

KAPİTALİST DEVLETİN SON UĞRAK NOKTASI: OECD DÜZENLEYİCİ REFORM PROGRAMI

Ozan Zengin

A. Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü
Araştırma Görevlisi

Özet: Bu yazıda öncelikle kapitalist devlete özgü 'düzenleme' faaliyeti kısaca anlatılacak; daha sonra birikim rejimlerinde meydana gelen değişimlere bağlı olarak düzenleme biçimlerinin nasıl değiştiğine değinilecek ve en son olarak da etkili bir uluslararası kuruluş olan OECD'nin başlattığı düzenleyici reform programıyla son düzenleme biçiminin nasıl şekillendirdiği ayrıntılı olarak incelenecektir.

Son zamanlarda gündemi işgal eden konulardan bir tanesi 'devlet aygıtı'nın nasıl bir biçim alacağıdır. Kapitalist sistem içerisinde ekonomik ve toplumsal değişimlere bağlı olarak devletin rolü, işlevleri değişim göstermektedir. İçinde bulunduğumuz küreselleşme döneminde, karşımıza çıkan devlet biçimi, piyasa için var olduğunu söylemekten çekinmeyen minimal bir devlet biçimidir.

Üretim ve dağıtım açısından piyasanın yetersiz kalmasından¹, istenen şekilde ve miktarda bazı malları elde edememesinden (piyasa başarısızlığı)² dolayı zorunlu olarak beliren devlet, kapitalist sistem içerisinde ekonomik ve toplumsal alanı düzenleme görevini üstlenmiştir. Sermaye birikimi üzerinden kendini kuran kapitalist sistemin, devlet müdahalesi olmadan başarıya ulaşması mümkün değildir.

Bu bağlamda düzenleme, sermayedar kesim lehine işçi sınıfı üzerinde devlet aracılığıyla tahakküm kurularak³ işleyen birikim modelinin kararlılığını sağlamaya yönelik ekonomik ayarlamalar ve kurumsal

¹ Micheal Hill, **The Policy Process in the Modern State**, Prentice Hall, Third Edition, Herfordshire 1997, s. 12, 13.

² İlker Parasız, **Modern Ansiklopedik Ekonomi Sözlüğü**, Ezgi Kitabevi, Bursa 1999, s. 478.

³ <<<http://www.marxists.org/glossary/terms/s/t.htm>>> (12.3.2005)

biçimler bütünüdür.⁴ Düzenleme kavramı, bir yandan da kapitalist sistemin toplumsal düzeninin sağlanması amacıyla kurallar konması ve denetim yapılmasını ifade etmektedir.⁵ Sermaye birikim sürecinin ortaya çıkardığı ekonomik ve toplumsal çelişkilerin belli dönemler içerisinde o dönemin koşullarına göre törpülenmesi, sosyo-ekonomik krizlerle başedilmesi düzenleme kavramının özünü teşkil etmektedir.⁶

Düzenleme biçimleri, zaman dilimi krizlerle belirlenmiş dönemlerin ekonomik ve toplumsal ihtiyaçlarına göre farklılıklar göstermektedir. Sermaye birikim rejiminin tıkanıdığı noktada geçerli olan düzenleme biçimi miadını doldurmuş demektir. Yeni birikim rejimiyle yeni bir düzenleme biçimine ihtiyaç duyulur ve rejim, yavaş yavaş kendine uygun bir düzenleme biçimi bulur, hedefleri doğrultusunda ilerlemeye devam eder. Şu ana kadarki tarihi seyir bunu göstermiştir.

Sermaye birikim rejiminin en son ciddi şekilde tıkanması 1970'lerde olmuştur. Standart, kitlesel, kaynaklar tarafından yönlendirilen üretim biçimini (Fordizm); bir işçinin sabit bir mekanda tek bir işi yaptığı, kısmi olarak iş güvencesinin olduğu çalışma biçimini; merkezi, katı, bürokratik, üretilen mal ve hizmetleri dağıtan, sosyal politikalar üzerinde duran devlet biçimini (Refah, Kalkınmacı Devlet)⁷ barındıran ölçek ekonomiler temelli birikim rejimi, kar hadlerinin düşmesiyle⁸ yerini çeşitliliğe dayalı, parçalı, bireysel, talep tarafından yönlendirilen üretim biçimine (Post-Fordizm); işgücü potansiyelinin arttırılmasına odaklanmış, bir işçinin çoklu görevler üstlendiği, iş güvencesinin tamamen kaldırıldığı çalışma biçimine; adem-i merkezi, bölgelere dayalı, esnek yapılı, girişimci, özelleşmenin sınırını zorlayan devlet (Neo-Liberal) biçimine sahip çeşit ekonomiler temelli (just-in-time) birikim rejimine bırakmıştır.⁹

⁴ İskender Gökalp, "Ekonomide Düzenleme Kavramı", **Yapıt**, S. 49, 1984, s. 6.

⁵ Giandomenico Majone, "The Rise of the Regulatory State in Europe", **West European Politics**, Vol. 17, No. 3, 1994, s. 81.

⁶ Mark Goodwin, Joe Painter, "Local Governance, the Crises of Fordism and the Changing Geographies of Regulation", **Royal Geographical Society (with the Institute of British Geographers)**, 1996, s. 637, 638.

⁷ Gencay Şaylan, **Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi**, 2. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara 2003, s. 101.

⁸ M. Kemal Aydın, **Sermayenin Küreselleşmesi**, Değişim Yayınları, İstanbul 2003, s. 53, 54.

⁹ David Harvey, **Postmodernliğin Durumu** (Çev. Sungur Savran), Metis, İkinci Bası, İstanbul 1999, s. 143-197, 202-204.; E. Swyngedouw, "The Socio-Spatial Implications of Innovations in Industrial Organisation", **Working Paper No. 20**, John

Yeni tip birikim rejimi, kendi ihtiyaçlarına, yapısına uygun düzenleme biçimine gereksinim duymaktadır. Devlet tarafından yapılacak düzenleme faaliyetleri kapitalist sistemi tekrar düzlüğe çıkartacaktır. Bu zorunluluk doğrultusunda devlet aygıtı rolleri itibarıyla 1980'lerden itibaren dönüştürülmeye başlanmıştır. Sovyet bloğunun parçalanmasıyla da dünya, kapitalizmin hegemonyasını daha fazla hisseder olmuştur. 1990'lardan sonra devleti dönüştürme faaliyeti hız kazanmış, devletin yeni tip düzenleme hali daha çarpıcı şekilde su yüzüne çıkmıştır.

Devletin yeni düzenleyici halinin belirlenmesinde başta çok uluslu şirketler, gelişmiş ülkeler ve bu iki kesim tarafından yönlendirilen uluslararası kuruluşların etkisi büyüktür. Ama yeni düzenleme biçiminin dünya üzerinde yaygınlık kazanmasında ve 'zor'la meşrulaştırılmasında uluslararası kuruluşların etkisi büyüktür. Bu misyon etrafında Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu, Dünya Ticaret Örgütü gibi uluslararası kuruluşlar ve Avrupa Birliği gibi bölgesel yapılanmalar birbirleriyle etkileşim içerisinde yoğun bir şekilde çalışırken bunların dışında bir uluslararası aktör OECD (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı), yaklaşık son on beş yıldaki çalışmalarıyla önde gelen dönüştürücü ve inşacı güç olmuştur.

1990'lara kadar salt ülke ekonomilerinin güçlendirilmesi, piyasa sisteminin geliştirilmesi ve ticaretin yaygınlaştırılması için uğraş veren OECD¹⁰, bu tarihten itibaren bu amaçlara ek olarak devlet aygıtını, günün ekonomik ve toplumsal gelişmelerine bağlı olarak kurmayı da kendine amaç edinmiştir. Örgütlenmesiyle, işleyişiyle, araçlarıyla özel sektör yönetim (işletmecilik) biçimini kamu sektörüne yerleştirmeye yönelik 1990 yılında başlattığı Kamu İşletmeciliği Programının (Public Management Programme) üstüne 90'lı yılların ikinci yarısında başlattığı Düzenleyici Reform Programıyla (Regulatory Reform Programme) günümüz kapitalist devletini en sistematik ve bütüncül şekilde belirlemeye çalışan OECD olmuştur.

Esnek ekonomik ve toplumsal yapılar üzerinden kendini ifade eden yeni birikim rejiminin 1980-90 arası dönemde 'deregülasyon' politikalarıyla kısmen de olsa yerleşiklik kazanmasıyla yeni düzenleme biçiminin (regulation) uygulanabilmesi açısından uygun yapı oluşmuş

Hopkins European Center for Regional Planning and Research, Lille 1986.

¹⁰ OECD, **OECD History, Aims, Structure**, The Information Service, 1972, s. 5.; OECD, **OECD at Work**, The Information Service, 1969, s. 11.

durumdadır. Piyasa lehine kuralsızlaştırımın, piyasa lehine kurallaştırmayla, düzenlemeyle devam ettirilmesi gerekmektedir. Bu tarihsel noktada OECD, bu gereksinime cevap verir nitelikte bir program (düzenleyici reform programı) başlatarak süreci yönlendirmeye talip olmuştur.

OECD'ye göre, ekonomik koşullarda meydana gelen değişimler sonucunda ulusal ve uluslararası düzeyde sermayenin ve insan kaynaklarının yeniden tahsis edilmesi zorunluluğu ortaya çıkmıştır ve bu zorunluluk da 'düzenleyici' bir reformun doğmasına neden olmuştur.¹¹ Düzenleyici reform, malların, hizmetlerin, yatırımların ve teknolojinin dünya üzerinde hiçbir engel tanımadan serbestçe dolaşımının yollarını arayan ve bunun gerçekleştirilmesini kendine görev addeden bir programdır.¹²

Düzenleyici reform, çeşitli şekillerde sermayenin serbestçe hareket edebilmesini, yatırımın ve ticaretin uluslararasılaşmasını savunan¹³, açık, rekabetçi ve dinamik bir yapıya sahip küresel sistemin geliştirilmesine yönelik bir projedir.¹⁴ Bunun yanında düzenleyici reform programıyla OECD, kendisine üye olan ve olmayan bütün ülkeleri bu küresel sisteme adapte etmeye çalışmaktadır.¹⁵

Açık ve rekabetçi bir piyasanın oluşturulması ve devlet aygıtının bu yapıya uyum sağlaması, bu yapıyı geliştirmesi bağlamında ülkelerde mevcut bulunan düzenlemelerin, gözden geçirilmesi, gereksiz ve yetersiz olanların kaldırılması, günün ekonomik koşullarına göre reforme edilmesi düzenleyici reform programının anahtar unsurlarıdır.

Ağırlıklı olarak piyasaların açıklığı perspektifinde uluslararası alanın düzenlenmesiyle ilgili olan düzenleyici reform, bölgesel ve yerel alanları dışlamış değildir. Yerel ekonomilerin canlandırılması, küresel sisteme

¹¹ <<http://www.oecd.org/topic/0,2686,en_2649_37421_1_1_1_1_37421,00.html>> (10.07.2004); OECD, **Government of the Future**, PUMA Policy Brief No. 9, June 2001a, s. 2.

¹² OECD, **The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis**, Paris 1997, s. 7.

¹³ OECD Public Management Service, **Focus**, No. 3, Decembre 1996a, s. 1.

¹⁴ OECD Public Management Committee, **Governance in Transition: Conclusions**, 1995, s. 5.

¹⁵ OECD, 1997, s. 5; OECD, **Integration Market Openness into the Regulation Process: Emerging Patterns in OECD Countries**, Trade Directorate, 2003a.

bütünüyle eklenmesi düzenleyici reform programı açısından önemlidir.¹⁶

Çok uluslu ve ulusal şirketlerin, girişimcilerin taleplerine duyarlı olan düzenleyici reform programı, devletler düzeyinde piyasa ekonomisinin ihtiyaçlarını karşılanması için vardır. İyi çalışan bir piyasa ekonomisinin gelişimi açısından düzenleyici reform elzem olarak görülmektedir.¹⁷

Düzenleyici reformla, devlet merkezli büyümeden piyasa merkezli büyümeye geçiş hedeflenmektedir.¹⁸ OECD'ye göre, bu geçişin sağlanması için de ekonomik liberalizasyon ve piyasa açıklığıyla piyasanın işlevlerinin canlandırılması gerekmektedir. Devletin birçok alanda tekel olmaktan çıkarılması; üretimden çekilmesi ve giriş, çıkış, fiyatlandırma konularında piyasaya müdahaleden men edilmesiyle geçişin kolaylaşacağı düşünülmektedir.¹⁹

Düzenleyici reformlar üç temel boyuta sahiptir:²⁰ liberalizasyon, devleti küçültme ve yeni düzenleme tasarımı. Liberalizasyon ve devleti küçültme genel olarak,

[Fiyatların ve daha önceden düzenleme engelleriyle kısıtlanmış piyasaya girişin liberalizasyonunu,

[Devletin faaliyet gösterdiği alanların özel sektöre devrini ifade eder.

Düzenleyici reform açısından önem taşıyan yeni düzenleme tasarımı,

[Farklı hizmet sağlayıcılarının oluşmasına olanak sağlayarak rekabet dışı alanlara giriş kolaylaştırmayı,

[Rekabet dışı bir sistemle karşılanan ekonomik olmayan kamusal ihtiyaçları, rekabetçi bir sistemle karşılamayı,

¹⁶ OECD, 2003a, s. 8.

¹⁷ OECD, **Türkiye'de Düzenleyici Reformlar: Ekonomik İyileşme İçin Önemli Destek** (Çev. Vedat Uras, Ahmet Arslanoğlu), Başbakanlık Dış İlişkiler Başkanlığı, 2002a, s. 13.

¹⁸ OECD, **Public Sector Modernisation**, Policy Brief, 2003b, s. 2.

¹⁹ OECD, **Partnership in Governance: Common Responses to the Challenges of Globalisation, High-Level Seminar**, Paris 9-10 May 2001b, s. 15.

²⁰ Rauf Gönenç, Maria Maher, Giuseppe Nicoletti, **The Implementation and The Effects of Regulatory Reform: Past Experience and Current Issues**, OECD Economics Department Working Papers No. 251, 2000, s. 5, 6.

- [Doğal ya da hukuki tekele sahip kişilerin veya kurumların imkanlarını kötüye kullanmasını engelleyici rekabet düzenlemelerini yerleştirmeyi,
- [Özelleştirme ya da ihalecilik gibi piyasa mekanizmalarıyla hizmet sağlama metotlarını yaygınlaştırmayı içermektedir.

Düzenleyici reformun ne olduğunu kısaca açıkladıktan sonra ön plana çıkan önemli özellikleri üzerinden ayrıntılı incelemesine geçebiliriz.

Kapitalist devleti dönüştürme projesi olarak görülen düzenleyici reform programının temel özellikleri, ekonomik yapılanmaya ilişkin olanlar ve idari yapılanmaya ilişkin diye sınıflandırılarak anlatılabilir. Bu tarz bir sınıflandırmayla düzenleyici reform daha kolay anlaşılacaktır. Biraz sonra ele alacağımız konular, birbirlerinden kopuk, ilişkisiz konular değildir; aksine bu konular birbirleriyle sıkı bağlara sahiptirler, iç içe geçmişlerdir. Zaten, ekonomik olanla yönetsel alanı birbirinden ayırmak pek mümkün değildir.

Düzenleyici reformun ekonomik yapılanmaya ilişkin özellikleri, piyasa merkezilik, piyasa açıklığı, özelleşme, serbest ticaret-yatırım ve esnek istihdam; idari yapılanmaya ilişkin özellikleri ise adem-i merkezilik, iyi yönetim, kalite, (mali) etkililik ve verimlilik, düzenleyici etki analizi, düzenleyici ve denetleyici kurullar olarak değerlendirilebilir.

Ekonomik yapılanmaya ilişkin özelliklerinden başlarsak,

① *Piyasa merkezilik*: düzenleyici reform, kendisine çıkış noktası olarak piyasayı özellikle de küresel piyasayı kabul etmektedir.²¹ Düzenleyici reform, kendisinden kaynaklı faydaların piyasaya yönelik olduğu ve muhtemel faydalarını da piyasa ortamından edinmeyi umduğu bir programdır. Düzenleyici reformda, toplumun ihtiyaçlarının karşılandığı yer, sadece piyasadır.²² Düzenleyici reform, piyasalar, nasıl etkili bir şekilde işler sorusuna yanıt aramaya çalışır.²³

② *Piyasa açıklığı*: düzenleyici reform, piyasa açıklığını sürdürmeyi

²¹ OECD, 1997, s. 9.

²² ibid, s. 5.

²³ OECD (Brent M. Haddad), **Putting Markets to Work: The Design and Use of Marketable Permits and Obligations**, Public Management Occasional Papers No. 19, 1997, s. 7.

ve geliştirmeyi hedefler.²⁴ OECD'ye göre günümüzde para ve maliye politikalarını yerel çapta düşünmenin olanağı yoktur. Düzenleyici reform programı, açık piyasa üzerinden uluslararası uyumu ve eşgüdümü sağlamaya çalışır. Ekonomik birleşmenin sağlanması amacı çerçevesinde uluslararası ticareti ve doğrudan yabancı yatırımları kısıtlayan unsurların kaldırılması, gümrük vergilerinin aşağıya çekilmesi, sıkı döviz kontrollerinden kurtulması, yerel düzeyde rekabetin tesis edilmesi, emek piyasasının yaşanan ekonomik değişimlere adapte edilmesi ve yeterli sermaye altyapısının oluşturulması önemlidir. Piyasa açıklığı, kendini birkaç önemli unsur üzerinden kurar:²⁵

- ⑦ *Şeffaflık*: ekonomik aktörler tarafından düzenlemelerin açık, erişilebilir, kolayca anlaşılabilir olmasını anlatır.²⁶ Kural koyma ve uygulama aşamasında ekonomik aktörlerin katılımı, ekonomik aktörlere danışma da şeffaflığı tanımlayan diğer unsurlardır.²⁷ Şeffaflık konusu, ağırlıklı olarak uluslararası ticaretle yatırımın kolaylaştırılması ve idari yapının denetlenebilirliği ile ilgilidir.
- ⑦ *Ayrımcılık yapmama*: yerli ve yabancı firmaları eşit kabul etmeyi anlatan 'milli muamele' ile farklı (aynı kuruluşa üye) ülkelerin firmaları arasında ayırım yapılmamasını anlatan 'en çok kayırlan ülke' prensibiyle ilişkilidir.²⁸ Ayrımcılık yapmama prensibi, piyasaların uluslararasılaştırılmaya çalışıldığı küreselleşme döneminde ulusal düzenlemelere ve ulusal korumacı tavırlara son verilmesini öngörür. Yerli-yabancı yatırımcılar arasında ayırım gözetmeyerek yarışmacı piyasa ortamının oluşturulması esastır.
- ⑦ *Gereksiz ticari kısıtlamalardan kaçınma/ idari yüklerin azaltılması*: bu prensip, yerli-yabancı şirketlere yük olan idari formalitelerin, kırtasiyeciliğin azaltılması (ör: gümrük kontrollerinin gecikmelere, maliyetlere sebep olmadan yapılması); mükerrer düzenlemelerin önlenmesi; fayda-maliyet

²⁴ OECD, 2003a, s. 7.

²⁵ Anthony Kleitz, "Experience and Best Practices in Achieving Regulatory Efficiency and Open Markets", **OECD Regulatory Management and Reform Seminar**, Moscow 2001, s. 4-7.

²⁶ OECD, **Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation**, Paris 1995a, s. 18.

²⁷ OECD, 2003a, 9, 13, 14.; OECD, 1997, s. 7, 27.

²⁸ Bu iki prensip, asıl olarak GATT, GATS ve TRIPS gibi ticarete yönelik uluslararası anlaşmalar dolayısıyla ortaya çıkmıştır. Ayrıntılı bilgi için bu metinler incelenmelidir.

üzerine duran yeni analiz yöntemleri ve performans değerlendirmesi teknikleriyle ticaretin önündeki idari engellerin kaldırılmasıyla ilgilidir. Bu prensip, ticaretle ilişkili olan tüm düzenlemelerin, ticareti engellememe-teşvik etme açısından ayrıntılı değerlendirmesinin yapılması üzerinde durur.²⁹

- ⑦ *Uluslararası standartların kabulü*: bu prensip, sınırların kaybolduğu küresel sistemde ülkeler arası düzenleme farklılıklarının uluslararası standartların kabulüyle giderilip ortak tek büyük pazarın oluşturulmasına yöneliktir. Farklı pazarlarda mevcut bulunan standartların çeşitliliği, ticaret ve yatırımlar önünde genellikle engel teşkil etmektedir.³⁰ Ülkelerin yaptıkları düzenlemeler arasında aşırı farklılıkların olması küresel ekonomik sistemi sekteye uğratmaktadır.
- ⑦ *Rekabeti gözetmek*: bu prensip, eksik rekabet piyasalarının (ör: monopolcü, oligapolcü) daraltılması, uluslararası pazarın genişletilmesiyle ilgilidir. Özel sektörün aktif olarak yer alabileceği alanlarda devletin, tekel olarak ya da olmayarak üretim yapmasının, hizmet vermesinin önlenmesi rekabetin sağlanması açısından önem taşımaktadır.³¹ Bu noktada deregülasyon ve özelleştirme faaliyetleri en etkili araçlardır.³² Etkili bir rekabet politikasıyla piyasadaki aktörlerin güçlerini piyasa dengesini bozacak şekilde kullanmasını engellemek amaçlanmaktadır.³³ Ülkeler tarafından rekabetin gözetilmesiyle ticaret kapasitelerinin artacağı düşünülmektedir. OECD'ye göre günümüz devleti, rekabet olgusunu, politikaya, ekonomik yapıya, pazar koşullarına, kamu hizmetlerinin sunumuna,³⁴ kurumların işleyişine, kurumlar arası ilişkilere, çalışma ilişkilerine katamazsa, yediremezse başarılı olması mümkün değildir.
- ⑦ *Özelleşme*: düzenleyici reform, her türlü kamusal hizmetin sunumunun ve kamusal üretimin özel sektör aktörleri tarafından

²⁹ OECD, 2003a, s. 24.

³⁰ ibid, s. 4.

³¹ Rauf Gönenç, Maria Maher, Giuseppe Nicoletti, 2000, s. 7.

³² OECD, 1997, s. 8.

³³ OECD, **Recommendation of the Council Concerning Effective Action Against Hard Core Cartels**, 1998, s. 6.

³⁴ Rauf Gönenç, Maria Maher, Giuseppe Nicoletti, 2000, s. 5.

üstlenilmesi anlayışının taşıyıcılığını yapmaktadır.³⁵ OECD'ye göre sosyo-ekonomik alanda özel sektör inisiyatif sahibi olmalıdır.³⁶ Böylelikle ekonomik etkinlik ve toplumsal refah sağlanacaktır.³⁷

⑦ *Serbest ticaret ve yatırım:* uluslararası ticaretin ve yatırımların yaygınlaştırılması, kolaylaştırılması düzenleyici reformun ana hedeflerinden bir tanesidir.³⁸ Düzenleyici reform programıyla bu amaca yönelik uluslararası anlamda kabul görmüş uluslararası kurallar varsa bu kurallara yerleşiklik kazandırılmaya eğer yoksa ya da yetersizse yeni kurallar tespit edilmeye çalışılmaktadır. Düzenleyici reform, tarifelerin ve gümrük sınırlarının kaldırılmasını; ticaret edilebilir hale gelen hizmet sektörünün piyasaya dahil edilmesini; malların, hizmetlerin serbest dolaşımını ve şeffaflık, ayrımcılık yapmama, idari yükleri azaltma, standartlaşma gibi prensipler üzerinden piyasaların açık hale getirilmesini savunur.³⁹

⑦ *Esnek istihdam:* düzenleyici reform, hem özel sektörde hem de kamu sektöründe işgücü maliyetlerini düşürmek amacıyla esnek istihdam anlayışı benimsemektedir. Ancak, düzenleyici reform, ağırlıklı olarak kamu sektörü üzerinde durmaktadır ve kamu sektörü ile özel sektör arasındaki istihdam koşullarını aynılaştırmaya çalışmaktadır. OECD tarafından 'haksız kazanç' olarak değerlendirilen güvence sistemi, küresel ve yerel ölçekte yer alan işsizler ordusundan cesaret alınarak tamamen kaldırılmak istenmektedir.⁴⁰ Düzenleyici reformla, kamu istihdamı azaltılmaya, sözleşmelilik esasına dayandırılmaya çalışılmakta, işten çıkarılanların özel sektör kurumları özellikle de küçük ve orta ölçekli işletmeler tarafından istihdam edilmesi planlanmaktadır.⁴¹ Kamu

³⁵ Stability Pact, **Progress in Policy Reform in South East Europe: Monitoring in Instruments**, June 2001, s. 17.

³⁶ OECD, 1997, s. 28.

³⁷ OECD, **Economic Survey-Turkey 2004: Executive Summary**, Paris 2004.

³⁸ Richard Hecklinger, **Press Statement on Regulatory Reform in Turkey**, 2002, s. 2.

³⁹ OECD, **Globalisation: What Challenges and Opportunities for Governments?**, Public Management Service, Paris 1996, s. 4.; OECD, 1997, s. 27, 33.

⁴⁰ OECD, 1997, s. 7.

⁴¹ OECD, 1995a, s. 12. Bu sistemle ilk başta işsizlik artacaktır. Daha sonra bu işsizlik özel sektör tarafından tüketilmeye çalışılacaktır. Yalnız işin püf noktası şuradadır; kamuda yaşanan işten çıkarmalarla dışarıda bulunan işsizler ordusuna yeni neferler eklenmektedir. İşsizler ordusu büyümektedir, başka bir ifadeyle 'yedek işgücü yığını' büyümektedir. 'yedek işgücü yığını'nın etkisiyle de piyasa var olan ücretler düzeyi daha aşağıya çekilmekte ve özel sektör şirketleri için işgücü maliyetleri düşmektedir. Bu arada istihdam, özel sektörde yoğunlaşmaya başlayacaktır.

istihdam sistemi, performansa göre değerlendirme ve ücretlendirme; geçici nitelikli çalışma; çok farklı alanlarda, çok farklı sürelerde çalışabilecek, yaptıkları işlerden bizzat sorumlu olacak çok yönlü personel gibi tercihlerle örülmektedir. Kamu sektöründe esnek istihdam koşullarının geçerli olmadığı tek istisna kesim yönetici sınıfıdır. Düzenleyici reform kapsamında kamu sektöründe yöneticilik yapan kişilerden, her konuda şirket yöneticileriymiş gibi davranmaları istenmektedir.⁴²

Düzenleyici reform, işe alma ve işten çıkarma kurallarını basitleştirmektedir. Böylece, hızla dönüşen ekonomik ortam, değişen iş koşulları ve kendi ekonomik çıkarları doğrultusunda işveren, kolay bir şekilde yeni elemanları işe alabilmekte, mevcut çalışanları işten çıkarabilmektedir. Düzenleyici reform, güvencesiz ve esnek istihdam koşullarını geliştirerek işverene, günün şartlarına göre tercih yapabilme, istediği gibi hareket etme olanağı sunmaktadır.⁴³ Düzenleyici reform, insanı bir üretim faktöründen öte görmeyen, günün değişen ekonomik ihtiyaçları doğrultusunda işlenebilir bir sermaye olarak gören bir mantığa sahiptir.⁴⁴ İnsan, değerlendirilmeye müsait bir üretim kaynağıdır.⁴⁵

Düzenleyici reform, sıkı bir sosyal güvenlik politikası gütmektedir. Düzenleyici reform kapsamında sosyal güvenlik harcamaları mümkün olduğunca kısılmaya, minimize edilmeye çalışılmaktadır. Böylelikle, bu alan bir ölçüde devlet müdahaleciliğinden kurtarılmakta ve piyasanın inisiyatifine bırakılmaktadır.⁴⁶ İzlenen sıkı sosyal güvenlik politikalarıyla maliyetlerin düşmesi, verimliliğin artması ve ülkelerin uluslararası platformda daha rekabetçi olması beklenmektedir.⁴⁷

Düzenleyici reformun idari yapılanmaya ait özelliklerinden devam edersek,

Acımasız piyasa koşulları, gün geçtikçe emekçileri daha kötü şartlarda çalışmaya zorlayacaktır.

⁴² OECD Public Management Service, **Focus**, No. 1, June 1996b, s. 5.

⁴³ <<http://www.oecd.org/document/11/0,2340,en_2649_37421_2095243_1_1_1_37421,00.html>>(14.08.2004)

⁴⁴ OECD, **The OECD Job Study: Facts, Analysis, and Strategies**, 1994.

⁴⁵ OECD, 1997a, s. 19.

⁴⁶ OECD, 2001b, s. 17.

⁴⁷ OECD, **OECD Study Finds Easing Labour Rules, Promoting Competition, Influence Productivity**, May 2002b.; OECD, 1996, s. 11.; <<http://www.oecd.org/document/11/0,2340,en_2649_37421_2095243_1_1_1_37421,00.html>>(14.08.2004)

⑦ *Adem-i merkeziyetçilik*: düzenleyici reform, merkezileşmiş yönetim yapılarının yerine yönetsel ve mali yetkilerin merkezden daha alt yönetim kademelerine, yerel yönetimlere ve özel sektöre devredildiği adem-i merkeziyetçi yapıları getirmek istemektedir. Kaynakların dağılımında ve hizmet sunumlarında ekonomik aktörlerden oluşan ilgili kesimlere yakın olmak hedeflenmektedir.⁴⁸ Düzenleyici reformda, merkezi yönetim, en üst politikaları belirlemekte, planlar yapmakta, diğer alt yönetim birimlerini bilgilendirmekte ama işin pratisyeni, kürek sallayanı olmamaktadır.⁴⁹

⑦ *İyi yönetim*: bürokrasinin, özel sektörün ve sivil toplum kuruluşlarının birlikte kamu politikalarını belirlemesini ve uygulamasını öngören yeni yönetim modelidir.⁵⁰ Düzenleyici reform, özel sektörün, karar alma ve uygulama aşamasına baskın bir şekilde katıldığı, yönetim mekanizmasını ülkelere önermektedir. Sistemin motoru kabul edilen özel sektörün, yönetim kademesine aktif olarak katılımıyla daha etkili ve doğru şekilde ekonomik kararların alınacağı savlanmaktadır.⁵¹ Devletin her kademesine yerleştirilmeye çalışılan yönetim mekanizmasıyla küreselleşme döneminde yaşanan hızlı ekonomik değişimlerin yakalanabileceği düşünülmektedir.⁵² Özel sektör nüveli sivil toplum kuruluşlarının katılımıyla da bu yönetim mekanizması,

⁴⁸ OECD Public Management Committee, 1995, s. 8, 9.

⁴⁹ ibid, s. 15.

⁵⁰ OECD'ye göre iyi yönetim, beş ilkedен oluşur: *Hesap verilebilirlik*: devletlerin, açıkça belirlenmiş ve üzerinde anlaşılmış amaçlar doğrultusunda aldıkları kararları ve yaptıkları faaliyetleri göstermeye istekli olmasıdır. *Şeffaflık*: devlet faaliyetlerinin, kararlarının ve karar alma süreçlerinin diğer devlet kurumlarına, sivil topluma, bazı durumlarda yabancı kurumlara ve devletlerin incelemelerine açık olmasıdır. *Verimlilik ve Etkililik*: devletlerin, vatandaşlara en uygun maliyetle hizmet sunulmasını içeren kaliteli kamusal çıktılarının üretilmesi için çabalaması ve bu çıktılarının politika yapıcılarının amaçlarına uygun olmasıdır. *Cevap verebilirlik*: devletlerin, sosyal değişikliklere hızla cevap verebilecek kapasiteye ve esnekliğe sahip olması, genel kamu çıkarı doğrultusunda sivil toplumun beklentilerini karşılama ve kendi rollerini eleştirel olarak değerlendirmeye istekli olmasıdır. *İleri görüşlülük*: devletlerin, mevcut veri ve eğilimleri bilerek gelecekteki problemleri tahmin edebilmesi ve gelecekteki maliyetler ile beklenen değişimlere bağlı politikalar geliştirmesidir.

<<http://www.oecd.org/document/32/0,2340,en_2649_33735_1814560_1_1_1_1,00.html>> (11.08.2004); OECD, **Participatory Development and Good Governance**, Paris 1995b.; OECD, **Governance in the 21st Century**, Paris 2001c.

⁵¹ OECD, 2001b, s. 10.

⁵² OECD Public Management Service, 1996b, s. 1.

toplumsallaşmakta ve meşrulaştırılmaktadır.⁵³

⑦ *Kalite*: pratik, yenilikçi olan ve maliyet-etkililik kıstasını gözeten idari süreçler ve hizmet sunumlarıyla ilgilidir.⁵⁴ Düzenleyici reform kapsamında, maliyet azaltımı, kamu hizmetlerinin sunumunda ekonomik olma, kalite kavramının can damarıdır.⁵⁵ Maliyet azaltımı yanında kamu yönetimi içerisinde performans yönetimin uygulanması, rekabetin tesisi (kurum içi ve kurumlara arası), piyasa araçlarının kullanımı; düzenlemelerin tasarlanma ve uygulanma aşamasında fayda-maliyet analizine tabi tutulması; ekonomik aktörler (yerli-yabancı yatırımcı, girişimci, tüccar v.b.) açısından gereksiz düzenlemelerin kaldırılması, düzenlemelerin basitleştirilmesi; düzenlemelere karar verirken ekonomik aktörlere danışma gibi prensipler de kaliteli düzenlemelerin göstergeleri olarak kabul edilmektedir.⁵⁶ ‘Kalite’nin göstergelerine baktığımız zaman aslında kaliteli düzenlemelerin, her yönüyle düzenleyici reformu tanımladığını görmekteyiz. Kısaca, düzenleyici reform söylemi, OECD yazınında düzenlemelerde kalite söylemine denk düşmektedir.

⑦ *(Mali) Etkililik ve verimlilik*: düzenleyici reform, daha etkili ve düşük maliyetli yönetim biçimini bulma kaygısını taşımaktadır.⁵⁷ Düzenleyici reformlarda sonuca odaklılık söz konusudur. Aynı çıktıyı daha az kaynakla üreterek etkinliği sağlama amacı düzenleyici reform projesinin en önemli amaçlarından bir tanesidir.⁵⁸ Düzenleyici reformla, politikalarda ve düzenlemelerde alternatifler üzerinde durarak, daha etkili ve düşük maliyetli yaklaşımlar geliştirerek etkililiği sağlamak hedeflenmektedir.⁵⁹ Kamu harcamalarını kısarak bütçe açığı vermemek de önemsenen diğer bir konudur.⁶⁰

Düzenleyici reform kapsamında, ilgili kesimlerle diyalog içinde

⁵³ OECD, 1997, s. 17,18,35.

⁵⁴ OECD Public Management Service, 1996b, s. 3.

⁵⁵ OECD Public Management Committee, 1995, s. 7.

⁵⁶ OECD, **Government Capacity to Assure High Quality Regulation**, OECD Reviews of Regulatory Reform: Regulatory Reform in Turkey, 2002c, s. 7.; OECD Public Management Service, 1996b, s. 6.; OECD Public Management Committee, 1995, s. 8.; OECD, 2001b, s. 15.; OECD Public Management Service, 1996a, s. 4.; OECD, 2002a, s. 11.

⁵⁷ <<<http://www1.oecd.org/puma/strat/coherenc.htm>>> (07.08.2004)

⁵⁸ OECD, 1995a, s. 13

⁵⁹ OECD, 1997, s. 7; OECD Public Management Committee, 1995, s. 12.;

<<<http://www1.oecd.org/puma/regref/work.htm>>> (11.07.2004)

⁶⁰ OECD Public Management Service, **Trends in Human Resource Management in the Public Sector**, 2001, s. 16.

bulunarak; piyasa ve sosyal amaçlar arasında bir denge kurarak; uluslararası alandaki gelişmelere bağlı şekilde yerel düzeyde düzenlemeler yaparak; düzenleme yaparken bilgi teknolojilerini kullanarak verimli olmaya çalışılmaktadır. Bunların yanında OECD'ye göre düzenlemelerin, piyasa açıklığına, serbest ticaret ve yatırımlara yönelik olması da düzenlemelerde verimliliği artırmaktadır.⁶¹

⑦ *Düzenleyici etki analizi:* Düzenleyici Etki Analizi, günümüz devlet aygıtının nasıl karar alacağına, davranacağına ilişkin bir yönetim tavrıdır. OECD'nin tabiriyle, karar alma sürecinde karar alıcılara, alacakları kararların muhtemel etkileri hakkında bilgisel yardımda bulunan düzenleme aracıdır.⁶² Düzenleyici etki analiziyle en uygun düzenlemelerin⁶³ tespiti, kaynakların bu düzenlemelere yönlendirilmesi⁶⁴ ve bu düzenlemelerin uygulamaya dökülmesi amaçlanmaktadır. Düzenleyici Etki Analizi, fayda-maliyet analizi üzerinde yükselen bir analiz türüdür. Düzenleyici Etki Analizi, ilk önce, mevcut ve yapılması muhtemel düzenlemeleri (düzenleme tekliflerini) fayda-maliyet terazine oturtup tartmaktadır. Faydası ağır basan mevcut düzenlemelerin kullanımının devam etmesine veya düzenleme tasarılarının uygulamaya konulmasına icazet vermektedir.⁶⁵ Fayda-maliyet değerlendirmesi, düzenlemelerin bünyesinde barındırdığı ekonomik ve sosyal maliyetleri dikkate almaktadır. Bu maliyetler de dar kapsamlı değil ulusal ve uluslararası genel ekonomik, siyasi ve toplumsal yapılar açısından değerlendirilmektedir.⁶⁶ OECD'ye göre düzenleme tekliflerinin etkilerinin araştırılmasına yönelik bir analiz olan Düzenleyici Etki Analizi, düzenleme tekliflerine ilişkin bilgi dökümünü sağlayarak şeffaf bir yapının oluşturulmasına da yardımcı olmaktadır.⁶⁷

⑦ *Düzenleyici ve denetleyici kurullar:* son çeyrek yüzyılda ekonomik yapının değişimiyle ihtiyaçlar da değişim göstermiştir. Değişen ihtiyaçlara eski ihtiyaçlara özgülenmiş kamu kurumlarıyla cevaplamak mümkün değildir. Yeni gereksinimleri karşılayacak yeni

⁶¹ Anthony Kleitz, 2001, s. 2-4.

⁶² <<<http://www1.oecd.org/puma/regref/whatria.htm>>> (08.09.2004)

⁶³ OECD, en uygun düzenlemeler demekle genellikle maliyeti en düşük, etkililik kapasitesi yüksek düzenlemeleri anlamaktadır. Zaten OECD, Düzenleyici Etki Analizi'yle düzenlemelerin uygulanmasında ve düzenlemelerin denetiminde ortaya çıkabilecek maliyetleri en aza indirmeyi amaçlamaktadır. OECD, 1997, s. 29, 30.

⁶⁴ OECD, 2002a, s. 72.

⁶⁵ Anthony Kleitz, 2001, s. 6.

⁶⁶ OECD Public Management Service, 1996b, s. 5.

⁶⁷ OECD, 2002a, s. 72.

kurumların kurulması gerekir ki böyle de olmuştur. Yeni düzenleme biçimi, önemli ekonomik alanlara, sektörlere yönelmiş, bu alanlarda yeni tip düzenleme ve denetleme görevlerini yapan, birçok açıdan özerk, piyasa araçlarını kullanan, politikacılardan uzak duran kurumlar ortaya çıkarmıştır. Günümüzde, ‘düzenleyici’ devlet, en somut şekilde bu kurumlar aracılığıyla karşımıza çıkmaktadır.⁶⁸

Sonuç yerine

Kapitalizmin kendisinden vazgeçemeyeceği en büyük siyasi otorite olan devletin, ekonomik ve toplumsal alana müdahalesi birikim rejiminin gereklerine göre değişiklik göstermektedir. İçinde bulunduğumuz birikim rejiminde de devlet aracının, kapitalist sistemin işleyişinin devamı açısından bir forma bürünmesi gerekmektedir. Bu formun belirlenmesinde son zamanlarda düzenleyici reform programıyla OECD, ön plana çıkmıştır. OECD, düzenleyici reform programıyla devleti köklü bir şekilde dönüştürmeye başlamıştır. Birikim rejiminin ihtiyaç duyduğu tüm düzenlemeler, düzenleyici reform programı kapsamında kendine yer bulabilmiştir.

Bu tespitler doğrultusunda nihai bir değerlendirme yapılırsa, yeni tip düzenleme biçimi, devlet modeli en açık şekilde kendini OECD düzenleyici reform programıyla göstermektedir. Kapitalist devletin son uğrak noktası düzenleyici reformlardır.

KAYNAKÇA

Aydın, M. Kemal, **Sermayenin Küreselleşmesi**, Değişim Yayınları, İstanbul 2003.

Goodwin, Mark; Painter, Joe, “Local Governance, the Crises of Fordism and the Changing Geographies of Regulation”, **Royal Geographical Society (with the Institute of British Geographers)**, 1996.

Gökalp, İskender, “Ekonomide Düzenleme Kavramı”, **Yapıt**, S. 49, 1984.

Gönenç, Rauf; Maher, Maria; Nicoletti, Giuseppe, **The Implementation and The Effects of Regulatory Reform: Past**

⁶⁸ OECD, 1997, s. 29.

Experience and Current Issues, OECD Economics Department Working Papers No. 251, 2000.

Harvey, David, **Postmodernliğin Durumu** (Çev. Sungur Savran), Metis, İkinci Bası, İstanbul 1999.

Hecklinger, Richard, **Press Statement on Regulatory Reform in Turkey**, 2002.

Hill, Micheal, **The Policy Process in the Modern State**, Prentice Hall, Third Edition, Herfordshire 1997.

Kleitz, Anthony, "Experience and Best Practices in Achieving Regulatory Efficiency and Open Markets", **OECD Regulatory Management and Reform Seminar**, Moscow 2001.

Majone, Giandomenico, "The Rise of the Regulatory State in Europe", **West European Politics**, Vol. 17, No. 3, 1994, s. 77-101.

OECD, **OECD at Work**, The Information Service, 1969.

OECD, **OECD History, Aims, Structure**, The Information Service, 1972.

OECD, **The OECD Job Study: Facts, Analysis, and Strategies**, 1994.

OECD, **Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation**, Paris 1995a.

OECD, **Participatory Development and Good Governance**, Paris 1995b.

OECD, **Globalisation: What Challenges and Oppurtunities for Governments?**, Public Management Service, Paris 1996.

OECD, **The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis**, Paris 1997.

OECD (Brent M. Haddad), **Putting Markets to Work: The Design and Use of Marketable Permits and Obligations**, Public Management Occasional Papers No. 19, 1997.

OECD, **Recommendation of the Council Concerning Effective Action Against Hard Core Cartels**, 1998.

OECD, **Government of the Future**, PUMA Policy Brief No. 9, June 2001a.

OECD, **Partnership in Governance: Common Responses to the Challenges of Globalisation, High-Level Seminar**, Paris 9-10 May 2001b.

OECD, **Governance in the 21st Century**, Paris 2001c.

OECD, **Türkiye’de Düzenleyici Reformlar: Ekonomik İyileşme İçin Önemli Destek** (Çev. Vedat Uras, Ahmet Arslanoğlu), Başbakanlık Dış İlişkiler Başkanlığı, 2002a.

OECD, **OECD Study Finds Easing Labour Rules, Promoting Competition, Influence Productivity**, May 2002b.

OECD, **Government Capacity to Assure High Quality Regulation**, OECD Reviews of Regulatory Reform: Regulatory Reform in Turkey, 2002c.

OECD, **Integration Market Openness into the Regulation Process: Emerging Patterns in OECD Countries**, Trade Directorate, 2003a.

OECD, **Public Sector Modernisation**, Policy Brief, 2003b.

OECD, **Economic Survey-Turkey 2004: Executive Summary**, Paris 2004.

OECD Public Management Committee, **Governance in Transition: Conclusions**, 1995.

OECD Public Management Service, **Focus**, No. 3, Decembre 1996a.

OECD Public Management Service, **Focus**, No. 1, June 1996b.

OECD Public Management Service, **Trends in Human Resource Management in the Public Sector**, 2001.

Parasız, İlker, **Modern Ansiklopedik Ekonomi Sözlüğü**, Ezgi Kitabevi, Bursa 1999.

Stability Pact, **Progress in Policy Reform in South East Europe: Monitoring in Instruments**, June 2001.

Swyngedouw, E., "The Socio-Spatial Implications of Innovations in Industrial Organisation", **Working Paper No. 20**, John Hopkins European Center for Regional Planning and Research, Lille 1986.

Şaylan, Gencay, **Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi**, 2. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara 2003.

<http://www.marxists.org>

<http://www.oecd.org>