan
bir problemin
çözümü
olarak
paralı
eğitim
önerilmekte,
bir yanlış
başka
bir yanlışla
telafi
edilmeye
çalışılmaktadır

sistem ve "kalkınma stratejisi" olarak ele alınışını 19.yy.'ın ilk yarısına, Alman iktisatçı Friedrich List'e kadar dayandırabiliriz. List'in önerisinin amacı, Almanya'nın sanayileşme ve teknoloji alanında İngiltere'yi, uygulayacağı bütünlüklü bir ulusal politikayla yakalaması ve dünya piyasalarında rekabet edebilir bir konuma gelmesidir. Öngörülen bu ulusal sistemin ana bileşenleri ise, sanayi, devlet ve üniversitelerdir. Bu üçlüden üniversitelere düşen görev, sanayi odaklı bilgi üretmek ve araştırma yapmaktır. Bu faaliyetlerin sonucunu, bir ürün haline getirmek ise sanayiinin görevidir. Bileşenin üçüncü unsuru olan devletin görevi ise, diğer bileşenlerin bütünlüklü ve sistemli çalışmaları, yani yukarıda belirtilen görevleri yapmaları için gerekli ortamı yaratmaktır.

Türkiye'de ise üniversiteler, 1960'lara kadar ekonomik gelişme sürecinde çok önemli bir rol oynamamalarına karşın, planlı ekonomiye geçilen 1960'larda önemli bir konuma gelmişlerdir. 1980'lere gelindiğinde ise birikim modelinin değişmesi sonucunda, ticari serbestleşmenin yoğunlaşmasıyla beraber artan rekabet ortamında üniversite-sanayi işbirliği önemli hale gelmeye başlamıştır. Bu ilişkinin ana unsurunu ise Ar-Ge faaliyetleri oluşturmaktadır. Maliyetlerin düşürülmesi, rekabet üstünlüğünün sağlanması ve bunlar için gerekli bilgi ve teknolojik yenilenmeyi sağlamakta Ar-Ge faaliyetleri, merkezi bir öneme sahiptir. Firmalar, büyük maliyetler gerektiren Ar-Ge faaliyetlerini kendi bünyelerinde kurmak yerine, üniversite-sanayi işbirliği ile üniversitelerin olanaklarını kendi çıkarları için kullanma yoluna gitmektedirler.

Tüm bu gelişmelerin doğal bir sonucu olarak da, üniversitelerde verimliliğinin daha yüksek olduğu belirtilen bölümlere kaynak aktarılırken (tıp, mühendislik vb.), düşük olduğu belirtilen sosyal bilimler ve kültürel alanlarda çalışma yapan bölümlere daha az kaynak ayrılmaktadır⁹. "Şu halde ÜSİ (üniversite-sanayi işbirliği-bkz) olarak formüle edilen girişim, temel ve sosyal bilimleri marjinalize ederken genel olarak da bilimsel faaliyetleri, kâr yönelimli teknolojiye endeksli bir 'girdi'ye indirgeyecektir" (Özbudun ve Demirel, 2003, 11). Bu sürecin sonucunda da elit üniversiteler dışındaki üniversiteler, giderek meslek yüksek okullarına dönüşmektedir.

Yukarıda genel hatlarıyla ortaya konan üniversite-sanayi işbirliğinin, 1980 sonrası süreçte Türkiye'de oluşturulmaya çalışılan genel bir yapılanmanın bir parçası olduğunu belirt-

mekte yarar var. Buna göre üniversiteler, kurulmak istenen *ulusal inovasyon sistemi* içerisinde oldukça önemli bir yere sahiptir. İnovasyon kısaca bilimsel alanda meydana gelen gelişmelerin ekonomik ve toplumsal faydaya dönüştürülmesi olarak tanımlanmaktadır. Fakat gerçekte inovasyonla kastedilen, bilimsel ilerlemelerin uluslararası rekabette yerli sermayelerin öne geçmesini sağlamak için kullanılmasıdır. Türkiye'de böyle bir sistemin oluşturulması için Bilim Teknoloji Yüksek Kurulu'nun yönlendiriciliğinde, TÜBİTAK ve başta Ulaştırma Bakanlığı olmak üzere çeşitli kuruluşlar koordineli çalışmalar yürütmektedir. Bu çalışmaların başında Türkiye Ulusal Enformasyon Alt Yapısı Master Planı (TUENA) gelmektedir (TÜBİTAK, 2000).

4.3. girişimci üniversite

Neo-liberal politikaların üniversiteler özelinde operasyonel hale geldiği üçüncü nokta ise girişimci üniversitedir. Girişimci üniversite kavramı aslında oldukça 'açıklayıcı'dır. Girişimci ticari bir kavramdır.¹⁰ Fakat bizce burada sorun girişimci kavramının kendisinde değil, üniversite ile bir arada kullanılmasıdır. Böylesi bir kullanımı neo-liberal politikalar olağan kılmıştır.

Girişimci üniversitenin gerekçesi olarak "kaynak sıkıntısı" gösterilmektedir. Devletin ekonomiden elini çekmesi söylemi çerçevesinde, eğitime ayrılan kaynaklar kısılmakta ve üniversitelere kendi kaynaklarını kendilerinin bulması dayatılmaktadır. Bunun sonucunda da piyasada bir aktör olarak tanımlanan üniversite ortaya çıkmakta ve üniversitelerin, "kendi içinde gereğince yapılmış şirketler bütünü"nü ulusal ve uluslararası anlamda yapacakları ticari faaliyetler" (Menteş, 2000, 85) sorunun çözümü olarak gösterilmektedir.

Neo-liberal çerçeve içerisinde hareket eden üniversitede, verilen eğitim ve en genel anlamıyla bilimsel faaliyetler meta durumundadır. Bu çerçevede girişimci üniversite, meta ürettiği için 'üretici sermaye', ürettiği metaları piyasada paraya dönüştürmek zorunda olduğu için de 'ticari sermaye' kategorisinde değerlendirilebilir.

5. yükseköğretim sistemini değiştirmeye yönelik hukuki düzenlemelerin ele alınması

Bu başlık altında yukarıda ele aldığımız sürecin ürünü olarak yasallaştırılmaya çalışı-

Firmalar,
büyük
maliyetler
gerektiren
Ar-Ge
faaliyetlerini
kendi
bünyelerinde
kurmak
yerine,
üniversite-
sanayi
işbirliği ile
üniversitelerin
olanaklarını
kendi
çıkartları
için
kullanma
yoluna
gitmektedirler

lan taslağı ele alacağız. Bu ele alışı daha işlevli kılacağını düşüncesinden hareketle, taslağı daha önce YÖK tarafından hazırlanmış ve kadük olmuş tasarı ve Yükseköğretim Kanunu'yla karşılaştırmalı bir şekilde gerçekleştirmeye çalışacağız.

5.1. taslakla tasarının¹¹ kısa karşılaştırılması

Öncelikle belirtmek gerekir ki, söz konusu tasarının YÖK tarafından hazırlanmış olması iki önemli gerçeğe işaret etmektedir. *Birincisi*; yine neo-liberal politikaların genel çerçevesinin belirlediği, değişimin üniversite yapılanması tarafından merkezi düzeyde benimsendiği gerçeğidir. Söz konusu tasarı bir bakıma bu durumun kristalize bir örneği olarak görülebilir. Burada belirtilmelidir ki neo-liberal politikalar çerçevesinde yaşanan değişim üniversitelerde önceki süreçte başlamış, daha çok fiilen ve çok daha az da yasal alanda yansımalarını çeşitli şekillerde bulmuştur.

İkincisi ise, değişimin çerçevesi ve yönünün belli olmasıyla birlikte, farklı dönemlerde, farklı aktörler tarafından, farklı yönleri öne çıkarılarak yasal düzenlemelere konu edildiği gerçeğidir. Bu çerçevede bakıldığında, YÖK ve AKP'nin önerdikleri düzenlemelerin esasta bir farklılık taşımadığı söylenebilir. Neo-liberal politikalar açısından bakıldığında, tasarı ve taslakta bu politikaların farklı noktaları öne çıkarılmıştır. Her iki düzenlemenin tali konular da ve görünümünde ise çeşitli farklılıklar taşıdığı görülmektedir.

Taslak, üniversite-sanayi işbirliğine geniş bir şekilde yer vermiş ve organların yapısı ve görevlerine içermiştir. Üniversite-sanayi işbirliği, deyim yerindeyse, hemen bütün organlara nüfuz etmiştir. Tasarıda öne çıkan nokta ise paralı eğitim ve idari ve mali özerklik, bir başka ifadeyle girişimci üniversitedir. Aslında bu özellikleriyle tasarı, neo-liberal politikaların üniversitede uygulayıcılığını yapanların ihtiyaç ve sıkışma noktalarını ortaya koymaktadır denebilir. Bu ifadelerden tasarı ve taslağın yapıları itibarıyla neo-liberal politikaların bütünsel bir hayata geçirilişine olanak sağlamadığı sonucu çıkarılmamalıdır. Aksine, iki düzenlemenin de söz konusu politikaların hayata geçirilmesi olanağını fazlasıyla sağladığını söyleyebiliriz. Burada yapmaya çalıştığımız şey ise, neo-liberal politikaların iki düzenlemede öne çıkan yönlerini saptamaktan ibarettir.

Tasarı ile taslak arasındaki bir başka fark ise, "demokratik"lik açısından. Tasarıda bu yönlü herhangi bir düzenlemeye gerek görülmemiştir. YÖK'ün hazırladığı tasarı, yasada çeşitli değişiklikler öngörmekte, bir başka ifade ile yasa eski anti-demokratik haliyle korunmaktaydı. Düzenlemeyi önerenin halihazırda yükseköğretim sisteminin merkezi organı olduğu göz önüne alındığında, gündeminde böyle sorunlar bulunmadığı, ya da Yükseköğretim Kanunu'nun anti-demokratik yapısını sorun olarak görmediği söylenebilir.¹² Bu açıdan taslaktaki düzenlemelere, tekrar olmaması için aşağıda değineceğiz. Taslakla tasarı üzerine bu kısa belirlemelerden sonra, taslakla ile yasayı kısaca karşılaştırmaya çalışacağız.

5.2. taslakla yasanın¹³ kısaca karşılaştırılması

Taslakla yasanın karşılaştırılmasını iki bölüm şeklinde yapmaya çalışacağız. İlk bölümde genel bir karşılaştırma yaptıktan sonra, ikinci bölümde neo-liberal politikaların operasyonel hale geldiği noktalar temelinde yasa ve taslağı ele alacağız.

5.2.1. taslak ve yasanın genel karşılaştırılması

Bilindiği üzere, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu, 12 Eylül darbesinin ürünlerindendir. Kanun, toplumsal muhalefetin önemli bir unsuru olarak öne çıkan üniversite gençliğinin ve bir bütün olarak üniversite yapılanmasının, deyim yerindeyse, zapt-ü rapt altına alınması amacıyla çıkarılmıştır. Tepkilere neden olmuş, değiştirilmesi sürekli gündemde kalmış ve çeşitli maddeleri defalarca değiştirilmiştir.¹⁴ Değişikliklerle yer yer yumuşatılmaya çalışılsa da, üniversite bileşenlerinin yönetime katılmasını özellikle engelleyen bir yapıya sahiptir.

Kanunun getirdiği yapıda, yetkiler esasta kişilerde toplanmaktadır. Oluşturulan aşırı merkezîyetçi yapının odağında ise Yükseköğretim Kurulu'nun (YÖK) içinden seçtiği Yürütme Kurulu ve Cumhurbaşkanınca atanan YÖK Başkanı bulunmaktadır. Üniversite rektörleri ve fakülte dekanları ise, YÖK yapılanmasının yerellerdeki yansımaları durumundadırlar. Deyim yerindeyse, üniversite bileşenlerinin¹⁵ kaderi, saydığımız bu dar ve esasta atanmayla başa gelen grubun dudakları arasındadır.

Taslağın, yasa ile karşılaştırıldığında oldukça demokratik bir görüntü arz ettiği söyle-

YÖK ve
AKP'nin
önerdikleri
düzenlemelerin
esasta
bir farklılık
taşımadığı
söylenebilir.
Neo-liberal
politikalar
açısından
bakıldığında,
tasarı ve
taslakta
bu politikaların
farklı
noktaları
öne
çıkarmıştır

nebilir. Taslaktaki düzenlemelerle personel dışındaki üniversite bileşenlerinin, yetersiz de olsa, yönetime katılabilmelerinin yolu açılmıştır. Üniversite yönetimi açısından yetkiler, yasanın aksine, kişilerde toplanmamış, organlar işlevli hale getirilmiştir. Bu organların oluşumunda, istisnaları olmakla birlikte, seçim temel yöntem olarak benimsenmiştir.

Taslakta yasanın öngördüğü aşırı merkezî yapının tersine, Üniversitelerarası Kurul'un önemli bir yerinin olduğu daha gevşek bir yapılanma konulmaktadır. Halbuki Üniversitelerarası Kurul, yasada üst kuruluşlar arasında son sırada ve bir "danışma organı" olarak düzenlenmiştir. YÖK'ün yerine kurgulanan YEK'in ise, işleyiş açısından önemli yetkileri olmakla birlikte, öngörülen yapıda Üniversitelerarası Kurul'dan sonra geldiği söylenebilir.

Üniversiteler özelinde bakıldığında, yasada geniş yetkilerle donatılmış bir organ durumunda olan rektörlüğün yetkileri taslakta kısıtlanmıştır. Diğer taraftan, YÖK'ün rektör seçimine katılan 6 kişiyi 3 kişiye indigeme yetkisi kaldırılmış, Cumhurbaşkanının en çok oy alan iki kişiden birini rektör olarak atayacağı bir düzenlemeye gidilmiştir. Üniversite senatosu, yasanın aksine, taslakta geniş olarak düzenlenmiş ve önemli yetkilerle donatılmıştır. Bileşenleri değişmiş ve öğrenci temsilcileri de dahil edilmiştir. Üniversite yönetim kurulu, yasada rektöre "yardımcı organ" olarak tanımlanmışken, taslakta "idari ve mali konularda karar alan organ" olarak tanımlanmış ve bu çerçevede yetkileri genişletilmiştir. Benzer şeyleri fakültenin yönetici organları için de söylemek mümkündür. Dekanın yetkileri yasaya oranla kısıtlanmış ve fakülte kurulu ve fakülte yönetim kurulu dekana yardımcı organlar konumundan çıkartılarak, daha işlevli hale getirilmiştir.

Yine taslaktaki düzenlemelere göre, öğrenciler, temsilcileriyle seçimlere katılabilecek, üniversite ve fakültelerin yönetici kurullarında temsil edilebilecektir. Fakat öğrencilerin katılımı sembolik düzeydedir. Diğer taraftan, taslakta, seçim ve üniversitelerin görevleri dışında, öğrencilerden neredeyse hiç söz edilmemektedir. Öğrencilere dair bir yükseköğretim yasasında bulunması zorunlu olan düzenlemeler, taslakta yer almamaktadır.

Bunun nedeni neo-liberal politikalar çerçevesindeki düzenlemelerin, en az tepkiye neden olacak şekilde sunulması kaygısı olsa

gerektir. Taslağın demokratik görüntüsünün nedeni biraz da bu kaygıda aranabilir. Kamuya sunulmasından sonra yaşanan tartışmalar, bu kaygının yersiz olmadığını göstermektedir. Taslağın demokratik görüntüsü kimi kesimler açısından neo-liberal düzenlemelere örtü işlevi görmüştür (Özbudun,2003). Diğer taraftan, üniversitenin paralı olduğu, piyasada girişimci olarak yer aldığı ve sermayenin ihtiyaçları doğrultusunda (ya da fiili yönlendiriciliği altında) hareket ettiği bir yapıda demokratik düzenlemelerin oldukça göreceli bir hal alacağını söylemek için kâhin olmak gerekmez sanırız.

Neo-liberal politikaların operasyonel hale geldiği noktalar açısından taslak ve yasaya bakmadan önce, bu ikisinin vakıf üniversiteleri ile ilgili düzenlemelerine kısaca bakmakta yarar var. Çünkü vakıf üniversiteleri neo-liberal politikalar çerçevesinde, üniversite eğitiminin bir kârlılık alanına dönüştürülmesinin önemli bir ayağı durumundadır. Öğretime geçmeleri üzerinden geçen süre bu belirlemeyi fazlasıyla kanıtlar niteliktedir.

Bilindiği üzere vakıf üniversiteleri YÖK'ün önemli katkıları ile yasada ek maddelerle düzenlenmişlerdir. Tasarıda ise ek madde halinde yasaya konan bu düzenlemeler bazı değişikliklerle 6. Bölüm olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bu değişikliklerden biri, vakıf üniversitelere yapılacak devlet yardımının taslağa alınmamış olmasıdır. Fakat taslağın 41. maddesine göre vakıf üniversiteleri devlet üniversitelerinin yararlanacakları kolaylıklardan, muafiyetlerden ve istisnalardan aynen yararlanacak ve emlak vergisinden muaf tutulacaklardır.

Bir diğer kayda değer değişiklik ise, gözetim ve denetim açısından yapılmış olanıdır. Yasaya göre YÖK, vakıf üniversiteleri üzerinde gözetim ve denetleme yetkisini kullanırken, eğitim ve öğretim düzeyinin yetersizliğini tespit ettiğinde, gerekli öneri ve uyarılarda bulunacaktır. Bu uyarı ve önerilerin sonuçsuz kalmaları halinde ise ilgili vakıf üniversitesinin faaliyetini durduracaktır. Tasarıda ise YEK'in gözetim ve denetim yetkisi devam etmekte iken, faaliyet durdurma yetkisine yer verilmemiştir. Bu tercih, AKP'nin tabanı göz önüne alındığında anlamlı hale gelmektedir. Bu noktada Fatih Üniversitesi'nde eğitimin "irticacı" olduğu gerekçesiyle geçtiğimiz yıllarda durdurulmuş olmasını hatırlatmak zannediyoruz yeterli olacaktır.

Üniversitenin paralı olduğu, piyasada girişimci olarak yer aldığı ve sermayenin ihtiyaçları doğrultusunda (ya da fiili yönlendiriciliği altında) hareket ettiği bir yapıda, demokratik düzenlemelerin oldukça göreceli bir hal alacağını söylemek için kâhin olmak gerekmez

5.2.2. taslak ve yasanın¹⁶ neo-liberal politikalar açısından karşılaştırılması

Neo liberal politikaların operasyonel hale geldiği noktalar yukarıda incelenmiştir. Burada ise söz konusu noktalar açısından yasa ve tasarıyı ele almaya çalışacağız.

5.2.2.1. paralı eğitim açısından

Paralı eğitimle ilgili olarak YEK'in görevlerinin düzenlendiği 14. maddesindeki bir cümle dışında herhangi bir düzenlemeye rastlanmamaktadır. Söz konusu düzenlemeye göre, YEK, öğrencilerden alınacak harçlarla ilgili olarak yükseköğretim kurumlarından gelen teklifleri inceleyerek görüşlerini hükümete bildirecektir. Tek cümlelik bu düzenlemeden, harçlar konusunda son kararı Bakanlar Kurulu'nun vereceği sonucunu çıkarmak zorunda kalıyoruz. Diğer taraftan, bu düzenleme, harçların hangi kriterlere göre belirleneceği konusunda herhangi bir şey içermemektedir. Oysa yasanın 46. maddesine göre harçlar öğrenci başına yıllık olarak belirlenen cari hizmet ödeneklerinin yarısından fazla olamayacaktır. Yasanın düzenlenmesinde öngörülen ölçütün üst sınırı ile ya da buna yakın bir şekilde uygulanması halinde, öğrencilerin büyük çoğunluğunun eğitimlerine devam edemeyeceği bu çalışmada aktarılan verilerden de anlaşılabılır. Fakat burada taslaktaki düzenlemenin çok daha vahim sonuçlara yol açabileceği özellikle belirtilmelidir. Yasadaki düzenlemeye benzer herhangi bir üst sınır konulmaması, öğrenci başına belirlenen cari hizmet ödeneklerinin tamamının öğrencilere ödettirilmesinin, başka bir ifadeyle eğitimin tümüyle paralılaştırılmasının yolunu açmaktadır.

'Geçişirme' olarak nitelendirilebilecek bu düzenlemenin nedeni, yukarıda da belirtildiği üzere, neo-liberal politikaların mümkün olan en az tepkiyi yaratacak düzenlemelerle yürürlüğe konulması kaygısıdır. Nitekim yaratabileceği sonuçlar açısından daha net bir ifadeyle düzenlense büyük tepkilere konu olabilecektir bu nokta, böylelikle gözden kaçırılmış gözükmemektedir.

5.2.2.2. üniversite-sanayi işbirliği açısından

Yasada taslaktakine benzer düzenlemeler yer almamasına rağmen, üniversite-sanayi işbirliğinin fiilen işleyen bir süreç olduğunu özellikle belirtmeliyiz. Ayrıca halihazırda çeşitli yasal düzenlemeler buna fazlasıyla olanak tanımaktadır.¹⁷ Taslaktaki düzenleniş ile fiilen

yürüyen süreç mantıksal sonuçlarına ulaştırılmaktadır.

Taslaktaki kapsamlı düzenlemelerle sanayi, daha doğru bir ifadeyle örgütleri şahsında sermaye, üniversite yapılanmasının yönetici organlarının bileşeni haline getirilmiştir. Bu durum aslında "üniversite-sanayi işbirliği" niteliğinin gerçeği tam olarak ifade etmediğini de göstermektedir. Gerçekte yaşanan ve yaşanacak olan, üniversitenin sermayenin yönlendiriciliği altına girmesi ve faaliyetlerinin sermayenin ihtiyaçlarına tabi kılınmasıdır.¹⁸

Taslaktaki düzenlemelerin üniversite sanayi işbirliği çerçevesindeki en azından birkaç örneğini buraya almakta yarar bulunmaktadır. Taslağın YEK'in düzenlendiği 8. maddesinde YEK bileşenleri arasında TOBB ve TİSK yönetim kurullarından seçilen birer kişinin yer alacağı belirtilmektedir. Yine aynı maddede düzenlenen ve YEK bünyesinde oluşturulacak olan Mesleki Yüksek Eğitim Kurulu'nun bileşenleri arasında da TİSK, TOBB ve TESK'ten görevlendirilecek birer kişi sayılmaktadır.

Taslağın üniversite yönetim kurulunun düzenlendiği 14. maddesinde ise, kurulun bileşenleri arasında sanayi ve ticaret odaları başkanları veya görevlendirecekleri temsilcileri ile en fazla vergi veren mükellefler arasında valilikçe belirlenecek iki kişi sayılmaktadır. Ayrıca aynı maddede üniversite yönetim kurullarının görevleri arasında "üniversite sanayi, üniversite sivil toplum örgütleri ve benzeri etkileşimleri sağlayıcı kurullar oluşturmak" da sayılmaktadır.

5.2.2.3. girişimci üniversite açısından

Bilindiği üzere yasada bu kapsamda ele alınabilecek döner sermayeye yönelik düzenlemeler mevcuttur. Taslağın ise, üniversitenin piyasada bir girişimci olarak yer almasına ve ürettiği 'metaları' paraya çevirmesine olanak tanıyan bir yapısı vardır. Fakat taslakta girişimci üniversiteye olanak tanıyan yapının açık hale geldiği noktalar da mevcuttur.

Bunlardan biri, taslağın 3. maddesinde tanımlar arasında ifade edilen "kurumsal özerklik"tir. Taslakta kurumsal özerkliğin üniversite kurumların "idari ve mali konularda serbest karar alabilmelerini ve uygulayabilmelerini" ifade ettiği belirtilmektedir. Sözü edilen şey, üniversite yönetimlerinin her fırsatta talep ettiği "idari ve mali özerklik"tir. Bu kavram ise girişimci üniversite kavramının daha "uygun" bir tarzda ifadesi olarak nitelendirilebilir.

Taslaktaki kapsamlı düzenlemelerle sanayi, daha doğru bir ifadeyle örgütleri şahsında sermaye, üniversite yapılanmasının yönetici organlarının bileşeni haline getirilmiştir

Bir diğer nokta ise, üniversite yönetim kurullarının görevleri arasında karşımıza çıkmaktadır. Taslağın 14. maddesine göre yönetim kurulları "üniversitelerin araştırma ve geliştirme, teknik danışmanlık, kısa kurslar ve konferanslar dahil, gelir elde etme amacıyla sözleşme karşılığı üreteceği her türlü hizmet ve malın fiyatını, sözleşme hükümleri, serbest piyasa şartları, uluslararası iş ortamı ve kurumun ilgili alandaki rekabet gücünü göz önüne alarak tespit etmek"le görevli kılınmıştır.

Üniversitenin girişimci olarak piyasada hareketinin düzeyi, üniversiteden üniversiteye değişebilmekle birlikte, fiilen yaşanan bir süreçtir.¹⁹ Bu yönde yasal düzenlemelere duyulan ihtiyaç Türk Rektörler Komitesi imzalı bir açıklamada da şu şekilde ifade edilmiştir: "Ek-sik olan mali ve buna bağlı idari konulardaki serbestilerdir" (Türk Rektörler Komitesi, 2003, vurgular metnin aslında mevcuttur). Fakat taslağın buna izin veren yapısı ve içerdiği düzenlemeler üniversite yönetimlerini tatmin etmemiştir. Taslak hakkında görüşlerini ifade eden üniversite yönetimleri, kendilerine idari ve mali özerklik yönünde daha fazla olanak tanınmasını ve bu yönde düzenlemelere gidilmesini istemişlerdir.²⁰

6. sonuç yerine

Yukarıdaki ifadelerden de görülebileceği üzere, üniversiteler özelinde neo-liberal politikalar temelinde tarihsel değişimler yaşanmaktadır. Söz konusu değişimler bir süredir fiili anlamda ve çeşitli düzeylerde hayata geçmeye başlamış durumdadır. Geline nokta da kurumsallaşmak, başka bir ifadeyle söz konusu değişimlerin yasal ifadelerine kavuşması kendini adeta dayatmaktadır.

Üniversiteler özelinde neo-liberal politikaların temelde kimin ihtiyaçlarına yanıt verdiği-ne baktığımızda, karşımıza uluslararası sermaye ve çıkarları uluslararası sermayeyle entegrasyonda olan yerli sermaye çıkmaktadır.²¹ Söz konusu politikaların kurgulanmasında ve özellikle geç kapitalistleşen ülkelerde hayata geçirilmesinde IMF ve DB gibi kuruluş-

lar önemli roller üstlenmektedir. Yapısal uyum programları ve projeler burada oldukça önemli işlevler yüklenmektedirler (Ercan, 1998 ve Dikmen, 2001).

Fakat kurgu düzeyindeki bu politikaların hayata geçirilmesinde söz konusu ülkenin verili tarihsel ve toplumsal gerçekliğiyle karşılaşmaktadırlar. Kurgudan gerçekliğe geçiş sürecinde, verili güç ilişkileri temelinde çeşitli toplumsal aktörler sürece dahil olmakta, çıkarları doğrultusunda ve güçleri oranında süreci etkilemeye çalışmaktadır. Ayrıca verili durumları dolayısıyla sürece fiilen dahil olamayan çeşitli aktörler de, hareketsiz kalmalarının sağlanması amacıyla da olsa, sürecin baskın aktörleri tarafından gözetilmektedir. Bu açıdan söz konusu aktörleri pasif aktörler olarak nitelendirmek mümkündür.²²

Bu açıdan taslak çerçevesinde yaşananlara baktığımızda, öncelikle daha çok küçük ve orta boy sermayenin hiç de aktif bir tutum alma niyeti yokken, siyasal koşullar nedeniyle AKP şahsında sürece aktif olarak müdahale etme olanağını söyleyebiliriz. Fakat bu olanak hiç de esas belirleyen olmak ve uluslararası sermaye ve yerli büyük sermayenin çıkarlarına aykırı hareket etmek anlamına gelmemektedir. Nitekim AKP esasta bu sermaye kesimlerinin çıkarları temelinde hareket etmiş, fakat temsilcisi olduğu sermaye kesimlerinin çıkarlarını da bu süreçte gözetmeye çalışmıştır.

Diğer taraftan sürece müdahalesi zorunlu toplumsal kesimlere baktığımızda ise, etki yaratabilecek bir şekilde sürece müdahale iradesi görememekteyiz. Sürece müdahale çabaları öğrenciler ve öğretim üyeleri arasından çıkmakta fakat bunlar oldukça yetersiz kalmaktadır.

Fakat yukarıda ifade edildiği gibi, söz konusu politikalar geniş halk kesimlerinin üniversitede eğitim görmesini olanaksız kılacak bir içeriğe sahiptir. Bu sonucun önlenmesi için özelde üniversite öğrencilerinin ve öğretim üyelerinin, genelde ise geniş halk kesimlerinin sürece örgütlü ve güçlü müdahalesi zorunludur.

Üniversitenin
girişimci
olarak
piyasada
hareketinin
düzeyi,
üniversiteden
üniversiteye
değişebilmekle
birlikte,
fiilen
yaşanan
bir
süreçtir

** Çalışma Kalkınma Ekonomisi Örnek Olay: Yasalar dersine sunulan aynı başlıklı dönem çalışmasının özeldir.

dipnotlar:

1) Bu noktada Pasukanis'in şu vurguları önemlidir: "Toplumsal ilişkilerin düzenlenmesi ya da kurallaştırılması ancak aşırı düzeyde yüzeysel veya saf biçim-

sel yaklaşımla değerlendirilirse türdeş ve tamamen hukuksal görünür." (2002, 76)

- 2) Bilgisayarlaşmış alışverişin de katkısıyla finansal hizmetler ve piyasalarda da hızlanma yaşanıyor, popüler dille söylendiğinde, küresel menkul değerler piyasasında 'yirmi dört saati çok uzun bir zaman' haline getiriyordu" (Harvey, 1999, 318).
- 3) Bilgi toplumu, sanayi sonrası toplum...vb kuramlarının kapsamlı bir analiz için bkz. (Kumar, 1999).
- 4) F.Ercan "Kalkınma Ekonomisi Örnek Çalışmalar" Yayınlanmamış 2002-2003 ders notları.
- 5) "Önümüzdeki 25 yıl içerisinde dünyada öğrenci sayısının 160 milyon aşacağı, eğitimin en büyük ve en çok gelir getiren işkolu olacağı öngörüldü" (Vassaf, 2001, 94).
- 6) Son zamanlarda yaygınlaşan fayda maliyet analizlerinin matematiksel formüllerle hesaplanmasının (I) bir örneği için bkz. (Türkmen, 2002, 27-34).
- 7) Söz konusu argümanları geniş bir biçimde TÜSİAD da raporunda temellendirilmiştir. bkz. (TÜSİAD, 2000).
- 8) Toplam Kalite Yönetimi uygulamalarının eğitim alanına yansımalarının değerlendirilmesi için bkz. (Eğitim-Sen, 2002).
- 9) "Fen, edebiyat, güzel sanatlar ve hukuk fakültelerinde kayıtlı öğrenci oranı ile gayri safi milli hasıla arasındaki bağlantı da çok küçüktür" (TÜSİAD, 2000, 38).
- 10) Girişimci sözlükte şu şekilde tanımlanmaktadır: "Piyasa koşulları içinde, yatırılacak sermayeye en yüksek geliri sağlayacak mal ve hizmetlerin üretimini öngören ve bu amaçla sermayeyi üretim sürecine bırakan kişi. Müteşebbis." (Ansiklopedik Ekonomi Sözlüğü, 2000, 138)
- 11) Çalışmanın bu bölümünde "tasarı" ile Yükseköğretim Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı, "taslak" ile 2003 yılında kamuoyuna sunulan Yükseköğretim Kanunu Tasarısı Taslağı kastetmekteyiz.
- 12) Gürüz'ün şu açıklaması bu noktada anlamlıdır: "Baskıcı filan onlar laf-ı güzaf, Türk üniversiteleri dünyanın en rahat, en serbest üniversiteleridir." (Radikal, 15.01.2003)
- 13) Çalışmanın bu bölümünde aksini belirtmedikçe "yasa" ile 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununu, "taslak" ile 2003'te kamuoyunun bilgisine sunulan Yükseköğretim Kanununu Tasarısı Taslağı'nı kastetmektedir.
- 14) Kanunda yapılan değişikliklerin üzerine verilen sayılar muhtelifdir. Daha ayrıntılı olduğu için TÜSİAD'ın son raporunda verdiği sayıları buraya almakla yetinilmiyor. Raporla göre Yükseköğretim Kanunu 36 değişikliğe uğramıştır. Ayrıca 7 ayrı yasa ile 28 ek madde ilave edilmiş, Başlangıçta 30 olan geçici madde sayısı daha sonra 43'e çıkarılmıştır (TÜSİAD 2000). Bu haliyle deyim yerindeyse kanun yamalı bohça halini almıştır.
- 15) "Üniversite bileşenleri" kavramıyla kastettiğimiz, öğretim üyeleri, öğrenciler ve üniversite personeldir.
- 16) Bu bölümde aksini belirtmedikçe "taslak"la 2003 yılında kamuoyuna sunulan Yükseköğretim Kanunu Tasarısı Taslağı'nı, "yasa" veya "kanun"la 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nu kastetmekteyiz.

17) 26.06.2001 tarihinde kabul edilen 4691 sayılı Teknoloji Bölgeleri Geliştirme Kanunu'dur. Söz konusu düzenlemenin 1. maddesinde amaçları şöyle sıralanmıştır: Üniversitelerle sanayi kuruluşlarının işbirliğini sağlamak, uluslararası alanda ülke sanayisinin rekabet edebilmesi için gerekli teknolojik bilgi üretmek, üründe ve üretim yöntemlerinde yenilik geliştirmek, teknolojik bilgiyi ticarileştirmek, teknoloji yoğun üretim ve girişimciliği desteklemek, Bilim ve Teknoloji Yüksek Kurulunun kararları da dikkate alınarak, teknoloji yoğun alanlarda yatırım olanakları yaratmak, teknoloji transferine yardımcı olmak ve yüksek/ileri teknoloji sağlayacak yabancı sermayenin ülkeye girişini hızlandıracak teknolojik alt yapıyı sağlamak. Yasanın 5. maddesinde ise söz konusu amaçları gerçekleştirmek için kurulacak şirketin kurucuları arasında bölgenin bulunduğu ildeki en az bir üniversite veya yüksek teknoloji enstitüsü ya da kamu AR-GE merkez veya enstitüsünün bulunmak zorunda olduğu belirtilmektedir.

Bu çerçevedeki bir başka düzenleme ise yine Bilim ve Teknoloji Yüksek Kurulu'nun kararları çerçevesinde hayata geçirilmeye başlanan Üniversite Sanayi Ortak Araştırma Merkezleri'dir. Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. (Göker 1996, 1998)

- 18) Taslaktaki düzenlemelerle işçi sendika konfederasyonlarının da üniversite yapının yönetici organlarına alınmasının, neo-liberal politikaların perdelenmesinden başka bir anlama geldiğini söylemek pek mümkün görünmemektedir.
- 19) Girişimci olarak piyasada hareketin düzeyi, fakülte-den fakülteye, hatta bölümden bölüme de değişkenlik göstermektedir.
- 20) Taslak kamuoyuna sunulduktan sonra üniversite yönetimlerinin açıklanan görüşlerinin hemen hepsinde Ankara Üniversitesi'nin şu cümlesine benzer cümleler yer almaktaydı: "Bilimsel özerklik yanında idari ve mali özerklik açısından da üniversitelerin güçlendirilmesi, buna olanak sağlayacak kaynakların tahsisinin zorunludur." (Ankara Üniversitesi, 2003).
- 21) Bu noktada iki şeyi hatırlatmakta fayda var: Birincisi; ABD'nin kendi uluslararası eğitim tekellerinin çıkarları için eğitimin de Dünya Ticaret Örgütü çerçevesine alınmasını yani eğitimin de ticari serbestleşme kapsamında değerlendirilmesini sağlamaya çalışmasıdır. (Türk Rektörler Komitesi, 2003). İkincisi ise, TÜSİAD'ın raporunda ifade ettiği Türkiye'deki eğitimin yabancı sermayeye açılması talebidir. (TÜSİAD, 2000).
- 22) "Pasif aktör" nitelemesinde objektif çıkarları dolayısıyla sürece müdahalesi zorunlu olan, fakat subjektif-dönemsel koşulları nedeniyle aktif bir müdahalede bulunamayan kesimler söz konusudur. Sürükleyici roller üstlenen aktörler, hareketsiz kalan bu kesimlerin varlığını yine de gözetmekte, hatta bu kesimlerin hareketsizliğini sürdürmesi için yer yer çıkarlarından küçük tavizler de verebilmektedir. İşte pasif aktör nitelememiz burada anlam kazanmaktadır. Pasif aktör, sürece aktif olarak katılmamakta, fakat muhtemel etkilerinden dolayı, süreçteki çeşitli aktörlerin davranışlarını etkilemekte, başka bir ifadeyle sürece dolaylı etkiye bulunmaktadır. Ele aldığımız taslak çerçevesinde geniş halk kesimleri pasif aktör olarak nitelenebilecektir.

kaynaklar:

Akça, İsmet; Benli, Ferit; Sabit, Ahmet. "Geç kapitalizm, yeni sağ ve 'yeni' üniversite", Birikim Dergisi. Sayı.142-143. s.57-70. Şubat-Mart 2001.

Ankara Üniversitesi'nin Türk Eğitim Sistemi ve Uygulamaları ile Yükseköğretime İlişkin İlike Niteliğindeki Görüşleri. <http://www.meb.gov.tr> adresinden 12.04.2003 tarihinde alınmıştır.

Ansiklopedik Ekonomi Sözlüğü. "Girişimci" İstanbul: Dünya Yayıncılık, s.138, 2000.

Aykut, Göker. "Küreselleşme" Sürecinde Niçin Bilim ve Teknoloji Politikası; Niçin Ulusal?, Kasım 1998.

Aykut, Göker. Üniversite-Sanayi İşbirliğini Doğuran Nedenler, TMMOB Fizik Mühendisleri Odası VI. Fizik Mühendisliği ve Teknik Kurultayı, Ankara, Mart 1996.

Dikmen, A. Alpay. "Fildişi kulede para basmak", Birikim Dergisi. Sayı.142-143. s.102- 107. Şubat-Mart 2001.

Eğitim Sen. "Eğitimde toplam kalite yönetimi projesinin içyüzü", <http://toplamlkalite9.sitemynet.com/egitim-detky.htm> adresinden 04.05.2003 tarihinde alınmıştır, 2002.

Ercan, Fuat (a). Eğitim ve Kapitalizm, İstanbul: Eğitim-Sen Yayınları, 1998.

Ercan, Fuat (b). "Neo-liberal Eğitim Politikalarının Anatomisi İçin Alternatif Bir Çerçeve", 14.05.2003 tarihinde <http://www.metu.edu.tr/home/wwwoes/yaz4.html> adresinden alınmıştır, 2003.

Ercan, Fuat. "Neo-Liberal Küreselleşme Sürecinde Türkiye'de Değişen Sermaye İçerikler", İktisat Dergisi. Sayı.378. s25-51. Nisan 1998.

Ercan, Fuat "Kalkınma Ekonomisi Örnek Çalışmalar" Yayınlanmamış 2002-2003 ders notları.

Erdoğan, Mustafa. "Beşeri Sermaye-İktisadi Kalkınma İlişkisi", İktisadın Dama Taşları 2. İstanbul: İFMC Yayınları, 2002.

Friedman, Milton. Kapitalizm ve Özgürlük. İstanbul: Altın Kitaplar Yayınevi, 1988.

Gülalp, Haldun. "Türkiye'de İthal İkameleri Bunalımı ve Dış Açılma", ODTÜ Gelişme Dergisi. Sayı 7. s. 37-66. 1980.

Harvey, David. Postmodernliğin Durumu. İstanbul: Metis Yayınları, 1999.

Hürriyet İnsan Kaynakları, 18.05.2003, s.1.

İslamoğlu, Huricihan. "IMF Kaynaklı Kurumsal Reformlar ve Tütün Yasası", Birikim, Aralık 2002.

Kumar, Krishan. Sanayi Sonrası Toplumdan Post-modern Topluma. Ankara: Dost Kitabevi, 1999.

Menteş, Ali. Yeniversite. İstanbul: Metis Yayınları, 2000.

Ölmezogulları, Nalan. "Yeni Ekonomi ve Etkileri", İktisat Dergisi. s.48-54. Ekim 2000.

Özbudun, Sibel ve Demirel, Temel. " Üniversitelere 'Ölüm Öpücüğü", Özgür Düşün, sayı10, ss. 8-13, Şubat 2003.

Özbudun, Sibel. "Bir Kayıkçı Kavgası ya da 'YÖK Tarışamaması'", Özgür Düşün, sayı 149, ss. 8-13, Şubat 2003.

Pasukanis, Evgeny B. Marksizm ve Genel Hukuk Teorisi. İstanbul: Birikim Yayınları, 2002.

Radikal, 06.01.2003.

Radikal, 15.01.2002

Saygılıoğlu, Nevzat ve Arı, Selçuk. Etkin Devlet. İstanbul: Sabancı Üniversitesi Yayınları, 2002.

Şenese, Ümit. "Bütçe Ödenekleri ve Üniversiteler", Bilim, Bilim Politikası ve Üniversiteler. İstanbul: Bağlam Yayınları, ss. 31-44. 1997

TÜBİTAK. Türkiye'nin Adaylık Sürecinde Avrupa Birliği Araştırma Ve Teknoloji Geliştirme Faaliyetlerine Bir Bakış, Teknik Koordinasyon Toplantısı, <http://www.tubitak.gov.tr> adresinden 10.04.2003 tarihinde alınmıştır, Mayıs 2000.

Türk Rektörler Komitesi. <http://www.yok.gov.tr/duyuru/rektorler.htm> adresinden 15.05.2003 tarihinde alınmıştır, Şubat 2003.

Türkmen, Fatih. (DPT) "Eğitimin Ekonomik ve Sosyal Faydaları ve Türkiye'de Eğitim Ekonomik Büyüme İlişkisinin Araştırılması", Uzmanlık Tezi, ss. 27-34 <http://www.ekutup.dpt.gov.tr/egitim/turkmen/ekonomik.pdf> adresinden 10.05.2003 tarihinde alınmıştır, Eylül 2002.

TÜSİAD, Yükseköğretimin Finansmanı. İstanbul: Ekim 2000.

Vassaf, Gündüz. "Üniversite ve YÖK", Birikim Dergisi. Sayı.142-143. s.94-97. Şubat-Mart 2001.

“yeni” iş yasası: genel bir değerlendirme

“İş kanunu değişiklik tasarısı” neredeyse bir yıldır ortalıkta dolaştıktan sonra Şubat ayında Meclis’e intikal etti. Kesintili görüşmelerden sonra Meclis’te 22 Mayıs 2003’de kabul edildi. 4857 sayılı 10 Haziran 2003’de Resmi Gazete’de yayımlanarak kanunlaştı.

Yasa ile, esas olarak işverenler/patronlar emek piyasası ve iş sürecinde fiilen elde etmiş oldukları inisiyatif yasa biçiminde **hukuk kuralı** haline getirerek, işçilerin son 50 yılda elde ettiği kazanımların büyük kısmını ortadan kaldırma imkanına kavuşmuş oluyorlar. Böylece yasa ile, örgütlenmenin, kolektif hareket imkanlarının, dayanışmayı geliştirmenin maddi zemini de tahrip edilmiş, dahası, işçilerin **atomize edilebileceği** bir sürecin çerçevesi, hukuki bir düzeyde kesin hatlarla çizilmiştir.

Yeni iş yasası, sermayenin son yıllarda işçi sınıfına yönelttiği hareketin bir ara aşamasını, ama kuşkusuz, en önemli kısmını oluşturuyor.

Emek-sermaye ilişkilerinde 1989-91 Bahar Eylemlerinin ardından kısmen işçiler lehine oluşan denge, 1990’ların ikinci yarısından itibaren sermaye lehine hızla bozulmaya başlamıştı. Bu dönemde reel ücretler yeniden gerilemeye başlarken, sosyal haklar sınırlandırılmakta, çalışma koşulları ağırlaşmakta, sendikası işçi sayısı azalmaktaydı.¹ Bütün bu sonuçlar, iş sürecinde taşeron istihdamı, kısmi süreli iş sözleşmeleri, eve iş verme vb. ile sermayenin “esnekliği”nin adım adım hayata geçirmesiyle elde edilebildi.

Yeni iş yasası emek-sermaye dengesinin işçilerin aleyhine bozulduğu koşullarda gündeme geldi. Patronlar 1990’ların ikinci yarısından itibaren, esneklik ihtiyacını daha sıklıkla ifade ediyorlardı:

“Çalışma mevzuatının işletmelerin değişen ekonomik şartlara uyumunun sağlanması, rekabet gücü ve verimliliğin artırılması açısından esnekleştirilmesi ve toplu iş sözleşmelerine daha geniş yetkiler ve hareket alanı tanınması önem taşımaktadır.”²

2000’lerde işveren çevrelerinde iş kanunu ihtiyacı çağdaşlığın gereği olarak savunulmaya başlandı:

“Çağdaş bir iş kanununda, iş’in güvencesi, iş güvencesi, AB Direktiflerine uyum, Uluslara-

rası sözleşmelere uyum, Esneklik, Türk çalışma hayatının ihtiyaçları, Atipik çalışmalar yer alacak, dolayısıyla ülkemizin rekabet gücü ve ekonomi ile endüstri ilişkilerinin uyumu sağlanacaktır”³

İşveren sendikaları birliği TİSK, böylece katkı verdiği, 12 Eylül dönemi iş kanunlarının çok çabuk bir sürede köhnemiş olduğunu, ‘çağdaşlıktan’ uzaklaştığını da ilan etmiş oluyordu.

Emek-sermaye mücadelesinde, yeni iş yasası, mevcut iş sürecine ilişkin temel hukuki normları, ulusal düzeyde (iç pazarda) ifade eden en önemli düzenleme olarak bir taraf için büyük bir kazanımdır. Ve tabii diğer taraf için büyük bir kayıp olmuştur. Esneklik uygulamalarının yaygınlaştırıldığı 1990’lardan bu yana sosyal mücadelelerin incelenmesi ayrı bir yazı konusu olmakla birlikte, şu söylenebilir ki, yasa işçi hareketinin geriye çekildiği koşullarda hayata geçirilebilmiştir.⁴

Esnek üretime yasal bir zemin oluşturulması, sermayenin genel saldırısının önemli bir aşaması, bütünün bir parçasıdır.⁵ Ayrıca 1999-2002 döneminde piyasalarda liberalleşme getiren bazı yasaların⁶ içerdiği hükümler doğrudan işçi sınıfının kazanımlarını hedef almıştır. Dolayısıyla saldırı adım adım ama bir bütünün parçası olarak gelmiştir.⁷

Şunu da söylemeli ki, işçi sınıfının pek de azımsanmayacak bir kazanımı olan (Ağustos 2002’de Meclis’ten geçen, ancak uygulamaya 15 Mart’ta geçecek olan 4773 sayılı) İş Güvencesi Yasası’nın uygulanması şüpheliydi; yeni iş kanunu çıktığında ise anlamını yitirmiş oldu.

gizli hazırlıklar

Yeni Yasa çalışmaları büyük bir gizlilik içinde sürdürüldü. Yasanın kamuoyundan saklanması üç büyük işçi konfederasyonunun da sorumluluğu var. Çünkü Yasa bu konfederasyonların önerdiği üçer “bilim” insanının da katıldığı bir komite tarafından hazırlandı. Konfederasyonlar adına bu komiteye katılan kişilerin sendikalara rağmen, görüş üretmesi veya hazırlanan taslağı gizlemesi mümkün olamaz. 9 kişiden oluşan “bilim kurulunun” üç üyesi patronlar sendikası TİSK adına, geriye

Erhan Bilgin*

Yeni
iş yasası,
sermayenin
son
yıllarda
işçi
sınıfına
yönelttiği
hareketin
bir ara
aşamasını,
ama
kuşkusuz,
en önemli
kısmını
oluşturuyor

* CHP Meclis Grubu
Ekonomi Danışmanı

kalan üç üye de geçen dönemin Hükümeti adına komiteye katıldılar. Diğer yandan, tasarı komitesinin üniversitede görevli profesörler tarafından oluşturulması TİSK tarafından çok önemsendi, komitenin bilimsel normlar getirdiğinin delili olarak gösterildi. Dolayısıyla 'bilimsel' düzenlemelere kimsenin karşı çıkmaması gerektiği telkin edilmiş oldu. Böyle bilimsel norm getiren profesörler dostlar başına. Sendikalar da bu 'bilimsel normlar' karşısında sessizliklerini, tasarı Meclis'te görüşülmeye başlandığı ana değin sürdürdüler.

Hazırlıkların gizlilik içinde sürdürülmesi, işçi sınıfından ve kamuoyundan saklanan pazarlıkların yapıldığına işaret etmekteydi.⁸ Aynı zamanda, bu durum toplumsal tepkilerden ne kadar çekinilmekte olduğuna da delil teşkil ediyor. Ve fakat patronlar tarafından çok önemsenen "sosyal diyalogun" iş yasa tasarısı hazırlığı sürecinde pek de işletilemediğini, sendika yöneticilerinin/bürokrasinin tasarısı konusunda işçi kitleleri ile "dialog" kurmadığını da ortaya koyuyor.⁹

kanun ne getiriyor?

Yasada yer verilen düzenlemelerin önemli bir kısmı emek piyasasında ve iş sürecinde fiilen var olan, ama mevcut iş kanununda yer almadığı için "yasal olmayan" uygulamalar. Şimdi bu düzenlemeler ile patronlar, pratikteki kazanımlarına yasal bir elbise giydirmiş olacaklar, sınıfın bütününe karşı genel bir hat oluşturacaklardır.

İşçi çıkarmayı kolaylaştırmaktan, işçileri kısmi süreli, çağrı üzerine çalıştırmaya kadar pek çok imkan, Yasa ile patronlara sunulmuştur. Taşeron işçi istihdamını, fazla çalışmayı, iş sürecinde sipariş eksikliği nedeniyle çalışılmayan saatlerin ücretini ödememeye, fazla mesai ücretinin sınırlandırılmasına, fazla çalışmaya değin bir dizi "hak" işverenlere/patronlara sağlanmıştır.

Yasayla çalışma saatlerindeki yerleşik düzeni esnekleştirme imkanı getiriliyor. Mali ve sosyal yükümlüklerini azaltan hükümlerle birlikte, patronlar 1971 tarihli iş yasasından bu yana başlarına musallat olan işçilerin kıdem tazminatı hakkından da kurtarılmış oluyorlar.

Maddelerden birinde patronlara, önceden bildirmek kaydıyla toplu işçi çıkarma hakkı tanınıyor. Ancak bunun geçerli bir mazerete dayandırılmaması halinde, her bir işçi için asgari ücret kadar bir ceza söz konusu. Her koşulda bu ceza kıdem tazminatından daha küçük bir

meblağ olacak ve patronları caydırmayacaktır.

İşçilerin bu dünyaya çalışmak için geldiklerini ima eden ifadeler Yasanın ruhunu oluşturuyor: 42. maddede çok açık olarak "...bir arızanın mümkün görülmesi halinde yahut... hemen yapılması gereken acele işlerde, yahut zorlayıcı sebeplerin ortaya çıkmasında işyerinin normal çalışmasını sağlayacak dereceyi aşmamak koşulu ile işçilerin hepsi veya bir kısmına fazla çalışma yaptırılabilir" hükmüne ve 64. maddede "zorunlu nedenlerle işin durması vb nedenlerle işveren iki ay içinde çalışılmayan süreler için telafi çalışması yaptırabilir" denmektedir. Ancak bu fazla çalışma gerekçeleri hiçbir objektif ölçüte bağlanmadığı gibi, bu keyfi kararları kontrol edici, hiçbir ifadeye yer verilmiyor. Dahası bu ek çalışma için ek-ücret de sözkonusu olmayacaktır.

Yasayla yasal hale gelecek önemli olgulardan birisi de, çalışma saatlerinin esnekleştirilmesidir. Haftalık 45 saatlik çalışma süresinden daha az çalışmaya imkan veren kısmi süreli iş sözleşmesi; sipariş olduğu zaman işçinin işyerine çağırılması ile işin yapılmasını tanımlayan "çağrı üzerine çalışma" sözleşmesi; haftalık normal çalışma süresinin, haftanın diğer günlerine farklı saatlerde dağıtılması suretiyle çalışmanın mümkün hale getirilmesi ile "esnek istihdamın" yasal hale getirilmesi, Yasanın en önemli hükümleri arasında yer alıyor.

Kıdem tazminatı halihazırda sınıf mücadelesinin en önemli kazanımlarından biri. Ve 12 Eylül askeri diktatörlük döneminde önemli ölçüde budanmışsa da, ortadan kaldırılamadı. İşçinin, el konulan emeğinden, emekli olduğunda veya işten çıkartıldığında, sembolik de olsa pay alması anlamına da gelmekteydi. Aynı zamanda patronları ekonomik gerekçelerle toplu işten çıkartmaktan önemli ölçüde alıkoyuyordu. 12 Eylül'deki budanmaya rağmen, gevşek de olsa bir iş güvencesi sağlıyordu. İşte bu kazanım Yasa'da tamamen ortadan kaldırılmaktadır.¹⁰ Ücretler üzerinden yapılacak bir kesinti fonda birikecek, işçiler atıldığında fon eğer gerekli koşulları taşırsa, işçilere mevcut kıdem tazminatı ile karşılaştırılmayacak oranda küçük bir meblağı ödeyecektir. Üstelik kıdem tazminatı kesintileri patronlar için gider kabul edilebilecek vergilerden de düşülecektir.

Bu dikensiz gül bahçesini andıran Yasa ile, 1950'lerden bu yana iş hukukunda çalışanların mücadelesinin eseri olarak belli ölçü-

Hazırlıkların
gizlilik
içinde
sürdürülmesi,
işçi
sınıfından ve
kamuoyundan
saklanan
pazarlıkların
yapıldığına
işaret
etmekteydi.
Aynı
zamanda,
bu durum
toplumsal
tepkilerden
ne kadar
çekinilmekte
olduğuna da
delil
teşkil
ediyor

lerde yer alan "işçiyi koruma" ya da ezilenlerin haklarını ezenler karşısında "dengeleme" anlayışı tamamen terk edilirken, sermaye, kendi fiili durumunu ve ihtiyaçlarını pervasızca işçi sınıfına dayatmış oluyor.

Şu da var ki, sermayenin çıkarlarını ifade etse bile, yasaların pek çoğunda devletin tarafsızlık sanısını güçlendiren, denetim, cezai yaptırım hükümlerine, eski iş yasalarına oranla daha az yer verilmesi, (üstelik denetim son derece gevşek, cezai yaptırımlar tamamen düşük düzeydeki parasal cezalarla sınırlanmış durumdadır) devletin bu sanıdan vazgeçmekte bir çekince görmediğini de ortaya koymaktadır.

Bu Yasa patronların kriz karşısında ileri sürdükleri mazeretlerin çoğunu da ellerinden alabilir. Ama bu mazeretin ortadan kalkması uğruna işçi sınıfı sessiz kalacak mıdır?

şekilsizleşme

Yasa'nın getireceği düzenlemeler ile, nihai olarak, birim zamanda daha fazla ürün üretilmesi (*nispi artık değer*), ücretlerin düşürülmesi ve iş saatlerinin uzatılması (*mutlak artık-değer*) yoluyla, kar oranlarının azalmasının durdurulması hedeflenmektedir.

Yabancı üretim sermayesini ülke içine çekmek, Yasa'nın en önemli amaçlarından biridir. Ayrıca AB müktesebatına uyum "zorunluluğu" Yasa'nın bir çok maddesinin temel gerekçesini oluşturmuştur.

dipnotlar:

- 1) 1980 sonrasında sürekli gerileyen reel ücretler 1989 döneminde yeniden artmaya başlamış 93'te zirve noktasına çıkmıştı. Ancak yeni saldırı dalgası karşısında reel ücretler gerilemeye başladı. 1997 yılında imalat sanayiinde reel ücretler 1993-1997 döneminde (birim saat değeri olarak) özel kesimde %22, kamuda %30 ve ortalama olarak %28 oranında gerilemiştir. (Kaynak DPT, İmalat sanayiinde ücretler istatistiği 500 büyük firma verileri de bu gerilemeyi teyit ediyor: özel sanayi işletmelerinde işçi başına brüt ücret %25, kamuda % 31 ve ortalama olarak 29 oranında gerilemiştir (ISO 500 Büyük firma verileri). 1993'ten 1997'ye Sanayi sektöründe sendikali işçi sayısındaki gerileme ise %25'e ulaşmıştı.
- 2) Refik Baydur, TİSK Başkanı, "İşveren" Mayıs 1997 sa. 5
- 3) İSK, İş Güvencesi Kanun Tasarısı Hakkında TİSK Görüş ve Önerileri, 2001
- 4) 1997-2002 döneminde ortalama reel ücretler %18 oranında azalmış, (DPT İmalat sanayiinde istihdam

Şurası muhakkak ki, emek-sermaye ilişkilerinde yeni bir evredeyiz. Tasarının kanunlaşması 1990'ların ortalarından itibaren sermaye kesiminin güçler dengesi içindeki ağırlığının en üst noktaya çıktığı bir aşama anlamına ve tersine, işçiler için bu evrenin yenilgiyle tamamlanması anlamına gelmektedir. Şimdi, sermayenin işçiler üzerinde işyeri düzeyinde tesis ettiği disiplin, hukuki bir veçheye kavuşacaktır. Böyle bir çerçevede bölünmesi derinleşecek sınıfın, örgütlenmesi bugünkünden çok daha zor hale gelecektir. Diğer yandan emek piyasası üzerindeki kontrolü¹¹ genişlemiş olmaktadır.

Bu Yasa'nın yasalaşmasının ardından Sendikalar Kanunu, Grev ve Toplu Sözleşme Kanunlarını iş yasasına uyduran değişiklikler gündeme gelecektir.¹² O zaman mücadeleyi daha geri bir hat üzerinden, daha örgütsüz, daha moralsız bir şekilde sürdürmek söz konusu olacaktır. Ancak hukuki düzeyde son sözler de söylenmiş değildir; CHP, Anayasa Mahkemesi'ne başvurarak yasanın pek çok maddesinin iptali isteminde bulunmuştur.¹³

Önümüzdeki dönemin sosyal ilişkileri bu yasanın biçimlendirdiği koşullarda cereyan edecektir.¹⁴ Bu ilişkileri yasa biçimindeki hukuki norm içine sığdırmak, onun canlı, değiştirici, somut doğasına kuşkusuz bütünüyle uymaz. Ama şu da var ki, emeğin bağımsız çıkarları temelinde işçilerin ve aydınların sendikalarda ve siyasal partilerde yeni bir örgütlenme hamlesine girişmedikleri sürece umutsuz olmamız için pek çok neden var demektir.

ve ücretler İstatistikleri- Ekonomik Göstergeler) grev, direniş sayısı en alt seviyeye inmiştir. 1989-93 içeren 5 yılda 2822 sayılı Grev ve TİS kanununa uygun olarak gerçekleşen grev sayısı bin 144, katılan işçi sayısı 439 bin 806'dır. 1994-2002 dönemini içeren 8 yılda ise grev sayısı 436'ya greve katılan işçi sayısı 270 bin 427'ye gerilemiştir (Ç.S.Güvenlik Bakanlığı, Çalışma İstatistikleri, 2002).

- 5) Yeni iş kanuna gelinceye değin, emek-sermaye ilişkilerinde emek aleyhine bir çok düzenleme yapılmıştır. Bunların en önemileri şunlardır: 1994'da çıkarılan Özelleştirme Kanunu, 1999'da yasalaşan Bireysel Emeklilik Kanunu, 1999 tarihli Sosyal Güvenlik Kanunu, 2001 tarihli ESK kanunu 2003 -Temmuz Özel İstihdam Büroları Yasası. Mart 2003 "yabancı kaçak" işçilerin Çalışma izinleri hakkında Kanun. Kamu emekçilerinin özlük haklarını ciddi biçimde zedeleyecek Kamu Personel Rejimi Tasarısı da gündemdedir. Sosyal Güvenlik kazanımlarını zedeleyecek bir başka tasarı SSK'nın işlevini daraltmayı amaçlamaktadır.

Hukuki
düzeyde
son
sözler de
söylenmiş
değildir;
CHP,
Anayasa
Mahkemesi'ne
başvurarak
yasanın
pek çok
maddesinin
iptali
isteminde
bulunmuştur

- 6) 20 Teknoloji Bölgeleri Kanunu, Endüstri Bölgeleri Kanunu, Petrol kanunu, vd.
- 7) Yeni iş kanununu tamamlayıcı nitelikte 3 tasarının kısaca sürede Meclis'ten geçirilmesi söz konusudur. Bu tasarılar şunlardır: Yeni iş kanununda sözü geçen kıdem tazminatı fonu yasa tasarısı, Mevcut 2821 sayılı Sendikalar Kanununu değiştiren "Yeni Sendikalar Kanunu Tasarısı" ve Mevcut Grev Toplu Sözleşme Lokavt Kanunu değiştiren yeni tasarısı.
- 8) Komitede görevli 9 "bilim adamının" Türk-İş, Hak-İş, DİSK ve TİSK' ve ilgili Bakanlara gönderdiği, kamuoyuna açıklanmayan 4 Mayıs 2001 tarihli "Öğretim Üyeleri tarafından hazırlanan tutanak" başlıklı bir metinde şu satırlar da yer almıştır: "Memnuniyet verici bir bilgiyi sizlere iletmek Bilim Komisyonu Üyeleri için de sevindirici olmaktadır. Diğer ülkelerde uzun yıllardan beri görülen, ancak ülkemizde kanun hazırlama çalışmalarında ilk kez uygulanan, Bilim Komisyonu'nun görevlendirilmesi yönteminde, önemli bir ilkeyi de sosyal tarafların hazır bulunduğu toplantıda açıklamıştınız: 'Bilim Komisyonu'nun oybirliği ile önerdiği madde ve hükümler, sosyal taraflar ve Bakanlıkça yeniden ele alınmasına gerek olmadan Bakanlar Kurulu'na ve yasama organına gönderilecektir. Durumu saygı ile arz ederiz.' Bilim Komisyonu Üyeleri: Metin Kutal, Nuri Çelik, Münir Ekonomi, Toker Dereli, Devrim Ulucan, Savaş Taşkent, Sarper Süzak, Algun Çiftçi, Öner Eyrenci
- 9) Sabancı Holding Yönetim Kurulu Başkanı Sakıp Sabancı yasa ile birlikte "sosyal diyalogu" şu şekilde değerlendiriyor: "Türkiye'de çalışma/sosyal içerikli bir kanun tasarısının yasalaşmasında bir ilk yaşanmış hükümet işçi ve işveren kesimlerinin belirledikleri akademisyenlerden oluşan bir grup tarafından hazırlanan ön tasarı üzerinde uzun bir süre yoğun çalışmalar yapmışlar ve sonuçta ortaya konan bu kanun çok büyük ağırlıkla belirttiğim kesimlerin eseri olmuştur."
- TİSK de İş Kanunu'nu sosyal diyalogun ürünü olarak nitelmiştir: "...çağdaşlığın en büyük ölçüsü sosyal diyalogun ürünü" Bülent Pirler, TİSK "İşveren" Haziran 2003 sa. 5
- 10) Mevcut kıdem tazminatı kaldırılmakla birlikte yeni düzenlemeye ilişkin Yasanın Geçici 6. maddesi ile **şu hüküm getirilmiştir**: "Kıdem tazminatı için bir kıdem tazminatı fonu kurulur. Kıdem tazminatı fonuna ilişkin Kanunun yürürlüğe gireceği tarihe kadar işçilerin kıdemleri için 1475 sayılı İş Kanununun 14'üncü mad-

desi hükümlerine göre kıdem tazminatı hakları saklıdır." Kıdem Tazminatı Fonu Tasarısı halen Çalışma Bakanlığı'nda, Meclis Komisyonlarına gönderilmeyi beklemektedir. 1971 tarihli eski İş Kanunu'nun çıkarıldığı dönemden bu yana Kıdem Tazminatı hakkı epeyce budanmakla birlikte sermaye kesiminin şikayet ettiği öne önemli kazanımlarından biridir.

1475 sayılı yasanın 1983 yılında tadil edilmesi sırasında da sermaye Kıdem Tazminatı'nın sınırlandırılmasını talep etmişti: "...kıdem tazminatlarının Türk Ekonomisinin taşıyabileceği boyutlarda ve pazarlık konusu olmaktan kurtaracak biçimde yeniden düzenlenmesini gerekli görmekteyiz" (TİSK Çalışma Raporu 15. Genel Kurul, Nisan 1982; Aktaran Ş. Ketenci-Ö. Aker Ben Devletim Köleleştirim, 2. Baskı BDS yayınları, sa.18)

İşçi hareketinin ve sendikaların en duyarlı olduğu kazanımlardan biri olan Kıdem Tazminatı Fonu'nun yasalaşması konusunda "uygun koşulların" beklendiğini iddia etmek abartılı bir ifade olmayacaktır....

- 11) 25 Haziran 2003 Tarihli, 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu da İş Kanunu'nda getirilen esnek istihdam uygulamaları ile bütünleşmesi muhtemel Özel İstihdam Bürolarının kuruluşuna imkan vermektedir.
- 12) Biz yeni iş yarasını ülkemizde ...atılmış önemli bir adım, bir ciddi başlangıç sayıyoruz. Bu konuda süratle atmamız gereken diğer adımlar da bellidir ve bunların çoğu gündemdedir" Refik Baydur, "Yeni İş Kanununu Ciddi Bir Başlangıç" TİSK İşveren Dergisi Haziran 2003 sa. 4.

Baydur atılması gereken öncelikli adımları şöyle sıralıyor: Meclis'ten geçen İş Kur Yasası, meslek standartlarıyla, kıdem tazminatlarıyla ilgili yeni yasal düzenlemeler, sosyal güvenlik reformu, .. işverenlerin üzerindeki ağır sosyal yüklerin ve şartların hafifletilmesi ...

- 13) CHP Meclis Grubunun Anayasa Mahkemesi Başkanlığına Yürütmeyi Durdurma İstemli Başvurusu, 11 Temmuz 2003. Başvuru metninde şu satırlara yer verilmiştir: "esnek çalışma biçimleri düzenlenirken işçiler açısından ortaya çıkan olumsuz sonuçların giderilmesine yönelinmemiş, işçiler korunup gözetilmemiş, buna karşılık işveren ve işçi korunmuştur."
- 14) Türkiye sadece bugünün değil, gelecekteki 30-50 yılın İş Kanunu'nun altyapısını ve aşamasını gerçekleştirmiştir" Bülent Pirler "Türk Çalışma Hayatında Çağdaş Bir Adım" TİSK İşveren Dergisi Mayıs 2003, sa. 2

çalışma yaşamında son gelişmeler**

1990'lı yıllarda başlayan esnekleştirme tartışmaları, iş hukukunun ve iş-gücü piyasasının esnekleştirilmesini de kapsamaktaydı. (TBMM'ye 7 Mart 2003 tarihinde gönderilen, 22 Mayıs 2003 tarihinde Cumhurbaşkanı tarafından onaylanan) 4857 sayılı İş Yasası'nın 10 Haziran 2003 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmesiyle, iş hukukunun esnekleştirilmesi gerçek hayatta karşılığını bulmuş oldu. Yeni İş Yasası ile çalışma ilişkileri değiştirildi, esnekleştirildi, iş hukukunun temel ilkeleri arasında yer alan 'zayıfın yanında olma' konumu tersine çevrildi.

İş Yasası Tasarısı'nın yasalaştırılma sürecine yakından bir bakış, bu süreç içerisinde (işçi ve işveren) sendikaların (in) nerede yer aldıklarını, nasıl bir tutum sergilediklerini görmek açısından önemlidir. Türkiye Cumhuriyeti, Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO)'nun Hizmet İlişkisine İşveren Tarafından Son Verilmesi Hakkındaki 158 sayılı sözleşmeyi 1994 tarihinde onaylamış, ancak o tarihten bu yana, bu sözleşmeye uygun iç yasal düzenlemeyi yapmamıştı.¹ 2001 yılı Haziran ayında imzalanan gizli bir protokolle Bilim Kurulu (devletin, işverenlerin ve sendika konfederasyonlarının önerdikleri isimlerden oluşan 9 kişilik bir kurul), iş yasası ile ilgili yasa hazırlama çalışmalarına başladı. Protokole, Çalışma Bakanı, Türk-İş, DİSK, Hak-İş ve TİSK genel başkanları imza attılar. Protokolün hazırladığı İş Güvenliği ile ilgili metnin pratikteki anlamı, ILO'nun Haziran ayında yapacağı Genel Kurulu öncesi iş yasası ile ilgili bir düzenlemeyi gündeme getirmektir, çünkü Genel Kurul'da Türkiye'nin sorgulanması ihtimali yüksekti. Aynı dönemde Kıdem Tazminatı ile ilgili bir metin daha hazırlandı. Protokolün asıl amacı ise; 2821, 2822 ve 1475 sayılı yasalarda değişiklik öngören metinler hazırlamaktır. 1475 sayılı İş Yasası ile ilgili çalışmalar uzadığı için 2002 Haziran ayında İş Güvencesi metni Bakanlar Kurulu'na, oradan da Meclis'e sevk edildi. Bu şekilde de Hükümet, ILO gündemini kurtarmış oldu. 2002 Haziran itibarıyla, Bilim Kurulu'nun gündeminde, 1475'te değişiklik içeren 4773 sayılı İş Güvencesi Yasası, yine 1475 hakkın-da hazırlanmakta olan bir metin ve de Kıdem Tazminatı ile ilgili bir metin bulunuyordu. 8

Ağustos 2002 tarihinde kabul edilen 4773 sayılı İş Güvencesi Yasası, 15 Ağustos 2002'de Resmi Gazete'de yayımlandı, ancak Kanunun 15 Mart 2003 tarihinden geçerli olmak üzere yayımı tarihinde yürürlüğe girmesi kabul edildi. TİSK, bu yasayı 'seçim tavizi' olarak değerlendirecek, 'İş Güvencesi'ne karşı değiliz. İş Güvencesi'nin Protokol uyarınca akademik komisyon tarafından bilimin ışığında hazırlanan çağdaş iş kanunu kapsamında eş zamanlı olarak çıkartılmasını istiyoruz'² açıklamasını yaptı. TİSK ile TOBB, TESK, TZOB, TÜSIAD, İKV, TİM, MÜSIAD, TUGİAD, TÜSİAV ve İş Dünyası Platformu'ndan oluşan reel sektör kuruluşları bu süreç içerisinde çeşitli tarihlerde ortak bildiri yayınladılar. 4773'ün yasalaşması sonrasında 1475 ile ilgili çalışmalar, 2002 Ekim ayında tekrar gündeme geldi ve 1475'te esneklik öngören hükümler işçi sendikaları tabanında da tartışılmaya başlandı. Hazırlanmakta olan İş Yasası Tasarısı, 15 Mart'tan önce yasa haline getirilirse, iş güvencesi konusunda getirilmiş olan sınırlı ilerlemeler kağıt üzerinde kalacaktı. TİSK'in önerisi doğrultusunda, önce 3 konfederasyonun kendi arasında anlaşma sağlanacak ve karşı çıkılan maddeler belirlenecek, ardından da işverenlerle bir araya gelerek, ortak bir metin üzerinde çalışılacaktı.

Tam da bu noktada sendikaların tanımından hareketle sendikaların var olma nedenlerini ve misyonlarını hatırlamak yerinde olacaktır. Sendikalar, üyelerinin ortak ekonomik, sosyal ve kültürel haklarını korumak ve geliştirmek amacıyla kurulmuş, sınıf temeline dayalı demokratik kitle örgütleridir.³ Emekçilerin sözcüsü konumundaki bir araç olarak sendikalar, belli talepleri ve hoşnutsuzlukları süzgeçten geçirirken (veya belki de bastırırken) diğerlerini öne çıkarırlar. Bu bağlamda sendikalar, sadece işçiler ile işverenler arasında değil, işçiler arasında da kazançların ve kayıpların (yeniden) dağıtım rolünü üstlenen örgütlerdir. Sendikal çıkarların tanımı genellikle işçi sınıfı içindeki mevcut güç dağılımını yansıtmıştır. Çoğunlukla sınıfın genel çıkarlarının ifadesi olarak sunulan şeyler, nispeten avantajlı durumdaki kesimlerin somut çıkarlarının temsilinden ibaret kalmıştır.⁴ Sendikaların en önemli misyonu, siyasal iktidar üzerinde de-

Zeynep Başak*

Sendikalar, sadece işçiler ile işverenler arasında değil, işçiler arasında da kazançların ve kayıpların (yeniden) dağıtım rolünü üstlenen örgütlerdir

* M.Ü. İktisat (İng.).

mokratik baskı grubu olmasından kaynaklanır. 'Sendikalar toplumsal yaşamda direk olarak işverenlerle ya da işveren örgütleriyle karşı karşıya olmalarına karşın, siyasal iktidarın izlediği sosyal ve ekonomik politikalarından en çok etkilenen kesimi temsil ederler. Varlık nedenleri üyelerinin hak ve çıkarlarını koruyup güçlendirmek olan sendikaların, siyasal iktidara bu konudaki istemlerini ileterek yönlendirmeye çalışmaları, hatta üyelerinden aldıkları güçle iktidarı zorlamaları en doğal demokratik haklarıdır. Sendikaların varlık nedenleri kendilerine bu hakkı vermektedir.'⁵ Bu anlamda sendika, 'politik' bir örgüttür.

Türk-İş, Hak-İş ve DİSK'in, tasarıya bakışları ve karşı çıkış noktaları birbirinden oldukça farklıydı. Bu farklılık, söz konusu konfederasyonların örgütlenme alanı ve sendikal anlayış farklılığından kaynaklanmaktaydı. Türk-İş resmi politikalarla uyum içinde faaliyetlerini sürdürmekte, aynı zamanda da misyonu gereği (işçi örgütü olması gereği) zaman zaman karşı çıkışlar sergilemekteydi. Kamuda örgütlü olmasından kaynaklı, ne iş güvencesi ne de çalışma koşullarında esneklik, sendikayı birebir bağlamıyordu; çünkü sendika üyeleri belli bir güvenceye kavuşmuş (özelleştirme uygulamaları haricinde) bir yapı içerisindeydiler. Bu anlamda, fazla çalışma ve kıdem tazminatı ile ilgili maddeler dışında Türk-İş'in karşı çıkışı çok da belirgin değildi. Hak-İş ise daha pragmatik bir tutum sergilemiş, neredeyse karşı çıkması gereken bir durum yokmuş gibi davranmıştır. DİSK ise tasarısının içerdiği tüm maddeleriyle kabul edilemeyeceğini vurgulamış, ancak madde bazında bir karşı çıkış olması gereğinden hareketle, işçi sınıfını ve sendikaları birebir ve en çok etkileyecek maddeler üzerine yoğunlaşmıştır.

Tasarıya karşı çıkış noktasında sendikaların sergiledikleri farklı tutumlar, birlikte hazırlanmış oldukları bir metin çerçevesinde ortaklaştırılmıştır. Hazırlanan metin, işverenlerin hazırladıkları metin ile birlikte tartışılmıştır. Sendikalar, bu anlamda işverenlerle pazarlık ediyor konumuna gelmiştir. Bu şekilde, sendikaların siyasal iktidar üzerinde baskı grubu olma özellikleri bir ölçüde engellenmiştir. İş Yasası Tasarısı'nın Meclis'te görüşülmeye başlanıldığı hafta içerisinde, Türk-İş, DİSK ve KESK'e bağlı şubeler, 12 Mart'ta İstanbul'da düzenledikleri ortak temsilciler toplantısıyla, İş Yasası, Kamu Personel Rejimi karşısında verecekleri mücadelenin seyrini belirlemişlerdir. Yine aynı hafta içerisinde 3 konfederasyon ortak bir bil-

diri hazırlamışlardır, bu bildiri 3 konfederasyonun birlikte hareket ettikleri son yerdir. Bundan sonra 3 konfederasyon da kendi kitlesine dönük bir eylem planı içerisine girmiştir. İş Yasası Tasarısı'nın yasalaştırılması, CHP'nin yoğun muhalefeti ile 15 Mart'a yetişememiş, 4773 sayılı İş Güvencesi Yasası yürürlüğe girmiştir. Yürürlük tarihinin 30 Haziran'a ertelenmesi konusundaki teklif Cumhurbaşkanı tarafından kabul edilmemiştir.

Sendikaların, tasarının yasalaşmasına karşı tavrı ya küçük protesto eylemleri gerçekleştirmek ya da sadece miting yapıp dağılmakla sınırlı kalmıştır. Türk-İş eylemlerini özelleştirme gündemiyle birleştirmiş, İzmir'de düzenlediği eylemde, hükümete tasarımı geri çekmesi için 3 gün süre tanımış, 3 gün sonunda tasarı yeniden görüşülmeye başlanıldığında, Ankara'da yapılacak miting duyurulmuştur, 17 Mayıs'ta Türk-İş'in Ankara'da düzenlediği 'İşine, Ekmeğine, Vatanına Sahip Çık' mitingine katılan 100 bini aşkın işçinin, hükümetin yanı sıra Türk-İş'i de eleştirmesi ilgi çekicidir. Hak-İş ise Ankara'da 3 bin kişilik eylemin haricinde basına demeç vermenin ötesinde bir eylem yapmamıştır. 22 Mayıs 2003 tarihli Evrensel Gazetesi'ndeki haber, bu 2 konfederasyonun tavrının seyri açısından önemlidir; "Türk-İş ve Hak-İş'i ziyaret eden Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı Murat Başesgioğlu, kapılarda karşılanıp, performansından dolayı teşekkür aldı. Sendikacılar; esnekliği çağdaşlaşmanın, Yeni İş Yasası'nı ise iş barışının gereği sayan bakanı, 'ayaklarınıza sağlık' diyerek uğurladılar." DİSK, ülke çapında sadece sendikacıların katıldığı protesto gösterileri düzenlemiştir. 13 Mayıs'ta DİSK'e üye 126 sendika başkanı ve yöneticisi siyah giysiler ile TBMM önünde İş Yasası tasarısını protesto etmiş, 14 Mayıs'ta da Çalışma Bölge Müdürlüğü önünde eylem yapmıştır. Ancak bu eylemler, hükümet ve AKP tarafından dikkate alınmamış, Meclis'te çalışmalar tüm hızıyla devam etmiş, Meclis'te geçirilen 'uykusuz saatler' sonunda İş Yasası 22 Mayıs 2003'te Meclis tarafından Cumhurbaşkanı'na gönderilmiş, 10 Haziran 2003'te de yürürlüğe girmiştir. "Konfederasyon başkan ve yöneticileri, sendika yönetimleri tasarıya karşı, ellerindeki en büyük silahları, üretimin durdurulmasını kullanmak yerine, basın açıklamaları, AKP ziyaretleri, Meclis'te kulis ve lobi faaliyetleri dışında bir şey yapmadılar."⁶ Ayrıca konfederasyonların ayrı ve parçalı durumu, hem işverenlerin hem de AKP hükümetinin işini kolaylaştırdı.

**Sendikaların,
İş Yasası,
yasalaşmasına
karşı
tavrı ya
küçük
protesto
eylemleri
gerçekleştirmek
ya da
sadece
miting
yapıp
dağılmakla
sınırlı
kalmıştır**

Yeni İş Yasası'ndaki düzenlemeler sendikalar ve işçi sınıfı açısından önemli kısıtlamalarla doludur. Sendikalar açısından en önemli engel, söz konusu yasanın 2. maddesinde yer almaktadır. Bu madde ile taşeronlaşmanın önü açılmış, işyerlerinin sendikalaşma çabalarının önüne geçebilmeleri kolaylaştırılmıştır. Sendikasılaştırma amacı güden madde doğrultusunda asıl işveren-alt işveren tanımı muğlak bırakılmış, işçi tanımı değiştirilirken, işveren tanımı genişletilmiştir. Yasanın esnek çalışmaya yönelik ciddi adımları, çağrı üzerine çalışma, deneme süreli iş sözleşmesi ve takım sözleşmesi ile ilgili maddelerinde göze çarpmaktadır. İşçi sınıfı aleyhine hükümler içeren yasanın, birkaç maddesinde lehte hükümler varmış gibi gözükse de, bu düzenlemelerin yazıda kalacağı açıktır; 'geçici iş ilişkisi' tanımı yapılırken, devir sırasında işçinin yazılı rızasının alınmasını şart koşmuştur, ancak işçinin böylesi bir durum karşısında kaldığında yapabileceği tek şey kabul etmektir, yoksa işini kaybedeceği açıktır. Aynı şekilde 'çağrı üzerine çalışma' maddesinde, işverenin çağrısı, iş-

çinin çalışacağı zamandan en az dört gün önce yapması gerektiği söylenmiş, ancak bu hükmün başına eklenen 'aksi kararlaştırılmadıkça' sözü ile işveren üzerinden bu sorumluluk alınmış, yarım saat önce dahi işçiye haber vermesinin yolu açılmış olmaktadır. Ayrıca, "Yasa, işçiler arasında 'kabul edilemez haksız bir ayırım' yapmıştır. Ülkemizde var olan işyerlerinden ancak otuzdan fazla işçi çalıştıran işyerlerinde yasanın iş güvencesi ile ilgili hükümleri uygulanabilecektir."⁷ Burada bahsi geçen maddeler yasanın sadece birkaç maddesidir. Yasanın tüm maddelerine yedirilmiş esnek çalışma koşulları ile işçilerin kendilerine ait bir alanlarının olmasının önüne geçilmiştir.

1475 sayılı yasada yapılan değişiklik sonrasında oluşan 4857 sayılı Yeni İş Yasası tarihinde, 12 Eylül 1980'den sonra bütünüyle değiştirilen 2821 sayılı Sendikalar Yasası ve 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Yasası da sırada beklemektedir. Buradan hareketle denilebilir ki, çalışma yaşamını etkileyecek düzenlemeler İş Yasası'nın değiştirilmesi ile son bulmayacaktır.

** Çalışma Gelişen Ülke Kalkınma Deneyimleri adlı derse sunulan çalışmanın özeti niteliğindedir.

dipnotlar:

- 1) İş Güvencesi Yasası ve İş Yasası Tasarısı, Birleşik Metal-İş Yayınları, 2002/16.
- 2) 'İşveren' Dergisi, TİSK, sayı: 11, Ağustos 2002, s. 5.
- 3) Murat Özveri, 'Demokrasi, İşçi Hakları ve Yasalar', Selüloz-İş Eğitim Yayınları 1, 1991, s. 44.
- 4) Richard Hyman, 'Küreselleşme Bağlamında Sendikalar ve Çıkarların Temsili' makalesi, Petrol-İş, Dünya Sendikalar Hareketi Dosyası-2 içinde, 2001, s. 10.
- 5) Murat Özveri, 'Demokrasi, İşçi Hakları ve Yasalar', Selüloz-İş Eğitim Yayınları 1, 1991, s. 48.
- 6) Sultan Özer, 'Kölelik Düzeni Geri Geldi', Evrensel Kültür, Haziran 2003, s. 78.
- 7) Dr. Engin Ünsal, 'Yeni İş Yasası ve Sendikalar', Cumhuriyet Gazetesi, 24 Haziran 2003.

İşçi
sınıfı
aleyhine
hükümler
içeren
yasanın,
birkaç
maddesinde
lehte
hükümler
varmış gibi
gözükse de,
bu
düzenlemelerin
yazıda
kalacağı
açıktır

kamu reformları ve yolsuzluk ilişkisini anlamak: küreselleşme bağlamında bir değerlendirme

*Acaba bilimsel çabanın,
dünyayı açıklama ve anlama uğraşında,
belirleyici olanı - olmayandan ayırt etme kaygısı yok mu oluyor?*
(Oya Köymen, 1988,236)

Koray R.
Yılmaz*

Küreselleşme en genel anlamda, sermayenin en az sorunla en geniş alana yayılması ve bu alanların sermaye birikiminin gereksinimleri doğrultusunda denetlenmesi ve dönüştürülmesi süreci olarak değerlendirilebilir. Sermayenin küreselleşme sürecinin "en az sorunla" gerçekleşebilmesi, birikim alanlarının standardize edilmesi, o alanlarda gerekli düzenlemelerin yapılmasını da beraberinde getirir. WB, IMF gibi kuruluşların taşıyıcısı oldukları yapısal uyum söylemi, bu düzenlemelerin hayata geçirilmesi talebidir. Genel olarak yapısal reformlara, çalışmamız özelinde de kamusal reformlara ilişkin talepler de bu bağlamda değerlendirilmelidir. Bu reformlar, gerek uluslararasılaşmış gerek yerel- uluslararasılaşmış şirketlerin küresel piyasaya oluşturma dinamiğinin talepleri olarak okunmalıdır. Kamusal reformlara ilişkin oluşturulan talepler de küresel piyasa oluşturulması sürecinde devlete biçilen yeni rol bağlamında anlam kazanmaktadır. 1980'lerin liberal devletinden, etkin, optimal, düzenleyici, "yeni kurumsalcı" devlet anlayışına geçiş, devletin sermayenin küresel pazarda en az sorunla dolaşabilmesi için üstlendiği yeni rolün teorik zeminedir. Bu bağlamda yolsuzluk olgusunun, devlete ilişkin bu değişim taleplerini, diğer bir deyişle kamu yönetiminden, kamu ihalelerine, personel rejimlerinden, kurumsal – hukuksal düzenlemelere kadar geniş bir yelpazeyi içeren kamu reformlarını, rasyonelleştirme, meşrulaştırma ve gerekçelendirme yolunda oluşturulan bir söyleme dönüştüğü söylenebilir. Yöntembilimsel olarak ele alınışındaki eksiklik, yani yolsuzluk olgusunun ilişkisiz, devlet merkezli, hukuk ve ahlak çerçevesinde ele alınması, kamu reformlarına ve devlete ait değişim taleplerini de meşrulaştırmaya ve gerek-

çelendirmeye hizmet etmektedir. Bu ele alışın eleştirisi, yolsuzluğun, bir sosyal gerçeklik olarak, toplumsal ilişkiler sisteminden bağımsız ele alınamayacağını ortaya koyarak, kerameti kendinden menkul bir devletten ziyade, kapitalist sistemle yaşanan bütünleşmenin sorgulanmasını amaçlamaktadır.

Wallerstein, 'Tarihsel Kapitalizm' adlı kitabına şu cümle ile başlar. "Kapitalizm herşeyden önce tarihsel bir toplumsal sistemdir." Bar-el ise "Kendini yeniden üretebilme, bir sistemin özelliğidir...sistem, kendisinin yeniden üretimine aktif bir biçimde katılır" demektedir. Bu iki vurguyu birarada düşündüğümüzde, (totolojiye düşmeyi göze alarak) şu sonuca varırız. Kapitalizm, kendini yeniden üretebilen, tarihsel ve toplumsal bir sistemdir. Bu bağlamda yeniden üretime vurgu en iyi şekilde Marx'da görülmektedir. "Kapitalist üretim ilişkilerinin yeniden üretimi, metaların maddi üretiminden daha önemlidir."

Sistemin kendisini yeniden üretmesi, genel çerçevesi belirli bir dizi ilişkiye girmesini koşullar, bu süreç kapitalist ilişkilerin genişleyerek sürmesini sağlar. Biz bu süreci Marx'dan yola çıkarak sermayenin genel formülü çerçevesinde değerlendirmekteyiz. Bu formül günümüz kapitalizmi için şu şekilde özetlenebilir. Üretim sürecine giren para sermayenin, üretim araçları ve iş gücü satın alarak üretim sermayesine dönüşmesi ve genişleyen meta üretim sürecini takiben "metanın ölüm paranesi" ile piyasada satılarak genişleyen para miktarına dönüşmesidir. Burada sistemin devamını sağlayan önemli bir nokta açığa çıkar. Kapitalizmin uzun vadede kendini yeniden üretebilmesi, genişleyen para miktarının tekrar sabit ve değişir sermaye şeklinde

**Kamusal
reformlara
ilişkin
oluşturulan
talepler de
küresel
piyasa
oluşturulması
sürecinde
devlete
biçilen
yeni rol
bağlamında
anlam
kazanmaktadır**

* Arş. Gör.
19 Mayıs
Üniversitesi

üretim sürecine sokulmasına, diğer bir deyişle sermaye birikiminin genişleyerek devam etmesine bağlıdır. Bu noktada iki şeyi belirtmek anlamlıdır. Birincisi bu süreç sadece üretim mekanının sınırları içerisinde ele alınacak teknik bir süreç değildir. İkincisi ise bu ilişkinin sadece sistemin genel çerçevesini çizdiği, sürecin yaşanışı, aktörleri ve açığa çıkış şekillerinin o toplumun tarihsel – toplumsal yapısı bağlamında belirdiğidir.

Türkiye sermaye birikimini, "üretim ve bölüşümün gerçekleştirilmesi ve bu gerçekleştirme sürecinde toplumların ve uluslararası sistemin kapitalist işleyişin temel özelliklerine ve söz konusu dönemdeki gereksinimlerine göre düzenlenmesini kapsayan, bir süreç olarak" değerlendirir. Harvey ise sermayenin döngüsünün farklı mekanlarda farklı sonuçlar yaratmasına vurgu yaparak, "sermayenin dolaşım yasaları, bir süpermarketten ötekine bir meta üretimi sisteminden ötekine, bir ülkeden ötekine, bir haneden ötekine değişmez. Ama New-York ve Londra birbirlerinden Hudson Nehri ile Thames Nehri'nin farklı olduğu kadar farklıdır" demektedir.

Sermaye teorisine ilişkin yaptığımız bu vurgunun nedeni onun kapitalist sistemin özünü ilişkin bir alan olmasından kaynaklanmaktadır. Bugün içinde bulunduğumuz küreselleşme süreci nasıl sermayenin hareket ve gereksinimlerinden bağımsız ele alınamazsa, bizim de bu çalışmada öne sürdüğümüz, günümüzde yaşanan yapısal reformlar süreci gibi yolsuzluk olgusunun da sermaye birikim sürecinden bağımsız olarak ele alınamayacağı yönündedir. Bunu açmaya çalışalım.

Wood kapitalizmin kökenine ilişkin olarak "bir kere kapitalizm bir yerde ortaya çıkmaya başladığında kaçınılmaz olarak iyi de, kötü de olsa yalnızca doğum yerinde değil, ama tüm dünyada o noktadan sonraki tüm ekonomik gelişimin koşullarını oluşturdu" demektedir. Löwy ise çalışmasında "hiçbir dönemde, bugünkü gibi, hayatın tüm alanları asla kapitalin boyunduruğu altına bütünüyle girmemişti ve egoist hesabın buzlu sularına bu kadar derin dalmamıştı" demektedir. Yukarıdaki vurgular, Türkiye'nin "kapitalizmin işleyiş sürecinde sermaye birikimi, ulusal ve uluslararası ekonomik ilişki ve politikaların çerçevesini çizen, özünü ve sınırlılıklarını belirleyen bir süreç olarak değerlendirilmelidir" ifadesi ile birlikte düşünüldüğünde, kapitalin boyunduruğu altına alma süreci ya da ekonomik gelişimin koşullarının oluşturulmasının temel mekanizması açığa çıkar.

Kapitalizm 1970'li yıllarda kriz sürecine girdikten sonra, başta ABD ve İngiltere olmak üzere kapitalist sistem uluslararası alanda yeniden yapılanma süreci içine girmiştir. Temel felsefesi müdahalesizlik ve her alanda serbestleşme olan bu süreç, teknolojik gelişmeler ve sosyalist blokun da kapitalist sistemin etki alanı içine çekilmesiyle yaşanan mekansal genişleme sürecinde, bugün küreselleşme denilen sürecin temellerini atmıştır. Bugün yaşanan küreselleşme süreci iki temel alanda kendine özgüdür. Birincisi, Ercan'ın belirttiği gibi küresel kapitalizmde;

- Değerin meta biçiminin üretilmesinin dünya ölçeğinde artan disintegrasyonuna (tek bir meta üretiminin farklı aşamalara ayrılması ve her bir aşamanın farklı mekanlarda gerçekleştirilmesi)
- Değerin para biçiminin açığa çıkması dünya ölçeğinde gerçekleşen entegre bir mekanizmanın gelişmesine yol açmıştır. Buna bağlı olarak da paranın dünya ölçeğinde üretilmesi aynı zamanda finansal yapıların artan oranda dünya ölçeğinde bütünleşmesine (entegrasyonuna) neden olmuştur. (Ercan, 2002)

Önder'in küreselleşme sürecinde kapitalizmin özgünlüğünü belirlerken karar alma süreçlerine yaptığı vurgunun, Ercan'ın belirttiği bu süreçle birlikte düşünülmesi anlamlı olacaktır. Önder çalışmasında, "kapitalizmin daha önceki dönemlerde sermayenin gittiği ülkelerin genel kurallarına ve onun hukuk sistemine tabi olurken, günümüz hakim uygulama biçiminde ise sermayenin gittiği ülkenin genel siyasetine ve hukuk kuralına uymak zorunluluğu altında bulunmamakta olduğuna dikkat çekmektedir."

Türkiye'de yaşanan yapısal reform süreci de yukarıdaki iki bağlamda ele alınması gereken bir süreçtir. Bir yanda yeniden yapılanma sürecinde olan sermayenin mümkün olan en geniş coğrafyaya yayılma isteği, diğer yandan bu yayılma sürecinin en az sorunla gerçekleştirilebilmesi. Bu iki talebin kesiştiği noktada karşımıza yapısal reformlar çıkmaktadır. IMF ve WB söyleminde öne çıkan bu reform talepleri, tütün yasasından, maden yasasına, işgüvenliği yasasından, endüstri bölgeleri yasasına, kamu personel düzenlemelerinden, ihale yasasına kadar çeşitli alanları kapsamaktadır. Bugün Türkiye'de 1980 sonrası dünya kapitalizmi ile dışa yönelik birikim bağlamında girdiği bütünleşme sürecinin bu bağlamda inşası çabasıdır. Sermaye birikiminin taşıyıcı özne-

**Kapitalizm
1970'li
yıllarda
kriz
sürecine
girdikten
sonra,
başta
ABD ve
İngiltere
olmak
üzere
kapitalist
sistem
uluslararası
alanda
yeniden
yapılanma
süreci
içine
girmiştir**

lerinin bir oluşumu olarak TÜSİAD'ın da benzer söylemi sürecin doğru okunması bakımından anlamlıdır. "1980 yılında ekonomisini dışa açma ve liberalleştirme yolunda ciddi bir reform geçirmiş olan Türkiye, aradan geçen yirmi yıldan sonra ekonomisini global ekonominin gereklerine göre yeniden yapılandırma yolunda yeni bir atılım içine girmiştir."¹ Birikim tarzının gerektirdikleri, küreselleşme dalgasının gelmiş olduğu bu aşamada, tarımdan, mali sektöre, eğitimden kamuya, piyasa düzenlemelerinden, idari düzenlemelere kadar, piyasa düzeninin sağlanması yönünde dünya genelinde sermaye birikiminin taşıyıcı aktörlerinin özneliğinde, WB, IMF gibi etkin düzenleyici finansör kuruluşların denetiminde ve tarihsel işlevi sermaye birikim sürecinin sorunsuz işlemesi olan devletin politikalarıyla, hukuksal – kurumsal düzenlemeler gözlenmektedir ve gözlemlenecektir. Bu süreç kimi zaman Avrupa Birliği'ne uyum yasaları çerçevesinde, kimi zaman IMF ile yapılan anlaşmalar, niyet mektupları çerçevesinde borç bulabilme söyleminde, kimi zamanda çağdaşlık adına, hükümet karar ve programlarına yansiyacaktır.²

Burada önemli bir vurgu da devlete, dolaşısıyla kamu yönetimine ilişkindir. Kamu reformlarına ilişkin geliştirilen talepler, devletin, kapitalizmin gelmiş olduğu bu aşamadaki üstlendiği rol anlaşıldığı ölçüde anlam kazana-caktır. Sermayenin uluslararası toplam döngüsel hareketinin sağlanabilmesi, birikimin bu yolla sorunsuz işleyebilmesi, devletin rolünün ve uygulamalarının farklılaşmasını gerektirmektedir. Bu süreç OECD'den WB'ye kadar kapitalizmin uluslararası düzenleyici kurumlarının özellikle krizler bağlamında yaptıkları çalışmalarda gözlenebilir.³ Buna göre yeni devlet, piyasa yandaşı, etkin ve düzenleyici konumda olmalıdır. Açıkçası 1980'lerin minimal devleti, 2000'lerde etkin devlete dönüşmüştür.⁴ Bir diğer deyişle 1980 sürecindeki liberal söylemden, yeni kurumsalcı söyleme devlet anlayışının farklılaştığı görülebilir. Artık piyasalar ve devletin birbirlerini tamamlayıcı niteliği, devletin piyasalar için gerekli olan kurumsal düzenlemeleri sağlaması gerekliliği, rekabet ve pazar temelli uygulamaların geliştirilmesi, devletin hareket ve kararlarının önceden tahmin edilebilecek nitelikte olması,⁵ bunun piyasaların gelişimine yardımcı olacağı söylemleri dünya pazarlarını genişletme, standartize etme, dolayısıyla birikim sürecinin sorunsuz sağlanabilmesi amacıyla öne çıkartılmaktadır. Bununla birlikte kamu yönetiminin

özel sektör uygulamalarına benzetilmesi ve rekabetçi, piyasacı uygulamaları içeren "yeni kamu yönetimi" söylemi son dönemdeki bu söylemi tamamlar niteliktedir.

Küresel kapitalizmin küresel pazar projesi için devlete biçtiği yeni rol, yukarıdaki ifadelerden de anlaşılacağı üzere, sermaye birikiminin uluslararası alanda sorunsuz ve en geniş alanda sağlanabilmesi için gerekli düzenlemeleri yapması yönündedir. Bu düzenlemeler, devlete ilişkin eski söylemin değişmesini gerektirdiği gibi, bu sürece entegre olan her bir coğrafyada birikim sürecinin gereksinimlerinin karşılanmasını sağlayacak, yapısal, kurumsal ve hukuksal düzenlemelerin de yapılmasını gerektirmektedir. Bu uluslararası sermaye için olduğu kadar, yerel uluslararasılaşmış sermaye için de böyledir.

Çalışmamızın takip eden bölümü gerçeklik ve söylem arasındaki ilişkinin yolsuzluk olgusu bağlamında ele alınacağı ve yolsuzluk olgusunun yontembilimsel olarak ele alınışındaki eksikliğin kamunun yönetimi ve devletin işlevi bağlamında gerçekliğin dönüştürülmesi için nasıl bir meşrulaştırıcı işlev gördüğüne ilişkindir. Bunun için hakim söylemin yolsuzluk anlayışı eleştirel bir analize tabi tutulacaktır.

Yolsuzluk olgusu bir toplumsal gerçekliktir. Ancak yolsuzluk olgusunu ele alan çalışmaların genel özelliği, yolsuzluğu, devletin ve bürokrasinin ağırlığı çerçevesinde, illegal, tek taraflı ve kişisel aç gözlülük ve ahlaksızlık ilişkileri zemininde ele almalarıdır. Diğer bir deyişle, yolsuzluk sıradan bir olgu olarak kabul edildiğinde, münferit, kişiler bağlamında yani aktüel bir ele alışla incelendiği ya da sistemik olduğu kabul edildiğinde bile, sebebinin devlet ve bürokrasinin ağırlığı çerçevesinde açıklandığı gözlenebilir.⁶ Bizim bu çalışma çerçevesindeki iddiamız ise, yolsuzluk olgusunun salt aktörler çerçevesinde, etik değerler bağlamında ve bir nevi "kendinde şey" olarak görülen devlet veya siyasetin ağırlığı zemininde ele alınamayacağı tüm bu sayılanların önemli olmakla beraber yapısal bağlantıları kurulmadığı için eksik olduğu şeklindedir. Çalışmanın başlangıcından itibaren yaptığımız vurgular bizi sermaye birikiminin yeni ihtiyaçları sonucu uygulamaya konan iktisat politikalarının özellikle 1980 sonrası Türkiye'sinde ortaya çıkan yolsuzlukların zeminini oluşturduğu sonuca götürmektedir. Bu süreçte ahlak değerlerinin, devletin ve aktörlerin de önemi vardır, ama

**Yeni
devlet,
piyasa
yandaşı,
etkin ve
düzenleyici
konumda
olmalıdır.
1980'lerin
minimal
devleti,
2000'lerde
etkin
devlete
dönüşmüştür**

sürecin genel niteliklerini belirleyen dünya ekonomisi ile kurulmuş olan bu tarz bir entegrasyondur.

WB çalışmalarında yolsuzluk olgusu, kamu görevinin özel çıkar için kullanılması olarak tanımlanmıştır.⁷ Benzer bir tanımlamaya TESEV'in yaptığı yolsuzluk çalışmasında da rastlanabilir. Bu çalışmada yolsuzluk, siyasal iktidarın ve / veya kamu görevlilerinin erklerini görev tanımları dışı (kişisel ya da kendilerini bağlı hissettikleri gruplara çıkar sağlamak amacıyla) kullanmaları olarak tanımlanmıştır.⁸ Kanımızca bir ilişkiyi yolsuzluk tanımı içinde ele almakla, o ilişkinin yolsuzluğun tanımı olarak kullanılması arasında ciddi farklar vardır. Aslında bu ele alış literatürde de sık karşılaşılan bir yaklaşımdır. Bazı yolsuzluk tanımlarına bakılarak bu görülebilir. "Caiden'e göre yolsuzluk, para ya da mal karşılığında kamu görevlisinin ayrıcalıklı kamu işlemi yapmasıdır. Frederich ise yolsuzluğu kamu görevlisinin parasal ya da diğer ödüller karşılığında bu menfaati sağlayan yollarına işlem yapmasıdır şeklinde tanımlamıştır. Benson ise yolsuzluğun illegal bir ilişki olduğu savını belirtir şekilde, kişisel ya da siyasal kazanç amacıyla devlet yetkisinin yasa dışı kullanımı olarak ele almıştır. Huntington ise bütün bu görüşleri destekler şekilde yolsuzluğu kişisel amaçlar için kamu görevlilerinin kurallara aykırı biçimde davranması olarak değerlendirmiştir."⁹ Hatta Huntington'un devlet ve bürokrasinin ağırlığıyla ilgili olarak "... İktisadi gelişme bakımından rijit, aşırı merkeziyetçi, dürüst olmayan bürokrasisi olan bir toplumdaki daha kötü tek şey rijit, aşırı merkeziyetçi ve dürüst bir bürokrasisi olan bir toplumdur."¹⁰ ifadesi bu bağlamda bürokrasiye ve devlete atfedilen olumsuzluğun açık göstergeleridir.

Ancak bu tarz ele alışların bazı eksiklikleri vardır. Yapılan tanımlar ve açıklamalar çerçevesinde yolsuzluk;

- İlegal,
- Tek taraflı,
- Devletin toplumsal yapıdaki yerini analiz etmeden,
- Kişisel aç gözlülük veya ahlaksızlık çerçevesinde,
- Ve dolayısıyla yüzeysel olarak ele alınmaktadır.

Yolsuzluğun kamusal alanla sınırlı kaldığı ya da yolsuzluk sürecinde bir kamu görevlisinin görevini kötüye kullandığı varsayımı ister istemez yolsuzluğun sınırlarının hukukla çizilmesini de beraberinde getiriyor. Bu tarz bir ele

alış, diğer bir deyişle yolsuzluğun illegal olması gerektiği anlayışı, politika uygulama sürecindeki kronik kaynak aktarımı uygulamalarının yolsuzluk kavramı dışında bırakılmasını sağlıyor. Oysa Oyan'ın belirttiği gibi legal faaliyetler üzerinden yürütülen soygunun boyutları her zaman daha büyük olmuştur. Bu sebeple, yolsuzluğa karşı hukuksal çözümler arayan çalışmalar, bu yönüyle hep eksik kalmaktadır.¹¹

Yolsuzluğa dair yapılan açıklamalar, yolsuzluğu bir ilişki olmaktan çıkarıp tek taraflı bir süreç olarak ele alıyor. Yapılan tanımlamaların çoğunda, kamu görevlisinin davranışı yolsuzluğun tanımını oluştururken, aynı zamanda yolsuzluğun bir toplumsal ilişki olduğu bu bağlamda ilişkinin diğer aktör ya da aktörlerinin ve bunların toplumsal konumlarının analize dahil edilmediği görülüyor. Son dönemlerde uluslararası şirketlerin de bu süreçteki rolü hesaba katılmaya başlansa bile, sonuçta yolsuzluğun kaynağı kamuya mal edilmektedir.¹²

Yolsuzluk olgusunu analiz ederken yapılan en büyük hatalardan biri, devletin süreçteki rolü ile ilgilidir ki, bu da devlete dair yapılan tanımlamalardan kaynaklanmaktadır. Devleti belli bir bürokratik ilişkiler çerçevesinde, toplumsal yapıdaki rolü değişmeyen, her şeye muktedir bir "kendinde şey" olarak ele alan anlayış özellikle "az gelişmiş" toplumlardaki yolsuzluk olgusunu da bu bağlamda devletin ağırlığı ile açıklamak eğilimindedir. Oysa ki, kapitalizmde esas olan toplumsal ilişki sermaye birikim sürecidir. Devlet, kapitalizmin farklı gelişme aşamalarında ortaya çıkan farklı birikim süreçlerinde, sermaye birikimine dayalı sistemin yeniden üretilmesi çerçevesinde farklı roller üstlenen bir kurumsal yapıdır. Bu tarz bir yaklaşım, devletin bir nevi "kendinde şey" olmadığı, toplumsal yapı ve ilişkilerdeki yerinin farklılaşabileceğini gösterebildiği ölçüde sağlıklı olacaktır. O zaman devletin de her şeyin kaynağı ya da ana sorumlusu değil, tarihsel olarak farklı roller üstlenen, sürecin uygulayıcısı bir kurum olduğu anlaşılır. Bunun yolsuzluk olgusu için anlamı ise, "az gelişmiş" ülkelerde devletin her şeye muktedir olmadığı gibi, yolsuzluğun da ana kaynağı, sebebi olmadığı, sadece tarihsel olarak üstlendikleri farklı rollerin uygulayıcısı oldukları şeklindedir.¹³ Yolsuzluğun devletin ağırlığıyla paralel ele alınmasının bir diğer yanlışlığı ise, eğer öyle olsaydı, "gelişmiş" ülkelerde yolsuzluğun daha fazla olması gerektiği gerçeğidir. Çünkü bilindiği üzere "gelişmiş" ülkelerde devlet gerek kamu har-

Yolsuzluk
olgusunu
analiz
ederken
yapılan
en büyük
hatalardan
biri,
devletin
süreçteki
rolü ile
ilgilidir ki,
bu da
devlete
dair
yapılan
tanımlamalardan
kaynaklan-
maktadır

camalarının mili gelir içindeki payı gerek düzenleyici işlevleri bakımından daha aktiftir.

Yolsuzluk analizinde bir diğer hatalı ele alış ise, yolsuzluğun sebebinin kişilere veya ahlaki değerlerdeki bozulmaya ilişkin olduğu vurgusudur. Kişiler ya da normlar, sosyal olgunun analizinde önemlidir, ancak bilgiyi sadece bu kişiler ya da normlar ile açıklamaya çalışmak araştırmacıyı epistemolojik bir hataya düşürür. Yapı ile bağlantısı kurulmamış bir bilgi üretim süreci, ister istemez ele alış da eksik bırakacaktır. Burada da görüldüğü gibi sebep - sonuç ilişkisi yanlış kurulacaktır. Ahlaki bozulma ve kişilerin tutumu bizce yolsuzluk olgusunun nedeni değil, sadece açığa çıkış şekilleridir. Az gelişmiş ülkelerde "kalkınamamanın" nedenini beceriksizlik, girişimcilik ruhunun yoksunluğu, cehalet gibi alanlarda arayan hakim yazın, yolsuzluk için de benzer şekilde aç gözlülük, ahlaki değerlerin yozlaşması gibi nedenleri öne çıkarmaktadır. Benzer ahlaki söylem hükümetler için de geçerlidir. Buna göre, hükümetler kamu baskısı olmadan, yolsuzluğu engelleme eğiliminde olmazlar,¹⁴ bu da hükümetlerin doğasına ilişkin bir tespittir. Bu tespitin daha çok az gelişmiş ülkeler için yapıldığı düşünülürse, yukarıda belirttiğimiz kalkınma yazınının hakim söylemi ile gösterdikleri paralellik ortaya çıkacaktır.

Sermaye birikimi merkezli bir yaklaşım, yönetsel bir konum alış da beraberinde getirir. Buna göre sosyal olgular, toplumsal ilişkiler sistemi üzerinde inşa edilmiş sosyal ilişkiler toplamından bağımsız bir yönetsel ele alışla açıklanamaz. Dolayısıyla, sosyal olgular analiz edilirken, sosyal ilişkiler ve en önemlisi bu ilişkilere rengini veren toplumsal ilişkiler sistemi analize dahil edilmelidir. Biz de çalışmamızda yolsuzluk olgusunu sermayenin uluslararası birikim koşulları ve Türkiye özelinde iç sermaye birikiminin sermayenin uluslararası döngüsüne eklenmesi bağlamında gelişen süreç ve bu sürecin politik, ekonomik uygulamaları bağlamında ele alan bir görüşü savunduk. Buna göre yolsuzluk, toplumsal ilişkilerin üzerine inşa edildiği, toplumsal ilişkiler siste-

minin bir ürünüdür. Kapitalizmin bugün ulaştığı aşamada toplumsal ilişkiler sistemi, sermayenin uluslararası gereksinimleri ve ilgili ülkenin tarihsel - toplumsal konumunun diyalektik ilişkisi çerçevesinde belirlenmektedir. Dışa yönelik birikim sürecinin temel dinamiklerinin ihracat, finans ve kamuya ait dönüşümleri içermesi 1980 sonrası yolsuzluk olgusunun açığa çıktığı alanlarında "hayali ihracat", "banker ve banka skandalları (hortumlama)" ve "kamu ihale yolsuzlukları (özeleştirme)"na ilişkin olması da bu vurguyu örnekler niteliktedir.

Yolsuzluk olgusu münferit, ilişkisiz, devlet veya ahlak merkezli ve salt hukuk çerçevesinde açıklanamaz. Yolsuzluk olgusunu bu tarz bir yöntemle ele alan yaklaşımlar sonuçta bugün kapitalist sistemin gereksinimleri doğrultusunda dönüşüm sağlayabilmek için bir araç niteliğine dönüşmekte ve kamuya ait dönüşüm taleplerinin "yolsuzluk" olgusu ile gerekçelendirilmesine yol açmaktadır.

Sonuç olarak şunu söyleyebiliriz ki, farklı sermaye birikim süreçlerinde farklı şekillerde açığa çıkan yolsuzluk olgusu, Türkiye kapitalizminin 1980 sonrası dışa yönelik sermaye birikim modelinde de dünya kapitalizmi ile benzer şekilde eklenilen ülkelerle paralellik arz edecek şekilde ağırlıklı olarak finansal ve kamusal alanda açığa çıkmıştır. Devletin minimize edildiği bir piyasa işleyişinin çıkardığı sorunların düzenlenmesi yine, devletin düzenleme taleplerini içeren bir anlayışa dönüşmüştür. Devlete ve kamu yönetimine ilişkin bu değişim talebi ise, bu talebi meşru kılacak söylemlerle gerekçelendirilmektedir. İşte yolsuzluk olgusunun ağırlıkla kamu yönetimi ve devlet bağlamında ele alınması ile sonuçlanan yöntembilimsel eksiklik, böyle bir dönüşüm sürecini meşrulaştırma, gerekçeleştirme sürecine hizmet etmektedir. Dolayısıyla süreç kamu ihalelerinden, mevzuat düzenlemelerine, özerk kurumsal oluşumlardan, kamu personeline kadar, verimsiz devlet, hantal devlet, ahbap çavuş kapitalizmi, yolsuzluk gibi söylemlerle küresel piyasa düzenlemelerine uygun bir şekilde reforme edilmektedir.

Sosyal
olgular,
toplumsal
ilişkiler
sistemi
üzerinde
inşa
edilmiş
sosyal
ilişkiler
toplamından
bağımsız
bir yönetsel
ele
alışla
açıklanamaz

dipnotlar:

- 1) TÜSİAD, Türkiye Ekonomisi 2001
- 2) Bkz, IMF Niyet Mektupları, Avrupa Birliği Katılım Ortaklığı Belgesi 2000, İlerleme Raporu 2002, AKP Acil Eylem Planı vb.
- 3) Bu kurumların krizleri önlemek ve düzenlemek adına öne çıkardıkları söylemlerin bir dökümü için, Talay& Erdönmez, 1999.

- 4) Stiglitz bu süreci, devleti baştan yaratmak olarak tanımlar. Bu onun için daha etkin ve daha duyarlı devlet anlamına gelmektedir. Stiglitz, 2002
- 5) Bkz, The World Bank Report 1997, OECD 1997.
- 6) Bkz, Klidgaard, 2000.
- 7) Bkz, Huther&Shah 2000 ve Das-Gupta vd. 1999.
- 8) Bkz, Şenatalar vd. 2001.

- 9) Bkz, Berkman, Ümit.
 10) Klidgaard, 2000.
 11) Yolsuzluğa karşı, yolsuzluğa karşı yasaların diğer yasal reformlarla birlikte uygulanması vurgusu için Messick & Kleinfeld 2001.
 12) Bu bağlamda TÜSİAD'ın Kamu Reformu çalışmasında yolsuzluk tanımı içine özel sektör ya da kişilerin

davranışlarının da dahil edildiği görülebilir, ancak çalışmanın devamı tamamen kamusal reformlara ilishkindir. Bu bile son kertede devletten kaynaklanan sürecin kamusal düzenlemelerle giderilmesinin amaçlandığını göstermektedir. TÜSİAD, 2002.

13) bkz, Gülaip, 1993.

14) Bu vurguda bir çalışma için bkz, Mills, 1999.

kaynaklar:

Aron, J. (2002) Building Institutions in Post-Conflict Afghanistan, F., Çarkoğlu, A., Şenatalar, B. (2001), Hanehal-ki Gözünde Türkiye'de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler

Berkman, Ümit. Azgelişmiş Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet

Das- Gupta, Arindam., Micheal Engelschalk and William Mayville. (1999), "An Anti Corruption Strategy For Revenue Administration", The World Bank, Policy Research Working Paper, October 1999

Durand, Jean- Pierre. (2000), Marx'ın Sosyolojisi, İstanbul: Birikim Yayınları

Ercan, Fuat. (1997), Para ve Kapitalizm, İstanbul: Ceylan Yayınları

Ercan, Fuat. (2002), "Çelişkili Bir Süreklilik Olarak Sermaye Birikimi I, (Türkiye'de Kapitalizmin Gelişme Dinamiklerinin Anlaşılması İçin Marksist Bir Çerçeve Denemesi)", Praksis, sayı 5, 25-77

Gülaip, Haldun. (1993), Kapitalizm, Sınıflar ve Devlet, İstanbul: Belge Yayınları

Harvey, David. (1999), Postmodernliğin Durumu, İstanbul: Metis Yayınları

Huther, Jeff., Shah Anwar. (2000), Corruption Policies and Programmes, A Framework for Evaluation, The World Bank, Policy Research Working Paper, WPS 2501. December 2000.

Klidgaard, Robert. (2000), "Subverting Corruption", Finance & Development, June 2002.

Köymen, Oya. (1988), "Bahattin Akşit, Çelik Aruoba ve Nühket Sirmen- Eralp'in Tebliğlerine İlişkin Yorum" içinde Şevket Pamuk, Zafer Toprak Türkiye'de Tarımsal Yapılar (1923-2000) Ankara: Yurt Yayınları

Löwy, Michael. (2002), "Ulus- devlet, Milliyetçilik, Küreselleşme, Enternasyonalizm", Çev: Erman Topbaş, Türkiye Günlüğü, sayı 71, 121-125

Mills, Pierre Landell, (1999), "Civil Society to Fight Corruption in Bangladesh", The World Bank, Policy Research Working Paper, October 1999

Messick, Richard, E., Rachel Kleinfeld (2001), "Writing an Effective Anti Corruption Law", The World Bank, Policy Research Working Paper, October 2002

OECD, (1997), Public Management Development Survey 1997

Oyan, Oğuz. (2001), "Yolsuzluklar ve Ekonomi", 02.11.2001 Dünya

Önder, İzzettin. (2002), "Küreselleşme, Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ekonomiler", 219-238, içinde Cumhuriyet ve Küreselleşme, Ankara: Kültür Bakanlığı, Cumhuriyet Kitaplığı

Saygılıoğlu, Nevzat., Arı, Selçuk. (2002), Etkin Devlet: Kurumsal Bir Tasarı ve Politika Önerisi, İstanbul: Sabancı Üniversitesi Yayınları

Stiglitz, J. (2002), Küreselleşme, Büyük Hayal Kırıklığı, İstanbul: Plan B

Talay, B., P.A. Erdönmez., (1999), "Küresel Krizlere Yeni Yaklaşımlar", TBB, Eylül 1999

The World Bank Report (1997), The State in A Changing World 1997

TÜSİAD, (2001), Türkiye Ekonomisi 2001, Aralık 2001

TÜSİAD, (2002), Kamu Reformu Araştırması, Aralık 2002

Türkay, Mehmet. "Uluslararası Sistemle Entegrasyon Süreci Olarak Kalkınma"

Wallerstein, Immanuel. (1996), Tarihsel Kapitalizm, İstanbul: Metis Yayınları

Wood, Ellen.M. (2003), Kapitalizmin Kökeni, Geniş Bir Bakış, Ankara: Epos Yayınları.

HAKEMLİ DERGİ KURALLARI

Yayın Kuralları:

- İktisat Dergisi her ay yayınlanan hakemli bir dergidir.
- Dergide yayınlanan makalelerin bilim ve dil bakımından sorumluluğu yazarlarına aittir.
- Dergide yayınlanan makaleler kaynak gösterilmeden kullanılamaz.
- Dergi'de yayınlanmak üzere gönderilen her tür yazı, yayın kurulu tarafından bir ön incelemeye tabi tutulduktan sonra, uygun görüldüğü takdirde hakem tespiti yapılacak ve ilgili hakemlere gönderilecektir.
- Makale konuları başta iktisat olmak üzere sosyal bilimler alanlarıyla sınırlıdır.

Teknik Özellikler:

- Makale Microsoft Word programıyla yazılmalıdır. Bir disket ve dört adet A4 boyutunda çıktıyla teslim edilmelidir.
- Makaleyle birlikte yazarın (yazarların) adını, ünvanını, çalıştığı kurumu, açık adresini, kolay ulaşılabilir iş ve cep telefonlarını, e-mail adreslerini belirten bir kapak yazısı yolmalıdır.
- Makale sonlarında yazar soyadlarına göre sıralanmış bir kaynakça yer almalıdır.
- Makale ile birlikte 50-100 kelimelik İngilizce bir özet verilmelidir.

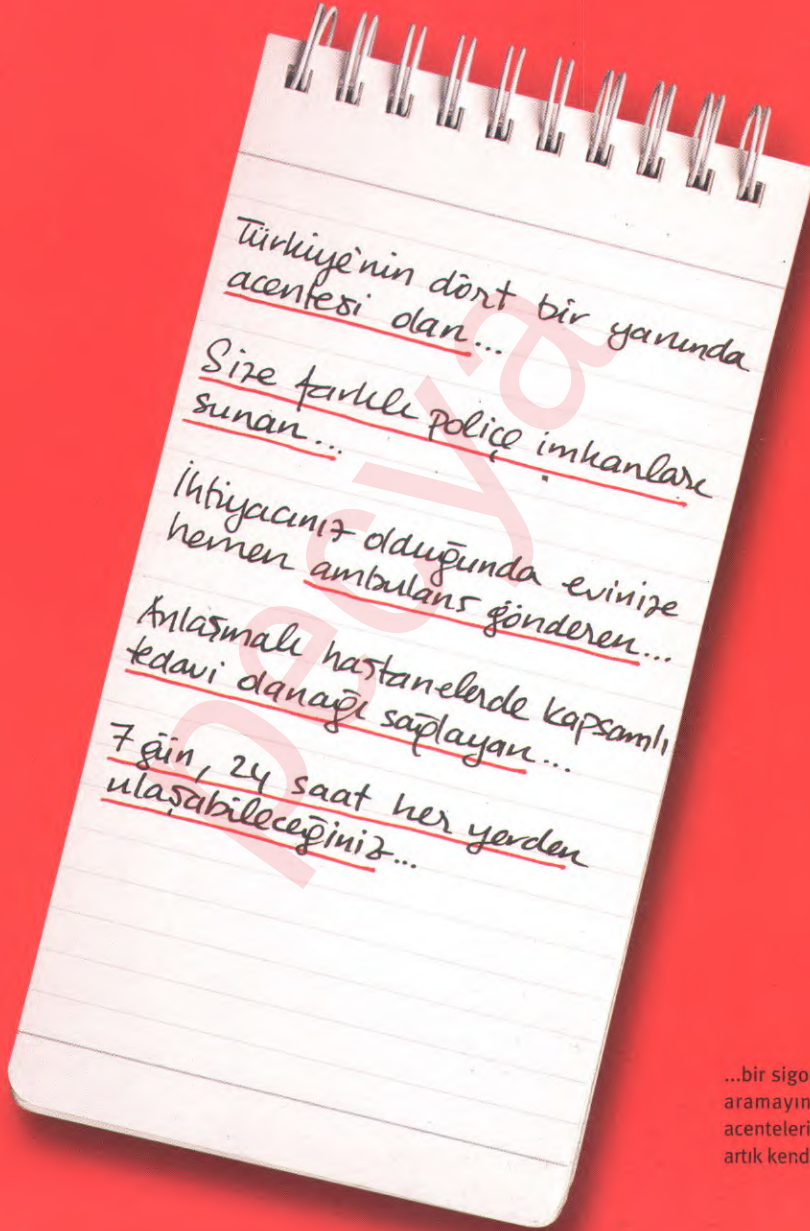
ESKİ SAYILARI DA OKUNUR

EDİNEBİLECEĞİNİZ SAYILAR

SAYI	KONULAR
353-354	SOLUN YENİ EKONOMİ POLİTİKALARI
362	KÜRESELLEŞME, ULUS DEVLET VE KİMLİK
366-367	KAPİTALİZM VE AZ GELİŞMİŞLİK
368	TÜRKİYE'DE SERMAYE, DEVLET, SİYASET
369	SENDİKALAR VE KÜRESELLEŞME
370-371	İŞGÜCÜ, ESNEKLİK VE SERMAYE
373	GELİŞME, İTAAT, DEĞİŞİM
374	SEÇİM SİSTEMLERİ, TEMSİL KRİZİ VE TÜRKİYE
375	ULUSLARARASI SİSTEMDEKİ DEĞİŞMELER VE TÜRKİYE
376	ÜNİVERSİTELER, BİLİM VE İKTİSAT EĞİTİMİ
377	KADINLAR VE ÇALIŞMA HAYATI
378	FİNANS, RANT VE KÜRESEL İLİŞKİLER AĞINDA TÜRKİYE
379	ENFLASYON, EŞİTSİZLİKLER VE ENGELLER
380	TÜRKİYE'NİN DİNAMİKLERİ
381	KÜRESELLEŞEN SERMAYENİN ANAYASASI: MAİ
382	GENÇ İKTİSATÇILARIN MESLEK REHBERİ, GLOBALLEŞME, DEVLET
383	75. YILINDA CUMHURİYET
385	KONSOLİDE BÜTÇE
387	SERMAYE PİYASALARI VE BANKALAR
388	TÜRKİYE'DE SİYASETİN BOYUTLARI
390-391	YÜZYIL BİTERKEN GELECEĞE BAKIŞ
392-393	SOSYAL DEMOKRASİ
394	DEVLET-İ ALİYYE'NİN MİRASI
395	ULAŞTIRMA EKONOMİSİ
396	SEÇMELER - İKTİSAT YAZILARI
397-398	BÜTÇE VE MALİYE POLİTİKALARI
399	TÜRKİYE - AB - AVRASYA
400	BORSANIN GELİŞİMİ
403	DEVLET VE KAPİTALİZM I
404	DEVLET VE KAPİTALİZM II
405	EKONOMİDE İSTİKRAR ARAYIŞLARI
406	DÜNYA EKONOMİSİNDE YENİ OLUŞUMLAR
407	BÜTÇE
408	AVRUPA BİRLİĞİ - GÜMRÜK BİRLİĞİ VE TÜRKİYE
409	BİRLİĞİN AVRUPA'SI VE TÜRKİYE
412	YOL AYRIMINDAKİ TÜRK TARIMI
413-414	İKTİSAT - İSTİKRAR - TÜRKİYE
415	NASIL BİR İKTİSAT EĞİTİMİ?
416	DÜNYA EKONOMİSİ NASIL YÖNETİLİYOR?
417	FİNANS SEKTÖRÜ VE BANKACILIK
429	YOL AYRIMINDA TÜRKİYE, YOL AYRIMINDA DÜNYA
430	EV EKSENLİ ÇALIŞMA
431	SEÇİMLERİN SİYASİ ANATOMİSİ
433-434	SAVAŞIN GÖLGESİNDE ORTADOĞU
435	KÜRESEL KAPİTALİZMLE BÜTÜNLEŞME
436	AVRASYA'DA YENİ DENGELER



SAĞLIĞINIZI KİME EMANET EDİYORSUNUZ?



Türkiye'nin dört bir yanında
acentesi olan...

Size farklı police imkanlara
sunan...

İhtiyaçınız olduğunda evinize
hemen ambulans gönderen...

Anlaşmalı hastanelerde kapsamlı
tedavi dânağı sağlayan...

7 gün, 24 saat her yerden
ulaşabileceğiniz...

...bir sigorta şirketi arıyorsanız, daha fazla aramayın. AKSIGORTA ve işinin uzmanı acenteleri ile, başınıza her ne gelirse gelsin, artık kendinizi hiç yalnız hissetmeyeceksiniz.