

DOSYA/DERLEME

TÜRKİYE'DE DEVLETİN DEĞİŞEN KARAKTERİ VE DÜZENLEYİCİ REFORMLAR

Sonay BAYRAMOĞLU ÖZUÇURLU*

Türkiye’de devletin örgütsel yapısı ve işleyiş mantığında önemli bir dönüşüm gözlenmektedir. İdari ve siyasi yapıdaki dönüşümü, “reform” ve “yeniden yapılandırma” kavramlarıyla ifade edilen müdahalelerden izlemek mümkündür. Merkezi hükümetten yerel yönetimlere; eğitim, sağlık gibi kamu hizmetlerinden KİT’lere; vergi yönetiminden Sayıştay denetimine; sosyal güvenlik sisteminden memuriyet sistemine; idari ölçeklerden coğrafi bölgelere; gelir idaresinden kamu harcama sistemine kadar birçok alanda bu dönüşüm süreci 1999 yılından beri belirgin bir biçimde yaşanmaktadır. Kuşkusuz değişim yönündeki her hamle zorunlu olarak daha ileri bir evreye yönelme anlamına gelmez. Bu durumda, üzerinde durulması gereken konu, devletin yapısındaki dönüşümün niteliğini ve doğrultusunu tespit etmektir. Nitekim, bu yazı da, devlet aygıtında gözlemlenen dönüşümün niteliğini ve doğrultusunu ortaya koymayı amaçlamaktadır.

Türkiye devlet aygıtında son yıllarda hız kazanan değişimin niteliğini tek cümleyle şöyle ifade etmek mümkündür: Yeni-sağ politikalarla ulusal kalkınmacı karakteri tasfiye olan devlet örgütlenmesi, günümüzde düzenleyici bir karakterde yeniden inşa edilmektedir. O halde sorulması gereken soru, devletin düzenleyici karakterinin ne anlama geldiği olmalıdır. Bu çalışmada ilk olarak, gerek bu sorunun yanıtını verebilmek gerekse de dönüşüm sürecini çözümleyebilmek bakımından, dönüşümün çok net bir biçimde gözlenebildiği yeni kamu kurumları hakkında bir çerçeve çizilecektir. Bunu, düzenleyici devlet örgütlenmesinde erk paylaşımı sorununun ele alındığı bölüm izleyecektir. Üçüncü olarak, devletin yeni düzenleyici işlevlerinin yasama sürecine, dolayısıyla da, demokrasiye etkisi tartışılacaktır. Nihayet

son olarak, düzenleyici devlet yapısında siyasal ve yönetsel karar alma sürecini tamamen dönüştüren Düzenleyici Etki Analizi yöntemi üzerinde durulacaktır.

Düzenleyici Devletin İnşası: Bağımsız Düzenleyici Kurumlara Giriş

Yönetişim, ne kadar muğlak ve soyut bir kavram ise, bağımsız düzenleyici kurumlar da o kadar açık seçik ve somuttur. Yönetişim modeli, bir toplum ve devlet modeli olarak bu kurumlar aracılığıyla ete kemiğe bürünmüştür. Sermayenin küresel düzlemdeki siyasal iktidar arayışına koşut olarak geliştirilen yönetim modelinin temel iddiası; ulusal ve yerel siyasal örgütlenmeleri birbirine bağlayacak küresel bir iktidar modeli geliştirmektir. Son on yıl içerisinde bir çok ülkede ortaya çıkan ve bağımsız düzenleyici kurumlar (BDK) olarak adlandırılan aygıtlar aracılığıyla, bu iddia yaşamdaki somut karşılığına biraz daha fazla yaklaşmıştır.

Üst kurullar olarak Türkçe’ye yerleşen bağımsız düzenleyici kurumlar¹; pek çok ülkede, örgüt yapısı, karar alma mekanizması, kuruluş gerekçelerinde başvuru retorik vb. bakımından birbirine benzer, hatta bir çok noktada eşbiçimli olarak yaygınlaşmıştır. Birer kamu kurumu olarak kurulan BDK’lar, devlet alanında yer almakla birlikte, -düzenlemekle yetkilendiği ilgili sektörle sınırlı olmak kaydıyla- yürütme, yasama ve kısmen de yargı erklerini bünyesinde birleştirebilmek gibi ayırt edici bir karaktere sahiptir. Fakat, bu gücünü dengeleyen bir sorumluluk ve hesap verme mekanizmasına sahip değildir. Kurumların karar alma mekanizmalarında, ilgili sektördeki firma temsilcileri (PİYASA), sivil toplum örgütlerinin temsilcileri (SİVİL TOPLUM) ve bürokratlar (BÜROKRASI) yer almaktadır. Hükümet ve parlamento karşısında bağımsız olan bu kurumlar, yirminci yüzyılın demokratik yönetim ilkelerinin yerini alacak yeni tip bir devlet örgütlenmesinin öncü prototip aygıtı olarak da görülebilir.

* Dr., Akdeniz Ü., İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü.

Düzenleyici devlet sistemi, parlamento ve onun içerisinde çıkarılan hükümet sistemi üzerine yükselmez. Düzenleme işlevi, sadece parlamentoya ait bir yetki olarak da görülmez. Bu nedenlerle, BDK'ları çözümlediğimizde, yönetim modelinin hem düşünsel temellerine hem de pratiğine ilişkin genellemelere ulaşmak mümkün hale gelecektir.

Öncelikle BDK'ların hangi alanlarda kurulduğuna bakılmalıdır: Son 7-8 yıl içerisinde bir çok ülkede BDK'lar genellikle enerji, telekomünikasyon gibi doğal tekel özelliğine sahip stratejik sektörlerde, mali piyasalar, tarım, sağlık gibi alanlarda ve rekabet, ihale gibi genel alanlarda kurulmuşlardır. Örneğin, Batı Avrupa ülkelerinde; rekabet, telekomünikasyon, enerji, su, demiryolları, posta hizmetleri, sağlık, sermaye piyasaları, çevre ve gıda sağlığı gibi alanlarda BDK'lar yetkilendirilmişlerdir.² Türkiye'de ise enerji, telekomünikasyon, televizyon ve radyo yayıncılığı, mali piyasalar, tarım, kamu ihale ve rekabet alanlarında BDK'lar bulunmaktadır. İstisnai olarak, birkaç ülkede ırk ve cinsiyet ayrımcılığı gibi alanlarda düzenleyici kurumlara rastlanmaktadır; fakat bunların yetkileri ve buna bağlı olarak da etkileri son derece sınırlı ve zayıftır.

BDK'lar, bir ülkede mümkün olan en güçlü yasal dayanağa göre kurulmaktadır. Örneğin, Türkiye'de BDK'lar ayrı bir kuruluş yasası ile kurulmuştur. DB, IMF gibi uluslararası kuruluşlarla borç bağımlılığı ilişkisi olan ülkelerde ya da AB gibi bölgesel entegrasyonlara katılma sürecinde bulunan ülkelerde, BDK'lar genellikle bu ilişkilerle gelen direktiflerle kurulmaktadır. Örneğin Türkiye'de Kamu İhale Kanununa göre kurulan Kamu İhale Kurumu (KİK), DB, IMF ve AB'nin farklı (bazen çelişen) istekleri ve direktifleri doğrultusunda biçimlenmiştir.

BDK'lar, genellikle bir kurul eliyle yönetilmektedir; kurul üyeleri bu göreve bir kere atandıktan sonra, görev süreleri tamamlanincaya kadar yasama ya da yürütme erkinden bağımsızdır. Kurul üyelerini görev süresince görevden almak çok zor koşullara bağlanmıştır. Bu kurumların iktidara ve parlamentoya karşı bağımsız olması, "ekonominin siyasetten özerkleştirilmesi" savına dayandırılmaktadır. Ekonominin siyasetten özerkleştirilmesi savı, yönetim modelinin temel taşlarından biridir. Yönetişim modeli, siyasal rejim dışında tüm politika alanlarını siyaset dışı alanlar olarak tanımlamakta ve böylelikle ekonomi ile siyaset arasındaki ayrımı kurumsallaştırmaktadır. Bu da, kamu politikalarının oluşturulması sürecinin siyaset dışı olarak tanımlanmasına yol açmaktadır. Siyasetten kurtarılması amaçlanan politika alanlarının (ekonomi politikası, enerji politikası, iletişim politikası, eğitim politikası, sağlık ve sosyal güvenlik politikası gibi) yönetimi ise yönetim mekanizmalarıyla sağlanacaktır. Yönetişim modelinin ekonomiyi siyasetten arındırma noktasında kullandığı belli başlı araçlara gelince, bunlar: Piyasanın ihtiyaçlarını birinci hedef olarak gören, yürütme, yasama ve yargı işlevleri ile donanmış 'özerk' ve 'bağımsız' kurumlar; parlamentonun denetleme yetkisinin denetleyici şirketlere bırakılması; kamu yönetimine şirket yönetim tekniklerinin uygulanması (toplam kalite

yönetimi, performans denetimi), ticaret ilkelerine aykırı mevzuatın ayıklanması ve yeni mevzuatın oluşum sürecinde bu ilkelere uygunluk sağlanması; karar alma sürecinde piyasa aktörlerinin çıkarlarına öncelik sağlayan yeni karar alma yöntemlerinin uygulanması (Düzenleyici Etki Analizi gibi), şeklinde sıralanabilir.

BDK'ların tarihi referansı için, genellikle ABD'de eyaletlerarası ticareti düzenlemek amacıyla 1887 tarihli bir yasa ile kurulan Eyaletlerarası Ticaret Komisyonu (ICC) işaret edilmektedir. ICC ile başlayıp yıllar içinde yaygınlaşan bu kurumların ABD'nin yönetsel sistemi içindeki yeri, "Kongreye karşı Başkanlığın güçlendirilmesi" şeklinde ifade edilir.³ Bu referansa rağmen, günümüzün BDK'larının kökeni daha çok, İngiltere'deki Thatcher dönemine ait özelleştirmelerle birlikte gündeme gelen özerk kurumlara dayandırılmaktadır. Nitekim, dünyada bu kurumların yaygınlaşması, doğal tekel özelliği gösteren sektörlerin özelleştirilmesiyle birlikte meydana gelmiştir. Barındırdığı ortak özellikler ve ortaya çıkış koşulları, BDK'ları bir küresel olgu haline getirmiştir. Enerji ve telekomünikasyon gibi sektörlerin özelleştirilmesi sürecinde kurulumaları, yöneticilerinin siyasal bağımsızlıkları, kurumların idari ve mali özerkliği, kurul tipi yönetim mekanizmaları, kuruluş amaçları, ayrı kuruluş kanunlarına sahip olmaları, piyasa ve devlet arasında oynadıkları hakem rolleri ve uluslararası piyasalarla eklemlenme yönündeki işlevleri, gibi ortak özelliklere sahiptirler. Farklı ülkelerdeki bu eşbiçimliliği, eşzamanlı olarak yaygınlaşmaları olgusu pekiştirmektedir. O halde, küresel bir olgu şeklinde görülmesi gereken bu kurumların, siyasal ve toplumsal örgütlenme bakımından yerini tayin etmek de gerekecektir. Son yıllarda yapılan çalışmalar, Batı Avrupa ülkelerinde piyasaya yeni açılan hizmet sektörlerinin yüzde 30'unda bağımsız düzenleyici kurumların kurulduğunu ortaya koymaktadır.⁴ BDK'ların düzenlediği alanların giderek genişlediği hesaba katıldığında, bu kurumların da şimdiden kapitalist devlet örgütlenmesi açısından yapısal bir değişimi ifade ettiği söylenebilir. Bu kadar etkili olan BDK'ların fazla göze çarpmadan kurulması ve faaliyette bulunması, sorunlanmaya muhtaç bir sorundur. Bazı BDK'lar için bu sorunun yanıtı, ilk kurumsal nüvelerinin geleneksel bürokrasinin bağrında oluşması ve orada serpilmesi nedeniyle fark edilmelerinin zorluğu ile verilebilir. Bu kurumların, deregülasyona dayalı neoliberal politikaların tasfiyeci niteliğine karşı geliştirilmiş bir çözüm gibi algılanmalarından da söz edilebilir. Fakat, açık olan şey şudur ki, zamanla belirginleşen ve yerleşik bürokrasiden ayrılan bu kurumların, artık, yeni bir kapitalist devlet inşasının göstergesi olduğudur.⁵

BDK'ların yürütme ve yasama erki karşısındaki bağımsızlığı, çoğunlukla mali ve idari özerklikle tamamlanmaktadır. BDK'ları diğer kamu kurumlarından ayırt edici kılan özelliği için, yasama ve yürütme erki karşısında aldıkları konuma bakmak gerekir. BDK'ları, yerleşik bürokratik yapıdan ayırt eden özellikleri; kamu kurumu olmasına karşın bakanlık hiyerarşisi içerisinde yer almaması, kurumun karar alma organının ne

parlamentoya ne de hükümete karşı sorumlu olması ve fakat düzenleme yetkisi ile birlikte mali ve idari özerklikliğe sahip bulunması şeklinde özetlenebilir. BDK'ların "düzenleme" yetkisi, kurumların bulunduğu sistem içerisinde ne kadar etkili olduğunu ölçmeye yardımcı olmaktadır. Birçok ülkede, BDK'ların kendi alanlarında ikincil mevzuat çıkarma yetkisi bulunmaktadır. Fransa ve Almanya gibi bazı ülkelerde ise, siyasal örgütlerin gücü ve sendikaların gösterdiği tepki nedeniyle, yasamaya ait olan düzenleme yetkisi bağımsız düzenleyici kurumlara tanınmamıştır.

BDK'ların devlet yapısında meydana getirdiği değişimin niteliğine gelince, bu hususu, "düzenleyici devlet" kavramından yararlanarak ortaya çıkarmak mümkündür. Bu kavram ilk olarak 1994 yılında Giandomenico Majone tarafından kullanılmıştır. Düzenleme, her zaman devletin işlevlerinden biri olduğuna göre, yeni düzenleme işlevini öncekinden farklı kılan nedir, sorusu anlamlı olacaktır. İki temel farklılıktan söz edilebilir: Birincisi, düzenleme işlevinin kazandığı yeni anlamdır. Yeni devlet inşası; devletin sosyal ve ekonomik işlevleri gereğince piyasaya ve topluma müdahale etmeyen; bunun yerine bir sözleşme çerçevesi ya da sözleşmenin kurallarını çizen ve taraflardan buna uymasını bekleyen bir düzenleme anlayışını içermektedir. Diğer bir ifadeyle, devlet, düzenlediği alanlarda sözleşme kurallarını belirleyen bir konumu ifade etmektedir.⁶ Fakat sözü edilen sözleşme, modern devletin temeli olarak bilinen ve genel iradeyi temsil ettiği kabul edilen toplum sözleşmesi değildir; aksine burada söz konusu edilen, 7tarafları sözleşmeyle bağlayan bir "ticari akit"tir. İkinci temel farklılık, düzenleme yetkisinin kaynağına ilişkin varsayımın değişmesiyle ilgilidir. Modern demokrasi düşüncesi, düzenleme yetkisini, egemenliğin kaynağı olan "halk"ın temsilcileri eliyle kullanıldığını kabul eder. Oysa, düzenleyici devlet ile getirilen düzenleme yetkisi bu referanslara sahip değildir.

İşlevi düzenleme olan bu yapının aktif öznesi, toplumsal örgütlenmeleri kendi mantığına göre davranmaya yönelten ve dışındaki her şeyi kendi sonuçlarına mahkum eden "şirket"tir; piyasa ise şirketler dünyasının doğal ortamıdır⁷; İşte BDK'lar, şirketlerin doğal ortamının şirketler adına ve şirketlerle birlikte düzenlenmesi işlevini yerine getiren bir iktidar arayışının ürünleridir. Düzenleyici devletin anlamı, ancak burada özetlenen yapı, özne ve işlev ile açığa kavuşabilir.

Bu çerçevede Türkiye'de düzenleyici devletin nasıl yerleştiği üzerinde durulabilir: Son beş yılda hızla yaygınlaşan BDK'lar, siyasal yapıda önemli bir değişikliğe yol açmışlardır. Bu değişikliği hazırlayan kırılma ne zaman gerçekleşti, sorusunun yanıtı, IMF ile 1999 yılında imzalanan İstikrar Programında aranabilir. Bu tarihte gerçekleşen kırılma 2002 yılında IMF ile yenilenen İstikrar Programı ile devam etmiştir.⁸ IMF istikrar programları kadar, Dünya Bankası'nın söz konusu düzenlemeyi destekleyen kredileri de düzenleyici devlet inşasına katkı sunmuştur.⁹ Bu ikiliye ek olarak DTÖ örgütünün

uluslararası ticaret kuralları, OECD'nin tavsiye kararları, AB süreci ve bizzat ABD, bu sürecin tamamlayıcı unsurları olarak görülebilir. İç dinamikler bakımından, dönüşüm, egemen sınıfın, sınıfsal konum olarak daha güçlü olduğu ancak yönetme kapasitesinin daha zayıf bulunduğu bir dönemde ortaya çıkmıştır. 2002 yılında teknokratik bir hükümet modelini arzuladığını belli eden Türkiye burjuvazisi, IMF ve DB'nin programlarıyla hayata geçen iktidar biçimindeki bu dönüşümü desteklemiştir. Bu noktada, kapitalist devletlerde, egemen sınıf değişmediği halde, farklı iktidar biçimleri arasında geçişler yaşanabildiğini hatırlatmak gerekmektedir. Bunun çarpıcı ve dramatik örneği 1930'larda Avrupa'yı kasıp kavuran faşizm deneyimidir.

1999 yılındaki kırılmaya yol açan ekonomik koşulların kökeni ise 1980'de uygulamaya konan neoliberal politikalarda aranmalıdır. 24 Ocak Kararları ile başlayan neoliberal sürecin bu çalışmanın konusu bakımından temel özelliği, tasfiyeci niteliğidir; Özal'cı çizgi, en genel terimlerle, kalkınmacı sosyal devlete yönelik bir tasfiye girişimidir. 1999 yılındaki kırılma ise, özelleştirme ve kuralıslaştırma programları ile anılan tasfiyeci stratejiden yeniden inşaya yönelişi ifade etmektedir. 1999 sonrasında süren özelleştirme ve kuralıslaştırma girişimlerini, devletin yeniden yapılandırılması şeklindeki öncelikli stratejinin bir tamamlayıcısı olarak görmek daha anlamlıdır. Yönetişim modelinin kritik önemi de burada ortaya çıkmaktadır; yönetim, devletin düzenleyici bir aygıt olarak yeniden yapılanmasına rehberlik eden temel bir modeldir. Modelin, özelleştirme ve kuralıslaştırmaya rakip gibi algılanması, devletin kalkınmacı ve sosyal biçiminin tasfiyesi ile düzenleyici bir aygıt olarak yeniden inşası arasındaki ayrımın görülebilmesi ile ilgilidir. O halde, 1999 tarihini, Türkiye'de yeni bir siyasal iktidar modelinin başlangıç tarihi olarak görmek mümkündür. Yönetişim, zaten zayıflamış bulunan demokratik sistemin zayıf noktalarının üzerine, sermaye sınıfının yalın ve zalim¹⁰ iktidarını bina eden; demokratik iktidar biçiminin ölçeğini ve içeriğini de değiştiren bir modeldir.

Yönetişim modeli, yeni-sağ politikalardan farklı olarak, devleti, yeni ilkelerle yeniden inşa etmektedir; "düzenleyici reformlar"¹¹ adı verilen politika demetleri ile yürüyen inşaa sürecinin "kurucu" yüzünün arkasında elbette sosyal devletin unsurlarını ve yapılarını, tıpkı yeni-sağ politikalarda olduğu gibi, söküp atma uğraşı da varlığını sürdürmektedir. Yönetişim, yeni kurumlar inşa ederken, eş zamanlı olarak mevcudu ya yıkarak ya da geçersiz ve işlevsiz kılarak ilerlemektedir. Bunun en açık örneğini bürokraside görmek mümkün. 1999'dan itibaren, hızlı bir biçimde küresel sermaye ile birlikte hareket edecek yeni bir bürokratik elit yaratılırken, bir yandan da yerleşik bürokratik elitin gücü, işlevsiz kılınmak suretiyle ya da başka yöntemlerle zayıflatılmıştır. Kimi durumlarda yerleşik bürokratik yapı doğrudan tasfiye edilmeyip ikili bir yapının varlığına da olanak tanınmıştır. Özetle, yeni-sağ ile yönetim arasındaki farklılık şöyle ifade edilebilir: Yeni-sağcılık, devletin piyasaya müdahalesini azaltmaya ve devleti "küçültme"ye odaklanırken, yönetim; devleti bir

firma gibi örgütleyerek yeniden 'göreve' çağırmaya odaklanmıştır.

IMF ile 1999 ve 2002 yıllarında imzalanan istikrar programlarının içerdiği idari düzenlemeler; tarım, sosyal güvenlik, kamu mali yönetimi ve son olarak vergi politikası ve idaresi alanlarında bir dönüşüm süreci ön görmüştür.¹² 1999 ve 2002 tarihli IMF istikrar programları, hangi kurumların "yeniden yapılandırılacağı" ve özelleştirileceği ile hangilerinde bağımsız düzenleyici kurumların inşa edileceğini kayıt altına almıştır. "Yeniden yapılandırma", öncelikle personelin azaltılması (bazen aşamalı olarak işten çıkarma yöntemi ile istihdam azaltılır bazen de emekliliğe teşvik gibi yöntemlere başvurulur) anlamına gelmektedir; sonra, kurumsal değişikliklerin habercisidir (örneğin herhangi bir KİT'in yeniden yapılandırılmasında, personel sayısı azaltıldıktan sonra, kurumsal değişim aşaması, genellikle KİT'in "şirketleştirilmesi" anlamına gelmektedir). Yeniden yapılandırma süreci, böylelikle, özelleştirmeyi içerse de, ondan farklı olarak özelleştirecek kurumları yeni bir kurumsal yapıya kavuşturmaktadır; bir başka ifadeyle özelleştirilmeden önce yeniden yapılandırılan kurumlar, kamu mülkiyeti ve devlet güvencesi altında, piyasa kurallarına uygun olarak mal ya da hizmet üretmeye başlamakta, üretilen mal ve hizmetlerin fiyatları piyasa fiyatlarına eşitlenmektedir.

Sosyal güvenlik sisteminin yeniden yapılandırılmasında bu süreç kısaca şöyle işlemiştir: Öncelikle, emeklilik yaşının yükseltilmesi ve asgari prim ödeme süresinin arttırılması gibi yöntemler devreye sokulmuştur; ardından, devlet eliyle özel emekliliğin desteklenmesi, bir kamu politikası olarak benimsenmiştir; ve nihayet sosyal güvenlik sisteminin tek çatı altında toplanması hedefine odaklanılmıştır. Görüldüğü gibi, öncelikle tasfiye politikaları devreye girmiş, daha sonra ya da eş zamanlı olarak bunların yerine ikame edilmesi istenen kurumların güçlenmesi sağlanmış ve daha sonra da sistemi bütünüyle dönüştürecek yeni bir evreye geçilmiştir. Kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılmasında ise süreç şöyle ilerlemiştir: Genel destek gören bir uygulama olan "bütçe dışı fon"ların kapatılması ile başlayan süreç, bütçe yapısının tamamen değişmesiyle devam etmiştir; sonunda kamu mali yönetimi sistemi bütünüyle değişmiştir. Vergi politikası ve idaresi reformunda ise, gecikmiş vergilerin toplanması politikası ile hayata geçen yeniden yapılandırma süreci, vergi idaresinin yeniden yapılandırılması ile devam etmiştir; sürecin sonunda vergi idaresinin özerk bir kurum eliyle yürütülmesi amaçlanmaktadır; gündemde bulunan "Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı", vergi politikası ve idaresinde özerk bir yapının kurulması için yapılan en son hamleyi göstermektedir.¹³

1999'dan sonra reform kapsamında gündeme gelen kanun tasarıları ya da kanunlar, devlet aygıtında meydana gelen dönüşümün niteliğini sergilemektedir. Düzenleyici reformlar; enerji ve telekomünikasyon gibi doğal tekel özelliği gösteren sektörlerin yeniden yapılandırılmasıyla,

bankacılık sektörünün ve mali piyasaların düzenlenmesiyle; gider yönetimi çerçevesinde kamu harcamalarının özerk bir kuruma verilmesiyle, kamu örgütlenmesinin rekabet ilkesine göre yeniden örgütlenmesiyle, kamu personel sisteminin geliştirilmesiyle ve son olarak gündemde olan gelir yönetimi ve bu çerçevede kamu gelirlerinin özerk bir yapıya kavuşturulmasıyla yol almaktadır.

Kapitalist Düzenleyici Devlette Erk Paylaşımı

Son zamanlarda "siyaset"e atfedilen nitelikler dikkat çekicidir: Kötü politikacılar, kötü yönetim, rüşvet, skandal, yolsuzluk, halk dalkavukluğu... Buna karşılık "ekonomiyi" temsil eden piyasa ve şirketlere ise tam anlamıyla güzelleme düzülmektedir: Etkin, verimli, esnek, üretken, özgürlükler ve fırsatlar alanı... Nitekim, Kemal Derviş, birden bire Türkiye'de belirdiği zaman, konuşmalarında sık sık ekonomiyi siyasetten kurtaracağını belirtme gereği duymuştur. Ekonomi ve siyasete yüklenen niteliklemlerle birlikte düşünüldüğünde Derviş'in gündeme getirdiği müdahale, gülü dikeninden ayıklama işlemi gibi görülebilir. Dikensiz gül bahçesi tesis etmeyi amaçlayan "ekonomiyi siyasetten arındırma" girişimi, en somut ifadesini bağımsız düzenleyici kurumlarda bulmuştur.

Türkiye'de de bağımsız düzenleyici kurumların doğuşu ve meşruiyeti ekonomiyi siyasetten arındırma düşüncesine ve yönetim modeline dayanmaktadır. Yönetişim; siyasal rejim dışındaki tüm yönetim alanlarını, teknik ve iktisadi bir alan olarak görmektedir. Yönetişim modeline göre, ekonomi, bir "illet" olarak nitelendirilen siyasetten mutlaka arındırılmalıdır. Türkiye'de bir çok alanda yaşanan yolsuzluklar, böyle bir söylemin belli bir ölçüde kabul görmesine olanak da sağlamıştır. Ekonomiyi siyasetten arındırmanın belli başlı araçlarından en önemlisi, yürütme, yasama ve kısmen yargı işlevleri ile donanmış 'özerk' ve 'bağımsız' kurumlardır. Bir başka ifadeyle, kamunun gücünü, kamuya hesapverme sorumluluğu olmadan kullanabilen yeni tip bir kamu kurumu ortaya çıkmıştır. Bu özelliğiyle, söz konusu kurumlar, iktidar mücadelesinin merkezindeki ekonomik alanların yönetimini üstlenerek sistemde yeni bir iktidar alanı açmıştır. Öyle ki Türkiye'de sayısı onu bulan bağımsız düzenleyici kurumların kurulmasıyla birlikte, ekonomi yönetimi tamamen bağımsız düzenleyici kurumlara terkedilmiştir. BDK'lar Türkiye ekonomisinin yüzde 60'ından fazlasını kapsayan bir alanı kontrol etmektedir.¹⁴ O halde, inşa edilen yeni iktidar alanında kimlerin egemen olduğu sorusunu sormak anlamlı olacaktır.

Bağımsız düzenleyici kurumların "düzenleme" yetkisi, bu kurumların elindeki en önemli güçtür. Diğer ülkelerle kıyaslandığında, Türkiye'deki kurumların bağımsızlık ve özerklikleri yasal olarak daha güvencelidir. Fakat Türkiye'de bağımsız düzenleyici kurumlara ilgili tartışmalar, uzun süre, idare hukuku alanına sıkışmıştır.¹⁵ Bu alanda da tartışmalar iki eksende yürütülmüştür: Bir yanda, BDK'ların karar ve tebliğ gibi işlemlerinin "idari işlem" olarak kabul edilmesi gerektiği görüşünü savunanlar olmuştur; bu görüştekiler BDK'ların yürütmenin bir parçası olarak ele

alınmasını önermişlerdir. Diğer yanda ise bu kurumların yarı yargısal nitelikte olduğuna vurgu yapanlar yer almıştır. BDK'ların düzenleme yetkisi nasıl değerlendirilmelidir? Avrupa ülkelerinde düzenleme yetkisinin yasama organından devralınan bir yetki olduğu konusunda şüpheye yer yoktur. Fransa'da söz konusu yetki yasama işlevi olarak kabul edildiği içindir ki bu kurumlara düzenleme yetkisi devredilmemiştir. Türkiye'de ise bu kurumlara devredilen düzenleme yetkisi, yasamadan çok yürütmeye ait bir yetki gibi değerlendirilmiş ve bu suretle önemli bir konu gözden kaçırılmıştır. Oysa, düzenleme yetkisi, teorik olarak yasama organına ait bir yetkidir; Türkiye'nin hukuk geleneğinde de bu böyledir.¹⁶

Yasama Sürecine Müdahale

Yasama karşısında yürütmenin güçlenmesi yönündeki eğilimler, genellikle modern demokratik devletin karmaşık yapısına bağlanır. Bununla birlikte, başlangıçta, kararnameler gibi birtakım araçlarla düzenleme yetkisinin yürütmeye devredilmesi, yürütmenin yasama karşısında daha güçlü bir konuma geldiği tezini doğrulamaktadır. Bir başka ifadeyle, yasama organı, kanun hazırlama işinin bir kısmını idari teşkilata devrederek yürütmenin güçlenmesine katkıda bulunmuştur. Yasama organından çoğu zaman baskı yolu ile alınan bu yetkiler, zaman geçtikçe yürütmeye ait yetkiler gibi görünse ve son zamanlarda, düzenleme yetkisi, çoğu zaman yürütmenin kullandığı bir yetki haline gelse bile, bu yetkinin yasamadan kopartılan bir yetki olduğu (en azından teorik olarak) unutulmamalıdır.

Yürütmenin yasal dayanak olmaksızın düzenleyici işlem yapamayacağı ve yürütmenin kendine özgü bir düzenleme alanı bulunmadığı Anayasa'da da yer almaktadır.¹⁷ Yürütmenin yasama karşısında güçlenmesini sağlayan önemli araçlardan biri olan kanun hükmünde kararnameler bile ancak yetki yasası ile çıkartılabilmektedir. BDK'ların kullandığı düzenleme yetkisi, ilkesel olarak yasama alanına ait bir yetkidir ve her şeyden önce, yasama gücünün daha da zayıflatılması anlamına gelmektedir.¹⁸

Düzenleyici kurumlar vesilesiyle gündeme gelen tartışmaların tarihsel referansları da bulunmaktadır. 1950'li yıllarda yasamadan zorunluluklar sonucu ya da baskı yolu ile koparılan bazı yetkilerin yürütmeye ya da bürokrasiye devredilmesinin, teknik verimliliği yüksek, hiyerarşik ve otoriter devlet tipinin gelişmesine yol açacağı düşünülmektedir.¹⁹ Üstelik BDK'lar örneğinde söz konusu olan, yasamadan yürütmeye ya da bürokrasiye aktarılan yetkiler değildir; yasama yetkisi, bu kez, siyasal olarak bağımsız, hesapverme yükümlülüğü bulunmayan kurullara aktarılmaktadır. Öyleyse klasik devlet bürokrasisinin yönetim tipi devlet örgütlenmesinden farkını daha açık bir biçimde ortaya koymak gerekmektedir.

Demokratik bir idarenin, "temel kamu görevlerine giriş yöntemini belirleyen modellerin; bu tür görevlere kabul ve reddedilen kişilerin sahip olduğu özelliklerin; kişilerin bu görevlere gelmek için kullanabilecekleri stratejilerin;

ve kamuyu bağlayan kararlar alınırken uyulması gereken kuralların bütününü"²⁰ anlamına geldiğini hatırlamak gerekmektedir. Kamu yönetiminin halk tarafından takip edilebilir ve denetlenebilir olması da demokratik kamu yönetiminin temel özelliklerinden biri olarak kabul edilmektedir. Nermin Abadan Unat, devlet bürokrasisinin "ammeye karşı hesap verme mükellefiyeti"nin bulunduğunu belirtirken,²¹ bu mecburiyetin sadece girilen faaliyetlerin nihai sonuçlarıyla sınırlı olmadığını, idari aygıtın aldığı her tekil karar için de aynı derecede geçerli olduğunu ve nihayet sorumlu ve demokratik bir bürokrasinin başlıca şartının, her zaman denetlenebilir olması olduğunu vurgulamıştır.²² Unat'ın dikkat çektiği bir başka temel özellik, bürokrasinin siyasal karakteridir. Buna göre, bürokrasinin devlet otoritesini temsil etmesi ve kararlaştırılan programların devlet otoritesi yardımıyla gerçekleştirilmesi, onun siyasal karakterini açığa çıkarmaktadır. Şu halde, demokratik bürokrasinin bu özellikleri ışığında bağımsız düzenleyici kurumların ne anlama geldiği sorulabilir.

Başlangıç olarak, klasik bürokrasiyi yönetim tipi devlet örgütlenmesinden ayıran unsurların başında yukarıda vurgulanan iki temel özellik gelmektedir. İki özellik de yönetim modelinin, demokratik ya da modern bürokrasiden tamamen farklı olduğunu göstermektedir. Yönetim modeline göre örgütlenmiş BDK'ların, kamuya karşı hesap verme sorumluluğu bulunmaz; aynı şekilde, düzenleme yetkisini kullanan BDK'ların karar organında yer alan kurul üyelerinin siyasal sorumlulukları da yoktur. Hükümeti, "hükümet etme", yönetimi ise "düzenleme" fiili ile ilişkilendirdiğimizde, hükümet ile yönetim arasındaki fark da ortaya çıkacaktır: Düzenleme, uluslararası kuruluşların, yukarıdan aşağıya doğru geliştirdiği ve yeni bir iktidar biçimini tanımlayan bir kavramdır. Tarafsız ve teknik bir anlama sahip görünmesine rağmen, tüm diğer kavramlar gibi o da masum değildir. Düzenleme işlevi, güçler ayrılığı prensibinden vazgeçildiğine ve erklerin birliğine işaret etmektedir.

Gevşek de olsa bir genelleme yapmak gerekirse, kamu yönetimindeki radikal dönüşümlerin, genellikle rejim değişikliklerine eşlik ettiği söylenebilir. Türkiye'de meydana gelen dönüşüme bakıldığında, merkezi hükümetin yetkilerinin yerel yönetimlere, bağımsız düzenleyici kurumlara ya da sivil toplum kuruluşlarına aktarılması en genel anlamıyla bir yerleşme hareketi olarak görülebilir. Ancak, sözü edilen dönüşümün bir başka boyutu daha vardır. Belli bir alanda yasama, yürütme ve yargı yetkisini kendi bünyesinde toplayan BDK'lara aktarılan yetkiler, iktidar alanında bir kaymaya işaret etmektedir. İktidar alanındaki bu kayma, yeni bir alanda "iktidarın yoğunlaşması" kavramıyla tanımlanabilir. En yalın anlamıyla yasama, yürütme ve yargı güçlerinin tek elde birleşmesi anlamına gelen iktidarın yoğunlaşması olgusuna, genellikle devrim dönemlerinde rastlanmaktadır; örneğin Fransız Devriminde Konvansiyon hükümeti dönemi, Türkiye'de 1920'deki Meclis Hükümeti sistemi gibi. Fakat, devrim dönemlerinde karşılaşılan iktidar yoğunlaşması, siyasal iktidara halkın katılımını

gerektirmişken, günümüzde BDK'lar örneği ile yaşanan iktidar yoğunlaşması tam ters istikametteki bir gelişmeye işaret etmektedir.

Ekonominin siyasetin etki alanından özerkleştirilmesi esprisi içinde erkler bütünleşmesini ekonomi alanında yeniden tesis eden bu müdahale, aslında, siyasal alanın ekonomi tarafından sömürgeleştirilmesi anlamına gelmektedir, ki bu nokta kapitalist düzenleyici devlet modelini diğer kapitalist devlet biçimlerinden farklılaştıran en kritik özelliktir. Bu durumda, ekonominin siyasetten arındırılması hedefinin birincil önceliği, gerçekte, emekçi sınıfların bölüşüm ilişkilerine müdahale olanağının önünü kapatmaktır. Bu işlemin, popülizme artık geçit verilmeyeceği şeklindeki savunusu ise, popula'ya (halka) konan bariyerin başka terimlerle ifade edilmesi diye de görülebilir.

Kapitalist devlet biçiminde gözlemlenen dönüşümün arkasında, ekonomik zorlamalar ve dayatmalarla ortaya çıkan küreselleşen ekonomik sistemin piyasa mantığı aranmalıdır. Küreselleşmeyi, piyasa mantığını yaygınlaştıran yeni uluslararası ticaret kuralları olarak görmek de mümkündür. Bu koşullar altında, yasama sürecinde meydana gelen dönüşüm, şirket mantığının yasalara içselleştirilmesi şeklinde ele alınabilir. Buna Karl Polanyi'nin ifadesiyle "toplumun piyasalaşması" da denilebilir. Peki "piyasalaşma" ne anlama gelmektedir? Bu noktada dikkatleri, alandan (piyasa) aktöre (şirket) yöneltmekte fayda vardır. Zira şirket, piyasa mantığının temsilcisi ve taşıyıcısı niteliğindeki temel analiz birimidir. Şirket, doğası gereği, bir yandan hissedarların çıkarlarını gözeterek karını arttırmaya, bir yandan da ürettiği mal ve hizmetin fiyatını piyasada rekabet etmesine izin verecek kadar düşük tutmaya dikkat eder (rekabetçi bir piyasa olduğunda). Bir başka ifadeyle, şirket doğası gereği kar güdüsüyle hareket eder. Bu çerçevede küreselleşme, günümüzün piyasa mantığı doğrultusunda, şirketlerin karını arttırmasına olanak sağlayan yeni pazarların ve yeni alanların keşfi anlamına gelmektedir. Yeni alanların başında, sağlık ve eğitim hizmetlerinin geldiği bilinmektedir. Kamu hizmeti tanımının uluslararası kuruluşlarca değiştirilmesi sonucunda, resmi olarak artık bu alanlar uluslararası serbest ticaretin konusu haline gelmiştir. Meta dışı alanların ticarete ve uluslararası ticarete konu edilmesinde Dünya Ticaret Örgütü'nün (DTÖ) rolü tayin edicidir. DTÖ'nün kamu hizmeti tanımına getirdiği yeni yaklaşım, neredeyse tüm meta dışı alanları serbest ticaretin doğrudan konusu haline getirmiştir.²³

DTÖ'nün önemi, küresel ticarete getirdiği disiplinden kaynaklanmaktadır; bu sadece ticari işlem ya da usullerle sınırlı değildir, aynı zamanda ticarete konu olacak alanları ve koşulları da belirlemektedir. İşleyişi düzenleyen kurallar oldukça kapsamlıdır. Örnek olması bakımından "bilgi verme" ve "danışma" zorunluluğu kuralına bakılabilir. Buna göre, bir ülke, uluslararası standartları temel almayan bir düzenleme yapacağı zaman ya da yabancı sermaye girişini etkileyecek yasal düzenlemeler mevcutsa, bu durumu bir raporla DTÖ'ye bildirmek zorundadır. İşleyişi ilişkin bir başka ilke "şeffaflıktır". Şeffaflık, ticari işlemlerle

ilgili bilgileri yayınlama zorunluluğu anlamına gelir. Buna göre, üye ülkelerin, başka ülkelerden ve ilgili kişilerden gelen yorumları alarak yanıt vermelerini sağlayacak bir yapı kurması ve hatta bu metinleri İngilizce, Fransızca ve İspanyolca dillerine çevirmesi gerekmektedir.²⁴

Kurumsal ifadesini DTÖ ile bulan yeni uluslararası ticaret kuralları, iki yüzyıldır işçi sınıfının mücadelesiyle elde edilen bir çok yasal hakkı, basit bir kar-zarar hesabı ile yasal hak olmaktan çıkarmanın yollarını hazırlamıştır. Ayrıca, bu gelişmenin sonunda, devletlerin kendi anayasal ve yasal çerçevelerini uluslararası ticaret kurallarına göre gözden geçirmesi gerekli kılınmıştır. Zira, DTÖ tahkim sistemi, bu kurallara uymayanlara para cezası dahil bir çok yaptırımı mümkün kılmaktadır. Örneğin, Güney Afrika Cumhuriyeti 1997 yılında AIDS ilaçlarını daha ucuz fiyatlarla ithal etmeyi amaçlayan ve uluslararası ticaret kurallarına da uygun olan bir yasayı kabul ettiğinde, başta ABD Kongresi olmak üzere ABD'li ilaç şirketleri ayağa kalkmıştır.²⁵ AIDS yüzünden ölümlerin çoğunlukla, Güney Afrika Cumhuriyeti ve diğer Güney Afrika ülkelerinde meydana geldiği düşünülürse, böyle bir yasa sadece kamu yararıyla değil, aynı zamanda yaşam hakkıyla da ilgilidir. Buna rağmen, Güney Afrika Cumhuriyeti hükümeti tahkime şikayet edilmiştir. İnsan hakları ile kar arasında kurulacak ilişkiler için verilebilecek bu dramatik örnek, Yeni Kölelik başlıklı kitabın yazarı Kevin Bales'in şu sözünü hatırlatmaktadır: "İnsan hakları karla yarışacaksa, kar kazanacaktır."²⁶

Uluslararası ticaret kurallarının karar alma süreçlerine kadar içselleştirilmesi konusunda BDK'lar en önemli aracı kurumlardan biri olsa da, bu alanda tek değildir. Düzenleyici reformlar kapsamında geliştirilen yeni karar alma yaklaşımları, siyasal karar alma ya da yasama sürecinde önemli bir dönüşümü hedeflemektedir. Oldukça teknik bir çehreye sahip olduğu için fazla göze batmayan yeni karar alma yaklaşımları şimdiye kadar ortaya konan genel eğilimi tamamlayıcı niteliktedir. Her tür karar alma aşamasında düzenleyici devletin ruhuna uygun olarak geliştirilen bu araç "Düzenleyici Etki Analizi" (DEA) yöntemidir. OECD eliyle geliştirilen ve yaygınlaştırılan bu yöntem, siyasal karar alma süreçlerini de uluslararası ticaret kurallarına uygun olarak inşa etmek için geliştirilmiştir. Düzenleyici Etki Analizi, yönetsel ya da siyasal herhangi bir karar alma sürecinde uyulması gereken kuralları ve yöntemleri anlatmaktadır. Buna göre, hükümetler ve parlamentolar karar alırken, bu kararların uluslararası ticaret açısından etkilerini ve sonuçlarını, DEA analiziyle hesaplatmak ve buna uygun karar almak durumunda kalacaklardır.

Düzenleyici devlet aygıtının, halkı, karar alma süreçlerinden hangi mekanizmalarla ihraç edeceğini daha açık bir biçimde görebilmek için DEA'yı daha net bir biçimde görmek gerekmektedir.

Oligarşik Karar Alma Modeli Olarak Düzenleyici Etki Analizi (DEA)

Düzenleyici devlet, tüm siyasi ve idari karar alma süreçlerinde, bütün yönetim pratiklerini kapitalist mantığa

göre yeniden örgütlemenin bir aracı olarak Düzenleyici Etki Analizine (DEA) başvurmaktadır. DEA, devletin düzenleme işlevi olarak sunulan yeni işlevlerine meşruiyet kazandıran bir yöntem olarak da görülebilir.

Devletin düzenleyici işlevleri denilince, bugün, özelleştirmeleri sürdürme, piyasa aksaklıklarını giderme, sermaye sınıfına kaynak transferi ve kamu hizmetlerinin rekabet ilkesine göre yerine getirilmesi gibi işlevler kastedilmektedir. Bu da düzenleyici devletin piyasa için devlet haline dönüştüğünün daha fazla vurgulanması anlamına gelmektedir.

Cumhurbaşkanlığı'nın TBMM'ye iade ettiği Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun'un²⁷ beşinci maddesinin c fıkrası, yeni kamu yönetiminin temel ilkelerinden biri olarak Düzenleyici Etki Analizini düzenler. İlgili hüküm şöyledir: "Yapılacak yeni düzenlemeler ve ihdas edilecek birimler için düzenleyici etki analizi yapılır". Kanun koyucu, hem devletin kurallarını koyarken hem de kurumlarını kurarken temel yöntem olarak DEA'ya başvurulmasını zorunlu kılmaktadır. DEA, bir bakıma düzenleyici devletin sınır sistemi olmaya adaydır.

Türkiye'nin siyasal ve idari yapısı için kritik öneme sahip, hem kural koyarken hem de kurumlaşırken uygulanması beklenen bu "temel ilke"nin kanun tasarılarının gerekçesinde ayrıntılı bir biçimde tartışılması beklenirdi. Oysa, Gerekçede "düzenleyici etki analizi"nin siyasal, yönetsel ve hukuksal referanslarına yer bile verilmemiştir. Öte yandan, DEA'dan öteden beri varolan ve hep bilinen bir yöntemmiş gibi söz edilmektedir:

Yeni düzenlemeler yapılması veya yeni bir birim oluşturulması ihtiyacı ile karşılaşıldığında, bunların kamu yönetiminde ve halkın hayatında meydana getireceği etkiler araştırılacaktır. İdarenin düzenleme faaliyetinden doğacak bu etkilerin sistematik olarak incelenmesini ve bu inceleme sonucunda ortaya çıkacak verilerin karar alıcılara iletilmesini ihtiva eden düzenleyici etki analizi düzenlemenin içeriğine ve türüne göre fayda-maliyet analizi, maliyet-etki analizi, maliyet değerlendirmesi ve fayda değerlendirmesi gibi yöntemlerle gerçekleştirilebilir (KYTK, 3 Kasım 2003, Gerekçeler, m.5, s. 100).

Halbuki, DEA, siyasal karar alma süreçlerine uygulanması bakımından tümüyle yeni bir yöntemdir. Gerekçede, DEA'nın hem bir "inceleme yöntemi" hem de "karar alanlara bilgi iletme aracı" olduğuna dair belirsiz ifadelerle yer verilmekle birlikte açık bir tanım ya da işlev tanımlanmış değildir.

DEA'nın ne olduğunu anlayanın bir yolu olarak doğduğu alanyazına başvurulabilir. Böyle bir araştırmanın sonunda, DEA'nın bugünkü içeriğinin OECD tarafından geliştirildiği görülecektir.²⁸ OECD, DEA'yı, 1995 yılında, daha etkili ve işlem maliyeti daha düşük politik seçeneklerin tercih edilmesini güvence altına almanın bir yolu olarak takdim etmiştir.²⁹ DEA'yı geliştirme gerekçesi, girişilen düzenlemelerin çeşitli toplumsal çevreler -özellikle iş çevresi- bakımından yol açacağı maliyetlerin

hesaplanması gereksinimine bağlanmıştır.³⁰ 1996'dan itibaren OECD üye ülkelerinin yaklaşık yarısı DEA programını kendilerine uyarlamaya başlamışlardır.

OECD'nin 1997 tarihli "Düzenleyici Reform Raporu"nda üye ülkelere düzenleyici reform ve reformların gözden geçirme sürecinde DEA tavsiye edilmiştir. 2000 yılından itibaren, pek çok ülkede düzenleyici reformlarla birlikte, DEA'nın kamu yönetiminde ve yasama sürecinde uygulanması zorunlu hale getirilmiştir. 2003 yılında, Sofya'da yapılan bir toplantıda DEA'dan beklenen düzeyde yarar sağlayabilmek için 10 koşul belirlenmiştir.³¹

1. DEA'ya en üst düzeyde siyasal destek sağlamak,
2. DEA programının unsurlarına dikkatle sorumluluk vermek (desantralizasyon, programın bakanlar ve düzenleyiciler tarafından sahiplenilmesi ve karar-alma sürecine entegre edilmesi; merkezi bir birimin kurulması; DEA sürecinin yönetimi, geliştirilmesi, eğitim ve rehberlik vb. konular merkezi birimin işlevleri arasındadır),
3. Sürekli ama esnek analitik metotların kullanılması (niteliksel metotlar, fayda-maliyet analizi, risk değerlendirme),
4. Veri toplama stratejilerinin belirlenmesi ve geliştirilmesi,
5. DEA uygulamalarını planlamak,
6. DEA'yı politika oluşturma sürecine en kısa sürede entegre etmek,
7. Halkı yaygın bir şekilde dahil etmek,
8. Sonuçları açıklamak,
9. Düzenleyicileri eğitmek,
10. DEA'yı mevcutların yanı sıra yeni düzenlemelere de uygulamak.

Aynı toplantıda, DEA uygulamasıyla hedeflenenler ise iki madde ile özetlenmiştir: Düzenleyici reformların sürekliliğini güvence altına almak ve çeşitli yöntemlerle kamu yönetimi kültürünün ve toplumsal ilişkilerin buna uygun çerçevede değişmesini sağlamak.³²

Görüldüğü gibi, karar alma yöntemi olarak nasıl bir teknik çehreye sahip olursa olsun, hem reformların sürekliliğini güvenceye alma hem de toplumsal ilişkileri dönüştürme hedeflerinin her ikisi de siyasal konular olduğu için DEA siyasal bir araçtır. OECD ise, DEA'yı analiz ve bilgi verme gibi yönleri bulunan bir yöntem, bir araç olarak tanımlar: OECD'ye göre DEA, hükümet eylemlerinin doğurabileceği potansiyel etkileri sistematik ve istikrarlı bir şekilde tetkik etme yöntemi olduğu kadar, karar alıcılara da bir bilgi iletme yöntemidir.³³ OECD'ye göre, DEA'nın gücü elbette belirleyici olmasından kaynaklanır, DEA tek başına bazı kararlar alamaz ama bu bilgi siyasal tartışmaları ve yönelimleri belirleme gücüne de sahiptir.³⁴ Böylece OECD DEA'nın doğrudan siyasal içerikli bir yöntem olmadığını söylemekle birlikte sonuçları bakımında siyasal etkisini kabul etmektedir. Fakat DEA hem sonuçları bakımından hem de sahip olduğu araçların içeriği bakımından siyasal bir yöntemdir.

Bu aşamada sürecin pratikte nasıl işlediğini görmek için DEA uygulamalarına bakmak anlamlı olacaktır.

Yasama faaliyetine DEA'nın uygulanması, herhangi bir yasa tasarısının sonuçlarının – özellikle toplumsal sınıflar bakımından- hesaplanması ve tamamen teknik bir uzman ekip tarafından yasanın çözümlenmesi anlamına gelmektedir. Özellikle sosyal konular söz konusu olduğunda böyle bir analizin gerektirdiği yüksek maliyet bir yana, siyasal açıdan böyle bir uygulama, bir toplumun yasama sürecinin bir avuç uzmana bırakılması demektir.³⁵ Yasama sürecini kapsamayan DEA uygulamalarından çıkan sonuçlar, bu yöntemin çok pahalı, uzun zaman gerektiren ve üstelik eksik ve hatalı veri tabanı nedeniyle yüksek hata payı riski taşıyan bir yöntem olduğunu göstermektedir.

Örnek vermek gerekirse, ABD'de, 1997 yılı Mart ayında Kongre Bütçe Dairesi, Düzenleyici Etki Analizi: Seçilen Kurullarda Maliyetler ve Yasama Süreci İçin Sonuçları adıyla bir rapor yayınlamıştır.³⁶ Burada DEA'nın sonuçlarına ilişkin şu saptamalar yer almaktadır:

(1) Her bir düzenleyici etki analizi çok uzun zaman gerektirmektedir. Ortalama olarak her bir analiz için 3 yıl ihtiyaç duyulmaktadır; her analiz için gereken süre değişse de analiz süresi 6 haftadan başlayıp 12 yılı aşkın bir süreye kadar uzanabildiği söylenebilir.

(2) İkinci olarak, işlem genellikle çok pahalıya mal olmaktadır; örneğin yapılan bir çalışmada bir örnek üzerinde 85 analiz uygulanmış ve her DEA ortalama 570 000 \$'a mal olmuştur³⁷; yine konuya göre değişmekle birlikte şu ana kadar yapılan analiz maliyetleri 14.000 \$ ile 6 milyon \$ dolar arasında oynamaktadır.

(3) Üçüncü olarak, bir analiz için toplanan veriler ve verilerin değerlendirilmesinde her zaman yanıtız kalan sorular bulunmaktadır.

Rapordan özetlenen bu sonuçların büyük çoğunluğu, -maliyet, gerekli zaman ve analiz hata payı- mühendislikle ilgili alanlara ilişkin bulgulardan hareketle elde edilmiştir. Raporda, söz konusu analizlerin, sosyal ve siyasal alanlara doğru kaydıkça, giderek karmaşık bir hale geldiği belirtilmektedir. Bu da anlaşılabilir, zira, sosyal ve siyasal konulara analiz dahil edilecek veriler, çeşitlilik, görelilik ve çok sayıda faktörün belirleyiciliği gibi özelliklere sahiptir. Siyasal ve sosyal konularda karar alma süreçlerinin DEA aracılığıyla teknikleştirilmesinin sonuçları sadece yukarıda dile getirilenlerle sınırlı değildir. Elbette maliyet yüksekliği, çok ciddi bir borç yüküyle karşı karşıya olan Türkiye gibi bir ülke için başlı başına önemlidir; nitekim, OECD'nin yapmış olduğu bir hesaplama göre, DEA'nın kamu yönetiminin tüm alanlarına uygulanması halinde, analiz maliyeti, o ülkenin GSMH'nin yaklaşık olarak en az %10'una karşılık gelmektedir.³⁸ Fakat, böyle bir yöntemin yasama sürecine uygulanmasının yol açacağı siyasal sorunlar sistemiktir.

DEA'nın karar alma süreçlerine entegre edilmesine bir örnek Meksika'dan verilebilir: Meksika'nın yasama ve yönetsel karar alma sürecine DEA'nın entegre edilmeye başlanması 2000 yılının ortalarına rastlar.³⁹ Meksika'da

kamu yönetimi reformu, 1996 yılında İdari Usul Kanununda yapılan bir reformla başlamış ve 1997 yılında kabul edilen Standartlar ve Ölçümler Kanunuyla devam etmiştir. Nihayet 2000 yılında İdari Usul Hukukunda yapılan yeni bir reformla DEA, özel iktisadi kurumların rızası da hesaba katılarak idari ve yasama sürecindeki tüm öneriler için zorunlu kılınmıştır.

Meksika'da DEA'nın gelişimi iki şekilde ilerlemiştir: ilk olarak DEA, düzenleyici reformun ana unsuru olarak mevzuata alınmış ve hukuki dayanağı güçlendirilmiştir. Öte yandan, bir yasanın hazırlanması-kabul edilmesi-gözden geçirilmesi- ifşa edilmesi sürecinde DEA'nın nasıl uygulanacağı konusu esasa bağlanmıştır. Hukuki temellerin güçlendirilmesi demek, yasamaya ve idareye ait tüm tasarılar DEA'nın zorunlu olarak uygulanması demektir; mali politika, ceza kanunu ve ulusal güvenlik alanları bu uygulamadan muaf tutulmuştur. İkinci şekilde iyileştirmelerle yol alınmıştır, yani DEA uygulamasını takiben izlenecek adımlar açık olarak tanımlanmıştır; örneğin, Federal Üst Düzenleme Komisyonu (COFEMER) adlı bir üst komisyona gönderilerek başlayan DEA süreci, tanımlanan çeşitli aşamalardan sonra yine COFEMER'in kendi görüşünü resmi sorumlulara bildirmesiyle son bulmuştur.⁴⁰

Buraya kadar anlatılanlar toparlanacak olursa şunlar söylenebilir: DEA, düzenleyici devletin temel işleyiş yöntemini ifade etmektedir. Bu çerçevede DEA'nın yasama sürecine ve her tür idari karar alma sürecine uygulanması söz konusudur. DEA'nın parlamenter demokratik sistemler açısından neler getireceği açık bir biçimde öngörülebilir. Bununla birlikte bu süreç henüz çok yenidir; başlangıç aşamasında olduğu için de çok fazla meşruiyete ihtiyaç duymaktadır.

DEA'nın hükümet sistemlerinde ve karar alma mekanizmalarında ne tür sonuçlar doğuracağı, OECD'nin organize ettiği toplantıların da konusunu oluşturmaktadır. Ortaklaşılan nokta ise, DEA'nın "arzulan" sonuçları doğurabilmesi bakımından, siyasal iktidarların desteğine muhtaç olduğudur. Nitekim bazı hukukçular, düzenleyici reformlara başlangıçta yüksek oranda destek verilse bile, radikal değişikliklerin meydana gelmeye başlamasıyla bu destekte U dönüşü yaşanacağına ve böylece bu programın başarısızlıkla sonuçlanacağına dikkat çekmektedir.⁴¹

DEA konusunda aktarılan bu gözlemler ışığında kimi genellemelere gidilebilir:

DEA'nın siyasal ve idari karar alma sürecine uygulanması, düzenleyici reformlarla birlikte gündeme gelmiştir. Özellikle, mühendislik alanlarındaki herhangi bir etki analizi ile arasındaki farkı görebilmenin yolu, DEA'nın düzenleyici reformlarla bağını akılda tutmaktan geçer. Aksi taktirde hava kirliliğinin insan sağlığı üzerindeki etkisini araştırmanın neresi kötü gibi sorular akla gelebilir. DEA ile ilgili temel sorun siyasal sisteme dairdir; yasama sürecine doğrudan müdahale edilmektedir. Bu müdahale, düzenleyici reformlarla birlikte değerlendirilmek

durumundadır. Aynı örnekten devam etmek gerekirse; hava kirliliğini önlemeyi amaçlayan bir düzenleme yapılacağı zaman, kirliliğe yol açan bazı endüstriyel üretimlerin durdurulması söz konusu olabilir; DEA, bu durumda, meydana gelebilecek gelir kaybı ile kirliliğin insan sağlığı üzerindeki etkisini, maliyet hesabı mantığı ile karşılaştırarak buna göre karar alınmasını isteyecektir. Burada, kamu yönetiminin temel ilkesinin ne olacağı sorusu buharlaşmaktadır. Bir başka ifadeyle, kamu yararı ilkesi, uluslararası rekabet kurallarını⁴² esas alan DEA aracılığıyla baypas edilmektedir. Bu durumda, kamu yönetiminde insan sağlığı ya da halk sağlığı gibi konular, ancak ve ancak uluslararası rekabet ve ticaret kurallarıyla örtüştüğü noktaya kadar savunulacak demektir.

Kapitalizm, 1990'ların ortalarından itibaren, piyasa mantığının daha önce uzanmadığı tüm alanları ele geçirmeye ve kendi mantığını bu alanlarda bulunan tüm ilişkilere dayatmaya girişmiştir. Bunun en çarpıcı örneği ise yasama sürecinin ve kamu politikası oluşturma sürecinin dolaysız bir yolla uluslararası rekabet kurallarına dayanarak inşa edilmesidir. DEA, devleti "düzenleyici devlet" haline getirmenin bir tekniği, siyasal yönetimin tamamen piyasa kurallarına göre belirlendiği "piyasalaşmış" bir devlet biçimini inşa etmenin 'etkin' bir aracıdır.

Türkiye'de DEA Uygulaması

OECD, Türkiye'nin başvurusu üzerine "Türkiye'de Düzenleyici Reformlar: Ekonomik İyileşme İçin Önemli Destek" adlı bir rapor⁴³ hazırlamıştır. OECD Türkiye raporunda, Türkiye'de düzenleyici reform sürecinin geldiği aşama ve eksiklikler ile olanaklar ve yapılması gerekenler dile getirilmektedir. Raporda, DEA, devletin yeniden yapılandırılması sürecinde önemli bir eksiklik olarak gösterilmektedir. Bilhassa, DEA'nın yasama sürecine entegre edilmemiş olması, ülkedeki düzenleyici reform programının başlıca zaafı olarak taktim edilmektedir. Rapordaki bölümlerin sonunda yer alan "dikkate alınması gerekli politika seçenekleri" başlığını taşıyan kısımlarda DEA'nın rekabet ilkelerine dayalı olarak geliştirilmesi önerilmektedir. Rapor, kanunların rekabet ilkesine uygunluğunu denetleyen bir mekanizma önerisi içermektedir. Öneri, bazı kanun teklifleri için Rekabet Kurumu'ndan görüş istenmesi doğrultusundaki mevcut uygulamayı zorunlu bir uygulamaya dönüştürme biçimindedir.

DEA yöntemi, OECD Raporundan sonra, 2003 yılında gündeme gelen Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Taslağında yeniden gündeme gelmiştir. Bunun yanında gelir idaresini özerk bir yapıya kavuşturma girişimi ile hazırlanan Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı Taslağının⁴⁴ 16'ncı maddesinin h bendinde de DEA'ya yer verilmiştir.

DEA'nın ayrıntıları ve uygulaması hakkında çok açık bir bilgi bulunmamakla birlikte, OECD uzmanlarının

eğiteceği personel tarafından bu yöntemin uygulanması beklenmektedir. Nitekim, OECD ile ortak olarak düzenlenen düzenleyici etki analizi eğitim çalışmaları halen devam etmektedir.⁴⁵

Sonuç

Türkiye'de, düzenleyici reformlar, BDK'lar aracılığıyla, enerji, telekomünikasyon, bankacılık gibi sektörlerin ve kamu harcamalarının yönetimini demokratik siyasal alanın sınırları dışına çıkarmaktadır. Gelir (vergi toplama) idaresinin özerkleştirilmesi de tamamlanırsa, devletin hem gelirleri hem de giderleri BDK'lar eliyle yönetiliyor hale gelecektir. Vergi idaresinde tasarlanan yeni yapıyla, tıpkı Kamu İhale Kurumunda olduğu gibi özerk ve bağımsız bir kurum eliyle devletin gelir politikasının belirlenmesi ve yönetilmesi amaçlanmaktadır.⁴⁶ Gelir ve gider yönetiminin bağımsız düzenleyici kurumların eline verilmesi ile vergi politikası ve kamu harcamaları politikası üzerinde halkın siyasal etkisinin zayıflatılması amaçlanmaktadır. Düzenleyici devlet kurumlarını temsil eden BDK'lar ve işleyişi temsil eden DEA yöntemiyle, toplumun büyük kesiminin, kamu kaynaklarının bölüşümünü belirleyen süreçler ve mekanizmalardan dışlanması sağlanmaktadır. Demokratik bir sistemde halkın doğrudan ya da dolaylı olarak karar alma süreçlerine katılmasındaki temel itki, kaynak dağılımında söz sahibi olabilmek ihtimalidir. Bu ihtimal, halkın siyasal partiler aracılığıyla iktidar mücadelesi vermesine de temel teşkil eder. Düzenleyici devlet, ekonomi yönetimini, harcama ve gelir politikasını ve karar alma mekanizmalarını teknik bir süreç gibi ayrı ve özerk bir alan haline getirerek, mücadele verilen siyasal alanın içeriğini boşaltmakta ve siyasal kurumları işlevsizleştirmektedir.

Şirketler, bürokrasi ve sivil toplum kuruluşlarının birlikte yönetimi olarak sunulan yönetim modeli, kapitalizmin bugün eriştiği evreye uygun düşen bir siyasal iktidar modelidir ve hiç kuşku yok ki sermaye sınıfının devlet örgütlenmesindeki dolaysız tahakkümünü örgütlemektedir. Gündelik yaşamda etkisi henüz fazla hissedilmeyen düzenleyici devlet olgusu, siyasal karar alma süreçlerinde belirgin bir biçimde kendini göstermektedir. Düzenleyici reformlar, emekçi sınıfları marjinalleştirecek ve siyasal sistemin dışına itecek bir devlet modelinin araçlarını temsil etmektedir. Henüz inşa aşamasındadır ve büyük bir siyasal desteğe ihtiyaç duymaktadır. Daha sonra sistemden atacağı geniş kitlelerin desteğine kuruluş aşamasında ihtiyaç duyuyor olması, düzenleyici devletin de zayıf noktasını oluşturmaktadır.

Sonuçta düzenleyici reformlar, yirmibirinci yüzyılın başlarında, tarihsel olarak güçlü bir konumda bulunan sermaye sınıfının sadece ekonomik alanda değil siyasal alanda da mutlak hakimiyetini kurmasına yardım edecek araçların ve yöntemlerin toplamıdır. Türkiye'de bu reformların getireceği siyasal iktidar biçimi, uluslararası ve yerel sermayenin siyasal iktidarını yoğunlaştırmaktadır. Bu yeni iktidar biçiminde halkın denetimi ve halka karşı sorumluluk ilkeleri belirleyici olmaktan çıkmaktadır.

DİPNOTLAR

¹ Kanunlarda bu kurumlar artık Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar olarak adlandırılmaktadır. Bkz. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Yasa Tasarısı için bkz. www.tbmm.gov.tr; ayrıca, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 24.12.2003 tarih ve 25326 sayılı Resmi Gazete. Başka ülkelerde nasıl adlandırıldığına birkaç örnek: İtalya'da "independent administrative authorities", Amerika'da "independent regulatory commissions" (IRCs), Fransa'da "Autorités administratives indépendantes" (AAI) şeklinde adlandırılır. Almanya'da ise birkaç farklı tiptedir: Bunlar, kamu ve özel hukuk kurumları, federal ve eyalet kurumları ya da Rekabet Kurumu (Bundeskartellamt) ve Telekomünikasyon kurumlarıdır. İngiltere'de ise bağımsız kurumlarla ilgili bir yasal çerçeve bulunmamaktadır.

² Thatcher, Mark (2002) "Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation", West European Politics, 25 (1), s. 127.

³ OECD (2002) Distributing Public Governance. Kongre, BDK'lara karşı "yasama vetosu" kozunu kullanmıştır Yüce Mahkeme Kongre'nin bu uygulamasını Anayasaya aykırı bulsa da "yasama vetosu" 1990'ların başına kadar sürmüştür.

⁴ Gilardi, Fabrizio (2003) "Delegation to Independent Regulatory Agencies in Western Europe: A Cross-Sectional Comparison", Delegation in Contemporary Democracies konulu toplantıya sunulan tebliğ, ECPR Joint Sessions of Workshop, Edinburgh (UK) 29 Mart-2 Nisan.

⁵ Majone, Giandomenico (1994) "The Rise of the Regulatory State in Europe", West European Politics, 17 (3); ve özerk kurulları karşılaştırmalı bir perspektifle inceleyen Fabrizio Gilardi'ye ("Policy Credibility and Delegation to Independent Regulatory Agencies: A Comparative Empirical Analysis", Journal of European Public Policy, 9 (6), 2002) bakılabilir.

⁶ David Lake, sözleşme ile yönetişimi eşanlamı olarak kullanır. Lake'e göre, sözleşme demek, bir pazarlığın sonuçlarını güvence altına almaktır. Bkz. Lake, A. David (1999) "Global Governance: A Relational Contracting Approach", (Ed.) Prakash ve Hart, Globalization and Governance İçinde, Londra: Routledge, s.33.

⁷ Şirket ve piyasa arasındaki bu ayrımı Metin Özügurlu sayesinde farkettim.

⁸ Yönetişim modeli, DB kredileri, DTÖ'nün tahkim mekanizmaları ve AB ile uyum kriterleri aracılığıyla uygulamaya girmiştir. Yönetişim modeli, uluslararası ya da bölgesel oluşumların zorlamaları ya da direktifleriyle inşa edilmektedir; özellikle az gelişmiş ve Eski Sosyalist ülkelerde dış faktörlerin etkisi çok daha belirgindir.

⁹ IMF programına destek vermek amacıyla DB 759.6 milyon ABD doları tutarında "Ekonomik Reform Kredisi" sağlamıştır. Bkz. DB Ekonomik Reform Kredisi, 14.06.2000 tarih ve 24079 sayılı Resmi Gazete.

DB'nin devletin yeniden yapılandırma sürecinde açtığı 1 350 milyon dolar tutarındaki Program Amaçlı Mali ve

Kamu Yönetimi Uyarlama Kredisi, şimdiye kadar Türkiye'ye açılan en yüksek tutarlı kredidir. Second Programmatic Financial and Public Sector Adjustment Loan (PFPSAL-II), Mart 2002 için bkz. Güler, Birgül Ayman (2003) "Devlette Reform", Mimarlar Odasına Sunulan Tebliğ. Bu kredi aynı adla 2001 yılında, 1 100 milyon dolar tutarıyla açılmıştır (Programmatic Financial and Public Sector Adjustment Loan (PFPSAL-I). Ayrıca bkz. Güler, Birgül Ayman (2005) Devlette Reform Yazıları, Ankara: Paragraf Yay., s.32.

¹⁰ Bennett Harrison'un Lean and Mean (yalın ve zalim) adını taşıyan kitabından esinlendim.

¹¹ "Düzenleyici reform" terimi OECD tarafından geliştirilmiştir.

¹² Reformların içeriğine IMF'nin "gözden geçirme" adı verilen değerlendirme raporlarında ayrıntılı bir biçimde yer verilmektedir.

IMF ile 1999 yılında stand-by imzalanmış ve bu anlaşmanın 2002 yılına kadar sürmesi planlanmıştır. Ancak arada Şubat 2001 krizinden sonra 2002 yılı başında 1999 anlaşması yerine yeni bir anlaşma daha imzalanmıştır. Bilinen adıyla 1999 yılı stand-by ve 2002 yılı stand-by anlaşmalarında belirtilen hedefler (performans kriterleri), IMF heyetleri tarafından belli aralıklarla denetlenmiştir.

¹³ Gelir idaresi reformu politikasını, tarihsel, iktisadi ve idari yönleriyle çözümleyen Aziz Konukman ve Hakan Arslan, bu süreci "Kafkaesk bir metamorfoz" sürecine benzetmektedir. Konukman ve Arslan'ın çözümledikleri sürecin topluma yönelik sonuçları yine aynı çalışmanın epigrafında Franz Kafka'nın şu sözlerinden çıkarılabilir: "Bir sabah, çapraşık rüyalarla dolu uykusundan uyandığında, Gregor Samsa kendisini, yatağında, kocaman bir böceğe dönmüş buldu. ... Bana ne olmuş böyle? diye düşündü. Bu rüya değildi". Konukman ve Arslan (2005) "Gelir İdaresi Reformu Üzerine" basılmamış çalışma

¹⁴ TUSİAD (2002) Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması, TUSİAD Yay.

¹⁵ Kamu yönetiminde kurul tipi örgütlenmeleri inceleyen bir çalışma için bkz. Sezen, Seriyne (2003) Türk Kamu Yönetiminde Kurullar, Ankara: TODAİE yay.

¹⁶ Türk hukuk doktrininde idarenin düzenleyici yetkisini "yürütme" kavramı içinde gören yazarlar, icrai düzenlemeleri, kanunun yorumlanmasından ibaret bir şey olarak değerlendirmişlerdir. Daha çok nizamnameler için geçerli olan bu görüş, kanun hükmünde kararname gibi yeni araçlar karşısında zaten geçerliliğini yitirmektedir.

¹⁷ Bkz. Sabuncu, Yavuz (2003) Anayasaya Giriş, s.204.

¹⁸ Bu noktada, yasama organının neden kendi gücünü sınırlandıran bir yetki devrine yanaştığı ve hangi koşullar altında yetki devrinin kabul edildiği, sorulması gereken sorulardır.

¹⁹ Unat, Nermin Abadan (1959) Bürokrasi, A.Ü. SBF Yayınları.

²⁰ Schmitter, Philippe C. & Terry Lynn Karl, "Demokrasi Nedir... Ne değildir", s.68

²¹ Unat (1959) Bürokrasi.

²² Unat, a.y.

²³ Meta dışı alanların uluslararası ticarete konu olmasında ilk günah, fikri mülkiyet haklarının uluslararası ticarete açılmasıydı. Bu önemli karardan sonra, bir çok uluslararası ticaret hukukçusuna göre artık her şey ticaretin konusu haline gelebilir.

²⁴ Bkz. Temizlik ve Hijyen Önlemlerinin Uygulanmasına İlişkin Anlaşma (SPS, annex B), GATS anlaşması, Madde 3. Şeffaflık (özellikle 3.3).

²⁵ Tahkime götürülen bu davanın ayrıntıları ve diğer önemli davalarla ilgili bilgi için bkz. Gaye Yılmaz, Kapitalizmin Kaleleri-II, s.70 vd..

²⁶ Bales, Kevin (2002) Kullanılıp Atılanlar: Küresel Ekonomide Yeni Kölelik, Çev. Pınar Ögünç, Çitlembik: İstanbul, s.159.

²⁷ Tasarırı çeşitli boyutlarıyla ele alan çalışmaları için bkz. "Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri: Mülkiye'den Perspektifler", Tartışma Metinleri, Özel Sayı No.59 ve 60, Kasım 2003, Ankara:AÜ. SBF.

²⁸ DEA'nın tarihsel gelişimi hakkında kısa bir çalışma: Bayramoğlu, Sonay (2004) "Kamu Yönetimi Reformu ve Düzenleyici Etki Analizi(Tasarı madde 5-c hükmü)", www.kamuyonetimi.org.

²⁹ OECD (1995) OECD Konseyinin Tavsiyesi, Ek.2 Düzenleyici Karar Alma İçin OECD Kontrol Listesi Arka Plan Notu, <http://www.basbakanlik.gov.tr/teskilat/disiliskiler/tavsiye.htm> [Erişim Tarihi: 15 Kasım 2003].

³⁰ Nitekim, 1995 OECD Tavsiye Kararında, OECD ülkelerinde giderek artan düzenlemelerin yarattığı rekabet karşıtı etkiler nedeniyle meydana gelen ekonomik giderlere değinilmektedir. Düzenlemelerin rekabet karşıtı etkileri, OECD (1995) OECD Konseyinin Tavsiyesi, Ek.2, "Düzenleyici Kaliteyi Geliştirme İhtiyacı" başlığı altında ele alınmaktadır.

³¹ "Using RIA as a Tool in Regulatory Consultations and Communications", REGULATORY GOVERNANCE INITIATIVE IN SOUTH EAST EUROPE, Seminar On The Use of Regulatory Impact Analysis to Foster Economic Efficiency and Policy Coherence AN OECD Regional Flagship Initiative, 23 - 24 JANUARY 2003, (Sofya, Bulgaristan), www.oecd.org.

³² "Using RIA...", a.k.

³³ OECD (2001) Regulatory Policies in OECD Countries From Intervention to Regulatory Governance, PUMA/REG (2001) 10/REV1, Paris: OECD.

³⁴ OECD (2001) Regulatory..., s.

³⁵ Sosyal ve siyasal alanlarda bilginin tamamen ampirik yöntemlerle, hatta mühendislik yöntemleriyle toplanması bu yazıda ele alınmayan ama önemli bir tartışma başlığıdır. Sosyal bilimlerde ampirisizme eleştirel yaklaşımların bu örneği irdelemeleri zorunludur. Çünkü son gelişmeler bir toplumun inşasında mühendislik hesaplamalarını temel almaktadır. Ampirisizm eleştirilerinin başat olduğu sosyoloji ve siyaset bilimi gibi disiplinler içinde konuyu bu açıdan irdeleyen çalışmaların yapılmamış olması büyük bir eksikliktir.

³⁶ June E. O'Neill'in yönetiminde hazırlanan rapor için bkz. Congressional Budget Office (1997) Regulatory Impact Analysis: Costs At Selected Agencies And Implications For The Legislative Process. <http://www.cbo.gov/ftpdoc.cfm?index=4015&type=1> [Erişim Tarihi: 15 Kasım 2003]

³⁷ Bu örnek, "The Office of Solid Waste"ın raporlarından hareketle hesaplanmış; ayrıntılı bilgi için bkz. Regulatory Impact Analysis: Costs At Selected Agencies And Implications For The Legislative Process, <http://www.cbo.gov/ftpdoc.cfm?index=4015&type=1>

³⁸ OECD (2001) Regulatory Policies in OECD Countries, s.22.

³⁹ Bello-Martínez, Gustavo A. (2002) "New Developments on Regulator Impact Analysis (RIA)", Second Conference on Good Regulatory Practice of the Sub-Committee on Standards and Conformance, 12 Ağustos 2002, Acapulco, Mexico, www.cofemermir.org [Erişim Tarihi: 5 Kasım 2003].

⁴⁰ DEA'nın COFEMER'e iletilmesi ve COFEMER'deki izleği için bkz. Bello-Martínez, Gustavo A.(2002) "New Developments on Regulator Impact Analysis (RIA)" (özellikle 7. sayfadaki "Clear Review Process" şeması), www.cofemermir.org [Erişim Tarihi: 5 Kasım 2003]. www.cofemermir.org

⁴¹ Eric Milligan'ın sunuş notları: "Using RIA as a Tool in Regulatory Consultations and Communications", Regulatory Governance Initiative In South East Europe, Seminar on the Use of Regulatory Impact Analysis to Foster Economic Efficiency and Policy Coherence, An OECD Regional Flagship Initiative, 23 -24 Ocak 2003, Sofya, Bulgaristan, notlar için bkz. www.oecd.org [Erişim tarihi: 23.12.2003]

⁴² Düzenleyici kararlar, kendi meşruiyetlerini uluslararası ticaret kurallarına dayandırmaktadır, örneğin GATS bunlardan biridir. OECD, 2002, Regulatory Policies in OECD Countries, s.24.

⁴³ OECD (2002) Türkiye'de Düzenleyici Reformlar: Ekonomik İyileşme İçin Önemli Destek, Çev.Vedat Uras ve Ahmet Arslanoğlu, Ankara: OECD&Başbakanlık Dış İlişkiler Başkanlığı.

⁴⁴ Tasarı Taslağı için bkz. www.basbakanlik.gov.tr [Erişim tarihi, 14.02.2005]

⁴⁵ Türkiye'de Düzenleyici Etki Analizi eğitim çalışmaları başlamıştır; eğitimler OECD uzmanları tarafından verilmektedir. Düzenleyici Etki Analizi (RIA) Eğitim Programı 29 Kasım-3 Aralık 2004, TÜSSİDE, Gebze, www.basbakanlik.gov.tr [Erişim Tarihi: 7.02.2005]. Bu programdan önce, Ekonomik İşbirliği ve Gelişme Teşkilatına (OECD) bağlı Kamu Yönetimi ve Bölgesel Kalkınmalar Direktörlüğü (GOV) tarafından Hükümet Merkezleri Üst Düzey Memurlar Toplantısı 7-8 Ekim 2004 tarihinde İstanbul'da Sepetçiler Kasrında düzenlenmiştir. Toplantının ana gündemi "Karar alma sürecinde yeni teknolojilerin kullanımı: bilgi, iletişim ve organizasyon üzerindeki etkileri"ydi.

⁴⁶ Bkz. TUSİAD Vergi Konseyi (2003) Türk Gelir İdaresinin Yeniden Yapılandırılması: Temel Tasarım, Aralık 2003, TUSİAD Yay; Başbakanlık (2005) "Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı Taslağı", www.basbakanlik.gov.tr.

KAYNAKLAR

Acar, M., Bilge, A., Emek, U., Ulusoy, A. (2003) "Değişen Dünya'da ve Türkiye'de Devlet, Bağımsız Düzenleyici Kurullar: Nereye?", İşletme ve Finans, yıl18, sayı 206, Mayıs.

Avaner, T. (2004) "Uluslararası Alana Yeni Bir Eklemlenme Yolu: Bağımsız İdari Otoriteler (BİO)", Yayınlanmamış Çalışma.

Bello-Martínez, Gustavo A. (2002) "New Developments on Regulator Impact Analysis (RIA)", Second Conference on Good Regulatory Practice of the Sub-Committee on Standards and Conformance, 12 Ağustos 2002, Acapulco, Mexico, www.cofemermir.org [Erişim Tarihi: 5 Kasım 2003].

Burnham, P. (2003) "Küreselleşme, Apolitikleştirme ve 'Modern' Ekonomi Yönetimi", Praksis, 9.

Congressional Budget Office (1997) Regulatory Impact Analysis: Costs At Selected Agencies And Implications For The Legislative Process, <http://www.cbo.gov/ftpdocs.cfm?index=4015&type=1> [Erişim Tarihi: 15 Kasım 2003]

Doğan, Z. (2002) "Düzenleyici Hukuk Nasıl Düzenlenecek?", Finansal Forum, 17 Nisan.

GETA Tartışma Metinleri (2003) "Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri: Mülkiye'den Perspektifler" Özel Sayısı, No.59 ve 60, Kasım 2003, Ankara:AÜ.

Gilardi, F. (2002) "Policy Credibility and Delegation to Independent Regulatory Agencies: A Comparative Empirical Analysis", Journal of European Public Policy, 9 (6), 2002.

Gilardi, F. (2003) "Delegation to Independent Regulatory Agencies Western Europe: Across Sectional Comparison", Delegation in Contemporary Democracies konulu toplantıya sunulan tebliğ, ECPR Joint Sessions of Workshop, Edinburgh (UK) 29 Mart-2 Nisan.

Güler, B.A. (2003) "Devlette Reform", Mimarlar Odası Dergisi, (ayrı basım).

Güler, B.A (2005) Devlette Reform Yazıları, Ankara: Paragraf Yay.

Günaydın, G. (2002) "Tarım Sektöründe Kurullar", Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi, Yıl.3, Sayı 10, Mayıs-Haziran, s.14.

Günaydın, G. (2002) "Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler", Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi, Yıl.3, Sayı 10, Mayıs-Haziran, s. 4.

İslamoğlu, H. (2002) "Yeni Düzenlemeler ve ekonomi

Politik: IMF Kaynaklı Kurumsal Reformlar ve Tütün Yasası", Birikim 158, Haziran.

Kışlalı, M. (2002) "Üstteki 9 Kurul", Capital, Yıl 10, Sayı 2002/10, Ekim (154-156).

Konukman, A., Arslan, H. (2005) "Gelir İdaresi Reformu Üzerine", basılmamış çalışma.

Lake, A. D. (1999) "Global Governance: A Relational Contracting Approach", (Ed.) Prakash ve Hart, Globalization and Governance İçinde, Londra: Routledge, s.33.

Majone, G. (1994) "The Rise of the Regulatory State in Europe", West European Politics, 17 (3).

Milligan, E. (2003) "Using RIA as a Tool in Regulatory Consultations and Communications", Regulatory Governance Initiative In South East Europe, Seminar on the Use of Regulatory Impact Analysis to Foster Economic Efficiency and Policy Coherence, An OECD Regional Flagship Initiative, 23 -24 Ocak 2003, Sofya, Bulgaristan. www.oecd.org [Erişim Tarihi: 3.01.2004]

OECD (1995) OECD Konseyinin Tavsiyesi, Ek.2 Düzenleyici Karar Alma İçin OECD Kontrol Listesi Arka Plan Notu, <http://www.basbakanlik.gov.tr/teskilat/disiliskiler/tavsiye.htm> [Erişim Tarihi: 15 Kasım 2003].

OECD (1996) Globalisation: What Challenges and Opportunities for Governments?, OCDE/GD(96)64, Paris.

OECD (2001) Regulatory Policies in OECD Countries From Intervention to Regulatory Governance, PUMA/REG (2001) 10/REV1, Paris: OECD.

OECD (2002) Distributed Public Governance, Paris: OECD.

OECD (2002) Türkiye'de Düzenleyici Reformlar: Ekonomik İyileşme İçin Önemli Destek, Çev.Vedat Uras ve Ahmet Arslanoğlu, Ankara: OECD&Başbakanlık Dış İlişkiler Başkanlığı.

Sabuncu, Y. (2003) Anayasaya Giriş, Ankara: İmaj Yay.

Schmitter, P. C., Karl, T. L. (1995) "Demokrasi Nedir... Ne değildir", Diamond ve Plattner (Der.) Demokrasinin Küresel Yükselişi İçinde, Ankara: Yetkin Yayınları.

Sezen, S. (2003) Türk Kamu Yönetiminde Kurullar, Ankara: TODAİE yay.

Thatcher, M. (2002) "Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual ediation", West European Politics, 25 (1), s. 127.

TUSİAD (2002) Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması, TUSİAD Yay.

TUSİAD-Vergi Konseyi (2003) Türk Gelir İdaresinin Yeniden Yapılandırılması: Temel Tasarım, Aralık, İstanbul: TUSİAD Yay.

Unat, N. A. (1959) Bürokrasi, A.Ü. SBF Yayınları.

Yılmaz, G. (2001) Kapitalizmin Kaleleri-II: WTO-Dünya Ticaret Örgütü, Türkiye MAİ ve Küreselleşme Karşıtı Çalışma Grubu, İstanbul.