

ÜMİT SÖNMEZ • Piyasanın İdaresi

ÜMIT SÖNMEZ Orta Doğu Teknik Üniversitesi (ODTÜ), Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü'nü 2001 yılında bitirdi. Daha sonra aynı bölümde yüksek lisans yaptı. Halen İngiltere'de London School of Economics and Political Science (LSE) Yönetim Bilimleri Bölümü'nde doktora çalışmalarına devam ediyor. 2008'den bu yana LSE Avrupa Enstitüsü, Çağdaş Türkiye Çalışmaları Merkezi'nde araştırma görevlisi olarak çalışıyor. Kamu yönetimi ve siyasetal iktisat alanlarında derleme kitap ve yerli/yabancı çeşitli dergilerde yayımlanmış makaleleri bulunmaktadır.  
U.Sonmez@lse.ac.uk

İletişim Yayınları 1655 • Araştırma-İnceleme Dizisi 271

ISBN-13: 978-975-05-0949-0

© 2011 İletişim Yayıncılık A. Ş.

1. BASKI 2011, İstanbul

*EDITÖR* Tanıl Bora

*DIZI KAPAK TASARIMI* Ümit Kıvanç

*KAPAK* Suat Aysu

*KAPAKTAKI ÇİZGİ* Turgut Yüksel

*UYGULAMA* Hüsnü Abbas

*DÜZELTİ* Ayten Koçal

*BASKI ve CILT* Sena Ofset

Litros Yolu 2. Matbaacılar Sitesi B Blok 6. Kat No. 4NB 7-9-11

Topkapı 34010 İstanbul Tel: 212.613 03 21

## İletişim Yayınları

Binbirdirek Meydanı Sokak İletişim Han No. 7 Çağaloglu 34122 İstanbul

Tel: 212.516 22 60-61-62 • Faks: 212.516 12 58

e-mail: iletisim@iletisim.com.tr • web: www.iletisim.com.tr

ÜMİT SÖNMEZ

# Piyasanın İdaresi

Neoliberalizm ve Bağımsız  
Düzenleyici Kurumların  
Anatomisi



i l e t i Ő i m



*Adı iyilik ve vefa ile özdeş olan  
ağabeyim İsmet Sönmez'in hatırasına*



# İÇİNDEKİLER

|  |    |
|--|----|
| <i>KISALTMALAR</i> .....   | 11 |
| <b>ÖNSÖZ</b> .....   | 13 |
| BİRİNCİ BÖLÜM: GİRİŞ   |    |
| <b>DÜZENLEYİCİ DEVLETİN YÜKSELİŞİ:<br/>BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURUMLARI<br/>NASIL ÇÖZÜMLEMELİ?</b> .....                           | 23 |
| Tarihsel bağlam .....  | 23 |
| Düzenleyici devletin kurumları olarak<br>bağımsız düzenleyici kurumlar (BDK'lar) .....   | 28 |
| BDK'ların kuramsal kökenlerini anlamak neden önemli?.....  | 30 |
| BDK'ların oluşmasında dış etkiler ve patikaya-bağımlılık ilkesi .....  | 35 |
| Kitabın planı ve temel amacı.....  | 39 |
| İKİNCİ BÖLÜM   |    |
| <b>BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURUMLARIN<br/>ORTAYA ÇIKIŞ KOŞULLARI: RASYONEL SEÇİMCİ<br/>VE TARİHSEL KURUMSALCI AÇIKLAMALAR</b> ..... | 43 |
| BDK'ların tarihsel olarak ilk ortaya çıkışı.....   | 46 |
| Rasyonel seçim temelli açıklamalar.....  | 48 |
| Tarihsel kurumsalcı açıklamalar .....  | 59 |

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

|  |    |
|--|----|
| <b>KAMU SEÇİMİ KURAMI VE BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURUMLAR</b> ..... | 69 |
| Tarihsel bağlam ve kuramsal öncüller .....                       | 69 |
| Devlet-piyasa ilişkisi ve reform önerileri .....                 | 72 |
| Anayasal iktisat yaklaşımı .....                                 | 77 |
| Kamu seçimi kuramı ve bağımsız düzenleyici kurumlar .....        | 80 |

## DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

|   |     |
|---|-----|
| <b>YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİ VE BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURUMLAR</b> ..... | 87  |
| Yeni kamu işletmeciliğinin kuramsal kökenleri .....                   | 87  |
| YKİ yaklaşımının ortaya çıkış koşulları ve temel özellikleri .....    | 91  |
| <i>"Hükümeti yeniden icat etme" yaklaşımı</i> .....                   | 96  |
| Yeni kamu işletmeciliği ve kamu seçimi kuramı .....                   | 98  |
| YKİ reformlarının BDK'ların tasarım ve işleyişine olan etkisi .....   | 101 |
| Teori ve pratiğin kıskacında: YKİ'ye yöneltilen eleştiriler .....     | 110 |

## BEŞİNCİ BÖLÜM

|   |     |
|---|-----|
| <b>YÖNETİŞİM YAKLAŞIMI VE BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURUMLAR</b> ..... | 123 |
| Yönetişim kavramının kuramsal kökenleri .....                     | 123 |
| Yönetişim yaklaşımının maddi temelleri .....                      | 127 |
| İyi yönetim .....   | 130 |
| Yerel yönetim mekanizmaları .....                                 | 133 |
| Bağımsız düzenleyici kurumlar ve yönetim .....                    | 136 |

## ALTINCI BÖLÜM

|   |     |
|---|-----|
| <b>TÜRKİYE'DE BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURUMLAR</b> .....                     | 145 |
| 1980'ler ve 1990'larda Türk kamu yönetiminin yapısındaki dönüşümler ..... | 145 |
| BDK'ların kurulmasını hazırlayan kuramsal tartışmalar .....               | 154 |
| Türkiye'de BDK'ların ortaya çıkmasının ardındaki nedenler .....           | 161 |
| Türkiye'de bağımsız düzenleyici kurumlar .....                            | 166 |



|  |     |
|--|-----|
| <b>1980-1999 arası kurulan bağımsız düzenleyici kurumlar</b> .....                 | 168 |
| Sermaye Piyasası Kurulu (SPK).....   | 168 |
| Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK).....   | 170 |
| Rekabet Kurumu (RK).....   | 171 |
| <b>1999-2002 arası kurulan bağımsız düzenleyici kurumlar</b> .....                 | 174 |
| Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK).....                               | 174 |
| Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (BTK).....                                  | 177 |
| Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK).....                                       | 179 |
| Şeker Kurumu (ŞK).....   | 181 |
| Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu (TAPDK).....                              | 185 |
| Kamu İhale Kurumu (KİK).....   | 186 |
| <b>BDK'ların güç, yetki ve işlevlerine dair tartışmalar</b> .....                  | 189 |
| <i>Düzenleyici güçleri</i> .....   | 189 |
| <i>Kontrol ve denetim güçleri</i> .....  | 191 |
| <i>Yaptırım güçleri</i> .....  | 191 |
| <i>Danışmanlık ve uyarı yetkileri</i> .....  | 194 |
| <i>Uyuşmazlık çözüme yetkileri</i> .....   | 194 |
| <i>Araştırma, eğitim ve bilgi sunumu işlevleri</i> .....                           | 195 |
| <b>Türkiye'de BDK'ların ortak özellikleri</b> .....                                | 196 |
| <b>Türk idari sistemi içerisinde BDK'lar</b> .....                                 | 200 |
| <i>Bağımsızlık problemi</i> .....  | 200 |
| <i>BDK'ların yürütme organıyla olan ilişkisini tanımlamanın güçlüğü</i> .....      | 203 |
| <i>BDK'ların Türk idari sistemine yerleşmesi sorunu</i> .....                      | 207 |
| <i>BDK'lar üstündeki idari denetim problemi</i> .....                              | 209 |
| <b>YEDİNCİ BÖLÜM: SONUÇ</b>  |     |
| <b>NEOLİBERALİZMİN KURUMLARI OLARAK BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURUMLAR</b> .....        | 219 |
| <b>Kuramların gözünden bağımsız düzenleyici kurumlar</b> .....                     | 220 |
| <b>Türkiye'de bağımsız düzenleyici kurumlar: Eleştirel bir değerlendirme</b> ..... | 227 |
| <b>KAYNAKÇA</b> .....  | 231 |



## KISALTMALAR

|          |  |
|----------|--|
| AB       | Avrupa Birliği                                       |
| ABD      | Amerika Birleşik Devletleri                          |
| AKP      | Adalet ve Kalkınma Partisi                           |
| ANAP     | Anavatan Partisi                                     |
| BDK      | Bağımsız Düzenleyici Kurum                           |
| BDDK     | Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu             |
| BTK      | Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu               |
| CHP      | Cumhuriyet Halk Partisi                              |
| DB       | Dünya Bankası  |
| DPT      | Devlet Planlama Teşkilatı                            |
| DSP      | Demokratik Sol Parti                                 |
| EPDK     | Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu                     |
| EYKK     | Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu            |
| Hak-İş   | Türkiye Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu          |
| IMF      | Uluslararası Para Fonu (International Monetary Fund) |
| İMKB     | İstanbul Menkul Kıymetler Borsası                    |
| Kamu-Sen | Türkiye Kamu Çalışanları Konfederasyonu              |
| KHK      | Kanun Hükmünde Kararname                             |
| KİK      | Kamu İhale Kurumu                                    |
| KİT      | Kamu İktisadi Teşebbüsü                              |
| Meclis   | Türkiye Büyük Millet Meclisi                         |

|         |  |
|---------|--|
| OECD    | Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (Organisation for Economic Co-operation and Development) |
| RK      | Rekabet Kurumu   |
| RTÜK    | Radyo ve Televizyon Üst Kurulu   |
| SPK     | Sermaye Piyasası Kurulu  |
| STK     | Sivil Toplum Kuruluşu  |
| ŞK      | Şeker Kurumu   |
| TAPDK   | Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu   |
| TBMM    | Türkiye Büyük Millet Meclisi   |
| T.C.    | Türkiye Cumhuriyeti  |
| TCMB    | Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası   |
| TİSK    | Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu   |
| TK      | Telekomünikasyon Kurumu  |
| TL      | Türk Lirası  |
| TMSF    | Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu   |
| TOBB    | Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği   |
| TODAİE  | Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü  |
| Türk-İş | Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu  |
| TÜSİAD  | Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği  |
| YİD     | Yap-İşlet-Devret   |
| YKİ     | Yeni Kamu İşletmeciliği  |
| bkz.    | bakınız  |
| çev.    | çevirmen/çeviri  |
| der.    | derleyen   |
| no      | numara   |
| nolu    | numaralı   |
| s.      | sayfa  |
| vd.     | ve diğerleri   |

## ÖNSÖZ

Devletin sınırları ve işlevleri her zaman tartışma konusu olmuştur. Gücü her şeye yeten, hepimizi “kurtaracak” bir sosyal düzeni sağlayabilecek bir devlet formu nasıl olabilir diye tartıştık uzun süre. “Devlet ne yapmalı?” sorusu üzerine yoğunlaştı büyük teoriler, ideolojiler, inançlar. Onun her şeye müdahale etmesini isteyenler de oldu, onsuz bir toplumu hayal edenler de. 19. ve 20. yüzyılda verilen toplumsal mücadeleler sonucunda seçme ve seçilme hakları geliştikçe, halkların devlet yönetimine katılma ve temsilci seçtikleri siyasetçiler aracılığıyla toplumsal taleplerine karşılık bulma inançları da artmıştı. Ancak 1990'lara gelindiğinde dünyanın pek çok ülkesinde o çok güvenilen seçilmiş siyasetçiler de kendilerine verilen demokratik yetkileri halkın doğrudan oyu ile seçilmeyen ve halkın temsilcilerinin doğrudan idaresi altında bile bulunmayan bağımsız kurumlara devrettiklerini açıklıyordu, hem de hızla yayılan bir şekilde. Önce ekonomi ile ilgili birkaç kamu sektöründe başlayan bu yetkileri devretme furyası kısa sürede diğer pek çok sektöre yayıldı ve neredeyse tüm kamu politikası alanlarına hâkim oldu. Şimdiler-

de bazılarının “devlet içinde devlet,” ya da “anti demokratik” diyerek tenkit ettikleri, bazılarının ise tüm toplumsal ve yönetimsel sorunlarımızın her derde deva süper kahramanları diye alkış tuttuğu bu yeni kamu örgütlerinin adını her geçen gün daha çok duyuyoruz: Bağımsız düzenleyici kurumlar (BDK’lar).

Bu kitap bu kurumların neden ve nasıl kurulduklarını sorguluyor, onların mevcut örgüt yapılarını, işlevlerini ve güçlerini nerden aldıklarının kodlarını çözmeye çalışıyor. Bu kurumların bağımsızlığı, meşruiyeti, hesap verebilirliği, işlerini iyi yapıp yapmadıkları ve nasıl daha etkili ve faydalı çalışabilecekleri bir süredir tartışılıyor olsa da onlarla ilgili kafa karışıklığı hâlâ devam ediyor. Kitap bunun nedeninin biraz da bu kurumların ortaya çıkış sürecinin doğru analiz edilememesi olduğunu iddia ediyor. Bunu yaparken de genel kabul görmüş bazı açıklamalara itirazla başlıyor. Birincisi, “Bu kurumlar yeni değil, Amerika’da zaten eskiden beri var,” diyenlere. İkincisi, “bu kurumlar çok başarılı olduklar, o nedenle tüm dünya ülkelerine transfer ediliyorlar,” diyenlere. Üçüncüsü de “bunlar teknik ve apolitik kurumlardır, onları anlamak için sadece işlevlerine bakmak yeterlidir,” diyenlere. Düzenleyici kurumların Amerika’da 19. yüzyılın başından bu yana var oldukları doğru, ama orada daha çok özel tekelleri denetlemekle görevliydi ve başarısız olmuşlardı. 1982’de Nobel Ekonomi Ödülü’nü kazanan Chicago’lu ünlü iktisatçı George J. Stigler yaptığı ampirik araştırmalarla bu başarısızlığı ispatlamış, bu kurumların çıkar grupları ve/veya hükümetlerin etkisinde kalarak ya işlerini doğru yapmadıkları ya da amaçlananlardan tersi sonuçlara neden olduklarını göstermişti.<sup>1</sup> O zaman neydi Amerika dışında da, bu kurumlara hiç aşına olmayan siyasi ve idari yapıları olan ülkeleri dahi saran bu BDK kurma ve halk-

1 Bkz. Stigler (1971).

tan alınan iradeleri bu bağımsız kurumlara devretme fırsatı? Onları kurup pek çok önemli yetkilerini onlara devreden siyasi otoritelere soracak olursak, onların açıklamaları bize yardımcı olmaktan çok daha fazla kafa karıştırıyor. Örneğin Türkiye’de 1999-2002 yılları arasında en çok BDK’yı kuran hükümetin başbakanı olan Bülent Ecevit “... yanlış mı yaptık bilmiyorum. Ama Türkiye’de, çok fazla özerk kuruluş kuruldu. Devlet içinde; fakat devletten daha yetkili bazı kuruluşlar kuruldu. Onlara söz geçiremiyoruz... devletin etkinliğini yeniden demokratik kurallar içinde işler hale getirmemiz gerektiği düşüncesindeyim,” diye feryat ederken,<sup>2</sup> 2003’ten bu yana başbakanlık yapan ve bu kurumları kurmaya ve yaşatmaya devam eden Recep Tayyip Erdoğan “Bize de kan kusturuyorlar. Artık bu kurullara bir çekidüzen verilmesi gerekiyor,” diye söylenmektedir.<sup>3</sup> Piyasalarının düzenlenme ve denetlenmesini çoktan bu kurumlara bırakmış bir sürü ülke 2009 yılında ağır bir ekonomik krize sürüklendiğinde bu kurumlar yine hedef tahtası olmuş, onlara yönelik suçlamalar küresel bir boyut almıştır. Diğer yandan, ne kadar şikâyet de etseler halkın temsilcisi olan siyasi otoriteler hâlâ onları kurmaya devam etmekte ve çeşitli müdahalelerle etkilemeye çalışsalar da ne onları ortadan kaldırmaya ne de onların yasal bağımsızlıklarına dokunmaya cesaret edebilmektedirler. Hatta hükümetler bu kurumların ekonomik sorunları çok iyi çözdüklerini kabul edercesine tüm sosyal ve toplumsal sorunları çözmeye işlerini de hızla onlara devretmeyi sürdürüyorlar. Örneğin, aynı 2009 yılında Avrupa Birliği’nin Türkiye’de başbakanlığa bağlı bir İnsan Hakları Başkanlığı kurulmasını kabul etmediği ve bunun üzerine hükümetin insan haklarını korumak için de bir BDK kurulması için çalışmalarına başladığı haberi gazetelere yansı-

2 Zaman, 26 Kasım 2001.

3 Hürriyet, 30 Aralık 2004.

yordu.<sup>4</sup> Yine Türkiye’de hükümet 17 Ağustos 2011 tarihinde çıkardığı 649 sayılı KHK’ya eklediği bir madde ile BDK’ların her türlü faaliyet ve işlemlerinin denetimi yetkisini ilişkilili oldukları bakanlara vermiştir. Kimilerince bu kurumların bağımsızlığı sona erdi gibi algılanan bu karara rağmen ekonomiden sorumlu bakan Ali Babacan “Ben zaten şu anda sorumlu bakan olarak BDDK’yı, SPK’yı, TMSF’yi zaten denetletirim. Şu anda o maddenin getirdiği yeni bir unsur, bizim kurumlarımız açısından yok. Türkiye, özerk kurumlarından vaz mı geçiyor? Böyle bir şey yok, olmaz. Gerçekten bağımsızlıklarını kaldırmak istiyorsak kanun hükmünde kararnemeyi öyle yazarız... Bu elimizde. Korkacak, çekinecek bir şeyimiz de olmaz... bunu yapabiliriz ama yapmayacağız. Çünkü doğru olduğuna inanmıyoruz” diyerek hızla bunu yalanlama gereği duymuştur.<sup>5</sup> O zaman soru hâlâ ortada duruyor: Onları “vazgeçilmez” ve bizi onlara “mecbur” kılan ne?

Bu kitap okuyucuyu bu kurumların nasıl ve neden kurulduğunu doğru analiz etmeye davet ederken tarihsel süreçleri ve kuramsal gelişmeleri de içine alan bir perspektifi bir arada sunuyor. Onları anlamak için okuyucuyu her şeyin başladığı yere çağırıyor ve oradan bugüne yürüyerek bugün karmaşık gibi görünen tablonun aslında nasıl çizildiğine adım adım birlikte bakmaya davet ediyor. Bu kitap her şeyin başladığı yer derken, bu kurumların benzerleri Amerika’da eskiden beri var olsa da, asıl hikâye 1970’lerde başladı diyor. Ne oldu 1970’lerde? İkinci Dünya Savaşı sonrası yükselen ve daha fazla toplumsal talebe cevap verme adına büyüdükçe büyüyen müdahaleci “refah devleti” ve onun bürokrasisi gittikçe artan ekonomik ve siyasi krizlerle baş edemez hale geldi. Buna tepki olarak “her şeyi piyasaya bırakma, her şeyi serbestleştirme” düşüncesi tekrar parladı ve devleti ekonomiden ta-

4 *Hürriyet*, 22 Mayıs 2009.

5 *Milliyet*, 25 Ağustos 2011.



mamen dışlamayı amaçlayan bu liberal anlayış 1980'lerde kısa bir zafer kazanır gibi oldu. Ama on yıl içinde "görünmez bir elle" işleyen serbest piyasa ve toplumun bir illüzyondan ibaret olduğunu en hızlı piyasacılar bile kabul eder hale geldi. Zaten bu liberal anlayış 19. yüzyılda krize girmiş ve bir daha asla kendini toparlayamamıştı. Küreselleşme, özelleştirme ve serbestleştirmeden bahseden ve "neoliberaler" olarak adlandırılan yeni liberaller demokratik rejimler içerisinde bunların nasıl olacağını tam olarak kendileri de kestiremezken, asıl değişim yüzyıllardır hep sorulan ve yukarıda bahsettiğim "Devlet ne yapmalı?" sorusunda küçük ama kurnazca yapılan bir değişiklikle geldi: "Devlet ne yapabilir?" Aslında bu değişikliği yapanlar ile yükselen refah devleti döneminin maliye politikalarını ve çoğulcu demokrasisini pek beğenmeyen ve tüm seçmeleri "oylarını satan bedavacılar" diye suçlayıp bu tip devlet ve demokrasi anlayışından pek haz etmediklerini sert bir şekilde ortaya koyanlar aynı kafada kişilerdi. Sonuçta, 1990'larda büyük tartışma bir anda devletin ne yapabileceği üzerine yoğunlaştı, "devletin kapasitesi" temel ilgi alanı oldu. Artık kavgaya, suçlu aramaya gerek yoktu, elbette herkes devlet pek çok şey yapsın isterdi ama devletin sınırlılıkları vardı, yapabilecekleri maalesef kısıtlıydı. Kurumların bu kapasiteyi artırmadaki önemini vurgulayan teorik tartışmalar hızla popülerlik kazanırken, "kürek çeken değil dümen tutan devlet", "küçük ama etkin devlet" sloganları tüm dünyaya yayılıyordu. Kürekleri atıp asıl suçlu ilan ettikleri bürokrasiyi kurban vererek yeni geminin dümenine oturmak isteyen seçilmiş siyasetçilere, ilk hayır diyen de yine devlet desteği ile kendilerinin büyüttüğü ve artık ulusal sınırlara hapsolmek istemeyen sermaye grupları olmuştu. Seçimle gelen siyasetçilerin bile "Artık size de güvenemeyiz," denerek dışlandığı bu dönemde asıl yıldızı parlayan kurumlar ise bu kitabın da konusu olan BDK'lar olacaktı.

Aslında “Devlet ne yapabilir?” sorusu hıncırca devleti toplumsal taleplere cevap vermekten uzaklaştırıyor, “Şunları doğası gereği istesek de yapamaz, ancak bunları yapabilir,” diyerek devletin sınırlarını, devletin “neyi yapması” yasal ya da meşrudur diyen liberal görüşlerden daha iyi çiziyor ve onu belirli alanlara hapsediyordu. Bunun elbette en önemli adımları devletin ekonomiyi yönetemeyeceği, büyük oranda ondan çekilmesi gerektiği fikriydi. Bu anlayışın ana eksenini de özelleştirmelerdi. Özelleştirme ve serbestleştirme ile kamusal olan her şeyin yıkılmaya başladığı bir süreçte toplumsal talep ve çıkarları kim koruyacak sorusuna verilen ideal cevap da siyasetten arınmış BDK’lar olmuştu. Ondandı sonra “Asıl hedef özelleştirme değildir,” ya da “Demokratik hakların kısıtlanmasıdır,” diyen gruplar bu süreci kıyasıya eleştirirken, “Siyasetçiler zaten ne zaman halkın gerçekten temsilcisi olabildi ki?” ya da “BDK’lar belli formlar altında acaba toplumsal çıkarları daha iyi koruyabilir mi?” diye kafası karışanlar süreci izlemeye almış gibi görünüyorlar. Peki, düzenleyici kurumların Amerika’daki karnesi zaten zayıfken, yeni kurulacak BDK’ların ekonomiyi ve toplumu daha iyi yöneteceği nasıl kabul edilmişti? Bu çalışmaya başlarkenki çıkış noktası da olan bu soruya kitap şöyle cevap buluyor: Bu kurumların daha iyi yönetebileceği kabul edildi, çünkü örgüt yapıları, ilkeleri, amaçları, araçları, işlevleri ve üzerine oturdukları siyasi ve toplumsal bağlar yenilenmişti. Daha önemlisi eski düzen zaten kötü ilan edilmişti, o zaman yeni olan her şey iyiydi. Ayrıca bu BDK’lar 1980 öncesindeki ABD-tipi düzenleyici kurumlardan farklıydı. ABD-tipi bağımsız kurumlar karmaşık, maliyetli ve fazla katı olmakla eleştiriliyordu. Hatta onların fazla süreç-odaklı oldukları ve ABD’nin kendine özgü federal yapısı içinde katı bir idari yargı anlayışına tabi olarak meşru olabildikleri söyleniyordu. Oysa ABD dışındaki sayıları hızla artan BDK’ların tüm örgüt yapıları, hedefle-

ri, ilkeleri ve işlevleri yenilenmişti. Pek çok yeni düzenleyici araç ve formüllerle donatılmışlardı. Esnek, sonuç-odaklı, performans temelli ve prosedürel meşruiyet araçlarına bağlı olmalarına dikkat edilmişti. Bir yandan bir kalıptan çıkma gibi görünen tek tip bir kurum modeli özgül siyasi ve idari yapılarına bakılmaksızın her ülkeye dayatılırken, diğer yandan ülkelerin yerel koşulları bu kurumların temel ilkelerine uydurulmaya çalışılıyordu.

Kurumsal değişimler tarihsel ve toplumsal süreçlerden ve mücadelelerden soyutlanamaz. Bu kitap da BDK'ların izini, 1980'lerde yükselen neoliberalizmle yeniden düzenlenen devlet-toplum ve devlet-ekonomi ilişkilerinin çatışmalı, karmaşık ve değişken süreçlerinde sürmektedir. O dönemi şekillendiren yeni unsurlarla (özelleştirme, serbestleştirme, piyasalaştırma, idari ve ekonomik dönüşümler) BDK'ların oluşma ve yayılma sürecinin organik ilişkilerini kamu seçimi kuramı, yeni kamu işletmeciliği ve yönetim kuramları çerçevesinde sorgulamaktır. Kuramların temel hedefleri, ilkeleri, içsel ve dışsal çatışmaları, dönüşümleri ve sonuçlarının detaylı bir analizini yaparken okuyucuyu da onların hangi toplumsal mücadelelerinin yansıması olabileceği üzerine düşünmeye çağırmaktadır. Tarihsel ve kuramsal bir analiz yapmasının amacı BDK'ların yeni örgüt yapılarını, güç ve işlevlerini, kurulma ve yayılma rasyonaliteleri ve meşruiyet kaynaklarını çözümlemek olduğu kadar, okuyucunun kavramların yeniden tanımlanmasına kadar varan dönüşümü görmesini sağlamaktır. BDK'ların kurulduğu dönem, kamu yönetiminin dayandığı zihniyet ve anlayışında değişmesi gerektiğinin vurgulandığı bir dönemdir. Artık ne "kamu çıkarı" ile kastedilen aynıdır ne de "düzenleme" ile. BDK'da çalışan bürokrat dahi eskiden tanıdığınız "bürokrat" değildir, en azından yasal ve idari anlamda. Kitap, Türkiye üzerine ayırdığı detaylı bir bölümle tüm bu tarihsel süreci,

kuramların ve pratikteki mücadelelerin karşılıklı etkileşimini ve BDK'ların ortaya çıkış ve yerleşmesinin karmaşık serüvenini Türkiye üzerinden okuyucuya sunmaktadır.

Sonuç olarak, kitap kamu yönetimi ve devlet yapısındaki algısal ve kuramsal neoliberal dönüşümü anlatmakta, son yirmi yılda bu dönüşümün hem nesnesi hem öznesi haline gelen BDK'lara ışık tutmaktadır. Kitabın amacı bu kurumları övmek ya da yermek değil, onların anlaşılmasına katkı sağlamaktır. Kurumlar belli yapı ve işlevlerle kurgulanmış olsa da, bu durum onların pratikte gerçekten o işlevleri yerine getirdiğini ya da bugün yerine getirseler de yarın da aynı şekilde davranacaklarını garanti etmez. Kurumlara ve politikalara inanç gibi sarılmak yerine onların nerden, nasıl, ne amaçla ve hangi formlarla ortaya çıktıklarını incelemek, onları geliştirme, değiştirme ve onların ötesinde çözümler üretmenin anahtarıdır. Bugün alternatifsiz gibi görünen ya da sunulan politikalar ve kurumsal seçenekler yarın kurtulmamız gereken sorunlar olarak karşımıza çıkabilirler. BDK'lar da gökten inmedi, değişmez kurumlar ve kurallar da değil. Ve anlatıldığı gibi apolitik kurumlar da değil. Ekonomik ve toplumsal sorunların çözümü kadar kendi içlerinde de pek çok sorunla uğraşıyorlar. Teknik kurumlar oldukları söylendiği halde pek çok siyasi sorunu da kucaklarında buldular ve ellerine tutuşturulan yönetsel ve siyasi çözümlerinin karşılaştıkları sorunları çözmeye yetmediğini her gün biraz daha fark ediyorlar. Kitap okuyucunun BDK'lara biraz daha geniş çerçevede bakabilmesini sağlarsa, BDK'larla ilgili bugün gündemi işgal eden soruların ötesinde sorular sordurabilirse ve tarihsel ve kurumsal değişimlerin aslında nasıl mücadele alanları olduklarını düşündürtebilirse görevini yapmış demektir.

Bu kitap asıl olarak 2004'te yazdığım yüksek lisans tezin-den yola çıkmıştır. Ancak hem kamu yönetimi ve siyasi sü-

reçlerin hızla değişen dinamik yapısı nedeniyle yapılan güncellemeler hem de o dönemden bu yana okunan pek çok yeni kaynak ve değerlendirmeye alınan pek çok yeni gelişme nedeniyle tamamen yenilenmiştir. Bir kitabı oluştururken okuduğunuz onca kaynak, gördüğünüz onca olay ve durum yanında onu var etmenizi, kâğıda dökmenizi sağlayan pek çok yardımcınız daha vardır. Öncelikle sağladıkları bilgi ve belgelerle bu kitabın oluşmasına önemli katkıları olan, ancak çeşitli kamu kurumlarında görev yapmaları nedeniyle burada isimlerini sayamayacağım değerli insanlara teşekkürü bir borç biliyorum. Yine burada isimlerini saymakla bitiremeyeceğim, fakat onların kendilerini çok iyi bildiği değerli dost ve arkadaşlarıma ve ucundan kıyısından kitabın içeriği ve düzenine katkısı olan herkese içten teşekkürlerimi sunuyorum. Siyaset bilimi ve kamu yönetimi, politika yapma süreçleriyle en yakından ilişkili disiplinlerdendir ve sürekli pratiğin içinden beslenir. Bu kitap da buna öncelik veren bir anlayışla hazırlandı. Elbette pratikte olanları doğru analiz edebilmenin ilk adımı iyi bir teorik altyapıya sahip olmak ve alabildiğine sorgulayıcı olmaktır. O nedenle kendi özelimde buna önemli bir katkısı olduğu düşündüğüm başta değerli hocalarım Şinasi Aksoy ve Aykut Polatoğlu olmak üzere tüm Orta Doğu Teknik Üniversitesi (ODTÜ) Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü mensuplarına teşekkür ediyorum. Aynı bölümde yüksek lisans yaptığım sırada tez danışmanım olan ve bize içinde bulunduğumuz disiplini bile sorgulatacak kadar “aykırı sorular” sormayı öğreten sevgili hocam Yılmaz Üstüner’e de ayrıca teşekkür etmek istiyorum. Büyük bir teşekkürü de bu kitabı yazmaya beni teşvik eden ve her aşamasında bana destek olan sevgili hocam Eyüp Özveren hak ediyor, kendisine şükranlarımı sunuyorum. Bu kitabın oluşmasında ve bu hale gelmesinde çok büyük emeği bulunan, defalarca okuyup düzeltmeler yapan,

en sert eleştirmenim ve en büyük destekçim olarak ben yıl-gınlığa düştükçe beni yerden kaldıran ve yeniden yazmaya teşvik eden sevgili Demet Ş. Dinler'e en özel teşekkürlerimi iletiyorum. İngiltere'de bulunduğum sırada birlikte çalıştığım, dostluğu ve desteği ile kitabı var eden kahramanlarımdan sevgili hocam Şevket Pamuk'a da teşekkürlerimi gönderiyorum. Ayrıca yine eleştiri ve düzeltmeleri ile beni yor-dukça yoran ama kitabın şimdiki halini sevmemi sağlayan Ahmet Aydın, Begüm Işık, Onur Yalçın ve Deniz Yılmaz'ere teşekkür ediyorum. Kitabın kapak tasarımını yapan değerli usta Turgut Yüksel'e saygı ve teşekkürlerimi iletiyorum. Yi-ne kitabın görsel tasarımı ve son düzenlemesinde imdadıma koşan sevgili ağabeyim Mehmet Ağaoğlu ve Ahmet Öztürk-levent'e teşekkürü bir borç biliyorum. Özel bir teşekkür de sevgili editörüm Tanıl Bora'ya, onun desteği ve güveni olma-sa bu kitap var olmazdı.

Son olarak başta babam, annem, Mustafa amcam ve Lüt-fiye yengem olmak üzere yürekleri her zaman kocaman ve sınımsız olan büyük ve güzel aileme teşekkürlerimi buraya not etmek istiyorum. İyi ki varsınız. Mesafelerin ayıramadı-ğ, varlığıyla içimi ısıtan Çağla'ma da sonsuz teşekkür edi-yorum. Elbette en özel teşekkür bu kitabı kendisine atfetti-ğim sevgili ağabeyim merhum İsmet Sönmez'e. Onu her ge-çen gün daha çok özlüyorum ve yanaklarımda ellerinin do-kunuşunun sıcaklığı hiç geçmediği için bunu nasıl yaptığımı bilmesem de kendisine sonsuz teşekkürlerimi sunuyorum.

*Londra, 2011 Yazı*