

Keyifli Okumalar Dileriz

Binlerce kategoride milyonlarca PDF e-kitap, ders kitapları, dergiler ve romanlara platformumuz üzerinden ücretsiz ulaşabilirsiniz.

RESMİ WEB SİTEMİZ

<https://rantey.org>

Yedek ve Duyuru Kanallarımız

Sitemize erişim engeli gelmesi veya adres değişikliği durumunda aşağıdaki kanallardan güncel giriş adresine erişebilirsiniz:

- Telegram: <https://t.me/birkitapbir>
- WhatsApp Kanalımız : <https://whatsapp.com/channel/0029VbDHv8uE50Us4lvMoc0Y>

3990000015448



PRAKSİS

AYLIK SOSYAL BİLİMLER DERGİSİ | SAYI 30-31

2000'Lİ YILLARDA TÜRKİYE'DE KAMU POLİTİKALARI





*Nail Satlıgan'ın
Ardından*

Türkiye sosyalist tarihinin ve hareketinin en saygın Marksistlerinden, Marksist teorinin sayılı ustalarından Nail Satlıgan hocamız, yoldaşımız, dostumuz 28 Nisan 2013 gününün akşamında aramızdan ayrıldı.

Harbin'den (1950) İstanbul'a (2013) uzanan kısa yaşam hikâyesine çok şey sığdırabilmiş Nail Satlıgan'ın Türkiye sosyalist hareketiyle buluşması 1960'larda henüz 17 yaşında Türkiye İşçi Partisi'nin (TİP) toplantılarına katılması, 18 yaşına girer girmez TİP üyesi olmasıyla başladı. Daha sonra Robert Kolej Fikir Kulübü'nün ve Devrimci Gençlik Örgütü'nün kurucuları arasında yer aldı. 1960'ların sonunda DEV-GENÇ'teki bölünmenin ardından **İşçi-Köylü** gazetesinin yayın kurulu üyesi oldu. 1972'de askeri cunta döneminde hapse girdi, yaklaşık iki yıl hapiste kaldı. 1975'te **Ayrıntılı Haber** gazetesinde çalıştı. Aynı yıl İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Umumi İktisat ve İktisadi Doktrinler Tarihi Kürsüsü'ne asistan olarak girdi. 1975-1980 arasında Tüm Asistanlar Derneği (TÜMAS) İstanbul Şube yöneticisi oldu. Daha sonraki yıllarda da Öğretim Elemanları Sendikası (ÖES) üyesi ve İktisat Fakültesi Mezunları Cemiyeti'nde yönetim kurulu üyesi olarak aktif faaliyetlerini sürdürdü. 1984-1992 arası cemiyetin **İktisat Dergisi**'nin editörlüğünü üstlendi. 1985-92 arasında isim babası olduğu **11. Tez** dergisinin kurucuları ve Yayın Kolektifi üyeleri arasında yer aldı. 1987-1997 arasında üniversiteden atılmış ya da ayrılmış solcu öğretim üyeleri tarafından oluşturulan İstanbul BİLAR'da, 2000'li yıllarda ise Özgür Üniversite'de birçok seminerin sorumluluğunu üstlendi. 1996-2000 döneminde Özgürlük ve Dayanışma Partisi (ÖDP) içinde Devrimci Sosyalist eğilimin sözcülerinden biriydi. 2006'da İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi'nden emekli oldu. 1996-99 arası **Sınıf Bilinci** dergisinin, 2006-2009 arası **Devrimci Marksizm** dergisinin danışma kurulu üyesiydi. 90'lı yıllarda **Özgür Gündem** geleneğinde yayımlanan gazetelerde köşe yazarlığı yaptı. Nail Satlıgan'ın Türkiye sosyalizm tarihine katkısı bunlarla da sınırlı değildi. Yazdığı kitap ve makalelerin yanı sıra, ömrünü hâkim olduğu diller sayesinde Marx'ın ve Marksizmin Türkçe'de anlaşılmasına adanmış Satlıgan'ın bize miras bıraktığı çalışmalar içinde kuşkusuz en önemlileri Almanca aslından Türkçe'ye kazandırdığı **Kapital** ve **Komünist Manifesto**'dur. **Dünya Kapitalizminin Bunalımı** adlı kitabı Sungur Savran'la birlikte derleyen ve yazar olarak katkıda bulunan Satlıgan, en son **Kapital'in İzinde** adlı kitapta Ahmet Tonak ve Sungur Savran'la birlikte yazar olarak yer aldı.

Aynı zamanda dergimizin Danışma Kurulu üyesi olan Nail Satlıgan, Türkiye Marksizmine kazandırdıklarıyla, düşünce dünyamıza kattıklarıyla, sosyalizm sorunlarına adanmış bir ömrün bıraktığı derin izlerle yaşamaya, anılmaya ve yolumuzu aydınlatmaya her daim devam edecektir...

Anısına saygıyla.

Yayın Kurulu

Ali Ekber Doğan, Ali Orhan Tekinsoy, Ali Rıza Güngen, Ali Serkan Mercan, Ateş Uslu, Aylin Topal, Barış Karaağaç, Besime Şen, Burak Gürel, Burak Sönmezer, Bülent Batuman, Cenk Saraçoğlu, Çağlar Dölek, Çağrı Kaderoğlu, Çiğdem Demircan, Demet Özmen, Deniz Parlak, Duygu Canan Öztürk, Ebru Deniz Ozan, Ecehan Balta, Emre Arslan, Erden Attila Aytekin, Ersin Aslıtürk, Fuat Özdiç, Gökhan Atılgan, Gökhan Bulut, Gökrem Akgöz, Hülya Kendir, İbrahim Gündoğdu, Kasım Akbaş, Koray Yılmaz, Melih Yeşilbaş, Muammer Kaymak, Mustafa Bayram Mısı, Mustafa Kemal Bayırbağ, Mustafa Kemal Coşkun, Mustafa Şener, Nazım Güveloğlu, Nazır Kapusuz, Nevra Akdemir, Nuray Ergüneş, Orhan Tekinsoy, Özgür Mehmet Kütküt, Remzi Altunpolat, Selime Güzelsarı, Sevilay Kaygalak, S. Gürçağ Tuna, Sinan Kadir Çelik, Sinan Yıldırım, Şebnem Oğuz, Taylan Koç, Tolga Tören, Umut Ulukan, Ümit Akçay, Yasemin Özgün

Danışma Kurulu

Ahmet Haşim Köse, Ahmet Öncü, Asuman Türkün, Atilla Güney, Berna Müftüoğlu, Cem Somel, E. Ahmet Tonak, Erinc Yeldan, Fadime Gök, Ferdan Ergut, Fuat Ercan, Galip L. Yalman, Gamze Yücesan Özdemir, Hakan Güneş, H. Tarık Şengül, Hatice Kurtuluş, Işıl Ünal, İşaya Üşür, İzzettin Önder, Korkut Boratav, Kurtar Tanyılmaz, Mehmet Okyayuz, Mehmet Türkay, Mehmet Yetiş, Metin Altıok, Nail Satlıgan, Neşe Özgen, Ömür Sezgin, Özgür Müftüoğlu, Pınar Bedirhanoğlu, Semra Purkis, Sibel Özbudun, Sungur Savran, Taner Timur, Tülin Öngen, Yasemin Özdek, Yücel Demirel, Yüksel Akkaya, Zülküf Aydın

30/31. Sayı Editörü

Selime Güzelsarı, Hülya Kendir, Taylan Koç

Sahibi: Dipnot Bas. Yay. Paz. Ltd. Şti adına Emirali Türkmen

Sorumlu Yazışleri Müdürü: Mustafa Bayram Mısı

Praksis: Dört Aylık Sosyal Bilimler Dergisi/Sayı 30-31/2012-3 ve 2013-1

Yayın Türü: Yılda üç sayı çıkan yerel, süreli, bilimsel, hakemli dergi

Praksis ULAKBİM Sosyal Bilimler Veri Tabanı tarafından taranmaktadır.

İdare Yeri: Selanik Cad. No: 82/24 Kızılay Ankara

Tasarım: Savaş Çekiç

Baskı Öncesi Hazırlık: Şendoğan Yazıcı

Basım Yeri: Mattek Matbaacılık Bas. Yay. Tan. Tic. San. Ltd. Şti.

Ağaç İşleri Sanayi Sit. 1354. Cadde 1362 Sokak No: 35 İvedik/ANKARA

Tel:(0.312) 433 23 10

Web: www.praksis.org

E-posta: praksisdergi@yahoo.com

praksis@praksis.org

Satış ve Dağıtım Adresi

Dipnot Yayınları

Selanik Cad. No: 82/24 Kızılay/Ankara

Tel: (0 312) 419 29 32 Faks: (0 312) 419 25 32

e-posta: dipnotkitabevi@yahoo.com

www.dipnot kitap.com

Sertifika No: 14999

Praksis Dergisinin bütün yayın dağıtım

satış hakları Dipnot Yayınları'na aittir.

Abonelik Koşulları

YURTİÇİ ABONELİK: Yıllık Üç Sayı İçin Bireysel Abonelik bedeli olan 50 TL, kurumsal abonelik bedeli olan 80 TL Yapı Kredi Bankası Meşrutiyet Şubesi 61253933 numaralı hesaba DİPNOT BAS. YAY. LTD.ŞTİ adına yatırılmalı ve dekont dergilerin teslim adresiyle birlikte Dipnot Yayınları adresine fakslanmalı ya da postalanmalıdır.

Yurtdışı Abonelik Bedeli: Avrupa için 50 Euro (dayanışma aboneliği 100 Euro), ABD için 70 (dayanışma aboneliği 100 USD)Amerikan dolandır.

İçindekiler

- 7 | Bu Sayıda
- 13 | Sermayenin Uluslararasılaşması ve Devletin Dönüşümü: Teknokratik Otoriterizmin Yükselişi *Ümit Akçay*
- 43 | Türkiye’de Neoliberal Ekonomi Politikalarının Uygulanması Sürecinde Bir Yönetim Stratejisi Olarak Apolitizasyon ve Depolitizasyon *Melehat Kutun Gürgen*
- 77 | AKP Döneminde Türkiye’de Büyük Ölçekli Özelleştirmeler ve Devletin Dönüşümü *Merih Angın ve Pınar Bedirhanoğlu*
- 99 | Türkiye’de Telekomünikasyon Sektörü ve İdari Yapısına İlişkin Düşünceler *Sırrı Emrah Üçer*
- 131 | Enerji Sektörünün Dönüşümü ve HES Sürecinde Birikim, Devlet ve Sınıflar *Mustafa Eberliköse*
- 149 | Herkes İçin Sağlıktan Paran Kadar Sağlığa: Türkiye’de Sağlık Politikalarının Neoliberal Dönüşümü *Ecehan Balta*
- 169 | Türkiye’de Sağlık Sisteminin Neoliberal Yeniden Yapılandırılma Sürecinde Kamu İlaç Politikaları: Devlet Müdahalesinin Değişen Biçimleri *Ali Serkan Mercan*
- 201 | Sosyal Politika ve Emek Piyasası Politikaları İncelemelerinde Anaakım Yaklaşım Olarak Yeni Kurumsalcılık(lar): 2000’lerde Yunanistan, İspanya ve Türkiye’de İstihdam Politikalarında Dönüşüm *Sümercan Bozkurt*
- 223 | Burjuva Devlet Formundan Kaçış Yöntemi Olarak Neoliberal Polis Reformu: Türkiye Örneği *Funda Hülagü*
- 259 | Alternatif Kamusalın Politik Ekonomisi: Teorik Bir Tartışma “Genel Olarak Sermaye”den “Genel Olarak Birliğe” *Koray R. Yılmaz*
- 277 | Kitap Eleştirisi: Örümcek Ağının Diyalektik ile Keşfi *Ahmet Zaifer*

Bu Sayıda

1980'lerin sonundan itibaren dünya çapında ulus-devletin bittiği gürültüsü koptuğunda devlet aygıtı ve geleneksel bürokrasiye dair temelde iki şeye vurgu yapılıyordu: Küreselleşme ve bölgeselleşme dinamikleri ulus-devletlerin egemenliklerini ve sınırlarını belirsizleştirmektedir. Doludizgin ilerleyen küreselleşme süreci devlet aygıtının, daha doğrudan söylenirse kamu yönetiminin kural koyma ve düzenleme yapma yetkilerini aşındırmaktadır. Bu iddialara ilişkin tartışmalar 1990'ların sonundan itibaren devlet aygıtının "itibarının iade edilmesi" ile sonuçlandı. Özellikle bahsettiğimiz ikinci alan yani kamu politikaları üzerinden gidilirse devletin düzenleyiciliğinin önemi büyük ölçüde ortaya çıkmıştı. Kamu politikalarına ilişkin bu dönüşümün analizinde ise sermaye birikiminin gerekliliklerinin ve devlet-sermaye ilişkilerinin bu süreçler üzerindeki belirleyici etkisinin piyasalaştırma sürecinden en çok bahsedildiğinde bile ele alınmaması ya da yüzeysel bir biçimde tartışılması en büyük eksiklik olarak karşımıza çıktı. Bu dönüşümün ele alındığı başta kamu yönetimi olmak üzere siyaset bilimi, iktisat, maliye gibi akademik disiplinler içinden gelen çalışmalar ya var olanı ya da dönüşmekte olanı meşrulaştırma hatta yüceltme yönünde –bazen niyet hiç bu olmasa da– politik çabaların bir parçası oldu. Eleştirel bir bakış ise tahmin edileceği gibi daha çok var olanın kaybı ve kaybedilenin ne derece kıymetli olduğu eksenini üzerinden geliştirdi. Bu bağlamda kamu politikalarının dönüşümünü değerlendiren muhalif bakış açısı olarak kurumsalcı analizler ön plana çıktı. Oysa kapitalizmin dönüşümü ve bu değişimin getirdiği zorunluluklar temel veri olarak ele alındığında, devlet aygıtının ve kamu politikalarının herhangi bir tarihsel uğrağını öne çıkarma çabasının son kertede muhalif bir yaklaşımın geliştirilmesine katkı sağlaması mümkün değildi.

Türkiye, hem devlet aygıtının ve kamu politikalarının dönüşümü hem de bu dönüşüm karşısında ön plana çıkan eleştirel yaklaşımların kurumsalcı analizler üzerinden gelişmesi açısından dünya çapındaki bu eğilimlerden azade değildir. Dolayısıyla Türkiye'nin neoliberal küreselleşme sürecine eklenmesi bağlamında devlet aygıtında ve kamu politikalarında yaşanan dönüşümün çeşitli boyutlarının Marksist bir bakış açısıyla incelenmesi bir gereklilik olarak durmaktadır. Dergimizin 2003 yılında "Düzenlemeden Yeniden Düzenlemeye: Türkiye'de Kapitalizmin Yeniden Yapılanması ve Devletin Değişen Rolü" başlıklı dosya konusu ile hazırladığı 9. sayısı bu yöndeki çabaların bir ürünü olarak ortaya çıkmıştır. Aradan geçen on yıllık sürede ise AKP iktidarı ile bir yandan neoliberal ve muhafazakar yeni bir rejim inşasının temelleri atılmış, diğer yandan Türkiye kapitalizminin uluslararası sermaye birikim sürecine eklenmesi ve birikim sürecinin gereklilikleri doğrultusunda devlet aygıtının dönüşümü açısından farklı bir evreye girilmiştir. Bu yeni dönemin getirdiği farklı dinamikler neoliberal hegemonyanın devlet ve toplumsal ilişkiler üzerinde kuruluşu sürecinde sermayenin yöneldiği yeni stratejiler, bu yönelişin kamu politikalarına ve kurumsal düzenlemelere yansımaları; devlet ve sermaye arasındaki ilişkinin değişen biçimlerine koşut olarak sermaye içi bölünme ve çelişkilerin yanı sıra devlet aygıtının çeşitli bileşenleri arasındaki bölünme ve çelişkilerin devlet biçimi üzerindeki etkileri; gerek devlet-sermaye ilişkilerinin gerekse kamu sektörü-özel sektör ilişkilerinin aldığı yeni biçimler şeklinde kendini göstermektedir. AKP döneminin sözünü geçen "yenilikleri", sürecin dün, bugün ve yarını açısından yeni değerlendirmelerin yapılmasını da zorunlu kılmıştır. Bu çerçevede Praksis'in elinizde tuttuğunuz sayısı Marksist bir çerçevede kamu politikalarının dönüşümünü irdelemeyi ve bu bağlamda kurumsalcı analizlerden farklı bir muhalif bakış açısı geliştirmeyi amaç edinen yazılardan oluşuyor.

Sayımızın ilk yazısı Ümit Akçay'a ait. Akçay'ın "Sermayenin Uluslararasılaşması ve Devletin Dönüşü-

mü: Teknokratik Otoriterizmin Yükselişi" başlıklı yazısı, küreselleşme ve devlet başlığı altında uzunca bir süredir yapılan tartışmaları Marksist bir perspektiften inceliyor. Akçay, öncelikle devletin dönüşümünün anlamlandırılması amacıyla geliştirilen neoliberal, kurumsalcı ve ulus-ötesi sınıf analizlerinin eleştirel bir değerlendirmesini yapıyor. Poulantzas'ın analitik çerçevesini kullanarak süreci devlet, sınıflar ve sermaye birikimi arasındaki iç içe geçmiş ve dinamik ilişkiler ağına analizleriyle açıklamaya yönelen Akçay, bu yönde, özellikle içsel dinamiklere dikkat çekerek, sermayenin uluslararasılaşması ve devletin dönüşümü sürecinin aktif bir öznesi olarak "içsel burjuvazi" kavramının kullanılmasını öneriyor. Karar alma süreçlerinin teknikleştirilmesi, apolitizasyon, siyaset alanının daralması ve otoriterizm eğilimlerini dönüşüm sürecinin önemli parçaları olarak ele alan yazar, dönüşümün muhtemel doğrultusunun "teknokratik otoriterizm" olarak gerçekleşebileceğine işaret ediyor.

Akçay'ın yazısını Melehat Kutun Gürgen tarafından kaleme alınan "Türkiye'de Neoliberal Ekonomi Politikalarının Uygulanması Sürecinde Bir Yönetim Stratejisi Olarak Apolitizasyon ve Depolitizasyon" başlıklı çalışma izliyor. Gürgen 1980'den bu yana neoliberal hegemonyanın devlet ve toplumsal ilişkiler üzerinde kuruluğu sürecinde sermayenin ve siyasi iktidarların (özellikle ANAP ve AKP) hangi stratejilere yöneldiğini; bu yönelişin kamu siyasalarına ve kurumsal düzenlemelere nasıl yansıdığını göstermesi bakımından önemli bir tartışma yürütüyor. Yazı toplumun politizasyonunun siyasal istikrarsızlığa, bunun da ekonomik krizlere neden olduğu yönündeki hâkim liberal söylemin, ekonomi ve siyaset alanları arasında varsaydığı katı ikiliğe, yani ekonomi politikalarının toplumsal çatışmanın konusu olmaktan çıkarılarak siyasal alanla ilişkisizmiş gibi teknik bir düzeye çekilmesine dikkat çekiyor. Devleti ekonomik alan ve sınıf ilişkileri temelinden ziyade siyasal sistemin istikrarının sürdürülmesindeki işlevleriyle açıklayan Weberyen yaklaşımın etkisindeki bu analizlere eleştirel bir perspektiften yaklaşan Kutun, toplumsal ilişkilerin bütünsel ve ilişkisel kavranmasının ekonomi-politik/toplumsal ve ideolojik dolayımın birlikte analizi ile mümkün olacağını gözler önüne seriyor. Böylece, hem siyasal alanın özerkliği noktasında yoğunlaşan hem de sınıf kavramını analizlerinde ikincil düzeye çeken ya da tamamen çıkaran çalışmaların sorunlu yanlarına işaret edilerek, dönüşüm politikalarının açıklanmasında yaygınlıkla kullanılan ikili kavramsallaştırmaların, bu politikaların meşruiyetinde nasıl bir ideolojik işlev üstlendiği ortaya konuluyor.

İzleyen üç yazı, sermaye birikim süreci ve sermayedarların toplumsal ilişkileri nasıl dönüştürdüğü, kapitalizmin bir sistem olarak tüm toplumu nasıl içine alarak genişlediği sorularına Türkiye'de özelleştirmeler, devletin düzenleyici politikaları ve neoliberal reformların kurumsallaşma süreci bağlamında yanıt üretmeye çalışıyor.

Sözü geçen yazılardan ilki olan Merih Angın ve Pınar Bedirhanoğlu'nun birlikte kaleme aldığı yazı, "AKP Döneminde Türkiye'de Büyük Ölçekli Özelleştirmeler ve Devletin Dönüşümü" başlığını taşıyor. Angın ve Bedirhanoğlu, AKP döneminde Türkiye'de gerçekleştirilen büyük ölçekli özelleştirmelerin (PETKİM, Türk Telekom, ERDEMİR ve TÜPRAŞ gibi) eleştirel bir çözümlemesini yaparak, bu süreçte izlenen özgül siyasi politika ve stratejilerin devletin neoliberal dönüşümü açısından anlamını tartışıyor. Yazıda bu tür büyük ve kritik devlet şirketlerinin özelleştirilmesi süreçlerinin, özellikle kamusal görünürlükleri nedeniyle, hem sermaye hem de iktidar açısından farklı düzeylerde ideolojik yeniden üretim imkânları yarattığı ileri sürülerek, AKP'nin bu satışları neoliberal siyasi rüştünü ispat etmek amacıyla etkili bir şekilde kullandığının altı çiziliyor. Yazarlar, kamu politikaları açısından, Türkiye'de neoliberal dönemde özelleştirme sürecinin ana hatlarını vererek, 1990'ların ortasına kadar yasal düzenleme olmamasının getirdiği eksiklikler ve Anayasa Mahkemesi'nin iptalleriyle sürecin sürekli sekteye uğradığını; 1994 ve 1997/8 krizlerinin ardından IMF'yle kurulan stand-by ilişkileri bağlamında Özelleştirme Kanunu'nun çıkartılması ve Anayasa maddelerinde gerekli değişikliklerin yapılmasıyla önemli bir dönemecin alındığını; bu alanda net bir iradenin ortaya çıkmasının ise 2001 krizinin "düzen kurucu şiddetinin" yaşanmasıyla mümkün olduğunu ileri sürüyor. Yazarların özelleştirme sü-

reçlerinde devletin edindiği “tüccar” niteliğine vurgu yapmaları ise okuyuculara son dönem kamu reformlarındaki politik dalgalanmaları anlamak ve açıklamak açısından önemli ipuçları sunuyor.

Angın ve Bedirhanoglu’nu izleyen ikinci yazı “Türkiye’de Telekomünikasyon Sektörü ve İdari Yapısına İlişkin Düşünceler” başlığını taşıyor. Sırrı Emrah Üçer’in kaleminden çıkan bu yazıda sermayenin dünya çapında telekomünikasyon sektörüne yönelmesi ve geri çekilmesi ile değişen kurumsal çerçeve arasındaki ilişkiye dikkat çekiliyor ve sektörde oluşan piyasaların sürekliliğinin sağlanmasında devletin önemli bir rol oynadığı ortaya konuluyor. Türkiye’de düzenleyici kurumların ortaya çıkmasıyla sonuçlanan idari reform süreçlerini bu çerçevede inceleyen Üçer, hem anaakım yaklaşımlarda düzenleyici devlet gereksiniminin nasıl temellendirildiğini hem de bu yaklaşımlara karşı geliştirilen eleştirel analizleri Türkiye’deki yansımalarıyla birlikte ayrıntılı bir biçimde tartışıyor. Telekomünikasyon sektöründeki düzenleyici politikaların, sermaye birikiminin sürekliliğinin sağlanmasına yönelik girişimlerin önemli bir ayağını oluşturduğunu ileri süren yazar, sermaye birikiminin içine düştüğü krizlerin hem coğrafi hem de sektörel yayılımla sonuçlandığını; bu süreçte bir yandan telekomünikasyon metalarının ve sabit-mobil telefon ve çeşitli internet hizmetlerinin oluşturduğu dev piyasaların kapitalizmin ciğerlerini doldurup boşaltma işlevini gördüğünü; diğer yandan da kapitalizmin coğrafi yayılımının ve dünya çapında yürütülen girişimlerin koordinasyonunun sağlanmasında telekomünikasyon sektörünün en temel alt yapıyı sağladığını ortaya koyuyor. Sermayenin telekomünikasyon alanına yönelmesi ve geri çekilmesini, sermaye gruplarının bu sektördeki yatırım miktarları ve özelleştirme verileri üzerinden gösteren Üçer, söz konusu alana yönelme ve geri çekilişi Harvey’in “zamansal ve mekânsal çözümler” kavramlarını kullanarak analiz ediyor. Bu çerçevede Türkiye’de telekomünikasyon sektörünün sermaye gruplarına açılması, Türk Telekom’un özelleştirilmesi ve düzenleyici reformlar üzerine Üçer’in yürüttüğü tartışma, AKP döneminde devlet-sermaye ilişkilerinin değişen boyutlarına ilişkin çıkarımlarda bulunmamıza olanak sağlıyor.

Mustafa Eberliköşe’nin “Enerji Sektörünün Dönüşümü ve HES Sürecinde Birikim, Devlet ve Sınıflar” başlıklı yazısında ise sermaye birikim süreci ve sermayedarların toplumsal ilişkileri nasıl dönüştürdüğü sorusuna verilecek yanıtın, bir sistem olarak kapitalizmin bitmiş bir süreç olmasında değil, farklılıklar yaratarak genişleyen ve bu doğrultuda derinleşmeyi sürdüren bir dinamizme sahip olmasında aranması gerektiği ileri sürülüyor. Bu bağlamda yazıda, Türkiye’de enerji alanındaki dönüşümün açığa çıkardığı yeni pratikler ve bu pratikler içinde özel bir yeri olan Hidroelektrik Santralleri (HES’ler), kapitalizmin bir sistem olarak tüm toplumu nasıl içine alarak genişlediğinin ilginç bir örneği olarak inceleniyor. Yazıda 1980’li yıllarda korumacı-devletçi dönemin kurumlarını ve piyasalaşma önündeki engelleri ortadan kaldıran neoliberal reformların 2000’li yıllarda kurumsallaşmasını nasıl tamamladığı enerji sektörü üzerinden gösteriliyor. Sermaye birikim sürecinin 2000’li yılların başından itibaren yeni bir aşamaya girdiğini ve üretken sermayeye dayalı birikimin daha belirleyici hale geldiğini ileri süren Eberliköşe, bu süreçte enerji sektörünün sermayedarlar için hem yeni bir değerlendirme alanı olarak, hem de üretken sermaye oluşumunun temel girdilerinden biri olarak ön plana çıktığını; HES üretim lisansı alma aşamasından kurulum sürecine kadar sermayedarların gösterdiği eğilimlerin ve aldıkları kararların, birikim sürecinin toplumsal bir ilişki ağına dönüştüğünün göstergesi olarak ele alınması gerektiğinin altını çiziyor.

İzleyen iki yazı AKP iktidarı döneminde sağlıkta dönüşüm programına farklı noktalardan odaklanıyor. “Herkes İçin Sağlıktan Paran Kadar Sağlığa: Türkiye’de Sağlık Politikalarının Neoliberal Dönüşümü” başlıklı yazısıyla Ecehan Balta, AKP hükümetinin 2003 yılında açıkladığı Sağlıkta Dönüşüm Programı’nın, 1980’lerden itibaren tüm dünyada hayata geçirilmeye başlayan neoliberal yapısal uyum politikaları çerçevesinde, sermayeye bir ilksel birikim yaratmak (mülksüzleştirerek el koyma süreci) amacına hizmet ettiğini ileri sürüyor. Bu bağlamda yazıda, sosyal politikadan anti-sosyal politikaya geçişin Türkiye’deki başlıca göstergelerinden biri olan sağlık alanında yaşanan dönüşümün

belli başlı kurumsal düzenlemeleri tartışılıyor. Balta, ayrıca, sağlık kavramının en geniş haliyle tartışılması gerektiği tespitinden hareketle, sağlığın temel bir belirleyici olan sağlıklı bir çevrede yaşama hakkı üzerinde durarak içme suyunun özelleştirildiği, barınma olanaklarının gün geçtikçe kısıtlandığı, atmosferin kirlendiği ve küresel iklim değişikliklerinin belirleyici olduğu bir ortamda, sağlığın zaten mutlak bir hak olmaktan çoktan çıkmış ve geri kazanılması için çok boyutlu olarak mücadele edilmesi gereken bir talep haline geldiğini ileri sürüyor.

Ali Serkan Mercan "Türkiye'de Sağlık Sisteminin Neoliberal Yeniden Yapılandırılma Sürecinde Kamu İlaç Politikaları: Devlet Müdahalesinin Değişen Biçimleri" başlığını taşıyan, sosyal güvenlik harcamalarının ikinci büyük kalemini oluşturan ilaç harcamalarından yola çıkarak son dönem kamu politikalarını incelediği makalesinde, yine AKP döneminde uygulanan Sağlıkta Dönüşüm Programı üzerine odaklanıyor. Yazıda, insanların yaşamına birebir dokunan alanların başında gelen devletin ilaç alım politikaları ele alınırken, sorun hem tarihsel hem de teorik bir bağlamda irdeleniyor. Mercan, son yıllarda ilaç piyasasına yapılan müdahalenin, devletin neoliberal minimal devlet anlayışından bir sapma gibi görülemeyeceğini, bunun sadece "daha az devlet, daha fazla piyasa" şeklindeki neoliberal politikaların sürdürülemezliğinin bir kanıtı olduğunu etkileyici bir biçimde gösteriyor. Bu çerçevede yazıda, devletin ilaç alanında fiyatlandırma ve geri ödeme politikaları ile sürdürülen doğrudan müdahalelerinin, çoğu zaman yönetim uygulamaları içinde piyasa aktörlerinin şikayetlerine neden olsa da, bütçe açıklarını kapatma ve uluslararası piyasalara eklenme işlevleri açısından, neoliberal politikalarla çelişmeyen aksine onu güçlendiren içeriği etkileyici bir biçimde vurgulanıyor. Makalenin ampirik olarak zenginleştirilmiş verilere dayanması da yazarın öne sürdüğü savların güçlülüğünün bir kanıtı olarak karşımıza çıkıyor. Mercan ayrıca "global bütçe" uygulamalarının devlet-sermaye ilişkilerinin yeniden tanımlanmasındaki rolünü göstererek, bir yandan dönüşümün sadece piyasadan kaynaklanmadığını gösteriyor, diğer yandan neoliberal dönemde devletin kamu politikası araçlarını tümüyle elinden çıkarmadığını belirtirken, bunun sınırlarını da ortaya koyuyor.

"Sosyal Politika ve Emek Piyasası Politikaları İncelemelerinde Ana Akım Yaklaşım Olarak Yeni Kurumsalcılık(lar): 2000'lerde Yunanistan, İspanya ve Türkiye'de İstihdam Politikalarında Dönüşüm" başlıklı yazıyı kaleme alan Sümercan Bozkurt ise devlet-sermaye ilişkilerinin aldığı yeni biçimi Marksist bir çerçeveden kurumsal analizlerle hesaplayarak yürütüyor. Son dönemde sosyal politika ve emek piyasası politikalarına ilişkin tartışmalarda ön plana çıkan yeni kurumsalci yaklaşımların, ana akım yaklaşımlar ve politikalarla örtüşen yönlerinin tartışıldığı yazı, esas itibarıyla istihdam politikalarına yoğunlaşıyor ve 2000'li yıllarda Türkiye, İspanya ve Yunanistan'da hayata geçirilen istihdam politikalarını ve bu politikadaki ortak eğilimleri eleştirel bir çerçevede analiz ediyor. Bozkurt bu eğilimlerin temel belirleyenin, özgül tarihsel bir sistem olarak kapitalizmi ve kapitalist dönüşümleri ihmal eden, sınıfsal ilişkileri büyük ölçüde dışlayan, toplumsal gerçekliği anlama ve anlamlandırmada kurumlara açıklayıcı güç atfeden ana akım politikalar ve bu yaklaşımlara eşlik eden betimsel olarak zengin fakat analitik bakımdan sınırlı çalışmalar ortaya koyan yeni kurumsalci yaklaşımlar olduğunu son derece bütünlüklü bir biçimde ortaya koyuyor. Üç örnek ülke özelinde istihdam politikalarının 2000'li yıllarda geçirdiği dönüşümleri tarihsel materyalist bir perspektiften yola çıkarak derinlemesine analiz eden Bozkurt, tarihsel süreç içinde şekillenen sınıf ilişkilerinin bu özgül bağlamlardaki seyrine yönelik çalışmalar için önemli bir çerçeve sunuyor.

Funda Hülagü, "Burjuva Devlet Formundan Kaçış Yöntemi Olarak Neoliberal Polis Reformu: Türkiye Örneği" başlığını taşıyan, neoliberal dönüşümün kamu yönetimindeki önemli ayaklarından olan neoliberal polis reformunu incelediği makalesinde, öncelikle reformu anlamak için polis aygıtı ile devlet arasındaki ilişkiyi çözümlemek gerektiğini belirtiyor. Konuyla ilgili teorik bir tartışma geliştirmeye çalışan yazar, Marksist kapitalist devlet tartışmalarında, burjuva devletin rıza uygulamaları üzerinde çokça durulduğu halde zor uygulamaları yeterince ele alınmadığını belirtiyor. Bu çerçevede devlet aygıtının zor ilişkisinin sınıf temelli bir çözümlemesini yapmaya girişen Hülagü, böylelikle neoliberal

değişim dalgasının şampiyonu olarak kabul edilen polis aygıtındaki reformun arkasındaki mantığa ve niteliklerine işaret etmeye çalışıyor. Bir başka deyişle, polis reformunun burjuva devletini ve onunla birlikte modern siyasal alanı açıklayan bir olgu olarak ele alındığı makalede, ayrıca polis aygıtının değişimi nasıl kavradığı üzerinde de duruluyor. Bu konuda, özellikle polis teşkilatının içinden yeni kuşak polis akademisyenlerin ve üst düzey görevlilerin yazdıklarına başvurulması da ampirik ve söylemsel açıdan makaleyi güçlü kılan bir unsur olarak karşımıza çıkıyor. Hülalü, ayrıca polisin Türkiye’de kendisini nasıl bir sivil toplum aygıtı olarak kurguladığını Toplum Destekli Polislik uygulaması üzerinden gösterirken, polis reformunun sermayenin toplum üzerindeki egemenliğini yeniden kurması ve hakimiyetini tesis etmesi açısından işlevini bir kez daha vurguluyor.

Dosyamızın son yazısını, alternatif kamusal sorununa ve alternatif kamusalığa geçişe odaklanan çalışmalar için ufuk açıcı teorik bir tartışma yürüten Koray Yılmaz’ın “Alternatif Kamusalın Politik Ekonomisi: Teorik Bir Tartışma ‘Genel Olarak Sermaye’den ‘Genel Olarak Birliğe’ başlıklı çalışmasına ayırdık. Yılmaz Türkiye’de özellikle son dönemde yeniden gündeme gelen alternatif kamusal olgusuna odaklanıyor ve bu olguyu eleştirel politik iktisat çerçevesinden tartışmaya açıyor. Yazar alternatif kamusal tartışmasını, kapitalist nitelikli kamusalın ekonomi politığıne genel karakterini veren dinamiklerin eleştirisi bağlamında yürütüyor. Bu bağlamda, hem kamuyu farklılık, demokrasi, katılım, tartışma alanı gibi kavramlar temelinde kamusal alana indirgeyen yaklaşımlara hem de kamuyu sadece devletin çeşitli alanlardaki politikaları bağlamında tartışan yaklaşımlara sağlam ve kapsayıcı bir eleştiri sunuyor. Günümüzde kamusal alanın, sermaye ilişkisi bağlamında gerçeklik kazanan bir varoluşa sahip olduğu düşüncesinden hareket eden Yılmaz, kamu-kamusal olan ve kamusal alan kavramlarını ve bunlar arasındaki ayrımları ortaya koyduktan sonra bu tespitlerini Marx’ın “genel olarak sermaye” kavramından hareketle doğrulamaya yöneliyor. Bu tartışmayı genel olarak sermayenin temsilcisi olarak nitelenen “bireysel sermaye” kavramı üzerinden somutlaştıran yazar bireysel sermayenin bir formu olan anonim şirketlere odaklanıyor. Bu noktada “genel olarak sermayeden”, “genel olarak birliğe” geçiş işaret ederek önemli bir tartışmanın temel çerçevesini sunan Yılmaz’a göre bu geçişin anlamı, emek gücünün değişir sermayeye, paranın ise para sermayeye dönüşümünün sonlandırılmak zorunda olduğudur. Yazıda Pierre-Joseph Proudhon ve Marx’tan hareketle “birlik”, alternatif bir kamusal geçişin en önemli formu ya da “karşıt kamusal alanın” en gelişkin bir biçimi olarak tartışılırken; “genel olarak birlik”, alternatif bir kamusalın kendisi olarak ele alınıyor.

Pek çok sayımızda olduğu gibi bu sayımızda da bir kitap eleştirisi yer alıyor: Ayşe Cebeci’nin Bilmediğimiz Kapitalizm: Gizli Elin Kurumsallaşması YÖİKK isimli kitabını tanıtan Ahmet Zaifer, toplumsal gerçekliği incelemenin ve etrafımızda olup biten değişimi anlamlandırabilmenin ilişkilerin, yapıların ve aktörlerin hem çokluğu hem de iç içe geçmiş olmaları nedeniyle zorlu bir süreç olduğunu, Cebeci’nin çalışmasının ise bu zorluğun üstesinden hakkıyla geldiğini vurguluyor. Kitabın ayrıntılarına girmeden önce dünyada ve Türkiye’de son dönemde yaşanan yoğun ve kesintisiz reform sürecini analiz eden anaakım ve eleştirel çalışmaların birçoğunun yüzeysel ve tekyönlü olduğunu ortaya koyan Zaifer, özellikle hakim analizlerde farklı süreçler, ilişkiler ve özneler arasındaki içsel bağlantının ya kurulamadığını ya da gerçeklikten kopuk ele alınmaları nedeniyle yaşanan değişimin ve aktörlerin kavranamadığını vurguluyor. Yazar, buna karşın Cebeci’nin devlet/kamu yönetimi reform sürecinin tam ortasında yer alan ve süreci hem inşa eden hem de süreçte inşa edilen YÖİKK’i inceleme odağına alarak, hem sermaye ve devlet arasındaki ilişkilerin aldığı yeni biçimi hem de toplumsal ilişkilerin tümünü yani “bilmediğimiz kapitalizmi” derinlemesine incelediğini belirtiyor. Kitabın mevcut reform analizlerinden en temel farkının diyalektik yöntemle başvurması olduğunun altını çizen Zaifer, Cebeci’nin son dönemde yaşanan topyekun değişimin kavranabilmesi ve gerçekliğin tespiti için önemli bir alternatif çerçeve sunduğunu vurguluyor.

Sermayenin Uluslararasılaşması ve Devletin Dönüşümü: Teknokratik Otoriterizmin Yükselişi*

Ümit Akçay**

Öz

Sermayenin uluslararasılaşması ve bunun devletin içsel yapısının değişimine etkisi konusu son dönemde geniş bir şekilde tartışılmıştır. Bu çalışma, Marksist ekonomi politik yaklaşımına dayanan alternatif bir açıklama ile devletin dönüşümünün yönelimine işaret etmeyi hedeflemiştir. Bu çerçevede ilk olarak devletin dönüşümünün anlamlandırılması amacıyla geliştirilen neoliberal, kurumsalcı ve ulus-ötesi sınıf analizlerinin eleştirel bir değerlendirilmesini yapılmış, ardından da N. Poulantzas'ın analitik çerçevesi kullanarak süreç, devlet, sınıflar ve sermaye birikimi arasındaki iç içe geçmiş ve dinamik ilişkiler ağı analiz edilerek açıklanmıştır. İkinci olarak, sermayenin uluslararasılaşması ve devletin dönüşümü sürecinin aktif bir öznesi olarak "içsel burjuvazi" kavramının kullanılabileceği önerilmiş ve dönüşümün anlamlandırılması açısından içsel dinamiklerin önemi vurgulanmıştır. Son olarak, yaşanan dönüşüm sürecinin önemli parçaları olarak, karar alma süreçlerinin teknikleştirilmesi ve bununla beraber gelen apolitizasyon eğilimi ile siyaset alanının daralması ve otoriterizm eğilimlerini beraber ele alarak, dönüşümün muhtemel doğrultusunun "teknokratik otoriterizm" kavramının kullanılmasıyla analiz edilmesi önerilmiştir.

Anahtar Kelimeler: sermayenin uluslararasılaşması, devletin dönüşümü, içsel burjuvazi, teknokratik otoriterizm

Internationalization of Capital and Transformation of the State: Rising of Technocratic Authoritarianism

Abstract

The issue of internationalization of capital and its effects on the changing internal structure of the state has been broadly debated in recent years. This paper aims to indicate the changing orientation of the state by proposing an alternative explanation based on Marxist political economy approach. For this aim, first neoliberal, institutionalist, and transnational class/state approaches are critically examined and the process of transformation of the state is analyzed as intertwined and dynamic relationships between the state, social classes, and capital accumulation by employing N. Poulantzas's analytical framework. Second, the paper suggests that the concept of "interior bourgeoisie" might be useful for explaining transformation of the state, especially for emphasizing the internal dynamics which are argued among of the crucial elements of the transformation. Finally, it proposes that the concept of "technocratic authoritarianism" might be an explanatory tool for comprehending the processes of the technicalization of the decision-making, the tendencies of depoliticization, and of authoritarianism as significant components of the recent transformation of the state.

Keywords: internationalization of capital, transformation of the state, interior bourgeoisie, technocratic authoritarianism.

* Bu metnin önceki versiyonu ile ilgili görüşlerini paylaşan Şebnem Oğuz'a, Cemil Boyraz'a ve Ali Rıza Güngen'e değerli yorumları için teşekkür ederim.

** New York Üniversitesi, Siyaset Bilimi Bölümü. E-posta: au399@nyu.edu

Giriş

Ulus devletin dönüşümünün anlamlandırılması üzerine farklı akademik disiplinlerin bakış açılarından farklı açılımlar öne sürülmektedir. Örneğin, bunlardan konuyu doğrudan ele alması ve hatta dönüşüm sürecinin doğrudan nesnesi olması itibariyle *kamu yönetimi* disiplinine baktığımızda,¹ sorunun oldukça dar bir çerçeveden ele alındığını görmekteyiz. Buna göre kamu yönetimi alanında devletin dönüşümü konusu, kamunun yeniden tarif edilmesi, yönetiminin niteliğinin ve örgütlenme mantığının değişmesi bağlamında tartışılmaktadır. Geleneksel kamu yönetiminin yanında ve ona rakip olarak gelişen Yeni Kamu Yönetimi (*New Public Management*) yaklaşımı, devletin dönüşümünü anlamlandırma noktasındaki neoliberal tezlerin bu alana uygulanması olarak değerlendirilebilir (Osborne ve Gaebler, 1993).² Ancak bu alanda Türkiye’deki literatüre bakıldığında, dönüşümün nedenlerinin ve doğrultusunun anlaşılması adına yapılan çalışmaların oldukça az sayıda olduğu görülmektedir.³ Bu disiplin, esas olarak liberal ekonomi algısına dayanan bir küreselleşme açıklamasını, genellikle üzerine eleştirel bir tartışma yapmadan, verili bir girdi olarak kabul etmekte, adeta kendi sorun alanının bundan sonrasında başladığını düşünmektedir. Ancak bu disiplin, yaşanan dönüşümü anlamlandırmak üzere kendi alanından bakarak yaptığı analizlerde, devletin neden yeniden yapılandırıldığı sorusuna genellikle “kötü yönetim” argümanı çerçevesinde cevap aramaktadır. Bir başka ifadeyle ana akım kamu yönetimi disiplininin penceresinden devletin dönüşümünün nedenlerine baktığımızda, ya ne olduğu tam olarak tanımlanmayan, hatta tartışılmayan bir “küreselleşme” süreci ya da iktidarların “kötü yönetimi” ile “hükümet başarısızlığı” argümanları karşımıza çıkmaktadır (Hoff ve Stiglitz, 2001). Dolayısıyla, bir alt disiplin olarak kamu yönetiminin, bizzat kendi araştırma nesnesine ne kadar yabancılaşmış olduğu, devletin dönüşümü tartışmalarında bir kere daha ortaya çıkmaktadır.

Ancak kamu yönetimi disiplininin yaşadığı sorun, kendi içinde varolan eksikliklerinin dışında, aslında hemen hemen tüm sosyal bilimler alanında yaşanmaktadır. Dolayısıyla bir bütün olarak sosyal bilimlerin yaşadığı sorun, yani *bilimlerin ayrıştırılması* ve bir bütün olarak yaşanan sosyal gerçekliğin farklı düzeylerinin analizi için inşa edilen disiplinlerin varlığı, varolan sosyal gerçekliğin anlaşılmasından çok, giderek anlamayı zorlaştıracı paradigmlar⁴ haline gelmektedir. Bu sorunu aşma ve gerçekliğin bütünsel bilgisine ulaşma anlamında izlenmesi gereken yöntemin ne olması gerektiği sorusu, yapılacak akademik çalışmaların önünde, çözül-

1 Burada kamu yönetimi disiplininin örnek olarak seçilmesine rağmen, sosyal bilimlerin farklı bir disiplini, örneğin siyaset bilimi, uluslararası ilişkiler ya da ekonomi de ele alınsa, sosyal bilimlerin ayrışmasının yarattığı sorunların gösterilmesi bakımından benzer sonuçların ortaya çıkacağına işaret edilmelidir.

2 Bu alandaki tartışmaların bir değerlendirmesi için bkz. Güzelsarı (2004).

3 Bunların arasında göze çarpanlar, Şaylan’ın erken dönem çalışmaları (1994; 1996; 2000), Üstüner’in (2000) yeni kamu işletmeciliği okulu ile ilgili değerlendirmeleri ve bir ölçüde de Güler’in (1994; 2005a; 2005b) çalışmalarıdır.

4 Bu betimleme Hirschman’ın (1970) erken dönemli çalışmasına referansla kullanılmıştır.

mesi gereken bir sorun olarak durmaktadır. Bu çalışmada, diyalektik yöntemin⁵, hem genel olarak sosyal bilimlerin yaşadığı krizin aşılmasında, hem de özel olarak devletin dönüşümü sorunsalının anlaşılmasında açıklayıcı bir çerçeve sunduğu ileri sürülecektir. Bu çerçeveden soruna yaklaşıncı, özellikle kapitalist sermaye birikim süreci kavramsallaştırması,⁶ kullanışlı bir hareket noktası olarak değerlendirilmektedir. Buna göre sermaye birikim süreci, gerek ampirik gerekse yapısal süreçleri bir arada ele alabileceğimiz ve farklı tarihsel ve mekansal açılımlardaki özgünlükleri, varolan bütünsellik içerisinde değerlendirebileceğimiz, para, meta ve emek gücü ile devlet ve ekonomi politikaları gibi alanların aralarındaki içsel ilişkileri açığa çıkarabileceğimiz bir analiz çerçevesi sağlamaktadır. Bu çerçeveden hareketle ileri sürülebilecek olan varsayım şudur: Sosyal bilimlerin güncel krizi ve disiplinler arasında varolan ayrışma⁷ devletin dönüşümü sorunsalını anlamada yeterli bir hareket zemini sunmamaktadır. Buna göre ana akım iktisat, siyaset bilimi ya da özel olarak kamu yönetimi disiplinleri, var olan dönüşümün sadece bir parçasını ele almakta ve bu nedenle de dönüşüm sürecinin geneli hakkında bütünlüklü bir kavrayıştan yoksun kalmaktadır. Bunun yerine sermaye birikim süreci temel aksını akılda tutan eleştirel bir politik ekonomi yaklaşımı, varolan sorunsalın anlamlandırılması ve çözümlenmesi için elverişli bir çerçeve sunabilir.

Bu çerçevede sürece en genel hatlarıyla bakıldığında, son birkaç on yılda yaşanan dönüşümün temelinde tarihsel ve toplumsal bir sistem olan kapitalizmin 1970'li yıllarda girdiği kriz ve bu krizden çıkış için sermayenin dünya ölçeğinde geliştirdiği yeniden yapılanma stratejileri olduğu ileri sürülebilir (Harvey, 2010). Bu bağlamda üretim süreçlerinde varolan değişim, sınıf mücadelesinin geldiği düzey, meta-para-üretken sermayenin tüm düzeylerinde yaşanan uluslararasılaşma gibi dinamikler, ulus devletin tarihsel olarak 1970'ler öncesinde varolan örgütlenme biçimini değiştirmiştir. Dolayısıyla bu dönüşüm sürecinin nedenleri ile ilgili olarak ilk elden tespit edilecek olan, yerel, ulusal ve uluslararası düzeylerin tümünde yaşanan sınıf mücadelesi ve bu mücadelenin devletin kurumsal yapısına yansması ve bu yapıyı değiştirmesidir. Bu çerçevede, kamunun dönüşümü ya da kamu reformu uygulamalarının, ekonomik krizler ya da genel olarak kapitalizmin krizi ile bağlantılı olduğunun altı çizilmelidir (Seren, 2011: 323).

Çalışma dört bölümden oluşmaktadır. İlk olarak devletin dönüşümü tartışmasının yürütülebilmesi için gerekli olan kavramsal araçlar tanımlanarak, bir zemin tespiti yapılmaya çalışılacaktır. İkinci bölümde, sermayenin uluslararasılaşması ve devletin dönüşümü tartışması⁸ ve süreci ele alınacaktır. Üçüncü bölümde, devle-

5 Bu konuda bkz. Ollman (2003).

6 "Kurum, yapı ve ilişkileriyle bütünsel, diyalektik bir işleyişe sahip, 'tarihsel' bir süreç olarak 'sermaye birikimi' gerek 'ulusal' gerekse dünya ölçeğinde kapitalizmin işleyiş mantığını anlamayı mümkün kılan operasyonel bir analiz kategorisidir" (Türkay, 2005: 40).

7 Sosyal bilimlerin ayrışmasının tarihsel gelişimi için bkz. Gulbenkian Komisyonu (2005)

8 Bu çalışmada devletin dönüşümü tartışması yürütülürken, farklı soyutlama düzeyindeki kavramlar ve açıklamalar,

tin dönüşümü tartışmasından hareketle, dönüşümün muhtemel doğrultusu tespit edilmeye çalışılacaktır. Çalışmanın son bölümünde ise, sermayenin uluslararasılaşması ve devletin dönüşümünün bir sonucu olarak, devlet tartışmalarında önemli bir konu başlığı olan devletin göreceli özerkliğinin yeniden tanımlanması gerektiği ileri sürülecektir.

1. Tartışma Zemini İçin Temel Kavramlar: Devlet, Sınıflar ve Kapitalist Sermaye Birikim Süreci

Devleti kapitalist toplumsal ilişkiler içerisine yerleştirebilmek için öncelikle devletin algılanışına ve ne olduğuna ilişkin ön kabullerin açık hale getirilmesi gerekmektedir. Bu çerçevede ilk olarak belirtilmesi gereken, liberal ve devlet merkezli/kurumsalcı yaklaşımların ve bunların farklı versiyonlarının sahip olduğu ortak bir özellik olan devlet ile toplumun (ekonomi ile siyasetin) birbirinden ayrı birer toplumsal gerçeklik olarak tanımlanması, devletin gerçekte ne olduğunun anlaşılmasından öte, anlamayı zorlaştıran bir işlev edindiğidir. Bunun en önemli nedeni, her iki yaklaşımda da devletin toplumun dışında ve üstünde ya ona müdahale eden ya da tarafsız bir şekilde ondan etkilenen bir konumda kavramsallaştırılmasıdır. Bu yaklaşımların ötesine geçmek ve sosyal gerçekliğin daha kapsamlı bir kavranışına ulaşmak için Marksist gelenek, ciddi bir alternatif olarak karşımızda durmaktadır. İçinde farklı birçok yaklaşımı barındırır da,⁹ Marksist bir çerçeveden hareket edilerek devlet, en özet haliyle, bir *sosyal ilişki* olarak tanımlanabilir. Gerçekten de devlet, John Holloway'in işaret ettiği gibi (1996: 119-120), sosyal ilişkileri katılaştırır ve fetişleştirir. Bu yolla, insanlar arasındaki bir sosyal ilişki, sosyal ilişkilere dışsal bir şey olarak varolur. Bu noktada devletin, içinde bulunduğu sosyal ilişkiler çerçevesinde analiz edilmesi ve devlet ve toplum ya da devlet ile sınıflar ve sınıf fraksiyonları arasındaki ilişkinin ortaya konması için, devletin nasıl anlaşılması gerektiği ile ilgili üç temel noktaya işaret etmek gerekmektedir.

Bunlardan ilki olarak ulus devletin, özel bir karakteristiği olduğunun, yani devletin bir *sınıf karakterinin* olduğunun altı çizilmelidir (Burnham, 1996: 98). (Neo) Liberal ve devlet merkezli yaklaşımların aksine, üretim ilişkilerinden meydana çıkan devlet, ortak iyiyi temsil etmez, ancak onun sınıf yapısının siyasi ifadesi üretimde içsel olarak bulunur (Carnoy, 1984: 47).

İkincisi, *devletin kendisi de, sermaye kavramı gibi bir ilişki* olarak algılanmalı ve sınıflar ve sınıf fraksiyonları arasındaki güç ilişkilerinin yoğunlaşmış hali olarak görülmelidir (Poulantzas, 2000: 128-29; 1976: 74). Dolayısıyla devleti kendi “ba-

özellikle Türkiye'deki olgusal deneyim akılda tutularak değerlendirilecektir. Ancak çalışmada her ne kadar Türkiye gibi geç kapitalistleşen bir toplumsal formasyondan yola çıkılsa da, ulaşılan sonuçların ya da tartışma başlıklarının sadece geç kapitalistleşen toplumlar için değil, genel olarak kapitalist devletin dönüşümü tartışması için de önemli vurgular taşıdığı düşünülmektedir.

9 Marksist gelenek içindeki devlet tartışmalarını tasnif edici bir şekilde değerlendiren çalışmalar için bkz. Carnoy (1984); Barrow (1993) ve Clarke (2004).

ğimsız” gündemini takip eden, homojen bir kurumlar bütünü olarak algılamak, onun içerisinde, kurumlar ve aygıtlar arasında/içinde gerçekleşen sınıf mücadelesini görünmez kılar (Bryan, 1987: 257). Diğer bir ifadeyle, ayrı bir kurumsal mad-diliği olan devlet, toplumdaki güç ilişkilerinin düğüm noktasını oluşturmaktadır. Bu anlamda devlet, sosyal iktidarın merkezileştiği ve uygulandığı bir kurumdur (Therborn, 1978: 132). Bu çerçevede devletin bu özgün yapısını daha iyi kavra-mak için kullanılan epistemolojik çerçeve¹⁰ daha da önemli hale gelmektedir. Roy Bhaskar’ın (1989: 4) belirttiği gibi, toplum bireylerin yaratmadığı, ancak her za-man onların pratik etkinliklerinin varoluşuna dayanan bir karşılıklı ilişkiler ağı ve sosyal olarak konumlandırılmış pratiklerin birliğinden oluşmaktadır. Böylelikle toplum kendini yeniden üretir ve dönüşür. Dolayısıyla *ilişkisel bir epistemolojiden* (Ollman, 2003) hareket ettiğimizde, devletin ne olduğu sorusunu cevaplamak için, öncelikle devletin bir sosyal kurumlar bütünü olduğu algılanmalı ve onun toplum-la, sınıflarla, diğer devletlerle ya da devlet içindeki farklı kurumların birbirleriyle olan ilişkileri araştırmaya konu edilmelidir.

Son olarak, Nicos Poulantzas’ın (2000: 129) işaret ettiği devletin algılanmasın-daki iki yanlış eğilim, devletin nasıl anlaşılması gerektiği ile ilgili önemli bir uyarı niteliğindedir. Bunlardan ilki devleti bir *şey* (*state as a thing*) olarak tarif eden yaklaşımdır. Bu algılayış liberal ve neoliberal çerçeve tarafından paylaşılmaktadır. Buna göre devlet ile toplum birbirinin dışında, pasif, hatta nötr bir araç olarak tanımlanmaktadır. Poulantzas’a göre devlet tartışmalarındaki ikinci yanlış eğilim de devlete bir *özne* (*state as a subject*) konumu biçmektir. Özellikle Weberyan ana-lizlerin ve son dönemde gelişen yeni kurumsalcı ekolün sahip olduğu bu çerçeve ise, yine devlet-toplum ikiliğinden hareket eder, ancak ulaştığı sonuç farklıdır. Devlet-merkezli olarak adlandırılabilir bu yaklaşıma göre devlet, toplumda varolan güç ilişkilerinin dışında kendi tanımladığı gündemleri uygulayabilecek bir kapasiteye sahiptir. Devletin toplumun üzerindeki bir hakem ya da tarafsız, nötr olduğu ideo-lojisi, bir yandan devletin bir sınıf devleti olduğunun gizlenmesi işlevini görürken, diğer yandan da, bürokratlar ve memurlar farklı sınıflardan gelseler de, bir sosyal kategori olarak bürokrasinin kendi içindeki bütünlüğünün kurulmasına hizmet eder. Bu sayede bir bütün olarak bürokrasi, tek tek memurların ya da bürokratla-rın ait oldukları sınıfların çıkarlarından farklı bir sınıfsal çıkara hizmet edebilir (Poulantzas, 1973a: 41). Kısaca özetlenen devlete ilişkin bu iki yanlış algılama, üç önemli problemi beraberinde getirir:

1. Bunlardan ilki her iki çerçeve (liberal ve kurumsalcı) de, toplumsal sınıfları, sınıf fraksiyonlarını ve bunların arasında ve içinde süregiden mücadeleleri görmemizi engeller.
2. Birincisiyle bağlantılı bir şekilde gelişen ikinci problem ise, devletin ken-di içinde çatlakları olmayan, homojen bir bütün olarak algılanması ve yine

¹⁰ Bu konuda bkz. Bhaskar (1989); Bhaskar vd. (1998).

devletin kendinden menkul bir gücü olduğunun tasavvur edilmesidir (Poulantzas, 2000; 132). Oysa devlet iktidarı, devlet içinde bulunan aygıtlar ve karmaşık bir şekilde örgütlenmiş olan kurumlar sisteminde somutlaşır, maddileşir.

3. Bu çerçevede ortaya çıkan üçüncü problem ise, homojen bir bütün olarak tanımlanan devlet içindeki aygıtların ve kurumlar sisteminin yapılacak analizin dışında bırakılması ve bunların ardındaki toplumsal sınıf ya da sınıf fraksiyonlarının görünmez hale gelmesidir. Ancak aygıtlar ve kurumlar sistemi, egemen sınıfın ya da bu sınıf içindeki belli bir fraksiyonun iktidar ve güç merkezleridir, iktidarın somutlaştığı alanlardır. Bir başka ifadeyle toplumsal iktidar, devlet yoluyla maddileşir, somutlaşır ve sınıf hakimiyetine dönüşür.

Devletin algılanışına dair var olan temel sorunlara işaret ettikten sonra, devletin kapitalist sosyal ilişkiler seti içerisine yerleştirilmesi gerekmektedir. Bu çerçevede kapitalist sosyal ilişkilerin önemli bir boyutunu oluşturan sermaye birikim sürecine baktığımızda, devletin kapitalist sermaye birikim sürecinin her aşamasında (P-M- P' [Para-Meta-Para]) aktif bir şekilde yer aldığını görürüz.¹¹ Sermaye birikiminin genişleyen yeniden üretimini göz önüne aldığımızda, ilk olarak, Suzanne de Brunhoff'un (1978) da vurguladığı gibi paranın ve emek gücünün yönetimi, her dönem için geçerli ve kapitalist devletin yapısal ve öncelikli işlevlerindendir. Devlet para formunu yaratmaz, ancak paranın genel eşdeğer olarak kabul edilmesine katkıda bulunur ve paranın bu işlevini garanti altına alır. Özellikle kriz dönemlerinde para politikasının konjonktür karşıtı bir araç olarak kullanılması, devletin bu işlevini daha önemli hale getirir (Akçay, 2009). İkinci olarak, kapitalist toplumsal ilişkilerin temel, yapısal özelliklerinden olan özel mülkiyet ve artı değer yaratıldığı üretim süreçleri, özel hukuk, çalışma yasaları ve iş hukuku gibi düzenlemelerle devlet tarafından sıkı bir şekilde düzenlenmektedir.¹² Benzer şekilde, sermayenin toplam sosyal döngüsünün tamamlanması için hayati öneme sahip olan realizasyon süreci, devletin varlığını ifade eden yasalar çerçevesinde garantiye alınır. Nihayetinde devlet, sistemin bir bütün olarak yeniden üretimi için ve devletin bir sınıfın ya da fraksiyonun değil de tüm toplumun devleti olduğu illüzyonunun yaratılması için rıza ve baskı unsurlarının uygun bir karışımını içeren politikalar uygular. Böylelikle devlet egemen sınıfları örgütlerken, baskı altındaki sınıfları örgütsüzleştirir (Poulantzas, 1973b: 189); kârın özelleşmesini, maliyetlerin ise toplumsallaşmasını sağlayacak mekanizmalar geliştirir. Dolayısıyla sermayenin toplam sosyal döngüsünün tamamlanması ve yeniden üretim süreçlerinde devlet, hem sürecin biçimlendirdiği hem de sürecin biçimlenmesine etkin bir biçimde katılan bir konum ve işleve sahiptir. Ancak kapitalist sermaye birikim sürecinin dinamik işleyişine

¹¹ Daha detaylı bir çerçeve için bkz. Akçay ve Türkay (2006).

¹² Sermaye birikim sürecinin hukuk ile olan ilişkisi için erken dönemli temel bir çalışma için Pasukanis'e (2002) bakılabilir.

içkin olarak, devletin birikim sürecindeki konumu da statik değildir, tarihsel olarak farklılaşmaktadır. Buna göre devlet sermaye birikiminin ulusal dönüşümünün sağlandığı “kuruluş” dönemlerinde, mekânsal olarak ölçek ekonomilerinin hayata geçtiği içe yönelik birikim süreci döneminde ve sermayenin uluslararasılaşması süreçlerinde; yani kapitalist birikim sürecinin geldiği düzeye ve birikimin gerçekleştiği mekânın tarihsel/toplumsal özelliklerine göre farklı işlevler yüklenmektedir (Akçay ve Türkay, 2006: 61).

2. Sermayenin Uluslararasılaşması ve Devletin Dönüşümü

Küreselleşme olarak ifade edilen süreç ile birlikte ulus devletin akıbetinin ne olacağı sorusu, sosyal bilimlerde son dönemde en çok tartışılan konu başlıklarından birini oluşturmaktadır. Bir yandan yükselen çok uluslu şirketlerin ve ulusötesi yapıların oluşturduğu “ulusötesi sınıf” analizleri, ultra-liberal tezlerin paralelinde gelişerek ulus devletin sonlandığını ilan ederken, diğer yandan “devlet merkezli” bakış açısı, devletin dönüşümündeki sınıfsal içeriği görmezden gelmekte ve bu süreci devletin “konsolidasyonu” olarak tanımlamaktadır. Ancak her iki bakışta varolan sorunlu yanları bir tarafa bırakırsak, kapitalist devlet formasyonunda bir farklılaşmanın yaşandığı reddedilemez bir gerçeklik olarak karşımızda durmaktadır. Dolayısıyla bu gerçekliğin anlamlandırılması, sosyal bilimlerin tüm alanlarındaki bilgi üretim süreçleri açısından kritik bir öneme sahiptir.

1.1. Devletin Dönüşümü Konusunda İsabetsiz Analizler: Neoliberalizm, Ulus-Ötesi Sınıf ve Devlet-Merkezli Bakış

Geçtiğimiz yüzyılın son on yılında, devletin dönüşümü konusunda en iddialı yaklaşım neoliberalizm savunucuları tarafından ortaya atılmıştır. Buna göre Sovyetler Birliği’nin yıkılmasından ve Francis Fukuyama’nın (1989) “tarihin sonunu” ilan etmesinden birkaç yıl sonra, Kenichi Ohmae (1996) de “ulus devletin sonunun geldiğini” ileri sürmüştür. Ohmae’ye göre dört farklı kategoride yaşanan köklü değişimler, ulus devletin sonunu hazırlamıştır. Bunlardan ilki *yatırımların* ulus devletlerin sınırlarını aşan bir ölçekte gerçekleşmesi sürecidir. Buna göre artık yatırımlar ulus-devletin sınırları içerisinde başlayıp biten bir seyir izlemekten çok, fırsatların en uygun olduğu coğrafyalara akmaktadır. İkinci kategori, *endüstrinin* değişen niteliğidir. Ohmae, endüstriyel yapının artık ulus-devletlerce korunmaya ve sübvansiyonlara bağımlı olan doğasının değiştiğini ve gittikçe küresel çapta daha entegre bir hal aldığını ifade etmektedir. Köklü değişimler geçiren üçüncü kategori ise, *enformasyon teknolojileridir*. Enformasyon teknolojilerinde yaşanan devrim niteliğindeki değişim, hem yatırımların hem de endüstriyel yapının küreselleşmesinin maddi zeminini sağlamış ve firmaların operasyonlarını ulus-devletlerin sınırlarını aşacak şekilde yönetmelerinin imkânlarını hazırlanmıştır. Ohmae’ye göre son olarak *bireysel tüketicilerin* yönelimlerinin daha küresel hale gelmesi, menşei ne olursa olsun en iyi ve en ucuz ürünleri alma

istekleri, köklü değişimlere neden olmuştur (1996: 16-18). Bu alanlarda yaşanan köklü değişim ulus devletlerin ontolojik varlık nedenlerini ortadan kaldırmıştır. Ohmae'ye göre, "günümüzün sınırsız dünyasında ekonomik faaliyetlerdeki gerçek akışlar açısından, ulus-devletler küresel ekonomiye katılımın anlamlı birimleri olarak rollerini *artık* yitirmiş bulunuyorlar" (1996: 26). Özetle, "küreselleşme ve devlet" yazınında büyük etki uyandıran Ohmae, ulus devletin sonu iddiasını, ulus devletlerin "... sınırsız bir ekonomide etkili bir rol oynamak için gerekli ne iradeye, ne yeteneğe, ne güvenilirliğe, ne araçlara ne de politik tabana sahip" (1996: 60) oldukları gerekçesiyle temellendirmeye çalışmaktadır.¹³

Diğer yandan, devletin dönüşümü konusunda en az neoliberal yaklaşım kadar iddialı olan bir başka öneri ise, yaşanan değişim sürecini "ulusötesi sınıf" analizleri ile açıklamaya çalışan bir çerçeveden gelmektedir. Bu yaklaşıma göre son dönemde gerçekleşen küreselleşme süreciyle birlikte ulus devletlerin tarihsel olarak yerine getirdikleri işlevler gittikçe azalmaktadır. Özellikle Leslie Sklair (2005: 56) tarafından vurgulanan dört önemli alandaki ulusötesi pratiklerin gelişimi, ulus ötesi sınıfın gelişimine ve bunun sonucunda da ulusötesi devletin doğuşuna işaret etmektedir. Sklair'e göre ulusötesi sınıfın temel bileşenleri şunlardır: Ulusötesi şirketlerin yöneticileri, küreselleşen devlet bürokratları, kapitalizm yönelimli politikacıların ve profesyonellerin gelişimi ve küresel tüketici elitin oluşumu. Bu yaklaşıma göre son dönemde yaşanan gelişmeler ulus devletlerin mekânsal sınırlarını konu dışı hale getirmiştir (Shaw, 2000: 7). Yine benzer bir çerçeveye sahip olan William I. Robinson (2001: 153), tarihsel materyalist devlet kavramsallaştırmasına göre devleti bir teritoryallığe ve ulus devlete bağlamanın gerekli olmadığını iddia etmektedir. Sonuç olarak bu yaklaşım, farklı bir kavramsal çerçeveden hareket etse de neoliberalizmin savunduğu, küreselleşme süreci ile birlikte sınırların ve ulus devletlerin ortadan kalkmakta olduğu söylemine paralel bir argümanı ileri sürmekte ve bunu da ulusötesi sınıfın gelişimi ile temellendirmektedir.

Bilindiği gibi küreselleşme ve devlet tartışmalarındaki ikinci egemen argüman ise, ilkinin tersine, ulus devletlerin küreselleşmenin mağduru olmaktan çok, küreselleşmenin hızlandırıcısı olduğunu ileri sürmektedir (Weiss, 1997: 20). "Devlet merkezli" olarak adlandırılabilir olan bu argüman, daha çok Weberyen devlet analizlerine dayanmaktadır. Bu çerçeve, daha çok devlet ve ekonomi ikiliğinden hareket eder ve devletin ekonominin gereklerinden ya da daha özel olarak toplumsal sınıfların taleplerinden bağımsız olarak hareket etme kabiliyetinin olduğu ileri sürülür. Bu bağlamda devlet, kendi adına gündemler tayin edebilen ve bunu uygulama kapasitesi olan bir organizasyon ve başlı başına bir aktör olarak tanımlanmaktadır (Cammack, 1989). Bu bağlamda Paul Hirst ve Grahame Thompson (1996; 2002), finansal sermayenin dünya genelinde dikkat çekici bir şekilde gelişmesine rağmen, bu olgunun ulus devletin ve devletin gücünün azaldığı anlamına gelme-

13 Bu yaklaşımın eleştirisi için bkz. Yeung (1998).

diğini savunmaktadır. Bunun ötesinde, Thompson (1999: 149) küresel yönetim sisteminde devletin rolünün daha da artacağını ileri sürmektedir.

Devlet merkezli yaklaşım, küreselleşme tartışmasında farklı düşünce okullarını kapsayacak şekilde genişlemiştir. Buna göre eleştirel kalkınmacı ya da kurumsalcı çerçeveden hareket eden bazı kuramcılar, devletin küreselleşme sürecinde bir direniş noktası olarak yeniden düşünülmesi gerektiğini ve aktif devlet politikalarıyla, erozyona uğradığı düşünülen “politika alanının” yeniden tesis edilebileceğini ileri sürmektedirler (Amsden, 2001; Wade, 2004; Chang, 2004). İkinci olarak neoklasik yaklaşım içerisinde yer alan kurumsalcı okul da giderek devlet merkezli yaklaşım ile eklemlenme yoluna gitmiştir (Oğuz, 2006). Özellikle enformasyon dışsallığı ve koordinasyon sorunu gibi temel argümanlarla devletin ekonomik kalkınmada yönlendirici bir güç olarak yeniden tanımlanması gerektiği ileri sürülmektedir (Rodrik, 2009).

1.2. Alternatif Bir Çerçeve İçin Temel Hareket Noktaları

Küreselleşme karşısında devletin güçsüzleşmesi (bazılarına göre yok olması) ya da küreselleşme sürecinin devletin aktörlüğü ile kurulduğu yönündeki argümanlar, literatürdeki iki hatalı eğilimi yansıtmaktadır. Yılmaz’ın yerinde bir tespitle belirttiği gibi “küreselleşme ve ulus devlet üzerine olan bu kamplaşma bize bir özne ve nesne olarak devlet sorunsalını hatırlatmaktadır. Yekpare bir blok olarak ulus devlet ya sürecin öznesi (başlatıcısı) ya da sürecin nesnesi (mağduru) olarak ele alınmaktadır” (2003: 73). Bu tür bir algılamının gerisinde ise, sermaye birikim sürecinin geldiği düzey ve bu bağlamda da *devlet, sermaye birikim süreci ve sınıflar* arasındaki ilişkilerde meydana gelen değişimleri kavramada çekilen güçlükler yatmaktadır. Ancak bu kavramlar üzerinden süreci açıklamaya başlamadan önce bazı temel hatırlatmaları yapmak, ilerisi için bir zemin tarifi yapmak anlamında önemlidir.

Öncelikle günümüzde sermaye birikim sürecinin geldiği düzey, üretken-parameta sermayelerinin, dolayısıyla bir bütün olarak birikim döngüsünün ve *değer ilişkilerinin gittikçe uluslararasılaşmasını* ifade etmektedir¹⁴ (Ercan ve Oğuz, 2006: 646). İkinci olarak, ulusal mekânda faaliyet yürüten sermayelerin bir kısmı (özellikle 1945 sonrası dönemdeki geç kapitalistleşen ülkelerdeki sermayeler) gittikçe “ulusal” karakterden, “uluslararası” karaktere bürünmektedir. Burada *karakter* aslında P(ara)-M(eta)-P’(ara) yani üretim-realizasyon ve yeniden üretim süreçlerinin mekânsal boyutunu ifade etmektedir. Mekânsallık boyutu açısından *sermayenin uluslararasılaşması* süreci ise, bir sosyal oluşumda bulunan sermayelerin tümü için değil, ancak belirli bir birikim eşiğini aşmış sermayeler ve sermaye grupları için

14 Sermayenin uluslararasılaşması sürecini, Marx’ın Kapital’inden hareketle tartışan Palloix (1977, 1977a) özellikle sermayenin uluslararasılaşması ile devletin dönüşümü arasındaki bağlantılara dikkat çekmekte ve yine uluslararasılaşmayı kapitalizmin eşitsiz ve bileşik gelişme eğilimine dayanarak açıklamaktadır.

geçerlidir.¹⁵ Bu durumda sermayenin uluslararasılaşması, sermayenin köken ülkesi açısından *içeriden dışarıya*, uluslararasılaşan sermayenin gittiği ülke açısından ise *dışarıdan içeriye* olarak, yani karşılıklı etkileşime dayanan diyalektik bir süreç olarak işlemektedir. Bu anlamda, belirli ulusal mekânlarda bulunan ve birikim açısından belirli bir düzeyi aşmış/uluslararasılaşmış sermaye ile diğer ülkelerden kaynaklanan ancak uluslararası düzeyde faaliyet gösteren sermayeler arasında, gittikçe bir *entegre olma hali* söz konusudur. Son olarak, tartışmada özellikle dikkat edilmesi gereken bir husus, sermayenin uluslararasılaşması sürecinin, *ulusal mekânın önemsizleşmesi, anlamsızlaşması anlamına gelmediğidir*. Zira kapitalizm açısından yapısal bir özellik olan emek gücünün sömürsü süreci, mutlaka belirli bir mekânda, devletin kontrol ettiği bir mekânda gerçekleşmektedir. Bu anlamıyla uluslararasılaşan sermayeler açısından, ulusal mekânlardaki sınıfsal ilişkiler ve devletin pozisyonu, neredeyse eskisinden daha önemli hale gelmektedir (özellikle “istikrar” kavramına yapılan bu denli güçlü vurguyu düşünürsek).

Dolayısıyla, sermayenin uluslararasılaşması ile devlet arasındaki ilişki, işçi sınıfının sömürsü ve değerin yaratıldığı *üretim* üzerinden, bir başka ifadeyle de *üretimin/sömürünün mekânsallığı* üzerinden kurulmaktadır. Konstantinos Tsoukalas'ın (2001: 85, 86) ifadesiyle, “üretim ilişkilerinin uluslararasılaşması asla ekonomik faaliyetlerin mekân ötesi bir sınıfsal boşlukta yürütülebileceği anlamına gelmez. Sömürü daima bir yerde gerçekleşmek zorundadır: Bir başka deyişle, egemen devletler halinde örgütlenmiş belirli toplumların ülkeleri içinde. Birikim hangi biçimi alırsa alsın, somut işlevselliği, tanım gereği, ‘ülkesel-mekânsal’ olmak zorundadır”. Yani “sermaye hava boşluğunda kontrol edilebilse bile yeryüzünde biriktirmek zorundadır”.

1.3. Tartışmanın Gelişimi

Sermayenin uluslararasılaşması sürecinde devletin konumunun nasıl değiştiğini açıklamak için, *sermayenin uluslararasılaşması ve devlet* tartışmasının gelişimine kısaca bakmak gerekiyor.¹⁶ Buna göre sermayenin uluslararasılaşması ve devlet tartışması, 1970’li yıllarda Robin Murray (1971) tarafından “*mekânsal örtüşmezlik*” (*territorial non-coincidence*) olarak kavramsallaştırılan, çokuluslu firmaların gelişimiyle ve sermayenin uluslararasılaşması süreciyle birlikte dünyanın ekonomik ve politik olarak örgütlenişinin arasında bir gerilim ortaya çıktığı tezi ile başlamıştır. Bu kavramın önemli olan yanı, sermayenin uluslararasılaşması sürecinde, sermaye birikiminin yeniden üretimi sürecinin sorumluluğunun kim tarafından üstlenileceği sorununa işaret etmesidir. Buna göre sermayenin uluslararasılaşmasının henüz

¹⁵ Bu çalışmada sermayenin bu fraksiyonu için “içsel burjuvazi” kavramı kullanılacaktır. İçsel burjuvazi kavramı, ilerleyen bölümlerde detaylandırılacaktır.

¹⁶ Bu bölüm için büyük ölçüde Oğuz’un (2006) yönlendiriciliğinden yararlanılmıştır. Bu tartışma için ayrıca Glassman’a (1999) bakılabilir.

günümüzdeki düzeye erişmediği ve erken kapitalistleşen ülkelerde Keynezyen sosyal refah devleti politikalarının, geç kapitalistleşen ülkelerde ise içe yönelik birikim modelinin uygulandığı 1970'lerdeki krize kadar gelen süreçte, mekânsal olarak devletin ve sermayenin operasyon alanları arasında önemli bir örtüşme gözleniyordu. Bir başka ifadeyle, hem sermaye birikim sürecinin hem de yeniden üretiminin ekonomik, siyasal, ideolojik, kültürel ve yasal boyutlarının yönetilmesinde ulus devletlerin önemli işlevleri vardı. Ancak 1970'lerdeki krizden sonra gelişen ve küreselleşme olarak ifade edilen süreçle birlikte, dünya ekonomisinin gittikçe bütünleşmiş bir yapıya büründüğü ve bu bütünleşmenin de kendi ulusüstü kurumlarını yarattığı ileri sürülmektedir. Bu tartışma bağlamında Ernest Mandel (1968), Avrupa Birliği'nin öncülü olan kurumsallaşma çabalarını (Avrupa Ekonomik Topluluğu) değerlendirirken kullandığı çerçeve ile sermayenin uluslararasılaşması sürecinde devletin *ekonomik* işlevlerinin ulusüstü kurumlara devredileceğini, ancak *siyasal* işlevlerinin ulus devletler tarafından yürütüleceğini iddia etmektedir. Mandel'e göre "büyük Avrupa burjuvazisinin" yeniden şekillenen egemen çıkarları, yeni bir "burjuva Avrupa devletinin" kurulmasını gerektiriyordu. Bu yorum ise, Martin Shaw'ın da belirttiği gibi (2004: 6) devletin burjuvazinin elindeki bir araç olarak algılanmasının tipik bir görünümüdür. Oysa Poulantzas'ın (1992: 41) yerinde bir şekilde işaret ettiği gibi, devletin ulusüstü kurumlara devredildiği düşünülen *ekonomik* işlevleri ile ulus devletler tarafından yürütülen *siyasal* işlevleri birbirinden ayıramaz. Bir başka ifadeyle devletin ekonomik işlevleri, aslında teknik, nötr olmaktan öte, siyasal olarak sınıf iktidarının ve sömürü ilişkilerinin yeniden üretimini içinde barındırır (Poulantzas, 1978: 81). Bir başka deyişle, "sermaye birikiminin gerektirdiği şu ya da bu ekonomik düzenleme ulusötesi ölçeğe devredilse bile, bir bütün olarak sınıf egemenliğinin ideolojik-kültürel-yasal-politik boyutlarıyla birlikte yeniden üretimi ulusötesi kuruluşlara devredilemez" (Oğuz, 2006: 158). Dolayısıyla ulus devletler, uluslararasılaşmış sermayenin yeniden üretimi için gerekli olan kamusal işlevlerin üretimini *içselleştirmek* yoluyla üstlenerek, sermayenin uluslararasılaşması sürecine uyum sağlamaktadırlar (Poulantzas, 1978: 73).

Bu çerçevede devletin "*içselleştirme*" mekanizması, sermaye birikim sürecinin uluslararasılaşması, ancak buna karşın, birikim koşullarının/sömürü ilişkilerinin yeniden üretilmesinin ulusallığı/mekânsallığı arasındaki gerilimin nasıl yönetileceğini anlamaya yönelik olarak geliştirilen anahtar bir kavram niteliğindedir. Bu noktada Panitch'in (1994: 69) devletin içselleştirme süreciyle ilgili olarak yaptığı vurgu daha da önem kazanmaktadır. Yazara göre ulus devletin önemi sadece sermaye birikim sürecinin uluslararasılaşmasının yarattığı çelişkileri içselleştirme mekanizmalarını yaratmasından değil, aynı zamanda dışarıda oluşturulan politika öncelikleri ile içsel sosyal güçler arasında bir *arabuluculuk* yapmasından kaynaklanmaktadır.¹⁷ Leo Panitch'in deyişiyle, "devletlerin rolü sadece uluslararası kapitalist

17 Panitch (1994), bu argümanı, Gramscici yaklaşımların önemli temsilcilerinden olan Cox'un (1987; 1992) devletin

rekabetin engel tanımayan mantığını kendi nüfuz alanlarında içselleştirmek değil, aynı zamanda bu mantığa bağlı kalınması konusunda farklı kesimler arasında arabuluculuk yapmaktır” (1994: 71).¹⁸

1.4. Sürecin Temel Aktörlerinden Biri Olarak İçsel Burjuvazi:

Poulantzas (1973a: 39; 1978: 72; 1981: 32-52), sermayenin uluslararasılaşması sürecinde ulusal ve komprador sermaye kavramlarının giderek muğlaklaştığını ileri sürmüş ve bunlar yerine “içsel burjuvazi” (*internal bourgeoisie*) kavramının kullanılmasını önermiştir. Burada bu kavrama verilen anlam, tam olarak özgün içeriğini¹⁹ taşımasa da, yine de kavramın günümüzde de açıklayıcılığı olduğu düşünülmektedir. Buna göre “içsel burjuvazi”, özellikle *geç kapitalistleşen coğrafyalardaki sermayenin belli bir kesimini* tanımlarken, ulusal/komprador burjuvazi kavramlarının getirdiği sınırlılıkları aşmak amacıyla ileri sürülmüştür. Dahası, bu kavram, özellikle *uluslararasılaşma sürecinde önemli mesafeler almış sermayeler için* kullanılmaktadır²⁰.

Bir başka ifadeyle, kavramın önerilmesindeki temel ihtiyaç, özellikle Türkiye gibi geç kapitalistleşen coğrafyalarda kapitalist toplumsal ilişkilerin günümüzde geldiği düzeye işaret etmektir. Buna göre kapitalist toplumsal ilişkilerin “kuruluş” sürecinde, çıkarları “yabancı” sermaye ile çelişen bir “ulusal” burjuvazinin ya da varolduğu toplumsal formasyona nüfuz edemeyen, ticaret üzerinden kendisini konumlandıran ve dolayısıyla çıkarları “dışarıyla” kurulan bağlantılarda olan bir sermaye sınıfının ya da sınıf fraksiyonunun *egemen* olduğu iddia edilebilir. Ya da üretim, tüketim ve yeniden üretim ilişkilerin büyük ölçüde ulusal mekânın sınırları içerisinde gerçekleştiği bir dönemde “ulusal” bir burjuvaziden söz edilebilir²¹. Ancak sermaye birikim sürecinin farklı uğraklarının tümünün uluslararasılaştığı bir durumda, tekil olarak bir ulus devlet sınırı dahilinde olan egemen sermayeler ya da egemen sermaye fraksiyonları için, “ulusal” ya da “komprador” nitelemesi uygun düşmemektedir²². Bu nitelemelerin varolan gerçeklik karşısında açıklayıcı

dönüşümünü açıklarken kullandığı “dışarıdan içeriye” mantığını eleştirirken geliştirmiştir. Gramscici yaklaşımların sermayenin uluslararasılaşması ve devletin dönüşümü tartışması bağlamında ayrıntılı bir değerlendirilmesi için bkz. Oğuz (2006).

18 Oğuz’un (2006: 180) çevirisi.

19 Poulantzas’ın (1978: 38-39) içsel burjuvazi kavramını önermesinin özgün bağlamı, özellikle Avrupa ile ABD arasındaki ilişkileri açıklamaktır. 1970’li yıllarda yapılan tartışmada, taraflardan biri Avrupa Ekonomik Topluluğu’nun ABD’ye rakip bir emperyalist odak oluşturduğunu savunurken, diğeri emperyalistler arası mücadelenin giderek eski önemini azaltacağı ve ABD önderliğindeki bir “ultra emperyalizmin” kurulacağını ileri sürmektedir.

20 İçsel burjuvazi kavramını Türkiye’deki sermaye birikim süreçlerinin anlaşılması için operasyonel hale getiren bir çalışma için, bkz. Ercan ve Tuna (2006). Ayrıca aynı kavramı “yerel burjuvazi” olarak karşılayan paralel bir çalışma için, bkz. Yılmaz (2003).

21 Bağımlılık Okulu’nun argümanlarının genellikle bu bağlamda anlam kazandığı ileri sürülebilir.

22 Bryan (1995), üretim ve realizasyon süreçlerinin mekansal boyutunu takip ederek sermayenin farklı kesimlerini analiz etmektedir. Böylesi bir çaba, sermaye fraksiyonları üzerine olan geleneksel ayırmaların aşılması açısından önemli bir girişim olarak görülmelidir.

güçlerinin zayıflamasının ilk nedeni, geç kapitalistleşen ülkelerde artık kapitalist toplumsal ilişkilerin “kurumsallaşması” sürecinin tamamlanmasıdır²³. Bu argümanı somutlaştırmak adına Türkiye üzerinden örneklenirsek, 1950’li yılların ortalarından itibaren içe yönelik birikim sürecinde “oluşan” içsel burjuvazi, özellikle 1980 dönüşümü ile birlikte daha da güçlenmiş ve 2001 krizinden sonra da uluslararasılaşmanın daha da hızlanmasıyla artık “ulusallık” ya da “kompradorluk” düzeylerini geride bırakmıştır. Dolayısıyla içsel burjuvazi aslında sermayenin ya da sermaye fraksiyonlarının gelişimi için tarihsel bir kategori olarak düşünülmelidir. Bu çerçevede kapitalist toplumsal ilişkilerin gelişimi sürecindeki aktörlere baktığımızda, aynı bireysel sermayenin ya da sermaye grubunun önce “komprador”, ardından “ulusal”, daha sonra da içsel burjuvazinin özelliklerini taşıyabildiğini görebiliriz²⁴.

Ancak bu yaklaşımın, sermayenin eşitsiz ve bileşik gelişimi süreci akılda tutularak ileri sürüldüğü unutulmamalıdır. Bir başka ifadeyle her bir sermaye grubu, yeni kurulduğu dönemlerde, diğer sermayeler ile rekabet edebilmek için devletten (sektörel, bölgesel ya da ulusal) koruma talep eder. Ancak belirli bir rekabet eşiğini aşan sermaye grupları için bu koruma artık bir avantaj olmaktan çıkıp, kendi gelişimlerini engellemeye başlayabilir²⁵. Dolayısıyla bugün kendini gittikçe güçlenen bir şekilde ortaya koyan içsel burjuvazinin varlığı, diğer sermaye gruplarının ortadan kalktığı anlamına gelmemektedir. Örneğin bu süreçte de ulusal pazarla sınırlı üretim yapan sermaye grupları olduğu gibi, sadece ithalat üzerine uzmanlaşan gruplar ya da büyük ölçüde ihracat üzerine uzmanlaşmış farklı sermaye fraksiyonları da vardır. Ancak buradaki kritik nokta, hangi sermayenin ya da sermaye fraksiyonunun *egemen* olduğu ve kendi *hegemonik projesini*²⁶, önce “tüm sermayenin”, sonra da “tüm toplumun” projesi haline getirdiğidir. Bu çalışmada günümüz için bu fraksiyonun içsel burjuvazi olduğu ileri sürülmektedir.

İçsel burjuvazi kavramının tercih edilmesinin bir diğer nedeni, “küreselleşme ve devletin dönüşümü” literatüründe sıkça görülen ve özellikle geç kapitalistleşen coğrafyalarda devletin dönüşümünün anlaşılması için önerilen çerçevelerde başat bir yer tutan “dış dinamik, dış baskılar ve dış güçler” vurgularının hakim olduğu vulgar bir emperyalizm yaklaşımını ya da “dışarıdan içeriye” mantığını (Sassen, 1999: 410) aşma çabasıdır. Bilindiği gibi bu yaklaşımda IMF, Dünya Bankası ve

23 Buradaki “tamamlanma” vurgusu, tabii ki sonlanma anlamında, yani toplumsal ilişkilerin ve bunların değişiminin sonlanması ve “saf (pure) anlamda bir kapitalizme” ulaşılması anlamında *kullanılmamaktadır*. İfade edilmek istenen, sermaye birikim sürecinin gelişimiyle birlikte, birikim sürecinin aktörlerinin de oluşmasıdır. Birikim sürecinin aktörleri dendiğinde ise, sınıflar ve sınıf fraksiyonlarına işaret edilmektedir. Bir adım daha atarsak, aktörlerin içinde mücadele ettikleri verili durum olarak yapısal ilişkiler, tarihsel olarak değişmektedir. Bu bağlamda farklı sermaye fraksiyonları da bir kez oluştuğunda donup kalan statik pozisyonlar değil, tarihsel olarak birikimin geldiği düzeye ve aktörlerin bu süreçte birbirlerine karşı verdiği mücadelelere göre belirlenmektedir.

24 Örneğin TÜSİAD üyelerinin tarihsel gelişimine bakıldığında, bu dönüşüm rahatlıkla görülebilir.

25 Örneğin ithal ikameci kalkınma stratejisinin öyküsü en özet haliyle bu şekilde tasvir edilebilir.

26 Burada hegemonik proje ile Gramsciyen anlamda hakim bloğun belirli bir bileşeninin süreci kendi çıkarları çerçevesinde yönlendirebilme kabiliyetine sahip olması durumuna işaret edilmektedir. Bu bağlamda, özellikle 2001 krizi sonrasında uygulamaya konulan programın, 2002 seçimlerinden sonra iktidara gelen AKP tarafından kısa bir tereddütten sonra uygulanmaya devam edilmesi, hegemonik projenin toplumsallaşmasına örnek olarak verilebilir.

DTÖ gibi uluslararası kurumlar, genellikle kritik dönüşüm süreçlerinin esas (hatta çoğu durumda tek) aktörü olarak gösterilmektedir (McMichael ve Myhre, 1991: 88; Jayasuriya, 2001: 117). Bu yaklaşım, varolan toplumsal gerçekliğin bir kısmına işaret etse de, tümünü kapsayamadığından, yetersiz ve tek boyutlu bir analize dayanmaktadır. Bir başka ifadeyle “dışarıdan içeriye” yaklaşımı, her bir tekil ulus devletin içinde varolan dinamiklerle, yani o ülkelerde gelişen içsel burjuvazilerin varlığıyla ve bu varlığın somutlaştığı taleplerle dengelenmelidir²⁷ (Ercan ve Oğuz, 2006: 645; Yılmaz, 2003: 77; Sassen, 2006).

Bu çerçevede, devletin bu yeni dönemde alacağı pozisyonun, büyük ölçüde sermayenin egemen fraksiyonunun talepleri çerçevesinde yeniden tanımlandığı söylenebilir. Sermayenin uluslararasılaşması sürecinde içsel burjuvazi, dışarısı/içerisi ilişkisinin kurulması ve bu taleplerin ortaklaştırılması işlevini görmektedir (Pannitch, 1994). Dolayısıyla özellikle geç kapitalistleşen ülkelerde burjuvazinin belli kesimleri, uluslararasılaştıkları ölçüde, giderek uluslararası birikim koşullarına entegre olarak ve artık uluslararası sermaye kesimlerinin çıkarlarını savunur hale gelmektedir. Bu haliyle içsel burjuvazi aynı zamanda, sermayenin uluslararasılaşması ile birikimin yeniden üretiminin ulusallığı/mekânsallığı arasındaki çelişkilerin yönetilmesi açısından kritik olan devletin bu ilişkileri/çelişkileri içselleştirmesi sürecinin gerisinde yatan *temel dinamik* haline gelmektedir.

Bu bağlamda sermayenin uluslararasılaşması ile devletin ulusallığı/mekânsallığı arasındaki gerilim, devletin içselleştirme mekanizması yoluyla uluslararasılaşmış sermayenin ihtiyacı olan koşulları, kendi coğrafi sınırları içerisinde üretmesi/yeniden üretmesi ile yönetilmektedir. Bir başka ifadeyle, içselleştirme mekanizması ile devlet, içsel burjuvazinin talepleri doğrultusunda kendisini yeniden yapılandırır. Bu vurgu, küreselleşme ve devletin dönüşümü tartışmaları açısından hayati öneme sahiptir: tartışmanın görünen iki tarafının da yani devletin ortadan kalktığı (nesne olarak devlet) ya da devletin bu süreci yöneten başat aktör olduğu (özne olarak devlet) tezlerinin göremediği bir bağlama işaret etmektedir. Dolayısıyla “*içselleştirme*” *mekanizması* ve *içsel burjuvazi* kavramları, devletin dönüşümü tartışmasının yürütülmesi için, bu sürecin temel dinamiğine işaret etmesi anlamında açıklayıcı birer kavram seti olarak karşımızda durmaktadır. Sonuçta, devletin yeniden yapılandırılması sürecinde, bir yandan sermayenin dünya genelindeki çıkarlarını savunan uluslararası kurumlar ve önerileri, diğer yandan da her bir ulus devletin mekânsal sınırları içinde bulunan içsel burjuvazinin talepleri belirleyici olmakta ve devletin dönüşümünün maddi zemini bu çerçevede belirlenmektedir.

27 Sezen’in (2011) tarihli çalışması, kamu reformu konusunda, doğrudan içsel burjuvaziye olmasa da en azından içsel faktörlere dikkat çekmesi bağlamında böyle bir perspektife oldukça yakın olarak görülebilir.

1.4. Devletin yeniden yapılandırılması

Devletin, sermayenin uluslararasılaşması sürecinin yarattığı gerilimleri ve gereklilikleri içselleştirmesi süreci, devletin dönüşümü olarak ifade edilen kurumsal yeniden yapılanmayı beraberinde getirmektedir. Bir başka deyişle devletin dönüşümü, *devletin içsel örgütlenmesindeki hiyerarşisinin yeniden düzenlenmesi* anlamına gelmektedir. Bu noktada devlet aygıtlarının-kurumlarının tanımlanması için, bunların kuruluşunun ya da bunlar arasındaki güç transferinin gerisindeki dinamiklerin açık hale getirilmesi önem taşımaktadır. Bir başka ifadeyle, devlet ve devlet içindeki kurumlar, sınıf iktidarının bir ifadesi ve sınıfsal ilişkilerin kristalleşmesi olarak görülmelidir (Poulantzas: 1978: 70). Poulantzas'ın (1992: 115-116) işaret ettiği gibi devlet içindeki kurumlar "... bizi ancak iktidarı elinde tutan toplumsal sınıflara götürebilirler". Buna ek olarak, devlet aygıtları ya da kurumlarının, sadece üretim ilişkileri tarafından belirlenmediği, aynı zamanda sınıf mücadelesi tarafından yönetildiği vurgulanmalıdır (Poulantzas, 1978: 28). Bir başka ifadeyle devlet içindeki kurumlar ve aygıtlar, toplumda varolan sınıfsal pozisyonların kendi güçleri oranında süreci belirleme yolundaki mücadelelerinin mekânıdır, sınıfsal güç ilişkilerinin kristalleşmiş alanlarıdır.²⁸ Bu çerçevede, devletin iç örgütlenişinin yeniden organize edilmesi sürecinin sınıfsal niteliği mevcut olduğu ileri sürülebilir.

1.4.1. Devletin Dönüşüm Mekanizması

Devletin dönüşümü konusunda, *neden* sorusunun yanında *nasıl* sorusunu sorduğumuzda, dönüşümün mekanizmaları ile karşılaşırız. Bu bağlamda devletin içselleştirme mekanizması yoluyla dönüşümü, iki temel görünümde işlemektedir: Yeni kurumların yaratılması ya da varolan kurumlar arasındaki güç transferi. *Yeni kurumların yaratılması*, yani devlet organizasyonu içinde o döneme kadar olmayan kurumların yaratılması, bir başka deyişle yeni işlevlerin ve güç merkezlerinin ihdas edilmesi olarak tanımlanabilir. Sermaye birikim süreci, sınıflar ve devlet arasındaki ilişki, kurumsal dönüşümün anlamlandırılması açısından anahtar niteliğindedir. Bu bağlamda birikimin geldiği düzey ile devletin örgütleniş şekli birbiriyle yakından ilişkilidir. Bu nedenle yeni kurumların yaratılması süreci, sadece içselleştirme mekanizmasının bir görünümü olarak son dönemde ortaya çıkan bir gelişme olarak değil, aynı zamanda ulus devletin oluşumundan itibaren varolan bir mekanizma olarak değerlendirilmelidir.

Buna göre devletin kendisini konsolide etmesi ya da sermaye birikiminin gelişimi aynı tarihsel süreçlerin farklı veçhelerinden ibarettir.²⁹ Bir başka ifadeyle, sermaye birikim sürecinin belirli bir mekânda tarihsel olarak ulaştığı düzey ile o

28 Ancak bu noktada, genel olarak devletin, özeld ise devlet içindeki kurumların, sınıfların basit birer uzantıları ya da iktidar aygıtları olduğunu düşünmek, bizi bir dizi yanlışla götürebilir. Bir başka ifadeyle devlet ya da devlet içindeki kurumlar ile farklı sınıf ya da sınıf fraksiyonları arasındaki ilişkiyi sürdürmesiz, pürüzsüz bir şekilde varsaymak, araçsalci devlet algısının bir uzantısıdır (Poulantzas, 1992: 116).

29 Benzer bir vurgu için bkz. Soederberg (2001: 61).

mekânda varolan kurum ve ilişkilerin biçimi, karşılıklı olarak birbirlerini belirlemektedir. Ancak bu süreç, otomatik bir mekanizma ya da indirgemeci bir ekonomik belirleme sürecinin ötesinde, toplumsal bir değişim sürecini ifade etmektedir. Örneğin “ücret” kategorisinin tarihsel olarak ortaya çıkması, “üretken sermayenin” gelişiminin zorunlu bir önkoşulu olarak görülmelidir. Ücretli emeğin ortaya çıkması yani proleterleşme olarak ifade edilebilecek olan süreç ise üreticiler ile üretim araçlarının ayrıştırılması ve bunun sonucunda gerçekleşen toplumsal göç, kentleşme, kültürel değişim gibi birçok veçheleri içinde barındırmaktadır. Bu farklı yönlerden bir tanesi de dönüşüm süreçlerinin kalıcılaştırılması-kurumsallaştırılması ve devamının sağlanması anlamında devletin suretinde, iç örgütlenişindeki değişimdir. Dolayısıyla, sermaye birikim süreci, sınıfların oluşumu, sınıf mücadelesi ve devletin içsel örgütlenişindeki değişim içsel olarak birbiri ile bağlantılıdır, bu temel değişkenlerden birindeki değişim, diğerlerindeki değişimi ya tetikler ya da beraberinde getirir³⁰.

Bu konuda Türkiye üzerinden verilebilecek en güzel örnek, ulus devletin kuruluşunun fiili olarak tamamlandığı 1930’lu yıllarda Merkez Bankası’nın kuruluşudur. Gerçekten de merkez bankasının kuruluşu ile kapitalist toplumsal ilişkilerin üzerinde yükseleceği parasal ilişki tesis edilmiş ve bunun krizler ile bağlantılı olarak yönetilmesi süreci başlamıştır. Bu konudaki bir başka örnek ise, üretken sermayenin geliştiği dönemde, bununla paralel olarak ya da bunun bir koşulu olarak Devlet Planlama Teşkilatı’nın (DPT) kurulmasıdır. Bu çerçevede özellikle son dönemde kurulan bağımsız kurullar³¹ ve Yatırım Ortamını İyileştirme Koordinasyon Kurulu³² (YOİKK), devletin içinde yeni kurumların yaratılması sürecinin içselleştirme mekanizması bağlamındaki (2001 krizi sonrası) örnekleri olarak görülebilir.

Devlet içinde *varolan kurumların yeniden işlevlendirilmesi* ise, devletin dönüşümünün bir başka veçhesini oluşturmaktadır. Yine bu güç aktarma süreci de, hem geçmiş dönemlerde hem de son dönemdeki içselleştirme mekanizmasının bir şekli olarak ortaya çıkmaktadır. Yukarıda ifade edildiği gibi, sermaye birikim sürecinin geldiği düzey ile devletin ilişkisi göz önünde bulundurularak yapılan bir değerlendirme ile farklı sermaye kategorileri arasında yaşanan güç kaymasının veya yeni birikim koşullarının oluşumunun, devletin içsel yapısında yaşanan dönüşümle birlikte gerçekleştiği tespit edilebilir. Buna verilebilecek en güzel örnek 1970’lerin ortalarından itibaren sermaye birikim sürecinde yaşanan krizle birlikte, sermayenin uluslararasılaşması talebinin ortaya çıkması ve bu sürecin devletin kurumsal yapısına yansımasıdır. Bu çerçevede DPT gibi kurumların güç kaybedip, bir dönem için Hazine’nin ve özellikle 2001 sonrası için Merkez Bankası’nın öne çıkması,

30 Ancak bu karşılıklı etkileşim sürecinin temel dinamiği sınıflararası ve sınıf içi mücadelelerdir.

31 Türkiye’de üst kurulların ayrıntılı bir değerlendirmesi için bkz. Bayramoğlu (2005); yaşanan sürecin Tütün Kurulu özelindeki analizi için bkz. İslamoğlu (2002).

32 YOİKK’in ayrıntılı bir değerlendirmesi için bkz. Cebeci (2012).

var olan kurumların yeniden işlevlendirilmesi sürecine örnek olarak gösterilebilir. Gerçekten de, 2001 krizi ile birlikte, sermaye birikim sürecinin restorasyonunun koşullarının yaratılması anlamında Merkez Bankası'nın bağımsızlaşması³³, kurumsal dönüşüm, birikim süreci ve sınıf mücadelesi arasındaki bağlantıların açığa çıkarılması açısından önemli bir örnektir. Dolayısıyla sermaye birikim sürecinin geldiği düzey ile devletin kurumsal organizasyonunda gerçekleşen değişimlerin bir arada ele alınması, kapitalist devletin dönüşümünü anlamlandırması açısından isabetli bir başlangıç noktasıdır. Bu bağlamda içselleştirme mekanizmasının somut olarak devletin dönüşümü sürecinde nasıl işlediği konusu, *devletin içsel mimarisindeki değişimlerin*³⁴ ve bu değişimlerin toplumsal-sınıfsal bağlantılarının ortaya konması ile açıklığa kavuşturulabilir.

Sonuç olarak, içselleştirme mekanizması (ve bunun iki somut görünümü) yoluyla devletin yeniden yapılandırılması sürecindeki yakın dönemli egemen eğilime bakıldığında “devlet aygıtlarının hiyerarşisinde bir kayma olduğu” apaçık görülebilir (Panitch ve Gindin, 2005: 110). Dünya genelindeki birçok devlet için gözlenebilecek olan devlet aygıtları arasındaki güç ilişkilerinin *değişiminin yönüne* baktığımızda ise, şöyle bir tablo ile karşılaşmaktayız: Sanayi, ticaret, sağlık, eğitim ve çalışma bakanlıkları ile planlama organlarının giderek geri plana çekildiği, bunların yerine başkanlık ofislerinin ya da başbakanlıkların, hazine ve merkez bankalarının öne çıktığı görülmektedir (Cox, 1992: 30-31; Barrow, 2005: 128).

3. Devletin Dönüşümünün Muhtemel Doğrultusu: Yükselen Teknokratik Otoriterizm

Bu çalışmada, her ne kadar günümüzde egemen olan küreselleşme söylemi çerçevesinde demokrasi, insan hakları ve özgürlüklerin geliştiği iddia edilse de, Poulantzas (2000) tarafından 1970'lerin dünyasını açıklamak üzere ortaya atılan *otoriter devletçilik* kavramının, günümüzde de önemini koruduğu ileri sürülmektedir. Tabii ki her kavram gibi, otoriter devletçilik de belirli bir zaman ve mekân bağlamı olan bir açıklama girişimidir. Ancak günümüzde bu kavramdan yola çıkılarak kapitalist toplumsal ilişkilerin güncel durumu ile ilgili, sermaye birikim süreci, sınıflar ve devlet bağlamında yapılacak bir analiz, kanımızca hala önemli ipuçlarını içinde barındırmaktadır. Bu çaba dahilinde Poulantzas'ın kendi dönemini açıklamak üzere ileri sürdüğü otoriter devletçilik kavramının, günümüzde *teknokratik otoriterizm* ile karşılanabileceği önerilmektedir. Bir başka ifadeyle sermayenin uluslararasılaşması sürecinde, kapitalist devleti karakterize eden biçimin teknokratik otoriterizm olduğu ileri sürülmektedir. Bu kavramla esas olarak iki sürece işaret edilmek istenmektedir. Bunlardan ilki, son dönemde yaşanan krizlere tepki olarak

33 Bu çerçeveden, devletin dönüşümü tartışmasının operasyonel hale gelmiş şekli olarak Türkiye'de Merkez Bankası'nın bağımsızlaşması sürecinin analizi için bkz. Akçay (2009).

34 Bu kavram Jayasuria'dan (2001) ödünç alınarak kullanılmıştır.

sermayenin geliştirdiği yeni bir siyasal strateji olan ekonomi yönetiminin depoliti-zasyonu ve karar alma süreçlerinin giderek teknikleştirilmesidir. İkincisi de, ilkinin sonucu olarak, zaten “liberal demokrasi” kalıbı ile iyice daraltılmış olan demokrasi düşüncesinin, giderek otoriter eğilimlerle yer değiştirmesidir.

3.1. Karar Alma Süreçlerinin Teknikleştirilmesi ve Apolitik Yönetim:

Yukarıda ifade edilen içselleştirme mekanizması yoluyla ulus devletin dönüşü-mü sonucunda, üretimin/sömürünün toplumsal koşullarının sağlanmasının, ye-niden üretilmesinin ve sürekliliğinin sağlanmasının amaçlandığı tespit edilmeli-dir. Bu noktada, özellikle bu koşulların garantiye alınması sürecinde *yasalar, yasal düzenlemeler* devreye girmektedir. Gerçekten de Türkiye’nin özellikle 2001 krizi sonrası dönemine bakıldığında TBMM’nin çok yoğun bir şekilde çalıştığını ve “15 günde 15 yasa” ise sloganlaşan, ardından AB’ye uyum sürecinin bir parçası olarak Meclis’ten geçirilen birçok yasal düzenlemenin varlığını görmekteyiz. Yasal ve Anayasal düzenlemelerin önemi ile ilgili liberal yaklaşım, özellikle 1980’li yıl-larla birlikte “kamu seçimi okulu” (*public choice*) çerçevesinde etkili argümanlar geliştirmiştir (Savaş, 1997). Bu argümanların en önemlilerinden biri olan “anaya-sal iktisat” akımı,³⁵ 1990’lı yılların sonlarından beri fiilen uygulamaya geçen bazı örneklerle birlikte, mantıki sonuçlarına ulaşmıştır.³⁶ Bu çerçevede anayasal iktisat, “meşrulaştırmaya çalıştığı liberal politikalar ile tüm toplumsal-politik ve ekono-mik sorunları teknik bir soruna (iktisatçıların sorununa) indirgerken, iktisat poli-tikalarına da nötr (yansız) bir amaç yüklemektedir” (Eser, 1991: 45). Dolayısıyla, ekonomi-siyaset ayrışması sürecinin derinleşmesi ve bu pozisyonun yasal/anayasal düzeneklerle “sabitlemesi” girişimleri, temel meşruluk kaynaklarını küresel re-kabette ayakta kalabilmek için “oyunu kurallarına göre oynamak” ideolojisinden almaktadır. Bu bağlamda “verimlilik, akılcılaştırma, rekabet edebilirlik ve ulusal ekonominin uluslararası rekabet gücü” gibi kavramların mevcut devlet pratiğini giderek daha çok niteler hale gelmesi³⁷, bir çeşit *teknokratik dilin ve ideolojinin* geliştirmesiyle birlikte olanaklı hale gelmektedir (Tsoukalas, 2001: 90-91). Bu teknok-ratik ideolojinin kurucu unsuru olan “oyunun kuralları” söylemi ise, iktisat disipli-ni tarafından tanımlanmaktadır. Bu bakışa göre iktisadın zamandan ve mekândan bağımsız ve evrensel olan kuralları vardır ve bu kurallara uyulmadığı zaman kriz-lerle karşılaşılır. Gerçekten de Huricihan İslamoğlu’nun işaret ettiği gibi (2002: 20) son dönemde devletin dönüşümü sürecinin temel meşrulaştırıcı rasyoneli, piyasa toplumunun doğal bir oluşum olduğu ve evrensel olarak işleyen arz ve talebe göre yönlendirildiği yargısıdır. “Bu anlayışa göre devlet müdahalesi sadece bu evrensel yasalar tarafından düzenlenen doğal düzeni bozucu niteliktedir”. Bir başka deyişle

35 Buchanan ve Tullock’un (1999) çalışmasına, Anayasal İktisat yaklaşımının temel metinlerinden biri olarak bakılabilir.

36 Bu tarz bir ele alış için bkz. Gill (2002).

37 Türkiye’de 2001 krizi sonrası süreci bu çerçevede ele alan bir çalışma için bkz. Akçay (2012).

siyasetçiler kendi “kısa dönemli” çıkarları ve gündemleri nedeniyle iktisadın “evrensel kurallarına” uymamakta, bu ise iktisadi krizlere neden olmaktadır. Bu nedenle ekonomi yönetiminin siyasetten arındırılması ve iktisadın kendi kurallarına göre yönetilmesi gerekir.³⁸ İslamoğlu’nun (2002: 22) ifadesiyle son dönemde hızla yoğunlaşan devletin dönüşümü sürecinin gerisindeki akıl yürütme biçimi şudur:

Başta özel mülkiyet ve sözleşme özgürlüğü gibi özel mülkiyetle ilgili özgürlükler (yani hukuk düzeni) olmak üzere kurumların oluşturulmaları, teknik süreçler olarak değerlendirilir. Bunların uygulayıcıları ise teknisyenlerdir, hiçbir siyasetle ilişkileri yoktur... burada söz konusu olan, *ekonominin ve hukukun teknikleştirilmesi* veya teknik süreçler olarak algılanmalarının teşvik edilmesidir. *Teknikleştirme* bir anlamda *doğal ve evrensel olarak kabul edilen piyasa yasalarına olan inancın ifadesidir*... eğer teknik uygulamaların gerçekleşmesine izin verilirse, piyasanın doğal işleyiş mekanizmalarının talihliler için kısa vadede, daha az talihliler için çok uzun vadede yarar sağlayacağı savunulur [vurgular sonradan eklenmiştir].

Ekonomi ile siyasetin ayrışması sürecini, yukarıdaki yaklaşımlara paralel bir şekilde değerlendiren Burnham (1999: 51) ise, son dönemdeki gelişmeleri “devlet yönetiminin depolitizasyonu” olarak tanımlamaktadır.³⁹ Burnham’a göre “bir yönetim stratejisi olarak depolitizasyon”, üç temel biçimden oluşmaktadır. Bunlardan ilki, hükümetin taahhüt ettiği hedeflere ulaşmasını sağlama almanın bir yolu olarak, iktidardaki partinin görevlerini görünüşte “politik olmayan” kurullara devretmesidir. İkincisi, bu uygulamaların hayata geçirilmesiyle görünüşte hesap verilebilirliğin, şeffaflığın ve uygulanan politikaların uluslararası düzeyde de geçerliliğinin sağlanması ve yükseltilmesidir. Son olarak da, bu depolitizasyon stratejileri ile genel olarak hükümetlerin manevra alanlarını daraltacak bağlayıcı kuralları uygulaması hedefine ulaşmaya çalışmaktadır (Burnham, 1999: 47-49).

Bu açıklamalardan da görülebileceği gibi kavramsal düzeylerde tanımlanan devletin dönüşüm süreci, somut olarak devletin gittikçe artan oranda sermaye birikiminin ritmine ayak uydurmak zorunda kalmasıyla açık hale gelmektedir. Daha açık bir ifadeyle Poulantzas’ın (2000: 170) erken bir dönemde ortaya koyduğu “uzmanlaşmış ekonomik aygıtlar” kavramı, tam da devletle sermaye birikiminin arasındaki ilişkilerin giderek daha yoğunlaşmasına işaret etmektedir. Bu bağlamda Türkiye’de özellikle 2001 krizi sonrasında hızlanan yapısal/kurumsal dönüşüm sürecinde ortaya çıkan Bağımsız Düzenleyici Kurullar ve özellikle de Merkez Bankası’nın siyasi iktidardan bağımsızlaşması⁴⁰ süreci, uzmanlaşmış ekonomik ay-

38 Bu yaklaşım, özellikle 1970’lerdeki krizden sonra gelişen *yeni klasik iktisat* ve özellikle *siyasi konjonktür* teorileri (*political business cycle*) tarafından amentü haline getirilmiştir. Bu yaklaşımların temel argümanları için bkz. Kydland ve Prescott (1977) ve Alesina (1988).

39 Burnham’dan farklı bir kavramsal çerçeveye sahip olsalar da, benzer argümanlar için bkz. Ghosh (2002: 13), Jayasuriya (2001: 120).

40 Dünya genelinde yaşanan Merkez Bankalarının bağımsızlaşması sürecinin detaylı ve eleştirel bir değerlendirmesi için bkz. MacNamara (2002).

gıtlara verilebilecek örneklerdendir. Son olarak ülke içindeki birçok yapı, kurum ve mekanizmanın yeniden düzenlenmesini öngören ve tüm bu etkinlikleri “yatırım ortamının iyileştirilmesi” başlığında toplayarak kurulan YOİKK, gerek farklı sermaye fraksiyonları ile farklı devlet kurumlarını birleştiren bir yapısı olması, gerekse de içerisinde uluslararası şirketleri de barındırması bağlamında, uzmanlaşmış ekonomik aygıtlara verilebilecek en güzel örnek olarak karşımıza çıkmaktadır (Akçay, 2012).

Dolayısıyla devlet kurumlarının içinde ayrıcalıklı ve egemen bir konuma gelen uzmanlaşmış ekonomik aygıtlar, giderek, farklılaşabilen hükümet politikalarının karşısında devlet politikasındaki sürekliliğin bir ifadesi haline gelmekte ve farklı hükümetlerin olası alternatif tercihlerine karşı esnek de olsa genel bir çerçeve belirlemektedir (Poulantzas, 2000: 171). Bu ise, uzmanlaşmış ekonomik aygıtlarla diğer devlet kurumları arasındaki gerilimleri giderek artırmaktadır.⁴¹

Tüm bu yasal/anayasal düzenlemelerin gerisindeki temel dinamik ise, yukarıda belirtildiği gibi, sermayenin uluslararasılaşması ile devletin ulusallığı/mekânsallığı arasındaki ilişkinin yarattığı gerilimlerin asgariye indirgenmesi için, bu süreçte yaşanan çelişkilerin içselleştirmesi sürecidir. Bu noktada sermaye birikim sürecinin yerel/ulusal/uluslararası düzeylerinde oluşabilecek bir dizi “tehlike”, devletin içselleştirme mekanizması sayesinde yönetilmektedir. Bu bağlamda söz konusu tehlikelerden biri ulusal mekânda, sömürü ilişkilerinin yeniden üretiminin koşullarının tehlikeye düşmesidir. Varolan “temsili demokrasi” koşullarında dahi gelişebilecek olan *yeniden bölüşümcü* taleplerin ya da bunun daha ötesinde bir *anti-kapitalist* hareketin ortaya çıkarabileceği sorunlar, sermayenin uluslararasılaşması sürecini sekteye uğratabilir. Bu potansiyel “tehlikelerin” bertaraf edilmesi için yeni sömürü koşullarının ve sınıfsal güç ilişkilerinin “sabitlenmesi” anlamında yasallaştırılması, yani yukarıda belirtilen ekonomi yönetiminin apolitikleştirilmesi, içselleştirme mekanizması açısından kritik öneme sahiptir. “Tehlike” olarak ifade edilen, birikim açısından potansiyel tehditler yaratabilecek toplumsal dinamikler, sadece potansiyel bir anti-kapitalist hareketten değil, aynı zamanda *sermaye-sermaye ilişkisinin* doğası gereği de ortaya çıkabilir. Zira sermayenin uluslararasılaşması süreci, merkezileşme ve yoğunlaşma mekanizmalarının gittikçe hızlanarak işlediği bir sürece işaret etmektedir. Böyle bir süreçte ise ekonomi-siyaset ayrışması söylem ve pratiği, nispi olarak güçsüzleşen sermaye fraksiyonlarına karşı, içsel burjuvazinin çıkarlarının savunulması anlamına da gelmektedir.⁴² Gerçekten de devlet içinde uzmanlaşmış ekonomik aygıtların öne çıkması, bunların iktidar bloğu içinde hegemonik olan fraksiyonun ayrıcalıklı merkezi olması anlamına gelmektedir (Poulantzas, 2000: 171). Ancak bu noktada devletin teknokratik görünümü, yani bü-

41 Örneğin, sanayiden ve dış ticaretten sorumlu devlet bakanlıkları ile merkez bankası arasında, izlenen faiz ve enflasyon politikası ile ilgili süregelen tartışmalar, son yıllarda oldukça gerilimli bir hal almaya başlamıştır. Böyle bir değerlendirme için bkz. Akçay (2009a).

42 Nitekim bu süreç, geçtiğimiz yıllarda özellikle Merkez Bankası'nın izlediği faiz politikasına karşı TIM'in (Türkiye İhracatçılar Meclisi) gazetelere ilanlar vererek gösterdiği tepkilerden izlenebilir.

yümenin ve refahın garantörü olarak tarafsız ve nötr olduğu görüşünün egemen ideoloji haline gelmesi, gerek iktidar bloğu ile baskı altındaki sınıflar arasındaki, gerekse blok içi çelişkilerin yönetilmesi bağlamında önemli bir olanak yaratmaktadır (Poulantzas: 2000: 169). Bu çerçevede, bir önceki dönemde hakim ideoloji olan “ulusal kalkınmacılık”, son dönemde yerini, “ulusal rekabetçilik” yaklaşımına bırakmış, küresel rekabet ortamında ayakta kalmak ya da daha rekabetçi bir ekonomi yaratmak, yapılan her türlü düzenlemenin temel meşrulaştırıcı ideolojisi haline gelmiştir⁴³ (Palan, 1998)

3.2. Siyaset Alanının Daralması ve Otoriterizm

Teknokratik otoriterizm önermesinin bir başka boyutu ise, Poulantzas’ın (2000: 217) erken bir dönemde işaret ettiği, parlamentonun öneminin giderek azalması, ancak bunun karşısında yürütme erkinin giderek güçlenmesidir⁴⁴. Bu argümanı, özellikle Türkiye’de 2001 krizinden sonra uygulanan yapısal uyum programları bağlamında değerlendirdiğimizde, bir yandan özelleştirme uygulamalarının, diğer yandan kamunun kendisinin piyasa mantığına göre işlemesi yönündeki yasal düzenlemelerin, teknokratik ideoloji ve pratiklerle atbaşı gittikleri görülmektedir. Sonuçta yasama karşısında giderek güçlenen yürütmenin kendisi, daha fazla ekonomik rasyonelin sınırlarını belirlediği bir çerçevede hareket eder hale gelmektedir⁴⁵. Yürütmenin giderek ve artan bir şekilde ekonomik rasyonelin gereklerine göre hareket etmesi ise, yürütme erki içinde uzmanlaşmış ekonomik aygıtların öne çıkmasını beraberinde getirmiştir. Bu anlamda uzmanlaşmış ekonomik aygıtlar, karar alma süreçlerinin teknikleştirilmesini sağlamada önemli işlevler yüklenmiştir⁴⁶.

Ancak, tabii ki, aygıtların/kurumların kendilerinden menkul bir iktidarlara ve güçleri yoktur. Bunlar, iktidar bloğu içindeki egemen fraksiyonun çıkarlarının yoğunlaşmış merkezleridir. Dolayısıyla karar alma süreçlerinin teknikleştirilmesi, bir anlamda *egemen fraksiyon lehine özelleştirilmesi* anlamına gelmektedir. Devlet bu yolla, öncelikle, egemen sınıfların örgütlenmesi, tabi sınıfların örgütsüzleştirilmesi işlevini yerine getirmektedir. Tüm bu süreçlerin devlet içinde gerçekleşmesi ise, yaygın olarak varolan devlet algısı nedeniyle, alınan kararların “tarafsız” ve “yansız” olduğu düşüncesini güçlendirme işlevi görmektedir.

Gerçekten de, Türkiye’de özellikle 2001 krizi ardından hayata geçirilen ikinci kuşak yapısal reformların⁴⁷ temel mantığı analiz edildiğinde, bunun gerisinde yata-

43 Böyle bir çerçeveden Türkiye’de 2001 sonrası gelişmelerin ana hatlarıyla değerlendirilmesi için bkz. Akçay (2012).

44 Güveloğlu’nun bu çerçeveden Türkiye’de siyasi partilerin dönüşümüne odaklanarak yaptığı değerlendirme için bkz. Güveloğlu (2004).

45 Bu çerçevede yapılan bir değerlendirme için bkz. Oğuz (2011).

46 Bu yönde bir değerlendirme için bkz. Akçay (2009b).

47 Türkiye’de 2001 krizi sonrasında uygulamaya konulan ikinci kuşak yapısal reformların değerlendirilmesi için bkz. Ercan (2003).

nın *teknokratik ideoloji ve pratik* olduğu görülecektir. Oluşturulan özerk kurumlar ve Merkez Bankası'nın bağımsızlaşması süreci, ekonomi yönetiminin gittikçe *teknokratik* bir mantığa göre yönetilmesi anlamına gelmekte; bu ise, özellikle esas olarak emek gücü üzerindeki denetim ve sömürünün derinleşmesini ve de içsel burjuvazi dışındaki sermaye fraksiyonlarının gittikçe etkisizleşmekte olduğunu göstermektedir. Bu anlamda *karar alma süreçlerinin teknikleştirilmesi*, bir yandan iktidar bloğu ile emekçi sınıflar arasında olan mücadelenin, diğer yandan da iktidar bloğunun içinde egemen olan fraksiyon ile diğerleri arasındaki çelişkilerin, bunlara bilimsellik, nötrlük ve tarafsızlık görüntüsü verilerek yönetilmesi bağlamında kritik bir işlev görmektedir. Bu sürecin bir diğer yanı ise, modern devletin temel meşrulaştırıcı ideolojisi olan liberal demokrasinin, bu söylem ve pratikler sonucunda ciddi bir krize girmesi ve gittikçe *otoriter* mekanizmaların devreye sokulmasıdır⁴⁸. Dahası, "... 'devletin özelleştirilmesi' olarak tanımlanan gelişmeler sonucu yönetim giderek özel, yani siyasi olarak hesap vermek zorunda olmayan kurullara" kaydırılmaktadır (İslamoğlu, 2002: 21).

Kısaca toplamak gerekirse, Panitch'in (1981: 22) erken bir dönemde işaret ettiği gibi devletin dönüşümü sürecinde, devlet içindeki karar alma mevkii parlamentodan, devletin teknokratik/yönetimsel aygıtlarına doğru, devlet kurumları içerisinde de daha çok uzmanlaşmış ekonomik aygıtlara doğru kaymaktadır. Devlet içi kurumlar arasında yaşanan bu güç kayması beraberinde, giderek siyasal iktidarın merkezileşmesini, yoğunlaşmasını ve uygulanan politikalar üzerindeki demokratik kontrol mekanizmalarının giderek azalmasını getirmektedir (Harvey, 2006: 27; Albo, 2003: 51; Bayramoğlu, 2005: 197). Bu ise, devletin tarafsızlığı düşüncesinin ve ekonominin evrensel yasaları olduğu ve bunlara uyulmadığı takdirde krizlerle karşılaşılacağı inancının birleşerek, son dönemde giderek egemen ideoloji haline gelen teknokratik, otoriteryan bir söylem ve pratiğin geliştiğine işaret etmektedir (Tsoukalas, 2001: 96). Sonuç olarak, *teknokratik otoriterizm* kavramsallaştırması, içinde yaşadığımız emek gücü üzerindeki baskının gittikçe arttığı ve sermayenin farklı fraksiyonları arasındaki çelişkilerin gittikçe keskinleştiği sermayenin uluslararasılaşması sürecinde, devletin yeniden yapılanmasının doğrultusu olarak görülmektedir.

4. Genel Değerlendirme ve Sonuç

Yukarıdaki açıklamalardan sonra, son dönemde yaşanan dönüşümler üzerine yapılan tespitler, cevaplandırılması elzem olan ve kritik öneme sahip bir dizi soru-

48 Teknolojinin mistifikasyonu ve mühendislik ideolojisiyle iktisadi rasyonele özgül bir eklemlenmesinden doğan ve aynı zamanda hem neoliberaler tarafından, hem de kalkınmacı/ulusalcı sol teknokratların paylaştığı bir düşünce şekli olarak teknokratizmin, büyük ölçüde siyasetin ve siyasetçilerin kendi çıkarlarını savundukları, yeterli donanımına sahip olmadıkları ve kısa dönemli düşündükleri varsayımlarına dayanmaktadır. Bunun karşısında, uzmanların bilgiyi, dürüstlüğü, tarafsızlığı ve bilimi temsil ettiği düşünülmektedir. Bu düşünce biçimi, şartıcı biçimde, Türkiye'de oldukça egemendir. Özellikle ekonomik kriz dönemlerinin (1958, 1978 ve 2001) ardından, krizden çıkış için yapılan politika formülasyonlarında bu teknokratik ideolojinin hakim olduğu görülmektedir. Konunun Türkiye'deki 1960'lı yıllarda yaşanan "ulusal planlama" deneyimi ve DPT bağlamında tartışılması için bkz. Akçay (2007). Ancak Bayramoğlu'nun (2005: 295) da belirttiği gibi, siyasal alan demokrasi alanıdır, bu alanın daraltılması, demokrasinin gittikçe daraltılması, otoriterizmin yükselişi anlamına gelmektedir.

yu beraberinde getirmektedir. Bilindiği gibi, Poulantzas, kapitalist bir toplumsal oluşumda farklı ve birden fazla egemen sınıf olabileceğini ileri sürmüş ve bununla bağlantılı olarak önerdiği “iktidar bloğu” kavramsallaştırmasının, bu farklı sınıf ya da sınıf fraksiyonlarının ancak egemen fraksiyonun hegemonyası altında birleşmesiyle oluştuğunu ileri sürmüştür (Poulantzas, 1973b: 235-6). Bu bağlamda, eğer son dönemde gelişen/yoğunlaşan ekonomi yönetiminin apolitikleştirilmesi ve bunun devlet içinde uzmanlaşmış ekonomik aygıtlar olarak kurumsallaşması süreci, iktidar bloğundaki bir sınıf ya da sınıf fraksiyonunun diğerlerini dışlama pratiği şeklinde okunursa, *iktidar bloğu* kavramının kendisi ve bununla bağlantılı olarak *devletin göreceli özerkliği* kavramsallaştırması hala sosyal gerçekliği açıklama gücünü korumakta mıdır? Bu kavramlar hala geçerliyse, son dönemde yaşanan gelişmelerle birlikte nasıl modifiye edilmeleri gerekmektedir? Söz konusu açıklamalar artık geçerli değilse, bu süreci nasıl anlamlandırabiliriz? Bu soruları cevaplamak, tabii ki bu çalışmanın sınırlarını aşmaktadır. Burada, sadece ele alınan konu itibarıyla, yani sermayenin uluslararasılaşması ve devletin dönüşümü bağlamında, bu soruların cevaplarına gidecek yolda bazı ipuçlarının ortaya konulması amaçlanmaktadır.

Bu çerçevede Poulantzas'ın (2000: 217) 1970'li yılları nitelemek için ileri sürdüğü “siyasi bunalım ve devletin bunalımının özel bir yoğunlaşması” tespiti, hem günümüzde de geçerliliğini koruması bağlamında hem de yukarıdaki sorulara verilecek cevaplar için anlamlı bir başlangıç noktası olması bağlamında önem taşımaktadır. Buna göre ekonomik ve siyasi krizin günümüzdeki biçimine Türkiye örneğinden hareketle baktığımızda şu üç nokta göze çarpmaktadır. Bunlardan ilki, sermayenin uluslararasılaşması süreci ve bu gittikçe artan rekabet ortamında bireysel sermayelerin ayakta kalmak için nispi artı değer sömürsüne, yani üretim sürecinde canlı emek yerine ölü emeği daha fazla kullanan bir stratejiye yönelmeleridir⁴⁹. Bu stratejinin doğrudan sonucu ise, işsizlik olgusunun, gittikçe toplumun daha geniş kesimlerini kapsar hale gelmesi ve bir yandan ekonominin genelinde yüksek büyüme oranları yakalanırken, aynı anda yüksek işsizlik oranlarının değişmeden sürmesidir (Akçay, 2010; 2012a). İkinci olarak, tüm toplumun sermaye (ilişkisi) tarafından gerçek boyunduruk altına alınması⁵⁰ sürecinin hızla devam etmesi ve bunun sonucu olarak neredeyse tüm toplumsal alanların (su, eğitim, sağlık, ulaşım, güvenlik vs.) metalaştırılması sürecinin derinleşmesi gözlenmektedir. Son olarak ise, yukarıda ifade edilen iki süreçle birlikte sistemin yeniden üretiminde ve meşrulaştırılmasında kritik rolü olan liberal demokrasi ideolojisinin, kurumlarının ve pratiklerinin *tam kalbinde yaşanan kriz* ve bu *krizi yönetmek üzere ileri sürülen ekonomi yönetimi ile siyasetin ayrıştırılması* süreci yaşanmaktadır.

49 Bu tabii ki mutlak artı değer sömürsünün bir strateji olarak kullanılmadığı anlamına gelmemektedir. Burada vurgulanmak istenen, Türkiye'deki sermayenin, mutlak artı değer yanında, nispi artı değer sömürsünün de bir strateji olarak uygulayabilme kapasitesinin gelişmiş olmasıdır.

50 Bu kavramın, Marx'ın (2004) Kapital-I'de kullandığı (16. Bölüm) emeğin biçimsel/gerçek boyunduruk altına alınması (*formal/real subjection*) kavramlarından hareketle kullanılması önerilmektedir.

Ekonomi ile siyasetin ayrıştırılması ya da ekonomi yönetiminin apolitikleştirilmesi süreci, karar alma süreçlerinin teknikleştirilmesine dayanmaktadır. Her ne kadar bu sürecin tarafsız, nötr bir bağlamı olduğu iddia edilse de, yaşananların objektif sonuçlarına bakıldığında karar alma süreçlerinin içsel burjuvazi tarafından giderek *tekelleştirildiği* ileri sürülebilir. Bu noktada Poulantzas'ın (1973a: 44) işaret ettiği gibi egemen sınıf olarak burjuvaziden bahsederken, siyasi hâkimiyetin farklı egemen sınıf ya da fraksiyonlar arasında paylaşıldığının unutulmaması gerekmektedir. *İktidar bloğu* olarak da adlandırılabilir olan bu ittifak, kapitalizmin başından itibaren mevcuttur, farklı egemen sınıflar ve fraksiyonlar, ancak aralarından birinin liderliğinde bir araya gelerek iktidar bloğunu oluşturabilir. Dolayısıyla hegemonik sınıf ya da fraksiyon, kendi liderliği altında iktidar bloğunun birliğini sağlar ve ittifakın tümünün genel çıkarlarını garanti eder. Ancak kapitalizmin özüne ait, yapısal bir özellik olan ekonomi-siyaset ayrıştırılması⁵¹ sürecinin *son dönemde aldığı biçimin*, sermayenin egemen fraksiyonunun⁵² dışındaki toplumsal kesimlerin⁵³, *karar alma süreçlerinden dışlanması*⁵⁴ şekline büründüğü bir eğilim olarak tespit edilebilir⁵⁵. Bu ise, giderek “siyasal karar alma süreçlerine farklı kesimlerin müdahale olanağı ya da katılımını kısıtlayan... karar süreçlerinin aşırı teknik bir dile dönüştürülmesi şeklinde gerçekleşmiştir” (Ercan, 2003: 7). Örneğin Merkez Bankası'nın bağımsız olması, değer en soyut formu olan paranın yönetiminin, toplumsal sınıfların mücadele alanının dışına çıkarılması girişimi anlamına gelmektedir. İkinci olarak, para politikasını siyasetin alanı dışında olarak tanımlamak, sadece işçi sınıfının değil, aynı zamanda sermayenin diğer fraksiyonlarının da karar alma süreçlerinden dışlanması eğilimini taşımaktadır. Enflasyonu düşürmeye sabitlenmiş bir para politikası ve bunun için uygulanan yüksek faiz/düşük kur

51 Ekonomi ile siyaset ayrışmasının kapitalizmin yapısal bir özelliği olduğu yönündeki ayrıntılı bir analiz için bkz. Wood (1981).

52 Tartışmayı biraz daha somutlaştırmak adına, Türkiye özelinde, bu egemen fraksiyonun TUSİAD çerçevesinde temsil edildiği söylenebilir.

53 Bu kesimler ile tabii ki ilk olarak geniş bir toplum kesimini oluşturan işçi sınıfı ve emekçiler kast edilmektedir. Ancak özellikle 2001 sonrası süreçte sermaye birikiminin genel eğilimlerine bakıldığında, işi sınıfı dışında da egemen fraksiyon dışındaki diğer sermaye kesimlerinin giderek karar alma süreçlerinden dışlandığını görebiliriz. Buna öncelikle 2001 krizi sırasında batan bankalarıyla birlikte tasfiye edilen sermaye kesimlerini örnek verebiliriz. İkinci olarak, özellikle birikim süreciyle paralel bir şekilde uygulanan para ve döviz kuru politikaları sonucunda giderek rekabet gücü azalan, eski teknoloji kullanan ve küçük ölçekli üretim yapan sermaye kesimleri de giderek karar alma süreçlerinden dışlanmaktadır.

54 Bu süreç, tabii ki hegemonya ve iktidar ilişkilerinin yapısı gereği süratlenmez ve dolayısıyla bir şekilde gerçekleşmez. Dolayısıyla, burada işaret edilen dışlama sürecinin, bir eğilim olarak görüldüğünün altı çizilmesi gerekmektedir. Bu bağlamda her süreç gibi, karşı eğilimler de içinde barındırmaktadır.

55 Poulantzas, iktidar bloğu kavramsallaştırmasını ve iktidar bloğunun sadece sermayenin hegemonik fraksiyonundan oluşmadığı vurgusunu, o dönemde hakim olan “tekeli devlet kapitalizmi” tartışmasına referansla, FKP'nin hegemon fraksiyon dışındakilerin işçi sınıfı ile ittifak içinde olabileceği ve böylece demokrasinin geliştirilebileceği önerisini tartışırken öne çıkarmıştır. Bu çalışmada böyle bir iddia yoktur. Ancak özellikle 2001 krizi sonrasında iktidar bloğunun hegemon fraksiyon lehine özelleştirilmesi girişimi sonucunda zaman zaman blok içi gerilimlerin arttığı görülmüştür. Ancak bu çatlak, tabii ki emek-sermaye çelişkisinin üzerinde bir düzeye erişemez, örneğin son dönemde emek piyasasının esnekleştirilmesi başlığı altında hayata geçirilen bir dizi reformda ya da krizin daha aktüel bir durum aldığı dönemde iktidar bloğu kendiliğinden onarılmış olur.

politikası, bir yandan sermayenin belirli fraksiyonlarının gittikçe güçsüzleşmesine neden olurken, diğer yandan sermayenin özellikle uluslararasılaşmış kesimlerini, yani içsel burjuvaziyi giderek güçlendiren bir işlev görmektedir (Akçay, 2009). Bu noktada iktidar bloğunun, egemen fraksiyonun önderliğinde ancak farklı sermaye fraksiyonlarını barındıran yapısının ve bu yapının çerçevesinde tanımlanan *devletin “görelî özerkliğinin” gittikçe sınırlı hale geldiği* ileri sürülebilir. Tsoukalas’ın (2001: 96) deyişiyle, bu süreç, devletin görelî özerkliğinin giderek *seçici* hale gelmesi olarak değerlendirilebilir. Gerçekten de son dönemde devlet aygıtları/kurumları arasındaki gerilimlere ve sürtüşmelere baktığımızda, bir yandan “deregülasyonun regülasyonundan” sorumlu bazı devlet organlarının görelî özerkliklerinin giderek azaldığı ve bu kurumların (örneğin Merkez Bankası ve özerk kurumlar) sermayenin hegemonik fraksiyonu ile daha organik bir şekilde ilişkilendiğini, diğer yandan da sermayenin görelî olarak daha güçsüz olan farklı fraksiyonlarının çıkarlarını savunan devlet organlarının hakim politika uygulamalarını eleştirdiğini görmekteyiz.⁵⁶

Sonuçta ekonomi ile siyasetin kurumsal ayrıştırılmasının daha da derinleşmesi neticesinde devlet içinde ortaya çıkan uzmanlaşmış ekonomik aygıtların öne çıkması ve bu yapının farklı toplumsal kesimlerin taleplerine karşı teknokratik bir ideolojiyi ve pratikleri kullanarak neredeyse geçirimsiz bir nitelik kazanması, günümüzün ayırt edici bir özelliği olarak değerlendirilebilir. Bu bağlamda teknokratik otoriterizm, sermaye birikim sürecinin günümüzdeki aşamasında, kapitalist toplumsal ilişkilerin yaşadığı *krizin sonucunda ve bu krizi yönetebilmek için* geliştirilmiş pratikleri nitelemekte ve giderek, her bir tekil ulus devletin iktidar bloklarının içindeki egemen fraksiyonların başat ideolojisi haline gelmektedir. Tüm bu gelişmeler, genel bir eğilim olduğu kadar, 1980 sonrası, özellikle de 2001 krizi sonrası Türkiye’de yaşanan süreci açıklamada kullanılabilecek bir kavramsal çerçeveyi ifade etmektedir.

56 Merkez Bankası’nın izlediği faiz politikasının özellikle dış ticaretten ve sanayiden sorumlu devlet bakanları tarafından her fırsatta eleştirilmesi, bu sürecin en açık örneğini oluşturmaktadır.

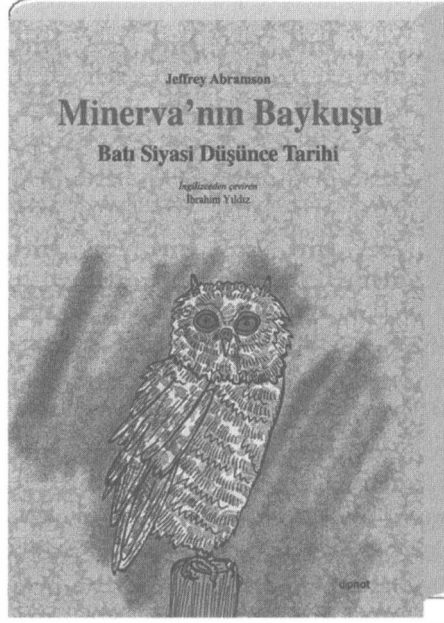
Kaynakça

- Akçay, Ü. (2007) *Kapitalizmi Planlamak: Türkiye’de Planlama ve DPT’nin Dönüşümü*, İstanbul: SAV.
- Akçay, Ü. (2009) *Para, Banka, Devlet: Merkez Bankası Bağımsızlaşmasının Ekonomi Politikası*, İstanbul: SAV.
- Akçay, Ü. (2009a) “Bir Krizden Diğere Değişen Ne? Türkiye’de 2001–2008 Dönemi TCMB Politikaları ve Sermaye-İç Kesimlerin Farklılaşan Talepleri”, Kurt, S. (der.), *Almanak 2008 Analizleri* içinde, İstanbul: SAV, 180-191.
- Akçay, Ü. (2009b) “2001 Krizi Sonrası Yapısal Reformlar Bağlamında Kamu İdaresinin Yeniden Düzenlenmesi: Türkiye’de Merkez Bankası Bağımsızlığını Nasıl Anlamak Gerekir?”, Akyıldız, N. vd. (der.), *18. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Kamu Yönetiminde Reform* içinde, Ankara: TODAİE, 251-264.
- Akçay, Ü. (2010) “İşsizlik Analizlerinin Eleştirel Bir Değerlendirmesi ve Türkiye’de 2001 Krizi Sonrası Artan İşsizliğin Analizi”, Kurt, S. (der.), *Almanak 2009 Analizleri* içinde, İstanbul: SAV, 71-97.
- Akçay, Ü. (2012) “Formation of the ‘Competition State’ as a New Capital Strategy in Turkey”, *How Class Works 2012 Conference*. State University of New York, New York, 5-7 Haziran 2012. Erişim: http://www.stonybrook.edu/workingclass/conference/2012/session1.1_Akay.pdf
- Akçay, Ü. (2012a) “2011 Krizinin Gölgesinde Türkiye’de Yeni Sanayi Politikaları Üzerine Bir Not”, *Praksis*, 27: 145-166.
- Akçay, Ü. ve Türkay, M. (2006) “Neoliberalizm’den Kalkınmacı Yaklaşım; Devletin Sermaye Birikimi Sürecindeki Yeri Üzerine”, Ülman, B. ve İ. Akça (der.), *İktisat, Siyaset, Devlet Üzerine Yazılar, Kemalî Saybaşı’ya Armağan* içinde, İstanbul: Bağlam, 49-65.
- Albo, G. (2003) “Neoliberalism, the State, and the Left: A Canadian Perspective”, *Monthly Review*, 54 (1): 46-55.
- Alesina, A. (1988) “Credibility and Policy Convergence in a Two-Party System with Rational Voters”, *The American Economic Review*, 78 (4): 796-805.
- Amsden, A. (2001) *The Rise of the Rest*, Oxford ve New York: Oxford University.
- Archer, M., Bhaskar, R. vd. (1998) *Critical Realism*, London, New York: Routledge.
- Barrow, C.W. (2005) “The Return of the State: Globalization, State Theory, and the New Imperialism”, *New Political Science*, 27 (2): 123-145.
- Bayramoğlu, S. (2005) *Yönetişim Zihniyeti*, İstanbul: İletişim.
- Bhaskar, R. (1989) *Reclaiming Reality*, London: Verso.
- Brunhoff, S. (1978) *The State, Capital and Economic Policy*, London: Pluto.
- Bryan, D. (1995) *The Chase Across the Globe: International Accumulation and the Contradictions for Nation States*, Boulder: Westview.
- Bryan, R. (1987) “The State and the Internationalisation of Capital: An Approach to Analysis”, *Journal of Contemporary Asia*, 17 (3): 253-275.
- Buchanan, J. ve Tullock, G. (1999) *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Liberty Fund Inc, Library of Economics and Liberty, Erişim: <http://www.econlib.org/library/Buchanan/buchCy3c1.html>
- Burnham, P. (1996) “Capital, Crises and the International State System”, Bonefeld, W. ve J. Holloway (der.), *Global Capital, National State and the Politics of Money* içinde, London: Macmillan, 92-115.
- Burnham, P. (1999) “The Politics of Economic Management in the 1990s”, *New Political Economy*, 4 (1): 37-54.
- Cammack P. (1989). “Review Article: Bringing the State Back in?”, *British Journal of Political Science*, 19(2): 261-290.

- Carnoy, M. (1984) *The State and Political Theory*, Princeton, New Jersey: Princeton University.
- Cebeci, A. (2012) *Bilmediğimiz Kapitalizm, Gizli Elin Kurumsallaşması: YÖİKK*, İstanbul: SAV.
- Chang, H. (2004) *Globalization, Economic Development and the Role of the State*, New York: Zed Books.
- Clarke, S. (der.) (2004) *Devlet Tartışmaları*, çev. İ. Yıldız, Ankara: Ütopya.
- Cox, R. W. (1987) *Production, Power and World Order*, New York: Columbia University.
- Cox, R.W. (1992) "Global Perestroika", *Socialist Register 1992: New World Order*, (Der.) R. Miliband ve L. Panitch, London: Merriln, 23-44.
- Ercan, F. (2003) "Neoliberal Orman Yasalarından Kapitalizmin Küresel Kurumsallaşma Sürecine Geçiş: Yapısal Reformlar-I", *İktisat Dergisi*, (435): 3-9.
- Ercan, F. ve Oguz, S. (2006) "Rescaling as a Class Relationship and Process: The Case of Public Procurement Law in Turkey", *Political Geography*, 25(6): 641-656.
- Ercan, F. ve Tuna, G. (2006) "İç Burjuvazinin Gelişimi: 1960'lardan Günümüze Bakış", der. Ülman, B. ve İ. Akça (der.), *İktisat, Siyaset, Devlet Üzerine Yazılar, Kemalî Saybaşı'ya Armağan* içinde, İstanbul: Bağlam, 141-172.
- Eser, U. (1991) "İktisat Politikası Anayasası ve bir 'Anayasal Reform' Önerisi Üzerine Düşünceler", *Toplum ve Bilim*, 51-52: 33-49.
- Fukuyama, F. (1989) "The End of History", *National Interest*, Yaz: 3-18.
- Ghosh, J. (2002) "Independent or Irrelevant? Notes on the Political Economy of Central Banking in the Brave New World", *International money and developing countries: Theoretical and policy issues in the current context*, başlıklı İDEAs konferansında sunulan bildiri, Muttukadu, Tamil Nadu, 16-19 Aralık 2002.
- Gill, S (2002) "Constitutionalizing Inequality and the Clas of Globalisations", *International Studies Review*, 4 (2): 47-65.
- Glassman, J. (1999) "State Power Beyond the 'Territorial Trap': The Internationalization of the State", *Political Geography*, 18: 669-696.
- Gulbenkian Komisyonu, (2005) *Sosyal Bilimleri Açın*, çev. Ş. Tekeli, İstanbul: Metis.
- Güler, B.A (1994) "Nesnesini Arayan Disiplin: Kamu Yönetimi", *Amme İdaresi Dergisi*, 27 (4): 3-19.
- Güler, B.A. (2005a) *Devlette Reform Yazıları*, Ankara: Paragraf.
- Güler, B.A. (2005b) *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi*, Ankara: Imge.
- Güveloğlu, N. (2004) "Demokrasinin Neoliberal Dönemde Geçirdiği Dönüşümün Siyasal Partiler Üzerindeki Etkileri", *Praksis*, 12: 11-36.
- Güzelsarı, S. (2004) *Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları*, AÜ-SBF Working Papers, No:66.
- Harvey, D. (2006) "Neo-liberalism and the Restoration of Class Power", *Spaces of Global Capitalism* içinde, London ve New York: Verso, 9: 68.
- Harvey, D. (2010) *A Companion to Marx's Capital*, London and New York: Verso.
- Hirschman, A. (1970) "Anlamayı Güçleştiren Paradigma Arayışları", Rabinow, P. ve W. Sullivan (der.), *Toplum Bilimlerinde Yorumcu Yaklaşım* içinde, çev. T. Parla, İstanbul: Hürriyet Vakfı, 15-26.
- Hirst, P. ve Thompson, G. (1996). *Globalization in Question: The International Economy and the Possibilities of Governance*, Cambridge: Polity.
- Hirst, P. ve Thompson, G. (2002) "The Future of Globalisation", *Cooperation and Conflict*, 37 (3): 247-265.
- Hoff, K. ve Stiglitz, J.E. (2001) "Modern Macro Economic Theory and Development", M. Meier, G. Ve Joseph M. S. (der.), *Frontiers of Development Economics: The Future in Perspective* içinde, Nrew York: Oxford University, 389-459.

- Holloway, J. (1996) "Global Capital and the Nation State", Bonefeld, W. ve J. Holloway (der.), *Global Capital, National State and the Politics of Money* içinde, London: Macmillan, 116-140.
- İslamoğlu, H. (2002) "IMF Kaynaklı Kurumsal Reformlar ve Tütün Yasası", *Birikim*, 158: 20-27.
- Jayasuriya, K. (2001) "Globalization and the Changing Architecture of the State: the Regulatory State and the Politics of the Negative Co-ordination", *Journal of European Public Policy*, 8 (1): 101-123.
- Kydland, F.E. ve Prescott, E.C. (1977) "Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans", *The Journal of Political Economy*, 85 (3): 473-492.
- Mandel, E. (1968) *Europe versus America? Contradictions of Imperialism*, London: Merril.
- Marx, K. (2004) *Kapital-I*, çev. A. Bilgi, 7. baskı, Ankara: Sol.
- McMichael, P. and Myhre, D. (1991) "Global Regulation vs. the Nation State: Agro-Food Systems and the New Politics of Capital", *Capital and Class*, 43(3): 83-105.
- McNamara, K. R. (2002) "Rational Fictions: Central Bank Independence and the Social Logic of Delegation", *West European Politics*, 25 (1): 47-76.
- Murray, R. (1971). "The Internationalization of Capital and the Nation State", *New Left Review*, No. 1 / 67: 89-109.
- Oguz, Ş. (2011) "Krizi Fırsata Dönüştürmek: Türkiye'de Devletin 2008 Krizine Yönelik Tepkileri", *Amme İdaresi Dergisi*, 44(1): 1-23.
- Oğuz, Ş. (2006) "Sermayenin Uluslararasılaşması Sürecinde Mekansal Farklılaşmalar ve Devletin Dönüşümü", *Kapitalizmi Anlamak* (içinde) ed. Demet Yılmaz vd. Ankara: Dipnot, 149-182.
- Ohmae, K. (1996) *Ulus Devletin Sonu: Bölgesel Ekonomilerin Yükselişi*, çev. Z. Dicleli, İstanbul: Türk Henkel Dergisi.
- Ollman, B. (2003) *Dance of the Dialectic*, Chicago: University of Illinois.
- Osborne, D. ve Gaebler, T. (1993) *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Penguin.
- Palan, R. (1998) "A Critique of National Competitive Policies in the Era of Competition State", *Global Society*, 12 (3): 323-341.
- Palloix, C. (1977) "The Self-Expansion of Capital on a World Scale", *Review of Radical Political Economics*, 9(3): 3-17.
- Palloix, C. (1977a) "Conceptualizing the Internationalization of Capital", *Review of Radical Political Economics*, 9(3): 17-28.
- Panitch, L ve Gindin, S. (2005) "Superintending Global Capital", *New Left Review*, 35: 101-123.
- Panitch, L. (1981) "Trade Unions and the Capitalist State", *New Left Review*, No: 1/ 125: 21-43.
- Panitch, L. (1994) "Globalisation and the State", *Socialist Register: Between Globalism and Nationalism*, ed. Miliband, R. ve L. Panitch, 30: 60-94.
- Pasukanis, E. B. (2002) *Genel Hukuk Teorisi ve Marksizm*, çev. O. Karahanoğulları, İstanbul: Birikim.
- Poulantzas, N. (1973a) "On Social Classes", *New Left Review*, 1/(78): 27-54.
- Poulantzas, N. (1973b) *Political Power and Social Classes*, Fransızcadan çev. T. O'Hagan, London: NLB ve S&W.
- Poulantzas, N. (1976) "The Capitalist State: A Reply to Miliband and Laclau", *New Left Review*, 1/(95): 63-83.
- Poulantzas, N. (1978) *Classes in Contemporary Capitalism*, London: Verso, (orijinal basım: 1974).
- Poulantzas, N. (1981) *Portekiz, İspanya ve Yunanistan'da Geçiş Süreci*, İstanbul: Belge (orijinal basım: 1975).

- Poulantzas, N. (1992) *Siyasal İktidar ve Toplumsal Sınıflar*, çev. Ş. Süer ve F. Topaçoğlu, İstanbul: Belge (orijinal basım:1973).
- Poulantzas, N.(2000) *State, Power, Socialism*, London: Verso, (orijinal basım: 1978).
- Robinson, W.I. (2001) "Social Theory and Globalisation: The Rise of a Transnational State", *Theory and Society*, 30 (2): 157-200.
- Rodrik, D. (2009) *Tek Ekonomi, Çok Reçete: Küreselleşme, Kurumlar ve Ekonomik Büyüme*, Ankara: Eflaton.
- Sassen, S. (1999) *Making the Global Economy Run: The Role of National States and Private Agents*, UNESCO, Oxford: Blackwell.
- Sassen, S. (2006) "The State and Globalization: Denationalized Work and Internal Power Shifts", *Global Jean Monnet Conference*, Brussels, 23-24 Ekim 2006. Erişim: http://ec.europa.eu/education/programmes/llp/jm/more/confglobal06/contribution_sassen.pdf
- Savaş, V (1997) *Anayasal İktisat*, İstanbul: Avcıol.
- Sezen, S. (2011) "International versus Domestic Explanations of Administrative Reforms: The Case of Turkey", *International Review of Administrative Science*, 77 (2): 322-346.
- Shaw, C. (2004) "Reconsidering the relevance of Marxist state theories to European Integration", *EPSNet Conference*, Prague, June 2004. Erişim: <http://www.epsnet.org/2004/pps/Shaw.pdf>
- Shaw, M. (2000) *Theory of the Global State*, Cambridge: Cambridge University.
- Sklair, L. (2005) "Generic Globalisation, Capitalist Globalisation and Beyond: A Framework for Critical Globalization Studies", Appelbaum, R. P. ve W. I. Robinson (der.) *Critical Globalization Studies* içinde, New York and London: Routledge, 55-64.
- Soederberg, S. (2001) "State, Crises and Capital Accumulation in Mexico", *Historical Materialism*, 9: 61-84.
- Şaylan, G. (1994) *Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi*, Ankara: Imge.
- Şaylan, G. (1996) "Bağımsız Bir Disiplin Olarak Kamu Yönetimi: Yeni Paradigma Arayışları", *Amme İdaresi Dergisi*, 29(3): 5-16.
- Şaylan, G. (2000) "Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler", *Amme İdaresi Dergisi*, 33(2): 1-22.
- Therborn, G. (1978) *What Does the Ruling Class do When it Rules?*, London: NLB
- Thompson, G. (1999) *Situating Globalisation*, UNESCO, Oxford: Blackwell.
- Tsoukalas, K. (2001) "Küreselleşme ve İcra Komitesi: Çağdaş Kapitalist Devlet Üzerine Düşünceler", çev. S. Ertüzün, *Mürekkep*, (17): 84-97.
- Türkay, M. (2005) "1945'den 2000'lere Söylem ve Gerçeklik Arasında Kalkınmanın Halleri", *Ekonomik Yaklaşım*, 16(55): 31-42.
- Üstüner, Y. (2000) "Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu", *Amme İdaresi Dergisi*, 33(3): 15-31.
- Wade, R. (2004) *Governing the Market*, Princeton: Princeton University.
- Weiss, L. (1997). "Globalization and the Myth of the Powerless State", *New Left Review*, 225: 3-27.
- Wood, E.M. (1981) "The Separation of the Economic and the Political in Capitalism", *New Left Review*, 127: 66-95.
- Yeung H.W. (1998) "Capital, State and Space: Contesting the Borderless World", *Transactions of the Institute of British Geographers*, 23(3): 291-309.
- Yılmaz, Z. (2003) "Günümüz Türkiye'sinde Devlet-Hakim Sınıflar İlişkisi Üzerine Alternatif Bir Çerçeve", *Praksis*, 9: 55-92.



Jeffrey Abramson
MİNERVA'NIN BAYKUŞU
Batı Siyasi Düşünce Tarihi
Çeviri: İbrahim Yıldız

Çoğunlukla kuru, yapay ve mesafeli bir üslupla yazılmış giriş kitapları karşısında önemli bir alternatif oluşturan Minerva'nın Baykuşu, siyaset kuramını Platon'un mağarasından çıkarıp ışığa kavuşturmada kendi payına düşeni fazlasıyla yerine getiren bir çalışma olarak sıvrılıyor. Yazar, Batı siyasi düşünce geleneğine damgasını vuran filozofları Platon'dan John Rawls'a uzanan o büyük kanon kapsamında incelerken, güncel ve çağdaş –kimi zaman eğlenceli– örneklerin de yardımıyla siyasetin aslında toplumsal evrimi tepeden turnağa belirleyen, insan yaşamını her alanda kuşatan ve bizi zorlu tercihlerde bulunmaya zorlayan bir olgu olduğunu vurguluyor.

Yazar, söyleşi tadındaki yalın anlatımıyla, en zor düşünürlerin en çetrefilli düşüncelerini –içeriğinden eksiltmeden, anlam kaymasına meydan vermeden– öylesine berrak bir şekilde aktarıyor ki, söz konusu güçlükler geride kalıyor ve bu düşünürleri gerçekten anladığınıza kanaat getiriyorsunuz. Abramson, okuru, kendi siyasamıza ilişkin derinlikli bir kavrayış geliştirmeye davet etmekle kalmıyor, aynı zamanda radikal yönelim ve içgörüler üzerinde düşünmemizi de sağlıyor. Yazarın yirmi beş yılı aşkın bir süredir vermekte olduğu siyaset felsefesi derslerinden damıttığı, öğrencilerin ilgisinin bu konuya nasıl çekilebileceği ve onlar üzerinde siyasetin ne denli önemli olduğuna dair göz açıcı bir etki yaratılabileceği güdüsünden hareket ederek ve kendi somut deneyimlerine yaslanarak kaleme aldığı bu eser, siyaset kuramının ölümsüz klasiklerini öğrenciler ve genel okur açısından –başka hiçbir kitabın başaramadığı ölçüde– anlaşılabilir kılıyor.

dipnot yayınları

Selanik Cad. No: 82/24 Kızılay / Ankara
Tel: (0 312) 419 29 32 / Faks: (0 312) 419 25 32
www.dipnotkitap.com

Türkiye’de Neoliberal Ekonomi Politikalarının Uygulanması Sürecinde Bir Yönetim Stratejisi Olarak Apolitizasyon ve Depolitizasyon

Melehat Kutun Gürgen*

Öz

Çalışma 12 Eylül askeri müdahalesi öncesinin çatışmalı toplumsal ortamında dirençle karşılaşan neoliberal politikaların uygulamaya geçiş sürecinden bu yana siyasal iktidarların kullandığı stratejiler üzerinde durmaktadır. Toplumun politizasyonunun siyasal istikrarsızlığa, bunun da ekonomik krizlere neden olduğu hâkim liberal söylemin ekonomi ve siyaset alanları arasında varsaydığı katı ikilik, yani ekonomi politikalarının toplumsal çatışmanın konusu olmaktan çıkarılması bu stratejilerin dayanağını oluşturmaktadır. “Sivil toplum” ve “demokratikleşme” söylemi ile meşruluk kazandırılan bu süreç, aynı zamanda uluslararası politik ekonominin düzenlemelerinin yerleşmesi bakımından da önem oluşturan, “yönetmelik kapasitesi güçlendirilmiş devlet” ile karakterizedir. Bu anlamda çalışma, devleti ekonomik alan ve sınıf ilişkileri temelinden ziyade siyasal sistemin istikrarının sürdürülmesindeki işlevleriyle açıklayan Weberyan yaklaşım etkisindeki analizlere de bir eleştiri getirmeyi amaçlamaktadır. Zira yöntemsel olarak bütünsel ve ilişkisel bir analizden hareket eden çalışmada devlet, toplumsal bir ilişki biçimi ya da daha genel düzeyde üretim ilişkileri bütünüünün ayrılmaz bir parçası olarak kavranmaktadır. Neoliberal politikaların uygulanma stratejilerinin nasıl yönlendirildiğinin ve kavramsallaştırılmalarının bu politikaların meşruiyetinde nasıl bir ideolojik rol üstlendiğinin bütün dolaylılarıyla birlikte bu biçimde anlaşılabilceği düşünülmektedir.

Anahtar Kelimeler: neoliberal politikalar, apolitizasyon, depolitizasyon, demokrasi, devlet, hâkim söylem.

Apolitization and Depolitization as a Management Strategy in the Application Process of Neoliberal Economy Policies in Turkey

Abstract

The study focuses on the strategies that are used by the political power since the process of application to transition neoliberal policies which resistance of in social clash atmosphere in pre-coup of 1980. In the dominant-liberal discourse context which emphasizes the politization of the society causes political instability and then economic crisis; the strict duality between economy and politics, namely economical policies extracting from issue of social struggle compose in the bases of these strategies. This process obtains legalization by civil society discourse in local level, widely, the political economy regulations on the international level require the concrete capacity of administrative state. Besides the main purpose, this study also aims a critique of analyses which influences of Weberian approaches that explain the state, with it's functions, seemed as a structure to maintain the stability of political system, not in the basis of economic field and class relationship. As metodologically, the state is understood in the basis of holistic and relational analyses. So, the state is defined as a social relation form or more generally an inseparable part of whole production relationship. From 1980's to today, how to shape the application strategies of neoliberal policies and to conceptualize will provide better understanding what the parts of the ideological role in the legalization procedure of these policies.

Keywords: neoliberal policies, apolitization, depolitization, democracy, state, dominant discourse.

* Dr., Ahi Evran Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü Araştırma Görevlisi. E-posta: kutunmelehat@gmail.com

Giriş

Kapitalist toplumsal formasyonun ekonomi-siyaset gibi temel kategorileri arasındaki ilişkilerin neoliberal yeniden yapılanma sürecinde aldığı biçim, tüm ülkelerde olduğu gibi Türkiye’de de siyasal ve toplumsal çatışmalara neden olmaktadır. Bu çatışmaların ilk aşamada durdurulması sonra da çeşitli düzenlemelerle baskılanarak sürecin anayasal güvenceye kavuşturulması, sermayenin yeniden üretiminin sektöre uğramaması bakımından önemlidir. Nitekim Türkiye’de neoliberal ekonomi politikaları, emek örgütlerinden siyasal partilere ekonominin yönetimine müdahil olan bütün siyasal örgütlenmelerin ve faaliyetlerinin yasaklandığı 24 Ocak Kararları’nı takip eden askeri müdahale sonrasında uygulamaya konulabilmiştir. Ekonomik, siyasal ve toplumsal yaşamı topyekûn bir yeniden yapılanmaya tabi tutan bu politikaların sürekliliği, “demokrasiye geçiş süreci”nde ve sonrasında “yönet-sel kapasitesi güçlendirilmiş”, “yasa ve düzen” işlevi ön plana çıkartılmış devlette somuta büründü. “Demokratikleşme reformları”na sivil toplum bütünüünün önemli parçası olan sermaye örgütlerinden yoğun desteğin geldiği sonraki aşamalarda ise “devletin nötrlüğü” söylemi ile ekonominin yönetimi görünürde teknikleştirilerek siyasal karar alma süreçlerine yönelik müdahalelere kapatılmaya çalışıldı.

Bütün bunlar, politik özneler olarak toplumun belirli kesimlerinin bu süreçlerden dışlanması anlamında “apolitizasyon” ve neoliberal dönüşüm politikalarına ilişkin ekonomik karar alma süreçleri ve uygulamalarının siyaset dışıymış gibi gösterilmesi anlamında da “depolitizasyon” ile kavramsallaştırılabilir¹. Bu anlamda 1980 sonrası tarihsel döneme denk düşen ve birbirleriyle örtüşen süreçler olarak apolitizasyon ve depolitizasyon, siyasal iktidarların yeni ekonomi politikalarını “başarılı” bir şekilde uygulamaları ve bunları yaparken de popülist olmayan politikaların sonuçlarından korunmaları noktasında işlev görür. Birbirlerine paralel olmakla birlikte tarihsel olarak farklı yoğunlukta uygulamaları ifade eden bu stratejilerden apolitizasyon ile toplumun belirli kesimlerinin faaliyetleri dar ekonomik çıkarlarla sınırlandırılabilir; depolitizasyon ile de ekonominin yönetiminin sovrumluları görünmez kılınabilecektir. Bunun yerel ve uluslararası niteliğine dikkat çeken Peter Burnham’a göre, yerel düzeyde demokratikleşme söyleminde meşruiyet

1 Sözlük anlamları bakımından “apolitizasyon” politik konulara ilginin azalması, politik yabancılaşmanın yükselmesi ya da toplumun geniş kesimlerinin çeşitli siyasal araçlarla siyasetin dışında bırakılması (Kettell, 2008), “depolitizasyon” ise siyasal olarak kitlelerin muhatapsız bırakılması ya da toplumun siyasetten arındırılması (Burnham, 2002; 2003) anlamına gelir. 1980 sonrası neoliberal dönüşüm politikalarının analizine ilişkin öne çıkan çalışmalarda ise “apolitizasyon” ve “depolitizasyon” kavramları sıklıkla birbirlerinin yerine kullanılmakta ancak süreç daha çok “depolitizasyon” kavramına başvurularak açıklanmaya çalışılmaktadır. Örneğin Burnham (2001; 2003; 2006) ve Kettle (2008) her iki kavram arasında belirgin bir ayrım yapmamakla birlikte, genel olarak neoliberal ekonomi politikalarına ilişkin karar alma süreçlerinin ve uygulamalarının siyaset dışıymış gibi gösterilmesini betimlemek ve açıklamak için depolitizasyon kavramına başvururlar. Bu çalışmada ise 12 Eylül müdahalesinden 1990’lara kadarki süreçte kitlelerin siyaset dışı bırakılması anlamında “apolitizasyon” a yapısal uyum politikalarının yoğunlaştığı 1994 krizi sonrasında ise siyasal karar alma süreçlerinin ekonomi politikalarının dışındaymış gibi gösterilmesi anlamında da (apolitizasyona paralel olarak) “depolitizasyon” a başvuruldu. Ancak yazının teknik sunumu gereği yapılan bu dönemselleştirme iki strateji arasında katı bir ayrım olduğu anlamına gelmeyip, birbirlerine paralel bu stratejilerden dönemsel olarak iki strateji arasındaki geçişleri ifade etmektedir. Zira her iki strateji de aynı politikanın paralel uygulamalarını ve bu politikaların uygulamaya geçiş sürecinde engel oluşturabilecek kurumsal yapıların bertaraf edilmesini ifade etmektedir.

bulan süreç daha geniş düzeyde uluslararası politik ekonominin kurallarının yerleşmesine yönelik düzenlemelerin gerçekleşmesi ile karakterizedir (2001: 129). Başka bir ifadeyle neoliberal ekonomi politikaları bir yandan ekonomik istikrar, sivil toplum ve demokratikleşme söylemleri ile piyasa normlarını zorunlu kılarken, diğer yandan toplumsal düzeyde evrensel burjuva demokratik değerleri olarak sunulmaktadır. Gerçekliğin üzerini örten bir söyleme dayanması anlamında bu politikalar, ideolojik mobilizasyonun etkili bir biçimi olarak da işlev görmektedir.

Devlet tartışması bağlamında önemli sonuçları bulunan bu sürecin meşruiyetini, politize olmuş bir toplumda devletin toplumsal sınıflar üzerinde var olduğu iddia edilen nesnel/tarafsız konumunun ortadan kalkabileceği, bu nedenle de özerkliğini koruması gerektiği yönündeki hâkim liberal söylem² oluşturmaktadır. Kamu politikalarının oluşum sürecinde devlet merkezli kalkınma³ yaklaşımına eleştirel-muhafız konumlanan bu kuramsal çerçeve⁴, toplumsal gerçekliğe ilişkin devlet-toplum gibi kategoriler arasındaki yapay ikiliklerin derinleşmesini, bu ilişkilerin yeniden yapılanmasında zaruri görmektedir. Ekonomik istikrarı siyasal sistemin istikrarına dayandıran liberal yaklaşımın bir yapı olarak gördüğü devleti siyasal işlevleri ile açıklaması ise sözkonusu ikilikle ulaşılabileceği düşünülen “istikrar” nedeniyledir. Nitekim neoliberal politikaların uygulanması ve sürdürülmesindeki işlevi ile sözkonusu yaklaşım, siyasal istikrarın sürdürülmesinde ikili parti sisteminin daha etkin olacağı savunusuyla, Türkiye siyasal hayatında dönüm noktaları olarak ifade edilen Anavatan Partisi (ANAP) ve Adalet ve Kalkınma Partisi’nin (AKP) tek başlarına siyasal iktidara gelmelerinde de önemli rol oynamıştır.

Yukarıda ifade edilen politikaların uygulanma süreçlerine ilişkin bir değerlendirmenin amaçlandığı bu çalışmada temel alınan yaklaşım devleti hâkim/normatif bakış açılarının tersine⁵ toplumsal sınıfların mücadele alanı olarak daha genel düzeyde üretim ilişkileri bütünüünün ayrılmaz bir parçası olarak kavrayan yaklaşımdır. Toplumsal bir ilişki biçimi olarak devlet kavrayışının, bu ilişkilerin ekonomi-politik/toplumsal ve ideolojik dolayımının birlikte analizine imkân vereceği düşünülmektedir. Sözkonusu ilişkilerin bütünsel ve ilişkisel kavranması hem siya-

2 Çalışmanın sonraki kısımlarında “hâkim söylem” olarak ifade edilecektir.

3 Ulusal rekabeti ve devlet korumacılığını vurgulayan devlet merkezli kalkınma yaklaşımı, emperyalizme ve küreselleşmeye karşı olmakla birlikte işçi sınıfı ile devleti müttefik kabul eder. Bu konuya ilişkin önemli bir çalışma için bkz. Ercan ve Oğuz (2007).

4 Türkiye’de devlet-toplum ilişkilerinin Batı’dan farklı ve kendine özgü bir biçimde gelişmemesinin sivil toplum ve demokrasinin gelişimini engellediğini ifade eden bu kuramsal çerçeve, “cumhuriyet elitleri” tarafından Osmanlı’dan devralınan “patrimonyal devlet anlayışı” ve “bürokratik geleneğin” 1980’lere kadar ki devlet merkezli kalkınma ideolojisinin dayanağını oluşturduğunu belirtir. Toplumsal ilişkileri “bürokratik elitler” ve “siyasal elitler” arasındaki çatışmaya indirgeyen bu yaklaşıma göre, 1980’lerden itibaren devlet merkezli kalkınma ideolojisi dönüşmeye başlamıştır. Bu kuramsal çerçeveye ilişkin eleştirel literatür bir hayli zengindir. Sadece birkaç örnek için bkz. Yalman (2004); Dinler (2003); Bozkurt (2008); Kutun Gürgen (2011).

5 Burada hâkim/normatif bakış açıları ifadesi farklı varsayım ve ilkelere dayanmakla birlikte benzer kuramsal temelden, yani Weberyan analizden hareket eden devlet merkezli ve liberal yaklaşımlar için kullanılmıştır. Ancak çalışmada hâkim söylem olması nedeniyle liberal analiz eleştiriye tabi tutulmuştur.

sal alanın özerkliği noktasında yoğunlaşan, hem de sınıf kavramını analizlerinde ikincil düzeye çeken ya da tamamen analiz dışına çıkaran çalışmaların sorunlu yanlarının ortaya konulmasını da kolaylaştıracaktır. Zira Türkiye’de 1980’lerden bu yana sürmekte olan dönüşüm politikalarının açıklanmasında yaygınlıkla kulanılan ikili kavramsallaştırmaların eleştirel bir değerlendirmesi, bu politikaların nasıl yönlendirildiğinin ve ilgili kavramsallaştırmaların bu politikaların meşruiyetinde nasıl bir ideolojik işlev üstlendiğinin anlaşılmasında son derece önemlidir.

Bu bağlamda çalışma, Türkiye’de 1980’lerden bu yana sürmekte olan neoliberal politikaların uygulanması sürecinde siyasal iktidarlara toplumun farklı ve çatışan sınıfları karşısında meşruiyet alanları açan stratejiler üzerine odaklanmaktadır. Çalışmada sivil toplum bütününe işçi sendikaları ve siyasal partiler gibi unsurlarının başlangıçta devlet zoruyla sonra da çeşitli yasal düzenlemelerle siyasetin dışında bırakılmasına karşın, “sivil toplum” söyleminin yüceltilerek burjuvaziyi temsil eden çıkar örgütlerinin artan “demokratikleşme” vurgusunun ne anlama geldiği üzerinde de duruldu. Bu anlamda bu çıkar örgütlerinin, 1994 krizinden itibaren Avrupa Birliği’ne (AB) üyelik sürecine ve “demokratikleşme” reformlarına; 2001 krizinden sonra da baskıcı ve otoriter devlet yapısını neoliberal-muhafazakâr ittifakla yeniden üreten AKP’ye verdikleri desteğin nedenleri anlaşılmaya çalışıldı. Böylelikle özellikle 1994 ve 2001 ekonomik krizlerinin ardından ekonomi-siyaset ikiliğine dayanarak ekonomiyi toplumsal süreçlerin dışında teknik bir süreç olarak kavramsallaştıran analizlerin iddialarının aksine ekonomik karar alma süreçlerinin siyasetten bağımsızlaştırılmasının bu politikaların meşruiyeti ve uygulanmasındaki işlevine dikkat çekilebildi.

I. Apolitizasyon Stratejisi: “Siyaseti Baskılama Sanatı”

Liberal anlayışın devlet-toplum ikiliğini demokratikleşmenin ön şartı olarak görmesi, bilindiği üzere devletin toplumsal ilişkilerin üzerinde ve onlara özerk olduğu savunusu ile ilgilidir. Devletin toplumsal güçlerden özerkliği meselesi onun bu güçlerin hedefi ve muhatabı olmaktan da çıkarılması anlamına geldiğinden siyasal iktidarların bir yönetim stratejisi olarak apolitizasyon ve depolitizasyona başvurmalarının nedeni, önemli ekonomi politikaları ve toplumsal süreçler üzerinde hâkimiyet kurmaları ve bunu sürdürmek istemeleridir. Siyasal alan üzerinde artan emek ve sermaye mücadelelerinin neden olduğu sınıf çelişkileri sürerken, siyasal iktidara “başarılı” olduğu görünümü verecek popülist desteğin sürdürülmesinin bu stratejilerle gerçekleşeceğinin öngörülmesidir. Başka bir ifadeyle, siyasal iktidarların yerel siyasal meşruiyetin altını oymaksızın sermayenin tercihlerine göre davranabilme becerileri, bir yönetim stratejisi olarak apolitizasyon ve depolitizasyon stratejilerinde bulunmaktadır (Rogers, 2009: 636). Jim Buller ve Matthew Flinders, bu stratejilerin “tarafsızlık” ve “nesnellik” iddiasındaki siyasal iktidarlar için hem piyasa aktörlerini, hem de diğer toplumsal kesimleri kapsayan iki temel faydasının olduğunu belirtir. Buna göre, ekonomi politikası oluşturma ve güvenirliliği konu-

sunda bir yandan piyasa beklentileri olumlu yönde karşılanırken, diğer yandan politikacıların kapasitelerine ilişkin kamuoyunun güveni artabilecektir (2005: 526). Böylece siyasal iktidarın politik başarısızlıklarının olumsuz sonuçlarından kendilerini kurtarmaları, yani seçim desteğini kaybetme olasılığına rağmen, popülist olmayan politikalar konusunda sorumluluk yüklenmemeleri ve emek ve sermaye ilişkileri üzerinde finansal disiplini sağlayabilmeleri mümkün olacaktır (Burnham, 2001: 137).

Ancak kuramsal açıdan apolitizasyon ve depolitizasyon kavramları, biçimsel anlamlarında belirttiği gibi “siyasetin siyasal süreçlerden dışlanması”, yani “ekonomik ve toplumsal alanlardan siyasetin doğrudan çekilmesini temsil etmez” (Burnham, 2001: 136). Bunun tersine oldukça güçlü siyasal yönetim stratejileri olmaları anlamında (Kettell, 2008: 631), ideolojik mobilizasyonun özgül biçimleri olarak işlev görürler (Burnham 2001: 129). Pierre Bourdieu’nun da belirttiği gibi (2002: 31), “özgürlük” sözcüğü ile ifade edilen liberalizmin önündeki bütün engellerin kaldırılması adına siyasal bir kategori olarak vatandaşların, ekonomik bir kategori olarak da emekçilerin kontrol altına alınmasıdır.

1.1. Siyasetin Faillerinden Ayrılışı ya da Siyasal Süreçlerin Dışında Tutulması

12 Eylül askeri müdahalesi sonrası Anayasa ve ona bağlı düzenlemelerle “zayıf” siyasal ve toplumsal sistemin tümünden yeniden yapılanmasını amaçlayan askeri rejim ve onu izleyen sivil yönetimler önceki dönemin “aksaklıklarını” ortadan kaldırmak için “daha durağan”, “daha az kutuplu” ve “daha az siyasal” olan bir düzen kurmayı amaçladılar (Barkey, 1990: 187). Müdahale öncesi sözkonusu toplumun devletin otoriter kontrollerinden “görelî özgürleşmesine” dayalı yapısının neden olduğu politizasyonunun ekonomik istikrarsızlığa neden olduğu görüşü, sonrasında dernek kurma, gösteri, toplantı, yürüyüş ve siyasal katılım gibi temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasıyla ekonominin yönetimine toplumsal süreçlerden gelebilecek olası dirençlerin engellenmesini, Feroz Ahmad’ın ifadesiyle (1985: 214) “siyasetin siyasetçilerden ayrılışı”nı gerektirmekteydi. Başka bir ifadeyle, müdahale öncesi politize olmuş dönemin siyasal parti ve emek örgütlerinin popülist politikalar için yürüttükleri mücadelenin “aşırı” siyasal amaçlarla karakterize olması yüzünden genişleyen bürokratik kamu sektörünün etkili ve etkin yönetimi için devletin toplumla olan ilişkisinin yeniden yapılanması öngörülmekteydi (Kettell, 2008: 632).

Siyasetin çeşitli siyasal mekanizmalarla dışarıda bırakılarak faillerinden koparılışı ilk aşamada bütün siyasal faaliyetlerin durdurulması ve yasaklanmasında, sonraki aşamalarda ise devlet-sivil toplum katı ikiliğinde emeğin kontrolünün farklılaşan biçimlerinde ve ekonominin yönetimine ilişkin siyasal karar alma süreçleri üzerindeki baskı kurma kanallarının ortadan kaldırılmasında somutluk kazandı. Bu anlamda 12 Eylül askeri müdahalesinin siyasal hayatı donduran otoriter siyaseti

toplumdaki muhalif baskı gruplarının, özellikle de emek hareketinin özgül yasalarla kontrol altına alınmasına yönelik önlemlerle biçimlendi. Örneğin müdahaleden iki gün sonra Milli Güvenlik Konseyi'nin (MGK) anti-demokratik kararları gereği militan öncü işçilerin tutuklandığı, işten atılmaların yoğunlaştığı, kara listelerin oluşturulduğu, grev ve lokavtın yasaklandığı, sosyal hakların ve kıdem tazminatının kaldırıldığı, toplu sözleşmelerin, iş güvenliğinin, sosyal güvenliğin ve sağlık sigortasının ertelendiği bir ortamda üç aydır grevde olan 50.000 işçiye grevi dağıtmaları sonra da işlerinin başına dönmeleri emredildi⁶. Mal varlıklarına el konulan sendikalardan İslami tondaki Hak-İş 6 ay, milliyetçiliği temel felsefe olarak alan Milliyetçi İşçi Sendikaları Konfederasyonu (MİSK) 4 yıl ve 1980 öncesinin ikinci en büyük ve etkili sendikası Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu (DİSK) ise 11 yıl askeri mahkemede yargılandı (Akkaya, 2004: 152). Birol Yeşilada'nın da belirttiği gibi "temel amacı toplu sözleşmelerden olabildiğince fayda sağlamak olan, partiler üstü siyaseti" ile 1982 Anayasası'nın anti-demokratik doğasını sorgulamayan Türk-İş'in birçok görevlisi ise askeri hükümette önemli konumlar elde etti. Hükümetler ve yönetenlerle her zaman iyi ilişkiler içinde olan Türk-İş, DİSK'in kapalı tutulduğu dönemde güçlenmiş ancak yeni düzenlemelerle "politik sendikacılık"tan ziyade "iş sendikacılığı"na doğru faaliyetlerini sınırlamak zorunda kalmıştı (1988: 353-354).

Sendika mobilizasyonu bakımından önem oluşturan sol görüşlü, düşük gelirli ve yönetsel hiyerarşinin en alt kademelerinde yoğunluk gösteren kamu çalışanlarının politizasyonu karşısında emeğin sendikalar aracılığıyla kontrolü ise karşıt görüşlü sendikaların kurulması ile sonuçlandı. Örneğin kamu kesiminde çalışanların örgütlenmesini bölmek için başlangıçta mesleki, daha sonra merkezileşmiş işkolu biçiminde örgütlenen Eğitim-İşe karşı sağ görüşlü, milliyetçi memurlar için 1992 yılında Türk-Kamu Sen, izleyen yıllarda da muhafazakâr sendika Memur-Sen kuruldu (Akkaya, 2004: 160). Herhangi bir siyasal parti ile ilişkileri ya da siyasal amaçlarla profesyonel örgütlerle hareket etmeleri de yasaklanan sendikaların temel işlevi bundan böyle "iş sendikacılığı" gereği toplu pazarlık, grev ve lokavt gibi sadece işçilerin kısa dönemli-dar ekonomik çıkarları için faaliyet göstermekti. Siyasal amaçlı grevler, genel grevler, dayanışma grevleri, iş yavaşlatma ve diğer işçi eylemleri ise "ulusal çıkarlara" ya da "kamu yararı"na karşı oldukları gerekçesiyle yasaklanmıştı (Yeşilada, 1988: 353-354; Barkey, 1990: 189; Kaleağası Blind, 2007: 264). Emek hareketi üzerinde daha etkin bir kontrol ve denetim sağlama amacındaki işkolu esasına göre örgütlenme, işçinin işyeri ile sınırlı mücadelesine imkân tanımaktaydı. Sendika başkanı olmanın yasaklanması, işçilerden sendika üyeliği için noterden ücretli kayıt istenmesi, bir sendika başkanının yerel ya da genel seçimlerde aday olması halinde sendika görevinin otomatik olarak ertelenmesi, seçilirse sona

6 12 Eylül müdahalesinin başlıca kaygısı ülkenin ekonomik, siyasal ve kurumsal olarak yeniden yapılandırılmasıydı. Bu nedenle devrimciler, sosyal demokratlar, sendikacılar hatta Nükleer Silahsızlanma Derneği üyeleri de dâhil soldan gelebilecek her türlü muhalefet belirtisi ezilmişti (Ahmad, 2002: 218).

ermesi gibi sendika üyeliğinin hem pahalı, hem de külfetli olması sendika karşıtlığı örnekleriydi (Kaleağası Blind, 2007: 296).

Emek örgütlenmesine ilişkin bu sınırlamaların yanı sıra Dernekler Kanunu ile gazeteciler, hukukçular, mimarlar, mühendisler ve onların profesyonel örgütleri gibi sivil toplum bütününün önemli bir kesiminin siyasal partilere doğrudan katılımı da yasaklanmıştı. Toplumun önemli bir kısmının siyasetin dışında tutulduğu, demokratik hak ve özgürlüklerin tanım dışı bırakıldığı yeni otoriteryan Anayasa ayrıca askerlere, öğretmenlere, kamu görevlilerine, üniversite öğrencilerine de birlik kurmalarını yasaklamıştı (Yeşilada, 1988: 352-3). Üniversitelerde görevli öğretim üyelerinin siyasal partilere üye olmalarını, siyasi parti faaliyetlerinde bulunmalarını yasaklayan Yüksek Öğretim Kurumu (YÖK) Kanunu ile de üniversitelerde “siyasallaşma”nın engellenmesi amaçlanmış, müdahale öncesi huzur bozucu faaliyetlere katıldıkları gerekçesiyle de birçok profesör üniversiteden uzaklaştırılmıştı (Sayarı, 1996-97: 32; Toprak, 1996: 96). Bütün siyasal partilerin “bozulmuş” olduğu gerekçesiyle de MGK, 1980 öncesi siyasal partilerin eski güçlerine tekrar kavuşabileceği endişesiyle faaliyetlerini 5 ile 10 yıl arasında ertelemiş ve yöneticilerine siyasal faaliyet yasağı getirmişti (Yeşilada, 1988: 352; Sayarı, 1996-97: 32). En çok oy alan siyasal partilerin parlamento ya girişini sağlayan seçim sisteminin, yani ikili parti sisteminin kurumsallaşmasıyla da siyasal partiler arasındaki çatışmanın önlenmesi amaçlandı. Daha etkin, etkili ve istikrarlı bir yönetim sisteminin, yani “güçlü devlet”in varlığının toplumsal grupların politikleşmesine ve siyasal kutuplaşmasına engel olabileceği düşünülmüştü (Yeşilada, 1988: 352-3; Barkey, 1990: 188-9; Sayarı, 1996-97: 32). Bunların yanı sıra Meclise girebilmek için seçimlerde bağımsız adaylar da dahil en az %10 oy alma barajının getirilmesi gibi düzenlemeler de daha az politik ama daha istikrarlı bir yönetim içindi.

Hâkim söylemin siyasal liberalizasyonun ekonomik olanını takip edeceği iddiasının aksine özellikle kapitalist ilişkilere sonradan dahil olan ülkelerde ekonomik liberalizasyonun garantilenmesi, “yönetmelik kapasitesi güçlü”-otoriteryan siyaset biçimleri gerektirmektedir. Siyasetin bu otoriteryan uygulamalarının merkezinde ekonomik ilişkilerden ziyade siyasal geleneğin belirleyici olduğunu savunan hâkim söylem içinden Ahmet İnsel’e göre devlet, toplumu, bu merkezi kuşatacak bir tehdit olarak gördüğünden otoriteryan yöntemlerini yasallaştırarak kendini savunmuştu. Siyasal hareketsizliği ekonomik gelişme ile telafi etmeye çalışan siyasal iktidar ise “siyasetin yeniden üretimi ve toplumsal durağanlığın sürdürülmesi için devletin kontrol gücüne güvenmişti” (2003: 295). Ekonominin liberalizasyonu ile “güçlü devlet” arasında bir ilişki kurmak, yani devleti toplumsal güçler arasındaki mücadelenin bir alanı olarak görmek yerine, devletin kendisini toplumdan korumak için otoriterleştiği bu iddianın aksine bütün bu düzenlemeler toplumun apolitizasyonu içindi. Geniş oranda mobilize olmuş toplumsal grupların siyasal faaliyetlerinin sınırlandırılması amacı, siyasal istikrar adına bu gruplar üzerinde devletin denetimini artırılmasını gerektirmişti.

Yüksek oranda mobilize olmuş toplumsal gruplar üzerindeki bu geniş ölçekli siyasal kontrol, “sınırlı demokrasiye geçiş” döneminde de devam etti. Ekonomi politikalarının sürekliliği için elzem olarak görülen siyasal istikrarın sürdürülmesi seçim sistemindeki avantajla Özal’ın 1987 seçimlerinde parlamentodaki sandalyelerin çoğunu almasıyla sonuçlandı (Ahmad, 1985: 214-215; Yeşilada ve Fisunoğlu, 1992:190). Özal’ın “önce ekonomi sonra demokrasi” (Ahmad, 2002: 232) politikası ile de askeri yönetimden devralınan Sendikalar, YÖK, Siyasal Partiler gibi anti-demokratik yasalar olduğu gibi bırakıldı. ANAP’ın düşük ücretli bir ekonomi yaratma politikasının neoliberal dönüşümün köşe taşı olarak kabul edilmesi ise en çok köylülere ve işçilere zarar verirken, bundan en kârlı çıkanlar büyük sermaye grupları ve küçük sanayi şirketleriydi (Ahmad, 2002: 244). Ücret ve maaşların ihracat için gerekli fazlayı oluşturacak biçimde talebi düzenlemek ve tüketimi kısımak için kullanılması ise gerçek ücretlerin yaklaşık %45 azalması ve işsizliğin de 1990’lara kadar yaklaşık %15 artmasına neden olmuştu⁷ (Boratav, 1991: 42; Ahmad, 2002: 241-242). Neoliberal program meta, para ve döviz piyasasında fiyatların piyasa güçlerinin kararıyla oluşmasını kabul ederken, emek fiyatının oluşumunu toplu sözleşmelerde ücretlerin belirlenmesindeki toplu pazarlık sistemini askıya alarak, Yüksek Hakem Kurulu’nu ücretlerin belirlenmesinde nihai merci durumuna getirerek denetim altına almıştı (BSB⁸, 2008: 61).

1990’ların başında, grev hakkına getirilen yeni sınırlamalar ve yasaklamalar v.b. sendika karşıtı uygulamaların yanı sıra “bahar eylemleri”yle işçiler kaybettiklerini geri almak için daha yüksek ücret, daha iyi çalışma koşulları ve demokrasi talebi ile çok sayıda grev organize ettiler (Ahmad, 2002: 248; Akkaya, 2004: 157). Neoliberal politikaların ücret baskılamasına dayalı birikim rejimine bir tepki olan bu eylemlerin yaygın bir şekilde halkta da kabul görmesi, hükümete yüksek ücret kabulünden başka seçenek bırakmamıştı (Akkaya, 2004: 160; Kaleağası Blind, 2007: 296-7). 1980’lerde kontrol altına alınan sınıf hareketinin 1990’lara doğru tekrar tırmanışa geçişinin bir diğer nedeni Güneydoğu’da sürdürülen savaşın hızlandırdığı göç nedeniyle büyük kentlerin varoşlarında “düzen karşıtı” hareketler içinde elverişli bir toplumsal ortamın oluşmasıydı⁹ (Öngen, 2004: 85). Halktan gelen baskıya yanıt vermek zorunda kalan ANAP’ın (2000’lerde AKP’nin popülist

7 Özal, ücret talebi önemli ölçüde kısılmadığı sürece ülkenin iflas edeceği uyarısını yaptığından bu politikaya destek için esnaf, aydınlar ve küçük üreticiler olmak üzere toplumun bütün sınıflarında emeğe karşı kampanyalar açılmıştı. İşçilerin yüksek ücret aldıkları, bu durumun malların dünya piyasasında fiyatlarını artırdığı ve ekonomik kalkınma önünde engel oluşturduğu belirtilmişti. Ücretlerin düşük tutulmasının bir diğer nedeni, sadece baskıcı toplu sözleşme ve grev yasaları olmayıp fabrikaların düşük kapasite çalışması da işsizlik nedeniyle geniş bir işgücü havuzu yaratmıştı (Boratav, 1991: 42).

8 Bağımsız Sosyal Bilimciler Grubu.

9 Bu yeni göç dalgasının bir sonucu sermayenin düşük eğitimli, kırdan yeni gelmiş, deneyimsiz işçileri tercih etmesi nedeniyle bunların muhalif toplumsal hareketlerle bütünleşmesinin önlenmesi oldu. Neoliberal-muhafazakâr ittifak gibi ideolojik mekanizmalardan alınan destekle sınıf siyaseti kimlik siyaseti içinde kontrol altına alındı. “Türk-İslam” sentezi ideolojisi ile de bu işçilerin bir kısmı esnek üretim biçiminin kontrollerine tabi olurken, diğer önemli bir kısmı kapitalizmle bir sorunu olmayan devlet merkezli anlayış karşıtı sendikalara yönlendirildi.

politikalarına benzer biçimde) özellikle kentli ve yoksul kitlelere dönük hedefi bu kitlelerin saflarında sınıf bilincinden yoksun, sermayenin ve ANAP’ın programına ve ideolojisine teslim olabilecek kalabalık gruplar yaratmaktır. Ücretliye vergi iadesi, fak-fuk-fon gibi kentli işsizlerin ve yoksul kitlelerin ekonomik sorunlarının çözümünü emek gücü piyasasının dışına taşıyan uzlaştırmacı/apolitikleştirici politikalar bunlar. Sınıf tabanlı ekonomik taleplere, sendikal örgütlenmeye, ücret mücadelesine, köylünün destekleme talebine karşı katı ve ödünsüz olunurken aynı kitleler “kentli, gecekondu, yoksul ve tüketici” özellikleriyle tatmin edilmeye çalışılmıştır (Boratav, 2007:153).

Askeri dönemin otoriter düzenlemelerine ilaveten popülist politikalarla kontrol altına alınmaya çalışılan emek kesiminin “bahar eylemleri” sonucunda elde ettiği kazanımlarının geri alınması ise 1994 krizi sonrasına rastlar. Emek gelirleri ve istihdamdaki olağanüstü daralmanın yanı sıra esnek çalışma ilişkileri sayesinde atlatılan kriz (Yeldan, 2003: 60) özel sektörün işten çıkarma, güvencesizleştirme, sendikasızlaştırma ve esnek istihdam biçimleri için yeni formül arayışlarını gündeme getirmişti. Örneğin Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu (TİSK) 1994 Raporu’nda ücret artışlarının uluslararası rekabet gücünün yitirilmesine neden olduğu iddiası ile esnekliği artırıcı¹⁰, yarı zamanlı istihdam ve esnek çalışma saatleri gibi yeni istihdam türleri için düzenleyici yeni yasalar hazırlanması gereği vurgulandı. Bunun yanı sıra Rapor’da yoğunlaştırılmış iş haftası, çalışma süresinin yıllık olarak ayarlanması, esnek vardiya, işverenin ilave ödemeler yapmak zorunda kalmadan çalışma günlerini sayı ve uzunluk olarak ayarlayabilmesi gibi düzenlemeler öngörüldü (Boratav, 2007: 177; Onaran, 2004: 217-8-9). Nitekim işleyen bir piyasa ekonomisi hedefi ve neoliberal politikaların sürekliliği konusunda verdiği güvenceyle AKP iktidarı 2003 İş Kanunu¹¹ ile sermaye kesiminin bu beklentilerine cevap verdi. Ülke olarak her türlü ekonomik faaliyetin dışında kalması öngörülen devletin asıl işlevi hukukun üstünlüğünün sağlanması, yani düzenleme ve denetleme yapmak olarak sınırlandırılmıştır.

Uluslararası Para Fonu’nun (IMF) yapısal dönüşüm programını sürdürmekte hem iç, hem de dış burjuvaziye güvence veren AKP’nin bu yeni sağ ekonomik konumlanmasının yanı sıra yoksul ve güvencesiz kitlelerin dinsel-politik partilere yönelme eğilimini güçlendirerek düşük gelir ve eğitim gruplarından gelen ve kendilerini eziliyor olarak algılayanların partisiiymiş gibi görünmesi (Bakırezer ve Demirer, 2009: 159) ise kitlelerin siyasetin dışında tutulmasının daha güvenilir biçimle-

10 Ancak OECD 1996 Türkiye Raporu’nda emek piyasası sorununun diğer ülkelerden farklı olduğu, diğer ülkeler için geçerli olan esneklik argümanının Türkiye için geçerli olamayacağı belirtilmişti. Türkiye’de emek gücü piyasasındaki güçlü yanların korunması, emek gücünün niteliklerinin artırılmaya çalışılması ve nüfusun çoğunluğunun yaşam standartlarında sürdürülebilir bir artışın gerçekleştirilmesi gerektiği belirtilmişti (akt: Onaran, 2004: 217-8).

11 Part-time çalışma saatleri, geçici iş sözleşmesi, çalışma zamanının artması ve işverenlerin kriz zamanlarında işçileri topluca işten çıkarmaları gibi esnek çalışma ilişkilerini ifade eden 2003 İş Kanunu, AKP iktidarı tarafından hazırlanan kamu yönetimi reform paketi kapsamında yer alıp kamu yönetimi sisteminin dönüşümü bağlamında özelleştirme ve yerelleştirme reformları ile aynı bütünsel dönüşüm sürecinin bir parçasını ifade etmektedir.

rinden birini oluşturdu. 2001 krizi sonrasında Dünya Bankası (DB) işbirliğinde ve dış finansman ağırlıklı şartlı nakit transferi ile AKP'nin yoksul sınıflarla arasındaki bağın pekiştirilmesi, bir yandan neoliberalizmin temel mekanizmalarının sũrdũrũlmesiyle piyasalaşmanın derinleştirilmesini, diğer yandan da yoksul gũvencesiz kesimlerle "popũlist" bir ilişki içine girilerek kitlelerin siyasal sũreęlerin uzağında etkisizleştirilmesini sağladı (Bedirhanogũlları, 2009: 43). "İşlami dayanışmacılık" temelinde toplumun farklı ve karşıt sınıflarını destekleyici politikalarıyla AKP¹² bir yandan eğitim, sağlık ve sosyal gũvenlik gibi kamusalalığı yũksek alanları sermaye birikiminin alanına ağarken, diğer yandan genel bũtęe dışında ve başbakanın onayı ile harcama yapan bir fonla bu alanlara yũnelik "yardımlar" da bulunarak hem sınıf çelişkilerini gizleyebildi, hem de bu sınıflarla arasındaki bağı gũçlendirdi¹³. Gũvencesiz istihdam, sosyal hakların sınırlandırılması, kamusalalığın tasfiyesi ve geniş kitlelerin siyasal ve sendikal örgũtlenmeleri ũzerindeki denetim ve kontrolle de bu kesimleri siyasal alandan uzaklaştırdı. Deniz Yıldırım'a gũre bu, "demokrasi" eliyle geręekleřtirilen bir "siyasetten dışlama siyaseti" olup siyasal iktidarın yeniden yapılandırılması ve emekçi kesimlerin siyasal karar alma sũreęlerini etkileme kanallarından giderek yoksun bırakılması anlamında "yeni otoriter siyaset" biçimini ifade etmektedir (2009: 82).

Dolayısıyla AKP dũneminde daha da somutlaşan ũcretleri baskılama ve emek gũcũnũ kontrol etmenin yeni biçimleri olarak esnek çalışma ilişkileri, gũvence-sizleştirme ve sosyal yardımlar doğrudan siyasal zordan ziyade emeği kontrol etmenin dolaylı ama daha etkili biçimleri olarak işlev gũrmektedir. Çũnkũ serbest piyasa ekonomisinin "kendiliğinden doğal dũzeninde" taşeronluk ilişkileri ve dış kaynaklardan emek gũcũ edinimi gibi istihdam yapısının yeni biçimleri devletin doğrudan kontrolũnũn, yani siyasal baskının dışında kendiliğinden geręekleřtięi yanılısamasını yaratmaktadır. Emek hareketi karşısında yer alan bu ve benzeri politika tercihleri ile piyasa gũçlerinin etkinliğinin artması (Rogers, 2009: 648), emek gũcũ piyasasında iş yasaları yerine karşılıklı anlaşmalar ve toplu sũzleřmelerin geçerli hale gelmesi (Onaran, 2004: 219), yani emek gũcũ sahibi olarak işçi ve sermaye sahibi olarak patronun birbirlerine eşitlermiş gibi aralarındaki ilişkilerin de pazarlığa açık hale getirilmesi ile geręekleřmektedir. Sendikasızlaştırılan, pazarlık

12 AKP dũneminde ilişkin siyasetten dışlama politikaları kuşkusuz daha kapsamlı ve AKP uezelinde yapılacak bir çalışmanın konusu olabilir. Konuyu popũlizm bağlamında ve Jessop'un "hegemonya ve birikim stratejileri" kavramsallaştırmasına yakın bir perspektiften inceleyen kapsamlı bir çalışma için bkz. Yıldırım (2009).

13 Bu fon 2001 krizi sonrasında "toplumsal riski azaltma projesi" kapsamında DB finansmanıyla devreye sokulan "Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Fonu" olup eğitim, sağlık, yakacak ve gıda gibi yardımları kapsamaktadır. Bu anlamda ilköğretim okullarında uezretsiz dağıtılan ders kitabı, sũt vb. gibi doğrudan yapılan yardımlar bir yandan bu kesimler nezdinde "hayırsever devlet" imgesini gũçlendirerek siyasal iktidara yũnelik bir hoşnutluk yaratırken, diğer yandan ẽnemli bir kamusal kaynağın sermayeye aktarılmasını ifade etmektedir. Aynı řey "sağlıkta dũnũřũm" kapsamında uezel sağlık kuruluşları ve ilaę tekellerine, "kentsel dũnũřũm" kapsamında da mũteahhitlik ve inşaat firmalarına aktarılan kaynaklar ięin de sũzkonusudur.

gücü olmayan, güvencesizleştirilen ve giderek yoksullaşan kesimlere yönelik siyasal iktidarın kontrolünde gerçekleştirilen doğrudan yardımlarla da bu kesimler hem hoşnut, hem de kontrol altında tutularak siyaseten etkisizleştirilmiş olmaktadır.

Görüldüğü gibi neoliberal geçiş sermayenin her türlü engelini aşmaya yönelik düzenlemelerin yanı sıra emeğin önce bütün örgütsel bağlarından koparılması, ardından da çeşitli düzenlemelerle etkinliğinin azaltılarak kontrolünün artırılmasına dayanmaktadır. Emek üzerindeki bu kontrol, apolitizasyon stratejisi ile bir yandan serbest piyasa ekonomisinin istikrarı adına emek gücünün siyasallaşmasını engellerken, diğer yandan da nesnellik/tarafsızlık savunusuyla “güçlü devlet”e meşruiyet sağlamaktadır. Bu durum piyasa tarafından yönlendirilen politikaların işçi sınıfını yönetme sürecini nasıl güçlendirdiğini, yani piyasalaşmanın siyasal iktidara emek hareketinin kontrolünde nasıl fayda sağladığının da bir göstergesidir. Çünkü finansal piyasalara yönelik düzenlemeler aynı zamanda devletin işçi sınıfı karşısındaki gücünü de arttırmaktadır. Bir yandan fiyat istikrarının uluslararası kapitalist ilişkiler için önemini ortaya koyarken, diğer yandan rekabet yokluğu durumunda iş ve kâr kaybının devleti içine çekebileceği krize de engel olmaktadır (Bonefeld ve Burnham, 1998 akt: Burnham, 2003: 176). Nitekim emeğe ilişkin bütün bu düzenlemeler uluslararası yeniden yapılanma süreci ile de ilişkili olarak ulus-devlet tarafından emeğin daha sıkı disipline edilmesi ve emek-sermaye ilişkilerinin yeniden biçimlendirilmesi anlamına gelmektedir. Antagonistik bir devlet sistemi olarak kurulan uluslararası kapitalizm ve ekonomi politikalarını karakterize eden bu değişimler aşağıda da ifade edileceği gibi kökleri emek-sermaye çelişkisinde yatan sorunları çözmek amacıyla bizzat devletler tarafından ortaya konulmaktadır (Burnham, 2003: 164-165). Çünkü sömürünün varlığının farklı bir biçimi olarak devletin, tarihsel olarak sermaye birikimine esas oluşturacak artı değerın korunması ve yeniden üretimi için sömürüyü içselleştirmesi gerekmektedir (Bonefeld, 1992: 119).

1.2. “Evrensel Demokrasi Normu” Olarak Sivil Toplum’un Demokrasi Adına Yüceltilişi

Temel hak ve hürriyetlere ilişkin kısıtlamaların alanının genişleyip kurumsallaştığı 12 Eylül müdahalesi sonrası dönem aynı zamanda devlet-sivil toplum katı ikiliğinin demokrasi adına ön plana çıkarılması, yani sivil toplumun devlete karşı içinin boşaltılıp ideolojik bir argüman haline getirilmesiyle karakterizedir. Ekonominin liberalizasyonunun devlet merkezli anlayışı dönüştüreceği savunusundaki hâkim söyleme göre, ekonomi-siyaset ilişkisinin bütünselliğinin reddi ve özerk bir ekonomik alanın ortaya çıkması ile ilişkili sivil toplum kavramı genellikle devletin dışındaki bir “özgürlük” alanını ifade eder. Kapitalizmin mülkiyet ilişkileri ile bağlantılı sivil toplum kavramı ise Ellen M. Wood’un da belirttiği gibi, Batı’da 18. yy’da devletten farklılaştırılmış olmakla birlikte kamusal ve özel alanların her iki-

sini birden kapsayan özel ekonomik ilişkileri, piyasayı, üretim, dağıtım ve değişim ağını içeren ayrı bir toplumsal faaliyet alanını ifade eder (2003: 283).

Devlet-sivil toplum ikiliğinden hareket eden anlayışın Türkiye özeline ilişkin açıklamalarına göre ise devlet merkezli kalkınma döneminde devlet ve burjuvazi arasındaki ortaklığın bir sonucu olarak bir yandan büyük burjuvazi sınıfına yönelik destekler, diğer yandan da politika belirsizlikleri nedeniyle devlet yeterince özerk olamamış, sivil toplum ise gelişmemiştir (bkz. Buğra, 1998: 523-4; Keyder, 2004: 68). Yine bu anlayış içinden Fuat Keyman'a göre ise "siyasal elitler" ve "bürokratik elitler" arasındaki alanın daha da daralmasına neden olan bu durum, demokratikleşme ve ekonomi sorunlarını da beraberinde getirmiş, istikrar ve güvenlik adına sivil toplum ikinci plana atılarak toplumla bağ kuramayan siyaset alanının genişlemesine neden olmuştur (2004: 123). Bu anlayışa göre devlet-toplum katı ikiliğinin önemi (pratikte zorunlu olmasa da prensip olarak) içerdiği baskı ile devlet ve sivil toplum alanına ait olan "özgürlük" ve gönüllü hareket arasındaki karşıtlığa denk düşmesinden ileri gelmektedir. Wood'un da işaret ettiği gibi, idealize edilen bu karşıtlık dikkatleri devlet baskısının tehlikelerine, devletin faaliyetlerine, toplum içinde bunlara karşı oluşan basıncın örgütlenmesi ve güçlendirilmesine çekerek kendisine meşruiyet sağlarken (2003: 287), pratikte siyasal alanla da ilişkili olarak ekonominin liberalizasyonunun meşrulaştırılmasında somutluk kazanmaktadır. Nitekim hâkim söyleme göre merkezileşmiş devletin sivil toplum örgütleriyle sınırlandırılması ya da devlet elitlerinin özerk sivil toplumun kurumsallaşan diyaloguna istekli olmasının önü ekonominin liberalizasyonunu izleyen 1980 askeri müdahalesi sonrası yıllarda açılmaya başlamıştır. Örneğin bu söylem içinden Ziya Öniş'e göre, ekonomi politikalarının uygulanması için serbest piyasa gibi sivil toplum alanını genişletici düzenlemeler toplumsal alanın özerkliğinin ilk adımları olarak görülmektedir. Buna göre ekonomik liberalizasyon ve demokratik gelişme birbirini bütünleyen ve destekleyen unsurlar olduklarından, her iki süreç de sivil toplum örgütlerinin özerkliğinin ve uzun dönemli ekonomik stratejinin doğası üzerine uzlaşmanın gerçekleştirilmesi bakımından önem arz etmektedir (1992: 17).

24 Ocak Kararları'nın simgelediği düşünülen neoliberal ekonomi politikalarının "demokrasi" için vazgeçilmez bir önkoşul olduğu görüşü ile ekonomik liberalizm ve demokrasinin aynı sürecin bileşenleri olarak görülmesi ise bilindiği üzere Batı'da kapitalist ilişkileri takip eden liberal demokrasinin kurumsallaşması ile ilgilidir. Hâkim söylem tarafından ekonomik liberalizm ile liberal demokrasi arasında kurulan bu neden-sonuç ilişkisi, 24 Ocak Kararları'yla başlayan ve halen sürmekte olan neoliberal politikaların da meşruiyetini oluşturmaktadır (Köker, 1987: 67). Buna göre devlet merkezli anlayışın demokratikleşme ve toplumsal modernleşme üzerindeki belirleyici etkisi hem devlet-toplum-birey ilişkilerini, hem de toplumsal kesimler arasındaki ilişkileri haklar ve sorumluluklar temelinde düzenlediğinden sivil toplumu geliştirecek bireysel özerklikler oluşmamıştır (Keyman, 2004: 139). Demokrasi pratiğinin gelişimi için hayati bir önem arz eden, devletten "özerk", güçlü, iyi örgütlenmiş bir "sivil toplum"un varlığının Türkiye'de liberal demokra-

sinin oluşumunu hızlandıracığı düşünülmektedir (Öniş ve Türem, 2001: 95).

Burada hâkim söylem tarafından idealize edilen Batı toplumlarına özgü uzun bir süreci kapsayan ancak ortak özellikler göstermesine rağmen, her ülkenin kendi tarihsel ve maddi koşullarıyla biçimlenen devlet-toplum ilişkilerinin kapitalist ilişkilere sonradan dahil olan bir ülke olarak Türkiye’de benzer bir süreci içerecek biçimde gelişmemiş olması eleştirilmektedir. “Evrensel burjuva demokratik değerleri”nin dayanağı olarak görülen liberal demokrasinin kurumsallaşmasıyla, özel mülkiyet hukuku ve belirli yasalar önünde “eşit” bireyler arasındaki sözleşmeler ile ortaklaşa biçimlendirilen, rasyonel hukuka ve formel eşitliğe dayalı burjuva “ideal” toplumunun oluşturulması hedeflenmektedir. Devletin düzenleyici işlevini ya da hukukun üstünlüğünü etkin bir şekilde uygulayabileceği böylesi bir toplumda kendi kurallarıyla işleyen bir sivil toplumun varlığı, devlete piyasanın hukuksal yapısını oluşturup özel mülkiyet ve sözleşme ilişkilerinin kurulmasını ve sürdürülmesini sağlama işlevi yüklemektedir. Bu ilişkiler tehlike girdiğinde ise devlet, yasa koyan ve buna uyulmasını sağlayan bir merci ya da şiddet kullanma tekeli elinde bulunduran yegâne kurum olması nedeniyle toplumun çeşitli pratiklerine nüfuz edebilecektir (bkz. Keyder, 2007: 190).

Böylesi bir toplumsal yapının otoriteryan siyasal biçimlerine rağmen ekonomik liberalizasyona bağlı olarak geliştiği savunusu, yani sivil toplum örgütlerinin devlet karşısında etkinliklerini artırmaya başlamalarıyla gelişmeye başladığı iddiası ise bizzat sivil toplum bütünü içinde ekonomik çıkar örgütlerinin etkinliklerinin arttığını ifade etmektedir. Ancak toplumsal ilişkileri devlet-sivil toplum karşıtlığı ile açıklayan hâkim söylem içinden yazarlar, devlet-merkezli yapıdan uzaklaşmaya başlanmasıyla toplumsal ve siyasal dengeler açısından devletin ekonomi üzerindeki rolünün gevşemeye, ekonomik ve siyasal liberalizme bağlılığını ilan eden yeni siyasal partilerin ortaya çıkışıyla da sivil toplumda dikkat çekici bir canlanmanın yaşanmaya başladığını belirtmektedirler (bkz. Göle, 1994: 214; Toprak, 1996: 92; Heper ve Güney, 2000: 650; Keyman ve Koyuncu, 2005: 109; Keyder, 2007: 228).

Buna göre ekonominin liberalizasyonunun bir sonucu olarak görülen sivil toplumun gelişimi sayesinde ekonomi ve toplumu etkileyen ve farklı çıkarları temsil eden güçlü ekonomik aktörler ortaya çıkabilmiştir. Kültürü politik ekonominin oluşturucu unsurlarından biri olarak gören Keyman ve Koyuncu’ya göre bu aktörler, sadece ekonomik çıkar grupları olmayıp aynı zamanda farklı kimliklere ses veren, vatandaşlık haklarını göz önünde bulunduran bu sayede de farklı toplumsal talepleri karşılayan baskı grupları olarak sivil toplum örgütleri olup Türkiye’de modernleşmenin alternatif modelini sunmaktadırlar (2005: 108). Bu gruplardan örneğin Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği (TÜSİAD) büyük sermayenin, Müstakil Sanayi ve İşadamları Derneği (MÜSİAD) İslami büyük sermaye ile küçük ve orta ölçekli firmaların, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB) yarı resmi iş örgütlenmelerinin çıkarlarına, TİSK ise özellikle emek sendikalarına karşı ücret

pazarlıkları konularına odaklanmaktadır. Türkiye’de sermaye gruplarının geniş bir yelpazesini sunan bu dört sivil toplum örgütünün “demokrasinin” yerleşmesi ve çeşitli sermaye gruplarıyla mücadelelerin açığa çıkmasındaki rollerinin yanı sıra “demokratik reformlar”a yönelik yürüttükleri çeşitli raporlarla sivil toplum alanını genişlettikleri ileri sürülmektedir (bkz. Öniş ve Türem, 2001: 95).

Keyman ve Koyuncu bu örgütlerden özellikle farklı toplumsal talepleri, kimlikleri ve farklı kurumsal stratejileri temsil eden TÜSİAD ve MÜSİAD’ın 1990’lardan bugüne Türkiye’de sosyo-ekonomik gelişmeyi nasıl yönlendirdiklerine, yani sivil toplum örgütleri olarak “başarılarına” dikkat çeker. Ayrıca bu örgütlerin Türkiye ekonomisinde istikrarlı ekonomik ve demokratik yapıların kurulması için güçlü toplumsal taleplerin oluşturulmasında önemli rol oynadıklarını ve güçlü, ekonomik açıdan baskın gruplar olarak etkili, hesapverebilir ve şeffaf bir yönetim için devleti kendi kendine dönüşüme zorladıklarını ileri sürer (2005: 108). Bu söylem içinden başka bir yazara göre ise sınıf dayanışması ve hegemonyasının failleri olarak işlev gören bu örgütler, özgül bir uluslararası finansal çevrede farklı ekonomik ve toplumsal gelişme modelleri sunarak, kendi aralarındaki mücadelelerle devlet politikalarını yönlendirmekte ve devleti kendi temsil ettikleri sermaye sınıfına özerk ve tarafsız göstererek öngörülebilir piyasa çevresinin oluşturulmasına çalışmaktadırlar (bkz. Buğra, 1998).

Batı liberal demokrasi modelinin ekonomik, toplumsal ve politik karakterini ulaşılabilecek nihai evrensel değer olarak gören ve 1971 askeri müdahalesinin hemen ardından kurulan TÜSİAD’ın aksine 1990’da ihracata dayalı ekonomik gelişmenin sonraki aşamasında kurulan MÜSİAD, İslami esaslara dayalı bir ekonomi yorumunu sermaye sahipleri arasındaki bağın kaynağı olarak kullanır (Buğra, 1998: 523-4). Bir sivil toplum örgütü olarak ortaya çıkışı ise İslam’ın serbest piyasa ideolojisinde bir ekonomik kod olarak davranmaya başlamasıyla ilgilidir (Keyman ve Koyuncu, 2005: 112). Temsil ettiği sermaye grubu ise neoliberal politikalarla biçimlenen uluslararası finansal sermayeye dayalı ekonomi ortamında ihracata dayalı ekonomi politikası, esnek üretim biçimleri ve siyasal alandaki önemli politika değişikliklerinden gelen avantajla şekillenmekte ve bu konumuyla da devletin ekonomideki rolünün önemli derecede gözden geçirilme ve sorgulanmasını temsil ettiği düşünülmektedir. Çünkü belirsiz piyasa koşullarının hâkim olduğu devlet merkezli kalkınma döneminde TÜSİAD, sürekli değişen ekonomi politikalarına karşı siyasal otorite ile gayri resmi ve geniş “partikülarist” ilişkiler kurarak edindiği fırsat avantajlarıyla gelişmişti. Devletin bu desteği daima küçük girişimleri dışarıda bıraktığından, bugün MÜSİAD altında toplanan küçük ve orta ölçekli girişimler ihmal edilmişti (Buğra, 1998: 523-4; 2004: 134). Bu nedenle müdahalesiz işleyen piyasa ve merkezizetçi olmayan özellikleriyle özelleştirme yanlısı MÜSİAD’ın sivil toplumsal gelişme anlamında bir “dinamizm” sergilediği savunulmaktadır (Buğra, 2004: 137).

Devletin ekonomik alandaki müdahalelerinin piyasa belirsizliklerine neden olduğunu savunan Buğra’ya göre, uluslararası ve yerel düzeydeki siyasal gelişmelerin açıkça piyasayı tercih etmesiyle önemli aktörler olmaya başlayan TÜSİAD ve MÜSİAD’ın devlet-toplum ilişkilerine olan etkileri raporlarında devlet ve sermaye arasındaki eşit olmayan ortaklığın tarihsel mirasının, yani devletin ekonomideki geleneksel rolünün sorgulanmaya başlanması ile ilgilidir (1998: 527; ayrıca bkz. TÜSİAD, 1997; 2006; MÜSİAD, 2000; 2008). Bu sorgulama devletin ekonomik ilişkilerde baskın bir aktör/ortak olan sermaye topluluğuna danışmadan oyunun kuralını tek başına biçimlendirme gücüne sahip olmasına karşı çıkılması ile ilgilidir. Etkili ve egemen bir sınıf olarak hem varlıklarının korunmasını, hem de devlet-ekonomi ilişkisinde daha belirleyici olmalarını ifade etmektedir. Demokratik gelişme ile ekonomik liberalizasyonu aynı sürecin bileşenleri olarak gören bu anlayışa göre, devletin geri çekilmesiyle genişleyen toplumsal alanda sivil toplum grupları faaliyetlerini özgürce ve hiçbir engelleyici düzenlemeye maruz kalmadan gerçekleştirebileceklerdir. Bu anlayış içinden Öniş’in de belirttiği gibi; “..devlet ve toplumdaki anahtar gruplar arasındaki ilişkilerin kurulmasında ekonomik uyum ve demokratik sağlamaştırma eş zamanlı ve geniş kapsamlı olduğunda” (1992: 6) sivil toplumun varlığından söz edilebilecektir.

Ancak ekonomi-siyaset alanları arasındaki ilişkiselliğin reddi ve “özerk” bir alan olarak devletin toplumsal sınıflara “tarafsızlığı” iddiasının aksine, sınıflar arası mücadelelerin bir alanı olarak devlet, bu toplumsal güçleri oluşturan sınıfların uzağında ve bu toplumsal güçlere nesnel değildir¹⁴. Refah-Yol hükümetinin düşürülmesi ve Refah Partisi’nin (RP) kapatıldığı 28 Şubat sürecinde TÜSİAD, TOBB ve TİSK gibi burjuva sivil toplum örgütlerinin sergiledikleri ortak tavırla siyasal ve ekonomik sistem hakkındaki endişelerini belirtmeleri, burjuvazinin ekonomik çıkarlarının demokratikleşme perspektiflerinin önüne geçtiğinin sadece bir örneğidir. Bu çıkar gruplarına göre, dönemin hükümetinin özellikle sivil toplumun bir parçası olan sermaye gruplarının tepkisini dikkate almaması, askeri müdahalenin desteklenmesinin zeminini oluşturmuştur (bkz. Buğra, 1998: 535). Dolayısıyla sözkonusu sivil toplum örgütlerinin temel amacı neoliberal ekonomik reformları etkileyerek makro ve sektörel düzeyde ekonomi politikalarının geliştirilmesidir.

14 Örneğin TOBB ve TİSK lobilerinin görüşlerinin sadakatle izlendiği 1980 askeri müdahalesinin hemen ardından TİSK başkanı Halil Narin’in “şimdiye kadar işçiler güldü artık gülme sırası bizde” (Barkey, 1990: 189; Boratav, 2007: 150) deyişi, ekonomik ve politik dönüşümün etkilerinin işçi sınıfının taleplerinin kontrol altına alındığı bir ortamda burjuva sınıfı için durumun farklı olduğunu göstermektedir. 1971 askeri müdahalesinden sonra kurulan TUSİAD ekonomik ve siyasal kriz koşullarında serbest girişim ve liberal bir ekonomi talep etmiş ve Ecevit hükümetini eleştirmiştir. Ekonominin yeniden yapılanması için 24 Ocak Kararları’nı doğrudan savunmuş, diğer tüm sivil toplum örgütlerinin faaliyetlerinin yasaklandığı bir ortamda yapısal uyum programının sadık takipçisi olacakları mesajını iletmek için bir takım TUSİAD temsilci askeri yönetimce Washington’a gönderilmişti (Arat, 1991: 135). Başka bir ifadeyle, devletin çatışan sınıflar arasında burjuvaziden yana olan tavrının gerek yabancı finans çevrelerine, gerekse yerli burjuvaziye yapısal uyuma devam edileceği konusunda güvence vermesi burjuvazinin çıkarlarının özerkleşmiş devletin çıkarları karşısında ikincil konumda olmadığını göstermektedir (Yalman, 2004: 63). Barkey’in de belirttiği gibi, “ekonomi politikalarını devam ettirecek ama çıkarlarına müdahale edilmeyecek ortamın yaratılmasıyla, Türkiye sahnesinde bürokratik otoriter devlet nihai olarak gücün dengesini özel sektörden yana büküştü” (1990: 190).

İki farklı sermaye grubu olarak TÜSİAD'ın ve İslami gelenekteki siyasal partilerle organik ilişkisi bulunan MÜSİAD'ın devlet kaynaklarına yakınlık ve bu kaynaklardan yararlanma bakımından aralarındaki mücadelenin niteliği TÜSİAD'ın siyasal istikrarın yanı sıra 28 Şubat sürecine olan desteğini ve 27 Nisan muhtırası karşısındaki sessizliğini açıklayabilir. MÜSİAD ile yakın ilişkiler içinde olan ve Batı demokrasisi ile uyumsuzluğu endişesiyle RP'nin 1990'lardaki yükselişinden ve AKP'nin AB yörüngesinden uzaklaşmasından huzursuz olan TÜSİAD'ın "sekülerist sivil tepki"sinin aksine yayımladığı raporlarda sivil toplumdan, bireysel özerklikten ve demokratikleşmeden söz etmesi çelişki gibi görünse de bunun gerisinde ekonomik istikrarın ancak siyasal istikrarca sürdürülebileceği düşüncesi yatmaktadır. Nitekim ekonominin liberalizasyonu ve AB üyelik sürecine olan bağlılığı ile istikrarın sürdürülmesinde daha güvenilir gördüğü AKP'nin, AB ve türban tartışması gibi konularda milli görüş çizgisine yakın bir pozisyona girmesinden kaynaklanan toplumsal kutuplaşma ortamına ilişkin "laiklik" temelli endişeleri, ekonomisiyasette var olduğu düşünülen istikrarın bozulması konusundaki rahatsızlığının bir yansıması olarak yorumlanabilir. Öte yandan RP, Fazilet Partisi (FP) ve AKP ile organik ilişkiler içinde bulunan MÜSİAD'ın RP ve FP'nin kapatılmasının ardından kendini tanımlamaktan kaçınarak siyasal arenanın dışında kalmayı tercih etmesi, bunun yerine dışarıdan baskı uygulayarak kamuoyunu etkilemeye çalışması (Öniş ve Türem, 2001: 105), RP dönemindeki AB karşıtlığının aksine 2000'lerde AB'yi öven bir duruşa geçmesi ve AKP'nin AB ile arasının açılmasına paralel 2008 raporunda AB'den hiç söz etmemesi sermaye tabanlı sivil toplum örgütlerinin devlet ve demokrasi ile olan ilişkilerinin boyutunu göstermesi bakımından anlamlıdır. Bütün bunlara karşın bu örgütlerin sivil toplumsal gelişme bakımından önemine dikkat çeken Keyman ve Koyuncu; farklı ekonomik ve demokratik gelişmenin yaratılması için reel sektör olarak bilinen üretimin ekonomik alanına odaklanılmasını, üretim temelli faaliyet yapan ekonomik aktörler ve sivil toplumsal görüşlerin ciddiye alınmasını, yani ekonomik ve kültürel hayata değişim dinamiğini veren toplumsal kesimlere bakılması gerektiğini (2005: 107) vurgulamaktadır.

Bu anlamda 1994 krizinin ardından siyasal aktörlerle aralarındaki mesafeyi görünürde artırarak 2001 krizi sırasında hükümeti protesto eden TÜSİAD'dan, merkez sağa yakınlığı ile bilinen TOBB'a kadar sivil toplum bütününün önemli bileşenlerinden olan sermaye gruplarının bu yıllardan itibaren "demokratikleşme" konusundaki faaliyetlerinin yükselişe geçtiği söylenebilir¹⁵. Bunun önemli bir nedeni, ekonominin baskın doğasının ya da teknik bir alan olarak görülen ekonominin "daha iyi yönetim", "daha küçük", "hesapverebilir", yasalara uyan ve onları uygulayan güçlü devlete olan ihtiyacının uluslararası piyasanın "başarı"ında rekabet edilebilirlik için bir anahtar koşul olarak sunulmasıdır. Buna göre serbest piyasa ekonomisinin bütün kurumlarıyla yerleşmesi, ekonominin siyasal etkilere dışsal-

15 Bu anlamda TÜSİAD'ın (1997; 1999; 2006) ve MÜSİAD'ın (2000; 2008) raporları önemlidir.

laştırılması ve siyasal istikrarsızlıklar nedeniyle sekteye uğramaması hem devletin düzenleyici rolü gereği yasaların uygulanmasındaki etkinliğini, hem de piyasanın toplumsal huzursuzluklardan arınarak daha az siyasal olmasını gerektirmektedir.

Bu anlamda TÜSİAD 1990’lardan bugüne demokratik düzenin somut kalıtsal eksikliklerini çarpıcı bir biçimde göstermek ve bunların üstesinden gelebilmek için çeşitli önerilerinin bulunduğu özel komisyon raporları yayımlamaya, konferanslar organize etmeye ve bilim insanlarını ekonomiyi tartışmaya davet etmektedir (Müftüler-Baç, 2003: 433). Birbirlerinin devamı niteliğindeki 1997, 1999 ve 2006 raporlarında bireysel ve sosyal haklarla ilgili bazı bölümlerin yanı sıra emek kesimlerinden gelecek muhalefete karşı sendikaların ve çalışma ilişkilerinde adalet ve istikrarın, yani “toplumsal uzlaşma”nın başarılmasının önemi sıklıkla tekrarlanır. Bunun yanı sıra sürekli istikrar vurgusuyla özellikle askeriye’nin siyaset üzerindeki etkisi ve Kürt sorunu karşısındaki stratejisi eleştiriye tabi tutulur. Sosyo-ekonomik sorunlardan ziyade ifade hürriyetine, dil ve kültürel haklara dikkat çekilerek asker üzerinde sivil kontrolün artırılmasına ve azınlık haklarına geniş yer verilir (TÜSİAD, 1997; 1999; 2006). Dolayısıyla TÜSİAD ekonomi-siyaset arasında varolduğunu düşündüğü katı ikiliğin aksine ekonomik istikrarın ancak siyasal istikrarca sağlanabileceği görüşündedir. İyi yönetişimin bir aracı olarak rekabet piyasası sisteminde hukukun üstünlüğünün uygulanması ve piyasada istikrarın, öngörülebilirliğin ve hesapverebilirliğin sağlanması vurgusuyla mevcut yasal ve toplumsal sorunları değerlendirdiği tüm raporlarında toplumsal istikrarı engelleyen, Batı dünyasından izole politikaların ekonomi alanı bakımından riskli olduğunu belirtmektedir. Bu raporlarda sıklıkla Türkiye’deki hukuksal düzenin evrensel demokrasi ilkelerine uydurulması gereğinden, bu ilkelere aykırı düzenlemelerin kaldırılarak toplumsal uzlaşmayı tesis edecek yeni bir Anayasa’nın siyaset ve ekonomi arasındaki ayrımı belirginleştirerek istikrarı kalıcı hale getireceğinden söz etmektedir (TÜSİAD, 2007). Ancak bütün bunlara karşın devlet merkezli kalkınma döneminde ulusal çıkarları desteklediği gerekçesiyle devlet desteklerinden yararlanan TÜSİAD’ın 1980 sonrasında özellikle askeri müdahale süreçlerinde daha belirgin hale gele gelen devletle olan içsel ilişkileri, 2001 krizinden sonra da AKP ile varlığını devam ettirmektedir.

Kendisini ülkenin ekonomik sorunlarıyla ilgilenen bir sivil toplum örgütü olarak tanımlayan, ekonomik sorunların temelinde yasakçı hukuk düzeninin ve bürokratik yönetim anlayışının bulunduğunu belirten MÜSİAD ise sosyo-ekonomik ve siyasal konularda özel komisyonlar, profesyonel komiteler ve konferanslar organize ederek teknoloji edinimi, piyasa ilişkileri ve İslami kolektif kimliğine referansla iş etiği, işbirliği sorumluluğu, ortaklaşa çıkarlar gibi gruba üye firmalar arasında sınıf dayanışmasının sağlanmasına yönelik çalışmalarda bulunmaktadır (Buğra, 1998: 529-30; Keyman, 2004: 129). 2000’lerde RP ve FP’nin kapatılmasının ardından geçirdiği dönüşümün de bir yansıması olarak tıpkı TÜSİAD gibi daha

etkin bir devlet, dinsel özgürlüklerin yanı sıra demokratik açılım, hesapverebilir bir yönetim, parti içi demokrasi ve düşünce özgürlüklerinin sınırlandırılması-nın kaldırılması gibi konuları gündemine almaktadır. Hukukun üstünlüğü, devlet yönetiminin keyfilikten kaçınması, hükümet sistemindeki belirsizliğin netleşmesi ve sivil otoritenin üstünlüğünün siyasal istikrar için önemine dikkat çekmekle birlikte, ekonomik bakımdan devletin borçlanmasına sınır getirilmesini ve Merkez Bankası'nın özerkliğini sıklıkla vurgulamaktadır (MÜSİAD, 2000; 2008). Buna karşın piyasa belirsizliklerini ve yönetimin keyfi uygulamalarını istikrar açısından kaygı verici bulan MÜSİAD'ın emek-sermaye ilişkileri konusundaki tutumu ise işçi haklarının yeniden dağıtım ve örgütlenme ilkesi temelinde değil, gayri resmi ve kişisel ilişkiler içinde belirlenen bir modele dayanmaktadır. İslami çerçeve içinde yer alan emek-sermaye ilişkilerinin resmi bir iş hukukuna veya işçi sendikalarına gerek duyulmaksızın karşılıklı güven temelinde yürütülebileceğine inanmaktadır (Buğra, 2004: 137, 139).

Dolayısıyla, burjuva çıkar örgütleri dışında kalan toplumun büyük bir kesimi-nin apolitizasyonuna rağmen, sivil toplum'un bu yıllardan itibaren gelişmeye başladığı hâkim söylemi demokratik unsurları azaltan yönetim biçimlerinin yaygın neoliberal ortodoksi ile uygunluğunu ve kamu alanında piyasalaşmanın artırılma-sının garantilenmesini ifade eder (Kettell, 2008: 632). Çünkü toplumsal bir ilişki biçimi olarak sermayenin yeniden üretiminin ve kapitalist toplumsal ilişkilerin sürekliliğinin sağlanması ve emek-sermaye arasındaki ilişkilerin olası krizlerinin önlenmesi sürekli bir yeniden yapılanmayı gerektirir. Bu yeniden yapılanma süreci, toplumdaki belirli toplumsal ilişki biçimlerinin yeniden zorlanmasıyla toplumsal eylemliliği içerecek sürekli bir mücadele durumu ortaya çıkaracağından (Holloway, 2001: 239) demokratikleşmeyi ve toplumsal istikrarı sağlayacağı öngörülen otoriter/yasal mekanizmalarla bunun önleneyeceği düşünülür. Bireyin devlet ve sermaye ile olan ilişkisinde işçi-vatandaş olarak bölünmesine karşılık gelen bu durum onun istikrar adına ekonomik ve siyasal olarak ayrışmasıdır. Siyasetin toplumdan ayrılmasının ya da anti-demokratikleşmenin bir yansıması olan bu ayrışma, özerk görünümü ile devletin mal sahipleri arasındaki özel mülkiyet ve sözleşme hakları denilen soyut eşitlik ilişkilerini koruma rolüne içkindir (Bonefeld, 2007: 270).

II. Depolitizasyon Süreci: Siyasetin "Görünmez El"i

Devlet, ekonominin doğrudan yönetiminden çekilerek emek-sermaye ilişkile-rinin piyasa süreçlerine devredilmesiyle toplumsal güçlerin muhatabı olmaktan çıkar. Bu, devletin toplumsal sınıflara özerk olduğu savunusu ile sivil toplum bütünü içinde hem burjuva çıkar örgütlerinin, hem de muhalif emek kesimlerinin üzerinde ve onlara tarafsız olduğu yanılsamasını yaratır. Ekonomik faaliyet alanı görünürde daraltılmış olan devlet böylece, finans piyasasının zorlamaları nedeniyle emek gücü üzerinde kurulan baskının sorumluluğunu da üzerinden atmış olur. Bu anlamda

ekonomik karar alma süreçlerinin siyasal karar alma süreçlerinden ve sınıfsal mücadelelerden bağımsızmış gibi gösterilmesi stratejisi olarak depolitizasyon, toplumun siyasetten arındırılması ya da siyasal olarak kitlelerin muhatapsız bırakılmasıyla “evrensel” piyasa kurallarının geçerli olduğu öngörülebilir bir piyasa ekonomisinin oluşturulmasını amaçlar. Burnham’ın da belirttiği gibi bu, parasalcılık ve enflasyon politikalarının hükümet faaliyetlerinden bağımsızlaşmasında olduğu gibi AB ve IMF gibi uluslararası kuruluşların yönlendiriciliğinde alınan yasal düzenlemelerin uygulanması ve hükümetlerin imzaladığı taahhütlerin karşılanmasının bir yolu olarak görevlerin iktidar partisinden siyaset dışı (*non-political*) kurullara taşınması biçimlerinde de olabilmektedir (2001: 137).

AB’ye üye ve adaylık statüsündeki ülkelere yönelik yeniden yapılanma programlarında sıkça vurgulanan evrensel demokrasi normları bu anlamda, piyasanın serbest işleyişini kesintiye uğratacak toplumsal çatışmaların kontrol altına alınmasını ifade eder. Bu programların bir bileşeni olarak yönetim ve düzenleyici kurullar, sınırlı ve belirlenmiş bir alanda faaliyette bulunmaları öngörülen muhalif grupların siyasal süreçlerden uzaklaştırılmasında önemli bir rol üstlenir. Dolayısıyla bir yönetim stratejisi olarak depolitizasyon, apolitizasyonla örtüşür biçimde, Burnham’ın çeşitli çalışmalarında da belirttiği gibi neoliberal yönetim stratejilerinin ekonomi politikaları söz konusu olduğunda keyfiyetten/belirsizlikten kurala dayalı yönetime doğru bir yönelimi ifade eder (2001: 127; 2003: 164-165). Başka bir ifadeyle depolitizasyon, yönetim ve siyaset arasında kurulacak olası bir ilişkiyi ortadan kaldırmaya yönelik bir siyaset ötesi durum olarak siyasal karar alma süreçlerinin ve onun yönetsel örgütlerinin kitlelerin kontrolünden uzakta bir yerlerde yeniden konuşlandırılması anlamını taşır (Güney, 2006: 191-192).

Türkiye’de özellikle 1994 ve 2001 krizleri sonrasında burjuvazinin ve AB’nin ekonomik ve siyasal taleplerinin ekonominin siyasal etkilerden bağımsızlaşması noktasında örtüşmesi, yerel sermaye örgütleri ve AB’ye üyelik sürecinin zorunlu kriterlerinin depolitizasyon stratejisine verdiği destekte somutlaşmaktadır. Çünkü uluslararası düzeyde AB gibi kuruluşların raporlarında da belirtildiği gibi piyasaya ilişkin her türlü düzenlemenin kurala dayandırılması zorunluluğu, ekonominin yerel düzeyde siyasetin inisiyatifinden ve siyasal çatışma ortamından etkilenmesini önleyecek biçimde dizayn edilmesini gerektirmektedir.

II.1. “Evrensel Demokrasi Normları”nın Yerleşmesinin Etkili Aktörü Olarak AB

Hâkim söyleme göre güçlü bir sivil toplumun ancak piyasanın evrensel kurallarının etkin bir şekilde uygulanmasını sağlayan sınırlandırılmış güçlü devleti gerektirmesi hem uluslararası standartların yerleşmesi, hem de demokratikleşme bakımından önem oluşturmaktadır. Bu söylem içinden Öniş ve Türem’in de belirttiği gibi hem insan hakları alanında demokrasinin tanımlanmış evrensel normlarıyla kesin uyumluluğunun sağlanması, hem de yerel ve uluslararası sermaye için öngörülebilirlik, uluslararası rekabet edilebilirlik, devlet kaynaklarına daha az ba-

ğımlılık ve serbestleşmeye daha fazla açıklık (2001: 97) birbirleri için zorunlu unsurlardır. Bu, 2000'lere kadar IMF'nin ekonomik, AB'nin de siyasal reformlardaki sahipliğinin 2001 krizinden sonra (IMF'nin rolünün geçici iyileşme süreçleriyle ilişkili olması nedeniyle) AB'nin hem ekonomik, hem de siyasal dönüşümde uzun dönemli asli aktör olmasının da nedenidir (Öniş ve Bakır, 2007: 155). Nitekim AB raporlarında sosyo-ekonomik sorunların konu dışı bırakılarak kimlik, din gibi kültürel sorunların sıklıkla vurgulanması ve tartışma alanlarını bu konuların oluşturması bu dönüşümün bir yansımasıdır.

Bu anlamda 2001 krizinin ardından kültürel alanda verilen "ödünlere" rağmen benzeri konular üzerindeki siyasal tıkanmanın temel nedeni, tıpkı ekonominin liberalizasyonunda olduğu gibi, devlet merkezli anlayışın kültürel milliyetçiliğinin inşasının başarısızlığında ve bu anlayışın siyasal aygıtlarının yarattığı krizlerde görülmektedir (bkz. Köker, 2010: 67). Buna göre çoklu kimliklerle kombine Türkiye toplumuna eğer ultra-milliyetçi sağın Türk-İslam sentezi ya da devlet merkezli ideoloji ile bakılırsa üniter devletin sürdürülmesinde bir dizi sorun ortaya çıkacaktır (Yeşilada, 2007: 19; Köker, 2010: 66). Bu nedenle anayasal kimliğin yenilenmesi, farklılık ve kimliğin kamu önünde tanınması gibi sorunların reformlarla değil, "vizyonunu zenginlik olarak farklılık" biçiminde sunan mevcut hükümet ve siyasal partilerin içerildiği kapsamlı bir siyasal süreçle çözülmesi önerilmektedir (Köker, 2010: 66). Demokratik siyasal sistemin sağlamaştırılması için reformların alanının genişliğinin henüz yeterli olmaması sorunu ise siyasal partilerin aktif desteğinin yanı sıra dış aktör olarak AB'nin siyasal, bürokratik, laik güçler ve elitler üzerindeki baskısı ve onlara karşı işbirliği ile çözülebilecektir (Yeşilada, 2007: 19). Zira üyelik sürecindeki ülkelerin siyasal dönüşümlerinde güçlü bir dış aktör olarak AB'nin siyasal kriterlerinin varlığının (Müftüler-Baç, 2005: 19; Keyman, 2005; Öniş ve Bakır, 2007: 148), onun Türkiye'ye sırtını dönmesi durumunda dahi istikrarlı piyasa ekonomisi ve liberal demokratik sistemden artık dönülemeyeceğine ilişkin bir güvence oluşturduğu (Köker, 2010: 65) düşünülmektedir. Ekonomik ve toplumsal hayata ilişkin AB raporlarında öngörülen düzenlemelerle, burjuva çıkar örgütlerinin raporlarındakiler bu anlamda büyük oranda benzerlik gösterir. Örneğin AB'ye üyelik sürecindeki ülkelerle müzakerelere başlamak için öncelikli yerine getirilecek kriterler içerisinde öngörülen siyasal ve kültürel haklar, kültürel hakların korunmasına verilen öncelikler siyasal istikrar nedeniyle burjuva çıkar örgütlerince hazırlanan raporlarda da sıklıkla tekrarlanmaktadır¹⁶.

Bu anlamda 1990'ların ortalarından itibaren popüler siyasal katılım üzerindeki yasakların ve zorlamaların kaldırıldığı anayasa reformunun ardından, tam üyelik için adaylık statüsü gereği 1999 sonrasında siyasal haklar bağlamında yoğun düzenlemeler yapıldı. Buna ek olarak 2001'deki temel haklar ve özgürlükler alanında-

16 Böylece bir karşılaştırma için söz konusu burjuva çıkar örgütlerinin çalışma boyunca başvuru raporları ile Türkiye için hazırlanan ilerleme raporları ve katılım ortaklığı belgelerine bakılabilir.

ki düzenlemelerle yapılan iyileştirmelerin ardından, AB parlamenterlerinin ılımlı İslami kanatlar ve Kürt hareketinin sivil toplumun içine daha fazla dâhil olduğu ve insan hakları faaliyetlerinin gereklerinin yerine getirilmeye başlandığı gözleminin siyasal istikrar adına olumlu bir ortam oluşturduğu belirtildi (Keyder, 2004: 77). Nitekim 2001 ekonomik krizinin ardından siyasal reformların piyasaların istikrarlı işleyişi için öneminin tekrar vurgulanması, reformların başarısız olduğu durumda ekonomik iyileşmenin kesintiye uğrayacağı ve piyasa katılımcılarının siyasal iktidarın kapasitesine güvenmemesiyle ekonomik istikrarsızlığın tekrar nüksedeceği düşüncesi (Öniş ve Bakır, 2007: 155; ayrıca bkz. Müftüler-Baç, 2005: 21), AB reformları konusundaki vaadi ile AKP’ye olan destek üzerinde etkili oldu. Çünkü istikrarlı bir piyasa ekonomisi için siyasal istikrarın ve güven ortamının sağlanması, AB’nin siyasal unsurlarının içeriğini oluşturan demokratik derinleşme ve hukukun üstünlüğü vurgulamasında da belirtildiği gibi serbest piyasa ekonomisi için daha güçlü bir koruma derecesi sunmaktadır (Rogers, 2009: 634).

Bu anlamda siyasal reformların iç ve dış yatırımlar için tercih edilebilir bir piyasa ortamı yaratacak olması, istikrar için yasama sistemini AB standartlarına uydurmaya çalışan Türkiye’nin yasal ve Anayasal reformlarında ilerleyen yıllarda bir dizi değişikliğe neden oldu. 2004’te idam cezasının ve Devlet Güvenlik Mahkemeleri’nin (DGM) kaldırılması, gayri-müslimlere daha fazla özgürlük verilmesi, Kürtçe dilinde radyo-tv yayınlarının başlaması, Kürtçe ifade özgürlüğünün genişletilmesi, Güneydoğu’da olağanüstü halin kalkması ve insan hakları alanında uluslararası antlaşmaların yerel hukuk düzeni üzerindeki üstünlüğünün kabul edilmesi (Özbudun, 2006: 549; Yeşilada, 2007: 8; Köker, 2010: 65) bu anlamda önemlidir. Bu kapsamda bireysel haklar, polis şiddeti ve işkencesi, yazarlar-gazeteciler ve yayıncıların gözaltına alınması, kamu sektöründe yolsuzluk, askerin siyaseti etkilemesi gibi konularda ise AB uygulama süreçlerine bakılması gerektiği belirtildi (Yeşilada, 2007: 9). Hâkim söylem içinden Heper’e göre bu durum, siyasal süreci daha fazla Batılılaştırarak siyasal rejimin daha fazla liberalleşmesi, asker-sivil ilişkilerinin özerkleşmesi ve demokratikleşmenin derinleşmesi bakımından önem arz etmektedir (2005: 43). Buna göre, bu sayede devletin üniter yapısını zedeleyeceği endişesiyle Türkiye ulusu ve devletine karşı bir tehdit olarak görülen herhangi bir kültürel çeşitlilik (Müftüler-Baç, 2005: 24), yani İslam ve Kürt kimliği karşısındaki milliyetçi, otoriter ve baskıcı devlet aygıtı AB adaylığı ile dönüşmeye başlamıştır (Keyder, 2007: 231). AB adaylık sürecindeki Türkiye’nin artık demokratikleşme yolundan dönemeyeceğini belirten Köker’e göre ise bütün bunlara ilaveten çatışma içindeki toplumsal ve siyasal güçlerin, yani bürokratik elitler ve siyasal elitlerin dönüşümü için tümüyle yeni bir anayasa gerekmektedir (2010: 65). Böylece bireysel özerkliği güçlendirecek olan anayasal düzenlemeler ile sivil toplum güçlenecek, keyfi yönetimler son bulacak, Kürt “azınlığın” kolektif hakları tanınacak, laikliğin dinsel örgütlenme ve ifade özgürlüğüne olanak sağlayacak biçimde yeniden

yapılanmasıyla da askerin devlet üzerindeki vesayetine son verilmiş olunacaktır (Keyder, 2007: 237). Başka bir ifadeyle AB üyelik süreci ile ulaşılması planlanan demokratikleşme hedefi sayesinde ekonomide ve siyasal kültürde devletin kamu yararı adına bilen ve eyleyen olarak görüldüğü bütün bir devletçi sistemin terk edileceği öngörülmektedir.

Görüldüğü gibi toplumsal güçler arasındaki çatışmayı devlet-piyasa, ekonomi-siyaset, bürokratik elitler-siyasal elitler gibi güçlü devlet geleneği varsayımları ile sivil toplum üzerindeki keyfi politikaların açıklayıcısı olarak gören hâkim söylem, dönüşümün unsurlarını devlet merkezli olmayan AB, burjuva sivil toplum örgütleri ve devlet yanlısı olmayan siyasal partilerin birlikteliğinde görmektedir. Bu birlik-telik sayesinde bürokratik ve siyasal isteğin örtüşmesi gerçekleşebilecek, devletin düzenleyici kapasitesi genişletilebilecek ve ekonomik yönetim için kurumsal reformlara yönelik toplumsal mobilizasyon sağlanabilecektir (Öniş ve Bakır, 2007: 149). Buna göre AB ve burjuva sivil toplum örgütlerinin yanı sıra bu dönüşümün temel aktörlerinden biri olarak kabul edilen AKP'nin yerel ve uluslararası sermaye kuruluşlarının desteğini alabilmesinin nedeni de devlet merkezli bir siyasal parti olmaması ile ilgilidir. Örneğin Keyman'a göre, AKP'nin tek parti olarak siyasal iktidarı ele geçirmesi bürokratik elitler ve siyasal elitler arasındaki alanın genişlemesi ve demokratikleşme yoluyla da sivil toplumla ilgili sorunlara çözüm bulma ve sürdürülebilir ekonomik kalkınma için olanak yaratacak olması (2004: 124) nedeniyledir. Dolayısıyla AB'ye üyelik sürecinde bürokratik elitler ve onların mütrefiklerine karşı reformlar konusunda daha hızlı adımlar atılmasını isteyen sermaye gruplarının, devlet merkezli anlayışa meydan okuyarak siyasal ve ekonomik karar alma süreçleri üzerinde baskı kurmaları (bkz. Barkey, 2000: 105; Köker, 2010: 51) demokratikleşme olarak tanımlanmaktadır. Nitekim Türkiye'nin AB'ye üyeliğinin ulaşılacak nihai hedef olarak konulması; demokrasi, hukuk düzeni ve insan hakları savunusundaki burjuva çıkar örgütlerinin devlet merkezli anlayış karşısındaki eleştirilerinin de meşruluğunu oluşturmaktadır (bkz. Keyder, 2007: 233).

1990'ların sonundan itibaren apolitizasyon ve depolitizasyon süreçlerinin de etkisiyle ekonominin konu dışarı edilerek siyasal faaliyetin sivil/kültürel haklarla biçimlenmesi ve bu alandaki gerginliklerin anayasal düzenlemelerle giderilmeye çalışılarak siyasal istikrarın sağlanabileceği argümanı hem iç, hem de dış sermaye gruplarından geniş destek almaktadır. Sivil toplum alanının genişlemesi için devletin geri çekilmesi yönündeki baskı ile de (Keyder, 2007: 231) demokratik süreçler toplumsal güçlerin devriminden ziyade, ekonomik reformlara ve bu politikaların uygulanmasını üyelik için zorunlu gören AB kriterlerine bağlanmış olmaktadır (bkz. Keyder, 2004: 77). Bu sayede hukukun üstünlüğünün uygulanmasındaki işlevi ile AB üyelik kriterlerinin, ekonomi politikalarının olumsuz sonuçlarının muhatabı olarak siyasal iktidarı görünmez kılabilceği öngörülmektedir. Özellikle siyasal kriterlerin yerine getirilmesindeki yoğun baskıyla anayasal sistemin otorite-

teryan görünümünün ortadan kaldırılabileceği ve demokrasinin AB standartlarına yaklaştırılabileceği savunulmaktadır (Öniş ve Türem, 2001: 104).

Dolayısıyla hâkim söyleme göre güvenilir bir piyasa çevresi ve demokrasi birlikte gerçekleştirilmesi zorunlu unsurlardır. Ekonomi politikalarının demokratik süreçlerin dışında yürütülmesine rağmen, örneğin para politikası için güvenilir bir piyasa çevresinin demokrasinin geliştirilmesiyle oluşturulacağı düşüncesi, en azından, siyasal manipölasyon riskinin ve para politikasının siyasallaşmasının azaltılması öngörüsüne dayanmaktadır (Bonefeld, 2005: 93). Bu anlamda Türkiye’de ekonomik ilişkilerin piyasa dışı yapılardan korunması, AB kurumlarının yanı sıra bir sonraki başlıkta ifade edileceği üzere düzenleyici kurulların serbest piyasa ekonomisi için anayasal bir koruma sunmasını da beraberinde getirir. Serbest piyasa düzeninin bu biçimde hukuka dayalı ve kurumsal olarak içselleşmesi ise yani teknik olarak ekonomik liberalizmin düzenlenmesi Simon Clarke’in ifadesiyle (1992: 136), temsili demokrasinin liberal bir piyasa aracı gibi çalışmasıyla sonuçlanır. Sivil toplum-devlet karşıtlığı biçiminde tanımlanan demokratikleşme söyleminin siyasal ölçütleri temel alan bu niteliği, devletin sosyo-ekonomik hayata ilişkin sorumluluklarının sivil topluma devredilmesi ve en temel düzeyde sosyo-ekonomik hakların dışarıda bırakılması demektir. Nazım Güveloğlu’nun da belirttiği gibi (2004: 24) böylesi bir demokraside temel hakların ulusal, etnik, dinsel ve kültürel kimlikler düzeyinde ve demokratikleşme bağlamında görelî olarak çok daha fazla belirleyici hale gelmesiyle sosyal adalet fikrinin ve buna ilişkin sosyo-ekonomik hakların gözden düşmesi ve bu hakların kazanımına yönelik toplumsal hareketlerin de meşruluğunu kaybetmesi anlamına gelmektedir.

11.2. Ekonominin Yönetiminin Siyasal Süreçlerden “Bağımsızlaşması”

Devletin nötrlüğü kamusal algısı ve ekonominin teknik bir alan olduğu savunusu ile siyasal inisiyatiften bağımsızlaşması anlamında depolitizasyon, düzenleyici kurullar ve yönetim kavramlarında somutlaşır. 1990’ların ortalarından itibaren özellikle 1994 ve 2001 krizleri sonrası aşamada finansal piyasaların daha güçlü düzenlenmesi için alınan etkili önlemler çerçevesinde, devletin düzenleyici kapasitesinin güçlendirilmesini ifade eder. Ekonomi-siyaset ayrımının derinleşmesini öngören bu düzenleyici çerçeve ile hem finansal piyasaların yeniden düzenlenmesi, hem de güçlenen devlet kapasitesiyle emek-sermaye ilişkilerine yönelik yeni uygulamaların yapılabilmesi amaçlanır. Örneğin uluslararası politik ekonomide rekabet yokluğu durumunda fiyat istikrarı önemli bir belirleyici olduğundan, bunun doğrudan sonucu olan kâr ve iş kayıpları karşısında piyasanın etkin işleyişini aksatmayacak düzenlemelerin uygulamaya konulması kolaylaşır (Burnham, 2001:136). Bu, rekabet edebilirliği yüksek, işleyen bir serbest piyasa ekonomisi için devletin sıkı mali ve para disiplinine zorlanarak piyasaların aktif katılımcısı olmaktan çe-

kilmesi ve ekonominin bazı “anahtar” sektörlerinde düzenleyici yeni kurulların¹⁷ kurulması (Öniş ve Bakır, 2007:154; Öniş, 2009: 14) demektir. Başka bir ifadeyle, doğal tekel niteliğindeki ve rekabet dışı piyasa başarısızlıkları ile karakterize “has-sas/faydalı” sektörlerden devletin geri çekilerek bu sektörlerdeki kamu tekellerinin “rasyonalize” edilmesidir. Ekonomik istikrar adına tam olarak serbestleşmiş piyasanın yeniden düzenlenmesi (Zenginobuz, 2008: 475-6) ve hükümetlerin popülist politikalarla ekonomik istikrarı bozmasını önlemek için piyasada inisiyatiften/belirsizlikten ziyade kurulların hâkim kılınması durumudur. Kural temelli oluşunun anlamı ise ekonomi politikaları konusundaki bazı sorumlulukların iktidar partisinden hükümet-dışı organlara devredilmesi, böylece ekonomide örneğin enflasyon karşısı mekanizmaların kurulabilmesinin kolaylaşmasıdır (Burnham, 2001: 136-141; 2003: 176; Güney, 2006: 191-2).

Ekonomi konularında karar vermenin siyasal yönünün ortadan kaldırılarak politika uygulamalarının etkinliğinin artırılması, uluslararası politik-ekonomik sistemdeki değişimlerin ülkelerin yönetsel sistemlerine aktarılabilmesi bakımından da çeşitli avantajlar sunar. Uluslararası ekonomi-politikle ilişkili biçimde içsel ve dışsal unsurların (örneğin AB ve yerel destekçileri arasındaki uyumla) birbirlerini tamamlayıcı biçimde işleyişi sağlanmış olur (Burnham, 2006: 540). IMF ve AB gibi aktörlerin koşulluluk kriterlerinde yer alan, finansal piyasaların da buna desteği ile biçimlenen kurullar¹⁸, Türkiye ekonomisinin uluslararası kapitalist sistem ile eklemlenmesinde uluslararası örgütlerin ve yatırımcıların gözünde öngörülebilir, istikrarlı, güvenilir politikaların üstlenilmesinin garantisini verir. Çünkü ulusal politikaların belirlenmesi, piyasaların ve finansın serbestleşmesi dışsal gelişmelerin yerel siyasal unsurlar tarafından dolayımlanmasıyla gerçekleşmektedir (Buller ve Flinders, 2005: 527; Burnham, 2006: 303). Örneğin bankacılık ve finansal sistemin sıkı mali reformlarla düzenlenmesinde, yerel bankacılık lobilerinin direncinin kırılmasında, yani belli çıkar gruplarının direncinin üstesinden gelinmesinde yerel siyasal iktidarlar üzerinde uygulanacak olan dış aktörlerin baskısı bu anlamda önemlidir. Bu baskıyı hükümetin reformlara olan direncinin kırılması bakımından anlamlı bulan Öniş ve Bakır böylece, devletin nötrlüğü algısı ve koşulluluk anlaşmalarıyla reformlara kamuoyunun desteğinin alınabileceğini ve daha fazla güvenilir bir ortam oluşturulabileceğini belirtir (2007: 148).

17 Standart bürokratik yapılardan farklı olduğu varsayılan bu “hükümet-dışı kurullar” basit bilgi sunumundan, spesifik alanlardaki faaliyetlerin düzenlenmesi sürecine kadar kural koyma, düzenleme ve yargılama gibi çok farklı ve etkin bir kapasiteye sahiplerdir (Zenginobuz, 2008: 475-6).

18 Kurullar uzmanlık, esneklik, karar verme maliyetinin düşüklüğü, istikrar, ekonomik etkililik ve siyasal belirsizliğin önlenmesi gibi nedenlerle “iyi işleyen bir piyasa ekonomisi” için tercih edilmektedir. Üyelerinin atanmasında yasama organı ve hükümetin etkisinin yanı sıra kurulların hükümeti bilgilendirmek için yıllık raporlar hazırlama, bazı durumlarda bu raporların onaylanması gibi resmi zorunluluklarının bulunması onların siyasal iktidardan bağımsız olmadıkları anlamına gelir. Finansal ve kurumsal özerklik bakımından ise kurulların bütçesinin kaynağının büyük oranda dış finansman olmasının yanı sıra hükümet ve bazı firmalardan destek almaları bütçenin kontrolünün çoğunlukla kurul tarafından yapılmasıyla birlikte bazen hem hükümet, hem de kurul tarafından yapılması, kurullar ve siyasal iktidar arasındaki ilişkilerin özünde bağımsız olmadığının diğer bir göstergesidir. bkz. Zenginobuz (2008: 494).

Hükümetlerin ekonomi politikalarını yönlendirme kapasitelerinin görünürde sınırlandırılmasının kendi varlıklarının devamı bakımından önemi ise, bu sayede, örneğin deflasyon politikalarının politik sonuçlarından korunabilmeleri ile ilgilidir. Politize olmuş dönemin inisiyatife dayalı belirsiz piyasa koşullarında olduğu gibi yerel hükümetlerin örneğin, enflasyonun kontrolünde merkezi bir rol oynamaları bu biçimde önlenecektir (Burnham, 2001: 136). Başka bir örnek, enflasyon karşıtı tavrında olduğu gibi para politikaları konularında Merkez Bankası’nın özerkliğinin popülist baskılara direnç oluşturabilecek olmasıdır. Çünkü piyasa güvenini elde etmenin önemli bir yolu, politika oluşturma nezdinde güven sağlamak için devletin nötrlüğü algısı çerçevesinde hükümetlerin rekabetçi politikalara uygun düzenleme yapabilmelerinden geçmektedir (Burnham, 2001: 128). Burnham, Merkez Bankası’yla birlikte diğer kurulların¹⁹ operasyonel bağımsızlığını depolitizasyonun devlet yönetimi olarak tanımlar (2001: 137-141). Yürütmenin ya da siyasal iktidarın doğrudan kontrolünden uzak olması öngörülen kurullara (Zenginobuz, 2008: 475-6) ekonominin yönetiminin devredilmesiyle de hükümetin ekonomi politikaları konusundaki faaliyet alanı görünürde daraltılarak sisteme “otomatiklik” getirilmekte ve siyasal faaliyetlerden gelecek etkilere kapatılmaktadır. Böylece örneğin mali sorumluluk yasalarıyla tanımlanmış Merkez Bankası’nın bağımsızlığı ile para politikalarının hükümetlerin yetki ve sorumluluklarından çıkarılması, onların siyasal muhatap olmalarını da önlemiş olmaktadır.

Ekonomi ve siyaset ayrılığını biçimsel olarak daha da belirginleştiren sözkonusu politikalar, devletin düzenleyici rolü ile esasında temsili demokrasinin bir sonucu olarak siyasal iktidarın ekonomideki etkisinin değişen biçimini ifade etmektedir. Bu, ekonomi yani üretim ilişkileri düzeyinde temsili demokrasiyle olası toplumsal müdahalelerin etkisinin önünün kesilmesi biçiminde kendisini göstermektedir. Örneğin mali politikalara ilişkin bütçe dengesi zorunluluğunun bir gereği olarak kamu harcamaları üzerindeki siyasal kontrol, emek hareketlerinin demokratik faaliyetlerinin önünde engel teşkil eder. Çünkü ne uluslararası örgütler, ne de ulusal hükümetler ekonomi politikalarının olumsuz sonuçlarından sorumlu görünmediklerinden (Bonefeld, 2005: 95), bu politikaların uygulanmasına direnç oluşturan muhalif siyasal faaliyetlerin muhatabı olmaktan çıkmış bulunmaktadır.

Dolayısıyla neoliberal ekonomi politikalarının teknik ve alternatifsiz bir biçimde sunulmasıyla siyasal iktidarların kurulları kendi doğrudan kontrollerinin dışındaymış gibi göstermelerinin nedeni onların siyaset dışı bir görünümde oldukları izleniminin verilmek istenmesiyle ilgilidir. Aşağıda da belirtildiği gibi bunun bir

19 Bu kurullardan örneğin bankacılık sisteminin yeniden yapılanması için kurulan Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu (BDDK) kronik olarak sürekli değişen yüksek enflasyon, yükselen hükümet açıkları ve küçük bankacılık sektöründeki parçalanmaların neden olduğu krizlerin şiddetli yeniden yapılanmayı gerektirmesiyle 1994 krizinden sonra, 1999’da kurulmuş, 2001 krizinden sonra da yeni IMF stand-by anlaşmalarıyla yetkileri genişletilmiştir. IMF beklentileri doğrultusunda BDDK enflasyon karşıtı programıyla sıkı mali politika ve para politikası için değişim oranlarının belirlenmesi gibi geniş ölçekli yapısal reformlara tabi tutulmuştur. bkz. Zenginobuz (2008: 479); Öniş ve Bakır (2007: 153).

yolu, parasalcı politikaları amaçlayan siyasal iktidarların kurala dayalı stratejilerle temel ekonomi konularına ilişkin politika yapılması sürecinde açıkça teknokratik kurallar üstlenmeleri iken diğer yolu, neoliberal gündem tercihlerindeki ısrarla serbest piyasanın dışında herhangi bir alternatif olmadığı konusunda kamuoyunun yönlendirilmek istenmesidir (Kettell, 2008: 634). Bu anlamda depolitizasyon sadece biçimsel kararların devredilmesi süreci olmayıp aynı zamanda bunları uygulayan siyasal iktidarın temsilcileri ve bundan etkilenen toplumsal güçler arasındaki ilişkilerle de ilgili bir durum ortaya koyar (Buller ve Flinders 2005: 527). Burnham'ın yönetme stratejisi dediği bu durum (2001: 136), apolitizasyonla da ilişkili olarak esasında yürütme organı ya da siyasal iktidar alanının toplumsal güçlerden gelebilecek muhalefetten korunması amacını taşır. Bu strateji ile örneğin kurulların yaptığı türden herhangi bir düzenleme, görevlerinin içeriği nedeniyle kurumsal anlamda devletin alanında yer almasına rağmen siyaset üstü/dışı bir durum olarak tanımlanır. Bu nedenle olan; devletin ekonomi ile ilgili bu alanlardan çekilmesi değil, hükümetin ya da siyasal iktidarın temsili demokrasinin sınırları ölçüsünde toplumsal müdahale süreçlerini bu alanlarda olanaksız kılması sürecidir (Güveloğlu, 2004: 19). Başka bir ifadeyle olan biten siyasetin toplumsal ve ekonomik alanlardan tamamen çekilmesi değil, siyasal faaliyetlerin/politik etkilerinin ortadan kaldırılmasıdır (Burnham, 2003: 177). Ioannis Glinavos'un da işaret ettiği gibi, ekonomik karar alma sürecinin politik yönünü daha uzakta, korunaklı bir yere yerleştirmek ve bunu yaparken de bu sürece hesapverebilirlik, şeffaflık ve verimlilik gibi demokratikleşme başlığı ile meşruiyet kazandırılmasıdır. Oysa demokratik unsurların aksine siyasal faaliyetten koparılan karar alma süreçlerinin teknikleştirilerek siyasal iktidarın toplumsal muhalefetin muhatabı olmaktan çıkarılması siyasal faaliyetin kendisini de teknik bir sürecin konusu yapmaktadır. Piyasa temelli reformların hızlandırılması, sözkonusu kurulların bağımsızmış gibi konumlandırılması ve geleneksel siyasal süreçlerin dönüşümü ile de demokrasi alanı yeniden sınırlandırılarak siyasal öznelerinden bağımsızlaştırılmaktadır (2008: 1095). Bu anlamda depolitizasyon, bağlayıcı güvenilir kuralların üstlenilmesi ve siyasal iktidarın ekonomi politikaları konusunda faaliyet alanını sınırlar pozisyonu ile emek örgütleri gibi toplumsal güçlerden gelecek müdahalelere karşı gardiyan görevi görmüş olmaktadır. Siyasal iktidar bu biçimde finansal piyasaların güvenilirliğini sağlamak, beklentilerini olumlu yönde değiştirmek ve ekonomi ile ilgili karar alma süreçlerinin operasyonel özerkliğinin yeniden savunulması için hükümeti emek sendikalarının hedefi olmaktan uzaklaştırmış olmaktadır. Dahası burada siyasal katılımın engellenmesi, serbest piyasa ekonomisinin istikrarlılığı adına liberal demokrasinin serbest piyasaya ilişkin bırakınız yapınlar, özel mülkiyet ve sözleşme gibi evrensel hayati ilkelerinin tehlikeye girmesi durumunda onları (liberal demokrasiyi) tekrar iyileştirecek müdahaleleri de kapsar. Bu müdahalelerin siyasal iktidarın alanının dışından liberalizmin iddia ettiği gibi kendi kendini düzenle-

yen piyasadan geldiği savunusu, örneğin ekonomiyi istikrarsızlığa sürükleyeceği düşünülen toplumsal güçlerin de kendiliğinden bertaraf olduğu algısını yaratır. Özellikle emek güçlerinin siyaset dışında bırakıldığı bu süreç, Glinavos’un piyasa demokrasisi (2008: 1089) olarak adlandırdığı Post-Washington uzlaşmasıyla da öngörülen düzenlemeye güven ve yasa yapım sürecinin toplumdan bağımsızlaştırılmasının ta kendisidir.

Sosyo-ekonomik konuların demokrasi bağlamında geri plana itilmesi ise sınıfsal siyasetin görünmez kılınarak kimlik ve kültür gibi ekonomi ile doğrudan ilgili olmayan sorunların ön plana çıkartılması ve demokrasinin çerçevesinin bu şekilde çizilmesidir. Çünkü kapitalist toplumlarda ekonomi-siyaset ayrımının zorunluluğu bu toplumlarda siyasal iktidarın muhalefet edilecek hedef olarak belirlenmesini zorlaştıracak biçimde yapılanmasını gerektirir (Wood, 2006:155). Zira, R. Munck’un yerinde ifadesiyle “neoliberalizm, toplumdaki kamusal ve özel alanlar arasındaki geleneksel ilişkiyi baştan sona yeniden biçimlendirmiş, bunu yaparken de siyasetin ‘siyasi niteliğini yok etmiş’”tir (2005: 113). Bu durum “demokratik” bir toplumda toplumun farklı kesimlerinin seçim sürecinde güç elde ederek radikal piyasa karşıtı hükümetlerin kurulabilmesine ortam hazırlayacağından, ekonominin yönetimine ilişkin konularda tartışmalı reform sürecini tümenden tersine çevirebilme olasılığının da önlenmeye çalışılmasıdır (Glinavos, 2008: 1095). Çünkü bu tehlikeyi tersine çevirmenin ve “reform sürecini katılaştırmanın yolu”, yani ekonomi dışı siyaset araçlarındaki siyaset dışılığı biçimsel olan bu yoğunlaşmanın gerçekleşmesi, ekonominin yönetimini siyasal faaliyetlerin ulaşamayacağı uzaklıkta bir yere yerleştirilerek toplumun belirli kesimlerinin muhalefetinden korunmasından geçmektedir.

Sonuç ve Değerlendirme

Neoliberal politikaların uygulamaya konulmasında devletin toplumsal sınıflardan özerkliği yanılsamasının bir sonucu olarak yönetsel kapasitesinin güçlendirilmesinin apolitizasyon stratejisi bakımından anlamı, kitlelerin siyasal karar alma süreçleri üzerindeki baskılarını önlemek adına siyasal faaliyetlerinin engellenmesidir. Siyasal mücadelelerin doğrudan engellenmesine yönelik kurumsal düzenlemelerin yanı sıra serbest piyasa ekonomisinin kendiliğinden doğal düzeninde esnek çalışma ilişkileri ile güvencesizleştirilen bu kesimlere yönelik “sosyal yardımlar” ise emeğin kontrolünün farklılaşan biçimlerini ifade eder. 1990’lardan itibaren burjuva çıkar örgütlerinin yayımladıkları raporlarda demokratikleşme adına sivil toplum-devlet karşıtlığı söyleminin yüceltilmesi ise bu yıllarda yükselen emek hareketi karşısında siyasal iktidarın verdiği “ödünler”, yani devletin ekonomiye doğrudan müdahalesinin onun özerkliğini aşındırdığı görüşü nedeniyle. Nitekim emeğe verilen ödünlere 1994 krizinin ardından geri alınarak krizin esnek çalışma ilişkileri ile aşılması, kitlelerin demokratik süreçler kanalı ile siyasal iktidar üzerinde baskı kurmalarının engellenmesiyle sonuçlanmıştır. Bu yıllardan itibaren burjuva çıkar

örgütlerinin raporlarında yükselişe geçen demokratikleşme söyleminin içeriğini, sosyo-ekonomik hakların öznesi olarak somut emek sahibi birey yerine kültürel haklarla tanımlanan soyut vatandaşın oluşturulması, kitleler için ekonominin siyasal mücadele unsuru olmaktan çıkarılması demektir. Bütün bunlara ilaveten devletin yönetsel kapasitesinin yeterince güçlü olmamasına, yani siyasal istikrarsızlığa dayandırılan 2001 krizinin ardından ekonominin yönetiminin siyasal karar alma süreçlerinden bağımsızlaşması ise apolitizasyonla örtüşür biçimde depolitizasyon politikalarının yoğunluğu ile karakterizedir. AB üyelik süreci ile güvenceye kavuşturulan bu durum hem ekonominin yönetiminin siyasal iktidarın etkilerinden bağımsızlaşması, hem de siyasal istikrar adına burjuva liberal/demokratik değerlerinin yerleşmesi ve geliştirilmesi söylemi ile yaygınlık kazanmaktadır.

Bütün bunlar olurken de siyasetin ekonomiden ayrılması ya da ekonomi-siyaset alanlarının birbirine özerkliği üzerinden hareket eden hâkim söylem ise sivil toplum denildiğinde ağırlıklı olarak burjuva ekonomik çıkar örgütlerini anlamakta, 12 Eylül askeri müdahalesi ve onun ardından gelen hükümetlerin (özellikle ANAP ve AKP'nin) ekonomik liberalizasyon programlarının sivil toplum üzerinde canlandırıcı bir etkide bulunduğunu savunmaktadır. Örneğin 12 Eylül askeri müdahalesi sonrası siyaseti rasyonalite tercihlili ve siyasallaşmanın azaltılması biçiminde olumlayan bu görüş, apolitizasyon süreçlerine rağmen, ekonomik liberalizasyona meşruluğunu veren ve toplum içinde yaygınlaştığı belirtilen sivil toplum söyleminin siyasal partiler ve devlet aktörleri tarafından sürekli kullanılmasının sivil toplumun derinleşmesi ve devlet merkezli siyasete meydan okunmasıyla demokratikleşme üzerinde ciddi etkilerinin olduğu savunusundadır. Buna göre toplumun karşılaştığı en büyük sorun siyasal elitler ve bürokratik elitler arasındaki çatışmanın sürekliliği olduğundan süreç, bürokratik elitlerden toplumsal ve siyasal aktörlere önemli bir geçiş olarak değerlendirilmektedir (bkz. Keyman, 2005: 205; Göle, 1994: 217; Müftüler-Baç, 2005: 20; Heper, 2006: 243; 2002: 82).

Bu görüşü savunanların, Weber'in rasyonel biçimde düzenlenmiş modern toplumsal yapıda uzlaşmanın burjuva toplumu ile sağlanacağı görüşüne benzer biçimde, TÜSİAD ve MÜSİAD gibi burjuva çıkar örgütlerinin demokrasinin gelişimindeki rolüne vurgu yapmaları da neoliberalizmin tek seçenek olarak görülmesiyle ilgilidir. Bu ekonomik çıkar örgütlerinin demokrasiyi sürekli siyasal istikrar garantisi nedeniyle desteklemeleri (Heper, 2005: 43) ise siyasal liberalizasyonun ekonomik olanını takip edeceği gerekçesiyle söz konusu söylemce olumlanmaktadır. Örneğin cemaatçi İslami modernite söylemi ile serbest piyasa ve İslami değerlerin eklemlenmesini simgeleyen MÜSİAD'ın sendika karşıtı ve esnek çalışma yanlısı tavrına rağmen, devlet merkezli siyasetin karşısında olması sivil toplum ve demokrasi adına anlamlı bulunmaktadır (Keyman, 2004: 129). Bu süreçte ekonomik liberalizasyonun yanı sıra siyasetin otoriterleştiğine de dikkat çeken hâkim söylem içinden kimi yazarlar ise toplumun önemli bir kesiminin siyaset dışında

birakılmasının yapısal uyum sürecini kolaylaştırdığını belirtmekle birlikte, burjuva çıkar örgütlerinin çoğul çıkarların temsiliini üstlendiklerini ve devletin otoriteryan görünümüne rağmen günlük siyasal hayatta sivil yönetime geçiş ve çoğulculuğun unsurlarını taşıdıklarını savunmaktadırlar (bkz. Yeşilada ve Fisunoğlu, 1992: 190; İnsel, 2003: 294-5). Sivil toplum örgütleri olarak öne çıkan burjuva çıkar örgütlerinin zaman zaman kendi dar ekonomik çıkarlarının kollayıcısı biçiminde davrandıklarını, vatandaşların hak ve özgürlüklerinin korunmasından ziyade devletin yönetsel kapasitesinin güçlendirilerek otoritesinin yeniden kurulmaya çalışıldığını kabul etmekle birlikte, burjuva çıkar örgütleri ve siyasal partiler gibi sivil toplum gruplarının “çoğulcu liberal demokrasi” altında yeniden canlanacağı görüşündedirlere (bkz. Yeşilada, 1988: 354; Toprak, 1996: 101; İnsel, 2003: 295; Özbudun, 2007: 179). Serbest piyasa ekonomisine yönelik uluslararası standartların oluşturulması bağlamında AB üyelik sürecinde gerçekleştirilmesi zorunlu kriterlerin demokratikleşmeyi getirerek devlet-merkezli siyaseti dönüştüreceği, daha küçük, daha az baskıcı, daha etkili nitelikleri ile devletin (Toprak, 1996: 104; Barkey, 2000: 88, 104) sosyal politikaların ve refah rejiminin gelişiminde önemli adımlar atacağını (Buğra ve Keyder, 2006) ifade etmektedirler.

Hâkim söylemin daha liberal olanından sınıf merkezli olanına doğru bir hat takip eden sözkonusu yazarlar (Fuat Ercan ve Şebnem Oğuz’un da dikkat çektiği gibi) siyasal liberalizasyonu demokratikleşme getireceği düşüncesiyle desteklerken, neoliberal politikalara toplumsal sonuçları nedeniyle dar ekonomik anlamda karşı çıkmakta, geniş siyasal anlamda ise desteklemektedirler (2007: 185-188). Ancak benimsedikleri kuramsal çerçeve gereği bu yazarların ekonomi politikasının siyasal alandan özerkleşmeye başladığı savunusu, sanıldığı gibi bir mücadele alanı olarak devletin özerkliğinin yeniden oluşturularak onun toplumsal sınıflara tarafsız olacağı anlamına gelmediğinden hem daha liberal olan, hem de sınıfsal unsurları analizlerine dahil eden bu yazarlar nihayetinde aynı şeyi söylemektedirler (bkz. Bozkurt: 2008). Oysa toplumsal gerçekliğe ilişkin ekonomi-siyaset, vatandaş-işçi gibi bölünmeleri öngören bu söylemin gerisinde, siyasal iktidarın ekonomi politikalarının yapımından görünürde uzaklaştırılarak bu politikaların işleyişini aksatacak emek mücadelelerinin muhatabı olmaktan çıkarılmasının bulunması demokratikleşmeyi değil, tam tersine siyasetin otoriterleşmesini ifade eder. Çünkü gerek uluslararası sermaye, gerekse onunla eklemlenme kapasitesini gösteren yerel sermayenin çıkarlarının korunması ve krizlerle başa çıkabilmek, emek ve ücretler üzerinde kontrol olanaklarının genişletilebilmesine yönelik gerekli kurumsal düzenlemeleri yapacak güçlü devlette somutluk kazanır (Güney, 2004: 4; ayrıca bkz. BSB, 2007: 14-15). Başka bir ifadeyle, sınıf mücadelelerine karşı devletin özel mülkiyetin koruyucusu ve kurtarıcısı olduğu bir ortamda iyi işleyen bir piyasa ekonomisi demokrasi pahasına yükselmiş olur (Bonefeld, 2006: 242-3). Ekonomi politikası yapma sürecinin verimliliği ve güvenilirliği ile ilgili piyasa beklentilerini karşılayan devlet, yasal

düzenlemeleriyle ekonomik süreçler üzerinde bir yandan apolitizasyon diğer yandan depolitizasyonla sağladığı kontrolden faydalanmış olur (Burnham, 2003: 177; Yılmaz, 2003: 56; Bonefeld, 2005: 94; Güney, 2006).

Dolayısıyla devletin otoriteryan niteliğinin piyasa adına sürdürüldüğü kapitalist yeniden üretim biçiminde, burjuva sivil toplum örgütleri ekonomik baskı grubu olarak piyasada etkinliklerini sürdürürken ihtiyaç duydukları siyasal istikrarı sivil hak ve özgürlüklere dayalı liberal demokrasi değerlerinin savunusu ile siyasal alandan temin etmeye çalışmaktadırlar. Ekonomik krizlerin siyasal krizlerden kaynaklandığı görüşündeki hâkim söylemin kapitalist toplumsal ilişkilerle bir sorunu olmaması da göstermektedir ki demokratikleşme vurgusunun sosyo-ekonomik adaletsizliklerden ziyade ağırlıklı olarak kültürel haklar temelinde yapılmasının gerisinde, liberal demokrasinin piyasanın istikrarı için önemi bulunmaktadır. Devletin bu biçimi, biçimsel eşitliğin ve özgürlüğün uyumu bağlamında Bonefeld'in ifade etmektedir (1992: 116). Çünkü sömürünün varlığının bir biçimi olarak biçimsel eşitlik ve özgürlük, mülkiyet hakkının siyasal garantisini ve hukukun üstünlüğünü uygulayacak güçlü devleti gerektirir. Mülk sahipleri arasında "eşit", "özgür" değişim ilişkilerine uygun yönetimi koruma yetkisine sahip bir kurum olan devletin, toplumsal ilişkilerin dışında onların üzerinde ve onlara tarafsız görünmesi (Bonefeld, 2007: 263; Holloway, 2001: 245; Clarke, 2001: 194) bu sayede gerçekleşir.

Sonuçta yeniden üretimi kendiliğinden gerçekleşmeyen sermayenin kendi doğasından gelen birikim üzerindeki krizlerinin ve sınıf çelişkilerinin dengelenmesinde devlet müdahalesine duyduğu zorunlu ihtiyaç (Kettell, 2004: 23) apolitizasyon ve depolitizasyon stratejileri ile görünmez kılınır. Bu nedenle hâkim söylemin belirttiğinin aksine bir yönetim stratejisi olarak apolitizasyon ve depolitizasyon hem siyasal karar alma süreçlerinin muhalif gruplardan özellikle emek örgütü taleplerinden bağımsızlaştırılması, hem de bu süreçlerin siyaset dışıymış gibi gösterilmesi anlamında devletin özerk olduğu yanılmasını yayma işlevi de görür. Sınıf ilişkilerinin karşısında özel mülkiyet kurallarının uygulanması ve serbest piyasa ekonomisine yönelik politikaların bizzat devletçe önünün açılması (Yalman, 2004: 65; Bonefeld, 2006: 243) bu biçimde meşrulaşır. Böylece "özerkliğin" tekrar kazanılması vurgusuyla emek örgütlerinin kontrol altına alınması, ekonomi-siyaset ayrılığının belirginleşmesi ya da devletin ekonominin doğrudan yönetiminden çekilmesiyle düzenleyici rolü de genişletilmiş olur. Çünkü piyasada bir meta olarak emek gücünün yeniden üretiminin garantiye alınmasının gerekliliği, devletin düzenleyici rolünün ve müdahalesinin artmasını zorunlu kılar.

Görüldüğü gibi özellikle derin toplumsal çatışma dönemlerinde sermayenin temsilcisi sivil toplum örgütlerince "katı-otoriter-vesayetçi" devlet müdahaleleri ekonomik ve siyasal istikrar adına desteklenirken sıra bu istikrarın sürdürülmesine geldiğinde, devletin toplumsal sınıflara özerkliğinin ve liberal demokrasinin savu-

nuculuğu yapılmaktadır. Bütün bunlar olurken demokrasi ve sivil toplum söylemi ile toplumsal çatışma düzeyleri ekonomiden siyasal-kültürel alana kaydırılırken, toplumun geniş kesimlerinin siyasallaşma düzeyleri bu alanların sınırları içinde tutulmaya çalışılmaktadır. Toplumun bu kesimleri için siyasal faaliyetin konusu ekonomi yerine kimlik ve tanınma sorununa indirgenirken, “kendilerine demokrat” sermaye örgütleri devletle içsel ilişkilerine devam etmektedirler.

Kaynakça

- Ahmad, F. (1985) “The Transition to Democracy in Turkey”, *Third World Quarterly*, 7 (2): 211-226.
- Ahmad, F. (2002) *Modern Türkiye'nin Oluşumu*, çev. Y. Alogan, İstanbul: Kaynak.
- Akkaya, Y. (2004) “Düzen ve Kalkınma Kıskaçında İşçi Sınıfı ve Sendikacılık”, Balkan, N. ve S. Savran (haz.), *Neoliberalizmin Tahrifatı 2* içinde, İstanbul: Metis, 139-164.
- Arat, Y. (1991) “Politics and Big Business: Janus-Faced Link to The State”, Heper, M. (edt.), *In The Strong State and Economic Interest Groups: The Post 1980 Turkish Experience*, Berlin: NY Walter de Gruyter.
- Bağımsız Sosyal Bilimciler, (2007) *IMF Gözetiminde On Uzun Yıl, 1998-2008*, İstanbul: Yordam.
- Bağımsız Sosyal Bilimciler, (2008) *2008 Kavşağında Türkiye*, İstanbul: Yordam.
- Bakirezer, G. ve Demirel, Y. (2009) “AK Parti'nin Sosyal Siyaseti”, Uzel, İ. ve B. Duru (der.), *AKP Kitabı: Bir Dönüşümün Bilançosu* içinde, Ankara: Phoneix, 153-178.
- Barkey, H. (1990) *The State and The Industrialization Crisis in Turkey*, Oxford: Westview.
- Barkey, H. (2000) “The Struggles of a ‘Strong’ State”, *Journal of International Affairs*, 54 (1): 87-105.
- Bedirhanogullari, P. (2009) “Türkiye’de Neoliberal Otoriter Devletin AKP’li Yüzü”, Uzel, İ. ve B. Duru (der.), *AKP Kitabı: Bir Dönüşümün Bilançosu* içinde, Ankara: Phoneix, 40-65.
- Bonefeld, W. (1992) “Sosyal Constitution and the Form of the Capitalist State”, Bonefeld vd., (edt.), *In Open Marxism I, Dialectics and History*, London: Pluto, 93-132.
- Bonefeld, W. (2005), “Europe, the Market and the Transformation of Democracy”, *Journal of Contemporary European Studies*, 13 (1): 93-106.
- Bonefeld, W. (2006) “Democracy and Dictatorship: Means and Ends of The State”, *Critique*, 34 (3): 237-252.
- Bonefeld, W. (2007) “Devlet ve Sermaye: Politikin Eleştirisi Üzerine”, Bonefeld, W. ve J. Holloway (edt.), *Küreselleşme Çağında Para ve Sınıf Mücadelesi* içinde, çev. C. Atay, İstanbul: Otonom, 255-284.
- Boratav, K. (1991) *1980’li Yıllarda Türkiye’de Sosyal Sınıflar ve Bölüşüm*, İstanbul: Gerçek.
- Boratav, K. (2007) *Türkiye İktisat Tarihi*, Ankara: İmge.
- Bourdieu, P. (2002) “Against the Policy of Depoliticization”, *Political Economy Studies*, Trans. L. Wacquant, 69: 31-42.
- Bozkurt, U. (2008), *Making Sense of The Turkish State’s Transformations Since: 1980 Bringing Class Back In*, Unpublished Phd Thesis, York: University of York Department of Politics.
- Buğra, A. (1998) “Class, Culture, and State: an Analysis of Interest Representation By Two Turkish Business Associations” *Int. J. Middle Eastern Studies*, 30: 521-539.
- Buğra, A. (2004) “Dini Kimlik ve Sınıf: Bir MÜSİAD-Hak-İş Karşılaştırması”, Balkan, N. ve S. Savran (haz.), *Sürekli Kriz Politikaları I* içinde, İstanbul: Metis, 126-147.
- Buğra, A. ve Ç. Keyder (2006) “The Turkish Welfare Regime in Transformation”, *Journal of European Social Policy*, 16 (3): 211-228.

- Buller, J., M. Flinders (2005) "The Domestic Origins of Depoliticisation in The Area of British Economic Policy", *British Journal of Politics & International Relations*, 7: 526-543.
- Burnham, P. (2001) "New Labour and the Politics of Depoliticisation" *British Journal of Politics and International Relations*, 3 (2): 127-149.
- Burnham, P. (2003) "Küreselleşme, Apolitikleştirme ve Modern Ekonomi Yönetimi", *Praksis*, 3 (9): 163-182.
- Burnham, P. (2006) "Depoliticisation: a Comment on Buller and Flinders" *British Journal of Politics and International Relations*, 8: 303-306.
- Clarke, S. (1992), "The Global Accumulation of Capital and the Periodisation of the Capitalist State Form" Bonefeld vd., (edt.), *In Open Marksizm I*, London: Pluto. 133-151.
- Clarke, S. (2001) "State, Class Struggle, and Reproduction of Capital", Clarke, S. (edt.), *In State Debates*, Palgrave, 184-203.
- Ercan, F. ve Ş. Oğuz (2007) "Rethinking Anti-Neoliberal Staretegies Through the Perspective of Value Theory: Insights From the Turkish Case", *Science and Society*, 71 (2): 173-202.
- Glinavos, I. (2008) "Neoliberal Law: Unintended Consequences of Market-Friendly Law Reforms", *Third World Quarterly*, 29 (6): 1087-1099.
- Göle, N. (1994) "Toward an Autonomization of Politics and Civil Society in Turkey", Heper, M. and A. Evin (edt.), *Politics In The Third Turkish Republic*, Boulder: Westview Press, 213-222.
- Güney, A. (2004) "Kamu Yönetimi Yasa Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme: Devlet Biçimi ve Yeni Siyaset Tarzı", *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1 (2): 1-12.
- Güney, A. (2006) "Postmodern İdeoloji, Siyasetten Arındırma Süreci ve Türkiye'de Siyaset", *Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Fakültesi Dergisi*, 61 (1) (Ayrı Baskı): 175-200.
- Güveloğlu, N. (2004) "Demokrasinin Neoliberal Çağda Geçirdiği Dönüşümün Siyasal Partiler Üzerindeki Etkisi" *Praksis*, 12: 11-36.
- Heper, M. (2002) "Ottomon Legacy and Turkish Politics" *Journal of International Affairs*, 54 (1): 63-82.
- Heper, M. (2005) "The European Union, the Turkish Military and Democracy" *South European Society & Politics*, 10 (1): 33-44.
- Heper, M. (2006) *Türkiye'de Devlet Geleneği*, çev. N. Soyank, Ankara: Doğu Batı.
- Heper, M. ve A. Güney (2000) "The Military and The Consolidation of Democracy: The Recent Turkish Experience", *Armed Forces & Society*, 6: 635-657.
- Holloway, J. (2001) "The State and Everyday Struggle", S. Clarke (edt.), *In State Debates*, Palgrave, 224-259.
- İnsel, A. (2003) "The AKP and Normalizing Democracy in Turkey", *The South Atlantic Quarterly* 2 (2/3): 293-308.
- Kaleağası Blind, P. (2007) "A New Actor in Turkish Democratization: Labor Unions", *Turkish Studies*, 8 (2): 289-311.
- Kettell, S. (2008) "Does Depoliticisation Work? Evidence From Britain's Membership of The European Exchange Rate Mechanism, 1990-92", *British Journal of Politics & International Relations*, 10 (4): 630-648.
- Keyder, Ç. (2004) "The Turkish Bell Jar", *New Left Review*, 28: 65-84.
- Keyder, Ç. (2007) *Memalik-i Osmaniye'den Avrupa Birliği'ne*, İstanbul: İletişim.
- Keyman, F. (2004) "Sosyal Demokrasi ve Türkiye", *Doğu-Batı*, 7 (29): 123-144.
- Keyman, F. (2005) *Değişen Dünya, Dönüşen Türkiye*, İstanbul: Bilgi Üniversitesi.
- Keyman, F. ve B. Koyuncu (2005) "Globalization, Alternative Modernities and The Political Economy of Turkey", *Review of International Political Economy*, 12 (1): 105-128.
- Köker, L. (1987) "Liberal Demokrasi ve Eleştirileri", *11.Tez*, 6: 67-88.

- Köker, L. (2010) "A Key to The "Democratic Opening": Rethinking Citizenship, Ethnicity and Turkish Nation-State, *Insight Turkey*, 12 (2): 49-69.
- Munck, R. (2007) "Neoliberalizm ve Siyaset, Neoliberalizmin Siyaseti", Saad-Filho, A., D. Johnston (haz.), *Neoliberalizm Muhafir Bir Seçki* içinde, çev. Başlı, Ş. ve T. Öncel, İstanbul: Yordam, 106-123.
- Müftüler-Baç, M. (2005) "Turkey's Political Reforms: The Impact of The European Union", *Southeast European Politics and Societies*, 10 (1): 16-30.
- MÜSIAD (Müstakil İşadamları Derneği) (2000) *Anayasa Reformu ve Yönetimin Demokratikleşmesi*, 37, İstanbul: MÜSIAD.
- MÜSIAD (Müstakil İşadamları Derneği) (2008) *Yeni Bir Anayasa İçin Görüş ve Öneriler*, İstanbul: MÜSIAD.
- Onaran, Ö. (2004) "Emek Piyasasına Dayalı Yapısal Uyum: Katılık Miti", Balkan N. ve S. Savran (haz.), *Neoliberalizmin Tahribatı 2* içinde, İstanbul: Metis, 211-233.
- Öngen, T. (2004) "Türkiye’de Siyasal Kriz ve Krize Müdahale Stratejileri: 'Düşük Yoğunluklu Çatışma'dan 'Düşük Yoğunluklu Uzlaşma' Rejimine", Balkan, N ve S.Savran (haz.), *Sürekli Kriz Politikaları 1* içinde, İstanbul: Metis, 76-104.
- Öniş, Z. (1992) "Redemocratization and Economic Liberalization in Turkey: The Limits of State Autonomy", *Studies in Comparative International Development*, Summer, 27 (2): 3-23.
- Öniş, Z. (2009) "Beyond The 2001 Financial Crisis: The Political Economy of The New Phase of Neo-Liberal Restructuring in Turkey" *Review of International Political Economy*, 16 (3): 409-432.
- Öniş, Z. and U. Türem (2001) "Business, Globalization and Democracy: a Comparative Analysis of Turkish Business Associations", *Turkish Studies*, 2 (2): 94-120.
- Öniş, Z. ve C. Bakır (2007) "Turkey's Political Economy in The Age of Financial Globalization: The Significance of The EU Anchor", *South European Society and Politics*, 12 (2): 147-164.
- Özbudun, E. (2007) "Democratization Reforms in Turkey, 1993–2004" *Turkish Studies*, 8 (2): 179-196.
- Rogers, C. (2009) "From Social Contract to 'Social Contrack': The Depoliticisation of Economic Policy-Making Under Harold Wilson, 1974–75", *The British Journal of Politics and International Relations*, 11: 634-651.
- Sayan, S. (1996-97) "Political Parties, Party Systems and Economic Reforms: The Turkish Case", *Studies in Comparative International Development*, 31 (4): 29-45.
- Toprak, B. (1996) "Civil Society in Turkey", E.J. Brill(edt.), *Civil Society in The Middle East (Social, Economic and Political Studies of The Middle East and Asia)*, Augustus Richard Norton, 2: 87-117.
- TÜSIAD (Türkiye Sanayi ve İşadamları Derneği) (1997) *Türkiye’de Demokratikleşme Perspektifleri*, İstanbul: TÜSIAD.
- TÜSIAD (Türkiye Sanayi ve İşadamları Derneği) (1999) *Türkiye’de Demokratik Standartların Yükseltilmesi, Tartışmalar ve Son Gelişmeler*, İstanbul: TÜSIAD.
- TÜSIAD (Türkiye Sanayi ve İşadamları Derneği) (2006) *Türk Demokrasisinde 130 Yıl (1876-2006)*, İstanbul: TÜSIAD.
- TÜSIAD (Türkiye Sanayi ve İşadamları Derneği) (2007) *Çağdaş Bir Anayasanın Önkoşul, İlke ve Kurumları, Anayasa Platformu Belgesi 7 Aralık 2007*, İstanbul: TÜSIAD.
- Wood, E. M. (2003) *Kapitalizm Demokrasiye Karşı*, çev. Ş. Artan, İstanbul: İletişim.
- Wood, E.M. (2006) "Küreselleşme ve Devlet: Sermayenin İktidarı Nerede?", Filho, A.S. (haz.), *Kapitalizme Reddiye* içinde, çev. E. Kahraman, İstanbul: Yordam.
- Yalman, G. (2004) "Türkiye’de Devlet ve Burjuvazi: Alternatif Bir Okuma Denemesi", Balkan, N. ve S. Savran (haz.), *Sürekli Kriz Politikaları 1* içinde, İstanbul: Metis, 44-75.
- Yeldan, E. (2003) *Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi*, İstanbul: İletişim.

- Yeşilada, B. (1998) " Problems of Political Development in Third Turkish Republic", *Politiy*, 21 (2): 345-372.
- Yeşilada, B. (2007) "Some Expected and Some Not-So-Expected Benefits of Turkey's EU Membership For Both Parties", *Paper Prepared For Presentation At The European Union Studies Conference in Montreal, Canada*, 17-20 May.
- Yeşilada, B. and M., Fisunoğlu (1992) "Assesing The January 24, 1980 Economic Stabilization Program in Turkey", H. Barkey (edt.), In *The Politics of Economic Reform in The Middle East*, New York: St.Mashn, 183-210.
- Yıldırım, D. (2009), "AKP ve Neoliberal Popülizm", Uzel, İ., ve B. Duru (der.), *AKP Kitabı: Bir Dönüşümün Bilançosu* içinde, Ankara: Phoneix, 66-106.
- Yılmaz, Z. (2003) "Günümüz Türkiye'sinde Devlet ve Hâkim Sınıflar İlişkisi Üzerine Alternatif Bir Çerçeve Denemesi", *Praksis*, 9: 55-92.
- Zenginobuz, E. Ü. (2008) "On Regulatory Agencies in Turkey and Their Independence", *Turkish Studies*, 9 (3): 475- 505.

AKP Döneminde Türkiye’de Büyük Ölçekli Özelleştirmeler ve Devletin Dönüşümü

Merih Angin* - Pınar Bedirhanoğlu**

Öz

Bu makale, AKP döneminde Türkiye’de gerçekleştirilen büyük ölçekli özelleştirmelerden PETKİM, Türk Telekom, ERDEMİR ve TÜPRAŞ’ın blok satış süreçlerinin eleştirel bir çözümlemesini yaparak, AKP’nin bu süreçte izlediği özgül siyasi politika ve stratejileri tespit etmeyi ve bunların devletin neoliberal dönüşümü açısından anlamını tartışmayı amaçlamaktadır. Bu çerçevede makale, AKP’nin bu blok satışları neoliberal siyasi rüşdünü ispat etmek amacıyla etkili bir şekilde kullandığını ileri sürmekte ve bu süreçte devletin kazandığı “tüccar” niteliğe dikkat çekmektedir. Ancak makale sonuç olarak, bu “başarı” görüntüsünün arkasında, sermayenin devlet üzerindeki tahakkümünü derinleştiren siyasi bir sürecin bulunduğu vurgulamaktadır.

Anahtar Kelimeler: özelleştirme, devlet, AKP, PETKİM, Türk Telekom, ERDEMİR, TÜPRAŞ

Large-Scale Privatizations and State Transformation in Turkey During the AKP Period

Abstract

This article aims to make a critical analysis of the bloc sales of large scale state enterprises such as PETKİM, Türk Telekom, ERDEMİR and TÜPRAŞ privatized during the AKP period to identify the specific political policies and strategies the Party has pursued in this process and the implications of these on the state’s neoliberal transformation in Turkey. Within this framework, it highlights how the AKP has effectively turned these bloc sales into a process that proved its neoliberal competence and how the state has acquired a specific “merchant” character thereafter. The article concludes however that behind this appearance of “success” lies a political process, which has deepened the subordination of the state by capital.

Keywords: privatization, state, AKP, PETKİM, Türk Telekom, ERDEMİR, TÜPRAŞ.

Neoliberalizmi, siyasi ve toplumsal ilişkiler üzerinde sermayenin tahakkümünü derinleştirmeye ve sistematikleştirmeye yönelik siyasi bir proje olarak tanımlarsak, bu siyasi projenin temel araçlarından olan özelleştirmeler de bu çerçevede hem bu tahakkümün bir uzantısı, hem de bu tahakkümü derinleştirerek yeniden üreten dönemeçler olarak ele alınabilir. Bu makale, bu tür eleştirel bir çözümlemeyi Türkiye’de

* Uluslararası ve Gelişme Çalışmaları Lisansüstü Enstitüsü, Uluslararası İlişkiler ve Siyaset Bilimi Bölümü, Cenevre, İsviçre. E-posta: merih.angin@graduateinstitute.ch.

** ODTÜ Uluslararası İlişkiler Bölümü. E-posta: eflani@metu.edu.tr

AKP döneminde blok satış yoluyla gerçekleştirilen PETKİM, Türk Telekom, ERDEMİR ve TÜPRAŞ özelleştirmelerine odaklanarak yapmayı ve bu özelleştirmelerin bazı sonuçlarını devletin dönüşümü bağlamında tartışmaya açmayı amaçlamaktadır. Böylece devletlerin iktisadi ve siyasi politika tercihleri üzerinde şekillendirici sınırlar çizen küresel nitelikli sermaye tahakkümünün 2000'li yılların başında Türkiye'deki yansımaları ve AKP iktidarının sermayenin çizdiği sınırlar karşısında geliştirdiği bazı özgül siyasi uyum stratejileri tespit edilebilecektir.¹

Türkiye'de 1980'den beri gündemde olan devletin neoliberal dönüşümü ve yeniden yapılandırılması süreci içinde AKP iktidarını öncekilerden ayıran önemli farklılıklardan biri, devlet işletmelerinin özelleştirilmesinde kaydedilen yüksek performanstır. Özelleştirme uygulamalarından, 1986-2002 döneminde ancak 8.053 milyar dolarlık² bir satış tutarı elde edilmişken, bu rakam AKP hükümetlerinin işbaşında olduğu 2003-2012 yılları arasında 35.255 milyar dolara ulaşmıştır. Bu son rakamın 15.500 milyar dolarlık kısmı ise, bu makalenin konusu olan dört büyük özelleştirmeden elde edilmiştir.³

AKP döneminde kaydedilen özelleştirme gelirlerinin yarıya yakınının sağlandığı bu blok satışlardan Türk Telekom, ERDEMİR ve TÜPRAŞ'ın ihaleleri 2005 yılının ikinci yarısında yapılmış; ilk ihalesi 2003 yılında yapılan PETKİM ise ancak 2007 yılında yapılan üçüncü ihalesinden sonra satılabilmektedir. Bu ihaleler sonunda Türk Telekom hisselerinin yüzde 55'i 6.550 milyar dolara Suudi sermayesi ağırlıklı Oger Telecoms ortaklığına, TÜPRAŞ hisselerinin yüzde 51'i 4.140 milyar dolara Türkiye sermayesi ağırlıklı Koç-Shell ortaklığına, ERDEMİR hisselerinin yüzde 46.12'si 2.770 milyar dolara Ordu Yardımlaşma Kurumu'na (OYAK) ve PETKİM hisselerinin yüzde 51'i 2.04 milyar dolara Azeri sermayesi ağırlıklı Socar ve Turcas-Injaz ortaklığına satılmıştır. Kaydedilen satış gelirlerinin "yüksekliği", bu özelleştirmelerin en olumlu sonuçlarından biri olarak liberal çevreler ve hükümet yetkilileri tarafından sık sık öne çıkartılmaktadır.

Öte yandan, sözkonusu şirketlerin, Türkiye'de kendi sektörlerinde rekabet ve istihdam koşullarını şekillendirme gücüne sahip büyüklükte kritik şirketler olmaları, hakettikleri varsayılan satış fiyatlarını tartışmalı hale getirmektedir. Özelleştirme süreci öncesi Türk Telekom ülkenin tek sabit hatlı telekomünikasyon tekeliyken, TÜPRAŞ yılda toplam 28.1 milyon ton ham petrol işleme kapasitesine sahip dört petrol rafinerisiyle Türkiye'nin en büyük sanayi şirketi; ERDEMİR Türkiye'deki demir cevheri rezervlerinin yüzde 80'ine sahip bir şirketler grubu; tekstil, otomotiv, tarım, elektrik gibi sektörlerde elliye aşkın girdi-mal üreten PETKİM ise ülkenin petrokimya şirketlerinin en önde gelenlerinden biri konumundaydı. Bu

1 Bu şirketlerin yanı sıra AKP dönemi öncesinde gerçekleştirilen Petrol Ofisi (POAŞ) özelleştirmesini de inceleyen kapsamlı bir çalışma için bkz. Angın (2010).

2 Makale boyunca kullanılan "dolar" ibaresi, ABD dolarına karşılık gelmektedir.

3 Bkz. ÖİB (2013b) içinde "Yıllar"

özellikleriyle birlikte düşünüldüğünde, blok satış süreçleri içinde ortaya çıkan “piyasa” değerleri, bu şirketlerin gerek toplumsal, siyasi ve iktisadi açıdan oynadıkları tarihsel rol, gerekse satıldıkları şirketlerin stratejik gelişimine yaptıkları katkı bakımından oldukça orantısız görünmektedir. Bir örnek üzerinden açmak gerekirse, TÜPRAŞ özelleştirmesinde Koç Holding, yıllık kazanç temelinde kendisi kadar büyük bir şirketi sadece 4.140 milyar dolara satın almıştır (Öztürk, 2010: 229). Bu, Koç Holding açısından öylesine önemli bir alımdır ki, holdingin “tüketiciye yakın olma” şeklinde tanımlanan geleneksel piyasa yöneliminde paradigmatik bir değişime gidilmesine neden olmuştur.⁴ Bu durumun, Koç Holding gibi büyük bir şirket açısından dahi yağmavari bir ani zenginleşme anlamına geldiği açıktır. Bu tür örnekler, ilkel birikimi sermaye birikiminin ilk aşamasında ortaya çıkan ve tamamlanan tarihsel bir dönem olarak değil, ona içkin ve sürekli bir süreç olarak gören çağdaş Marxist yaklaşımları destekler niteliktedir.⁵

Konuya devlet açısından baktığımızda ise, söz konusu devlet işletmelerinin özelleştirilmesinin, devleti bunlar üzerinden piyasaya yapageldiği çok boyutlu doğrudan müdahale imkanlarından yoksun bıraktığı ve sermayenin devlet üzerindeki tahakkümünü derinleştirici etki yarattığı ileri sürülebilir. Neoliberal yaklaşımların piyasanın siyasete alet edilmesi olarak görüp eleştirdikleri bu müdahale imkanları arasında popülist istihdam politikaları ve küçük ve orta ölçekli sermaye kesiminin bu devlet şirketleri tarafından üretilen ucuz girdiler yoluyla sübvansede edilmesi gibi uygulamalar sayılabilir. Ayrıca, Dag MacLeod’un da belirttiği gibi (2005: 40-41), büyük ve kârlı devlet işletmeleri devlete düzenli gelir ve döviz sağlayarak, devletin finansman ihtiyacını hafifletmekte ve sermaye karşısındaki özerkliğini artırmaktadır. Sonuç olarak, küresel nitelikli sermaye ilişkisinin özellikle para ve hukuk üzerinden çizdiği sınırlar içinde kendisini yeniden üretegelen devletin⁶ bu ve benzeri müdahale imkanlarından ve düzenli finansman kaynaklarından mahrum kalması, bu yeniden üretim sürecini bundan böyle daha da daralmış sınırlar içinde yapmaya zorlanmasına, siyasi ve iktisadi manevra alanlarının kısıtlanmasına, başka bir deyişle devletin sermayenin daha fazla tahakkümü altına girmesine neden olmuştur.

PETKİM, Türk Telekom, ERDEMİR ve TÜPRAŞ’ın iktisadi ve siyasi önemi, bunların özelleştirme süreçlerinin büyük bir kamusal ilgi görmesini beraberinde getirdiyse de, ana akım medyada ve liberal akademik çalışmalarda yapılan tartışmaların sürecin bu boyutlarına dikkat çektiği söylenemez.⁷ Aksine, konunun siyasi değil teknik bir mesele olarak tartışılması ve bu teknik çerçeve içinde tespit edilen piyasa değerlerinin kendi içinde makul kabul edilmesi, bu satışlara meşruiyet kazandırır

4 Şenerdem (2007, 152).

5 Bkz. Bonefeld (2001) ve (2002); de Angelis (2002).

6 Bu makalede, Simon Clarke’ın Açık Marksist devlet kuramını esas alan bir devlet tartışması sürdürülmektedir. Clarke’ın devlet kuramına ilişkin ayrıntılı tartışma için bkz. Clarke (1991), (1992) ve (2001).

7 Bu genel eğilimin aksine, Boratav’ın (Boratav vd., 1998) özelleştirmeler üzerinden yaşanan süreci daha 1990’lı yıllarda bir yağma pratiği olarak tanımladığını hatırlatmak gerekir.

niteliktedir. Bu noktada, bu tür büyük ve kritik devlet şirketlerinin özelleştirilmesi süreçlerinin, özellikle kamusal görünürlükleri nedeniyle, hem sermaye hem de iktidar açısından farklı düzeylerde ideolojik yeniden üretim imkanları yarattığına dikkat çekilmelidir. Bunun en belirgin biçimi, neoliberal piyasacı söylemin verimsiz devlet işletmeleri-etkin özel sektör karşıtlığı etrafında hükümet yetkilileriyle sınırlı olmayan geniş bir kesim tarafından sorgulanmadan yeniden üretilmesidir. Daha örtük biçimini ise, bizzat bu teknikleştirme sürecinde gözlemlemek mümkündür. Zira, özellikle büyük devlet işletmelerinin özelleştirilmesi sırasında, sürecin teknik boyutları olarak kabul edilen satış değerinin belirlenmesi, verimliliğin artırılması ya da pazarlama gibi pratikler ve bunlar üzerine kamuoyunda yapılan tartışmalar, sermayenin yansıсында bir “normalliğin” genel normal olarak yeniden üretilmesine önemli ölçüde katkıda bulunmaktadır.⁸

Büyük ölçekli özelleştirme süreçleri içinde “normalleştirilen” ve verimliliğin artırılması adına hayata geçirilen temel bir pratik, satışı yapılan şirketlerdeki istihdamın özelleştirmeler sonrası önemli ölçüde azaltılmasıdır. Örneğin, blok satışını takip eden iki yıl içinde Türk Telekom’da istihdam 51,737 kişiden 37,035 kişiye düşmüştür (Karataş ve Ercan, 2008: 370-71). Bu durum, özelleştirmeler öncesindeki istihdam düzeylerinin hükümetlerin siyasi müdahaleleriyle zaten şişirilmiş olduğu varsayımına dayandırılarak meşrulaştırılmaktadır. Özelleştirmeler tarihi, bu durumu normal kabul etmeyen emekçilerin kanuni ve pratik mücadeleleriyle doludur. Ancak bu mücadeleler TEKEİ işçilerinin devletin ve doğanın zorlayıcı baskılarına karşı verdiği inatçı direniş düzeyine erişmedikçe kolay kolay görünür olamamakta, işten çıkarılan ya da çeşitli kanuni düzenlemelerle başka devlet işletmelerine kaydırılan işçiler, toplam sayıları itibarıyla ancak sıradan istatistiki bilgiler haline gelmektedir. Emekçilerin yaşamlarında derin sarsıntılar yaratan işten çıkarma ya da iş değiştirmelerin bu şekilde sıradanlaştırılmasında büyük ölçekli özelleştirme süreçleri sırasında yapılan kamusal tartışmalar da oldukça etkilidir.

Büyük devlet şirketlerinin özelleştirilmesinin kapitalist üretim ilişkilerinin yeniden üretimi ve devlet açısından sonuçları, buraya kadar tartışıldığı boyutlarıyla Türkiye’ye özgü olmayıp, başka ülkelerdeki özelleştirme örneklerinde de gözlemlenebilecek genel nitelikli sonuçlardır. Bu makale, bu tür genel nitelikli bir tartışma yapmak yerine, PETKİM, Türk Telekom, ERDEMİR ve TÜPRAŞ özelleştirmelerinin tarihsel gelişimi üzerine kısa hatırlatmalar yapıp, bir yandan yakın dönem Türkiye siyasi-iktisadi tarih yazımına küçük bir katkıda bulunmayı, diğer yandan da kapitalist üretim ilişkilerinin ve bu ilişkiler içinde devletin kapitalist niteliğinin yeniden üretimi açısından önemli sonuçlar doğuran bu sürecin AKP tarafından nasıl idare edildiğine dikkat çekmeyi amaçlamaktadır. Bu amaçla, makalenin devamında önce AKP’nin iktidara geldiği dönemde Türkiye’de özelleştirme gündemini

8 Bu konunun PETKİM, TÜPRAŞ, ERDEMİR ve Türk Telekom özelleştirmeleri üzerinden ayrıntılı olarak tartışıldığı bir çalışma için bkz. Angın ve Bedirhanoglu (2012).

belirleyen hukuki ve yapısal koşullar/kısıtlar özetlenecektir. AKP’nin makalenin konusu olan dört büyük devlet şirketinin özelleştirilmesi süreçlerini nasıl bir neoliberal rüşd ispatlama pratiğine dönüştürdüğünün tartışılacağı ikinci bölümün ardından üçüncü bölümde önce, bu büyük ölçekli özelleştirmeler sırasında baş vurulan iktidar pratikleri nedeniyle Türkiye devletinin kazandığı “tüccar” niteliğe dikkat çekilecektir. Üçüncü bölümde ayrıca, özelleştirmelere ilişkin popüler tartışmaların gözdesi olan “satın alan şirketlerin milliyeti” meselesi, AKP’nin bu dört büyük özelleştirme sırasında sergilediği belirgin yabancı sermaye yanlısı tutum vurgulanarak gözden geçirilecektir. Sonuç bölümü, söz konusu özelleştirme süreçlerinin sonuçlarını daha kuramsal bir tartışma etrafında devletin neoliberal dönüşümü açısından değerlendirecektir.

1990’lardan 2000’lere Türkiye’de Kriz ve Özelleştirme

Büyük ölçekli devlet işletmelerinin özelleştirilmesi sürecinde AKP döneminde yaşanan olağanüstü hızlanma, tek başına AKP’nin neoliberal bir parti olarak ortaya koyduğu başarılı performansla açıklanamaz. Türkiye’de 1984’ten 1990’ların ortasına kadar bütünlüklü bir özelleştirme kanunu olmadan sürdürülen ve Anayasa Mahkemesi’nin iptalleriyle sürekli sekteye uğrayan bu süreçte ilk önemli dönemeçleri 1994 ve 1997/8 iktisadi krizleri oluşturmuş, bu krizleri izleyen dönemlerde devlete mali kaynak sağlamak amacıyla IMF’yle kurulan stand-by ilişkileri zamanın hükümetlerini özelleştirme sürecinde de somut adımlar atmaya zorlamıştır.⁹ Kasım 1994’te DYP-SHP koalisyon hükümeti tarafından 4046 sayılı Özelleştirme Kanunu’nun çıkartılması¹⁰ ve Ağustos 1999’da DSP-ANAP-MHP koalisyonu zamanında Anayasa’nın 47. maddesinin değiştirilerek özelleştirme anlayışının 1982 Anayasası’na dahil edilmesi bu açıdan vurgulanması gereken kritik gelişmelerdir (Ercan ve Öniş, 2001: 122).

Benjamin’in hukukun üstünlüğünün kurulmasından önce bir zor anının gerekli olduğu vurgusundan yola çıkan Werner Bonefeld’in (2006: 243-4) şu tespitleri, özelleştirme sürecinde gözlemlenen bu kriz-kanun nedenselliğinin anlaşılması açısından yeniden düşünülebilir:

[h]ukuk kaosa karşı iş görmez –hukuk düzen gerektirir; ... Düzen dayatılmalıdır ki hukuk iktidarını kurabilsin. Düzenin dayatılması toplumsal ilişkilere şekil verilmesini ve bunların hukukun üstünlüğü temelinde düzenlenmesini mümkün kılar. Düzenin dayatılması hukuk gücüne sahiptir. Hukukun üstünlüğü önce hukukun gücünü gerektirir, yani şiddet hukuk-yapıcı ve hukuku-koruyucu bir güçtür.

9 IMF ile 16. Stand-by Anlaşması Nisan 1994 krizinin ardından 8 Temmuz 1994’te, 17. Stand-by Anlaşması ise 1998 tarihli Yakın İzleme Anlaşması’nı takiben imzalanmıştır. Bkz. Eroğlu ve Eroğlu (2009: 132-133).

10 4046 sayılı kanunla, özelleştirme süreçlerinde nihai karar mercii olarak Özelleştirme Yüksek Konseyi, süreci yönetmek üzere de Özelleştirme İdaresi ve özelleştirmelerin rekabet açısından denetimini yapmak üzere Rekabet Kurumu kurulmuştur. Ayrıntılar için bkz. Özelleştirme İdaresi Başkanlığı (2012)

Bonefeld'in, kapitalist gelişme süreci içinde askeri darbelerin anayasa yapıcı etkisini vurgulamak için geliştirdiği bu sav, toplumsal ilişkilerin sermaye yanlısı bir zeminde yeniden düzenlenmesi açısından kritik şiddet dönemeçleri olarak iş gören iktisadi krizlerin neoliberal kanun yapma süreçlerini hızlandırıcı etkisini açıklamamıza da yardımcı olmaktadır. Özelleştirme süreci açısından düşünüldüğünde, 1990'larda Türkiye'de yaşanan iktisadi krizler 1984'ten itibaren süregelen istikrarsız özelleştirme pratiğinde, hukuki ve kurumsal düzeyde bir kırılma yaşanmasına neden olmuştur.

Ancak, bu gelişmeler 1990'ları, büyük ölçekli özelleştirmeler açısından yine de "kayıp on yıl" olmaktan kurtaramamıştır.¹¹ Bunun önemli sebeplerinden biri, döneme damgasını vuran hegemonya krizi nedeniyle iktidarın kısa süreli koalisyon hükümetleri arasında sürekli el değiştirmesidir. Büyük devlet şirketlerinin özelleştirilmesi bu dönem devletin temel iktisadi sorunlarından olan mali krize çözüm olarak sık sık gündeme gelse de (Ercan ve Öniş, 2001: 119, 121), bu yöndeki girişimler devlet-içi ya da koalisyonlar-içi çatışmalar nedeniyle çoğunlukla sekteye uğramıştır. Bir kaç örnek vermek gerekirse, 1991 genel seçimleri sonrası iktidara gelen DYP-SHP koalisyonu döneminde ekonomiden sorumlu devlet bakanı Tansu Çiller tarafından başlatılan özelleştirme atağı, Süt Endüstrisi Kurumu özelleştirmesinde koalisyon hükümetinin başbakan yardımcısı olan Murat Karayalçın'ın, Türk Telekom özelleştirmesinde ise dönemin milletvekillerinden Mümtaz Soysal'ın başvurusunu değerlendiren Anayasa Mahkemesi'nin muhalefetleri nedeniyle başarısızlıkla sonuçlanmıştır.¹²

Ahmet Zaifer (2012: 5-12), özelleştirme sürecinin 1990'ların sonuna kadar ağır aksak ilerlemesini sermaye birikim koşulları ve sermaye-içi çatışmalarla ilişkilendirmektedir. Zaifer'e göre, Türkiye burjuvazisi sermaye birikimini 1980'lerden itibaren emek-yoğun mal üretimi ve ihracatına dayandırmış; devlet işletmeleri tarafından üretilen ucuz ara mallar bu birikim sürecini beslemede işlevsel bir rol oynadığından, özelleştirme politikaları 1990'lara kadar burjuvazinin gündemine girmemiştir. Zaifer, 1990'ların sonlarına doğru dışa dönük sermaye birikim rejiminde ileri aşamalara geçilmesiyle bu durumun değişmeye başladığına ve sermayenin göreceli artık değer ile yüksek katma değerli mal üretimi yoluyla uluslararası rekabet gücünü artırma kaygılarının özelleştirmeleri gündeme soktuğuna dikkat çekmektedir.¹³ Fuat Ercan da (2002: 28), bu dönemde kamu mallarının sermayeye transferinin özelleştirmeler üzerinden yapıldığını ve sürecin kazananlarının

11 Türkiye'de 1990'ların neoliberal dönüşüm süreci açısından "kayıp on yıl" olarak değerlendirilmesinin eleştirel bir çözümlemesi için bkz. Bedirhanoğlu ve Yalman (2010: 115).

12 Bkz. Bila (2005)

13 Zaifer'in özelleştirme çözümlemesine temel oluşturan Türkiye'deki sermaye birikim sürecinin tarihsel gelişimi üzerine kapsamlı bir tartışma için bkz. Gültekin-Karakaş ve Ercan (2008). Konuyu Türkiye sermayesinin uluslararası sermayeye eklenme biçimleri üzerinden ele alan ve süreci Osmanlı'dan bugüne özetleyen bir başka önemli çalışma için bkz. Oğuz, (2011).

öncelikle AEG, BASF, Koç Holding ve Rumeli Holding gibi şirketler olduğunu vurgulamaktadır. Öte yandan, 1997’de PETLAS’ın MÜSİAD üyesi Kombassan Holding tarafından satın alınması sonrası belirginleşen İstanbul ve Anadolu sermayeleri arasındaki çatışma, sermaye kesiminin bu dönem bir bütün olarak özelleştirme politikalarına destek vermesinin önüne geçmiş (Zaifer, 2012: 12-13), özelleştirme yönünde net bir iradenin ortaya çıkması için bu kez de 2001 krizinin düzen kurucu şiddetinin yaşanması gerekmiştir.

Öte yandan, 2001 krizi öncesinde, o dönem iktidarda olan DSP-ANAP-MHP koalisyon hükümeti, derinleşen mali krize çözüm arayışıyla özelleştirme sürecinde iki önemli adım atmıştır. Bunlar, 1994 tarihli Özelleştirme Kanunu’nda değişiklik yapılarak Özelleştirme Fonu’nda biriken nakit fazlasının iç ve dış borç ödemelerinde kullanılmak üzere Hazine’ye devredilmesine izin verilmesi¹⁴ ve ilk büyük ölçekli özelleştirme sayılabilecek Petrol Ofisi (POAŞ) hisselerinin yüzde 51’inin İş Bankası-Doğan Holding ortaklığına blok satışıdır. 2000’li yılların başına geldiğimizde, yirmi yıldır uygulanan neoliberal politikaların devleti karşı karşıya bıraktığı piyasadan borçlanarak finansman sağlama ve piyasacı bir anlayışla kendini yeniden üretme zorunluluğunun, DSP ya da MHP gibi özelleştirmeleri kolayca benimsemesi beklenmeyecek partileri dahi bu yönde politikalara yönelttiği görülmektedir.

Sonuç olarak, 2001 krizinin hemen ardından iktidara gelen AKP’nin özelleştirme sürecinde ortaya koyduğu yüksek performans, AKP’nin siyasi-iktisadi stratejik tercihlerinin yanı sıra devlet politikalarını şekillendiren bu yapısal kısıtlar ve 2001 krizi sonrası IMF’yle imzalanan 18. Stand-by Anlaşması’nın pratik olarak AKP hükümetinin önüne koyduğu bir dizi büyük ölçekli özelleştirme taahhüdü çerçevesinde de değerlendirilmelidir.¹⁵

Büyük Ölçekli Özelleştirmeler ve AKP’nin Siyasi Rüştünü İspat Çabası

Önceki bölümde tartışılan yapısal ve pratik zorlamaların, AKP’nin büyük ölçekli devlet işletmelerini özelleştirme çabaları üzerindeki belirleyici etkisi yadsınamaz. Ancak, bunlar kadar önemli bir başka konu da, AKP’nin başından beri hararetle savunduğu özelleştirme yanlısı siyasi çizgidir. Erdoğan’ın iktidarının onuncu yılında devlet tiyatrolarının özelleştirilmesi yönünde yaptığı çağrı, bu nedenle devlet tiyatrolarının oyun seçimleri üzerinde belediye denetimini protesto eden tiyatroculara karşı basit bir iktidar tepkisi değil, AKP’nin özelleştirme konusunda başından beri izlediği bu siyasi çizginin geldiği doruk noktasıdır.¹⁶ AKP’nin

14 Bkz. Özelleştirme İdaresi Başkanlığı (2013a:3).

15 Bkz. *Turkey Letter of Intent* (28 Ocak 2002), <http://www.imf.org/external/country/TUR/index.htm?pn=0>

16 “Buyurun Tiyatroları Özelleştireceğim.” *Milliyet*, 30 Nisan 2012. Erdoğan’ın İstanbul Şehir Tiyatroları yönetmeliğinin Büyük Şehir Belediyesi’nin tiyatroların oyun seçimleri üzerinde kontrol sahibi olmasını sağlayacak şekilde değiştirilmesine gelen tepkilere karşı şu ifadeleri dikkat çekicidir: “Özelleştirmek suretiyle buyurun istediğiniz gibi tiyatrolarınızı oynayın. Destek gerekirse, gerektiği zaman bizler de hükümet olarak istediğimiz oyunlara sponsor olur

2001'deki kuruluşu sırasında, içinden çıktığı Milli Görüş hareketinin kalkınmacı iktisadi söylemini açıkça terk ederek geliştirdiği bu neoliberal pozisyonun ne kadar bilinçli bir tercihin ürünü olduğu, Erdoğan'ın ERDEMİR'in özelleştirilmesi süreci sırasında sarfettiği şu ifadelerden de anlaşılabilir:¹⁷

Özelleştirme, kamunun elindeki zarar eden işletmelerin özel sektöre satılması değil. Özelleştirme, devlete, topluma, ekonomiye, kamu sektörüne bakış esasında şekillenen, kamu işletmelerinin satılmasının ötesinde sonuçlar doğuran bir araç. Biz, daha güçlü, daha etkin ve asli fonksiyonlarını eksiksiz yerine getiren bir devlet anlayışını benimsediğimiz için özelleştirmeden yana tavır alıyoruz.¹⁸

AKP'nin bu özelleştirme yanlısı çizgisini Zaifer (2012: 14-16), 2001 krizi öncesi Türkiye'de sermaye kesimi içinde bu konuda var olan çatışmaların kriz sonrası yumuşamasıyla ilişkilendirmektedir. Zaifer bu çerçevede, 1990'ların sonundan itibaren sermaye birikim rejiminde gözlemlenen değişim eğilimlerinin 2001 krizi sonrası belirginleştiğini ileri sürmektedir. Buna göre, sermaye kesimi, rekabet gücünü mutlak artık değer üretiminden görece artık değer üretimine geçerek artırma kaygısıyla kriz sonrası önüne iki temel hedef koymuştur. Bunlar, üretimde ileri teknoloji kullanımının artırılması ve emeğin üretkenliğini artırıp ücret seviyelerini aşağıya çekebilecek yeni bir emek disiplin rejiminin geliştirilmesidir.¹⁹ Devlet işletmelerinin ucuz ve yüksek katma değerli ara mal üretmemelerinin yanı sıra sendikacı ve görece yüksek ücretli işçi istihdam etmeleri²⁰ bu hedeflerin önünde engel oluşturmuş, bu da 2001 sonrasında sermaye kesimi içinde özelleştirme yanlısı ortak bir tutum oluşmasına imkan vermiştir. Zaifer'e göre AKP, İstanbul sermayesi (TÜSİAD), Anadolu sermayesi (MÜSİAD, TOBB VE TUSKON) ve yabancı sermaye (YASED) tarafından dile getirilen bu ortak talebi hızla parti politikası olarak içselleştirmiştir.

Bu noktada, kısa bir metodolojik uyarı yapıp, sermaye birikim koşullarındaki uzun soluklu değişimlerle, devletin ve sermaye kesimlerinin çeşitli politika tercihleri arasındaki ilişkinin basit bir nedensellik içinde anlaşılamayacağını altını çizmek gerekir. Bu iki farklı düzey arasındaki tarihsel bağlantı, devlet ve farklı sermaye

desteğimizi veririz."

17 Bkz. Uzgel (2006: 16-21).

18 "Baykal: Kirvesi mi Akıllı, Erdoğan mı?", *Milliyet*, 11 Mayıs 2005.

19 Oğuz (2011), AKP döneminde bu açıdan uygulanan somut devlet politikalarını 2008 krizi sonrası başvuru stratejileri de vurgulayarak kapsamlı bir biçimde incelemektedir.

20 Devlet işletmelerinin ucuz ve yüksek katma değerli mal üretmedikleri konusu tartışmalıdır. Zira, özelleştirmeler öncesi TÜPRAŞ'ın 1999-2006 yılları için uygulamakta olduğu 2,1 milyar dolarlık büyük bir yatırım planı bulunmaktaydı. Bu plan çerçevesinde mevcut fabrikalar AB çevre düzenlemeleri ile uyumlu şekilde teknolojik olarak yenilenmekte, yılda 10 milyon ton kapasiteyle çalışacak yeni bir rafineri kurulmakta ve böylece 1,000 yeni iş imkanı yaratılması planlanmaktaydı. Bkz. Petrol-İş Araştırma Servisi (2005, 31); ve Yeldan (2005: 21). Benzeri bir şekilde ERDEMİR de 1996 yılında Türkiye'nin en büyük sanayi yatırımları arasında kabul edilen 1,5 milyar dolarlık bir kapasite artırımı ve modernleşme yatırımını tamamlamış, ayrıca 1998'de Karadeniz'de büyük bir liman yapımı başlatmıştı. Bkz. Erdemir, "About Us: Our History", <http://en.erdemir.com.tr>.

kesimleri açısından özelleştirme politikalarını 2000’lerde tercih edilir kılan somut konjonktürel yeniden üretim ve kâr imkanlarının ortaya konulmasıyla kurulabilir. Bu açıdan, Anadolu sermayesinin özelleştirme yanlısı olarak değişen pozisyonunu, AKP’nin iş başına gelmesi sonrası süreçten pay kapma beklentilerinin sonuç vermeye başlamasıyla ilişkilendirmek daha açıklayıcı görünmektedir. 2000’lerde yapılan ETİ Alüminyum ve Yeşilirmak Elektrik Dağıtım AŞ gibi iki büyük ölçekli özelleştirmenin kazananlarının sırasıyla Anadolu kökenli Cengiz Holding ve Çalık Grubu olması bu açıdan önemlidir (Zaifer, 2012: 16).

AKP’nin büyük ölçekli devlet işletmelerinin özelleştirilmesinde sergilediği kararlılık, bu dinamiklerin yanı sıra, iktidarının ilk yıllarında Türkiye’de iktidar bloğu içinde yaşadığı güçsüzlükle de ilişkilendirilebilir. “Hükümet olup, iktidar olamamak” olarak da özetlenebilecek olan bu durum, AKP’yi iç siyasette karşı karşıya bulunduğu kırılğanlıkları uluslararası düzeydeki desteklerle aşma çabası içine sokmuştur. Uzun süredir hem IMF’nin, hem de AB’nin gündeminde olan büyük devlet işletmelerinin özelleştirilmesi konusu bu açıdan büyük bir fırsat yaratmış ve AKP tek parti iktidarının aynı zamanda neoliberal politikaları hayata geçirebilecek kadar da güçlü olduğunu kanıtlayabilmek için PETKİM, Türk Telekom, TÜPRAŞ ve ERDEMİR’in blok satışlarını adeta bir siyasi rüşdünü ispat gösterisine dönüştürmüştür.

PETKİM’in İlk Blok Satış Denemesi

PETKİM’in ÖİB tarafından daha önce belirlenen takvime uygun şekilde, AKP’nin iktidara gelmesinden sadece üç ay sonra başlatılan ilk blok satış süreci, AKP’ye neoliberal olgunluğunu kanıtlayabileceği büyük bir imkân sunmuştur.²¹ Zira, Haziran 2003’te yapılan ilk ihalede PETKİM’in yüzde 88.86’lık hissesi için en yüksek teklifi, daha yüksek fiyat beklentilerine rağmen sadece 605 milyon dolar ile Uzan Grubu’na ait Standart Kimya vermiştir.²² Durumu ilginç kılan, Uzan Grubu’nun ortaklarından Cem Uzan’ın, 2002 genel seçimlerinde AKP’nin rakiplerinden Genç Parti’nin genel başkanı olmasıdır.

İhale sonrası Erdoğan, verilen fiyat karşısında hayal kırıklığı yaşadığını itiraf etmesine rağmen, IMF’yi ve piyasanın takdirini savunmaktan da geri kalmamıştır. Erdoğan, o günlerde yaptığı bir basın toplantısı sırasında IMF’yi ve özelleştirme sürecini protesto eden bir vatandaş “farklı bir galakside” yaşayan “komünist dünyanın kalıntısı” olarak tanımladıktan sonra IMF’ye ilişkin şu açıklamayı yapmıştır: “IMF gelip bize yalvararak borç vermiyor. Affedersiniz biz gidip kuyruğa girdik, borcu aldık. IMF de kendisini sağlama alıyor. ‘Şunu yapacaksın’ diyor. Borcunu

21 ÖİB, seçimlerden önce Eylül 2002’de PETKİM’in yüzde 51’inin blok satış yöntemiyle satılacağını duyurmuştur. “Petkim Ekim’de satışa çıkıyor”, *Milliyet*, 25 Eylül 2002.

22 “Petkim’e En Yüksek Fiyatı Uzanlar Verdi”, *Milliyet*, 7 Haziran 2003. Öİ Başkanı Kilci, ihaleden sadece bir hafta önce PETKİM’in hisselerinin yüzde 88,86’sının satışa çıkartıldığını açıklamıştır. Bkz. “Tamamı satılıyor.” *Milliyet*, 30 Mayıs 2003.

ödersin, ödedikten sonra da dediğini yaparsın.”²³

Erdoğan'ın bu çelişkili tutumu, PETKİM ihalesini takip eden iki ay içinde yaşananların aslında iyi bir özeti gibidir. Zira, öngörülen satış fiyatının düşüklüğü nedeniyle ihalenin ardından Petrol-İş Sendikası, muhalefet partileri ve hatta Öİ Başkanı Metin Kilci'den gelen tüm eleştirilere rağmen,²⁴ başkanlığını Erdoğan'ın yaptığı Özelleştirme Yüksek Kurulu (ÖYK) PETKİM'in Uzan Grubu'na blok satışını belirli koşullar ileri sürerek onaylamıştır. Bu koşullar, satış meblağının yüzde 40'ının bir ay içinde nakit olarak, kalan miktarın ise üç yılda üç parça halinde ödenmesidir.²⁵ Ancak, henüz daha ÖYK kararı açıklanmadan önce, Erdoğan'ın yabancı yatırımcılara PETKİM'i yeniden pazarlamaya başlamasının sürecin inandırıcılığına gölge düşürdüğünü de ayrıca vurgulamak gerekir.²⁶ Bazı köşe yazarları ÖYK'nin PETKİM'in Uzan'lara satışını onaylamasını, hükümetin ihale sürecindeki tarafsızlığının bir göstergesi olarak değerlendirip, bunun sırada bekleyen TÜPRAŞ ve TEKEK ihalelerinde yabancı yatırımcıların güvenini artıracığını ileri sürmüşler,²⁷ dönemin dışişleri bakanı Abdullah Gül de, ülkenin çıkarları ile siyasetin farklı işler olduğunu açıklayarak bu tarz güven artırıcı önlemlere kendisinden beklenen katkıyı yapmakta gecikmemiştir.²⁸ Öte yandan, o dönemde Nokia ve Motorola ile uzlaşmazlık yaşayan Uzan Grubu'nun sözkonusu nakti karşılayacak kredi bulabilmesinin beklenmediği de medyada yapılan diğer yorumlar arasındadır. Nitekim, Standart Kimya bu olumsuz beklentilere uygun olarak ÖYK tarafından belirlenen nakit koşulunu zamanında yerine getirmemiş ve ihale iptal edilmiştir.²⁹

Herkesin sonucu başından bildiği danışıklı bir dövüş gibi yaşanan bu süreçten en kârlı çıkmanın AKP olduğu açıktır. AKP PETKİM'in bu ilk ihalesi sırasında, bir yandan kendisini piyasanın aklına ve hukuka saygılı bir iktidar olarak sunmayı başarmış, bir yandan da daha sonraki büyük ölçekli özelleştirmelerde önünü açacak adımlar konusunda ilk deneyimini kazanmıştır. PETKİM ihalesinin iptalinin hemen ardından 1 Ağustos 2003'te çıkartılan ve özelleştirme sürecinde hükümetin yetkilerini artıran 4971 sayılı Kanun, bu birikimin bir yansımasıdır. Bu kanunla, daha önce hangi bakanlardan oluşacağı kanunla tanımlanmış olan ÖYK'yi oluşturacak üyelerin artık Başbakan tarafından belirlenmesi ve ihale değer tespit işlemler-

23 "Petkim Değerinin Çok Altında", *Milliyet*, 10 Haziran 2003.

24 Bkz. "Tayyip'i Alana Unakıtan Bedava", *Milliyet*, 7 Haziran 2003; "Petkim'in Satışı 900 Milyon Doların Altında Yapılmamalı", *Milliyet*, 18 Haziran 2003; "Petkim Değerinin Çok Altında", *Milliyet*, 10 Haziran 2003; ve "Fiyatı Tartışılıyor", *Milliyet*, 8 Haziran 2003. Eleştiriler, PETKİM'in önceki yılki cirosunun altında bir fiyata satıldığı ve ÖİB'nin danışmanlığını yapan Trichem Consultants şirketinin PETKİM'in tahmini fiyatını 3,2 milyar dolar olarak öngördüğü üzerinde yoğunlaşıyordu.

25 "ÖYK, Petkim'in satışını onayladı", *Milliyet*, 1 Temmuz 2003.

26 "İhalesi Yapılmış Petkim'e Yabancıyı Çağırdı", *Milliyet*, 15 Haziran 2003.

27 Meral Tamer, "Hükümete Petkim İçin Aferin", *Milliyet*, 2 Temmuz 2003.

28 "Ülke Menfaati Farklı Siyaset Farklı İştir", *Milliyet*, 13 Temmuz 2003.

29 Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, "Portfolio: PETKİM Petrokimya Holding A.Ş.", http://www.oib.gov.tr/portfoy/petkim/petkim_index_eng.htm.

rinde en az üç metod yerine iki metodla yetinilmesi karara bağlanmış, belirli sayıda istekli arasında kapalı zarf usulüyle yapılan ihaleler yeniden düzenlenip, genel olarak özelleştirme sürecini hızlandıracak yeni hükümler kabul edilmiştir.³⁰

AKP’nin Özelleştirme Mevsimi

PETKİM’in ilk blok satış ihalesindeki siyasi manevraları AKP’ye özellikle uluslararası düzeyde belirli bir prestij kazandırdıysa da, IMF özellikle büyük ölçekli devlet işletmelerinin özelleştirilmesi sürecini yakından izlemeye devam etmiştir. 2003-2005 arası IMF’ye verilen tüm niyet mektupları, bu konuda hükümetin attığı ve atmayı planladığı adımlar konusunda ayrıntılı açıklamalar içermektedir. Bu mektuplar incelendiğinde, bu makalenin konusu olan blok satışlardan PETKİM, TÜPRAŞ ve Türk Telekom’un özelleştirmelerinin tüm bu süre boyunca IMF-Türkiye ilişkilerinin merkezinde olduğu, ERDEMİR’in blok satışının ise ilk kez 26 Nisan 2005 tarihli niyet mektubunda gündeme geldiği görülmektedir. IMF’nin Türkiye ile 11 Mayıs 2005 tarihinde imzaladığı 19. Stand-by Anlaşması’na temel oluşturan bu niyet mektubunda, TÜPRAŞ, ERDEMİR, PETKİM ve Türk Telekom özelleştirmeleri konusunda net hedefler belirlenmiştir.³¹

Yukarıda anlatılan gelişme, söz konusu özelleştirme süreçlerini Türkiye gündeminin hızla ön sıralarına taşımıştır. Bu ilginin arkasında, bu özelleştirmeleri hevesle bekleyen neoliberal kesimlerin yanısıra AKP’nin bu blok satışları yeşil sermayeye kaynak aktarmak ve böylece ülke içindeki sosyo-ekonomik tabanını güçlendirmek amacıyla kullanabileceğinden kaygılanan AKP karşıtı kesimler de bulunmaktaydı. ÖİB’nin sözkonusu özelleştirmelerin şeffaflığını kanıtlamak için satış ihalelerini televizyondan naklen yayınlama yoluna gitmesi biraz da bu gergin siyasi ortama yanıt olarak değerlendirilebilir. Bu “şeffaflık”, ihalelere ilişkin pek çok yolsuzluk iddiası ve eleştirinin yapılmasını engellemese de, IMF ve OECD gibi uluslararası kuruluşların sürece ilişkin onayının alınmasına yetmiştir.³²

TÜPRAŞ, ERDEMİR ve Türk Telekom’un blok satışlarının yoğun ilgi görmesinin bir nedeni de bunların satış ihalelerinin 1 Temmuz 2005’teki Türk Telekom ihalesinden itibaren bir kaç ay içinde ardı ardına yapılmasıdır. Türk Telekom’dan sonra TÜPRAŞ ihalesinin 12 Eylül 2005, ERDEMİR ihalesinin ise 4 Ekim 2005’de yapılması Türkiye’de Temmuz-Ekim 2005 dönemini adeta bir özelleştirme mevsimine dönüştürmüştür. İhale gününün, ihale ilanından satış sözleşmesinin imzalanmasına kadar süren pratik satış sürecinin sadece bir anı olduğu da düşünülürse, Türkiye kamuoyunun 2005 yazından yılsonuna kadar, başka popüler gündem başlıklarının

30 Özelleştirme İdaresi Başkanlığı (2013a; 4-5).

31 Turkey-Letter of Intent and Memorandum of Economic and Financial Policies, 26 Nisan 2005, s.14. (<http://www.imf.org/external/country/TUR/index.htm?pn=0>). Türkiye ile IMF arasında imzalanan 19. stand-by anlaşmasının ayrıntılı bir değerlendirmesi için, bkz. Erdinç (2007).

32 Bkz. IMF Country Report No. 07/362, November 2007, Turkey: 2007 Article IV Consultation—Staff Report; Public Information Notice on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Turkey, s.37 (<http://www.imf.org>) ve OECD Genel Sekreteri Angel Gurría’nın 2006 tarihli sunumu (http://www.oecd.org/docum ent/21/0,3746,en_33873108_33873854_37560981_1_1_1,00.html).

yanısıra, TÜPRAŞ, ERDEMİR ve Türk Telekom özelleştirmeleriyle yatıp kalktığı bir dönemden geçtiğini söylemek çok da abartılı olmayacaktır. Makalenin devamında, bu süreçte kamuoyunda yapılan tartışmaların ve AKP'nin bu tartışmalar içinde benimsediği siyasi söylemlerin eleştirel bir değerlendirmesi yapılacaktır.

Kötü Örnek: POAŞ Özelleştirmesi

AKP döneminde gerçekleştirilen PETKİM, TÜPRAŞ, Türk Telekom ve ERDEMİR gibi büyük ölçekli ve kârlı devlet şirketlerinin özelleştirilmesine ilişkin tartışmalarda çeşitli biçimlerde sıklıkla gündeme gelen kötü örnek, CHP-MHP-ANAP koalisyonunun işbaşında olduğu dönemde gerçekleştirilen Petrol Ofisi (POAŞ) özelleştirmesidir. POAŞ'ın blok satışı ile karşılaştırıldığında AKP döneminde gerçekleştirilen blok satışların çok daha "şeffaf" olduğu AKP'ye yakın çevrelerce örtük ya da kapalı olarak her fırsatta hatırlatılmakta, bu durum AKP'nin siyasi olgunluğunun bir göstergesi olarak değerlendirilmektedir.

POAŞ'ın blok satış süreci gerçekten de hala yanıtı verilmemiş pek çok soruyla doludur. Kısaca hatırlamak gerekirse, POAŞ'ın 1998'de yapılan, ancak PETKİM'in ilk ihalesine benzer bir biçimde iptal edilen ilk ihalesinin ardından ikinci blok satış ihalesi Mart 2000 yılında yapılmıştır. İş Bankası-Doğan Holding ortaklığının POAŞ'ın yüzde 51 hissesini 1.260 milyar dolar gibi düşük bir rakama satın almasıyla sonuçlanan bu ikinci ihale sürecinde, POAŞ'ın stratejik önemi nedeniyle ilk ihalede ÖİB tarafından öne sürülen koşulların çoğunun İş-Doğan ortaklığından istenmemesi bu ihalenin en çok sorgulanan taraflarından biridir.³³ Bu koşullardan en önemlileri, POAŞ'ın işlettiği askeri boru hatlarıyla ilgili hukuki düzenlemeler yapılana kadar şirketin karar alma süreçlerinde devlete altın hisse verilmesi ve petrol piyasasındaki hakim pozisyonu nedeniyle POAŞ'ın fiyatlarındaki ve piyasa payındaki değişikliklerde Rekabet Kurulu'nun onayını alması zorunluluğudur. İş-Doğan ortaklığının ödemeyi yapabilmek için aralarında bir devlet bankası olan Vakıfbank'ın da bulunduğu 11 Türkiye menşeli bankadan 760 milyon dolar borçlanmak durumunda kalması ve satış sözleşmesinin imzalanmasının hemen ardından İş-Doğan Ortaklığı ile POAŞ'ın birleştirilmesi bu özelleştirmenin çok eleştirilen diğer yönleridir. Bu birleşme sayesinde, İş-Doğan'ın zararlarının POAŞ'ın kârından düşülerek İş-Doğan Ortaklığı açısından POAŞ'ta büyük bir vergi avantajı sağlandığı ve POAŞ'ın alımı için sağlanan kredilerin yine POAŞ'a ödetirildiğine dikkat çekilmektedir.³⁴ Nitekim, bu vergi kaçağının 2006 yılında belgelenmesinin ardından, o dönemde POAŞ'ın tek sahibi konumunda olan Doğan Holding'e toplam 1.2 milyar TL'lik vergi cezası kesilmiştir.³⁵

POAŞ satış ihalesi, hisse devri ve satışı konularında kısıtlayıcı koşullar içermediğinden, özelleştirme sonrasında şirket hisselerinde kritik el değiştirmeler yaşanmıştır.

33 Gürek (2002). Bkz. ayrıca Atiyas (2009: 104-105).

34 "Yolsuzluk Mücadeleme Medya Savaşı Diyorlar", *Milliyet*, 24 Ekim 2003.

35 "Doğan 940 milyona anlaştı: 5 milyarlık borcunu sildi", *Habertürk*, 18 Mayıs 2011.

Önce, ihale anlaşmasının boşluklarından yararlanan İş-Doğan ortaklığı, karanlık bir dizi “piyasa” operasyonu sonucu POAŞ’taki hisselerini 2002 Eylül’ünde yüzde 88’e çıkarmıştır.³⁶ Daha sonra, TÜPRAŞ’ın blok satış ihalesinin yapıldığı günlerde, İş Bankası hisselerinin yanısıra diğer ortaklardan da A Grubu hisselerini satın alan Doğan Holding POAŞ’taki payını tek başına yüzde 92.98’e çıkarmayı başarmıştır.³⁷ Doğan Grubu, AKP’yle vergi cezaları üzerinden yaşadığı bir dizi çatışmayı takiben POAŞ’taki hisselerini 2010 yılı sonunda Avusturya menşeli OMW şirketine satmıştır.

POAŞ’ın özelleştirilmesi süreci her yönüyle yağma niteliği taşıyor olsa da, bu örnek üzerinden AKP döneminde gerçekleştirilen büyük ölçekli özelleştirmeleri olumlayacak sonuçlar çıkarmak için bir neden bulunmamaktadır. Zira, POAŞ üzerinden Doğan Holding’e yöneltilen yolsuzluk suçlamaları, benzer titiz incelemeler yapılması durumunda muhtemelen pek çok büyük sermaye grubunun kâr-zarar-vergi hesaplamalarında tespit edilebilecek gündelik yolsuzluk örnekleridir. Bu açıdan bakıldığında, sorulması gereken AKP’nin neden Doğan Grubu’nun yolsuzluklarını tespit ve teşhir etmeyi tercih ettiğidir ki, bu sorunun yanıtı AKP’nin büyük ölçekli devlet şirketlerinin özelleştirilmesi sürecindeki siyasi kaygı ve stratejilerine ilişkin bize önemli ipuçları vermektedir.

Buna yanıt olarak iki tespit yapılabilir. Öncelikle, POAŞ’ın kötü örnek olarak öne çıkartılması, büyük ölçekli özelleştirmelerdeki performansıyla siyasi rüşdünü kanıtlama çabası içindeki AKP’nin “şeffaflığına” kendiliğinden bir kanıt olarak kullanılmaya çalışılmıştır. İkinci olarak, Doğan Holding gibi iç siyasette etkili bir medya devinin POAŞ özelleştirmesiyle bu şekilde daha da güçlenmesinin, büyük ölçekli devlet işletmelerinin blok satışlarının sonuçları konusunda AKP’ye önemli bir uyarı olduğunu tahmin etmek zor olmasa gerektir. 2000’lerin ikinci yarısında AKP ile Doğan Holding arasında yaşanan çatışmayı, kendi kontrolü dışında aşırı zenginleşen bir sermaye grubuna karşı AKP’nin ayar çekme hamleleri olarak yorumlamak da mümkündür. Bu dönemde AKP, hesap incelemelerini derinleştirerek, Doğan Holding’e rekorluk vergi cezaları kesmeyi sürdürmüş, Doğan Holding de bu hamlelere karşı uluslararası ortaklıklarını ve medyadaki gücünü kullanarak yanıt vermeye çalışmıştır.³⁸ Bekleneceği gibi, bu cezaların büyük bölümü Maliye Bakanlığı ile Doğan Holding arasında yapılan görüşmeler sonrası silinmiş, cezaların kalan kısımları da yeni takvime bağlanmıştır.³⁹

36 Bu sürecin ayrıntılı bir çözümlemesi için bkz. Angın (2010: 38-48).

37 “Petrol Ofisi’nin Yüzde 34’ü Avusturyalı Şirkete Satıldı”, *Milliyet*, 14 Mart 2006. Ayrıca bkz. Petrol Ofisi Annual Report 2006 in http://www.poas.com.tr/PO_pdf/english/general_assembly/2006_ING_web.pdf.

38 “Doğan’a vergi cezası dünya basınında”, *CNN TÜRK*, 9 Eylül 2009. CNN TÜRK’ün Doğan Medya Grubu içinde olduğu hatırlatılmalıdır. Yine Doğan Grubu gazetecilerinden Emre Kongar’ın “Aydın Doğan’a Kesilen Vergi Cezasının Öyküsü” başlıklı yazısı, bu çatışmanın Doğan Grubu perspektifinden nasıl sunulduğunun iyi bir örneğidir. Bkz. Emre Kongar, “Aydın Doğan’a Kesilen Vergi Cezasının Öyküsü”, http://www.kongar.org/medyanotu/566-1_Aydin_Dogana_Vergi%20Cezasi.php.

39 “Doğan 940 milyona anlaştı 5 milyarlık borcunu sildi”, *Habertürk*, 18 Mayıs 2011.

Büyük Ölçekli Özelleştirmeler ve AKP'nin "Tüccar" Devleti

Büyük ölçekli devlet şirketlerinin blok satışlarını neoliberal siyasi rüşdünü kanıtlama pratiğine dönüştüren AKP'nin bu süreci idare ederken başvurduğu strateji ve söylemlerin, Türkiye'de devletin neoliberal dönüşümü bağlamında da önemli sonuçları olmuştur. Bu bölüm, sürecin bu açıdan dikkat çekici olan iki boyutunu tartışmaya açacaktır. Bunlardan birincisi, blok satış öncesi bizzat Erdoğan ve Maliye Bakanı Kemal Unakıtan eliyle yürütülen pazarlama faaliyetleri sonucunda devletin kazandığı "tüccar" niteliklidir. İkincisi ise, blok satış ihalelerinde avantaj elde etmeye çalışan Türkiye menşeli sermaye gruplarının yabancı-yerli sermaye karşılığı üzerinden geliştirdikleri "yurtseverlik" söylemine karşı AKP'nin sergilediği açık "yabancı" sermaye yanlısı tutumdur.

PETKİM'in Uzan Grubu'nda kalan ilk ihalesinin iptal edileceğinin sinyalleri ortaya çıkar çıkmaz, Erdoğan'ın ÖYK'nin bu yöndeki kararını resmen açıklamasını dahi beklemeden PETKİM'i yeniden pazarlamaya çalıştığına daha önce dikkat çekilmişti. Bu bilgi, Erdoğan'ın Haziran 2003'te Malezya'ya yaptığı resmi ziyaret sırasında Malezyalı işadamlarına yaptığı şu davete dayanmaktadır: "Yabancı yatırımcılara açık olacak özelleştirme kapsamında öncelikli şirketler arasında Türk Telekom, TÜPRAŞ ve PETKİM'i sayabilirim. ... İlgilenir misiniz?"⁴⁰ Bu davet, PETKİM sürecinin AKP tarafından nasıl idare edildiğini göstermenin dışında, devletin bu süreçte kazandığı "mallarını pazarlamaya çalışan tüccar" niteliğini ortaya koyması açısından da önemlidir. PETKİM ihalesinin resmen iptal edilmesinden sonra pazarlama faaliyetini bizzat sürdüren Maliye Bakanı Kemal Unakıtan'ın şu açıklaması da ayrıca kayda değerdir: "Biz Özelleştirme İdaresi olarak, elimizdeki değerleri mümkün olduğunca en yüksek değerlere satmak istiyoruz. Onun için aktif bir pazarlama faaliyetini sürdürüyor ve müşterinin ayağına gidiyoruz." Unakıtan aynı konuşmada ayrıca, dünyada petrokimya alanında iş yapan şirketlerle irtibat kurduklarını ve PETKİM'in ikinci ihalesine yurtdışından ilgi olacağını umduklarını da açıklamıştır.⁴¹ AKP'nin bu çabaları PETKİM'in ikinci ihalesini de bir başarısızlık öyküsü olmaktan kurtaramamış olsa da,⁴² devleti mallarını iyi fiyata satmaya çalışan tüccarla aynı refleksleri taşıyan bir kurum olarak yeniden üreterek, devletin neoliberal dönüşümüne önemli bir katkıda bulunmuştur. Satılan "malların" önceki hükümetler ve nesillerden devralınmış olmasının devlete kazandırdığı "mirasyedi" niteliğin de ayrıca altını çizmek gerekir. Bu anlayışın bir uzantısı olarak Unakıtan, ERDEMİR'in blok satışı sırasında Rusya, İngiltere, Almanya ve Körfez ülkelerini kapsayan uzun bir pazarlama turu atmış, buna ek olarak ÖİB,

40 "İhalesi Yapılmış Petkim'e Yabancıyı Çağırıldı", *Milliyet*, 15 Haziran 2003.

41 "Petkim'de Müşterinin Ayağına Kadar Gittiler", *Milliyet*, 6 Eylül 2003.

42 Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, "Portfolio: PETKİM."

ERDEMİR ihalesine katılmaları için, demir ve çelik üreticisi 39 çokuluslu şirkete davet mektupları göndermiştir.⁴³

Türkiye’de AKP hükümetleri tarafından benimsenen ve hevesle yeniden üretilen bu “tüccar” devlet anlayışının, sadece AKP’ye özgü olduğu söylenemez. Avrupa’daki finans krizi sonrası iflasın eşiğine gelen Yunanistan’da da hükümetin büyük ve kârlı devlet şirketlerini, özellikle yabancı yatırımcılara pazarlamaya çalışması, devletleri bu tür yönelimlere zorlayan ortak küresel dinamiklerin varlığına işaret etmektedir.⁴⁴ Bu çerçevede, bu tüccar devlet pratiği AKP’ye özgü bir icat olmaktan çok, neoliberal dönüşüm süreci içinde sermayenin devlet üzerinde artan tahakkümünün bir ifadesidir. AKP’nin bu süreçteki asıl başarısı, devletin sermayeye tabiyetini güçlendirerek yeniden üreten bu tür özelleştirme uygulamalarının yine bizzat devlet tarafından hayata geçiriliyor olmasının yarattığı çelişkileri iyi idare edebilmesidir.

Burada küçük bir kuramsal uyarıya ihtiyaç duyulmaktadır. Zira, kullanılan “tüccar” devlet ifadesi, devletin temel kapitalist niteliğinde gözlemlenen bir değişikliğin ifadesi olarak değil, sermayenin devlet üzerinde derinleşen tahakkümünün hükümetin siyasi söyleminde yarattığı değişikliğe dikkat çekmek üzere kullanılmaktadır. Bu söylem, Türkiye’de devletin somut düzeyde sermaye ya da tüccar/işadamları ile ilişkisinin zaman içinde geçirdiği evrime işaret etmesi açısından önemlidir. Zira, Özal’ın işadamlarını alarak yurtdışı gezilere çıkmasının Türkiye devlet pratiğinde devrim olarak nitelendirildiği günlerden, tüccarlık refleksinin bizzat devletin temsilcileri tarafından içselleştirildiği bir devlet pratiğine geçişi ifade etmektedir.

Büyük ölçekli devlet şirketlerinin blok satışları sürecinde AKP tarafından oldukça tutarlı bir biçimde sergilenen bir başka tutum da, yerli-yabancı sermaye karışıklığı üzerinden bu özelleştirmelerin “yabancı” şirketlere satılmasına itiraz eden kesimlere karşı açıkça “yabancı” sermayenin tercih edilmesidir.

PETKİM, Türk Telekom, TÜPRAŞ ve ERDEMİR özelleştirmeleri arasında, satın alan şirketin “milliyeti” tartışmasının en fazla yapıldığı blok satış ERDEMİR’inki olmuştur. TÜPRAŞ ihalesi öncesi ihaleye teklif veren Koç Grubu da bu tür bir söylemle pozisyon kazanmaya çalışıp, Koç’un ihaleye Rus şirketlerinin Türkiye’de petrol sektöründe tekel olmasını engellemek amacıyla girdiğini açıklasa da,⁴⁵ bu tür bir tartışma TÜPRAŞ ihalesi sırasında fazla öne çıkmamıştır. ERDEMİR’in blok satışı sırasında ise, çok farklı kanallardan bu temelde yoğun bir tartışma sürdürülmüştür. Hükümetin ERDEMİR’i özellikle yabancı şirketlere satma yönünde gösterdiği çabaya en sert tepkilerden biri, ERDEMİR Grubu yöneticilerinden gelmiş, bu durumu protesto etmek için ERDEMİR ve İSDEMİR ge-

43 “Aktif Pazarlama’ya Rusya’dan Başladı”, *Milliyet*, 27 Nisan 2003; “Erdemir Yabancı Görücüye Çıkıyor”, *Milliyet*, 7 Ocak 2004.

44 “Komşu önce Türkiye’nin kapısını açıyor”, *ntvmsnbc*, 19 Mart 2012.

45 “Tüpraş’a Rus Firmalar Girse, Biz de Gireliz”, *Milliyet*, 1 Mayıs 2003.

nel müdürleri birlikte istifa etmişlerdir.⁴⁶ Ana muhalefet partisi CHP, 650 milyon dolarlık yıllık kârla dünyanın sekizinci büyük çelik üreticisi olan ERDEMİR'in yabancılara satışının büyük bir hata olacağını, zira olası bir yabancı alıcının ERDEMİR'de üretim kapasitesini düşüreceğini, bunun da ERDEMİR'in demir ve çeliğiyle iş yapan Türk sanayileri için yıkım anlamına geleceğini açıklamıştır.⁴⁷ Benzer bir görüşü savunan Türk Metal Sendikası Başkanı Mustafa Özbek, Japonya ve Almanya gibi gelişmiş ülkelerin demir ve çelik sanayilerinin kontrolünü ellerinde tuttuklarına, ERDEMİR'in yabancılara satılmasının Türkiye'nin geleceğinin ve büyümesinin yabancılara insafına bırakılması anlamına geleceğine dikkat çekmiştir.⁴⁸ Sendikanın temel kaygılarından biri, ERDEMİR'in talipleri arasında ismi geçen Mittal çelik şirketinin yeni satın aldığı şirketlerde ilk olarak istihdamı azaltmasıyla ünlenmiş olmasıdır.⁴⁹

Bu tür kaygılar karşısında Erdoğan açıkça, özelleştirmelerde yıllardır yerli alıcıların devleti sömürdüğünü, dolayısıyla ERDEMİR'de yabancı şirketlerin ihaleyi almasını tercih ettikleri söylemiştir. Öİ Başkanı Metin Kilci de benzer bir biçimde, ERDEMİR'de tarihi bir fırsat yakalandığını ve şirketin yabancı şirketler tarafından satın alınmasından memnuniyet duyacaklarını açıklamıştır.⁵⁰ Hükümetin bu açık "yabancı" tercihi karşısında, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği öncülüğünde, "küresel oyuncu olmak" ve "Türkleri amele olmaktan kurtarmak" amacıyla bir "ulusal takım" kurulmuştur.⁵¹ İhaleye ayrıca katılan OYAK Genel Müdürü ise, şirketin ERDEMİR'i almasının Türk halkı için güvence olduğunu, eğer bu tür şirketler mutlaka satılacaksa, bunları yurtseverlerin alması gerektiğini açıklamıştır.⁵² Tüm bu tartışmaların ardından ERDEMİR ihalesini kazanan OYAK'ın, daha sonra ERDEMİR hisselerinin devredildiği Ataer şirketinin yüzde 41 hissesini çokuluslu Arcelor şirketine satmaya niyetlenmesinin kamuoyunda büyük bir şok yarattığını tahmin etmek zor olmasa gerek. OYAK sonunda bu satıştan vazgeçtiğini açıklamış olsa da, bizzat bu girişimin kendisi "sermayenin milliyeti" meselesinin zayıf ve pragmatik temellerini açığa çıkarmak açısından önemlidir.⁵³

Satın alan şirketin milliyeti konusunun tartışıldığı bir diğer büyük ihale, PETKİM'in üçüncü blok satış ihalesidir. PETKİM'in yüzde 51 hissesi için 5 Tem-

46 "Erdemir'de 'Yabancı Kavgası' İstifa Getirdi", *Milliyet*, 3 Ağustos 2005.

47 Melih Aşık, "İşte Abdülsansür", *Milliyet*, 28 Nisan 2005.

48 Hasan Pulur, "Kızımız Davulcuya, Zurnacıya Kaçmasın!", *Milliyet*, 18 Mayıs 2005.

49 Nail Güreli, "İlhami Soysal'dan Erdemir'e", *Milliyet*, 29 Haziran 2005.

50 "Kilci: Erdemir'de Tarihi Fırsatı Yakaladık", *Milliyet*, 27 Mayıs 2005 ve "Erdemir İşçisinden Takvime Göre Eylem", *Milliyet*, 6 Ağustos 2005.

51 "Global Olmak İçin Erdemir'i İstiyoruz", *Milliyet*, 18 Temmuz 2005 ve "Türkler Amele mi Olsun?", *Milliyet*, 17 Ağustos 2005.

52 "Üç Şirketten Birini Mutlaka Alacağız", *Milliyet*, 27 Mayıs 2005 ve "Erdemir'in Yüzde 20'si Arcelor'un Olacak", *Milliyet*, 30 Aralık 2005.

53 "Erdemir'de Kaptan Köşkünü Bırakmayız", *Milliyet*, 4 Mart 2006.

muz 2007’de yapılan bu ihaleye en yüksek teklifi Rus-Kazak ortaklığıyla kurulan TransCentralAsia Petrochemical şirketi vermiştir. 2.05 milyar dolar olan satış bedelinin, ilk ihalede Uzanlar tarafından önerilen rakamın altı katı olması dikkat çekicidir.⁵⁴ İhale sonrası TransCentralAsia şirketinin şüpheli kimliği ve mali gücünün yanısıra Ermeni lobisi ve Kıbrıs Rum kesimi ile ilişkileri üzerine yapılan tartışmalar sonrası⁵⁵ ÖİB, özel bir neden açıklamadan PETKİM ihalesinde kazananın, 2.04 milyar dolar ile ikinci en yüksek fiyatı veren Azeri-Türk ortaklığı SOCAR-Turcas-Injaz şirketi olduğunu açıklamıştır.⁵⁶ PETKİM ihalesinde yapılan bu açık siyasi tercihin nedenleri üzerine net bir yorum yapmak zor olmakla birlikte, ÖİB’nin bu kararlar ilgili açıklama yapma ihtiyacı dahi duymamasını, artık ABD’de patlak veren finansal krizle meşgul olan IMF’nin Türkiye’deki özelleştirme sürecine olan ilgisinin kaçınılmaz olarak azalmasına bağlamak da mümkündür.

AKP’nin bu süreçte ortaya koyduğu açık “yabancı” sermaye yanlısı tutumun nedenlerinin tam olarak bilinmesi mümkün görünmemekle birlikte akla gelen bir kaç olasılık tartışmaya açılabilir. Teknik açıdan bakıldığında, yurtdışı menşeli bir şirkete yapılan satış işleminin makroekonomik göstergeler açısından net bir pozitif sermaye girişi anlamına gelmesi, öte yandan Türkiye menşeli bir şirket sözkonusu olduğunda aynı etkinin ortaya çıkmaması AKP’yi “yabancı” tercihine yönelten sebeplerden biri olabilir. Bir diğeri, yüksek sesle dile getirilen bu “yabancı” tercihinin Türkiye’de siyasi iradenin sermaye-dostu olduğunun bir kanıtı olarak kullanılmasıdır. Bu her iki olası neden de, 2000’lerin ortasında piyasadan borçlanarak bütçesini çevirme zorunluluğuyla karşı karşıya olan Türkiye devletinin ülkeye yabancı sermaye girişine ne kadar bağımlı olduğunu göstermektedir. Bir başka olasılık, kamuoyuna yabancı-yerli sermaye polemliği olarak yansıyan bu tartışmanın arka planında, AKP ile Türkiye menşeli sermaye grupları arasında süregelen bir siyasi çekişmenin olduğudur. POAŞ sonrası Doğan Holding’le yaşanan gerilimin ardından, OYAK’ın ERDEMİR’i ya da Koç’un Tüpraş’ı satın alması sırasında sürecin hükümet tarafından tamamen profesyonelce yürütülmemiş olması, hükümetle bu gruplar arasında siyasi nitelikli gayrı resmi müzakereler yapılmış ve karşılıklı sözler verilmiş olması akla gelen olasılıklardandır.

Sonuç olarak, bu büyük özelleştirmeler sırasında satın alacak şirketlerin “milliyeti” üzerine yapılan tartışmalar, devlet-sermaye ilişkisine yerli-yabancı sermaye ayrımı üzerinden bakma yönündeki yerleşik popüler algının köklü bir biçimde gözden geçirilmesi gerektiğini ortaya koymaktadır. Günümüzde özellikle büyük sermaye

54 Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, “Portfolio: PETKİM”.

55 “Alıcı İki Kazak Bir Rus”, *Milliyet*, 6 Temmuz 2007; “Petkim Satışına ÖYK’dan Onay”, *Milliyet*, 23 Kasım 2007; ve “Alıcıların Mali Gücü Hakkında Bilgi Yok”, *Milliyet*, 8 Temmuz 2007.

56 “Petkim’de Kazaklar Devre Dışı, İhale Azeri-Türk Ortaklığında”, *Milliyet*, 17 Ekim 2007. 2011 yılı sonunda SOCAR, Turcas’ın PETKİM’deki yüzde 25 hissesini de satın alınca, PETKİM’in ana sahibi konumuna gelmiştir. Bu süreçte, bir devlet şirketinin başka bir devlet şirketi tarafından satın alınarak “özelleştirilmiş” olmasının garipliğinin Türkiye basınıının pek ilgisini çekmediğini de belirtmek gerek.

grupları açısından yabancı şirketlerle ortaklıklar kurarak uluslararasılaşmak küresel kapitalist rekabetin kaçınılmaz bir sonucudur. Ayrıca, emek sömürüsü, çeşitli muhasebe hesaplarıyla mümkün olduğunca vergiden kaçınma, çevreye duyarlılık gibi toplumsal açıdan önemli konularda “yerli” şirketlerin “yabancı” olanlardan daha sorumlu davrandığını kanıtlamak da mümkün değildir. Bu nedenle, özelleştirmeler sırasında gündeme gelen bu tartışmanın, bir yandan özelleştirmelerde Türkiye menşeli şirketler lehine bir rekabet avantajı sağlanması, diğer yandan da Türkiye siyasetinin etkili aktörleri olan büyük sermaye gruplarının siyasi kontrolü açısından sonuçları olduğu ileri sürülebilir.

Sonuç

2 Şubat 2013 tarihli bir konuşmasında, kısa süre önce yapılan ve 5.7 milyar dolarla en yüksek teklifi Koç-Ülker-UEM Group (Malezya) ortaklığının verdiği köprü ve otoyol ihalesinin iptal edilebileceğinin sinyallerini veren Erdoğan aşağıdaki açıklamayı yapıyordu.

... otoyollar, köprüler meselesini tekrar masaya yatıracağız. Daha yüksek beklentimiz var. O beklentiyi karşılamıyor. Çünkü biz buradan zaten ciddi para kazanıyoruz. Ciddi para kazanırken, buradan birilerinin çok daha fazla kazanmasının önünü değil, milletimin kazanmasını ve ülkemizin kazanmasını temin etmek durumundayım.⁵⁷

Bu açıklama, Erdoğan'ın bu makalede daha önce alıntılanan 11 Mayıs 2005 tarihli özelleştirme açıklaması ile karşılaştırıldığında, hükümetin özelleştirme politikalarında önemli bir tutum değişikliğine işaret etmektedir. Erdoğan artık özelleştirmeyi kendi başına ideolojik ve siyasi bir hükümet tercihi olarak değil, ancak net bir kâr karşılığında kabul edilebilecek bir politika olarak görmektedir. Bu değişiklik, bir taraftan makalede de vurgulanan “tüccar” devlet refleksinin yeni vurgularla yeniden üretilmesine bağlanabilir. Bu yeni söylemde, “tüccarın” tercihlerinin tek belirleyicisi olan kâr kaygısı, devlet olmanın gereği kabul edilen “milletle hizmet” söylemiyle yoğrulmuş görülmektedir. Öte yandan, bu değişiklik 2005'ten bu yana geçen yedi yıl içinde hükümetin neoliberal rüşdünü tamamen kanıtlamış olmasının verdiği özgüvenle de ilişkilendirilebilir. Zira, AKP bu süre içinde sadece büyük ölçekli özelleştirmelerde yüksek performans göstermemiş, tüm dünyayı sarsan 2008 dünya kapitalist krizinin toplumsal sonuçlarını neoliberal gündemden sapmadan, başarıyla idare edebilmiştir. Bu nedenle, Erdoğan artık kendisini uluslararası finans kurumlarıyla eşit konumda gören ve siyasi tercihlerini serbestçe ortaya koyan yetkin bir neoliberal partinin lideri olarak konuşmaktadır. Nitekim aynı gün yaptığı bir başka açıklamada, Erdoğan IMF-Türkiye ilişkileri üzerine şu değerlendirmeyi yapıyordu: “Artık ülkemiz alan el değil, veren el durumuna geldi.

57 Bkz. <http://www.gazete5.com/haber/kopru-ve-otoyol-ihalesi-iptal-mi-edilecek-285989.htm>

Çünkü biz kendimize inandık, özgüvenle hareket ettik ve işte bu seviyeye ulaştık.”⁵⁸

Peki gelinen bu nokta, Türkiye’de devletin neoliberal dönüşümü açısından ne anlama gelmektedir? Erdoğan’ın, devletin artık “dış” müdahalelerden bağımsız, kendi başına karar verebilecek duruma geldiğine ilişkin açıklamalarıyla, makalede dile getirilen özelleştirmeler sonucunda sermayenin devlet üzerindeki tahakkümü- nün derinleştiği savı birbiriyle çelişmemekte midir? Öncelikle burada sorgulanan iki konunun –yani, IMF gibi küresel sermayenin sözcüsü kabul edilen uluslararası bir kuruluşun devlet üzerindeki etkileri ile genel olarak sermayenin devlet üzerinde artan tahakkümünün- ayrı çözümleme düzeylerinde ele alınması gereken sorunlar olduğu vurgulanmalıdır. Simon Clarke’a referansla açıklayacak olursak, devlet hem *içeriği*, hem de daha soyut bir düzeyi ifade eden *biçimi* itibariyle sınıf mücadelesi- nin alanlarından biridir. Devlet-IMF ilişkilerinde sağlandığı iddia edilen devletin özerkliği konusunu Clarke (1991: 187, 197-198), devletin kapitalizm içinde aldığı yabancılaşmış yüzeysel bir biçim olarak tanımlamaktadır. Öte yandan, sermayenin devlet üzerindeki tahakkümünü tartışabilmek için bu yüzeysel yabancılaşmış biçim- in ötesine geçip, devletin para ve hukuk üzerinden sermaye ilişkisine bağlandığı daha soyut ve genel bir düzeyde sorgulama yapmak gerekir. Zira, devletin küresel nitelikli para ve hukuk ilişkisi ile disiplin altına alınması, somut düzeyde sermaye, sermaye grupları ya da temsilcileri ile kurduğu doğrudan ve “dışsal” nitelikli ilişki- den farklı olarak, devletin küresel nitelikli sermaye birikiminin çelişkili biçiminin çizdiği sınırlar içine hapsedilmesi anlamına gelir (Clarke, 2001: 79). Konumuz açı- sından düşündüğümüzde, 2000’lerde gerçekleştirilen kârlı ve büyük ölçekli devlet işletmelerinin özelleştirilmesi, devlet açısından düzenli bir gelir ve döviz imkanın- dan vazgeçmek anlamına gelmiştir. IMF ve diğer uluslararası finans kuruluşlarının müdahalelerinin yanısıra finansal serbestleşme ve borçlanmanın o dönem itibariyle geldiği aşamanın bu tercihte etkili olduğu açıktır. Hükümetin o dönemde büyük bir hevesle sahiplenerek yeniden ürettiği özelleştirme yanlısı tutum, biraz da bu aşamadığı yapısal kısıtlar ve pratik baskılar karşısında en azından bir takım siyasi avantajlar sağlama çabası olarak da görülebilir.

Erdoğan’ın kârlı devlet işletmelerinin özelleştirmesi konusunda son dönemlerde sergilediği temkinli tutum ise, bir yandan AKP’nin 2008 küresel krizinin siyasi et- kilerini idare etmek konusunda gösterdiği “başarı” sayesinde uluslararası finans ku- ruluşlarının doğrudan müdahalelerine artık kısmen de olsa karşı çıkabilmesi, diğer yandan özellikle köprü ve otoyollar gibi devlet işletmelerinden gelen sürekli, yüksek ve kolay gelirlerden vazgeçmek istememesi ile ilişkilidir. Başka bir ifadeyle, özelleş- tirme konusundaki bu temkinlilik ve isteksizlik, IMF’den bağımsızlaşmak olarak ifade edilen başarının aslında bir görüntüden ibaret olduğunun ipuçlarını vermek- tedir. Zira, 2000’ler boyunca PETKİM, Türk Telekom, ERDEMİR ve TÜPRAŞ özelleştirmelerini de içeren kapsamlı neoliberal politikaların hayata geçirilmesi ne-

58 <http://www.ensonhaber.com/turkiyenin-imfye-borcu-mayista-tamamen-bitiyor-2013-02-02.html>

deniyle bütçesini daha da artan oranda piyasadan borçlanarak döndürmek zorunda olan Türkiye devleti üzerinde “paranın” –dolayısıyla sermayenin- disiplin gücü artmış durumdadır. Bu disiplin, artık IMF gibi dışsal ve çok eleştirilen bir aktör tarafından değil de, “piyasa” tarafından dayatıldığı ölçüde AKP’ye belki siyaseten daha meşru bir ideolojik pozisyon kazandırmıştır. Ancak, yine de bu, kapitalist üretim ilişkilerinin çizdiği sınırlar içinde kendisini yeniden üretme zorunluluğu ile karşı karşıya olan devletin piyasa karşısındaki bağımlılığının özelleştirmeler öncesi döneme göre artmış olduğunu unutturmamalıdır. Bu nedenle, IMF’den özerkleşme görüntüsü altında öne çıkartılan “başarı”, sermayenin devlet üzerindeki tahakkümünün “paranın” disiplini üzerinden daha da derinleşerek yeniden üretilmesinden başka bir şey ifade etmemektedir.

Bu durum, kapitalist üretim ilişkileri içinde, toplumun maddi yeniden üretimini sağlamanın koşulları ile toplumsal yeniden üretimini sağlamanın koşullarının uzlaşabilir olmadığının bir göstergesidir (Clarke, 1991: 197). Devletler, sermaye birikim koşullarına içkin olan çelişkileri bütçe kısıtı olarak deneyimleyip, bu tür sorunlarını kapitalist üretim ilişkilerinin konjonktürel olarak para ve hukuk üzerinden çizdiği sınırlar içinde aşmaya çalıştıkça, sermayenin daha fazla tahakkümü altına girmekte ve farklı toplumsal talep ve kaygılara giderek daha sermaye yanlısı yanıtlar vermek durumunda kalmaktadırlar. Devletin sınıf mücadelesinin bir alanı olduğu düşünüldüğünde, bu durum emeğin 1980’lerden bu yana sermaye karşısında yaşadığı tarihsel yenilgi ile doğrudan ilişkilidir ve ancak emeğin kolektif öz-örgütlenmesiyle değiştirilebilir.

Kaynakça

- Angin, M. (2010) *Turkish Experience in Privatization: The Privatizations of Large-Scale State-Economic Enterprises in the 2000s*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara: ODTÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Angin, M. ve P. Bedirhanoğlu (2012) “Privatization Processes as Ideological Moments: The Privatization of Large-Scale State Enterprises in Turkey in the 2000s”, *New Perspectives on Turkey*, 47: 139-167.
- Bıla, F. (2005) “PTT’nin T’siyken Satsaydık Makus Talihimizi Yenerdik”, *Milliyet*, 4 Temmuz.
- Bedirhanoğlu, P. ve G. Yalman (2010) “State, Class and the Discourse: Reflections on the Neoliberal Transformation in Turkey”, Saad-Filho, A. ve G. L. Yalman (der.), *Economic Transitions to Neoliberalism in Middle-income Countries* içinde, New York: Routledge, 107-27.
- Bonefeld, W. (2001) “The Permanence of Primitive Accumulation: Commodity Fetishism and Social Constitution”, *The Commoner*, 2, <http://www.thecommoner.org>.
- Bonefeld, W. (2002) “History and Social Constitution: Primitive Accumulation is not Primitive”, *The Commoner*, Mart, <http://www.thecommoner.org>.
- Bonefeld, W. (2006) “Democracy and Dictatorship: Means and Ends of the State”, *Critique*, 34(3): 237-252.
- Boratav, K. vd. (1998) “Kamu İşletmeleri ve Özelleştirme Deneyimi: Sorunlar ve Politika Seçenekleri”, *Toplum ve Bilim*, 77: 100-33.
- Clarke, S. (1991) “State, Class Struggle and the Reproduction of Capital”, Clarke, S. (der.), *The State Debate* içinde, Macmillan: London, 183-203.

- Clarke, S. (1992) "The Global Accumulation of Capital and the Periodisation of the Capitalist State Form", Bonefeld, W., R. Gunn ve K. Psychopedis (der.), *Open Marxism, Vol II, Dialectics and History* içinde, London: Pluto, 133-150.
- Clarke, S. (2001) "Class Struggle and the Global Overaccumulation of Capital", Albritton, R., M. Itoh, R. Westra ve A. Zuege (eds.) *Phases of Capitalist Development: Booms, Crises and Globalizations* içinde, Palgrave, 76-92.
- De Angelis, M. (2001) "Marx and Primitive Accumulation: The Continuous Character of Capital's 'Enclosures', *The Commoner*, 2: <http://www.thecommoner.org>.
- Ercan, F. (2002) "The Contradictory Continuity of the Turkish Capital Accumulation Process: A Critical Perspective on the Internationalization of the Turkish Economy", Balkan, N. ve S. Savran (der.), *The Ravages of Neo-liberalism: Economy, Society and Gender in Turkey* içinde, New York: Nova, 21-39.
- Ercan, M. ve Z. Öniş (2001) "Turkish Privatization: Institutions and Dilemmas", *Turkish Studies*, 2 (1): 109-34.
- Erdinç, Z. (2007) "Uluslararası Para Fonu-Türkiye İlişkilerinin Gelişimi ve 19. Stand-by Anlaşması", *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 18: 99-116.
- Eroğlu, N. ve İ. Eroğlu (2009) "İMF-Türkiye İlişkileri ve 20. Stand-By Müzakereleri Üzerine Bir Değerlendirme", *KMU İİBF Dergisi*, 11 (17): 124-146.
- Gültekin-Karakaş, D. ve F. Ercan (2008) "Türkiye'de Uluslararasılaşma Sürecindeki Sermayenin Üretken ve Para Sermaye Arasındaki Zaman Yönelimli Stratejik Tercihi", *İktisat, İşletme ve Finans*, 23 (262): 35-55.
- Gürek, H. (2002) "POAŞ'ta Yeni Skandal", *Akşam*, 18 Ekim.
- Karataş, C. ve M. Ercan (2008) "The Privatisation Experience in Turkey and Argentina: A Comparative Study, 1986-2007", *METU Studies in Development*, 35, (2): 345-84.
- MacLeod, D. (2005) "Privatization and the Limits of State Autonomy in Mexico", *Latin American Perspectives*, 143(32/4): 36-64.
- Oğuz, Ş. (2011) "Krizi Fırsata Dönüştürmek: Türkiye'de Devletin 2008 Krizine Yönelik Tepkileri", *Amme İdaresi Dergisi*, 44(1): 1-23.
- Özelleştirme İdaresi Başkanlığı (ÖİB) (2012) "Privatization Endeavor in Turkey", <http://www.oib.gov.tr/yayinlar/publications.htm>, indirilme tarihi: 13.01.2013
- Özelleştirme İdaresi Başkanlığı (ÖİB) (2013a) *Türkiye'de Özelleştirme-1*, <http://www.oib.gov.tr/yayinlar/yayinlar.htm>, indirilme tarihi: 13.01.2013
- Özelleştirme İdaresi Başkanlığı (ÖİB) (2013b) *Türkiye'de Özelleştirme-2*, <http://www.oib.gov.tr/yayinlar/yayinlar.htm>, indirilme tarihi: 13.01.2013.
- Öztürk, Ö. (2010) *Türkiye'de Büyük Sermaye Grupları, Finans Kapitalin Oluşumu ve Gelişimi*, İstanbul: Sosyal Araştırmalar Vakfı.
- Petrol-İş Araştırma Servisi (2005) "Türkiye'de Rafinaj Sektörünün Tarihi ve Tüpraş: İlk Modern Tesis Batman'da Kuruldu", *Cumhuriyet Strateji*, 16 Mayıs.
- Şenerdem, M. (2007) "Koç TUPRAŞ Borcunu Azaltıp Yeni Projeleri Kovalayacak", *Fortune Türkiye*, 152, Ekim.
- Uzgel, İ. (2006) "AKP: Neoliberal Dönüşümün Yeni Aktörü", *Mülkiye Dergisi*, 30(252): 7-18.
- Zaifer, A. (2012) *The Acceleration of Privatization in Turkey: Why in the Last Decade?*, Yayınlanmamış Araştırma Önerisi, Londra: SOAS, Londra Üniversitesi.



Mustafa Kemal Coşkun
SINIF, KÜLTÜR VE BİLİNÇ

Türkiye'de İşçi Sınıfı Kültürü, Sınıf Bilinci ve Gündelik Hayat

Sınıf çalışmaları alanında, sınıf kültürü ve sınıf bilinci konularının oldukça sınırlı işlendiği Türkiye'de, bu konudaki eksiliği gidermeye dönük mütevazı bir girişim olan elinizdeki kitap, toplumsal sınıf sorunlarını toplumsal bilimlerin araştırma gündeminden çıkarma çabasına ve Türkiye işçi sınıfına dair günümüze dek süregelen yanlış yargılara cephe alan bir eser.

Gerek akademik, gerekse popüler tartışmalarda genellikle Türkiye'de bir işçi sınıfı kültürünün olmadığı iddia edilmiştir. Bunu ve bunun rezonansı olan iddiaları, günümüz işçi sınıfından ve mücadelelerinden tanıklıklara başvurarak olumsuzlayın bu kitap, Türkiye'de de —dünyanın diğer yerlerinde olduğu gibi— sürekli oluşmakta olan bir işçi sınıfının var olduğunu ve bu sınıfın yine süreç içerisinde kendisine özgü bir sınıf kültürü ve bilinci yarattığını gösteriyor.

Kitabı, benzer çalışmalardan ayrılan önemli bir başka özelliği de, alan araştırması sırasında kendileriyle görüşülen işçileri, araştırmanın basit nesneleri olarak görmemesi, onun yerine eşitlikçi, katılımcı ve sağlıklı bir bilgi üretimi için işçilerle araştırmacı arasında diyalog kuran bir dili ve yöntemi benimsemiş olmasıdır.

Bu özellikleriyle kitap, Türkiye'deki işçi sınıfı kültürünün ve bilincinin anlaşılması bakımından vazgeçilmez bir kaynak olma potansiyeli taşımaktadır.

dipnot yayınları

Selanik Cad. No: 82/24 Kızılay / Ankara

Tel: (0 312) 419 29 32 / Faks: (0 312) 419 25 32

www.dipnotkitap.com

Türkiye’de Telekomünikasyon Sektörü ve İdari Yapısına İlişkin Düşünceler

Sırrı Emrah Üçer*

Öz

Bu çalışmanın amacı, içinde bulunduğu krizi aşma arayışındaki sermayenin telekomünikasyon sektörüne yönelmesinde ve sektörde oluşan piyasaların sürekliliğinin sağlanmasında devletin oynadığı rolü tartışmaktır. Bu çerçevede son döneme damga vuran idari dönüşümün geldiği nokta da tartışılmıştır. Türk Telekom’un özelleştirilmesi ve bunun sonuçları üzerinde durulmuştur. Tartışmaları geliştirmek için başvuru alan araçlar temel istatistiksel göstergeleri incelemek, anaakım ve eleştirel yaklaşımların alan üzerine biriktirdiği başlıca çalışmaları gözden geçirmek, bazı yasama faaliyetlerini ve sonuçlarını politik bağlam içerisinde ortaya koymaktır.

Anahtar Kelimeler: telekomünikasyon, bilgi ve iletişim teknolojileri, özelleştirme, düzenleme.

Some Considerations on Telecommunications Sector and Its Administration in Turkey

Abstract

The study hereof aims to discuss the role of the state in enabling conditions of flow of capital to the telecommunications sector. The recent regulatory reform process is discussed in this context of state enabled flow of capital. Privatization of Turkish telecommunications incumbent and its outcomes are to be engaged. Analysis of basic facts and statistics, review of mainstream and critical literature on regulatory reform, evaluation of some legislation and their consequences in the context of contemporary Turkish politics are the instruments of the study.

Keywords: telecommunication, ICT, privatization, regulation.

Giriş

Yolda yürürken veya televizyon seyredirken en sık karşılaştığımız reklam türü, telekomünikasyon şirketlerine ait olanlardır. Kimi zaman popüler sanatçılar, kimi zaman içli ve acıklı melodiler eşliğinde bu şirketler Türkiye için ne kadar önemli olduklarını, kendi tarifelerinin bizim için en uygunu olduğunu sürekli olarak belleğimize yerleştiriyor. “Ortak iyi” sosuna batırılmış azami kâr kovalamacasının görkemli gösterisini her gün izliyoruz. Reklam verme gereksinimi duyan özel aktörlerin bu sektöre girişinin tarihi ise dünyada 30 yıldan, Türkiye’de 20 yıldan daha geriye gitmiyor. O zamana kadar devlet mülkiyetindeki bir Kamu İktisadi

* Yıldız Teknik Üniversitesi İİBF İktisat Bölümü Uluslararası İktisat ve İktisadi Gelişme Ana Bilim Dalı Araştırma Görevlisi / Boğaziçi Üniversitesi Atatürk Enstitüsü Doktora Programı Öğrencisi. E-post: sirriemrahucur@yahoo.com.tr

Teşekkülü (KİT) tarafından yürütülen hizmetler günümüzde üç adet dev sermaye grubu tarafından üretilmektedir. Bu yazıda bu dönüşüm sürecini tartışmaya çalışacağız. Türkiye’de yaşanan bu dönüşüm dünyadaki gelişmeler içinde nerede duruyor? Çok tartışılan özelleştirmenin sonuçları nelerdir? Bu ve benzeri sorulara yanıt arayacak olan bu yazının amacı, telekomünikasyon sektörüne sermaye gruplarının buyur edilmesinde devletin oynadığı rolü ortaya koymaktır.

Anaakım iktisatçıların görünmez el mecazına rağmen, devlet hem sermayenin sektöre yerleşmesinde hem de özel piyasaların sürekliliğinin sağlanmasında çok önemli roller oynamaktadır. Düzenleyici kurumlar olarak adlandırılan kurumların ortaya çıkmasıyla sonuçlanan idari reform süreçleri bu kapsamda ele alınmalıdır. Uluslararası ve ulusal düzeyde bakıldığında, düzenleyici kurumsal yenilenme gereksiniminin belirmesi, sermayenin telekomünikasyon sektörüne yönelmesi ve geri çekilmesi dinamiklerinin ürünü olmuştur. Sermaye hareketlerine ilişkin veriler incelendiğinde, telekomünikasyon sektörünü ilgilendiren uluslararası kurumsal çerçevenin 2000’lerin eşiğinde gerçekleşen olgunlaşmasının, dünya çapında sermayenin telekomünikasyon sektörüne yöneliminin duraklamasına bir tepki olarak ortaya çıktığı görülmektedir. Öte yandan 1990’lar boyunca sermayenin sektöre yönelmesinden önemli bir pay alamayan Türkiye telekomünikasyon sektörünün 2000’lerin başında yapılan yasal ve kurumsal düzenlemeler sonucunda sermaye çekmeye başladığı ve bunun dünya çapında telekomünikasyona sermaye yöneliminin canlanmasının önemli bir parçası olduğu gözlemlenmektedir. Çalışan sınıfların aleyhine olacak bir biçimde sermaye birikiminin sürekliliğinin sağlanması gereksinimi ile devletin rolünün dönüşümü arasında ilişki kuran eleştirel yaklaşımlar ışığında yaklaşıldığında, anaakım yaklaşımın düzenleyici kurumsal yenilenmeye ilişkin biriktirdikleri yetersiz ve açıklayıcılıktan yoksun bir görüntü vermektedir. Öte yandan eleştirel yaklaşımla sektörel idari yapıların dönüşümünü incelemeyi hedefleyen çalışmalar sınırlı sayıda kalmıştır. Bu çalışma, telekomünikasyon sektöründe idari yapının dönüşümünü anlamaya dönük eleştirel bir perspektifin ortaya konması için yapılmış küçük bir katkı niteliğindedir.

Çalışma üç bölüm halinde düzenlenmiştir. Birinci bölüm, anaakım ve eleştirel yazının alan üzerine biriktirdiklerini değerlendirmekte ve bu çalışmanın benimsediği eleştirel konum alışı ve amacı netleştirmeye çalışmaktadır. İkinci bölüm, sermayenin dünya çapında telekomünikasyon sektörüne yönelmesi ve geri çekilmesi ile kurumsal çerçeve arasındaki ilişki üzerinde durmaktadır. Üçüncü bölüm, Türkiye’de yaşanan özelleştirmenin sonuçları ve piyasanın son durumu ile beraber alandaki düzenleyici kurum üzerinde durmaktadır.

1. Anaakım ve Eleştirel Yazından Değİnmeler

Bu bölümde, düzenleme tartışmaları etrafında biriken anaakım ve eleştirel yazın içerisinden seçilmiş kimi örneklerle göz atacağız. Öncelikle anaakım yaklaşımların *ideal düzenleyici idari yapı* kurgusu incelenecektir. Bağımsız Düzenleyici

Kurumlar tamlamasını bu açıdan incelemeye ve tamlamayı oluşturan sözcüklerin anlamlarını açıklamaya çalışacağız. Sonrasında liberal iktisat düşünce geleneği içerisinde düzenleyici devlete olan gereksinimin nasıl temellendirildiğini anlayabilmek için bir dizi çalışmaya değineceğiz. Bunun ardından uluslararası anaakım yazının Türkiye’de genel olarak düzenleme çalışmalarına, özel olarak telekomünikasyon sektörü üzerine üretilen çalışmalara nasıl yansıdığını inceleyeceğiz. Anaakım yazından örneklerle yer verip bunları değerlendirdikten sonra, ilgili araştırma alanında eleştirel yazının biriktirdikleri üzerinde duracağız. Bu çerçevede uluslararası yazından örneklerle ve Türkiye örneği üzerinde biriktirilen çalışmalara değinecek, kendi konumumuzu tayin etmeye çalışacağız. Alan üzerinde biriktirilen akademik çalışmaların büyük bir hacme ve çok yönlülüğe sahip olduğunu hatırlatmak ve burada yer verilen değerlendirmenin tüm yazınsal birikimin hakkını veren bir dökümünü yapmaktan ziyade seçilmiş örneklerle değinilmesinden ve konum belirlemekten ibaret olduğunu belirtmek önem taşımaktadır.

1.1. “Bağımsız” Düzenleyici Kurumlar

Bağımsız Düzenleyici Kurumlar (BDK) tamlamasını oluşturan sözcükleri açıklamak, bu kurumların anaakım yaklaşımın benimsediği ideal tanımını yapmak için kullanışlıdır. BDK bağlamında bağımsızlığın anlamı, yürütme organından bağımsızlıktır. Düzenleme, piyasanın ilgili sektörde kendi kendini düzenlemesini sağlayacak kurumlar ve kurallar bütünüdür. Kurum veya kurul ise ilgili sektör üzerine uzmanlaşmış teknokratlar ve avukatlardan oluşan ve devlet bürokrasisinin parçası olan bir organdır.

Bağımsızlık, kurumların seçilmiş yürütme organları olan hükümetlerin siyasi kontrolünden arındırılması demektir. Bunun anlamı, devlet aygıtı içerisinde iktidarın bakanlıklardan BDK'lara kaymasıdır. Böylece kurumu oluşturan uzmanlar, politik etkiden azade bir biçimde bilimsel ve hukuksal temeller üzerinde doğru kararları alabilecektir. Öte yandan bu kurulların uluslararası örgütlerle ve diğer devletlerin düzenleyici otoriteleriyle sıkı bir ilişki ve eşgüdüm içerisinde olması beklenir. Bağımsızlık aynı zamanda sektör içerisinde faaliyet gösteren tekil şirketlerin tekil çıkar amaçlı etkisinden korunmak anlamına gelir. Öte yandan sektörlerinin en önemli paydaşı sıfatıyla özel aktörlerin yönelimi ve tümel çıkarları karar alma süreçlerinde her zaman dikkate alınmalıdır (Gilardi, 2008: 1-12). Demek ki bağımsızlık kavramını mutlak bir bağımsızlık olarak değil seçilmiş yürütme organını dışlama çabasındaki karmaşık bir bağımlılıklar seti olarak anlamak gerekir.

Düzenleme veya regülasyon BDK tamlaması içinde endüstriyel/sektörel yönetim etkinliği anlamında kullanılır. Devletin rolü etkin rekabeti sağlayacak koşulları sağlamaktır. Bu işlev, müdahalecilikle veya kamu işletmeciliğiyle karıştırılmamalıdır. İşin aslına bakılırsa düzenleme işlevine olan gereksinim, tam da devletin ekonomideki müdahaleci ve işletmecî rolünün tümünden ve kesin bir biçimde sona ermesiyle başlamıştır. Boşalan alanları dolduran özel aktörlerin faaliyetlerinin et-

kin ve sürekli olması için devletin sağladığı kurumsal ve yasal çerçeveye düzenleme adı verilmektedir. Bu bağlamda düzenleme kavramı kapitalizme alternatif bir ekonomik düzeni ifade eden tarihi çağrışımlarından kurtarılmıştır ve neoliberal reform dalgalarının kritik bir unsuru haline getirilmiştir (Vaggeland, 2009: 1-16).

Her ne kadar yukarıdaki paragraflardaki gibi ideale yakın bir tanım yapabiliyor olsak da, BDK'lara ilişkin gerçeklik tanımdan birçok sapma sergiler. BDK'ların yasal bağımsızlık düzeyini nicel olarak ölçme amaçlı akademik çalışmalar, ülkelere ve sektörler göre çok farklı sonuçlar elde etmektedir. Buna ek olarak kâğıt üzerinde öngörülen hukuki bağımsızlık ile bunun ne ölçüde uygulamaya geçtiğine bağlı olan fiili bağımsızlık arasındaki farka dikkat çekmek gerekir. Aksi takdirde, yasal metinlerin analiziyle yetinen bir hukuki indirgemecilik içine düşülebilir. Kurumun bağımsızlığının hukuken mükemmel bir yasamayla kanuna bağlanması, bu bağımsızlığın aynı biçimde uygulamaya geçmesinin güvencesi değildir (Gilardi, 2008: 55-72; Sobacı vd., 2008; Zenginobuz, 2008).

1.2. Anaakım Yazında Düzenleme Düşüncesi

Anaakım yaklaşımın düzenleme meselesini ele almasında öne çıkan tartışma başlıkları, müdahaleci devletten düzenleyici devlete geçişin gerekliliğinin vurgulanması, ekonomik idare yetkilerinin bağımsız düzenleyici kurullara devrinin motiflerinin ve meşruluğunun açıklanması, bu geçiş ve reform sürecinin uluslararasılaşması ve evrensel bir norm haline gelmesinin dinamiklerinin ortaya konması şeklinde özetlenebilir. Çıkış noktası olarak alabileceğimiz Friedrich August von Hayek'e göre ([1964] 1981) çok merkezli ve karmaşık bir düzen olan piyasa ekonomisi, devletin merkezi örgütleyiciliği altında basitleşmiş bir ekonomik düzene göre her zaman daha etkindir. Bu algılayış tarzında devlet müdahalesi, ekonomik düzenin insan tasarımı olmayan karmaşıklığını bozmakla bir tutulmaktadır. Bu yaklaşıma göre devlet ekonominin etkinleşebilmesi için müdahaleci rolünü bir kenara bırakmalı, karmaşık ve çok merkezli ekonomik düzenin mantığını kavrayarak piyasaların kendi kendini düzenlemesinin önünü açacak adımlar atmalıdır. Hayek'e göre, devlet tekil ve somut ayrıntıları tayin ederek ekonomiye müdahale etmek yerine, düzenin içinde yeşerebileceği çevre koşullarını sağlamalıdır.

Finn E. Kydland ve Edward C. Prescott ikilisi (1974), Hayek'e benzer bir biçimde, Keynesyen derneşik talep yönetimine dayalı para politikalarının rasyonel aktörlerin etkinliğine dayanan ekonominin işleyişine zarar verdiğini iddia ederler. Paranın bir değişken olarak ekonomide oynadığı rol konusunda Keynes'le klasik iktisadın benimsediği konumdan hareketle hesaplaşmaya çalışan ikili, para politikalarının hükümetlerin takdir yetkisi alanından kopartılarak net kurallara bağlanması gerektiğini savunur. Bu net kurallar elbette klasik iktisat yaklaşımının benimsediği sıkı para politikaları ve fiyat istikrarı ilkesi çerçevesinde belirlenecektir. Böylece hükümetlerin farklı amaçlarla genişletici para politikası uygulamasının önü kalıcı olarak tıkanacaktır. Bu yaklaşımın uygulamadaki sonucu, Merkez Ban-

kalarının hükümetlerden bağımsızlaşması ve sıkı para politikalarının hukuki norm haline gelmesi olmuştur.

Müdahaleci devletten düzenleyici devlete geçişi ekonomik rasyonalite açısından bu şekilde gerekli ilan eden anaakım yaklaşımın, ekonomi yönetiminin seçilmiş mekanizmalardan atanmış mekanizmalara devredilmesinin yaratacağı meşruluk sorununa ilişkin argüman üretmesi de gerekmiştir. Bu noktada, Kydland ve Prescott’un para politikalarının yönetimi konusunda ifade ettiklerini tüm sektörlerin ekonomi yönetimine genişleten Giandomenico Majone’ye (2006) değinmeliyiz. Konuyu Avrupa Birliği bütünleşme süreci çerçevesinde ele alan Majone, bütünleşme sürecinin sadece de-regülasyon olarak işlemediğini, aynı zamanda bir re-regülasyon olduğunu ifade eder. Yeniden düzenleme çerçevesinde ekonominin yönetimi yetkisinin düzenleyici kurumlara devredilmesinin oluşturacağı demokratik denetim boşluğunu, Majone’ye göre bu kurumların AB kurullarının denetimine tabi oluşu dolduracaktır. Ne var ki düzenleyici dönüşüm süreci Avrupa’yla sınırlı kalmamış ve kendini dünya coğrafyasının çok farklı köşelerinde göstermiştir. Demek ki yetkinin düzenleyici kurumlara devrinin ardındaki motivasyonun ne olduğu konusunda Majone’nin açıklaması yeterli değildir.

Bu aşamada Jacint Jordana ve David Levi-Faur’u devreye sokabiliriz. Bu ikiliye göre (2004: 1-30), devletlerin yetkileri bu kurumlara devretmesinin ardında, düzenleme kavramının tarihsel bağlamından kopartılarak içinin rekabet hukuku ile doldurulması ve düzenleyici devleti kapsayan ve aşan yeni bir kapitalizm türü olarak düzenleyici kapitalizmin ortaya çıkması yatmaktadır. Düzenleyici kapitalizm, kişisel gelişim gibi kimi uygulamalarla rekabet ve düzenleme anlayışının tüm topluma nüfuz ettiği yeni bir kapitalizm türü olarak tanımlanmakta; düzenleyici devlet de bu türe tekabül eden devlet formu olarak anlaşılmaktadır. Fabrizio Gilardi’nin düzenleyici reformların ülkeler arasında hızla yayılmasına getirdiği açıklama ise difüzyon kavramı çevresinde biçimlenmektedir (2004). Difüzyon yaklaşımına göre, bazı uygulamaların ülkeler arasında hızla yayılmasının başlıca sebebi, uluslararası arenada meşruluk elde etmektir. Öyle ki bazı yenilikler, sorunları çözme nitelikleri çok belirgin olmasa da hızla hayata geçirilir. Bu örnekte bağımsız düzenleyici kurumların oluşturulması, neoliberal reform sürecine olan bağlılığın simgesel ifadelerinden biridir. Düzenleyici reformların tüm dünyaya yayılmasının ardında yatan önemli motiflerden biri uluslararası örgütlerin bu tipte kurumsal yenilenmeleri politik öncelik olarak vazetmesidir. Verilebilecek birçok örnek arasından Dünya Bankası’nın 1997 tarihli raporunu seçebiliriz. *Değişen Dünyada Devlet (State in a Changing World)* başlıklı bu raporda, piyasaların gelişimi için gerekli olan yasal ve kurumsal çerçevenin oluşturulmasında devletin kolaylaştırıcı rolüne vurgu yapılmaktadır.¹

1 Dünya Bankası’nın yaklaşımına ilişkin bkz. Chibber (1997). Düzenleyici reformun gerekliliğini vurgulayan benzer ifadeler için bkz. OECD (1997: 4); UN (2011: 63-64); WSIS (2003a).

Joseph Stiglitz'in başta gelen temsilcilerinden biri olduğu liberal reformizm olarak adlandırılabileceğimiz akım ise düzenleyici reformu Washington Konsensüsü'nden Post-Washington Konsensüsü'ne geçiş çerçevesinde ele almaktadır. Stiglitz'e göre, piyasa başarısızlıklarını kapatacak aktif düzenleyici devletin varlığı, liberal reformların başarıya ulaşmasının ön koşuludur. Stiglitz, liberal dönüşüm sürecinin yarattığı yıkımın sorumlusu olarak piyasa köktenciliği (*market fundamentalism*) olarak adlandırdığı sert de-regülasyon politikalarını işaret eder. Çözüm, piyasaların doğru işleminde devletin rolünün önemini göz ardı etmeyen yeni bir uzlaşa ortaya konmasıdır. Bu çerçevede düzenlemenin yanı sıra gelir adaletini sağlayacak bazı politikalar önerilir (Stiglitz, 2008).²

1.3. Türkiye Örneği Üzerine Anaakım Çalışmalar

Bu bölüme başlarken, Fikret Şenses'in anaakım düzenleme çalışmalarından biri üzerine yaptığı ustaca değerlendirmeyi aktarmakta fayda olduğunu düşünüyoruz:

(...) Kitap [(Çetin & Yılmaz, 2010)] genel olarak özelleştirme, düzensizleştirme ve doğrudan yabancı yatırım yanlısı bir konumu benimsiyor ve bir bütün olarak neoliberal reform çizgisinin iyimser bir resmini veriyor. Kitabın eleştirelliği, neoliberal reformların yeterince derinleşemediğini ve "geleneksel" devlet yapısının çıkardığı bürokratik engelleri bertaraf etmede başarısız olduğunu belirtmekle sınırlandırılmış. Bunun sonucunda kitap ekonominin mevcut kırılğanlıklarıyla olduğu kadar neoliberalizmin olumsuz etkileriyle de ayrıntılı bir hesaplaşmayı başaramamıştır... Neoliberal reformların mevcut kurumlara verdiği zarar konusunda açıkça sessizdir ve özellikle özelleştirme sürecine eşlik eden rant arayışıyla hesaplaşmada yetersiz kalmıştır (2011: 197).

Bu değerlendirmenin genel olarak anaakım düzenleme çalışmalarından oluşan yazın için de aynen kullanılabileceği düşüncesindeyiz. Rekabetin ekonomik, politik ve hukuki bir kavram olarak kutsanması ve tüm devlet düzenlemelerinin bu değere göre yargılanması, olumlu veya olumsuz eleştiriye tutulması, yazının düzenleme sorunu etrafında olup bitenleri tam olarak kavrayamaması sonucunu vermektedir. Anaakım iktisadın tanımladığı haliyle tam rekabetin tarihin hiç bir döneminde yaşanmamış bir metafizik kurgu olmasının sonucu olarak, liberal çizgiyi benimseyen kuramcılar daima eleştirel gibi görünmeyi ve mevcut başarısızlıklarla aralarına mesafe koymayı başarmaktadır. Dolayısıyla zaten liberal politik çizginin ürünü olan politikalar ve sonuçları yeterince liberal olamamakla eleştirilmekte ve çözüm yolu olarak yeni neoliberal politikalar önerilmektedir.

Daha iyi liberal politikaların arayışı içerisinde olan araştırmacıların son dönem çalışmalarında, sorun büyük oranda politikaları sıralama (*sequencing*) sorunu olarak ortaya konmaktadır. Sıralama tartışması, adından da anlaşılabilirliği üzere

2 Benzer bir konum için bkz. Chang (2003). Ziya Öniş, Türkiye'deki dönüşümün Washington / Post-Washington Konsensüs dönemeleştirilmesi üzerinden ele alınmasının birçok örneğini vermiştir. Örneğin Bakır ve Öniş (2010).

ideal rekabet koşullarına erişebilmek için hangi politika ve reformun hangi sırayla hayata geçirilmesi gerektiği üzerinde yoğunlaşır. Bu akıl yürütmenin çıkış noktası ortodoks iktisat yaklaşımının doğaüstü tam rekabet piyasası soyutlamasıdır. Bu soyutlamaya göre, tam rekabette piyasa dengesi tüm kaynakların en uygun ve verimli bir biçimde dağıtılması sonucunu verir. Buradan hareketle, uygulanacak politikaların amacı, tam rekabetin hayata geçebileceği koşulların sağlanmasıdır. Her ne kadar özelleştirme bu politikanın temel unsurlarından biriyse de, dev bir KİT’in özelleştirilmesi bir özel tekelin ortaya çıkması sonucunu verebilir. Bu sonuç, piyasaya yeni özel aktörlerin girmesini, yani piyasanın serbestleşmesini engelleyici bir hale gelebilir.

Türkiye’de sabit hat telefon piyasası, sıralama başarısızlığının tipik bir örneğidir. Çünkü Türk Telekom özelleştirme sonucunda pazarda aslan payına sahip bir özel aktör olarak ortaya çıkmış ve yeni firmaların girişine set çekmiştir. Sonuç olarak, verimlilik, yüksek penetrasyon oranı, ucuz ve hızlı hizmet ve “aşırı istihdam” sorununun çözümü gibi beklentiler hayata geçirilememiştir. Bu tip sorunların ortaya çıkmasını engellemek için, anaakım yazına göre özelleştirme süreci bağımsız düzenleyici kurulların denetiminde yürütülmelidir. Ne var ki Türk Telekom örneğinde, özelleştirme sürecinde Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Telekomünikasyon Kurumu gibi bağımsız kurumların katılımı sağlanmış ama sonuç yine de başarılı olamamıştır. Buradan hareketle kimi araştırmacılar mevcut kurumların yetersizliğinden yakınmaya başlamış, kimileri de politika sıralamasında önce düzenleme ve serbestleşme, sonra özelleştirme uygulanmasının daha doğru olduğu sonucuna varmıştır. Türk Telekom’un fiziksel altyapısının kimi ülke örneklerinde olduğu gibi özelleştirme kapsamının dışında tutulması, Avea’nın ve TTNET’in Türk Telekom’dan koparılarak ayrıca özelleştirilmesi veya hizmetlerin bölge temelli bölünerek teker teker özelleştirilmesi, testi kırıldıktan sonra getirilebilecek alternatif öneriler olarak dikkat çekmektedir (Atıyas ve Doğan, 2009; EC, 2010; Bağdadıoğlu ve Çetinkaya, 2010).

Buna tepki olarak, teknolojik yakınsama olarak isimlendirilen sürecin sonucunda sabit hat telefon piyasası ile mobil hat telefon piyasasının ve geniş bant internet piyasasının artık aynı piyasa haline geldiği tespitinden hareketle, Türk Telekom’un tekel olarak değil, mobil operatörlerle rekabet içerisinde bir firma olarak algılanması gerektiği sonucuna varılır. Burada neyin savunulacağı, büyük ölçüde hangi piyasanın hangi bileşenine yakın olduğunuza göre değişecektir. Eğer piyasadan pay isteyen yeni ve küçük bir firmanın perspektifinden bakarsanız, Türk Telekom’u zorba bir tekel olarak resmedebilirsiniz. Eğer Türk Telekom perspektifinden bakarsanız, mobil operatörlerle içinde bulunduğunuz acımasız rekabetin mağdurusunuzdur.

Türkiye üzerine üretilen anaakım çalışmalar, yukarıda aktarmaya çalıştığımız düzenleyici devlet araştırma gündeminin kavramlarını ve yaklaşımını büyük ölçüde benimser ve bunlara pek bir yenilik getirmez. Bu çalışmalarda hâkim olan

dil, büyük ölçüde kurumların raporlarında kullanılan dille örtüşmektedir.³ Bu çalışmalar, özelleştirme ve serbestleştirme sürecinin sermayenin belli bir sıkışmışlık durumuna tepki olarak ortaya çıktığını atlayarak, sorunu politika üretmeye ilişkin teknik bir tartışma olarak ele alır. Telekomünikasyon sektörünün dönüşümü, bir çeşit teknolojik indirgemecilikle, iletişim tekniklerinin doğal ilerlemesinin mevcut kamu mülkiyeti ilişkileri ve ulusal sınırlarla çatışması olarak anlaşılır. Aynı şekilde düzenleme reformları da kamu yönetimi disiplininin vardığı en son noktadır. Kısacası serbestleşme ve düzenleme reformları tarihsel ve toplumsal bağlamından kopararak hayata geçirilmesi zorunlu olan süreçler olarak sunulur.

1.4. Eleştirel Yazından Değınmeler

Bu başlık altında eleştirel yaklaşımların devletin düzenleyici reform sürecinde yaşadığı dönüşümü nasıl açıkladığını inceleyeceğiz. Bu açıklamalarda bazı bakış ve vurgulama farklarının alınan konumları belirlediği görülüyor. Bu farklılıklardan birisi, devletin dönüşümünde dış dinamikler ile iç dinamiklerin ne ölçüde rol oynadığı araştırılırken ortaya çıkar. Bazı araştırmacılara göre dönüşüm, temel olarak dünya ekonomisindeki yapısal dönüşümün ve tek tek ulusal ekonomilerin dünya ekonomisi ile daha derinden bütünleşmesinin sonucu olarak ortaya çıkar. Burada Robert Cox ve William I. Robinson'ın temsilcisi olarak seçildikleri bu algılayış biçiminde devletin dönüşümü süreci esas olarak ulusal devlet aygıtının uluslararası kurumsal çerçeveye tabi kılınması şeklinde anlaşılmaktadır. Bu yaklaşımda vurgu dışarıdan içeriye doğru gelişen bir idari yapı dönüşümü üzerindedir ve sınıflar arası güç dengesi analizden dışlanmamakla beraber ikinci plandadır. Peter Burnham ve Harvey'in öncülük ettiği bir diğer yaklaşım ise, devletin dönüşümünde dış etkenleri analizin dışına çıkarmamakla birlikte, ulusal ölçek içerisindeki sınıfsal güç dengelerini vurgular. Bu algılayış biçiminde devletin dönüşümü, hâkim sınıfların ekonomiyi çalışan sınıflar aleyhine yeniden yapılandırma gereksinimine yanıt verebilecek şekilde devlet organlarının yeniden yapılandırılması ve demokratik denetimden azade kılınması olarak anlaşılmaktadır. Bu anlamda devletin dönüşümü bir çeşit dış dayatmaya indirgenmemekte, iç sınıfsal dinamikler analize dâhil edilmektedir.

Eleştirel çalışmalarda bizim gözlemlediğimiz bir diğer ayrışma noktası uluslararası kapitalizmin işleyiş mekanizmalarının anlaşılmasına ilişkindir. Birinci konum kapitalizmin işleyişinde uluslararası kurumsal ve yasal çerçevenin önemini vurgular. Uluslararası kurumsal çerçevenin yapısını, hiyerarşisini ve dönüşümünü analizin merkezinde konumlandırır. Yukarıda belirtildiği üzere, ulus devletlerin dönüşümünü bunun içinden anlar. Genel olarak bu yaklaşımı, devlet-piyasa ikilemini aşamamış ve devlete fazlasıyla özerk bir eyleycilik atfeden bir eğilim olarak

3 Yukarıda anılan birçok uluslararası örgüt raporlarının yanı sıra BTK'nın aynı dili kullanan güncel bir raporu için bkz. BTK (2012b).

değerlendirmekteyiz. İkinci konum ise, sermaye birikiminin sürekli yıkıma, sökmeye ve yeniden kurmaya dayanan mekanizmalarına vurgu yapar. Bu çerçevede özellikle Harvey’de “mülksüzleştirme yoluyla birikim” (*accumulation by dispossession*) ve “zamansal ve mekânsal çözümler” (*spatio-temporal fixes*)⁴ gibi kavramların ön plana çıktığını ve kurumsal yapıdaki dönüşümünün sermaye birikimine ilişkin bu daha genel süreçlerin bağlamı içerisinde açıklandığını görüyoruz. Şimdi burada sözünü ettiğimiz yazarların düşüncelerine daha yakından bakalım.

Cox, 1980’ler boyunca yaşanan devletin dönüşüm sürecini açıklamak için “devletin uluslararasılaşması” kavramını kullanır. Cox’a göre, merkez bankaları ve düzenleyici kurullar, çalışma bakanlıkları ve planlama ofisleri gibi sınıfsal uzlaşmayı simgeleyen kurumları gölgede bırakmaya başlamıştır. Ön plana çıkan kurumlar aynı zamanda uluslararası kurumlar ağının ve hiyerarşisinin de birer unsurudurlar (1987). Robinson’a göre ise ulus-üstü devlet sistemi, küreselleşmenin ürünü olarak burjuvazinin ulusal kimliğinin giderek belirginliğini yitirmesi ve bir ulus-üstü burjuva sınıfının oluşmasının siyasi yansımasıdır. DTÖ gibi yeni kurumlar, G-8, G-20 gibi forumlar, bölgesel bütünleşmeler ve düzenleyici kurullar, Robinson’a göre ulus-üstü devlet sisteminin oluşumunun farklı veçheleridir. Bu çerçevede, düzenleyici kurumlar ulus-üstü devlet sisteminin hiyerarşisi içerisinde incelenmelidir (2001). Cox ve Robinson’ın çalışmaları aslında dikkatimizi uluslararası kurumsal çerçevede bir süredir devam etmekte olan dönüşüme çekmektedir. Bu yazarların vurguladığı dönüşüm sürecini ıskalamamalı ve kurumsal hiyerarşinin yeni durumunu her zaman göz önünde bulundurmamızdır. Bu hiyerarşide en önde duran kurumların vazettikleri politikalar ve yayınladıkları raporlar, hâkim sınıfların gündemini anlamak için kritik önemdedir. Bununla beraber ulusal ve uluslararası kurumsal çerçevenin önemini aşırı vurgulamamalı, çalışmamızı bir çeşit raporlar analizinden ibaret bırakmamalıyız.

Burnham, devletin dönüşümü sürecini yukarıdan aşağıya bir süreç olarak okumayı doğru bulmamaktadır (2006). Britanya’daki süreci incelerken iç motifleri vurgulamayı tercih eden Burnham, kural temelli politikaların uygulamaya geçirilmesini “ekonomi yönetiminin depolitizasyonu” kavramı ile açıklar. Sürecin öncelikli amacı, gelirler politikasını ve tam istihdam hedefini devre dışı bırakıp esnek çalışma ilişkilerini yaygınlaştırarak işçi sınıfı üzerindeki denetimi sıkılaştırmaktır. Burnham’a göre bir diğer amaç ise, daha güçlü sermaye fraksiyonlarının elinde mülkiyetin temerküzünü hızlandırmaktır. Demek ki ekonomi yönetiminin depolitizasyonu, politikanın gerçekten devre dışına çıkarılmasından çok politik olanın sınırının ekonomik uzmanlık adına burjuvazi lehine daraltılması anlamına gelir.

4 Harvey (2003:115) İngilizcedeki *fix* sözcüğünün düz anlamı olan sabitleme ile mecaz anlamı olan çözümü aynı anda ifade etmek istediğini söyler. Telekomünikasyon sektörü için daha açıklayıcı olduğu düşüncesiyle kavramı çevirirken mecaz anlamı esas almayı tercih ettik. Bununla beraber, kavramı çözüm sözcüğü ile karşılamamız sürecin baştan aşağı bilinçli bir özne tarafından yürütüldüğü şeklinde anlaşılmalıdır. Burada çözüm, sermaye birikiminde yaşanan tikanıklığın dayattığı ve yönelttiği bir çözümdür. Kavram Türkçede çözüm kavramına yakın bir içerikle tamir sözcüğüyle de karşılanmaktadır.

Türkiye’de telekomünikasyon sektöründe yaşanan özelleştirme deneyimleri, aşağıda daha ayrıntılı biçimde açıklanacağı üzere sektördeki istihdam yapısını köklü bir biçimde değiştirmiştir. Bu yönüyle Burnham’ın “ekonomi yönetiminin depolitizasyonu” olarak açıkladığı yasal dönüşümler olmadan, çalışanları bu kadar derinden etkileyecek bu özelleştirme gerçekleştirilemezdi. Özelleştirmeyle beraber, Türkiye’de çok geniş bir istihdam hacmini soğurmuş olan Türk Telekom, çalışanlarının yaklaşık 2/3’ünü kaybetmiştir. Bunu diğer özelleştirmelerle beraber kayıtlı, güvenceli ve sendikalı çalışma dünyasının istikrarlı olarak küçültülmesi ve işgücü piyasasının esnekleştirilmesi sürecinin önemli bir adımı olarak anlamalıyız. Öte yandan işçilerin gösterdiği direnç, devleti ve şirketi bir takım geri adımlar atmaya zorlamıştır.

Harvey’e göre (2005: 64-86) kapitalistler açısından, güçlü bir orta sınıfın yokluğunda demokrasi, politik istikrarsızlıkla eş anlamlıdır. Bu yüzden neoliberal perspektif, çalışan ve yoksul kitlelerin ekonomi yönetimine katılımlarını engellemek için uzmanların yönetimini tercih eder. IMF, merkez bankaları ve düzenleyici kurumlar gibi anti-demokratik ve hesap sorulabilir olmayan kurumlar, demokrasinin sınırını tayin eder. Devlet, kamu-özel ortaklığı adı altında, özel sektör temsilcilerinin düzenleyici kurumların karar alma mekanizmalarında yer almasını sağlar. Özel sektör temsilcilerine, paydaş sıfatıyla, düzenleyici yasama süreçlerinde de önemli roller verilir.

Uluslararası alanın düzenlenmesinde açıktan askeri zor unsuruna başvuru Irak deneyiminden sonra, emperyalizm kavramına teveccühün yeniden arttığını görüyoruz. Harvey’in çalışmalarında mülksüzleştirme yoluyla birikim kavramının ön plana çıkması yine yeni nesil emperyalizm araştırma gündeminin bir ürünü olmuştur (Harvey, 2003: 137-182). Mülksüzleştirme yoluyla birikim süreçleri devletin hem askeri hem de yasal ve kurumsal kapasitelerini beraberce işe sürmesini gerektirmektedir. Demek ki düzenleyici reform sürecinde devletin yaşadığı dönüşüm hâkim sınıfların mülksüzleştirme eylemlerinin, bu arada özelleştirmelerin de hayata geçirilmesi gereksinimiyle yakından ilişkilidir.

Aşağıda daha ayrıntılı bir biçimde yer verdiğimiz bir konu olan mali kaynakların 1990’lı yıllarda telekomünikasyon sektörünü şişirmesi ve takip eden dönemlerde kaynak akışının yavaşlaması süreçlerini, Harvey’in mekânsal ve zamansal çözümler kavramı ile açıklayabileceğimizi düşünüyoruz. Harvey’e göre (2003: 115-124) sermaye ve emek gücünü kârlı bir biçimde bir araya getiremeyen kapitalistler iki çözüme yönelmek zorunda kalmaktadır. Mekânsal çözüm, değerlendirilemeyen birikmiş sermayeyi başka bir mekânda emekle buluşturmadır. Yüksek gelirli ülkelere düşük ve orta gelirli ülkelere sermaye akışı bu kapsamda ele alınabilir.⁵ Zamansal

5 Burada düşük-orta-yüksek gelir kategorileri Dünya Bankası’nın tasnif sisteminden alınmıştır. Bu kavramlara herhangi bir normatif anlam yüklemiyor, bu yüzden gelişmiş/az gelişmiş gibi kavramlarla aramıza mesafe koyuyoruz. Bununla beraber belli bir sınıflandırma kullanmadan analiz yapmanın zorlukları bizi gelir düzeylerine göre ülkeleri adlandıran Dünya Bankası’nın kategorilerini kullanmaya yönlendirmiştir. Bu sınıflandırmada Atlas metoduna göre yıllık kişi başına

çözüm ise, bugün elde edilemeyen kârları kapsamlı altyapı yatırımları ile geleceğe ertelemektir. Üretkenliği uzun vadede arttırması umuduyla fon aktarılan altyapı alanlarından biri de iletişimdir.

1.5. Türkiye Örneği Üzerine Eleştirel Çalışmalar

Dünyada düzenleme üzerine üretilen yazının geniş hacmiyle kıyaslandığında, Türkiye’deki düzenleme deneyimlerine ilişkin yazının çok zengin olduğu söylenemez. Aynı durum, eleştirel çalışmalar için de geçerlidir. Birinci grup eleştirel çalışmalar, bir akademik disiplin olarak kamu yönetiminin kurumsal dönüşüm sürecine tepkilerini yansıtan çalışmalar olarak tasnif edilebilir. Bu çalışmalar, sektörel örneklerde bütünsel değişimin ne şekilde gerçekleştiğinden çok sürecin hukuki sonuçları ve açmazlarına dikkat çekmektedir. Bu çalışmaların eleştireliliğinin yoğunlaştığı noktalar hesap verilebilirlik, özelleştirme karşıtlığı ve dış aktörlerin müdahalelerine karşı duyulan tepkiseliktir (Sezen, 2005; Güler, 2005).

İkinci grup çalışmaları ise, süreci ekonomi politik tartışmaların genel bağlamı içerisinde anlama çabasındaki çalışmalar olarak tasnif edebiliriz. Bu çerçevede Sonay Bayramoğlu, Ümit Sönmez ve Ümit Akçay’ın çalışmaları önem taşımaktadır. Bayramoğlu esas olarak uluslararası örgütlerin raporlarını analiz ederek kapitalist zihniyeti deşifre etmeye ağırlık vermektedir (2002, 2003, 2005). Yönetişim anlayışının dönüşüm noktası olarak yukarıda andığımız 1997 tarihli Dünya Bankası raporunu işaret eden Bayramoğlu’na göre yönetim kavramının anlamı zaman içerisinde rekabetin etkin düzenlenmesi haline gelmiştir. Sönmez de Türkiye’de genel olarak düzenleyici reform sürecini incelemektedir (2004, 2011a, 2011b). Sönmez anaakım yaklaşımın temel akıl yürütme mekanizmalarından biri olan teknokrat-politikacı ikilemini sorgular. Sönmez’e göre, politikacıların hayata geçirdikleri rant dağıtma mekanizmaları aslında onların neoliberal politik çizgiye sadık olmadıkları anlamına gelmez. Politik liderler, neoliberal dönüşümün toplumsal tabandaki popülarlığını sağlamak amacıyla klientalizmi ve rant dağıtım mekanizmalarını kullanmak zorundadır. Böylece Sönmez, düzenleyici devlet araştırmalarının kısır bağımsızlık tartışmalarının sınırına işaret eder. Buradan hareketle AKP’nin bu konudaki hareket tarzının büyük oranda ANAP’ın hareket tarzıyla uyduğu dikkat çeken Sönmez, siyasetçi-teknokrat ikilemini aşan alternatif bir araştırma çerçevesi önerir. Akçay ise Türkiye’de Merkez Bankası’nın bağımsızlaşması sürecini 2001 yılından itibaren devletin dönüşümü bağlamı içerisine yerleştirir. Akçay, merkez bankasının dönüşüm sürecinde alınan sınıfsal tavırları incelemek için TÜSİAD, TOBB, TMOBB gibi öznelerin ve hükümetin tartışmalardaki konumunu inceler (2009).

gelir düzeyi 1.025 \$ ve altı olan ülkeler düşük gelirli, 1.026-12.475 \$ arası orta gelirli, 12.476 \$ ve üstü olanlar ise yüksek gelirli ülkeler olarak adlandırılmaktadır. Atlas yöntemine göre kişi başına yıllık geliri 2011 yılında 10.410 \$ olduğu için Türkiye bu sınıflandırmada orta gelirli ülkedir (data.worldbank.org, 07.12.2012).

1.6. Telekomünikasyon Sektöründe İdari Dönüşüm için bir Eleştirel Perspektif Arayışı

Eleştirel yazının alan üzerinde biriktirdiklerinden öğrendiklerimizi toparlamaya çalışalım. Telekomünikasyon sektöründeki düzenleyici politikaları sermaye birikiminin sürekliliğinin sağlanması bağlamı içerisinde ele almalıyız. Sermaye birikiminin içine düştüğü krizler hem coğrafi yayılım hem de sektörel yayılım sonucunu vermiştir. Telekomünikasyon sektörü bu noktada birden fazla işlevi görür. Bu sektör öncelikle yayılım alanlarından biridir. Gerek telekomünikasyon metalarının, gerekse sabit-mobil telefon ve çeşitli internet hizmetlerinin oluşturduğu dev piyasalar kapitalizmin ciğerlerini doldurup boşaltmak için kullanılmaktadır. Bunun yanı sıra kapitalizmin coğrafi yayılımının ve dünya çapında yürütülen girişimlerin koordinasyonunun sağlanmasında telekomünikasyon sektörünün sağladığı altyapı hayati önemdedir. Uzun dönemde kapitalizmi hayatta tutan işlemleri hızlandıracağı, bu işlemler hızlandığı ölçüde altyapının emdiği fonları amorti edeceği beklentisi, üretken alanlardaki kârlı yatırım olanaklarının daraldığı kriz dönemlerinde daha çok ön plana çıkmaktadır.

Ne var ki sermayenin bu hareketi engelsiz ve pürüzsüz, kendiliğinden gerçekleşebilen bir şey değildir. Burada devletin ilgili piyasaların oluşturulmasında ve ayakta tutulmasında, üzerinde hüküm sürdüğü coğrafi bölgenin sermaye akımları için böylelikle daha cazip hale getirilmesinde önemli roller oynaması gerekir. Bu bir yandan kapsamlı mülkiyet devirleri olarak özelleştirmeleri, bir yandan da direngen istihdam kalıplarının dönüştürülmesini gerektiren zorlu bir süreçtir. Bu sürecin ne şekilde yürütüleceğini, uluslararası örgütlerin sağladığı ayrıntılı politika rehberlerinin yanı sıra ülkelerin siyasi ve hukuki yapılarının ayrıntıları ve sınıfsal dengeleri tayin etmektedir.

Böylesi bir sürecin tüm yönlerinin tek bir çalışma içerisinde ele alınması mümkün olmadığı için bu yazı sürecin bazı yönlerinin açıklanmasıyla yetinecektir. Bu çerçevede sermayenin uluslararası ölçekte telekomünikasyon sektörüne yönelmesi bazı veriler yardımıyla ortaya konacak, akışın sürekliliğinin sağlanması peşinde olan kurumsal çerçeve açıklanmaya çalışılacak ve bunların Türkiye'deki izdüşümünün ne olduğu incelenecektir. Türkiye örneği üzerinde durulurken, telekomünikasyon sektörünün serbestleştirilmesi ve özelleştirilmesinin dönüm noktaları ve bunların sonuçları üzerinde durulacaktır. Türkiye'de telekomünikasyon sektöründeki istihdamın bu dönüşümden nasıl etkilendiğine de kısaca değinilecektir.

Sürecin biçimlenmesinde yerli ve yabancı sermaye odaklarının ve işçi örgütlenmelerinin takındığı tavırlar, politikacıların izledikleri çizgideki süreklilik ve sapmalar, Türkiye'nin hukuki yapısının sağladığı imkân ve zorluklar, bürokrasinin dönüşümünde düzenleyici kurumların ne anlama geldiği bu çalışmada hakkı verilerek değinilemeyen, daha kapsamlı ve çeşitli araştırma yöntemlerinin işe koşulmasını gerektiren başlıklardır. Yazının ortaya koymak istediği, Türkiye'de telekomünikasyon sektöründeki düzenleyici reform sürecinin, sermayenin yönelimle-

rine tepki olarak ve sermayenin teveccühünü kazanmak için hayata geçirilmiştir. Sözkonusu sektör, re-regülasyon reformlarının, özellikle özelleştirmeler önündeki engelleri kaldıran yasal düzenlemelerin ve politikaların hayata geçirilebilmesinin sonucu olarak, 2000’ler boyunca sektör özel sektör yatırımlarını çekebilmiştir. Bunun faturasını ödeyenler ise sektörde istihdam edilenler olmuştur. Öte yandan vaat edilen ucuzlama ve kalite artışı gerçekleşmemiş, mülkiyetin üç sermaye grubunun elinde yoğunlaştığı bir yapı oluşmuştur.

2. Uluslararası Ölçekte Sermayenin Telekomünikasyon Alanına Yönelmesi

Bu başlık altında öncelikle sermayenin telekomünikasyon alanına yönelmesi ve geri çekilmesini, sermaye gruplarının bu sektördeki yatırım miktarlarına ve özelleştirme verilerine dayanarak ortaya koymaya çalışacağız. Bu yönelme ve geri çekilişi Harvey’in “zamansal ve mekânsal çözümler” kavramlarını kullanarak inceleyeceğiz. Yine aynı perspektiften hareketle kurumsal çerçevedeki dönüşüm ile sermayenin sektördeki hareketleri arasında bir ilişki kurmaya çalışacağız. Uluslararası kurumsal çerçevenin unsurlarını ve içeriklerini kısaca betimleyerek bölümü bitireceğiz. Ulusal ölçekteki serbestleşme, özelleştirme ve kurumsal reform sürecinin bir sonraki bölümde anlatılıyor olması, yazının organize edilmesiyle ilgilidir. Yukarıda daha geniş tartışıldığı üzere ulusal süreci uluslararası sürecin bir yansımasına indirmek, birincinin ikincinin basit bir sonucu ve kronolojik olarak takipçisi olduğunu iddia etmek amacıyla değildir. Bunlar birbiriyle yakın ilişki içerisinde ilerleyen süreçler olarak eş anlı gelişmişlerdir.

2.1. Zamansal ve Mekânsal Çözümler Olarak Sermayenin Telekomünikasyona Yönelmesi

1980’li yıllara dek dünyadaki baskın algı, telekomünikasyon hizmetlerinin posta hizmetleriyle aynı çatı altında, çoğunlukla devlet mülkiyetinde, doğal tekel olarak nitelenen operatörler tarafından üretilmesi gerektiği yönündeydi. ABD’deki serbestleşme süreci,⁶ Batı Avrupa’daki özelleştirmeler ve hizmetler sektörünün uluslararası ticarete açılması yönündeki genel eğilim bu algıyı tersine çevirecek gelişmeleri başlattı.⁷ Japonya, Batı Avrupa ve ABD’deki özelleştirme ve/veya serbestleştirme uygulamalarının ürünü olarak bol kazançlı yatırım alanları arayışına giren telekomünikasyon devleri ortaya çıkmıştı. Bununla beraber, Telekomünikasyon Patlaması (*Telecommunications Boom*) olarak anılan, büyük miktarlarda fonların yüksek getiri beklentisiyle telekomünikasyon sektörüne aktarılması süreci yaşandı.

6 Burada serbestleşme kavramını İngilizcedeki *liberalization* kavramının karşılığı olarak, bir piyasaya birden fazla şirketin girmesi, sektörün rekabete açılması anlamında kullanıyoruz. ABD’deki serbestleşme süreci açısından 1984 yılında tüm ülkede tekel durumunda olan AT&T Corporation isimli operatörün mahkeme kararıyla yedi bölgesel şirkete bölünmesi bir dönüm noktasıydı.

7 ABD ve Batı Avrupa’da telekomünikasyon sektöründe sürecin gelişimine ilişkin anaakım yaklaşımla kaleme alınmış ayrıntılı bir inceleme için bkz. Thatcher (2007: 123-201).

Telekomünikasyon şirketlerinin hisse senetleri, yüksek getiri beklentisi yüklenen varlıklar haline gelmiş ve değerlendirilemeyen aşırı birikmiş sermaye için bir cazibe odağı haline gelmiştir.

Fonların telekomünikasyon sektörüne akması, düşük ve orta gelirli olarak kategorize edilen ülkelerde de yatırımların bu sektöre yönelmesini tetikledi. Bu gelişmeyi Dünya Bankası'nın altyapı yatırımlarına özel sektör katılımı verilerinden takip etmek mümkündür.⁸ Bu verilere göre, 1993 yılı 103 projeye en çok yatırım projesinin başlatıldığı yıl olmuştur. Bu yılda oluşturulan projelerin 86'sı SSCB'nin çözülmesiyle kapitalizme açılan Rusya Federasyonu'nda hayata geçmiştir. Düşük ve orta gelir düzeyindeki ülkelerde başlatılan yeni proje sayısı takip eden yıllarda bu düzeyin çok altında kalmıştır. Yatırım miktarının ilk zirve noktası ise 47 milyar Dolar ile 1998 yılı olmuştur. Bu miktarın aşılması için 2005'in beklenmesi gerekmiş, bu yıldan itibaren başlayan yükseliş eğilimi krizin etkisi ile 2009 ve 2011'de kırılmıştır. Miktar olarak en çok yatırım çeken bölge ise Latin Amerika ve Karayipler olmuştur. Burada vurgulanması gereken önemli nokta, 2000'li yıllardaki iyileşmenin (Sahara Altı Afrika bölgesi hariç) yeni projelere başlanmasından çok mevcut projelerin geliştirilmesinden ve ödenen lisans bedellerinden kaynaklandığıdır. Bunu telekomünikasyon hizmet ve metalarının 2000'li yıllarda çeşitlenmesi ve yaygınlaşmasıyla açıklayabiliriz.

Tablo 1: Düşük ve orta gelirli ülkelerde telekomünikasyon alt yapı yatırımlarına özel sektörün katılımı					
Sene	Proje Sayısı	Yatırım Tutarı (Milyon \$)	Sene	Proje Sayısı	Yatırım Tutarı (Milyon \$)
1990	18	4.587	2001	52	39.645
1991	12	9.451	2002	15	39.645
1992	19	6.518	2003	30	25.174
1993	103	9.153	2004	27	41.264
1994	56	13.925	2005	19	54.840
1995	70	12.885	2006	38	61.148
1996	80	20.920	2007	31	69.510
1997	61	34.470	2008	11	76.906
1998	67	47.172	2009	18	59.437
1999	36	31.937	2010	10	74.216
2000	39	39.592	2011	10	58.075
Kaynak: PPI WB Database, 09.04.2012 güncellemesi [Çevrimiçi] http://ppi.worldbank.org/ (erişim tarihi: 28.08.2012). Bu konuda ayrıca şu kaynaklara bakılabilir: TFFM (2004:22-26), WB PPI (2011, 2012).					

8 Bu veri tabanı dört başlık altında (enerji, telekomünikasyon, ulaşım, su ve kanalizasyon) özel fonların düşük ve orta gelirli ülkelerin hizmetler sektörü yatırımlarına ne ölçüde katıldığını takip etmektedir. Veriler 1984 yılından itibaren başlamaktadır ve 2011 verileri de eklenmiştir. Takip edecek olgusal bilgiler, ilgili veri tabanının internet sitesinden derlenmiştir: <http://ppi.worldbank.org/> (erişim tarihi: 28.08.2012). Bu konuda ayrıca şu kaynaklara bakılabilir: TFFM (2004:22-26), WB PPI (2011, 2012).

Sermayenin telekomünikasyon sektörüne yönelmesini sadece yüksek gelirli ülkelerden düşük ve orta gelirli ülkelere yönelen bir hareket olarak anlamamak gerekir. Bu veriler düşük ve orta gelirli ülkelerdeki yerli sermaye gruplarının kendi ülkelerindeki yatırımlarını da içermektedir. Öte yandan düşük ve orta gelirli ülkelerin sermaye oluşumu açısından görece zayıf olduğu ve sektörde var olmanın gerektirdiği büyük yatırımların sadece yerli sermaye grupları tarafından yürütülemeyeceği de ortadadır. Sermayenin telekomünikasyon sektörüne yönelimini yüksek gelirli Avrupa ülkelerine ait telekomünikasyon özelleştirmeleri verilerinden de takip edebiliriz. Aşağıda Tablo 2’de daha ayrıntılı bir şekilde ortaya koyulacağı üzere, bu ülkelerde özelleştirme gelirlerinin en yüksek olduğu dönem yine 1990’ların ikinci yarısı olmuş, 2000 yılındaki zirve noktasından sonra büyük bir düşüş yaşanmıştır. Yani sermayenin telekomünikasyona yönelmesi esas olarak yüksek gelirli ülkelerden düşük ve orta gelirli ülkelere yönelen bir hareket olarak değil, değişik alanlardan telekomünikasyon sektörüne yönelen bir hareket gibi algılamak gerekir.

Yukarıda da belirttiğimiz üzere sermayenin 1990’lı yıllarda telekomünikasyon sektörünü şişirmesi ve takip eden dönemlerde kaynak akışının yavaşlaması Harvey’in mekânsal ve zamansal çözümler kavramı (2003: 115-124) ile açıklanabilir. Özelleştirmeler ile telekomünikasyon yüklenicilerinin el değiştirmesi, serbestleşme ile sermaye gruplarının sektördeki yatırımlarının artması her iki çözümün birlikte hayata geçirildiği süreçler olarak anlaşılabilir. Bu sürecin telekomünikasyon yatırımlarını tetiklemesinin bir sebebi de coğrafi yayılma ve mekânsal yeniden örgütlenmeden kaynaklanan zamansal ve mekânsal engellerin hafifletilmesini sağlayacak ulaşım ve iletişim altyapılarına duyulan gereksinimdir. Ne var ki bu tutkulu projeler her zaman umut edilen kazançları sağlamaz. Bu durumda sermayenin değersizleşmesi süreci başlar ve özel fonlar ilgili sektörden kaçarcasına çekilir. Bu geri çekilmeyi burada yer verdiğimiz verilerde özellikle 2000’lerin ilk yarısında proje sayılarının azalmasında (Tablo 1) ve özelleştirme gelirlerinin düşüşünde (Tablo 2) gözlemleyebiliriz. Söz konusu iletişim ağı ve altyapısı olduğunda, kapitalizmin dünya çapında örgütlenmesine ilişkin sektörün taşıdığı önem ağır basacak, tekil çıkar dürtüsüyle kapitalistlerin telekomünikasyon sektöründen kaçmasının önüne geçme gereği ortaya çıkacaktır. Telekomünikasyon sektörüne dönük uluslararası eşgüdüm-düzenleme çabalarının, ulusal ölçekteki düzenleyici reformların ve kamu projelerinin canlanmasının ağırlıklı olarak 2000’lerin ilk yarısında olmasını bu çerçevede anlayabiliriz. Bu çabaların ürünü yine aynı tablolarda izleyebileceğimiz 2000’lerin ikinci yarısına denk gelen görece iyileşmedir. Bununla beraber telekomünikasyon sektöründe yaşanan sermayenin değersizleşmesi sorunu tam olarak aşılmıştır diyemeyiz.

2.2. Uluslararası Kurumsal Çerçeve

Telekomünikasyon sektörünün özelleştirilmesi, serbestleştirilmesi ve oluşturulan piyasaların yaşatılması, ulusal ve uluslararası ölçekte kurumsal çerçevenin dönüştürülmesi, uluslararası eşgüdüm sağlanmasından bağımsız düşünülemez. Her

ne kadar anaakım yaklaşımlar serbest ticareti ve rekabeti kendi kendini düzenleyen doğal kategoriler gibi ele alsın da, kapsamlı siyasi örgütlenmelerin yokluğunda kapitalist ekonomik faaliyet sürdürülebilir değildir. Dolayısıyla ekonomik faaliyetin içinde hayat bulduğu kurumsal çerçevenin yapısının ve dönüşümünün kavranması kritik önem arz eder.

Uluslararası ölçekte sürecin kurumsal veçhesine baktığımızda, Dünya Ticaret Örgütü'nün 1998 tarihli Temel Telekomünikasyon Anlaşması (WTO, 1998) üye devletlerin serbestleşme sürecine bağlanmaları açısından bir dönüm noktası olarak ön plana çıkar. Ağustos 2012 itibarıyla 108 devlet kendini bu anlaşmanın hükümlerine çeşitli düzeylerde bağlamıştır. Anlaşma Hizmet Ticareti Genel Anlaşması'nın (GATS) genel maddelerini içerir. Ayrıca GATS'ın *Telekomünikasyon Üzerine Eki (Annex on Telecommunications)* (WTO, 2000) ve düzenleme esaslarına ilişkin *Referans Metni (Referance Paper)* (WTO, 1996) ilave hükümler öngörür. Bu metinlerde, hizmetler sektörünün genelini bağlayan serbest ticaret kurallarının yanı sıra, yaygın nüfusun iletişim hizmetlerine erişimini sağlamak hedefiyle çelişmemek kaydıyla sektörün serbestleştirilmesi, uluslararası iletişim bağlantısının sağlanması gibi konularda hükümler yer alır.

Uluslararası kurumsal çerçevenin oluşturulması ve eşgüdümün sağlanmasında bir diğer önemli dönüm noktası, 2000'deki G-7 toplantısından çıkan *Bilişim Teknolojileri Devriminin Ekonomi ve Finans Üzerine Etkisi* başlıklı rapordur (G-7, 2000). Bu rapor ile beraber telekomünikasyon sektörünün bir kalkınma aracı olarak önemi vurgulanmış, bilişim teknolojilerinin üretkenlik, ekonomik çıktı, yaşam standartları, yönetim kalitesi gibi alanlarda birbirini besleyen olumlu etkilere sahip olduğu ifade edilmiştir. Belge mali sektörün düzenlenmesi, vergilendirme ve gümrük prosedürleri üzerine maddeler içerir. G-7'nin çizdiği yönle uyumlu olarak, 2003'te Cenevre'de toplanan Bilgi Toplumu Dünya Zirvesi, *ICT4D* kısaltmasıyla simgelenen "Kalkınma için Bilgi ve İletişim Teknolojileri" perspektifini olgunlaştırarak ortaya koymuştur. Bu perspektif, etkin yönetim, ekonomik büyüme ve verimlilik gibi hedeflerin yanı sıra yurttaş katılımı, kamu hizmetlerine etkin erişim, demokratikleşme ve insani gelişme gibi hedefler için de bilgi ve iletişim teknolojilerine ağırlık verilmesi gerektiğini öne sürer (WSIS, 2003a, 2003b, 2005a, 2005b). Takip eden yıllarda telekomünikasyon teknolojileri temelli kalkınma projeleri ve bunları konu edinen bir akademik araştırma gündemi de ortaya çıkmıştır.⁹

Bunlara uluslararası örgütlerin 1990'lı yılların ikinci yarısından itibaren yoğunlaşan idari reform çağrılarını eklemek gerekir. Bu çağrılara hâkim olan yaklaşıma göre, özelleştirme ve serbestleşmeden azami randıman alınabilmesi, sermaye akımlarını çekebilecek ve rekabetin sürekliliğini sağlayabilecek yasal ve kurumsal çerçevenin yaratılmasına bağlıdır. İdari reformların ürünü olarak ortaya Bağımsız Düzenleyici Kurum-

9 İlgili araştırma gündeminin ürünlerinin kategorize edilmiş bir dökümü için bkz. Gomez vd. (2012). İlgili perspektifin etkili bir eleştirisi için bkz. Özdemir vd. (2006). Sık atıf verilen eleştirel bir rapor için bkz. Solomon vd. (2007).

lar çıkacak ve muhtaç olunan kurumsal çerçeveyi ulusal ölçek içerisinde sağlayacaktır. Bu reform gündemini Dünya Bankası (WB, 1997), Avrupa Birliği (Majone, 2006) ve OECD (1997) aynı dönemlerde ön plana çıkarmış, IMF devletlerle kurumsal reform şartına bağlı istikrar anlaşmaları yapmaya başlamıştır (Kapur ve Webb, 2000).

Burada bu kurumsallaşma çabalarının ağırlıklı olarak 2000 yılının yakın çevresinde toplanmasının bir rastlantı olmadığını bir kez daha vurgulamayı gerekli görüyoruz. Bu çabaların bu dönemde yoğunlaşması esas olarak sermayenin sektöre yöneliminde yaşanan geri çekilişi aşma amaçlı olduğunu görüyoruz. Bunun bir ölçüde başarıya ulaştığı da verilerden anlaşıyor.

3. Türkiye’de Sektörün ve İdari Yapının Dönüşümü

Türkiye’de telekomünikasyon sektörünü sermaye gruplarının etkinliği açısından incelediğimizde 1990’larla 2000’ler arasında çarpıcı farklılıklar olduğu görülecektir. Bu anlamda 2001’in önemli bir dönüm noktası olduğunu ifade etmek gerekir. Bu dönüm noktasında oluşan yasal düzenlemelerden önce Türk Telekom özelleştirmesinin amaçlanmasına rağmen başarısız olduğunu görüyoruz. Yasama faaliyetinin ve aşağıda açıklanacak istihdam yapısının elverişli hale getirilmesine ilişkin adımların ardından, 2000’lerin ikinci yarısında sermayenin sektöre yönelmesinde dünya çapında yaşanan canlanmadan Türkiye’nin de pay alabildiğini, hatta bu canlanmanın önemli bir parçası olduğunu görüyoruz.

Bu bölümde özelleştirme ve serbestleşme sürecini açıklayacağız. Bu sürecin sonunda üç büyük sermaye grubunun piyasaya hakim olduğu bir yapı ortaya çıktığını güncel verilere dayanarak göstereceğiz. Türk Telekom örneğinde çalışanların süreçten nasıl etkilendiğini göstererek sürecin toplumun önemli kesimleri açısından yıkım ve işçi sınıfının kontrol altına alınmasına yönelik bir adım anlamına geldiğini öne süreceğiz. Sınırlı imkânlarla yıllara yayılan bir çabayla kurulan bir KİT olan Türk Telekom’un tartışmalı bir özelleştirme ile bir sermaye grubuna devredilmesini mülksüzleştirme yoluyla birikim sağlanmasının bir örneği olarak ele almak gerekmektedir. Yine bu başlık altında ilgili sektördeki düzenleyici reformun son durumunu tartışacak, AKP’nin son Kanun Hükmünde Kararnamelerinin (KHK) ne anlama geldiğini anlamaya çalışacağız.

3.1. Türkiye’de Telekomünikasyon Sektöründe Özelleştirme ve Serbestleşme

Sermayenin 1990’lı yıllarda dikkat çekici bir biçimde telekomünikasyon sektörüne yönelmesi ve dönemin Tansu Çiller başkanlığı altındaki hükümetlerinin neoliberal uygulamalara bağlılığı, sabit telefon hattı hizmetini özelleştirme için bir hazırlık adımı olarak 1995 yılında posta hizmetleri ile telekomünikasyon hizmetlerinin birbirinden ayrılması sonucunu doğurmuştur. Bunun anlamı PTT’nin son T’sinin kopması ve Türk Telekom AŞ (TTAŞ) adında KİT’e dönüşmesiydi. 2000 yılı içerisinde ilkinde Türk Telekom hisselerinin %20’sinin, ikincisinde %33,5’inin satışa çıkarıldığı iki başa-

rısız özelleştirme ihalesi yapılmıştır. 2004'ten itibaren sabit hat telefon piyasası hukuken serbestleştirilmiştir. Özelleştirmenin gerçekleşmesi ise 2005 yılına kadar sarkmıştır. Bu tarihte Türk Telekom'un %55'i 6,55 milyar Dolar'a satılmıştır (Atıyas ve Doğan, 2009: 262). 2008'de Türk Telekom'un %15'inin 1,9 milyar Dolar karşılığında halka arz edilmesiyle hisseler üzerindeki kamu payı yaklaşık %30'a gerilemiştir. Önümüzdeki dönem içerisinde geriye kalan kamu payının özelleştirilmesi için yeni ihale süreçleri başlatılacağı Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından ilan edilmiştir (ÖİB, 2012a).

Telekomünikasyon sektöründe özel aktörlerin önemli bir paya sahip olmaya başlaması, devletin dağıttığı GSM işletme lisansları ile mobil hat telefon piyasasında mümkün olmuştur. 1994'te Türk Telekom'a belli bir pay ödeme kaydıyla faaliyete geçen Turkcell ve Telsim, 1998'de 500'er milyon Dolar'lık 25 yıllık lisans bedellerini ödeyerek Türkiye'de mobil telefon hattı piyasasının ilk aktörleri olmuştur. 25 yıllık işletme lisansı için 2001'de 2,5 milyar Dolar bedel ödeyen Aria ve Aycell markası ile Türk Telekom de piyasaya dâhil olmuştur. 2001'de lisans alan şirketler 2004'te birleşerek Avea'yı oluşturmuşlardır. 2009'da üçüncü nesil mobil iletişim sistemleri işletme lisanslarının 1,23 milyar Dolar bedel karşılığında Türkiye'de aktif olan üç GSM operatörüne satılması gerçekleştirilmiştir. İşletme lisanslarının bu şekilde devlet tarafından özel sektöre satılması teknik olarak özelleştirme olarak kategorize edilmelidir. Bu örneklerde özelleştirilen bir KİT değil, gelecekteki kazanç olanakları olmaktadır. Özelleştirme olarak sadece sabit telefon hizmetleri üreten KİT'in satışının ortaya konması, mobil telefon hizmetinin doğal olarak sermaye grupları tarafından üretilmesi gerektiği gibi bir algı yaratmaktadır. Hâlbuki devlet bu hizmeti sunma imtiyazını sermaye gruplarına bedel karşılığında süreli olarak vermektedir.

Tablo 2: Eski Avrupa'da¹, Düşük ve Orta Gelirli Ülkelerde ve Türkiye'de Telekomünikasyon Özelleştirme Tutarları (Milyon \$)

Sene	Eski Avrupa	Düşük ve Orta Gelirli Ülkeler	Türkiye	Sene	Eski Avrupa	Düşük ve Orta Gelirli Ülkeler	Türkiye
1988	-	288	-	2000	29.837	12.462	2.525
1989	346	14	-	2001	45	4.712	-
1990	0	4.241	-	2002	2.008	4.731	-
1991	10.497	6.836	-	2003	2.315	1.616	-
1992	601	1.512	-	2004	16.523	6.901	-
1993	7.551	1.066	-	2005	23.573	12.065	6.550
1994	7.633	5.226	-	2006	10.074	11.587	-
1995	7.829	1.965	-	2007	9.906	8.632	-
1996	18.548	5.264	-	2008	2.075	9.134	1.900
1997	26.843	15.840	-	2009	1.221	3.554	1.233
1998	14.213	27.285	1.000	2010	211	15.867	-
1999	22.115	5.991	-	2011	585	2.481	-

Kaynak: PPI WB Database, 09.04.2012 güncellemesi [Çevrimiçi] ppi.worldbank.org 28.08.2012. Privatization Barometer Database, aylık güncelleme [Çevrimiçi] www.privatizationbarometer.net 12.09.2012.

Türkiye’de telekomünikasyon sektöründe özelleştirme deneyimi değerlendirilirken, genellikle Türk Telekom’un özelleştirilmesi üzerinde durulmakta ve bu özelleştirmenin 1990’larda gerçekleştirilmemesinden kaynaklı özelleştirme gelirinde kayıp ortaya çıktığı ifade edilmektedir. Tablo 2 incelendiğinde, orta ve düşük gelir düzeyindeki ülkelerde telekomünikasyon sektörü özelleştirme tutarlarında zirve noktasının 1998 yılı olduğu görülmektedir. Öte yandan Eski Avrupa ülkeleri için zirve noktası 2000 yılıdır. 1996-2000 arasındaki beş yıllık sürede, yıllık toplam özelleştirme tutarlarının ortalaması Eski Avrupa için 22.311 milyon Dolar ve Düşük ve Orta Gelirli Ülkeler için 13.368 milyon Dolar iken, 2001-2005 periyodunda aynı değerler sırasıyla 8.892 ve 6.005 düzeyinde kalmıştır. Buradan hareketle Türkiye’deki sabit hat özelleştirmesinin 1990’larda gerçekleştirildiği takdirde daha fazla gelir sağlayacağı sonucuna varabiliriz. Bununla beraber, ortaya çıkan özelleştirme geliri kaybının ne kadar olduğuna dair tartışmaları spekülatif olmaksızın kurtaracak bir ölçüt bulmak zordur.¹⁰

Tablo 3: 2005’in Başlıca Telekomünikasyon Özelleştirmeleri

Firma	Tür	Ülke	Yüzde	Tutar (Milyon \$)
Türk Telekom AŞ	Blok Satış	Türkiye	55,0	6.550
France Telecom	Halka Arz	Fransa	6,2	4.176
Cesky Telecom AS	Blok Satış	Çek Cumhuriyeti	51,1	3.507
PTCL	Blok Satış	Pakistan	26,0	2.890
Koninlijke KPN NV	Halka Arz	Hollanda	6,4	1.646
Koninlijke KPN NV	Halka Arz	Hollanda	6,0	1.309
OTE	Halka Arz	Yunanistan	10,0	1.036
Telecom Egypt	Halka Arz	Mısır	20,0	890

Kaynaklar: Privatization Barometer Database Privatization Barometer Database, aylık güncelleme [Çevrimiçi] www.privatizationbarometer.net 12.09.2012. PPI WB Database, 09.04.2012 güncellemesi [Çevrimiçi] ppi.worldbank.org 28.08.2012. Telecom Egypt (2009:23). Khan (2009).

2005 yılı içerisinde telekomünikasyon sektöründe gerçekleşen başlıca özelleştirmeler ile Türk Telekom özelleştirmesini karşılaştırmak için ise Tablo 3’ü inceleyebiliriz. Aynı yıl içerisinde Pakistan ve Çek Cumhuriyeti’nde de blok satış yöntemi ile özelleştirme gerçekleştirilmiş, Türk Telekom özelleştirmesi ikisinden de daha yüksek bir gelir sağlamıştır. Ne var ki bu karşılaştırma yapılırken aktüel ve potansiyel büyüklük açısından Türk Telekom’un diğer iki örnek karşısındaki üstünlüğünü gözden kaçırmamak gerekir.

Tartışmanın bizim açımızdan önem taşıyan tarafı, Türk Telekom özelleştirmesinin Harvey’nin kullandığı anlamıyla mülksüzleştirme yoluyla birikim örneği olmasıdır. Dünyanın tümünde sermayenin telekomünikasyon sektörüne yönelme-

10 Tansu Çiller’in Fikret Bila’ya verdiği demeç bu açıdan ilgi çekicidir. Bila (2005): “(...) Keşke, 1993’te, 1994’te, PTT’nin T’si olarak satılsaydık. Sattırmadılar. Türkiye bir altın fırsatı kaçırdı. O zaman 40 milyar dolar ediyordu. Türkiye’nin iç borcu ise 14-16 milyar dolarlar civarındaydı. Yüzde 50’sini sattığımızda, iç borcu bitiyorduk. Yarisının bedeli bile borç sorununu hallediyordu.” Bu demeçte verilen tutarı Tablo 2’de yer alan 1993-94 verileriyle karşılaştırınız.

si, geri çekilmesi ve yeniden yönlendirilmesi döngüsüne Türkiye bu yolla dâhil olmuştur.

Gelinen noktada Türk Telekom sabit hat telefon hizmeti piyasasında hala en baskın aktördür. 2012 ikinci çeyrek itibarıyla Türkiye’de 14,47 milyon sabit telefon abonesi vardır. Sabit telefon hattı piyasasında toplam telefon hizmetleri gelirlerine göre Türk Telekom’un pazar payı %88’ken, geriye kalan 53 aktif operatör %12’yi paylaşmaktadır. Bununla beraber Türk Telekom’un 2011’in aynı döneminde pazar payının %94 düzeyinde olduğuna da dikkat çekmek gerekir. 18,31 milyon abonenin hizmet aldığı geniş bant internet bağlantısı piyasasında ise Türk Telekom iştiraki olan TTNET’in pazar payı 2012’nin ikinci çeyreği verilerine göre %86,86’dır. 2011’in aynı döneminde ise %91,31’dir (BTK, 2012a). Türk Telekom’un sabit telefon ve geniş bant internet piyasalarında pazar payının tarihte ilk kez 2012’de %90’ın altına düşmesine rağmen, açıkça görülmektedir ki Türkiye’de bu alanlardaki serbestleşme hukuki alandan uygulamaya şu ana kadar sirayet edememiştir. Bu görünüme 13 milyon abonesi bulunan Türk Telekom iştiraki Avea’yı da eklemelidir.

Bu sonucun ortaya çıkmasının başlıca sebebi, ülkenin tek sabit hat operatörünün, fiziksel altyapı şebekesiyle, TTNET ve Avea hisseleri ile beraber blok satış yöntemiyle özelleştirilmiş olmasıdır. Piyasaya yeni özel aktörlerin girebilmesi Türk Telekom’un denetimindeki altyapı şebekesini kullanabilmelerine bağlı olması ciddi bir engeldir. Bununla beraber teknolojik yakınsama olarak adlandırılan sürecin etkisiyle, sabit hat operatörlerinin sunduğu hizmetler ile mobil hat operatörlerinin sunduğu hizmetler benzeşmeye başlamış, mobil telefon kullanımı sabit telefon kullanımını ikame eder hale gelmiş ve yeni özel aktörlerin bu alanda varlık gösterebilmeleri daha da güç hale gelmiştir. Sonuç olarak 188 yetkilendirme yapılmış olmasına rağmen sadece 53 firma aktiftir ve bunlar Türk Telekom’dan artan kırıntılarla beslenmektedir. Türkiye’de mobil telefon hizmeti alan abone sayısı Haziran 2012’de 66,14 milyondur. Bunların 34,71 milyonu (%52,48’i) Turkcell, 18,43 milyonu (%27,86’sı) Vodafone, 13 milyonu (%19,66’sı) ise Avea abonesidir. Bu operatörlerin gelire göre pazar payları ise 2012 yılının ikinci çeyreğinde sırasıyla %51,11, %28,53 ve %20,36’dır.

Toparlayacak olursak, özelleştirme ve serbestleştirme deneyimlerinin ürünü olarak Türkiye telekomünikasyon sektörü 4 dev özel aktör tarafından yürütülür hale gelmiştir diyebiliriz. Bunlardan Avea’nın hisselerinin %81,37’sinin Türk Telekom’un elinde olduğunu göz önünde bulundurulursa sayı 3’e düşürülebilir. Sektörün 2011 yılı toplam geliri 22,35 milyar TL (13,38 milyar Dolar) düzeyinde gerçekleşmiştir. Bu gelirin %37,27’si Turkcell, %32,97’si Türk Telekom, %16,73’ü Vodafone, %13,02’si Avea tarafından gerçekleştirilmiştir.

Tablo 4: Türkiye’de Telekomünikasyon Sektöründe Yatırım Tutarları (Milyar Dolar)

Sene	DB	Sene	DB	BTK	Sene	DB	BTK
1994	0,07	2000	2	3,52	2006	1,99	1,14
1995	0,11	2001	2	2,95	2007	2,21	1,55
1996	0,17	2002	0,19	2,09	2008	2,05	2,6
1997	0,18	2003	0,15	2,06	2009	2,67	3,75
1998	0,44	2004	0,38	1,02	2010	2,38	2,5
1999	1,34	2005	0,77	1,39	2011	3,05	2,31

Kaynak: Dünya Bankası PPI Database Türkiye verileri ve BTK’nın Pazar verileri raporlarından derlenmiştir. PPI verilerinden özelleştirme tutarları ayıklanmış, fiziksel varlıklara yatırım kalemi esas alınmıştır. BTK verileri sadece TTAŞ, Turkcell, Vodafone ve Avea’nın yatırımlarını yansıtmaktadır.

Çıkış noktamız olan özel sektör yatırımlarına dönecek olursak, Türkiye’de 1990’lar ve daha öncesi dönemlerde önemli düzeyde olmayan özel sektör yatırımlarının 2000’lerden itibaren önemli tutarlara eriştiğini ifade edebiliriz. İlgili sektörün özel aktörlerden sermaye çekmesi açısından 1998’de iki GSM operatörüne imtiyaz verilmesinin dönüm noktası olduğu açıktır. Bu hareketlenme, üçüncü GSM operatörü, Türk Telekom özelleştirmeleri ve 3G imtiyazları ile devam etmiştir. Bunu 2000’lerin ikinci yarısında orta ve düşük gelirli dünyada yaşanan canlanmayla (Tablo 1) beraber değerlendirebilir ve Türkiye’nin 1990’lardan farklı olarak sermaye yönelimini kaçırmadığı şeklinde değerlendirebiliriz.

Tablo 5: 4 Büyük Firmanın Yıllık Karları 2005-2010 (Milyon \$)

Firma	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
TTAŞ	2.417	2.080	2.425	2.019	1.775	1.970	1.477
Turkcell	406	1.297	1.460	2.147	1.446	1.436	1.354
Vodafone	-2.577	-259	-429	-450	-903	-159	-416
Avea	-583	-511	-39	-397	-801	-641	-631
Toplam	-337	2.607	3.417	3.319	1.517	2.606	1.784

Kaynak: BTK (2010b: 3, 2012c: 4).

Peki bu yatırımlar kendini realize edebilmekte midir? Yani Harvey’nin zamansal ve mekansal çözümler olarak adlandırdığı sermaye hareketleri bu örneklerde kârlı operasyonlara dönüşmüş müdür? Türk Telekom ve Turkcell açısından, sahip oldukları büyük pazar paylarının sağladığı avantajların da yardımıyla, yatırımlar sonucunda kâr edebilen operasyonlar ortaya çıktığını söyleyebiliriz. Bu noktada Türk Telekom’un büyük oranda kamu maliyetiyle finanse edilmiş bir altyapıyı devraldığını ve kamu finansmanı ile sağlanan özel kârlar elde ettiğini hatırlatmak önem taşır. Öte yandan sabit hat kullanımının giderek azalması, Avea’nın ise düzenli olarak zarar ediyor olması Türk Telekom’un ileride bu kârlarını sürdürebilir

sürdüremeyeceği konusunda şüpheler uyandırır. Vodafone da Telsim'i devraldığı dönemden itibaren düzenli olarak her yıl zarar açıklamaktadır. Bununla beraber, birçok ülkede telekomünikasyon sektöründe faaliyet gösteren uluslararası sermaye çevrelerinin belli bir pazar payı elde etmek için uzun yıllar boyunca zarar etmeyi göze alabildiğini unutmamak gerekir. Şu an için sektörün en kârlı operasyonu gibi görünen Turkcell'in mülkiyeti üzerinde süren ihtilaflar da göz önünde bulundurulmalıdır. Toparlayacak olursak sermayenin değersizleşmesi ve bu anlamda zamansal ve mekânsal çözümün işlememesi olasılıklar içinde olmaya devam etmektedir. Elbette bunu sadece Türkiye örneği belirlemeyecek, dünyadaki genel eğilimlerle beraber sonuç netleşecektir.

3.2. Çalışanlar ve Özelleştirme

Tablo 6 incelendiğinde, özelleştirme sürecinin hem Türk Telekom ve iştiraklerinde, hem de genel olarak sektörde istihdam edilen toplam çalışan sayısını düşürdüğü görülmektedir. Bununla beraber, özelleştirmenin başlıca amaçlarından biri olarak sunulan personel giderlerinin kısılması amacına yaşanan büyük istihdam kaybına rağmen ulaşılamamıştır. Yine tabloda gözlemlenebileceği üzere, Türk Telekom dışındaki özel aktörlerin istihdam ettiği personel miktarı, özelleştirme kaynaklı istihdam erimesini bertaraf etmekten çok uzaktır.

Tablo 6: Telekomünikasyon Sektöründe Yıllara Göre İstihdam

Firma/Sene	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 II.
TTAŞ (topl.)	-	-	53.300	43.047	40.148	34.025	34.086	34.138	34.886	36.209
TTAŞ (sab.)	61.219	55.794	51.737	40.647	37.035	29.769	27.530	25.891	24.424	24.200
TTAŞ Personel Giderleri (TL)	-	-	1.728	1.692	1.823	2.146	1.980	1.872	2.068	-
TTAŞ Personel Giderleri (\$)	-	-	1.289	1.182	1.400	1.659	1.279	1.248	1.238	-
Mobil	4.840	5.187	6.244	6.674	7.124	7.100	6.890	7.302	7.995	8.441
Diğer	-	-	953	737	1.094	937	1.165	2.552	4.146	4.227

Kaynak: BTK (2010b: 9, 2011c: 10; 2012a: 9), trinvestorrelations.com, erişim tarihi: 30.09.2012, Geriş (2006: 171).

İstihdamın aşamalı olarak kısılmasının maliyeti kamuya yıkılmış, süreçten özel aktörlerin asgari zararlar çıkmasını sağlayacak yasal düzenlemeler çıkarılmıştır. Bu noktada 09.02.2006 tarihli 5457 sayılı kanundan özellikle söz etmek gerekmektedir. Bu kanunla, kapsam dışı olarak tanımlanarak özelleştirilen Türk Telekom'dan başka kamu kurumlarına geçiş hakkı tanınan personelin 5 yıl süreyle Türk Telekom tarafından istihdam edilmeye devam etmeleri sağlanmış, bir anlamda kamu personeli firmaya kiralanmıştır. Bu kapsamda istihdam edilmeye devam eden personel, altı ayda bir ihtiyaç fazlası olarak kamuya devredilmiş, böylece istihdamı azaltmanın yükü kamuya yıkılmıştır.

**Tablo 7: TTAŞ Sabit Hat Operatörünün
Yıllara Göre Personel Sayısı**

Sene	Personel	Sene	Personel
1995	74.840	2004	55.794
1996	73.807	2005	51.737
1997	72.926	2006 (Özelleştirme)	40.647
1998	72.449	2007	37.035
1999	72.032	2008	29.769
2000	71.965	2009	27.530
2001	69.545	2010	25.891
2002	63.598	2011	24.424
2003	61.219	2012-II	24.200
Kaynak: Geriş (2006:171), BTK (2010b: 9, 2011c: 10; .2012a: 9).			

Türk Telekom çalışanları, 16 Ekim-29 Kasım 2007 tarihleri arasında Haber-İş sendikası öncülüğünde bir grev örgütlemiştir. Grevin başlıca amacı, kapsam içi olarak tarif edilen ve başka kamu kurumlarına geçiş hakkı tanınmayan personel ile kapsam dışı olarak tanımlanan ve geçici olarak şirkete kiralanen kamu personeli arasındaki eşitsizliği gidermektir. Firmanın eğilimi kapsam içi personele daha olumsuz koşulları dayatmak şeklindeydi. Grev başarıyla sonuçlandı ve ücretlendirme, mesai düzenlemeleri ve sendikal örgütlenme özgürlüğü gibi alanlarda kazanımlar elde edildi (EMO, 2007). Özelleştirme öncesi dönemden olup özelleştirmeden sonra çalışmaya devam eden çalışanların yaşadığı uyumsuzluklar ile farklı kamu kurumlarına aktarılan personelin yaşadığı sorunlar halen devam eden ve ifade edilmesi gereken meseleler arasındadır. Bu sorunların ayrıntılı dökümü için, kurumdan ayrılmış ve halen kurumda istihdam edilen çalışanların kurduğu örgütlerden biri olan Telekomcular Derneği’nin çıkardığı raporların incelenmesi faydalı olacaktır (Telekomcular Derneği, 2010a, 2010b).

Yukarıda (1.4.) hatlarını çizmeye çalıştığımız eleştirel yaklaşım çerçevesinde sektördeki çalışanların durumunu değerlendirecek, Burnham’ın işaret ettiği gibi düzenleyici reform sürecinin ve özelleştirmenin ilgili sektördeki çalışanların sermaye grupları lehine denetim altına alınmasına yaradığı açıktır. Öte yandan çalışanlar süreç içerisinde edilgen olmamış, eylem yoluyla şirkete ve devlete geri adımlar atılabilmektedir. Yine de sürecin çalışanlar açısından bir yıkım olarak yaşandığını açıkça belirtmek gerekir.

3.3. Düzenleyici Dönüşümde Son Durum

Türkiye’de düzenleyici anlayışın kurumsallaşması açısından dönüm noktası 1999 tarihli IMF istikrar programı ve aynı programın 2002 güncellemesidir. Bu programlar düzenleyici kurumların oluşturulması ve mevcut kurumların yasal statülerinin güçlendirilmesini öngörmektedir. Reformların hayata geçirilebilmesinde

ise Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizlerinin birer dönüm noktası olduğunu ifade etmek gerekir. Bu krizlerle beraber Türkiye kamuoyunun mevcut siyasi aktörlere olan güveninin büyük oranda çökmesi, istikrar programlarında öngörülen dönüşümün meşrulaştırılmasını kolaylaştırmıştır. Kemal Derviş'in göreve gelmesi ve "ekonomi ile siyaseti ayırmak" şeklindeki retorikle hegemonik söylemi ifade etmesi bir diğer önemli dönüm noktası olmuştur. Nihayet bu süreci AKP'nin tek parti yönetiminin izlemesi, istenen siyasi iklimin oluşturulmasında kritik bir rol oynamış, bu döneme kadar hayata geçirilemeyen dönüşümler gerçekleştirilmiştir.¹¹

Düzenleyici anlayışın kurumsallaşmasını aslında özelleştirmeci anlayışın da kurumsallaşması olarak anlamalıyız. Türkiye'de kayda değer özelleştirmelerin hemen hemen tümü yukarıdaki paragrafta tespit ettiğimiz ekonomik-siyasi dönüm noktalarından sonra gerçekleştirilebilmiştir. Basit bir hesaplamayla, Türkiye'de 1986-1999 döneminde toplam özelleştirme geliri 4,68 milyar Dolar düzeyinde kalmışken, 1999-2012 döneminde 38,89 milyar Dolar düzeyine fırlamıştır. İkinci 13 yıllık dönemin birincisinin yaklaşık 8,3 katı olması, söz ettiğimiz dönüm noktalarında oluşan hukuki-siyasi-ekonomik çerçevenin ürünüdür (ÖİB, 2012b).

Öte yandan düzenleyici anlayışın kurumsallaşması, ana akım yaklaşımda düzenleyiciliğin esas amacı olan serbestleşmenin kurumsallaşması olarak anlaşılmamalıdır. Telekomünikasyon sektörü hakkında başvurulabilecek veriler açıkça göstermiştir ki, özelleştirme süreci beraberinde serbestleşmeyi getirmemiştir. Aynı şekilde düzenleyici anlayışın kurumsallaşması, hükümetten bağımsız hareket edebilen ve siyaset kurumundan kopuk olan kurumların oluştuğu şeklinde anlaşılmamalıdır. Yapılan düzenlemeleri sadece hukuki prosedürler gibi ele alırsak, 2001 dönüşümünün idari açıdan önceki dönemden bir kopuş olduğu gibi yanılgılı bir sonuca varabiliriz. Aslında kurumların üyelerinin seçilmesinden aldıkları kararlara kadar her aşamada hükümetin, özellikle AKP tek parti yönetiminin ağırlığı hep olmuştur. Bu açıdan bize göre asıl kopuş, özelleştirmeyi kolaylaştıran yasamalar konusundadır. İdari açıdan, yasama faaliyetine rağmen süreklilik olduğunu söylemek daha doğru gelmektedir. Teknokratlara hükümet etmede önemli roller verilmesi de çok yeni değildir. Sadece Turgut Özal'ın kariyerini incelemek bu yargımızı temellendirmek için yeterli olacaktır.

AKP'nin son hükümet döneminde KHK'lar ile ülkeyi yönetme yöntemine yeniden başvurması, bağımsız olarak adlandırılan düzenleyici kurullar açısından da önem taşımaktadır. Bu kapsamda çıkarılan iki KHK ile kurumların kağıt üzerindeki bağımsızlıkları ciddi yara almıştır. Bunların ilki 17 Ağustos 2011 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 649 numaralı KHK olmuştur. Bu kararname ile 3046 sayılı kanuna şu ifade eklenmiştir: "Bakan, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların (5018 sayılı Kanuna ekli (III) sayılı cetvelde yer alan kurumlar dâhil) her türlü faaliyet

11 Bu dönemleştirmeye ilişkin daha ayrıntılı açıklamalar için bkz. Bayramoğlu (2005: 291-294), Akçay (2009: 216-233), Sönmez (2011b: 177-179).

ve işlemlerini denetlemeye yetkilidir.” Burada sözü edilen kurumlar, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, Telekomünikasyon Kurumu (yani BTK), Sermaye Piyasası Kurulu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu, Kamu İhale Kurumu, Rekabet Kurumu, Şeker Kurumu, Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu ve Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu’dur.

Tüm Telekomünikasyon İş Adamları Derneği’nin (TUTED) internet sitesinde 649 numaralı KHK hakkında aktarılan değerlendirmede, “...özerkliğin kaldırılması, bir anlamda fiili olanı resmi hale çevrilmesi gibi düşünülebilir” denmektedir (TUTED, 2012). Bize göre de yaşanan süreç, ciddi bir dönüşüm olmaktan ziyade hükümete olan *de-facto* bağımlılığın *de-jure* bağımlılığa dönüşmesi olarak anlaşılmalıdır.

Bağımsız olarak adlandırılan düzenleyici kurumları etkileyen ikinci KHK ise, Resmi Gazete’de 2 Aralık 2011’de yayımlanan 666 sayılı KHK olmuştur. Kamuoyuna “eşit işe eşit ücret” söylemi ile lanse edilen bu son kararname ile düzenleyici kurum başkanlarının maaşları bakanlık müsteşarlarının maaşları düzeyine, kurul üyelerinin maaşları müsteşar yardımcılarının maaşları düzeyine indirilmiştir. Bunun anlamı başkan ve kurul üyelerinin maaşlarının yaklaşık %60 oranında azalmasıdır. Yazında kurumların kâğıt üzerindeki bağımsızlıklarının önemli bir göstergesi olarak ele alınan ücret yüksekliğinin bu şekilde tırpanlanması ve bakanlık bürokratları ile kurum yöneticilerinin eş tutulması manidardır (gazeteport.com, 04.11.2011).

Bu gelişmeleri ilk toplantısını Ekonomiden Sorumlu Bakan Babacan başkanlığında 2 Ağustos 2011’de yapan Finansal İstikrar Komitesi’nin oluşturulması ile beraber değerlendirmeliyiz. İlgili komitede Hazine, Merkez Bankası, SPK, BDDK ve TMSF yetkilileri hazır bulunmuştur. Bu komitenin hukuki dayanağı, 08.06.2011 tarihli Resmi Gazete’de yayınlanan 637 sayılı KHK’dır. Takip eden dönem içerisinde çıkarılan diğer KHK’lar ile beraber ele alındığında, bir hükümet üyesinin başkanlığı altındaki Finansal İstikrar Komitesi’nin varlığının hükümet ile düzenleyici kurullar arasındaki değişen ilişkinin niteliği hakkında fikir verdiği açıktır (Milliyet, 03.08.2011).

Bu bağlam içerisinde telekomünikasyon sektörünün düzenleyici kurumu olan Bilgi ve İletişim Teknolojileri Kurumu’nu (BTK) ele alalım. BTK, ilk olarak Telekomünikasyon Kurumu (TK) adı ile 2000 yılında kurulmuştur. 2008’de kurum şimdiki adını almıştır. Bu isim değişikliği, daha teknik ve soğuk bir çağrışımı olan “telekomünikasyon” kavramı yerine daha hayatın içinde bir çağrışımı olan “bilgi ve iletişim teknolojileri” (BİT) kavramını ikame etmesi açısından manidardır. BİT adı altında telekomünikasyona özelleştirme ve serbestleşme dönemi öncesinde sahip olmadığı kalkınma, demokrasi gibi anlamlar yüklenmekte, hür teşebbüsün hız verdiği teknolojik gelişmenin her koşulda refah ve özgürlük getireceği yönündeki inanç yeniden vurgulanmaktadır. Bu yüzden biz bu makalede kararlı bir biçimde telekomünikasyon kavramını kullanıyoruz.

Son hukuki çerçeveye göre BTK'nın yerine getirdiği düzenleyici etkinliği şu şekilde toparlayabiliriz. BTK, bir dizi piyasada Türk Telekom'u, mobil hat piyasasında Turkcell'i etkin piyasa gücü (EPG) olarak tespit etmiştir. EPG olmak, piyasa fiyatına tabi olmak yerine fiyatı tayin edebilmek anlamına gelmektedir. Bu kavram, ana akım iktisadın monopol-oligopol piyasa yapısı olarak adlandırdığı durumda fiyatı tayin edebilen ve bu yüzden etkinlik kaybına yol açan firmalara denk gelmektedir. Buradan hareketle, BTK bu iki firmanın uyguladığı fiyat politikasına müdahale etmektedir. Bu müdahale azami tarife düzeyi tayin ederek olmaktadır (BTK, 2010a, 2011a). Bunun yanı sıra, BTK, Türk Telekom'un altyapısının diğer özel firmalar tarafından da kullanılabilmesini sağlamak yönünde kimi kararlar çıkarmıştır (BTK, 2011b). BTK gerekli gördüğünde mobil hat operatörlerine kapsama alanı dışında kalan yerleşimleri kapsama içine almaları yönünde komut verebilmektedir (BTK, 2008, 2012c). BTK, yanıltıcı içerikli reklamlarla ilgili ceza uygulayabilmektedir (BTK, 2012d). Bunlara BTK'nın internet ortamının sansürü yönündeki adımlarını da eklemek gerekir.

BTK'nın resmi raporlarında ana akım iktisadın ürünü olan EPG gibi terimleri kullanması ve serbestleşmeyi söylem olarak savunması, bu çerçevede bazı uygulamalara girişmesi yanıltıcı olmamalıdır. BTK'nın uzuvlarından bir tanesi olduğu ekonomi yönetimi ağının serbestleşme ülküsüne bağlı olduğu gayet şüphelidir. Türkiye'de sabit hat ve geniş bant internet hizmetlerinin özelleştirilme biçimi, mobil hat hizmetlerinin ilk ortaya çıkışında izlenen çizgi serbestleşme ile uyuşmamaktadır. Burada öncelik telekomünikasyon sektörünün bir şekilde özel aktörlere açılmasıdır. Burada sermaye birikiminin uluslararası düzeyde yeniden ve yeniden örgütlenmesinin gereksinimleri ile tekil özel aktörlerin ve hükümet çevresinin çıkarları iç içe geçmiş ve birbirini biçimlendirmiştir.

Telekomünikasyon sektöründe düzenleme dendiği zaman, araştırmanın dönemi TK ve BTK ile sınırlı tutmak, ana akım düzenleme anlayışına fazla bağlı kalmak anlamına gelir. Düzenlemeyi genel olarak bir sektörün yönetilmesi olarak anladığımızda, uluslararası kurumlar ve ulusal kurumlar kadar AKP hükümetinin ve geçmiş hükümetlerin attığı adımların tümünün birden araştırmaya dâhil edilmesi gerekir. Bundan sonra üretilecek akademik çalışmaların formalist "düzenleme" kavramının ana akım veya eleştirel değerlendirmelerine hapsolmaması, ülkelere ve sektörler göre farklılaşan ekonomi-politik çerçevenin bütünsel analizi-ne yönelmeleri bizce daha doğru olacaktır.

Sonuç

Telekomünikasyon sektörüne ilişkin kurumsal çerçevenin uluslararası alanda dönüşümü ile sermayenin telekomünikasyon sektörü içerisinde hareketi arasında sıkı bir bağ vardır. Elimizdeki veriler göz önünde bulundurulduğunda, 2000 yılı çerçevesinde yoğunlaşan kurumsal yeniliklerin sermayenin sektöre yönelmesinde yaşanan düşüşe bir çeşit tepki olduğunu gördük. Bu kurumsallaşma adımlarıyla

beraber 2000’lerin ikinci yarısında görece yeniden canlanma sağlanmış, ne var ki 1990’ların ikinci yarısındaki düzeylere erişilememiştir. Bu sürecin anlaşılması ve açıklanmasında Harvey’nin önerdiği analiz çerçevesinin işlevli olduğu kanaatindeyiz.

Sermayenin telekomünikasyon sektörüne yönelmesi, bunun siyasi ayağı olarak devletin düzenleyici rolünün giderek daha fazla ön plana çıkması, kendini Türkiye örneğinde de göstermektedir. Türkiye açısından 1990’lar, dünyadaki eğilimin aksine sermaye gruplarının telekomünikasyon pazarında hâkimiyeti henüz tam olarak ele geçiremedikleri yıllardır. Yukarıda sözünü ettiğimiz bir dizi dönüşümü başlatan dönüm noktalarından sonra, dünyada sermayenin telekomünikasyon sektörüne yönelme eğilimine Türkiye de dâhil olmuştur. Bunun içinde gerçekleştiği başlıca kanallar özelleştirmeler ve lisans devirleridir.

Türkiye’de telekomünikasyon sektörünün sermaye gruplarına açılması sonucunda, sektörü büyük ölçüde yöneten üç sermaye grubu ortaya çıkmıştır. Bunlardan birincisi, sabit hat piyasasına, geniş bant internet piyasasına tekel düzeyinde hâkim olan, ayrıca Avea ile mobil hat piyasasında da azımsanmayacak bir paya sahip olan Türk Telekom’dur. İkincisi, mobil hat piyasasında aslan payına sahip olan Turkcell, üçüncüsü ise Vodafone’dur. Söylem düzeyinde öne sürülen rekabet ve serbestleşme hedefleri hayata geçmemiş, süreç esas olarak kazanç olanaklarının özel sektöre aktarılması şeklinde gerçekleşmiştir. Özelleştirme sonucunda Türk Telekom’un çalışan sayısında çarpıcı bir düşüş yaşanmıştır. Mobil hat operatörlerinin ve diğer özel aktörlerin yarattığı istihdam, özelleştirmeden kaynaklanan istihdam kaybını telafi etmenin halen çok gerisindedir. Genel olarak değerlendirildiğinde Türkiye’deki düzenleyici reformların mümkün kıldığı özelleştirme, Burnham’ın vurguladığı anlamda işçi sınıfının daha sıkı denetim altına alınması, yani güvenceli çalışanların tasfiyesi ve işgücü piyasalarının esnekleştirilmesi amacına hizmet etmiştir. Sürecin sonunda kamu imkânlarıyla var edilmiş bir KİT’in, istihdamın tasfiyesinden kaynaklanan tüm maliyetlerin yine kamu imkânlarıyla karşılandığı bir özelleştirmeye bir sermaye grubuna devredilmesi, Harvey’nin kullandığı anlamıyla “mülksüzleştirme yoluyla birikimin” çarpıcı bir örneğini oluşturmaktadır.

Türkiye’de idari reform süreci sonucunda ortaya çıkmış olan düzenleyici kurumların bağımsızlığı son derece tartışmalıdır. Bununla beraber anaakım yazının öngördüğü mükemmel haliyle hayata geçirilmiş olsaydı bile, bağımsızlığın asıl anlamı, bu kurumların uluslararası örgütlere ve sermayeye bağımlılığı anlamına gelecektir. Bu noktada teknokrat otoriterizmine karşı AKP otoriterizmi galebe çalmış ve bu kurumlar üzerindeki hâkimiyetini 649 ve 666 sayılı KHK’ler ile ilan etmiştir. Öte yandan bu kurumların IMF ile yapılan istikrar anlaşmaları ve AB uyum süreci kapsamında kurulduğunu, Türkiye’nin bir süredir IMF gözetiminde ekonomi yönetimi yürütmediğini ve AB uyum sürecinin görece dışında kaldığını göz önünde bulundurmalıdır. Ekonomik ve siyasi durum mevcut kırılganlığını aşamayıp bir total kriz haline geldiğinde Türkiye üzerinde AB ve IMF gibi or-

ganların etkisinin artması, buna paralel olarak düzenleyici kurumların yeniden önemli roller oynamaya başlaması mümkündür. Yine de sektörün bugününü anlamaya çalışırken esas olarak gözümüzü AKP'ye ve sermaye gruplarına dikmek daha doğru gibi görünmektedir.

Anaakım çalışmalar formalist bir düzenleme kalıbını ülke ve sektör farkı gözetmeksizin uygulamaya çalışmaktadırlar. AKP'nin attığı son adımlar, anaakım yaklaşımı benimseyerek Türkiye'deki idari reform sürecini inceleyen araştırmacılarda büyük bir sükût-ı hayale yol açmıştır. Yukarıda sözü edilen dönüm noktasından sonra yapılan yasal düzenlemelere aşırı anlam atfederek uygulama ayağını ihmal etme eğilimi, 2001'in önceki dönemlerden bir kopuş olduğu gibi bir yanılgı yaratmıştır. AKP'nin attığı son adımlar ve kurumların geçmişi, idari yapı açısından fiilen kopuştan çok süreklilik olduğunu göstermiştir. Liberal araştırmacıların AKP ile ilgili bu hayal kırıklıklarını, parçası oldukları AB yanlısı liberal aydın çevrelerin AKP hakkında yaşadıkları hayal kırıklığının bir parçası olarak anlamak mümkündür.

Her ne kadar düzenleyici kurullar özel örneğinde AKP otoriterizmi galip gibi görünse de, AKP'ye hak ettiğinden fazla otonomi atfetme tuzağına düşmemeliyiz. AKP'nin gerçekten özerk kurumlar oluşturmamış olması, hemen hemen tüm kayda değer özelleştirmelerin AKP döneminde gerçekleştirildiğini unutturmamalıdır. Bunu yaparak AKP, sermayenin siyasi gündemine olan sadakatini sergilemiştir. Bir bütün olarak düşünüldüğünde, Özal dönemleriyle beraber neoliberal reform süreci Türkiye'de tüm hızıyla devam etmektedir. Burada liberal lafız içi tartışmalar ikincil önemdedir.

Sektöre ilişkin biriktirilen anaakım yazın, sürecin toplumsal yıkım anlamına gelen yönlerini görmemeyi tercih eder. Sektörün düzenlenmesi üzerine bilgi üretirken, özelleştirmeyi mümkün kılan 5457 numaralı kanun gibi yasama faaliyetlerini analize dâhil etmez. Düzenleyici reform sürecini kendi tarihine sahip olan özerk bir akış olarak ele alır ve sermaye birikiminin dinamikleriyle olan bağlarını incelemeyi. Özelleştirme uygulamalarını değerlendirirken bunun kamu birikimlerinin yağmalanması ve çalışanları tasfiyesi boyutlarını perdeler. Tüm bu sebeplerden ötürü anaakım yazınla daha kapsamlı ve daha hacimli hesaplaşmalar üretilmelidir. Sürecin çok yönlülüğünü ve yıkımını daha net sergileyen, tek tek sektörler üzerinde yoğunlaşan eleştirel çalışmalara her zamankinden daha fazla gereksinim vardır. Sürecin ayrıntılı biçimde anlaşılması, uzun vadede sürecin tersine çevrilmesini hedefleyen toplumsallaşmış bir işçi sınıfı hareketinin oluşturulması için önemlidir. Bu çalışma bu çabaya mütevazı bir katkı olarak hazırlanmıştır.

Kaynakça

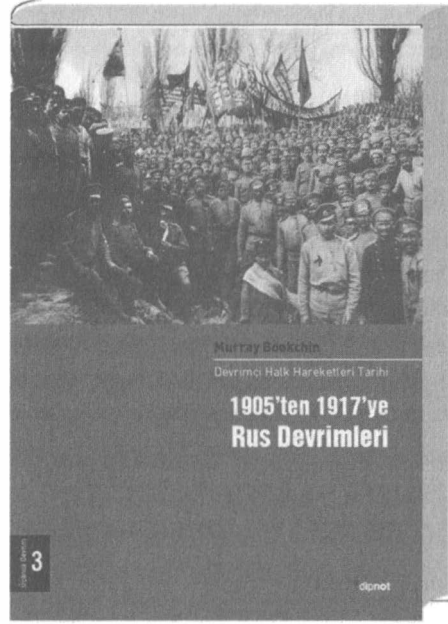
Akçay, Ü. (2009) *Para, Banka, Devlet: Merkez Bankası Bağımsızlaşmasının Ekonomi Politikası*, İstanbul: SAV.

Atiyas, İ. ve P. Doğan (2009) *The Political Economy of Liberalization of Fixed Line Telecommunications in Turkey*, Harvard Kennedy School Mossavar-Rahmani Center for Business and Government, Regulatory Policy Program Working Paper, No. RPP-2009-1.

- Bağdadioğlu, N. ve M. Çetinkaya (2010) "Sequencing in Telecommunications Reform: A Review of the Turkish Case", *Telecommunications Policy*, 34 (2010): 726–735.
- Bakır, C. ve Z. Öniş (2010) "The Regulatory State and Turkish Banking Reforms in the Age of Post-Washington Consensus", *Development and Change*, 41 (1): 77–106.
- Bayramoğlu, S. (2002) "Küreselleşmenin Yeni Siyasal İktidar Modeli: Yönetişim", *Praksis*, 7: 85-116.
- Bayramoğlu, S. (2003) "Düzenleyici Devlet Düzenlenirken: OECD Türkiye Raporu Üzerine Eleştirel Bir Çözümleme", *Praksis*, 9: 143-162.
- Bayramoğlu, S. (2005) *Yönetişim Zihniyeti*, İstanbul: İletişim.
- Bila, F. "PTT'nin T'siyken satsaydık makus talihimizi yenerdik", *Milliyet*, 04.07.2005.
- BTK (Bilgi ve İletişim Teknolojileri Kurumu) (2008) *Kapsama Yükümlülükleri Kararı*, 31.12.2008.
- BTK (Bilgi ve İletişim Teknolojileri Kurumu) (2010a) *Azami Tarife Düzenlemesi Kararı*, 10.02.2010, Ankara: BTK.
- BTK (Bilgi ve İletişim Teknolojileri Kurumu) (2010b) *Pazar Verileri 2010 Birinci Çeyrek*, Ankara: BTK.
- BTK (Bilgi ve İletişim Teknolojileri Kurumu) (2011a) *Mobil Elektronik Haberleşme Hizmetleri Azami Ücret Tarifesi*, 24.03.2011.
- BTK (Bilgi ve İletişim Teknolojileri Kurumu) (2011b) *Türk Telekom Tarafından Reddedilen Ortak Yerleşim ve Tesis Paylaşımı Talepleri Kararı*, 10.05.2011.
- BTK (Bilgi ve İletişim Teknolojileri Kurumu) (2011c) *Pazar Verileri 2011 Dördüncü Çeyrek*, Ankara.
- BTK (Bilgi ve İletişim Teknolojileri Kurumu) (2012a) *Pazar Verileri 2012 İkinci Çeyrek*, Ankara: BTK.
- BTK (Bilgi ve İletişim Teknolojileri Kurumu) (2012b) *Sabit Telekomünikasyon Hizmetleri Piyasasında Rekabet Durumu Analizi ve Öneriler*, Ankara: BTK.
- BTK (Bilgi ve İletişim Teknolojileri Kurumu) (2012c) *Kapsama Talepleri Kararı*, 11.01.2012.
- BTK (Bilgi ve İletişim Teknolojileri Kurumu) (2012d) *Sadece Turkcell'in Çektiği Yerler Atlası Soruşturması Kararı*, 26.06.2012.
- Burnham, P. (2008) "The Politics of Economic Management in the 1990s" Bieler, A., W. Bonefeld, P. Burnham, A. D. Morton (der.), *Global Restructuring, State, Capital and Labour: Contesting Neo-Gramscian Perspectives* içinde, New York: Palgrave MacMillan, 91-110.
- Chang, H. J. (2003) *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*, New York: Anthem.
- Chibber, A. (1997) "State in a Changing World" *Finance and Development*, 34 (3): 17-20.
- Cox, R. (1987) *Production, Power and World Order: Social Forces in the Making of History*, New York: Columbia University.
- Çetin, T. ve F. Yılmaz (der.) (2010) *Understanding the Process of Economic Change in Turkey: An Institutional Approach*, New York: Nova Science.
- EMO (Elektrik Mühendisleri Odası) (2007) "Türk Telekom'da Tarihi Grev 45 Gün Sürdü", *Elektrik Mühendisliği*, 432: 125-126.
- G-7 (2000) *Impact of IT Revolution on the Economy and Finance*, g8.utoronto.ca, erişim tarihi: 08.05.2012.
- gazeteport.com (2011) "Üst Kurul Başkanına Maaş Darbesi", 04.11.2011. <http://www.gazeteport.com.tr/haber/61300/ust-kurul-baskanina-maas-darbesi-19.12.2011>, erişim tarihi: 19.12.2011.
- Geriş, N. (2006) *Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları ve Telekom Özelleştirmesinin Çalışanlar Üzerine Etkileri*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara: Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Gilardi, F. (2004) "Institutional change in regulatory policies: regulation through independent agencies and the three new institutionalisms" Jordana, J. ve D. Levi-Faur (der.), *The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance* içinde, Cheltenham: Edward Elgar: 67-89.

- Gilardi, F. (2008) *Delegation in the Regulatory State: Independent Regulatory Agencies in Western Europe*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Gomez, R., L. F. Baron ve B. Fiore-Silfvast: "The Changing Field of ICTD: Content Analysis of Research Published in Selected Journals and Conferences, 2000-2010", *Proceedings of the Fifth International Conference on Information and Communication Technologies and Development* içinde, ACM, New York, 65-74.
- Güler, B. A. (2005) *Devlette Reform Yazıları: Dünyada ve Türkiye'de Ekonomik Liberalizasyondan Siyasi - İdari Liberalizasyona*, Ankara: Paragraf.
- Harvey, D. (2003) *The New Imperialism*, New York: Oxford University.
- Harvey, D. (2005) *A Brief History of Neo-liberalism*, New York, Oxford University.
- Hayek, F. A. ([1964] 1981) "Kinds of Order in Society", Raico, R. (der.) *New Individualist Review*, Indianapolis: Liberty Fund, oii.libertyfund.org, erişim tarihi: 15.08.2012.
- Jordana, J. ve D. Levi-Faur (der.) (2004) *The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Kapur, D. ve R. Webb (2000) *Governance Related Conditionalities of the International Financial Institutions*, G-24 Discussion Paper Series, No. 6.
- Khan, M. (2009) "PTCL's privatization is a large scale scandal", 13.10.2009 propakistani.pk, erişim tarihi: 12.09.2012.
- Kydland, F. E. ve Prescott, E. C. (1977) "Rules Rather Than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans", *The Journal of Political Economy*, 85 (3): 473-492.
- Majone, G. (2006) *Regulating Europe*, London: Routledge.
- Milliyet (2011) "Finansal İstikrar Komitesi İlk Toplantısını Yaptı", 03.08.2011.
- OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) (1997) *The OECD Report on Regulatory Reform Synthesis*, Paris: OECD.
- Özdemir, A. M., G. Yücesan Özdemir ve M. Yıldız (2006) "Kapitalizm, İletişim ve Kalkınma", *Praksis*, 15: 361-378.
- ÖİB (Özelleştirme İdaresi Başkanlığı) (2012a) "TC Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'ndan", 13.09.2012 tarihli açıklama, http://www.oib.gov.tr/2012/ilan/2012-09-13_tt_aciklama_.htm, erişim tarihi: 15.09.2012.
- ÖİB (Özelleştirme İdaresi Başkanlığı) (2012b) *Türkiye'de Özelleştirme*, oib.gov.tr, erişim tarihi: 25.09.2012.
- Robinson, W. (2001) "Social Theory and Globalization: The Rise of a Transnational State", *Theory and Society*, 30 (2): 157-200.
- Sezen, S. (2005) *Türk Kamu Yönetiminde Kurullar: Geleneksel Yapılanmadan Kopuş*, Ankara: TODAİE.
- Sobacı, M. Z., T. Çetin ve M. Nargeleçekenler (2008) "Independent Regulatory Agencies in Turkey and Their Formal Independence Levels", *First International Conference on Management and Economics Konferansına sunulmuş tebliğ*, Tiran, Albania, 28-29 Mart 2008.
- Solomon, B., R. Bhuvaneswari ve P. Rajan, Manjunatha (2007) *Bhoomi: 'E-Governance', Or, An Anti-Politics Machine Necessary to Globalize Bangalore*, A CASUM-m Working Paper.
- Sönmez, Ü. (2004) *Independent Regulatory Agencies: The World Experience and the Turkish Case*, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara: Ortadoğu Teknik Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Sönmez, Ü. (2011a) "Türkiye'de Piyasa Reformları ve Düzenleyici Reformlar: Aktör-Merkezli Tarihsel Bir Yaklaşım Önerisi", *Toplum ve Bilim*, 120: 133-164.
- Sönmez, Ü. (2011b) *Piyasanın İdaresi: Neoliberalizm ve Bağımsız Düzenleyici Kurulların Anatomisi*, İstanbul: İletişim.
- Stiglitz, J. E. (2008) "Is There a Post-Washington Consensus Consensus?" Narcis, S. ve J. E. Stiglitz (der.), *The Washington Consensus Reconsidered*, New York: Oxford University: 41-56.

- Şenses, F. (2011) *Review, New Perspectives on Turkey*, 44: 197-199.
- Telecom Egypt (2009) *Annual Report 2009*, ir.telecomegypt.com.eg, erişim tarihi: 12.09.2012.
- Telekomcular Derneği (2010a) *Özelleştirmenin Çalışanlara Etkisi*, telekomculardernegi.org.tr, erişim tarihi: 16.09.2012.
- Telekomcular Derneği (2010b) *Türk Telekom’un Özelleştirilmesi: Bir Talanın Hikayesi*, telekomculardernegi.org.tr, erişim tarihi: 16.09.2012.
- TFFM (Task Force on Financial Mechanisms) (2004) *The Report: Financing ICTD*.
- Thatcher, M. (2007) *Internationalisation and Economic Institutions: Comparing European Experiences*, New York: Oxford University.
- TUTED (2012) “BTK’nın ve Diğer Üst Kurulların Özerkliği Resmi Kararname ile Kalktı, MPM Genel Müdürlük Oldu”, <http://www.tuted.org.tr/haberdetay.aspx?id=340&cat=Sekt%C3%B6r%20Haberler> erişim tarihi: 25.09.2012.
- UN (United Nations) (2011) *Millennium Development Goals Report 2011*, New York: UN.
- Vagge, N. (2009) *Taming the Regulatory State: Politics and Ethics*, Cheltenham: Edward Elgar.
- WB (World Bank) (1997) *World Development Report 1997: State in a Changing World*, New York: Oxford University.
- WB PPI (The World Bank Group Private Participation in Infrastructure Database) (2011) *PPI Data Update Note 54*.
- WB PPI (The World Bank Group Private Participation in Infrastructure Database) (2012) *PPI Data Update Note 77*.
- WSIS (World Summit on Information Society) (2003a) *Geneva 2003 Declaration of Principles*.
- WSIS (World Summit on Information Society) (2003b) *Geneva 2003 Plan of Action*.
- WSIS (World Summit on Information Society) (2005a) *Tunis 2005 Tunis Commitment*.
- WSIS (World Summit on Information Society) (2005b) *Tunis 2005 Tunis Agenda for the Information Society*.
- WTO (World Trade Organization) (1996) *Reference Paper*, wto.org, erişim tarihi: 28.08.2012.
- WTO (World Trade Organization) (1998) *Basic Agreement on Telecommunications*, wto.org, erişim tarihi: 28.08.2012.
- WTO (World Trade Organization) (2000) *GATS Annex on Telecommunications*, wto.org, erişim tarihi: 28.08.2012.
- Zenginobuz, E. Ü. (2008) “On Regulatory Agencies in Turkey and Their Independence”, *Turkish Studies*, 9 (3): 475-505.



Murray Bookchin
Devrimci Halk Hareketleri Tarihi 3
**1905'ten 1917'ye
RUS DEVRİMLERİ**

Çeviri: Ali İhsan Başgöl

Üçüncü Devrim'in ilk iki cildinde modern çağdaki demokratik devrimler tartışılmış, feodal kurumlarla mutlaki monarşilerin tasfiyesiyle yaşanan siyasal değişimlerin yanı sıra sanayi kapitalizminin doğuşu ve gelişmesi, toprağın görece eşit dağıtımı ve aristokraziye ait bir dizi ayrıcalığın yürürlükten kaldırılması gibi ekonomik değişimler üzerinde de durulmuştu. Elinizdeki bu üçüncü cilt ise yirminci yüzyılın birinci yarısını tarihin en devrimci dönemi kılan iki büyük devrimci kalkışmaya, 1905 ve 1917 Rus devrimlerine odaklanmaktadır. Proleter devrimler çağını başlatan bu iki olaya heterodoks, ama aynı zamanda gerçekçi bir bakış açısıyla yaklaşan Bookchin, eski düzeni yıkıp yepyeni bir düzen kurmak amacıyla üretilen devrimci doktrinlerdeki doğru ve yanlış yönleri zamanın sınavından geçirerek derinlemesine irdelemektedir.

1905'ten 1917'ye Rus Devrimleri soluk soluğa yaşanan, büyük düşün ve eylem adamlarının damgasını vurduğu büyüleyici bir devrimci dönemin özgün hikâyesidir.

- Murray Bookchin - Devrimci Halk Hareketleri Tarihi Cilt 1
Köylü İsyanlarından Fransız Devrimine
- Murray Bookchin - Devrimci Halk Hareketleri Tarihi Cilt 2
Paris Komününden İkinci Enternasyonale

dipnot yayınları

Selanik Cad. No: 82/24 Kızılay / Ankara
Tel: (0 312) 419 29 32 / Faks: (0 312) 419 25 32
www.dipnotkitap.com

Enerji Sektörünün Dönüşümü ve HES Sürecinde Birikim, Devlet ve Sınıflar

Mustafa Eberliköse*

Öz

Türkiye’de enerji alanının açığa çıkardığı yeni pratikler ve bu pratikler içinde özel bir yeri olan Hidroelektrik Santraller (HES’ler), kapitalizmin bir sistem olarak tüm toplumu nasıl içine alarak genişlediğinin ilginç bir örneğini sunmaktadır. Geline yeni aşamada enerji sektörü, sermayedarlar için hem *yeni bir değerlendirme alanı* olarak, hem de üretken sermaye oluşumunun temel girdilerinden biri olarak ön plana çıkmıştır. Bu anlamda sermayedarların, HES üretim lisansı alma aşamasından, kurulum sürecine kadar eğilimleri, aldıkları kararlar, birikim sürecinin nasıl toplumsal bir ilişki ağına dönüştüğünü gözler önüne sermektedir. Bu süreçte doğanın ve doğal varlıkların *metalaşma* ve *ticarileştirme* sürecinin içine çekilmesi, devletin içsel/ kurumsal yapısında ve devlet- toplum ilişkilerinde köklü değişikliklere yol açan yasal/kurumsal düzenlemeler ve *neoliberal otoriterleşme* sürecinde devletin dönüşümüne dair önemli ipuçları da içermektedir. Bu çalışmada ilk olarak sürece yapılan müdahaleler ve müdahale olgusu içerisinde devletin öne çıkan konumu üzerinde durulacaktır. İkinci olarak da enerji alanını yeni bir değerlendirme alanı ve üretken sermayenin enerji ihtiyacını karşılayacak kârlı bir sektör olarak gören ve sermaye birikim süreçlerine bu alanda devam eden sermayedarların yönelimleri *sermayenin merkezileşmesi* ve *saçılması* ekseninde ele alınacaktır. Bu bölümde EPDK’nın verilerine dayanarak elektrik üretim lisansı alan şirketler üzerinden oluş halindeki sermaye birikim süreci ve bu sürece içkin olan sınıflar analiz edilecektir.

Anahtar Kelimeler: hidroelektrik santraller, Türkiye, enerji sektörü, devlet, sermaye birikimi

Capital Accumulation, State and Classes in the Process of the Transformation of the Energy Sector and the Construction of Hydroelectric Power Plants (HPP)

Abstract

New practices unleashed in the energy sector in Turkey, including Hydroelectric Plants (HP), present an interesting case of how capitalist expansion encompasses the whole society. In the current stage the energy sector has come out either as a new area of volarization or one of the main inputs of productive capital formation for capitalists. In this context, the decisions of capitalists from the stage of getting production licences to the installation process display how the accumulation process has transformed into a social network. The fact that nature and natural assets are increasingly included in the commodification and commercialisation process, presents important hints regarding the transformation of the state in neoliberal authoritarianisation process and legal/ institutional regulations leading to deep-rooted changes in the state-society relations and the inherent/institutional formation of state. In this work firstly the interventions in the process and the

* Marmara Üniversitesi Kalkınma İktisadi ve İktisadi Büyüme Yüksek Lisans Öğrencisi. E-posta: eberli@sendika.org

prominent position of state within these interventions will be discussed. Secondly, the tendencies of capitalists who see energy as a new area of volarization and a profitable sector providing energy need of productive capital will be dealt around the axis of centralisation and geographical expansion of capital. In this part the capital accumulation in its formation process and the inherent classes in this process will be analysed through an exploration of the corporations getting energy production licences, depending on EPDK data.

Keywords: *hydroelectric power plants, Turkey, energy sector, state, capital accumulation*

Giriş

Fernand Braudel, *Maddi Uygarlık ve Kapitalizm* kitabında şu soruyu sorar: “Kim bu kavramın (kapitalizm) bir sistem olarak tüm toplumu içine alacak şekilde genişleyebileceğini düşünebilirdi?” (Braudel, 1982: 232-249). Braudel’in sorduğu soru bugün için de çeşitli anlamları içerisinde barındırmaktadır ve bu soruya verilecek yanıt bugün için de genel olarak toplumsal ilişkileri tepeden tırnağa dönüştüren bir işleyiş olarak sermaye birikimini gündeme almayı zorunlu kılmaktadır. En soyut düzeyde ilişkiler ağından oluşan bu işleyişin temel belirleyenlerinden birisi de kuşkusuz tekil kişi olarak sermayedarlardır. Buna paralel olarak bugün bu soru şu şekilde formüle edilebilir: *Sermaye birikim süreci ve sermayedarlar nasıl oluyor da var olan toplumsal ilişkileri tepeden tırnağa dönüştürüyor?* Bu sorunun yanıtı, bir sistem olarak kapitalizmin henüz bitmiş bir süreci değil, farklılıklar yaratarak genişleyen ve bu doğrultuda derinleşmeyi sürdüren bir dinamizme sahip olmasında aranmalıdır.¹ Farklılıklar yaratarak genişleyen ve derinleşen kapitalizmin ortaya çıkardığı eğilimler özellikle *oluş halindeki sermaye birikimi* (Ercan, 2013), süreci içeren *sınıflar*, sürece yapılan *müdahaleler* ve müdahale olgusunun öne çıkardığı *devlet* (Gülalp, 1993) olarak kategorize edilebilir.

Türkiye’de enerji alanındaki dönüşümün açığa çıkardığı yeni pratikler ve bu pratikler içinde özel bir yeri olan Hidroelektrik Santraller (HES’ler), tam da Braudel’in işaret ettiği anlamda kapitalizmin bir sistem olarak tüm toplumu nasıl içine alarak genişlediğinin ilginç bir örneğini sunmaktadır. HES’ler ve bu alan içerisinde farklı eğilimler gösteren sermayedarların konumları, Türkiye’de sermaye birikim sürecinin 2000’li yılların başından itibaren girdiği yeni aşamaya, *üretken sermayeye dayalı birikimin daha belirleyici hale geldiği* bir aşamaya işaret etmektedir. Bu yeni aşamayı, 1980 sonrasında Türkiye’de sermaye birikim sürecinin geçirdiği dönüşüm bağlamında ele almak mümkündür. Türkiye kapitalizminin dünya kapitalizmiyle bütünleşme süreci, 1980’li yıllarda tüketim mallarının ihracatına dayalı olarak emek-yoğun sektörler üzerinden gerçekleşmiştir. 1980’li yılların sonuna gelindiğinde emek-yoğun sektörler aşırı bağımlılık ve reel ücretlerin baskılanmasına dayalı politikaların sürdürülemez hale gelişi nedeniyle ihracat yönelimli birikim süreci tıkanmıştır. Bu noktada döviz biçiminde sermaye ihtiyacını karşılamak üzere 1989’da kabul edilen 32 sayılı kararla sermaye hareketleri serbest bırakılarak,

1 “Fark yaratarak genişleyen kapitalizm” kavramı için bkz. Ercan (2009a), (2010), (2013), Cebeci (2012).

dünya ölçeğinde aşırı biriken para-sermaye ülke içine çekilmiştir (Ercan, 2010). 1990'larda finansal serbestleşme yoluyla ülke içine çekilen para-sermaye, hükümete verilen yüksek faizli borçlar yoluyla holding bankalarına kaynak aktarma mekanizması olarak işlev görmüştür (Gültekin-Karakaş, 2007). Ancak bu politikalar uzun vadede üretim kapasitesinde ciddi düşüşlere yol açarak sermaye birikim sürecinin tıkanmasına ve birbiri ardından gelen krizlere neden olmuştur (Ercan, 2004). 1990'ların sonuna gelindiğinde üretim kapasitesinin artırılması sermaye birikiminin devamlılığı açısından kaçınılmaz hale gelmiştir. Bu noktada üretken yatırımlara yönelik politikaların ön plana çıktığı üçüncü bir aşamaya geçilmiştir. (Oğuz, 2011).

İşte bu yeni aşamada enerji sektörü, sermayedarlar için hem *yeni bir değerlendirme alanı* olarak, hem de üretken sermaye oluşumunun temel girdilerinden biri olarak ön plana çıkmıştır. Sermayedarların, HES üretim lisansı alma aşamasından, kurulum sürecine kadar eğilimleri, aldıkları kararlar, birikim sürecinin nasıl toplumsal bir ilişki ağına dönüştüğünü gözler önüne sermektedir. Bu ilişkilerin kendisi kuşkusuz ki tarihsellikten arındırılmış değildir. Aksine tarihsel olarak geriye bakıldığında sermayedarların bu alandaki eğilimlerini tespit etmek, bizlere kapitalizmin oluş halindeki işleyişine (Ercan, 2002, 2010b, 2013) dair çeşitli ipuçları sunmaktadır. Öte yandan doğal alanların sermayeleştirilmesi, kırsal bölgelerde yaşayan köylülerin işçileştirilmesi ve yeniden köylüleştirilmesini de içeren bu süreç, "küçük köylülüğün kendi varlığını ancak sermayeye tabiiyetini derinleştirerek sürdürmesi"ni (Özuğurlu, 2011: 116) diğer yanı sıra da işçi sınıfı hareketinin yeni görünümünün toplumsal muhalefetin bileşenleri arasına katılımını ortaya çıkarmaktadır. HES karşıtı süreç, köylülerden, kentlilere, şirketlerden, meslek odalarına kadar toplumun birçok katmanını içerisinde barındırmaktadır. Son olarak, doğanın ve doğal varlıkların *metalaşma* ve *ticarileştirme* sürecinin içine çekilmesi, devletin içsel/ kurumsal yapısında ve devlet- toplum ilişkilerinde köklü değişikliklere yol açan yasal/ kurumsal düzenlemeler ve *neoliberal otoriterleşme* sürecinde devletin dönüşümüne dair önemli ipuçları da içermektedir.

Bu çalışmada ilk olarak sürece yapılan müdahaleler ve müdahale olgusu içerisinde devletin öne çıkan konumu üzerinde durulacaktır. 1980'li yıllarda korumacı-devletçi dönemin kurumlarını ve piyasalaşma önündeki engelleri ortadan kaldıran neoliberal reformların 2000'li yıllarda kurumsallaşmasını nasıl tamamladığı enerji sektörü üzerinden gösterilecektir. 1980'li ve 1990'lı yıllarda Kanun Hükmünde Kararnamelerle öne çıkan yürütmenin rolünü 2000'li yıllarda kurulan Elektrik Piyasası Düzenleme Kurulu (EPDK) gibi düzenleyici kurumlara bıraktığı ve 2011'deki KHK sürecinde olduğu gibi gündelik işleyiş içerisinde ihtiyaç duyulduğu anda tekrar öne çıktığı vurgulanacaktır. Ayrıca sermaye birikiminin enerji alanındaki yeni ihtiyaçlarına göre Bakanlıkların birleştirilmesi, kurumların görev tanımlarının yeniden yapılması süreci irdelenecektir. Bu süreçte devletin arabuluculuk rolü artarken otoriter niteliğinin daha da belirginleştiğine dair gözlemler

sunulacaktır. İkinci olarak da enerji alanını yeni bir değerlendirme alanı ve üretken sermayenin enerji ihtiyacını karşılayacak kârlı bir sektör olarak gören ve sermaye birikim süreçlerine bu alanda devam eden sermayedarların yönelimleri *sermayenin merkezileşmesi* ve *saçılması* (Ercan, 2013) ekseninde ele alınacaktır. Bu bölümde EPDK'nın verilerine dayanarak elektrik üretim lisansı alan şirketler üzerinden oluş halindeki sermaye birikim süreci ve bu sürece içkin olan sınıflar analiz edilecektir.

Enerji Alanında Devletin Dönüşümünü HES'ler Üzerinden Okumak

1984-2001: Korumacı-Devletçi Dönemin Tasfiyesi; Piyasalaşmanın Önünün Açılması

1980'li yıllara neoliberal anlayışa uygun iktisat politikalarının vücut bulduğu Washington Uzlaşması damgasını vurmuştur. Washington Uzlaşması, Keynesyen ekonominin yarattığı korumacı-devletçi dönemin kurumlarının tasfiyesi ve piyasalaşmanın önündeki engelleri kaldırmak, neoliberal reformların hızla uygulanmasını esas alan bir anlayışı ifade etmektedir (Naim, 2000). Türkiye'de de 24 Ocak Kararları ile başlayan bu süreç, ilk olarak önceki dönemin kurumlarını tasfiye ederken birçok alanda özelleştirmenin, piyasalaştırmanın da önünü açmıştır. Bu alanlardan bir tanesi de enerji alanıdır. Sürecin ilk adımını 1984 yılında yapılan yasal düzenlemeler oluşturmaktadır. Bu dönem özelinde aydınlatma işleviyle tanımlanan enerji alanına yönelik olarak 1984 yılında 3096 sayılı Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun çıkarılmıştır.² Bu kanunun 1. maddesi, elektrik enerjisi üretimi, dağıtımı ve ticareti konusunda Türkiye Elektrik Kurumu dışında özel hukuk hükümlerine tabi sermaye şirketlerine sahip yerli ve yabancı şirketlerin de görevlendirilebilmesinin yolunu açmıştır. "Özel Sektörün Devreye Alınması" şeklinde tanımlayabileceğimiz bu dönemin en önemli özelliği, özel sektörü devreye alabilmek için Yap İşlet Devret (YİP), Yap İşlet (Yİ), İşletme Hakkı Devri (İHD) ve Otoproduktör modellerinin bu alanda işlerlik kazandırılmasıdır. Bu düzenleme, bu zamana kadar devlet eliyle yürütülen elektrik enerjisi üretiminin özelleştirilecek alanlardan birisi olarak değerlendirilmesiyle beraber kamunun elinde bulunan üretim tesislerinin de sermayenin kullanımına açılmasını düzenlemektedir. Kamu hizmeti olarak yerine getirilen bu hizmetler 1980'li yıllarda enerji alanı için artık aydınlatma işlevinin yanında daha çok enerji alanının kendisinin bir sanayi kolu olarak geliştirilmesini düzenlemektedir. Bu yıllarda özelleştirmeye açılan enerji alanı, daha sonra da üretken sermayeye açılacaktır. Bu dönemin hâkim özelliklerinden birisi ise enerji alanına dair yapılan düzenlemelerde HES'lerin çok fazla yer tutmayışıdır.

2 Resmi Gazete (RG.), Tarih-Sayr: 16.11.2000-24232.

Her ne kadar Cumhuriyet tarihini bir bütün olarak ele aldığımızda karşımıza tutarlı bir enerji politikası çıkmasa da 1984 sonrası ağırlıklı olmak üzere ele aldığımızda iktidara gelen tüm hükümet programlarında, sanayileşme ve kalkınma planlarında sürekli sürdürülebilir bir kalkınma için enerjiye dair hedeflerin belirlendiği görülmektedir. “Enerji Şurası”, “Enerji Kongreleri” gibi bu alana dair ortak programlar, tartışmalar düzenlendiği ve bu şura ve kongrelerde alınan kararların, yapılan eleştirilerin hükümet programlarında, kalkınma planlarında yer aldığı bir süreç yaşanmıştır.

Turgut Özal’ın Başbakanlığı’nda kurulan 45. ve 46. Hükümet programlarında öncelikli hedef enerji üretim, dağıtım, iletim ve satışının özel sektöre devri olarak şekillenmiştir. Özal Hükümeti, devlet tasarrufunda fertlere ve fertlerin oluşturduğu teşebbüslere tabii kaynakların devrini uygun görür ve buna uygun düzenlemeler yaparken, aynı zamanda uluslararası sermayenin bu alana yapacağı yatırımların da önünün açılacağını beklentisi içerisindeydi. Özal Hükümeti sonrası oluşan, Yılmaz, Demirel, Çiller, Erbakan, Ecevit, Akbulut ve Gül Hükümetlerinin, siyasi yelpazenin farklı bölgelerinde bulunsalar da enerji alanının piyasalaştırılması, özelleştirilmesi ve doğanın metalaştırılması konularında birbirleriyle benzer politikalar izlemiş olmaları çalışmamız açısından özel anlam taşımaktadır. 1980 sonrası enerji alanında sürece yapılan müdahalelerin siyasi aktörler değişse bile değişmemesi enerji ihtiyacının işleyiş halindeki sermaye birikim mekanizması için önemini açığa çıkartmaktadır. Ve çalışmada ele aldığımız Hidroelektrik Santrallerine ilişkin olgusal sonuçlar tam da bu toplumsal işleyişle ilgilidir. Bu anlamda HES gerçeği sadece HES gerçeği olarak ya da temiz, yenilenebilir enerji olarak ele alınamaz. Aşağıda sonuçları üzerinden ele alacağımız olgusal süreç ancak bu işleyişle birlikte düşünüldüğünde anlam kazanabilir.

3096 sayılı kanunun ardından da elektrik üretim, iletim ve ticaretine dair düzenlemeler devam etmiştir. Buna göre 1994 ve 1999 yıllarında çeşitli yasa ve yönetmelikler çıkarılarak, bu yolla 3096 sayılı Kanun’da özel sektörün bu alana girişine ve bu alanda yer almasına dair teşvikler konusunda eksik bıraktığı düşünülen boşlukların doldurulması yönünde düzenlemeler yapılmıştır. Bu anlamda 1984 yılından başlayarak devreye alınan birçok yeni finans modeli de başarılı olmamıştır. Belirli süreli kullanım hakkı ve bu sürenin sonunda devri içeren YİD, yapılan tesisin kullanımı konusunda tam devir ve tesisin kurulmasından işletilmesine kadar tüm insiyatifi devreden Yİ modelleri özel sektör açısından tercih edilir olmamıştır. Bunun nedenleri arasında maliyetlerin yüksek oluşu ve devletin alım garantisi vermemesi sayılabilir. Aynı dönemlerde sermayedarlar enerji alanına yatırım yapmak için tereddüt etmiş, mevzuatlarda yeterli düzenleme ve alım garantili üretim şartlarının gelişmesi konusunda düzenleme garantisi istemişlerdir. Sermaye çeşitli mevzuat düzenlemeleri, veri bankalarının oluşturulması ve kurumlar arasında eşgüdümün, işbirliği ve işbölümünün sağlanması konusunda ciddi adımlar

atılmasını beklemiştir (Uğurlu, 2009). Bu açıdan yasal ve kurumsal anlamda yapılan bu düzenlemelerin hiç birisi özel sektörün bu alana beklenen ilgiyi göstermesi ile sonuçlanmamıştır. Bu dönemde sermayedarlar tüm bu dönemlerdeki hükümet programlarında, kalkınma planlarında, enerji kongrelerinde enerjinin piyasaya açılması, liberalleşmesi, yenilenebilir enerji kaynaklarının geliştirilmesi gibi hedefler yer almasına rağmen gerekli düzenlemelerin yapılmadığına yönelik şikayetlerde bulunmuşlardır.

2001-2012: Neoliberal Reformların Kurumsallaşması ve Devletin Sermaye Birikimine Ayak Uydurma Çabaları

Türkiye’de sermaye birikiminin askeri darbenin de yardımıyla derinleşmesi, genişlemesi ve hızlanması 1980’lerden itibaren farklı aşamaların yaşanmasına neden olmuştur. 1980’lerde başlayan ticari sermayenin uluslararasılaşması ve artan ölçüde para sermayenin içselleştirilme mekanizmaları 1990’ların sonunda dünya ölçeğinde yaşanan krizle birlikte yeni bir aşamaya gelmiştir. Bu aşama bir dizi zorunluluğu içerdiği ölçüde sürece müdahalelerin yollarını da açmıştır (Ercan, 2004; Oğuz, 2011). 1999’da, IMF gözetiminde üretimi artırmaya dönük yeni bir modele geçilmiştir. Bu model, ekonominin uluslararası rekabet gücünün yüksek teknolojiye dayalı üretime yönelerek arttırılması olarak şekillendirilmiştir (Gültekin-Karakaş ve Ercan, 2008). Üretken yatırımların önündeki tüm engellerin kaldırılarak, emek yoğun sektörlerden teknoloji yoğun sektörlerle kaydırılma çabalarıyla birlikte sermaye birikim sürecinin de yeni ihtiyaçları ortaya çıkmıştır. Bu ihtiyaçlar, enerji ihtiyacının artması ve enerji alanının yeniden düzenlenmesi olarak belirmiştir.

Kapitalist birikim sürecine ağırlıklı olarak üretken sermaye temelinde eklenme süreci devletin bu yönelime uygun olarak kendi yapısını yeniden inşa etmesi gerekliliğini ortaya çıkarmıştır. Enerji alanının temel eksikliği olan yasal düzenlemeler ve arbulucu kurum inşası, var olan kurumların görev tanımlarının yeniden yapılması, tam da bu süreçte yani 2001 yılında gerçekleştirilmiştir. Yeni dönem açısından son derece kritik olan ise kamunun bir şirket olarak yeniden yapılandırılmasıdır. Bu doğrultuda önem kazanan ilişki biçimi kamu-özel ortaklıkları, Kanun Hükmünde Kararnameler, acele kamulaştırma ve üstün kamu yararı (Ercan, 2011) gibi yeni kavramların yeni içeriklerle kamunun alanına dâhil edilmesi olmuştur. Bu kavramlar bu dönem için sürecin hızlandırılması ve kamunun işlevinin sermaye birikim sürecine uygun politikaları gündelik olarak belirleyen bir yapıya dönmesinde işlevsel olmuştur. Bu süreçte AKP iktidarının özel bir rolü vardır. Neoliberal muhafazakâr bir yapıya sahip olan AKP iktidarı, 1980 sonrası yeniden yapılanma çerçevesinde belirlenen neoliberal reformları kurumsallaştırma yolunda önemli adımlar atmıştır. Sermaye egemenliğinin hız kazandığı bu dönemde enerji alanı da sermayenin değerlenme alanı olarak görülmüş ve bu anlamda köklü düzenlemeler hayata geçirilmiştir. AKP hükümeti “Devlet-piyasa-toplum birbirlerinin alternatifi

değil, tamamlayıcıdır. Sürdürülebilir hızlı bir kalkınma ancak bunların oluşturacağı sinerji ile sağlanacaktır” (58. Hükümet Programı) anlayışıyla daha önceki hükümetler döneminde devlet ile piyasa arasında kurulamayan bağların bu dönem kurulacağına işaret etmiştir.

Bu doğrultuda 2001 yılında çıkarılan 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu³ ile devlet ile piyasa arasında yeni bir bağ kurulmuş ve bu kurulan bağ düzenlemesi için aynı kanun kapsamında Elektrik Piyasası Düzenleme Kurulu (EPDK) kurulmuştur. Kurumun amacı “yeterli, kaliteli, sürekli, düşük maliyetli ve çevreyle uyumlu bir şekilde tüketicilerin kullanımına sunulması için, rekabet ortamında özel hukuk hükümlerine göre faaliyet gösterebilecek, mali açıdan güçlü, istikrarlı ve şeffaf bir enerji piyasasının oluşturulması ve bu piyasada bağımsız bir düzenleme ve denetimin sağlanması” şeklinde belirlenmiştir.⁴ Bir kamu kurumu olmasına rağmen bağımsız nitelikte bir üst kurul biçiminde örgütlenen EPDK ile enerji piyasalarının yönetilmesi ve sermaye için gerekli veri bankalarının oluşturulması, hükümet ile sermaye arasında eşgüdümün ve işbirliğinin sağlanması hedeflenmiştir. Sanko Holding Yönetim Kurulu Başkanı Abdülkadir Konukoğlu bu konuda EPDK’yı gayet başarılı bulurken⁵ aslında sermaye ve devlet arasında olması arzulanan eşgüdüm ve işbirliğinin sağlandığının da en güzel örneğini göstermiştir.

Nitekim Sekizinci BYKP’nda yer alan özel kesimin enerji sektörüne yatırım yapması için önerilen tavsiyelere hükümet programlarında yer verilmiştir. Hükümet programında enerji piyasasının rekabete açılmasını hızlandıracak YİD, Yİ, İHD uygulamalarının yeniden hayata geçirilmesi yönünde düzenlemeler gerçekleştirilmiş, EPDK ile ETKB gibi kamu kurumlarının yetki ve görevleri yeniden tanımlanarak bu kurumlar arasındaki yetki ve sorumluluk alanları paylaştırılmış (uygulamaya ilişkin konular EPDK’nın sorumlulukları arasında tanımlanmıştır), bakanlık politika belirleme konusunda muazzam yetkilerle donatılarak güçlendirilmiş ve bu doğrultuda elektrik enerjisi üretim ve dağıtım tesislerinin özelleştirilmesinin hızlıca hayata geçirilmesi (Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2001-2005) hedeflenmiştir.

AKP Hükümeti iktidara geldikten sonra HES’ler öncelikli gündem olarak alınmış ve HES’lerle ilgili gerekli düzenlemelerin yapılması konusunda uygulamalar ve yasal düzenlemeler hızlıca hayata geçirilmiştir. Bu anlamda AKP iktidarı tarafından düzenlenen en önemli yönetmeliklerden birisi de kamuoyunda Su Kullanım Hakkı Ön Anlaşması olarak bilinen yönetmeliktir.⁶ Yönetmeliğin amacı; 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu hükümleri çerçevesinde halen piyasada faaliyet gösteren veya gösterecek tüzel kişiler tarafından hidroelektrik enerji üretim

3 Resmi Gazete (R.G.), Tarih-Sayı :03.03.2001-24335.

4 Resmi Gazete (R.G.) Tarih-Sayı: 03.03.2001-24335.

5 <http://www.haberler.com/epdk-nin-11-kurulus-yildonumu-konferansi-4105908-haberi/>

6 Resmi Gazete (R.G.), Tarih-Sayı: 26.06.2003-25150.

tesisleri kurulması ve işletilmesine ilişkin üretim, otoprodüktör, otoprodüktör grubu lisansları için DSİ ve tüzel kişiler arasında düzenlenecek Su Kullanım Hakkı Anlaşması imzalanması işlemlerinde uygulanacak usul ve esasları belirlemek olarak çerçevelendirilmiştir.

AKP Hükümeti programında enerji politikaları konusunda yapılan tüm bu düzenlemelerle birlikte enerji alanının piyasalaştırılarak sermayenin krizine çözüm üretme anlayışı hakim iken 2003 yılında yapılan 9. Enerji Kongresi'nde yeni bir dönem açılmıştır. Ana teması "Enerji Sektöründe Serbestleşme, Yeni Politika Stratejileri ve Sosyo-Ekonomik Etkileri" (Türkiye 9. Enerji Kongresi, 2003) olarak belirlenen kongreye ek olarak 9. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (9. BYKP) ise hızlı nüfus artışının ve sanayileşme sürecinin doğal kaynakların sürdürülebilir kullanımını üzerinde önemli bir baskı unsuru olduğu düşüncesi (Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2007-2013) ortaya atılmıştır. Bu anlamda 9. BYKP'nda çeşitli eksikler tespit edilerek bunların bir an önce giderilmesi planlanmış, bu kapsamda da belirlenen eksikliklerin giderilmesi için ortaya atılan çözüm önerisi Enerji Verimliliği Kanununun bir an önce çıkartılması olmuştur. Özelleştirmeye en düşük maliyetle enerji üretecek bir sistemin oluşturulacağını savunan planda, elektrik sektörünün serbestleştirilmesine özel önem verildiği bir kez daha vurgulanmıştır. Kamunun enerji alanından çekilmesini düzenleyen bu çalışmalarla orantılı olarak özel sektörün doğacak açığı zamanında ikame etmesi ve yeni üretim yatırımlarına arz-talep projeksiyonları paralelinde bir an önce başlayabilmesi için gerekli mevzuat düzeltmelerinin bir an önce yapılması gerektiğine dair özel vurgu yapılmıştır.

Enerji alanında enerji yatırımlarını devlet adına düzenleyen bir kurum olarak EPDK'nin işlevi bu alana dair üretim yapmaktan artık bu alanın piyasalaştırılmasında kolaylaştırıcı bir görev olarak yeniden işlevlendirilmiştir. Bununla birlikte Kanun Hükmünde Kararnameler ve yönetmelikler de enerji, çevre ve su alanındaki ilişkileri kökten değiştiren ve bu alandaki ilişkileri yeniden tanımlayan düzenlemeler olmuştur. 1984 yılında çıkarılan 3096 sayılı kanun ile birlikte elektrik enerjisi üretimi yerli ve yabancı sermayeye açılmıştı, devamında çıkarılan 3154 sayılı ETKB'nın görevlerini düzenleyen Kanun, 233 sayılı TEK'i TEDAŞ ve TEİAŞ olarak bölen KHK, 4823 sayılı Yİ modelinin önünü açan Kanun ve 2001 yılında çıkarılan 4628 sayılı EPDK'nın kurulmasını düzenleyen kanunların yürürlüğe girmesi, enerji alanının piyasalaştırılması açısından önemli dönüm noktaları olmuştur. Bu düzenlemeleri EPDK'nın kuruluşunu sağlayan 4046 sayılı Kanun, DSİ'nin sürece dahil edilmesini sağlayan Elektrik Piyasasında Üretim Faaliyetinde Bulunmak Üzere Su Kullanım Hakkı Anlaşması İmzalanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik takip etmiştir. 2004 yılında çıkarılan *Elektrik Enerjisi Sektörü Reformu ve Özelleştirme Stratejisi Belgesi* ile de Mayıs 2004'e kadar DSİ tarafından inşa edilmiş, işletmeye alınmış ve alınacak hidroelektrik üretim tesisleri herhangi bir bedel ödemeksizin Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'na bağlı olan tüm tesisler Elektrik İşleri Etüt İdaresine (EİE) devredilmiştir.

“Yenilenebilir enerji kaynakları”nın kullanımının yaygınlaştırılması, ekonomiye kazandırılması ve çevrenin koruması söylemiyle HES yapımlarının önünü açabilmek için 18 Mayıs 2005’te 5346 Sayılı Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Elektrik Enerjisi Üretim Maksatlı Kullanımına İlişkin Kanun yürürlüğe sokulmuştur. HES üretecek santrallerin kurulması aşamasında meydana gelen her türlü sıkıntı da EPDK hakkındaki ve diğer yayınlanan yönetmeliklerle daha da güçlendirilmiştir. Bunlardan bir tanesi de yalnızca savaş dönemlerinde yurt savunması nedeniyle verilen acele kamulaştırma yetkisi olmuştur. Santral yapımlarında arazileri kamulaştırılacak vatandaşların çıkarabileceği sorunlar göz önüne alınarak 24 Mayıs 2006’da yürürlüğe giren 5496 sayılı Elektrik Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile EPDK’ya 4292 sayılı Kamulaştırma Kanununda belirtilen esaslar dahilinde kamulaştırma yapma yetkisi de verilerek, EPDK bu alanda sınırsız yetkiyle donatılmıştır. Yine 12 Ağustos 2006’da yapılan değişiklikle “ÇED Ön Araştırma Raporu” ibaresi “Proje Tanıtım Dosyası” olarak değiştirilmiş böylece su yapılarının inşasında hazırlanacak olan teknik şartnamelerde DSİ teknik şartnameleri esas alınmaya başlanmış ve gerektiğinde ilgili kamu kurum ve kuruluşların teknik şartnamelerinin de kullanılmasının önü açılmıştır. Hukuksal alanda yaşanan bu dönüşüm süreci hâlâ son hızıyla devam etmektedir. Bu anlamda, bu yazının yazıldığı dönemde yeni bir düzenleme gündeme gelmiştir. Tabiatı ve Biyolojik Çeşitliliği Koruma Kanunu Tasarısı kamuoyundan oldukça tepki almış ancak yasanın tepki alan ilgili bölümü truva atı modelinde olduğu gibi kamuoyuna “çevreci yasa” olarak yansıtılmaya çalışılırken, bu alana dair başka bir düzenleme olan 6094 Sayılı Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Elektrik Enerjisi Üretimi Amaçlı Kullanımına İlişkin Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Meclisten onay almıştır.

Kanun Hükmünde Kararnameler ise AKP Hükümetinin düzenlemelerini anlamlandırmak için özel bir öneme sahiptir. Yürütmenin güçlendirilmesi anlamını taşıyan KHK’ler ile AKP Hükümeti 3 Mayıs 2011’de “yapısal uyum” ve “*önemli reformların ivedilikle gerçekleştirilmesi*” gerekçesiyle yetki kanunu çıkartmıştır. Yetki kanunu ile birlikte önceki dönemlerden farklı olarak sermayenin yalnızca devletin yatırımcı olduğu alanlara girişini değil aynı zamanda birçok kamusal alanın sermayeye devredilmesini içeren düzenlemeler hayata geçirilmiştir. Ormanların, meraların, madenlerin ve suların sermayenin kullanımına açılmasını hedefleyen KHK’lerin esas amacı sermayenin taleplerinin hızlı bir biçimde karşılanması olmuştur. Bu kapsamda birçok Bakanlık birleştirilirken gereken alanlar için yeni Bakanlıklar kurulmuştur. Oluşturulan yeni yapı sayesinde ‘hizmet eden Bakanlık’ anlayışı yerini ‘düzenleyici ve denetleyici Bakanlık’ anlayışına bırakmıştır. Orman ve Su Bakanlığı ile Çevre ve Şehircilik Bakanlıkları oluşturularak, bu bakanlıklarla Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı arasında uyumlu bir çalışma hedeflenmiştir. Böylece yapılan değişikliklerle doğal ve kültürel varlıkların belirlenme, ayrılma, korunma ve “değerlendirilme” süreçleri değiştirilerek, ortak kullanım alanları metalaştırma kısılcasına sokulmuştur.

Bu doğrultuda KHK'ler ile Tabiat ve Kültürel Varlıkları Koruma Genel Müdürlüğü oluşturularak, sit alanları, doğal ve kültürel alanlar Çevre ve Şehircilik Bakanlığına bağlanarak, bu alanlarla ilgili olarak karar verme yetkisi son yetkili merci olarak Bakanlığa bırakılmıştır. Tabiat ve Biyoçeşitliliği Koruma Kanunu tasarısı hazırlanarak, sit alanı belirleme işlemleri sit alanı olarak belirlenenlerin de dahil olacağı şekilde yeniden düzenlenmiştir. Çevre ve Şehircilik Bakanlığının 19 Nisan 2012 tarihinde çıkardığı bir yönetmelikle⁷ doğal ve kültürel varlıkların belirlenme ve "değerlendirilme" süreçlerinde son yetkili merci Bakanlık olarak belirlenmiştir. Yasal olarak yapılan bu düzenlemelerin ortak kullanım alanlarına dair çerçeveleri belirlemesi ve bu alanların sermayenin kullanımına açılması yönünde hayata geçirilen uygulamalar, devletin sınıfsal karakterini de ortaya koymaktadır. Sermaye için gerekli hukuki düzenlemeleri yaparak sermayenin krizine çözüm üretmek üzere devletin kendisi ve kurumları hızlıca dönüştürülmektedir. Bu anlamda sermayedarların enerji alanına olan ilgileri tesadüfi ya da anlık bir süreç değil tam da devletin bu alana yönelik gerekli ortamı hazırlaması ile ilgilidir. Sermaye için yeni değerlendirme alanları olarak ortaya konulan enerji alanı bu yolla birikim sürecine sokulmaktadır.

Hes'lere Yatırım Yapan Şirketler

Enerji Sektöründe Birincil Nesil Olma İsteği

2000'li yıllarda Türkiye kapitalizminin uluslararası birikim sürecine üretken sermaye temelinde eklenme yönelimi (Oğuz, 2011), Türk sermayesinin artık daha ileri kapitalist gelişme düzeyine ulaşması için, daha yüksek katma-değerli üretime ve daha gelişkin makineleşmeye ihtiyaç duymasını gerektirmiştir (Gültekin-Karakaş ve Ercan, 2008). Emek-yoğun sektörlerden teknoloji-yoğun sektörlerle geçişin beraberinde getirdiği en önemli ihtiyaçlardan biri de enerji üretiminin artış gerekliliğidir. Enerji ihtiyacının artışı yalnız başına sanayiinin enerji tüketiminde bir artış olarak görmemek gerekmektedir. Kapitalist yaşam biçiminin gündelik yaşamın birçok alanına hâkim olduğu bir dönemde evsel enerji tüketimindeki artışı da göz önünde bulundurmak gerekmektedir. Artık evde kullandığımız birçok araç-gereç elektrikle çalışmaktadır. Özellikle 2000'li yıllarla birlikte sanayii ve evsel tüketimdeki artış⁸, enerji alanının sermaye açısından yeni bir değerlendirme alanı olarak ortaya çıktığı görülmektedir.

Sermayedarların enerji alanına girme ve birincil nesil olma istekleri, devletin yeni bir değerlendirme alanı olarak enerji alanının kapılarını teşvik, destekler, kurumsal ve yasal düzenlemelerle sonuna kadar açmasının karşılığında doğal varlıkların metalaş-

7 Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu ve Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Kurulları Yönetmeliği.

8 Uluslararası Enerji Ajansı verilerine göre Türkiye'de kişi başı elektirik tüketimi, 2006: 2053 Kwh/Kişi, 2007: 2210 Kwh/Kişi, 2008: 2400 Kwh/Kişi

tırılması ve buna paralel olarak sınırsız sermaye birikimine açılan dereler, şirketlerin özgürce kullanımına sunulmuştur. Başbakan R. Tayyip Erdoğan'ın ifadesiyle “boşa akan dereler”, sermaye birikim sürecine dâhil edilmiştir. Bir başka ifade ile sermaye birikim süreci fabrikalardan çıkıp doğayı da içine alan bir dinamizm yaratmıştır. Sermayenin merkezileşme ve yoğunlaşma eğilimi (nedeniyle) doğal varlıklar da birikim sürecinin içine katılmıştır (Ercan, 2010c). HES'ler üzerinden sermayenin hareketleri analiz edildiği zaman yoğun biçimde sermayenin saçılması (yerelleşmesi) eğilimini görmek mümkündür. 71 ilde yapılması planlanan HES'leri yapacak şirketlerin merkezlerinin 40 ile yayıldığı görülmektedir. Sermaye birikim sürecinin tam da yeni dönemde planlandığı gibi bölgesel farklılaşma yoluyla üretimin sosyomekânsal boyutunun da yeniden düzenlendiği (Gündoğdu, 2009) görülmektedir. Sermaye birikimini emek-yoğun sektörlerde sürdüren sermayedarların 2000'lerle birlikte enerji alanına kaydığı, sektörel değişim gerçekleştirdiği de görülmektedir.

Sanko Holding Yönetim Kurulu Başkanı Abdülkadir Konukoğlu, katıldığı pek çok toplantıda “Tekstilde 5. nesildik, enerjide 1. nesil olacağız” ifadesini kullanmaktadır. Sermaye birikim sürecini bugüne kadar tekstil gibi emek-yoğun bir sektörde yürüten Sanko Holding, son yıllarda tekstil sektöründeki yatırımlarını azaltırken enerji ve su sektörlerine yatırımlarını yoğunlaştırmıştır (Ercan, 2009b; 2012). EPDK verilerine göre birçok enerji üretim lisansına sahip olan Sanko Holding, diğer yandan da Nestle ile yaptığı ortaklıkla su sektörüne de adım atmıştır. Konukoğlu'nun bu kısa ifadesi de aslında yazının başından bu yana anlatılmak istenenin kısa bir özetidir. Artık Türkiye'de yeni gelişen sermayedarlar emek-yoğun sektörlerde geliştirdikleri birikimleri başka sektörler kaydırmak istemektedir. Çünkü devam ettikleri sektörlerde aşırı birikim ve değersizleşme krizi ile karşı karşı kalmışlar; sermaye birikimlerinin devamlılığı açısından birikim oranlarına uygun yeni değerlendirme alanları ihtiyacı duymaktadırlar. Tam da bu noktada enerji alanı bu tür sermayedarlar açısından sunduğu teşvikler, alım garantileri, yükselen bir değer yaratması ve hammadde doğal varlıkların devlet tarafından kolayca sunulması açısından bir can simidi olmaktadır.

Bu bölümde HES yatırımı yapan şirketler, EPDK verileri üzerinden incelenmektedir. EPDK verilerinin esas alınmasının nedeni ise HES projelerinin tamamlanarak üretime geçmesinin son aşamasının “üretim lisansı” alma aşaması olmasıdır. Bugün EPDK verilerine göre 899 üretim lisansı verilmiş durumdadır. Burada Haziran 2012 itibarıyla üretim lisansı alan 855 şirket üzerinden bir analiz yapılacaktır. EPDK verilerine göre Haziran 2012'ye kadar 855 üretim lisansı 563 ayrı şirkete verilmiştir. Üretim lisansı alan şirketlerin “Anonim ve Limited” biçiminde örgütlenen şirket yapıları olduğu görülmektedir. Verilen üretim lisanslarının 593'ü anonim şirketlere, 262'si ise limited şirketlere verilmiştir. Aynı holding bünyesinde bulunan birden fazla Anonim ve Limited şirket ayrı ayrı üretim lisansı almışlardır. Ama bütün bunlara rağmen özel olarak bir şirketin ya da holdingin bu alanda yoğunlaştığını söylemek mümkün değildir. Verilen üretim lisanslarının çoğunun

kamu kuruluşu olan EÜAŞ (77 tane) tarafından alındığını ve EÜAŞ'ın genel olarak değerlendirme yapılırken ayrı tutulacağını da belirtmek gerekmektedir.

Bu lisanslar planlanan kurulu güçlere göre sınıflandırıldığı zaman şöyle bir tablo ortaya çıkmaktadır: Verilen üretim lisanslarının 582 tanesi 20 MWm kurulu gücün altında üretim yapması planlanan HES'lerdir. Verilen üretim lisanslarının yüzde 69'unun küçük çaplı elektrik enerji üretimini içerdiği söylenebilir. 50 MWm üzeri verilen üretim lisans sayısı ise 116'dır. Bunların çoğunluğunu da EÜAŞ'a ait büyük barajlar (Atatürk, Keban, Borçka vb.) oluşturmaktadır.

Kurulu Gücü	Verilen Lisans Sayısı
0-5	216
5. - 10	200
10. - 20	166
20. - 30	83
30. - 40	43
40. - 50	31
50. - 100	55
100. -	61

Tablo:1, Haziran 2012'ye kadar olan EPDK verileri baz alınarak hazırlanmıştır.

Üretim lisansı verildikten sonra HES yapılmış/yapılması planlanmış olan il sayısına bakıldığında ise tablo gerçekten ürkütücüdür. EPDK, tam 71 ilde HES yapılması için üretim lisansı verirken, Doğu Karadeniz Bölgesi için verilen toplam HES üretim lisansı sayısı 245 tanedir. Güney Anadolu Bölgesi için ise 73 tane HES üretim lisansı verilmiş durumdadır. İl bazında bakıldığında ise en çok HES üretim lisansı verilmiş il 64 tane lisansla Trabzon'dur. Trabzon dışında Giresun (53), Antalya (44), Artvin (43), Erzurum (40) ve Kahramanmaraş (40) illeri dikkat çekmektedir.

İl	HES sayısı	İl	HES sayısı	İl	HES sayısı	İl	HES sayısı
Adana	31	Balıkesir	1	Çankırı	2	Gaziantep	4
Adıyaman	18	Bartın	4	Çorum	5	Giresun	53
Ağrı	5	Batman	3	Denizli	15	Gümüşhane	19
Amasya	13	Bayburt	5	Diyarbakır	8	Hakkari	4
Ankara	11	Bilecik	3	Düzce	7	Hatay	6
Antalya	44	Bingöl	11	Elazığ	8	Iğdır	1
Ardahan	6	Bitlis	7	Erzincan	26	Isparta	9
Artvin	43	Bolu	8	Erzurum	40	İstanbul	
Aydın	4	Burdur	3	Eskişehir	3	İzmir	
		Bursa	15				

İl	HES sayısı	İl	HES sayısı	İl	HES sayısı	İl	HES sayısı
Kahramanmaraş	40	Malatya	16	Rize	31	Şanlıurfa	2
Karabük	7	Manisa	1	Sakarya	11	Şırnak	2
Karaman	6	Mardin	1	Samsun	9	Tokat	20
Kars	13	Mersin	24	Siirt	9	Trabzon	64
Kastamonu	14	Muğla	10	Sinop	4	Tunceli	9
Kayseri	7	Muş	5	Sivas	25	Van	14
Kırıkkale	4	Nevşehir	5			Yozgat	2
Kırşehir	1	Ordu	21			Zonguldak	2
Kocaeli	2	Osmaniye	16				
Konya	8						
Kütahya	4						

Tablo II, Haziran 2012'ye kadar olan EPDK verileri baz alınarak hazırlanmıştır.

EPDK'nın verdiği üretim lisanslarını alan şirketlerin, şirket merkezlerinin bulunduğu illere bakıldığında ise bu merkezlerin toplam 40 ile yayıldığı görülmektedir. Ankara'nın EPDK ve Bakanlıkların bulunduğu il olması sebebiyle şirket merkezlerinin Ankara'da (419) yoğunlaştığını söylemek mümkündür. Ankara dışında ise İstanbul (225) şirket merkezlerinin yoğunlaştığı bir başka il olarak dikkat çekmektedir. Ankara ve İstanbul dışında ise şirketler Anadolu'nun dört bir yanına dağılmış durumdadırlar.

İl	Şirket Sayısı	İl	Şirket Sayısı	İl	Şirket Sayısı
Adana	9	Bilecik	1	Gaziantep	24
Adıyaman	3	Bingöl	1	Gümüşhane	1
Amasya	1	Bitlis	4	Hakkari	1
Ankara	419	Burdur	1	Hatay	2
Antalya	9	Bursa	11	Isparta	8
Artvin	2	Denizli	17	İstanbul	225
Aydın	3	Diyarbakır	4	İzmir	9
Kahramanmaraş	22	Malatya	4	Rize	9
Kastamonu	1	Mersin	7	Sakarya	5
Kayseri	7	Muğla	1	Samsun	5
Kocaeli	6	Muş	2	Sivas	2
Kütahya	3	Osmaniye	3	Şanlıurfa	2
Elazığ	5			Trabzon	16
Erzincan	4			Van	3

Tablo III, Haziran 2012'ye kadar olan EPDK verileri baz alınarak hazırlanmıştır.

HES'ler üzerinden yapılan bu analizler, sermayenin saçılması (yerelleşmesi) yönünde önemli bir tablo ortaya çıkarmaktadır. Sermaye birikim sürecine

Anadolu'nun herhangi bir köşesinde devam eden şirketler, artık kendi alanlarına sığmamakta ve birikim sürecini devam ettirebilecekleri, hızlandırabilecekleri yeni değerlendirme alanları ve mekanları aramaktadırlar. Örneğin, Kahramanmaraş kökenli Şirikçiöğlu Elektrik Üretim A.Ş., 2006 yılından bu yana faaliyet gösterdiği enerji alanında 4 adet HES lisansı almış, enerji alanında kendi ili dışında da yatırım yapan firmalar arasında yer almaktadır. Gaziantep kökenli Tektuğ Elektrik Üretim Anonim Şirketi ise 2007'de faaliyete başlamış ve 7 adet HES üretim lisansı almıştır. Şirket Elazığ, Kahramanmaraş, Osmaniye ve Adıyaman gibi illerde faaliyet göstermektedir. Benzer örnekler daha da çoğaltılabilir.

EPDK'dan üretim lisansı alan şirketlerin faaliyet konularına bakıldığında ise 2001 öncesi enerji alanında faaliyet gösteren tek firmanın Denizli merkezli AGE enerji şirketi olduğu görülmektedir. İnşaat kökenli olmasına rağmen AGE Enerji, 1993 yılında çalışmalarına başlamış YİD modeli kapsamında ilk olarak 1999 yılında Fethiye Hidroelektrik Santralini devreye almıştır. Şu anda 6 adet üretim lisansı olan şirket Denizli ili dışında da HES işletmesi yapmaktadır. AGE Enerji dışındaki şirketlerin ise 2001 sonrası kurulduğunu ya da 2001 sonrası enerji alanında çeşitli holdinglerin bünyesinde faaliyete başladıklarını söylemek mümkündür. Enerji alanında faaliyete başlayan birçok şirketin ise daha önce ağırlıklı olarak tekstil, inşaat gibi başka sektörlerde sermaye birikim sürecini sürdürdüğü görülmektedir.

Enerji alanına kayan ya da yatırım yapan şirketlerin amaçlarına bakıldığında ise iki türlü amaç göze çarpmaktadır. Baştan da belirtildiği gibi enerjinin iki işlevi; hem değerlendirme alanı hem de ucuz girdi olarak bu alana yatırım yapılmaktadır. İlk olarak yeni bir sanayi, yeni bir alan olarak enerji alanına kayan firmaların, ikinci olarak ise kendi enerji ihtiyaçlarını karşılayarak diğer sanayi alanlarında yaptıkları üretimlerin maliyetlerini düşürmeyi hedefleyen şirketler olduğu görülmektedir. Örneğin ADO Madencilik Sanayi ve Ticaret A.Ş., Antalya kökenli bir şirkettir. Enerji alanında 6 farklı isimde şirketle yatırım yapan şirket, bir yandan enerji satışı yapmayı planlarken diğer yandan kendisinin üretim yaptığı diğer alanlarda ihtiyaç duyduğu enerjiyi sağlamayı hedeflemektedir. Yine beyaz eşya üretimi yapan Zorlu Holding gibi şirketlerin kendi enerjisini üretmeleri durumunda beyaz eşya üretiminde enerji maliyetlerini düşürmeyi ve beyaz eşya alanında rekabet edebilir konumlarını güçlendirmeyi hedefledikleri söylenebilir.

Enerji alanına yatırım yapan şirketlerin, bu yatırımlar sonucu doğrudan olduğu kadar dışsal faydalar da sağladığı görülmektedir. Tekstil sektörü gibi emek yoğun alanlarda üretim faaliyeti gösteren şirketlerin, bu alanlardaki faaliyetlerinin bir kısmından vazgeçmesi sonucu oluşacak yedek işgücü ordusu eliyle, faaliyet gösterdiği kalan kısmındaki işçi maliyetlerini dışsal bir etkileşimle düşürerek bir başka avantaj sağlamayı hedeflediği söylenebilir. Örneğin, Sanko Holding'in 2008 yılında Adıyaman'da tekstil üretimi yaptığı 2 fabrikasını kapatması sonrası tekstil sektöründe yoğunlaşmış 7 bin kişilik emek boşa çıkmış ve tekstil sektöründe faaliyet gösteren fabrikalardaki emek gücü üstünde baskı oluşturmuştur.

Üretim lisansı verilen HES'lerin yüzde 69'unun 20 MWm altında olması, 100 MWm üzerinde büyük çaplı HES yapılabilecek alanların sınırlı olması ve çok yoğun sermaye gerektirmesi gibi nedenlerle enerji alanında yatırım yapan uluslararası şirketlerin ilgisi HES yatırımlarına çekilememiştir. Yerel şirketlerle uluslararası enerji tekellerini ortaklaştırma çabaları bu anlamda boşa çıkmıştır. Enerji üretimi alanına yatırım yapan uluslararası firma sayısı oldukça sınırlı kalmıştır.

Alınan HES üretim lisanslarının Eylül 2011 itibarıyla 290 adedi işletmeye alınmış, 250 adedinde ise inşaa aşamasında hiçbir faaliyet başlatılmamıştır. İnşaa aşamasında olanların birçoğunun da üretim lisansı erken tarihlere alınmış olmasına rağmen inşaa sürecinin uzatıldığı söylenebilir. Bu durum, aslında, bilinçli olarak tercih edilmektedir. Birçok şirket ellerinde bulunan HES üretim lisansını kullanarak kredi imkânlarından faydalanmakta ve bu kredilerle başka alanlarda yapacakları yatırımlara kaynak oluşturmaktadırlar. Sermayenin kendine yeni bir finansallaşma alanı olarak üretim lisanslarını kullandığını söylenebilir. Bunun dışında yapımı tamamlanan ve inşaa halinde olan projelerde de yine banka kredileri yoluyla finans alanında büyük bir hareketlilik yaratılmaktadır. Akbank, Türkerler Holding'e 2010 yılında üretim lisansını aldığı 2 HES projesi için toplam 101 milyon dolar kredi sağlamış, kredi anlaşması, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı Taner Yıldız ve EPDK Başkanı Hasan Köktaş'ın da katıldığı bir törenle imzalanmıştı. Toplam 146 milyon dolara mal olacak projeler için kalan 45 milyon doların ise şirketin öz kaynaklarından karşılanacağı açıklanmıştı.

Sonuç Yerine

HES'ler üzerine yürütülen ana akım tartışmalar genellikle "enerji ihtiyacı", "yenilenebilir enerji" ve HES'lerin inşasından üretim sürecine kadar içerdiği birçok farklı alan dolayısıyla "istihdam" boyutu üzerinden şekillenmiştir. HES'leri teknik bir sürece indirgeyen bu tartışmalar, sürece içkin olan sermayedarları, devletin bu anlamda sınıfsal konumlanışını ve tüm bunlara karşı ortaya çıkan yerel direnişleri göz ardı etmektedir. Bu çalışma HES'leri birikim, devlet ve sınıflar ekseninde ele alarak bu boşluğu doldurmayı amaçlamıştır. Çalışmanın özünü doğal alanların sermayeleştirilmesi ve bunun sonucu olarak yeni bir işçileştirme biçiminin gelişmesi, bu durumun bazen güvencesiz işçi ordusuna yeni katılımlar doğurması, bazen de yeniden köylüleştirme sürecinin yaşanmasına sebep olması tartışması oluşturmaktadır. Şirketler bugün, dereleri, kâr sağlamak için işgücünü de sömüren araçlara dönüştürürken ortak kullanım alanı haline getirmekte ve dereler üzerinde "sahiplik" kurmaktadır. Türkiye'deki HES karşıtı hareketleri anlayabilmek için Marksist bir sınıf analizi yapılması zorunluluktur. Bu çalışma, doğanın metalaştırılması, sermayeleştirilmesi sürecinde Marksist bir sınıf analizi yapabilmemiz için devleti ve sermayeyi anlayabilmeyi amaçlamıştır.

1980'li yıllarla birlikte başlayan neoliberal dönüşüm ilk olarak önceki dönemin korumacı-devletçi anlayışını tasfiye edip, neoliberal reformları hayata geçirerek pi-

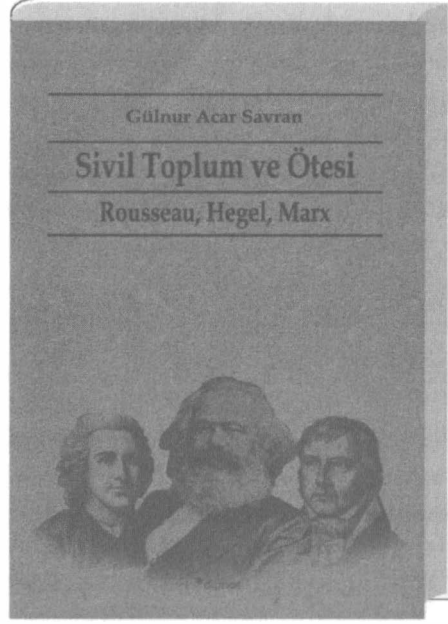
yasalaşmanın önünü açmıştır. Doğal varlıklar da bu piyasalaşma sürecinden dere-lerini, ormanlarını, meralarını, madenlerini vererek paylarını almışlardır. 2000’li yıllardaki ikinci kuşak reformlarla ise kurumsallaşma yolunda önemli adımlar atılmıştır. Kurumsallaşma sürecinin tam olarak sonlandığını söylemek mümkün değildir. Devlet aygıtı içinde yürütme 1980’lerde olduğu gibi öne çıkma rolünü sürdürmektedir. Bunun en önemli kanıtı 2011 yılındaki Kanun Hükmünde Kararnamelerdir. HES sürecinde görüldüğü gibi 2001 yılında çıkarılan Elektrik Piyasası Kanunu ve bu yolla kurulan EPDK, süreç içerisinde yeterli gelmemiş, devam eden yıllarda hükümet sermaye birikiminin değişen gereklerine uygun politikaları gündelik yaşam içinde yeniden belirlemiş ve hepsinin sonucunda yine KHK’lar yoluyla yeni Bakanlıklar kurmuş, Bakanlıklar birleştirmiş, yeni kurumlar oluşturmuş, varolan kurumların görevlerini yeniden dağıtmıştır. Şu anda Mecliste komisyonlarda olan yeni Su Kanun Taslağı ve yeni Enerji Kanun Taslağı, önümüzdeki dönem açısından yeni dönüşümlere yol açacaktır. Şu ana kadar HES’ler üzerinden yapılan analiz, bu yeni kanun taslaklarıyla yönelim değiştirecektir. Değişmeyen ise neoliberal devlet yapısının, sermayenin tüm kesimlerini tatmin edebilecek politik araçları geliştirmeyi sürdürmesi olacaktır.

Son olarak, yeni bir değerlendirme alanı olarak enerji alanına ve bu alan içerisinde de HES’lere yatırım yapan şirketlerin, bu yatırımlarından memnun olduklarını söylemek mümkün değildir. 2007 sonrası hızlanan süreç bugün yavaşlama eğilimindedir. 2007’den itibaren her sene yüzün üzerinde üretim lisansı verilirken 2012’de bu sayının yüzün altına düştüğü görülmektedir. Sürecin yavaşlamasının nedenleri olarak; ‘ekonomik’ şekilde enerji üretimi yapılabilir dere sayısının giderek azalması, HES’ler için gerekli ekipmanı sağlamadaki zorluklar (örneğin tribün temin etmek için verilen siparişler 2016-2017’den önce karşılanamıyor), yerel direnişlerin örgütlü bir yapıya kavuşması ve doğrudan şirketleri hedef alır hale gelmesi sayılabilir.

Bu çalışmada, HES yatırımı yapan şirketler, Fuat Ercan’ın suyun ticarileşmesinin temel belirleyenleri olarak işaret ettiği sermayenin sekiz hareket biçimi (sermaye birikim zorunluluğu, sermayenin yoğunlaşması, sermayenin merkezileşmesi, sermayenin genişlemesi/uluslararasılaşması, sermayenin saçılması (yerel birikim), sermayenin değersizleşmesi (kriz), sermayenin yeniden değerlendirme zorunluluğu ve sermayenin finansallaşması) (Ercan, 2009b) üzerinden analiz edilmeye çalışıldı. Bu analizler sonucunda sermayenin merkezileşme ve yoğunlaşma eğilimi, sermayenin saçılması ve sektörel değişimi hakkında önemli veri tabloları önümüze çıkmaktadır. Bu veri tabloları aynı zamanda bize Türkiye’de oluş halindeki yeni sermaye birikimine dair de önemli ipuçları sunmaktadır. Sermaye, sınıflar ve devlet arasındaki ilişkileri anlamamız açısından özel bir öneme sahip olan bu alan, aynı zamanda sermaye birikiminin güncel oluşumları hakkında da pratiği dönüştürecek bilgiler sunmaktadır.

Kaynakça

- Cebeci, A. (2012) *Bilmediğimiz Kapitalizm-Gizli Elin Kurumsallaşması: YOLKK*, İstanbul: SAV.
- Braduel, F. (1991) *Maddi Medeniyet ve Kapitalizm*, çev. M. Özel, İstanbul: Ağaç.
- Gülp, H. (1993) *Kapitalizm, Sınıflar ve Devlet*, İstanbul: Belge.
- Ercan, F. (2004) "Sermaye Birikiminin Çelişkili Sürekliliği: Türkiye'nin Küresel Kapitalizmle Bütünleşme Sürecine Eleştirel Bir Bakış", Balkan, N. ve S. Savran (der.), *Neoliberalizmin Tahrifatı* içinde, İstanbul: Metis, 9-43.
- Ercan, F. (2006) "Türkiye'de Kapitalizmin Süreklilik İçinde Değişimi (1980-2004)", Yılmaz, D. vd. (der.), *Türkiye'de Kapitalizmin Gelişimi* içinde, Ankara: Dipnot, 379-411.
- Ercan, F. (2009a) "Kriz: Tekrar ve Fark", *İktisat Dergisi*, 501: 8-16.
- Ercan, F. (2009b) " 'Su' Üzerinden Kapitalizmi Anlamak ve Suyun Ticarileşmesine Karşı Mücadelenin Bileşenleri", *İktisat Dergisi*, 508-509-510: 12-126.
- Ercan, F. (2010a) "Türkiye'yi Anlamak: Bir Çerçeve Denemesi", Güngen, A. R. vd. (der.), *Emek ve Siyaset* içinde, Dipnot Yayınevi, Ankara, 179-206.
- Ercan, F. (2010b) "Geç Kapitalistleşme Sürecinde Türkiye'de Toplumsal Dönüşüm ve Sınıfların Oluşumu", Ecevit, M. ve F. Güneş (der.), *Toplumsal Tabakalaşma ve Eşitsizlik* içinde, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir, 242-281.
- Ercan, F. (2011) "Kanun Hükmünde Kararnamelerin İşaret Ettikleri: Kamu Girişimciliği ve Yeni Değerlenme Alanlarının Açılması", IMO Ankara Şubesi Haber Bülteni, 2011/7, Ankara, 21-25.
- Ercan, F. (2012) "Su Kullanım Hakkı Anlaşması: HES'leri ve HES'ler üzerinden Değişimi Anlamak", Suyun Ticarileşmesine Hayır Platformu (der.), *Hydroelektrik Santraller (HES), Suyun ve Su Havzalarının Metalaştırılması* içinde, İstanbul: TMMOB İstanbul İl Kordinasyon Kurulu, 74-82.
- Ercan, F. (2013) "Sermaye Birikiminin Saçılma Sürecinde Yerelin Kapitalistleşme Eğilimleri ve Anti-Kapitalist Yerellikleri Düşünmek", Gültekin, A. K. ve İ. Gündoğdu (der.), *Devrimci Halkçı Yerel Yönetimler*, İstanbul: Patika, 25-46.
- Gündoğdu, İ. (2009) "Sermayenin Bölgesel Kalkınma Eğilim(ler)i: Kalkınma Ajansları Yasası Üzerine Tarihsel – Coğrafi Materyalist Bir İnceleme", *Praksis*, 19: 267-302.
- Gültekin-Karakaş, D. (2007) "Sınıfsal bir Süreç Olarak Türkiye Banka Reformu", *Türkiye'de Kapitalizmin Güncel Sorunları* içinde, Ercan, F. vd. (der.), Ankara: Dipnot, 269-314.
- Gültekin-Karakaş, D. ve F. Ercan (2008) "Türkiye'de Uluslararasılaşma Sürecindeki Sermayenin Üretken ve Para Sermaye Arasındaki Zaman Yönelimli Stratejik Tercihi", *İktisat, İşletme ve Finans*, 23(262): 35-55.
- Hardt, M ve A. Negri (2011) *Ortak Zenginlik*, çev. E. B. Yıldırım, İstanbul: Ayrıntı.
- Hobsbawm, E. J. (2012) *İlkel Asiler: 19. ve 20. Yüzyıllarda Toplumsal Hareketin Arkaik Biçimleri Üzerine İncelemeler*, çev. U. Kocabaşoğlu, İstanbul: İletişim.
- Naim, M. (2000) "Fads and Fashion in Economic Reforms: Washington Consensus or Washington Confusion?", *Third World Quarterly*, 21(3): 505-528.
- Öztürk, Ö. (2010) *Türkiye'de Büyük Sermaye Grupları: Finans Kapitalin Oluşumu ve Gelişimi*, İstanbul: SAV.
- Sönmez, M. (1987) *Kırk Haramiler: Türkiye'de Holdingler*, İstanbul: Gözlem.
- Oğuz, Ş. (2011) "Krizi Fırsata Dönüştürmek: Türkiye'de Devletin 2008 Krizine Yönelik Tepkileri", *Amme İdaresi Dergisi*, 44(1): 1-23.
- Özuğurlu, M. (2011) *Küçük Köylülüğe Sermaye Kapanı: Türkiye'de Tarım Çalışmaları ve Köylülük Üzerine Gözlemler*, Ankara: Notabene.
- Uğurlu, Ö. (2000) *Çevresel Güvenlik ve Türkiye'de Enerji Politikaları*, İstanbul: Örgün



Gülnur Acar Savran
SİVİL TOPLUM VE ÖTESİ
Rousseau, Hegel, Marx

Gramsci'nin düşüncesinde oynadığı basat rolden dolayı sol içerisinde yoğunlukla tartışıl原因 ve özellikle Avro-komünizme belirgin rengini veren "sivil toplum" kavramının kökeni Hegel'e ve Rousseau'ya dek uzanır. Sivil topluma eleştirel yaklaşan her iki düşünür doğa durumu-sivil toplum ikiliğini değil, sivil toplum-devlet ikiliğini temel alır ve bu topluma özgü ilişkilerin tarihsel olarak belirlenmiş olduğu yolunda bir vargıya ulaşırlar. Ne var ki ne Hegel ne de Rousseau sivil toplumun bakış açısının ötesine geçememiş ve ona kökten bir eleştiri getirememiştir. Bu tür bir "anatomiyi" gerçekleştirecek olan kişi Marx'tır. Marx, emeğe en temel "ontolojik" kategori olma önceliği tanıyarak insan ile doğa arasındaki ilişkinin kavranış biçimini tümüyle değiştirmiş, bu ilişkiyi emek aracılığıyla dolayınlamak suretiyle insan-doğa ilişkisini tarihselliği içinde kavrayabilmiştir.

Bu kitabın amacı sivil toplumu kendinde bir amaç olarak gören, onu yücelten, sivil toplum-devlet ikiliğini merkeze oturtup devlet karşısında sivil toplumun sınırlarını genişletmeyi ana hedef olarak belleyen yaklaşımların tersine, Marx'ın, sivil toplumu kapitalist ilişkiler bağlamında açıklayan çözümlemesine dayanarak, tartışmaya sivil toplumu aşma perspektifinden müdahil olmaktır.

Herkes İçin Sağlıktan Paran Kadar Sağlığa: Türkiye’de Sağlık Politikalarının Neoliberal Dönüşümü*

Ecehan Balta**

Öz

Bu yazı, AKP Hükümeti tarafından, norm ve standart birliğini sağlamak, sağlık hizmetlerinin kapsamını genişletmek gibi gerekçelerle 2003 yılından itibaren bir Dünya Bankası projesi olarak ortaya konan ve içinden geçtiğimiz şu günlerde tamamlanmakta olan Sağlıkta Dönüşüm Programı’nın Genel Sağlık Sigorta Sistemi, Aile Hekimliği, Kamu Hastane Birlikleri gibi belli başlı unsurlarını tartışmaya açacak ve temel olarak gerçekleşen/gerçekleştirilmekte olan dönüşümün, yurttaşların sağlık hakkından eşit yararlanmasından ziyade, sağlık hizmetleri alanında özel sektöre bir ilksel sermaye birikimi yaratmak amacıyla olduğunu ileri sürecektir.

Anahtar Kelimeler: *sağlıkta dönüşüm programı, genel sağlık sigortası, kamu hastane birlikleri, aile hekimliği sistemleri.*

From “Health to All” to “Out of Pocket Health”: The Neoliberal Transformation of Health Policies in Turkey

Abstract

The main thesis of this article is the AKP Government’s aim in realizing the reform on healthcare starting in 2003 as the World Bank Project and about to be completed nowadays, is to create a primitive accumulation for private sector instead of providing the health services in an equal manner to all citizens as they claim. The main headings of Transformation of Health Project, namely, General Health Insurance, Public Hospitals Associations and Family Practitioners Systems and their possible effects on the health will be discussed within this context.

Keywords: *transformation of health project, general health insurance, public hospitals associations, family practitioners systems.*

Giriş

Bu yazı, AKP hükümetinin 2003 yılında açıkladığı Sağlıkta Dönüşüm Programı’nın 1980’lerden itibaren tüm dünyada hayata geçirilmeye başlayan neo-liberal yapısal uyum politikaları çerçevesinde, sermayeye bir ilksel birikim yarat-

* Bu yazı Dr. Ata Soyer’e ithaf edilmiştir.

** Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi (Siyaset Bilimi) Doktora.
E-posta: ecehanb@gmail.com

mak (mülksüzleştirerek el koyma süreci) amacına hizmet ettiğini ileri sürmektedir. Bunu yaparken de büyük oranda sağlık çalışanlarının esnek/ güvencesiz çalışma koşullarına mahkûm edildiğinin altını çizme amacını taşımaktadır. Bu çerçevede, yazıda öncelikle sağlık alanında dünya çapında yaşanan dönüşüm, 1980 öncesi ile karşılaştırmalı olarak aktarılacak, neoliberalizmin sağlık alanına yaklaşımı ve bunun çeşitli ülkelerdeki yansımaları değerlendirilecektir. Daha sonra, Türkiye’de genel olarak sosyal güvenlik ve sağlık politikalarının bir panoraması çizilecek, arkasından Sağlıkta Dönüşüm Programı metni ve uygulama sonuçları ele alınacaktır.

Şu tespit ve soru ile başlayalım: Bugün daha büyük bir sosyal güvenlik reformunun bir parçası olan Türkiye sağlık “reformuna”, en azından kapsamına aldığı nüfusun genişlemesi itibarıyla, toplamda hayırhah bir biçimde bakılmaktadır. Sağlık alanında yapılan bu reformun AKP hükümetine her seçim döneminde ortalama yüzde beş ila yedi arasında oy getirdiği bizzat AKP elitleri tarafından da dile getirilmektedir. Peki bu sağlık reformu, gerçekten AKP’nin popülist sağlık politikalarının bir sonucu ve bu bağlamda illa reddedilmesi ya da onaylanması gereken bir yaklaşım mıdır, yoksa sözü edilen sağlık reformu aslında sadece sağlık alanının özel hizmet sağlayıcılarının hizmet vereceği müşteri kitlesini genişletmeye dönük uzun vadeli bir eylem planının bir unsuru mudur? Bir başka deyişle, sağlık politikalarının sınıfsal belirleyicileri nelerdir?

Ülkeler bazında farklılık göstermekle birlikte, genel bir eğilim olarak 1980’li yıllara kadar sağlık ve eğitim, işgücünün nitelikleştirilmesi, sürekliliğinin sağlanması ve yeniden üretimi açısından en anahtar alanlar olarak görülmekte ve bu hizmetler kamu eliyle verilmekteydi (Sönmez, 2012: 156). Zira sağlık hizmetlerinin kamu eliyle verilmesi bir yandan özellikle yirminci yüzyılın başından itibaren başta İngiltere olmak üzere Avrupa’da uzun süren sınıf mücadelelerinin ve İkinci Dünya Savaşı sonrası Keynezyen ekonomik politikaların bir sonucu, diğer taraftan sermaye için dolaylı ücretlerin ve işgücü kaybının azaltılması ihtiyacının bir gereği idi. Ancak tüm dünyada sağlık alanında, işçi sınıfının gelişmiş kapitalist devletlerdeki yenilgisinin de belirlediği sonuçlardan bir tanesi olarak hem hizmet üretim hem de hizmetten faydalanma biçimleri açısından, 1980 sonrası bir paradigma değişimi yaşanmıştır. Bu neoliberal dönemde, tüm dünya çapında devletlerin ekonomik ve toplumsal aktivitelere müdahalesinin azaltılması, “yaratıcı enerjilerinin açığa çıkartılması için” emek ve finans pazarlarının deregüle edilmesi ve ticaret ve sermaye önündeki engellerin kaldırılması kurucu söylem olmuştur.

Sağlık sektöründe de neoliberalizme geçiş bu söylemsel bütünlük içinde kamunun sağlık alanındaki müdahalesini azaltmak, pazarı ve seçme şansını artırmak, ulusal sağlık sistemlerini özelleştirerek hastaları müşteri olarak yeniden adlandırmak ve planlamanın yerini pazara bırakmak, sağlığı bireyselleştirmek ve koruyucu sağlıktan çok tedavi edici sağlığa yatırım yapmak olarak şekillenmiştir. Sağlık alanındaki bu değişimin temel belirleyicisi, yalnızca Türkiye’ye özgü olmayan bir biçimde, neoliberal politikaların sağlık üzerindeki etkisinin artmasıdır. Bu sürecin

temel taşıyıcı ayakları; sağlık hizmet sunumu ile finansmanının ayrıştırılması, devletin sağlıktaki rolünün azaltılması, buna mukabil düzenleyici rolünün arttırılması ve sonucunda sağlıkta hem hizmet hem de çıktılar bakımından özelleştirmelerin artmasıdır.

1980’li yıllara gelene kadar dünyada sağlık politikaları ve hizmetleri temel olarak iki şekilde üretilmekteydi. Birincisi; sağlık hizmetlerinin planlanması, üretilmesi, harcamaların karşılanması anlamında devletin tek otorite olduğu, sağlık hizmetlerinin küçük bir yüzdesinin yerel yönetimlere devredildiği modeldir ki başta İngiltere ve İspanya olmak üzere Kıta Avrupası’nın klasik büyük devletleri Beveridge denilen bu modeli uygulamaktadır. Modelde sağlık harcamalarının vergilerden karşılanması esastır.¹ Bu noktada, sistemin İkinci Dünya Savaşı’nın hemen sonrasında ortaya çıkan yıkımın sonuçlarını azaltmak, özellikle göçmen işgücü ihtiyacını karşılamak amacıyla inşa edildiğini de eklemek gerekir. Almanya’nın uyguladığı Bismarck sisteminde ise, primi esas alan sağlık sigortası işçi ve işveren payları ile karşılanır. Her iki sistem de temel olarak sosyal güvenceyi çalışma ilişkisi ile sınırlı tutmuş, bunun dışındaki alana ise yaşlılar, çocuklar başta olmak üzere sosyal yardımları yerleştirmiştir. Kadınlar ise genellikle çalışan eşin bakmakla yükümlü olduğu kişi sayılmıştır. Ve yine her iki sistem de yoğunluklu olarak Kıta Avrupası’nda ve Japonya, Kanada, ABD, Yeni Zelanda gibi bunun dışında kalan “gelişmiş” ülkelerde çeşitli biçimlerde 1980’lere kadar uygulanmıştır. Bu sürece kadar Türkiye’de uygulanan model ise Güney Avrupa ülkelerine yakın bir biçimde “Bismarckçı bir korporatizm ile daha geleneksel, aile tabanlı bir vurguyu birleştiren” bir sistem olarak tanımlanmaktadır (Keyder, 2007: 15).

İşçi sınıfı ve kapitalistler arasındaki güçler dengesinde mücadeleler ve buna bağlı olarak kazanımların işçi sınıfının en yoğun olarak bulunduğu yerlerde elde edilmiş olması bir mucize olmadığı gibi, kapitalizmin kazanımları bu ölçekle sınırlamak için işin hukuki tanımını da dar tutması tesadüf değildir. Formel çalışma dışında diğer çalışma biçimlerinin, en azından sosyal güvencenin dışında bırakıldığı bir iş ve buna bağlı olarak tanımlanan işsizlik düzeni (*unemployment*), kapitalizmde bugüne gelene kadar en azından yirminci yüzyıl boyunca genel bir eğilim olmuştur (Denning, 2011). Diğer taraftan örneğin sağlık hakkı ilk olarak Fransız Devrimi ile tanınmış olsa da, ondokuzuncu ve yirminci yüzyıllarda çalışma saatlerinin azaltılması mücadelesinin zorluğu karşısında sosyal güvence sisteminin daha kolay evrenselleşebilmesi, sağlık, barınma, eğitim gibi hakların reel ücretleri düşüren (*dolaylı ücret*) etkisiyle de, açıklanabileceği gibi, bu hakların neden “iş eksikli” olarak tanımlandığını da açıklayabilir.

Formel istihdam kapitalizmde en azından ahlaki bir genel kabul olarak halen varlığını sürdürse de, kriz çevrimlerinin artan sıklığı ve neoliberalizmle endüstrileşmeye karşı finansallaşmanın hızlanmasıyla enformel istihdam biçimleri sade-

1 Beveridge Raporu’nun feminist bir eleştirisi için bkz. MeeSok vd. (2002)

ce 1970'lerde olduğu gibi üçüncü dünyada değil, tüm yerkürede yaygınlaşmış, bu sürece giderek artan işsizlik oranları eşlik etmiştir. Bu dönemde, “düzenli kapitalizmde” alışılmadık bir biçimde istihdamın biçimleri de değişmeye başlamış ve neoliberal kapitalizm, beraberinde güvencesizliğin her türünü de yaygınlaştırmış, adeta bir kural haline getirmiştir.

Çalışma ve sosyal güvenlik arasındaki ilişkinin belirleyiciliğini yitirdiği bu paradigma değişimi, sosyal güvenlik ve sağlık sistemlerindeki değişimi de zorunlu hale getiren etmenlerden bir tanesidir. Örneğin tüm çalışanların içinde kendi hesabına çalışan ve ücretsiz aile işçileri gibi genellikle resmi iş düzenlemelerinden ve dolayısıyla sosyal güvenlik mekanizmalarından yoksun biçimde çalışan, yetersiz gelir elde eden, temel işçi haklarından yoksun olan kişilerin oranı 2008 krizinden bu yana artarak 2009'da yüzde 50,6'ya ulaşmıştır (Sosyal-İş, 2010). Kopan iş ve güvence ilişkisinin yerini ise, tekrar ondokuzuncu yüzyıl İngilteresi'nde olduğu gibi, sosyal yardımlar almaya başlamıştır. Yoksulluğun yaratabileceği toplumsal kalkışmalara karşı, ya da tam tersine yoksulluğun etkilerini azaltarak kendi meşru iktidarını sağlamlaştırmak isteyen hükümetler tarafından sağlığın bir sosyal yardım olarak yeniden ele alınmasına tanık olmaktayız. Bu dönemde, neoliberal argümanın aksine, OECD ülkelerinin çoğunda kamu sektörünün harcama oranları düşmemiş, hatta tam tersine, artış göstermiştir. Örneğin Reaganizmin başlangıcı olan 1980'de yüzde 34 olan ABD'nin kamu harcamalarının GSMH'ye oranı 2007'ye gelindiğinde yüzde 38'e çıkmıştır (Navvaro 2003: 426).

Sermayenin “ilksel” birikimi neoliberal döneme damgasını vuran temel bir özelliktir (Boden, tarihsiz: 12, 9-26). Karl Marx'ın kullandığı anlamıyla sermayenin ilksel birikiminin feodalizmden kapitalizme geçişte mi yoksa kapitalist gelişmenin tüm dönemlerine uygulanabilir mi olduğu yıllardır süregelen bir tartışmadır.² David Harvey, Marx'ın kullandığı orijinal ya da ilksel sermaye birikimi yerine “el koyarak biriktirme” (*accumulation by dispossession*)³ kavramını önerir. Harvey'in Rosa Luxemburg'un emperyalizm kuramını esas alarak yeniden gündeme getirdiği “el koyarak biriktirme” yaklaşımına göre, kapitalizm kendisini yeniden üretebilmek (birikim) için her zaman bir ötekiye, kapitalist olmayana ihtiyaç duyar. Bu “ya zaten mevcut “öteki”lerden (kapitalist olmayan toplumsal oluşumlardan ya da kapitalizm içinde proleterleşmemiş kimi sektörlerden -örneğin eğitim-) yararlanır ya da “öteki”yi yaratır. Birikimin motoru durmasın diye asırlar önce başlayan hırsızlık, devam etmelidir (Harvey, 2003: 118-119). Kolektif mülkiyet haklarının özel mülkiyete dönüştürülmesi, suyun ya da doğanın diğer unsurlarının özelleştirilmesi, ulusal borçlandırma, kredi sistemi gibi uygulamalar bu ilkel ya da el koyarak birikim sürecinin örneklerindendir.

Devletin sosyal hizmet alanından elini çekmesi, bazı kamusal “mallar” ile bir-

2 Bu konudaki referanslar için bkz: Boden (tarihsiz).

3 “Mülsüzleştirme” olarak da çevrilmektedir.

likte, devletin verdiği hizmetlerin de özel sektöre, altyapısı tamamlanmış bir biçimde devredilmesi anlamını taşımaktadır. Sağlık, emeklilik, refah gibi yıllardır mücadele ile kazanılmış hakların ortak mülkiyetten özel mülkiyete geçirilmesi, bu el koyarak birikim sürecinin halen devam ettiğini göstermektedir. Devlet bütçesinde toplanan vergiler ve sosyal sigorta fonlarının sağlığa erişimi artırmak adı altında ilaç endüstrisinin ve özel hastanelerin kullanımına sunulması yapay bir sağlık harcaması artışı da yaratmıştır (Sönmez, 2012: 157).

Başta IMF ve Dünya Bankası olmak üzere uluslararası finans kuruluşları tarafından sosyal güvenlik “reformunun” ilk denendiği ülke olan Pinochet diktatörlüğü altındaki Şili’den sonra Latin Amerika, 1990’lı yıllardan itibaren çoğunlukla hem gelişmekte olan ülkeler sınıfına dâhil edildiklerinden hem de daha önce sosyal güvenlik sistemleri olmaması nedeniyle reformun laboratuvarı ve ABD ve Kıta Avrupası orijinli çokulusluların yeni sömürgeleri durumuna gelmiştir.

Hemen bütün ülkelerde reformlar, hizmetin sağlanması ve finansmanının birbirinden ayrıştırılması, finansmanın devlet sübvansiyonu ve zorunlu prim ödemeleri, Dünya Bankası ve diğer finans kuruluşlarından yapılan borçlanmalar ve müşteri katkısı ile sağlanması üzerine kurulmuştur. Hemen tüm ülkelerde hizmetler ve hastane yönetimleri özertleştirilmiş, hizmetler özelleştirilmiştir (Armada vd., 2001: 720).

1999-2000 yılları arasında Latin Amerika kıtası çapında yapılan sosyal güvenlik reformları sonucunda pek çok çokuluslu şirket, çoğunluğu da bankalar ve ABD orijinliler olmak üzere, bölgede yeni sermaye kapıları açmayı başarmıştır. Örneğin, Alman Dresdner Bank, Meksika ve El Salvador’da, İspanyol Banco Bilbao Bolivya, Arjantin, Meksika, Kolombiya ve diğer üç ülkede, yine İspanyol Banco Santander Arjantin ve Şili başta olmak üzere dört ülkede, Hollandalı ING Peru ve Meksika’da, ABD’li Citicorp Şili, Uruguay, Meksika ve Kolombiya’da, ABD’li tüm şirketler yedi ülkede sosyal güvenlik fonları / sigorta şirketleri kurmuş bulunmaktadır (Armada vd., 2001: 746-8).

Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu ve Amerikalılar Arası Kalkınma Bankası sağlık reformlarını bu ülkelerde çoğunlukla doğrudan dikte etmişlerdir (Armada vd., 2001).⁴ Çoğu Latin Amerika ve Karayip ülkesinin bu uluslararası finans kuruluşlarında temsil ediliyor olmasına karşın, özellikle Dünya Bankası’nda ülkenin hisse ve oyu ekonomik gelirlerine göre belirlendiği için, Kuzey Amerika ve Avrupa ülkelerinin bu kurumlarda mutlak bir egemenliği söz konusudur. Örneğin 1999 yılında en büyük beş sanayileşmiş ülke Dünya Bankası hisselerinin yüzde 37’sine, sadece ABD ise en büyük hissedar olarak yüzde 16.53’üne ve tek başına veto yetkisine sahipti (Armada vd., 2001: 736).

Sonuç olarak, hizmetin ve finansmanının ayrıştırılması, bütçe üzerindeki sağlık yükünün azaltılması gibi gerekçelerle, 1980’lerden sonra gündeme gelen sağlık

4 Bunu meşrulaştıran argümanlar ve benzer konuda bir başka yazı için lütfen bkz. Soyer (2003).

reformları, kapitalizmin henüz finansallaştırılmamış son “ötekileri”ni de devre arasında maça sokmasından ibarettir. Türkiye’de de durum, bundan farklı değildir.

Türkiye’nin Sağlık Politikalarına Genel Bir Bakış

1923-1945 dönemi sağlık alanında Umumi Hıfzısıhha Kanunu gibi bazı temel düzenlemelerin yapıldığı, ancak daha çok, bir yandan yeteri sayıda sağlık çalışanı birikimini sağlamak diğer yandan da salgın hastalıklar ya da acil müdahale gerektiren diğer durumlarla mücadele edecek altyapıyı oluşturmakla geçmiştir. Bu dönemde koruyucu sağlık hizmetleri devletin görevi olarak tanımlanırken, tedavi edici hizmetlerin örgütlenmesi yerel idarelere bırakılmıştır. Hastalık sigortasının uygulanması için ise 1951 yılını beklemek gerekecektir (Ünlütürk Ulutaş, 2011: 155-156).

1961 yılında yasalaşan Sağlıkta Sosyalleştirme Kanunu önce Muş’ta ve arkasından dört ilde pilot olarak uygulanmış, arkasından tüm Türkiye’ye yayılmış ancak sağlık ocağı, personel ve bütçe yetersizlikleri gibi nedenlerle istendiği gibi uygulanamamıştır. Sosyalleştirme yasası, eşit, entegre, katılımcı, kademeli, nüfusa göre bir ekip hizmeti esaslarına dayanmakta, hastaneler devlete ait olup, koruyucu sağlık hizmetleri başta olmak üzere hastalara verilen tüm hizmetler de “devlet hizmeti” sayılmaktadır. Bir başka deyişle bu dönemde sağlık, sosyal bir hak olarak görülmüş ve meta ilişkileri dışında konumlandırılmıştır. Sağlık hizmetini kamusal kılan nitelik, hizmet sunumunun devlet tarafından, üretim ilişkileri alanının kurallarından belirli düzeyde bağışık kılınarak üstlenilmesi ve bu hizmetlerin temel bir yurttaşlık hakkı olarak sunulmasıdır (Ünlütürk Ulutaş, 2011: 22-3).

1965 yılında SSK’nın kurulması ile, ilk işçi sigorta kurumu da yaşama geçmiştir. Arkasından Emekli Sandığı ve son olarak 1979 yılında Bağ-Kur kurulmuştur. Bu parçalı sosyal güvenlik yapısının sıkıntılarının yanında, çalışanları kendi içinde kategorize eden ve her kesime farklılaşan haklar tanıyan mantığı da oldukça sorunludur. Bu süre içinde ilk kez Genel Sağlık Sigortası yasası 1967 yılında hazırlanmış ancak Meclis’e sevk edilmemiş, 1965 ve 1969 yıllarında sırasıyla Birinci ve İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planları’nda Genel Sağlık Sigortası kurulması öngörülmüş⁵, 1971 yılında tasarı Meclis’e sunulmuş fakat bu kez de kabul edilmemiştir, 1974’te ise bu kez tasarı Meclis’e sunulmasına rağmen görüşülmemiştir (Sağlık Bakanlığı, 2003: 10). Planlı dönem olarak bilinen bu dönemde yapılmaya çalışılan Genel Sağlık Sigortası düzenlemeleri, herkesin sağlık hizmetlerine erişimi kadar, zengin nüfusun da kapsam altına alınarak gelirlerin artırılmasını hedeflemektedir (DPT, 1969: 225). Diğer taraftan, bu dönemde gerçekleştirilen genel sağlık sigortası kurulması girişimlerinin genellikle sosyal refah devletinin idealleştirilmesinin bir sonucu olarak romantik bir bakış açısı ile sosyalizasyon yasasının bir uzantısı olarak

5 “Önemli bir sosyal güvenlik hizmeti ve sağlık harcamalarının finansmanı için bir kaynak olarak genel bir sağlık sigortasının kurulmasına kademeli olarak başlanacaktır.” İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı: 225.

görülmesi eğilimi yüksekse de, bizzat İkinci Plan’da sağlık alanının özel sektöre açılması gerekliliğinden söz edildiğini not etmekte fayda var (DPT, 1969: 225).

1961 Anayasası ile bir devlet hizmeti olarak tanımlanan sağlık, 1982 Anayasası ile devletin denetleyici olduğu bir alan olarak yeniden tanımlanmıştır. Diğer yandan, aynı Anayasa’nın 56’ncı maddesinde “Genel Sağlık Sigortası kurulabilir” hükmü yer almıştır. 1986 yılında, Dünya Bankası’nın Nüfus, Sağlık ve Beslenme Bölümü, “Türkiye Sağlık Sektörü Araştırması”nı yaptırmış, Mayıs 1987’de de ANAP hükümeti ilk somut adımı atarak, “3359 sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanunu”nu (SHTK) çıkarmıştır. Kamu sağlık hizmetlerinin ticarileşmesi ve piyasaya açılması, devletin bu alandaki sorumluluğuna son verilmesi, sağlık personeli üzerinde piyasa mantığı ile oluşturulan baskının meşrulaştırılması ile SHTK, kendisinden sonraki tüm yasa girişimlerinin/tartışmalarının öncüsü olmuştur (Soyer, 2009: 307).

1980-2000 dönemi incelendiğinde, 1992 yılında başlayan Yeşil Kart uygulamasına rağmen, 2003 yılına gelindiğinde nüfusun yüzde 30’unun sağlık sigortası bulunmamaktaydı (Keyder, 2007: 18). Sigorta sisteminin parçalı ve hiyerarşik yapısı, sosyal “yardım” olarak görülen Yeşil Kart uygulaması ve bu uygulamadan dahi yararlanamayanların sayısal olarak yoğunluğu, artan hastalık yüküne rağmen kaynakların eşitsiz ve rasyonel olmayan dağılımı, sağlık harcamalarının bütçe üzerindeki baskısı ve elbette AB’ye üyelik sürecinde Maastricht kriterlerini yerine getirmek ve IMF’ye borçları ödemek için gündeme gelen kemer sıkma politikaları, 1998 kriziyle de birleşince sağlık alanında kullanıcı hoşnutsuzluğunun da giderek arttığı bir dönem yaşanmıştır. Bu dönemin ilk on yılı, genel olarak kriz sonrası maliyetleri azaltmaya yönelik bir reform programı dönemi olarak adlandırılabilirken, ikinci on yılı olan 1990’lar yeniden yapılandırma reformlarına tanık olduğumuz yıllar olacaktır (Aka vd., 2012: 42).

1990’lı yılların başından itibaren sosyal güvenlik kurumlarının çeşitli nedenlerle (ki bu nedenlerin en başında kamu ve özel sektörden tahsil edilemeyen alacaklar gelmektedir) devlet bütçesinden aldığı desteğin büyümesi ve emekli başına çalışan oranının azalması, sosyal güvenlik sisteminin bir “kara delik” olduğu söylemini ve radikal bir dönüşümün gerekliliğini meşrulaştırmıştır. Her şeyden önce, sosyal güvenlik sisteminin eski yapısı ile karşılaştırıldığında bu sistemde bir reform gerektiği açıktır. Önemli olan, bu reformun temel parametrelerinin ne olacağı ve önceliklerin neye göre belirleneceğidir.

Mart 1993’te DYP-SHP koalisyon hükümeti tarafından “Sağlık Kanunu Tasarı Taslağı”, “Sağlık Bakanlığı’nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarı Taslağı”, “Bölge Sağlık İdareleri Kanun Tasarı Taslağı” ve “Genel Sağlık Sigortası Kanun Tasarı Taslağı” ile devam ettirilmiştir. DYP-SHP döneminin “sağlık reformu” çalışmalarının önemli bir boyutu da, “Bakanlık bürokrasisinin devre dışı bırakılarak sağlık alanında girişimleri Dünya Bankası politikaları doğrultusunda yapan Sağlık Reformu Proje Genel Koordinatörlüğü’nün kurulması ve bu yapı ara-

cılığı ile “sağlık projeleri”nin yaşama geçirilmesidir” (Soyer, 2009: 312). Bu tutum, hızlı gerçekleştirilmesi gereken yapısal uyum programlarının önündeki bürokratik engellerin kaldırılması yönündeki talebe de denk düşmektedir.

RP-DYP koalisyon hükümeti, Kasım 1996 tarihinde, “Sağlık Finansman Kurumu Kuruluş ve İşleyiş Kanunu”, “Birinci Basamak Sağlık Hizmetleri ve Aile Hekimliği Kanunu” ile “Hastane ve Sağlık İşletmeleri Temel Kanunu” tasarı taslaklarını hazırlamıştır. ANAP-DSP koalisyonu üç taslağı bir araya getirerek, “Kişisel Sağlık Sigortası Sistemi ve Sağlık Sigortası İdaresi Başkanlığı Kuruluş ve İşleyiş Kanunu” tasarı taslağını hazırlamıştır (TTB, 2009).⁶

Sosyal Güvenlik Sistemi’nde ilk büyük dönüşüm DSP-MHP-ANAP koalisyonu (57. Hükümet) döneminde gerçekleştirilmiştir. 1999 yılında 4447 Sayılı Sosyal Güvenlik Yasası o zaman “Mezarda Emeklilik Yasası” olarak isimlendirilmişti.⁷ Bu dönüşümden sonra kurumların birleşmesi süreci (506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu, 5434 sayılı Emekli Sandığı Kanunu, 1479 sayılı Esnaf, Sanatkâr, Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu, 2925 ve 2926 sayılı Tarım İşçileri / Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu ve 3816 sayılı Tedavi Giderinin Yeşil Kart Verilerek Devlet Tarafından Karşılanması Hakkında Kanun kapsamındaki sigortalıları, 4975 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Teşkilatı Kanunu ile “Sosyal Güvenlik Kurumu” adıyla toplayarak “norm ve standart birliği” sağlamaya yönelik düzenlemeler) ile birlikte tüm bu süreci tamamlayacak olan Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası (SSGSS) Kanun Tasarısı tekrar gündeme getirilmiştir.

AKP hükümeti tarafından Haziran 2003 tarihinde kamuoyuyla paylaşılan “Sağlıkta Dönüşüm Programı” da öncekilerle aynı hedef ve içeriğe sahiptir. Sağlıkta Dönüşüm Programı (bundan sonra SDP), 2004 yılında Dünya Bankası ve Türkiye Cumhuriyeti arasında imzalanan 60 milyon Dolarlık bir kredi anlaşması ile hayata geçirilmeye başlanmıştır (SDP 2004-2009). Bu dönemde, AKP’nin -ve aslında daha önceki hükümetlerin de- sosyal güvenlik sistemine ilişkin temel eleştirileri, sistemin parçalılığı dolayısıyla bir norm ve standart birliğinin olmayışı, bu nedenle yurttaşlara eşit bir hizmet sunulamayışı ve sosyal güvenlik harcamalarının kontrol edilemeyişi dolayısıyla bütçede bir “kara delik” oluşturması idi. Yeni yapılan sosyal güvenlik ve bunun en önemli parçası olarak sağlık reformunun harcamaları denetim altına alma ve tüm yurttaşlara eşit hizmet sunma bakımından temel bir işlev göreceği ileri sürülüyordu.

6 http://www.ttb.org.tr/eweb/s_donusum/i.htm indirilme tarihi: 7.1.2013.

7 Buna göre emeklilikte; 1 Ocak 2036 ile 31 Aralık 2037 tarihleri arasında kadınlarda 59, erkeklerde 61; 1 Ocak 2038 ile 31 Aralık 2039 tarihleri arasında kadın için 60, erkek için 62, 1 Ocak 2040 ile 31 Aralık 2041 tarihleri arasında kadınlarda 61, erkeklerde 63; 1 Ocak 2042 ile 31 Aralık 2043 tarihleri arasında kadınlarda 62, erkeklerde 64; 1 Ocak 2044 ile 31 Aralık 2045 tarihleri arasında kadınlarda 63, erkeklerde 65; 1 Ocak 2046 ile 31 Aralık 2047 tarihleri arasında kadınlarda 64, erkeklerde 65 yaş olarak uygulanacak. Kadın ve erkeklerde 2048 yılından sonra emeklilik yaşı 65’te eşitlenecek.

İlk kez TBMM gündemine 31 Mayıs 2006 tarihinde gelmiş ve kabul edilmiş olan 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası (SSGSS) Kanunu Sağlıkta Dönüşüm Programı’nın ana eksenlerinden bir tanesidir. Program, etkililik, verimlilik ve hakkaniyet ilkelerini esas almaktadır (Sağlık Bakanlığı, 2003: 24). Bu noktada sosyalizasyon yasasının temel prensiplerinden açık bir kayma olduğunu göstermek için, bunları hatırlatmakta fayda görüyorum: “Eşit, entegre, katılımcı, kademeli, nüfusa göre bir ekip hizmeti”. SDP’de ise etkililik sağlık düzeyinin yükseltilmesi, verimlilik bunun düşük maliyetle sağlanması ve hakkaniyet de hizmete ihtiyaç ölçüsünde ulaşım ve mali güç ölçüsünde katkı olarak tanımlanmıştır (Sağlık Bakanlığı, 2003: 24). Görüldüğü gibi, program temel olarak zaten bir primli sistemi tanımlamaktadır. Programın “hizmette rekabet” ilkesi gereği sağlık hizmet sunumunun “tekelleştikten çıkartılması” gerekliliği ve adem-i merkezileşme yoluyla, kurumları hantal yapıdan kurtarmak için “yerinden yönetimin” esas alınacağı ifade edilmektedir (Sağlık Bakanlığı, 2003: 25). Kamu yönetiminin piyasa gereklerine göre düzenlenmesinin esas alındığı bu yaklaşıma “yeni kamu işletmeciliği” denmektedir.⁸

Yasanın sahip olduğu bu tarihçe, her şeyden önce IMF’ye verilen niyet mektupları ile çerçevesi çizilen böyle bir yasal düzenleme ihtiyacının AKP’den ziyade, neoliberal ekonomik politikalarla zilyetlik bağını ortaya koymaktadır. AKP’nin tek parti olması ve popülist söylemlerle yasayı meşrulaştırmayı başarması, bunun AKP’nin hanesine yazılmasının temel nedenidir. Diğer taraftan, yasa, *hemen herkesin* bir sosyal güvenlik şemsiyesinin altına girmesini ve ayrı sosyal güvenlik sistemlerinin birleştirilmesini sağlamıştır. Ancak anakronizmin kırılan aynasından bu yasaya bakarken, üç sosyal güvenlik kurumunun “öyle değil de böyle” birleştirilmesinin, işçi sınıfının ve genel olarak emekçilerin birikimlerinin önemli bir kısmını heba ettiği gerçeği de unutulmamalıdır.⁹

Sağlıkta Dönüşüm: Kimin İçin?

2003 yılında Dünya Bankası ile yapılan anlaşma çerçevesinde yayınlanan Sağlıkta Dönüşüm Programı, sekiz bileşenden oluşan bir yapıdadır. Bu yapıda, Sağlık Bakanlığı planlayıcı ve denetleyici bir kurum olarak, dikey yerine yatay örgütlenen bir biçimde tarif edilmiş, görevi politika oluşturmak, denetlemek, kalite kontrolü ve tüketicinin eğitilmesi ile sınırlandırılmıştır. “Yerel karar alıcıların toplumun ihtiyaçlarına daha iyi cevap verebilecek olması, toplumun yerel hizmetlerin planlanması ve denetlenmesine katılımının demokrasiyi geliştirecek olması ve yerel düzenlemenin kaynakların daha etkin kullanılmasını sağlayacak olması desantralizasyon uygulamalarının temel gerekçeleri” olarak ortaya konmaktadır (Elbek ve Adaş, 2009: 39).

8 Bu konuda ayrıntılı bir tartışma için bkz. Güzelşarı (2004).

9 06.01.2005 tarih ve 5283 sayılı Bazı Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Ait Sağlık Birimlerinin Sağlık Bakanlığına Devredilmesine Dair Kanun’un 2’nci maddesinde “Sosyal Sigortalar Kurumuna ait olanlar rayiç bedeli karşılığında, diğerleri bedelsiz olarak aşağıdaki usul ve esaslar çerçevesinde Bakanlığa devredilmiştir.” hükmüne yer verilmiştir.

Bu çerçevede hükümetin Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisinin sona erdiği 3 Kasım 2011 gününe bağlanan gece, 663 sayılı KHK çıkartılarak Sağlık Bakanlığı ve bağlı teşkilatların yapısı tamamen değiştirilmiştir. 1987 yılında kabul edilen 3359 sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanunu da prensip olarak Sağlık Bakanlığı'nın düzenleyici ve denetleyici pozisyonunu, sağlık hizmeti veren özel sağlık kuruluşları ve bunlara ek olarak sivil toplum örgütleri ile meslek örgütlerinin işbirliğini esas alsa ve bu bağlamda aşağıda açıklayacağımız yönetim modeline erken ama utangaç bir giriş yapsa da, bu KHK ile Bakanlığın merkez teşkilatının dağıtılması, belirli kadrolarının sözleşmeli pozisyonuna geçirilmesi, çeşitli iş ve işlemlerin kurullar eliyle yürütülmesi, özel bütçeli Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumu ile birlikte Bakanlığa bağlı Kamu Hastaneleri Kurumu ve Türkiye Halk Sağlığı Kurumu'nun kurulması hükme bağlanmış, yönetim çerçevesi daha da pekiştirilmiştir.

Hiyerarşik ve bürokratik devlet yapısında bir esnekleşme ve karar odaklı yapıların kurulması ile meşrulaştırılan bu yeniden yapılanma, neoliberalizmin özellikle Dünya Bankası aracılığıyla 1980'lerden itibaren ortaya attığı "yönetişim" modelinin bir uzantısı olarak görünmektedir. "Tek özneli, merkezi, hiyerarşik bir işbölümüne dayalı olarak üretim yapan, bunun gerçekleşmesi için kaynakları kendiliğinden kullanan *yönetimden*, ağ ilişkileri içinde konumlanmış, çok aktörlü, adem-i merkezi, kendisi yapmaktan çok toplumdaki bütün aktörleri yetkilendiren, yönlendiren ve kaynakların yönlendirilmesini kolaylaştıran yönetim" (Tekeli, 1990: 248'den aktaran Güzelsarı, 2003: 19) anlayışı, bu KHK ile sağlık alanında da temel paradigma olmuştur.¹⁰ Buna bağlı olarak, "yeni kamu işletmeciliği" yaklaşımının deregülasyon, özelleştirme, piyasalaştırma, fiyatlandırma, performans göre ödeme (Güzelsarı, 2003: 21) gibi amentüleri, bu KHK'nın da yapısal parçalarıdır.

Bir kamu hizmetini metalaştırmanın dört gereği, burada da karşımıza çıkmaktadır: "İlk olarak, hizmetlerin satılabilir birimler, yani ücretlendirilebilir hizmet paketleri haline getirilmesi gerekir. İkinci olarak ise, insanların daha önceden sunum noktasında ücretsiz edinebildikleri bir şeyi satın almaya ikna edilmeleri gerekir. Üçüncü olarak, işgücünün hizmet etiğiyle hareket eden bir ekip olmaktan çıkıp, kâr üretmeye odaklı bir ekibe dönüştürülmesi gerekir. Ve dördüncü olarak da, özel sermayeyi, hizmeti bir meta gibi üretmeye ikna edebilmek için riskin bütünüyle devlet tarafından üstlenilmesi gerekir (Leys, 2007: 104-5).

Genel Sağlık Sigorta Sistemi

Sağlıkta Dönüşüm Programı'nın diğer bir önemli bileşeni Genel Sağlık Sigortası sistemidir. Sistemle parçalı ve katmanlı olan Emekli Sandığı, Bağ-Kur, SSK, Yeşil Kart gibi çok sayıda sosyal sigorta sisteminin tek çatı / özerk bir kurum altında birleştirilmesi ve farklı hizmet standartlarının tekleştirilmesi amaçlanmıştır.

¹⁰ Neoliberal bir yaklaşım olarak yönetim ve sonuçları hakkında lütfen bkz. Güzelsarı (2003).

İlgili modelin çerçevesi de programda çizilmekte, herkesin zorunlu olarak sigortalı olduğu, ödeme gücü olmayanlar için bir sınır belirlenerek altındakilerin priminin devlet tarafından ödendiği bir temel teminat paketi yaratılması öngörülmektedir. Bu temel teminat paketine ilave hizmet almak isteyenlerin ise isteğe bağlı özel sigorta, ya da bugün daha yaygın bilinen adıyla tamamlayıcı sigorta yaptırabilecekleri belirtilmiştir.

Dünya Bankası, *Türkiye Sağlık Sistemi İncelemesi 2008* raporunda 2006 yılında yasalaşan Genel Sağlık Sigorta Sistemi’nin iki yılını değerlendirmekte ve “*hemen hemen sınırsız bir teminat paketi ve artan hizmete erişimle birlikte yetkililerin, gerçekte bu derecede açık uçlu (ve çok az kimseyi dışarıda bırakan) bir paketin harcamalarını karşılayıp karşılayamayacağını yeniden değerlendirmesi gerekebilir. Yeni teknolojilerin kapsama alınmasıyla ilgili kurallar, gelecekteki maliyetleri sınırlandırmanın önemli bir unsuru olacaktır. Maliyet etkinliğiyle ilgili kıstasların da dikkate alınması, gelecekte doğabilecek ve geniş çaplı beklenmedik bu yükümlülükleri sınırlandırmanın önemli ilk adımlarını oluşturacaktır (DB, 2008: 105)*” tespitinde bulunmaktadır. Özetle ifade edilen şudur; Genel Sağlık Sigorta Sistemi’nin herkesi ve her hizmeti kapsamı mümkün olmadığı gibi, bu, özel sigorta teminat paketlerine yer açması hedeflenen bu uygulamayı gerçek yolundan saptırmaktadır. Bu da “iyi yönetim”in temel ilkesi olan “piyasa dostu devlet” yaklaşımına aykırıdır. Devlet, temel teminat paketini bu kadar geniş tutarak özel hastaneciliğin ve özel sigortacılığın alanını daraltmaktadır. Özellikle ileri teknoloji ürünü tanı ve tedavi araçlarının kapsamda tutulması, en çok kâr getiren bu alanı da kapatmaktadır. Nitekim, 2008’den sonra genel sağlık sigortasının temel teminat paketinin hem ilaçlar hem de tedaviler düzeyinde çok kereler daraltıldığına tanık olduk. Ancak bu konuda henüz programın gerektirdiği “radikal” bir hamle yapılabilmiş değilse de, tamamlayıcı sağlık sigortasının işleyişine dair esasların netleşmeye başlaması ile birlikte, bu “radikal” hamlelerin de yakın zamanda yapılacağını açık olduğunu kaydetmek gerekir.

Tamamlayıcı sağlık sigortası “Özel sağlık sigortasının bir türü olan “Tamamlayıcı veya Destekleyici Sağlık Sigortası”, genel sağlık sigortasının temel teminat paketi içerisinde yer almayan, temel teminat paketinde yer alıp kısmen karşılanan, yani cepten ödeme yapılan ya da bireylerin daha yüksek standartlarda sağlık hizmeti talep ettiği durumlarda devreye giren özel sağlık sigortası türüdür” (SGK, 2012). Aynı Genelge’ye göre, tamamlayıcı sağlık sigortasının kapsayacağı “hizmetler” şunlardır:

a) Kurumca finansmanı sağlanmayan sağlık hizmetlerine ait bedeller,

b) İlave ücret tutarları,

c) Otelcilik ücreti gibi hastadan alınabilecek tutarlar,

d) Sağlık hizmet sunucusu ile sigorta şirketi arasında yapılabilecek anlaşmaya göre, Sağlık Uygulama Tebliği fiyatları üzerinde kalan tutarlar” (SGK, 2012).

Açıktır ki, burada amaçlanan, herkesi eşit yararlanacağı bir sosyal güvenlik semsiyesi altına almak değil, gelir düzeylerine göre toplumu katmanlaştırarak herke-

si zorunlu/paralı olarak sisteme sokmak, arkasından ihtiyaçları çoğaltarak bunların özel sektörden karşılanmasını sağlamaktır. Diğer taraftan, tamamlayıcı sağlık sigorta sisteminin bugün hastalardan herhangi bir sağlık hizmeti için başvurduğunda alınabilen on farklı çeşit ödeme kaleminin¹¹ ve özel hastanelerde ortaya çıkan fark ücretlerinin yarattığı rahatsızlığı azaltılabileceği düşünülmektedir. Aynı zamanda global bütçe¹² uygulamasına geçişle yaratılan ilaç fiyatları üzerindeki baskının azaltılması için, ilaç fiyat farklarının tamamlayıcı sigorta kapsamına alınması, böylece ilaç şirketlerinin daha fazla fiyat esnekliğine kavuşturulmasının amaçlandığı açıktır.

Genel Sağlık Sigorta sisteminin en kritik yanlarından bir tanesi, kapsayıcılık iddiası ile taban tabana ters olmak üzere, “isteğe bağlı sigorta” modelini de içeriyor olmasıdır. İsteğe bağlı sigorta, düzenli çalışmayan, ev içinde, ev işlerinde ya da ücretsiz aile işçisi olarak çalışan kişileri yani çoğunlukla kadınları kapsamaktadır. Temel sigorta teminat paketine erişim ise, gelire / potansiyel gelire göre ödenen primle bağlantılıdır ve geleneksel sigorta sistemlerinden farklı olarak çalışma ile bağlantısı kopartılmış, hane ile bağlantısı ise korunmuştur. Bu sisteme göre çalışmasalar da aylık asgari ücretin üçte biri oranında gelir / potansiyel gelir sahibi olanlar (örneğin işlenmiyor da olsa tarlası, satılmıyor da olsa arsası vs. olanlar) prim ödemek zorundadır. Bir başka deyişle, asgari ücretle geçinen ve başka herhangi bir gelir kaynağı olmayan üç kişilik bir aile prim ödemek zorunda bırakılırken, aynı durumdaki dört kişilik ailenin primleri ise kamu bütçesinden karşılanmaktadır. Böylece, 2012 yılında Yeşil Kart uygulamasına da son verilmiş, hane gelirlerini tespit etmek için 2012 yılına kadar olan dönemde elektrik, su faturalarına, kredi kartı limitlerine bakılarak gelir testleri yapılmış ve sağlık hizmetlerinden ücretsiz yararlanan 10 milyon kişi, gelir testi yoluyla 3 milyon 26 bin kişiye indirilmiştir.¹³

Bu durum, herkesi kapsadığı iddia edilen sistemin, kapsamasının bedelinin prim ödemek olduğunu açıkça ortaya çıkartmış, geriye dönük olarak 30 gün prim borcu olanların sağlık hizmetlerinden yararlanamaması, primleri ödeyemeyecek durumda olanların kapsamda görünmesi, ancak hizmetten faydalanamaması anlamını doğurmuştur. Bu haliyle Genel Sağlık Sigorta Sistemi, hizmetin bedelini faydalanıcılara ödetmek suretiyle, bunu ödeyemeyen büyük bir çoğunluğu işsiz, öğrenci,¹⁴ kadın ve enformel sektörde çalışanları eskiden yararlanabildikleri sosyal yardımın dahi dışında bırakmaktadır. Türk-İş’in Kasım 2012’de açıkladığı dört kişilik aile için aylık sınırı olarak belirlenen 958 liranın altında ücret alan sadece formel istihdam içinde 6

11 Hasta katılım payları özel sigorta kapsamında olmadığından, tamamlayıcı sağlık sigortalısı tarafından ödenmeye devam edecektir.

12 Global bütçe, hükümetin bir sonraki yıl ilaç için ödeyeceği toplam tutarı belirlemesi, böylece harcamaları kısıtlaması yöntemidir. 2010-2011 ve 2012 yılları için uygulanmıştır.

13 <http://www.cnnturk.com/2012/ekonomi/03/06/iste.gelir.testinde.ilk.sonuclar/6519820/> indirilme tarihi: 15.1.2013.

14 Kanunla 18 yaşını doldurup liseye devam etmeyen çocuklar, lisede okuduğu halde 20 yaşını doldurmuş olanlar ve üniversite eğitimi alıyor olsalar dahi 25 yaşını doldurmuş olanların ebeveyn güvencesinden yararlanma hakları alınmış, sosyal sigorta güvencesine sahip olmak için prim ödemek zorunda bırakılmıştır.

milyon kişi bulunmaktadır. Bunun yanı sıra 4 milyon kayıt dışı çalışanın da asgari ücretin altında ücret aldığı bilinmektedir (Balta, 2013). Bu koşullar altında, sayıları 10 milyonu bulan kişi, sağlık primlerini kendileri ödemek zorunda bırakılarak, yoksullaştırılmıştır. Bu çerçevede, GSS Modeli, devletin planlayıcı ve standart belirleyici olarak kendisini yeniden konumlandığı neoliberal kapitalist çerçeveye uygun olarak sağlık alanının kamusal bir hak olma özelliğini aşındırmakta, alandaki bazı eşitsizlikleri ortadan kaldıracakım derken hem sağlık çalışanları hem de faydalancılar açısından daha farklı ve derin bir biçimde bu eşitsizlikleri yeniden üretmektedir.

“Yeni” Sağlık Hizmet Modeli: Aile Hekimliği, Sevk Zinciri ve Kamu Hastane Birlikleri

Sağlıkta Dönüşüm Programı’nın üçüncü unsuru, “iyi tasarlanmış ve performansla yönelik” bir sağlık sistemi kurarak mevcut pratisyen hekimlerin eğitimden geçirilerek aile hekimi olması ve bunların yaygın olan sağlık ocağı ağını kullanarak belirli bir nüfusa hizmet vermesidir. Dördüncü olarak, programda kademeli sevk zinciri uygulamasının başlatılması öngörülmüş, birinci basamaktan sisteme giriş yapmayanların (Aile Hekimliği) yaptırdığı işlemlerin sigorta kapsamında olmaması öngörülmüştür. Yapının beşinci basamağı idari ve mali özerkliğe sahip sağlık işletmelerinin (Kamu Hastane Birlikleri’nin) kurulmasıdır. Böylece “yerel dinamiklerin kararlarda yer aldığı müşteri odaklı organizasyon yapısına geçilmesi (Sağlık Bakanlığı, 2003: 32) planlanmıştır. Bu çerçevede her bir hastane için performans göstergelerinin belirlenmesi ve performansla dayalı ödeme sistemine geçilmesi de öngörülmüştür. Adem-i merkezi insan kaynakları planlaması ve sistemi destekleyecek, özellikle sağlık ekonomisi ve sağlık insangücü alanında uzman yetiştirecek eğitim kurumlarına olan ihtiyaca da programda dikkat çekilmiştir.

Genel Sağlık Sigorta Sistemi yararlanıcılar ve finansman ile ilgili iken, hastanın sağlık hizmetlerini kullanımını yeniden tarif eden bu başlıkta, *yeni sağlık hizmet modeli*, hastanın bu alanda eğitim almış aile hekimine gitmesi, oradan sevk almak koşuluyla kendi kendini yöneten kamu ve özel hastanelere yönlendirilmesi ve buralarda alacağı otelecilik dâhil tüm hizmetlerden duyduğu memnuniyete ve hastaya yapılan müdahaleye (*performans*) göre sistemin değerlendirilmesi olarak karşımıza çıkmaktadır.

Aile hekimliği modelinde bir veya birkaç hekim bağımsız veya ortaklık biçiminde Sosyal Güvenlik Kurumu ile sözleşme yaparak aile hekimi olabilmektedir. Aynı biçimde, ikinci ve üçüncü basamak sağlık işletmelerinde çalışacak sağlık çalışanları da o işletmenin veya hizmet satın alınan taşeron işletmesinin sözleşmeli elemanları olarak istihdam edilecektir (Elbek ve Adaş, 2009: 41). Ayrıca belirtmek gerekir ki, aile hekimliği bir tıpta uzmanlık alanı olup, ortalama uzmanlık süresi 3.5-4 yılken, on binin üzerinde pratisyen hekim 10 günlük bir eğitimle aile hekimi yapılmıştır (Türk Eczacıları Birliği, 2009: 3). Diğer taraftan aile hekimi kendisine verilen toplam ücretle yer kiralama, personel ve malzeme temini gibi masraflarını karşılamak zorunda bırakılarak, bir sağlık

çalışanından ziyade bir işletmeciyeye dönüştürülmüştür. Böylece ekip merkezli sağlık ocağı sistemi yerine, hekim merkezli bir sağlık işletmesi geçirilmiştir.

Aile hekimliği sistemine geçişte temel nedenler, birincisi sağlık altyapı maliyetlerini hekimin bireysel teşebbüsüne bırakmak suretiyle azaltmak, ikincisi ise sevk zincirinin üzerinde çeşitli kontrol yöntemleri geliştirilerek maliyet kontrolünü artırmak olarak gözükmektedir.¹⁵

Sevk zinciri, hastanın sağlık sistemine birinci basamaktan (aile hekimliği sisteminde) giriş yapması, ikinci basamağa (kamu ve özel genel hastaneleri), oradan da üçüncü basamağa (kamu ve özel dal hastaneleri, üniversite ve araştırma-egitim hastaneleri) sevkini gerçekleştirilmesi anlamını taşımaktadır. Sevk zinciri, birincisi sağlık personelinin verimli kullanılması, ikincisi görece yüksek maliyetli ikinci ve üçüncü basamak sağlık kuruluşlarına başvuruyu azaltmak için geliştirilmiş bir önlemdir.¹⁶ Ancak, sevk zinciri birkaç kez başlatılmak istenmesine ve hatta tarihlenmesine rağmen, Sağlıkta Dönüşüm Programı çerçevesinde taahhüt edilip hiçbir şekilde başlanmayan tek uygulama olmayı sürdürmektedir. Sevk zinciri, 224 Sayılı Sosyalizasyon Yasası ile de var olan kısıtlı kaynakların etkin kullanımı açısından öngörülmüş, fakat uygulamaya geçirilmemiştir. Yeni dönemde, meslek örgütleri bu uygulamanın yaratabileceği kaosa ve altyapı sorunlarına dikkat çekerken, süresiz erteleme gereksiniminin bu olmayacağı, AKP'nin Sağlıkta Dönüşüm Programı ile değil altyapısı, uzman doktoru bile olmayan bir alanda Aile Hekimliği sistemine yaptığı cesur girişten de anlaşılmaktadır.

Dünya Bankası ile AKP Hükümeti'nin Sağlıkta Dönüşüm Programı'nda ulaşamadığı temel noktalar, sistemin hizmet üreticilerden kaynaklı kısımları değil, kullanıcılara yansıyan kısımlarıdır. Sevk zincirinin 2011 Genel Seçimleri'nden hemen önce ertelenmesi, temel teminat paketinin halen Dünya Bankası'nın öngördüğünden daha geniş olarak tanımlanması, AKP'nin Sağlıkta Dönüşüm Programı'nı "herkesin her türlü sağlık hizmetine erişimini sağlayacak bir politika" olarak paketlemesinden, böylece de sağlık hizmetlerinden memnuniyet oranı 2003'te yüzde 39,5'ten 2011'de yüzde 76'ya çıkmış¹⁷ ve elbette bu, sandığa da yansımıştır.

Sağlık hizmetlerinden memnuniyet oranı neredeyse iki katına çıkmış, Türkiye'nin kişi başına kamu sağlık harcaması da artmış olmasına karşın, bu oran

15 Örneğin bazı ülkelerde hekimler, kendilerine başvuran hastaların sadece belirli bir yüzdesini sevk edebilmektedir. Kotasını dolduran hekim bir hastayı ikinci basamağa sevk ettiğinde performans notu düşmektedir.

16 "Söz konusu uygulama ile ikinci ve üçüncü basamak sağlık tesislerinde gereksiz müracaatlar nedeniyle oluşan mali kaynak, insan gücü ve zaman kaybının önlenmesi sağlanacaktır." Sağlık konusuna tasarruf mantığıyla bakmadıklarını ancak gereksiz harcamaların kısılması gerektiğini ifade eden Çalışma Bakanı, "Sağlık kuruluşunda yapılabilecek bir tedavi için neden üniversite hastanesine gidilsin? Sevk zinciri ile sağlık ocağında 11 YTL olacak bir tedavinin üniversite hastanesinde üç katı beş katı olmasının önüne geçilecek." <http://www.evdehastabakimi.uzerine.com/index.jsp?objid=2526> indirilme tarihi: 7.1.2013

17 T.C. Sağlık Bakanlığı 2013 Bütçe Sunumu, <http://www.saglik.gov.tr/TR/dosya/1-78620/h/butce2013.pdf> indirilme tarihi: 7.1.2013

ortalama yüzde 6.9 olan OECD ülkelerinin altındadır (yüzde 4.4).¹⁸ Göreli olarak az harcama ile bu memnuniyet oranının yükseltilmesinin ardındaki neden için, sağlık emek sürecinde performansa ve diğer tedbirlere dayalı olarak geliştirilen yeni baskı rejimine bakmak gerekecektir.

Dünya Bankası, “performansın” sağlık politikasının temel hedeflerine göre değerlendirileceğini ifade etmektedir: “i) Sağlık sonuçlarının ve kullanıcılara verilebilirliğin en üst düzeye getirilmesi ii) Bu sonuçların elde edilmesine bağlı olarak maliyetlerin en aza indirilmesi iii) Hem beklenmeyen katastrofik tıbbi hizmet maliyetlerine karşı mali koruma hem de sağlık hizmetlerine erişim konusunda hakka-niyet sağlanması” (DB, 2008: 43).

Sağlık hizmeti artarken, maliyetlerin azaltılmasının tek yolu, nitelikli işgücü üzerinde ücret ve verimlilik baskısı yaratmaktır. Sağlıkta Dönüşüm Programı, sağlık işgücü piyasasını da baştan aşağı yeniden yapılandırmıştır. Her şeyden önce, sağlık çalışanlarından hizmet alımı yoluna gidilmiş, 1993 yılında 6 bin, 2002’de 11 bin olan sözleşmeli çalışan sayısı 2012’ye gelindiğinde 126 bine çıkartılmıştır.¹⁹ 5947 sayılı Tam Gün Yasası ile birlikte Sağlık Bakanlığı hastanelerinde tam gün çalışan hekim oranı 2002’de yüzde 11’den 2011’de yüzde 100’e çıkartılmış ve böylece 33.732 hekim tam zamanlı olarak istihdam edilmeye başlanmıştır.²⁰ Performans uygulaması ile birlikte, birinci basamak sağlık hizmetlerinde 2002-2012 yılları arasında hekim sayısı yüzde 33 artarken, muayene sayısı yüzde 248 artmış, buna karşın tam gün uygulamasından kaynaklı olarak hekim başına düşen hasta sayısı yüzde 10’luk bir azalma göstererek 45’ten 40’a düşmüştür.²¹ Diğer taraftan konsültasyon sürelerinin 4,5 dakikadan 9,5 dakikaya çıkmış olması,²² tam gün uygulaması dahil edildiğinde bile, sağlık ekibinin iş yükünün yaklaşık iki kat arttığını göstermektedir. Buna ek olarak birinci basamakta çalışan hekim dışındaki diğer elemanlar, aile hekimi ile sözleşmeli hale geldiğinden, sağlık sistemi hem aile hekimlerinin hem de bu elemanların yarattığı dolaylı ücretlerden de kurtulmuş olmaktadır.

Bir ara sonuç olarak, toplam kalite yönetimi, performans sistemi, tam gün yasası gibi düzenleme ve yeni uygulamalar, işgününü fiili / yasal düzenlemelerle uzatmayı (Ünlütürk Ulutaş, 2011: 357) esas olarak kamu ve özel sağlık kurumları arasındaki ayrımı belirsizleştirmeyi, sağlık çalışanlarını güvencesiz ve esnek çalışma modellerine zorlamayı, böylece sağlık hizmetinin en önemli maliyet unsuru olan emekten yaratılan artı-değeri artırmayı hedeflemekte olduğu söylenebilir.

Personel rejimi açısından incelendiğinde kamu hastane birliklerinin kurulması ile bu sömürünün daha da katmerleneceği açıktır. Kamu Hastane Birlikleri, bizzat

¹⁸ A.g.y.

¹⁹ T.C. Sağlık Bakanlığı, 2013 Bütçe Sunumu

²⁰ A.g.y.

²¹ A.g.y.

²² A.g.y.

hastanelerin birer işletme olarak ve birer işletmeci vasıtası ile yönetilmesi, belirlenen performans kriterleri çerçevesinde sınıflandırılması ve buna göre ödeme katsayılarının oluşturulmasını ve gelirlerin doğrudan GSS primleri ve hastadan alınacak fiyat farklarından elde edilmesini esas almaktadır.²³ Kamu hastaneleri arasında kârlılık esaslarına göre rekabeti artıran bu uygulamanın, hastaların ödedikleri prim ve/veya ödebilecekleri farka göre hastane tercih etmesine yönelik uygulamaların da başlangıcını teşkil edeceğini öngörmek yanlış olmayacaktır. Böylece ödenen prime/farka göre sağlık hizmet kalitesinin değişimi, hastaların sağlık hizmetine eşit erişiminin önüne bir engel daha koymuş olacaktır. Diğer taraftan Kamu Hastane Birlikleri içinde sürekli olarak sınıfı düşen / düşürülen hastaneler başta olmak üzere, kamu hastanelerinin özzerleştirilmesinden bir sonraki adımın özelleştirme olacağı açık görünmektedir.

Sağlıkta Dönüşüm Programı'nda yer alan ve pratik olarak da 2000'li yıllarda özellikle hissedilen diğer bir konu, sağlık harcamaları içindeki payı OECD ülkeleri ile karşılaştırıldığında nominal olarak değil ama yüzdesel olarak fazla olan ilaç ve tıbbi malzeme harcamalarının kontrol altına alınmasıdır. Bunun için Program'da Ulusal İlaç Kurumu ve Ulusal Tıbbi Cihaz Kurumu kurulması kararlaştırılmış, ancak 2 Kasım 2011'de çıkartılan 663 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'de bu ikisi birleştirilerek, Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumu kurulmuştur.²⁴

Programın diğer bir önemli unsuru, Sağlık Bilgi Sistemi'nin kurularak sağlık alanında oluşturulan her türlü verinin dijitalize edilmesidir. Bununla ilgili olarak da 4 Ocak 2013 tarihinde çıkan yönetmelik değişikliği ile SGK'nın tüketim, kullanım ve hasta verilerinin doğrudan ya da dolaylı olarak kimlik bilgisi taşımayanlar da dâhil olmak üzere üçüncü kişilere ve kurumlara satılabileceği hükme bağlanmıştır.

Bu haliyle Sağlıkta Dönüşüm Programı, sağlık hizmetlerini piyasalaştıran, sağlık insan gücünü esnek ve güvencesiz, düşük ücretli ve gittikçe daha fazla çalışmaya mahkûm eden bir yapı arz etmektedir. AKP Hükümeti, özellikle sevk zinciri ve temel teminat paketi başta olmak üzere talep yönlü politikaların en azından bir kısmını, henüz uygulamaya koymadıysa da, bu uygulamalar da hayata geçirildikten sonra sağlığın piyasalaştırılması süreci tamamlanmış olacaktır.

Diğer taraftan, hemen belirtmek gerekir ki, Sağlıkta Dönüşüm Programı'nı meşrulaştırmak için ileri sürülen bütçedeki kara deliğin kapatılması gibi gerekçelerin program ile uzaktan yakından bir ilgisi olmadığı, programın onuncu yılında açık biçimde ortaya çıkmış bulunmaktadır.

Sağlık hizmetlerinin kamu eliyle verilmediği ve uzun zaman önce piyasalaştırıldığı Amerika Birleşik Devletleri (ABD) dünyada sağlığa en fazla harcama yapan ülkedir. ABD Gayri Safi Milli Hasılasının (GSMH) %16'sını sağlığa harcamaktadır (2005). ABD'nin toplam sağlık harcaması 2 trilyon ABD Doları (2005), kişi başına

23 663 sayılı Kanun Hükmünde Kararname <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/11/20111102M1-3.htm> İndirilme tarihi: 8.1.2013

24 TİTCK ve İlaç politikası ile ilgili tartışmalara burada ayrıntılı olarak girmeyeceğim. Bu konuyu daha detaylı olarak okumak isteyenler Ali Serkan Mercan'ın Praksis'in bu sayısındaki mükemmel yazısına başvurabilirler.

düşen sağlık harcaması 6.700 ABD Dolarıdır. ABD’nin kişi başına sağlık harcaması, OECD ülkeleri ortalamasının %140 üstündedir (Deloitte, 2008: 9). Buna rağmen, nüfusun yüzde 15’inin bir sağlık güvencesi yoktur. Türkiye’de de kamu sağlık harcamaları, 2003’ten önce sağlığa yapılan toplam harcamadan daha hızlı bir artış göstermiştir. 2006 itibarıyla kamunun toplam sağlık harcamaları içindeki payı %72’ye ulaşarak %73 olan OECD ortalamasının hemen altında yer almıştır (DB, 2008: 70). “Resmi veriler sosyal güvenlik sistemine yapılan bütçe transferlerinin 1999 yılında %10,5 iken, zaman içerisinde dalgalı bir seyir izleyerek 2006 yılında %12,9’a ulaştığını göstermektedir” (Elbek ve Adaş, 2009: 38).

Sonuç: Sağlığı Bir Mücadele Alanı Olarak Tanımlamak

Ulusal sağlık politikasının temel belirleyicisi tüm bir nüfus için sağlığı geliştirecek koşulları oluşturabilmektir. “En zengin ülkelerde dahi ortalama ömrü belirleyen GSYİH değil, yurttaşlar arası eşitsizlik düzeyidir (Aka vd., 2012: 90). Kırın yoksullaşması, sefil şehirleşme süreçleri gibi etmenler, halen kolaylıkla önlenemiyor olan enfeksiyon hastalıklarının başlıca ölüm nedeni arasında olması sonucunu doğurmaktadır. Emek piyasasında artan esneklik ve güvencesiz iş koşulları akıl hastalığı da dahil olmak üzere enfeksiyon dışı hastalıklarda önemli sebeplerden bir tanesi sayılmaktadır (Sanders, 2011: 360).

Toplam nüfusun çıkarlarını temsil eden hükümetler, belediyeler gibi kolektif aktörler bu eşitsizlikten birinci derecede sorumludur. Sağlık alanında talep esnekliği olamayacağı, yani kişi ne zaman ne şekilde hastalanacağını seçemeyeceği için, arzın da her an talep olacaktıymış gibi sağlanması gerekir, ancak böyle bir düzenleme özel sektörün işleyiş mantığı ile (“kâr” mantığı) çelişiktir. Birey ve onun özgür iradesi üzerine kurulu bir sağlık sistemi, var olan eşitsizlikleri görmezden geldiği oranda onları derinleştirmekten başka bir işe yaramayacaktır. Bu, sağlığın birincil prensibine aykırıdır: *Primum non nocere*.²⁵

1980-1990 arası kemer sıkmaya, 1990 sonrası ise yapısal dönüşüme dayalı sağlık reformları, tüm dünyada İkinci Dünya Savaşı’ndan 1970’lerin sonuna kadar yaygın olarak kolektif hak olarak görülen sağlığı hak olmaktan çıkartmış, bir metaya dönüştürmüş ve devletin bu alandaki rolünü de düzenleyicilikle sınırlamıştır.

Diğer taraftan, “sağlıklı bir kapitalist toplum” zaten mümkün değildir. Zira, sağlığın yapısal belirleyicileri, siyasal, ekonomik, toplumsal ve kültürel düzeylerdeki gelişme iken, sağlığın iyileştirilmesi için yapılması gereken ikinci düzeyde müdahale, bireysel düzeyde yaşam tarzı değişikliklerinin geliştirilmesidir ki bu da tüketim toplumunun gereklilikleri ile taban tabana zıt bir konumlanış gerektirir. Örneğin gıda egemenliğinin olmayışı, başlı başına bireysel olarak sağlıklı yaşam tercihlerini kısıtlayan, organik gıda adı altında görece olarak “güvenilir” olduğu düşünülen, bu nedenle de daha pahalıya satılan gıdalara erişimi zorlaştıran bir durumdur. Bunun

25 Öncelikle zarar vermeyeceksin.

da ötesinde sağlığın temel bir belirleyici olan sağlıklı bir çevrede yaşama hakkının içme suyunun özelleştirildiği, barınma olanaklarının gün geçtikçe kısıtlandığı, atmosferin kirlendiği ve küresel iklim değişikliklerinin etkileri altında bir ortamda, sağlık zaten mutlak bir hak olmaktan çoktan çıkmış, geri kazanılması için çok boyutlu olarak mücadele edilmesi gereken bir talep haline gelmiştir.

Navvaro, tam da bu noktada “belirleyicileri sosyalleştirmek ve güçlendirmek” olarak adlandırdığı stratejiyi sağlık hakkını talep edecek kolektiflerin güçlendirilmesi olarak kurgular (2007: 3). Ona göre, bu düzey, sağlıklılık koşullarını yaratmak için birey ve kolektif sorumluluk arasında kurulan ilişkidir. Bu müdahale düzeyi, bireylerin dâhil oldukları topluluklar adına sağlığı iyileştirmek için gerekli olan yapısal dönüşümlere katılmasını, böylece baskı, ayrımcılık, eşitsizlik ya da marjinalleştirmenin yarattığı ya da ortadan kaldırmadığı hastalıklara karşı kolektif içinde mücadele vermesini içerir. Navvaro buna Kara Panterler’in 1960’lar ve 1970’ler boyunca Baltimore’de Afrikalı Amerikalı gençler ile yaptığı çalışmalar sonucunda madde bağımlılığının azalmasını ya da maden işçilerinin çalışma koşullarında iyileştirme yapılması için gittiği grevlerin bir sonucu olarak işyeri güvenliği ve işçi sağlığı konusunda atılan adımları örnek verir (2007:4-10). Bir başka deyişle, sağlıklı bir yaşam ve doğa hakkının geri kazanılması, ancak bilinçli kolektif öznelerin kolektif mücadeleleriyle mümkün olacaktır.

Sınıf, cins, etnisite vs bağlamında eşitsizlik, bugün sağlığın önündeki en temel sorunlardan bir tanesidir. Örneğin, ilerleyen sağlık teknolojileri ve hekim sayısı ve talebinin artması ile birlikte ABD’de 1953’ten beri düzenli bir artış gösteren doğuştan beklenen yaşam süresi, eşitsizlikler derinleştikçe tekrar düşmeye başlamıştır (Navvaro, 2003), aynı biçimde İngiltere’de Thatcherizm’den sonraki dönemde önceki yirmi yıla kıyasla ölüm hızlarının düşüşü tüm yaşlar ve tüm sosyal gruplar için yavaşlamıştır (Navvaro, 2003).

Bugün Türkiye sağlık sisteminde işsizlik, esnek çalışma koşulları altında sağlıklı bir toplum yaratmak mümkün değildir. Sağlıkta Dönüşüm Programı’nın bu amaca hiçbir şekilde hizmet edemeyeceği de öngörülenin aksine açığa çıkmıştır.

Sağlıkta dönüşüm; sağlığın ticarileştirilmesi ise, itiraz etmemek, sürecin bir parçası olmayı kabul etmektir. Sağlığın bir hak olmasından vazgeçememek, bunun da ancak doğumdan ölüme, her insana, ücretsiz, nitelikli, kolay ulaşılabilir sağlık hizmetleri ve sağlıklı yaşam koşullarını sağlamak ile mümkün olacağı unutulmamalıdır. Sağlık ve ilaç politikaları sektörün bileşenlerinin tüm temsilcilerinin ortak ve eşit hakka sahip olduğu bir zeminde belirlenmelidir. Sağlıkta dönüşümün ücretsiz, eşit ve adil bir sağlık hizmeti yönünde gerçekleşmesi için, hem sağlık hizmet sunucuları, hem de hizmetten yararlananlar kararlara katılmalıdır.

Kaynakça:

- Akka, A. vd. (2012) *Neoliberal Politikalar ve Sağlık Çalışanları*, Nobel: Ankara.
- Armada, F., C. Muntaner ve V. Navarro (2001) "Health And Social Security Reforms in Latin America: The Convergence of the World Health Organization, The World Bank, and Transnational Corporations", *International Journal of Health Services*, 31 (4): 729-768.
- Bağımsız Sosyal Bilimciler (2007) *IMF Gözetiminde On Uzun Yıl 1998-2008: Farklı Hükümetler- Tek Siyaset*, Yordam: İstanbul.
- Balta, E. (2013) "Emek Mücadelesi İçin İç Açıcı Olmayan Bir Döküm" <http://www.antikapitalisteylem.org/index.php?sayfa=makaledetay&id=341>, indirim tarihi: 28.01.2013
- Belek, İ. (2009) *Sağlığın Politik Ekonomisi Sosyal Devletin Çöküşü*, Yazılama: İstanbul.
- Boden, M. (tarihsiz) "Primitive Accumulation, Neo-Liberalism and Counter-Hegemony in the Global South: Re-Imagining the State", http://www.nottingham.ac.uk/shared/shared_cssg/Documents/smp_papers/boden.pdf, indirim tarihi: 7.1.2013.
- Coşar, S. ve M. Yeğenoğlu (2009) "The Neoliberal Restructuring of Turkey's Social Security System", *Monthly Review*, 60 (11), <http://monthlyreview.org/2009/04/01/the-neoliberal-restructuring-of-turkeys-social-security-system>, indirim tarihi, 07.01.2013.
- Deloitte Danışmanlık A.Ş. (2008) *Türkiye'de ve Dünyada Sağlık Ekonomisi*, Deloitte Raporu: Ankara.
- Dünya Bankası (2008) *Türkiye Sağlık Sistemi İncelemesi 2008*, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/TURKEYINTURKISHEXTN/0,,contentMDK:22081660~pagePK:1497618~piPK:217854~theSitePK:455688,00.html>, indirim tarihi: 07.01.2013.
- Elbek, O. ve E. Baki Adaş (2009) "Sağlıkta Dönüşüm: Eleştirel Bir Değerlendirme", *Türkiye Psikiyatri Derneği Bülteni*, 12 (1) : 33-43.
- Güzelsarı, S. (2003) "Neoliberal Politikalar ve Yönetişim Modeli", *Amme İdaresi Dergisi*, 36 (2): 17-34.
- Güzelsarı, S. (2004), *Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları*, http://www.politics.ankara.edu.tr/eski/dosyalar/tm/SBF_WP_66.pdf, indirim tarihi: 15.02.2013.
- Harvey, D. (2003) *Yeni Emperyalizm*, çev. Hür Güldü, Everest: İstanbul.
- <http://www.cnnturk.com/2012/ekonomi/03/06/iste.gelir.testinde.ilk.sonuclar/651982.0/>, indirim tarihi: 15.1.2013
- Keyder, Ç. (2007) "Giriş", Keyder, Ç. vd. (der.), *Avrupa'da ve Türkiye'de Sağlık Politikaları: Reformlar, Sorunlar, Tartışmaları* içinde, İstanbul: İletişim, 15-37.
- Leys, C. (2007) "Piyasa ile Politika Arasında Sağlık Hizmetlerinin Konumu", Keyder, Ç. vd. (der.), *Avrupa'da ve Türkiye'de Sağlık Politikaları: Reformlar, Sorunlar, Tartışmaları* içinde, İstanbul: İletişim, 95-111.
- MeeSok, P. J.-W. Han ve I.-J. Song (2002) "Gender and The Welfare State: The British Feminist Critiques", *Journal of Korean Home Economics Association*, English Edition : 3 (1) December 2002 <http://www.khea.or.kr/InternationalJournal/2002/5.PDF>, indirim tarihi: 7.1.2013.
- Navvaro, V. (1993) *Dangerous to your Health: Capitalism in Healthcare*, Montly Review Press: New York.
- Navvaro, V. (2003) "Inequalities are Unhealthy" *Montly Review*, <http://monthlyreview.org/2004/06/01/inequalities-are-unhealthy>, indirim tarihi: 7.1.2013
- Navvaro, V. (2007) "What is a National Health Policy?" *International Journal of Health Services*, 37 (1): 1-14, 2007
- OECD/Dünya Bankası (2008) *Türkiye Sağlık Sistemi İncelemesi, 2008*, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/TURKEYINTURKISHEXTN/0,,contentMDK:22081660~pagePK:1497618~piPK:217854~theSitePK:455688,00.html>, indirim tarihi: 7.1.2013.
- Sanders, D. (2011) "Küreselleşme, Sağlığın Sosyal Belirleyicileri ve Sağlık Mücadelesi", Labonte, R. vd., (der.), *Küreselleşme ve Sağlık: Süreç, Kanıtlar ve Politika* içinde, İnsev: İstanbul, 360-367.

- SGK (2012) *2012/25 sayılı Genelge*, <http://www.alomaliye.com/2012/sgk-genelgesi-2012-25.pdf>, indirilme tarihi: 07.01.2013.
- Sosyal-İş (2010) Kadın Emekçi ve İstihdamı Raporu, www.sosyal-is.org.tr, indirilme tarihi: 5.1.2013.
- Soyer, A. (2003) "1980'den Günümüze Sağlık Politikaları", *Praksis*, Kış-Bahar 2009: 301-319.
- Sönmez, M. (2012) "Sağlığa Harcadıkça Sağlıklı mı Oluyoruz", Aslanoğlu, İ. (der.), *Tıp Bu Değil* içinde s.155-163, İthaki: İstanbul.
- T.C. Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı (DPT), İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1968-1972, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan2.pdf>, indirilme tarihi: 7.1.2013.
- T.C. Sağlık Bakanlığı (2003) *Sağlıkta Dönüşüm Programı*, <http://www.saglik.gov.tr/TR/belge/1-2906/saglikta-donusum-programi.html>, indirilme tarihi: 7.1.2013, Ankara: T.C. Sağlık Bakanlığı Yayınları.
- T.C. Sağlık Bakanlığı (2007) *Türkiye'de Sağlığa Bakış 2007*, Ankara: T.C. Sağlık Bakanlığı Yayınları.
- T.C. Sağlık Bakanlığı (2012) *Sağlık İstatistikleri, 2012*, Ankara: T.C. Sağlık Bakanlığı Yayınları.
- T.C. Sağlık Bakanlığı "2013 Bütçe Sunumu", <http://www.saglik.gov.tr/TR/dosya/1-78620/h/butce2013.pdf>, indirilme tarihi: 8.1.2013.
- T.C. Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) (2012) "2012 / 25 sayılı Genelge" http://www.sgk.gov.tr/wps/wcm/connect/9675a630-54ed-4846-b9e2-a21cc51bee6d/2012_25.pdf?MOD=AJPERES, indirilme tarihi: 8.1.2013.
- Türk Eczacıları Birliği (TEB) (2009) "Türkiye'de Aile Hekimliği ve Serbest Eczanelere Yansımalarına İlişkin Rapor", <http://teb.org.tr/images/upld2/rapor/N4820090604104935AILEHEKIMLIGIRAPORU.pdf>, indirilme tarihi: 8.1.2013.
- Türk Tabipleri Birliği (2009) *Tam Gün Yasası Hekimlere Ne Getiriyor?*, Ankara: Türk Tabipleri Birliği.
- Ünlütürk-Ulutaş, Ç. (2011) *Proleterleşme ve Profesyonelleşme Tartışmaları Bağlamında Türkiye'de Sağlık Emek Sürecinin Dönüşümü*, Ankara: Notabene.

Türkiye’de Sağlık Sisteminin Neoliberal Yeniden Yapılandırılma Sürecinde Kamu İlaç Politikaları: Devlet Müdahalesinin Değişen Biçimleri*

Ali Serkan Mercan**

Öz

Bu yazının amacı, sosyal güvenlik harcamalarının ikinci büyük kalemini oluşturan *ilaç harcamaları alanında* yürütülmekte olan kamu politikalarına ilişkin tanımlayıcı ve açıklayıcı bazı tespitlerde bulunmaktır. Bu alan 2000’li yılların başından itibaren özellikle AKP Hükümeti’nin, sağlık alanının neoliberal yeniden yapılandırılmasının aracı olan Sağlıkta Dönüşüm Programı ile artan bir şekilde görünür hale gelmiştir. Yazıda, özellikle kamunun artan ilaç harcamaları ile bağlantılı olarak ilaç piyasasında faal olan aktörlere ve süreçlere yönelik yürütülen politikalar ve düzenlemeler, devletin neoliberal yeniden yapılandırılma süreci bağlamında ilaç piyasasına müdahale biçimlerinin dönüşümü üzerinden tartışılacaktır. Bu kapsamda 2009 yılı ile birlikte bu alandaki en temel düzenleme araçlarından biri haline gelen “global bütçe” uygulamalarının devlet/sermaye ilişkilerinin yeniden tanımlanması noktasındaki rolü gösterilmeye çalışılacaktır.

Anahtar kelimeler: Türkiye ilaç pazarı, sağlıkta dönüşüm programı, kamu ilaç harcamaları, global bütçe

Public Pharmaceutical Policy in The Neoliberal Restructuring Process of Health System in Turkey: Changing Forms Of State Intervention

Abstract

The aim of this article is to present descriptive and interpretive explanations regarding the public policies conducted in the field of pharmaceutical expenditures, which is the second big item of social security expenditures. This field, since the beginning of 2000s, particularly with the Health Transformation Program, that is the policy tool for neoliberal restructuring of health by the governments of Justice and Development Party, becomes specifically visible. In this text, the policies about the actors and process in the pharmaceutical market, which are connected to the rising of

* Bu makale, Ortadoğu Teknik Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü’nde sürdürmekte olduğum doktora tez çalışmam doğrultusunda hazırlanmıştır. Yazının taslağı ile ilgili değerlendirmeleri için Atakan Büke’ye, yazının dili konusunda ciddi düzeltmeleri ve yerinde yorumları için Onur Can Taştan’a ve Praksis Dergisi’nin değerli hakemlerine, önerileri ve çok faydalı olan yönlendirici fikirleri için de ayrıca teşekkür etmeliyim. Ayrıca, yazının son haline gelebilmesi noktasındaki desteği ve yazıya yönelik önemli müdahaleleri için Ecehan Balta’ya çok teşekkür ediyorum.

** Orta Doğu Teknik Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü doktora öğrencisi. E-posta: mercanserkan@gmail.com

public pharmaceutical expenditures, will be discussed in the context of neoliberal structuring of the state through the changing modes of intervention to the market. Within this context, the role of "global budget" applications, as the main regulatory policy tool within the field since the year 2009, in the process of redefinition of the relations between state and capital will be explained.

Keywords: *pharmaceutical market in Turkey, health transformation program, public pharmaceutical expenditures, global budget.*

Giriş

2012 yılının Mayıs ayı, ilaç piyasası¹ açısından iki önemli toplantıya tanık oldu. İlki, sosyal güvenlik kuruluşlarının (Emekli Sandığı, Bağ-Kur, Sosyal Sigortalar Kurumu) tek bir çatı altında birleştirilmesi ve sonraki düzenlemelerin ardından² piyasadaki en büyük alıcı haline gelen Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK), ikincisi Bilim, Sanayi ve Teknoloji (BST) Bakanlığı ev sahipliğinde gerçekleştirildi.

BST Bakanlığı ev sahipliğindeki toplantının amacı, Bakanlık tarafından belli başlı sektörler için hazırlanan sanayi stratejilerinin³ bir benzerinin "ilaç sanayisi"⁴ için de hazırlanmasına yönelik bir çalıştay düzenlemektir. Çerçevesi, BST Bakanlığı ve Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumu (TİTCK)⁵ tarafından belirlenmiş olan "Türkiye İlaç Sanayi Stratejisi GZFT⁶ Analizi Çalıştayı"⁷na çağrılan tarafların⁷ gö-

1 Sektör kelimesi, "aynı işi yapan topluluk" (Türk Dil Kurumu, Büyük Türkçe Sözlük) olarak tanımlanmaktadır. Bu nedenle daha çok ilaç üreticilerini/ithalatçıları ifade etmek için kullanılmaktadır. Ancak, bu kavramdan farklı olarak ilaç piyasası; içinde üretim, dağıtım ve tüketim olmak üzere farklı alt piyasaların birbirleri ile organik olarak ilişkilendiği bir alan olarak tanımlanmaktadır. Detaylı analiz için bkz. Abacıoğlu (2009). Bu bağlamda, ilaç piyasası kavramı ile bir meta olarak ilacın üretiminden dağıtımına, dağıtımından tüketiciye ulaşmasına (bu noktada en büyük alıcının devletin kendisi olması tespitini aklıda tutarak) kadar geçen süreçlerin tümü kastedilmektedir.

2 En belirleyici olanı kuşkusuz 5510 Sayılı Genel Sağlık Sigortası ve Sosyal Sigortalar Kanunu ve tüm maddelerinin yürürlüğe girmesiyle nüfusun tek bir sosyal güvenlik şemsiyesi altına alınmasıdır.

3 Avrupa Birliği (AB) üyeliği sürecinde yürütülen 35 müzakere faslından biri "İşletmeler ve Sanayi Politikası'dır". Bu faslın kapanış kriteri 2003 yılında yayınlanmış olan sanayi strateji belgesinin [Türkiye Sanayi Politikası (AB Üyeliğine Doğru)] revize edilmesi olarak öngörülmüştür. Bu doğrultuda hazırlanan 2011-2014 Türkiye Sanayi Stratejisinin vizyonu "Orta ve yüksek teknoloji ürünlerde Avrasya'nın üretim üssü olmak" olarak belirlenmiş ve stratejinin genel amacının da "Türk Sanayisinin rekabet edebilirliğinin ve verimliliğinin yükseltilerek, dünya ihracatından daha fazla pay alan, ağırlıklı olarak yüksek katma değerli ve ileri teknoloji ürünlerin üretildiği, nitelikli işgücüne sahip ve aynı zamanda çevreye ve topluma duyarlı bir sanayi yapısına dönüşümü hızlandırmak" olarak tespit edilmiştir.

4 Büyük, orta ve küçük ölçekli işletmelerin gerçekleştirdiği her türlü iktisadi etkinlik olarak görülen "sanayi" kavramı, bu yazıda kullanılan "sektör" kavramı ile eş anlamlı olarak kullanılacaktır.

5 663 Sayılı Sağlık Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile kurulmuş olan TİTCK, eskiden "İlaç ve Eczacılık Genel Müdürlüğü" olarak Sağlık Bakanlığı'nın alt birimiydi. Bu Kararname ile "Bağlı Kuruluş" statüsüne ve kamu tüzel kişiliğine sahip özel bütçeli bir Kurum haline getirilmiştir (663 Sayılı KHK, Madde 27).

6 GZFT: Güçlü Yanlar, Zayıf Yanlar, Fırsatlar, Tehditler

7 Maliye Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, Ekonomi Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü, Bilim ve Teknoloji Genel Müdürlüğü, Sanayi Bölgeleri Genel Müdürlüğü, İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumu, Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, Kamu İhale Kurumu, Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu, Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu, Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeler Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı, Türk Standartları Enstitüsü, Türk Patent Enstitüsü, Bağbakanlık Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı, Türkiye İhracatçılar Meclisi, Tüm Eczacı Kooperatifleri Birliği, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, Türk Tabipleri Birliği, Türk Eczacıları Birliği, Türkiye İlaç Sanayi Derneği, İlaç Endüstrisi İşverenleri

rüşleri soru-cevap metodu ile bir araya getirildi. İlaç piyasasındaki aktörlerin tüm temsilcilerinin (dernek, sendika, meslek birliği, ilgili bakanlık temsilcileri, vb.) görüşlerinin, GZFT analizi için önceden belirlenmiş sorular yoluyla alındığı bu Çalıştay, İlaç Sanayi Strateji Belgesi’nin son halini alacağı Aralık 2012’ye kadar Bakanlık için bir ön çalışma niteliğindedir. İlaç sektörünün talebi ile kamu tarafından gerçekleştirilen bu girişim, bugün kimya sanayisinin bir alt kolu olarak görülen ilaç sanayisinin stratejik bir sektör olarak tanımlanması ve sektörün kendine has özellikleri ile ayrı bir değerlendirmesinin yapılması ve ilaç sektörüne (sermaye gruplarının teşvik edilmesi ve yeni birikim alanları yaratılabilmesi gibi hedefler) doğrultusunda bir “yol haritası” çizilmesini hedefliyor.

İlaç sektörü için ayrı bir plan/strateji belgesinin hazırlanmaya çalışılması, BST Bakanlığı yetkilisinin konuşmasında da belirttiği üzere Türkiye Cumhuriyeti tarihinde ilaç sanayisi ile devlet arasındaki ilişkinin belirli bir çerçeveye oturtulması anlamında ilk girişim olarak görülebilir.⁸ Kuşkusuz bunun sebepleri, uygulanmakta olan Sağlıkta Dönüşüm Programı’nın (SDP) ve kamu ilaç politikalarının ilaç piyasasında doğrudan belirleyici hale gelerek devlet ve ilaç sektöründeki sermaye grupları arasındaki ilişkinin niteliğinin ve devletin piyasaya doğrudan müdahale etme biçiminin sermaye açısından yaşamsal bir düzeye ulaşmış olmalarıdır.⁹

SGK’nın ev sahipliğindeki toplantının amacı ise, ilaç piyasasındaki aktörlerin, ilaç harcamalarının seyri hakkındaki görüşlerini almak ve sonrasında belirlenecek “global bütçe”¹⁰ için söz konusu “paydaşlar”dan fikir almaktır. 2009 yılında başlatılmış olan “global bütçe uygulamalarının” değerlendirilmesinin ve 2012 sonrası döneme ilişkin tespit ve görüşlerin yapıldığı bu toplantı, devlet ve ilaç piyasasındaki aktörler (ağırlıklı olarak ilaç sektöründeki yerli ve yabancı sermaye temsilcileri) arasındaki ilişkinin almakta olduğu biçimi anlamak açısından önemlidir. Zira bu toplantıyı, devletin neoliberal yeniden yapılandırılması sürecinde devlet/piyasa ve devlet/toplum ilişkilerini yeniden tanımlayan yönetim mantığına uygun (Bayramoğlu, 2002: 85-116) bir örnek olarak değerlendirmek mümkündür.

Her iki toplantı da, ilaç piyasasındaki aktörler (ağırlıklı olarak ilaç sektöründe faal yerli ve yabancı sermaye grupları) ile devlet arasındaki ilişkinin aldığı biçimler açısından önemli girişimler olarak değerlendirilmelidir. Bu bağlamda, İlaç Sanayi

Sendikası, Araştırmacı İlaç Firmaları Derneği, Ecza Depocuları Derneği, 16 adet ilaç firması (yerli ve yabancı) ve Hedef Alliance Holding A.Ş.

8 İlaç Sanayi ilk kez ayrı bir başlık altında Sekizinci V. Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)’nda değerlendirilmiştir. Buna ek olarak Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013) içerisinde İlaç Sanayi Özel İhtisas Komisyonu’nun tespit ve hedefleri, bu alanda devletin somut adımlar atmaya çalıştığının göstergesi olarak değerlendirilmelidir. Bu planda da benzeri bir GZFT çalışması yapılmış olsa da, ilk kez ilaç sanayinin ayrı bir stratejik plana sahip olmasının amaçlandığı “İlaç Sanayi Strateji Belgesi” çalışması bu alandaki en somut ilk girişim olarak değerlendirilmelidir.

9 Diğer taraftan, ilacın yüksek teknoloji ve katma değeri yüksek bir meta olması sebebiyle, Türkiye’nin yeni sanayi stratejisi için kritik bir kalem olma durumu mevcuttur.

10 Kamunun kendi belirlediği dönem için ilaç harcamalarına ayıracığı tavan miktar olarak özetlenebilecek bu kavram daha sonraki bölümlerde detaylı olarak ele alınacaktır.

Strateji Belgesi devlet ile yerli ve yabancı ilaç sermayesi arasındaki ilişkide, sektörün stratejik bir öneme sahip olduğunun vurgulanması noktasında yeni bir uğrak olarak görülebilir. Diğer yandan, “piyasa dostu” olarak görülmemen “global bütçe uygulamaları” ise devlet/ilaç sermayesi arasındaki ilişkide bugün itibariyle temel belirleyen olarak sermaye açısından ciddi rahatsızlıklar doğurmaktadır. Bu noktadan hareketle yazıda, özellikle devletin ilaç piyasasına ana müdahale biçimi haline gelen “global bütçe uygulamaları” değerlendirilecek ve bu müdahale biçiminin sonucu olarak piyasada yaşanan dönüşümler/değişiklikler (piyasanın daralması vb.) üzerinde durulacaktır.

Yazının ilk bölümünde ilaç pazarının (Dünya ve Türkiye ölçeğindeki) temel göstergeleri üzerinde durulacak, ikinci bölümde ise SDP ile birlikte ilaç piyasasında ve kamunun ilaç harcamalarında yaşanan değişimin temel dinamiklerine değinilecektir. Son olarak bu tespitlerin ışığında devlet/sermaye ilişkisinin ilaç piyasası bağlamında aldığı yeni hâl, devletin neoliberal yeniden yapılandırılma sürecinde özellikle ilaç piyasasına yönelik müdahale biçimlerindeki dönüşüm üzerinden değerlendirilmeye çalışılacak ve bu süreçte devletin sermaye ile olan ilişkisi bağlamında bazı tespitlerde bulunulacaktır.

1. Dünya ve Türkiye İlaç Pazarı

İleri teknoloji ile üretimin yapıldığı, vasıflı işgücünün ağırlıklı olduğu ve uluslararası ticaretten ciddi pay alan dünya ilaç sektörü, toptan dağıtım ve perakende satış piyasaları ile sürekli büyüyen ve genişleyen bir pazarın oluşumundaki ana dinamiktir. İnsan sağlığını doğrudan ilgilendiren, talep esnekliğinin olmadığı ve devletin sosyal güvenlik harcamaları sebebiyle tüketicilerin, piyasa dinamiklerinden doğrudan etkilenmediği¹¹ bu küresel piyasa 2010 yılı itibariyle 856 milyar Dolarlık bir hacme ulaşmıştır (Grafik 1). Uluslararası faaliyet gösteren çoğu ABD menşeli ilaç firmalarının etkinliğinin belirleyici olduğu bu pazarın önümüzdeki beş yıl içinde yüzde 3 ile yüzde 6 arasında bir büyüme sergileyerek 2015 yılında 1.100 milyar Dolarlık bir hacme ulaşacağı tahmin edilmektedir.

Dünya ilaç piyasası coğrafi olarak gelişmiş ülkelerde yoğunlaşmıştır. En büyük üç pazar olan ABD, AB ve Japonya’daki ilaç tüketimi, çok büyük oranda gelişmiş ülkelerde yapılan üretimle karşılanmaktadır. Bir diğer deyişle, gelişmiş ülkelerdeki ilaç tüketimi yine gelişmiş ülkelerdeki üretim ile karşılanmaktadır. Gelişmekte olan ve azgelişmiş ülkelerdeki ilaç ihtiyacı ise, değişen oranlarda jenerik/eşdeğer¹²

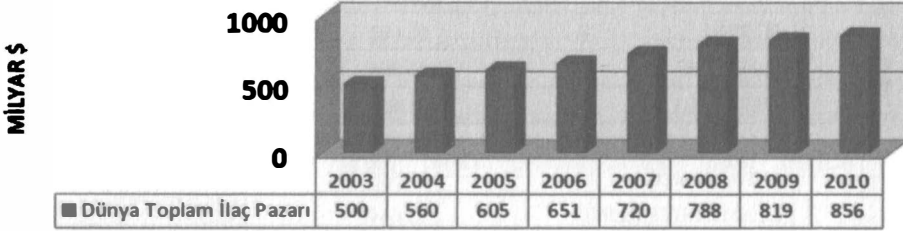
11 Yürütülen sağlık ve sosyal güvenlik reformları ile tüketicilerin bu konumu her geçen gün kaybolmaktadır. Sürdürülen neoliberal sağlık reformları ile hasta katkı paylarının artırılması ve sağlık harcamalarına hasta katılımının her geçen gün çoğalması ile hastalar diğer piyasalardaki tüketicilerinin konumuna yaklaşmaktadırlar.

12 Avrupa Birliği mevzuatlarında (2004/27/EC ile değiştirilmiş, 2001/83/EC sayılı Direktif, Madde 10(2)(b)) jenerik ilaç, “referans ilaç ile aynı farmasötik formda ve aktif maddeleri nitelik ve nicelik olarak aynı bileşimde olan ve referans ilaç ile biyoeşdeğerliliği uygun biyoeşdeğerlik çalışmalarıyla ispatlanmış ilaçtır”. Bu ilaçlar, “referans (yani orijinal, y.n.) ilaçların koruma süreleri bittikten sonra ilacın buluşunu gerçekleştiren firmadan izin almadan üretilip satışa sunulan ürünlerdir” (Türk Eczacıları Birliği, 2009:8). Bu ilaçlar, orijinallerine göre daha ucuz olmalarından dolayı, uygulanan kamu

ilaç üretimi ve gelişmiş ülkelerden ithalat yoluyla karşılanmaktadır.

Uluslararası ilaç pazarına firma bazlı bakıldığında ise pazarın yüzde 45’inin ilk on firma tarafından kontrol edildiğini (Tablo 1) ve bu haliyle sektörde tam anlamıyla büyük ilaç tekellerinin söz sahibi olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.¹³

Grafik 1: 2003-2010 Dünya İlaç Pazarı



Kaynak: IMS Health Market Prognosis, Mart 2011

ABD menşeli firmaların¹⁴ egemenliğindeki pazarda, sermaye birikimi için kârlı alanlar haline gelmiş olan gelişmekte olan ülkelere yönelik çok ciddi bir yönelim bulunmaktadır. Bu yönelimin önümüzdeki yıllarda artarak devam edeceği bilinmektedir. Bunun nedeni, “ilaç pazarında gelişmekte olan ülkelerin” (*Pharmerging Countries*)¹⁵ artan sağlık ve ilaç harcamaları sebebiyle önümüzdeki beş yıl boyunca, dünya ilaç pazarının büyümesinin asıl lokomotifleri olacağıdır.

Tekelci dinamiklere sahip dünya ilaç pazarı içinde, Türkiye ilaç pazarı da benzer özellikler göstermektedir. *Pharmerging Countries* arasında görülen Türkiye’de, ilaç pazarı 2003-2011 yılları arasında yüzde 190 büyüme sergileyerek yaklaşık 5.230 Milyon TL’lik bir hacimden 15.180 Milyon TL’lik bir hacme ulaşmıştır. 2004 yılında bir önceki seneye göre yüzde 17 büyüyen pazar, 2005’te yüzde 46, 2006’da yüzde 11, 2007’de yüzde 16, 2008’de yüzde 10 ve 2009’da yüzde 17 büyüme sergilemiştir (Grafik 2). Bu yazının konusu olan “global bütçe” uygulamalarına başlanması ile birlikte 2010 yılında yüzde 0,37 daralan pazar, 2011 yılında devam eden devlet müdahaleleri ile birlikte geçmiş yıllara göre fark edilir düzeyde azalmış bir

ilaç politikalarının şekillendirilmesinde ciddi öneme sahiptirler. Bu nedenle, doktorlar tarafından tercih edilmesi ve hastalar tarafından kullanımının yaygınlaştırılması tasarruf amacıyla devlet tarafından teşvik edilmektedir. O derece öneme sahiptir ki, Türkiye’de yerli ilaç sanayinin 2010 verilerine göre kamu eşdeğer ilaç kullanımıyla 803 milyon TL tasarruf sağlamıştır. Bu rakam 2005-2010 yılları arasında toplam 4,2 milyar TL olarak hesaplanmıştır (bkz. www.esdegerilac.com/asp_sayfalar/index.asp?menu=16&sayfa=705#2).

¹³ Bu on firmanın yedi tanesi ABD merkezli iken (Pfizer, Merck & Co, Astra Zeneca, GlaxoSmithKline, Johnson & Johnson, Abbott, Lilly) iki firma İsviçre (Roche ve Novartis), bir firma da Fransa (Sanofi-Aventis) merkezlidir.

¹⁴ Bu firmaların toplam pazar payı yüzde 30 düzeyindedir.

¹⁵ IMS tarafından, 2006 yılında Çin, Brezilya, Meksika, Hindistan, Rusya, Güney Kore ve Türkiye “Pharmerging Countries” olarak belirlenmiştir. 2010 yılında eklenen ülkeler ile bugün bu kategori içindeki ülkeler şunlardır: Çin, Brezilya, Rusya, Hindistan ve “Hızlı Takipçiler” olarak adlandırılan Venezuela, Polonya, Arjantin, Türkiye, Meksika, Vietnam, Güney Afrika, Tayland, Endonezya, Romanya, Mısır, Pakistan ve Ukrayna.

büyüme oranı sergileyerek yalnızca yüzde 2,57 büyümüştür. Bu nedenledir ki, sürekli büyüme eğilimindeki bu piyasanın doğrudan devlet müdahalesi ile daralması, devlet ile ilaç sermayesi arasındaki ilişkinin tahlil edilmesini önemli kılmaktadır.

Tablo 1: Dünya İlaç Pazarında İlk On Firmanın Pazar Payları

İLK ON FIRMA	2010 SATIŞLARI (MİLYON \$)	
PFIZER	55,602	7,025
NOVARTIS	46,806	5,914
MERCK & CO	38,468	4,860
SANOFI-AVENTIS	35,875	4,533
ASTRAZENECA	35,535	4,490
GLAXOSMITHKLINE	33,664	4,253
ROCHE	32,693	4,131
JOHNSON & JOHNSON	26,773	3,383
ABBOTT	23,833	3,011
LILLY	22,113	2,794
İLK 10 FİRMA TOPLAM	351,362	44,395
TOPLAM DÜNYA İLAÇ PAZARI	791,449	100,000

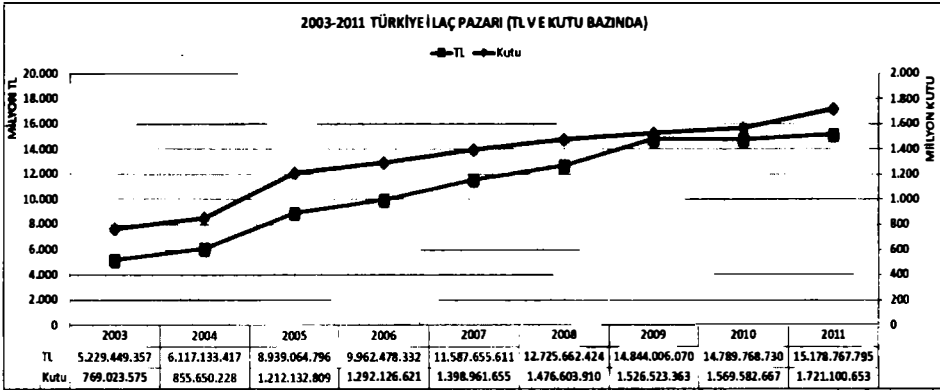
Kaynak:IMS Health Market Prognosis, Mart 2011

1. 1. Türkiye İlaç Pazarı

Türkiye’de 2003 yılından bu yana uygulanmakta olan SDP ile sosyal güvenlik kapsamına alınan nüfusun genişlemesi, nüfusun sağlık hizmetlerine erişiminin ve talebinin artması sonucu hem kutu bazında hem de tutar bazında artan ilaç tüketiminin doğrudan etkisi ile 2003-2011 yılları arasında pazar sürekli olarak ciddi bir büyüme grafiği sergilemiştir (Grafik 2).¹⁶

Pazarın büyüme hızında 2010 yılında yaşanan azalış ve *Grafik 2’de* görülebilen düşüş, artan ilaç harcamalarını baskılamak amacıyla kamunun aldığı tedbirler ve müdahalelerden kaynaklanmaktadır. Dünya ilaç pazarında da Türkiye’dekine benzer ilaç harcamalarını baskılama politikaları geliştirilmekte olsa da, 2010 yılındaki ciddi azalış, Türkiye’nin aldığı tedbirlerin çok etkili ve doğrudan olduğunu düşündürmektedir.

16 Bu haliyle, Türkiye ilaç pazarı 2005 yılında dünya ilaç pazarında 14. sırada, 2010 yılında da 16. büyük pazar konumundadır. Tahminlere göre 2015’te tekrar 14. sıraya yerleşecektir. Bununla birlikte, 2020 yılında Türkiye ve Hindistan en büyük 10 pazardan biri olabileceği öngörülmektedir (PriceWaterHouseCoopers, 2009). Bu büyüme potansiyeli devlet tarafından da tespit edilmiştir. 9. Kalkınma Planı’nda yapılan 2023 yılı tahminlerine göre 22,2 Milyar Dolarlık hacme ulaşılacağı tahmini yapılmaktadır. Diğer taraftan ilaç sermayesinin aynı yıl için tahminlerinin 55 Milyar Dolar civarında olması, ilaç sermayesinin beklentileri ile devletin öngörülerindeki uçurumu göstermek açısından önemlidir.

Grafik 2: 2003-2011 Türkiye İlaç Pazarı (Kutu ve TL bazında)

Kaynak: IMS DATAVIEW

Bugün itibarıyla, Türkiye ilaç pazarının ithalat ve ihracat verilerine bakıldığında ise 2011 yılında 4.697.443.000 ABD Doları ithalata karşılık 566.827.000 ABD Doları ihracat gerçekleştirildiği görülmektedir (Grafik 3). 1970'lerin sonundan itibaren ciddi bir dış ticaret açığının var olageldiği sektörün bu durumunu 2023'te de devam edeceği öngörülmektedir.¹⁷

Ekonomi Bakanlığı'nın 2011 istatistiklerine göre ise kimya sektöründeki 67.776.783 TL'lik dış ticaret açığının 4.130.616 TL'si eczacılık ürünleri olarak ifade edilen ilaç ve ilaç hammaddelerinden kaynaklanmaktadır (Grafik 3). Bu durumda, eczacılık ürünleri kimya sektöründeki açığa katkı yapan on dört kalem içinde dördüncü büyük kalemdir. Pazarın dış ticaret açığının bu denli bir büyüklüğe ulaşmış olması, yazının giriş bölümünde değinilen *İlaç Sanayi Strateji Belgesi*¹⁸ hazırlanmasının ve belgenin ana argümanının üretim ve ihracatın artırılması olmasının da sebebi olarak görülebilir.

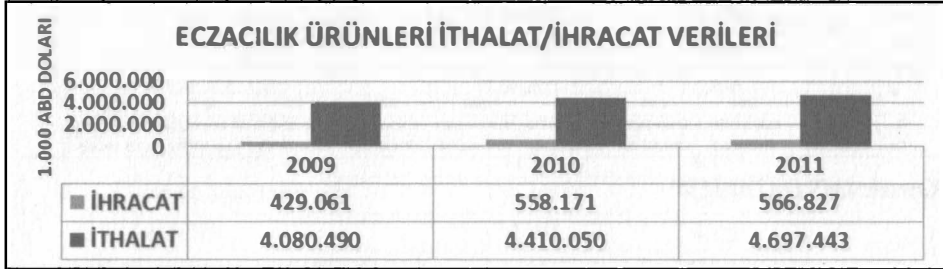
Bugün ulaşılmış olduğu haliyle, sürekli büyüyen, devlet müdahalesinin doğrudan etkilediği ve kronik dış ticaret açığına sahip Türkiye ilaç pazarı, ilaç üreticisi ve ithalatçısı firmalar bazında değerlendirildiğinde ise en büyük pazar payına sahip

17 9. Kalkınma Planı'nda, Türkiye'nin 2023 yılında 11 milyar dolarlık mamul ilaç ithalatına karşılık ilaç ve ilaç hammaddeleri ihracatının yalnızca 3,2 milyar dolar olacağı tahmin edilmiştir. Böylelikle, 2023 yılında ilaç sektörünün, Türkiye'nin dış ticaret açığına 7,8 Milyar dolarlık bir katkısının olacağı tespit edilmiştir.

18 Akçay (2012:156), 2001 sonrası yeni sanayi politikalarının yeni bir birikim modeline işaret ettiğini iddia ederek, "2001 sonrası modelin temel amaçlarından biri, üretken sermayenin uluslararasılaşması sürecinde, verimlilik artışına dayalı büyümenin sağlanması ve buna bağlı olarak da ihracatın kompozisyonunun sermaye malları veya teknoloji yoğun mallar lehine değişmesidir." tespitini yapmaktadır. Bu bağlamda, teknoloji yoğun meta olarak nitelendirilebilecek ilaç üretimi alanında, yeni sanayi politikaları kapsamında "orta veya yüksek teknoloji sektörlerde katma değeri yüksek üretime geçmek" hedefine uygun bir strateji belirlenmeye çalışıldığını iddia etmek yanlış olmayacaktır. İlaç Sanayi Strateji Belgesi de uluslararası rekabet koşullarına ayak uydurmak adına Türkiye'de üretim yapan (yerli/yabancı) sermayenin verimlilik artışının sağlanması, uluslararası ticaretten daha fazla pay alan bir noktaya taşınmasını amaçlamaktadır. Bu noktada, İlaç Sanayi Strateji Belgesi'nin Türkiye'nin 2001 krizi sonrasında yeniden toparlanma evresinde belirlenen sanayi politikaları hedefleri doğrultusunda hazırlandığının altını çizmek yazının kapsamı açısından yeterli olacaktır.

ilk 20 firmanın, pazarın yüzde 66'sını¹⁹ kontrol ettiği ortaya çıkmaktadır. İlk on firma içinde sadece üç yerli firma bulunmaktayken, ilk yirmi firma arasında ise beş yerli firma bulunmaktadır. Bu durum, Türkiye ilaç pazarında çok uluslu şirketlerin egemenliğinin açık bir kanıtı ve kronik dış ticaret açığının ise ana kaynağı olarak görülebilir.

Grafik 3 Yıllara Göre Eczacılık Ürünlerinde İthalat ve İhracat Verileri



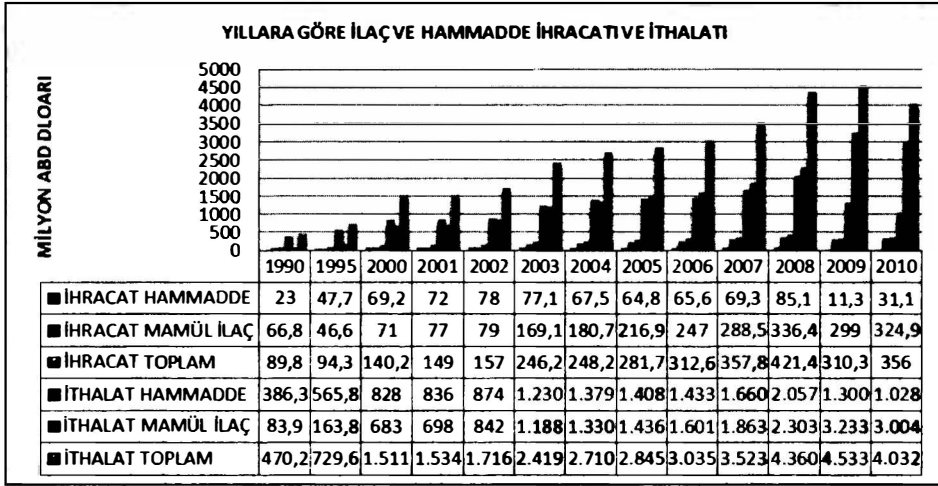
Kaynak: T.C. Ekonomi Bakanlığı (2012), Kimya Sektörü: Sektör Raporları

Temel göstergeleri bu şekilde özetlenebilecek Türkiye ilaç pazarının ithalata bağımlı bu karakteri, hem yerli sermayenin üretim için hammadde ithalat etme zorunda olmasından hem de yerli ve yabancı sermaye arasında (satın almalar, şirket evlilikleri, çeşitli lisans anlaşmaları ile) her geçen gün yabancı sermaye lehine gelişen ilişkiden kaynaklanmaktadır.

Bugün çok uluslu şirketlerin egemenliğinde bağımlı bir sektör niteliğine sahip Türkiye ilaç sanayisi, ilaç üretiminin gerektirdiği hammadde ithalatı sebebiyle ülkenin dış ticaret açığına ciddi katkı yapar hale gelmiştir. 2010 yılında, ithal edilen hammadde tutarı 1 Milyar ABD Doları iken ihraç tutarı sadece 31 Milyon ABD Dolarına ulaşabilmiştir (Grafik 4).²⁰ Dış ticaret açığına ciddi bir katkı sunan bu ithalata bağımlı yapının oluşumu cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren kontrol altına alınmaya ve doğrudan müdahaleler ile baskılanmaya çalışılmış olsa da her geçen yıl derinleşmiştir.

¹⁹ 2011 yılı verilerine göre 10 Milyar TL'lik bir pazar payına işaret etmektedir.

²⁰ Ekonomi Bakanlığı verileri ile Sağlık Bakanlığı verileri arasında 2009 ve 2010 rakamlarında farklılık mevcut olsa da ilaç ve hammadde ihracatı ve ithalatı arasındaki ciddi farkın anlaşılması adına, grafiklerde açıkça görüldüğü üzere kronik dış ticaret açığının varlığı ve genel olarak ilaç piyasasının bağımlı karakteri odaklanılması gereken esas konudur.

Grafik 4: Yıllara Göre Türkiye’nin İlaç ve Hammadde İhracatı ve İthalatı

Kaynak: Sağlık Bakanlığı İlaç ve Eczacılık Genel Müdürlüğü, Sağlık Bakanlığı İstatistik Yıllığı, 2010

İlaç sanayinin bugünkü durumuna gelirken içinden geçtiği tarihsel süreci değerlendiren, 1950'lere kadar devletin korumacı politikalarının etkisinin vurgulanması gerekir. Bu dönemde, devlet müdahalesinin nispeten belirleyici olduğu sektörde hammadde ithalatı serbestleştirilmişken, Türkiye’de üretilebilecek ilaçların ithalatı yasaklanmıştı (Eren, 2002: 35). 1954 tarihli Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu ile önceki dönem yasak olan, yabancı sermaye ürünlerinin lisans anlaşmaları ile yerli üreticiler tarafından üretilmesi mümkün hale getirilmişti. Bu düzenleme, yabancı sermaye ile yerli sermaye arasındaki bağımlılık ilişkisinin başlangıcı olarak görülebilir. Bu bağımlı ilişkinin kaynağı olan ve ilaç sektöründeki sermaye içi farklılaşmalara farklı bir boyut kazandıran yerli sermayenin “lisanslı üretim biçimi” günümüzde hala devam etmektedir.

Yerli ve yabancı ilaç sermayesi arasında lisans anlaşmaları ve hammadde ithalatı ile sürdürülen bu ilişki biçimi, sektörde artan oranda bir dış ticaret açığına sebep olmuştur. İlaç üretiminin ileri teknoloji kullanımı ile ciddi Ar-Ge yatırımları gerektirmesi ve yerli ilaç firmalarının üretim yapabilmeleri için yabancı sermaye tarafından üretilen hammaddeleri ithal etmek zorunda olması (Eren, 2002: 39-40) yerli sanayinin gelişimi önündeki en temel engeller olarak kalmıştır.

1960'lı yıllara gelindiğinde yerli ve yabancı ilaç sermayesi arasındaki ortaklıkların ve dolayısıyla yabancı sermayenin etkinliğinin arttığı söylenebilir. Öte yandan, patent korumasının kaldırılması yerli sermayenin gelişimi açısından²¹ bir birikim fırsatı yaratmışken, diğer yandan yabancı sermayenin piyasa faaliyetleri üzerinde

21 1995 yılına kadar Türkiye’de patent korumasının olmaması yerli ilaç sanayi için önemli bir gelişme dinamiği olmuştur. Ayrıntılı inceleme için bkz. Eren (2002).

sıkı devlet kontrolleri başlatılmıştır (Eren, 2002)²². Özetle, uluslararası ilaç sermayesinin etkinliğinin arttığı bu dönemde, 1960-1970 yılları arasında devlet tarafından (1950'lere nazaran azalan oranda da olsa) yürütülen korumacı politikaların etkisi ve sektörde bir işçi sınıfı muhalefetine o dönemde ve sonrasında etkili bir faktör haline gelmemiş olması yerli ilaç sermayesinin (bağımlı da olsa) gelişimine ciddi katkı sağlamıştır.

1970'lerin sonunda içine girilen döviz krizi döneminde, sektörün yerli üretim için hammadde ithalatına bağımlı olması, Türkiye'de ciddi bir ilaç yokluğu yaşanmasına sebep olmuştur. İlaça erişim konusunda yaşanan bu sıkıntılı süreç, 1980 sonrası dönemde ilaç ve hammadde ithalatının tam anlamıyla serbestleştirilmesinin zeminini oluşturmuştur. "Halk sağlığı açısından tüketimi yaşamsal olan" bir metaya erişimin her ne koşulda olursa olsun elde edilmesi gerekliliği bu alandaki serbestleşmeyi meşru bir temele oturtmuştur.

Sonuç olarak, Türkiye ilaç pazarının yukarıda özetlenmeye çalışılan ithalata bağımlı karakterinden kaynaklı olarak 1970'lerin sonundan itibaren yaşanan ilaç yokluğu sıkıntısı, 24 Ocak 1980 İstikrar Programı'nın yarattığı yapısal dönüşüm hedefleri doğrultusunda hazırlanan 1984 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı²³ ile sağlanan bir serbestleşme dönemine girilmesiyle "aşılmıştır". Bu serbestleşme dönemi hem ithalata olan bağımlı yapının pekişmesi hem de özellikle uluslararası sermaye için önceki dönemlere nazaran daha kârlı bir pazar oluşmasını mümkün kılmıştır.

1984 sonrası serbestleşme döneminde ilaç sanayisinde ve toptan dağıtım kanallarında ciddi bir sermaye yoğunlaşması yaşanmıştır. Yoğunlaşma, 1990'lara gelindiğinde yerli ilaç firmalarının uluslararası tekeller tarafından satın alınmaya başlanması ile farklı bir boyut kazanmıştır. Bugün itibarıyla, ilaç piyasasında üretici/ithalatçı konumundaki sermayenin dışında toptan dağıtım ve perakende satış noktalarında farklı sermaye yapıları mevcuttur.²⁴ Bu çalışmada yer verilmeyen

22 Eren'in belirttiği gibi (2002: 36-37) bu dönemde devletin sektörel faaliyetler üzerinde ciddi müdahalesinin olmasına rağmen sektörde doğrudan bir devlet yatırımının olmaması Türkiye'ye benzer ülkelerdeki duruma zıt bir görünüm teşkil etmektedir.

23 84/8845 sayılı "Türkiye'de İmal Edilen Tıbbi ve İspençiyari Müstahzarlarla Galenik Preparatlar ve Kodeks Ampullerinin ve İthal Edilen İlaçların Fiyatlarına Dair Karar". Bu Karar 2002/4331 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile revize edilmiş olsa da 1984 yılındaki düzenleme ile öz olarak aynıdır. Bu Karar ile ilaç fiyatlarının belirlenmesi, sermayenin beyanına bağlı hale getirilmiş ve sermayenin ilaç fiyatlarını yıllarca manipüle ederek yüksek kârlar elde etmesini sağlamıştır.

24 Türkiye ilaç piyasasında faaliyet gösteren sermaye grupları; a) üreticiler/ithalatçılar, b) toptan dağıtım kanalları, c) serbest eczanelerdir.

a) Yerli ve yabancı sermayeli 400 şirket ve bunların temsilcisi İlaç Endüstrisi İşverenleri Sendikası (İİS), Araştırmacı İlaç Firmaları Derneği (AİFD) ve Türkiye İlaç Sanayi Derneği (TİSD) piyasadaki sermaye sınıfını temsil etmektedir. İlaç sermayesi içindeki bu farklılaşmanın temeli esas olarak orijinal (referans) ürün üreticileri ile eşdeğer ürün üreticileri arasındaki ayrışma, özellikle fikri mülkiyet haklarından kaynaklı olarak sermaye içi farklılaşmalardan kaynaklanmaktadır. 2003 yılına kadar eşdeğer ilaç üreticileri (çoğunlukla yerli sermaye) ile orijinal (referans) ilaç üreticileri aynı çatı altında temsil edilmekteyken; bu yıldan sonra farklı çatılar altında temsil edilmeye başlanmıştır. AİFD, çok uluslu şirketlerin temsilcisi olarak sahneye çıkarken İİS ve TİSD yerli ilaç sanayinin temsilcisi haline gelmiştir.

b) İlaç tedarik zincirindeki bir diğer aktör toptan dağıtım kanallarıdır. Bu kanallar, özel sermayeli ecza depoları ile eczacıların kurmuş oldukları temin ve tedarik kooperatiflerinden oluşmaktadır. Oligopolistik bir yapısı olan bu piyasada iki büyük özel sermayeli ecza deposu pazarın yüzde 70'ini kontrol etmektedir. Tüm Eczacı Kooperatifleri Birliği toplam yüzde 13'lük bir pazar payına sahipken geri kalan yüzde 17'lik pay özel sermayeli yaklaşık 250-300 adet

bu farklılaşmanın yarattığı diğer sermaye gruplarının da, Türkiye ilaç piyasasında devlet ve sermaye arasındaki ilişkinin anlaşılabilmesi adına dikkate alınması gerekmektedir. Yine de, yazının kapsamını genişletmeden bu sermaye grupları arasındaki ilişkiye değinmek yararlı olacaktır.

Farklı ülkelerde farklı biçimlerde yürütülen ama dünyada yaygın bir şekilde uygulandığı söylenebilecek olan ilaç tedarik zincirinde, üretim yeri olan fabrikalarda üretilen veya ithal edilmiş olan ilaç dağıtım kanallarına toptan satılmaktadır. Dağıtım kanalları ise serbest eczanelerden gelen talep doğrultusunda, ilacı perakende olarak satılması için eczanelere ulaştırmaktadır. Serbest eczaneler de reçeteli veya reçetesiz olarak ilacın hastaya/tüketicieye satışını gerçekleştirmektedir. Son olarak, ilaç kullanıcısı olan tüketiciler/hastalar, ürünün son kullanıcısı²⁵ olarak piyasada konumlanmaktadır.

Yukarıda özetlendiği gibi bir tedarik zincirinin var olduğu Türkiye ilaç piyasasında faaliyet gösteren “aktörlerin” birbirleriyle ve devlet ile olan ilişkilerinde SDP sonrasında gözlemlenebilir düzeyde bir yoğunlaşma yaşanmıştır. Bu yoğunlaşmanın kaynağı, SDP sürecinde önceki dönemlerden farklı olarak ilaç sanayi, toptan dağıtım kanalları, serbest eczaneler (ve temsilcisi Türk Eczacıları Birliği), SGK, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ve Sağlık Bakanlığı arasında piyasanın yönlendirilmesi ve ilaç harcamalarının kontrol altına alınması amacıyla düzenlenen toplantıların ve görüşmelerin çoğalmasındır.²⁶ Bu ilişki ağlarından belki de önemlisi olan devlet ile ilaç sermayesi arasındaki ilişkinin değerlendirilebilmesi ve devletin bu alandaki müdahale biçimlerindeki dönüşümün boyutlarının gösterebilmesi için sonraki bölümde SDP ile yaşanan değişim üzerinde durulacaktır.

2. Sağlık Alanının Neoliberal Yeniden Yapılandırılması Sürecinde Sağlık Harcamalarının Seyri ve Türkiye İlaç Piyasası

Yazının bu bölümünde, 2003 yılında iktidara gelen AKP Hükümeti'nin SDP ile amaçladığı dönüşüm sürecinin sağlık ve ilaç harcamalarında ortaya çıkan ciddi artışın kaynağı olduğu ve ulaşılan harcama düzeyinin azaltılması yönündeki tasarruf tedbirlerini tetiklediği gösterilmeye çalışılacaktır. Bu tedbirlerin oluşturulması sürecinde en temel müdahale alanlarından biri, ilaç harcamaları olarak belirlenmiş ve bu durum ilaç piyasasında devlet/sermaye ilişkisinin yeniden tanımlanması noktasında belirleyici hale gelmiştir.

(PriceWaterHouseCoopers, 2009) küçük ecza depolarına aittir.

c İlaç tedarik zincirinin son halkası, hastaların ilaca doğrudan ulaştığı perakende satış noktaları olan bireysel sermayeli serbest eczanelerdir. Sayıları 24.000'i bulan serbest eczaneleri temsil eden ve onlar adına devlet ile “kamu ilaç alım protokolü” imzalama yetkisi olan Türk Eczacıları Birliği ana aktörlerden biri olmuştur.

25 Bu tüketicilerin ilaç piyasası içinde doğrudan bir talebi temsil etmediğine dikkat edilmelidir. Hekim tarafından yazılan reçetelerdeki ilaçların yarattığı talep doğrudan tüketicilerin talebi değildir. Bu durum piyasa dinamikleri ve kamunun ilaç harcaması bakımından önemli bir unsurdur.

26 Piyasadaki aktörlerin birbirleriyle olan ilişkileri, bu yazıda ele alınamayacak bir diğer önemli ilişki ağına işaret etmektedir.

2.1. Sağlıkta Dönüşüm Programı (SDP)

1980 askeri darbesi ile birlikte toplumsal muhalefetin bastırıldığı bir ortamda neoliberal dönüşüm sürecinin yapısal uyum politikaları ile başlatılmasıyla birlikte tüm alanlarda olduğu gibi sağlık alanında da “minimal devlet” tüm düzenlemelerin mottosu haline gelmiştir. “Daha az devlet daha çok piyasa” söylemi, devlet/piyasa ve devlet/toplum ilişkilerinde köklü değişikliklere yön veren bir gündem yaratılmasına hizmet etmiştir. Gelişmekte olan ülkeler için kapitalist dünya ekonomisi ile bütünleşmenin yeni bir modeli olarak kurgulanmış olan yapısal uyum programları, Türkiye’deki kamusal sağlık hizmetlerine yönelik değişikliklerin arka planını oluşturmuştur. Bu programın yönlendirdiği düzenlemelerin ana rotası, ağırlıklı olarak bu kamusal hizmet türü için genel bütçeden ayrılan payın azaltılması ve devletin sağlık hizmeti sunumundan çekilmesiyle alanın piyasa dinamiklerine açılmasıdır. Bu bağlamda, kamusal sağlık hizmetlerinin serbestleştirme, piyasalaştırma, özelleştirme ve esnekleştirme süreçleri doğrultusunda, 1980’ler ve 1990’lar boyunca dönüştürülmeye çalışıldığı söylenebilir.

1980 sonrası tüm toplumsal alanın metalaştırılmaya ve piyasaya terk edilmeye çalışıldığı bir dönemde, devletin, toplum ve piyasa ile olan ilişkilerinin yeniden tanımlanmasıyla birlikte “minimal devlet” yaklaşımı doğrultusunda sosyal devlet uygulamalarında da radikal bir dönüşüm sürecine girilmiştir. Bu dönemde, daha önce anayasal hak olarak tanımlanmış “sağlığa erişim hakkı” her yeni düzenleme ile ciddi biçimde kısıtlanmıştır. Başka bir deyişle, eskiden devletin asli görevleri olarak tanımlanmış ve sunumu “koşulsuz” olarak gerçekleştirilen sağlık hizmetleri²⁷ “minimal devlet” anlayışı doğrultusunda her yeni düzenleme ile birlikte “bedeli ödenerek alınan bir hizmet” biçimini almıştır. Bu anlamda 2003 yılında başlatılan SDP, 1980’lerde başlayan sürecin zirve noktası olarak kamusal sağlık hizmetlerinin piyasalaştırılması ve metalaştırılması süreçlerinin en yoğun şekilde sürdürüldüğü yeni bir dönemin başlangıcı olmuştur.

Sözü geçen süreçte, diğer tüm kamusal hizmetlerde yaşandığı üzere “kullanan ya da yararlanan öder” ilkesinin uygulanması, devlet-yurttaş ilişkilerinin yöneten-yönetilen’den üretici-tüketici (müşteri) konumuna dönüştürülmesi gerektiği hem söylemde hem de reform uygulamalarında” (Güzelsarı, 2004) ana amaçlar haline gelmiştir. Ayrıca, tüm diğer kamu hizmetlerinde yaşanan dönüşüm gibi kamusal sağlık hizmeti alanında da “bürokrasiden kaçınma”, “bütçe reformu”, “performans ölçümleri”, “işletme-türü yönetim”, “yönetimde saydamlık”, “rekabet”, “etkinlik”

27 Sağlık hakkının koşullandırılması, 1980’lerin ruhunu taşıyan bir şekilde 1982 Anayasası’nda da yer almıştır. Danışma Meclisi’nin gerekçesinde, 1980 Anayasası’nın 56. Maddesinin getirdiği yenilik “genel sağlık sigortası” olarak tanımlanmış ve şu ifade kullanılmıştır: “Bu sigortanın kuruluş ve işleyişi ile ilgili Anayasada belirtilen ilke şudur: Vatandaşlar katılma payı ödeyecekler, yoksul ve dar gelirli vatandaşlara ise Devlet yardımı temin edilecektir.” Ayrıca, “Devletin iktisadî ve sosyal ödevlerinin sınırları” başlıklı 65. Madde’de 2001 yılında yapılan değişiklik ile “Devlet, sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, bu görevlerin amaçlarına uygun öncelikleri gözeterek malî kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirir.” denilmiş ve devletin sosyal ve ekonomik alanlardaki ödevleri “mali kaynakların yeterliliği ölçüsünde” sınırlandırılmıştır. Bu durum, devletin sağlık alanındaki sorumluluklarını kısıtlarken, vatandaşlara sunulan sağlık hizmetinin “katılım payı” ile koşullandırılması anlamına gelmektedir.

ve “etkililik” (Güzelsarı, 2004) gibi kavramlar tüm düzenlemelerin ve politikaların ana gündem maddeleri olarak karşımıza çıkmaktadır.

1980 sonrası süreçte, özellikle sağlık alanında Dünya Bankası’nın belirleyici bir rol üstlendiği bilinmektedir (Homedes ve Ugalde, 2005). Dünya Bankası ve OECD öncülüğünde yürütülen sağlık reformları tıpkı kamunun diğer alanlarının neoliberal ilkeler doğrultusunda dönüştürülmesini sağlayan projeler gibi Türkiye’de de kredi anlaşmaları ile uluslararası sermayenin temsilcisi kurumların desteğiyle yürütülmektedir. Bu projeler, yukarıda belirtilen kavramların ön plana çıkmasında ve özellikle SDP ile sağlık alanında “olması gerekenler” olarak gösterilmesinde yönlendirici politika metinleri haline gelmiştir. Bu iki öncü uluslararası kuruma ek olarak, IMF’nin SDP sürecinin başlangıcında özellikle sosyal güvenlik alanına ilişkin belirleyici rolü olduğunu da söylemek gerekir. 2005 yılında IMF ile imzalanan 19. Stand by Anlaşması çerçevesinde, yapısal uyum programının önemli bileşenlerinden biri de “Sosyal Güvenlik Reformu” olarak belirlenmiştir²⁸.

Sosyal devletin yeniden tanımlanması ve yapılandırılması olarak kurgulanan ve başlatılan SDP, uluslararası kurumların açık desteği ve Dünya Bankası kredisıyla yürütülmeye başlanmıştır.²⁹ Dönüşümün genel hedefleri³⁰ sırasıyla,

Tüm nüfusu kapsayan Genel Sağlık Sigortasına geçilmesi³¹,

Sağlık ocakları marifetiyle yürütülen birinci basamak sağlık hizmetleri yerine bir yıllık sözleşmeler ile hizmet satın alınan hekimlerden oluşturulan Aile Hekimliği Sistemine geçilmesi,

İdari ve mali açıdan hastanelerin özertleştirilmesi³²

Hizmet etkinliğinin ve denetiminin artırılması amacıyla bilişim teknolojilerinin sağlık hizmet sunumunda yaygınlaştırılmasıdır³³.

28 Sosyal güvenlik uygulamalarının yapısal uyum programı hedefleri doğrultusunda dönüştürülmesi bağlamında Erdoğan’ın da ifade ettiği gibi (2006) “kamu maliyesinde kalıcı iyileşme sağlamayı hedefleyen reform çabalarının temel unsurunun, bütçe dengelerini korumaya yönelik kısa vadeli tedbirler ile desteklenen geniş kapsamlı bir sosyal güvenlik reformu” olduğu ifade edilmiştir. Kredi anlaşmasının koşullarından birisi haline getirilen bu reform, SDP ile başlatılan değişimin önemli bir ayağı olmuş ve Dünya Bankası, OECD ile IMF’nin açık desteği ile gerçekleştirilmiştir.

29 SDP, 2004 yılında Dünya Bankası ve Türkiye Cumhuriyeti arasında imzalanan 60 milyon Dolarlık bir kredi anlaşması ile hayata geçirilmeye başlanmıştır (*Turkey Health Transition Project 2004-2009*). 2003 yılında Sağlık Bakanlığı tarafından 10 yıllık bir proje olarak hazırlanmış olan SDP’nin ikinci safhasında projenin yürütücüleri Sağlık Bakanlığı ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlıkları olarak belirlenmiştir. Projenin ikinci safhasında 2009 yılında imzalanan haliyle kredi miktarı 75,1 Milyon Dolarla çıkarılmış ve proje kapanma tarihi 31 Temmuz 2013 olarak belirlenmiştir (*Turkey Health Transformation and Social Security Reform Project 2009-2013*). Bu durumda, SDP için Dünya Bankası’ndan alınacak toplam kredi miktarı 135,1 Milyon Dolar olarak gerçekleşecektir.

30 2012 yılından başlayarak içine girilmiş olan ikinci dönüşüm sürecinde üçüncü ve dördüncü maddelere yönelik düzenlemeler hayat bulmaktayken Proje’nin ilk ayağında ilk iki madde de belirtilen değişiklikler gerçekleştirilmiştir.

31 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortasının tam olarak yürürlüğe girmesiyle gerekli kurumsal ve yasal ortam oluşturulmuştur. Bu Yasa’nın sosyal güvenlik sisteminin neoliberal yeniden yapılandırılması noktasında belirleyiciliğinin anlaşılması için bkz. Coşar ve Yeğenoğlu (2009).

32 663 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile “Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu” kurulmuş, mali ve idari açıdan özerk kamu hastane birlikleri kurulması için yasal altyapı hazır hale getirilmiştir.

33 Bu alanda başlatılan uygulamalardan bazıları şunlardır: Aile Hekimliği Bilgi Sistemi, Birim Performans Takip Sistemi, Birinci Basamak Ek Ödeme Takip Sistemi, Çekirdek Kaynak Yönetimi Sistemi (ÇKYS-TSLM), Elektronik Belge Yönetim

Tüm bu düzenlemelerin yanı sıra SDP ile süreç içinde Sağlık Bakanlığı'nın yeniden yapılandırılması ve *hizmet sunucusu* yerine *hizmetin sunulmasını sağlayan* rolü pekiştirilmiş; böylelikle "vekilharçlık" (*stewardship*)³⁴ işlevi kazanması amaçlanmıştır. Bu işlev³⁵, "daha az kürek çekmek daha fazla dümende durmak" (*more steering less rowing*) (WHO, 2012: 9) olarak tanımlanmaktadır. Bu hedef doğrultusunda "vekilharçlık" işlevinin gerekliliği önerisiyle, sağlık hizmetlerinin sunumu ile finansmanı arasında kurumsal bir ayrım yaratılmış ve Sağlık Bakanlığı'nın hizmet sunumundan giderek el çekmesi hedeflenmiştir. Bu bağlamda, Sağlık Bakanlığı'nın "sağlık hizmetlerinin sunumunun sağlanması için dümende durması", hizmetin artan bir şekilde özel sektör tarafından sunulması³⁶ ve finansmanın "apolitik" SGK tarafından yapılmaya başlanmasının arkasındaki yönlendirici düşüncedir.

Gelinen noktada, devletin neoliberal yeniden yapılandırılması sürecinde, sağlık alanında "sunan" ve "ödeyen" ayrımı gerçekleştirilmiş, ödeme yapan kurum bağımsız bir statüye kavuşturulmuştur. Sosyal devlet uygulamalarında yaşanan dönüşüm süreci içinde, bu ayrışmanın kendisi bile, devletin "bedelsiz" kamusal sağlık hizmetini vatandaşlarına bir hak olarak koşulsuz olarak sunma sorumluluğunu terk etmesi anlamına gelecek düzenlemeler için gerekli alt yapının kurulmasına hizmet etmiştir.³⁷

SDP ile yaşanan dönüşüm sürecinde, sosyal güvenlik harcamalarında tasarruf mottosu ile yola çıkan ve 2006 yılında kurulan SGK, "apolitik" yapısı ile dönüşümün en temel aktörü haline gelmiştir. SDP'nin Sağlık Bakanlığı'ndan sonraki ikinci yürütücüsü konumuna gelen SGK sağlık harcamalarında tasarrufa gidilmesi yönündeki politikaları hayata geçirme hedefine odaklanmış ve bu yönde birçok yasal düzenlemeye imza atmaya başlamıştır. Öte yandan, sağlık harcamalarında

Sistemi, Elektronik Tüberküloz Yönetim Sistemi(e-TYS), Doktor Bilgi Bankası, İşçi Sayısı Tespit Sistemi, Karar Destek Sistemleri (İş-Zekâsı), Kamu Hizmet Envanter Veri Giriş Programı, Özürlüler Veri Bankası, Personel Bilgi Sistemi (PBS), Programları İzleme Değerlendirme Sistemi, Sağlık-NET, Sağlık SGB-NET, Tek Düzen Muhasebe Sistemi (TDMS), Türkiye Diyaliz Bilgi Yönetim Sistemi, Türkiye Yoğun Bakım İzleme Sistemi, Türkiye Organ ve Doku Bağışı Bilgi Sistemi, Ulusal Organ Bilgi Sistemi, Yeni Performans Takip Sistemi, Yeşil Kart Bilgi Sistemi, Yeşil Kart Tahakkuk Bilgi Sistemi vb. bkz. (www.saglik.gov.tr).

34 Vekilharç (kesedar), zengin kimselerin paralarını ve harcamalarını yöneten kimse anlamına gelmektedir. Kavramın sağlık alanına uygulanması boyutunda daha detaylı analizi için bkz. Travis vd. (2002).

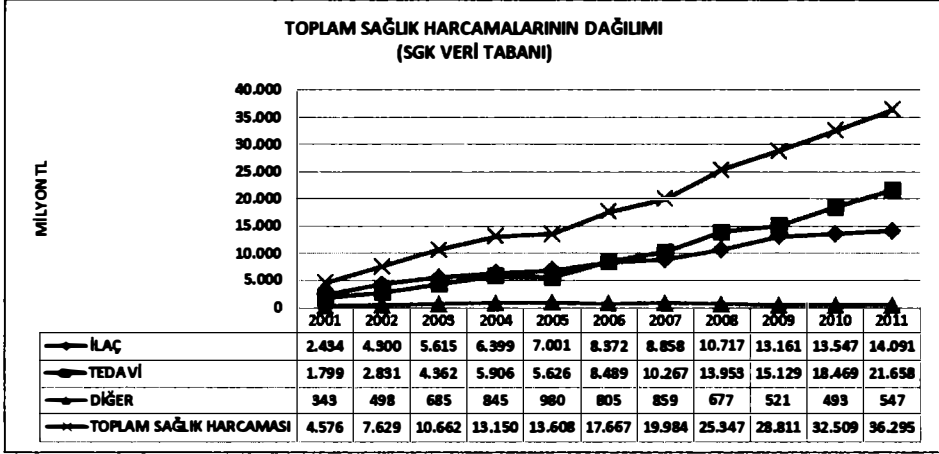
35 "Kürek çeken değil ama dümende duran devlet" rolü, aslında 1982 Anayasası'nın 56. maddesinde ifadesini bulmaktadır. Sağlık hizmetlerinde devletin rolü bu maddede "sağlık kuruluşlarını tek elden planlayıp hizmet vermesini düzenlemek" ve bu görevini "kamu ve özel kesimlerdeki sağlık ve sosyal kurumlarından yararlanarak, onları denetleyerek yerine getirmek" olarak belirtilmiştir.

36 Özel poliklinik ve hastaneler ile bir yıllık sözleşme ile hizmet satın alınan aile hekimleri gibi.

37 Kamusal sağlık hizmetinin her türlü kaleminde (teşhis, tedavi ve rehabilitasyon) vatandaşlar, müşteri/faydalanıcı olarak konumlandırılmakta ve tüm bu süreçlerde maliyetlere ortak hale getirilmektedir. Bu yönelimin en açık ve toplum tarafından her gün hissedilen biçimi kuşkusuz her geçen gün artan sağlık harcamalarında vatandaşın ödemiş olduğu ek bedellerin, katılım paylarının ve muayene ücretlerinin payının yükselmesidir. Genel Sağlık sigortası Kapsamındaki kişilerin hastanelere ödemiş olduğu "muayene katkı payı" 2009 yılında 466 Milyon TL, 2010 yılında ise 1.377 Milyon TL olarak gerçekleşmiştir. Yine kişilerin eczanelerde ödemiş olduğu "ilaç katkı payı" tutarları ise 2009 yılında 441 Milyon TL 2010 yılında ise 353 Milyon TL olarak gerçekleşmiştir. 2011 yılında yapılan düzenlemeler ile bu rakamlar daha da artmış durumdadır. Bu bilgiler, 23. Dönem TBMM Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı Ömer Dinçer'e, Gaziantep Milletvekili Akif Ekici tarafından yöneltilen yazılı soru önergesinin cevabından alınmıştır (Bkz. <http://www2.tbmm.gov.tr/d23/7/7-17860sgc.pdf>)

“tasarruf” hedefi gerçekleşmemiş, SDP’nin uygulamaya konması ile sağlık ve ilaç harcamalarında çok ciddi bir artış yaşanmıştır.³⁸

Grafik 5: Yıllara Göre Türkiye’de Toplam Sağlık Harcamalarının Dağılımı



Kaynak: SGK

SDP ile artan talep sonucu tedavi ve ilaç harcamalarında ortaya çıkan artış (Grafik 5) ile piyasadaki “tek alıcı” konumundaki SGK’nın tasarruf hedeflerinin birlikte yürütülmesi için alternatif politikalar geliştirilmeye çalışılmıştır. Bu noktada, 2010 yılında SGK’nın ilaç harcamalarının artış hızındaki düşüş dikkat çekici düzeydedir (Grafik 5). Global bütçe uygulamalarına başlanmasının doğrudan etkisi ile kamu, 2010 yılında ve 2011 yılında harcamaların artış hızında ciddi bir azalış gerçekleştirerek önemli bir tasarruf elde etmiştir. Bu durum, bölümün başında da belirtildiği üzere, devletin tedavi ve ilaç harcamaları kalemlerine yönelik uygulayacağı politikalarda bir öncelik belirlediğini göstermektedir. Önceliğin belirlenmesinde, her iki kalem için alınacak tasarruf tedbirlerinden hangisinin en hızlı ve etkin bir şekilde hayata geçebileceğine odaklanılmış olduğu söylenebilir.³⁹ Bu noktada, devlet müdahale tercihini ağırlıklı olarak ilaç kaleminden yana kullanmış ve kapsamlı tasarruf tedbirleri içeren bir politika paketi hazırlamıştır. Bu politika paketi devletin hâlihazırdaki ilaç piyasasına müdahale etme biçimleri olan ilaç fiyatlandırma politikaları ve geri ödeme politikaları ile hayata geçirilmiştir.

38 Sağlıkta tasarruf yönündeki bütün iddiaların aksine, sağlık harcamalarındaki artış devam etmekteyse de, bu harcamalar için genel bütçeden ayrılan pay giderek azalmakta hastaların cepten yaptığı harcamalar ise artmaktadır. Zaten, artan sağlık harcamalarının, sigorta primlerini ödeyenlerce karşılanması ve hastaların kendi cebinden harcamalara katılmasının yaygınlaştırılması (muayene ücretleri ve katılım payları) neoliberal sağlık reformlarının en belirleyici göstergeleri olarak Türkiye’de temel bir uygulama haline dönüşmüştür.

39 Yapısal olarak, koruyucu değil tedavi odaklı bir kamusal sağlık hizmetinin var olageldiği Türkiye’de bu durumdan kaynaklı yüksek harcamalarda tasarruf etmeyi sağlamak, tedavi rejiminde kullanılan temel maddelerin (ilaçların) fiyatlarını doğrudan düşürmek ve kamuya maliyetlerini doğrudan azaltmaktan çok daha zor ve radikal bir reform gerektirecektir.

3. İlaç Piyasasında Devlet ve Sermaye Arasındaki İlişki: Piyasaya Müdahale Biçimi Olarak İlaç Politikaları

Bu bölümde, öncelikle, ilaç piyasasına yönelik kamu politikalarının içeriğine ilişkin genel açıklamalar yapılacak daha sonra ise Türkiye ilaç piyasasında devlet müdahalelerinin ne gibi politikalar ile yürütüldüğü ve bu müdahale biçimlerinin SDP öncesi ve sonrası iki dönemde değişen içeriklerine yönelik tespitler yapılacaktır.

Genel olarak devletin ilaç piyasasına müdahale biçimlerini iki başlık altında toplamak mümkündür: a) ilaç fiyatlandırma politikaları ve b) geri ödeme politikaları. Bu politikalar, ülkeden ülkeye ciddi farklılıklar sergilemekte, ancak devletin ilaç piyasasına temel müdahale biçimleri olarak, ilaç harcamalarında tasarruf yapma hedefine ulaşmak adına yaygın ve etkili bir şekilde kullanılmaktadır.

3.1. Kamu İlaç Politikaları

Hastaların hekim tarafından belirlenen tedavi rejimine uygun olarak yazılmış reçete ile serbest eczanelerden eriştiği ilacın geri ödemesi sosyal güvenlik kurumları tarafından belirlenen koşullar⁴⁰ doğrultusunda sosyal güvenlik kapsamındaki kişiler için eczanelere yapılır. Dünyada ve Türkiye’de kamunun ilaç tedarik zinciri içerisindeki “geri ödeme” (*reimbursement*) işlevi, devletin ilaç piyasasına müdahil olduğu iki önemli politika alanından birini oluşturmaktadır. Geri ödeme koşullarının kamu tarafından belirleniyor olması, *geri ödeme politikalarını* aynı zamanda devletin piyasaya ana müdahale araçlarından biri yapmaktadır.

Devletin ilaç piyasasına bir diğer müdahale aracı ise piyasaya girecek olan ve hali hazırda piyasada bulunan ilaçların fiyatlarını belirlemesidir. *İlaç fiyatlandırma politikaları* olarak adlandırılan bu alanda farklı ülkelerde çeşitli fiyatlandırma modellerine göre devlet ilacın fiyatını doğrudan veya belirli bir bantta belirleyerek ilaç piyasasına müdahale etmektedir.

İlaç fiyatlandırma ve geri ödeme politikalarının, devletin piyasaya doğrudan müdahale aracı haline gelmiş olması birçok ülkede (ABD hariç), kamunun sağlık alanındaki sorumluluğu gereği vatandaşı için almış olduğu ilacın genel devlet bütçesi içerisinde önemli bir kalem olmasından kaynaklanmaktadır. Türkiye’de de *tek alıcı statüsü ile fiyatı belirleyen devlet, vatandaşların kullanacağı ilaçlar için de ne kadar geri ödeme yapacağını belirleyerek ilaç piyasasına çift yönlü bir müdahalede bulunmaktadır*. Bu çift yönlü müdahale, Türkiye için SDP ile başlayan dönemde belirginleşmiş ve devlet tarafından etkili bir şekilde kullanılmaya başlanmıştır. SDP öncesi dönem ise bu döneme kıyasla önemli farklılıklar içermektedir.

3.2. SDP Öncesi Kamu İlaç Politikaları

Türkiye’de ilaç politikaları genellikle iktidarda olan hükümetin genel politikaları çerçevesinde, Meclis onayına sunulan kanunlar ile değil Bakanlar Kurulu

40 Türkiye’de, bu koşullar, SGK tarafından yayınlanan Sağlık Uygulama Tebliği -SUT- tarafından belirlenir.

tarafından hazırlanan kararnameler ile yürütülmüştür. Hükümetlere çok güçlü bir takdir yetkisi (*discretionary power*) veren bu yöntem 1980’lerden sonra da artan bir yoğunlukla sürdürülmüştür.

24 Ocak 1980 İstikrar Programı doğrultusunda alınan kararların ve düzenlemelerin Türkiye’nin son otuz yılına şekil verdiğini söylemek abartılı olmayacaktır. Ticaret ve finans alanlarında liberalizasyonun gerçekleştirildiği, piyasalardaki fiyatlar üzerinde devlet kontrollerinin gevşetildiği, ithal ikameci kalkınma modelinin terk edilerek kapitalist dünya sistemiyle ihracata dayalı büyüme modeli ile bütünleşme yoluna girildiği bu yeni dönemde, devlet/piyasa ve devlet/toplum ilişkilerinde bir yeniden tanımlama ve düzenleme sürecine tanık olunmuştur. Bu kararlar doğrultusunda içine girilen neoliberal dönüşüm sürecinde, ilaç alanındaki yeni döneme ruhunu veren düzenleme 1984 yılında Bakanlar Kurulu Kararı olarak çıkarılmıştır. 84/8845 sayılı “Türkiye’de İmal Edilen Tıbbi ve İspençiyari Müstahzarlarla Galenik Preparatlar ve Kodeks Ampullerinin ve İthal Edilen İlaçların Fiyatlarına Dair Karar”⁴¹ ile uygulanmaya başlayan politikalar ve yasal düzenlemeler İstikrar Programı’nın genel amaçlarına hizmet eder bir kurgu ile hazırlanmıştır. Bu noktadan hareketle, 1984-2004 yılları arasındaki dönem (SDP Öncesi Dönem) ilaç politikaları açısından bakıldığında devletin piyasaya müdahale biçimleri bağlamında bir kurlsızlaştırma ve serbestleşme dönemi olarak ele alınabilir.

İlgili Bakanlar Kurulu Kararı ile devletin ilaç piyasasındaki rolü ve piyasaya müdahale biçimleri önemli ölçüde farklılaştırılmıştır. Bu Karar ile ilaç sermayesinin beklentilerini karşılayabilecek bir serbestleşme dönemi başlatılmıştır. Karar, ilaç fiyatlandırma süreçlerini tamamen sermayenin takdir yetkisine bırakmasa da ilaç sermayesine ürettiği metaları beyan ettiği fiyat üzerinden piyasaya sürmesine olanak tanımıştır.⁴² Böylelikle, (sermayenin kendi beyanına dayanan) “fiyatların serbestleştirilmesi” ile yeni bir birikim dönemine girilmiş oldu.⁴³

1984-2004 arasındaki bu serbestleşme döneminde, yükselen ilaç fiyatları ile birlikte kamu tarafından ilaca harcanan miktar artmış ve sonuç olarak sosyal güvenlik

41 Bu Karar 2002/4331 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile revize edilmiş olsa da 1984 yılındaki düzenleme ile öz olarak aynıdır. Bu Karar ile ilaç fiyatlarının belirlenmesi, sermayenin beyanına bağlı hale getirilmiş ve sermayenin ilaç fiyatlarını yıllarca manipüle ederek yüksek kârlar elde etmesini sağlamıştır.

42 İlaçın fiyatının üreticisi tarafından belirlendiği bu yönelimin uygulanasında (1984-2004 arası 20 yıllık dönemde), sıkıntılı, muğlak ve öngörülebilirlikten uzak bir dönemin yaşandığı ve sermayenin taleplerinin yer yer karşılanmadığı bir dönemin yaşandığını da söylemek mümkün. Bu dönem içerisinde farklılaşan sınırlandırma ve müdahale biçimleri, farklı tedbirler, düzenlemeler ve muğlak uygulamalar mevcut olsa da yasal çerçeveyin yaratmış olduğu görece serbestleşme yaşanmıştır. 1984 Tebliği’nin hükümlerinin, farklılaşan ve muğlaklık yaratan uygulamalarının ve ilaç sermayesi tarafından “öngörülebilirlik eksikliği” olarak değerlendirilen bu dönemin detaylı analizi için bkz. Eren (2002).

43 Bu durumda tek bir ilaç için fiyat belirlenirken, ilaç firmalarının ilacı üretme maliyetlerine ek olarak yüzde 15’lik bir yasal kâr payı hakkı verilmiştir. İlaç tedarik zincirindeki diğer sermaye grupları için de yasal karlılık sınırları konmuştur. Bu anlamda devlet ilacın üreticisinin, dağıtıcısının ve perakende satış yapanın karlılık oranlarını sınırlandırmıştır. Bu formül, tek bir ilacın maliyetinin ilacın üreticisi tarafından beyan edilmesi sonrasında her bir piyasa aktörü için sınırlandırılmış karlılık oranlarının bu maliyet üzerine eklenerek perakende satış fiyatının belirlenmesi esasına dayanmaktadır. Bu noktada gözden kaçırılmaması gereken şey, ilacın maliyetinin gerçekte ne olduğunun bilinmemesi ve bu bilginin sermayenin kendi beyanı olmasıdır.

kurumlarındaki “açığın” büyümesine sebep olan bir süreç yaşanmıştır.⁴⁴ Kuşkusuz ilaç piyasasındaki tüm sermaye grupları için kârlı olarak adlandırılabilir bu dönemde, devlet bütçesi üzerinde oluşan baskıyı bertaraf etmek adına birçok girişim yapılmıştır. Ancak 2004 yılına gelinceye kadar bu serbestleşme dönemi radikal bir düzenleme yapılmadan süregitmştir.

Yukarıda anlatılan dönemin sonunda SDP’nin uygulanmaya başlanmasından sonra artan talebin yarattığı yüksek ilaç harcamalarına müdahale etmek hedefiyle, 1984 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı’nın üzerinden 21 yıl geçtikten sonra başka bir Bakanlar Kurulu Kararı (2004/6781 Sayılı Beşeri Tıbbi Ürünlerin Fiyatlandırılmasına Dair Kararın Yürürlüğe Konulması Hakkında Karar⁴⁵) yayınlanmış ve bu Karar ile önceki serbestleşme döneminin aksine, piyasaya doğrudan devlet müdahalesinin araçları geliştirilmiştir.

3.3. SDP Sonrası Kamu İlaç Politikaları

1984 ile 2004 yılları arasındaki dönem, Türkiye ilaç piyasasının neoliberal hedefler doğrultusunda kuralsızlaştırıldığı ve serbestleştirildiği bir süreç olarak yaşanmıştır. 1984-2004 döneminden farklı olarak, 2004 sonrası dönemde “dış referans fiyatlandırmasının” (OECD, 2008) başlatılması ile sermayenin beyan etmiş olduğu maliyet unsuru değil, önce beş daha sonra yapılan düzenleme ile on AB ülkesindeki⁴⁶ en düşük fiyatlara göre ilacın fiyatı devlet tarafından belirlenmeye başlanmıştır. Sermayenin ve diğer piyasa aktörlerinin kârlılık oranları bu fiyat üzerinden hesaplanmaktadır. İlaç piyasasındaki farklı sermaye biçimlerinin (üretim, dağıtım ve perakende piyasalarındaki) kârlılık oranları “regresif kârlılık” ismi verilen ve ilacın fiyatı arttıkça düşen bir şekilde kurgulanmıştır (Tablo.2).

44 Bu sürecin detaylı incelemesi için bkz. Şentürk, (2009).

45 Bu Karar’da, 2007 yılında 2007/12325 Sayılı, Beşeri İlaçların Fiyatlandırılmasına Dair Karar ile revize edilmiştir, ancak 2004 yılındaki Karar ile öz itibarıyla aynıdır.

46 Ancak halen pratikte beş AB ülkesindeki (Fransa, Almanya, İtalya, Yunanistan, İspanya) en düşük fiyat referans alınmaktadır. Bakanlık, referans ülkeleri belirleme ve değiştirmeye yetkili kılınmıştır.

Tablo.2 İlaç Fiyatlandırma Politikalarına Yönelik Kararlarda Sınırlandırılmış Regresif Karlılıklar

Depocuya satış fiyatının,	2004 Tarihli Karar		2007 Tarihli Tebliğ	
	Depocu kârı (%)	Eczacı kârı (%)	Depocu kârı (%)	Eczacı kârı (%)
10 TL'ye kadar olan kısmı için (10 TL dâhil)	9	25	9	25
10-50 TL arasında kalan kısmı için (50 TL dâhil)	8	24	8	25
50-100 TL arasında kalan kısmı için (100 TL dâhil)	7	23	7	25
100-200 TL arasında kalan kısmı için (200 TL dâhil)	4	16	4	16
200 TL üstünde kalan kısmı için	2	10	2	12

Kaynak: Beşeri Tıbbi Ürünlerin Fiyatlandırılmasına Dair Karar, Resmi Gazete Yayın Tarihi: 14.02.2004 Sayı: 25373 ve Beşeri İlaçların Fiyatlandırılması Hakkında Tebliğde Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ, Resmi Gazete Yayın Tarihi: 24.01.2009 Sayı: 27120

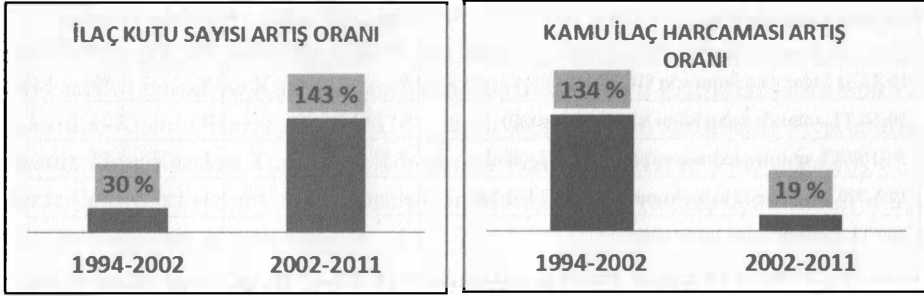
Yukarıdaki tablolarda “depocuya satış fiyatı” olarak belirlenen fiyat daha önceki dönemde (1984-2004), üreticinin beyan ettiği maliyetin üzerine kendi yüzde 15’lik kar payını koyması sonucu ortaya çıkan fiyattır. Yani, 1984-2004 yılları arasında üretici/ithalatçı firmanın toptan dağıtım kanallarına tek bir ilacı satarken ki (maliyet +yüzde15 kâr) oluşan fiyattır. Ancak, 2004 yılı sonrasında uygulanan yeni fiyatlandırma politikası gereği, depocuya satış fiyatı düşük olan ülkedeki fiyat, referans fiyat olarak kabul edilmektedir. Bu satış fiyatına depocu ve eczacı kar oranları ve daha sonra yüzde 8 KDV eklenerek perakende satış fiyatları belirlenmektedir. Bir başka deyişle, devlet ilaç piyasasındaki tüm aktörlerin karlılıklarını belli bir prensibe göre sınırlandırmaya başlamıştır. Beyan edilen maliyet üzerine kâr konulan bir sistemden en ucuz referans ülke uygulamasına geçiş, piyasanın gözetiminin sıkılaştırıldığı ve hatta ileride tartışılacağı üzere devlet tarafından doğrudan müdahale araçlarının geliştirildiğinin açık göstergesidir.

Sözü geçen dönemde, devletin piyasaya yapmış olduğu doğrudan müdahaleler o kadar belirleyicidir ki, “global bütçe” uygulamalarının başlangıcı olan 2009 yılından sonra ilaç harcamalarındaki artış azaltılabilmektedir (Grafik 5). Sonraki iki grafik (Grafik 6) birlikte değerlendirildiğinde, SDP ile ilaç harcamaları ve hacmi arasındaki ilişkinin nasıl değişiklik gösterdiği ve devlet müdahalesinin boyutları açıkça gözlenebilmektedir.

Devletin, temel olarak “ilaç fiyatlarını düşürmesi” ve “firmaların kamuya uyguladığı iskontoları artırması” ile birlikte gerçekleştirilen “global bütçe” uygulamaları 2009-2011 yılları arasında pazardaki artışın hızında ciddi bir azalmanın kaynağı ve alana doğrudan devlet müdahalesinin biçimi haline gelmiştir. 1994-2002 yılları arasında ilaç harcamalarındaki yüzde 134’lük artışın sonraki 2002-2011 yılları arasında yüzde 19’a düşmesinin ana kaynağı 2004 yılında uygulanmaya başlanan

dış referans fiyatlandırma sistemi ile 2009 yılında başlatılan global bütçe uygulamalarıdır (Grafik 6).

Grafik 6: Dönemlere Göre Kamu İlaç Harcaması Artış Oranı ile İlaç Kutu Sayısı Artış Oranı



Kaynak: Akdağ, R. (2012), "T.C. Sağlık Bakanlığı 2012 Mali Yılı Bütçesi'nin T.B.M.M. Plan ve Bütçe Komisyonu'na Sunumu", 23 Kasım 2011.

Dış referans fiyatlandırma sistemine göre, referans alınan AB ülkesindeki fiyatlar kıyaslanarak Türkiye’de satışa sunulacak ilacın fiyatı belirlenmektedir. Bu durumda, bir ilacın fiyatının oluşması için, öncelikle sepetteki on ülke arasında, o ilacın en düşük fiyatlı (depocuya satış fiyatı) olduğu ülkenin belirlenmesi gerekmektedir. Daha sonra bu fiyat, belirlenen bir yüzde oranı ile çarpılarak o ilacın Türkiye’deki maksimum satış fiyatı tespit edilmektedir. Bu oran ilgili Kararname⁴⁷ ile yüzde 60 olarak belirlenmiştir. Özetle, depocuya satış fiyatı en düşük olan ülkedeki ilacın fiyatı 100 birim olarak belirlenirse, Türkiye’deki depocuya satış fiyatı maksimum 60 birimdir.⁴⁸ Bu 60 birim üzerine, depocu karı, eczacı karı ve yüzde 8 KDV eklenerek ilacın perakende satış fiyatı belirlenir.

Açıklanan fiyatlandırma yönteminden sonra devlet, geri ödeme politikaları ile sosyal güvenlik şemsiyesi altındaki kişiler için aldığı ilacın fiyatından indirim talep etmektedir. Bu anlamda, devletin piyasaya çift yönlü bir müdahalede bulunduğu söylenebilir. Tek alıcı statüsündeki devlet, neredeyse tek taraflı olarak iskonto oranları belirleyebilmektedir. Şöyle ki, devlet tarafından dış referans fiyatlandırması⁴⁹ ile belirlenen depocuya satış fiyatı (yani üretici fiyatı) 100 kabul edilirse; dağıtım kanalı kâr marjı (yüzde 9), eczacı kâr marjı (yüzde 25) ve yüzde 8 KDV eklendiğinde, ilacın perakende satış fiyatı 147,15 TL olacaktır. Devletin tek alıcı olmasından kaynaklı olarak sanayiden talep etmiş olduğu “Kamu Kurum Iskontosu” (yüzde

47 Beşeri İlaçların Fiyatlandırılması Hakkında Tebliğde Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ, Resmi Gazete Yayın Tarihi 14 Nisan 2012, Sayı: 28264

48 Bu durum, Türkiye’yi Avrupa genelinde ilaç fiyatlarının en düşük olduğu ülke konumuna getirmektedir.

49 Bu uygulama ile ilaç fiyatları yüzde 80’e varan oranlarda düşürülmüştür (Akdağ, 2011).

41⁵⁰) bu fiyattan düşürüldüğünde ilacın kamuya maliyeti 86.82 TL olarak tespit edilir. Emekli bir hastanın bu ilacı aldığı düşünülürse, yüzde 10 Hasta Katılım Payının maaşından kesilmesi ile SGK’nın ilaç için geri ödeyeceği miktar 78,138 TL olur. Bu farklılaşmış fiyat (perakende satış fiyatı/kamu fiyatı: 147,15 TL/78.138 TL), tam da yukarıda bahsedilen, devletin çift yönlü müdahalesi olarak tanımlanmaya çalışılan süreci açıklamaktadır. *Devlet ilacın fiyatını ve üzerinden sermayenin (ilaç piyasasındaki tüm sermaye gruplarının) elde edebileceği “yasal” kârı kendisi belirlemekte, hem de tek alıcı olmasından kaynaklı olarak geri ödeme sürecinde ne kadar ödeyeceğine de kendisi karar vermektedir.*

1994-2002 dönemindeki yüzde 30’luk ilaç kutu satış oranı artışına karşılık, 2002-2011 yılları arasındaki yüzde 143’lük artış oranı (Grafik 6), SDP ile sigortalı nüfusun yüzde 44’ünü kapsayan SSK’lı kişilerin serbest eczanelerden ilaç almaya başlaması, aile hekimliği sistemi ile doktora başvuru sayısının artması⁵¹ ve sosyal güvenlik şemsiyesinin kapsamındaki nüfusun genişlemesi sonucu ilaca erişimin artmış olmasından kaynaklanmaktadır. İlaç kutu sayısındaki bu artış hacmine rağmen fiyatlarda benzer bir artış oranının olmaması devletin fiyatlandırma ve geri ödeme politikaları ile müdahalesinin ne denli etkili olduğunun bir diğer kanıtıdır⁵².

Son on yılda gerçekleştirilen yasal düzenlemeler ile devlet Türkiye ilaç piyasasına doğrudan müdahale etme araçlarını *ilaç fiyatlandırma* ve *geri ödeme politikaları* kapsamında etkili bir şekilde çeşitlendirmiştir. 2004 yılında başlatılan dış referans fiyat uygulamasından sonra 2005 yılında “Yeşil Kartlılara Katkı Payı Uygulaması” getirilmiş, 2007 yılında referans fiyat uygulanmasında referans ülke sayısı 5’ten 10’a çıkarılmıştır. Aynı yıl, eşdeğer ilaç bandı⁵³ yüzde 30’dan yüzde 22’ye indirilmiş ve 2009 kriz dönemine gelindiğinde eşdeğer ilaç bandı yüzde 22’den yüzde 15’e çekilmiştir.

Tüm bunlara ek olarak 2009 yılının kriz yılı olması nedeniyle talep esnekliği olmayan ilaç harcamaları diğer alanlarındaki kesintiler gibi etkili bir şekilde durdurulamadığından harcama yüzdesinin GSYH içindeki payının azaltılması hedefiyle doğrudan makro düzeyde bir müdahale yapılmış, yapılan sancılı pazarlıklar sonucunda “global bütçe uygulamalarına” başlanmıştır.

50 Bu oran Sağlık Uygulama Tebliği’nde farklı ilaçlar (orijinal, jenerik, 20 yıllık ilaç vb.) için farklı belirlenmektedir.

51 1994’te bir kişinin bir yılda doktora başvuru ortalaması 1,7 iken 2011’de bu 7,7’ye çıkmıştır. Bkz. Akdağ (2011)

52 Bu durumun enflasyonist bir genel ekonomik yapı içinde devam ettirilebilmesi ise üzerinde durulması gereken ve devlet müdahalesinin nedenli güçlü bir şekilde gerçekleştirilebildiğinin bir diğer kanıtıdır.

53 Eşdeğer ilaç Bandı: Geri Ödeme politikaları kapsamında, piyasada eşdeğeri olan orijinal ilaçlar için geri ödeme fiyatının oluşması için ayarlanan fiyat aralığı. SGK tarafından Sağlık Uygulama Tebliği’leri çerçevesinde belirlenen bu fiyat aralığı şu şekilde oluşmaktadır: Dış referans fiyatlandırması yapılmış olan ilacın, Türkiye piyasasında eşdeğeri var ise, SGK o ilacın piyasadaki en düşük fiyatlı eşdeğerinin fiyatının en fazla yüzde 15’ini geri ödemektedir. Bir diğer deyişle, fiyatı 100 Birim olarak belirlenmiş bir ilacın, en düşük eşdeğerinin fiyatı 50 Birim ise, SGK bu ilaç için en fazla (50 Birim + 50 Birim X yüzde 15) 57,5 Birim geri ödeyeceğini bildirmektedir. Bu bandın yarattığı fiyat baskısı, ilacın fiyatını devlet belirledikten sonra ilaç firmaları tarafından banda girebilmek adına fiyatları düşürmek zorunda kalması demektir. Ancak bugünkü uygulamada, bandın dışında kalan ilaçlar için SGK ödemesi sınırlı kaldığı için, hastalar artan oranda eczanelerde “ilaç fiyat farkı” ödemesi yapmak zorundadır.

3.3.1 İlaç Piyasasında Devlet/Sermaye İlişkisinde Yeni Bir Boyut: Global Bütçe

Önceki bölümde SDP öncesi ve sonrası dönemde devletin ilaç politikalarında ve sonucunda piyasaya müdahale etme biçimlerinde farklılıklar üzerinde durulmuştu. Özellikle 1984-2004 arası serbestleşme dönemindeki görece “müdahalesiz” süreçte vurgu yapılmışken, 2004 yılı sonrasındaki dönem için devletin piyasaya artan oranda müdahalesinin boyutları gösterilmeye çalışılmıştı. Çalışmanın bu bölümünde ise SDP sonrası ilaç politikaları kapsamında devletin geliştirmiş olduğu daha bütünlüklü ve etkili bir politika paketi olan “global bütçe uygulamalarına” değinilecektir.

Mayıs ayında gerçekleştirilen ve devlet-ilâç piyasasındaki sermaye grupları ile diğer kamu temsilcilerinin bulunduğu “global bütçe” görüşmesinde,⁵⁴ devlet ile ilâç sermayesinin temsilcilerinin karşılıklı sunumlarından ortaya çıkan görüntü, her iki tarafın taleplerinin birbirile uyumlu olmadığı yönündeydi.⁵⁵ Bu açık uzlaşmazlık basına “İlaçta büyük pazarlık başladı, 16 milyarlık masada kartlar açıldı” şeklinde yansdı.⁵⁶

Önümüzdeki iki yıl boyunca devletin sağlık harcamaları içinde ilaca ayırmayı düşündüğü tavan miktar olarak belirlenecek “global bütçe” tutarına ilişkin sektör temsilcileri ile ön değerlendirme yapılmasının amaçlandığının aktarıldığı toplantıda SGK Başkanı kamunun Orta Vadeli Program hedefleri doğrultusunda “global bütçe” rakamlarını açıkladı. 2009 yılında belirlenmiş olan formülün⁵⁷ aynısından hareket ederek, 2012 ilâç harcamasının 16.033 Milyar TL ve 2013 rakamının ise 17.2 Milyar TL olarak belirlendiğinin kamu tarafından açıklanması, toplantının amacı konusunda ciddi soru işaretleri oluşturdu.

Yönetişim mantığına uygun olarak, global bütçe rakamları için “müzakere yapmak” amacıyla devlet ile bir araya geldiklerini düşünen yerli/yabancı sermaye temsilcileri, bu “dayatma” karşısında üstü kapalı eleştiriler ile uzlaşmazlık sinyali vermiş oldular. Böylelikle, global bütçe uygulamaları ile geçen iki sene de olduğu gibi önümüzdeki iki sene boyunca da devlet ile ilâç sermayesi arasında ciddi tartışma ve restleşmelerin olacağı; bu anlamda, global bütçe görüşmelerinin devlet ve ilâç

54 Yazının giriş bölümünde bahsedilmiş olan ve devlet-ilâç piyasasındaki sermaye grupları-ve kamu temsilcileri arasındaki toplantıda, 2012 yılı sonrası için öngörülen kamu ilâç harcaması miktarı üzerinde tartışmalar ilişkin SGK’nın pozisyonunu açıklamıştı.

55 Yerli ve yabancı ilâç sermayesinin talep etmiş olduğu global bütçe rakamları ile SGK’nın Orta Vadeli Program çerçevesindeki mali disiplin gereği belirlediği tavan arasında çok ciddi farklılıklar olduğu ortaya çıktı. Özellikle, 2009-2011 arasındaki uygulamalardan dolayı sermaye temsilcileri rahatsızlıklarını açıkça ifade etmişlerdir. Şikâyetlerin yanı sıra ilâç sermayesi temsilcileri 5 Milyar Dolarlık bir kaybın ortaya çıktığını ve bu miktarın doğrudan devlete aktarıldığını ifade ettiler.

56 Tarafların masaya oturduğunun ifade edildiği haberde, 16 milyar liralık ilâç alımı için yeni pazarlık sürecinin başladığı ifade edildi. Bkz. <http://hurarsiv.hurriyet.com.tr/goster/ShowNew.aspx?id=20509983>, erişim tarihi 16.05.2012

57 Yerli/yabancı sermaye tarafından 2009 yılı kriz koşulları sebebiyle kabul edildiği ama sürdürülemez olduğu beyan edilen formüle göre global bütçe rakamı şu şekilde hesaplanmaktadır:

K: Bir Önceki Yılın İlaç Harcaması, B: Türkiye Ekonomisinin Yıllık Büyüme Rakamı, E: Enflasyon
Global Bütçe = K + [K x yüzde (B/2+E)]

sermayesi arasındaki ilişkide “bam teli” haline geldiği ortaya çıkmış oldu.⁵⁸ Bu noktada, devletin ilaç piyasasına doğrudan müdahalesinin ana çerçevesini oluşturan bu uygulama; ilaç alanındaki devlet/sermaye ilişkilerinde geline noktaya ilişkin tespitlerde bulunabilmek adına irdelenmeli ve bu uygulamanın zamanın ruhu (piyasa dostu devlet) ile bağdaşp bağdaşmadığı sorusuna cevap aranmalıdır.

3.3.1.1. Piyasa Dostu Olmayan Devlet Müdahalesi: Global Bütçe

Neoliberal yeniden yapılandırma sürecinde, devletin kurumsal yapısındaki düzenlemeler sonucunda, Türkiye ekonomisine ilişkin her kararın altında imzası olan “Ekonomi Koordinasyon Kurulu”,⁵⁹ global bütçe hesaplamalarında da tek yetkili makamdır. İlaç harcamaları için belirlenecek toplam geri ödeme miktarının bu Kurul tarafından belirlenmiş olan formüle göre hesaplanması, oluşturulan bütçenin taraflara bildirilmesi ve belirlenen rakamın üzerine çıkılması halinde sektöre ödeme yapılmaması, “global bütçe” uygulamalarının ana eksenini oluşturmaktadır.

Global bütçe uygulamalarının başlatıldığı 2009’un kriz yılı olduğu düşünüldüğünde, azalan vergiler ve prim gelirleri ile birlikte ilaç harcamalarında yaşanan artış SGK bütçesindeki açığı artırmış ve genel bütçeden transfer edilen miktarın büyük oranda yükselmesine sebep olmuştur. Bu nedenle, sürdürülen yapısal uyum programı gereği genel bütçe üzerinde bu denli baskı unsuru haline gelen bir kaleme müdahale edilmesinin koşulları ortaya çıkmıştır.

2003-2008 yıllarında SDP’nin yaratmış olduğu talep artışı ile birlikte reel ilaç harcamalarındaki artış oranı Türkiye’yi OECD ülkeleri arasında üçüncü sıraya çıkarmıştır (Grafik 7). Ayrıca, Grafik 9 incelendiğinde fark edilecektir ki; 2009 yılında OECD ülkeleri içinde sağlık harcamaları içinde kamu ilaç harcamalarının payının en yüksek dördüncü olduğu ülke Türkiye olmuştur. Bu rakamlar kuşkusuz “global bütçe” uygulamasının 2009 yılında başlatılmasının gerekçeleri haline gelmiştir. Dikkat edileceği üzere 2009 yılı, 2008 yılında başlayan uluslararası eko-

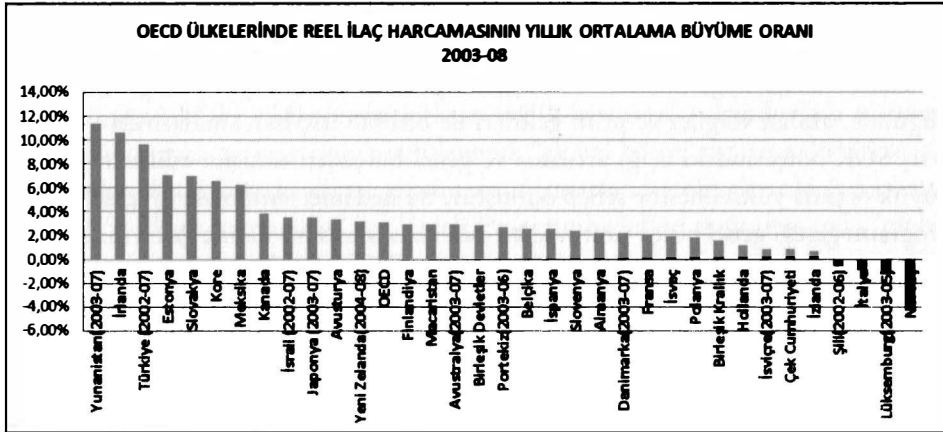
58 Devlet için en temel politika aracı haline gelmiş ve son üç yıldır devletin, ilaç harcamalarına ve ilaç piyasasına artan oranda gerçekleşen müdahale biçimi olan “global bütçe” uygulamasının yasal herhangi bir statüsünün olmaması ve devlet ile yerli ve yabancı ilaç sermayesinin temsilcileri arasında imzalanmış bir protokol olması da ayrıca kamu yönetiminin neoliberal hedefler doğrultusunda yeniden yapılandırılması bağlamında değerlendirilmesi gereken bir diğer husustur.

59 18.02.2009 tarihinde, 1984 tarih ve 3056 Sayılı “Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” değiştirilerek Kanun haline getirilmiştir. Bu değişiklik ile hükümetin alacağı tüm kararların belirleyicisi haline gelen ve Başbakanın belirleyeceği bakanlardan oluşan EKK, kurul üyesi Başbakan Yardımcısının başkanlığında yürütülmektedir. Toplantılara, ilgili bakanlar ve kamu görevlileri ile özel sektör, sivil toplum kuruluşları ve üniversitelerin temsilcileri davet edilebilmektedir. Kurulunun görevleri, a) Ekonomik istikrarla ilgili gelişmeleri izlemek ve değerlendirmek, b) Para, kredi, finans, maliye, borçlanma, gelirler ve diğer ekonomi politikaları ile plan ve programların tespitinde, uygulanmasında ve güncelleştirilmesinde koordinasyonu sağlamak, c) Küresel ve ulusal ekonomi ile ilgili gelişmeleri izlemek, değerlendirmek, gerektiğinde araştırmalar yapmak veya yaptırmak, ç) Ekonomik güvenlik ve ekonomik savunmaya ilişkin ilke ve esasların tespitinde, uygulanmasında ve güncelleştirilmesinde koordinasyonu sağlamak, d) Gerektiğinde, gelir azaltıcı veya harcama artırıcı önerileri değerlendirmek, uygun görülenler hakkında etki analizlerini yapmak veya yaptırmak, e) Devlet yardımları politikalarının tespitinde, uygulanmasında ve güncelleştirilmesinde koordinasyonu sağlamak, f) Kurul kararlarının uygulama süreçlerini izlemek, değerlendirmek; sonuçları ilgili bakanlık, kamu kurum ve kuruluşlarına bildirmek ve Başbakana sunmak. Ayrıca Kurul, görev alanına giren konularla ilgili her türlü bilgi ve veriyi, bakanlıklar ve kamu kurum ve kuruluşlarından isteme yetkisine sahiptir.

nomik krizle bağlantılı olarak, kamu ilaç harcamalarının GSYH içinde en yüksek paya ulaştığı yıldır (Grafik 8). Global bütçe uygulamasının aynı yıl başlatılmış olmasının ana sebebi kuşkusuz makroekonomik dengeleri bozacak düzeyde ilaç harcamalarının devlet bütçesinde ciddi bir baskı unsuru olarak görülmeye başlanmış olmasıdır.

Harcamaların kısılmasının acilen gündeme getirilmesiyle başlatılan “global bütçe uygulamalarının” 2010 ve 2011 yıllarında başarıyla gerçekleştirildiği görülmektedir. İlaç fiyatları, 2004-2011 yılları arasında devlet tarafından 250 kez düşürülmüş⁶⁰ ve en sert müdahaleler ise 2010 ve 2011 yıllarında gerçekleştirilmiştir.

Grafik 7 OECD Ülkelerinde Reel İlaç Harcamasının Yıllık Ortalama Büyüme Seyri (2003-2008)



Kaynak: OECD (2010), *Value for Money in Health Spending, OECD Health Policy Studies*

Genel olarak, 2004 yılı sonrası, ilaç piyasasına ve harcamalarına yönelik doğrudan devlet müdahalelerinin artık “piyasa aktörleri” tarafından piyasa dostu (*market friendly*) olarak görülmediği iddia edilebilir. Bu dönemin ruhuna pek de uymayan bir şekilde de olsa, Dünya Bankası, OECD ve IMF tarafından uygulamaların desteklenmesi, uluslararası sermayenin çıkarları doğrultusunda bir uygulamaya imza atıldığını göstermektedir. Zira devletin bu alandaki müdahaleciliğinin geldiği bo-

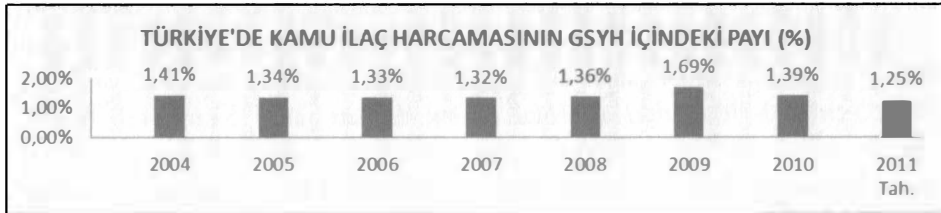
60 Devlet müdahalesinin boyutlarının anlaşılması açısından bazı ilaçlarda 4 yıllık perakende satış fiyatı (PSF) seyri:

İLAÇ ADI	2007 Ocak PSF (TL)	2008 Ocak PSF (TL)	2009 Ocak PSF (TL)	2010 Ocak PSF (TL)
FLUDARA* 50 MG 5 FLAKON	1.472,78	1.257,58	1319,09	949,63
CASODEX*150 MG 28 TABLET	731,78	689,37	431,11	258,17
ELOXATIN* 50 MG 1 FLAKON	429,02	422,8	422,4	255,85
EULEXIN* 250 MG 100 TABLET	240,99	224,8	235,36	154,48
GLIFIX* 15 MG 90 TABLET	145,97	135,89	142,6	94,18

yutun Türkiye’nin faiz dışı fazla yaratma hesapları doğrultusunda kamu harcamalarının azaltılması hedefine uygun olduğu düşünülmelidir. Bu durumun kendisi, uygulanmakta olan yapısal uyum programı doğrultusunda hazırlanmış Orta Vadeli Plan hedeflerine uygundur. Özetle, global bütçe uygulamaları, ilaç harcamalarında tasarruf sağlanması ile devlet bütçesi üzerindeki yükün azaltılmasına hizmet etmek için kurgulanmıştır. Bunun için ilaç piyasasına doğrudan devlet müdahalesinin olanaklı hale gelmiş olması ise bu müdahalelerin uluslararası finans kapital nezdinde (Dünya Bankası, OECD ve IMF desteğinin akıldan tutarak) “meşru” olarak değerlendirildiğini göstermektedir. Yine de, bir bütün olarak global bütçe uygulamalarını “piyasa dostu devlet müdahalesi” olarak görmek mümkün görünmemektedir. Bu uygulamalar, 1980 sonrasında dünya kapitalist sistemi içinde genel olarak devletin topluma ve piyasaya müdahale biçimlerindeki dönüşümü bağlamında değerlendirildiğinde ise devletin neoliberal yeniden yapılandırılma süreci içinde tezat gibi görünen ancak aslında öyle olmayan bir niteliğe sahiptir.

Neoliberalizmi, “... (finansal) piyasanın buyruklarını dayatmak amacıyla yurtiçindeki süreçte devlet gücünün sistemli kullanımı” (Saad-Filho ve Johnston, 2008: 17) olarak tanımlarsak eğer, uluslararası finans piyasalarının buyruklarını yurtiçinde uygulamakta olan devletin ulusal ölçekte “piyasa dostu olmayan” müdahaleler yapabilmesi mümkün görünmektedir.

Grafik 8



Kaynak: Araştırmacı İlaç Firmaları Derneği, SGK Temmuz 2011 Raporu

4. İlaç Piyasasında Devlet/Sermaye İlişkisi Üzerine Değerlendirmeler

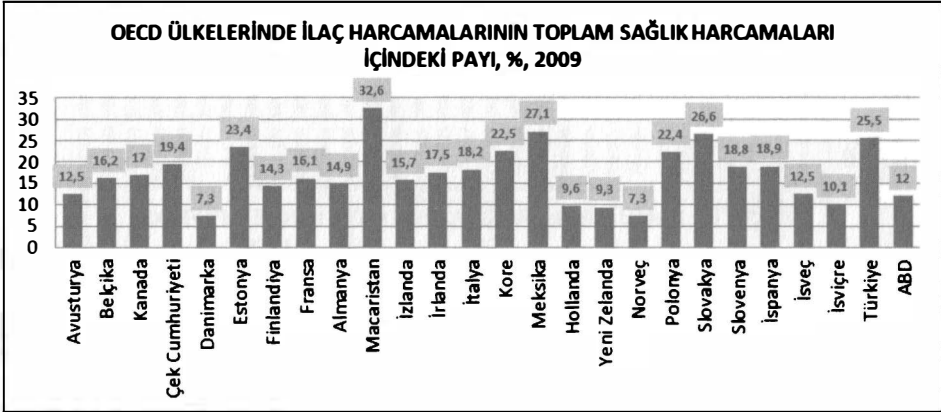
1980 sonrası neoliberal dönüşümün, serbestleştirme, özelleştirme ve kuralsızlaştırma politikaları ile şekillendirilen yapısal uyum programları ile hayata geçirilmesinin, devletin toplum ve piyasa ile olan ilişkilerinde önemli dönüşümler yarattığı söylenmişti. Bu dönüşümün mottosu haline gelen “piyasaya müdahale etmeyin” anlayışı, kapitalizmin içine girdiği krize çözüm için “başka alternatif yok” (*TINA- there is no alternative*) sloganı ile meşrulaştırılmış ve neoliberal dönüşüm tüm dünyada hızla hayata geçirilmiştir.

Neoliberal dönüşümün gündemi, 1990’lara gelindiğinde finansal sermaye üzerinde olan denetimlerin kaldırılmasıyla hayatın her alanının finansallaştığı bir süreçle yeni bir boyut kazanmıştır (Güngen, 2012). Ancak ardı ardına yaşanan finansal krizler ile birlikte bir bütün olarak neoliberal savların kriz yönetme biçimi

sorgulanmaya başlamıştır. Bu sürecin geldiği son nokta itibariyle, kapitalizmin krizine deva olamayan piyasa fetişizmi, yerini devletin piyasanın önünü açacak “piyasa dostu” müdahaleler yapması gerektiği argümanına bırakmıştır.

Neoliberal yeniden yapılandırılma sürecinin iki alt dönemi olarak adlandırabileceğimiz (minimal devlet söyleminin hâkim olduğu birinci dönem ve “piyasa dostu” devlet söyleminin egemen hale getirilmeye çalışıldığı ikinci dönem) periyotlarda kapitalist devletin alacağı biçim, devletin topluma ve piyasaya nasıl müdahale edeceği ve/veya etmeyeceği sürekli tartışılan bir konu olmuştur. Diğer bir deyişle, 1980 sonrasında dünya kapitalist sistemi içinde genel olarak devletin değişen rolü (topluma ve piyasaya müdahale biçimleri vb.) ve bu dönüşüm sürecinin, her bir ulus devlet sınırı içerisinde, sınıflar arası (ve sınıflar içi) mücadelenin sonucu her geçen gün yeniden şekillenmesiyle aldığı farklı biçimler, devlet/sermaye ve devlet/piyasa ilişkilerini anlamaya çalışan herkes için önemli bir araştırma konusu haline gelmiştir.

Grafik 9 OECD Ülkelerinde İlaç Harcamalarının Toplam Sağlık Harcamaları İçindeki Payı, 2009



Kaynak: OECD 2011, BCG, Türkiye İlaç Finansman Modeli Önerisi Raporu, Ekim 2010, Araştırmacı İlaç Firmaları Derneği

Sözü geçen dönemde, sosyal devlet kazanımlarının tasfiye edildiği, hayatın her alanının piyasa güçlerine tabi kılındığı, eskiden kamusal olanın metalaştırıldığı, rekabet, etkinlik ve verimlilik gibi kavramların tüm toplumsal hayata sirayet ettiği değişiklikler yaşanmıştır. Yine bu dönemde ortaya çıkan yönetim kavramı “devlet dışındaki aktörlerle birlikte devleti yönetme anlamında” (Güzelsarı, 2004), devletin ilişkide olduğu her toplumsal alanda olduğu gibi ilaç piyasasında da karar alma ve düzenleme süreçlerinde etkin hale getirilmeye çalışılan bir yaklaşım olmuştur. Bu yeni yönelimin, karar alma süreçlerinde devlet dışındaki aktörlerin sürece dahil edilmeye çalışılması anlamında (yönetişim) ilaç piyasasında da hayata geçirilmeye çalışıldığı söylenebilir.

Türkiye’de, ilaç harcamaları ve ilaç politikaları bağlamında içine girilmiş olan yeni dönemin (2004- ...) en önemli özelliği; ilaç sermayesinin daha önce (1984-2004) devlet ile hiç olmadığı kadar yakın görüşme trafiğine girmesidir.⁶¹ Artan bu görüşme trafiğinin ve piyasaya yön veren düzenlemelerin devlet dışı aktörler ile birlikte sürdürülmeye çalışılması, devletin ilaç piyasasında doğrudan müdahaleci bir rol üstlenmesinin piyasa aktörleri tarafından kabullenilmesi sürecine katkı sunduğu da söylenebilir. Bu noktada, ilaç piyasasında devletin farklı dönemlerdeki değişen müdahale biçimlerinin anlaşılabilmesi noktasında 2004 sonrası dönemin değerlendirilmesi ve önceki dönem ile kıyaslanması gereklidir.

İlaç piyasasında 1984-2004 döneminin, devlet/piyasa karşıtlığı temelinde savunulagelen ve piyasanın üstünlüğü prensibine uygun olarak devletin müdahale araçlarının kısıtlı kaldığı bir serbestleşme dönemi olduğu kabul edilirse, yazı boyunca gösterildiği gibi 2004 sonrasında müdahaleci bir devletin piyasayı doğrudan kontrol etmeye başladığı yeni bir döneme geçildiği söylenebilir. Öte yandan, “devlet/piyasa ortaklığı” (Güzelsarı, 2004) içerisinde hareket edilmesinin ve devletin önceki döneme göre artık meşru görülen piyasaya müdahalelerinin “piyasa dostu” olmasının beklediği bu dönemde (Bedirhanoglu ve Yalman, 2009:115), devletin adeta piyasadan ve toplumdan özerk bir kurummuşçasına ilaç piyasasına tek taraflı müdahale edebilmesinin dinamikleri anlaşılmak zorundadır. Bu durumda, devlet/sermaye ilişkisi temelinde bakıldığında acaba devletin bu müdahaleci “kapasitesi” ile sermaye aleyhine hareket edebilen özerk ve kendinden menkul bir varoluşa sahip olduğu söylenebilir mi? İçinde bulunulan süreçte “devletin piyasa dostu müdahalelerde” bulunması beklenirken ilaç piyasasındaki bu durum nasıl açıklanabilir?

Öncelikle, ilaç piyasasına yönelik açık bir serbestleşme döneminden (1984-2004), devletin doğrudan müdahalesinin belirleyici olduğu bir döneme (2004-...) girilmiş olması neoliberal yeniden yapılandırılma sürecinden bir kopuş olarak değerlendirilmemelidir. Bu bakış devletin değişen rolünün ve müdahale biçimlerinin anlaşılmasında zorluklar yaratacaktır. Devlet ile piyasa ilişkisini anlamaya çalışırken, ikili ve birbirini dışlayan bir bakış açısı ile analiz yapılması her şeyden önce devletin kapitalist olma niteliğinin yadsınmasına ve kendinden menkul bir güç odağı/otonom bir kurum gibi görülmesine sebep olacaktır. Yine de ilaç piyasasında

61 Türkiye ilaç piyasasında, 2004 yılından sonra devlet ile sermaye arasındaki artan görüşme trafiği içinde ilaç sermayesinin belirli şikâyetlerini ve taleplerini yüksek sesle dile getirmesi, yer yer “masadan kalkma” refleksleri ve devletin ilaç sermayesi aleyhine düzenlemelerde ısrar etmesi gibi gelişmeler, “yönetişim” ilkesinin farklı bir şekilde hayata geçmesine neden olmuştur. İlaç piyasasındaki aktörlerin bu sürece doğrudan katılımının teşvik edildiği, yani devlet tarafından karar alma mekanizmalarına katılım göstermelerinin ve müdahale etmelerinin desteklendiği bir süreçte, her daim kârını maksimize etmek refleksine sahip sermaye grupları “sürecin tek taraflı yürütülmesinden” şikâyet etmeye ve devleti “yönetişim” mantığıyla hareket etmeye zorlamaya başlamıştır. Yönetişim ilkesi hayata geçirilmesi doğrultusunda değerlendirilebilecek bu yeni dönemde, devletin “doğrudan müdahaleci” bir konumda bulunması ve piyasadaki sermaye grupları tarafından “tek taraflı” uygulamalara imza attığının iddia edilmesi çelişkili bir görünüme sahip olabilir. Ancak bu durumun, “devlet dışındaki aktörler ile devleti yönetme anlamında” (yönetişim) mantığının hayata geçirilmesi noktasından henüz ortaya çıkmakta olan yeni bir yönelimdir. Bu anlamda, yönetişim mantığının ne şekilde işlerlik kazanacağı veya kazanmayacağı devlet adına teknokratlar, yerli ve yabancı sermaye temsilcileri ve ilaç piyasasındaki diğer sermaye grupları arasındaki güç dengeleri tarafından belirlenecek ucu açık bir sürece tekabül etmektedir.

kapitalist devletin mevcut rolünün ve müdahale biçimlerinin farklılaşmasının kaynaklarının gösterilmesi gereklidir.

Bu çerçevede yazının iddiası, devletin rolündeki ve müdahale biçimindeki dönüşümün (devletin piyasa ile toplumdan bağımsız bir varoluşunun *-sui generis-* mümkün olmadığı noktasından hareketle) Türkiye'nin içine girilen yeni dönemde uluslararası kapitalist sistemle bütünleşme yönünde yenilenen farklı eklemlenme stratejileri temelinde değerlendirilmesi gerektiğidir. Bu nedenle, ilaç piyasasına devlet müdahalesinin boyutları araştırılırken paradigmatik bir değişimden bahsetmek yerine alternatif kapitalist gelişme stratejileri temelinde bakılması daha doğru bir yaklaşım olacaktır (Bedirhanoglu ve Yalman, 2009:108) Bu bakış, devletin neoliberal yeniden yapılandırma sürecindeki farklılaşan rollerinin anlaşılması ve topluma ve piyasaya müdahale biçimlerindeki değişikliklerin aydınlatılması açısından faydalı olacaktır.

Türkiye ilaç piyasasında devletin rolü ve müdahale biçimindeki değişimin, “minimal devlet” anlayışından “müdahaleci devlet” anlayışına doğru evrilmesindeki ana etken, önceki kriz yönetme biçimi olarak “daha az devlet daha fazla piyasa” argümanı etrafında yürütülen düzenlemelerin sürdürülemez hale gelmesidir. Bu durumda yeni dönemin anlaşılabilmesi için, neoliberal anlayışın önceki dönemki kriz yönetme biçiminin başarısızlığı (Yıldızoglu, 2009) temel alınmalıdır. Bu başarısızlık kendini sürdürülemez ilaç harcamalarının katkı sunduğu sosyal güvenlik “açıklarında” göstermektedir. Bu bağlamda ilaç alanında fiyatlandırma ve geri ödeme politikaları ile sürdürülen doğrudan devlet müdahaleleri, devletin neoliberal yeniden yapılandırılması sürecine tezat bir uygulama olarak görülmemeli; devletin bizzat ortaya çıkan krizi, elindeki politika araçları (toplumsal güç dengelerinin mümkün kıldığı ve uluslararası finans kapital tarafından meşru görülen) ile çözmeye çalışması olarak anlaşılmalıdır.

Daha önce ifade edildiği gibi, SDP ile şekillendirilen süreç içinde devlet için en önemli politika araçları haline gelen *ilaç fiyatlandırma ve geri ödeme politikaları*, ilaç piyasasına doğrudan devlet müdahalesinin aldığı temel biçimler haline gelmiştir. Bu müdahale biçimlerinin geldiği son hâl, 2009 yılında ilaç sermayesi temsilcileri ve devlet arasında imzalanmış olan “global bütçe protokolü”dür. Bu protokol devlete, bütçe üzerindeki ilaç harcamalarının yarattığı baskıyı hafifletmek konusunda çok geniş bir manevra alanı tanımıştır.

Protokol'ün yerli/yabancı sermaye grupları ve devlet arasında yapılmış olmasına ve geline nokta sermaye grupları tarafından “piyasa dostu olmayan” bir şekilde nitelendirilmesine rağmen; açıkça Dünya Bankası, OECD ve IMF tarafından destekleniyor olması, Türkiye'nin uluslararası kapitalist sistem ile öngörülen biçimde eklemlenme stratejisinde bir değişiklik olmadığının göstergesidir. Bu stratejinin ana dinamiği, uluslararası finans kapitalin talepleri doğrultusunda Türkiye'nin “kredi verilmeye değer” (*credit worthy*) statüsünün sürdürülebilirliğin sağlanması olarak özetlenebilir. Bunu sağlamanın yöntemi olarak hazırlanmış olan yapısal uyum programının ilkeleri doğrultusunda, devlet bütçesi içinde tasarruf kalemleri olarak belir-

lenmiş alanlardaki devlet müdahalesinin (Türkiye’deki ilaç sermayesinin çıkarlarının aleyhine gibi görünse de) gayrı meşru sayılması mümkün görünmemektedir. Sonuç olarak, ilaç piyasasında, fiyatlandırma ve geri ödeme politikaları ile gerçekleştirilen ve “piyasa dostu” sayılamayacak doğrudan devlet müdahalelerinin Türkiye’nin yapısal uyum programı doğrultusunda gerçekleştirildiği değerlendirilmesi anlamlı olacaktır. Bu noktada, yurtiçinde “piyasa dostu olarak görülmeyen global bütçe uygulamaları uluslararası finans piyasaları bağlamında “piyasa dostu” olarak görülmektedir.

Yazının başında belirtildiği üzere, devletin ilaç piyasasına ana müdahale biçimi haline gelen “global bütçe uygulamaları” devlet ve ilaç sermayesi arasındaki ilişkinin temel belirleyeni haline gelmiştir. Bununla birlikte, piyasa dostu olarak görülmemesine rağmen bu müdahale biçiminin Türkiye’nin uluslararası kapitalist sistem ile bütünleşme stratejisine aykırı bir içeriğe sahip olmadığı iddia edilmiştir. Diğer yandan *İlaç Sanayi Strateji Belgesi*’nin devlet müdahalesinin değişen biçimlerine yönelik bir diğer önemli uğrak olabileceği ifade edilmiştir. Bu görece “piyasa dostu”⁶² olarak nitelendirilebilecek belgenin vizyonu, yine global bütçe uygulamaları gibi Türkiye’nin dünya kapitalizmi ile eklemlenme hedefleri doğrultusunda hazırlanmaktadır. Ana hedef, kronik dış ticaret açığına sahip Türkiye ilaç sektörünün rekabet edebilirliğinin artırılması ile birlikte dünya ilaç ticaretinden daha fazla pay alınması adına ihracat temelli bir stratejiyle hareket edilmeye başlanmasıdır.⁶³

Hükümetin, Orta Vadeli Plan çerçevesinde uygulamaya koyduğu “mali kuralın”⁶⁴ amaçları doğrultusunda ekonomide rekabetin gücünün artırılması, büyümenin sürdürülmesi ve bunun dengeli bir bütçe ile sağlanmasının amaçlandığı bu dönemde, ilaç harcamalarındaki sürekli artışın karşılanabilmesi mümkün görünmemektedir.⁶⁵

62 Devlet ile sermaye arasındaki ilişkinin yeniden tanzim edilmesi noktasında bizatihi devletin alternatif stratejiler üzerinden hareket etmeye başlaması ve sermayenin talepleri doğrultusunda İlaç Sanayi Strateji Belgesi hazırlanma çabası ilaç sektörü açısından “piyasa dostu” bir müdahalenin koşullarının yaratılmaya çalışması olarak değerlendirilebilir.

63 Yazıda, bahsi geçen (BST Bakanlığı ev sahipliğindeki) toplantı da ilaç sermayesi temsilcileri tarafından, Türkiye’nin cari açığının sürdürülemez hale gelmesinde dış ticaret açığının payının mutlaka azaltılması ve bu duruma “katkı sunmak” açısından Türkiye ilaç piyasasının ihracat odaklı bir yapıya dönüştürülmesi gerekliliğine vurgu yapılmıştı. Bununla birlikte, ilaç sermayesi (özellikle yerli firmalar), “Küreselleşmiş bir Türk İlaç Endüstrisi” yaratılması için devlet ile sektörün ortak bir yol haritası belirleyerek çalışması gerektiğini sürekli olarak vurgulamaktaydı (İEİS, 2011). Bu durumda, devlet ve sermaye ortaklığının koşullarını arayan ilaç firmaları ihracat odaklı bu yeni stratejinin önemini kavramış durumdadırlar. Zira, ilaç fiyatlarının Avrupa’da en düşük olduğu ülke olan Türkiye’den, özellikle AB üyesi ülkelere yani daha yüksek fiyatlı ülkelere yapılacak olan ihracat hacmindeki artışın, sermaye açısından ciddi bir birikim fırsatına dönüşmesi çok muhtemeldir. Bu uygulamanın kendisi “paralel ticaret” olarak bilinen ve genellikle ulusal düzenlemeler nedeniyle özellikle orijinal ilacın ucuz olduğu ülkelere pahalı olduğu ülkelere yapılan ticareti tanımlamak için kullanılır. AB’de birçok ülkede yasal olan bu faaliyet, önümüzdeki dönem hazırlanacak *İlaç Sanayi Strateji Belgesi* ile ihracat odaklı bir ilaç sanayi hedefi doğrultusunda, Türkiye’nin Avrupa’nın en ucuz ilacını kullanması durumundan kaynaklı olarak “paralel ticaretin” yaygınlaştırılacağı iddia etmek mümkün. Örneğin, Yerli ilaç sermayesinin temsilcisi İEİS tarafından “Turkish Pharmaceutical Exporters” imzasıyla 2012 yılında basılan *Globally Available* isimli yayın, Türkiye ilaç sektöründe ihracat yapabilecek firmaların listelendiği bir kitapçık olarak uluslararası alanın bilgilendirilmesi ve yeni yatırım olanaklarının bulunabilmesi adına ilaç sermayesi tarafından bu alanda atılmış önemli bir adım olarak görülmelidir (Turkish Pharmaceutical Exporters (2012).

64 “Mali kural, verili büyüme tahminleri altında, maliye idaresinin kamu bütçesinde dengeyi (ya da sürdürülebilir ve makul düzeyde kamu açığını) sağlamak yükümlülüğü olarak özetlenebilir” (Yeldan, 2010).

65 Bu durum, uluslararası kapitalist sistem ile bütünleşme stratejisinin etkili bir şekilde çerçevesini belirlediği n sınıflar arası ve sınıf içi mücadeleler dolayısıyla şekillenen, devletin yapmış olduğu politika tercihleri sebebiyle mümkün görünmemektedir.

Bu nedenle, alana devlet müdahalesi devam edecek olduğundan, ilaç sermayesi için hazırlanan bu strateji belgesi temelinde yeni birikim alanları açılmasında devletin sorumluluk almaya çalışacağı iddia edilebilir. Bu iddianın temel dayanağı, devlet ile sermaye arasındaki ilişkinin niteliğidir. Bir sermaye ilişkisi olarak devletin, kendinden menkul bir güç odağı olamayacağı kabul edilecekse, devletin ilaç alanındaki sermaye birikimi için gerekli koşulların sağlanması noktasında politikalar üretmesi kapitalist toplumsal ilişkilerinin bir gereği olarak değerlendirilebilir. Bu nedenledir ki, ilaç piyasasında devletin doğrudan piyasaya müdahale etmesi (fiyatlandırma ve geri ödeme politikaları ile) ve yerli ve yabancı sermaye grupları aleyhine karar verebiliyor olması devlet ve sermaye arasındaki organik ilişkiyi ortadan kaldırmamaktadır.

Sonuç olarak, geline nokta da ilaç piyasasında devletin müdahaleci tavrının⁶⁶ devletin uluslararası kapitalist sisteme eklemlenme stratejisine olan bağlılığı doğrultusunda gerçekleştiği fark edilmelidir. Çünkü İlaç Sanayi Strateji Belgesi tıpkı ilaç harcamalarının devlet bütçesinde yarattığı baskıya benzer bir şekilde başka bir baskı yaratan alana müdahale etme amacındadır: *ilaç sektöründeki dış ticaret açığı*. Devletin bu alandaki, ama bu sefer piyasa dostu olan müdahalesinin amacı; ilaç sektöründeki dış ticaret açığının, Türkiye'nin cari açığına yapmış olduğu katkının azaltılmasıdır. Her iki müdahale biçiminin de (global bütçe uygulamaları ve ilaç sanayi strateji belgesi) uluslararası finans kapitalin çerçevesini çizdiği şekliyle, Türkiye'nin kredi verilebilir bir noktada sürdürülebilir bir devlet bütçesine sahip olmasının amaçladığını söylemek bu noktada mümkündür. Böylelikle, devletin sektörde seçici davrandığını söylemek, belli politikalarının piyasa dostu belli politikalarının ise aksi yönde içeriklere sahip olabileceğini belirtmek mümkün görünmektedir. Zira ilaç alanında devletin her iki politikasının da hedefi "sürdürülebilir bir devlet bütçesi" yaratarak uluslararası kapitalist sisteme eklemlenme stratejisinde makro ekonomik dengeleri sağlamak adına katkı sağlamaktır.

Bu anlamda, devletin neoliberal yeniden yapılandırılması sürecinde, devletin piyasaya müdahale ederken mutlaka "piyasa dostu" politika araçlarını kullanacağı varsayımı yeniden değerlendirilmelidir. Yazı boyunca özetlenmeye çalışıldığı gibi, yurtiçinde "piyasa dostu olmayan" uygulamaların uluslararası finans piyasaları bağlamında "piyasa dostu" olarak görülebileceğinin fark edilmesi devletin neoliberal yeniden yapılandırılma sürecinin anlaşılmasında daha verimli bir yaklaşım sunacaktır. Sonuç olarak, odaklanılması gereken nokta, devletin, verili bir alandaki spesifik bir müdahalesinin sadece içeriği değil bir bütün olarak o alandaki sermaye ile olan ilişkisinin nasıl ve hangi politikalar ile sürdürüldüğü ve bunun (Türkiye'nin) uluslararası kapitalist sistem ile bütünleşme stratejisine uygunluğunun ne doğrultuda sağlandığının araştırılmasıdır.

66 Devletin bu alandaki müdahaleci halinin AKP hükümetinin popülist argümanları içinde halkın ilaca ve sağlığa erişimi konusunda taviz vermeyen bir hükümet portresi çizilmesine hizmet etmekte olduğunun ve AKP'nin neoliberal hegemonya projesine ezilen kesimlerin desteğini almak konusunda ciddi bir katkısı olduğunun altı çizilmelidir. Bu alandaki devlet müdahalesinin mevcut hükümet etme biçimine bir bütün olarak katkı sunduğu da gözden kaçırılması gereken bir diğer önemli husustur.

Kaynakça

- Abacıoğlu, N. (2009) *Türkiye İlaç Sanayi, Yurtiçi Sektörel Etütler ve Araştırmalar*, Yayın No: 2009-41, İstanbul: İstanbul Ticaret Odası.
- Akçay, Ü. (2012) “2011 Krizinin Gölgesinde Yeni Sanayii Politikaları Üzerine Bir Not”, *Praksis*, 27: 145-166.
- Akdağ, R. (2012) *T.C. Sağlık Bakanlığı 2012 Mali Yılı Bütçesi’nin T.B.M.M. Plan ve Bütçe Komisyonu’na Sunumu*, 23 Kasım 2011.
- Bayramoğlu, S. (2002) “Küreselleşmenin Yeni Siyasal İktidar Modeli: Yönetişim”, *Praksis*, 7: 85-116.
- Bedirhanoğlu, P. ve G. Yalman (2009) “State, Class and Discourse: Reflections on the Neoliberal Transformation in Turkey”, Yalman, G. L. ve A. Saad-Filho (der.), *Economic Transitions to Neoliberalism in Middle-income Countries, Policy Dilemmas, Economic Crises, Forms of Resistance* içinde, London: Routledge, 107-27.
- Coşar, S. ve M. Yeğenoğlu (2009) “The Neoliberal Restructuring of Turkey’s Social Security System”, <http://monthlyreview.org/2009/04/01/the-neoliberal-restructuring-of-turkeys-social-security-system>, indirme tarihi: 20.06.2012
- Erdoğan, S. (2006) “Sosyal Politikada Değişim ve Sosyal Güvenlik Reformu”, http://www.sendika.org/yazi.php?yazi_no=8878, indirme tarihi: 18.06.2008.
- Eren, İ. (2002) *The Transnationalization of Turkish Pharmaceutical Industry*, Basılmamış Doktora Tezi, Sussex: University of Sussex
- Güngen, A. R. (2012) *Debt Management And Financialisation As Facets of State Restructuring: The Case of Turkey In The Post-1980 Period*, Basılmamış Doktora Tezi, Ankara: Ortadoğu Teknik Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Güzelsarı, S. (2004) *Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları*, A.Ü.SBF-GETA Tartışma Metinleri, No. 66.
- Homedes, N. ve A. Ugalde (2005) “Why Neoliberal Health Reforms Have Failed In Latin America” *Health Policy*, 71: 83–96.
- Homedes, N. ve Ugalde, A (2008) “Neo-liberal Sağlık Reformları Latin Amerika’da Neden Başarısız Oldu?”, www.sendika.org, indirme tarihi: 07.05.2008.
- Intercontinental Marketing Services (IMS) Health (2011) *IMS Health Market Prognosis*, www.imshealth.com/deployedfiles/ims/Global/Content/Corporate/Press%20Room/Top-line%20Market%20Data/2010%20Top-line%20Market%20Data/Total_Market_2003-2010.pdf, indirme tarihi: 15.06.2012.
- Intercontinental Marketing Services (IMS) Health (2011) *The Global Use of Medicines: Outlook Through 2015, Report by the IMS Institute for Healthcare Informatics*, Mayıs.
- İlaç Endüstrisi İşverenleri Sendikası (2011) *Türkiye İlaç Endüstrisinin Küreselleşmesi için Devlet ile Ortak Yol Haritası*, The Boston Consulting Group, www.ieis.org.tr/YAYINLAR/BCG%20RAPOR_kasim_2011.pdf, indirme tarihi: 25.05.2012.
- OECD (2008) *Pharmaceutical Pricing Policies in a Global Market*, OECD Health Policy Studies, OECD.
- OECD (2010) *Value for Money in Health Spending*, OECD Health Policy Studies, OECD.
- OECD ve Dünya Bankası (2008) *OECD Sağlık Sistemi İncelemeleri: Türkiye*, OECD Yayınları.
- PriceWaterHouseCoopers (2009) *İlaç Sektörü Birleşme Satın Almaları Raporu*, http://www.pwc.com/tr_TR/tr/publications/Assets/Pharmacy09_TUR.pdf, indirme tarihi: 20.06.2012.
- Saad-Filho A. ve D. Johnston (2008) *Neoliberalizm: Muhalif Bir Seçki*, çev. Ş. Başlı ve T. Öncel, İstanbul: Yordam.
- Şentürk, A. (2009) *Sosyal Güvenlik Sisteminde İlaç Geri Ödeme Politikalarının İlaç Harcamalarına Etkisi*, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara: Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

T.C. Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı (2011) *2011-2014 Türkiye Sanayi Stratejisi Belgesi* www.sanayi.gov.tr/Files/Documents/sanayi_stratejisi_belgesi_2011_2014.pdf, T.C. Ekonomi Bakanlığı (2012) *Kimya Sektörü: Sektör Raporları*, www.ibp.gov.tr/pg/sectorpdf/sanayi/kimya_2012.pdf, indirim tarihi: 21.05.2012.

Travis, P., D. Egger, P. Davies, ve A. Mechbal (2002) *Towards Better Stewardship: Concepts and Critical Issues, Evidence and Information for Policy*, World Health Organization, Geneva, www.who.int/healthinfo/paper48.pdf, indirim tarihi: 02.07.2012.

Turkish Pharmaceutical Exporters (2012) *Globally Available*, IEIS, www.ieis.org.tr/YAYINLAR/TPEPlatform.pdf, indirim tarihi: 21.06.2012.

Türk Eczacıları Birliği (2009) *Eşdeğer İlaç*, TEB Raporlar Dizisi-2, 2009.

WHO (2012) *Turkey Health System Performance Assessment 2011*, Regional Office for Europe.

Yeldan, E. (2010) "Neoliberalizmin Yeni Tılsımı: Mali Kural", *Cumhuriyet*, 28 Nisan.

Yıldızoğlu, E. (2009) "Globalisation As A Crisis Form", Yalman, G. L. ve A. Saad-Filho (der.) *Economic Transitions to Neoliberalism in Middle-income Countries, Policy dilemmas, Economic Crises, Forms Of Resistance* içinde, London: Routledge.

Diğer Kaynaklar

23. Dönem TBMM Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı Ömer Dinçer'e, Gaziantep Milletvekili Akif Ekici tarafından yöneltilen 7/17860 Esas Nolu yazılı soru önergesinin cevabı, bkz. <http://www2.tbmm.gov.tr/d23/7/7-17860sgc.pdf>, indirim tarihi: 15.06.2012.

1984 tarih 3056 Sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun.

Beşeri İlaçların Fiyatlandırılması Hakkında Tebliğde Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ, Resmi Gazete: 14 Nisan 2012, Sayı: 28264.

"İlaçta Büyük Pazarlık Başladı!", <http://hurarsiv.hurriyet.com.tr/goster/ShowNew.aspx?id=20509983>.

İnternet Kaynakları

www.sgk.gov.tr

www.saglik.gov.tr

www.esdegerilac.com

www.ieis.org.tr

www.tbmm.gov.tr

www.ibp.gov.tr

www.who.org

www.pwc.com

www.sanayi.gov.tr

www.imshealth.com

www.sendika.org

www.monthlyreview.org

Sosyal Politika ve Emek Piyasası Politikaları İncelemelerinde Anaakım Yaklaşım Olarak Yeni Kurumsalcılık(lar): 2000'lerde Yunanistan, İspanya ve Türkiye'de İstihdam Politikalarında Dönüşüm

Sümercan Bozkurt*

Öz

Küresel ölçekte sosyal politika ve emek piyasası politikaları alanında önemli dönüşümlerin gerçekleştiği bir dönemden geçmekteyiz. Farklı biçim ve derecelerde reform girişimlerine sahne olan bu dönüşüm süreçleri, aynı zamanda yoğun biçimde sosyal bilimlerde bilgi üretiminin de konusu olmaktadır. Bu yazı sosyal politika ve emek piyasası politikaları bağlamında hakim bir yer edinmiş olan yeni kurumsalcı yaklaşımların, söz konusu politika alanlarındaki anaakım yaklaşım ve politikalarla örtüşme noktalarını ve sınırlarını ortaya koymayı amaçlamaktadır. Bu bağlamda, Türkiye, İspanya ve Yunanistan'da 2000'lerde gerçekleşen istihdam politika dönüşümleri eleştirel bir incelemeye tabi tutulmaktadır. Söz konusu ülke örnekleri, özellikle 2007-2009 küresel kriziyle birlikte yoğun emek reformu girişimlerine ve uygulamalarına sahne olmuştur. Yeni-kurumsalcılık(lar)ın temel önermeleri etrafında şekillenen bu politika yapma süreçleri, farklılıkların yanı sıra önemli ortaklıklara da işaret etmektedir. Bu yazı kapsamında ağırlıklı olarak söz konusu ortak eğilimlere odaklanılmakta ve anaakım çerçeveye uyan politikaların taşıdığı gerilimlere işaret edilmektedir.

Anahtar Kelimeler: yeni kurumsalcılık(lar), sosyal politika ve emek piyasası politikaları, Türkiye, Yunanistan, İspanya

New Institutionalism(s) as the Mainstream of Social and Labour Market Policy Studies: Employment Policy Transformations in Greece, Spain and Turkey in the 2000s

Abstract

There have been extensive transformations in the fields of social and labour market policies on a global scale. These transformation processes that have witnessed reform initiatives in changing forms and degrees have at the same time intensively become subject of social scientific knowledge production. This paper aims to lay bare the limits of new institutionalist perspectives that have gained a central place in the fields of social and labour market policies on the one hand and their points of convergence with the mainstream approaches and policies on the other hand. In

* Orta Doğu Teknik Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü Araştırma Görevlisi. sbozkurt@metu.edu.tr. Yazıyı okuyup değerli katkılarda bulunan Fırat Duruşan ve Mert Karabiyiköğlu'na teşekkür ederim.

that respect the employment policy transformations in Turkey, Spain and Greece in the 2000s are critically examined. These cases have witnessed intensive labour reform initiatives and implementations especially within the context of the 2007-2009 global economic crisis. These policy making processes that have been shaped around the main postulates of new institutionalism(s) imply differences as well as important commonalities. Within the scope of this paper such common tendencies are mainly focused on and the tensions immanent in the policies that are in line with the mainstream framework are pointed out.

Keywords: *new institutionalism(s), social policy and labour market policies, Turkey, Greece, Spain*

Giriş

Küresel ölçekte sosyal politika ve emek piyasası politikaları alanında önemli dönüşümlerin gerçekleştiği bir dönemden geçmekteyiz. Yunanistan, İspanya ve Türkiye 2000’li yıllar boyunca, özellikle de 2007-2009 küresel kriziyle birlikte yoğun emek reformu girişim ve uygulamalarına sahne oldular/olmaktalar. Bu politika yapma süreçleri farklılıklar ihtiva ettiği gibi önemli paralelliklere de işaret etmektedir. Bu yazıda bu paralelliklere kaynaklık eden anaakım açıklama ve siyaset yapma biçimlerinin yeni kurumsalcı yaklaşımların temel çerçeve ve varsayımlarıyla şekillendiği iddia edilmektedir. Yeni kurumsalcı perspektiflerin sosyal politika ve emek piyasası politikaları alanlarında kazandığı yaygınlık ve genel olarak kurumlara ve kurumların değişim kapasitelerine olan ilgi, anaakım yaklaşımların ve uygulanan politikaların başat bileşenini oluşturan “kurumsal katılıkları” (*institutional rigidities*) açığa çıkarma ve kurumsal yeniden inşa süreçlerine olan ihtiyaç vurgusuyla uyumlu bir birliktelik sağlayabilmektedir.

Yeni kurumsalcılığın tarihsel, sosyolojik, rasyonel tercih gibi önadlarla nitelenen ve araştırma gündemleri yer yer kesişen farklı türleri olmakla birlikte, hepsini aynı başlık altında toplayan ortak özelliklerden bahsetmek mümkündür. Bunlar, toplumsal gerçekliği anlama ve anlamlandırmada kurumlara atfedilen açıklayıcı güç ve kurumsal konfigürasyonların izlek bağımlı (*path-dependent*) özelliklerine vurgu olarak kabaca özetlenebilir. Politika benzeşme ve ayrışmalarına ideal tipik açıklamalar getiren kurumsalcı karşılaştırmalı çalışmalar, ağırlıklı olarak kurumların geçmişten getirdiği kurumsal özelliklerin devamlılığını veya kendi kurumsal niteliklerine uygun biçimlerde değişimlerini araştırma ve vurgulama gündemine sahiptir.

Ian Bruff’ın “kapitalizmin çeşitleri” literatürüne atfen yaptığı vurguların (2011: 486) kapsamını genişleterek yeni kurumsalcı çalışmalara uyarladığımızda, yeni kurumsalcı yaklaşımın bir özgül tarihsel sistem olarak kapitalizmi aşırı derecede ihmal ettiğini ve sonuçta betimsel olarak zengin fakat analitik bakımdan sınırlı çalışmalar ortaya koyduğunu söyleyebiliriz. Ayrıca bu yaklaşım, kapitalizmin dünya ölçeğinde geçirdiği dönüşümlerin nedenlerini ve siyasal ekonomik bütünlüğünü dikkate almaz. Buna karşılık dışsal olarak konumlandırılan (neoliberalizm, kü-

reselleşme gibi) baskıların, kurumlar üzerinde ve yine o kurumsal yapıların işaret ettiği veya geçmişten getirdiği biçimler üzerinde değişikliklere yol açtığı iddia edilmektedir.

İzleyen bölüm, sosyal politika ve emek piyasası politikaları alanlarında hakim bir yer edinmiş olan yeni kurumsalcı yaklaşımlara yönelik eleştirel bir okuma sunacak, bu perspektif ve araştırma gündeminin anaakım yaklaşım ve siyaset biçimleriyle olan kesişim noktaları üzerine çıkarımlarda bulunacaktır. Yazının devamında ise, sosyal politika ve emek piyasası politikaları olarak nitelendirilen alanın bir alt kategorisi olan istihdam politikaları üzerinde yoğunlaşılacaktır. Bu minvalde ikinci başlık altında, 2000'lerde istihdam politikaları alanında gerçekleştirilen reformların genel seyri temel alınarak Yunanistan ve İspanya örnekleri incelenecek ve ardından Türkiye örneği aynı bağlamda değerlendirilecektir. Türkiye'de özellikle 2007-2009 küresel kriziyle birlikte AKP hükümeti, sosyal yardım temelli yoksulluğu hafifletme stratejisini, işveren teşvikleri ve esnekleşme yoluyla işsizliği azaltma gündemiyle daha belirgin şekilde desteklemeye başlamıştır. Hem Yunanistan hem İspanya örnekleri (özellikle ilki) 2000'lerin sonlarında gerçekleşen krizle bağlantılı olarak artan bir reform girişimiyle karşı karşıya olmaları bakımından, ayrıca İspanya örneği yüksek düzeyde esnekleşme ve yüksek oranda işsizliğin bir arada bulunduğu bir örnek olması nedeniyle Türkiye ile karşılaştırmaya değer örnekler olarak durmaktadır. Bunların yanı sıra her üç ülkede de istihdam politikalarının "katılığı"nı iddia eden ve dönüştürülmeleri yönünde çaba gösteren yaklaşım ve uygulamaların hakimiyeti söz konusudur. Sonuç bölümünde uygulanan istihdam politikaları açısından üç ayrı ülke örneğinin işaret ettiği eğilimlere ve gerilimlere ilişkin tespitler yer alacaktır.

Yeni Kurumsalcılık(lar), Sosyal Politika ve Emek Piyasası Politikaları Çalışmalarının Anaakımı

Farklı kapitalizmler veya kurumsal yapılanmalar üzerine yapılan karşılaştırmalı çalışmaların tarihi oldukça eskiye dayanır. Bununla birlikte, kabaca 1960'larda başlayan ve 1990'lardan itibaren ivme kazanan yeni kurumsalcılığın farklı varyasyonlarının, ulusal kapitalizm farklılaşmalarının nitelikleri sorusu etrafında yapılan çalışmaların çoğunluğunu karakterize ettiği söylenebilir (krş. Crouch ve Streeck, 1997: 1; Radice, 2000: 719). Yeni kurumsalcılığın *rasyonel tercih kurumsalcılığı*, *tarihsel kurumsalcılık* ve *sosyolojik kurumsalcılık* olarak adlandırılan biçimleri¹ farklı araştırma gündemlerine sahip olmakla birlikte, kurumların özgül mantıklarla donandığı, açıklayıcı güce haiz oldukları ve izlek bağımlı olarak dönüşüme uğradıkları, yani radikal değişimler karşısında dirençli oldukları yönündeki kabullerde

1 Kabaca ifade edilecek olursa, rasyonel tercih kurumsalcılığı metodolojik bireycilik üzerinde temellenmekte ve oyun teorisinden beslenmekte iken, sosyolojik kurumsalcılık grup kimliği ve paylaşılan geçmiş/ortak deneyimler üzerine yaslanmaktadır. Tarihsel kurumsalcılık ise olumsal tarihsel süreçlere ve siyasal davranışların kurumsal yapılanmalar tarafından nasıl şekillendiğine odaklanmaktadır. bkz. Aspinwall ve Schneider (2000); Hay ve Wincott (1998).

ortaklaşırlar. Karşılaştırmalı çalışmalar söz konusu olduğunda ise bu özelliklere, ulusal politika yörüngelerini geniş tipolojiler ve ulusal ekonomi, kapitalizm ve siyasal yapı kategorileri biçiminde okuma eşlik etmektedir. Değişim dinamikleri, üretilen tipolojilerin/kategorilerin sahip olduğu iddia edilen kurumsal bütünleyiciliklere (*institutional complementarities*) dışsal olarak konumlandırılır. Kurumsal yapılanmalardaki devamlılık ve dönüşümlerin analizinde sınıfsal ilişkiler ya kısmen ve harici olarak dikkate alınır ya da tamamen dışlanır.

Sosyal politika ve emek piyasası politikaları alanlarında hatırı sayılır bir ağırlığa sahip olan *tarihsel kurumsalcı yaklaşım*, yukarıda bahsi geçen özellikleri paylaşmaktadır. Bunların yanı sıra yeni kurumsalcılığın bu alt kolu özelde, kurumsal konfigürasyonların siyaset yapma biçimlerindeki değişimleri ve reformları belli, kendine özgü yörüngelere oturttuğunu, sınırlarını belirlediğini iddia etmekte ve siyasal eylemin, kurumsal yörüngelere bağlı olarak hangi biçimlerde şekillendiğini analiz etmeye çalışmaktadır (bkz. Steinmo, 2008: 118). Kurumsal değişimin izlek bağımlı özelliklerine yapılan tarihsel kurumsalcı vurgunun, farklı devlet veya kapitalizmler arası benzeşme ve farklılaşmalar konusundaki çıkarımlarda da yansımaları mevcuttur. Bu vurgu, çeşitli kurumsal nitelikleri bakımından ortaklıklara sahip olduğu tespit edilen ülke kümelerinin, farklı kurumsal özellikleri bakımından kategorik olarak nasıl yapılandığı ve bunların zaman içinde emsalleri olan başka tipolojilerle ne gibi benzeşme ve farklılaşmalara sahip olageldiği sorusunda ifadesini bulmaktadır.

Gosta Esping-Andersen'in (1990) *refah rejimleri tipolojileri* üzerine yaptığı çalışması özellikle sosyal politika ve refah çalışmaları alanlarında yapılan tarihsel kurumsalcı çalışmalar bakımından bir klasik olma özelliğini kazanmıştır. Öyle ki yazarın ideal tipik kategorizasyonunun bileşenlerini oluşturan liberal, sosyal demokrat ve muhafazakâr refah rejimleri, ağırlıklı olarak Avrupa bağlamında bir dizi kurumsalcı karşılaştırmalı çalışma için temel referans noktasını oluşturmuştur. Bu bağlamda Esping-Andersen'in erken tarihli analizlerine dahil etmediği ülkeleri kapsamına alan yeni refah rejimi kategorileri türetilmiştir². Yazarın savaş sonrası refah yapıları üzerine meta-dışlaştırma (*decommodification*) biçim ve dereceleri üzerinden yaptığı ve bu minvalde sosyal politika sunumunda devlet, aile ve piyasanın rollerine göre refah rejimi kategorileri oluşturduğu çalışması, birçok açıdan eleştirilmiştir. Bu eleştirilerden bazıları, emek-sermaye ilişkilerini hesaba katmaması (Kennedy, 2005: 106), çeşitli ülke örneklerini tipolojiler içine yanlış konumlandırması ve toplumsal cinsiyet boyutunu göz ardı etmesi üzerinedir (bkz. Arts ve Gelissen, 2002). Bu gibi eleştiri ve katkılarla şekillenen rejimler/tipolojiler biçimindeki siyasa karşılaştırmaları, bunların kendi içinde veya başka tipolojilere

2 Esping-Andersen'in çalışması üzerine gerçekleştirilmiş olan böylesi çalışmaların bir değerlendirmesi için bkz. Arts ve Gelissen (2002).

referansla aldıkları biçimler ekseninde yapılmış olan bir dizi çalışmaya kaynaklık etmiş ve etmeye de devam etmektedir.³

Bu çerçevede istihdam politikaları, bu alana ilişkin “reform”ların alamet-i farikasını oluşturan esnekleşme ve onun önemli bileşenlerinden biri olan aktif istihdam politikalarının hayata geçirilme pratikleri bakımından kurumların veya ilgili mevzuatın oynadığı rol üzerinden anlamlandırılmaktadır (bkz. Barbieri, 2009; Bonoli, 2009). Bu doğrultuda yapılan bir dizi araştırmaya, siyaset önerisine ve rapora göre, politika değişimi yönündeki dışsal baskılar karşısında ulusal kurumsal yapılanmalar çaresizdir ve kendi kurumsal izlekleri doğrultusunda değişime tabi olmaktadır.⁴ Bu niteliğin istihdam politikaları bakımından yansıması ise kendini küresel/dışsal değişim etkileri karşısında bir zorunluluk olarak esnekleşme siyasetinin kabul edilmesinde göstermektedir. Başka bir deyişle kapitalizmin küresel ölçekte geçirdiği dönüşüm, bunun eşitsiz ve bileşik niteliği, bunda pay sahibi olan aktörler ve söz konusu dönüşümlerin temel motivasyonları analizin merkezi unsurları olarak ele alınmamakta, verili sayılmaktadır. Öte yandan, ileride bahsedileceği gibi değişim dinamiklerini dışsallaştırma ve kaçınılmaz olarak konumlandırma, emek yanlısı bir söylem etrafında şekillenseler dahi sosyal demokrat motivasyonlarla yapılan analizleri anaakım yaklaşımın argümanlarına yaklaştırmaktadır.

Aynı çatı altında toplanmalarına neden olan belli bir ortak zemine sahip olmakla birlikte, tüm yeni kurumsalcılıkları sosyal politika ve emek piyasası politikalarına yaklaşımları bağlamında özdeş olarak değerlendirmek yanlış olacaktır. Zira yeni kurumsalcılık, geniş bir aile olarak bünyesinde reformist/sosyal demokrat motivasyonlarla yapılan çalışmaları barındırabildiği gibi, ortodoks neoliberal projeye entelektüel ve siyasa düzeyinde girdiler sağlayan çalışmaları da içermektedir. Birinci tip yaklaşımlar, sosyal politika ve emek piyasası politikaları alanında yaygın olarak rastlanabildiği biçimiyle neoliberalizmi ve/veya serbest piyasa tahakkümünü adaletsiz gelir dağılımı yaratması bakımından eleştiren, piyasa-dışı unsurların öneme vurgu yapan ve sosyal demokrat bir denge durumuna taraf olan çalışmalarda ifadesini bulabilmektedir. İkincisi ise rasyonel tercih, oyun kuramı gibi kuramlardan beslenen, temelde kurumların sermaye birikiminin tesisi ve rekabet edebilirlik açısından öneme vurgu yapan, buna engel oluşturan izlek bağımlılıklarını (yani katılıkları) eleştiren ve engel olmayıp kolaylaştıranları olumlayan bir biçimde ortaya çıkmaktadır. İleride detaylarına gireceğim ve ülke örneklerini tartışırken temel alacağım ikinci tip yeni kurumsalcılıkları sosyal politika ve emek piyasası politikaları alanının anaakımı olarak nitelendiriyorum. Bu türden çalışmalara, kapitalizm içi farklılıkların, yani “kurumsal” veya “koordineli” ekonomik yapılanmaların, mümkün ve sermaye birikimi için daha elverişli olabileceği tezinde ve araştırma

3 Avrupa’da çeşitli rejimler bakımından işsizlik deneyimlerini, işsizlere sağlanan sosyal korumanın biçimi, aile yapıları ve sektörel yeniden yapılanma arası farklılıkları temel alarak karşılaştıran bir çalışma için bkz. Gallie ve Paugam (2000).

4 Burada belirtilmelidir ki kurumsalcı yaklaşımlar bakımından dışsallık yalnızca küreselleşme, küresel kriz, uluslararası kuruluşlar gibi unsurlara değil, kurumlara dışsal olarak konumlandırılmak biçiminde ulusal süreçlere de atfedilebilmektedir.

gündeminde rastlanabilmektedir (bkz. Hall ve Soskice, 2001⁵; krş. Bruff, 2011; Crouch ve Streeck, 1997: 1; Peck ve Theodore, 2007: 756). Ayrıca bu doğrultuda yapılan çalışmaların ve özelde rasyonel tercih kurumsalcığının, *yeni kurumsalcı iktisat* okuluyla bir yakın akrabalık ilişkisi de söz konusudur.⁶

Bu yazının konusu bağlamında anaakım yaklaşım, sosyal politikaların emek maliyetlerini artırmak yoluyla emek piyasasına müdahale sonucunu doğurduğu argümanına karşı olarak, birincinin ikincinin işleyişini kuvvetlendirecek biçimde gündeme gelebildiğinin altını çizmektedir (bkz. Hall ve Soskice, 2001: 50). Daha özel olarak aktaracak olursak:

[B]ir zamanlar sosyal koruma adına emek veya sol tarafından iş çevrelerine dayatılmak suretiyle piyasaların işleyişine engel olarak görülen sosyal politikalar, gerçekte piyasaların önemli tamamlayıcıları olabilirler... (Hall ve Soskice, 2001: 66).

Bu ikinci türden çalışmaların daha ziyade Washington Uzlaşması'yla özdeşleştirilen ortodoks neoliberal "katılıklardan kurtulma" söylem ve siyasetini kurumsal olarak yapılandırma ve kuvvetlendirme ajandası olan Washington-sonrası Uzlaşma ile akrabalığına da dikkat çekilmelidir.⁷ Bir başka deyişle, sosyal politika ve emek

- 5 Rasyonel tercih kurumsalcılığı içinde konumlandırılan ve kapitalizmin çeşitleri (Varieties of Capitalism) olarak nitelendirilen tartışma ve araştırma gündemine adını veren Peter A. Hall ve David Soskice'in 2001 tarihli çalışması bu perspektif bakımından önemli bir temel referans kaynağıdır. Hall ve Soskice'in çalışması (2001) liberal ve koordineli piyasa ekonomileri olarak tanımladıkları iki ideal tip üzerine inşa edilmiştir. Yazarların tabiriyle yaklaşımları "ulusal politik ekonomilerin, firmaların karşılaştıkları koordinasyon sorunlarını çözme biçimlerine referansla karşılaştırılabileceği" argümanına yaslanmaktadır (Hall ve Soskice, 2001: 8). Buradan yola çıkılarak farklı ulusal kurumsal yapıların firmaların davranışları karşısında "karşılaştırmalı kurumsal üstünlüklere" sahip olabileceği iddia edilmektedir (Howell, 2003: 108).
- 6 Douglass North tarafından çerçevelendirilen ve sonrasında farklı araştırmacılar tarafından sahiplenilen ve şekillendirilen "yeni kurumsalcı iktisat", neo-klasik iktisadi, kurumsal boyutlarla güçlendirme çabasının bir uzantısıdır. Söz konusu yaklaşım bakımından "üçüncü taraf olarak hareket eden" devlet kavrayışı önemli bir yere sahiptir. bkz. North (1990: 35). Ekonomik planlamaya ve daha geniş anlamda müdahaleci devlete karşı bir meydan okuma olarak ortaya çıkmış olan yeni sağdan farklı olarak, yeni kurumsalcı iktisada katkı sağlamış olanlar, piyasanın kusursuz işleyişi için devlet eyleminin gerekli ve olmazsa olmaz olduğunu iddia etmektedirler. Bu yaklaşım, "tarafsız", düzenleyici bir biçimde olması şartıyla devlet müdahalesine taraftır, yani müdahalenin kendisi değil niteliği sorunsallaştırılmaktadır. Bir başka deyişle, müdahale yalnızca kendi lehine sonuçlar ürettiğinde arzu edilmez hale gelmekte, tekil sermayedarların değil fakat genel olarak piyasanın düzgün işleyişi için yapılan müdahale hayatı kabul edilmektedir. Daha özerde yeni kurumsalcı iktisat literatürü kurumların farklı işlem maliyetleri bakımından önemine ve rollerine odaklanan bir araştırma gündemine sahiptir (bkz. Hira ve Hira, 2000: 270). Bu okulun rasyonel tercih kurumsalcılığı denen kolla önemli paralellikler taşıdığını belirten çalışmalar olduğu gibi (bkz. Hall ve Taylor, 1996: 936; Richter, 1997: 187), onu doğrudan bu sıfatla tanımlayan çalışmalar da mevcuttur (bkz. Campbell, 2007).
- 7 Washington ve Washington-sonrası uzlaşmalarını benzer bir devamlılık içinde okuyan çalışmalara örnek olarak bkz. Carroll (2005); Jayasuriya ve Rosser (2001); Lapavistas (2005). "What Washington Means by Policy Reform" [Washington Siyasa Reformuyla Neyi Kastetmektedir] isimli 1990 tarihli makalesinde John Williamson (1990), Washington Uzlaşması'nı, Washington'daki kurumların 1980'lerde önemli ölçüde oydaşmaya vardıkları bir dizi ekonomi politika reformu olarak tanımlamaktadır. Bu orijinal uzlaşma 1980'ler Reaganizmi ve Thatcherizmi'nin "gelişmekte olan ülkeler" için formüle edilmiş olan emsal olarak ortaya çıkmış ve ekonomik büyümenin motoru olarak piyasa güçlerine dayanma ve devlet müdahale ve harcamalarının azaltılması amaçlarını içeriyordu (Fine, 2002: 2). Washington Uzlaşması'nın farklı bileşenleri yapısal uyum programlarında ve IMF ve Dünya Bankası gibi kuruluşların politikalarında, hibe veya kredi koşulları olarak, içerildi (Fine, 2002: 9). 1990'larda, Doğu Asya ve Latin Amerika krizlerinin patlak vermesiyle, yeni bir uzlaşmanın ortaya çıkması gerektiği veya böyle bir uzlaşmaya gerek duyulduğu yönünde tartışmalar gündeme gelmiştir. Yeni Uzlaşma, piyasa dostu kurumsal inşaa, sosyal sermaye, demokratik yönetim ve yoksulluğu azaltma gibi unsurların önemine vurgu yapmıştır (Robison, 2006: 6; Rodrik, 2002). Bileşenlerini ilk kez formüle etmeye girişen Joseph Stiglitz'in (1998) de ifade ettiği gibi, Washington-sonrası Uzlaşma (ticari ve finansal) serbestleşme, özelleştirme ve piyasalaştırmanın bir eleştirisini veya terkini içermemiş, tersine "uygulama hatalarına", yetersiz kurumsallaşmadan doğan problemlere ve konsolidasyon ihtiyacına vurgu yapmıştır (bkz. Stiglitz, 2004).

piyasası politikaları alanlarında kurumlara ve kurumsal dönüşümlere olan ilgi, “kurumsal katılıkları” karşısına alan ve yeni kurumsal yapılanmaların gereğine vurgu yapan paralel siyasal gündeme de eşlik etmektedir. Bu bağlamda anaakım yaklaşım tarafından, emek piyasası katılıklarının giderilmesi, esneklik tesis edilmesi ve böylelikle emek maliyetlerinin düşürülmesi sonucunda istihdamın artacağı, yoksulluğun ve enformel istihdamın azalacağı tezi ileri sürülmektedir.⁸ Bunlara ek olarak “sosyal demokrat politikayla uyumlu şekilde aktif istihdam politikasının istihdam üzerinde güçlü pozitif etkileri olduğu” iddia edilmektedir (Bradly ve Stephens, 2006: 17).

Anaakımın konumuz bakımından temel çıkarımları kabaca şu şekilde özetenebilir: emek piyasasının kusurları, işsizliğe yol açabileceği için bilgi akışlarının geliştirilmesi, esnek iş sözleşmelerinin oluşturulması, bunun için gerekli hukuki zeminin sağlanması, aktif istihdam politikalarının tesis edilmesi ve tüm bunlar için devletin müdahalede bulunması gereklidir (krş. Lapavistas, 2005: 37). Geniş bir aile olarak yeni kurumsalcı yaklaşımların, sosyal politika ve emek piyasası politikaları alanında anaakımı oluşturan yaklaşım ve politika yapma biçimine olan katkısı (veya sahip oldukları ortak zemin), ikincinin “kurumsal katılıklara” ve yeni kurum inşalarının gerekliliğine yaptığı vurguda kendini bulmaktadır. Paralel şekilde, yukarıda sosyal demokrat motivasyon ve içeriklere sahip olarak nitelendirilmiş olan yaklaşımların “meta dışılaştırma” olarak ortaya koyduğu kimi unsurlar, anaakımın diline ve siyasi gündemine, (piyasa–dış koordinasyon biçimlerinin önemine yapılan vurguda rastlanabileceği üzere) rekabet edebilirliği artıran unsurlar oldukları ölçüde tercüme edilebilmektedir.

Öte yandan, kurumsal izlek bağımlılıklarının varlığını sermaye birikiminin hilafına olduğu ölçüde “katılıklar” olarak teslim eden anaakım yaklaşımlar, kurumsal yeniden yapılanmalara ilişkin reformların önündeki engelleri uygulama hatalarına bağlama eğilimindedir. “Katılıkların” giderilmesinin önünde engel oluşturan uygulama hatalarının müsebbibleri ise popülist, klientelist, kısa dönem yönelimli veya “siyasal olarak hassas” reformları uygulamaya geçirme becerisine sahip olmayan politika yapımcılar olarak sunulmaktadır (bkz. Blavoukos ve Pagoulatos, 2008: 234). Böylelikle ilgi, “reformların” içerik ve motivasyonlarından uygulama sorunlarına kaydırılmakta, uygulanan politikalar içleri siyasal olarak boşalmış biçimde sunulmaktadır. Paralel biçimde ülkeler arasında söz konusu olan reform süreçleri arası farklılıklar politika yapımcıların muhalefet unsurları karşısındaki kararlılıklarına referansla, izlek-kırın (*path breaking*) veya aynı anlama gelecek şekilde başarılı olarak nitelendirilmektedir.⁹

İlerleyen bölümlerde bu anaakım yaklaşım ve siyaset biçiminin 2000’lerde üç ülke bağlamında uygulamaya konmuş olan istihdam politikaları açısından yansımaları ve işaret ettiği çelişkiler üzerinde durulacaktır.¹⁰ Bu noktada belirtmem gerekir ki, üç

8 Bu gündemin Latin Amerika bağlamında detaylı bir analizi için bkz. Leiva (2006: 345-346).

9 Güney Avrupa ülkeleri bağlamında örnekler için bkz. Blavoukos ve Pagoulatos (2008: 242) ; Leandro vd., (2009: 1).

10 Güney Avrupa ülkelerini sosyal politika ve emek piyasası politikaları bağlamında ayrı bir refah rejimi kategorisi olarak

örnek için de (diğer tüm örnekler için geçerli olacağı gibi) istihdam politikalarının 2000’li yıllarda geçirdiği dönüşümlerin kapsamlı bir analizinin bu yazıda sunulacak olandan çok daha fazlasını gerektirdiği açıktır. Tarihsel materyalist perspektiften yola çıkılarak yapılacak böylesi bir çalışma her şeyden önce tarihsel süreç içinde şekillenen sınıf ilişkilerinin bu özgül bağlamlardaki seyrinin bir analizini gerektirecektir. Bu yazının sınırları içinde yazarın girişeceği değerlendirme (ifşa olarak da okunabilir), en iyi ihtimalle böylesi bir analiz için ilk adımı oluşturabilir.

Yunanistan, İspanya ve Türkiye’de İstihdam Politikalarının 2000’lerdeki Seyri

Türkiye’de ve günümüzde Avrupa’nın güney periferisi olarak konumlandırılan ülkelerden Yunanistan ve İspanya’da istihdam politikaları bağlamında 2000’lerde yaşanan dönüşümler, bir dizi benzerliğe işaret etmektedir. Reform bileşenleri biçim olarak çeşitlense de genel mantık ve çerçeve bakımından önemli paralellikler mevcuttur. Özgül ulusal bağlamlarda farklı politikalar uygulamaya konmuş olmakla birlikte, bunlar emek maliyetlerini düşürmek yoluyla işverenlerin desteklenmesi amacıyla hizmet edecek şekilde tasarlanmıştır. 2000’ler sonunda patlak veren küresel krize, rekabet gücünü artırmak ve emekçi sınıfları disipline etmek amacını taşıyan, hızlı ve daha radikal reform girişimleri eşlik etmiştir. Üç ülke bağlamında da esnekleşme ve istihdamı aktifleştirme yönündeki reformlar, hafifletme iddiasında oldukları istihdamla ilişkili sorunları daha da derinleştirmiştir.¹¹ Bu bölümde sunulacak kısa değerlendirmelerden hareketle, ayrıca şu ortak eğilimlerin varlığından söz edilebilir:

- Üç ülkede de emek piyasasına ilişkin sorun alanları olarak belirlenen işsizlik ve kayıt dışı istihdam gibi olgular için, emek piyasasını esnekleştirme, çalışanları aktifleştirme ve bunun ücret-dışı emek maliyetlerinin değişen oranlarda üstlenilmesi biçimindeki sermaye dostu devlet müdahalesiyle desteklenmesi, en önemli çözüm araçları olarak sunulmaktadır.
- Ayrıca buna, söz konusu araçların “katı” emek piyasalarının kurbanları olarak gösterilen kadınlar, gençler gibi kategorilerin yararına sonuçlar üreteceği iddiası da eşlik etmektedir. Bu anlamda anaakım iddianın önemli bir unsuru, (kadınlar, gençler ve gelecek kuşaklar gibi) “dezavantajlı” olarak nitelendirilen emekçi kesimlerin emek piyasasının çeperinde konumlanışlarının “kötüye kullanılması” olarak nitelendirebiliriz. Bu kesimler yararına esnekleşme çağrısı, yukarıda yeni kurumsalcılıklar bağlamında bahsedilen emek

değerlendiren çalışmalar mevcuttur. bkz. Ferrera (1996); Gough (1996); Rhodes (1996). Türkiye’de çeşitli yazarlar tarafından bu tipoloji içinde veya onunla önemli ortaklıklar taşıyor olarak değerlendirilmektedir. bkz. Buğra ve Keyder (2003; 2006); Gough (1996); Grütjen (2007). Yukarıda yeni kurumsalcılıklar bağlamında bu türden çalışmaların genel bir değerlendirmesi sunulduğu için, ilerleyen bölümlerde bu kategorizasyon üzerinden bir tartışma yürütmeyi tercih etmiyorum.

11 Esnekleşmenin işsizliği azaltacağı yönündeki neoliberal ve neoyapısalcı argümanların Latin Amerika bağlamında geçersizliğini ortaya koyan ve ilkinin ikincinin çözümü değil nedeni olduğunu iddia eden bir çalışma için bkz. Levia (2006). Bu yazara dikkatimi çeken Fırat Duruşan’a teşekkür ederim.

piyasaının mevcut durumunun verili kabul edilmesi gerekliliği yönündeki fikirle temellendirilmektedir. Bir başka deyişle, kadınlar gençler gibi dezavantajlı olarak konumlandırılan kategorilerin, düzenli/sürekli iş kontratlarına sahip olmalarına olanak sağlayan emek piyasası koşullarının yokluğu verili kabul edilerek, bu kategorilerdeki işçi ve işsizlerin, esnek iş biçimlerine teşvik edilmesi ve bu yönde eğitilmeleri gerekliliği ön plana çıkarılmaktadır. Kayıtlı esnek istihdam, kayıt-dışı istihdam ve işsizlik böylelikle, özellikle bu kategorilerde yer alanlar için söz konusu olan opsiyonlar olmakta ve bu çerçeve üç biçimden ilkinin diğerleri arasındaki en iyi seçenek olarak sunulmaktadır.

- Öte yandan, “çekirdek” diye tabir edilen ve “avantajlı” konumda oldukları vurgulanan emekçi kategorilerin hedef haline gelmesi, “emek piyasası katmanlaşması” olarak nitelendirilen sorunun söz konusu geçici, belirsiz istihdam kalıpları temelinde bir standardizasyonla çözülmeye girildiğine işaret etmektedir.
- Bu ortak eğilimlerin her bir bileşeninde, anaakımın kurumsal katılıklar olarak nitelendirdiği unsurların bertaraf edilmesi gerekliliği vurgusu ön plana çıkmakta, bu vurgu esnekleşme ve aktifleşme yönünde yeni kurumsal inşâ süreçlerine girilmesi çağrısıyla birleşmektedir.

Yunanistan: Kayırmacı Devlet, Beceriksiz Politikacılar ve Emek Piyasasının “Dışlanmışları”

Yunanistan Güney Avrupa ülkeleri arasında, emek piyasası ve emeklilik reformlarının hayata geçirilmesi ve uygulanması bakımından en katı ve yavaş ülke olarak nitelendirilmektedir (bkz. Ferrera, 2005: 37, Katrougalos ve Lazaridis, 2003: 59). Bu konuda anaakım yaklaşım, bu “genişliğin/gevşekliğin” altında yatan en önemli nedenin uygulama hataları, kayırmacılık ve popülist politikalar olduğunu öne sürmektedir (bkz. Ferrera, 2005: 40; Tinios, 2010: 10). Yukarıda değinildiği üzere uygulama hatalarına yapılan bu vurgu, ilgiyi “katılık”ların oluşum dinamiklerinden ve giderilmeleri amacıyla girilen reformların içerik ve motivasyonlarından uzaklaştırmaktadır. Bu iddiaya eleştirel yazında en belirgin karşı çıkışın, “kayırmacı” diye tabir edilen devletin Yunanistan’da neoliberal projenin meşrulaştırılması bakımından önemli roller üstlendiği biçimindeki argüman olduğu söylenebilir (bkz. Tsakalotos, 2010: 2). Buna göre Yunan ekonomisi kayırmacı devlet politikaları nedeniyle zayıf değildir; aksine yeterince iş yokluğu, dengeli ücret artışlarının olmayışı ve vergilendirilebilir gelirlerin azlığı gibi sebeplerle, kayırmacı pratikler ekonomi politikalarının uygulanabilmesi için gerekli birer ek olmaktadır (Tsakalotos, 2010: 2). Buradan hareketle, kayırmacı/popülist olarak nitelendirilen politikaların neden olmaktan ziyade, emek piyasalarının üretilen negatif sonuçların hafifletilmesine yönelik geçici çözümler oldukları söylenebilir (krş. Katrougalos ve Lazaridis, 2003: 63).

Öte yandan sosyal politika ve emek piyasası politikaları reform çizgisi, siyaset yapıcıların 1990'lardan itibaren bu alanlarda neoliberal uyum yönündeki reformlara sistematik olarak kalkıştıklarını göstermektedir. Dolayısıyla, reformların gidişatı neoliberal proje bakımından tatmin edici bulunmasa da, Yunanistan'da bu doğrultudaki politikaların tamamen bloke edildiğini iddia etmek yanlış olacaktır (Tsakalotos, 2010: 7). Anaakım yaklaşımın kurumsal katılıklar vurgusu, bu gerçeğin göz ardı edilmesine, hiçbir reform girişimi olmamış gibi algılanmasına neden olmaktadır. Öte yandan, siyasi yönetimleri kendi başlarına hareket eden aktörler olarak konumlandırıp neoliberal reform sürecini ilerletmek konusunda atalet ve beceriksizlik sergilediklerini iddia eden yaklaşımlar (Yunanistan örneğinde bkz. Tinios, 2010; Venieris, 2003: 144); potansiyel ve realize olmuş kitlesel karşı koyuşların, reformların bir dereceye kadar kesintiye uğramasında oynadıkları rolü edilgen kılmaktadır. Oysa söz konusu etken rolün bir yansıması olarak 2000'ler sonundaki borç krizi sırasında girilen stabilizasyon programının en önemli bileşenlerinden bir tanesi, ücret pazarlığının desentralizasyonu olmuştur (bkz. European Commission, 2010: 22).

"Emek piyasası katmanlaşması" Yunan emek piyasalarının önemli bir özelliğini teşkil etmektedir. Ülkede çoğunluğu kamu sektöründe çalışan "imtiyazlı", "çekirdek" olarak nitelendirilen çalışanlarla; kadınlar, gençler, ilk işlerini arayanlar, kayıt-dışı olarak istihdam edilenler ve diğer düzensiz işlerde çalışanlar gibi "periferi" kesimler arasında keskin bir ayrımın olduğu belirtilmektedir (Matsaganis, 2010). Reform süreçlerinde bu ikilik ön plana çıkarılmakta ve ilk kategoriye girenlerin imtiyazlı konumlarının ortadan kaldırılması ile bu ikiliğin çözüleceği iddia edilmektedir.

Tablo 1'de gösterildiği gibi 2000'lerde Yunanistan'da işsizlik oranları Avrupa ortalamalarının üzerindedir ve özellikle genç işsizlik oranları %22 ile %33 arasında oldukça yüksek düzeylerde seyretmiştir (bkz. Tablo 2). Bunun yanında, geçici istihdam oranları, aynı on yıl boyunca Avrupa ortalamalarının altında %10 ile %13 arasında olmuştur (bkz. Tablo 3). Fakat bunun, bir başka (ve işveren için çoğu kez daha avantajlı) esneklik biçimi olan kayıt-dışı istihdamın Yunanistan'daki yaygınlığı ile beraber düşünülmesi gerekmektedir (krş. Karamessini, 2008: 520; Katrougalos ve Lazaridis, 2003: 61) .

Tablo 1. İşsizlik Oranları (%)

	1985	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Yunanistan	7,8	7,0	9,1	11,1	10,2	10,3	9,7	10,5	9,8	8,9	8,3	7,7	9,5	12,6
İtalya	9,4	9,8	11,7	10,8	9,6	9,2	8,9	7,9	7,7	6,8	6,1	6,7	7,8	8,4
Portekiz	8,6	4,7	7,2	3,9	4,0	5,0	6,3	6,7	7,6	7,7	8,0	7,6	9,5	12
İspanya	21,0	16,0	22,7	13,9	10,5	11,4	11,3	11,0	9,2	8,5	8,3	11,3	18,0	20,1
Türkiye	11,2	8,0	7,6	6,5	8,4	10,4	10,5	10,8	10,6	10,2	10,3	11,0	14,0	10,7
AB15	...	...	10	7,7	7,3	7,7	8	8,1	8,3	7,8	7,1	7,2	9,2	9,6
AB27	...	...	...	8,7	8,5	8,9	9	9,1	9	8,3	7,2	7,1	9	9,7

Tablo 2. Genç İşsizlik Oranları (%)

	24,2	23,3	27,9	29,5	28,0	26,8	26,8	26,9	26,0	25,2	23,0	22,1	25,8	32,9
Yunanistan	24,2	23,3	27,9	29,5	28,0	26,8	26,8	26,9	26,0	25,2	23,0	22,1	25,8	32,9
İtalya	33,9	31,5	31,9	29,7	27,0	26,3	26,3	23,5	24,0	21,6	20,3	21,3	25,4	27,8
Portekiz	19,0	9,6	15,7	8,6	9,4	11,6	14,5	15,3	16,1	16,2	16,6	16,5	20,0	27,7
İspanya	43,8	30,2	40,4	25,3	20,8	22,2	22,7	22,0	19,7	17,9	18,2	24,6	37,9	41,6
Türkiye	...	16,0	15,6	13,1	16,2	19,2	20,5	20,6	19,9	19,1	20,0	20,5	25,3	19,7
AB15	...	...	20,3	14,9	14,3	14,8	15,5	16,2	16,9	16,2	15,2	15,7	19,9	20,4
AB27	...	...	...	17,4	17,4	18,1	18,3	18,7	18,9	17,5	15,7	15,8	20,1	21,1

Kaynak: ILO, Key Indicators of the Labour Market Data Base; 2010 ve AB15 ve AB27 değerleri: Eurostat

İşsizlik ve kayıt-dışı istihdamla esneklik yoluyla mücadele etme iddiasını taşıyan ve yarı-zamanlı ve geçici iş sözleşmelerinin teşvikini içeren reformlar Yunanistan'ın gündemine 1990'ların ortalarından itibaren gelmeye başlamıştır (Katrougalos ve Lazaridis, 2003: 61). 2000 Genel Seçimlerinin ardından kurulan "sosyalist" hükümet, esnek çalışma saati uygulamalarını ve işveren sigorta primlerinin azaltılmasını içeren yeni bir istihdam modelini uygulamaya koymuştur (Venieris, 2003: 139). Bu uygulamayı 2001 yılında emeklilik yaşının yükseltilmesi ve emekli maaşlarının düşürülmesini öngören bir sosyal sigorta reformu takip etmiş, fakat hükümet yoğun toplumsal muhalefet nedeniyle reformu geri çekmek durumunda kalmıştır (bkz. Venieris, 2003: 139-140). Bununla birlikte aynı yıl içinde geçici istihdam büroları yasallaşmıştır (Karamessini, 2008: 520).

Reform girişimleri, realize olmuş ve potansiyel örgütlü muhalefetin gücünden dolayı 2000'lerin sonlarına kadar başka ülke örneklerine kıyasla önemli ölçüde sekreye uğratılmıştır. Bu tıkanıklığın çözümü için 2009'da patlak veren Yunan borç krizi önemli bir fırsat olarak değerlendirilmiştir/değerlendirilmektedir. Ülke tarihindeki en radikal emek piyasası reformu 2009-sonrası kriz sürecinde söz konusu olmuştur. Kemer sıkma politikaları esas itibariyle ücret indirimleri, kamu harcama kesintileri ve emek piyasası esnekleşme politikaları gibi unsurlara odaklanmıştır (Becker ve Jäger, 2011: 15-16). Kriz, bir bakıma 1990'lardan bu yana gerçekleştirilmeye çalışılan çeşitli emek piyasası uygulamalarını hayata geçirmek bakımından

bir kolaylık, bir zemin hazırlamıştır. 2011 tarihli bir IMF değerlendirmesinde mesele şu şekilde değerlendirilmektedir:

Sosyal olarak zorlu ücret ve emeklilik kesintileri, vergi indirimleri, harcamalarda söz konusu olan büyük azalmalar yoluyla hükümet, 2010 yılı için önüne koyduğu oldukça iddialı stabilizasyon hedeflerini elde etti. Her türlü uluslararası kıyas temelinde, hükümetin geçen yılki kazanımları oldukça çarpıcı olmuştur (IMF, 2011a: 22).

2010 yılında kabul edilen, emeklilik harcamalarının kısılmasına yönelik kapsamlı bir emeklilik reformunun yanında, asgari ücret ve fazla mesai ödeneği uygulamalarında değişikliğe gidilmiş, toplu işten çıkarma ve istihdam güvencesine ilişkin yasalar elden geçirilmiş, ücret düşüşlerini sağlaması amacıyla şirket düzeyinde toplu iş sözleşmeleri devreye sokulmuş ve 2011 yılında kamu çalışanlarının maaşları düşürülmüştür (IMF, 2011a: 42-43). Bunların yanında, çalışma saatlerine ve belirli süreli iş sözleşmelerine daha fazla esneklik getirilmesini içeren, aynı zamanda gençler için asgari ücret altı iş sözleşmelerini olanaklı kılan bir yasa geçirilmiş (IMF, 2011b: 23), belirli süreli iş sözleşmelerinin tekrarlanma süreleri uzatılmıştır (IMF, 2011b: 54).

Öte yandan, Türkiye’de 2001 krizi sonrası oluşturulan teknokratik yönetim, benzeri bir müdahale ile 2011 Kasım’ında kurulan Lucas Papademos hükümeti, diğer adıyla geçici işbirliği hükümeti, demokratik taleplerin baypas edilmesi ve böylelikle “reform”ların uygulanması bakımından önemli fırsatlar sağlamıştır. Haziran 2012 Genel Seçimleri sonrası Temmuz ayında kurulmuş olan koalisyon hükümetinin akıbeti ve reform uygulamalarının toplumsal muhalefet karşısında ne derece ve ne şekilde sürdürülebileceğine ilişkin durum ise belirsizliğini korumaktadır.

İşsizlik ile Geçici İstihdam Arasında İspanya

1980’ler ve 1990’larda kapsamlı emek piyasası reformlarına sahne olmuş olan İspanya, emek piyasası esnekliği ve onun işsizlik üzerindeki etkileri konusunda oldukça çarpıcı bir örnektir. İspanya diğer iki ülkeye kıyasla neoliberal emek piyasası politikalarının oldukça erken hayata geçirilmeye başlandığı bir ülkedir. 1983-84 yıllarında esnekliğe yönelik bir dizi uygulama getirilmiş ve bunları 1985 yılında gerçekleştirmiş olan kısıtlayıcı bir emeklilik reformu takip etmiştir (bkz. Ferrera, 2005: 29-30).

1980’lerde gerçekleştirilen reformlar, yarı-zamanlı ve mevsimlik çalışma üzerindeki kısıtların azaltılması, belirli süreli kontratların kullanımının liberalizasyonu, belirli süreli çalışma biçimleri bakımından söz konusu olan opsiyonların artırılması ve işten çıkarma prosedürlerinin sınırlandırılması gibi unsurları içermiştir (Katrungalos ve Lazaridis, 2003: 50). 1990’larda, 1994 ve 1997’de gerçekleştirilen kapsamlı emek reformlarıyla bunları, (geçici istihdam bürosu istihdamı gibi) başka esnek sözleşme biçimlerinin devreye sokulması/yasallaşması, “çekirdek” diye tabir edilen çalışan kategorilerinin güvencelerinin gevşetilmesi, işsizlik sigortasının bütçeye olan maliyetinin düşürülmesine yönelik önlemlerin alınması, fazla mesainin çalışanlar için daha az çekici hale getirilmesi ve iş gücünün aktifleştirilmesi,

böylelikle işsizliğin azaltılması amacıyla düzensiz/geçici işçilerin sosyal güvenlik haklarının iyileştirilmesi gibi uygulamalar takip etmiştir (bkz. Ferrera, 2005: 36; Karamessini, 2008: 519; Katrougalos ve Lazaridis, 2003: 51). 1990'larda ivmelenen bu reformları 2000'ler İspanya'sında yüksek geçici istihdam oranları takip etmiştir.

Tablo 3'te gösterildiği gibi 2000'ler boyunca toplam bağlı çalışanlar içinde geçici istihdam edilenlerin oranı oldukça yüksek seyretmiştir. Diğer iki ülke örneğinde "emek piyasası katmanlaşması"nın alt yapısını büyük ölçüde (kendisi de bir esneklik biçimi olan) enformel istihdam oluştururken, İspanya'da bu anlamda ön plan çıkan geçici istihdamın (resmi, kayıtlı) yaygınlığıdır. Bununla birlikte, İspanya'da özellikle bu yıllarda yüksek geçici istihdam oranlarının yanı sıra düşük ücretler, kötüleşen çalışma koşulları ve yetersiz sosyal koruma, yüksek oranda iş güvencesizliği yaratmıştır (Banyuls vd. 2009: 259).

Tablo 3. Toplam Ücretliler İçinde Geçici İstihdam Edilenler (%)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Yunanistan	13.13	12.87	11.71	11.17	11.95	11.82	10.68	10.88	11.46	12.09	12.41
İtalya	10.13	9.54	9.86	9.86	11.84	12.26	13.14	13.21	13.32	12.46	12.76
Portekiz	20.43	20.33	21.49	20.57	19.84	19.49	20.56	22.36	22.84	22.02	22.99
İspanya	32.13	31.56	31.84	31.78	32.45	33.34	34.04	31.66	29.26	25.4	24.91
Türkiye	20.34	17.43	15.48	15.55	8.31	11.56	12.44	11.87	11.2	10.73	11.45
Avrupa	12.6	12.73	12.82	13.41	14.25	14.51	15.02	15.09	14.62	14.12	15.07
OECD	11.12	10.97	10.98	11.38	11.69	12.08	12.42	12.44	12.12	11.91	12.35

Kaynak: OECD.Stat

1990'lardan başlayarak 2000'ler boyunca çabalar hem sürekli çalışanların sosyal koruma bakımından durumlarının zayıflatılmasına hem de sürekli iş sözleşmelerinin artırılmasına yönlendirilmiştir (krş. Jaumotte, 2011: 11). İkincisi için uygulanan temel strateji işverenleri sübvans etmek olmuş ve bu bağlamda sürekli işçi çalıştırmayı teşvik edici bir dizi uygulama gerçekleştirilmiştir. 1992 yılında sürekli iş sözleşmesi ile işe alma karşılığında sosyal sigorta primi iadesi öngören bir yasa yürürlüğe girmiş ve bunu 1997 yılında, 2000'lerde kapsamı genişletilecek olan Sürekli İstihdamı Teşvik Sözleşmesi takip etmiştir (Jaumotte, 2011: 44). Tablo 1 ve Tablo 2'den de izlenebileceği gibi İspanya'da 2000'ler boyunca işsizlik oranları (özellikle de genç işsizliği) oldukça yüksek seyretmiştir. Özellikle işsizlik oranlarının 2000'ler sonu kriz koşullarında %18 ve %20 oranlarına ulaşması, ülkedeki istihdam kırılmalılığının göstergesidir.

George Katrougalos ve Gabriella Lazaridis'in belirttiğine göre (2003: 51), 1980'lerde ve 1990'larda İspanya'da emek piyasası reformları hükümetlerce tek taraflı olarak, işveren örgütleriyle istişare halinde büyük ölçüde sendikaların katılımı olmadan yürürlüğe konmuştur. Bu iki on yıl boyunca, söz konusu reform girişim ve uygulamaları emek örgütlerinin yoğun muhalefetiyle ve 1985, 1988, 1994 yıllarında genel grevlerle karşılaşmış, bunun en önemli istisnalarından birisini işveren ve işçi örgütlerince imzalanan 1997 tarihli emek reformu oluşturmuştur. Söz konu-

su reform, genç, uzun süreli işsiz ve belirli süreli iş sözleşmesi ile çalışan kategorilerindeki kalıcı/sürekli istihdamı için işveren teşviklerini yürürlüğe koymuştur (Banyuls vd., 2009: 252-265). Fakat aynı zamanda 1997 Reformu, bireysel işten çıkarmalarda kıdem tazminatının indirilmesini ve kalıcı istihdamın desteklenmesinin önde gelen yöntemi olarak işveren sosyal güvenlik primlerinin düşürülmesini de içermiştir (bkz. Karamessini, 2008: 519). Benzer içeriğe sahip yeni bir reform, sendikalar, işveren örgütleri ve hükümet arası anlaşma sağlanarak 2006 yılında kabul edilmiştir (Banyuls vd., 2009: 252, 256).

2000'ler sonundaki kriz, Tablo-1'den de takip edilebileceği gibi işsizlik oranlarında radikal bir artışa neden olmuştur. Anaakım yaklaşım ve siyaset yapıcılar tarafından ise durumun müsebbibi katı emek piyasaları ve yüksek işten çıkarma maliyetleri olarak belirlenmiştir (Rodriguez ve Lucio, 2012: 2; söz konusu tespit için bkz. OECD, 2011: 10-11). Kriz yukarıda Yunanistan örneğinde aktarıldığına benzer şekilde, 2008 yılından itibaren ivmelenen ve 2010 Eylül'ünde kapsamlı bir reform paketi olarak parlamentodan geçen bir müdahalenin zeminini hazırlamıştır. Carlos J. F. Rodriguez ve Miguel M. Lucio'nun aktarımına göre (2012: 2) kriz eşliğinde oluşturulan yeni reform gündeminin bileşenlerini, işten çıkarma prosedürlerine ilişkin bir idari yeniden yapılanma, sınırsız olarak tekrarlanabilecek olan ve işten çıkarma maliyetleri düşürülmüş yeni tip bir esnek iş sözleşmesi, işsizlik ödeneğiyle ilgili istihdam edilebilirliği artırmaya yönelik yeni düzenlemeler, işe devamsızlıkla ilgili kontrollerin ve aktivasyon politikalarının artırılması, emek-sermaye örgütleri arası müzakerelerin ademi-merkezileştirilmesi ve özel istihdam bürolarına daha fazla ağırlık verilmesi gibi unsurlar oluşturmaktadır (Rodriguez ve Lucio, 2012: 2). Öte yandan yukarıda bahsedildiği şekilde 1990'lardan itibaren uygulamaya konan, "dezavantajlı" kesimler kapsamında sürekli iş sözleşmelerini sübvans etme politikalarının devam ettirilmesi söz konusu ise de, kaldırılmaları veya aktif istihdam politikalarıyla değiştirilmeleri yönünde öneriler sunulmaktadır (OECD, 2011: 9-29).

Eylül 2010'da parlamento tarafından kabul edilen emek piyasası reformunun bileşenleri üzerine hazırlanmış olan bir OECD raporu, getirilen yeni düzenlemeleri genç ve vasıfsız işçiler gibi "dezavantajlıların" istihdam edilebilirliklerinin artırılması ve "sürekli iş kontratları üzerindeki aşırı korumanın azaltılması" gibi açılardan önemli ilerlemeler olarak nitelendirilmekte, esnekleşmenin ve iş gücünü aktifleştirmenin daha etkin yürütülmesi için önerilerde bulunmaktadır (OECD, 2011: 2-28).

Türkiye: Yoksulluğu Hafifletme Gündeminden Kapsamlı Emek Piyasası Dönüşümlerine¹²

Türkiye'de emek piyasasına ilişkin reform uygulamalar, 1990'ların sonu ve özellikle de 2000'ler itibariyle ön plana çıkmaya başlamış; sosyal güvenlik reform girişimleri ve bir bakıma bu iki politika alanındaki dönüşümleri telafi etme misyonunu taşıyan yoksulluğu azaltma yönündeki politikalar eşliğinde uygulamaya konmuştur. Kuşkusuz 2001 krizi ve ertesinde uygulanmaya başlanan politikaların sosyal politika ve emek piyasası politikaları alanında doğrudan ya da dolaylı bir dizi

12 Bu bölüm büyük ölçüde Bozkurt ve Yalman (2011)'e dayanarak yazılmıştır.

yansıması söz konusu olmuştur (bkz. Şenses ve Koyuncu, 2007). Her şeyden önce Yunanistan'ın kriz eşliğinde teknokratik müdahalelerle ivmelenen reform hikayesine benzer şekilde, "katı" emek piyasası politikalarının ve genel olarak ekonominin kötü yönetiminin müsebbibi beceriksiz politikacılar, yani uygulama hataları olarak belirlenmiş ve kurumsal yeniden-inşaya dönük reformların hayata geçirilmesi için teknokratik müdahale devreye sokulmuştur. Söz konusu ortam doğrudan ve dolaylı şekillerde bir dizi anaakım istihdam politikasının alt yapısının hazırlanmasına ve uygulanmasına uygun bir siyasi zemin hazırlamıştır. Aşağıda kısaca bahsedilecek olan 2003 tarihli İş Kanunu, krizle birlikte gündeme getirilen Yapısal Uyum Programı'nın bir uzantısı olarak yürürlüğe konmuştur. Ayrıca özelleştirmeler ve kamuda yeniden yapılanma yine söz konusu programın önemli bileşenleri arasında yer almış, AKP hükümetleri tarafından peyderpey uygulanmaya başlanmıştır (bkz. Müftüoğlu ve Özgün, 2010: 154). Bunun yanında 2000'lerde kriz yılları hariç söz konusu olan yüksek büyüme oranlarına yüksek işsizlik ve düşük işgücüne katılım eşlik etmiştir (Yeldan, 2010: 11).

Türkiye'de yarı-zamanlı ve belirli süreli iş sözleşmelerinin yasallaşması 2003 tarihli İş Kanunu ile gerçekleştirilmiştir (Taymaz ve Özler, 2005: 234, 245). Yasa, bu tip sözleşmelerin kullanımını özellikle 30 kişiden az işçi çalıştıran işletmeler için kolaylaştırmış, böylelikle bu tür işletmelerde söz konusu biçimlerde çalışan işçileri, işsizlik ödeneği ve kıdem tazminatı gibi uygulamaların dışında bırakmıştır (Demir ve Erdem, 2010: 12; Taymaz ve Özler, 2005: 245). 2007-2009 küresel krizi eşliğinde işsizlik oranlarında meydana gelen artış, hükümetin emek piyasası esnekliğini ve aktif istihdam politikalarını daha sistematik biçimde ivmelendirmesini beraberinde getirmiştir. Hatta krizin, yoksulluğu azaltma merkezli bir politikadan, esnekleştirme yönelimi daha ağır basan bir politikaya geçişi işaret ettiği söylenebilir.

Buna paralel biçimde 2008 yılında ilan edilen Ulusal İstihdam Paketi esas olarak işe alma teşviklerine (işverenin ücret dışı maliyetlerinin kamuca üstlenilmesi), farklı tipte esnek iş sözleşmelerinin yürürlüğe konmasına ve mesleki eğitim programları, kısa dönemli çalışma uygulamaları ve toplum yararına çalışma gibi aktif istihdam politikalarına dayanmaktadır (Ercan, 2010: 6; Kostekli, 2011; Yeldan, 2009: 4). 2009 yılında yapılan düzenlemeler bu alanlardaki uygulamaları biraz daha çeşitlendirmiş ve ayrıntılandırmıştır. 2009 yılı emek piyasası politika girişimleri arasında şunları saymak mümkündür: geçici ve yarı-zamanlı istihdam teşvikleri, kadın ve genç istihdamı konusunda söz konusu olan teşviklerin yenilenmesi, yeni bir geçici kamu istihdamı, kamu stajı ve mesleki eğitim çerçevesi (Yeldan, 2010: 20-21). Bunlardan bazıları (geçici kamu istihdamı gibi) krize verilmiş kısa vadeli yanıtlar iken, bazıları'nın da uzun vadeli esnekleşme/aktifleşme stratejisinin parçası oldukları söylenebilir.

İkinci tipte olan uygulamaların 2011 yılında ilan edilen Ulusal İstihdam Stratejisi ile daha da kuvvetlendirilmesi ve pekişmesi amaçlanmaktadır. Strateji metni esas olarak, işveren sosyal güvenlik primlerinin düşürülmesi, genç ve kadınlar gibi dezavantajlı olarak tanımlanan kategorilerdeki kişilerin istihdam edilmesi şartıyla işverenin sübvansede edilmesi, geçici istihdam bürosu işçiliğini de kapsayan yeni esnek iş kontratlarının getirilmesi gibi yollarla ücret dışı emek maliyetlerinin dü-

şürülmesi üzerine inşa edilmiştir.¹³ Stratejinin öngörülleri arasında belirli süreli iş sözleşmelerinin tekrarlanması ve kıdem tazminatlarında kesintilere gidilmesi gibi uygulamalar da bulunmaktadır.

Tablo 1’de gösterildiği üzere Türkiye’de işsizlik oranları 2009 sonrasında bir düşüşe geçmiştir. Fakat Erinç Yeldan’ın belirttiği gibi (2010: 33) istihdamdaki artış, çoğunlukla kayıt dışı, küçük ölçekli hizmet sektörü işleri olmuştur ki bunlar kriz koşulları altında ve uzun vadede kırılgan olan iş kategorileridir. Bununla birlikte, Tablo 4’den de izlenebileceği gibi 2000’ler boyunca kayıt dışı istihdamın yüksek oranlarda seyretmesi ve bu oranlarda önemli düşüşlerin meydana gelmemiş olması, sosyal politika ve emek piyasası politikalarına ilişkin yayınlanan hemen hemen tüm rapor ve belgelerde bir problem olarak tespit edilmesine rağmen, bu tip istihdamın azaltılmasına yönelik sistematik bir müdahalenin mevcut olmadığına göstergesidir. Anaakım yaklaşımın bir uzantısı olarak, emek piyasalarında mevcut yüksek kayıt dışılığın en önemli nedeninin, yüksek ücret-dışı maliyetlerden dolayı kayıtlı istihdamın işverenler için çekici olmaması olduğu iddia edilmektedir (Gelir İdaresi Başkanlığı, 2009; OECD, 2008; TÜSİAD, 2008; World Bank, 2006: vi). Kayıt dışı istihdama temel çözüm olarak da esnekleşme ve aktivasyon gündeminin bir parçası olarak işverenler için ücret dışı maliyetlerin düşürülmesi gösterilmektedir (bkz. Gelir İdaresi Başkanlığı, 2009: 26).

Tablo 4. Türkiye’de Kayıt-Dışı İstihdam Oranları (%)

	Toplam	Tarım-Dışı
2000	53	29,2
2001	55,8	29,5
2002	52,1	31,7
2003	51,7	31,5
2004	48,1	31,6
2005	49,5	35,3
2006	48,5	32,7
2007	48,7	33,2
2008	45,3	30,6
2009	45,7	30,8
Kaynak: TÜİK, İşgücü İstatistikleri Veri Tabanı		

Ayrıca esnekleşme ve aktivasyon yönündeki politikaların emek piyasasının dezavantajlıları olarak nitelendirilen ve katı emek piyasalarının kurbanları biçiminde sunulan kesimler lehine sonuçlar üreteceği iddiası da yukarıda sözü edilen politika gündemine eşlik etmektedir. Bu kısa değerlendirmeden yola çıkılarak, 2000’lerde Türkiye’de gerçekleştirilen istihdama ilişkin reformların kısa vade yönelimli ve

13 Ulusal İstihdam Stratejisi metni için bkz. http://www.sendika.org/yazi.php?yazi_no=35386, indirilme tarihi: 15 Ağustos 2011.

palyatif yatırımlar niteliğini sergiledikleri ve potansiyel toplumsal kriz ve patlamaları öteleme yönelimli oldukları söylenebilir (krş. BSB, 2011: 73).

Sonuç Yerine

Üç ülke örneğinde 2000'lerde gerçekleştirilmiş olan istihdam politika uygulamaları bu yazı sınırları çerçevesinde anaakım politika gündemi bakımından işaret ettikleri paralellikler, çelişkiler ve temel motivasyonlar kapsamında değerlendirildi. Anaakım yaklaşım ve politikalara önemli girdiler sağlayan yeni kurumsalcılık(lar) benzer motivasyon ve içeriklerle gündeme gelen politikaların neden farklı uygulama pratiklerine sahip olduğu sorusuna kurumsal izlek bağımlılıkları veya anaakım çerçeveye uyarlayacak olursak kurumsal “katılık” dereceleri/biçimleri üzerinden cevaplar sunmaktadırlar. “Katılıklar” veya “izlek bağımlılıkları” olarak nitelendirilen unsurların oluşumunda toplumsal çatışma ve mücadelelerin tarihsel olarak hangi şekillerde rol oynadığının hesaba katılmaması, farklılıkların onları meydana getiren sınıfsal ilişkilerden ziyade kurumsal yapılanmalarda aranması, politik yanılgıları bir tarafa, değişim dinamiklerini anlamak konusunda uygun bir zemin sağlamamaktadır. Neden kriz koşullarının reform uygulamalarına elverişli zeminler oluşturduğu, “siyasi olarak hassas” reformların uygulanması bakımından neden teknokratik müdahalelere ihtiyaç duyulduğu, uygulama beceriksizliği, klientelizm, popülizm olarak nitelendirilen unsurların özgül tarihsel bağlamlarda ne gibi işlevler üstlendiği gibi sorulara kurumsalcı perpektiflerden yola çıkarak tatmin edici cevaplar üretmek mümkün görünmemektedir.

Bu yazıda, üç ülkede istihdam alanında gündeme getirilen politikaların ortak bir politik projenin ürünü oldukları ve bu anlamda temel motivasyonlarının ve politika bileşenlerinin ortaklıklar taşıdıkları üzerinde duruldu. Toparlamak gerekirse, üç örnekte de emek piyasasına ilişkin sorunlar olarak belirlenen olguların (işsizlik ve kayıt dışılık gibi), işveren üzerindeki ücret ve ücret-dışı maliyetlerden doğan yüklerden kaynaklandığı yönündeki iddianın ön plana çıkarıldığı görülmektedir. Bu tespitin uzantısı olarak, bileşim ve zamanlama açısından farklılıklar gösterecek de gerçekleştirilen emek piyasası ve sosyal politika reformları emek maliyetlerini düşürmek yoluyla rekabet gücünü artırmayı hedeflemektedir. Bu strateji, yukarıda sosyal politika ve emek piyasası politikalarının anaakımı bağlamında ortaya konduğu biçimde, bir dizi kurumsal inşa sürecini beraberinde getirmektedir.

İspanya örneğinin işaret gibi, belirli süreli iş sözleşmeleri ve işsizlik arası kurulan ilişki, mutlak surette birincide söz konusu olan artışların ikinciye azaltılması biçiminde gerçekleşen bir ilişki değildir. Bu durum İspanya üzerine IMF için hazırlanmış olan bir çalışmada bile kabul edilmiştir: geçici istihdam oranlarının yüksek olduğu ülkelerde işsizlik oranları da yüksek olmaktadır (Jaumotte, 2011: 18). Öte yandan bu mekanizmalarla kadınlar, gençler gibi dezavantajlı kategorilerin mevcut durumlarının iyileştirileceği vaadi, esnekleşme ve güvencesizleştirme yönündeki uygulamaların yürürlüğe konmasında önemli bir meşruiyet aracı olarak kullanılır.

makta, emekçi sınıfların genel olarak uğradığı ve uğrayacağı hak kayıpları önemli ilerlemeler olarak gösterilmektedir.

Bir başka deyişle, 2000'lerde istihdam politikaları reform süreci kısaca incelenmiş olan bu üç ülke örneği, sorun çözme iddiasını taşıyan politikaların, çözme iddiasında oldukları sorunların idame ettirilmesinde ve artırılmasında rol oynadıklarına işaret etmektedir. Emek piyasasıyla ilişkili sorun alanlarının çözümü için önerilen ve uygulanan politikalar, kısa vadeye yönelik, yatıştırıcı ve hafifletici uygulamalardır. Bunun yanında, işsizler ve düzensiz, kötü koşullarda çalışanlar ordusunu yönetme ihtiyacı siyasetten daha fazla uzaklaşmayı ve otoriter eğilimlerin artmasını beraberinde getirmektedir. Her üç ülkede de işsizliği ve düzensiz çalışmayı siyasallaştırma karşı süreçleri, reformların gidişatının önemli belirleyicileri olacak gibi görünmektedir.

Öte yandan, farklı toplumsal formasyonların anaakım çerçeve uyarınca şekillenen reform bileşenlerini üretme, deneyimleme, yeniden üretme biçimleri arasındaki farklılıklar konusunda eleştirel sosyal bilim cenahında ne yazık ki çok az çalışma mevcuttur. Yeni kurumsalcı perspektiflerin yöntemsel ve siyasal açmazlarını farklı biçimlerde tekrarlama handikapını aşmak adına, politikalar arası uygulama farklarını, sınıfsal ilişkiler üzerinden karşılaştırmalı olarak okumaya dair soyut ve somut düzlemlerde yapılacak çok fazla çalışmaya ve tefekküre ihtiyaç var gibi görünmektedir.

Kaynakça

- Arts, W. ve J. Gelissen (2002) "Three Worlds of Welfare Capitalism or More? A State-of-Art Report", *Journal of European Social Policy*, 12 (2): 137-158.
- Aspinwall, M. D. ve G. Schneider (2000) "Same Menu, Separate Tables: The Institutional Turn in Political Science and The Study Of European Integration", *European Journal of Political Research*, 38: 1-36.
- Banyuls, J., F. Miguelez, A. Recio, E. Cano ve R. Lorente (2009) "The Transformation of the Employment System in Spain: Towards a Mediterranean Neoliberalism?", Bosch, G., S. Lehndorff ve J. Rubery (der.), *European Employment Models in Flux: A Comparison of Institutional Change in Nine European Countries* içinde, Hampshire, New York: Palgrave Macmillan, 247- 269.
- Barbieri, P. (2009) "Flexible Employment and Inequality in Europe", *European Sociologica Review*, 25 (6): 621-628.
- Becker, J. ve J. Jäger (2011) "From an Economic Crisis to a Crisis of European Integration", Neoliberalism and the Crisis of Economic Science Konferansı'na sunulmuş tebliğ, IIPPE, İstanbul, 20-22 Mayıs.
- Blavoukos, S. ve G. Pagoulatos (2008) "The Limits of EMU Conditionality: Fiscal Adjustment in Southern Europe", *Journal of Public Policy*, 28 (2): 229-253.
- Bonoli, G. (2009) "Adapting Employment Policies to Postindustrial Labour Market Risks", Guigni, M. (der.), *The Politics of Unemployment in Europe: Policy Responses and Collective Action* içinde, Surrey, Burlington: Ashgate, 35-51.
- Bozkurt, S. ve G. Yalman (2011) "Case Study: AKP Governments and the Social and Labour Market Policy Transformations in Turkey in the 2000s", <http://www.emergingcountries.org/pdf/labour%20market-social%20policy/Turkey.pdf>, indirilme tarihi: 15 Haziran 2012.
- Bradley, D. ve J. D. Stephens (2006) "Employment Performance in OECD Countries: A Test of Neo-Liberal and Institutional Hypotheses", 15. International Conference of Europeanists'a sunulmuş tebliğ, Chicago, 29 Mart-2 Nisan.
- Bruff, I. (2011) "What about the Elephant in the Room? Varieties of Capitalism, Varieties in Capitalism", *New Political Economy*, 16 (4): 481-500.
- Buğra, A. ve Ç. Keyder (2003) New Poverty and the Changing Welfare Regime of Turkey, http://www.undp.org.tr/publications/Documents/new_poverty.pdf, indirilme tarihi: 10 Aralık 2011.
- Buğra, A. ve Ç. Keyder (2006) "The Turkish Welfare Regime in Transformation", *Journal of European Social Policy*, 16 (3): 211-228.
- BSB [Bağımsız Sosyal Bilimciler] (2011) *Ücretli Emek ve Sermaye: Derinleşen Küresel Kriz ve Türkiye'ye Yansımaları*, İstanbul: Yordam.
- Campbell, J. L. (2007) "The Rise and Transformation of Institutional Analysis", http://laisumedu.org/DESIN_lbarra/nuevoinst2007/borradores/Campbell.pdf, indirilme tarihi: 10 Haziran 2012.
- Carroll, T. (2005) *Efficiency for What and for Whom? The Theoretical Underpinnings of the Post-Washington Consensus' Socio-institutional Neoliberalism*, Murdoch Üniversitesi, Asia Research Centre, Working Paper, no. 122.
- Crouch, C. ve W. Streeck (1997) "Introduction: The Future of Capitalist Diversity", C. Crouch ve W. Streeck (der.), *Political Economy of Modern Capitalism: Mapping Convergence and Diversity* içinde, London: Sage, 1-18.
- Demir, F. ve Erdem N. (2010) "Labour Market Performance after Structural Adjustment in Developing Countries: The Interesting but not so Unique Case of Turkey", Valencia, L. K. ve B. J. Hahn (der.), *Employment and Labor Issues: Unemployment, Youth Employment and Child Labour* içinde, New York: Nova Science, 1-37.
- Ercan, H. (2010) "EEO Review: Youth Employment Measures, 2010, Turkey", *European Employment Observatory*, Ekim 2010.

- Esping-Andersen, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- European Commission (2010) *The Economic Adjustment Programme for Greece*, Occasional Papers 61, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Mayıs 2010.
- Ferrera, M. (1996) "The 'Southern Model' of Welfare in Social Europe", *Journal of European Social Policy*, 6 (1): 17-37.
- Ferrera, M. (2005) *Democratisation and Social Policy in Southern Europe: From Expansion to 'Recalibration'*, UN-RISD Working Document, May 2005.
- Fine, B. (2002) "Neither the Washington nor the Post-Washington Consensus: An Introduction", <http://www.networkideas.org/featart/sep2002/washington.pdf>, indirilme tarihi: 12 Ağustos 2011.
- Gallie, D. ve S. Puga (2000) "The Experience of Unemployment in Europe", Gallie, D. ve S. Puga (der.) *Welfare Regimes and Experience of Unemployment in Europe* içinde, Oxford: Oxford University Press, 1-22.
- Gelir İdaresi Başkanlığı (2009) "Kayıtdışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı: 2008-2010", <http://www.gib.gov.tr/index.php?id=1258>, indirilme tarihi: 10 Ağustos 2011.
- Gough, I. (1996) "Social Assistance in Southern Europe", *South European Society and Politics*, 1 (1): 1-23.
- Grütjen, D. (2007) "The Turkish Welfare Regime: An Example of the Southern European Model? The Role of the State, Market and Family in Welfare Provision", *Turkish Policy Quarterly*, 7 (1): 111-129.
- Hall, P. A. ve Soskice D. (2001) "An Introduction to Varieties of Capitalism", Hall, P. A. ve D. Soskice (der.), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage* içinde, Oxford: Oxford University, 1-68.
- Hall, P. A. ve Taylor R.C.R. (1996) "Political Science and The Three New Institutionalisms", *Political Studies*, XLIV: 936-957.
- Hay, C. ve D. Wincott (1998) "Structure, Agency and Historical Institutionalism", *Political Studies*, XLVI: 951-957.
- Hira, A. ve R. Hira (2000) "The New Institutionalism: Contradictory Notions of Change", *American Journal of Economics and Sociology*, 59 (2): 267-282.
- Howell, C. (2003) "Review: Varieties of Capitalism: And Then There Was One?", *Comparative Politics*, 36 (1): 103-124.
- IMF (2011a) *Greece: Third Review Under the Stand-By Arrangement—Staff Report; Informational Annex; Press Release on the Executive Board Discussion; Statement by the Staff Representative on Greece; and Statement by the Executive Director for Greece*, IMF Ülke Raporu No. 11/68, Mart 2011.
- IMF (2011b) *Greece: Fourth Review Under the Stand-By Arrangement and Request for Modification and Waiver of Applicability of Performance Criteria*, IMF Ülke Raporu No. 11/175, Temmuz 2011.
- Jaumotte, F. (2011) *The Spanish Labor Market in a Cross-Country Perspective*, IMF Working Paper, WP/11/11, Ocak 2011.
- Jayasuriya, K. ve A. Rosser (2001) "Economic Orthodoxy and the East Asian Crisis", *Third World Quarterly*, 22 (3): 381-396.
- Karamessini, M. (2008) "Still a Distinctive Southern European Employment Model?", *Industrial Relations Journal*, 39 (6): 510-531.
- Katrougalos, G. ve G. Lazaridis (2003) *Southern European Welfare States: Problems, Challenges and Prospects*, Hampshire, New York: Palgrave Macmillan.
- Kennedy, P. (2005) "Social Policy, Social Exclusion and Commodity Fetishism", *Capital & Class*, 85: 91-114.
- Korpi, W. ve J. Palme (2004) "Robin Hood, St Mathew, or Simple Egalitarianism? Strategies of Equality in Welfare States", Kennett, P. (der.), *A Handbook of Comparative Social Policy* içinde, Cheltenham, Northampton: Edward Elgar, 153- 179.

- Kostekli, S. I. (2011) "The 2008-2009 Crisis and Short-Time Working Schemes as a Flexicurity Alternative: The Turkish Example", *EUROFRAME 2011: Labour Market After the Crisis: Policy Challenges for the EU Economies Konferansı'na sunulmuş tebliğ*, Helsinki: Haziran.
- Lapavistas, C. (2005) "Mainstream Economics in the Neoliberal Era", Saad-Filho A. ve D. Johnston (der.), *Neoliberalism: A Critical Reader* içinde, London: Pluto, 30-40.
- Leandro, C., A. Marina, ve C. Daniel (2009) "Structures, Political Competition and Societal Veto Players: the Politics of Pension Reform in Southern Europe." 7. *ESPAnet Konferansı'na sunulmuş tebliğ*, Urbino Üniversitesi: 17-19 Eylül.
- Leiva, F. I. (2006) "Neoliberal and Neostructuralist Perspectives on Labour Flexibility, Poverty and Inequality: A Critical Appraisal", *New Political Economy*, 11 (3): 337-359.
- Matsaganis, M. (2010) *The Welfare State and the Crisis: The Case of Greece*, Athens University of Economics and Business, Department of European and International Economic Studies, Working Paper.
- Müftüoğlu, Ö. ve Y. Özgün (2010) "Sınıflararası Mücadelede Yeni Bir Dönemeç: Türkiye'de 2008 Krizi", *Praksis*, 22: 151-174.
- North, D. C. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- OECD (2008) *OECD Economic Surveys: Turkey*, vol. 2008/14, July 2008.
- OECD (2011) *Reforming the Labour Market in Spain*, OECD Economics Department Working Papers, No. 845.
- Peck, J. ve N. Theodore (2007) "Variegated Capitalism", *Progress in Human Geography*, 31(6): 731-772.
- Radice, H. (2000) "Globalization and national Capitalisms: Theorizing Convergence and Differentiation", *Review of International Political Economy*, 7 (4): 719-742.
- Rhodes, M. (1996) "Southern European Welfare States: Identity, Problems and Prospects for Reform", *South European Society and Politics*, 1 (3): 1-22.
- Richter, R. (2005) "The New Institutional Economics: Its Start, its Meaning, its Prospects", *European Business Organization Law Review*, 6 (2): 161-200.
- Robison, R. (2006) "Neo-liberalism and the Market State: What is the Ideal Shell?", Robison, R. (der.), *The Neo-Liberal Revolution: Forging the Market State* içinde, Basingstoke: Palgrave, 3-19.
- Rodrik, D. (2002) "After Neoliberalism, What?", *BNDES: New Paths of Development Semineri'nde sunulmuş tebliğ*, Rio: 12-13 Eylül.
- Rodriguez, C. J. F. ve M. M. Lucio (2012) "Narratives, Myths and Prejudice in Understanding Employment Systems: The Case of Rigidities, Dismissals and Flexibility in Spain", *Economic and Industrial Democracy*, 0(0) ilk online versiyon: 1-24. <http://eid.sagepub.com/content/early/2012/06/11/0143831X12445625>, indirilme tarihi: 21 Ağustos 2012.
- Steinmo, S. (2008) "Historical Institutionalism" Della Porta, D. ve M. Keating (der.), *Approaches and Methodologies in the Social Sciences: A Pluralist Perspective* içinde, Cambridge: Cambridge University Press, 118-138.
- Stiglitz, J. (1998) "More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post- Washington Consensus", *The 1998 WIDER Annual Lecture*, Helsinki: 7 Ocak, 1-53.
- Stiglitz, J. (2004) "The Post Washington Consensus Consensus", http://policydialogue.org/files/events/Stiglitz_Post_Washington_Consensus_Paper.pdf, indirilme tarihi: 15 Ağustos 2011.
- Streeck, W. (1999) *Competitive Solidarity: Rethinking the European Social Model*, Max-Planck-Institute for the Study of Societies, Working Paper, 99/8.
- Şenses, F. ve M. Koyuncu (2007) "Socioeconomic Effects of Economic Crises: A Comparative Analysis of the Experiences of Argentina, Indonesia and Turkey", Köse, A. H. F. Şenses ve E. Yeldan (der.), *Globalisation as New Imperialism: Reconstruction of the Periphery* içinde, New York: Nova Science, 197-223.

- Taymaz, E. ve Ozler S. (2005) "Labor Market Policies and EU Accession: Problems and Prospects for Turkey", Hoekman B. M. ve S. Togan (der.), *Turkey: Economic Reform and Accession to the European Union* içinde, Washington: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.
- Tinios, P. (2010) *Vacillations around a Pension Reform Trajectory: Time for a Change?*, Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe, GreeSE paper no. 34, The Hellenic Observatory, London School of Economics and Political Science, London, UK.
- Tsakalotos, E. (2010) *Contesting Greek Exceptionalism: The Political Economy of the Current Crisis*, University of Athens Department of Economics, Working Paper.
- TÜSİAD (2008) "Sosyal Güvenlik Reformunun Temel Parametreleri Korunmalı, Genel Sağlık Sigortası Sürdürülebilir Yapıda Olmalı", TÜSİAD Basın Bülteni, 27 Mart. http://www.tusiad.org/FileArchive/basin_bulteni_2008_20.pdf, indirilme tarihi: 15 Mayıs 2011.
- Venieris, D. (2003) "Social Policy in Greece: Rhetoric versus Reform", *Social Policy and Administration*, 37 (2): 133-147.
- Williamson, J. (1990) "What Washington Means by Policy Reform", <http://time.dufe.edu.cn/wencong/washingtonconsensus/whatwashingtonmeans.doc>, indirilme tarihi: 12 Haziran 2011.
- World Bank (2006) "Implementation Completion and Results Report on a Loan in the Amount of US\$ 500 Million to the Republic of Turkey for a Social Risk Mitigation Project", Human Development Unit, Rapor no: ICR0000306, 26 Temmuz.
- Yeldan, E. (2009) "Turkey's Response To The Global Crisis: An Initial Assessment of the Effects of Fiscal Stimulus Measures on Employment and Labor Markets", http://www.bilkent.edu.tr/~yeldane/2009ILO_G20CountryBrief_Turkey.pdf, indirilme tarihi: 12 Ağustos 2011.
- Yeldan, E. (2010) "Küresel Kriz ve Türkiye: Mali Canlandırma Önlemlerinin İstihdam ve İşgücü Piyasaları Üzerindeki Etkilerinin Makroekonomik Değerlendirilmesi", Ercan, H; E. Taymaz ve E. Yeldan (der.), *Kriz ve Türkiye: Kriz Tedbirlerinin Etki Değerlendirmesi* içinde, Ankara: Uluslararası Çalışma Örgütü, 9-41.

Burjuva Devlet Formundan Kaçış Yöntemi Olarak Neoliberal Polis Reformu: Türkiye Örneği*

Funda Hülagü**

Öz

Sovyetler Birliği'nin dağılmasının ardından dünyada ve Türkiye'de polis reformu olarak adlandırılan bir sürecin işleme konulduğu görülmektedir. Bu süreçte polis aygıtları yeniden yapılanmakta, Soğuk Savaş döneminde gösterdikleri "teknolojik ve siyasi" zaafiyetler giderilmeye çalışılırken yeni siyasi ve toplumsal misyonlar üstlenmektedir. Neoliberal değişim dalgasının "şampiyonu" ilan edilen polis teşkilatlarının bu dönüşümü nasıl okunmalıdır? Polis reformu nedir? Bu sorularla yola çıkan makale, polis reformunun temel unsurlarını ve ardında yatan mantığı Türkiye örneği üzerinden sergileme ve post-Sovyet dönemde polis aygıtlarında gerçekleşen bu değişimin burjuva devletin yeniden yapılandırılmasında nereye oturduğunu anlama uğraşının bir ürünüdür. Polis reformunun, burjuva devlet ve ona bağlı olarak şekillenen modern siyasal alanın bir tür çözücüsü olarak işlev gördüğünü iddia eden bu makale, aynı zamanda polis aygıtlarının bu süreçte devlet-dışı, devlet karşıtı aktörler olarak şekillendirildiğini gösterir. Nitekim Türkiye'de polis, kendisini neredeyse bir "sivil toplum aygıtı" olarak kurgular ve özellikle toplum destekli polislik felsefesi ve uygulaması üzerinden Türkiye'de devlet-toplum ilişkisine yeni bir biçim vermeye çalışır. Bu nedenle makale, polis aygıtı ile modern burjuva devlet arasındaki ilişkinin kökenine dair teorik bir tartışmayı da bünyesinde barındırır. Makaleye göre, bu ilişkinin sınıf temelli bir çözümlemesi yapılmadan polis reformu denilen sürecin gerçek yüzü ortaya çıkarılamaz. Zira neoliberal polis reformu, sermaye sınıfı erkinin gerek polis gerek modern siyasal alan üzerinden yeniden sağlamlaştırılmasının asli araçlarından biridir.

Anahtar Kelimeler: polis reformu, neoliberalizm, burjuva devlet formu, Türk Polis Teşkilatı, sınıf erki.

Neoliberal Police Reform as a Getaway From Bourgeois State Form: The Case of Turkey

Abstract

This article provides a critical analysis of the post-Soviet police transformation that has been on the agenda for about two decades all over the world. To elaborate and rethink this analysis within a concrete historical process, the transformation of the police in Turkey is analysed. However, as the number of political science-based studies on the police are very limited, it is proved to be impossible to produce critical knowledge on police transformation without developing a theoretical framework on the nature of the modern police and the socio-political tensions embedded in it. Hence, before analyzing the neoliberal period, the article attempts at developing a class-based theoretical frame-

* Makaleye kaynaklık eden doktora tez çalışmama verdiği entelektüel ve manevi destek dolayısıyla Doç. Dr. Pınar Bedirhanoglu'na teşekkürü borç bilirim.

** Yrd. Doç. Dr., Mersin Üniversitesi, İİBF Uluslararası İlişkiler Bölümü. E-posta: fundahulagu@gmail.com

work on the formation of the modern police in the 19th century, and concludes that the modern police apparatus has been shaped by a specific political division of labour between state power and class power. Having analyzed the neoliberal police reform with the help of this theoretical toolset, the article maintains that in the neoliberal era the police apparatuses have been reintroduced to the political sphere as "anti-statist non-state" actors, and started making transformative interventions in the modern political field. The police restructured as a non-state actor has been dissolving the modern political field through various strategies. In fact, the police apparatus in Turkey has been constructing itself even as a "civil society" organization, and redefining the processes of legitimation, and mass participation of people in politics –which are necessary aspects of modern political field- through its new police ideology. The main argument of the article is that this process as a whole is one that restores the class power of the capitalists over the police.

Keywords: *Police reform, neoliberalism, bourgeois state form, Turkish Police Organisation, class power*

Giriş

Sovyetler Birliği'nin çözülüşünden itibaren başta Doğu Avrupa olmak üzere dünyanın birçok yerinde, söz konusu ülkelerin egemenleri ve Birleşmiş Milletler (BM), Avrupa Birliği (AB), Amerika Birleşik Devletleri (ABD) ve benzeri uluslararası güç odaklarının işbirliğiyle polis reformu denilen bir süreç başlatılmıştır. Örneğin 1991'de Rusya'da kabul edilen Milis Kanunu adlı polis yasası ile önceki devrin üzerine sünger çekmek amaçlanırken, 1993'te AB'nin girişimiyle Filistin Yerel Otoritesi'nde Filistin polisinin dönüşüm dönemi başlatılmıştır (Beck ve Robertson, 2009; Celador vd., 2008) Yine 1999 yılında Kore'de, 92.000 vatandaşın polislik faaliyetleri doğrultusunda mobilize edilmesini sağlayan bizzat polis reformudur (Moon ve Morash, 2009). 2003'te Sırbistan'da polis eğitimi konusunda Sovyetik etkileri kırıncı köklü bir dönüşüme girilmiş, yine 2000'li yıllarda Brezilya'da polis aygıtının değişime direnmesi sonucunda Batılı reformcular, polislik faaliyetlerinin ademi- merkezileştirilmesi ve yerelleştirilmesi konusunda hızlı bir çözüm önerisini hayata geçirmiştir (Stojanovic ve Downes, 2009; Hinton, 2009). 2008 yılına gelindiğinde Türkiye'de de polis reformunun önemli bir yol katettiği açıkça gözlemlenebilir hale gelmiştir. Örneğin polisin 2008'de Trabzon'da Ramazan Ayı kutlamaları esnasında açılan toplum destekli polislik standlarında parmak izi toplama işine koyulduğu ve insanların gönüllü olarak parmak izi vermek için sıraya girdiği görülmüştür.¹

Sayısı çokça artırılabilir bu örneklerin de işaret ettiği üzere 1990'lar ve 2000'lerde polis aygıtlarında küresel ölçekte bir dönüşüm süreci gözlenmektedir. Bu dönüşümün başlıca temaları arasında, demokratik polislik, *polis gücü* olmaktan polisliğin *hizmet* olarak tanımlanmasına geçiş, yani devlete değil halka hizmet etme, polislik faaliyetlerinde toplumun yapısını ve katılımını merkeze koyma (top-

1 Bkz. *Radikal*, 11.09.2008. 2007 senesinde Türkiye'de yürürlüğe giren yeni Polis Vazife ve Selahiyet Kanunu (PVSK), polisin parmak izi toplayabileceği durumları sıralar. Yasa'nın 5. Madde'sinde sözü geçen bu durumlara "gönüllüler" de eklenmiştir.

lum destekli polislik) ve güvenlik tedarikinin sivilleşmesi bulunmaktadır.²

Peki, tüm dünyada ve Türkiye’de özellikle Sovyet sonrası dönemde uygulanan polis reformunun ana amacı nedir? Polis reformunu belirleyen temel temaların gerçek hayattaki pratik karşılıkları nelerdir ve bunlar genel anlamda devletin dönüşümü konusunda neye işaret etmektedir? Bu makale, bu sorunsal etrafında son yıllarda Türkiye’de birçok siyasi tartışmanın nesnesi ve hatta öznesi haline gelen Türk Polis Teşkilatı’nın yaşadığı somut dönüşüme odaklanacaktır.

Türkiye, diğer birçok geç kapitalistleşen ülkede olduğunun aksine neoliberal polis reformuna yalnızca maruz kalan bir ülke değil, aynı zamanda bu reformu katıldığı barış gücü operasyonları ya da ikili antlaşmalar yoluyla başta Balkanlar ve Ortadoğu olmak üzere başka coğrafyalara yaymak suretiyle kendi evindeki süreçleri derinleştirebilme fırsatına da sahip bir ülkedir.³ Diğer bir deyişle, Türkiye kendi reformunu uluslararasılaştırmak konusunda Yeni Dünya Düzeninin öncü aktörlerinden birisi olmuştur.⁴ Türkiye, küresel ölçekteki reform sürecinin içeriğinin doldurulmasına, kimi özelliklerinin rafine edilmesine ve hegemonik karakterinin güçlenmesine katkıda bulunagelmıştır. Türkiye’de polisin yeniden yapılandırılması sürecinin bu ikili karakteri, genel anlamda neoliberal polis reformunun temel özelliklerini deşifre etmek açısından kritik bir önem arz eder. Özetle bu makale, özellikle Türkiye’de 1990’ların sonlarına doğru hızlanan polisin yeniden yapılandırılması sürecine odaklanarak, post-Sovyet dönemde neoliberal polis reformunun kapitalist devletin dönüşümünde oturduğu yeri anlamayı hedeflemektedir.

Yöntem Üzerine

Bu çalışmada Türkiye örneği, yalnızca daha genel bir soyutlama ihtiyacı bağlamında araçsallaştırılmamaktadır. Makale, bu açıdan diyalektik bir yaklaşımı savunmakta ve Türkiye’ye özgü/özel dönüşümün temel karakterinin de ancak neoliberal polis reformuna dair genel bir soyutlama ölçeğine sahip olunmasıyla ortaya çıkarılabileceği varsayımına dayanmaktadır. Diğer bir deyişle makale hem pratik hem de teorik anlamda ikili bir zorlukla karşı karşıyadır, çünkü polis reformuna dair verili literatür böylesi bir soyutlama imkanını sağlama konusunda birçok kısıt

2 Bkz.DCAF (2009); OSCE (2008); Bayley (2006).

3 Birçok geç kapitalistleşen ülke, çok sayıda uluslararası örgüt ve aktörün danışan ya da bizzat yönetici olarak dahil olması yoluyla polis reformunu yürütmektedir. Bu örgütlerin süreçteki rolü bu makale sınırları içerisinde ayrıntılı olarak değerlendirilememektedir. Ancak daha 19. yüzyılın ortalarından itibaren farklı ülkelerin polis teşkilatlarında çeşitli dönüşümler yapmak amacıyla uluslararası alanda bir kolektifin oluştuğundan ve bu kolektifin başta Interpol olmak üzere giderek yeni organların katılımıyla (örneğin Birleşmiş Milletler Polis Teşkilatı ya da kısa adıyla UNPOL; Avrupa Güvenliği İşbirliği Teşkilatı, AGİT; Avrupa Birliği Polis Teşkilatı ya da kısa adıyla EUROPOL; Birleşmiş Milletler Kalkınma Ajansı, UNDP vb.) genişleyen, sermaye yanlısı, müdahaleci ve *avant-garde* bir özne olduğundan bahsedilebilir.

4 Türkiye’nin bu rolü konusunda, Birleşmiş Milletler Polis Teşkilatı bünyesinde yapılan bir mülakat oldukça aydınlatıcı olmuştur. UNPOL’ün Güvenlik Sektörü Reformu birimi başkanı Dr. Adedeji Ebo, kendisine yaptığım mülakat teklifini kabul etmek için bir ön koşulu olduğunu söylemiş ve bu koşulu yerine getirmek için şu soruyu yanıtlamamı istemiştir: “Sence Türkiye polis reformu sürecinde öncü ve etken mi yoksa edilgen mi bir rol oynuyor?” Sonra sözlerine şöyle devam etmiştir: “Eğer edilgen deseydin bu mülakatı yapamayacaktık!” (Hülagü, Adedeji Ebo ile mülakat, 29.11.2011).

icermektedir. Bu kısıtların en başta geleni, literatürdeki araştırmacıların çoğunun reformu bir ilerleme olarak kabul etmeleri ve reformun demokratikleşme, poliste şeffaflık, hesap verebilirlik gibi ilkeleri hayata geçirmeyi hedeflediği yönünde, bu ilkelere tarih dışı bir olumluluk atfeden bir ön kabule yaslanmalarıdır (Caparini ve Marenin, 2004; Cizre ve Cerrah, 2008; Goldsmith ve Sheptycki, 2007).

Eleştirel literatürün de oldukça sınırlı, neredeyse yok denecek kadar az olduğu bu mecra, polis reformuna dair yalnızca eleştirel değil aynı zamanda tarihsel maddeci bir analiz çerçevesi üretebilmek için polisin modern kapitalist sistemdeki işlevine dair teorik bir tartışma kaçınılmaz görünmektedir.⁵ Ancak böylesi bir tartışma, poliste post-Sovyet dönemde meydana gelen dönüşümün doğasını kavramayı ve dolayısıyla neoliberal polis reformunun önceki yüzyılda dünyada çeşitli ölçeklerde sıkça rastlanan polis reformu süreçlerinden kapitalist devletin ve siyasi iktidarın yeniden örgütlenmesi konusunda neredeyse bir kopuş sağladığına dair bu araştırmanın sahip olduğu önseziyi/hipotezi kanıtlamayı kolaylaştıracaktır. Makale polis reformunun sahip olduğu doğrultunun kapitalist devletin üzerinde yükseldiği ekonomi- politik ayrımına köklü bir müdahale anlamına geldiği sezgisiyle yola çıkmıştır. Bu sezgiye kaynaklık edense, bu makale sınırlarında kendisine detaylı bir şekilde yer verilemeyecek olan bir gözlemdir: Sovyetler Birliği'nin dağılmasının hemen ardından birçok uluslararası örgüt, düşünce kuruluşu ve devletin dahil olduğu bir uluslararası kolektifin polis reformu adı altında sermaye yanlısı bir projeyi hızla devreye sokması ve bu sürecin dünyada güvenliğin özelleştirilmesiyle eş zamanlı ve hatta iç içe geçen bir rasyonalite üzerinden yürümesidir.⁶

Polis reformu aslında modern polisin ortaya çıkışından beri hiç sonlanmamış bir süreç, bir "sürekli reform"dur (Brodeur, 2005). Polis bu açıdan toplumsal mücadelelerin aldığı nihai biçimleri doğrudan yansıtan, yansıtmadığı takdirde hemen yeniden yapılandırılması gerektiği düşünülen temel sistemik bir kurum olagelmıştır. İlerleyen sayfalarda da gösterileceği üzere, polis reformu henüz İkinci Dünya Savaşı uluslararası müdahale doktrininin oluşumuna yol açmadan çok daha önce, uluslararası egemenlerin bir tür dış müdahale aracı olmuştur. Örneğin geç 19. yüzyılda Batılı güçlerin, Osmanlı İmparatorluğu sınırlarında kalan Balkan bölgesinde yaşayan Hristiyan nüfusun korunması bağlamında şekillendirdikleri, polisin eğitiminin geliştirilmesi ve poliste farklı etnik kökenden şahısların orantısız temsili şartını içeren poliste reform taleplerini büyük bir ısrarla hayata geçirmeye çalışıldıkları bilinmektedir (Dikici, 2010). Yine Birinci Dünya Savaşı'nın ardından savaş kaybeden Almanya'nın uluslararası sisteme tekrar kabul görmesi için hazırlanan Versailles Antlaşması'nda, Weimar Cumhuriyeti polis güçlerinin demokratikleştirilmesi şartı koşulmuştur (Deflem, 2002).

5. Polis reformunun kimi unsurlarına dair sınıf temelli bir eksenle olmamakla beraber eleştirel bir yaklaşıma sahip olduğu söylenebilecek tartışmalar için bkz. Ellison (2007a; 2007b) ve Ellison ve O'Reilly (2008).

6. Bu reformun sermaye sınıfının çıkarlarını nasıl ilerlettiğini dolaylı olarak gösteren birincil bir kaynak için bkz. Bhanu ve Stone (2004). Güvenliğin özelleştirilmesi politikalarının sermaye sınıfının siyasi alandaki gücünü neden ve nasıl artırdığı hakkındaki araştırmalar için bkz. Hülagü (2011a) ve Dölek (2011).

Tüm bu süreçlerde, uluslararası egemenlerin ve onların polis reformu gündemlerinin temel referans noktası, modern devlet ve onun içerdiği modern siyasal alanın uluslararası konjonktürün o dönemdeki gereksinimlerine uygun bir şekilde yeniden inşası olmuştur. Diğer bir deyişle, polis reformu 19. yüzyılın sonu ve 20. yüzyılın başında dünyanın her yerinde kapitalizmin genişlemesi ve derinleşmesi için kaçınılmaz olarak görülen modern devlet inşası sürecinin öncü ve yaşamsal bir parçası olarak görülmüştür. Bu durumda, neoliberal dönemdeki polis reformu üzerine bir çalışmanın da bizi devletin yeniden örgütlenmesi bağlamında ilginç noktalara taşıması olası görünmektedir..

Bu çerçevede makale, Soğuk Savaşın ardından ortaya çıkan polis reformu modeline dair kimi tarihsel verileri okuyucuyla paylaştıktan sonra şu sonuçlara varmaktadır: Neoliberal polis reformu, modern siyasal alana radikal bir müdahale anlamına gelmektedir. Güçlü bir aygıt haline getirilen polis teşkilatı, neoliberal devlet yapılandırılmasında *devlet dışı ve devlet karşıtı* bir aktör olarak kurgulanmıştır. Türkiye’deki süreçte, polis bu misyonunu özellikle 1997’deki restorasyon sürecinin ardından hızla içselleştirmiş ve kendisini neredeyse ceberrut devlet karşısında mücadele eden bir *sivil toplum örgütü* gibi görmeye başlamıştır.⁷ Bu neoliberal süreçte polisin, bir zamanlar dışında kalarak ona müdahale etmeden işlerini eylemesi gerektiği söylenen modern siyaset alanının bizzat kalbine yerleşmesi arzulanmış ve kendisi dönüşürken bu alanı da dönüştürmesi, alanı belirleyen temel unsurlara, sermayenin sınıf gücünün artmasını sağlayacak yapısal bir müdahalede bulunması hedeflenmiştir. Diğer bir deyişle, post-Sovyet neoliberal polis reformuyla, polis aygıtının bünyesinde hareket ettiği devletin sınırlarından dışarı çıkması ve bu devlet biçiminin *de-forme* edilmesi için siyasi bir rol üstlenmesi arzulanmıştır.

Zor Diyalektiği Nasıl İşliyor?

Bu çalışmada sağlayacakları olanakları görmek amacıyla kriminoloji kökenli Marksist ya da polis teorileri literatüründe anıldığı şekliyle revizyonist polis teorisine ve Marksist devlet kuramına yakından bakılmıştır. Bu tartışmanın detayları makalenin sınırlarını oldukça aşmaktadır.⁸ Öte yandan temel olarak şunlar söylenebilir: Marksist polis teorisi, polisin işçi sınıfı ile olan ilişkisine odaklanmış, polisin işçi sınıfının gündelik hayatını ve ahlakını burjuva değerler bağlamında dönüştürmek ya da en basitinden kontrol etmek amacıyla ürettiği mekanizmaları ya da dayattığı davranış kurallarını tartışma zemini olarak belirlemiştir (Storch, 1975; Silver, 1967; Neocleous, 2006). Marksist polis teorisi, polisi tarihsel olarak kapitalizmin toplumsalı dönüştürme araçlarından birisi olarak ifşa ettiği için değerlidir

7 Tülin Öngen (2004), 1990’ların Türkiye’sinde burjuvazinin içinden geçtiği yönetim krizinin telafi edilmesi için zorunlu olarak daha fazla sahne aldığı belirtir. Ancak bu süreç burjuvazinin yaşadığı acizliği gidermemiş daha da derinleştirmiştir. 28 Şubat olarak adlandırılan süreç, yönetim krizindeki burjuva iktidarının yeniden tesis edilmesi, “restore” edilmesi için Milli Güvenlik Kurulu ya da Poultantz’ın tabiriyle “asker partisi” tarafından gerçekleştirilmiş bir müdahaledir.

8 Konu hakkında daha detaylı bir tartışma için bkz. Hülagü (2011b).

ancak metodolojik açıdan kimi zayıflıklar barındırmaktadır. Bunun en büyük sebebi, bahsi geçen kuramcılarının polisi bir devlet aygıtı olarak düşünürken kapitalist devletin ne'liği üzerine düşünmemesi, devlete dair bütünlükçü bir bakış açılarının olmamasıdır. Böylesi bir eksiklik bir süre sonra ezen polis-ezilen halk ya da düşman polis- direnen işçi sınıfı gibi ikiliklerin süreç analizinde hâkim kılınmasına yol açar. Bir yandan polis fetişleştirilir ve işlevselci bir bakış açısına hapsolur öte yandan da dönüştürücü kudreti teorik alanda teslim edilen işçi sınıfı söz konusu pratik mücadele olduğunda ister istemez edilgen, pasif bir aktör olarak kavramsallaştırılır. Bu durumda, Marksist polis teorileri, şu meseleleri açıklamakta yetersiz kalmaktadır: İşçi sınıfının anti-tezi olan bir polis aygıtının meşruiyetinin kaynağı nedir? Çıplak zor böylesi bir meşruiyeti oluşturabilir mi? Burjuvazinin selameti polis aygıtının işçi sınıfını kandırmadaki ustalık ve kurnazlığına mı teslim edilmiştir?

Öte yandan söz konusu Marksist devlet kuramı olduğunda kuram genel anlamda rıza- zor ikilisi arasında, rıza kısmına zor aleyhine çok daha fazla mesai ayırmakta ve zorla devlet arasındaki ilişki konusunda bir tür sessizlikle karşımıza çıkmaktadır⁹ Bunun sonucunda, Marksist kapitalist devlet kuramları zorun aldığı devletli biçimleri tarihselleştiren, ya da zorun maruz kaldığı dönüşümlere ışık tutan doğrudan bir teorik girdide bulunmamaktadır. Bu kuramlar, kapitalist devletin formel yeterliliği (*formal adequacy*), yani piyasa zorunun emeğin metalaşması açısından ana belirleyici güç olduğu ve devlet zorunun ekonomi-dışılığı (*extra-economic*) ve dolayısıyla kapitalist üretim mekanizmalarındaki dolayımli etkisi üzerine inşa edildiklerinden, devlet zorunda yaşanan farklılıkları sorunsallaştırmamaktadır (Jessop, 2007).

Burada elbette Marksist devlet kuramı alanındaki birikime haksızlık etmemek gerekir. Gerek Gramsci (Buci-Glucksmann, 1980) gerekse de Poulantzas'ın (2004; 1980) devletin zoru örgütleyişine dair tarihsel ve detaylı kimi analizleri bulunmaktadır. Öte yandan, onların elini bu konuda daha ileriye gitmekten alıkoyan iki tarihsel-konjonktürel başlıktan söz edilebilir. Gramsci söz konusu olduğunda bu mesele, Gramsci'nin kendi dönemindeki yaygın liberal devlet söylemine karşı geliştirdiği alerji ve dirençle yakından ilgilidir. "Bir zaptiye olarak devlet", "gece bekçisi olarak devlet", "jandarma devlet" gibi liberal kavramların dönemsel yaygınlığı, Gramsci'nin zor meselesinin kavramsallaştırılmasının taşıdığı anti-diyalektik/ liberal potansiyeli dikkate almasına yol açmıştır (Buci-Glucksmann, 1980: 69). Poulantzas ise bu konuda çok daha cesaretli davranmış ve kapitalist devletin zor aygıtları konusunda, devletin zor meselesiyle olan ilişkisini normalleştiren, "devlet zaten bizzat şiddettir" diyen liberal analiz yöntemi karşısında tarihsel bir çözümleme işine girişmiştir. Ancak Poulantzas da (1980) bu noktada çalışmasını kapitalist devlet konusunda formel yeterlilik argümanının yeniden üretilmesine sebep olabilecek bir

9 Zor konusuna yeterli mesai ayırmayan devlet teorileri konusuna örnek olarak bkz. Anderson, (1976), Wood (1995), Clarke, (1991).

ayrım üzerine kurmuştur: Olağan kapitalist devlet biçimleri ve olağandışı kapitalist devlet biçimleri. Her ne kadar bu ayrım, analitik bir işleve sahip olsa da, normal ve anormal devlet biçimi ayrımı ister istemez, normal olanda zorun örgütlenmesinden ziyade rızanın rolünün öne çıktığını varsayarak zor aygıtlarına ideolojik aygıtların arkasında, ikincil bir gölge kuvvet görevi biçmektedir. Bu da başladığımız yere, yani Marksist devlet kuramında rızanın zor aleyhine daha fazla sorunsallaştırılan bir alan olduğu iddiamıza geri dönmemize sebep olmaktadır.¹⁰

İşte bu nedenlerle makale, tarihsel maddeci yöntemin sunduğu *form analizi* çerçevesinde ve Ellen Meiksins Wood (1995) ve Heide Gerstenberger (2007) gibi kapitalist devleti kendi tarihsel gelişimi içinde değerlendiren araştırmacılardan da faydalanarak iki kavramın polis çalışmalarında önümüzü açabileceğini iddia etmektedir. Bunlar “burjuva devlet formu” ve “sınıf erki” kavramlarıdır. Zira gösterilmeye çalışılacağı üzere kuruluş mantığı gereği, burjuva devlet formu modern polisin varlığı için hem bir ön koşul hem de modern polis kurumunun zorunlu bir sonucudur.

Bu noktada Wood’un kapitalist devletin ayrıcı özelliği olarak tarif ettiği ekonomi-politik ayrımın aslında burjuva devlet formunun bir özelliği olduğu ve burjuva devlet formu ile kapitalist devlet arasında önemli bir ayrım olduğu düşünülmektedir. Wood (1995) bu türden bir ayrımı yapmayarak, kapitalist devletin tekeline geçen piyasa dışı ya da ekonomi-dışı zoru bir kere olan ve bir daha yeniden üretilmesi gerekmeyen bir tarihsel an olarak tanımlar. Oysa Gerstenberger’in (2007) ayrıntılı bir şekilde gösterdiği üzere, devlette toplanan ekonomi-dışı zor, tarihsel bir süreçtir ve bu nedenle kapitalist devletin değil burjuva devlet formunun kurucu bir özelliğidir. Kapitalizmin farklı dönemlerinde devletin elinde böyle bir tekel olmaması, kapitalist devletin ilga olduğu anlamına gelmezken burjuva devlet formunda bir tür deformasyon yaşandığını ima eder. Bu bilgi, makalenin ilerleyen satırlarındaki temel argümanın sağlamlığını ölçmek açısından önemlidir. Zira burjuva devlet formunu bir varlık-yokluk sınavına sokan neoliberal polis reformunun kapitalist devlete benzeri bir darbe vurduğu iddia edilemez.

Burjuva devlet formu kavramı, burjuva devrimlerinin mutlakiyetçi devlet biçimi üzerinde yarattığı köklü etkiyi kuramsallaştırmaktadır (Gerstenberger, 2007). Burjuva devlet formu, 19. yüzyılın siyasi ve toplumsal mücadeleleri sonucunda bizzat kendi tözünü oluşturan kimi ilerici değerleri bünyesinde barındırmak durumunda kalmıştır. Örneğin eşitlik, özgürlük ve kardeşlik gibi evrensel değerlerin, kapitalistleşme süreçlerinde tırpanlandığı ve yapısal olarak yeniden üretilmediği malumu-

10 Perry Anderson (1976), Gramsci üzerine yazdığı detaylı inceleme makalesinde, devletin şiddet tekelinin “ideale” yakın bir şekilde işlediği Batılı kapitalist devletlerde, işçi sınıfının devrimini gerçekleştirememesinin nedeninin bu tekelde değil, devlet-toplum kompleksinin yarattığı ideolojik kuvvette yattığını söyler. Diğer bir deyişle, Batılı Marksistlerin, devletin zor aygıtlarını sorunsallaştırmamalarının nedenlerinden birisinin, pratik-politik süreçlerde işçi sınıfının karşısında bir engel olarak çıkan esas unsurlar olarak görülmedikleri olduğunu da söylemiş olur. Makaleyi değerlendirirken, Batı Marksizminin entelektüel olduğu kadar pratik siyasi nedenlerle de zor meselesiyle çok meşgul olmadığını hatırlatmanın yerinde olacağını belirten değerli hakeme teşekkür ederim.

muz olsa da, burjuva devlet kendini, ancak bu değerleri taşıdığı iddiasıyla yeniden üretebilmiştir. İşte bu nedenle, burjuva devlet kurumları “*ancien régime*” (eski rejim) döneminin kurumları gibi olmaya devam edememiş, siyasi bir zümrenin mülkiyetinde olmaktan sıyrılmış ve anonimleşmiş, kişilerüstü bir özellik kazanmıştır (Gerstenberger, 2007). Yine bu nedenle, devletin şiddet üzerinde meşru bir tekel olduğu yönünde bir kurum ortaya çıkmış ve bu kurum daha önce mülk sahibi sınıfların elinde bulunan özel polislik yetki ve araçlarına sonrasında bir yüzyıl kadar sürecek ölümcül bir darbe indirmiştir. Devletin şiddet tekelinin oluşumunda, yani özel polislik işinin formel bir kurum olarak sönmülmesinde, burjuvazinin polislik işiyle ilgilenmeyi bir angarya olarak addetmesi kadar (Rawlings, 2002), 19. yüzyılda işçi sınıfının verdiği mücadelenin ve sosyalist ideolojinin de payı büyüktür, çünkü burjuva devrimlerinin sonucunda siyasi erkin bir şahsın iyeliğinde olması halinin ortadan kalkması sınıf denilen kurumun çıplak bir şekilde siyaset sahnesine çıkmasını sağlamıştır (Gerstenberger, 2007: 662). Burjuva devlet formu kendi bünyesinde sosyalizm fikrini yani kendi anti-tezini bir tehdit olarak içerir (Marx, 2003). Bu mücadeleler, yani sınıfların çıplak bir şekilde ortaya çıkışı, eski rejimin aksine devletin evrenselleşmesini sağlamış ve daha önceleri mülk sahibi sınıfların özelinde olan güvenlik temininin evrensel bir hak olarak yeniden tanımlanmasını kaçınılmaz kılmıştır.¹¹

Bununla beraber burjuva devlet nihayetinde elbette bir kapitalist devlet biçimidir ve bünyesinde birçok gerilim barındırır. Bunlardan en önemlisi burjuva devletin tümellik/evrensellik iddiasının, yine burjuva devletin nihayetinde burjuvazinin tikel ihtiyaçlarının temsilcisi olması gerçeği ya da burjuva toplumun şiddetinin burjuva devlette yoğunlaşması sonucuyla karşı karşıya gelmesidir (Hoffman, 1984). İşte bu gerilim yani *zor diyalektiği* devletin polis aygıtı bağlamında kendini farklı düzlemlerde yeniden üretmektedir. Zor diyalektiğinin aldığı biçimler, yani polisliğin toplumsal biçimlerini belirleyen farklı düzlemlerdeki *işsel ilişkiler* şu şekilde kategorize edilebilir: Tikel- tümel diyalektiği; işçi sınıfı- burjuvazi mücadelesi; eski rejim- modern siyasal alan gerilimi.

İşsel İlişkilerin İşleyişi

Burjuva devlet formunun konsolide olmasıyla birlikte güvenlik tedarikinde yaşanan dönüşüm, modern polis aygıtlarının da kamu polisi biçiminde ve özel polislik pratiğinin dayandığı mantığın bir anti-tezi olarak şekillenmesine sebep olmuştur. 19. yüzyılın ortalarına dek polislik kurumu ticaret burjuvazisinin, sömürgelerle olan iktisadi ilişkilerini hem ana kıtada (örneğin Londra’ daki liman ve doklarda) hem de sömürge ülkelerde düzenlemek amacıyla geliştirilen özel polis örgütlerinden oluşuyordu. Kapitalizmin gündelik yaşamı fethi konusunda dönüştürücü kimi müdahaleler

11 Polis kurumunun kamusal alanda siyasi hakların oluşumu ve genişlemesiyle yakından ve pozitif anlamda ilişkili olduğu kadar bu hakların tırpanlanmasındaki rolü, yani polis ve yurttaşlık arasındaki çift yönlü ilişki hakkında bkz. Ergut (2001).

yapan bu özel polis kurumları, örneğin 19. yüzyılın ortalarına kadar liman işçilerinin göz hakkı olarak adlandırılabilir, işçilerin yükleme- boşaltma esnasında etrafa dökülen malları karşılıksız olarak alma hakkını sona erdirdi (Rawlings, 2002). Ayrıca bizzat burjuvazinin şekillendirdiği bu aygıtların yalnızca mülk sahiplerini koruduğu ve işçi sınıfının güvenliğini kendi kaderine bıraktığı aleni bir gerçektir (Rawlings, 2002; Reiner, 2000). Bu nedenle, yeni kurulan modern polis aygıtını evrensel güvenlik tedarikinin içerilerek aşılması (işçi sınıfının gündelik hayatına sermaye-yanlısı değerleri derinleştirici şekilde müdahaleler yapılması) bağlamında değerlendirmek gerekir. Kendinden önceki özel polislik formunu içerip aşan polis kurumu sonraki tarihi boyunca da, eski rejimdeki özel polislik hali (diyalektik kutbun tikel kanadı) ve evrensel güvenlik tedariki (diyalektik kutbun tümel kanadı) arasındaki gerilimin esiri olacak ve onu çeşitli yöntemlerle aşmaya çalışacaktır.

Zor diyalektiğinin başka bir düzlemde yeniden üretilmesine sebep olan bir diğer süreç modern polis kurumunun “ancien régime” döneminden kalan mutlakiyetçi polislik politikalarının da aslında bir tür mirasçısı olmasıyla ilgilidir. Henüz burjuva devrimlerinin damgasını vurmadığı kıta Avrupası’nda, polislik giderek merkezileşen devletin erki altında şekillenmiştir. Ancak burada polisin ayrı bir kurum olarak önem kazanmasından çok bir yönetim zihniyeti olarak “polis devleti”nin tarih sahnesinde kendine yer bulması söz konusudur (Foucault, 1991; Pasquino, 1991). Bu yönetim zihniyeti kısaca mutlakiyetçi devletin hayatın her anını denetlemesi/düzenlemesi anlamına geliyor ve bu durum aynı zamanda devletin toplum hayatının her anına dair derin bir bilgi sahibi olmasını da zorunlu kılıyordu. Böylesi bir *şeylerin yönetimi* hali aynı zamanda bir tür *ayrıcılık rejiminin* kurulması için de kaçınılmazdı. Örneğin, bu dönemin polis yönetmelikleri kimlerin hangi sayıda ve hangi koşullarla güvercin sahibi olacağını dahi belirliyordu. Bu ayrıcalıklar sistemi yalnızca kendinden menkul bir devlet-i hikmetten doğmuyordu. Zira eski rejimin polislik anlayışında, polislik görevi yapanlar devletin kimi kademelerini satın almış mülk sahibi sınıftan kişiler olabiliyordu (Mooers, 2000). Modern polis, işte polis devletine ya da mutlakiyetçi devlete ait bu iki özelliğin, yani, polis devleti mantığının ve siyasetin şahsiyetlerce alınıp satılabilmesi durumunun içerilip aşılması anlamına gelmektedir.

Polis, bir yandan eski rejimin gündelik yaşama müdahilliğini bünyesinde taşıırken bir yandan da modern siyaset alanının kurallarıyla hareket etmeye başlamaktadır. Siyaset, siyasi zümrelerin tekelinde kişisel bir oyun olmaktan çıkar ve kişiler üstü bir nitelik kazanır. Kitleler, siyaset sahnesinde meşru aktörler olarak yerlerini alırlar. İşte bu noktada zor diyalektiğinin bir başka biçimi, işçi sınıfının burjuvaziye karşı verdiği siyasi mücadeleler devreye girmekte, polis aygıtı bu mücadelelerin etkisiyle de şekillenmektedir. Bu nedenle, polisin yapısında ister istemez işçi sınıfının kاردığı siyasi harcın da payı vardır. Örneğin işçi sınıfı her ne kadar modern polis tarih sahnesine çıktığında ona direnmiş, gündelik yaşamını onun dayattığı kurallara teslim etmemiş olsa da, bir süre sonra kamu polisinin sağladığı gündelik mikro ölçekteki faydalardan yararlanmış ve bundan dolayı modern polis

aygıtına başka bir düzlemde onay ve dolayısıyla şekil vermiştir (Ignatieff, 1996). Ona taşıdığı evrensel güvenlik misyonunu sürekli hatırlatmıştır. Hal böyle olunca, işçi sınıfı modern polis aygıtının burjuva devrimi sonrası kazandığı ilerici anlamı, ona taşıtan yegâne toplumsal aktör olarak ortaya çıkar.

İşçi sınıfının tarih sahnesinden geri çekildiği koşullarda polis, üzerinden türediği eski rejim pratiklerine rücû eder. Yani, kişiler-üstülük kuralı geriler, kitle korkusu burjuva devrimleri ile tarih sahnesine karışan siyasi zümreleri yeniden yaratma itkisini harekete geçirir (Heller, 1991). Nitekim burjuva devleti daha doğar doğmaz, onun bu ikili karakteri burjuvazide panik yaratmış ve burjuvazi, Bonapartizm örneğinde olduğu gibi kendi yuvasını bile isteye tek bir şahsın erkine bağlamıştır (Marx, 2003). Ancak modern burjuva devlet formu siyasi iktidarın düzenlendiği temel biçim olduğu sürece, bağımlı sınıflara iktidarın kapısını açma potansiyeli barındıran bu ikili durum, egemen sınıfların kendisini sürekli tehlikede hissetmesine yol açacaktır. Bu nedenle polisin eski rejimle modern sınıf mücadeleleri arasında yaşadığı gerilimi burjuvazi lehine çözmek için türlü yollar denenmiş ancak bu gerilimin üzerinde oturduğu asimetrik ilişkide (işçi sınıfı – burjuvazi) sermaye sınıf erki lehine nihai bir kopuş, nihai bir yeniden şekillenme ancak post-Sovyet dönemde yaşanmıştır.

Bu aşamada sınıf erki kavramı analitik olarak bize sağladığı geniş imkânlar açısından oldukça önemlidir.¹² Burjuva devlet formu, devlet erkiyle sınıf erki arasındaki ayrışma üzerine kuruludur. Bu ayrışma, görünüşte olmakla birlikte, belirli bir gerçekliğe de sahiptir (Wood, 1995). Diğer bir deyişle, devlet erki ile sınıf erki arasında ontolojik düzeyde bir ayrım yapılamasa da, bir *gerçek görüngü* olan devletle sınıf arasındaki tarihsel işbölümünün kimi gerçek sonuçları vardır. Bu işbölümünde devlet zor meselesini yüklenirken daha önce siyasi olarak nitelenen birçok mesele (feodal üretim sürecinde ortaya çıkan siyasi sorumluluklar) siyaset alanından çıkarılmış, sınıf erkine terk edilerek özelleşmiştir (Wood, 1995). Bu nedenle sınıf erkini belirleyen, daha doğru bir ifadeyle onun çapını/gücünü/doğrudan hâkimiyet sınırlarını belirleyen, bu araştırmanın *siyasetin özelleştirilmesi* olarak kavramsallaştırdığı meseledir. Siyasetin özelleştirilmesi, modern siyaset alanının nesnesi olan meselelerin giderek bir toplumsal mücadele alanı olmaktan çıkarılması ve münhasıran sermaye sınıfının erk alanına girmesi anlamına gelmektedir.

Burjuva devlet formunun içerdiği modern siyasal alan, liberal demokrasiye indirgenemeyecek bir kavramdır. Liberal demokrasi tarihsel olarak gelişmiş kapitalist ülkelerde ancak Birinci Dünya Savaşı'nın ardından ve hatta bir kısmında ancak İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra kurulmuştur (Therborn, 1977). Modern siyaset alanını kitle siyasetinin bir alanı yapan, aslen kapitalist düzenin paradokslarından

12 Sınıf erki kavramı Marksist literatürde en az geliştirilmiş kavramlardan birisidir (Jessop, 2007). Bu kavramı kullanarak neoliberal dönem analizi yapan yegâne düşünür Harvey (2006) olarak belirlemektedir. Ancak Harvey'in kavramı kullanışı daha ziyade kendisinin "mülksüzleştirme yoluyla el koyma" teziyle bağlantılı olarak, daha önce sermayenin piyasalaştırmadığı alanlara doğru genişlemesi anlamını içermektedir. Bu makaledeyse kavram yalnızca kamu mallarının özelleştirilmesi bağlamında kullanılmamakta, modern siyaset alanına ait tüm devrimsel özelliklerin sınıf erki lehine söğürülmesi anlamında kullanılmaktadır.

kaynaklanan boşlukların emek hareketi tarafından doldurması olmuştur (Therborn, 1977). Aslında, modern siyaset alanı olarak kavramsallaştırdığımız şeyin gerçek anlamıyla anlatılabilmesi için burjuva devlet formunun içsel ilişkilerinin devrimci uzantısı olarak Paris Komünü ve eski rejimin uzantısı/restorasyonu olarak Bonapartizm ikiliğinin tartışılması yerinde olsa da, bu bağlam başka bir çalışmanın konusu olmak durumundadır. Ancak şu kadarı söylenilebilir: Marx'a göre (1968), bir siyasi form olan Komün, Bonapartizm'in anti-tezidir. Komün, modern siyasal alanın sahip olduğu özgürleştirici potansiyeli temsil eder ve bu nedenle de burjuva devlet biçiminin doğmasıyla gerçek bir soyutlama şiddetine (*violence of abstraction*) uğrayan burjuva devrimlerinin içerdiği birçok tahayyülün de özgürleşmesi anlamına gelmektedir.¹³ Özetle, burjuva devlet biçiminin göbeğinde kitleler açısından bir imkân, egemenler açısından bir tehdit olarak duran modern siyaset alanına müdahalenin asli unsurlarından birisi, bu alanın kadükleştirilmesi, sahip olduğu özelliklerin sermaye sınıfı erkinin alanına hapsedilmesi, özelleştirilmesidir.

İşte makale bu kavramsal seti kullanarak, polis reformu denilen neoliberal müdahale sürecinin modern siyaset alanında ne türden bir değişime ya da özelleştirmeye sebep olduğunu araştırmaktadır. Post-Sovyet neoliberal polis reformunun, burjuva devrimlerinin ardından modern siyaset alanına kaptırılmış kimi ayrıcalıklar üzerinde sınıf erkinin restorasyonu anlamına geldiği düşünülmektedir. Ancak araştırma kapsamında çözülmesi gereken ikinci bir mesele de başından beri polis reformunun ayrılmaz bir parçası olan uluslararası alanın yani "uluslararası"nın gerek modern polis oluşumuna gerekse de dünya çapında polislik politikalarının inşasına yaptığı etkinin teorize edilmesidir. Zira modern polis örgütleri kuruldukları andan itibaren onları ciddi biçimlerde şekillendiren tarihsel bir konjonktüre doğmuşlar ve hızla uluslararasılaşmışlardır.

"Uluslararası"nı Kavramsallaştırmak

Yöntem bölümünde belirttiğimiz üzere poliste reform başlığı daha 19. yüzyılın ortalarından itibaren uluslararası bir mesele olarak kodlanmış ve bu konunun etrafında onu örgütleyen ve yeniden yapılandıran bir uluslararası kolektif aktör oluşmuştur. Bu sürecin zor diyalektiğine etkisi arızı değil yapısaldır ve neoliberal dönemdeki süreci daha bütünlüklü bir şekilde kavrayabilmek için uluslararasılaşmanın zor diyalektiğine yaptığı etkiler üzerine düşünmek gerekmektedir.

19. yüzyılda Kıta Avrupası'nda meydana gelen 1848 Burjuva Devrimleri ve 1871 Paris Komünü'nün etkileri dönemin siyasi liderlerinde polis örgütlerinin uluslararası alanda koordine olmasını sağlayacak mekanizmalar yaratma itkisi yaratmıştır.

¹³ Soyutlamanın şiddeti (Sayer, 1987), şeylerin öz ve biçimleri arasında bir ayrışma yaşanması ve bu ayrışmanın bir yabancılaşmaya sebep olması anlamına gelmektedir. Bu bağlamda kavram, burjuva devrimlerinde ortaya çıkan ilkelerin, burjuva devletin inşasıyla birlikte sahip oldukları gerçek kullanım değerlerinin yerini değişim değerlerinin aldığı gerçeğini ifade etmeye çalışır. Yani kavram, gerçekliğin yerini soyut isimciliğin alması, gerçek varlıkların bu süreçte kadükleştirilmesi ve içeriklerinden soyutlanarak fetişleşmesi anlamına gelmektedir.

Modern polis örgütlerinin konsolidasyon döneminde bu uluslararasılaşma birçok örgütün modern siyaset ve suç ilişkisi karşısında aynı kural ve yaklaşımı paylaşmasını sağlamıştır (Deflem, 2002). Ortak düşman olarak görülen anarşistler, sosyalistler ve sosyalist Enternasyonal karşısında, polis örgütlerinin sağlam yapılara sahip olup olmadığı meselesi egemen sınıfın başlıca uğraşlarından biri haline gelmiştir (Liang, 1992). Örneğin, ulusal polis örgütlerinin bir ülkeden diğer ülkeye akan sosyalist hareketi dizginleyip dizginleyememesi bir devlete yapılabilecek uluslararası müdahaleye sebebiyet verecek temel başlık olarak devletlerarası ilişkilerin bir kuralı haline getirilmiştir. Bu süreçte, siyasi liderler, polis şefleri, özel güvenlik şirketleri polisin uluslararasılaşması konusunda hızlı bir süreç başlatmışlar ve ortaya polislik politikalarını belirleyen ve bu bağlamda ulusal polis örgütlerinin yapısına doğrudan müdahalelerde bulunabilecek, formel mekanizması Interpol olan ancak kendisini bu örgütün olanaklarıyla sınırlamayan bir uluslararası kolektif aktör doğmuştur.

Bu tarihsel süreci, kendi teorik çerçevemiz üzerinden şu şekilde özetleyebiliriz: Devlet kurumlarının alınıp satıldığı eski rejimin ardından, bu kurumların kişiler üstü bir yapıya kavuşmasıyla modern siyaset alanının doğuşu birbirine paralel ve birbirini besleyen süreçlerdir. Kitlelerin siyaset hakkı genişlemiş, bunun bir yansıması olarak da ortak bir siyasi gelecek hakkında hayal kurmak ve hatta *ütopyalar* siyasal alanı besleyen pratikler haline gelmiştir. Ancak modern siyasal alanın bağımlı sınıfları da kapsayacak ve onların hayalleri doğrultusunda şekillenecek kadar çok genişlemesi, devlet kurumlarını alıp satmaya, siyaseti bir sınıfın tekeli altında yürütmeye aslında hiç yabancı olmayan mülk sahibi sınıfların ve özellikle burjuvazinin pek de hoşuna gitmemiştir. 19. yüzyılda siyasi liderlerin önderliğinde polisin hızla uluslararasılaştırılmasının amacı ve sonucu bu modern siyasal alanın cendereye alınması/sınırlarından içeriye doğru sıkıştırılması ve daraltılmasıdır. Uluslararasılaşan modern polis/uluslararası bir proje haline gelen polis reformu, bizzat kendisini de kuran modern siyasal alanı karşısına almıştır.

Bu bağlamda, uluslararasılaşan polis aygıtlarının, kendi ülkelerindeki toplumsal mücadelelerin dönüştürücü gücüne olan açıklıkları azalır. Hâlihazırda burjuvaziye göre çok daha yerel olan ve öyle kalan işçi sınıfının bu biçim üzerindeki etkisi giderek daha fazla sınırlandırılmaya çalışılır. Oysa daha 19. yüzyılda uluslar-aşırı birliğini kurmuş olan burjuvazinin işçi sınıfı kadar yerele sıkışma sıkıntısı yoktur (Van der Pijl, 1998). Burjuvazi, uluslararası alanda çok daha hürdür. Bu nedenle, polisin uluslararasılaşması polisin toplumsal biçimine yapılan bir müdahaledir. Bu müdahalenin üç sonucu olmuştur.

Birincisi, zor diyalektiğinde eski rejim kutbu modern siyaset alanı aleyhine yani siyasi zümreler lehine el üstünlüğünü daha da artırmıştır. İkincisi, polisin kişiler üstü yapısında erozyon yaşanır çünkü uluslararası alanda idare araçları ile idareciler arasında burjuva devlet formu tarafından kurulan ayrışma ortadan kalkar, burjuvazi ile polis kurumunun arasındaki ilişki çok daha doğrudanlaşır, burjuva devlet formunun zorun örgütlenmesi ile sınıf arasında koyduğu dolayimler azalır. Diğer

bir deyişle, uluslararasılaşan polis kişiler üstü bir yapıdan kişilerin (örneğin tekil polis şeflerinin) ve elbette tek tek burjuvaların çok daha fazla egemen olduğu bir yapıya geçer. Son olarak, polisin uluslararasılaşması, polisi, ona hayat veren toplumsal dinamiklerden mümkün olduğunca özerkleştirir. Uluslararasılaşan kurumların ulusal bağlamlarından koparıldıkları, görece özerkleştirildikleri ve böylece burjuva devlet formunun dayattığı kimi dönüşümleri ulusüstü ölçekte aşabildikleri iddia edilebilir. Kısacası, polis aygıtlarının uluslararasılaşması siyasal olana aykırı bir süreç olarak işlemekte, zor diyalektiğindeki eski rejim kutbuna hayat üfleemektedir.

Bu makalede gösterilmeye çalışılacağı üzere, neoliberal polis reformu, post-Sovyet dünya düzeninde yukarıda sıralanan eğilimleri (eski rejimin yeniden tesisi; polisin güçlenmesi ve toplumsal dinamiklerin belirleniminden görece olarak daha fazla özerkleşmesi; polis üzerinde sınıf erkinin sağlamlaştırılması) mantıki sonucuna ulaştırmak konusunda kararlı bir uluslararasılaşma biçimi olarak, modern siyasal alanın 19. yüzyılın ikinci yarısından erken neoliberal döneme kadar varolan biçimini, yani burjuva devlet formunu daraltmaya ya da boğmaya çalışmakla kalmaz, onu köklü bir şekilde yeniden yapılandırmak ister. Burjuva devlet formuyla neoliberal polis reformu arasında kan uyuşmazlığı buradan kaynaklanır.¹⁴

Reforma Post-Sovyet Karakterini Veren Nedir?

Sovyetler Birliği'nin yıkılmasının ardından uluslararası egemenler zor aygıtları üzerinde kapsamlı bir yeniden yapılandırma girişiminde bulunmuşlardır. Bu meydana da, polis aygıtlarını *değişimin şampiyonları* (*champions of change*) olarak ilan etmişlerdir. Ordular, yeni döneme henüz ayak uydurmamış ve hatta "sahip oldukları beceriler... sivil toplumun yeniden inşası gibi oldukça nazik bir işte çok daha az uygun" oluşumlar olarak görülmüş (Linden vd., 2007: 150) ve polis, "barış ve refahın" tesisiyle ilintilendirilmiştir (Goldsmith ve Sheptycki, 2007: 2). Bu görüşün kozmopolitan ya da dünya-toplumsal bir bakış açısı olduğu iddia edilmiş ve Sovyetlerin yıkılmasıyla birlikte polis artık "kaçınılmaz bir şeytan, özgürlük karşısında daimi bir tehdit değil, arzulanmış siyasi düzenin yaratılması işinin ortak üreticilerinden" birisi olarak ilan edilmiştir (Bayley, 2006: 10). Neoliberal entelektüellere göre bir rejimle, o rejimin polisi arasında doğrudan bir bağ vardır ve bir rejimin çözülmesi için polis en ideal adaylardan biridir (Caparini ve Marenin, 2005). Bu düşüncelerin programatik bir hal almasında öncü misyonlardan birisine sahip Silahlı Güçlerin Demokratik Kontrolü (*Democratic Control of Armed Forces, DCAF*) kuruluşuna göre (DCAF, 2009: 6), "devletçilik [statism] güçlü örgütsel özerkliğin oluşumu karşısında bir engeldir" çünkü "etkin ve bağımsız bir polis örgütü birçok

14 Zedner (2006), modern polisin inşa yıllarıyla yani 1850'lerle neoliberal yıllar arasında kalan dönemi parantez içine alabileceğimizi ve kapitalizmde suç ve suçla mücadelenin yani polislik politikalarının modern polisin kurulmasından önce ve neoliberal dönemin başlamasıyla yani "modern polisten sonra" aynı rasyonalite üzerine kurulu olduğunu beyan eder. Diğer bir deyişle, kapitalist devletin polislik politikalarında eğer bir sapma aranacaksa bunun neoliberal dönem değil, arada kalan kabaca refah devleti olarak adlandırabileceğimiz süreç olduğunu dile getirir. Neoliberal dönemin, modern polislik politikaları öncesi döneme bir rücu olduğunu ima eder.

siyasetçinin ve güvenlik acentasının gücüne bir tehdit” anlamına gelir. Bu nedenle de devletçi yaklaşımda “polis salt bir araç statüsüne” (Finszter, 2001: 131) indirgenmek istenir.

Özetle, post-Sovyet dönemde polisin *bir burjuva devlet aygıtı olarak devleti iç-riden çözecek burjuva devlet karşıtı bir yapı* olarak tespit edildiği iddia edilebilir. Polise atfedilen bu sorumluluk, onun da bir aygıt olarak yeniden düzenlenmesi ama bizzat bu yeniden düzenleme sürecinin kendisinin de burjuva devlet aygıtını çözen bir süreç olması olarak şekillenir. Polis reformunun kendisi, polis aygıtını burjuva devlet formunun dayattığı çerçeve içinde hareket etmekten çıkarmak anlamına gelmektedir. Haliyle bunun da burjuva devlet formu ve onun çocuğu olan modern siyasal alan için dönüştürücü sonuçları ortaya çıkmaktadır.

Soğuk Savaşın Mirası

Soğuk Savaş döneminde modern polis teşkilatına paralel kurulan anti-komünist güvenlik aygıtları yani kontrgerilla örgütleri, geleneksel zor aygıtlarının temel yapısına nüfuz eden paramilitarizasyon meselesinin ana sorumlularıdır (Ganser, 2005). Bu süreçte, devletin geleneksel zor aygıtları oldukça yıpranmış, mafyatik gruplar ortaya çıkmış ve sadece alt sınıflar için değil burjuvazi için dahi verili durum artık taşınamayacak bir yük haline gelmiştir. Diğer bir deyişle, egemenler kendilerini “kendi büyümlü sözcükleriyle göreve çağırdığı öbür dünyalı güçleri kontrol edemez hale gelen bir büyücünün” (Huggins içinde Marx ve Engels, 1998: 22) durumunda bulmuşlardır. Ancak şaşırtıcı ve biraz da paradoksal bir şekilde, polis örgütleri yine bu süreçten diğer zor aygıtlarına göre çok daha az etkilenmiş olarak çıkmış ve hatta bu süreçte gerek teknik donanım gerekse de devletin kurumsal matrisinde kapladıkları yer açısından diğer aygıtlara göre ihmal edilmişlerdir. İşte, Soğuk Savaşın sona ermesi bu dejenere olmuş yapıya, şekillenmeye ve yoğrulmaya göreli olarak daha açık haldeki polis örgütleri üzerinden bir müdahale fırsatını yaratmıştır.¹⁵

Tam da bu nedenle, polis çalışmaları uzmanları “neoliberal dönemde poliste başlayan dönüşümün post-modernleşme değil düpedüz modernizasyon” olduğunu iddia ederler (Reiner, 2005; O’Malley, 2005). Bu önermenin içerdiği modernizasyon kavramıyla, neoliberal polis reformuna içkin olan modernizasyonun da anlamsal bir kaymaya uğradığı, bu kavramın geleneksel anlamda burjuva devlet formunun dayattığı modernizasyon hattını boşa çıkaracak şekilde yeniden tanımlandığı iddia edilebilir. Bu yeni modernizasyon tanımında öne çıkan, modern polisin olması gerektiği iddia edildiği gibi yürütme erkine yani halkın denetimine bağlanması, sosyal devlet bağlamında geliştirilen devletli denetim mekanizmalarına

¹⁵ Türkiye’deki 1980 askeri cuntasının, darbenin hemen ardından polis teşkilatında yeniden yapılanmayı hedefleyen bir kanun ve yol haritası çıkartması da bu eksen de değerlendirilmelidir. Emniyet Teşkilatında Reorganizasyon ve Modernizasyon (EM-RE-MO) kanunu ve aynı içerikteki yol haritası, polisin teknik anlamda güçlenmesini, gelişmesini ve devlet içinde yaratılması sıklıkla muhtemel Frankenstein’ları gerektiğinde dizginleyebilecek yetkinlikte siyasi bir role sahip bir sübap aygıtı haline gelmesini hedefler.

maruz kalması ve işinde uzman bir bürokrasi üzerinden profesyonelleşmesi değildir (Murphy, 2007). Modernizasyon, daha ziyade polisin sözde siyasetin/devletçiliğin yozlaştırıcı etkilerinden arınması için devletten ve devlet bürokrasisinden özerkleştirilmesi anlamında kullanılmaktadır. Bu esnada da polisin yetki ve karar gücünün daha da güçlendirilmesi ve “adalet sisteminde yine adliye kaynaklı aksamalar dolayısıyla *de facto* ve ister istemez çarpık bir şekilde yerine getirdiği adalet işini” (Hinton ve Newburn, 2009: 16) bu sefer gerektiğinde yargı süreçlerinde ortaya çıkan aksamaları telafi ederek yani adli bürokrasiyi devre dışı bırakarak *de jure* bir şekilde gerçekleştirmesi istenir. Özetle modern polis, kendisinin de varlık sebebi olan burjuva devlet formu zemininde hareket etmeyecek, bu çalışmayan zeminden çıkması arzulanan bir aygıt olarak yeniden tasarlanacaktır.

Paramilitarizasyon üzerinden şekillenen Soğuk Savaş dönemi zor aygıtları tasfiye edilip yerine güçlü polis aygıtları yerleştirilirken, polisin üzerindeki sınıf erkini, burjuva devlet formu aleyhine işleyen bir diğer tarihsel süreç daha da sağlam kılar: Anti-Sovyetik polis yapılanmaları kurmak üzerinden kendini dışa vuran ancak temelde sadece Sovyetik polisi değil refah devleti uygulamalarını ve burjuva devletine içkin modern polis nosyonunu da hedefe koyan bir program. Bu açıdan, neoliberal polis reformunun temel unsurlarının geliştirildiği ve denendiği coğrafyanın, kısaca temel laboratuvarın post-Sovyet coğrafya olduğu söylenmelidir. Bu coğrafyadaki denemelerde, polis aygıtları diğer devlet aygıtlarından, buradaki polislerin Komünist Parti denetiminden kurtulmak istediği iddiası üzerinden ayrıştırılmış ve polislerin Sovyetik sistemde devlet güvenliğine verilen öncelikten memnun olmadığı iddia edilmiş ve parti kontrolünü aşmanın olanağının polisin örgütsel bağımsızlığını kazanmasında ve polisin ademi-merkezileşmesinde yattığı iddia edilmiştir (Köszeg, 2001).

Bu esnada, Sovyet rejimininse gerçekte “Kıta modeli” (*Continental Model*) polisliğin bir biçimi olduğu dile getirilerek (Shelley, 1999) komünist polislik deneyimlerine karşı duyulan öfke, kıta modeli polisliğe karşı duyulan öfkeye doğru genişletilmiştir.¹⁶ Örneğin, komünist sistemde suç oranlarının az olması gerçeğiyle her karşılaşıldığında, bunun doğru olamayacağı, bunun Sovyetik sistem tarafından suçları bildirmemeye yöneltilen polislerin işi olduğu ve suçun aslında hiçbir sistemde gerçek anlamda azaltılamayacağı ancak elbette *yönetilebileceği* hakkındaki neoliberal fikir hayat bulmuştur.

Görüldüğü üzere bir taşla iki kuş vurulmak istenmiştir. Aslında çok farklı iki sınıf mantığına dayanan bu iki polislik modeli arasındaki farkı bulanık hale getirmek, reformcuların başlıca stratejisi olmuştur. Bu sayede reformcuların dönüş-türmek istediği her türlü devlet/polis denklemini gayri-meşrulaştırmak için sahip

16 Kıta modeli polisliği özel olarak Kıta Avrupası’nda kullanılan ve Anglo-sakson ülkelerdeki polislik politikalarından temelde suçun kavranışı, suçla mücadele gibi konularda ayrışan bir polisliktir. Refah devleti politikalarının damgasını vurduğu bu modelde, suç evveliyatı ile toplumsal bir mesele olarak görülür ve suçu yaratan süreçlerin analizi, suçla mücadelede bu süreçlerin öncelikle masaya yatırılması önem kazanır.

oldukları manevra alanı artmıştır. Bu nedenle Türkiye’de son yıllarda, siyasi iktidar ya da iktidar yanlısı yazarlar tarafından Türkiye’de devletin alaşağı edilmesi gereken komünist bir yapıya sahip olduğu söylemi¹⁷, arızı değil uluslararası alandaki egemenlerin kullandığı mantığın olağan bir yansıması olarak görülmelidir.

Türkiye’de polis reformunun tarihini farklı dönemlerden başlatabiliriz. 1980 darbesi ve onun ardından gelen askeri rejim dönemi polis konusunda kapsamlı bir dönüşüme girişmiştir. Askeri rejimi izleyen Özal döneminde neoliberal dönüşümün ruhu Türkiye’ye tercüme edilmeye başlanmış, 1990’larda Avrupa Birliği’ne giriş çabaları kapsamında kimi kozmetik değişiklikler zorlanmıştır. Ancak gerçek reform sürecinin ilk ayağının hemen 28 Şubat askeri müdahalesinin ardından başladığı iddia edilebilir. Reform gündeminin yakıcı bir başlık olarak belirmesiye 2000’lerin başına denk düşmektedir.

Türkiye Örneği

Bu bölümde makale, bir önceki bölümde geliştirilen polisin ve polis reformunun bizzat bir devlet aygıtı olarak devlet karşıtı bir yerden burjuva devlet formuna, özellikle modern siyasal alan üzerine yaptığı müdahaleler sayesinde çözücü bir etkisi olduğu iddiasını başta Polis Dergisi’nde olmak üzere türlü yayınlarda polis yazarlar/entelektüeller tarafından kaleme alınan yazılar, polis eğitim kitapları ve somut hukuksal ve kurumsal gelişmeler ışığında temellendirmeye çalışacaktır. Türkiye’deki reform süreci, hem tarihsel kimi dönüm noktalarına işaret edilerek hem de özellikle Türkiye’deki polis entelektüellerinin bu süreci Türkiye’ye nasıl tercüme ettiği üzerinden hikayelendirilecektir. İlk olarak yeni bir polis kuşağının kendini değişimin öncüsü, reformist bir grup olarak kurması ve kendisini ulusal ve uluslararası alanda farklı düşünce kuruluşları ya da devlete ait olmayan aygıtlar üzerinden örgütlenme çabaları resmedilecek ve ardından Türkiye örneğinde atlanmaması gereken bir diğer unsur, bu kuşağın kendisini ve polisi yeniden örgütlemek üzere yarattığı ideolojinin temel öğeleri tespit edilecektir. Son olarak bu ideolojinin operasyonel hale getirilmesinde kullanıma sokulan temel araçlardan birisi, toplum-destekli polislik uygulaması deşifre edilmeye çalışılacaktır.¹⁸

Yeni Bir Polis Kuşağı

1997 yılı Türkiye’nin ve bununla bağlantılı olarak polis örgütünün tarihinde önemli bir dönemeç noktası olarak belirmektedir. Ordunun 28 Şubat müdahalesi ile Türkiye’de başlayan restorasyon süreci poliste de hızlı bir yeniden yapılanmanın

17 Bkz. Zaman, 07.04.2010.

18 Okuyucu, bu hikâyede eksik bırakılan ya da atlanan çok fazla şey bulacaktır. Bunun başlıca sebebi, makalenin polis-devlet eksenli tartışmasından kaynaklanmaktadır. Bu odak, poliste 2000’lerde yaşanan önemli birçok gelişmenin (polisin zor kullanımı, polisin toplumsal olaylardaki tavrı vb.) makale sınırlarında değerlendirilememesine yol açmaktadır. Polisin, 1980 sonrası neoliberal dönemde Türkiye’de toplumsal alanda oynadığı türlü rollere odaklanan detaylı bir çalışma için bkz. Berksoy (2007).

başladığı süreçtir. Ancak bu süreçte polisteki yeniden yapılanmada baskın aktörün yerleşik devlet bürokrasisi olmadığını söylemek mümkündür. Diğer bir deyişle, polisteki yeniden yapılanmaya damgasını vuran 28 Şubat'ın faillerinden ziyade, onların kapıyı açmasıyla birlikte ortaya çıkan boşluğu dolduran yeni bir polis kuşağı olmuştur. Nitekim Türkiye'de polis reformu sürecinin temel taşıyıcısı da bu kuşak olacaktır.¹⁹ Peki neden ve nasıl?

Öncelikle 1990'larda Türkiye'de polis bürokrasisinin hızla siyaset sahnesinde yer alması, Türkiye'de burjuva düzeninin yönetme sıkıntısı ve siyaseten bir kriz içinde olduğu süreci hızlandıracak bir etmen olmuştur. Polis teşkilatının, 1990'lı yılların "düşük yoğunluklu savaş"ındaki (Öngen, 2004) rolü nedeniyle Türkiye'de siyasi bir krizin ortaya çıkmasında başrollerde olması, poliste yeniden yapılanma ihtiyacını 1980-83 döneminden sonra bir kez daha gündeme getirmiştir. Ayrıca polisin yeniden yapılanması konusunda burjuvazinin de yaygın bir mutabakat ve uzun bir süredir türlü yöntemlerle bilfiil dönüştürme faaliyetinin içinde olması, ortaya bir poliste dönüşüm projesi çıkmasına neden olmuştur.²⁰ Bu projenin erken habercilerinden biri, neoliberal polis reformunun küresel taleplerini de anırtıran özellikler içeren, 1997 senesi Ocak-Mart dönemleri arasında varlığı basında türlü haberlerle duyurulan Tansu Çiller- Jay L. Kriegel raporudur.

Jay L. Kriegel, Tansu Çiller'e 1994-1997 yılları arasında danışmanlık yapan ABD'li bir danışmandır. Kendisi, Türkiye'deki polisin durumu konulu detaylı bir rapor hazırlanması konusuna bizzat dahil olmuştur. Raporda yer alan meselelerin başında polisteki yolsuzluk, uyuşturucu ile mücadele, jandarma ile ilişkiler, polisin insan kaynakları politikası ve insan hakları gelmektedir. Ancak raporda aslen öne çıkarılan konu, üst düzey polis memuru oranının teşkilattaki toplam polis sayısı içindeki yüksekliği olmuştur. Üst düzey polis şefi sayısı, Türkiye'de polisin siyasetteki rolünü sınıf erki lehine etkin bir şekilde genişletmemiş aksine polisin siyasi rolünün gelişimine sekte vurmuştur. Siyaset sahnesinde polis bürokrasisinin gereğinden oldukça fazla bir ağırlık kazanmasına sebep olan 1990'lar döneminin gölgesinde, bu durum acilen tedavi edilmesi gereken bir başlık olarak gündeme gelmiştir.

Öte yandan, 28 Şubat müdahalesinin öznesi Milli Güvenlik Kurulu'nun da benzeri bir mantıkla harekete ettiği, askerin Türkiye'de 1980 darbesinden sonra, polisin siyasette ve aslen devlet kurumları arasında oynamasını arzuladığı sübap görevinde başarısız olması üzerine, yeni bir müdahaleyi arzuladığı görülmektedir.

19 Türkiye'de devletin zor aygıtları üzerine çalışan kimi araştırmacı gazetecilerin yayınları, bu kuşak içerisinde yer alan kimi önemli isimlerin, Türkiye'deki cemaat örgütlenmelerinin bir parçası olduğuna işaret etmektedir. Bu cemaatler arasında en çok Fethullah Gülen cemaatinin ismi öne çıkmaktadır. Böylesi iddialar için bkz. Yalçın (2009), Kindıra (2001).

20 Türkiye'de burjuvazi 1990'larda polisin yeniden yapılandırılması için kimi girişimlerde bulunmuştur. Bunların arasında yurtdışındaki danışmanlık kuruluşlarından polise "önce insan" adlı eğitim hizmetinin satın alınması, önleyici polislik hizmetini talep eden raporların kaleme alınması, polis teşkilatına doğrudan nakdi destekte bulunulması vb. girişimler vardır. Bu süreçlerde Sabancı, Koç ve Eczacıbaşı ailelerinin aktif olduğu ve TÜSİAD ve TÜGİAD'ın polis ve siyaset ilişkisi hakkında faal bir fikir ve hatta taraf beyan etme işi içinde olduğu görülmektedir. Detaylar için bkz. 1993-1996 yılları arasındaki günlük Milliyet Gazetesi baskıları.

Nitekim 28 Şubat müdahalesi dönemin ana akım medyadaki köşe yazarları tarafından Türkiye’de polis partisinin Ordu tarafından alaşağı edilmesi işlemi olarak okunmuştur.²¹

Poliste reform konusunda burjuvazinin, Ordu’nun ve siyasilerin çeşitli girişimlerde bulunduğu bu ortamda, yeni polis kuşağı büsbütün sıfırdan başlamayacaktır. 28 Şubat müdahalesi uygun bir ortamın oluşmasına katkıda bulunmuştur. Bu dönemde sesini yükseltmeye başlayan yeni polis kuşağının ilk habercisi ve erken temsilcilerinden Önder Aytaç²² 1990’lardaki polis bürokrasisini, Ordu’nun bulduğu kadar hatalı bulmaz, bu grubun asker karşıtı tavrını destekler ancak bu bürokrasinin sahip çıktığı polislik anlayış ve tekniklerinin mutlaka değiştirilmesi gerektiğini dile getirir.

Diğer bir deyişle, bu yeni ve genç kuşak 28 Şubat müdahalesinin polis bürokrasisine yaptığı darbeyi kendi lehine çevirmeyi başarır. Yeni kuşak, poliste yapılması gereken dönüşüm konusunda yeni fikirlere sahiptir. Bu olanağı, yurtdışında gördükleri lisansüstü eğitimde edinmiştir. 1990’lı yıllarda devlet bursuyla yurtdışında eğitim gören bu genç kuşak, kaçınılmaz olarak uluslararası alanda ortaya çıkan post-Sovyet polis reformu fikri içinde sosyalleşmiştir. Nitekim bir misyon sahibi olarak Türkiye’ye dönen bu kuşağın üyelerinin kendilerini “Jön Polisler” olarak adlandırdıkları görülmektedir.

Lisans eğitimi aslen Polis Akademisi’nde tamamladıktan sonra yurtdışında lisansüstü eğitim görmeye gönderilen bu kuşağın bir kısmını 1990’ların başında İngiltere’ye gönderilen ve döndüklerinde kendilerine Polis Akademisi’nde “İngiltere’den gelenler” olarak yer edindikleri söylenen polisler oluşturmaktadır.²³ İkinci bir grubun lisansüstü eğitim alması için gönderilmesi 1997 yılına denk düşer ve bu politika bu yıldan itibaren Türkiye’nin Yurtışında Yüksek Öğrenim politikasının bir parçası olarak kodlanır. Bu ikinci grup ağırlıkla ABD’ye gider. ABD’deki eğitim, “polis yöneticileri eğitimi” projesi olarak adlandırılır (Özgüler, 2001). Türk Polis Akademisi için “çekirdek bir eğitimci grubu” yetiştirmeyi de hedeflediği söylenen bu proje, Türkiye’deki neoliberal polis reformunun sahibi olacak yeni kuşak tarafından birçok yeni öz-örgütlenme aygıt ve mekanizmasının kurulmasıyla daha da kurumsal bir hal alır.

Yeni Aygıt ve Mekanizmalar

Türkiye’de yeni bir polis ideolojisinin yapıtaşlarını inşa eden bu kuşağa en başta kurumsal bakımdan 2001’de “Polis Üniversitesi anlayışıyla yeniden yapılandırılan”²⁴

21 Bkz. Berberoğlu, Ergin, *Hürriyet*, 09.07.1997.

22 Bkz. *Milliyet*, 05.07.1997.

23 Bkz. *Milliyet*, 10.07.1998.

24 Bkz. *Akademi Tarihçesi*, 11.10.2011.

Polis Akademisi'nin eşlik ettiği gözlenmektedir.²⁵ Polis Akademisinin eğitim süreçlerindeki rolü bir polis şefinin doktora araştırmasında şöyle tarif edilmektedir: “ [Polis çalışmalarında önemli bir akademisyen olan] Manning, Amerika’da polislik mesleğini öğrenme işinin bir çeşit ‘dramatürji’ eylemi olduğunu, işin teatral bir temsili üzerinden bu bilginin edinildiğini söylemektedir, Türkiye örneğini ise bir tür *erdem/bilgelik öğrenme* eylemi olarak nitelemek çok daha yerinde olacaktır (italikler eklenmiştir-yn)” (Lofça, 2007: 205). Bu nedenle de Türkiye’de Polis Akademisi’nin rolü daha çok polislik eğitiminin bir tür ahlak bilgisi öğretimi olarak şekillendirmesinde yatmaktadır. Bu aslında, neoliberal yolsuzluk karşıtı söylemin ve polisteki yozlaşmayı eğitim ve psikolojik destekle yenme planının Türkiye vakasına özel bir yansımasıdır.²⁶ 1997’den önce poliste yaşanan yozlaşmanın çaresi ya da polis reformunun temel belirleyeni Türkiye’de polis görevlilerinin ahlaki tutum ve hafızalarını ilerletmek olarak tanımlanmıştır. Örneğin, 2002 yılında Adalet ve Kalkınma Partisi Hükümeti esnasında işleme konulan işkence ve polisin kötü davranışlarına sıfır tolerans politikası da “erdem/bilgelik eğitimi” çerçevesi dahilinde değerlendirilmekte ve bu politikanın Türkiye’de, Birleşmiş Milletler ve Avrupa Güvenlik İşbirliği Teşkilatı Bünyesinde yurtdışı misyonlara giderek yeterli birikim elde etmiş Türk polis kadrolarının çabaları sayesinde hayata geçirildiği iddia edilmektedir (Lofça, 2007: 234). Bu süreçte polis reformunun neredeyse ruhani bir mesele olarak görüldüğü iddia edilebilir. Burjuva devlet formuysa hem seküler kimliği hem de profesyonel polislik algısı nedeniyle, bu yeni dönemin bir tür anti-tezidir.

Yeni aygıt ve mekanizmalara bir diğer örnek, Uluslararası Polis Derneği (International Police Association -IPA) Türkiye masasıdır. Türkiye 2000 yılında bu derneğin bir üyesi olmuştur. IPA Türkiye masasının kurucu polis şefi Recep Gültekin (2006), derneğin uluslararası bir yapısı olmasına ve yarı-formel bir nitelik taşımasına karşın, Türkiye’de birçok sosyo-politik misyon taşıdığını ve bu misyonların birçok *sivil toplum örgütünün* gerçekleştirebileceğinden çok daha fazla olduğunu iddia etmiştir.²⁷ IPA Türkiye’nin yayın organı “IPA New(s) Police” adlı dergi 2006 senesinde yayın hayatına yeni bir başlangıç yapar ve editöre mektup köşesinde, “teşkilatta işlerin eski usulde yapılmaya devam edilmesinden” şikayet eden genç bir

25 Polis akademilerinin neoliberal polis reformunun gözbebeği kurumları olduğu iddia edilebilir. Bu yaklaşımın en önemli örneği, ABD’nin Batı’nın post-Sovyet dönemde, bu coğrafyadaki polis reformu girişimlerini koordine etmek amacıyla 1995 senesinde Budapeşte’de kurduğu Polis Akademisi’dir. Bu akademilerin, yeni rejimlere geçişte kurucu bir göreve sahip olacakları düşünülmüştür.

26 2001 senesinde Avrupa Konseyi tarafından kabul edilen Avrupa Polis Etiği Kodu, neoliberal polis reformunun da temel metinlerinden biri olarak görülebilir. Bu metin, bu makalede kendisine yer verilen birçok temanın içerildiği bir ilkel bütündür. Merkeze, polisin davranış kurallarını koyar. Polis aygıtlarının siyaset alanındaki rolünü polislerin psikolojik ve davranışsal olarak doğru olmaları, yanlış davranışlarda bulunmamaları üzerinden denetlemeye çalışır. Modern siyaset alanında, toplumsal mücadelelerin konusu olarak şekillenmesi gereken polislik politikaları yani bizzat siyasetin kendisi etiğe indirgenir.

27 IPA Türkiye masasının, birçok *sivil toplum* projesini hayata geçirmeye çalıştığı görülmektedir. Bunlarda öne çıkan bir örnek, “PolisCan, PolisCanan” adlı çocuklara polislik meseleğini sevdirmeyi amaçlayan halkla ilişkiler projesidir. Bu proje, post-Sovyet polis reformunun Yugoslavya’da ilk açılış etkinliklerini anımsatmaktadır. 1990’larda ABD, Yugoslavya sokaklarında peluş ayı kostümlü polisleri, yeni polisi tanıtmak ve sevdirmek amacıyla gezdirmiştir.

polisin, Türkiye’de “yeni polise” karşı duyduğu beklenti ve istek dile getirilir.²⁸ Bu yayının dile getirilen bir diğer amacı da, “Türkiye’nin terörle mücadele konusundaki deneyimlerini” uluslararası arenada göstermek ve teşvik etmektir.

Uluslararası kolektifin polis reformu programını şaşırtıcı bir biçimde içselleştiren ve öncü bir biçimde bunu Türkiye bağlamında yeniden üreten bu kuşağın, 2000’li yıllarda kurumsal olarak sınırlarından taşıdığı ve kendine sürekli yeni kurumlar/gövdeler eklediği görülmektedir. Bunlar arasında en çok öne çıkanlardan biri de, 2004’de ABD’de kurulan Türkiye Polis Çalışmaları Enstitüsü (Turkish Institute for Police Studies, TIPS) adlı organizasyondur. Kuruluş amacının ABD’de lisansüstü öğrenim almaya gelen polislerle dayanışma olduğu iddia edilen TIPS’in tanıtımında, tıpkı IPA (Türkiye) başlığında olduğu gibi “uluslararası terörizmin” önlenmesi işinde etkin bir ulus-aşan kurum olma görevi geçmektedir ve bu doğrultuda yapılan ilk pratik adımın 2005’de Türk Polis Teşkilatı’nın liderliğinde düzenlenen İstanbul Uluslararası Küresel Güvenlik ve Demokrasi Konferansı’nın düzenlenmesi olduğu dile getirilmiştir (Temur, 2006). Bu Konferans’ta yapılan birçok konuşmada, Türkiye’deki polis teşkilatında yaşanan dönüşüme polis-yanlı atıflarda bulunulmuştur. Bunlardan en çok öne çıkanı, Türkiye’de enformasyon paylaşımı konusunda yeni bir polis kültürünün yaratıldığı ve bu yeni kültürün ana mottosunun “bilgi/enformasyon paylaşmak içindir ve başka türlü söyleyemediği müddetçe bilgi mutlaka paylaşılmalıdır” olduğu söylemidir (Temur ve Yayla: 2005, 351).

Enformasyon meselesi, Türkiye’deki polis reformunun önemli başlıklarından birisidir. Nitekim 1998 yılında, yurtdışı eğitimden Türkiye’ye yeni dönen yeni kuşak polis şeflerinin hazırladıkları bir kitapta, Türkiye’de polislin “Bilgi Polisliği” nosyonu üzerine inşa edilmesi gerektiği iddia edilmiştir (Aytaç, 1998). Burada bilgi- enformasyon kavramlarıyla işaret edilen Türkiye’deki polislin istihbarat kapasitesidir. Polis reformcuları, istihbarat-temelli polislik ile demokratik polislik arasında doğrudan bir ilişki kurarlar. Örneğin, bir anayasa hukukçusu olan Burhan Kuzu tarafından, telefonların polis tarafından teknik takibe alınması sayesinde işkence vakalarının azaldığı iddia edilir (sol.org.tr, 08.02.2009). İstihbarat meselesinin, polis aygıtının neoliberal dönemine özgü bir özelliği olduğu elbette iddia edilemez ancak bu yeni dönemde polislik politikalarının merkezine istihbarat derleme meselesinin konulmasının, modern siyasal alana yaptığı dejenere edici etkiler önemlidir. Polis veri ya da enformasyonunun fetişleştirilmesiyle siyasal alan, ampirisist bir yaklaşıma mahkum edilir. Siyasal alanda eyleyen insanlar kodlar ve veritabanları bağlamında yeniden formüle edilirler. Bu da, devletin özellikle polislik politikası yapım süreçlerinde sosyal ya da siyasi verilerle değil, elindeki işlenmiş ham datalarla ya da kaba bir aritmetikle hareket etmesine sebep olur. Siyasal alan aritmetikleştirilir.

28 Türkiye’deki genç polislerin, birçok dergi, sosyal paylaşım sitesi, anı kitabı vb. yerde, teşkilatta reform mantığını kavrayamadığı düşünülen eski kuşak karşısında “yeni polise” duydukları özlemi dile getirdikleri görülebilir. Örnek olarak bkz. Kaplan (2010) ya da Taştekin (2009).

Bilgi polisliğinin bir diğer ve bununla ilintili özelliğiye, aslında içerdiği anti-entelektüelizmdir. Polis aygıtları, kendilerine kılavuz olarak ampirik dünyayı seçer ve güçlerini günlük deneyimlerin, bağlamından kopararak değerlendirilen olayların çokluğundan alırlar. Diğer bir deyişle, siyasal alan polisin onları henüz doğmamış bir suçun öncülü olarak kodladığı en küçük yapıtaşlarına ayrıştırılır. Bu nedenle ampirik olan tarihsel olan üzerinde, parça bütün üzerinde ve gündelik parçalı akış toplumsal mücadele üzerinde belirleyici hale gelir. Bu durum, asimetrik bir şekilde farklı sınıfların erkini bünyesinde taşıyan ve yansıtan polis aygıtının da yalnızca sermaye sınıfının erkini yansıtacak şekilde yeniden yapılanması anlamına gelmektedir. Diğer bir deyişle, 19. yüzyılda devrimci çağın etkisiyle kamu polisi olarak şekillenen polis, aslına yani bir nevi özel polislik haline rücu edecektir. Evrensellik/tümellik tikel olan karşısında yenilecektir. Siyaset giderek daha fazla özelleştirilecek, kamunun konusu olan konular giderek sermaye sınıfının alanına ve dolayısıyla insiyatifine geçiş yapacaktır.

Polisin yeni kuşağının kendisini yeniden üretmek için kurduğu araçlara, Türkiye'deki polis teşkilatının katıldığı uluslararası barış ve devlet-inşası misyonları ve özellikle eski Sovyetik ülkelere sunulan polis eğitimleri de eklenmelidir.²⁹ Nitekim Polis Akademisi'nde, Türkiye'ye yakın bölgelerden ve özellikle Sovyet ardılı ülkelerden birçok öğrencinin polis olarak eğitilmesi süreci işletilmektedir. Genç bir polis şefi olan İsmet Kaplan (2006), "Jön-Polislerin" önemine dair yazdığı kısa bir makalede Kafkas Cumhuriyetlerinden gelip, Türkiye'deki Polis Akademisi'nde eğitim gören öğrencilerden bahsederken, neoliberal polis reformunun anti-Sovyetik karakterine dolayı da olsa bir gönderme yapmakta ve bunu Türkiye'deki reformcuların nasıl algıladığını şu biçimde dışa vurmaktadır: "Demirperde'nin parmaklarını yıkan bu sevgili insanlar/öğrenciler, Türklerin altından dahi yapılmış olsa bir kafeste tutulamayacaklarını göstermiş oldular".

Türkiye'de neoliberal polis reformunu taşıyıcı bir ekibin üretilmesini ve güçlenmesini sağlayan bir diğer mekanizma bu ekibin birçok uluslararası örgütte oynadığı rolle de yakından ilintili görünmektedir. NATO yayınlarında, dünyada polisin verimliliği ve etkinliğinin nasıl artırılacağı hakkında yazan Türk polis entelektüelleri, bir polisin mutlaka "toplum adamı" (*man of society*) olması gerektiğini iddia ederler (Hançerli ve Nikbay, 2007: 6). Buna göre, bir kişinin böyle birisi olabilmek için bölgesel ve küresel ihtiyaçları ve buradan kaynaklanan görevlerini iyi kavraması gerekmektedir. Bu açıdan, neoliberalleşmenin polis aygıtında yarattığı

29 Burada Türkiye'nin bölgede polis reformu konusundaki pratikleri detaylı olarak ele alınamasa da bir NATO kitabında yer alan ve Türkiyeli polis entelektüelleri tarafından kaleme alınan şu satırlar makalede ileri sürülen fikri tanıtlamak açısından önemlidir:

Post-Sovyet rejimlerin, İslamın kendi topraklarında gelişip serpilmesinin ülkeleri için bir tehdit değil avantaj olduğunun farkına varmaları gerekiyor. Bu durumunun yaratılması için şu faaliyet hayata geçirilmelidir: Hükümetler kendi sınırları içinde yaşayan tüm yurttaşların dini hak ve özgürlüklerini korumalıdır. Gerçek İslami inançtan kişilerle güçbirliği yapmalı ve aşırı uçtaki kimseler ve ayrılıkçılarla mücadelede İslam'ın gücünden istifade edilmelidir. Rus halkına gerçek İslam'ın tarihi arkaplanı hakkında eğitim verilmelidir. (Hançerli ve Nikbay, 2007: 7).

uluslararasılaşma, Türkiye polisi açısından bir dayatma olmanın ötesinde, reformun gerçekleşmesi için kaçınılmaz ve arzulanan bir süreçtir. Bu aynı zamanda polis şeflerine ya da “toplum adamları”na, geniş bir etki alanı sağlar. Burjuva devlet kurumlarının dayandığı kişilerüstülük özelliğinin etrafından dolanılır.

Türkiye’deki polis aygıtı bu neoliberal uluslararasılaşma sayesinde örgütsel özerkliğini hem inşa eder hem pekiştirir. Onu kuran diyalektiğin ayaklarından birisinde zayıf da olsa yer alan ilerici toplumsal mücadeleleri, bu tip örgütlerle ika-me eder. Böylece, burjuva devlet formunun kuruluşunda asimetrik bir şekilde de olsa işçi sınıfı-burjuvazi olarak işleyen diyalektiğin her iki kutbunda da mutlak anlamda sermaye bulunabilecektir. Türkiye’de polis reformcularının Türkiye’de polis reformunun arzulanan biçimde gerçekleşmesi ile küresel/bölgesel bir güç olması arasında paralellik kurmalarının temelinde böyle bir güdünün yattığı söylenebilir. Bu sayede, polis ve sermaye arasındaki burjuva devlet formundan kaynaklanan dolayimler mutlak anlamda azalabilecektir.

Yeni bir Teşkilat İdeolojisi

Yeni polis ideolojisinin temel belirleyeni, polisin Türkiye’deki bürokratik, merkeziyetçi ve otoriter devlet geleneğinden kurtulma arzusudur. Bu fikrin, reformun Türkiye’deki uygulanışı açısından ilk resmi karşılığı 2002 senesinde, İçişleri Bakanlığı tarafından, “Bürokratik Kültürden Vatandaş-odaklı Kamu Hizmetine Geçiş Programı”nın başlatılmasıdır. Türkiye’deki otoriter devlet geleneğini polisi de belirleyen ve onu geri çeken bir unsur olarak kodlayan bu yeni polis ideolojisine göre, polis devlete değil halka hizmet eden bir kurum haline gelmelidir (Çevik, 2002). Bu genel fikir altında 2012 senesinde Polis Akademisi Başkanlığı’na getirilen Remzi Fındıklı’nın, henüz 1992 senesinde yani Sovyetler Birliği’nin çözülüşünün hemen ardından, İçişleri Bakanlığı’na ait bir süreli yayın olan Türk İdare Dergisi’nde yazdığı yazı doğmakta olan yeni teşkilat ideolojisi hakkında önemli ipuçları sunmaktadır. Bu yazıya göre polisin sivilleştirilmesi “resmi ideolojilerden ve merkezi güçten” arınmış bir toplum yaratılması için kaçınılmaz bir koşuldur (Fındıklı, 1992: 134). Buna göre, “polis devleti” olma halinden çıkılmalıdır zira böylesi polisin halktan kopuk olmasına sebep olmaktadır (Fındıklı, 1992). Bu nedenle polisin sivilleştirilmesi, polis devleti yerine bir devlet polisi yaratılmasını sağlayacaktır.

Bu yeni ideolojinin en büyük referansı Osmanlı dönemidir. Osmanlı dönemindeki ahilik ocağı, loncalık vb uygulamalara, Türkiye’de polisin aslında ne derece sivil bir kurum olabileceğinin bir göstergesi olarak atıfta bulunmaktadır (Fındıklı, 1992: 133). Bu kurumlar neoliberalizme ait açıklık ve şeffaflık ilkelerinin, aslında “Türk devletleri”nde çok erken dönemlerden itibaren uygulandığının bir kanıtı olarak yansıtılır (Fındıklı, 1996: 105). Diğer bir deyişle, polisin sivilleşmesi şeklinde neoliberal polis reformunun merkezi bir başlığı olan bu meselenin, Türkiye’ye bir tür Osmanlılık olarak tercüme edildiği görülmektedir. Aynı zamanda, Osmanlı döneminde kurulan ilk merkezi polis teşkilatının erken bir örneği olan -ve 19. yüzyı-

lın ortasında Galata bölgesinde, zengin yabancı tüccarların ve yabancı diplomatların yaşadığı mahallelerin güvenliğinin sağlanması amacıyla kurulan- Polis Meclisi de yeniden üretilmesi gereken bir örnek olarak gösterilir (Şahin, 2001). Hem Polis Meclisi hem de lonca birlikleri, “Türk toplumunda sivil halkın polise katılımının” geçmişteki bir uygulaması olarak kutsanır (Cerrah, 2005). Aynı zamanda bu örnekler, 1990’ların ikinci yarısında polis teşkilatındaki atama süreçlerini denetleyecek ve Yüksek Askeri Şura örneği üzerinden kurulmuş Yüksek Polis Şurası’na karşı oluşturulabilecek önemli bir alternatif olarak sunulurlar. Birçok polis yazarın bu eski pratikleri övmelerinin altında yatan temel mantık, “polisle halk arasında karşılıklı bir gönül borcu oluşmasının sağlanması” isteğidir çünkü ancak bu yolla vergisini ödeyen halk ödediklerinin karşılığını alacak ve polis de halkın minnettarlığı karşısında onurlandırılmış olacaktır (Cerrah, 2005; Şahin, 2001). Böylece bir tür *Şükran ve Pazar* ikilisi yani Osmanlı dönemi polislik pratiklerinin iki önemli unsuru, neoliberal polis reformunun Türkiye’de yorumlandığı biçim haline gelir.³⁰

Osmanlı geçmişinin Türkiye’de polisin yeniden yapılanmasında ideolojik bir kurucu mit olarak kullanılmasının polis yazarlarında sıklıkla karşımıza çıkan kimi entelektüel referansları da bulunmaktadır. Polis yazarları özellikle Cemil Meriç’in fikirlerini, Osmanlı tarihini ve bunun bugün sürmekte olan polis reformu bağlamındaki önemini derinleştirmek amacıyla kullanmaktadırlar. Yeni kuşak polislerinden Yılmaz (2008: 16-17), Meriç’in Türk yönetici elitlerin modernizasyonu yalnızca Batılılaşma olarak gördükleri şeklindeki fikrini sahiplenir ve Meriç’in 1987’deki ölümünden bugüne, Türkiye’nin kendine ait değerlerin geliştirilmesinde hızla yol almakta olduğunu ve bunun Türkiye’nin kendine has bir demokrasi geliştirmesini sağladığını iddia etmektedir. Meriç’in modernizasyonu umutsuz bir mücadele olarak görmesi, Batı uygarlığının irrasyonel olanı rasyonel olan şey gibi görerek hata ettiğini düşünmesi ve bu durumunun bürokrasi kurumunda vücut bulduğu hakkındaki iddiası, Türkiye’deki polis reformcularına neoliberal polis reformunun *a la turca* bir şekilde ideolojikleştirilmesi imkânını vermiş görünmektedir. Türkiye’deki polis entelektüellerinin bürokratik-otoriter devletin Türkiye’deki polis örgütünün gelişiminin önünde bir engel olduğu iddialarını kendisi de bir polis entelektüeli olan Ahmet Aydın (2002: 107), 1923’ün Türkiye’de otoriter bir polis teşkilatı kurduğu temasıyla özetler. Yine 2002 senesinde Türkiye’de polis teşkilatı ve polis reformu üzerine metinler kaleme alan polis yazarları, artık kılıcın kınına sığmadığını, Türkiye’nin bürokratik demokrasiden gerçek bir demokrasiye geçme sürecinin başladığını iddia ederler (Öztürk, 2002).

30 Burada detaylandırmayacağımız bir konu olmakla beraber, hem dünyada hem Türkiye’de kamu polisinin neoliberal polis reformu gündeminin başından itibaren, modern polisin tarih öncesini de oluşturan ve aynı zamanda son yirmi yılın gözde sektörü özel polislik uygulamalarına öykülendiğini belirtmek oldukça zihin açıcı olacaktır. Bu konuda neoliberaler tarafından verilen tavsiye, tipki özel polislik şirketlerinde olduğu gibi sermayedarların polisin yeniden yapılandırılmasında doğrudan bir şekilde faal olmasıdır. Bu sektöre yalnızca “yenilik ve cesaret” getirmeyecek aynı zamanda polis aygıtının “hükümetlerin partizanca çıkarlarının nesneleri olması gerçeğini” de engelleyecektir (Bhanu ve Stone, 2004).

Bu süreçte neoliberal polis reformunun değil, liberal polislik uygulamalarının kurucu mottosu olan polis üniformalı vatandaş, vatandaş da üniformasız polistir ilkesi “Halk, üniformasız polistir” (Findıklı, 1992: 153) şeklinde yeni bir formülle ideolojikleştirilir. Ancak burada vurgu, bu ilke ilk olarak 19. yüzyılda Avrupa’da ortaya çıktığında dönemin devrimci havası gereği ilkenin temsil ettiği, “vatandaşlık haklarının genişlemesiyle kamu polisliğinin kurulması arasında doğrudan bir ilişki vardır” şeklindeki görece ilerici zemine yapılmamaktadır. Bu düstur, aslen vatandaşlık müessesesine değil, piyasada polislik hizmetinin tedarikinde devletin değil halkın güvenlik meselesini nasıl deneyimlediğinin ve her cemaatin ya da her yerelin ayrı polislik politikalarına ihtiyaç duyabileceğinin temel kriter olduğunu iddia eden neoliberal yaklaşıma vurguda bulunur. Burada kullanılan dile Polis Dergisi sayfalarından şöyle bir örnek verilebilir: “Eğer piyasa yapısı [güvenlik piyasası kast ediliyor] homojense, işte bir tek o zaman uygulanacak pazarlama politikası [polislik politikaları kast ediliyor] tek bir program halinde geliştirilebilir” (Taze ve Kızıllık, 2003). Bu bağlamda halk, piyasadaki polislik işlerinin arz/talep dengesinden sorumludur. Burjuva devlet formunun getirdiği siyasal alanın işleyişinden mesul vatandaşlık mefhumu, Türkiye’deki reform yanlıları tarafından polislik işlerinin metalaşmasına faal biçimde katılan halk olarak tercüme edilir.

Ayrıca burjuva devlet yapısının getirdiği vatandaşlık fikri, Türk polis entelektüelleri tarafından farklı boyutlarıyla da eleştirilir. Bunlardan birisi, “İyi İnsan, İyi Vatandaş, İyi Polis” kurumlarının kendi arasında çelişki ve gerilimli bir ilişkiye sebep olduğu iddiasıdır (Göksu vd., 2009: 191). Polis eğitiminde kullanılmak üzere hazırlanan *Güvenlik Yönetimi* adlı kitapta geçen bu tartışmanın yazarlarına göre, iyi bir insan olmakla iyi bir vatandaş olmak arasında her zaman bir uyum olamaz. Bu durumda bir kişi vatandaşı olduğu devletin yarattığı adaletsizliklere karşı olabilir ancak yine de vatandaşlık görevini yerine getirmek amacıyla bu kurallara uymalıdır (Göksu vd., 2009: 195). Yazarlar, aynı kuralın İslam tarafından da tavsiye edilen bir kural olduğunu söylemektedirler. Buna göre, bir devletin yöneticileri İslam’ın kurallarına uymasalar dahi, kişi siyasi bir kriz oluşması riski olduğundan yine de bu yöneticilere boyun eğmelidir. Burada görüldüğü üzere, polis adaylarına ya da öğrenci polislere birçok mesaj aynı anda iletilmektedir. Bunlardan bir tanesi, vatandaşlık kurumunun kurulu düzenin sürmesi adına katlanılması gereken bir kurum olduğu ve İslam dininin de bu durumu onayladığı yönündedir. Kısacası, vatandaşlık (siyaset) genel olarak iyi insan (etik) olmakla çelişen bir kurum olarak tanıtılmakta, siyaset etiğe indirgenmek istenmektedir. Bu duruma ek bir örnek olarak şu verilebilir. “Bir polis olmanın temel özellikleri nelerdir? Cesur ve erdemli olmak, kişinin yemek ve içmek konusundaki davranışlarını kontrol etmesi, ölümden korkmamak, maddiyat ve para konularına önem vermemek, insanlara iyi davranmak ve devletin iyiliğini düşünmek” (Alaç, 2004). Görüldüğü üzere, düzeni sürdürecekt polisin “iyiliği” bir tür ahlakçılıkla sınanmaktadır. Neoliberal polis reformu uygulamalarının dünyanın her yerinde polisteki yozlaşmanın önüne geçilmesi için polis

etiğinin gelişimi konusunda bir tür obsesyon geliştirdiği düşünülürse, Türkiye'ye bunun tercümesinin dini ve ahlaki kimi tonlar içerdiği rahatlıkla iddia edilebilir.

Nitekim Türkiye'deki yeni polis ideolojisinde, polis alt kültürünün kimi özelliklerinin altı özellikle çizilmekte, Türk polisindeki kardeşlik hukukunun, hiyerarşik olmayan yatay, enformel ilişki biçiminin örgütsel dönüşümün/polis reformunun anahtarı olduğu iddia edilmekte, bu dönüşüm "organizasyonel bir devrim" olarak adlandırılmakta ve polis entelektüelleri tarafından dünyaya örnek bir model olarak sunulmaktadır (Temur ve Yayla, 2005: 347; Lofça, 2007: 240).³¹ Buna göre, polisteki insan kaynakları/personel reformu sayesinde polis kolejlerinde okuyan tüm öğrencilerin yaşamboyu "kanka" (*bodies*) oldukları ve polis kardeşliğinin kurumsallaşmasının "hiyerarşik olmayan ve bu nedenle anti-militarist bir iletişim yolu" sağladığı dile getirilmektedir. Bu organizasyonel devrim polis entelektüelleri tarafından, merkeziyetçi bürokratik yönetim geleneğinin poliste yarattığı sıkıntılarının bir çözümü olarak görülmektedir. Buna göre, bu geleneği tanımlayan unsurlar şunlardır: yönetimin yukarıdan aşağıya olması, reformların ancak yüksek kademelelerdeki yöneticilerin girişimiyle meydana gelmesi, topluma karşı çok düşük seviyede bir sorumluluk hissedilmesi ve sıkı bir hiyerarşik yapılanma içerisinde olunması (Çevik ve Göksu, 2002). Yine bu yeni kuşak polis entelektüellerine göre, polis örgütündeki problemlerin temel kaynağı olan Türkiye'deki otoriter devlet geleneği, polisin takdir yetkisinin gelişiminin de önünde bir engeldir.

Bu durum karşısında reform döneminde bu ideolojik konumlanışı güçlendirecek iki somut adım atıldığı iddia edilebilir. İlki, organizasyonel devrim olarak görülen sürecin temel ayağı 2001 senesinde polis okullarının kapatılarak polis meslek yüksekokullarına dönüştürülmesi ve buradaki eğitim ve öğretim programlarının uygulanması ve denetlenmesinden bizzat neoliberal polis reformunun Türkiye'deki entelektüel ve lojistik üssü Polis Akademisi Başkanı'nın sorumlu tutulmasıdır. Bu gelişme sayesinde, poliste reform düşüncesinin yaygınlık kazandığının, Türk Polis Teşkilatı'nın bu okul sisteminin biricikliğinin altı çizilmiş ve polisteki enformel alt-kültürün reform düşüncesinin yaygınlaşmasında ve böylece polisin zihnen özgürleşmesinde büyük rolü olduğu polis yazarlar tarafından iddia edilmiştir (Lofça, 2007). İkincisiyse 2007 yılında Polis Vazife ve Selahiyetleri Kanunu ile, polisin takdir yetkisinin oldukça geniş bir şekilde tanımlanmasıdır.³² Bu kanunla birlikte, polis kendi deneyim ve sezgileri ışığında bir olaya nasıl müdahale edebileceğine karar verebilen, bu açıdan da "*bilge ve erdemli* bir toplum adamı" olarak değerlendirilmektedir.

Yeni polis ideolojisinin bir diğer önermesi, merkeziyetçi modelin yerini âdemi-merkeziyetçi bir yapıya bırakması gerektiğidir. Merkeziyetçi devletin polis açısından yarattığı sıkıntı, polise siyasetçi müdahalesinin artması olarak formüle edilmekte

31 Buradaki enformel ilişki biçimin polis içindeki cemaat örgütlenmelerine atıfta bulunduğunu düşünmek için birçok neden bulunmaktadır. Ancak cemaat örgütlenmeleri ve polis arasındaki ilişki hakkında kapsamlı ve bilimsel bir değerlendirme yapmak, bu makalenin sınırlarının oldukça ötesindedir.

32 PVSK'da polisin takdir yetkisinin uğradığı genişleme hakkında detaylı bir değerlendirme için bkz. Altıparmak vd. (2007).

ve bu durumun polisin gücünü ve inanılabilirliğini zedelediği dile getirilmektedir (Sözen, 2002). Polis ve siyasetçiler ilişkisi tartışmasının Türkiye’deki kökeni aslında oldukça eskidir ancak bunun polis reformu çerçevesinde ele alınması ve bu ilişkiyi müdahale edilmesinin tarihi 2000’li yılların başı olarak verilebilir. Bu dönemde yani Uluslararası Para Fonu ve Dünya Bankası’nın öncülüğünde Türkiye’de siyasetçilerin yolsuzluğu hakkında kurulan yeni hegemonik dil ve buna eşlik eden neoliberal dönüşüm sürecinde (Bedirhanoğlu, 2007), polise siyasetçiler üstü bir rol biçilmiştir. 2000 yılında BM’nin de desteğiyle Emniyet Genel Müdürlüğü tarafından kurulan Türkiye Uluslararası Uyuşturucu ve Organize Suçla Mücadele Akademisi’nin (Turkish International Academy against Drugs and Organised Crime, TADOC) Türkiye’de siyasi yolsuzluklar ve organize suçla mücadele konusunda öncü bir role sahip olacağı reform yanlısı polis entelektüelleri tarafından beyan edilmiştir (Özcan, 2002). Ayrıca polis reformu sayesinde, polisin yalnızca siyasetçilere değil aynı zamanda yürütme gücüne olan bağımlılığının da kırılacağı umulmaktadır (Gültekin ve Özcan, 2000). Diğer bir deyişle, polis reformuyla polis, siyaset alanının üzerinde bir güç olarak tariflenmiş, taltif edilmiş ve tıpkı post-Sovyet coğrafyada olduğu gibi “değişimin şampiyonu” nişanını omuzlarına yerleştirmiştir.

Reformun Türkiye’deki Polis-dışı Taşıyıcıları

Türkiye’deki reform sürecinde etken polis-dışı kurumlardan da bahsetmek mümkün görünmektedir. Başta Avrupa Birliği’nin Türkiye’de faaliyete soktuğu eşleştirme (*twinning*) projelerinde çalışan uzmanlar olmak üzere, çeşitli sivil toplum örgütleri (örneğin TESEV) ve Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı’nın Türkiye bağlamında ürettiği kimi projeler (örneğin İç Güvenlik Sektörünü’nün Sivil Gözetimi gibi) bu kurumların başında gelmektedir. Makale sınırlarının çok ötesinde bir yer tutacağından, bu kurumların sürece etkilerine, makalenin temel problematiği ölçüsünde kısaca yer verilecektir. Bu öznelere sürece en büyük katkısının “negatif” türden bir katkı olduğu söylenebilir. Diğer bir deyişle, polis reformunun polis temelli reformcuları sürecin Türkiye bağlamında yeniden üretilmesi için türlü mekanizmalar yaratırken, polis-dışı kurumlar Türkiye’deki güvenlik yapısının eleştirisi üzerinden, reformculara “kendi usullerine uygun şekilde” doldurabilecekleri bir alan açmaya katkıda bulunmaktadır.³³ Örneğin, militarizasyonun her şeyin bir üst-belirleyeni olduğu teması üzerinden, polis bundan kaçabilecek, Türkiye’deki militarizasyonu kırabilecek “sivil” bir aktör olarak tanımlanmaktadır.

Polise bu dışarıdan “negatif” düşünsel destek sürecinde, ademi-merkeziyetleşme sürecinin Türkiye’de tam anlamıyla bir yerleşme olarak gerçekleşemeyeceği iddia edilmiş ve “gerçekçi” olmak gerektiği dile getirilmiştir (Mülakat, 1 Şubat 2010). Türkiye’de ademi-merkeziyet ilkesinin hayata geçmesi, “gerçekçi olunması” isteni-

33 Mülakat, 1 Şubat 2010.

len bu durumda İçişleri Bakanlığı'nın güçlenmesi olarak pratiğe tercüme edilmiştir çünkü yerel aktörlerin sürece katılımına en nihayetinde İçişleri Bakanlığı'nın karar verdiği dile getirilmiştir (Mülakat, 1 Şubat 2010).

İçişleri Bakanlığı'nın yerelleşme bağlamında güçlendirilmesi talebi, ilk başta neoliberalizmin artık oldukça bilindik alamet-i farikası olan yürütmenin diğer erkler aleyhine güçlendirilmesi süreci gibi görünebilir. Oysaki polis reformu bağlamında süreç farklı okunmalıdır. Polis reformu bağlamında Türkiye'de üretilen ideolojinin vatandaşlık mefhumunda kimi değişiklikleri içerdiğini daha önce iddia etmiştik. Bunlardan yine yalnızca Türkiye'ye özgü olmayan bir görüş, polislik hizmetini alan vatandaşların ama aslen halkın bir müşteri olarak, güvenlik piyasasının müşterileri görülmesiydi. Ancak Türkiye'de bu "müşteri olarak halk" düsturunun polis entelektüelleri tarafından yeni bir inceltmeye daha maruz kaldığını görüyoruz. Bunun hem poliste hem de AKP döneminde Türkiye'de devlet yapısında katedilen yeniden yapılanmayla yakından ilgisi vardır. Zira 2001'den 2010'a gelindiğinde, "Vatandaş artık yalnızca müşteri değildir. Onlar aynı zamanda işyeri sahibidir. Devletin sahibidir" (Gültekin, 2010). Böyle olunca, başta yürütme gücü olmak üzere, devlet artık ikirciksiz bir şekilde halkın aynadaki aksi olarak görülmektedir. Devlet halkın sahibi olduğu tüzel bir kişidir. Bu durum, Türkiye'de polis reformu bağlamında İçişleri Bakanlığı'nın güçlenmesinin neredeyse doğrudan demokrasi-nin inşası olarak yansıtılmasını mümkün kılmıştır.

Bir önceki alıntının sahibi genç Polis Akademisi üyesi aynı bildirisinde Türkiye'de meşruiyetin devletten "halka" kaydığını iddia etmiştir ve "bu dönüşümü idrak edemeyenlerin çürüdüklerini" sözlerine eklemiştir. Tıpkı dünyada olduğu gibi Türkiye'de de polis reformunda, meşruiyet mefhumunun toplumsal itimat, halkın devlete duyduğu güven nosyonlarıyla töz değişimine uğradığı iddia edilebilir. Ayrıca "halkın" devletin sahibi olduğunun iddia edilmesiyle, polisin devlet-dışı bir aktör olarak kurgulandığı süreç de yeni bir evreye girer. Polis entelektüelleri tarafından, neoliberal dönemde sermaye sınıfı için artık vazgeçilebilir olan Soğuk Savaş dönemi devleti ya da neredeyse eşanlamlı kullanılmak üzere komünist ya da burjuva (devrimcisi) devletin de-forme edilmesi sürecinin bir anlamda başarıldığı düşünülmektedir.

Bu süreçte, polis olumlamasının jandarma karşılaştırması üzerinden yapılması bir tesadüf değildir. Jandarma başka bir paradigmanın güvenlik aygıtı olarak görülmekte ve kendisinin tarihsel misyonunu doldurduğu düşünülmektedir.³⁴ Jandarma ulus-devletin artık antikalaşmış bir mirasçısı olarak görülmekte ve sermaye erkinin önünde ulus-devlet şeklinde örgütlenen modern burjuva devletin yarattığı kısıtlar polisin misyonunda yeni bir oynama yapılarak aşılmaya çalışılmaktadır.

34 Jandarma, ulus-devletin kurucu aygıtlarından birisi olması nedeniyle, fazlasıyla bu devlete ait bir oluşum olarak görülmektedir. Hatta, Jandarma ile burjuva devrimleri arasında da yakın bir bağ bulunmaktadır. Jandarma, ulus-devlet ve burjuva devrimleri arasındaki karşılıklı yaşamsal ilişki için bkz. Emsley (1999).

Jandarma, reform sürecine ayak direyen bir güvenlik aygıtı olarak tasvir edilmekte ve TESEV bünyesinde hazırlanan bir çalışmada polis görevlilerinin, Jandarma Genel Komutanlığı ile Emniyet Genel Müdürlüğü'nün bir müsteşarlık altında birleştirilmesi fikrini şahsen savundukları ve bu yönde bir dönüşümü talep ettikleri dile getirilmektedir (Cizre, 2007: 19-21). Polisin reform yanlısı olması ile onun "sivil" karakteri arasında pozitif bir ilişki kurulmaktadır. Polisin, asker karşısı sivil karakterinin onun Antik Yunan'da şehir/uygarlık anlamına gelen isminde gizli olduğunu iddia eden polis entelektüeller (Cerrah, 2005), Türkiye'de yeni güvenlik kavramının ulus-devlet ölçeğinin dayattığı düşünme biçimiyle kısıtlanmasını istemeyen reformcular, bir sivil yapı olan polisin harekete geçireceği "ulus- devletin panzehiri" *uygarlık ölçeğinin* Türkiye'nin "yeni ulusal güvenlik kavramı" (OECD, 2005: 23) olabileceğini de dolaylı olarak iddia etmiş olur.

Polis-dışı aktörler tarafından sivil-asker ikilemi üzerinden okunan Türkiye devleti, polis entelektüellerinin elini ideolojik olarak güçlendirmektedir. Denklem sivil tarafında olan ve Türkiye'de devleti dönüştürme rolünü ve hatta liderliğini de kendine biçen polis aygıtının bu doğrultuda kendisine yeni bir iç düşman söylemi ürettiği iddia edilebilir. Buna göre, Yeni Polis için yeni iç düşman "bürokratik-askeri devlet"tir (Çevik vd., 2009: 162).

Yeni Araç: Toplum Destekli Polislik

Türkiye'de henüz çok yeni olmakla beraber hızla uygulanmaya başlanılan toplum-destekli polislik uygulaması hem pratik hem de kuramsal düzlemde yeni polis ideolojisine derinlik kazandırma imkânı tanımaktadır. Toplum Destekli Polislik uygulaması Türkiye'de 2006 senesinde pilot projelerle ve Emniyet Genel Müdürlüğü bünyesinde bir toplum-destekli polislik biriminin kurulmasıyla başlatılmıştır. Suçla mücadelede gelişmiş bir yöntem olduğu iddia edilen toplum destekli polislik uygulaması, suçu toplumsal ve siyasal süreçlerin içinde oluşmuş sebep ve sonuçları olan bir süreç olarak görmez. Aksine esas amaç uyumakta olan, yani henüz gerçekleşmemiş olan suçu tespit etmek ve önlemektir. Polis taraflı bir yazar olarak bilinen Tülin İçli'ye göre (2004) tek bir dilenci ya da sarhoşun polis tarafından gözaltına alınması ilk bakışta haksız bir davranış olarak görülebilecekse de birden fazla sayıdaki dilenci ya da sarhoşun bir toplumu yok edebileceği göz önünde bulundurulmalıdır. Ayrıca toplum destekli polislik yönteminin polisin toplumdaki enformel denetim mekanizmalarına yatırım yapma imkânını genişlettiği ve polislik uygulamasında devletin ek kaynaklara olan ihtiyacının bu sayede azaldığı da iddia edilmektedir (İçli, 2004). Toplumdaki verili sosyal denetim mekanizmalarının polislik politikaları bağlamında güzellenmesi ve desteklenmesi anlamına gelebilecek olan bu uygulama, bir açıdan neoliberal polis reformunun sahip olduğu ortak duyu ve halk fetişinin de bir yansımasıdır. Örneğin Afrika'da, küresel kapitalist güçlerin yerel polise, toplum destekli polislik uygulamasında gerekirse Şeriat kurallarını da

devreye sokmalarını tavsiye ettikleri ve toplum-destekli polislik uygulamasının bir yerelin örf ve adetlerini referans alması gerektiğini iddia ettikleri bilinmektedir (Brogden, 2005: 72).

Bu aslında polislik politikalarında modern polis inşası öncesi dönemin kimi pratiklerinin teorik zeminde restore edilmesi anlamına da gelmektedir. Modern polisin inşası öncesinde, polislik büyük ölçüde bir yereldeki cemiyetin sorumluluğundaydı. Suçluların tespit edilmesi ve yakalanması için gerekirse bir köy ya da kasaba seferber olur ve hatta bu uygulamada gerektiği kadar çaba göstermediğine inanılan kişilere kral adına ceza kesilirdi (Rawlings, 2002). Modern polislikte ise polisin profesyonelleşmesi bu uygulamanın yurttaşlık kurumu lehine aşılması anlamına gelmişti. Oysaki toplum destekli polislik teorisi, polisin profesyonelleşmesini burjuva devletin getirdiği bir yük olarak görmekte ve bunu modern polis-seküler toplum denkleminde çıkarmak ve halkın özellikle istihbarat sağlamak üzerinden dahil olduğu ve bu nedenle de bir yereldeki cemaatin kurallarının geçerli olduğu bir denkleme yerleştirmek istemektedir. Bir anlamda toplum destekli polislik uygulaması, aydınlanmanın modern polisliğin inşası üzerindeki etkisinin halkın kutsallaştırılması yoluyla yerinden edilmesidir.

Öte yandan toplum-destekli polislik uygulamasında, esas kural polisin halkın itimat ve güvenini kazanmasıdır. Bunun için gerekense polisin, kurumsal değil şahsi ilişkiler kurmasıdır. Bu da polisliğin mümkün olduğunca “kişileştirilmesi” anlamına gelmektedir (Uildriks, 2009: 19). Nitekim polisler, toplumların ombudsmanı olarak görülmektedir (OSCE, 2008: 52). Polise atfedilen bu akil kişi rolü, polisin gündelik hayatın kalitesini bozacak her şeye müdahale etmesi yetkisiyle donatılması anlamına gelmektedir. Polislerin rol model olmaları arzulanmakta, bir yereldeki polis merkezi o yerelin kendini yeniden üretmesinde temel bir alan olarak görülmektedir.³⁵ Bir tür yerelciliğin, yerel halkın özelliklerinin kutsallaştırılmasına dayanan bu yeni polislikte örneğin, “meşruiyet standartlarından birisi[nin] polislik pratiklerinin, ki buna ‘kaba güç kullanım hakkı’ da dahildir, bu pratiklere maruz kalan kişi ya da kitlenin kültürüyle uyumlu olup olmayışı” olduğu iddia edilmektedir (Aydın, 1997: 160). Modern siyaset alanının ve dolayısıyla ortak duyu değil ama kamunun iyiliği/ortak iyi fikrine yaslanan kamu polisliği algısının sınırlayıcı olduğunun da bir beyanı olan bu ifade, Türkiye’deki polislik politikalarındaki paradigma değişikliğinin bir diğer göstergesidir. Nitekim 2008- 2012 döneminde Polis Akademisi Başkanlığı görevini yapan Zühtü Arslan (2006) bu değişiklik ih-

35 Toplum destekli polislik aynı zamanda tüm dünyada terörle mücadelede etkin bir araç olarak tasvir edilmektedir. Türkiye’de terörle mücadele düşüncesi, toplum destekli polislik uygulaması mantığına uygun ideolojik motifler geliştirmektedir. Polis entelektüelleri, polis reformu öncesi dönemde Türkiye’nin genel terörizm mücadelesinin istihbarat ve “terörist” ele geçirme üzerine kurulu olduğunu ve bunun “terörist” yetişmesine engel olacak mekanizmaları geliştirmeyi hedeflemediğini, bu nedenle polisin statükoya teslim olduğunu ve kendisini toplumdan yabancılaştırdığını iddia etmektedirler. Bu duruma çözüm olarak Türkiye’nin güneydoğusundaki aşiret bağlarının gözetilmesi gerektiğini ve Türk polisinin önemli cemaat/topluluk liderlerini tespit edip, onlarla temasa geçerek insanların polislik uygulamalarına katkı koymasını teşvikmesi gerektiğini dile getirmektedirler (Durna ve Hançerli, 2008: 21-22).

tiyacını şöyle formüle eder: güvenlik tedarikinde “kamu yararı” zemininden “insan hakları” zeminine geçilmesi gerekmektedir çünkü kamu yararı kavramı, ister istemez “ulusal çıkar” gibi otoriter devlete ait bir paradigmanın ürünüdür.

Sonuç

Türkiye örneğinin de gösterdiklerinden yola çıkarak, neoliberal polis reformunun kimi özelliklerini ve bunların burjuva devlet formunda yarattığı esneme, deformasyon ve dönüşümü şu şekilde tasnif etmek mümkün görünmektedir: Neoliberal uluslararasılaşma süreci sayesinde kökeni gereği bir burjuva devlet aygıtı olan polis, “devlet dışında, devlet karşıtı” bir aktör olarak hızla sahneye çıkabilmiştir. Neoliberal uluslararasılaşma, polisin dayandığı temel diyalektiğe doğrudan bir müdahalede bulunmuş, polise tanıdığı özerk alan sayesinde, polisin toplumsal mücadelelere ve dolayısıyla kendisini kuran modern siyaset alanına olan bağımlılığını neredeyse sıfıra indirgemıştır. Bu açıdan polis, bizzat kendi varlık koşuluna müdahale ederken, polis reformu da burjuva devlete içeriden derin bir müdahale anlamına gelebilmiştir.

Polis reformu kapsamında “halka” dair söylemsel düzeyde yeni bir imge yaratılmıştır. Toplumun da ötesinde cemaatler ve komüniteler merkeze alınmış ve bunların kendilerini yeniden ürettikleri kurallar ya da davranışlar manzumeleri esas alınarak, topluma içkin olan tüm gerici, tutucu vb. öğeleri de içeren toplumsal sağduyu (*common sense*) tartışılmaz ve neredeyse kutsal ilan edilmiştir. Polisle halk arasında yeni bir ilişki kurulması, devlete müdahale etmenin bir yöntemi olarak belirlemiştir. Bu müdahalede, modern siyasal alanın yapıtaşlarından birisi olan, beraber ortak bir gelecek kurgusu yapan, bunun için örgütlenen ve siyaset zemininde mücadele veren grup nosyonu, siyasal bir gelecek kurgusundan uzak, dini-ahlaki zeminde örgütlenen ve meşruiyet aramak yerine itimat göstererek ilerleyen bir grup fikrine evriltilmektedir. Böylece, modern siyaset alanı yeniden şekillendirilerek seküler bir kavram olan meşruiyet kurumu, yerini -polis aygıtı bağlamında- güven/itimat gibi hem daha psikolojik hem de daha metafizik kavramlara bırakmış; siyaset etikle ikame edilmiştir.

Polisin halkla bu türden bir ilişki kurması, polisin kurumsal değil kişiselleşmiş bir yapıda hareket etmesini talep etmektedir. Rasyonalizasyon süreci sonucunda, kişilerüstülük kuralı temelinde kurulan modern polis, bizzat kendisinin bu özelliğine karşı savaş açmış, polis reformu sayesinde polisliğin şahsileşmesi bir kural haline getirilmiş, böylece siyasetin özelleşmesine çok daha geniş kapılar açılmıştır. Diğer bir deyişle, kamu düşüncesinin yerini bircy ve cemaatlerin polislik ihtiyacı aldığından, bu ihtiyaçların karşılanması modern siyaset alanında bir mücadele konusu olmaktan çıkarılmış, tekil polisler zimmetlenen, neredeyse yarı-feodal bir hal almıştır.

Ancak unutmamak gerekir ki neoliberal uluslararasılaşma, burjuva devlet formuyla olan mücadelesinde zor diyalektiğine yaptığı bu müdahale sonucunda, ser-

maye düzeninin sıkıntıya girmesine sebep olacak bir Frankenstein yaratılması tehlikesine de gebe dir. Makalede daha önce belirtildiği üzere modern polis, bir eski rejim-modern siyasal alan gerilimi üzerinden temellenir. İlki, bir anti-tez olarak varlığını hep muhafaza eder. Modern siyasal alana hayat veren bağımlı sınıf mücadelesinin geriye düşmesi, bu alanın da belirleyiciliğini etkiler ve eski rejimin modern polise içkin olan kısmının ağırlığı artar. İşçi sınıfı aleyhine genişleyen sermaye sınıfı erkinin polis aygıtı açısından anlamı budur. Ancak, eski rejiminin bu aygıtın belirleyiciliğindeki rolünün artması, bu aygıtın bizzat kendi modern doğasına da bir savaş açtığı anlamına gelir. Hal böyle olunca, polis reformu denilen müdahale aslında bu savaşı da dizginlemek, polisin örneğin para-militer yapılanmaların sebep olduğu şekilde gün gelip sermayenin sınıf erkine zarar vermeyecek ölçüler içinde tutulmasını sağlamak anlamına da gelmektedir. Örneğin, Türkiye’de çok kısa ömürlü ve sınırlı bir etkiye sahip olmuş olsa da 1978’de Pol-Der gibi sol eğilimli bir polis derneğinin varlığı, polisin üzerinde oturduğu diyalektiğin bağımlı sınıflar tarafında olan ayaklarını sağlamlaştırmıştır. Böylesi kurumların ortadan kalkması, sadece bağımlı sınıfların aleyhine bir gelişme değildir. Bu aynı zamanda zor diyalektiğinin ve dolayısıyla modern siyaset zemininin de hızlıca dönüştüğü anlamına gelmektedir. Bu dönüşüm, siyasetin daha fazla özelleşmesine sebep olduğu için sermaye sınıfı erki lehinedir ama mutlak anlamda siyasi bir kriz tehlikesini bertaraf ettiği söylenemez. Sermaye her an, Marx’ın büyücüsünün düştüğü duruma düşebilir. Burjuva devlet formundan kaçış çabası sermayenin hala sürmekte olan bir mücadelesidir.

Kaynakça

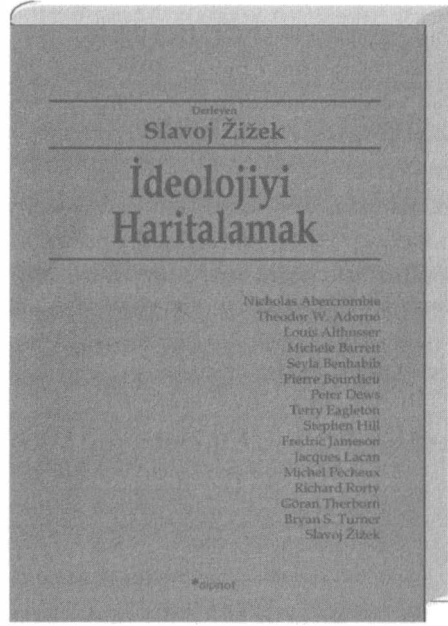
- Altıparmak, K., A. Aytaç, O. Karahanoğulları, T. Hançer, ve D. Aydın (2007) *Polis Vazife ve Salahiyet Kanununda Değişiklik: Durdurma- Kimlik Sorma- Arama- Parmak İzi Alınması-Silah Kullanma*, İnsan Hakları Çalışma Metinleri: V. Hukuk ve Adalet, 11.
- Anderson, P. (1976) "The Antinomies of Antonio Gramsci", *New Left Review* 1, 100: 5-78.
- Arslan, Z. (2006) "11 Eylül Sonrasında Yeni Güvenlik Anlayışı, İnsan Hakları ve Demokratik Kolluk", *Polis Bilimleri Dergisi*, 8 (2): 121-136.
- Aydın, A. (1997) *Police Organisation and Legitimacy: Case Studies of England, Wales and Turkey*, England: Avebury.
- Aytaç, Ö. (1998) 21. Yüzyılda Polis: Temel Sorunlar- Çağdaş Yaklaşımlar, Ankara: Emniyet Genel Müdürlüğü.
- Aytaç, Ö. (2006) "2. Sayının Gururu İle", *IPA-Tr New(s) Police*, September/ October, 2: 7-10.
- Bayley, D. H. (2006) *Changing the Guard: Developing Democratic Police Abroad*, New York: Oxford University.
- Beck, A. ve Robertson, A. (2009) "The Challenges to Developing Democratic Policing in Post Soviet Societies: The Russian Experience", *Police Practice and Research: An International Journal*, 10 (4): 285-293.
- Bedirhanoğlu, P. (2007) "The Neoliberal Discourse On Corruption as a Means of Consent- Building: Reflections From Post-Crisis Turkey", *Third World Quarterly*, 28 (7): 1239 -1254.
- Berksoy, B. (2007) "Neo-liberalizm ve Toplumsalın Yeniden Kurgulanması: 1980 Sonrası Batı’da ve Türkiye’de Polis Teşkilatları ve Geçirdikleri Yapısal Dönüşüm", *Toplum ve Bilim*, 109: 35- 65.

- Bhanu, C. ve Stone, C. (2004) "Public-Private Partnerships for Police Reform", <http://www.vera.org/content/public-private-partnerships-police-reform>, indirilme tarihi: 15 Temmuz 2011.
- Brogden, M. (2005) "Horses for Courses' or 'Thin Blue Lines': Community Policing in Transitional Society", *Police Quarterly*, 8: 64-98.
- Buci Glucksmann, C. (1980) *Gramsci and the State*, London: Lawrence and Wishart.
- Caparini, M. ve O. Marenin (2004) *Transforming the Police in Eastern and Central Europe*, Münster, Germany: Transaction.
- Celador, G., E. Lecha, S. Reigeluth, V. Aytar, ve M. Arıcan (2008) *Fostering an EU Strategy for Security Sector Reform in the Mediterranean: Learning from Turkish and Palestinian Police Reform Experiences*, EuroMesco Paper, <http://www.euromesco.net>, indirilme tarihi: 10 Şubat 2011.
- Cizre, Ü. (2007) *Prime Movers, Specific Features and Challenges of Security Sector Reform in a 'Guardian State': The Case of Turkey*, DCAF Policy Papers, 17.
- Cizre, Ü. ve İ. Cerrah (der.) (2008) *Security Sector Governance: Turkey and Europe*, DCAF-TESEV Series in Security Sector Studies, No.4, İstanbul: TESEV.
- Clarke, S. (1991) "State, Class Struggle, and the Reproduction of Capital", Clarke, S. (der.), *The State Debate* içinde, New York: St. Martin, 183- 201.
- Çevik, H. H. ve T. Göksu (2002) *Türkiyede Devlet, Toplum ve Polis*, Ankara: Seçkin.
- Deflem, M. (2002) *Policing World Society: Historical Foundations of International Police Cooperation*, New York: Oxford University.
- DCAF (Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces) (2009) *Police Reform*, DCAF Background-er, www.dcah.ch, indirilme tarihi: 10 Şubat 2010.
- Dikici, A. (2010) "Osmanlı Makedonyası'nda Kurulan İlk Uluslararası Polis Barış Koruma Misiyonu: Mürzsteg Reform Programı", *Karadeniz Araştırmaları*, 6: 75-108.
- Dölek, Ç. (2011) *Privatization of Security and The Transformation of The Modern Bourgeois State in The Neoliberal Era: The Case of Turkey*. Basılmamış Yüksek Lisans tezi, Ankara: Ortadoğu Teknik Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Durna, T. ve S. Hançerli (2008) "Implementing Democratic Policing in the PKK Terrorism Torn Areas of Turkey", Nikbay, S. ve S. Hançerli (der.), *Understanding and Responding to the Terrorism Phenomenon: A Multi-Dimensional Perspective* içinde, NATO Science for Peace and Security Series, E: Human and Societal Dynamics, 21. Netherlands: IOS Press, 326-339.
- Ellison, G. (2007a) "Fostering a Dependency Culture: The Commodification of Community Policing in a Global Marketplace", Goldsmith, A. ve J. Sheptycki (der.), *Crafting Transnational Policing: Police Capacity-Building and Global Policing Reform* içinde, Portland, Oregon: Hart, 203-243.
- _____ (2007b) "A Blueprint for Democratic Policing Anywhere in the World?", *Police Quarterly*, 10: 243-269.
- Ellison, G. ve C. O'Reilly (2008) "From Empire to Iraq and the 'War on Terror': The Transplantation and Commodification of the (Northern) Irish Policing Experience", *Police Quarterly*, 11: 395- 426.
- Emsley, C. (1999) *Gendarmes and The State in the Nineteenth Century Europe*, Oxford: Oxford University.
- Ergut, F. (2001) "Polis Çalışmaları İçin Kavramsal Bir Çerçeve", *Amme İdaresi Dergisi*, 34 (1): 59-78.
- Findıklı, R. (1992) "Sivil Toplum ve Polis Hizmetlerinin Sivilleştirilmesi", *Türk İdare Dergisi*, 64 (394): 131- 153.
- Foucault, M. (1991) "Governmentality", Foucault, M., G. Burchell, C. Gordon ve P. Miller (der.), *The Foucault Effect: Studies in Governmentality* içinde, USA: The University of Chicago, 87-104.
- Ganser, D. (2005) *NATO's Secret Armies: Operation Gladio and Terrorism in Western Europe*, New York: Frank Cass.

- DCAF (Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces) (2009) *Police Reform*, DCAF Background-er, www.dcah.ch, indirilme tarihi: 10 Şubat 2010.
- Gerstenberger, H. (2007) *Impersonal Power: History and Theory of the Bourgeois State*, London: Brill.
- Goldsmith, A. ve Sheptycki, J. (2007) "Introduction", Goldsmith, A. ve J. Sheptycki (der.), *Crafting Transnational Policing - Police Capacity-Building and Global Policing Reform* içinde, Oxford: Hart, 1-27.
- Göksu, T. (2002) "Türkiye'de Yönetim Anlayışı ve Polis Davranışı", Çevik, H. H. ve T. Göksu (der.), *Türkiye'de Devlet, Toplum ve Polis* içinde, Ankara: Seçkin, 69-91.
- Göksu, T., H. H. Çevik, O. Filiz, ve S.K. Gül (der.) (2009) *Güvenlik Yönetimi*, Ankara: Seçkin.
- Gültekin, R. ve Y. Z. Özcan (2000) "Police and Politics in Turkey", *British Criminology Conference: Selected Publications*, 3, <http://www.lboro.ac.uk/departments/ss/bsc/bccsp/vol03/ozcan.html> & t, indirilme tarihi: 3 Ekim 2010.
- Gültekin, R. (2006) "Genel Başkandan", *IPA Turkey New(s) Police*, (2): 4.
- Gültekin, S. (2010) "Demokratikleşen Güvenlik Anlayışı: Türk Polis Teşkilatında Demokratik Polislik Uygulamaları", *Türk Polis Teşkilatında Yeni Gelişmeler Sempozyumu'nda sunulmuş tebliğ*, Polis Akademisi, Ankara, 9-10 Nisan.
- Harvey, D. (2006) *The Spaces of Global Capitalism: Towards A Theory of Uneven Geographical Development*, New York: Verso.
- Heller, A. (1991) "The Concept of the Political Revisited", D. Held (der.), *Political Theory Today* içinde, Oxford: Polity, 330-344.
- Hinton, M. (2009) "Police and State Reform in Brazil: Bad Apple or Rotten Barrel?", Hinton, M. ve T. Newburn (der.), *Policing Developing Democracies* içinde, New York: Routledge, 31-50.
- Hülagü, F. (2010) *Sébastien Rocher ile Mülakat*, Ankara: 1 Şubat.
- Hülagü, F. (2011) *Adedeji Ebo ile Mülakat*, New York: 29 Kasım.
- Hülagü, F. (2011) "Türkiye'de Güvenliğin Özelleştirilmesi Politikalarına Sınıf Temelli bir Bakış", Özdemir, G., H. Mıhçı, Ö. Birler, ve S. Coşar (der.), *2000'li Yıllarda Türkiye'de Siyaset ve İktisat Rüzgarları* içinde, Ankara: Efil.
- Ignatieff, M. (1996) "Police and People: The Birth of Mr Peel's 'Blue Locusts'", Reiner, R. (der.), *Policing Volume I* içinde, Dartmouth: Ashgate.
- İçli, G. T. (2004) "Toplum Destekli Polislik", *Polis Dergisi*, 42: 124-127.
- Jessop, B. (2007) "Dialogue of the Deaf: Some Reflections on the Poulantzas- Miliband Debate", Wetherly, P., C. Barrow ve P. Burnham (der.), *Class, Power and The State in Capitalist Society: Essays On Ralph Miliband* içinde, New York: Palgrave Macmillan, 132- 157.
- Kaplan, I. (2006) "Bilgi Toplumu Polisi Üzerine Yazılar", *Çağın Polisi Dergisi*, <http://www.caginpolicisi.com.tr/60/66-67-68-69-70.htm>, indirilme tarihi: 25 Mayıs 2010.
- Kındıra, Z. (2001) *Fethullah'ın Copları*, İstanbul: Su Yayınları.
- Köszeg, F. (2001) "Introduction", Kádár, A. (der.), *Police in Transition: Essays on the Police Forces in Transition Countries* içinde, Hungary: Central European University, 1-12.
- Liang, H. H. (1992) *The Rise of Modern Police and The European State System From Metternich to The Second World War*, New York: Cambridge University.
- Linden, R. Last, D. ve Murphy, C. (2007) "Obstacles on the Road to Peace and Justice: The Role of Civilian Police in Peacekeeping", Goldsmith, A. ve J. Sheptycki (der.), *Crafting Transnational Policing* içinde, Portland: Hart, 149-175.
- Lofça, İ. (2007) *Respect for Human Rights and the Rise of Democratic Policing in Turkey: Adoption and Diffusion of the European Acquis in the Turkish National Police*, Basılmamış Doktora Tezi, USA: Univesity of North Texas.

- Marx, K. (1968) *La Guerre Civile en France, 1871*, Paris: Les Editions Sociales.
- Marx, K. (2003) *The Class Struggles in France: From the February Revolution to the Paris Commune*, Australia: Resistance Books.
- Moore, C. (2000) *Burjuva Avrupa'nın Kuruluşu*, çev. B. S. Şener, Ankara: Dost Kitabevi.
- Moon, B. ve M. Morash (2009) "Policing in South Korea: Struggle, Challenge, and Reform", S. Hinton, M. ve T. Newburn (der.), *Policing Developing Democracies* içinde, London: Routledge, 101-118.
- Murphy, C. (2007) "The Cart Before the Horse: Community-Oriented Versus Professional Models of International Police Reform", Goldsmith, A. ve J. W. Sheptycki (der.). *Crafting Transnational Policing: Police Capacity-Building and Global Policing Reform* içinde, Oxford: Hart, 243-261.
- Neocleous, M. (2006) *Toplumsal Düzenin İnşası: Polis Erkinin Eleştirel Teorisi*, çev. A. Bekmen, İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi.
- Nikbay, O. ve S. Hançerli (2007) "Understanding and Responding to the Terrorism Phenomenon: A Multi-Dimensional Perspective", *NATO Science for Peace and Security Series, E: Human and Societal Dynamics* içinde, Netherlands: IOS.
- O'Malley P. (2005) "Policing, Politics and Postmodernity", Newburn, T. (der.), *Policing: Key Readings* içinde, UK: Willan, 698-715.
- OSCE (Organization for Security and Co-operation in Europe) (2008) *Guidebook on Democratic Policing*, <http://www.osce.org/spmu/23804>, indirilme tarihi: 10 Şubat 2010.
- OSCE (2008) *Guidebook on Democratic Policing*, <http://www.osce.org/spmu/23804>, indirilme tarihi: 10 Şubat 2010.
- Özcan, M. (2002) "Emniyet Teşkilatının AB'ye Uyum Çalışmaları", Çevik, H. H. ve T. Göksu (der.), *Türkiyede Devlet, Toplum ve Polis* içinde, Ankara: Seçkin, 273-291.
- Öngen, T. (2004) "Türkiye'de Siyasi Kriz ve Krize Müdahale Stratejileri: 'Düşük Yoğunluklu Çatışma'dan' 'Düşük Yoğunluklu Uzlaşmaya'", Savran, S. ve N. Balkan (der.), *Türkiye'de Sürekli Kriz Politikaları* içinde, İstanbul: Metis, 76-104.
- Pasquino, P. (1991) "Theatrum Politicum: The Genealogy of Capital- Police and the State of Prosperity", Foucault, M., G. Burchell, C. Gordon ve P. Miller (der.), *The Foucault Effect: Studies in Governmentality* içinde, USA: The University of Chicago, 105-118.
- Poulantzas, N. (1980) *Faşizm ve Diktatörlük*, çev. A. İnel, İstanbul: Birikim.
- Poulantzas, N. (2006) *Devlet, İktidar, Sosyalizm*, çev. T. Ilgaz, Ankara: Epos.
- Rawlings, P. (2002) *Policing: A Short History*, USA: Willan.
- Reiner, R. (2000) *The Politics of The Police*, New York: Oxford University.
- Reiner, R. (2005) "Policing A Postmodern Society", Newburn, T. (der.), *Policing: Key Reading* içinde, UK: Willan, 675-698.
- Robinson, C. D. (1996) "Ideology as History: A Look at the Way Some English Police Historians Look at the Police", Reiner, R. (der.), *Policing Volume I* içinde, Dartmouth: Aldershot, 83-97.
- Sayer, D. (1987) *The Violence of Abstraction*, London: Basil, Blackwell.
- Sönmez, A. (2005) "Polis Meclisinin Kuruluşu ve Kaldırılışı (1845-1850)", *Ankara Üniversitesi D.T.C.F. Tarih Bölümü Tarih Araştırmaları Dergisi*, 37: 259-275.
- Stojanović, S. ve M. Downes (2009) "Policing in Serbia: Negotiating the Transition between Rhetoric and Reform", Hinton, M. ve T. Newburn (der.), *Policing Developing Democracies* içinde, New York: Routledge, 73-98.
- Storch, R. (1976) "The Policeman as Domestic Missionary: Urban Discipline and Popular Culture in Northern England, 1850-1880", *Journal of Social History*, 9: 481-509.

- Temur, S. ve A. S. Yayla (2005) "How Did Change Help Turkey to Deal with Terrorism More Effectively?", Aydıner, G. ve R. Gültekin (der.), *İstanbul Conference on Democracy and Global Security* içinde, Ankara: Turkish National Police.
- Therborn, G. (1977) "The Rule of Capital and the Rise of Democracy", *NewLeft Review*, 103: 3-41.
- Uldriks, N. (2009) *Policing Insecurity: Police Reform, Security, and Human Rights in Latin America*, UK: Lexington Books.
- Van der Pijl, K. (1998) *Transnational Classes and International Relations*, New York: Routledge.
- Wood, E. M. (1995) *Democracy Against Capitalism*, UK: Cambridge University.
- Yalçın, S. (2009) *Bu Dinciler O Müslümanlara Benzemiyor*, İstanbul: Doğan Kitap.
- Zedner, L. (2006) "Policing Before and After The Police", *British Journal of Criminology*, 46: 78-96.



Derleyen: Slavoj Žižek

İDEOLOJİYİ HARİTALAMAK

Yakın geçmişe kadar rağbet görmeyen, içeriği alabildiğine olumsuz anlam ve yananamlarla doldurulan bir terimdi “ideoloji”. Bu tutumun temel gerekçesini de ideolojinin mutlak doğrular dayattığı yolundaki sav oluştuyordu. Ama sonrasında ideoloji konusuna yoğun bir ilgi duyulmaya, onun toplum ve kültür kuramı açısından olduğu kadar politik pratik açısından da büyük önem taşıdığı teslim edilmeye başlandı.

İdeolojiyi Haritalamak, konu üzerinde çalışan kuramcı ve düşünürlerin en önemli yazılarını bir araya getirmektedir. Žižek’in giriş yazısı ideoloji kavramının Marx’tan günümüze nasıl bir gelişim seyri izlediğini araştırırken; Eagleton, Dews ve Benhabib Frankfurt Okulu ile Lukács’ın yaptığı özgün katkıları değerlendirmektedir. Adorno, Lacan ve Althusser’in, ideoloji çözümlemelerinde özel bir yere sahip olan ve artık klasikleşen metinlerinin yer aldığı kitap, Fransız post-yapısalcı Pêcheux’nun farklı bir geleneğin sürdürücüsü olma savındaki makalesini de içermektedir. Öte yandan, “egemen ideoloji tezi” üzerine kopan o ünlü tartışmada kendini gösteren Gramscici ve Althusserci motifler, ayrıca Bourdieu’nun bu gelenekten niçin koptuğunu özlü biçimde anlattığı mülakat ufuk açıcı nitelikte... Jameson ise geç kapitalist toplumda ideolojinin doğası ve konumuna ilişkin yetkin gözlemlerde bulunarak tartışmaya dahil olmaktadır.

İdeolojiyi Haritalamak, kültür kuramının en dinamik alanı haline gelen ideoloji konusunda temel bir başvuru kitabıdır.

Katkıda Bulunanlar Nicholas Abercrombie, Theodor W. Adorno, Louis Althusser, Michele Barrett, Seyla Benhabib, Pierre Bourdieu, Peter Dews, Terry Eagleton, Stephen Hill, Fredric Jameson, Jacques Lacan, Michel Pêcheux, Richard Rorty, Göran Therborn, Bryan S. Turner, Slavoj Žižek

dipnot yayınları

Selanik Cad. No: 82/24 Kızılay / Ankara

Tel: (0 312) 419 29 32 / Faks: (0 312) 419 25 32

www.dipnotkitap.com

Alternatif Kamusalın Politik Ekonomisi: Teorik Bir Tartışma “Genel Olarak Sermaye”den “Genel Olarak Birliğe”*

Koray R. Yılmaz**

Öz

Bu çalışma, eleştirel politik iktisat çerçevesinden alternatif kamusal sorununa yönelik teorik bir tartışma geliştirmeyi amaçlamaktadır. Bu amaçla birinci bölümde, kamu-kamusal olan ve kamusal alan arasındaki ayrım üzerinde durulacaktır. Toplumsal cinsiyet ve sınıf ilişkileri tarafından yapılandırılmış olan kamusal alanın, bir bütün olarak kamusal olanın daraltılmış bir parçası olduğu, alternatif bir kamusalın inşasının da ancak bu daralmanın ortadan kaldırılması ya da kamusal alanın, kamusal olana dönmesi ile mümkün olduğu ileri sürülecektir. Çalışmanın ikinci bölümünde, çalışmanın hareket noktası olan kapitalist kamusallığın “genel olarak sermaye” ilişkisi bağlamında gerçeklik kazandığı düşüncesi bağlamında, öncelikle “genel olarak sermaye” kavramı üzerinde durulacak, daha sonra ise bu sav genel olarak sermayenin temsil niteliğindeki parçası olarak değerlendirilen “bireysel sermaye” kavramı üzerinden somutlaştırılacaktır. Üçüncü bölümde, bireysel sermaye tartışması bağlamında, Marx’ın hisse senetli firmalara yaklaşımı üzerinden şirketler ele alınacak ve anonim şirketlerin, kapitalist sistemin kendi içinde, özel mülkiyet olarak sermayenin ilgası olduğu vurgulanacaktır. Ancak bu ilganın edilgin bir ilga olduğu, alternatif kamusal arayışında ise asıl sorunun etkin bir ilganın ne anlama geldiği sorusu olduğu ileri sürülecektir. Bu çalışmada bu soru, alternatif kamusalığa geçiş formu olarak birlik nosyonu ve alternatif kamusallığın kendisi olarak da “genel olarak birlik” nosyonu bağlamında tartışılacaktır. Özetle bu çalışmanın yukarıdaki soruya teorik yanıtı, “genel olarak sermayeden”, “genel olarak birliğe” geçişi işaret etmektedir. Bu geçişin anlamı, emek gücünün, değişir sermayeye, paranın ise para sermayeye dönüşümünün sonlandırılmak zorunda olduğudur. Bunun, şirketlere alternatif bir organizasyon tarzı gerektirdiği açıktır. Son olarak bu çalışma, birliklerin özgünlüğünün belki de en önemli yönlerinden biri olan, birliklerde çalışma ilkesi üzerinde durularak tamamlanacaktır. Şirket, zorunlu çalışma ilişkisinden dolayı, zorunluluk alanını, özgürlük alanı hıfına genişleten belki de en önemli ilişki biçimidir. Tam da bu nedenle, alternatif kamusal üzerine odaklanan çalışmalarda, eleştirel bir gözle mutlaka hesaba katılması gereklidir.

Anahtar Kelimeler: kamu, kamusal alan, alternatif kamusalılık, Marx, genel olarak sermaye, birlik, genel olarak birlik.

* Bu çalışmadaki bazı bölümler, 2009 yılında tamamladığım ve 2010 yılında Mahalle Bakkalından Küresel Aktöre Arçelik: İşletme Tarihine Marksist Bakış ismiyle SAV Yayınları tarafından kitap olarak basılan çalışmadan alınmıştır. Ancak tartıştığı konu bu makaleye özgüdür.

** Dr., 19 Mayıs Üniversitesi İktisat Bölümü. E-posta: rkorayyilmaz@yahoo.com

The Political Economy of Alternative Publicity: A Theoretical Consideration From "Capital in General" to "Association in General"

Abstract

This paper aims to present a theoretical perspective on the conception of alternative publicity from the point of Marxian critical political economy. For this purpose, first the difference between the concepts of public and public sphere has been clarified. The public sphere that is constructed by gender and class relation is considered as a constricted part of public as a whole. Therefore, in order to create an alternative publicity, this constriction that stems from gender and class relations must be abolished. In this context, it is argued that capitalist publicity is organized by the relation of "capital in general". Therefore, the second part of this paper focuses on the concept of "capital in general" created by Marx. This argument then is made more concrete benefiting from the concept of "individual capital" as a representative part of "capital in general". In the third part, with reference to Marx's approach to joint-stock company, the corporations are addressed. And it is highlighted that the joint-stock companies are a kind of abolition of capital as private property within the framework of capitalist system itself. But it has to be stressed that this is a passive abolishment. For the alternative publicity, the main problem is to find a convenient answer to the question of what the active abolishment means? In this paper, this question is addressed in the contexts of "association" notion as a transition form to the alternative publicity and the notion of "association in general" as an alternative publicity. In sum, the theoretical answer of this study to the above question signs the transition from "capital in general" to "association in general". This transition means that the transformation of money to money as capital and the transformation of labour power to variable capital have to be terminated. It is clear that, this requires an alternative form of organization to the corporation. Lastly it is focused on the working principle within the associations since it is one of the most important aspects of the specificity of associations. The corporations are maybe the most important relations, which expand the realm of necessity against to the realm of freedom because of the existence of compulsory labour. For this reason, they must be addressed critically in the studies that focus on alternative publicity.

Keywords: *public, public sphere, alternative publicity, Marx, capital in general, association, association in general.*

Giriş

Kamu ilginç bir kavramdır. Bazen devleti işaret eder gibi görünür; örneğin kamu sektörü, kamu personeli ya da kamu yönetimi gibi. Bazen de halkı işaret ediyor gibi görünür, yani bir bağlamda devlet olmayanı; kamuoyu ya da kamu yararı gibi. Bu durum, Türk Dil Kurumu'nun kamu maddesine ilişkin tanımına da yansımıştır: a) halk hizmeti gören devlet organlarının tümü, b) bir ülkedeki halkın bütünü, halk, amme, c) hep, bütün, d) bütün, hep, her, e) herkes (Büyük Türkçe Sözlük, 2012).

Türkiye'de özellikle son dönemlerde, kamuya ilişkin alanlarda önemli değişikliklerin yaşandığı, haklı olarak yapılan bir değerlendirmedir. Bu dönüşümlere dair analizlerin taşıdığı önem inkâr edilemez olsa da, bu çalışmanın odağı biraz farklılaşmaktadır. Bu çalışmada, son dönemlerde yeniden gündeme gelen "alternatif kamusal" olgusuna odaklanılacaktır. Bu gündeme gelme halinin farklı teorik

mekânları olduğuna işaret etmek gerekir. Bu sorunun tartışılmasına kimi zaman “yerellik”ler bağlamında mekân yazınında, kimi zaman yönetim sorunları bağlamında kamu yönetimi tartışmalarında ya da kimi zaman sosyal gelişme ya da sosyal ekonomi bağlamında gelişme ve ekonomi yazınlarında rastlayabiliyoruz. Bu çalışmada ise “alternatif kamusal” olgusu eleştirel politik iktisat zemininde tartışılacaktır. Bunun anlamı, bu çalışmada, alternatif kamusal tartışmasının, kapitalist nitelikli kamusalın ekonomi politikğine genel karakterini veren dinamiklerin eleştirisi bağlamında yapılacaktır.

Diğer yandan bu çalışma kamuyu farklılık, demokrasi, katılım, tartışma alanı gibi kavramlar bağlamında tanımlanan kamusal alana indirgeyerek ele alan yaklaşımlara olduğu kadar, kamuyu tartışmanın sadece devletin çeşitli alanlardaki politikalarını tartışmak olarak algılanması yönündeki yaklaşımlara da örtük bir eleştiri olarak okunmalıdır. İlk tutumun arkasında kapitalizmi veri alan bir anlayış gözlemlenirken, ikinci yaklaşımın arkasında yatan çeşitli nedenlerden biri de, alternatif bir kamusal oluşturmanın öncelikli olarak devlet ile ilgili bir tartışmayı içermesi gerektiği yönündeki geleneksel tahayyül olabilir.

Kamusal olanın yani genel-bütün ve halka dair olanın-herkesin, maddi hayatın üretimi ve yeniden üretimi ile dolayımlanan bir varoluşa sahip olduğu, bu analizin arkasında yatan temel hareket noktasıdır. Diğer bir deyişle günümüz için kamusal olanın, kapitalist üretim tarzının özgül ve tarihsel olarak özsel olan sermaye ilişkisi bağlamında gerçeklik kazanan bir varoluşa sahip olduğu düşüncesi, çalışmanın hareket noktasını oluşturmaktadır. Kamusal olana dair kavramsal berraklığı sağlamayı umduğumuz ilk bölümün ardından, bu tespitimizi ikinci bölümde, Karl Marx'ın (1999) ifadesiyle “genel olarak sermaye” kavramından hareketle göstermeye çalışacağız. Çalışmanın üçüncü adımı, meta kavramı üzerinden, genel olarak sermayenin tikel düzeyde somutlaştığı ve onun temsil niteliğindeki bir parçası olarak değerlendirdiğimiz, bugün büyük oranda kamusal olanın olma biçimini belirlediğini ileri sürdüğümüz, bireysel sermaye kavramına odaklanacaktır. Böylelikle genel olarak sermaye kavramından hareketle tartışmaya başladığımız, kamusal olanın sermaye ilişkisi bağlamında gerçeklik kazanan bir varoluşa sahip olduğu vurgusunu bireysel sermaye ilişkisi bağlamında somutlaştıracaktır. Daha sonra bireysel sermaye kavramının bir formu olan, daha doğru bir ifadeyle hem bireysel sermaye olan hem de olmayan hisseli sermaye, daha yaygın karşılığıyla anonim şirketlere odaklanacağız. Çalışmanın bu kısmında, anonim şirket tartışmasının Marx'ta bulunduğu karşılık üzerinden, “birlik”, alternatif bir kamusala geçişin belki de en önemli bir formu olarak ya da Oscar Negt ve Alexander Kluge'nin (2003) kullandığı kavramla “karşıt kamusal alanın” belki de en gelişkin bir biçimi olarak, Pierre-Joseph Proudhon'un (2003) bu çalışmadan farklı olarak eleştirel bir içerikle kullandığı “genel olarak birlik” ise, alternatif bir kamusalın kendisi olarak tartışılacaktır. Bu tartışma özellikle Proudhon ve Marx bağlamında yürütülecektir. Nihai olarak “genel olarak birliğe” dair bugünden belirlenmiş detaylı organizasyon, süreç

ve yapıları tanımlamak yerine -çünkü bunlar sürecin ürünleri olacaktır- kritik bir sorun olduğunu düşündüğümüz, birliklerde çalışma ilkesi üzerinde durularak yazı sonlandırılacaktır. Bu tartışmanın önemi, zorunlu çalışmanın başat sosyal ilişki olmasının, kamusal, “alternatif” olmasının önünde bir engel oluşturduğu tespitidir. Dolayısıyla, alternatif kamusalın inşasında, bireyin tüm zamanını emek zamana dönüştürerek, onda işçi olmak dışında bir şey bırakmayan zorunlu çalışmanın, sürekli olarak geriletilmesi gerekliliğinin altının çizilmesi elzemdir.

Bu çalışmanın açık savı alternatif kamusal tartışmalarında, genel olarak sermayenin temsil niteliğindeki parçası olarak işaret ettiğimiz bireysel sermaye yani şirket, kapitalist işletme, firma ve benzeri yapıların radikal bir eleştirisinin elzem ve başat nitelikte olduğudur. Çünkü bu tarz organizasyonlar-ilişkiler içsel nitelikleri gereği zorunluluk alanını, özgürlük alanı hilafına genişletme eğilimindedir. Bu ise özgürlük alanını genişletmeyi amaçlayan alternatif bir kamusalın önündeki belki de en büyük engellerden biridir. Birlik ise özgürlük alanını, zorunluluk alanı hilafına genişletme yönünde açık bir eğilime sahiptir. Farklılığa dair bu sav emek gücü ve paranın sosyal anlamlarından kaynaklanmaktadır: Bu noktada ise sorun emek gücü ve paranın sermayeleşmesi sorunu olarak görünür. Genel olarak sermaye ilişkisinde maddi hayatın üretiminin temel bileşeni olan emek gücü, değişir sermaye olarak, yani sermayeleşerek, kendine yabancılaşarak ve karşıtına dönüşerek, aynı zamanda da onun bir nesnesi haline gelerek yer alır.

Diğer yandan para ise kapitalist üretim sürecine girdiği anla birlikte, “para sermayeye” dönüşmüş ve artık anlamı kapitalist üretim ilişkileri bağlamında tanımlanır hale gelmiştir. Ama birlik ilişkisinde öncelikle bu zorunlu kılık değiştirme, yani emek gücünün değişir sermaye formu ile olan ilişkisi koparılır. Diğer bir deyişle emek gücü gerçek sahibine, emeğe döner ve kendini “kendi için emek” ya da gerçek anlamda özne olarak ifade eder. Para ise, amacı daha çok para çıktısı olan ve bunu kapitalist üretim sürecini başlatarak, diğer bir deyişle sermayeleşerek gerçekleştiren yani “sermaye olarak para”ya dönüşen para yerine, Marx’ın işaret ettiği gibi “para olarak basit işlevi” ile sermaye kavramının işaret ettiği sosyal ilişkilerden azade kılınır. Birincisinde elde edilmek istenen değişim değeri iken, ikincisinde kullanım değeridir. Ancak tarih böylesi pür ve yeknesak oluşumlara kapitalist üretim tarzında bile olanak vermemiştir, dolayısıyla birliklerin de somutta melez bir yapı içermesi, geçiş sürecinin zaman ve mekansallıkları düşünüldüğünde kaçınılmaz olacaktır. Bu süreç, kapitalist sistem içinde melez nitelikli karşıt bir kamusal alanın inşası olduğu kadar, daha homojen alternatif bir kamusalın inşa süreci ya da kapitalist üretim tarzından, “genel olarak birliğe” geçiş formu olarak düşünülmelidir.

Aşağıda öncelikle, kamuya dair bu çalışmada kullandığımız “kamusal olan” ya da yer yer ifade ettiğimiz biçimiyle “kamusal” kavramları, ilgili yazında yaygın olarak kullanılan “kamusal alan” kavramı tartışılarak açıklığa kavuşturulacaktır. Böylelikle, neden birlik ve genel olarak birlik ilişkilerinin sırasıyla karşıt kamusal alan ve alternatif kamusal olarak ifade edildiği de açıklığa kavuşacaktır.

Kamu, Kamusal Olan ve Kamusal Alan

Öncelikle ifade etmek gerekir ki, bu çalışmada kamusal olan kavramı ya da aynı anlamda olmak üzere kamusal ifadesi, direkt olarak kamu kavramının ifade ettiği bütün, hep, herkes içerikleri ile uyumlu olarak, bütün, hep, herkese dair olan anlamında kullanılmaktadır. Bilindiği üzere, Jürgen Habermas'ta kamusal alan kavramı ile kamu kavramı arasında bir çeşit farklılaşma ilişkisi vardır¹. Burada kullanılan kamusal olan ve kamu arasında ise bu farklılık ilişkisinin aksine bir tamamlayıcılık söz konusudur.² Bu nokta çok önemlidir, zira şu önemli sorunun kapısını açmaktadır.

Kamusal olan yani bütün, hep, herkese dair olan, hangi mekanizmalarla kamusal alana indirgenmiştir?³ Diğer bir deyişle, Jürgen Habermas'ın ifade ettiği, toplumsal yaşam içerisinde kamuoyuna benzer bir şeyin oluşturulabileceği, alenilik, eşitlik, özerklik, katılım, meşruiyet, muhalefet, ortak çıkar, tartışma alanı⁴ gibi olguların varlık alanı olarak, Negt ve Klauge'nin (1993: 76) yerinde ifadeleriyle, aslında bir "ara alan"⁵ olarak kamusal alanı, kamusal olandan ayıran nedir? Kısaca neden Habermas'ın ya da Hannah Arendt'in kullandıkları anlamda kamusal alan, burada öne çıkartılan anlamıyla bütün, hep ya da herkese açık olan ya da kısaca kamusal olan değildir? Aslında kavramın tarihsel seyrine bakıldığında bu açıkça görülebilir. Örneğin, Antik Yunandaki Polis'te, *koine* ve *oikos* ayrımında bu oldukça çarpıcı bir şekilde öne çıkmaktadır. *Oikos*, haneyi temsil etmektedir, hane ise zorunluluk alanını (Habermas, 1991: 3-4). Zorunluluk alanı Arendt'te *household* yani

1 "Habermas'ın kamusal alan kavramı bir araya gelen insanların ifade edildiği "kamu" ile özleştirilmemelidir. Habermas'ın "kamusal alan" kavramı daha ziyade insanların katılımıyla somutlaşan bir kurumu tanımlamaktadır. Bununla beraber, kamusal alan basitçe "kalabalık" olarak da tanımlanamaz (Habermas'ın çalışmasına bu dipnot P. Hohendal tarafından yazılmıştır)" (Habermas, 1974: 55). Kamu ve ilgili diğer kavramlara dair Habermas'ın tartışması için özellikle bkz. Habermas (1991: 1-5).

2 Habermas'ta kamusal alan ve kamu arasındaki fark, aynı zamanda devlete de işaret eder. Diğer bir deyişle, kamusal alan kavramının devleti dışarıda bırakmasının yolu kamu kavramı ile kendini ayırmasıyla mümkün olmaktadır. Bize göre ise kapitalist kamusalılık (kamusal alan değil, kamusal olan, çünkü Habermas'a göre kamusal alan ortak çıkara referans verir) sınıf çatışması üzerinden yükseldiği için devletten ayrı olarak tanımlanamaz. Dolayısıyla kamusal ya da kamusal olan tanımı devleti de içermektedir. Kavramın girişte belirtilen ikili anlamı burada daha bir anlam kazanmaktadır. Bu sebeple bu çalışmada kamu ile kamusal ya da kamusal olan kavramı arasında bir farklılaşmaya değil tamamlayıcılığa işaret edilmiştir. Çünkü kapitalist kamusalılık devleti dışlamaz. Bu çalışmada alternatif kamusalılık olarak ifade edilen genel olarak birlik ilişkisi ise sınıf çatışması üzerinde yükselen bir kamusal alana sahip olmayacağı için gerçek anlamda devletten bağımsız bir kamusal alanı mümkün kılacaktır.

3 Örneğin Özbek (2004), Habermasçı anlamda kullanılan kamusal alan kavramının sınırlarına işaret eder. Akşit (2009), çalışmasında kamusal alan kavramının dışarıda bıraktıklarına işaret etmektedir ya da Acar-Savran (2002) Habermas ile birlikte kamusal kavramının nasıl daraltıldığı üzerinde durur. Benzer şekilde Bora'nın (2004) "Kamusal alan sahiden kamusal mı" sorusu bu çalışmanın ifadeleriyle kamusal olan ya da kamusal ile kamusal alanın sahip oldukları farklı içeriklere işaret etmektedir.

4 Acar-Savran (2002) Habermas'ın benzer vurgularla ifade ettiği burjuva kamusal alan kavramının işaret ettiği özgürlük, demokrasi vb söylemin ekonomiyi dışlayan bir içerikle ifade edilmesinin sakıncalarına değinir. Fraser (1990) Habermasvari kamusal alan anlayışının örneğin geç kapitalistleşen toplumlarda varolan demokrasinin sınırlarını eleştirmek için uygun olmadığını vurgular.

5 Negt ve Klauge'nin (2003) de vurguladıkları gibi, kamusal alan kavramı yaygın haliyle endüstriyel aygıtın tümü ve ailedeki toplumsallaşmayı açıkça dışarıda bırakmaktadır. Böylelikle tüm toplumu temsil iddiasına rağmen bir ara alan olarak görünür.

onun kavramlarıyla emek ve işi içeren olarak açıklanır (Arendt, 1998: 30).⁶ Diğer yandan *koine* ise kamusal alan olarak tanımlanır. *Koine*, aynı zamanda özgürlük alanıdır (Habermas, 1991: 4).

Özgürlük alanı, Arendt'te *polls* olarak ifade edilen eylem alanıdır ve kamusal alana işaret eder (1998: 31). *Oikosta* kimler vardır; kadınlar, köleler ve çocuklar. *Koine* kimlerden oluşur; erkek, yurttaş ve dolayısıyla mülkiyet sahiplerinden. Ya da Habermas'ın burjuva kamusal alanının inşasında, kamusal alan kimlerle tanımlanır diye baktığınızda, yine karşınıza mülk sahibi ve erkek çıkacaktır. Habermas'ın ya da Arendt'in de açıkça ifade ettikleri üzere, kamusal alandaki güç, özel alandaki egemenlikten gelmektedir. Bu durumda açıktır ki, söz söylenen yeri, yani tartışma alanı ya da kamuoyu oluşumu alanını⁷, kamusal olandan ayıran ve kamusal alana daraltan cinsiyet, mülkiyet ve bununla ilişkili olarak da üretim ilişkileri içerisindeki konum olmuştur. O halde, biz, kamusal alan kavramından bahsedilirken, onun *herkese dair olan değil* söz söylemenin temelde cinsiyet, mülkiyet ve üretim ilişkilerindeki konumlara göre belirlenmiş bir biçiminden bahsettiğimizi akılda tutmalıyız.

Diğer yandan kamusal alanın, farklı kamusal alanları içerdiğini söyleyerek ayrımı iyice netleştirmek gerekebilir. Örneğin Habermas'ın burjuva kamusal alanı, pleb kamusal alanı ya da kadın kamusalı ya da Negt ve Klauge'de olduğu gibi proleter kamusal alan ya da köylü kamusal alanı gibi.⁸ Negt ve Klauge'nin kamusal alan kavramına yaklaşımları, aslında bizim yukarıda tespit ettiğimiz kamusal alanın, mülkiyet ve dolayısıyla üretim tarzları üzerinden tanımlandığına işaret eden önemli bir katkıdır. Bu çerçevede onlar burjuva toplumunun gelişim sürecini Habermas'ı eleştirerek karşıt kamusal olarak proleter kamusalının da inşa edildiği bir süreç olarak değerlendirirler. Bu çalışmada birlikler olarak alternatif bir kamusalığa geçiş sürecinin taşıyıcıları olarak ifade ettiğimiz yapılar Negt ve Klauge'nin kullandıkları kavram ile "karşıt kamusal alanların" cinsiyetçi olmayan,⁹ gelişkin bir biçimi olarak düşünülebilir. Tartışmanın başındaki vurgu akılda tutulduğunda, alternatif kamusal olarak ortaya koyduğumuz genel olarak birlik ilişkisi, yukarıda belirtilen nitelikleri ile temelde mülkiyet, cinsiyet ve sınıfsal ilişkilere dayalı üretim ilişkilerine dayanan kamusal alanın ilgası olarak karşımıza çıkmaktadır. Diğer bir deyişle, genel olarak birlik kamusal alanının, kamusal olana dönmesidir.

6 Arendt'in yanlışlığı soyut bir kavramlaştırma ile ifade ettiği emek ve işi zorunluluk alanı olarak tanımlamasıdır. Hâlbuki emek ve iş ya da çalışma her koşulda zorunluluk alanını oluşturmaz. Çalışmanın zorunluluk olması üretim tarzlarına özgü nedensellikler içerir. Örneğin kapitalist üretim tarzı için bu emekçinin üretim araçlarından koparılması sürecine dayalı olarak emek gücünü satmaktan başka bir çaresinin kalmamasıdır. Bu yanlış anlamının arkasına Arendt'in gereksinimlerin üretilme zorunluluğunu, onları üretme biçiminin getirdiği zorunlulukla karıştırması yatmaktadır. Kısaca söylemek gerekirse insanlar için zorunlu olan şeylerin üretimi mutlak olarak bir zorunluluk ilişkisi içerisinde üretilmek zorunda değildir. Zorunluluk üretim tarzlarından kaynaklanır üretilenlerden değil.

7 Yaygın tanımıyla kamusal alanı.

8 Farklı kamusal alanların eş zamanlı varlığını ve Habermas'ın aksine bunların birbirleriyle rekabet ve dışlama ilişkisi içinde bulunduğunu ortaya koyan tarihsel çalışmalara vurgu için bkz. Fraser (1990)

9 Birliklerin cinsiyetçi olmamaya yönelik potansiyeli öncelikle ücretli emeğin ilgasıyla, ücretli-ücretsiz emek (ev içi emek) ayrımının ortadan kalkmasından kaynaklanır. Açık ki bu gerekli ama yeterli olmayan bir durumdur.

Aşağıda bir adım öteye giderek günümüzde kamusal olanın, sermaye ilişkisi bağlamında gerçeklik kazanan bir varoluşa sahip olduğu, genel olarak sermaye kavramından hareketle tartışılacaktır.

Genel Olarak Sermaye

*Genel olarak sermaye*¹⁰ kavramı Marxist literatürde önemli bir tartışmanın konusu olagelmıştır. Marx'ın yöntemi, *Grundrisse*'den *Kapital*'e farklılaşmalar, *Kapital*'in planı ve bu planda yapılan değişiklikler gibi oldukça spesifik bir alanda tartışılrsa da daha yaygın sorunların anlaşılmasında da oldukça yararlı olduğu söylenebilir.

Marx'ın politik ekonomi çalışmalarının erken sonuçları 1859 yılında *Ekonomi Politikğin Eleştirisine Katkı* adı ile yayımlandı. Bu çalışmanın birinci kitap olarak tanımlanan bölümü, "Sermaye Üzerine" başlığını taşımaktadır. Birinci kitabın birinci kısmında, Marx'ın yayımladığı metinlerde ilk defa "genel olarak sermaye" kavramına rastlanır, üstelik birinci kısmın başlığı olarak. Bu çalışmada, "genel olarak sermaye" başlığı altında meta, değer ve para analizi yapılmaktadır. Ancak, bu kavrama Marx'ın temel çalışması olarak kabul edilen *Kapital*'de rastlanmaz. Bu noktada Marx'ın bu kavramdan vazgeçip vazgeçmediği, vazgeçtiyse neden vazgeçtiği ve bunun sonuçları üzerine değişik tarihli metinlere yansıyan önemli bir tartışma yürütülmüştür (Rosdolsky, 1974; Rosdolsky, 1977; Heinrich, 1989; Burkett, 1991; Moseley, 1995; Arthur, 2002).

Kavramdan ne anlaşılması gerektiği noktasında Marx'ın yukarıda bahsedilen, 1859 tarihli metni, meta, değer ve para analizine gönderme yapar. Marx'ın, Ferdinand Lassalle ve Friedrich Engels'e yazdığı mektuplarda da genel olarak sermaye kavramına rastlanmaktadır. Lassalle'e yazdığı 11 Mart 1858 tarihli mektupta, Marx, çalışmanın ilk bölümünde genel olarak sermayeyi içerdiğini belirtir. Genel olarak sermaye ifadesinin yanında açılan parantezde ise "sermayenin üretim süreci, dolaşım süreci, bu ikisinin birliği veya sermaye ve kar; faiz" ifadeleri görülmektedir (Marx, 1858a). Engels'e gönderdiği 2 Nisan 1858 tarihli mektupta ise çalışmanın altı kaptan oluşacağı vurgulanmıştır: 1. Sermaye üzerine 2. Toprak Mülkiyeti 3. Ücretli Emek 4. Devlet 5. Uluslararası Ticaret 6. Dünya Pazarı. Sermaye üzerine olan bölüm ise dört bölüm olarak tasarlanmıştır. a) Genel olarak sermaye (ilk kitabın temeli) b) Rekabet veya birçok sermayenin etkileşimi c) Kredi d) Hisseli Sermaye (Marx 1858b). Marx'ın, Ludwig Kugelmann'a yazdığı mektupta ise genel olarak sermaye kavramının biraz daha somutlaştırıldığı görülmektedir. Marx (1858c), burada genel olarak sermaye kavramını, rekabet eden sermayelerin dışında düşünülen olarak ortaya koyar. Diğer bir deyişle bütün sermayeler tarafından paylaşılan ortak nitelikler.

Roman Rosdolsky (1974; 1977), bu ortak olanın ne olduğunu tartışır. Rosdolsky'e göre bu, diğer servet-zenginlik biçimlerinden farklı olarak sadece ser-

10 Kelimenin Almanca kullanımı "Kapital im allgemeine"dir. İngilizce metinlerde "capital in general" olarak kullanılmaktadır. Türkçeye çevirisi "genel olarak sermaye" olarak yapılmaktadır.

maye için geçerli olandır. Rosdolsky, özellikle artık değer üretimi ve ücretli ilişkiyi öne çıkarır. Bu da Marx'ın *Grundrisse*'de, genel olarak sermayenin, her bir sermayenin ortak özelliği olan bir soyutlama olduğunu vurgulaması ile örtüşür niteliktedir. Bu ise genel olarak sermayenin "her belirli değerler toplamını sermayeleştiren" olduğu vurgusu ile pekiştirilir (Marx, 1999: 347). O halde ücretlilik ilişkisine dayalı artık değer üretiminin, tüm değerler toplamını sermayeleştirdiği bir genel olarak sermaye kavramına işaret edebiliriz.¹¹

Buradan hareketle, kamusal olanın yukarıda ileri sürdüğümüz gibi kapitalist üretim tarzı bağlamında gerçeklik kazanan bir varoluşa sahip olmasının nedeninin de, genel olarak sermaye ilişkisi olduğu açıkça tespit edilebilir. Çünkü genel olarak sermaye, Marx'ın (1999) da ifade ettiği gibi her belirli değerler toplamını sermayeleştirmektedir. Kamusal olanın genel olarak sermaye ilişkisi bağlamında, kapitalizmin çerçevesini çizdiği değerlerin ürettiği ve üretildiği bir bütün olarak analizi, kamusal olanın rutinini oluşturan günlük yaşamın, genel olarak sermayenin temsil niteliğindeki parçası olarak tanımlanan bireysel sermayeler aracılığıyla üretildiği ve yeniden üretildiği bir zeminde somutlaşmaktadır. Diğer bir deyişle kamusalın yeniden ve yeniden üretilmesi, bireysel sermayelerin her gün daha da genişleyen zorunluluk alanının çizdiği çerçeveye bağlı olarak gerçekleşmektedir.

Bilindiği gibi Marx *Kapital* ismini taşıyan temel eserine metanın analizinden başlamıştır.¹² Çünkü meta, Marx'ın vurguladığı gibi, bir yandan sermayenin ürünü olmakla birlikte diğer yandan da sermayenin oluşumu için bir ön gerekliliktir (Marx, 1990: 949). Bu anlamda meta biçimi, sermayenin temel biçimi olarak karşımıza çıkar (Cleaver, 2008: 115). Diğer bir deyişle meta Marx'ta, kapitalist sistemin hücre biçimi olarak değerlendirilir (2007: 16). Kapitalist toplumun tüm çelişkileri ya da bu çelişkilerin tohumları metada içsel olarak mevcuttur. Kapitalist toplumda metaya içkin olan bu çelişkilerin yaygınlık ve genellik kazanması, Marx'ın vurguladığı gibi, "kapitalist üretim tarzının egemen olduğu toplumların zenginliğinin muazzam bir meta birikimi olarak kendini göstermesi"nden kaynaklanmaktadır (2007: 47). Metanın bir yandan kapitalist toplumun çelişkilerinin tohumlarını içinde taşıması, diğer yandan da zenginliğin meta birikimi üzerinden gelişmesi kapitalizmde zenginliğin-gelişmenin aynı zamanda çelişkilerin muazzam bir birikimi olarak değerlendirilmesini de beraberinde getirmektedir.

Alternatif kamusal tartışmalarında bireysel sermayenin başat olarak tartışılmasının zorunluluğu da buradan kaynaklanır. Bu nokta bireysel sermayenin kapitalist sosyal bütünlük içinde taşıdığı ayırt edici önemi ortaya çıkartmaktadır: Bireysel sermaye, Marx'ın kapitalist üretim tarzını incelemeye başladığı nokta olarak metanın, muazzam bir meta birikimi olarak ortaya çıkan zenginliğin birimi olarak ortaya koyduğu metanın somutlaştığı ilişkiler toplamıdır. Diğer bir deyişle bireysel

11 Tartışmanın daha ayrıntılı bir sunumu ve bireysel sermaye analizi ile ilişkisi için bkz. Yılmaz (2010)

12 1859'da basılan *Ekonomi Politikin Eleştirisine Katkı*'da bile bu açıkça görülür.

sermaye, kapitalist toplumun çelişkilerinin tohumlarının hayata saçıldığı bir ilişkiler toplamı olarak karşımıza çıkar.

Anlaşılması gerektiği üzere meta, toplumsal ilişkilerin kristalize olduğu özgül bir ürün olarak karşımıza çıkar.¹³ Bu özgüllük öncelikle metanın sahip olduğu ikili nitelikte yatar: Kullanım değeri ve değişim değeri. "Meta bizim dışımızda bir nesnedir ve taşıdığı özellikleriyle şu ya da bu türden insan gereksinimlerini giderir" (Marx, 2007: 47). Bu yararlı olma hali onu bir kullanım değeri haline getirir. Ancak der Marx (2007: 48) "bunlar ayrıca toplumsal biçimi ne olursa olsun her türlü servetin özünü oluştururlar, kapitalist toplumda ise bunlar ayrıca değişim değerinin maddi taşıyıcılarıdır." Değişim değeri, metanın soyut emek ürünü olmasından kaynaklanan değiştirilebilir niteliğine işaret eder. Ancak Harry Cleaver'ın da belirttiği gibi "kullanım ve değişim değeri sadece iki farklı belirlenim veya boyut değildir, bunlar çelişkili belirlenimlerdir. Bir meta ancak ona sahip olan kişi için doğrudan yararlı olduğunda kullanım değeridir. Benzer şekilde bir meta ancak doğrudan yararlı olmayıp sadece başka bir meta elde etmek için değişim amaçlı kullanıldığında bir değişim değeridir" (2008:140).

Meta bu anlamda, kullanım değeri ve değişim değerinin birliğine ama aynı zamanda ayrışmasına bağlı olarak¹⁴; metanın kullanım değerine, ya da değişim değerine yani paraya sahip olmak üzerinden ayrışmış bir toplumsallığı inşa eder. Bu pozisyonlar aynı zamanda kapitalist toplumun temel çelişkisi olarak görünen sınıfsal pozisyonlara da işaret eder.¹⁵ Bu sınıfsal pozisyonlar bir yandan sermayeleştirmek (para sermaye) için değişim değerine yani paraya sahip olan kapitalist sınıfla diğer yandan metaları satın alabilmek için ellerinde emek güçlerinden başka bir şeyleri olmayan işçi sınıfı etrafında oluşan bir kamusala işaret etmektedir.

Bu nokta kamusal olanın genel olarak sermayeye içkin ve bireysel sermayelerde somutlaşan iki kritik unsur tarafından koşullandığını ortaya çıkardığı için oldukça önemlidir. Birincisi paranın sermayeye dönüşmesi iken, ikincisi emek gücünün değişir sermayeye dönüşmesidir. Şimdi biraz bunları açalım. Para, kapitalist üretim tarzı içinde çeşitli işlev ve formlara sahiptir.¹⁶ Sermaye olarak para ise, kapitalistin elindeki parayı üretime yatırmasını ön gerektirir. Diğer bir deyişle paranın, sermayeye dönüşmesi yani para sermaye haline gelmesi onun üretim sürecine sokulması ile mümkün olur. Bu dönüşüm birikim ve yeniden üretim, yani kapitalist sistemin kendini yeniden üretebilmesi için elzemdir. Ancak daha elzem olan, emek gücünün

13 "Kendi kişisel dolaysız kullanımı için, kendisi tüketmek üzere bir nesne üreten bir adam bir ürün yaratır ama bir meta yaratamaz... Bir meta üretmek için, bu adamın yalnız herhangi bir toplumsal gereksinmeyi karşılayacak bir şey üretmesi de değil kendi emeğinin de toplum tarafından harcanan toplam emeğin bir ögesi ya da bir parçası olması gerekir" (Marx, 2003: 65)

14 Marx'ın da vurguladığı gibi "meta, değişim değeri ile kullanım değerinin hem birliğini hem de ikiliği temsil etmektedir" (1990: 955).

15 Benzer vurgular için bkz. Clever (2008: 143).

16 Bkz. Lapavistas (2003); Ercan (1997).

değişir sermayeye dönüşmesidir. Bu bir yandan ücretli işçilik ve kapitalist sınıfın mülkiyet hakkından dolayı el koyduğu artı değer üretimi anlamına gelirken, diğer yandan da para sermaye sürecinin, yani paranın, para sermayeye dönüşmesinin ön koşulu olan tarihsel sürecin de taşıyıcısıdır. Bu çerçevede emek gücünün değişir sermayeye dönüşmesi, paranın, para sermayeye dönüşmesi ile birlikte bir bütünlük arz eder. Bu ise üretimin, üretken sermayeye, üretilenin ise meta sermayeye dönüşümünü önceler ve genişlemiş değer birikim süreci ile yeniden para sermaye formunda aynı döngüye girmesi ile genişleyen bir süreç olarak karşımıza çıkar. Böylelikle her bir sosyal süreç sermayeleşmektedir.

O halde bugünün kamusalına ana rengini veren şeyin, paranın, para sermayeye dönüşümü, emek gücünün ise değişir sermayeye dönüşümü ve bu sürecin kendisini genişleterek gerçeklik kazandığı toplumsal mekân olarak bireysel sermayeler olduğunu söyleyebiliriz. Bu yazıda kamusalın para, emek gücü – değişir sermaye ve bireysel sermaye kavramı etrafında ele alınmasının temel nedeni de budur. O halde alternatif bir kamusal düşüncesinin başlangıç yeri de burası olmalıdır. Biz bu anlamdaki bir alternatif kamusalı, “genel olarak birlik” kavramı etrafında tartışmaya çalışacağız.

Genel Olarak Birlik

Alternatif bir kamusal için sorgulanmasının zorunlu olduğuna işaret ettiğimiz bireysel sermayelerin, kapitalizmin gelişme süreci ile birlikte hisseli sermaye formunu aldığını görüyoruz. Hisse senetli şirketlerin yani anonim şirketlerin ortaya çıkması Marx'ın da vurguladığı gibi ancak “genel olarak üretimin ve girişimin ölçeğinde, bireysel sermayeler için olanaksız bulunan muazzam bir genişleme” ile mümkün hale gelmiştir (2006b: 463).

Anonim şirketlerin, erken dönemde batıda özellikle sömürge coğrafyalarla olan ilişkiler üzerinden doğduğu görülmektedir. 16. yüzyılın ikinci yarısından itibaren görünmeye başlayan Rusya Şirketi, İngiliz Doğu Hindistan Şirketi, Doğu Hindistan Hollanda Şirketi, Doğu Hindistan Fransız Şirketi gibi şirketler ilk anonim şirket örneklerindendir. Anonim şirket yapısına sahip ilk büyük çaplı sanayi şirketlerinin ise 19. yy ortalarında faaliyet göstermeye başlayan demiryolu şirketleri olduğu bilinir. Demiryolları hem çok büyük sermaye gerektiren girişimler olması hem de yapım sürecinin gözlenebilir olması ve devletin çoğu zaman bu şirketleri desteklemesi gibi nedenlerle yatırımcıların güven duyduğu bir yatırım olarak karşımıza çıkmaktadır.¹⁷

Anonim şirketlerin hızla gelişmesi bir yandan hisselerin devredilebilirliği üzerinden gelişen borsalarla mümkün olurken diğer yandan sınırlı sorumluluk mefhumu bu sürecin önemli bir unsurunu oluşturur. Erken dönemde hisse senedi satın almanın daha fazla genişlemesinin ya da aynı anlamda olmak üzere borsaların ge-

17 Erken dönem Amerikan demiryollarının inşasına odaklanan bir çalışma için bkz. Chandler (1950; 1959). İngiltere örneğinde demiryolu inşasının işçi sınıfı üzerindeki etkileri için ise bkz. Rothstein ([1929]1983: 218-247).

nişlemesinin önündeki engelin, bu hisseyi alan kişinin, şirketin borçlarından sınırsızca sorumlu olması olduğu anlaşılmaktadır. Bu süreç, sorumluluğu hisse payı ile sınırlayan sınırlı sorumluluk ilkesinin uygulamaya konmasıyla, 19.yy'ın ikinci yarısında başta İngiltere olmak üzere Avrupa ve ABD'de değişmeye başladı. Böylelikle bir yandan şirketler ihtiyaç duydukları sermayeyi ediniyorlar, diğer yandan da ortaklar sadece hisseleri oranında sorumluluk taşıyorlardı.

Bu sürecin mantıklı bir uzantısı olan bir diğer çarpıcı gelişme ise 19. yüzyılın sonlarında ortaya çıkmıştır. Joel Bakan'ın ifadeleriyle "... mahkemeler, şirketi malikleri ve yöneticileri olan kanlı canlı insanlardan ayrı, kendi kimliğine sahip bir 'kişi'ye dönüştürmüş ve tıpkı gerçek bir kişi gibi, kendi adına iş ilişkilerini yürütmek, servet elde etmek, işçi çalıştırmak, vergi ödemek ve haklarını talep edip, eylemlerini savunmak üzere mahkemeye gitmek yetkileriyle donatmıştı" (2007: 28). Böylelikle tüzel kişi olarak şirket, hukuk açısından gerçek kişilerin yerini almıştır. Tüzel kişi olarak şirketlerin kapitalizmin küresel ölçekte işleyişi içindeki yeri düşünüldüğünde, bu gelişmenin sonuçları itibarıyla, kapitalizmin, özel mülkiyetin tanınmasından sonra, hukuki düzeydeki en büyük başarılarından biri olarak değerlendirilmesi gerektiği açıktır.

Ancak garip olan bunun aynı zamanda, klasik anlamdaki özel mülkiyetin bir ilgası olmasıdır. Bizim için çarpıcı olan nokta da burasıdır. Marx (2006b) hisse senetli şirketlerin ortaya çıkmasını, yani sermayenin klasik anlamda bir kişinin elinde değil de çok sayıda hisse senedi sahiplerine dağılması durumunu, sermayenin, özel sermayeden farklı olarak toplumsal sermaye biçimini aldığı ve bunun girişimlerinin, özel girişimlerden ayrı ve farklı toplumsal girişimler şekline girdiği biçiminde yorumlar. Marx bu durumu "özel mülkiyet olarak sermayenin, kapitalist üretimin kendi çerçevesi içinde ortadan kalkması", "kapitalist özel sanayinin, kapitalist sistemin kendi temeli üzerinde yok edilmesi" ifadeleriyle açıklar (2006b: 386-388). Hatta bu sebeple Marx onun ilerici rolüne, bir geçiş evresi olma özelliğine de değinmektedir. Ancak Kojin Karatani (2008: 215)'in de belirttiği gibi, bu ortadan kalkma (ilga), edilgin-negatif bir ilgadır. Edilgin bir ilgadır çünkü varolan ilişkiler bütünü, emek gücünün, değişir sermaye formunda sermayeleşmesine, paranın da para sermaye işlevine dayalı bir yapısalılık üzerinde yükselmektedir. Nihai olarak bu ilganın edilgin olduğu ölçüde aslında kapitalizmi güçlendirdiği söylenebilir. Dolayısıyla burada sorun erkin-pozitif bir ilga sorunudur. Marx, *Kapital*'in üçüncü cildinde bu ayrıma değinir: "Kapitalist hisse senetli şirketler de kooperatif fabrikalar kadar, kapitalist üretim tarzından "birlikçi" bir üretim tarzına geçişte geçici birimler olarak kabul edilmelidir; aradaki tek ayrım, zıtlığın, birisinde negatif diğerinde ise pozitif olarak çözülmesidir" (2006b: 390). Bize göre pozitif ilganın temel dinamiği öncelikle emek gücünün değişir sermaye formu ile olan ilişkisinin koparılması, bu tarihsel metamorfozun ortadan kaldırılması ve sermaye olarak paranın, paranın para olarak basit işlevi lehine ilgasıdır.

Birlik kavramı bu pozitif ilgaya karşılık gelmekte ve kapitalist üretim tarzı içinde ama ötesinde, genel olarak birlik kavramı ile ifade ettiğimiz, Marx'ın *özgür ve eşit üreticiler birliği* vurgusu etrafında oluşacak bir kamusalığa geçiş sürecinin başat formuna işaret etmektedir.

Düşünce tarihinde farklı izleri-kaynakları bulunabilecek olsa da, birlik kavramının özellikle Proudhon'un yaklaşımında ayırıcı bir yeri olduğu söylenebilir. Her ne kadar George Woodcock'un (1956: 74) belirttiği üzere Pierre Hauptmann, Proudhon'un birlik kavramında, Marx'ın kokusunu alabileceğimizi vurgulamak-taysa da, Woodcock (1956: 74-75), böylesi bir etkinin – ki eğer varsa - zayıf olduğu düşüncesindedir. İlginç olan gerçekten de 1844 kışında Marx'ın Paris'te olması ve Proudhon ile kendi ifadeleriyle sabaha kadar tartışmakta olmalarıdır (Marx, 1865). Diğer yandan Woodcock (1956: 75), Proudhon üzerindeki asıl etkinin kaynağında Flora Tristan'ın yattığını vurgulamaktadır.

Tristan'ın "union ouvriere"i yani işçi birlikleri, Agricol Perdiguier'in "compagnonnage"i yani dernekleri 1830-40'lı yılların Fransa'sında işçi sınıfının birliğinin önemli bir arayış ve tartışma konusu olduğunu göstermektedir.¹⁸ Woodcock'a göre (1956: 76) Proudhon'un "association"ı yani birliği de böylesi bir ortamın ürünüdür.

Proudhon'un birlik anlayışı çelişkili gibi görünse de açıktır. Aslında onun birlik fikrine yaklaşımı, sistem fikrine yaklaşımında kendini gösterir. Proudhon (2003: 75-101) "sisteme" karşıdır. Bu anlamda "genel olarak birliğe", "kolektif bir birliğe" ya da Murray Bookchin'in ifade ettiği gibi (1998: 39) "birlik ilkesi"ne karşıdır. Bu yaklaşımı, Louis Blanc'ın dillendirdiği "herkesten yeteneğine göre, herkese ihtiyacına göre" şeklinde formüle edilen birlik ilkesine yönelttiği eleştirilerde görülebilir (Proudhon, 2003: 84). Proudhon'a göre (2003), böylesi genelleştirilmiş ilkelere dayalı birlik oluşturma çabaları hangi kurallar altında olursa olsun evrensel bir geçerlilik taşıyamaz. "Tek bir birlik tüm işçileri içerebilir ne de tüm endüstriyel şirketleri ya da bütün bir ulusal nüfusu, bu yüzden 'birlik ilkesi' - yani bizim ifade ettiğimiz biçimiyle 'genel olarak birlik' - geçerli bir çözüm sunamaz" (Proudhon, 2003: 85). Proudhon'a göre (2003) kişilere bırakılması daha iyi olacak şeyler vardır ve bu alanda sistem söz sahibi olmamalıdır aksi takdirde birlik bir dogmadan da beterine dönüşür. Proudhon, o dönemde varolan sendikalist, birlikçi yapıların kolektivist, baskıcı ve rekabeti¹⁹ dışlayıcı niteliğiyle tembel ve zayıfı ödüllendiren bir anlayışa sahip olduğunu vurgular (Moss, 1981: 7-8; Bookchin, 1998: 40). Proudhon (2003: 79), bu içerikle tanımladığı birliğe ya da kendi ifadesiyle "genel olarak birliğe", her

18 Flora Tristan ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Uslu (2009).

19 Rekabet konusunda Marx'ın *Felsefenin Sefaleti*'nde Proudhon'a yönelttiği eleştirisi içinden geçmekte olduğumuz dönemi anlamak açısından da oldukça önemlidir: "Rekabet endüstriyel bir yarışma değil, ticari bir yarışmadır. Modern insanın ekonomik yaşamında üretmeden kar edinmeye yönelik bir çılgınlık içinde oldukları bazı dönemler vardır. Bu spekülasyon çılgınlığı periyodik olarak tekrar tekrar ortaya çıkar ve rekabetin gerçekte endüstriyel yarışma gerekliliğinden kaçış arayan asıl karakterini açığa çıkarır" Marx, (2008:159). Marx'ın bu tespiti Veblen'in *Aylak Sınıflar* çalışması ile birlikte düşünmek oldukça öğretici olacaktır.

zaman süpheli bir düzenleme olarak baktığını vurgular. O, açıkça birliğin genelleştirilmesine karşıdır. Peki Proudhon hangi birliği savunmaktadır? Proudhon'a göre birlik genel ilkeleri olan kolektivist genele yayılmış bir sistem olmaktan çok yalnızca belli koşullar altında uygulanabilecek bir şeydir (Moss, 1981:8). Proudhon'un küçük-ölçekli mülkiyet sahipliğinin tarafında olması, O'nun bireysel mülkiyeti, -yani örneğin küçük ölçekli üretim vb.- baskılayabilecek genel olarak birlik tarzı bir oluşuma ya da kendi ifadesiyle bir sisteme karşı çıkmasının arkasında yatan önemli bir nedendir (Proudhon, 2002).

Diğer yandan Proudhon bireysel mülkiyeti savunurken işçilerin haklarını ve mülkiyetlerini kaybedecekleri gerekçesiyle büyük endüstrilerdeki mülkiyete karşı çıkmaktadır. Bu noktada Proudhon, büyük ölçekli sanayi üretimi için kooperatif tarzı birlikleri tek çıkar yol olarak ortaya koymaktadır. Bu tarz birlikler, bireysel mülkiyeti devlet ve kapitalizm karşısında koruyacak ve aynı zamanda çalışanlar arasında eşitlik gereği ast, üst vb. ilişkilerin doğmasını engelleyecektir. Kenneth H. Tucker'ın da ifade ettiği gibi "Proudhon'un birlikleri rekabet ve işbirliğini dengeleyecek, burjuva devleti dışında bir işçi dayanışması mekânı olarak karşımıza çıkar" (1996: 94). Toparlarsak, Proudhon genel olarak birlik fikrine yukarıda açıkladığımız gerekçelerle karşıdır. O'na göre birlik sadece gerektiği durumlarda başvurulması ama aynı zamanda başvurulması zorunlu olan bir organizasyon olarak görülür, ancak birlikler yoluyla güçlü bir demokrasi mümkündür.

Kooperatif tarzı birlikler, Proudhon'un da ortaya koyduğu gibi birlik tartışmalarının en somut ve belki de bu açıdan önemli bileşeni olarak karşımıza çıkmaktadır.²⁰ Bu noktada kooperatif tarzı birliklere karşı Marx'ın önemli çekinceleri olduğunu söylememiz gerekir. Marx (1864), bir yandan kooperatiflerin yayılmasını-genişlemesini canlandıracak iç dinamiklerden yoksun olduğunu, münferit ve düzensiz kurulan kooperatiflerin kapitalizmi dönüştürmek konusunda yetersiz kalacağını vurgularken, diğer yandan da kooperatiflerin, büyük halk kitlelerinin kapitalizmin yarattığı sıkıntılardan kurtarmaya yetecek etkinlikte bir araç sunmadığını belirtmektedir. Bu eleştiriler, Marx'ın 1860'lı yıllar öncesindeki kooperatif deneyimine yönelttiği belli başlı eleştiriler olarak değerlendirilebilir.

Ancak tüm bu eleştirilerine rağmen Marx (1864), kooperatif hareketini, emeğin politik ekonomisinin, mülkiyetin politik ekonomisi üzerindeki büyük bir zaferi olarak tanımlar. 1860 öncesi sürecin tüm bu eleştirel değerlendirmesine dayalı olarak Marx (1894: 304), nihayetinde kooperatif tarzı birliklerin, "birliğin" hiç de en eksiksiz formu olmadığını ancak daha ziyade kapitalist üretim tarzından birlikçi üretime -bizim ifademizle genel olarak birlik- bir geçiş formu olarak düşünülmesi gerektiğini vurgulamaktadır. Açıktır ki Marx'ın, düşüncesinde kooperatif tipi birlik fikri, nihai olarak "özgür ve eşit üreticiler birliği sisteminin" bizim ifademizle

20 Türkiye'de son dönemde kooperatif tarzı birliklerin önemine dikkat çeken iki çalışma için bkz. Yılmaz (2010) ve Tuna ve Güneş (2012).

“genel olarak birlik”in alternatif bir toplumsal sistem olarak yaratılmasıyla yakından ilgilidir.

Bu noktada, Marx’ın Birinci Enternasyonal toplantısı için *Cenova Kongresi De- legelerine Talimatlar* başlığıyla hazırladığı metninden alıntı yapmamız anlamlı olacaktır. Bu alıntı göstermektedir ki Marx, kooperatif tarzı birliklerde yeni toplumun nüvelerini görmektedir. “(a) Kooperatif hareketini, sınıf antagonizması üzerine kurulu mevcut toplumu dönüştüren güçlerden biri olarak kabul ediyoruz. Bu hareketin değeri... mevcut sistemin özgür ve eşit üreticiler birliği sistemiyle aşılabileceğini pratik olarak göstermesinde yatar. (b) ... cücemsi biçimlerle sınırlı kalan bir kooperatif sistemi, kapitalist toplumu hiçbir zaman dönüştüremez. Toplumsal üretimi, özgür ve işbirliği halindeki emeğin büyük ve uyumlu sistemine çevirmek için genel toplumsal değişiklikler, toplumun genel koşullarında değişiklikler gerekir...” (Marx, 1866) Bu alıntı Marx’ın *Gotha Programı’nın Eleştirisi* metninde kooperatiflere dair yaptığı vurgu ile tamamlandığında oluşabilecek bir dizi soru önceden yanıtlanmış olacaktır. “... kooperatif birlikler ne hükümetlerin ne de burjuvazinin hamiliği altına girmeden ancak işçilerin bağımsız yaratıları oldukları ölçüde değer taşırlar” (Marx, 1875).

Bu çalışmanın savları açısından bu alıntılarda altı çizilmesi gereken dört nokta vardır. Birincisi, birlik ilişkisinin kapitalist sistemi dönüştürücü bir güç olarak tanınması iken, ikincisi, kapitalist toplumun dönüştürülmesinin “toplumsal üretimi, özgür ve işbirliği halindeki emeğin büyük ve uyumlu sistemine çevirmek” olarak tanımlanmasıdır. Üçüncüsü, birliğin devlet ve burjuvaziden bağımsız olma gerekliliğidir. Dördüncüsü ise kapitalist toplumun dönüştürülmesi sürecinin, bu tarz birliklerin kapsam ve etkilerinin genişletilmesine ek olarak, toplumun genel koşullarında değişiklik yaratacak siyasal, hukuki, kültürel dönüşümlere gereksinimi olduğu vurgusudur. İlk üç nokta, bu çalışmanın işaret etmek istediği, alternatif bir kamusalın inşasında şirket tarzı yapıların radikal bir sorgulamasının ve emeğe dayalı birlik tarzı yapıların inşasının önemine açıkça işaret etmektedir. Bunula birlikte alternatif bir kamusalın inşasında, birliklerin kapsam ve etkilerinin genişliğinin dördüncü noktada işaret edilen dönüşümler üzerinde de belirleyici etkileri olacağı söylenmelidir. Birliklerin önemi kapitalizmin içinde ama ötesinde alternatif bir varoluş arayışına işaret etmesi iken, alternatifin inşası açık ki toplumun genel koşullarında değişiklik yaratacak politik-toplumsal-kültürel çabalarla birarada yürüyecek bir süreçtir.

Sonuç Yerine ya da Birliklerde Çalışma İlkesi

Bu çalışmada alternatif bir kamusal arayışında “birlikleri”, şirket tarzı oluşumların reddi olarak, geçiş sürecinin formları, genel olarak birliği ise alternatif kamusallığın bizzat kendisi olarak ortaya koymaya çalıştık. Bu çerçevede birlik ilişkisinin, genel olarak sermayenin temsil niteliğindeki parçası konumundaki bireysel

sermayenin, hisseli-anonim formunun aleyhine genişlemesinin özgürlük alanını genişleten alternatif bir kamusalın inşasında başat önemde olan bir geçiş süreci olabileceğini tartıştık. Buradaki dönüşüme aynı doğrultuda eşlik eden siyasal, hukuki, kültürel bir dizi dönüşüm ile birlikte dönüşen maddi hayatın yeniden üretiminin de genel olarak birlik olarak ifade ettiğimiz yeni bir kamusala işaret ettiğini belirttik.

Bu çerçevede birlik ilişkisinin temeli olarak emek gücünün değişir sermaye formu ile olan ilişkisinin koparılmasını, diğer bir deyişle emek gücünün gerçek sahibine, emeğe dönmesini ve kendini "kendi için emek" ya da gerçek anlamda özne olarak ifade etmesini diğer yandan da sermaye olarak paranın, "paranın para olarak basit işlevi" lehine ilgasını temel ilkeler olarak öne çıkarttık. Bu noktada yapılması gereken tüm radikal farklılıklarına rağmen birlikler ile şirket tarzı örgütlenmelerin her ikisinde de aynı kalan bir olguyu ilke düzeyinde de olsa sorunsallaştırmak olacaktır. Bu çalışmada sonuç yerine ve o ölçüde bu tartışmayı yapmayı gerekli görüyoruz. Çünkü şirket benzeri yapılarla radikal bir kopuş ancak çalışma olgusu üzerine yeniden düşünmek ile mümkün olabilir.

Ölüm kampı Auschwitz'in girişinde "Arbeit macht frei" yazar, yani "çalışmak insanı özgürleştirir". Düşünce tarihinde de çalışma olgusunun kutsanması yaygın bir durumdur, bunun Max Weber'in (1997) belirttiği gibi dine dair kökenleri de vardır. Ancak örneğin Bertrand Russell'da (1969) çalışmanın genelde kabul gören bu olumlu içeriğinin sorgulandığı görülmektedir. Russell'a göre, "çalışmanın erdem olduğuna inanma yüzünden çok büyük zararlar doğmaktadır ve mutluluğa giden yol, refaha giden yol, çalışmanın örgütlü bir düzen içinde azaltılmasından geçer" (1969: 12). Daha yakın zamanda André Gorz'un (2007) ve daha erken zamanda da oldukça çarpıcı bir çalışma olan Paul Lafargue'nin (1996) çalışmalarında da, çalışma açıkça insanı köleleştiren ve yabancılaştıran bir edim olarak görülmektedir. Lafargue (1996), kapitalist toplumda çalışmanın, her türlü düşünsel yozlaşmanın, her türlü örgensel bozukluğun nedeni olduğunu vurgularken, tüm bireysel ve toplumsal yoksulluğun çalışma tutkusundan kaynaklandığını belirtmektedir.

Çalışma, toplumsal ve doğal düzen arasındaki ilişkilere aracılık etmesi ve insanın teorik ve pratik etkinliğini birleştirmesi bağlamında düşünülebilir olmasına rağmen kapitalizmde çalışma, işçilerin yabancılaşması ve ücretli emek kurumu dolayısıyla sermaye tarafından artık emeğe el konulması ile karakterize edilir. Marx'ın da ifade ettiği gibi,

bir kere çalışma işçinin dışındadır, yani onun özsel varlığına ait değildir. Onun için çalışırken kendini olumlamaz, yok sayar (inkâr eder), mutlu değil mutsuzdur, fiziksel ve zihni enerjisini serbestçe geliştiremez, bedenini harcar ve zihnini yok eder... onun için çalışması gönüllü değil, zorlamadır, zorla çalıştırılır. Dolayısıyla bir gereksinmenin doyurulması değil, sadece çalışmanın dışındaki bazı gereksinimleri doyumak için bir araçtır... çalışmanın işçi için dışsal özelliğini gösteren

bir başka olgu, işin işçiye değil başka birine ait olması işçinin çalışırken kendisine değil bir başkasına ait olmasıdır (2000: 78).

Bu bağlamda çalışmanın ihtiyaçları gidermek adına bir başkası için değil, kendisi bir ihtiyaç olduğu için gerçekleştirilmesi, çalışmayı zorunluluk alanından, özgürlük alanına taşıyacak bir ilke olabilir. Bu çerçevede “çalışma”, alternatif bir kamusal arayışına odaklanan yaklaşımların üzerinde önemle durması gereken bir konudur. Ülke olarak birliklerin varlığı bir yandan buna olanak sağlarken, diğer yandan da böylesi bir süreci güçlendirecektir.

Son olarak vurgulamak isteriz ki, burada ortaya konulan model olarak birlik-genel olarak birlik yaklaşımı, özgürlük alanını genişletmeye dönük bir perspektif arayışını yansıtmaktadır. Şirket tarzı organizasyonlar ve dolayısıyla zorunlu çalışma, özgürlük alanının genişlemesi önünde birer engeldir. Dolayısıyla alternatif kamusal tartışmalarının çeşitlendirilmesi gerektiği açık olmakla birlikte, mutlaka şirket tarzı organizasyonların radikal bir sorgulamasını içermesi gerektiği bu çalışmanın temel savıdır.

Kaynakça

- Acar-Savran, G. (2002) “Özel/Kamusal, Yerel/Evrensel: İkilikleri Aşan Bir Feminizme Doğru”, *Praksis*, 8: 255-306.
- Arendt, H. (1998) *The Human Condition*, London: The University of Chicago.
- Arthur, C. (2002) “Capital in General and Marx’s Capital”, Geert, R. ve M. Campbell (der.), *The Culmination of Capital* içinde, New York: Palgrave, 42-65.
- Akşit, E. E. (2009) “Osmanlı İmparatorluğu ve Türkiye’de Kamusal Kavramının Dönüşümü ve Dışladıkları”, *A.Ü. SBF Dergisi*, 64/1: 1-21.
- Bakan, J. (2007) *Şirket, Kâr ve Güç Peşindeki Patolojik Kurum*, çev. R. G. Ögdül, İstanbul: Ayrıntı.
- Bookchin, M. (1998) *The Third Revolution: Popular Movements in Revolutionary Era, Vol 2*, Wilshire: Redwood.
- Bora, A. (2004) “Kamusal alan sahiden kamusal mı?”, Özbek, M. (der.), *Kamusal Alan* içinde, İstanbul: Hill, 529-538.
- Burkett, P. (1991) “Some Comments on Capital in General and The Structure of Marx’s Capital” *Capital and Class*, 44: 49-72.
- Büyük Türkçe Sözlük (2012), <http://tdkterim.gov.tr/bts/>, indirilme tarihi: 01.Temmuz 2012.
- Chandler, A. D. Jr. (1959) “The Beginnings of Big Business in American Industry” *Business History Review*, 33 (1): 1-31.
- Chandler, A. D. Jr. (1998) “Henry Varnum Poor: Business Analyst”, McCraw, T. (der.), *The Essential Alfred Chandler, Essay Toward a Historical Theory of Big Business* içinde, Boston: Harvard Business Scholl.
- Cleaver, H. (2008) *Kapital’i Politik Olarak Okumak*, çev. M. Çelik, İstanbul: Otonom.
- Ercan, F. (1997) *Para ve Kapitalizm*, İstanbul: Ceylan Yayınları.
- Gorz, A. (2007) *İktisadi Aklın Eleştirisi, Çalışmanın Dönüşümleri, Anlam Arayışı*, çev. I. Ergüden, İstanbul: Ayrıntı.
- Fraser, N. (1990) “Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy”, *Social Text*, 25/26: 56-80
- Habermas, J. (1974) “The Public Sphere: An Encyclopaedia Article”, *New German Critique*, 3: 49-55.
- Habermas, J. (1991) *The Structural Transformation of the Public Sphere*, çev. T. Burger, Cambridge, Massachusetts: MIT.

- Heinrich, M. (1989) "Capital in General and the Structure of Marx's Capital" *Capital and Class*, 38: 63-79.
- Lafargue, P. (1996) *Tembellik Hakkı*, çev. V. Günyol, İstanbul: Telos Yayınları.
- Lapavistas, C. (2003) "Money as Money and Money as Capital in a Capitalist Economy", Saad-Filho, A. (der.), *Anti-Capitalism: A Marxist Guide* içinde, UK: Pluto, 59-72.
- Marx, K. (1858a) "Letter to Lassalle",
www.marxist.org/archive/marx/works/1858/letters/58_03_08.htm, indirim tarihi: 08 Temmuz 2012.
- Marx, K. (1858b) "Letter to Engels", www.marxist.org/archive/marx/works/1858/letters/58_04_02.htm, indirim tarihi: 08 Temmuz 2012.
- Marx, K. (1862c) "Letter to Kugelman",
www.marxist.org/archive/marx/works/1862/letters/62_12_28.htm, indirim tarihi: 08 Temmuz 2012.
- Marx, K. (1864) "Inaugural Address and Provisional Rules of the International Workingmen's Association",
http://www.marxists.org/archive/marx/works/download/Marx_The_First_International.pdf indirim tarihi: 08 Temmuz 2012.
- Marx, K. (1865) "On Proudhon", http://www.marxists.org/archive/marx/works/1865/letters/65_01_24.htm indirim tarihi: 08 Temmuz 2012.
- Marx, K. (1866) "Instructions for the Delegates of the Provisional General Council",
http://www.marxists.org/archive/marx/works/download/Marx_The_First_International.pdf indirim tarihi: 08 Temmuz 2012.
- Marx, K. (1875) "Critique of the Gotha Programme"
http://www.marxists.org/archive/marx/works/download/Marx_Critique_of_the_Gotha_Programme.pdf, indirim tarihi: 16 Şubat 2013.
- Marx, K. (1894) *Capital*, Vol. 3, New York: International.
- Marx, K. (1990) *Result of the Immediate Process of Production, Appendix to Capital Vol. 1*, London: Penguin.
- Marx, K. (1993) *Ekonomi Politîğin Eleştirisine Katkı*, çev. S. Belli, Ankara: Sol.
- Marx, K. (1999) *Grundrisse, Birinci Cilt*, çev. A. Gelen, Ankara: Sol.
- Marx, K. (2000) *1844 El Yazmaları*, çev. M. Belge, İstanbul: Birikim.
- Marx, K. (2003) *Ücretli Emek ve Sermaye: Ücret, Fiyat ve Kâr*, İstanbul: Eriş Yayınları.
- Marx, K. (2006) *Kapital Üçüncü Cilt*, çev. A. Bilgi, Ankara: Sol.
- Marx, K. (2007) *Kapital, Birinci Cilt*, çev. A. Bilgi, İstanbul: Sol.
- Marx, K. (2008) *The Poverty of Philosophy*, New York: Cosimo Inc.
- Moseley, F. (1995) "Capital in General and Marx's Logical Method: A Response to Heinrich's Critique", *Capital and Class*, 56: 15-48.
- Moss, H.B. (1981) *The Origin of French Labor Movement, 1830-1914 The Socialism of Skilled Workers*, California: University of California.
- Negt, O. ve A. Kluge (1993) *Public Sphere and Experience; Toward an Analysis of The Burgeois and Proleterian Public Sphere*, Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Özbek, M (2004) "Kamusal Alanın Sınırları" Özbek, M. (der.), *Kamusal Alan* içinde, İstanbul: Hil, 19-91.
- Proudhon, J. P. (2002) *What is Property*, Kelly, D. (der.), Cambridge: Cambridge University.
- Proudhon, J. P. (2003) *General Idea of The Revolution in the Nineteenth Century*, çev. J. B. Robinson, New York: Dover.

- Rothstein, T. (1983) *From Chartism to Labourism*, London: Lawrance and Wishart.
- Rosdolsky, R. (1974) "Comments on the Method of Marx's Capital and Its Importance for Comtemporay Marxist Scholarship", *New German Critique*, 3: 62-72.
- Rosdolsky, R. (1977) *The Making of Marx's Capital*, çev. P. Burgess, London: Pluto.
- Russell, B. (1969), *Aylaklığa Övgü*, çev. M. Ergin, İstanbul: Altın Kitaplar.
- Weber, M. (1997) *Protestan Ahlakı ve Kapitalizmin Ruhu*, çev. Z. Aruoba, İstanbul: Hil
- Tucker, K.H. (1996) *French Revolutionary Syndicalism and the Public Sphere*, Cambridge: Cambridge University.
- Tuna, G. Ş. ve B. Güneş (2012) "Munzurdan Şirket Yaratmak: Munzur A.Ş. Üzerinden Dersimde Sermaye Birikiminin Dinamikleri", *Praksis*, 28: 99-119
- Uslu, A. (2009) "Fransa'da Sosyalist Kadın Hareketinin Temelleri ve Flora Tristan", *Praksis* 20: 45-68.
- Woodcook, G. (1956) *Pierre-Joseph Proudhon: A Biography*, London: Routledge and Kegan Paul.
- Yılmaz R. K. (2010) *Mahalle Bakkalından Küresel Aktöre Arçelik: İşletme Tarihine Marksist Yaklaşım*, İstanbul: SAV.

Kitap Eleştirisi

Örümcek Ağının Diyalektik ile Keşfi

Ahmet Zaifer*

Ayşe Cebeci,
Bilmediğimiz Kapitalizm: Gizli Elin Kurumsallaşması, YOİKK
İstanbul: SAV Yayınları, 2012.

*“Evleri yüksek kurdular
Önlerinde uzun balkon
Sular aşağıda kaldı
Aşağıda kaldı ağaçlar”*

Gülten Akın, Deli Kızın Türküsü, “Yüksek Evde Oturanın Türküsü”.

Ne değişti? Neden değişti? Nasıl değişti? Kim yaptı? Nereye doğru gidiyoruz? Son dönemde yaşanan yoğun ve kesintisiz reform sürecini analiz eden çalışmalar bu soruları sormaktsureca ve cevap aramaktadır. Fakat toplumsal gerçekliği incelemek ve etrafımızda olup biten değişimi anlamlandırabilmek ilişkilerin, yapıların ve aktörlerin hem çokluğu hem de iç içe geçmiş olmaları nedeniyle zorlu bir süreçtir. Görülmektedir ki bugüne kadar gerçekleştirilen hakim (anaakım ve eleştirel) analizlerin birçoğu yüzeysel ve tek yönlü kalmıştır. İlk olarak kurumsalcı ve liberal analizler reform sürecinin ya sadece ekonomik veya hukuksal yanını inceledikleri ya da devlet-piyasa ikiliğinden/çatışmasından kurtulamadıkları için reformların birbirleri ile olan ilişkiselliğini ortaya koyamadılar ve bütünselliği sağlayamadılar.¹ Eleştirel çalışmaların büyük kısmında ise çoğunlukla dışsal dinamiklere odaklanılarak dışarıdan (emperyalist devletlerin ve uluslararası kuruluşların) içeriye dayatma ve zor ile reformların gerçekleştirildiği tespiti yapılmıştır.² Örneğin özelleştirmenin emperyalist bir projenin ürünü olduğu ve AKP’nin de bu projenin Türkiye’deki sopası olması sebebiyle son dönemde özelleştirme uygulamalarının arttığı gibi tespitler yapılmıştır. İçsel dinamiklere odaklanan eleştirel çalışmaların

* SOAS Kalkınma Çalışmaları, Doktora öğrencisi.

1 Bu tarz analizler için bkz. Atiyas (2009); Güran (2011); Arıcanlı ve Rodrik (1990); Oniş (2006, 2009).

2 Bu tarz analizler için bkz. Petras ve Veltmeyer (2001); Koç (2005).

bir kısmında da devlet ve sermaye arasındaki ilişki tek taraflı incelenmiş ve devlet sermayenin bir aracı (*instrument*) olarak konumlandırılmıştır.³ Böylece devletin iç yapısına/isleyişine girilememiş ve yaşadığı dönüşüm ayrıntılı bir şekilde analiz edilememiştir. Sonuç olarak hakim analizlerde farklı süreçler, ilişkiler ve özneler arasındaki içsel ilişki ya kurulamamış ya da konumlanma noktası gerçeklikten çok uzak/yüksek noktalarda inşa edildiği için akan sular (yaşanan değişim) ve farklılaşan ağaçlar (aktörler) kavranamamıştır. Bu nedenle reform süreci, devlet/kamunun dönüşümü, sermaye birikiminin gereklilikleri ve sınıflararası ve sınıf-içi ilişkilerin (sınıf mücadelesi) tam ortasında bir ağ gibi her geçen gün yeni ve farklı ilişkileri düzenleyerek kurumsal koordinasyonunu sağlayan Yatırım Ortamını İyileştirme Koordinasyon Kurulu'nun (YOİKK) (bakış/başlangıç noktası olarak) Ayşe Cebeci tarafından diyalektik yöntem kullanılarak incelenmesi son dönemde yaşanan topyekun değişimin kavranabilmesi ve gerçekliğin tespiti için önemli bir alternatif çerçeve sunmaktadır.

Diyalektik yöntem, karmaşık ilişkilerin ve değişimin anlaşılabilmesi için Cebeci'ye üç olanak sunmuştur: içsel bağlantı, soyutlama süreci ve bakış noktası.⁴ İlk olarak, diyalektik yöntem Cebeci'nin herkesin birbirinden ayrı olarak düşündüğü ilişkilerin ve öznelerin içsel ilişkilerini (*internal relations*) birkaç porsiyon(?) sistem (*totality*) unsuru koyarak bütünlük içinde analiz etmesine olanak sağlamıştır (Ollman, 2003: 2). İkincisi, diyalektik yöntemin bir diğer özelliği olan zihinsel soyutlama süreci (*process of abstraction*) sayesinde Cebeci araştırmak istediği konuyu açıklamasına daha çok yardımcı olacak kısımların analizine odaklanabilmiş ve gereksiz kısımlarla yani kendisini bütünden uzaklaştıracak ayrıntılarla arasına makul bir sınır çizebilmiştir (Ollman, 2003: 5). Üçüncüsü, diyalektiğin sunduğu konumlanma noktası (*vantage point*) inşası süreci ile hem sistem ve kısımlar arasındaki ilişki hem de farklı kısımların kendi içindeki tutarlılıkları yazar tarafından idrak edilebilmiştir (Ollman, 2003: 74). Diyalektiğin bu özellikleri sayesinde Cebeci farklı ilişkilerin gözden kaybolmasına veya çarpıtılmasına izin vermemiştir. Sonuç olarak diyalektik yöntem Cebeci'yi sadece görüntüdeki gerçekliğe bakmaktan kurtarmış ve esas gerçekliği görmesini sağlamıştır. Böylece yazar yüzeysel, tek yönlü ve tutarsız tespitlerden kurtulmuş ve örümcek ağını görmemizi sağlamıştır.

Cebeci *Bilmediğimiz Kapitalizm: Gizli Elin Kurumsallaşması YOİKK* isimli kitabında yoğun reform sürecinin tam ortasında yer alan ve süreci hem inşa eden hem de süreçte inşa edilen YOİKK'in işleme şeklini (yeni ve farklı ilişkileri koordine etmesini) ve devlet/kamudaki dönüşüm odağında sermaye ve devlet arasındaki ilişkilerin aldığı yeni biçimi YOİKK üzerinden anlatıyor. YOİKK'i ve devletteki dönüşümü reform süreci çerçevesinde analiz ederken onların biçimlendiği toplumsal ilişkilerin tümünü yani "bilmediğimiz kapitalizmi" de derinlemesine inceliyor.

3 Devleti araçsal olarak değerlendirme eğilimine düşen analizler için bkz. Boratav (1999, 2011); Yeldan (2005, 2006).

4 Diyalektik yöntemin derin ve anlamlı bir analizi için bkz. Ollman (2003).

Bu çalışmada Cebeci'nin kitabı ayrıntılı bir sunuş yapılmaksızın kısaca tanıtılacak, ardından kitapta açık ya da örtük olarak ifade edilmiş temel argümanların analizi yapıldıktan sonra kitabın eksiklikleri ve geliştirilmeye muhtaç yönleri gösterilmeye çalışılacaktır.

Cebeci'nin kitabı giriş ve sonuç bölümlerini saymazsak dört ayrı bölümden oluşuyor. Yazar, birinci bölümde, fark yaratarak genişleyen yeniden üretim (FYGYU), reform, düzenleme ve koordinasyon gibi temel kavramların tanımlamasını yapmış ve nasıl kullanılacaklarını anlatmıştır. Daha sonra bu kavramların kapitalist işleyişte ne gibi roller aldıkları ve tarihsel süreç içerisinde de bu kavramların neden belirli dönemlerde öne çıktığını açıklamaya çalışmıştır. Bir başka deyişle yazar bu bölümde sahip olduğu ya da kurguladığı analitik çerçeveyi daha çok kavramlar üzerinden okuyucuya anlatmaya çalışmıştır. Kitabın ikinci bölümü, bu kavramların ve özellikle de koordinasyonun, farklı teorik çalışmalarda (klasik liberaller, neo-klasikler, Keynesyen teori, neo-klasik sentez, neo-liberalizm, kurumsal ve anayasal iktisat teorileri) nasıl kullanıldığının bir taraması ve literatürün eksikliklerinin/zayıflıklarının tespitine ayrılmıştır. Literatürde yer alan analizlerin bir kısmı piyasanın her türlü koordinasyon işlevini yerine getireceğine inanan ancak devletin bu koordinasyona müdahale ederek sorunlar çıkardığını ileri süren analizlerdir. Daha çok liberal teoriler olarak sınıflandırılan bu çalışmalar devleti ekonomik ve güç ilişkilerinden bağımsız olarak tarafsız bir hakem olarak tasavvur ederler (Carnoy, 1984: 247). Kurumsalcılara yakın olan veya kurumsalcı analizleri içeren ikinci grup ise devlete kapitalist işleyişin devamlılığının sağlanması için gerekli olan koordinasyonun sağlanmasında pozitif bir rol biçmektedir. Fakat yazara göre, her iki grubun analizlerinde koordinasyona devlet-piyasa ikilemi üzerinden yaklaşılmaktadır (Cebeci, 2012: 112). Nihai olarak yazar devlet ve piyasa ikileminde gerçekleştirilen bu teorik çalışmaların sermaye birikim mekanizmasını ve bu mekanizmanın gerek duyduğu ilişkileri dikkate almadan sonuçlar üzerinden analizler yaptıklarını tespit etmiş ve bu nedenle resmin bütününe göremediklerini belirtmiştir (2012: 113). Cebeci'nin çalışmasının üçüncü bölümü ise yukarıda açıklanan mevcut teorik çalışmaların yetersizliğinden yola çıkarak eleştirel-alternatif-Marksist bir analitik çerçevenin çizilmesi için kullanılmıştır. Dolayısıyla yazar bu bölümde sermaye birikim mekanizmasını da koordinasyon ve müdahale analizine katmıştır. Tam bu noktada da kapitalist birikimin genelde bahsedildiği gibi mekanik tekrarlardan ibaret olmadığını fark etmiş ve kapitalist işleyişi yeniden analiz etmiştir (2012: 115). Böylece “bilmediğimiz kapitalizmi” yani fark yaratarak genişleyen yeniden üretim (FYGYU) sürecini tanımlamış ve koordinasyonun bu işleyişteki rollerini anlatmıştır. Yazar, koordinasyon kavramını da piyasanın işleyişine içkin olan “rekabet yoluyla” koordinasyon ve kurumsal koordinasyon biçiminde ikiye ayırmış ve bu iki koordinasyon biçiminin karşılıklı etkileşimini ortaya koymuştur. Bu çerçevede, koordinasyonun sadece YOİKK tarafından gerçekleştirilmediğini, piyasa-

nın içsel dinamikleri yoluyla rekabet sürecinde elenme-öne çıkma mekanizması ile YOİKK'in ya da devletin yaptığı düzenlemelerin her ikisini de içerdiğini vurgulamıştır. Dolayısıyla YOİKK'i işleyişin sadece kurumsal koordinasyonunu sağlayan yapı olarak tanımlamıştır. Yani kapitalist birikimin sürekli olarak ortaya çıkarttığı yeni, farklı ve çelişkili pozisyonların çözümü (bilmediğimiz kapitalizm) açısından koordinasyonun varlığını ve işlevlerini bütünsel olarak açıklamıştır. Kitabın dördüncü bölümünde Cebeci somut reform örnekleri üzerinden örümcek ağını (genişleten) kurum olarak YOİKK'i analiz etmiştir. Böylece bir önceki bölümde açıklamaya çalıştığı ilişkilerin ve mekanizmanın Türkiye uygulamasına geçmiştir. İlk olarak hangi nedenlerle YOİKK gibi bir kurulun ortaya çıktığını açıklamıştır (2012: 160). Daha sonra YOİKK'in FYGYÜ süreci açısından hangi sorunlara bağlı olarak nasıl bir reform süreci izlediği aktörleriyle birlikte ortaya konmuş ve hangi aksaklıkları giderdiği tespit edilmiştir.

Kitabın bu kısa özetinden sonra yazarın bütün çalışma boyunca vurguladığı üç temel argümana ve bunların güçlü yanlarına değineceğim. İlk argüman kapitalist işleyiş/oluş ile ilgilidir. Cebeci kapitalist sistemi sürekli farklılıklar üreten, genişleyen ve dinamik bir süreç olarak “fark yaratarak genişleyen yeniden üretim” (FYGYÜ) süreci olarak nitelemiştir (Cebeci, 2012: 32). Yazara göre her artı-değer gerçekleşme sürecine girdiğinde yeni konumlar, aktörler ve çıkarlara yol açmaktadır (Cebeci, 2012: 115).

Çünkü her bir sermaye devresi aynı koşullarda yenilenmemektedir. Sermaye devresi sonunda oluşan fark, yani artı-değerin yeniden üretime sokulabilmesi için belirli koşulların gerçekleşmesi gerekmektedir. Farkın yeniden üretime yönleneşi aşamasında kapitalistin yapmak zorunda olduğu belirli tercihler vardır, iste bu tercihler farklı ilişkilerin oluşmasına ya da mevcut ilişkilerin farklılaşmasına neden olurlar. Bu nedenledir ki genişleyen yeniden üretim süreci bu çalışmada fark vurgusu ile [fark yaratarak genişleyen yeniden üretim süreci]⁵ olarak ifadelendirilmektedir (Cebeci, 2012: 139-140).

Yani, Cebeciye göre, her yenilenen üretim sadece sermayeyi genişletmekle kalmıyor aynı zamanda sermaye birikiminin devamlılığını sağladığı zorunlu ilişkileri de farklılaştırıyor. Yazar sermayenin uluslararasılaşması kavramının önemine de değinerek bunun aslında genişleyen yeniden üretim sürecinin ortaya çıkarttığı artı-değer olarak giderek yoğunlaşan farkın yeniden üretime girme sürekliliğinin zorunluluğunun bir sonucu olduğunu söylemiştir (Cebeci, 2012: 165). Düşünce göre kapitalist işleyiş FYGYÜ süreci olarak tanımlamak ve analize katmak iki açıdan önemlidir. Birincisi tarihçi Michael Beaud'un dediği gibi eğer bir kişi kapitalizm kelimesini reddederse günümüz dünyasının birçok gerçekliğini gözden kaçırmış olur (Beaud, 1999: 5). Bu kavramı analizinde merkezi bir noktaya yerleştiren Cebeci böylece kurumsalcı ve liberal analizlerin ötesine geçmeyi ve gerçekliğe

5 Yazı tipi orijinal metinde koyu.

biraz daha yaklaşmayı başarmıştır. Fakat esas önemli nokta kapitalizmi ele alış biçimidir. Cebeci kapitalizmin sürekli dönüşen ve değişen işleyişini tespit ettiği ve FYGYÜ süreci ifadesini kullandığı için kapitalizmi yapısalci açıdan ve mekanik bir sistem olarak inceleyen analizlerin de ötesine geçmeyi başarmıştır. Böylece kapitalist işleyişin değişen tarihsel biçimlerini, özgüllüklerini ve dinamiklerini daha iyi ele alabilmiştir.

İkinci argüman piyasaya içkin koordinasyon (gizli el, piyasa, rekabet) ve kurumsal koordinasyon (devlet, müdahale) olarak kavramsallaştırılan iki eğilimin birbiri açısından tamamlayıcı olduğu (çift yönlü olarak etkileşim halinde) ve FYGYÜ süreci olarak ifade edilen işleyiş için kritik bir öneme sahip olduğudur (Cebeci, 2012: 26).

Koordinasyon sermaye birikiminin devamlılığını sağlayan mekanizmada işlevini yitirerek ve sermayenin döngüsünü uzatan ve yavaşlatan ilişkilerin, öznelere tasfiyesi ve gerek duyduğu yeni ilişkilerin kurulmasını sağlayan bir işlev/fonksiyon olarak tanımlanmaktadır (42)... Yani genel olarak koordinasyon, FYGYÜ süreci olarak ifadelendirdiğimiz mekanizmanın, sürekliliğini sağlayan temel işlevdir... Koordinasyon sadece piyasa tarafından ya da sadece devlet tarafından sağlanabilir savı ile biri diğerini belirleyicidir şeklinde indirgemeci bir yaklaşım kavramın eksik analizine neden olmaktadır (Cebeci, 2012: 44).

Hakim analizler hem piyasaya içkin koordinasyon ve kurumsal koordinasyon arasında bir ikilik/çatışma aramakta ve bunların birbirini tamamladığını görememektedir hem de koordinasyonun sermaye birikim süreci ile olan bağlantısını vurgulamamaktadır. Bu sebeple Cebeci'nin koordinasyon kavramsallaştırması klasik iktisatçılardan bu yana piyasanın her türlü ilişkiyi kurup, toplumun çıkarını maksimize edeceği varsayımı ile her şeyin piyasalara bırakılması gerektiğini ileri süren görüşlerle devlet müdahalesinin piyasa başarısızlıklarını gidereceğini ileri süren görüşlere önemli bir alternatif sunmuştur. Piyasa ve devletin nasıl kapitalist toplumsal ilişkilerin sınıf ve güç yapıları çerçevesinde derinlemesine birbirlerinin içine geçtiklerini anlatmıştır (Albo, Gindin ve Panitch, 2010: 10). Diğer bir deyişle devlet/kamunun sosyal ilişkilerin vazgeçilmez bir unsuru olduğunu ve mevcut sınıf mücadelesi dinamikleri, sermaye birikimi ve güç ilişkileri ışığında dönüşüm yaşadığını gözler önüne serebilmiştir (Marois, 2012). Böylece liberallerin devletin ekonomiden elini ayağını çektiği argümanının da ideolojik bir illüzyon olduğu anlaşılabilmiştir.

Üçüncü argüman ise piyasaya içkin koordinasyonun FYGYÜ sürecinin devamlılığını sağlayamadığı noktada ortaya çıkan kurumsal koordinasyonun sağlanması için gerekli olan kurum/yönetişim yapısının yatırım ortamını iyileştirme faaliyetleri çerçevesinde ortaya çıkan YOİKK olduğu yönündedir. Yazar YOİKK'in devlet/kamunun dönüşümü çerçevesinde bir önceki dönemin düzenlemeleri temelinde piyasaya içkin koordinasyon sürecinde güçlenen ve ayakta kalan sermayenin taleplerini koordine ettiği, çatışmaları (sınıf içi ve sınıflar arası) uzlaştırmaya dönüştürdüğü,

çeşitli alanları birikimin önündeki engelleri ortadan kaldırmak için düzenlediği, birçok kurumun yetkilerini koordine ettiği, bir diğer deyişle tüm düzeylerde tanımlanan koordinasyonu sağladığını iddia etmiştir (Cebeci, 2012: 160).

YOİKK devletin dönüşümünü ve kurumsal koordinasyonu sağlayan en önemli oluşumdur... Gerek büyük tartışmalar yaratan ve en önemli görülen temel konularda gerekse sadece belirli bir kesimi ilgilendirdiği düşünülen ve ayrıntı gibi görünen konularda yeniden düzenlemeler yapılıyor ve bu ilişkiler kurul aracılığıyla koordine ediliyor. Görülmektedir ki YOİKK, FYGYÜ olarak adlandırdığımız isleyişin çerçevesini, hareket alanını belirliyor...YOİKK de örümceğin avlanmak için oluşturduğu ve hareket etme alanını sağlayan bir ağ gibi her geçen gün yeni ve farklı ilişkileri düzenleyerek örümceğin hareket alanını oluşturan ağını genişletmektedir (Cebeci, 2012: 344).

Aşağıda Cebeci'nin analizinin gerçeklikle ne kadar yakınlaştığını ve YOİKK'in nasıl bir ağ gibi reform süreci, FYGYÜ, devletin/kamunun iç isleyişi, YOI ve sınıflar arası ve sınıf içi ilişkilerin koordine edilmesinde kilit unsur olduğunu 8-26 Ekim (2012) arasında İstanbul ve Ankara'da gerçekleştirdiğim görüşmelerde edindiğim üç somut örnek ile anlatmaya çalışacağım. İlk örnek finansmana erişim konusunda YOİKK'in yaptığı düzenlemeler ile ilgilidir. Bilindiği üzere özellikle 1990'lı yıllarda sermaye sınıfı içinde bir bankaya sahip olmayan sermaye grupları ile bankası olanlar arasında bir çatışma yaşanmıştır. 1997 yılında sonuçlanan PETLAS özelleştirme ihalesi de bu çatışmadan nasibini almıştır. İhaleyi kazanan Kombassan Holding Yönetim Kurulu Başkanı Haşim Bayram gazeteye verdiği demeçte şöyle diyor: "Devlet benden ısrarla teminat mektubu istiyor. Ben de bankalara gidiyorum. Her türlü şartlarını yerine getiriyorum. Her türlü isteklerini yerine getiriyorum. Ama bana teminat mektubu vermiyorlar. Ben de bu yüzden bir türlü PETLAS'ı alıp işe başlayamıyorum."⁶ Özelleştirme İdaresinde 1995'den beri çalışan ve son 10 yılda proje başkanı olarak görev yapan bir yetkili ise bu tip örneklerin süreç içinde (özellikle de 2001 öncesinde) sık sık yaşandığını yaptığım röportajda dile getirdi.⁷ İşte bu noktada YOİKK'in teknik komitelerinde yaptığı düzenlemeler ve koordinasyon faaliyetleri ile finansmana erişim konusu üzerinden yaşanan sınıf içi (sermaye-sermaye) çatışmalar ya azaltılmış ya da gizlenmiştir. Başka bir deyişle YOİKK güç ilişkilerinin kurumsallaşmasına (*institutionalization of power relations*)⁸ ve devlet/kamu aygıtlarının bu duruma göre hareket etmesine sebep olmuştur.

İkinci örnek ise şirket kuruluş mevzuatı ile ilgilidir. YOİKK öncesinde standart

6 Haşim Bayram'ın söyledikleri için bkz. 05/05/1997 tarihli *Zaman* gazetesinde çıkan Nusret Öztürk'ün "Petlas'ı bu hafta devralacağız" başlıklı haberi.

7 18 Ekim 2012 tarihinde Özelleştirme İdaresi'nde gerçekleştirdiğim görüşme.

8 Güç ilişkilerinin kurumsallaşması kavramı için bkz. Marois (2012).

bir şirket kuruluşu 19 aşamadan oluşmakta ve en az iki buçuk ay sürmekteydi. Sanayi ve Ticaret Bakanlığı eski bürokratu, OECD Türkiye İdari Yapılanmasının Reformu Projesinde rol almış ve çeşitli YOİKK komitelerinde görev almış bir yetkilinin yaptığı görüşme sırasında söylediğı şu sözler çok çarpıcıdır:

2001 öncesinde şirket kuruluşu prosedürleri çok kötüydü. Bir şirketi kayda geçirip açabilmek için 19 farklı yere başvuru yapıp beklenmesi gerekiydi. Hiçbir kurum şirket kuruluşu mevzuatı konusunda gerçek yetkili kimdir bilmiyordu. Kurumlar arası anlaşmazlıklar çok fazlaydı. Bu dönemde Avustralya'dan zengin bir Türk vatandaşı Türkiye'ye yatırım yapma planı ile geldi. Ama şirket kurma mevzuatındaki zorluklardan dolayı şirket açmayı başaramadan Avustralya'ya geri döndü. Bunun gibi birçok örnek sayabiliriz o dönemden.⁹

YOİKK'in Şirket Kuruluşu Teknik Komitesi çerçevesinde 4884 sayılı kanunda yapılan değışiklikler ile şirket kuruluş ve tescil işlemleri iki saate ve tek bir noktaya (Gümrük ve Ticaret Bakanlığı) indirilmiştir. Bu uygulama ile diğer ilgili kurumlara ayrıca herhangi bir başvuru yapma zorunluluğı da kalmamıştır. Dolayısıyla gerekli kurumlar arasındaki koordinasyon sağlanmıştır. YOİKK'in, neo-liberal otoriter devlet biçimini yapısal ve kurumsal bir temele oturttuğı bu örnekten de anlaşılabilir. Bir diğer deyişle bu örnek devlet/kamunun yani "kara kutunun" iç işleyişinde yaşanan yapılanmayı görmemize olanak vermiş (birçok Marksistin görmediğı veya görmezden geldiğı) ve Cebeci'nin gerçekliğe bir nebze de olsa yaklaş-tığını göstermiştir.¹⁰

Üçüncü örnek ise Türk Telekom'un 2001 yılındaki özelleştirme sürecinde bakanlıklar arasında ve devlet kurumları içinde yaşanan koordinasyon eksikliği ile ilgilidir. O dönemde Türk Telekom'un özelleştirmesi konusunda Enis Öksüz (ulaştırma bakanı), Yüksel Yalova (özelleştirmeden sorumlu devlet bakanı), Kemal Derviş (ekonomi bakanı) ve Hazine arasında fikir birliğine varılamayan birçok nokta ortaya çıkmıştı. Bu tartışmanın taraflarından olan iki bakanla görüşme yapıp bu konuyu sorduğumda aldığı cevaplar YOİKK öncesinde bakanlıklar arasında olan ilişkinin nasıl olduğunu anlamama yardımcı oldu. Bakanlardan bir tanesi şöyle diyordu: "Bürokratlar çoğı zaman partili bakanlarının görüşlerine uydular. Bir tarafta bir bakan ve onun desteklediğı bir kısım bürokrat, diğer tarafta bir başka bakan ve onun adamları olan bürokratlar arasında bir mücadele yaşadık o dönemde".¹¹ Bu cümle FYGYÜ sürecinin ortaya çıkarttığı ya da ihtiyaç duyduğu ilişkilerin kurumsal koordinasyonunu sağlayan YOİKK'in eksikliği durumunda

9 20 Ekim 2012 tarihinde yetkili kişinin iş yerinde yaptığım görüşme.

10 Devletin yeniden yapılanması ve neo-liberal otoriter devlet kavramı için bkz. Oğuz (2008, 2011).

11 Yetkili bakan ile 17 Ekim 2012 tarihinde Ankara'da yaptığım görüşme.

devlet/kamu içerisindeki ilişkilerin el yordamı ile nasıl oluştuğunu gözler önüne serer.

Kitabın temel argümanlarını ortaya koyduktan ve bunların güçlü/tebrik edilecek yanlarından bahsettikten sonra kitabın ne gibi eksiklikleri ve geliştirilmeye muhtaç yanları olduğuna da değinmek lazım. Genel olarak kitabın dört temel eksikliği olduğunu düşünmekteyim. İlk olarak çalışmada devlet analizi yapılırken ve devletin dönüşümü değerlendirilirken sınıf mücadelesi (özellikle sınıflar arası) ekseninin biraz eksik kaldığı yönünde izlenimler edinmekteyim.¹²

Reform süreci ve devletin yeniden yapılandırılması daha çok sermaye birikiminin gerekliliklerine bir cevap olarak ele alındığı ve sınıf mücadelesi analize katılmadığı ölçüde, işlevselci (*functionalist*) devlet kavramsallaştırması üretilebilmektedir. Böylece devlet/kamu sermaye birikiminin ihtiyaç duyduğu işlevleri tamamlayan bir aygıt olarak görülme eğilimi içine girilir ve sınıfsal güç dengesinin devlet içine yansımaları analiz edilemez (Güngen, 2006). Böyle bir eğilimden kaçınmak için Cebeci çalışmasında devlet tarafından gerçekleştirilen düzenlemelerin toplumsal ilişkiler üzerindeki etkisinden ve işleyişe içkin sınıf mücadelesinin devlete, kurumlara ve reformlara nasıl yansıdığını iki yönlü dinamik bir analiz ile ortaya koymaya çalışmıştır. Ancak somut olarak sınıf mücadelesi eksenine biraz daha değinmesi iyi olabilirdi.

İkinci eksiklik ise Cebeci'nin farklı sermaye fraksiyonlarının birbirleri ile olan ilişkisini veya çatışmasını sadece YOİKK içerisinde ve/veya çevresinde kopuk kopuk incelemesidir. Çalışmada hegemonya ve liderlik gibi kavramlara hiç yer verilmemiş; farklı sermaye fraksiyonlarının hegemon olan fraksiyonun öncülüğünde nasıl organize olduğuna dair bütünsel bir analiz geliştirilmemiştir. Oysa bu tür bir analiz, YOİKK'in ortaya çıkmasında ve bir ağ gibi çoklu ilişkileri, aktörleri ve süreçleri koordine etmesinde yeni bir burjuvazi konsensüsünün oynadığı rolü daha iyi anlamamıza yardımcı olabilirdi.

Cebeci'ye üçüncü eleştiri de sermaye örgütleri ve toplumda yer alan güç odaklarının sermaye birikimine ve ekonomik çıkarlara göre proje yaptıklarını iddia ettiği konusundan gelebilir (Cebeci, 2012: 209-210). Yazar sermaye örgütlerini gruplandırırken erken birikimci ve uluslararasılaşmış sermayeyi bir tarafa, yeni birikimci ve tam olarak uluslararasılaşmamış sermayeyi de diğer tarafa konumlandırmış ve çatışmayı/ilişkiyi bunun üzerinden okumuştur (Cebeci, 2012: 309). Düşünceme göre bu tarzda yapılmış bir analiz tek odaklı kalır. Örneğin ordunun veya askeri bürokrasinin ya da İslami, kültürel ve ideolojik değerlerin sermaye gruplarının karar alma süreçlerini nasıl etkilediği kitapta hiç tartışılmamıştır.

Dördüncü eleştiri de İslami değerler çevresinde (MÜSİAD, TUSKON vb.) örgütlenmiş olan sermaye gruplarının sırf YOİKK komitelerinde yer almadıkları için analize katılmadıkları noktasından getirilebilir. Cebeci YOİKK'in gerçekleştirdiği

12 Devletin sınıf mücadelesi ekseninde önemli bir analizi için bkz. Yalman (2002, 2009).

kurumsal koordinasyonda sermayelerin konumlarını temelde iki grupta değerlendirmektedir. Birinci grupta henüz piyasaya içkin koordinasyonda, yani sınırsız rekabet sürecinde ayakta kalamayacak olan ve bu nedenle İslami, kültürel, ideolojik değerleri kullanarak karar alma süreçlerini etkilemeye çalışan, yeni ilişkilerin koordine edilmesini, düzenlemelerin yapılmasını savunan sermaye kesimleri vardır. İkinci grupta ise uluslararasılaşmış yani rekabet sürecinde ve birikimde önde olan ve kültürel değerlerin etkisini minimize etmeye çalışan piyasaya içkin koordinasyonun etkin olabilmesi için gerekli yeni kurumsal düzenlemeler talep eden kesim yer alır. YOİKK'de yer bulan sermaye daha çok piyasaya içkin koordinasyonda ayakta kalabilecek olan erken birikimci ya da uluslararasılaşmış olan sermayedir. Bu nedenle talepleri piyasaya giriş çıkış engellerinin azaltılması, yerli/yabancı sermaye ayrımının kaldırılması, finansmana erişimin kolaylaştırılması vb.dir. Bununla birlikte MÜSİAD ve TUSKON gibi sermaye örgütlerini içermeyen bir devlet-sermaye veya sermaye-sermaye ilişkisi analizi yetersiz kalır ve büyük resmi görmemize olanak vermez. Bu örgütler her ne kadar da TÜSİAD ve YASED'den daha küçük ölçekte aktörler olsalar da, sahip oldukları hegemonya stratejilerini, siyasi projeleri ve toplum içinde oluşturdıkları güç odaklarının varlığını görmezden gelmememiz gerekir.

YOİKK'in reform süreci, sınıf-içi ve sınıflar-arası ilişkiler ve FYGYÜ sürecinin tam ortasına koyulup diyalektik yöntemle (hepsinin iç bağlantılarına bakılarak) analiz edilmesi ve böylece hakim (kurumsalcı, liberal, eleştirel) analizlere alternatif üretilmesi kitabın en önemli erdemidir. Bir başka açıdan kitap, devletin/kamunun operasyonel olan iç işleyişini de incelediği için önemlidir. Türkiye'de kapitalizmin nasıl islediğini/değiştirdiğini ve etrafındaki her şeyi de dönüştürdüğünü YOİKK'in büyümesini sağladığı örümcek ağını gözler önüne sererek anlatan kitap eksiklerine ve geliştirilmesi gereken yönlerine rağmen çok değerli ve okurun bir hayli ilgisini çekecek bir çalışmadır.

Kaynakça

- Akın, G. (2012) *Delî Kızın Türküsü*, İstanbul: Yapı Kredi.
- Albo, G., Gindin, S. ve Panitch, L. (ed.) (2010) *In and Out of Crisis: The Global Financial Meltdown and Left Alternatives*. Oakland: PM.
- Aricanlı, T. ve Rodrik, D. (1990) "An Overview of Turkey's Experience with Economic Liberalization and Structural Adjustment", *World Development*, 18 (10): 1343-1350.
- Atiyas, I. (2009) "Recent Privatization Experience of Turkey: A Reappraisal", Öniş, Z. ve F. Şenses (der.), *Turkey and the Global Economy: Neoliberal Restructuring and Integration in the Post-Crisis Era* içinde, London: Routledge.
- Beaud, M. (1999) *A History of Capitalism*, London: Monthly Review.
- Boratav, K. (1999) "Özelleştirme, Kaynak Transferi ve Yozlaşma", Türk Tarih Vakfı (der.), *75 Yılda Çarklardan Çiplere* içinde, İstanbul: Tarih Vakfı.

- Boratav, K. (2011) *Türkiye İktisat Tarihi*, Ankara: İmge.
- Carnoy, M. (1984) *The State and Political Theory*, Princeton: Princeton University.
- Güngen, A. (2006) "1980'ler Türkiye'sinde Devletin Yeniden Yapılandırılmasına Dair Yaklaşımlar Üzerine Eleştirel Notlar", Ercan, F. (der.), *Türkiye'de Kapitalizmin Gelişimi* içinde, Ankara: Dipnot.
- Güran, M. (2011) "The Political Economy of Privatization in Turkey: An Evaluation", Çetin, T. ve Oğuz, O. (der.), *The Political Economy of Regulation in Turkey* içinde, Oxford: Springer.
- Koç, Y. (2005) *Özelleştirme: Türkiye'yi Parçalamanın Bir Aracı*, İstanbul: Kaynak.
- Marois, T. (2012) *States, Banks and Crisis: Emerging Finance Capitalism in Mexico and Turkey*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Oğuz, Ş. (2008) *Globalization and the Contradictions of State Re-structuring in Turkey*, Yayınlanmamış doktora tezi, York University: Toronto.
- Oğuz, Ş. (2011) "Krizi Fırsata Dönüştürmek: Türkiye'de Devletin 2008 Krizine Yönelik Tepkileri", *Amme İdaresi Dergisi*, 44 (1): 1-23.
- Oniş, Z. (2006) "Varieties and Crises of Neoliberal Globalisation: Argentina, Turkey and the IMF", *Third World Quarterly*, 27(2): 239-263.
- Oniş, Z. (2009) "Beyond the 2001 Financial Crisis: The Political Economy of the New Phase of Neo-liberal Restructuring in Turkey", *Review of International Political Economy*, 16(3): 409-432.
- Ollman, B. (2003) *Dance of Dialectic: Steps in Marx's Method*. Urbana: University of Illinois.
- Petras, J. and Veltmeyer, H. (2001) *Globalization Unmasked: Imperialism in the 21st Century*, Halifax: Fernwood.
- Poulantzas, N. (1968) *Political Power & Social Classes*, London: Verso.
- Poulantzas, N. (1974) *Classes in Contemporary Capitalism*, London: Verso.
- Poulantzas, N. (1978) *State, Power and Socialism*, London: Verso.
- Yalman, G. (2002) "Tarihsel Bir Perspektiften Türkiye'de Devlet ve Burjuvazi: Rölativist Bir Paradigma mı Hegemonya Stratejisi mi?", *Praksis*, 5(1): 7-23.
- Yalman, G. (2009) *Transition to Neoliberalism: The Case of Turkey in the 1980s*. İstanbul: Bilgi University.
- Yeldan, E. (2005) "Assessing the Privatization Experience in Turkey: Implementation, Politics and Performance Results", *Report Submitted to Economic Policy Institute*, 1(1): 1-32.
- Yeldan, E. (2006) "Neo-liberal Global Remedies: From Speculative-Led Growth to IMF-Led Crisis in Turkey", *Review of Radical Political Economics*, 38(2): 193-213.

Geçmiş Sayılar*

29. Sayı (2012-2)

Tarih, Sınıf Ve Coğrafya Ekseninde Kürt Meselesi/Dinamiği-2

Kürt Meselesine Praksis ile Bakmaya Devam Ediyoruz • Ulusal Sorun Bağlamında Yeni Anayasa Tartışmaları **Mustafa Bayram Mısır** • Kürt Sorununda Şiddet ve Demokrasi Çıkmazı: Küresel Süreçler ve Sokak Protestoları **Deniz Gökalp** • Ölçek Literatürü ve Yereli Anlamak: Türkiye'nin Güneydoğusu'nda Neoliberal Deneyim ve Sınıf İlişkileri **Ayşe Seda Yüksel** • Kürt Topluluklarda Aşiret Tipi Toplumsal Örgütlenme Yapılarında Değişme Dinamiklerine Güncel Bir Bakış: "Beğendik - Bêdar Örneği" (Siirt - Pervari) **Ahmet Kerim Gültekin** • Türkiye'nin Yakın Tarihinde Farklı Bir Öznellik Pratiği Olarak Annelik Gözde **Orhan** • Telaşsız Görünmeye Çalışan Bir Kafka: Bir "Uyumluluk Beklentisi" Olarak Neo-Liberal Siyaset **Kadir Gülen**

28. Sayı

Tarih, Sınıf ve Coğrafya Ekseninde Kürt Meselesi/Dinamiği-1

Etnik ve Sınıfsal İnşa Süreçleri Bağlamında Kürt Meselesi: Bölgesel Eşitsizlik ve Bölgesel Özerklik **Cuma Çiçek** • İstanbul'a Kürt Göçleri: Yeniden İnşa Edilmesi Gerekten Bir Araştırma Konusu **Jean-François Pérouse** • Yoksulluğun Suçlulaştırılması, Suçun Irksallaştırılması: Kapitalizmin Tarihsel Mirası ve Türkiye Örneği **Zeynep Gönen** • Diyarbakır: Qırax Bir Çizgiden Gündelik Yaşamı İzlemek **Yonca Güneş Yücel** • Munzur'dan Şirket Yaratmak: Munzur A.Ş. Üzerinden Dersim'de Sermaye Birikiminin Dinamikleri **Ş. Gürçağ Tuna-Bayram Güneş** • "Bazılarının" Yası Daha Az Tutulur: Şiddet ve Kürt Sorunu **Burcu Şentürk**

27. Sayı

Yeniden Gramsci Hegemonya, Devlet ve Pasif Devrim Sorunu

Sosyolojik Marksizmin Sınırları? **Adam David Morton** • Pasif Devrimlerde Toplum, Siyaset ve Bloklar **Cihan Tuğal** • Antonio Gramsci'nin Organik Bütünlük Anlayışı Çerçevesinde Devrimi Yeniden Düşünmek **Gökhan Demir** • Ali Yalçın Göymen • Antonio Gramsci'nin Türkiye Serüveni **Fuat Özdiç** • Ümit Özger • İslami Burjuvazinin Siyasal İktisadı: MÜSİAD Örneği **Berkay Ayhan** • Seher Şaşıroğlu • 2011 Krizinin Gölgesinde Yeni Sanayi Politikaları Üzerine Bir Not **Ümit Akçay** • Değerler ve Değer Yaratma Süreci: İşletmeTarihi Bağlamında Bir Deneme ya da Politik İktisadın Sosyolojik Eleştirisine Eleştiri **Koray R.Yılmaz** • "Devrimci-Halkçı Yerel Yönetimler Sempozyumu" **Begüm Özden Fırat**

26. Sayı (2011-2)

Siyasal İslam, İktidar ve Hegemonya

Arap Baharı Üzerine Söyleşi **Fulya Atacan** • İslami-Muhafazakar Milliyetçiliğin Millet Tasarımı: AKP Döneminde Kürt Politikası **Cenk Saraçoğlu** • 1994'ten Bugüne Neoliberal Belediyecilikte Süreklilik ve Değişimler **Ali Ekber Doğan** • Din ve Kapitalizm Sarmalında Milli Görüş Hareketi **Nazlı Akpınar** • Sinan Araman • İran, İslamcılık, Küreselleşme ve Protesto Hareketi **Farhang Morady** • İran'da Parçalanma ve İsyan **Peyman Jafari** • İslam ve İslamizasyonun Aşılması **Mansur Hikmet** • Siyasal İslam ve Tarihsel Maddecilik-Bir Değiş Tokuş Siyasal İslam'ı Çözümlemek: Geleneksel Tarihsel Maddeci Çözümlemeye Dair Bir Değerlendirme **Tariq Amin-Khan** • Tariq Amin-Khan'a Yanıt **Samir Amin** • Din Olarak Kapitalizm [74. Fragman] **Walter Benjamin** • Din Olarak Kapitalizm: Walter Benjamin ve Max Weber **Michael Löwy** • Marx'ın Para Teorisi: "Hayali" ve "Gerçek" Sermaye Farkı? **Gökçer Özgür** • Hüseyin Özel

25. Sayı (2011-2)

Ekolojik Krize Yanıtlar

Bir Politik Hareket Olarak Ekososyalizmin Ayırd Ediciliği ve Birleştiriciliği **Ecehan Balta - Mustafa Bayram Mısır** • Modernizm ve kapitalizm sarmalında ekoloji: Devlet, sermaye, sivil toplum **Gözde Orhan** • Endüstriyel Tarımın Krizi ve Küba Tarımı **Özgür Kanbir** • Karpuzlar ve insanlar hakkında: Türkiye’de mevsimlik tarım işçiliğinin ve tarımdaki neoliberal dönüşümün politik ekolojisi yolunda **Ethemcan Turhan** • Coğrafi işaretler ve küresel piyasalarda yerleşen tarım ürünleri: Ege pamuğu logosu üzerine bir saha çalışması **Derya Nizam** • “Yenilenebilir enerji” vs. yenilenemeyen doğa: karbon ticareti **Selim Yılmaz - Gaye Yılmaz** • Kimlik Politikaları ve sol hareketle ilişkisi **Evren Kocacıçak** • Kapitalist devlet ve toplumsal polisliğin tarihi seyri: Devlet-güvenlik ilişkisinde bir dönemlendirme denemesi **Evren Haspolat**

24. Sayı (2011-1)

Güncel Toplumsal Mücadele Deneyimleri

TEKEL Direnişi **Sevim Yoleri - Ulaş** • 50/D’ye Karşı Araştırma Görevlileri **Levent Dölek** • Halkın Hakları Forumu **Umar Karatepe** • Dev-Sağlık-İş Mücadelesi: “Sağlıkta Taşeron Olmaz, İnsan İhaleyle Çalıştırılmaz!” **Özay Göztepe** • “Çevre sorunu sınıf sorunudur, sermayeye bırakılmaz” **Gaye Yılmaz** • “Bütün renkler kirleniyordu...” Praksis’ten Kaçış Sürecinde Su Hakkı Mücadeleleri **Gaye Yılmaz** • Sendikal Hareket ve Feminizm: Dayanışmanın Ötesi **Elif Gazioğlu** • Kentsel Politikada Yeni Biçim Arayışları: 2009 Yerel Seçimleri ve Ankara’da “Belediye Yönetimlerinde Saltanata Son” Kampanyası **Bülent Batuman, Tezcan Karakuş Candan** • Pozitivist-Marksist Sınıf Kavrayışı ve Sınıf Deneyimlerindeki Açmazları **Vefa Saygın Öğütle** • Otoriterizm-Özgürlükçülük Gerilimi Bağlamında Mekân, Hegemonya ve Strateji **F. Serkan Öngel, Kurtul Gülenç** • “En Eski” ve “En Yeni” İletişim Medyası: “İnsan” **Serdar Öztürk** • Türkiye-AB İlişkileri Ekseninde Sermayenin Tercihleri ve Kıbrıs **Emine Tahsin** • Demokrasi ve Diktatörlük: Devletin Amaç ve Araçları **Werner Bonefeld** • Maddeci Bir Tarih Anlayışına Doğru **Erdem Sönmez** • Sınıfa, Mücadeleye ve Bilince Dair Bir Kitap: Toplumsal Sınıfların İlişkisel Gerçekliği **Eren Buğlalılar**

23. Sayı (2010-2)

Liberalizm: Tarihte, Kuramda, Türkiye’de

Gölgelenmiş Özgürlük: On Dokuzuncu Yüzyıl Liberalizmlerine Bir Bakış **Ateş Uslu** • Klasik Dönem Osmanlı Tarihi Çalışmalarında Max Weber Etkisi **Erdem Sönmez** • İktisadi Devlet Kuramları veya İktisadın Emperyalizmi: Bir Örnek Olarak Rant-Kollama Analizi **Galip L. Yalman** • AKP’li Hegemonya Projesi ve Neoliberalizmin Yeniden Dirilişi **Ali Ekber Doğan** • Özel Güvenlik ve Kapitalist Devletin Dönüşümü: Türkiye Üzerine Eleştirel Notlar **Çağlar Dölek** • Türkiye’deki İçer Dönük Sermaye Birikim Sürecinde Dünya Bankası’nın Rolü **Güllistan Yarkin** • Kırgızistan’da Demokrasi Sorunu **Altynbek Joldoshov** • Örgütlenmelerin Kökenleri ve Sorunları **Çetin Veysal** • Demokrasi Eleştirisine Doğru: Demokrasi Ne Älemde? **Derviş Aydın Akkoç**

22. Sayı (2010-1)

Günümüz Krizinin Tarihsel ve Toplumsal Özgünlükleri

Serdal Bahçe-Ahmet Haşim Köse Krizin Teğet Geçtiği Ülkeden Krize Bakış: Teorinin Naifliği, Gerçekliğin Kabalılığı • **Pınar Bedirhanoğlu** Küresel Kapitalist Krizin Yeniden Düşündürdükleri: Finansallaşma ve Devlet Efe Paker Krizi Arrighi ile Okumak • **Ali Rıza Gürgeç** Finansallaşma: Sorunlu Bir Kavram ve Verimli Bir Araştırma Gündemi • **Gaye Yılmaz** Para-Meta-Para-Finans Bulmacasında 2008 Krizini Anlamak • **Nuray Ergüneş** Finansallaşma Döneminde Geç Kapitalistleşen Ülkelerin Stratejileri: Türkiye Örneği • **Özgür Müftüoğlu-Yasemin Özgün** Sınıflar Arası Mücadelede Yeni Bir Dönemeç: Türkiye’de 2008 Krizi • **İrfan Kaygısız** Krizin Birinci Yılında Türkiye’de İşçi Eylemleri: İşgal, Grev ve Direnişlere Dair Gözlemler

21. Sayı (2009)

Gündeme Bakmak: Neoliberalizmin Ötesinde

Uluslararası Krizin Düşündürdükleri **Korkut Boratav** • İzmirli Orta Sınıfta Kürt Algısı: Mekân, Sınıf ve Kentsel Yaşam **Cenk Saraçoğlu** • Sosyalist Soldan Kemalizme Olumlu Bakışlar (1920-1971): Nedenler, İmkânlar, Dönemler ve Bazı Sonuçlar **Gökhan Atılğan** • Ergenekon Davaları ve Solun Tutumu Üzerine Bazı Gözlem ve Değerlendirmeler **Mustafa Bayram Mısır** • 29 Mart 2009 Seçimleri ve AKP: Türkiye'nin Siyasal Coğrafyası Açısından Bir Değerlendirme **Ali Ekber Doğan** • Yeni Bölgeselcilik ve Denizli Yerel endüstriyel Gelişimi ve Dönüşümü Yeniden Düşünmek **Mehmet Penbecioğlu**

20. Sayı (2009)

Maddeci Feminizm

Cinsiyete Dayalı İşbölümü ve Cinsiyetin Toplumsal İlişkileri Danièle Kergoat Türkiye'de Sosyalist Feminizme Kaktüs'ten Bakmak **Hülya Osmanağaoğlu** • Fransa'da Sosyalist Kadın Hareketinin Temelleri ve Flora Tristan **Ateş Uslu** • Toplumsal Yeniden Üretim ve Cinsiyetlendirilmiş Bir Politik Ekonominin İnşası **Isabella Bakker** • Kadın Emeği Nasıl Değersizleşir? **Reyhan Atasü Topcuoğlu** • Ataerkillik ve Enformel Emek: Konfeksiyon Atölyelerinde Ücretsiz Aile İşçileri **Saniye Dedeoğlu** • Tarihsel Süreçte Üretimde Kullanılan Teknoloji ile Ücretli Kadın Emeği İlişkisi **Ece Kocabıçak** • İş Hukukunun Ekonomi Politikası İçin Teorik Bir Geri Plan Denemesi **Ali Murat Özdemir** • Eşitlikçi Toplamlar Üzerine **Özgür Mutlu Ulus**

19. Sayı (2009)

**Türkiye'de Sermaye: 1990'lardan Bugüne
Temel Eğilimler ve Stratejiler**

Sermayeyi Haritalandırmaya Yönelik Kavramsal Düzenekler **Fuat Ercan** • 1979 Krizinden 2001 Krizine Türkiye'de Sermaye Birikim Süreci ve Yaşanan Dönüşümler **Melda Yaman-Öztürk / Fuat Ercan** • Sermayenin Uluslararasılaşması Sürecinde Türkiye Banka Reformu ve Finans Kapital-içi Yeniden Yapılanma **Derya Gültekin-Karakaş** • Banka Sermayesi Üzerinden Sınıf-içi Çatışmaları Anlamak **Nuray Ergüneş** • İnşaat Sanayiinde Uluslararasılaşma ve Sermayeler Arası İlişkiler **Elvan Gülöksüz** • Ulusötesi Kapitalizm: Sermayenin ve Devletin Ulusötesileşmesi ve Türkiye'de Ulusötesi Tarihsel Blok Oluşumu **M. Gürsan Şenalp / Örsan Şenalp** • Neoliberal Küreselleşme Sürecinde Türkiye'de Yerel Sermaye: Gaziantep, Denizli ve Eskişehir'den İzlenimler **Pınar Bedirhanoğlu / Galip L. Yalman** • Sermayenin Bölgesel Kalkınma Eğilim(ler)i: Kalkınma Ajansları Yasası Üzerine Tarihsel-Coğrafi Materyalist Bir İnceleme **İbrahim Gündoğdu** • Birikim Sürecinde TOBB'un Tarihsel Gelişim Uğrakları **Ş. Gürçağ Tuna** • Türkiye'de Sendikal Mücadele, Sermaye Birikimi, MESS ve Koç Holding • **Özgür Öztürk** 1980 Sonrasında Türkiye'de Düşünce Fabrikalarının Yapısal Değişimi: TEPAV Örneği **Özlem Tezcek** • 'Yoksulluk' Yazınının Yoksulluğu: Toplumsal Sınıflarla Düşünmek **A. Haşim Köse / Serdal Bahçe**

18. Sayı (Güz 2008)

Tarih Yazımı 2

Ellen Meiksins Wood ile Söyleşi **Şebnem Oğuz, Aylin Topal** • Demokrat Parti ve Dönemi: Sol Tarih yazımında "Kayıp" Zamanın İzinde **Sinan Yıldırım** • Macaristan, 1918-1919: Burjuva Devriminden Proletarya Diktatörlüğüne Geçiş ve Kont Mihály Károlyi **Ateş Uslu** • Totaliteryen Paradigma'dan Post-Revizyonizme: Sovyet Rusya Tarihçiliğinde Yeni Gelişmeler **Yiğit Akın** • Marksist Tarih Kuramında Ne Yaşar Ne Yaşamaz? **Vivek Chibber** • Marksizmde Siyasal Strateji Sorunu: Marx'tan Komintern'e **Mustafa Şener Immanuel Wallerstein** ve Marksizm **Güllistan Yarkin** • Önce Söz (mü?) Vardı: Yapısalcılık, Postyapısalcılık ve Tarih **Mustafa Kemal Coşkun** • Modernliğin Gerilim ve İmkânları: Gerçekçilik

ve Avangardizm Tartışması İçinde Benjamin ve Lukács **Kubilay Hoşgör** • Devletçilik, Yeni Kurumsalcılık ve Marksizm **Paul Cammack** • Kapitalizmin Psikanalitik Tedavisi Mümkün mü? **Ebru Alp** • Karl Marx: Tamamlanmamış Çalışmanın Bütünsel Tilsimi **Marcello Musto**

17. Sayı (Kış 2007)

Tarih Yazımı 1

Kır, Kent ve Kapitalizme Geçiş: Bursa Örneği **Sevilay Kaygalak** • Maddeci Tarih Yazımında Temel Tartışmalar **Şebnem Oğuz** • Türk Dış Politikasının Tarih Yazımında Soğuk Savaş ve Türkiye-SSCB İlişkileri **Cenk Saraçoğlu** • Köylüler Savaşı ve Thomas Münzer Tarih yazımında Temel Gelenekler ve Marksist Yol İzleri **Vefa Saygın Öğütle** • İki Tartışmanın Işığında Macaristan'da Tarih yazımı (1945-1956) **Ateş Uslu** • Tarihin Bir Ögesi Olarak Tarih yazımı: Ev-Eksenli Çalışma Örneğinde Bazı Değİnmeler **Dilek Hattatoğlu** • Tarihsel Bilginin Özgüllükleri: Zaman ve Patikaya Bağımlılık **Ferdan Ergut** • Benjamin, Tarih (Felsefesi) Üzerine Tezler ve Tarih Yazımı **B. Erdağı** - **M. Evren Dinçer** • Marx ve Özgürlük Terry Eagleton Balkan Ekonomileri 1800-1914: Kalkınmasız Evrim (Michael Palaret) **E. Atilla Aytekin** • Bir Süreklilik ve Kopuş Tartışması: Emperyal Tahakküm Biçimleri ve Modernleşme İdeolojisi **İlker Cörüt**

16. Sayı (Güz 2007)

Gündelik Hayat ve Emek Süreçleri

Hrant Dink'in Ardından, **Tolga Tören** • Üretken Emek ve Üretken Olmayan Emek: Bir Açıklığa Kavuşturma ve Sınıflandırma Denemesi, **Sungur Savran**, **E. Ahmet Tonak** • Lukács'ın Ontoloji'sinde Emek ve Gündelik Yaşam, **Ateş Uslu** • Arzuları Sömürgeleştirmek: Arzu Endüstrilerindeki Satılık Bedenler, Sömürü ve Güvencesizlik, **Anna M. Agathangelou** • Mekan Üretimi ve Gündelik Hayatın Birikim ve Emek Süreçleriyle İlişisine Kayseri'den Bakmak, **Ali Ekber Doğan** • İşportacılıkta Enformel İlişki Ağları ve Emek Sürecinin Eşitsiz Gelişmesi: "Bursa Örneği", **Işın Ulaş Ertuğrul** • Emek Süreçlerinde Taşeronluk ve Tuzla Tersaneler Bölgesi Örneği, **Nevra Akdemir** • Türkiye'de 1988-2004 İstihdam Eğİlİmlerine Genel Bakış, **Hakan Koçak** • Ekmeğin Yokluğunu Bilirim, Kıtılığı Gördüm: İkinci Dünya Savaşı Yıllarında Kentsel Alanlarda Emekçiler, **Can Nacar** • Donald Quataert ile Söyleşi-Osmanlı-Türkiye Emek Tarihi Çalışmaları Üzerine, **Can Nacar-Gülhan Balsoy** • Sermaye ve Yöntem, **Christopher J. Arthur** • Niçin Bir Marksistim?, **Karl Korsch** Marksizmi Aşarken Ne Neye Hizmet Eder? • **E. Ahmet Tonak** Dönüştüreceğini Bilmek: Tarihsel Materyalizm Konferansı Üzerine Kısa Değİnmeler, **Fuat Ercan** • Sınıfla Toplumsal Cinsiyetin Keşİşim Noktası : Ücretli Ev Emeği, **Melda Y. Öztürk-Nuray Ergüneş** • Merhaba Fabrika, **Sinan Alçın**

15. Sayı (Yaz 2006)

Marksizm ve Ölçek Sorunu

Jamie Gough ile Söyleşi Ölçek Yaklaşımının Kentler ve Bölgelerin Yükselişinin Açıklanmasındaki Katkısı Üzerine **Mustafa Kemal Bayırbağ** • Realist Mekânsal Soyutlama? Eleştirel Gerçekçi Coğrafya İçinden Bir İddiaya İlişkin Marksist Gözlemler **John Michael Roberts** • Değİşen Sınıf İlişkileri, Değİşen Ölçek: Ölçek Politikalarında Çeşİtlilik ve Çelişki **Jamie Gough** • Küresel Evsizlik: Ölçeğe İlişkin Uygulamalar **Neil Smith** • Sınıfsal Bir İlişki ve Süreç Olarak Ölçek: Kamu İhale Yasası **Fuat Ercan-Şebnem Oğuz** • Eleştirel Bir Kalkınma Anlayışına Doğru: Ölçek Sorunu Bağlamında Kalkınmayı Yeniden Düşünmek **Koray R. Yılmaz** • Marksizm'in Öteki Ölçek Tartışması: "Tek Ülkede Sosyalizm" mi, Dünya Devrimi mi? **Sungur Savran** • Trotskiy, Sürekli Devrim ve Doğu Avrupa **Ateş Uslu** • Emperyalizm Kuramları ve Sermayenin Uluslararasılaşması **Özgür Öztürk** • Ölçeğin Sınırları? Ölçeksel Yapılaşma Üzerine Metodolojik Düşünceler **Neil Brenner** • Devlet, Ölçek ve Hane: Ölçek Üzerine Düşünmenin Sınırları? Brenner'a Bir Yanıt **Sallie A. Marston ve Neil Smith** • Çalışma Adaları ve Marston/Brenner Tartışması: Daha Bire-

şimli Bir Eleştirel Beşeri Coğrafyaya Doğru **Mark Purcell** • Kapitalizm, İletişim ve Kalkınma **Ali Murat Özdemir-Gamze Yücesan-Özdemir-Mete Yıldız** • Franco Moretti'nin "Büyübozumu" **Nurçin İleri**

14. Sayı (Kış-Bahar 2006)

Latin Amerika Marksizmi

Çiğdem Çıdamlı Ezilenler ve Siyaset: Yeni Bir Tarihin Başlangıcında • **Steve Ellner** Solun Hedefleri ve Latin Amerika'da Neoliberalizme Karşı Strateji Tartışması • **Greg Albo** Beklenmedik Devrim: Venezüella Neoliberalizme Karşı Çıkıyor • **Fuat Ercan** Suskun Adamın Baladı: Latin Amerika Üzerinden Venezüella'ya Dair Düşünceler, **Jonah Gindin** • Venezüella Mali: Venezüella İşçisini Yeniden Keşfetme Çabası, **Sungur Savran** • Brezilya'da Lula Faciası, **Aylin Topal** • Meksika'nın Neoliberalleşme ve Demokratikleşme Süreçlerinin Kesişim Kümesi: Yerelleşme Reformları, **Gastón J. Beltrán** • Küresel Süreç, Yerel Anlamlar: Yapısal Reformlara Arjantin Yerel Destekçileri, **Emilia Castorina** • Demos'un Politikaları ve Politikacıların Politikaları: Arjantin'den Alınan Dersler, **Michael Löwy** • Brezilya'nın Topraksız Kırsal İşçi Hareketinin Sosyo-Dinsel Kökenleri, **José Carlos Mariátegui** • Enternasyonalizm ve Milliyetçilik, **Cenk Saraçoğlu** • Türkiye ve Irak'taki Kürt Hareketinin Evrimi Üzerine Tarihsel Karşılaştırmalı Bir Tartışma Çerçevesi, **Kemal İnal** • Neoliberal Eğitim ve Yeni İlköğretim Müfredatının Eleştirisi, **Yasemin Özgün-Çakar** • IV. Uluslararası Kültür ve Kalkınma Kongresi: Ortak Bir Direniş Hattı Olarak Kültür, **Demet Özmen-Koray Yılmaz** • Merdiven mi Duvar mı? H. J. Chang ve I. Grabel'i n Yaklaşımlarının Bir Eleştirisi, **Stephanie J. Smith** • Latin Amerika Tarihinde Cinsellik ve Cinsiyet Politikası, **David Leaman** • Latin Amerika'da Popülizmin Değişen Yüzleri: Maskeler, Makyajlar ve Süregelen Özellikler

13. Sayı (Kış 2005)

Çağdaş Marksist Akımlar

Alex Callinicos Anglo Sakson Marksizm Marksizmin Ana Hatları • **Bülent Batuman** Batı Marksizminin Sınırları ve Ötesi: Debord ve İdeoloji Sorunsalı • **Galip Yalman-Metin Çulhaoğlu-Sungur Savran** Batı Marksizmi Üzerine • **Michael Lebovitz** Sosyalizm Nedir? • **Michael Löwy** Alternatif Küreselleşme Hareketinin Reddiyesi ve Ütopyası • **Joel Kovel** Ekolojik Bir Marksizm Hakkında Düşünceler Aijaz Ahmed ile Röportaj • **Doğan Göçmen** Wolfgang Fritz Haug'un 'Çoğulcu Marksizm' Önermesi ve Kuramın ve Siyasetin Mistikleştirilmesi • **Ateş Uslu** Macaristan'da Marksizm ve Yeni Sol • **E. Atilla Aytekin** - **Emre Arslan** Dardını Söylemeyen Teori Bulamaz: Dört Marksist Eserin Öğrettikleri Vefa Saygın Öğütü Pozitivist Marksizm Felsefi-Politik İçerimleri Paul Sweezy ile Görüşme • **Daniel Bensaid** Direniş Tezleri • **Stephan Tumino** Ortodoks Marksizm Nedir ve Bugün Niçin Daha Önce Hiç Olmadığı Kadar Önemlidir • **Ali Rıza Güngen** Özdeşliğe Saldırı Olarak Eleştiri • **Harry D. Harootunian** Kaplanının İninde: Mao Sonrası Çin'de Sosyalist Gündeliklik Kısa Bir İnternet Kaynakçası • **Güçlü Ateşoğlu** Selahattin Hilav'ın Güzel Anısına: Kendi Yolunda Yalnız İlerlemek Filozof Olmanın Özüdür

12. Sayı (Güz 2004)

Türkiye'de Siyasi Partiler

Nazım Güveloğlu Demokrasinin Neo-liberal Çağda Geçirdiği Dönüşümün Siyasal Partiler Üzerindeki Etkileri • **Mert Angılı** Genç Parti: İdeolojisi, Yükselişi ve Çöküşü, Duygu Türk Adaletin ve Kalkınmanın Üçüncü Yolu • **Burak Gürel** 1970'ler Türkiye'sinde İslamcı ve Faşist Siyaset • **Ali Ekber Doğan** Sosyal Demokrat Vaatlerden Neo-Liberal Rövanşçılığa: 1990'lar Ankara'sında Belediyecilik • **Jenny B. White** Sivil Toplum Kimin Hizmetinde? • **Bülent Batuman** Türkiye'de Kentsel Politika Olgusunun Ortaya Çıkışında Toplumsal Aktörler: Meslek Odaları, Sol Partiler ve Ötesi • **Doğan Göçmen** Marx'ın Emek Kuramı ve Çalışma Koşullarının Esnekleştirilmesi • **Faruk Ataay Yarel**

Devletin Krizi ve Yerelleşme Projesi Üzerine Bir Tartışma: Tarık Şengül'ün Yazısının Düşündürdükleri • **Tarık Şengül** Ne Devlet Başa Ne Kuzgun Leşe: Ataay'a Bir Yanıt • **Emre Arslan** Merdan Yanardağ: MHP Değişti mi? Ülkücü Hareketin Analitik Bir Tarihi

11. Sayı (Kış-Bahar-Yaz 2004)

Uluslararası İlişkilerde Hegemonya Mücadelesi

Haluk Gerger Amerikan Emperyalizminin Ayırdedici Özellikleri • **David Harvey** 'Yeni' Emperyalizm: Mülksüzleşme Yoluyla Birikim, **Doğan Göçmen** • Rosa Luxemburg'un Eleştirel Gerçekçiliği ve Uluslararası Siyaset Kuramının Temelleri, **Jens Wissel** • Canavarı Adlandırmak: Nicos Poulantzas ve İmparatorluk, **Emre Arslan** • Almanya'da İmparatorluk Tartışmaları: Bayat Bir Teori Kokteylinden Tadinca, **Graham Taylor- Andy Mathers** • Avrupa Bütünleşmesi Üzerinden Politika: İnşa Halinde Bir Avrupa Emek Hareketi?, **Ateş Uslu** • Sovyet Hukuk Doktrininde Uluslararası Hukuk Teorileri, **Hakan Güneş** • Ortadoğu'da Demografya Savaşı: Mülteciler Sorunu ve İsrail'in Nüfus İkilemi, **Y. Emre Gürbüz** • Kazakistan'da Bir Ulus-Devlet Kurmak, **İşaya Üşür** • Proto Sanayileşme: Sanayileşme Tarihine Bir Katkı?, **Yuvarlak Masa Riccarda Bellofiore-Alan Freeman-Hugo Radice** • Küreselleşme ve Güç İlişkileri

10. Sayı (Yaz-Güz 2003)

Kapitalizm ve Demokrasi

Metin Özügürlü Eşitlik Körü Demokratikleşme Programlarının Eleştirisi • **Mehmet Yetiş** Marx ve Sivil Toplum, **Alex Demirovic** • Hegemonya ve Sivil Toplum: Kamusal Kavramı Üzerine Eleştiri Ötesi Düşünceler, **Metin Çulhaoğlu** • Kapitalizm ve Demokrasi: İlişki ve İlişkisizlikler Üzerine Bir Deneme, **Mustafa Bayram Mısır** • 'Gerçek Demokrasi' Olanağı: Paris Komünü, **Richard Wolf** • Marksizm ve Demokrasi, **Faruk Ataay** • Tarihsel Süreçte Azgelişmişlik ve Demokrasi, **Gülnur Acar-Savran** • Kadınların Emegini Görünür Kılmak: Marx'tan Delphy'ye Bir Ufuk Taraması, **İşaya Üşür** • Ekonomi Politik: Zarif Mezar Taşları, **E.M. Wood** • Sermaye İmparatorluğu, **Doğan Göçmen** • Karl Marx'ın Ahlak Felsefesi ve Adalet Teorisiyle Olan İlişkisi Üzerine, **John. N. Hazard** • Tarihsel Deney: Ekim Devrimi Sonrası Sovyet Hukuk Kuramının Oluşumu, **Simon Clarke** • Devlet Tartışmaları, **A. Ekber Doğan** • Kısmi Bir Kongre Değerlendirmesi: İkinci Salonda Dört Uzun Gün, **Berksoy Bilgin** • Devlet ve Küreselleşme Almanya ve Türkiyeden Perspektifler, **Demet Dinler** • Geçiş Süreci: Piyasa Yoluyla Demokrasi mi? Otoriter Kapitalist Dönüşümle Gerçekleşen Mülksüzleşme mi?, **Zafer Yılmaz** • Ellen Meiksins Wood'un Siyasal Marksizm Çağrısını Niçin Dikkate Almalıyız, **Ateş Uslu** • Sivil Toplumun Eleştirisinden Sosyalist Demokrasi Kuramına

Gelecek Sayılar

32. Sayı "Orta" Sınıf ?

Hem Türkiye hem de dünyadaki sosyoloji literatüründe "orta sınıf" bir yanıyla oldukça sık başvuru alan diğer yanıyla da bu yaygınlığına rağmen tam olarak neye tekabül ettiği netleştirilmemiş bir kavramı ve kategoriye ifade ediyor. Kendisine araştırma nesnesi olarak kapitalizmin yapısal özelliklerini ve temel eğilimlerini alan ve bu bakımdan da kapitalizmdeki sınıf yapısını, işçi sınıfı ve kapitalist sınıfa arasındaki karşıtlık ekseninde çözümlemeye çalışan klasik Marksizme yabancı bir kavram gibi gözüken "orta sınıf", daha çok bölüşüm ilişkileri üzerinden toplumsal tabakalaşma analizleri yapan Weberci sosyoloji içinde değerlendirilmiştir. Buna rağmen Marksistler arasında da "orta sınıf" başlı başına toplumsal bir sınıfa, belirli bir ideolojik konumlanışa veya özellikle son zamanlarda "Arap Baharı" tartışmalarında gördüğümüz gibi devrimci süreçlerin aktörlerinden birine tekabül edecek şekilde ele alınabilmiştir. Biz bu sayıda öncelikle orta sınıf kavramının mevcut sosyoloji literatüründe kullanımına yönelik eleştirel bir çerçeve ortaya koyduktan sonra, kapitalizmin bugünkü yapısında işçi sınıfının veya burjuvazinin parçalı yapısını anlamada bu kavramın işe yarar bir kategori teşkil edip etmediğini, Marksist araştırmalarda istihdam edilip edilemeyeceğini sorgulayacağız. Bu tartışma bir yandan kapitalizmin bir bütün olarak günümüzdeki yapısının ortaya çıkardığı sınıflar içerisindeki dönüşümlere bir yandan da Türkiye'deki sınıfsal yapının özgül bir takım özelliklerine değinmek durumunda. Orta sınıf'a yönelik bu kavramsal tartışmalar aynı zamanda günümüz kapitalizminde meslekler, iş kolları ve sınıflar içi bölmelere yönelik araştırmalara da uzanacak. Yaygın bir biçimde "orta sınıf" tanımlaması yapılırken kullanılan kimi iş kollarındaki dönüşüm ve farklılaşma üzerine çalışmalar bu dosya konusu içerisinde işlenmeye çalışılacaktır. Özellikle son dönemde neoliberal politikalarla birlikte hekimlik, mühendislik, öğretmenlik gibi mesleklerde yaşanan hızlı dönüşüm ve proleterleşme süreçleri bu bağlamda ele alınacak. Kısacası, "orta sınıf" kavramı üzerinden hem işçi sınıfı hem de burjuvazi içerisinde ortaya çıkan parçalanmalar tarihsel ve güncel bir analize tabi tutulacaktır. Bu çerçevede "Orta Sınıf"ın sorunsallaştırılacağı bu sayımızda, kavramın kendisini verili kabul etmeden, kavramsal ve olgusal düzeyde sorgulayan, tarihsel ve karşılaştırmalı bir bakışa sahip çalışmaları beklemekteyiz.

33. Sayı Küresel Kapitalizmin Kısacasında Eğitim: Anlama ve Mücadelenin Neresindeyiz?

Bugüne dek, eğitim bilimciler ve genel olarak sosyal bilimciler eğitimsel gerçekliği anlamaya ve anlamlandırmaya yönelik birçok çalışma yapmışlar ve temelde onunla toplumsal değişim arasında bağ kurmaya çalışmışlardır. Modern bir kurum olarak eğitimin, özellikle modernleşme ve daha genel olarak da toplumsal değişim sürecinde önemli bir rol oynayabileceği umulmuş, hatta bazı toplumsal olgular (toplumsal hareketlilik, gelir dağılımı vb.) onunla ilişkilendirilerek açıklanmaya çalışılmıştır. Marksist çözümleme, eğitimin toplumsal yeniden üretim sürecinde oynadığı role yaptığı vurguyla, eğitimin kapitalizm için taşıdığı anlam ve değere ilişkin kapsamlı bir açıklama sunmuştur. Eğitim sürecini yalnızca "toplumsal yeniden üretimle" anlamlandırmak yeterli değildir. Eğitimi bütünsel olarak kavrayabilmek için, onun toplum için olduğu kadar birey açısından taşıdığı

anlam ve önemi de derinlemesine incelemek, eğitimsel ilişkileri çözümlemek gerekmektedir. Eğitimi kapitalist toplumdaki bir gerçeklik olarak kendi bütünlüğü içinde anlamak kadar, onu özgürlükçü ve eşitlikçi bir toplum tahayyülü bağlamında da düşünebilmek (tasarlayabilmek) önemlidir. Böyle bir toplum ve eğitim tahayyülüne sahip olunduğu ölçüde, kapitalist eğitim içinde özgürleşme alanları açabilme ve başka bir toplum/eğitim inşa edebilme mücadelesinin önü açılabilir.

Türkiye’de ve dünyada eğitim, 1990’lardan itibaren yapısal bir dönüşüm geçirmektedir. Aslında tüm toplumsal yapı ve süreçlerde gözlenen bu dönüşüm, hızlanan kapitalist küreselleşme sürecinin gereği olarak ve sermayenin yeni ihtiyaçları doğrultusunda gerçekleşmektedir. Eğitim, emek gücünün ve niteliklerinin, üretim araçlarının ve üretim ilişkilerinin yeniden üretimini gerçekleştirmede önemli rol oynamaya başlamıştır. Bilginin sermayeleşme sürecindeki hızlı artış, bilgiyle ilgili tüm yapı ve süreçlerde radikal bir değişimi getirmekte, bilgiyle ilişkimiz değişmekte, dönüşmektedir. Bilgiyle ve eğitimle ilişkimiz bir yandan giderek daha fazla araçsallaşırken, diğer yandan bilmenin ve öğrenmenin kendinde değeri neredeyse ortadan kalkmaktadır. Bu koşullar altında eğitim, ayrıştırıcı toplumsal süreçlerin, baskı ve her türlü şiddetin yaşandığı toplumsal alanlar olarak yeniden inşa edilmektedir. Buna paralel olarak günümüzde istihdam politikalarıyla eğitim politikalarının iç içe geçmesi çok daha belirgin hale gelmiştir ve bunun sonucunda eğitim emekçileri karar alma süreçlerinden bütünüyle dışlanmalarının yanı sıra özlük hakları ve yaşam ve çalışma koşulları bakımından da kuşatma altındadır.

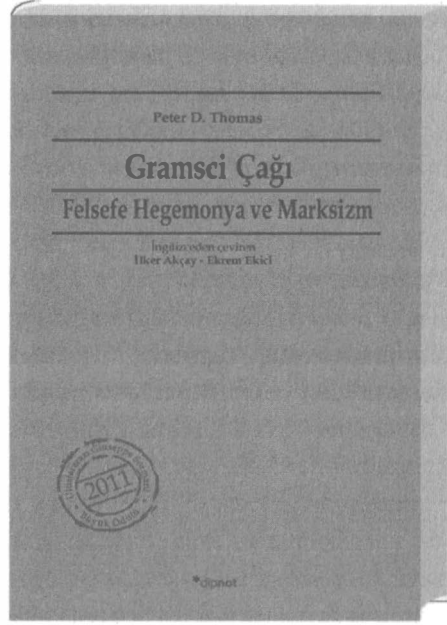
Türkiye’de ilköğretimden yükseköğretime, genel eğitimden meslekî eğitime ve yetişkin eğitimine kadar, yapılan düzenlemelerle yaygınlaştırılan ticarileşme süreci, eğitime erişimdeki eşitsizlikleri artırmaktadır. Tüm kademelerde eğitim piyasa koşullarına tabi kılınmakta, böylece eğitimsel ilişkiler piyasa ilkelerine ve kurallarına göre oluşturulmakta, eğitsel yapı ve süreçler yeniden kurulmaktadır. Bunun doğal bir sonucu olarak ise eğitim ve bilim faaliyetlerinin amacı ve niteliği başkalaşmaktadır. Türkiye’de, hızla ilerleyen bu süreç karşısında onu duraklatmaya, kesintiye uğratmaya ya da dönüştürmeye dönük faaliyetlerin, yani direniş ve mücadelenin örgütlenmesi çok zayıf kalmaktadır. Son zamanlarda daha görünür hale gelen “anadilde eğitim” mücadelesi bile geniş bir eğitim hakkı mücadelesi içinde büyütülerek yaygınlaştırılamamıştır. Oysa dünyada, Marksist gelenek içinden doğan bir “devrimci eleştirel pedagoji” hem düşünsel anlamda gelişmekte hem de sınırlı düzeyde de olsa deneyimlenmektedir. Ayrıca, Küba deneyimi, yarım yüzyıla yakın zamandır, dünyada “başka türlü bir toplum/eğitim” için mücadele yürütenleri cesaretlendirmektedir. On yılı aşkın bir süredir Porto Alegre’de deneyimlenen özyönetim ve Yurttaş Okulu deneyimi ise ders çıkartmamız için iyi bir fırsat sunmakta, Venezüella’daki devrimci coşku sürmektedir.

Tüm bu gelişmeler karşısında dünyada ve Türkiye’de eğitim alanında olup bitenleri nasıl anlamlandırıyoruz? Onlarla ilgili çözümlemelerimiz ve buradan mücadele için çıkardığımız dersler, öneriler neler? Toplum ve eğitim tahayyülümüz nereye kadar uzanıyor? Eğitim konusundaki düşüncelerimizi, “eleştireliliğimizi”, mücadele ufkumuzu ortaya koyalım ve değerlendirelim istedik. Kimsenin önemli olduğundan kuşku duymadığı eğitim meselesiyle ilgili birikimlerimizi ortaya dökmek üzere Praksis’in 32inci sayısını eğitime ayırdık. Her sayıda olduğu gibi, bu sayıda da dosya dışı konularda yazılmış yazılara da açığız.

34. Sayı

Siyasal Rejim Tartışmaları

Praksis olarak, 1980 askeri darbesinden sonra Türkiye’de kapitalist devlet ve burjuvazinin küresel kapitalizme eklemlenme hız ve niteliğindeki dönüşüme ilişkin, temel toplumsal ilişkilerin çözülmesinin esas alan birden fazla sayı yayımladık. Dönüşen temel toplumsal ilişkilerin kendi siyasal biçimini de dönüştürme eşiğine yaklaştığı bir evrede de, süregiden siyasal rejim tartışmasına biçimsel içeriğini dışlamadan katılmak önem taşıyor. Türkiye Cumhuriyeti’nde süregiden yeni bir anayasa arayışı anlamını, yalnızca temeldeki dönüşümlerde değil, hegemonya bunalımlarını izleyen 1961 ve 1982’de, 1923’de kurulduğu doğrultuda yenilenen Cumhuriyet’in artık yurttaşları tarafından eski bir cumhuriyet olarak sürdürülemez, yenilenemez olmasında da buluyor. Bunun en somut ifadesi, eski Cumhuriyet’in ulusal sorunu çözemediği eşikte, çözülmekle karşı karşıya kalmasıdır. Yeni anayasa tartışmaları, bu anlamda bir yanda hegemonyanın kırılgan niteliğine işaret ederken, öte yandan bu kırılganlığı açacak yeni bir siyasal rejim arayışına dönüşüyor; başkanlık, yarı-başkanlık, parlamentarizm, demokratik özerklik gibi siyasal biçimler, kuvvetler ayrılığı, laiklik, özyönetim gibi ilkeler tartışmanın tarafı olan sınıfsal ve ulusal muhataplar tarafından ileri sürülüyor. Ezilenler ve emekçilerin, yeni anayasada temel haklar rejiminin, üç kuşak hakların ötesinde sosyal hakların güçlendirilerek sermayenin sınırlanmasına yönelik özyönetimsel hakları (yerli haklarını) ve ekolojik hakları (doğa ana haklarını) kapsamı gereğine vurgu yapan sesleri de duyuluyor. Bu sayımızda, “yeni anayasa” bağlamını ve dayandığı temeli unutmadan, tüm bu kavramların gerçekte neye tekabül ettiğini tarihsel maddeci yöntemle sorgulayarak siyasal rejim tartışmalarına odaklanacağız.



Peter D. Thomas

GRAMSCI ÇAĞI

Felsefe, Hegemonya ve Marksizm

Çeviri: İlker Akçay–Ekrem Ekici

Thomas'ın Gramsci'si, içinde bulunduğumuz ve Gramsci'nin yaşadığı dönemle kimi benzerlikler gösteren bu iktisadi ve jeopolitik krizler çağında tam da ihtiyaç duyduğumuz türden bir eserdir. Hapishane Defterleri'ni ve Gramsci hakkındaki literatürü eleştirel bir bakışla didik didik eden Thomas, devrimci Marksizmi yeniden inşa etme çabasına katkı sunmak amacıyla, salt akademik yorumla yetinmeyip Gramsci'yi çağdaş radikal düşünceyle etkin bir diyaloga sokmaktadır.-Alex Callinicos

Gramsci üzerine bugüne dek yazılmış en kapsamlı ve aydınlatıcı felsefi çalışma olan *Gramsci Çağı*'nda Peter Thomas, Gramsci felsefesinin salt "dünyayı yorumlamakla yetinmeyip, onu değiştirme" iddiası da taşıdığını yetkin bir anlatımla gösteriyor. Gramsci'nin devlet kuramı ile felsefi sisteminin ayrıntılı bir incelemesini sunan bu kitap, Marksizmin yeniden canlanmasında yaşamsal bir öğe olarak bir "praksis felsefesi" geliştirmenin, bütün güçlük-lerine rağmen, solun en acil görevi olduğunu ileri sürüyor.

dipnot yayınları

Selânik Cad. No: 82/24 Kızılay / Ankara

Tel: (0 312) 419 29 32 / Faks: (0 312) 419 25 32

www.dipnotkitap.com

Yazarlara

Praksis'te yayımlanacak yazılar derginin amaçlarına uygun bir biçimde, yani açık ve anlaşılır bir dil ve üslupla yazılmış olmalıdır. Yazarlar okuyucunun belirli kavram, tartışma ve kaynaklara aşina olduğunu varsaymamalıdır. Cinsiyetçi ve şovenist ifadelerden kaçınılmalıdır.

Yazı Prosedürü: *Praksis* hakemli bir dergidir. *Praksis*'e gönderilen yazılar yazarın ismi kapatılarak en az bir yayın kurulu üyesi ve en az iki hakem tarafından incelenir ve yazılı raporlar halinde değerlendirilir. Yazarlardan değişiklik yapmaları istenebilir. Sonuç yazara yazıyı gönderdikleri tarihten en geç iki ay sonra yazılı olarak iletilir. Yazıların hakeme gönderilip gönderilmeyeceğine yayın kurulu karar verir.

Yazı Teslim Kuralları: *Praksis*'e gönderilen yazıların daha önce başka bir yerde yayımlanmamış veya yayımlanmak üzere eşzamanlı olarak başka bir yere gönderilmemiş olması gereklidir. Yazılar bir buçuk satır aralığı ile yazılmalı ve praksis@praksis.org adresine gönderilmelidir. Yazılara 100-150 kelimelik bir Türkçe öz ve İngilizce abstract ile beşer tane anahtar kelime eklenmelidir. Yazarlar ayrıca adlarını, adreslerini, telefon numaralarını, e-posta adreslerini ve kendilerini tanıtan en fazla üç satırlık bir notu içeren bir kapak sayfasını da yazılarına eklemelidirler.

Yazı İçinde Dikkat Edilmesi Gerekenler:

Praksis dergisine gönderilen yazılar, referans sistemi, dipnot gösterme biçimi ve kaynakça düzenlenmesinde American Psychological Association (APA) stili temel alınarak hazırlanmalıdır. Yazım kuralları için kaynak kitabımız Ömer Asım Aksoy'un kitabıdır (Ana Yazım Kılavuzu, İstanbul: Epsilon, 2006).

1. Yazı içinde bir yazarın ismi ilk defa geçtiğinde mutlaka ön ismi de yazılmalıdır. Sonrakilerde soyadı yeterlidir.

2. Yazı içindeki referanslarda:

Atıf yapılacak yazarın adı metin içinde ilk defa anıldığında adı ve soyadı, daha sonraysa yalnızca soyadı kullanılır.

Metin içinde kaynak göstermek için dipnot kullanılmamalı, yazının konusuyla doğrudan ilgili olmayan ve/veya yazının akışını bozacak noktalar için dipnot kullanılmalıdır.

Nokta mutlaka parantezden sonra gelmelidir. Virgül ve iki nokta işaretlerinden sonra boşluk bırakılır. Tarihten sonra iki nokta olmasına dikkat edilir.

Örn. (Wood, 1995: 132).

- Yazarın adı metinde geçmiyorsa (Marx, 1964),
- yazarın adı metinde geçmiyor ve belirli bir sayfaya gönderme yapılıyorsa (Marx, 1964: 34),

- yazarın adı metinde geçiyorsa (1964),
 - iki yazar varsa (Marx ve Engels, 1970),
 - üç ve daha çok yazar varsa (Wright vd., 1992)
- biçiminde kaynak gösterilir.

Aynı yazarın aynı yıl içinde basılmış eserlerine atıfta bulunmak için basım yılına harfler eklenir: (Thompson, 1978a).

Aynı konuyla ilgili değişik kaynaklara atıf yapmak için yazar, yıl ve gerekiyorsa sayfa numaraları birbirinden noktalı virgülle ayrılır ve yazarlar alfabetik olarak sıralanır: (Marx, 1964: 34; Thompson, 1978a: 47).

Aynı yazarın iki kitabına aynı parantez içinde referans verildiğinde yazarın ismi tekrar yazılmaz. Örn. (Wood, 1995: 132; 1991: 133).

3. Yazı içinde bir yazarın kitabının ismi geçtiğinde kitap ismi italik yazılmalı ve tırnak işareti konulmamalıdır.

Örn. Wood'un *Democracy against Capitalism* başlıklı çalışmasında (...).

Makale başlığı ise tırnak işaretleri içine konmalıdır.

Örn. Mc Nally'nin "Language, History and Class Struggle" isimli makalesinde (...).

4. Dipnotlarda:

bkz. Wood (1995) şeklinde referans verilir.

5. Kırk kelimeyi geçen alıntılarda: Tırnak işareti konmaz ve içeriden başlanır.

6. Yazı içinde tek tırnak işareti sadece bir alıntının içinde başka bir alıntı veya vurgu varsa kullanılabilir. Bunun dışında tüm alıntı ve vurgularda çift tırnak işareti kullanılmalıdır.

7. Başlık ve ara başlıklarda her sözcüğün baş harfi büyük olmalı ve kalın yazılmalıdır.

Örn: **Karl Mannheim ve Görece Sınıfsız Aydınlar**

8. "Birisine göre" kalıplarında referans bu iki kelimenin ortasına değil, ikisinin sonuna ya da cümle sonuna yazılmalıdır.

Örn: Marx'a göre (1967: 23) (...)

KAYNAKÇADA DİKKAT EDİLMESİ GEREKENLER

Kaynakçada yalnızca metin içinde adı geçen eserlere yer verilmelidir. Kaynakça yazımıyla ilgili örnekler aşağıdadır.

Kitap İsmi:

Sayer, D. (1987) *The Violence of Abstraction: The Analytical Foundations of Historical Materialism*, Oxford: Basil Blackwell.

Çeviri Kitap:

Marx, K. (1979) *Ekonomi Politiğin Eleştirisine Katkı*, çev. S. Belli, Ankara: Sol.

Dergiden Makale

Abou-el-Haj, R. A. (1982) "The Social Uses for the Past: Recent Arab Historiography of Ottoman Rule", *International Journal of Middle Eastern Studies*, 14 (2): 185-201.

Derleme Kitaptan Makale:

Mc Nally, D. (1997) "Language, History and Class Struggle", Wood, E. M. ve J. B. Foster (der.), *In Defense of History: Marxism and the Postmodern Agenda* içinde, New York: Monthly Review, 26-42.

Derleme Kitabın Kendisi:

Wood, E. M. ve J. B. Foster (der.) (1997) *In Defense of History: Marxism and the Postmodern Agenda*, New York: Monthly Review.

Kurum Tarafında Hazırlanmış Bir Rapor:

DİE (Devlet İstatistik Enstitüsü) (1994) *Temel Kadın Göstergeleri, 1978-1993*, Ankara: DİE. World Bank (1993) *Turkey: Women in Development*, Washington, D.C: World Bank.

Bir Kurum İçin Hazırlanmış Rapor

Acar, F., A. Ayata, ve D. Varoğlu (1999) *Cinsiyete Dayalı Ayrımcılık: Türkiye'de Eğitim Sektörü Örneği*, Ankara: T.C. Başbakanlık Kadının Statüsü ve Sorunları Genel Müdürlüğü (KSSGM).

Konferansa Sunulmuş Bildiri:

Esim, S. (2000) "Why Earn Less? Gender Based Factors Affecting the Earning of Self Employed Women in Turkey" International Association for Feminist Economics 2000 Konferansı'na sunulmuş tebliğ, ...Üniversitesi Kahire, 15-17 Ağustos.

Working Paper:

Tansel, A. (2001) *Economic Development and Female Labor Force Participation in Turkey: Time Series Evidence and Cross-Province Estimates*, Ankara: ODTÜ Ekonomik Araştırmalar Merkezi, Working Papers in Economics No: 01/05.

Yüksek Lisans ya da Doktora Tezi:

Ozan, E.D. (2000) *Towards a Non-Dualistic Understanding of State-Civil Society: Deriving Insights from Gramscian and Realist-Relational Perspective*, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara: Ortadoğu Teknik Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Şahin, Ö. (1997) *Kadın Emeğinin Piyasaya Yeniden Çıkması: Dünyada ve Türkiye'de Kadın Girişimciliği ve Politik Sonuçları*, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara: Ankara Üniversitesi, Siyasal ve Sosyal Bilimler Enstitüsü.

İnternet Adresinden Bir Makale:

Ehrbar, H. G. (1998) "Marxism and Critical Realism", <http://www.econ.utah.edu/ehrbar/marx-pdf>, indirilme tarihi: 19 Aralık 2001.

Röportaj:

Atılcan, G. (2000) *Ertuğrul Kürkçü ile görüşme*, İstanbul: 27 Eylül.

Sermayenin Uluslararasılaşması ve Devletin Dönüşümü:
Teknokratik Otoriterizmin Yükselişi
Ümit Akçay

Türkiye’de Neoliberal Ekonomi Politikalarının Uygulanması Sürecinde
Bir Yönetim Stratejisi Olarak Apolitizasyon ve Depolitizasyon
Melehat Kutun Gürgen

AKP Döneminde Türkiye’de Büyük Ölçekli Özelleştirmeler ve
Devletin Dönüşümü
Merih Angın ve Pınar Bedirhanoğlu

Türkiye’de Telekomünikasyon Sektörü ve İdari Yapısına İlişkin Düşünceler
Sırrı Emrah Üçer

Enerji Sektörünün Dönüşümü ve HES Sürecinde Birikim, Devlet ve Sınıflar
Mustafa Eberliköse

Herkes İçin Sağlıktan Paran Kadar Sağlığa:
Türkiye’de Sağlık Politikalarının Neoliberal Dönüşümü
Ecehan Balta

Türkiye’de Sağlık Sisteminin Neoliberal Yeniden Yapılandırılma Sürecinde
Kamu İlaç Politikaları: Devlet Müdahalesinin Değişen Biçimleri
Ali Serkan Mercan

Sosyal Politika ve Emek Piyasası Politikaları İncelemelerinde Anaakım Yaklaşım
Olarak Yeni Kurumsalcılık(lar): 2000’lerde Yunanistan, İspanya ve Türkiye’de
İstihdam Politikalarında Dönüşüm
Sümercan Bozkurt

Burjuva Devlet Formundan Kaçış Yöntemi Olarak
Neoliberal Polis Reformu: Türkiye Örneği
Funda Hülagü

Alternatif Kamusalın Politik Ekonomisi: Teorik Bir Tartışma “Genel Olarak
Sermaye”den “Genel Olarak Birliğe”
Koray R. Yılmaz

Kitap Eleştirisi: Örümcek Ağının Diyalektik ile Keşfi
Ahmet Zaißer