

SONAY BAYRAMOĞLU • Yönetişim Zihniyeti

SONAY BAYRAMOĞLU 1970 Ardeşen doğumlu. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi İktisat Bölümü mezunu. Yüksek lisans ve doktora çalışmalarını aynı üniversite, Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Anabilim Dalı'nda tamamladı. 1996 yılından itibaren çeşitli üniversitelerde görev yaptı. Halen Gazi Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü'nde öğretim görevlisi olarak çalışmakta. 2004'e kadar *Praksis* dergisi yayın kurulu üyeliği yaptı. Yerel seçimler, düzenleyici devlet, yönetim ve bölgeselleşme üzerine derleme kitap ve çeşitli dergilerde yayımlanmış çalışmaları bulunuyor. Hülya Kendir ile birlikte *Anthony Smith'in Ulusların Etnik Kökeni* (Dost Yayınları, 2002) adlı kitabını Türkçe'ye çevirdi.

İletişim Yayınları 1105 • Araştırma İnceleme 188

ISBN-13: 978-975-05-0351-1

© 2005 İletişim Yayıncılık A. Ş.

1-3. BASKI 2005-2014, İstanbul

4. BASKI 2018, İstanbul

EDITÖR Tanıl Bora

YAYIN SEKRETERİ Kıvanç Koçak

DİZİ KAPAK TASARIMI Ümit Kıvanç

KAPAK Suat Aysu

UYGULAMA Hüsnü Abbas

DÜZELTİ Oben Üçke

BASKI Ayhan Matbaası · SERTİFİKA NO. 22749

Mahmutbey Mahallesi, Devekaldirımı Caddesi, Gelincik Sokak, No: 6/3
Bağcılar, İstanbul Tel: 212.445 32 38 • Faks: 212.445 05 63

CİLT Güven Mücellit · SERTİFİKA NO. 11935

Mahmutbey Mahallesi, Deve Kaldirım Caddesi, Gelincik Sokak,
Güven İş Merkezi, No: 6, Bağcılar, İstanbul, Tel: 212.445 00 04

İletişim Yayınları · SERTİFİKA NO. 10721

Binbirdirek Meydanı Sokak, İletişim Han 3, Fatih 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

SONAY BAYRAMOĞLU

Yönetişim Zihniyeti

Türkiye’de Üst Kurullar ve
Siyasal İktidarın Dönüşümü



Babam Ahmet Bayramoğlu'nun hatırasına

İÇİNDEKİLER

Kısaltmalar	11
Önsöz ve Teşekkür	15
Giriş	19
BİRİNCİ BÖLÜM	
Yönetişim Modelinin İnşası ve Gelişimi	27
1.1. Uluslararası Kuruluşlara Yolculuk:	
“Negatif Devlet” Anlayışından “Girişimci Devlet”e.....	36
1.1.1. Modelin İnşasında Yetkin Bir Usta: Dünya Bankası.....	40
1.1.2. Modelin Devlet Aygıtının Teknik İnşası: Düzenleyici Reformlar ve OECD.....	65
1.1.3. Modele Meşruiyet Kazandırma: Birleşmiş Milletler.....	71
1.1.4. Modelin Ulus Üstü Görünümü: Düzenleyici Aygıt Örneği Olarak Avrupa Birliği.....	76
1.2. Küresel Yönetişim: Sermayenin Küresel İktidar Tasarımı.....	78
1.2.1. Küresel Bir İktidar Ölçeği Mümkün mü?.....	80
1.2.2. Bretton Woods İkizlerinden Küresel Yönetişim Araçlarına.....	85
1.2.3. Küresel Yönetişimin Karargâhı ve BM Tartışması.....	90
1.2.4. Küresel Kapitalizmin Düzenleyici Aygıtı: Dünya Ticaret Örgütü.....	93
1.2.5. Küresel Yönetişimin Kurucu İlkesi: “Ticaret Hakkı”.....	104
1.3. Yönetişim: Projeden Kurama.....	109
1.3.1. Yönetişimin Kuramsal Temeli.....	117
1.3.1.1. Yeni Kurumcu İktisat Okulu.....	117
1.3.1.2. Küresel Yönetişim Kavramı.....	126

1.3.2. Yönetişim Modelinde Teorik Açılımlar ve Yönetişim Türleri	129
1.3.2.1. Kalkınma İdaresinden “İyi Yönetişime”.....	129
1.3.2.2. Kamu Yönetişimi: Kamu İdaresinden Girişimci Devlet Yönetimine.....	133
1.3.2.3. Özerklik Olarak Yönetişim.....	136
1.3.2.4. Şirket Yönetişimi.....	141
1.3.2.5. İlişki Ağı Olarak Yönetişim.....	147

İKİNCİ BÖLÜM

Kavramsal Bir Çerçeve Önerisi: Sermayenin Siyasal İktidarının Yoğunlaşma ve Merkezileşme Eğilimi.....

2.1. Yönetişimin Temel Savlarıyla Bir Hesaplaşma	158
2.1.1. <i>Firma Olarak Devlet</i>	158
2.1.2. <i>Yönetişim ve İktisadi Kalkınma</i>	165
2.1.3. <i>Ekonominin Siyasetten Arındırılması</i>	172
2.2. Merkezileşme ve Yoğunlaşma Eğilimi Üzerine	177
2.2.1. <i>Yönetişimin Temel Kavramları</i>	183
2.2.1.1. <i>Firma</i>	183
2.2.1.2. <i>Düzenleme</i>	187
2.2.1.3. <i>Piyasa</i>	189
2.3. Siyasal İktidarın Merkezileşme ve Yoğunlaşması Eğilimi	193
2.3.1. <i>Siyasal İktidarın Dönüşümü</i>	197
2.3.2. <i>Siyasal İktidarın Ademi Merkezileşmesi</i>	206
2.3.2.1. <i>Ademi Merkezileşme-Federalizm İlişkisi</i>	208
2.3.2.2. <i>Yerelleşme-Demokratikleşme ya da Özerklik-Özgürlük İlişkisi</i>	211
2.3.3. <i>Siyasal İktidarın Yoğunlaşması</i>	219
2.3.3.1. <i>Kamu Yönetiminde Yeni Yönetim Modelleri</i>	220
2.3.3.2. <i>Vatandaşlığın Çöküşü: Müşteri İlişkisi?</i>	222
2.3.3.3. <i>Yürütmenin Güçlenmesi</i>	227
2.3.4. <i>Siyasal İktidarın Yeniden Merkezileşmesi</i>	230

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

Yönetişim İlkeleri Işığında

Bağımsız Düzenleyici Kurumlar (Türkiye).....

3.1. Bağımsız Düzenleyici Kurumlar:	
Karşılaştırmalı Bir Çözümleme.....	242
3.1.1. <i>Metodolojik Sorunlar</i>	247
3.1.2. <i>Tekil Olaydan “Küresel” Olguya</i>	249
3.1.3. <i>Meşruiyet Sorunu</i>	262
3.1.4. <i>Uluslararası Deneyimlerin Karşılaştırmalı Çözümlemesi</i>	269
3.1.4.1. <i>Yetkileri</i>	270

3.1.4.2. Örgüt Yapısı.....	272
3.1.4.3. Hükümetle İlişkileri.....	273
3.1.4.4. Parlamento ile İlişkiler.....	275
3.1.5. Parlatentonun ve Demokratik Denetimin Gerileyişi.....	277
3.2. Türkiye'de Bağımsız Düzenleyici Kurumlar.....	279
3.2.1. Miras: 12 Eylül Darbesi ve Neoliberal Dönem.....	285
3.2.2. Yönetişimin Türkiye'de İnşası: Yeniden Yapılanma.....	291
3.2.3. Bağımsız Düzenleyici Kurumlar Nasıl Çalışmalı?.....	294
3.3. Bağımsız Düzenleyici Kurumların Ekonomi Politikası.....	300
3.3.1. Genel Düzenleyiciler.....	307
3.3.1.1. Piyasanın Gizli Eli: Rekabet Kurumu.....	308
3.3.1.2. Kamu Harcamalarına Küresel Düzen: Kamu İhale Kurumu.....	320
3.3.2. Mali Sektörün Yeniden Yapılandırılması.....	335
3.3.2.1. Mali Sektöre Sermaye Aktarma Aygıtı: Bankacılık Denetleme ve Düzenleme Kurumu.....	336
3.3.3. Enerjide Devlet Tekelinden Özel Tekele: Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu.....	354
3.3.4. Uluslararası Tekellere Sermaye Aktarma Mekanizması: Tarımda Düzenleme.....	365
3.3.4.1. Şeker Sektöründe Özelleştirme ve Uluslararası Tekeller Dönemi: Şeker Kurumu.....	367
3.3.5. İletişim.....	375
3.3.5.1. Telekomünikasyon Kurumu.....	375
3.4. Bağımsız Düzenleyici Kurumların Antropolojisi.....	382
3.4.1. Araştırma Yöntemi.....	383
3.4.2. Araştırma Bulguları.....	386
3.4.2.1. Devletin Dördüncü Erki Mi?.....	386
3.4.2.2. Kuruluş Gereççeleri.....	392
3.4.3. Yapısal Özellikler.....	395
3.4.3.1. Özerklik.....	395
3.4.3.2. Kurumsal Yenilikler.....	397
3.4.3.3. Kurumsal Denetim.....	404
3.4.4. İstihdam.....	406
3.4.5. Karar Alma.....	407
3.5. Bağımsız Düzenleyici Kurumlar Döneminde Siyasal Yapıda Dönüşüm.....	408
Sonuç.....	413
Ekler.....	421
Kaynakça.....	437

Kısaltmalar

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
BDDK	Bankacılık Denetleme ve Düzenleme Kurumu/Kurulu
BDK	Bağımsız Düzenleyici Kurum
BKK	Bakanlar Kurulu Kararı
BINGOs	Uluslararası Devlet-dışı İş Örgütleri (Business International Non Governmental Organizations)
CAS	Ülke Yardım Stratejisi (Country Assistance Strategy)
CCL	Koşullu Kredi Hattı (Contingent Credit Lines)
DB	Dünya Bankası
DEA	Düzenleyici Etki Analizi (Regulatory Impact Analysis [RIA])
DGD	Doğrudan Gelir Desteği
DİSK	Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
DSU	Uyuşmazlık Çözümünün Prosedür ve Kuralları Anlaşması (Dispute Settlement Understanding)
DTÖ	Dünya Ticaret Örgütü (World Trade Organization [WTO])
EBRD	Avrupa Yeniden İnşa ve Kalkınma Bankası (European Bank for Reconstruction and Development)
EPDK	Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu/Kurulu
FSF	Finansal İstikrar Forumu (Financial Stability Forum)
FSA	Finans Hizmetleri Otoritesi (Financial Services Authority)

GATS	Hizmet Ticareti Genel Anlaşması (General Agreement on Trade in Services)
GATT	Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması (General Agreement on Tariffs and Trade)
GSMH	Gayri Safi Milli Hasıla
GSYİH	Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
Hak-İş	Türkiye Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu
ICC	Eyaletlerarası Ticaret Komisyonu (Interstate Commerce Commission)
ICN	Uluslararası Rekabet Ağı (International Competition Network)
IMF	Uluslararası Para Fonu (International Money Fund)
IMFC	Uluslararası Para ve Finans Komitesi (International Monetary and Financial Committee)
KEİ	Karadeniz Ekonomik İşbirliği
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KİK	Kamu İhale Kurumu/Kurulu
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsü
MÜSİAD	Müstakil Sanayici ve İşadamları Derneği
NAFTA	Kuzey Amerika Serbest Ticaret Alanı (North American Free Trade Area)
NPM	Yeni Kamu İşletimi (New Public Management)
OECD	İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (Organisation for Economic Co-Operation and Development)
OFTEL	Telekomünikasyon Ofisi (Office of Telecommunication)
OFGAS	Gaz Ofisi (Office of Gas Supply)
OFGEM	Gaz ve Elektrik Piyasaları Ofisi (The Office of Gas and Electricity Markets)
ÖİB	Özelleştirme İdaresi Başkanlığı
RTÜK	Radyo Televizyon Üst Kurulu
RegTP	Telekomünikasyon ve Posta Düzenleyici Otoritesi (Regulierungsbehörde für Telekommunikations und Post [Almanya])
RG	Resmi Gazete
SDDS	Özel Veri Yayılım Standartı (Special Data Dissemination Standarts)
SEDEFED	Sektörel Dernekler Federasyonu
SPK	Sermaye Piyasası Kurulu
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi

TEDAŞ	Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi
TEİAŞ	Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi
TETAŞ	Türkiye Elektrik Ticareti ve Taahhüt Anonim Şirketi
TISK	Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu
TKY	Toplam Kalite Yönetimi
TMMOB	Türkiye Mimar ve Mühendis Odaları Birliği
TMSF	Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu
TODAİE	Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TOBB	Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TRIMS	Ticaretle Bağlantılı Yatırım Tedbirlerine İlişkin Anlaşma (Trade-Related Investment Measures)
TRIPS	Fikri Mülkiyet Haklarının Ticaretle Bağlantılı Boyutlarına İlişkin Anlaşma (Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights)
TTMAPD	Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu
TÜSİAD	Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği
UNCTAD	Birleşmiş Milletler Ticaret ve Kalkınma Konferansı
UNDP	Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı
WEF	Dünya Ekonomik Forumu
YASE	Yoksulluğun Azaltılması Stratejisi Etütleri (Poverty Reduction Strategy Paper [PRSC])
YİD	Yap İşlet Devret
YKİ	Yeni Kamu İşletimi (New Public Management [NPM])
a.g.e.	adı geçen eser
a.y.	aynı yer
bkz.	bakınız
ed.	editör
m.	madde
s.	sayfa
vb.	ve benzeri
yay.haz.	yayına hazırlayan

Önsöz ve Teşekkür

Bu çalışmanın yayına hazırlandığı günlerde üst kurullar, Demirel ailesi özelinde yeniden gündeme geldi. Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF), Egebank ile ilişkisi olduğu gerekçeyle Şevket Demirel'in dokuz şirketine el koydu. Demirel ailesi, Fon yönetiminin kendini yargı yerine koyduğu, hak ve mülk gaspında bulunduğu yönünde açıklamalarda bulundu.¹ İyi de bu üst kurullar korkuluk niyetine kurulmadılar ki! Bu çalışmada da görüleceği gibi üst kurulların yasa ile güvence altına alınmış en temel özelliği, düzenlediği sektördeki yasa, yürütme ve kısmen yargı erkini bünyesinde birleştirmiş olmasıdır. Güçlü hafızasıyla da tanıdığımız Süleyman Demirel'in, üstelik "devletin başı" iken gündeme gelen bu kurulların temel özelliğini unutmuş olması mümkün mü? Sanmam. Kaldı ki, bu kurulların gerçekleştirdiği hak gaspı Demirel ailesinin birkaç yüz milyon dolarlık servetleriyle mukayese kabul etmez: Söz konusu olan yurttaşlık hakkının gaspıdır ve milyonlarca emekçinin gündelik yaşamını ve geleceğini doğrudan ilgilendirmektedir. Nasıl mı? Elinizdeki çalışma, bu sorunun yanıtını vermeyi amaçladı.

1 28, 29 Haziran 2005, ntvmsnbc.com.tr

Bu çalışmanın kaynağında, Aralık 2004 yılında Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi (Siyaset Bilimi) Anabilim Dalı'nda kabul edilen doktora tezime yer almaktadır. Birkaç küçük değişiklik dışında tez metnine büyük ölçüde sadık kaldığımı belirtmeliyim. Bu yüzden de teşekkürlerimin büyük bir bölümünü tez sürecinde katkısı olanlara ayıracak olmam, olağan karşılanmalıdır.

Sanal ortam bilgi kúpüne boyanmış olsa da araştırmacılar için kütüphanelerin hâlâ –ve iyi ki– özel bir yeri var. Ben de bu çalışma boyunca, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Türkiye Orta Doğu Amme Enstitüsü ve Bilkent Kütüphaneleri'nden bolca yararlandım; her üç kütüphane çalışanlarına, gösterdikleri sabır ve sağladıkları dingin çalışma ortamı nedeniyle teşekkürü borç bilirim. Literatüre erişim noktasında kurumsal katkı yanında kişisel yardımlar da aldım. “Mutlaka okumalıyım” dediğim iki kitabı kütüphane rafından indirip en önemli bölümlerinin yırtılarak çalınmış olduğunu gördüğümde hissettiğim karışık duyguları burada ifade etmeme gerek yok. Söz konusu kitapları yurt dışından temin ederek Bilkent Kütüphanesi'nde yaşadığım bu şoku atlatmama yardımcı olan Gülseren Adaklı'ya teşekkür borçluyum. Kim bilir, belki elinizdeki bu kitabın okurlarından biri de o iki kitabın katili olacaktır. Ona, şoku atlatmış olsam bile duyduğum acının baki kaldığını bu vesileyle iletmek isterim. Kişisel yardımların bir diğerini de, konuya ilişkin Fransızca kaynakları büyük bir hızla temin edip bana ileten İsmail ve Banu Bayramoğlu'ndan aldım. Kendilerine candan teşekkürlerimi sunarım.

Her görüşmemizde, genellikle “Eee, ne demek şimdi bu?” diyerek, beni önce karamsarlığa sürüklese de düşüncelerimi netleştirme ve iddialarımı sonuçlarıyla birlikte değerlendirme alışkanlığını bana kazandırdığı için Prof. Dr. Ömür Sezgin'e çok teşekkür ederim. Kocaman bir teşekkürü de hocam Prof. Dr. Cem Eroğul'a iletmek isterim; eleştirilerinden duyduğum korkunun bu çalışmanın ortaya çıkmasındaki pozitif katkısı

inanılır gibi değil. “Korkunun ecele fayda ettiği” durumlar dışında da destekçilerim oldu. Bunların başında daha ilk doktora dersinden itibaren, beni ve pek çok arkadaşımı meslektaş olarak gören ve “buraya kadar” dediğim o zor anlarda, dostluğu ve bilgeliği ile yolumu açan Prof. Dr. Birgül Ayman Güler gelir; kendisine ne kadar teşekkür etsem azdır. Bu çalışmanın ilk gününden itibaren, desteğiyle beni güçlü tutan sevgili Şebnem Oğuz’a hem desteği için hem de tezi okuyarak eleştirilerini benimle paylaştığı için teşekkür ederim. Ayrıca, tezin birinci ve üçüncü bölümlerini çok kısa bir sürede okuyup düzeltmeye yardımcı oldukları için arkadaşlarım Ceren Kalfa ve Faruk Ataay’a ve SBF Kamu Yönetimi Bölümü Odası’nda sohbetleriyle bana güç veren “35’lik” asistan arkadaşlarıma da candan teşekkürlerimi iletmek isterim. Bu çalışmayı, eşim ve gizli tez danışmanım olarak mesai yapan Metin Özügurlu’nun desteği ve yardımları olmasa tamamlayamazdım. Her aşamada benim türlü türlü kahrımı çekmekle kalmadı, aynı zamanda yazdığımı her satırı tek tek okudu ve düzeltti.

Benzer bir zahmeti hiç hissettirmeden üstlenen İletişim Yayınevi çalışanlarına, başta Kıvanç Koçak ve Tanıl Bora olmak üzere çok teşekkür ederim. Tanıl Bora’ya özel bir teşekkür borcum da bulunuyor: Tezi kitap olarak basmak istediklerini belirten telefonu, tam da babamı toprağa verdiğimiz günlerde geldi ve farkında olmadan bir parça tebessüm etmeme ve bir şeylerle uğraşmama olanak sağladı.

Rize Ardeşen TİP kurucularından olan babam Ahmet Bayramoğlu’na bu kitabı armağan etmek istedim. Ne yazık ki geciktim. Bize veda edeli 2 ay 8 gün olan babam, şimdi çay bahçesinin kollarında; kuşları tepesinden indirmeyen ihlamur ağacı ile yaz kış koygun yeşil yapraklarından vazgeçmeyen karayemiş ağacını ayak ucuna almış Fırtına Deresi’nin hırçın sesini dinleyerek yatıyor. Çalışmamı babam Ahmet Bayramoğlu’nun cesur yaşamına ve hayatı onun gibi yaşayanlara adıyorum.

Temmuz 2005, Antalya