

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ (YÖNETİM BİLİMLERİ)
ANABİLİM DALI

Türk Finansal Sistemini Küreselleştirme Politikası'nın Ardıl Değerlendirmesi

Doktora Tezi

İlhan DAĞDELEN

Ankara-2008

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ (YÖNETİM BİLİMLERİ)
ANABİLİM DALI

Türk Finansal Sistemini Küreselleştirme Politikası'nın Ardıl Değerlendirmesi

Doktora Tezi

İlhan DAĞDELEN

Tez Danışmanı
Prof. Dr. Birgül A. Güler

Ankara-2008

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ (YÖNETİM BİLİMLERİ)
ANABİLİM DALI

Türk Finansal Sistemini Küreselleştirme Politikası'nın Ardıl Değerlendirmesi

Doktora Tezi

Tez Danışmanı : Prof. Dr. Birgül A. Güler

Tez Jürisi Üyeleri:

Adı ve Soyadı

İmzası

.....	
.....	
.....	
.....	
.....	
.....	

Tez Sınavı Tarihi:

İçindekiler

İçindekiler	i
Kısaltmalar Cetveli	iii
Şekiller Cetveli	v
Tablolar Cetveli	vi
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

Tanımlayıcı Analiz: “Politikanın Kapsamını Teşkil Eden Programlar”28

I. Ulusal Yönetim Uygulamalarını Tasfiye Programı	45
1. Finansal Liberalizasyon.....	60
2. Finansman Kaynaklarının Piyasalaştırılması ve Çeşitlendirilmesi	70
3. Kamu Sermayeli Bankaların Özelleştirilmesi	81
4. Merkez Bankasının Bağımsızlaştırılması.....	91
II. Küresel Yönetişim Uygulamalarına Uyum Programı	100
1. “İyi Yönetişim” Uygulaması Çerçevesinde Devletin Yeniden Yapılandırılması ...	119
2. “Kurumsal Yönetişim” Uygulaması Çerçevesinde Piyasa Yapısının Yeniden Düzenlenmesi	130
3. “Finansal Sektör Değerlendirmesi”, “Bağımsız Denetim” ve “Kredi Derecelendirme” Uygulamalarının Geliştirilmesi	146

İKİNCİ BÖLÜM

Değerlendirici Analiz: “Politikanın Toplumsal Uygunluk Durumunu Yansıtan Temel Göstergeler”.....157

I. “Hedef” Değerlendirmesine Bağlı Temel Göstergeler 161

1. İktisadi Açık: Politika Hedefleri ile Finansal Birikim Stratejisi Arasında Mutlak Bir Uyumun Bulunması 165

2. Siyasi ve Yönetmel Açık: Politika Hedeflerinin Ulusaşırı Finans Çevrelerinin GÜdümünde Formüle Edilmesi ve Neo-Liberal Karakter Taşınması 192

II. “Sonuç” Değerlendirmesine Bağlı Temel Göstergeler 222

1. İktisadi Açık: Gelir Dağılımı Adaletsizliğinin Derinleşmesi 223

2. Siyasi ve Yönetmel Açık: Ulusaşırı Finans Çevrelerinin Finansal Sistem Üzerinde En Etkin Otorite Konumuna Gelmesi 261

SONUÇ.....294

KAYNAKÇA.....305

Özet335

Abstract.....336

Kısaltmalar Cetveli

A.B. – Avrupa Birliği

A.B.D. – Amerika Birleşik Devletleri

BCBS – Basel Committee on Banking Supervision

BDDK – Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu

BM – Birleşmiş Milletler

BIS – Bank of International Settlements

CGFS – Committee on the Global Financial System

CPSS – Committee on Payment and Settlement Systems

DAÖ – Devletler Arası Örgüt

DPT – Devlet Planlama Teşkilatı

FATF – Financial Action Task Force

FSAP – Financial Sector Assessment Program

GSMH – Gayri Safi Millî Hasıla

IADI – International Association of Deposit Insurers

IAIS – International Association of Insurance Supervisors

IASB – International Accounting Standards Board

IAASB – International Auditing and Assurance Standards Board

IFAC – International Federation of Accountants

IIF – Institute of International Finance

İMKB – İstanbul Menkul Kıymetler Borsası

IMF – International Monetary Fund

IOSCO – International Organization of Securities Commissions

KHK – Kanun Hükmünde Kararname

KİT – Kamu İktisadi Teşekkülleri

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development

ÖİB – Özelleştirme İdaresi Başkanlığı

ROSC – Reports on the Observance of Standards and Codes

RG – Resmi Gazete

SAL – Structural Adjustment Loan

PFPSAL – Programmatic Financial Sector Adjustment Loan

SPK – Sermaye Piyasası Üst Kurulu

STÖ – Sivil Toplum Örgütü

TBB – Türkiye Bankalar Birliği

TBMM – Türkiye Büyük Millet Meclisi

TCMB – Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası

TMSF – Tasarruf Mevduat Sigorta Fonu

TSPAKB – Türkiye Sermaye Piyasası Aracı Kuruluşları Birliği

İng. – İngilizce

a.k. – anılan kaynak

bkz. – bakınız

s. – sayfa

vb. – ve benzeri

vd. – ve diğerleri

yy. – yüz yıl

Şekiller Cetveli

Şekil 1. Değerlendirme Şeması	27
Şekil 2. Finansal Sistemde Yer Alan Temel Unsurların Temsili Gösterimi	41
Şekil 3. Finans Sermayenin Küresel Ölçekte Çevriminin Basitleştirilmiş Gösterimi	176
Şekil 4. Gelişmekte Olan Ülkelerin ve Gelişmiş Ülkelerin Toplam Döviz Rezervlerinin Değişimi ...	181
Şekil 5. Kurumsal Yatırım Fon Miktarlarının Zaman İçerisindeki Değişimi	185
Şekil 6. Yüksek Riskli Yatırım Fonlarının Toplam Değerinin Değişimi	188
Şekil 7. 2006 Yılı İtibarı ile Yüksek Riskli Yatırım Fonu Sahiplerinin Yerleşik Olduğu Ülkeler	189
Şekil 8. TÜFE Bazlı Reel Efektif Kur Endeksi, 1995=100	233
Şekil 9. Hazine'nin TL Borçlanmalarında Gerçekleşen Yıllık Ortalama Bileşik Faizler ve Yıllık Ortalama Enflasyon	236
Şekil 10. Reel Faiz Oranı ve GSMH Reel Artış Oranının Karşılaştırması	237
Şekil 11. Para Arzındaki Olası Bir Artışın Faizler Üzerindeki Etkisi	238
Şekil 12. Politika Çıktılarının Doğurduğu Birincil Etkiler	242
Şekil 13. 1990'lı ve 2000'li Yıllarda Ülkemizde Görülen Arbitraj Kazanç Oranları	246
Şekil 14. Ferdi Kredi ve Kredi Kartları Borçlarını Ödeyememiş Kişilerin Toplam Sayısı	249
Şekil 15. Hanehalkı Borçlarının Hanehalkı Harcanabilir Gelirine Oranının Değişimi	250
Şekil 16. Faizler ve Planlı Harcamalar Arasındaki Kuramsal İlişki	254
Şekil 17. GSMH Artış Oranı ve İşsizlik Oranı Arasındaki Kuramsal İlişki (Okun Yasası)	255
Şekil 18. İmalat Sanayi Reel Ücret Endeksi ve Sanayi Üretim Endeksi 1997=100 (TÜİK)	256
Şekil 19. Türkiye'de Dönem Sonu İşsizlik Oranları	257
Şekil 20. Türkiye'de Enflasyonun İzlediği Seyir (1988-2006)	259
Şekil 21. Çok Aktörlü Bloкта Yer alan Siyasal Toplum Üyeleri Arasındaki İşbölümü	267
Şekil 22. Sivil ve Siyasal Toplumun Küresel Yönetişim Uygulamalarını Geliştirme, Yürütmeye Alma, Gözetim ve Denetim Altında Tutma Süreçlerine Katılım Kanallarının Temsili Gösterimi	273
Şekil 23. Küresel Finansal Yönetişim Mimarisi	291
Şekil 24. Sermayenin Faaliyet Mekanlarının Küreselleştirmesi ve Neo-liberal Hegemonyanın İnşâ Edilmesi Sürecinde Esas Olan Modelin Temel Bileşenleri	298

Tablolar Cetveli

Tablo 1. Başlıca Politika Değerlendirme Türleri	13
Tablo 2. Fischer'in Bütünleşik Politika Değerlendirme Taslağı	21
Tablo 3. Özelleştirilen ve Özelleştirilmesi Hedeflenen Kamusal Sermayeli Bankalar	84
Tablo 4. Günümüzde Finansal Sistemde Geçerli Olan Başlıca Küresel Düzenlemeler	112
Tablo 5. Finansal Sektör Değerlendirmelerinde IMF ve Dünya Bankası'nın İş Bölümü.....	149
Tablo 6. Politikanın Misyonu, Hedefleri ve Amaçları	163
Tablo 7. Dünya'da Tutulan Toplam Döviz Rezervleri (Milyon A.B.D. Doları)	182
Tablo 8. Kurumsal Yatırım Fon Miktarlarının Kayıtlı Bulunduğu Bölgelere Göre Dağılımı (Milyon A.B.D. Doları)	185
Tablo 9. Emeklilik Fonlarının Ülkelere Göre Dağılımı (Milyon A.B.D. Doları).....	186
Tablo 10. A.B.D.'nin 2014 Bütçe Projeksiyonu	187
Tablo 11. Para Tabanının Sınırlandırılması.....	239
Tablo 12. Türkiye'ye Yabancı Sermaye Girişleri (1984-2006).....	241
Tablo 13. Politikanın Çıktı ve Etki Zinciri.....	243
Tablo 14. Türkiye'de Mevduatın Büyüklük ve Mudi Sayısına Göre Dağılımı.....	245
Tablo 15. Türkiye'de Kamunun İç Borç Durumu.....	248
Tablo 16. Üretim Faaliyeti Dışı Gelirlerin Dönem Kâr-Zarar Toplamı İçerisindeki Payı (%).....	251
Tablo 17. Bütçe Harcamaları İçerisinde Faiz Harcamalarının ve Faiz Dışı Harcamaların Payı.....	253
Tablo 18. Faiz Harcamalarının ve Sosyal Güvenlik Kurumları Devlet Priminin Bütçe Payları	253
Tablo 19. Küresel Finansal Yönetişim Rejiminde Faaliyet Gösteren Aktörlerin Örgüt Matrisi	266
Tablo 20. Türk Finansal Sistemini Küreselleştirme Politikası'nın Toplumsal Uygunluk Durumu.....	296

GİRİŞ

Yaklaşık olarak 19. yy.'ın son çeyreğini ve 20. yy.'ın ilk çeyreğini kapsayan zaman aralığı finans sermayenin diğer sermaye türlerine, buna bağlı olarak da finans çevrelerinin diğer sermaye sınıfı fraksiyonlarına nazaran dünya siyaseti ve ekonomisi üzerinde daha etkili ve belirleyici olduğu bir dönem olmuştur. Hilferding'in 1910 yılında yayımladığı *Finans Kapital* (İng. *Finance Capital*) isimli eserinde, Lenin'in 1916 yılında yayımladığı *Emperyalizm* (İng. *Imperialism*) isimli eserinde ve Polanyi'nin 1944 yılında yayımladığı *Büyük Dönüşüm* (İng. *The Great Transformation*) isimli eserinde bu durumu doğrular nitelikte çeşitli saptamalar mevcuttur.

Sözü edilen eserinde Hilferding kapitalizmin o dönem yeni bir aşama içerisine girmiş bulunduğunu ileri sürmüştür. Hilferding'e göre karmaşık finansal ilişkilerin geçerli olduğu bu aşamada finans sermayenin sanayi ve ticaret kapitalizmi üzerinde belirgin bir hâkimiyeti söz konusuydu. Sermayenin merkezileşme ve yoğunlaşma eğilimi ekseninde gelişen bu süreç kendisini bir yandan karteller ve tröstlerle, diğer yandan banka sermayesi ile sanayi sermayesinin içli dışlı ilişkileriyle göstermekteydi. Bu içli dışlılık ise sermayenin en olgun ve soyut görünümü olan finans sermaye biçimine bürünmesinin yolu olarak ortaya çıkmaktaydı.¹ Eserinde finans sermayenin ticari sermaye ve sınai sermayenin hareketinden koparak yaptığı hareketleri inceleme gereksiniminden bahseden Hilferding, finans sermayenin yasalarını ve işlevlerini tanımadan bilimsel nitelikte bir ekonomi ve siyaset yapmanın mümkün olmadığını iddia etmiştir.²

Emperyalizm adlı eserini Hilferding ile aynı dönemde ortaya koyan Lenin ise bu eserinde kapitalizmin en yüksek aşaması olarak gördüğü emperyalizmin o dönemki gerçekleşme biçimleri üzerinde durmuştur. Bankacılıkta söz konusu olan yoğunlaşma ve bunun emperyalizm ile ilişkisi Lenin'in bu çerçevede konu ettiği hususlardan birisidir. Lenin'e göre o dönem az sayıda kişi ya da kuruluşun elinde bulunan

¹ Rudolf Hilferding, **Finans Kapital**, Belge Yayınları, 1995. s. 46

² a.k.

bankalar bütün büyük sermayedarların ve küçük girişimcilerin finans sermayesini toplayarak tekelleştirmektedir. Bankalar bu şekilde sermayedarların cari hesaplarını tutarak görünürde teknik ve yardımcı işlem yapmaktaydı. Ancak gerçekte bu faaliyetin sömürge imparatorlukları ekseninde yatay ve dikey olarak genişlemesiyle söz konusu tekeller bütün sermayedarların durumları hakkında bilgi sahibi olmakta ve yine bütün sermayedarların finans akışlarını kontrol etme olanağına erişmekteydi. Bankalar üzerinden finans sermayeyi kontrol eden tekeller böylece bütün sermayedarların faaliyetlerini ve bu bağlamda dünya siyaseti ile ekonomisini kendilerine bağımlı kılmaktaydı.³ Lenin bu kitabında ayrıca iştirakler sistemi çerçevesinde gelişen şirket hissedarlığının da finans sermayenin merkezileşmesi ve yoğunlaşmasında, böylelikle finansal oligarşinin kurulmasına ve sermayedarların finansal oligarşiye bağımlı kılınmasına çok büyük katkı sağladığını savunmuştur.⁴ Lenin'e göre merkezileşme ve yoğunlaşma sürecinde tekellerin sadece sanayi ve ticaret sermayedarlarını değil, diğer bankaları da ele geçirerek kendilerine bağımlı kılma eğilimindeydi. O dönem İngiltere, Fransa ve Almanya'da yer alan sınırlı sayıdaki banka ve bu bankalara bağlı dünyadaki diğer bankaları söz konusu durumun en açık göstergesiydi.⁵ Bütün bu bağımlılık ağı her biri milyonlarca kilometre karelik sömürge imparatorluklarına yayılmış olan sömürgeci güçlerin sermaye ihracı ve sermaye birikimi ihtiyacını beslemekteydi.⁶

Diğer taraftan söz konusu dönemde uluslararası finans çevrelerinin bir çok hususta kendi birikim çıkarlarına uygun çeşitli stratejiler izlediklerini, bütün barış ve savaş süreçlerinin belirlenmesinde başat roller üstlendiklerini ve nihayetinde tarihin akış seyrini kendi çıkarları doğrultusunda biçimlendirdiklerini ileri süren Polanyi'nin bu çerçevedeki saptamaları da finans çevrelerinin ve finans sermayenin o dönemdeki etkinliğini ve yoğun mevcudiyetini doğrular niteliktedir;⁷

³ Vladimir I. Lenin, **Emperyalizm: Kapitalizmin En Yüksek Aşaması**, İnter Yayınları, 2. Basım, 2001. s. 32-37

⁴ a.k. s. 48-64

⁵ a.k. s. 32-37

⁶ a.k. s. 64-90

⁷ Karl Polanyi, **Büyük Dönüşüm: Çağımızın Siyasal ve Ekonomik Kökenleri**, Çeviren: Ayşe Buğra, İletişim Yayınları, 4. Baskı, 2005. s. 44-48

“Büyük finans çevreleri, on dokuzuncu yüzyılın sonuyla yirminci yüzyılın başına ait bu kendine özgü kurum, o çağın dünyasında siyasal ve ekonomik örgütlenme arasındaki ana bağlantıyı kurma işlevi yüklenmişti. Büyük Devletlerin yardımıyla işleyen, ama onların kendi başlarına kurup koruyamayacakları barış sisteminin işlerliğini o sağladı. Avrupa Konseyi yalnızca aralıklı müdahalelerde bulunurken, büyük finans çevreleri son derece esnek, sürekli bir araç olarak işlev gördü. Hükümetlerin en güçlülerine bile bağımlı değildi, ama hepsiyle temas halindeydi; bütün merkez bankalarından, İngiltere Merkez Bankasından bile bağımsızdı, ama hepsiyle bağlantıları vardı. Maliyeyle diplomasi arasında çok yakın bir ilişki kurulmuştu; ne diplomasi ne maliye birbirlerinin onay olmaksızın savaşa veya barışa yönelik uzun dönemli planlar yapamazlardı. Ama yaygın barışın başarılı bir biçimde sürdürülebilmesinin esrarı, hiç kuşkusuz, uluslararası finansın konumu, örgütlenişi ve yöntemlerinde yatıyordu.”⁸

Polanyi’ye göre sözü edilen finans çevreleri belirli grupların, ailelerin ve iş ortaklarının tekellerinden oluşmaktaydı. Örneğin o dönem hiçbir hükümete mutlak biçimde tâbi olmayan ve bir aile olarak soyut enternasyonalizm ilkesini benimsemiş bulunan Rothschild’ların bağılıkları ve devletlerin sınırları dışında ilişkilere sahip olan ve hükümetler sayesinde hızla büyüyen bir şirketeydi. Nitekim temel amaçları maddi birikim sağlamak olan finans çevrelerinin bu amaçlarına ulaşabilmelerinin en iyi yolu en değerli müşterileri olan hükümetlere yanaşmaktı.⁹ Yine Polanyi’ye göre finans çevrelerinin bu özel konumu çağın devlet adamlarının ve uluslararası yatırımcıların güven duyabilecekleri özerk bir aracıya duydukları ihtiyaçtan kaynaklanmaktaydı. Avrupa başkentlerine yerleşmiş Yahudi banker hanedanları fiziki mekansızlıkları sayesinde bu ihtiyacı kusursuz bir biçimde karşılamaktaydı. Polanyi’nin barış severlikten başka her şeyin atfedilebileceğini ve ahlâk kurallarının onların gözünde anlam taşımadığını söylediği söz konusu toplumsal sınıf servetlerini büyük ölçüde savaş finansmanından elde etmişti.¹⁰

O dönemde finans çevrelerinin ve bunların siyasal alandaki ortaklarının güttüğü stratejiler, dönemin büyük güçleri olan Fransa, İngiltere ve Almanya arasında barış çıkarları ve güçler dengesini uzun süre ısrarla korumasına karşılık, aynı özeni Türkiye’nin de aralarında yer aldığı öteki bölgelerde göstermemektedir. Bilakis söz

⁸ a.k.

⁹ a.k.

¹⁰ a.k.

konusu çevreler öteki bölgelerde iç çatışmaları ve yerel savaşları destekleyerek bunlardan önemli kazançlar elde etme yoluna gitmekteydi. Türkiye tarihi bu durumun çarpıcı örnekleriyle doludur. Örneğin 1875 yılında Batılı devletlere borçlarını ödeyemez duruma gelen Türkiye'ye Rusya savaş açınca İngilizler ve Fransızların kontrolündeki Osmanlı Bankası ısrarla Türk hükümetine avans açmamış, savaşın neticesinde yapılan Berlin anlaşmasında büyük devletler Türkiye'nin Balkanlardaki topraklarının önemli bir kısmından çekilmesine karar vermişti. Sürecin devamında 1881 yılında kurulan Düyunu Umumiye idaresi Türkiye ekonomisini tamamen teslim almış, bu çerçevede uluslararası finans çevrelerinin Türkiye'den en çok kazancı elde etme yarışı başlamıştı;¹¹

“1875'te Türkiye borç yükümlülüğünü yerine getiremez duruma geldiğinde, derhal askeri çatışma başladı ve 1876'dan 1878'de Berlin Anlaşmasının imzalanışına kadar sürdü. Ondan sonra gelen otuz altı yıl boyunca barış korundu. Bu akıl almaz barış, Konstantinapolis'te Düyunu Umumiye'nin kurulmasına yol açan Muharrem Kararnamesiyle uygulandı. Büyük finans çevreleri, Türk maliyesinin tümünün idaresini üstlenmişlerdi. Sayısız kereler Büyük Devletler arasında uzlaşma sağladılar; bazen de doğrudan doğruya Büyük Devletlerin siyasal aracılığını yaptılar; her zaman alacaklının parasal çıkarlarını, olanak bulunduğu zaman da Türkiye'den kâr sağlamak isteyen kapitalistlerin çıkarlarını korudular.”¹²

İlber Ortaylı'ya göre de Osmanlı devrinin son dönemlerinde Türkiye özellikle İngiliz, Fransız ve Alman devletlerinin sömürgeci emellerinin yarış alanı durumuna düşmüş ve bu yarışta her bir devletin himayesindeki finans çevreleri, devlet borçlarına, demiryolu yatırımlarına ve bankacılık sektörüne yönlendirdikleri finans sermaye aracılığıyla oldukça önemli roller üstlenmişlerdi. Bu devletlerin koruması altında Osmanlı hükümetlerinden çeşitli imtiyazlar (madencilik, demiryolları, tarım ...vb.) elde eden iş ortaklıkları, büyük ölçüde finans çevrelerinin yönlendirmesine ve yaptığı sermaye ihracına dayanarak gelişmişti. Örneğin 1888 yılında İzmit-Ankara demiryolu imtiyazını alan ortaklık, Deutsche Bank önderliği ve desteği altında bu girişimlerini gerçekleştirebilmişti.¹³ Ortaylı, sınai ve ticari faaliyetlere önderlik etme

¹¹ a.k. s. 49-51

¹² a.k. s. 50

¹³ İlber Ortaylı, **Osmanlı İmparatorluğu'nda Alman Nüfuzu**, Alkım Yayınları, 2006. s. 58-62

kabiliyeti bakımından Alman menşeli bankaların özellikle Osmanlı devrinin son dönemlerinde diğerlerine nazaran daha üstün olduğuna işaret etmiştir. Zira Alman bankaları çok defa zor duruma düşen sanayi kuruluşlarına hisse senedi olarak yardımcı olmuşlardı ve böylece hissedar ve alacaklı olarak yönetime girmişlerdi. (Deutsche Bank demiryolu, petrol, deniz taşımacılığı dallarında ve daha bir çok daldaki şirketlerde hissedardı. Bunun gibi Darmstaedter Bank, Dresdener Bank ve diğerleri de sanayi ve ticaret ile iç içeydi.) Üstelik Alman bankaları o dönem bankacılıkta yeni iş alanları yaratmışlardı. Örneğin yine Deutsche Bank Türkiye’de şube açtığında, devletten alacağı olanların alacağını takip işini de yüklenmiş ve senelerce alınamayan paraları tahsil etmişti.¹⁴ (Türkiye’de İngiliz ve Fransızlara nazaran biraz daha geç etkinlik göstermeye başlamalarına karşın Alman menşeli finans çevreleri ilerleyen zamanda etkinliklerini ciddi biçimde yoğunlaştırmıştı. Nitekim Lenin’in ifade ettiği üzere Türkiye’nin Almanya’ya olan finansal bağımlılığı 1899 yılından 1908’e değin %114 oranında artmıştı.¹⁵)

Deutsche Bank, Darmstaedter Bank gibi finansal kuruluşların yanı sıra batılı finans çevrelerinin Türkiye’deki finansal operasyonları yurt içinde özellikle bu coğrafyaya dönük olarak kurulmuş bulunan yurt dışı menşeli çeşitli bankalar ve İstanbul merkezli gayri-müslim bankerler aracılığıyla yürütülmekteydi. İngiltere ve Fransa önderliğinde devletin özellikle Kırım Savaşı’ndan itibaren almış olduğu borçları tahsil için kurulmuş bulunan Osmanlı Bankası ve Galata bankerleri dönemin yurt içinde en çok faal aktörleriydi. Bunların dışında La Banque de Turquie, La Societe General de l’Empire Ottoman, The Ottoman Financial Association, Credit General Ottoman, Austro-Ottoman Bank, Austro-Turkish Bank gibi çok sayıda finansal kuruluş bu çevrelerin Türkiye coğrafyasında finansal operasyonlar yürütmesine aracılık etmekteydi. Sözün kısası o dönemde Osmanlı-Rus Savaşları’nın ortaya çıkması, demiryolları, madencilik gibi sektörlerde kolonyal projelerin yürürlüğe sokulması ve Düyunu Umumiye idaresinin kurulması başta olmak üzere Türkiye’de yaşanan bir çok gelişmede batılı finans çevrelerinin belirleyiciliği ve bu temeldeki çıkarları öncelikli bir konumda yer almaktaydı.

¹⁴ a.k. s. 63

¹⁵ Vladimir I. Lenin, 2001. s. 119

Türkiye örneğinden de anlaşılabilceği üzere bahsettiğimiz dönemde finans sermaye çevrimine dayalı bir birikim stratejisi izleyen çevrelerin *ulusaşırı* nitelik taşıyan bir sınıfsal karakteri bulunduğu ve bu ulusaşırı sınıfsal oluşumun *ulusüstü* ve *yerel* bileşenlere sahip olduğu ifade edilebilir. Ayrıca yerel finans çevrelerinin az gelişmiş coğrafyalarda önemli ölçüde ulusüstü oluşumların stratejilerine tabi konumda yer aldığı söylenebilir. Ancak bu sınıfsal oluşumun büyük devletlerden ve diğer sermaye sınıfı fraksiyonlarından tamamen bağımsız hareket etmiş bulunduğu söylenemez. Zira bazıları yukarıda anılan çeşitli örneklerin de ifade ettiğı gibi, ulusaşırı finans çevreleri İngiltere, Fransa ve Almanya gibi büyük devletlerle önemli oranda eşgüdüm ve çıkar birliğı içerisinde hareket etmiştir. Buna koşut olarak özellikle kolonyal karakterli sınai ve ticari ortaklıklara sağladıkları finansmandan birikim elde ettikleri için bu çevrelerin sınai ve ticari kaygıları da söz konusu olmuştur. Bu durumu sermaye sınıfı fraksiyonlarının, ileride yıkılacak ve yeni dengeler ekseninde kurulacak da olsa, o dönem kendi aralarında ve büyük devletler ile olan ilişkilerinde hassas bir denge inşa edebilmiş oldukları biçiminde yorumlamak mümkündür.

Merkez ülkelerde 1970'lere kadar süren Fordist/Keynesyen üretim tarzının bitişı sonrasında günümüzde de finans sermayenin diğer sermaye türlerine oranla dünya ölçeğinde yeniden yoğun dolaşım ve etkinlik göstermeye başladığını açık biçimde ortaya koyan veriler mevcuttur. Nitekim Bonefeld ve Holloway'a göre uzun soluklu Fordist/Keynesyen tarza sahip üretim sürecinin ardından üretken sermayeye oranla finans sermaye yoğunluğu, meta hareketlerine oranla da para hareketlerinin önemi hızlı biçimde arttırmıştır. Bu çerçevede 1979 yılında uluslararası finansal sistemde yaşanan işlem sayısı dünya mal ticaretine oranla altı kat fazla iken, 1986 yılında bu oran yirmi beş kat civarına yükselmiştir.¹⁶ Diğer yandan Harvey'in de ifade ettiğı üzere bu dönemde görülen yoğun finansallaşmanın bir çıktısı olarak uluslararası piyasalarda gerçekleşen *günlük işlem hacmi* 1983 yılında 2,3 milyar dolar iken bu rakam 2001 yılında 130 milyar dolara çıkmıştır.¹⁷ Bunlara paralel olarak günümüzde

¹⁶ Werner Bonefeld and John Holloway, **Global Capital, National State and the Politics of Money**, MacMillan Press Ltd., 1995. s. 1

¹⁷ David Harvey, **A Brief History Of Neo-Liberalism**, Oxford University Press, 2005. s. 161

ulusal nitelikli bir çok bankanın küresel bankalar tarafından satın alınarak ya da bağımlı kılınarak ele geçirildiği bir süreç işlemekte, böylelikle banka tröstleri ve tekelleri oluşmaktadır. Aynı zamanda sermaye piyasalarına açılan şirketler önemli ölçüde kurumsal yönetim gibi mekanizmalarla belirli kalıplar içerisine girmeye zorlanmaktadır.

Öbür taraftan 19. yy. sonları ve 20. yy. başları arasında yaşanan siyasi gelişmeler ile yine günümüzde yaşanan gelişmeler de bazı açılardan birbirlerine benzerlik arz etmektedir. O dönemin Avrupa Konseyi üyesi ülkeleri ve bunlarla ilişki içerisindeki finans çevrelerinin konumu ile bugün A.B.D. önderliğinde dünyayı büyük ölçüde kontrol altında tutan G7/G8 üyesi ülkelerin ve bunlarla ilişki içerisinde olan finans çevrelerinin konumu birbirlerine paralellik göstermektedir. Yine günümüzde adından sıkça söz ettiren finans spekülörü Soros gibileri, özellikle 19.'yy'ın ikinci yarısından itibaren isimleri ön planda olan Rotschild'ları, A.B.D.'nin Büyük Ortadoğu Projesi benzeri projeleri, o dönem dünya sınırlarının yer yer cetvelle yeniden çizmeyi öngören uluslararası ittifak anlaşmalarını; bugün beslenen mikro-milliyetçi ve ayrılıkçı akımlar o dönem batılı güçlerce örgütlenen ve finanse edilen azınlık isyanlarını (Rum İsyanları, Ermeni İsyanları, Bulgar İsyanları ...vb.) andırmaktadır. Nitekim ülkelerin sınırlarını yeniden çizmeyi tasarlayan projeler günümüzün de tartışma konusudur. ABD Dışişleri Bakanlığı yaptığı dönemde Condoleezza Rice'ın, Washington Post adlı gazetenin 7 Ağustos 2003 tarihli nüshasında yayınlanan "Ortadoğu'yu Değiştirmek (İng. Transforming the Middle East)" başlıklı makalesinde, Ortadoğu, Kafkasya ve Orta Asya'da 22 ülkenin sınırlarının-sistemlerinin değişeceğinden bahsetmesi bunun basit bir delilidir.¹⁸ Öte yandan küresel finansal sisteme aşırı borçlanma durumu ve yoğun finans sermaye akımları bahsettiğimiz dönem olduğu gibi bugün de ciddi biçimde geçerlidir. Günümüzde Türkiye ve diğer bazı gelişmekte olan ülkelerin büyük miktarları bulan borçları nedeniyle, aynen 19. yüzyıl sonlarında ve 20. yy başlarında olduğu gibi, ciddi biçimde ulusaşırı finansal oligarşiye bağımlı oldukları ve uluslararası arenada rahat hareket ve etkin diplomasi kabiliyetlerini önemli ölçüde yitirmiş bulundukları gözlenmektedir.

¹⁸ Condoleezza Rice, "Transforming the Middle East", **Washington Post**, August 7, 2003.

İçerisinde bulunduğumuz dönemde bir çok ülkede paralel biçimde yürütülen Soros projelerinin, Büyük Ortadoğu Projesi kapsamında devletlerin sınırlarını yeniden çizmeyi tasarlayan haritaların, A.B.D.'nin 11 Eylül 2001 sonrası Irak'ı işgalinin, bir çoklarınca belirli finans çevrelerince finanse edildiği ve örgütlendiği iddia edilen turuncu devrimlerin, ayrılıkçı terör örgütlerinin ...vb. gelecekte ne şekilde bir dünya düzenini beraberinde getireceğini tam anlamıyla şimdiden kestirmek zor olmakla birlikte, sermaye birikimi ve siyasi iktidar ağları içerisinde gelişen ittifakların ve çatışmaların son bir kaç yüz içerisinde büyük savaşlarla sonuçlanan kanlı geçmişine bakarak şimdilik ancak kesinliği olmayan bazı tahminlerde bulunmak mümkündür. Buna karşılık tahmine gerek olmaksızın şu anda kesin bir ifade ile dile getirilebilecek günümüzün gerçeği, finans sermayenin siyasi ve iktisadi sahalardaki tartışmasız yoğunluğu ve etkinliğidir.

Dünyada finans sermaye yoğunluğunun ve etkinliğinin yükselmesine paralel olarak bir çok ülke ile beraber ülkemizde de, daha önce 20. yy.'ın devletçi anlayışı çerçevesinde finansal sistemde geliştirilmiş bulunan *ulusal yönetim uygulamaları* 1980'lerden başlayarak günümüzde değin geçen süreçte tasfiye edilmiştir. Bunların yerine 1990'ların sonlarından itibaren 2000'li yıllar boyunca *küresel yönetim uygulamaları* yürürlüğe sokulmuştur. Finansal liberalizasyon, iyi yönetim, kurumsal yönetim gibi uygulamalar sözü edilen tasfiye ve yeniden inşa hareketinin reform niteliğindeki önemli yapı taşlarıdır. Günümüzde benzer nitelikteki çeşitli reformlarla pekiştirilmeye devam edilen bu hareketin bütünü, reformların nihai misyonunu göz önünde bulundurarak, "*Türk Finansal Sistemini Küreselleştirme Politikası*" olarak adlandırmak mümkündür. Bu bir *kamu politikasıdır*, zira süreçte dışsal faktörlerin yönlendirmesi ve belirleyiciliği kesin biçimde mevcut olsa da, politikayı yürürlüğe sokan kararlar en son tahlilde Türkiye Cumhuriyeti hükümetlerince alınmıştır.

Söz konusu politikanın ortaya çıkışı ile finans sermayenin yoğunlaşmasının ve etkinleşmesinin aynı zaman dilimi içerisinde gerçekleşmesi, geçmişte 19. yy'ın ikinci yarısı ile 20. yy'ın ilk yarısı arasında ulusaşırı finans çevrelerinin belirleyici konumu ile ülkemizde yaşanan gelişmeler arasında bir korelasyonun mevcudiyeti de göz önüne alındığında, politikanın benzer bir çerçevede baş göstermiş olabileceği

çağrışımını uyandırmaktadır. Nihayetinde bizi böyle bir çalışmayı yapmaya sevk eden bu çağrışımdır. Buradan hareketle bu tez çalışmasında Türk Finansal Sistemini Küreselleştirme Politikası'nın *değerlendirmesi* yapılmaktadır. Değerlendirmenin temel amacı söz konusu politikanın *hedeflerini* ve *sonuçlarını* analiz etmek suretiyle *toplumsal uygunluk* durumunu ortaya koymaktır. (Değerlendirmenin “ardıl” olarak nitelendirilmesi, bu politikaya ait yürütme sürecinin çalışmanın yapılmasından önce başlaması ile ilgilidir. “Sonra gelen, takip eden” anlamını taşıyan “ardıl” kavramı, “anglo-sakson” alan yazınında var olan “ex-post” kavramının karşılığı olarak düşünülebilir.)

Değerlendirme esasında kökeni tarihin oldukça eski zamanlarına dayanan bir düşünsel faaliyet türüdür. İnsanlar gerek yazılı olarak gerekse sözlü olarak bilgi oluşturmaya başladığından beri karşılaştıkları durumları değerlendirmek ve geleceğe dair planlarını çeşitli yöntemlerle yaptığı değerlendirmelerle belirlemek durumunda bulunmuşlardır. Değerlendirmeler neyin iyi, neyin kötü, neyin verimli, neyin verimsiz, neyin uygun olduğunu, ne yapılması gerektiğini ya da karşılaşılan sorunların neden kaynaklandığını öğrenmek gibi çeşitli amaçlar doğrultusunda yapılmıştır. Tarihi belgelere bakarak bu yönde çok sayıda örneğe ulaşmak mümkündür. Bununla birlikte *politika değerlendirmesi* bir alan yazını olarak modern bilimler arasına 20. yy.'da girmiştir. Shadish, Cook ve Leviton'a göre politika değerlendirme çalışmaları özellikle 1960'lı ve 1970'li yıllarda profesyonelleşmiştir. Daha çok A.B.D. merkezli üniversitelerde bu dönemden itibaren bu konuda yapılan çok sayıda doktora çalışması, çeşitli değerlendirme yıllıkları, süreli bilimsel dergiler, toplulukların ve profesyonel standartlar bu gelişmenin başlıca kanıtlarıdır.¹⁹

Politika değerlendirme alan yazınında çok çeşitli türde çalışmalar yapılabilmektedir. Bu kategorideki değerlendirmeler politikanın yürütme süreci, gerçekleşen etkileri, beklenen etkileri, toplumsal paydaşlar açısından uygunluğu, fayda/maliyet oranı, biçimlendirici güçleri, alternatifleri, etkililiği, verimliliği ya da performansı gibi

¹⁹ William R. Shadish, Jr. Thomas D. Cook and Laura C. Leviton, **Foundations of Program Evaluation: Theories of Practice**, Sage Publications, 1991. s. 28

hususlar hakkında bilgi oluşturma amacını taşıyabilmektedir. Öte yandan değerlendirmeler politikaları yürürlüğe alınmasından önce (İng. ex-ante) ya da sonra (İng. ex-post) yapılabilir. Amaçların çeşitliliğine paralel olarak alan yazınında söz konusu olan politika değerlendirme yaklaşımları da birbirlerine nazaran farklılık göstermektedir. Örneğin *politika değerlendirmesini* politika analiz faaliyetleri çerçevesinde gerçekleştirilen analitik prosedürlerden birisi olarak nitelendiren Dunn’a göre politika analizinin üç temel türde bilgi üretme amacı söz konusudur; *Tasarımcı* (İng. designative), *Değerlendirici* (İng. evaluative), *Yönlendirici* (İng. advocative). Burada politika değerlendirmesi *değerlendirici bilgi* elde etmeye yarayan prosedürel bir çalışmadır. Hem politikanın yürütmeye alınmasından önce (İng. ex ante) hem de yürütmeye alınmasından sonra (İng. ex post) üretilen bu bilgi her iki durumda da politika değerlendirme sorularının cevabını sağlamaktadır. (“Tasarımcı” bilgi politikanın tanımlanması veya öngörülmesine ilişkin bilgiyi kapsamaktadır. Politika yürütmeye alınmadan önce yada alındıktan sonra elde edilebilen tasarımcı bilgi yürütme öncesi üretildiğinde politikanın geleceğini belirlemeye yönelik sorulara cevap vermektedir. Politika yürürlüğe alındıktan sonra üretildiğinde ise politika yapım sürecinde politikanın ne şekilde oluştuğuna ilişkin saptamaları içermektedir. Politika yürütmeye alınmadan önce elde edilen “yönlendirici” bilgi ise politikayı etkilemek amacıyla üretilmektedir.)²⁰

Öte yandan Putt ve Springer politika değerlendirmesinin en çarpıcı ve en temel amacının geçmiş deneyimlerden faydalanarak öğrenme olduğunu ileri sürmüş, ancak bunun soyut bir öğrenme eylemi olmadığını; kontrol, yönlendirme, hesap verme ve yargılama gibi işlevleri de kapsadığını vurgulamıştır. Putt ve Springer’a göre politika değerlendirme çalışmalarının birincisi “yürütme sürecinin izlenmesi”, ikincisi “etki değerlendirmesinin yapılması”, üçüncüsü “süreç değerlendirmesinin yapılması” olmak üzere üç temel gruba söz konusudur;²¹ *Yürütme sürecinin izlenmesi* politika ile ilgili girdileri, çıktıları içeren veri setinin oluşturulmasını amaçlamaktadır. Politika programının yürütülmesini takip eden süreçte yapılan *etki değerlendirmesi*

²⁰ William N. Dunn, **Public Policy Analysis: An Introduction**, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey 07632, 1994. s. 35-39

²¹ Allen D. Putt and J. Fred Springer, **Policy Research: Concepts, Methods, and Applications**, New York: Prentice Hall, 1989. s. 48-49

politikanın etki hedeflerine ne ölçüde eriştiğini tespit için yapılmaktadır. Toplumsal koşullardaki değişim ile ilgili olduğu için etki değerlendirmesi politikaların ya da programların izlenmesine oranla daha karmaşıktır. *Süreç değerlendirmesi* ise politika performansının mevcut durumunu ve politika performansını iyileştirmek için neler yapılabileceğini ortaya koyabilmek için gerçekleştirilmektedir. Bu çerçevede politika yürütme faaliyetleri ile politika programının performansı arasındaki ilişkilerin tespit edilmesi ve bu ilişkileri iyileştirmeye dönük yeni ilişkilerin kurulması süreç değerlendirmesinin temelini teşkil etmektedir.²²

Fischer'e göre politika değerlendirmeleri politika sürecinin bütün aşamalarını kapsayacak biçimde politika ile ilgili her türlü bilginin açığa çıkarılmasını konu edinebilmektedir. Bu çerçevede politika değerlendirmeleri politikaların ya da politika programlarının sonuçlarına (sonuç değerlendirmesi ve etki değerlendirmesi), formüle edildiği süreçlere (süreç değerlendirmesi) odaklı olabilmekte, politika ya da programdan elde edilmesi beklenen sonuçlar (hedefler) veya bunların hali hazırda gerçekleşen sonuçları ve etkileri hakkında bilgi üretme amacını taşıyabilmektedir.²³ Ayrıca yine Fischer'e göre politika değerlendirmeleri gerek politika yapım sürecinde, gerek yürütme sürecinde, gerekse politikanın sona erdirilmesinin karar aşamasında politika alternatiflerinin belirlenmesi ile de ilgilenebilmektedir. Bununla birlikte değerlendirmeler ideal olarak politikacılara ve yurttaşlara, çatışan fikirlerden ve değerlerden yola çıkarak politikanın toplumsal kesimler açısından uygunluğu (geçerliliği) hakkında bilgi sağlayabilmektedir.²⁴

Diğer yandan kamu politikalarının değerlendirmesini politika çalışmalarının yedi türünden birisi olarak ele alan Hogwood ve Gunn'a göre *politika değerlendirme* çalışması politika hakkındaki bilgiyi açığa çıkarmayı hedefleyen politika çalışma faaliyetleri ile politika yapımı için yapılan analizlerin kesişim noktasında yer almakta ve temelde politikanın toplum üzerinde yarattığı etkileri ortaya koymak için yapılmaktadır. Bu doğrultuda yürütülen çalışmalar betimleyici olabildiği gibi, reçete

²² a.k. s. 49-52

²³ Frank Fischer, **Evaluating Public Policy**, Nelson-Hall Publishers, Chicago, 1995. s. 2

²⁴ a.k.

niteliği de taşıyabilmektedir.²⁵ Yine Dye da değerlendirmeyi politikanın etkilerinin araştırılması olarak görmüştür. Bu çerçevede Dye'a göre politika değerlendirmesi kamu politikalarının beraberinde getirdikleri hakkında bilgi sahibi olmak için politika etkilerinin nesnel, sistematik ve deneysel araştırmasıdır.²⁶

Howlett ve Ramesh'e göre ise faaliyette olan bir politika hakkında bürokratların ve politikacıların bilgi edinmesine dönük çalışmalar olan politika değerlendirme, birincisi *yönetmelik değerlendirme*, ikincisi *yargısal değerlendirme* ve üçüncüsü *siyasi değerlendirme* olmak üzere üç kategoride ele alınabilir. Yönetmelik değerlendirme, hükümet organları tarafından yürütülen politikaların etkililiğini ve/veya verimliliğini ölçmek amacıyla yapılan ya da yaptırılan çalışmalardır. Yargısal değerlendirme genel olarak hükümet politikalarının mevzuata uygunluk açısından incelendiği çalışmaları kapsamaktadır. Siyasi değerlendirmeler ise muhalif politikacıların öznel biçimde hükümet politikalarını kötülemek için ya da iktidar partisinin kendi politikalarını iyi göstermek için yaptığı çalışmalardır. Siyasi değerlendirmelerin temel hedefi seçmen davranışlarının biçimlendirmektir.²⁷

Buraya kadar sadece küçük bir kısmı üzerinde kısaca durduğumuz politika değerlendirme yaklaşımlarından hareketle, politika değerlendirme çalışmalarını elde edilmek istenilen bilginin türüne ve çalışmanın yapıldığı zaman aralığına göre kabaca sınıflandırmak olanaklıdır. Değerlendirme çalışması ile elde edilmek istenen bilginin türü değerlendirmenin yanıt aradığı soruya; çalışmanın yapıldığı zaman aralığı ise değerlendirmenin politika yürütmeye alınmadan önce (İng. ex-ante) ya da sonra (İng. ex-post) yapılmasına bağlı olarak değişmektedir. Nitekim her bir değerlendirme türü incelenen politikanın farklı aşamalarında bir ya da bir kaç değerlendirme sorusuna cevap bulma amacını taşımaktadır. Aşağıdaki tablo (bkz. Tablo 1) alan yazınında rastlanabilecek başlıca politika değerlendirme türlerini göstermektedir.

²⁵ Cristopher Ham and Michael Hill, **The Policy Process in Modern Capitalist State**, Harvester Wheatsheaf, 1993. s. 8-10

²⁶ Thomas R. Dye, **Understanding Public Policy**, Prentice Hall, Englewood Cliffs, N.J., 1987. s. 351

²⁷ Michael Howlett and M. Ramesh, **Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems**, Oxford University Press, 1995. s. 168-174

Tablo 1. Başlıca Politika Değerlendirme Türleri

	Yürütme Süreci Başlangıcının Öncesi (İng. Ex-ante)	Yürütme Süreci Başlangıcının Sonrası (İng. Ex-post)
Politikanın Gerekçeleri ve/veya Etkenleri Hakkında Bilgi	“Devlet böyle bir şeyi neden yapmaktadır?” <i>Formülasyon Süreci Değerlendirmesi</i>	“Devlet böyle bir şeyi neden yapmıştır?” <i>Formülasyon Süreci Değerlendirmesi</i>
Politika Oluşturmayı, Politikayı Biçimlendirmeyi ve Yönlendirmeyi Amaçlayan Bilgi	“Devletin şu yönde bir politika oluşturması nasıl sağlanabilir?” <i>Biçimlendirici Değerlendirme, Normatif Değerlendirme</i>	“Devletin şu politikasını yürürlükten kaldırması nasıl sağlanabilir?”“Devletin şu politikası nasıl biçimlendirilebilir?” <i>Biçimlendirici Değerlendirme, Normatif Değerlendirme</i>
Politika Alternatiflerinin Belirlenmesini ve Alternatifler Arasında Seçim Yapılabilmesini Sağlayan Bilgi	Bu problemi çözmek için, ya da şu sonuçları elde etmek için nasıl bir politika geliştirebiliriz?”, “Geçmişte yapılmış bir politikayı iyileştirmek için ne yapılmalıdır?” <i>Biçimlendirici Değerlendirme, Normatif Değerlendirme</i>	
Politikanın Yürütme Süreci Hakkında Bilgi	“Bu politika nasıl yürütülmelidir?” <i>Yürütme Süreci Değerlendirmesi</i>	“Bu politika nasıl yürütülmüştür?” <i>Yürütme Süreci Değerlendirmesi</i>
Politikanın Sonuçları Hakkında Bilgi	“Politikanın Beklenen Sonuçları Nelerdir?”, “Politikanın Beklenen Etkileri Nelerdir?”, “Politikanın Beklenen Çıktıları Nelerdir?” <i>Çıktı Değerlendirmesi, Etki Değerlendirmesi, Sonuç Değerlendirmesi</i>	“Politikanın Gerçekleşen Sonuçları Nelerdir?”, “Politikanın Gerçekleşen Etkileri Nelerdir?”, “Politikanın Gerçekleşen Çıktıları Nelerdir?” <i>Çıktı Değerlendirmesi, Etki Değerlendirmesi, Sonuç Değerlendirmesi</i>
Politikanın Verimliliği, Etkililiği, Toplumsal Uygunluğu ya da Performansı Hakkında Bilgi	“Politikanın Beklenen Başarı Oranı Nedir?”, “Politikanın Paydaşları Açısından Uygunluğu Nedir?”, “Politikanın Beklenen Etkileri Nelerdir?”, “Politikanın Beklenen Verimlilik Durumu Nedir?” <i>Hedef Değerlendirmesi, Öncül Değerlendirme, Fayda/Maliyet Değerlendirmesi, Performans Değerlendirmesi, Etik Değerlendirmesi, Verimlilik Değerlendirmesi</i>	“Politikanın Gerçekleşen Başarı Oranı Nedir?”, “Politikanın Paydaşları Açısından Uygunluğu Nedir?” “Politikanın Gerçekleşen Verimlilik Durumu Nedir?”, “Politika Hedeflerine Ulaşabilmiş midir?” <i>Hedef Değerlendirmesi, Ardıl Değerlendirme, Etkililik Değerlendirmesi, Performans Değerlendirmesi, Fayda/Maliyet Değerlendirmesi, Etik Değerlendirmesi, Verimlilik Değerlendirmesi</i>

Söz konusu çerçevede çeşitli amaçlar güdülerak yapılabilen politika değerlendirme çalışmaları aynı zamanda farklı metodolojik yaklaşımlara dayanabilmektedir. Değerlendirme çalışmalarında görülen metodolojik yaklaşımlar üç ana kategoride sınıflandırılabilir. Politikanın değerlendirme faaliyetini *teknokratik* bir mesele olarak gören yaklaşımlar *birinci* kategoride, buna karşılık teknokratik eğilimi dışlayarak

konunun *toplumsal ve siyasal* boyutunu öne çıkarmaya çalışan yaklaşımlar *ikinci* kategoride düşünülebilir. İkinci kategorideki yaklaşımlar toplumsal değerlerin ve değerler çatışmasının belirleyiciliğine ciddi önem atfetmektedir. *Üçüncü* kategoride ise hem teknokratik yaklaşımlarda yer verilen pozitivist yöntemlerin, hem de toplumsal değerlere önem atfeden yaklaşımların birlikte kullanılmasından yana olan politika değerlendirme çalışmaları vardır. Bunları *tekno-politik* yaklaşımlar olarak nitelendirmek olanaklıdır.

Teknokratik yaklaşımlar değerlendirme faaliyetine teknik mesele olarak yaklaşmakta, toplumsal sınıflar arasındaki çatışmaları çoğunlukla dikkate almamaktadır. Dolayısıyla bu kategorideki değerlendirmelerin *toplumsal ve siyasal* boyutu bir miktar göz ardı ettiği söylenebilmektedir. Bu kategorideki yaklaşımlar genellikle değerlendiricilerin toplumsal değerler ile ilgilenmemesi gerektiği, bunun politika yapıcılarının işi olduğu iddiasını öne sürmektedir. Buna göre politika yapıcılar politika hedeflerini kendi öncelikleri uyarınca belirledikten sonra değerlendiricilerin işi politikanın çıktıları, fayda maliyet oranı, performansı gibi hususlar üzerinde çalışmak olmalıdır. Bu doğrultuda bir bakıma geleneksel siyaset/yönetim ayrımının yansımalarını içerisinde barındıran teknokratik yaklaşımlar isteyerek ya da istemeyerek politika değerlendirme çalışmalarını bürokrasi alanının içerisine sıkıştırmışlardır. Nitekim bu kategorideki yaklaşımlar uyarınca bir kamu politikasının ilgili paydaşların çıkarları açısından uygunluk durumundan ziyade, ne kadar *verimli* olduğu ya da bildirdiği hedeflere ne ölçüde ulaşabildiği, bu anlamda politikanın ne derecede *etkili* olduğu gibi hususlar değerlendirmenin ana amacı olabilmektedir. Örneğin bu anlayışa oldukça yakın olan OECD'nin değerlendirme yaklaşımına göre “değerlendirme, devam etmekte ya da bitmiş olan bir projenin, programın ve/veya politikanın sistematik ve nesnel biçimde ele alınmasıdır. Değerlendirmenin gâyesi başlangıçta belirlenen hedeflere ne ölçüde ulaşıldığının, diğer bir ifadeyle etkililiğinin, verimliliğinin veya sürdürülebilirliğinin tespitidir.”²⁸ Oysa bir politikanın bildirdiği hedeflere tam anlamıyla ulaşması ve aynı zamanda verimlilik içerisinde yürütülmüş olması politikanın verili bir politika paydaşının ya

²⁸ Organisation for Economic Co-Operation and Development, **Glossary of Key Terms In Evaluation and Results Based Management**, Paris-France, 2002. s. 21-22

da paydaşlarının çıkarlarına ve beklentilerine uygun olduğu veya olmadığı anlamını çıkarmak için yeterli değildir. Bir kamu politikasının herhangi bir paydaş açısından uygun olarak nitelendirilebilmesi için politikanın her şeyden önce hedefleri ve sonuçları itibarı ile o paydaşa ait çıkarları ve beklentileri karşılayacak nitelikte olması gereklidir.

Teknokratik yaklaşımlar toplumsal kesimlerin çıkar/değer çatışmalarını çoğu zaman “kazan-kazan” benzeri modellerle geçiştirme eğiliminde olmuşlardır. Örneğin Clemons ve Mcbeth çıkar/değer çatışmasının olduğu durumlarda genellikle bir asgari müşterek noktasında buluşarak bir uzlaşmanın elde edilebileceğini ve bir “kazan-kazan” politikasının üretilabileceğini ileri sürmüştür.²⁹ Ancak bu yaklaşım çıkar/değer çatışmalarının sınıflar arasındaki çelişkilerin bir uzantısı olduğu gerçeğini göz ardı etmektedir. Oysa sınıflar arasındaki çelişkilerin bir çok politikaya, özellikle de sermaye sınıfı ve emekçi sınıf arasındaki rekabet durumunda, “kazan-kazan” sonucunu doğuracak çerçevede yansımamaktadır.

Toplumsal değerleri ve çıkar çelişkilerini geçiştiren teknokratik eğilimlerin genellikle “çoğulculuk” yaklaşımı etrafında kümelenmiş olduğu söylenebilir. Çoğulculuk yaklaşımının yaygın biçimde 1960’ yıllardan itibaren Robert Dahl’ın öncülüğünde ortaya çıktığı kabul edilmektedir. Ham ve Hill’a göre temsili demokrasinin düşünsel zeminini ürettiği söylenebilen, buna karşılık tartışıldığı süreçte Marksist ve Seçkinci Yaklaşımların eleştirilerine hedef olan bu yaklaşım temelde sanayileşmiş Batı toplumlarında gücün toplumun bütün gruplarına dağılmış vaziyette bulunduğunu, gücü olmayan hiçbir grup bulunmadığını ve hiçbir grubun tek başında diğer gruplara üstünlük kuramadığını savunmaktadır. Çoğulcu yaklaşım bu yüzden toplumsal grupların güçleri eşit olmasa bile toplum içerisinde en zayıf olanlar dahi politika sürecinin bir aşamasında sesini duyurabileceğini iddia etmektedir.³⁰ Bu yaklaşımın savunucularına göre toplumun unsurlarının tam ussallığını sınırlayan çok çeşitli faktörler olmasına karşın politika sürecinde her bir unsurun “artırmacı (İng. incrementalist)” biçimde aşama aşama bilinç düzeyini

²⁹ Randall S. Clemons and Mark K. Mcbeth, **Public Policy Praxis, Theory and Pragmatism: A Case Approach**, Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey 07458, 2001. s. 4

³⁰ Cristopher Ham and Michael Hill, 1993. s. 28-29

geliştirme imkânı vardır.³¹ Artırmacılığı savunun sosyal bilimciler politikanın bir defada yapılmadığını, toplumsal grupların bilinç düzeyindeki değişimlerin, deneme ve yanılmaların yaşandığı süreçte gerçekleşen pazarlıklar ile uzlaşmaların politikanın biçimini belirlediğini; bu işleyiş biçiminin ise liberal demokrasinin gereği olduğunu öne sürmektedir.³²

Herkesin beklentilerinin politika gündemine taşınabildiğini düşünen çoğulcu sosyal bilimciler oldukça iyimserdir. Zira kamu politikaları, taşıdıkları etki potansiyelleri birbirlerine nazaran *asimetrik* olan araçlar vasıtasıyla şekillenmektedir ve kamu politikası sürecinde yapılan güç mücadelesine katılan çok uluslu şirketler, seçmenler, sektörel sivil toplum örgütleri, lobici gruplar, dernekler, sendikalar, medya, akademisyenler, uzmanlar, terör örgütleri, siyasi partiler, bürokratlar, devletlerarası örgütlerin sahip oldukları etki araçları (para, sermaye, kitle iletişim araçları, örgütlü sayısal çoğunluk, oy hakkı, mitingler, uzmanlık bilgisi, devletler arasında yapılan uluslararası antlaşmalar, uluslararası hukuk, uluslararası anlaşmalar, yasa dışı eylemler) aynı etki potansiyeline sahip değildir. Bu anlamda örneğin güçlü sermaye yapısı olan bir şirket ile sadece oy hakkına sahip olan bireylerin etki potansiyelleri birbirine denk değildir. Hepsinden önce Herbert Simon'ın ifade ettiği üzere bireylerin (seçmenlerin) usallık derecesi, örgütlü oluşumlara kıyasla daha sınırlıdır. Örgütler usallığı sınırlayan etmenleri bilgiyi işleme ve geriye dönük olarak bilgiyi depolamayı sağlayan bilgisayar teknolojileri, araştırma ve geliştirmeye dayalı uzmanlık bilgisi gibi çeşitli olanaklar ile önemli ölçüde ortadan kaldıracabilmektedir.³³ (Simon “sınırlı usallık” kavramını karar süreçlerinde karar vericinin düşünsel açıdan eksikliklerinin vurgulamak için ortaya atmıştır.³⁴ Simon’a göre bireylere “tam usallık” atfedilemez, çünkü bireyler çoğunlukla tutkularının, içgüdülerinin ve değer yargılarının etkisi altında ve genellikle tüm seçenekler hakkında tam bilgiye sahip

³¹ Michael T. Hayes, **Incrementalism and Public Policy**, Longman, New York, 1992. s. 13-15

³² Wayne Parsons, **Public Policy: An Introduction To Theory and Practice of Policy Analysis**, Edward Elgar Publishing Company, Aldershot UK, 1996. s. 287-288

³³ Herbert Alexander Simon, **The New Science Of Management Decision**, Revised Edition, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, 1977. s. 39-54, 132-135

³⁴ Herbert Alexander Simon, **Models of Bounded Rationality**, Cambridge, Massachusetts, MIT Press, Vol: III, 1997. s. 291

olmadan karar verirler. Ayrıca bireyleri sınırlayan çok çeşitli fiziksel ve çevresel etmenler söz konusudur.³⁵) Nitekim politika sürecinde yapılan güç mücadelesinin alanında yer alan aktörlerin sahip olduğu güçlerin asimetrik olması kamu politikalarının toplumdaki bütün paydaşların çıkarlarını ve beklentilerini gözetmesini olanaksız kılmaktadır. Buradan hareketle değerlendirmesi yapılan herhangi bir politikanın toplumun tüm kesimlerinin çıkar ve beklentilerine hizmet edecek bir tasarıma sahip olduğunu peşinen kabullenip sadece politikanın etkililik ve verimlilik boyutu ile ilgilenmenin yetkin bir değerlendirme pratiği sunmayacağı söylenebilir.

Teknokratik yaklaşımların arkasında olgular ve değerler arasında şiddetli bir ayrım yapmayı zorlayan bir prensip yatmaktadır. “Olgular ve değerler ikiliği” olarak adlandırılan bu prensibe göre bir araştırmanın bilimsel olabilmesi için deneysel araştırmalarda normatif kavramlara ve çıkarımlara işaret edilmemeli, nesnel bir bakış açısıyla gerçekte olup biten gözlemlere yaslanılmalıdır.³⁶ Esasında değerleri olgulardan soyutlamaya çalışan bu yaklaşım pozitivistizmin temel argümanıdır. Çünkü pozitivistlere ve neo-pozitivistlere göre inançlar, kanaatler, zevkler gibi öznel faktörlerden etkilenen değer yargıları gerçekte insanların içerisinde bulunduğu hayat şartlarına uygun olarak verilen öznel yanıtlar niteliğindedir. Değerlerin bu biçimde kendisini gösteren özneliği, politika çalışmalarında irrasyonalliteyi beraberinde getirdiğini düşünen pozitivistler bu yüzden değerlerin ve değer yargılarının her türlü bilimsel çalışmadan olduğu gibi politika değerlendirme çalışmalarından da dışlanması gerektiğini savunmaktadır.³⁷

Pozitivistler bir çok alanda olduğu gibi kamu politikası çalışmalarında da daha çok fen bilimlerinden ödünç aldığı yöntem ve kavramları uyarlama eğilimindedir. Bu doğrultuda ölçme, veri toplama, örneklem oluşturma, anketler, çoklu regresyon analizleri, sistem analizi, deneysel araştırma tasarımı, simülasyon modelleme, ekonometrik modelleme, yöneylem araştırması gibi yöntemlerle bilgi üretmek ve

³⁵ Herbert Alexander Simon, **Administrative Behaviour: A Study of Decision Making Process in Administrative Organization**, The Free Press, A Division of Macmillan Publishing CO., Inc., New York, 1976. s. 38-41, 80-81, 242

³⁶ Frank Fischer, 1995. s. 13-15

³⁷ a.k.

bunları genelleştirmek pozitivistizmin izlediği ana yoldur. Örneğin politika çalışmalarında sıkça rastlanan fayda-maliyet analizi pozitivist prensipleri içeren bir çalışma türü olarak nitelendirilebilir. Pozitivist yöntemle yapılan değerlendirmelerde politika izlenmekte, toplanan veriler kontrol edilmekte ve nihayetinde politikaya ilişkin çeşitli bilgiler üretilebilmektedir.

Olgular ve değerler ikiliği arasında ayrım yapılmasının ya da yapılmamasının gerekliliği temelinde ileri sürülen iddialar eskiden beri felsefe ve sosyal bilimler alanında süregelen bir yöntemsel tartışmayı yansıtmaktadır. Bu tartışmada ağırlıklı olarak olgular ile değerleri birbirinden ayırmaya dönük çabaların dünyanın anlaşılması amacıyla üretilen bilgi içerisinde derin boşluklar bırakabileceğini ve bu çerçevede çarpık bilgilerin ortaya çıkabileceğini öne süren yaklaşımlar yalın bir pozitivistizmi sakıncalı bularak bunun karşısında yer almışlardır.³⁸ Bu çerçevede yapılan pozitivistizm eleştirisi toplumsal konuların normatif ve değer ağırlıklı karakterine gönderme yapan bir çok sosyal bilimcinin aralarında yer aldığı çeşitli cephelerden destek bulmuştur.³⁹ Örneğin House'a göre pozitivist çalışmalarda sonuca gitmeye engel teşkil eden çeşitli sorunlarla sıkça karşılaşılabilmekte, bu çerçevede kimi zaman genelleştirilmesi mümkün olmayan müphem sonuçlar elde edilebilmekte, kimi zaman geniş ölçekli veri gereksinimi karşılanmayabilmekte, kimi zaman ise politikanın özneliliği gözden kaçırılabilir.⁴⁰

Pozitivistizmin genel anlamda aldığı eleştirilere koşut olarak pozitivist nitelikli geleneksel politika değerlendirme yaklaşımlarının *toplumsal* ve *siyasal* boyutu dikkate almamasına ve *teknokratik* özellikler sergilemesine de çeşitli eleştiriler yöneltilmiştir. Fischer'in ifade ettiği üzere bu eleştiriler toplumsal normların ve toplumsal değerlerin politika değerlendirme çalışmalarında daha fazla yer verilmeyi hak ettiğini öne sürmektedir. Bu eleştirilere göre daha ziyade nicel yöntemleri içeren geleneksel yaklaşımlar politikaların sorgulanması esnasında yetersiz kalmaktadır.

³⁸ a.k.

³⁹ Bill Ryan, "From Technocracy to Learning: Analysing and Evaluating in the 21st Century", **Paper Presented to the Ministry of Social Development Social Policy Research and Evaluation Conference**, Wellington, 28-29th April, 2003.

⁴⁰ Ernest R. House, "Unfinished Business: Causes and Values", **American Journal of Evaluation**, Vol:22, No:3, 2001. s. 309

Örneğin bu eleştiriler içerisinde dar gelirlielerin çıkarlarından bahsedenler politika değerlendirmesini teknokratik yaklaşımla ele alanları siyasi manipülasyon ve ideolojik çarpıtma yapmakla suçlamaktadır. Buna karşılık toplumsal yapıdaki mevcut güç yapısının öncüllerini benimseyen teknokratik yaklaşımlar değerlendirme çalışmalarından toplumsal rehberlik ve kontrolün etkin biçimde yapılabilmesine yardımcı olacak işlevsel bilgiyi üretmesini beklemektedir.⁴¹

Parsons'a göre pozitivism ve neo-pozitivism kapsamında tezahür eden paradigma hakkındaki kuşku lar kamu politikası alan yazınında özellikle 1990'ların ortalarından itibaren çok sayıda kitaba yansiyacak biçimde artmıştır. "Tasarımcı yaklaşım" bu şekilde pozitivismi eleştiren akımlarından birisidir. Tasarımcı yaklaşıma göre politika yapım sürecinde insanlar gerçekliği kendi görüşleri, inançları, değerleri, hedefleri ve çıkarları doğrultusunda kendileri inşa etmektedir. Bu yüzden politika yapımcılarının nesnel olabileceklerini ve kendi kişisel değerlerinden, hedeflerinden, inançlarından bağımsız biçimde politikalar geliştireceklerini beklemek büyük hata olur. Tasarımcı yaklaşım buna bağlı olarak politika yapımı ve kamu politikasının çalışılması konusunda nensellik iddiasındaki pozitivism'e başvurulmasının her zaman güvenilir olmayacağını öne sürmektedir.⁴² Benzer biçimde kaos ve kuantum teorilerinin tezlerine sığınarak da pozitivism ve neo-pozitivism eleştirilebilmektedir. Zamanında Newton, Maxwell, Darwin gibi fen bilimleri üzerinde çalışan bilim adamlarının geliştirdiği pozitivist kavram ve yöntemlerin sosyal bilimleri etkilemesine benzer biçimde, yine temelde fen bilimleri ile ilgili olan kaos ve kuantum teorileri de sosyal bilimlerde yeni açılımları beraberinde getirmiştir. Bu yaklaşımlar pozitivism içerisinde taşıdığı bilimsel determinizmi reddetmektedir.⁴³ Fischer'e göre Kuantum teorisi sosyal bilimlere temelde "bakış açısının görüleni etkileyeceği" düşüncesi ekseninde yansımıştır. Bunun kamu politikası çalışmalarına uyarlanması durumunda (tasarımcı yaklaşımın ifade ettiğine benzer biçimde) politikaları formüle edenlerin bakış açılarının kamu politikalarını öznel kıldığı

⁴¹ Frank Fischer, 1995. s. 8-9

⁴² Wayne Parsons, 1996. s. 563-565

⁴³ Sam Overman, "The New Sciences of Administration: Chaos and Quantum Theory", **Public Administration Review**, Vol: 56, No: 5, 1996. s. 487-491

düşüncesine ulaşılmaktadır. Kaos teorisi ise fiziksel dünyanın sabit ve düzenli varlık olduğunu kabul etmemekte, böylelikle durağan, nesnel ve istikrarlı bilimsel bilginin varlığını sorgulamaktadır. Kaos teorisine göre, dünyanın herhangi bir noktasında var olan bir küçük değişiklik, dünyanın diğer taraflarında büyük değişimleri doğurabilmektedir.⁴⁴ Ancak bahsedilen çerçevede mutlak bir karşı duruş içerisinde pozitivist eleştiren ve pozitivistin dayandığı temelleri reddeden yaklaşımlar keskin bir öznelliğe saplanabilmektedir. Bu durum ise pozitivism karşıtı yöntemlerle oluşturulan bilgilerin bilimselliği ya da topluma yararı açısından işlevselliği konusunda kuşkular uyandırabilmektedir.

Şiddetli bir öznelliğe saplanmak ve determinizmden kopmak istemeyen, ancak toplumsal sınıfların kendilerine özgü değerlerini de göz önünde bulundurmak isteyen kimi sosyal bilimciler ise çalışmalarında pozitivist yöntemler ile toplumsal normlara ve değerlere önem atfeden yöntemleri birleştirme yoluna gitmişlerdir. Bu şekilde hem pozitivistin olanaklarından yararlanmayı amaçlayarak hem de toplumsal kesimler arasındaki değer/çıkar çatışmalarını göz önüne alarak bir sentez yoluna giden bu sosyal bilimcilerin *üçüncü bir kategori* teşkil ettikleri söylenebilir. *Tekno-politik* karakter taşıyan bu kategorideki yaklaşımın pozitivist araştırma yöntemlerinin bilgi oluşturma süreçlerine katkısını dikkat dışı bırakmadığı ve aynı zamanda herhangi bir politikadan kaynaklanan beklentilerin çoğu zaman politikanın ilgili paydaşları arasında farklılık arz etmesini göz ardı etmediği için kamu politikası alan yazınında oldukça kullanışlı bir politika değerlendirme perspektifi sağlayabileceğini düşünmek mümkündür. Çünkü pozitivist yöntemlerin sağladığı bilgi oluşturma araçlarının bir yana bırakılması politika değerlendirmecisinin sonuca gitmesini kolaylaştıracak imkânları ciddi oranda kısıtlayabilmekte, toplumsal değerler arasındaki çatışmaların göz ardı edilmesi ise amaçlanan değerlendirme bilgisinde önemli boşluklar açığa çıkarma ihtimalini taşımaktadır.

Fischer'in politika değerlendirme perspektifi, sözünü ettiğimiz üçüncü kategorinin gerektirdiklerine önemli ölçüde uyan bir örnek olarak görülebilir. Birbirleriyle itilaf

⁴⁴ Frank Fischer, "Beyond Empiricism: Policy Inquiry In Post-Positivist Perspective", **Policy Studies Journal**, Vol: 26, No: 1, 1998. s. 129-146

halindeki teknokratik yaklaşımlar ile değerlerin rolüne önem atfeden yaklaşımları birleştirmek suretiyle her iki yaklaşımın birbirlerine yönelttiği eleştirileri eritebilecek alternatif bir değerlendirme modelinin kurulabileceğini öne süren Fischer *değerler* ve *hedefler* üzerinde çalışmayı bilimsel araştırmaların çerçevesi dışına itmenin mümkün olamayacağını, bu yöndeki çalışmaların sadece farklı bir eksen bulunduğunu savunmuştur.⁴⁵

Aşağıdaki tabloda da (bkz. Tablo 2) görüldüğü üzere Fischer bütünselik bir politika değerlendirme yolu olarak iki düzeyli bir değerlendirme perspektifi ortaya koymuştur. Birinci seviye daha ziyade pozitivizmin varsayımlarını, ikinci seviye ise daha ziyade normativizmin varsayımlarını içermektedir. Birinci düzey değerlendirme mikro ölçekli, ikinci düzey değerlendirme ise makro ölçekli karaktere sahiptir. Öte yandan her iki düzeyde de yine ikişer adet politika değerlendirme çalışması söz konusudur.⁴⁶

Tablo 2. Fischer’in Bütünselik Politika Değerlendirme Taslağı

Değerlendirme Seviyesi	Değerlendirme Türü	Temel Değerlendirme Sorusu
Birinci Düzey Değerlendirme	Teknik - Analitik Çalışma: <i>Program İspatı</i> (İng. Program Verification)	Bu program belirttiği amaçları karşılamakta mıdır?
	İçeriksel Çalışma: <i>Geçerlilik Doğrulaması</i> (İng. Situational Validation)	Bu programın amaçları çözümü istenen problemi çözmek için uygun mudur?
İkinci Düzey Değerlendirme	Sistem Çalışması: <i>Toplumsal İspat</i> (İng. Societal Vindication)	Politika hedefleri toplumsal sistemin bütününe çıkarlarına (değerlerine) hizmet edebilecek durumda mıdır?
	İdeolojik Çalışma: <i>Toplumsal Tercih</i> (İng. Social Choice)	Benimsenen toplumsal düzeni belirleyen baskın ideoloji, çatışan değer yargılarını çözebilecek bir temel sağlamakta mıdır?

Kaynak: Frank Fischer⁴⁷

Fischer’e göre “program ispatı”, “geçerlilik doğrulaması”, “toplumsal ispat” ve “toplumsal tercih” başlıkları altında toplanabilen değerlendirme türleri birbirleriyle ilişkili olmakla birlikte bunların tabloda gösterilen sıraya göre izlenmesinin

⁴⁵ Frank Fischer, 1995. s. 17-23

⁴⁶ a.k.

⁴⁷ a.k.

zorunluluğu yoktur. Aynı zamanda bir politika değerlendirmesinin sözü edilen bütün değerlendirme türlerini içermesi ve bu bağlamda bütün değerlendirme sorularını cevaplaması şart değildir. Ayrıca bu değerlendirme türleri basma kalıp yöntemleri gerektirmemektedir. Her bir değerlendirme seviyesinde ele alınan kamu politikasının özelliklerine göre çeşitli yöntemlerin kullanılabilmesi olanaklıdır. Bununla birlikte gerçek dünyada politika süreci çoğunlukla ikinci düzeyden birinci düzeye doğru işlemektedir. Diğer bir deyişle politika süreçleri, toplumsal tercihlere işaret eden ideolojik varsayımlardan başlayarak, geriye doğru biçimde teknik-analitik seviyeye ilerlemektedir.⁴⁸

“Program ispatı” deneysel yöntemlere dayandığından dolayı, geleneksel politika değerlendirme alan yazınında en çok karşılaşılan çalışmaların bu kategoriye girdiğini söylemek olanaklıdır. Bu çerçevede yapılan değerlendirmelerde bir politikanın içerdiği programların amaçları ve çıktıları ele alınmak suretiyle politikanın etkililiği ve verimliliği ölçülmektedir. Bu doğrultuda çeşitli nicel yöntemler, fayda-maliyet analizi ve diğer deneysel yöntemlerden yararlanılabilmektedir. “Politika programı belirttiği amaçları karşılamakta mıdır?”, “politika programının amaçları dışında ikincil ya da beklenmeyen sonuçlar mevcut mudur?”, “politika programı alternatiflerine kıyasla verimli biçimde yürütülebilmiş midir?” gibi temel soruları yanıtlamayı amaçlayan değerlendirmeler bu kategoride düşünülebilir.⁴⁹

“Geçerlilik doğrulaması” çerçevesinde politika programlarının çözülmek istenen soruna ne kadar hitap ettiğini ölçen politika değerlendirme çalışmaları yapılmaktadır. Bu kategoride yer alan politika değerlendirmeleri söz konusu doğrultuda politika programların amaçlarına odaklıdır. Geçerlilik doğrulanması bu bağlamda “politika programının amaçları çözümü istenen problemi çözmek için uygun mudur?” sorusu ekseninde gerçekleştirilmektedir.⁵⁰

“Toplumsal ispat” ise politika hedeflerine odaklı değerlendirme çalışmalarını kapsamaktadır. Bu değerlendirmeler en çok ele alınan politikaya ait hedeflerin

⁴⁸ a.k.

⁴⁹ a.k.

⁵⁰ a.k.

toplumsal yapıya ne kadar uygun olduğu ile ilgilidir. Böylelikle bir bakıma toplumsal beklentiler ile politika hedefleri arasındaki paralellik ya da çelişkiye dair bilgi ortaya konulmak istenmektedir. Şu sorular etrafında yürütölen çalışmaları bu değerdendirme türü içerisinde düşünmek mümkündür; “Politika hedefleri toplumsal beklentilere hizmet edebilecek nitelikte midir?”, “Politika hedefleri toplum üzerinde beklenmedik sorunlara yol açabilecek nitelikte midir?”, “Politika hedefleri toplumsal yapı içerisinde adil biçimde dağıtılan sonuçlar üretebilecek nitelikte midir?”⁵¹

Son olarak Fischer’in “toplumsal tercih” başlığı altında sınıflandırdığı değerdendirme çalışmaları ideolojik sorulara yanıt arama amacını taşımaktadır. Toplumsal tercihler bağlamında yapılan değerdendirmeler en çok siyaset felsefecilerinin ve ideologların ilgi alanı ile örtüşmektedir. “Benimsenen toplumsal düzeni belirleyen baskın ideoloji, çatışan değerderyargılarını çözebilecek bir temel sağlamakta mıdır?”, “Eğerdere mevcut toplumsal düzen temel değerderyargısı çatışmalarını çözemiyorsa, bu çatışmaları diğerdere toplumsal düzenler adil biçimde çözebilir mi?” gibi temel sorulara yanıt arayan değerdendirme çalışmaları bu kategoride görölebilir.⁵² (Bu yönde yapılan bir değerdendirme tek başına yapıldığında politika değerdendirme perspektifinin bir miktar dışında çıkılarak felsefi bir sorgulama konumuna girilebilir. Yapılan çalışmanın asıl inceleme nesnesinin kamu politikası olduğu durumlarda, kamu politikasını çalışmanın merceğinin görüş alanından kaçtırmamak için bu tür değerdendirmeleri yalnız başına gerçekleştirmemekte fayda vardır.)

Yukarıda ifade ettiğimiz üzere burada yapılan *değerdendirme* çalışması kapsamında Türk Finansal Sistemini Küreselleştirme Politikası’nın *toplumsal uygunluk* durumu sorgulanmaktadır. Toplumsal uygunluk durumunun sorgulanması, politikanın belirli bir politika paydaşının ya da paydaşlarının çıkarlarına veya müşterek çıkarlara (kamu yararına) uygun olup olmadığının ya da ne kadar uygun olduğunun araştırıldığı bir politika değerdendirme türü olarak düşünülebilir. Bu tür yaklaşık olarak Fischer’in terminolojisinde yer alan “ikinci düzey değerdendirme” kategorisine tekaböl

⁵¹ a.k.

⁵² a.k.

etmektedir. Ancak bu türün içerdği sorgu ile Fischer'in terminolojisinde yer alan değerlendirme sorguları arasında bazı farklılıklar vardır. Birinci olarak bu değerlendirme türü çerçevesinde gerçekleştirilen sorgu Fischer'in terminolojisinde yer vermiş olduğu "toplumsal tercih" ve "toplumsal ispat" sorgularını bir arada ele almaktadır. "Toplumsal tercih" sorgusunun tek başında yapılması, çalışmayı politika değerlendirme perspektifinden uzaklaştırarak yalın bir felsefi tartışma alanına taşıyabileceği için toplumsal tercihlerin toplumsal ispat ile birleştirilmesi yoluna gidilmiştir. Bunların bir arada ele alınması aynı zamanda politikaya biçim veren ideolojinin politika sürecindeki işlevinin de değerlendirmede ele alınmasının yolunu açmaktadır. İkinci olarak burada yapılan sorgu ile sadece politika hedeflerine bakarak hüküm geliştirilmemektedir. Hedeflerin yanı sıra politikanın sonuçları (çıktıları, etkileri) da politikanın toplumsal uygunluğunu saptama aracı olarak dikkate alınmaktadır. Toplumsal uygunluk sorgulamasını içeren değerlendirme yukarıda sözü edilen metodolojik yaklaşımlar içerisinde üçüncüsü olan *tekno-politik* anlayışa daha yakındır. Zira çalışmada hem toplumsal kesimlerin sahip olduğu değerler arasındaki doğal çelişkilerin ve çatışmaların göz önünde bulundurulması, hem de pozitivist araştırma yöntemlerinden yararlanılması amaçlanmaktadır.

Toplumsal uygunluk sorgusunun temel özelliklerinden bir diğeri "paydaş" odaklı olmasıdır. Paydaş odaklı kamu politikası çalışmalarında ele alınan politikanın paydaşları en basit biçimde o politika ile kendi çıkarları arasında herhangi bir biçimde korelasyon bulunan toplumsal kesimler olarak nitelendirilebilir.⁵³ Bu çerçevede değerlendirilen politikadan etkilenme potansiyeli olduğu ve çıkar çatışması içerisinde bulunduğu varsayılan bir ya da birkaç toplumsal kesimin politika paydaşı olarak dikkate alınabilmesi mümkün olmaktadır. Örneğin bir devletin belirli şirketlere siyanürle altın arama izni vermesi bir kamu politikası olarak düşünülecek olursa, burada "altın arayan şirketler" ve "altın aramasının yapıldığı bölgenin halkı" böyle bir politikanın en önde gelen *paydaşları* olarak varsayılabilir. Buradan da anlaşılabileceği üzere her bir politika paydaşı, politikadan ortak çıkarları olan toplumsal kesimlerden oluşmaktadır.

⁵³ Ernest R. House and Kenneth R. Howe, **Values in Evaluation and Social Research**, Sage Publications, Thousands Oaks, London, New Delhi, 1999. s. 20

Bir kamu politikasının toplumsal uygunluk durumunu sorgularken politika değerlendircisi, ele aldığı politikanın belirlediği tek bir paydaşın çıkarlarına uygun olup olmadığını sorgulamayı amaç edinebileceği gibi, bütün ana paydaşları dikkate alarak politikanın toplumun müşterek çıkarlarına uygunluğunu sorgulama amacını da güdebilir. Politika değerlendircisinin buradaki paydaş seçimini güttüğü amaç ve ele aldığı kamu politikasının niteliği belirleyecektir. Bu çerçevede politika paydaşları amaca ve politikanın niteliğine bağlı olarak temel toplumsal sınıflar ile örtüşecek biçimde belirlenebileceği gibi, farklı sınıf bağlantısı olan toplum kesimler de aynı paydaş kategorisinde değerlendirmeye konu edilebilir. Örneğin sadece Kayseri ilinde yaşayanları ilgilendiren bir kamu politikasından bu bölgedeki sermaye ve emek kesimlerinin beklentileri tamamen ortak ise politika değerlendircisi bunları aynı paydaş kategorisinde dikkate alabilir. Buna karşılık politika değerlendircisi ele aldığı kamu politikası ile ilgili sermaye ve emek kesimlerinin çıkarlarının çatışıp çatışmadığını irdelemeyi amaçlıyorsa, bu kesimlerin her birini politikanın ayrı bir paydaşı olarak nitelendirebilir ve toplumsal sınıflar temelinde bir değerlendirme çalışması yapabilir. Paydaşların toplumsal sınıflar temelinde ve tarihsel bir çözümleme ile dikkate alındığı durumlarda paydaş odaklı yaklaşım, toplumsal gerçekliği çelişkilerin ve zıtlıkların birliği olarak, toplumsal yapılanmayı ise sınıf çatışmalarının tarihsel bir sonucu olarak gören diyalektik materyalist metodolojiyle büyük ölçüde uyumlu olacaktır.

Türk Finansal Sistemini Küreselleştirme Politikası gerek bölüşüm, gerekse iktidar ilişkilerine yönelik hedefleri ve sonuçları bakımından hem ulusaşırı (ulusüstü ve yerel) finans çevrelerini, hem sanayi ve ticaret çevrelerini, hem de emek kesimini ilgilendirdiğinden, burada söz konusu kesimler *sınıf temelli* bir bakış açısıyla temel politika paydaşları olarak göz önünde bulundurulmuştur. Diğer bir deyişle bu çalışmada yapılan toplumsal uygunluk sorgulaması, söz konusu politikanın bu sınıfsal oluşumların (ulusaşırı finans çevrelerinin, sanayi ve ticaret çevrelerinin, emek kesiminin) çıkarlarına uygun olup olmadığını ortaya koyma amacını gütmektedir. Anılan paydaşlar içerisinde emek kesiminin genel hatlarıyla ülkemizde yerleşik ücretlileri ve diğer dar gelirlieleri kapsadığı söylenebilir. Ulaşırı finans çevrelerinin ise finansal nitelikli çeşitli fonların sahipleri, kurumsal yatırımcılar, banka, çok uluslu şirket ve sigortacılık şirketlerinin hissedarları, şirket CEO'ları,

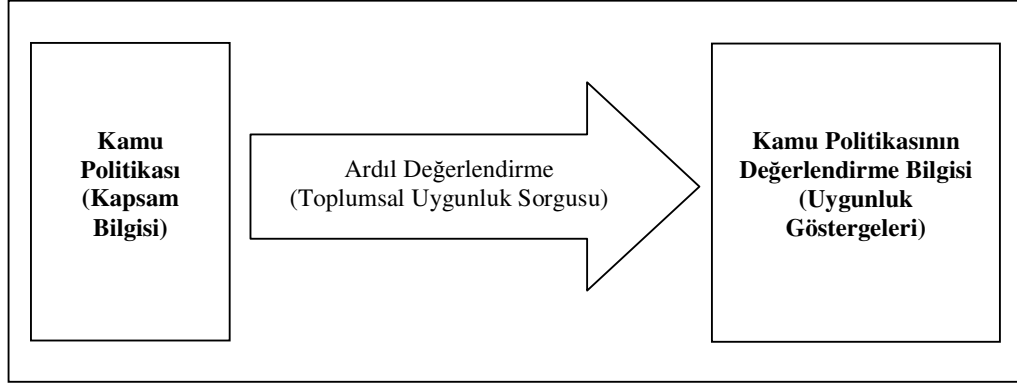
finansal aracilar ...vb. gibi temelde finans sermayenin çevrilmesinden doğrudan doğruya büyük kazançlar elde eden kesimleri içerdiği düşünülebilir. *Ulusasıırı* (İng. *transnational*) finans çevreleri kavramı hem *ulusüstü* (Türkiye’de yerleşik olmayan) finans çevrelerini ve hem *yemel* (Türkiye’de yerleşik olan) finans çevrelerini kapsamaktadır. Sanayi ve ticaret çevrelerini de sırasıyla ülkemizde sınai üretim yapan ve tüccarlıkla uğraşan sermayedarlar teşkil etmektedir. Sermaye sınıfı cephesinde bu şekilde sınıf fraksiyonlarından bahsederken bunlar arasında birbiriyle iç içe geçmiş ilişkilerin bulunduğu, diğer bir ifadeyle aynı aktörlerin hem finans, hem de ticaret ve sanayi bağlantılarının da var olduğu, bu yüzden her bir sermaye sınıfı fraksiyonunun ortak üyelere sahip olduğu gözden kaçırılmamalıdır. Örneğin günümüzde sınai üretim yapan ya da ticaretle meşgul olan bir çok şirket durağan varlıklarının önemli bir kısmını finansal kazançlar elde etmek için finansal operasyonlara yönlendirmektedir.

Bu değerlendirme çalışmasında *yemel* finans çevrelerinin yanı sıra *ulusüstü* finans çevrelerinin de temel politika paydaşları arasında dikkate alınmasının nedeni, günümüzde ulusüstü finans çevrelerinin en az yerel finans çevreleri kadar ülkemiz finansal sisteminin küreselleştirilmesi ile ilgili olmasıdır. Sahip oldukları finans sermayeyi gerek ülkemizde değerlendiren ulusüstü finans çevreleri, gerekse yurt dışında ve yurt içinde değerlendiren yerel finans çevreleri kozmopolit ve tekil bir sermaye sınıfı fraksiyonu görünümündedir. Çalışmada *ulusasıırı* (İng. *transnational*) finans çevreleri ifadesinin kullanılışı da bu yüzden bu yöndendir.

Toplumsal uygunluk sorgulamasının yapıldığı bir kamu politikası değerlendirme çalışmasında, ele alınan politikaya ilişkin değerlendirme hükmü doğru ve tutarlı gerekçelere sahip değilse anlamlı değildir. Örneğin “A politikası X sınıfının çıkarlarına uygun değildir” gibi değerlendirme hükmü yalnız başına sağlıklı bir anlam ifade edemez. Buna karşılık “A politikası X sınıfının çıkarlarına uygun değildir, çünkü K, J ve L göstergeleri bunu doğrulamaktadır” biçiminde bir hüküm politikanın toplumsal uygunluğunu tutarlı biçimde ortaya koyabilecek bir niteliğe sahiptir. Söz konusu noktadan hareketle bu çalışmada politikanın toplumsal uygunluk durumunu ifade eden değerlendirme hükmü bir dizi göstergelere dayanarak ortaya konulmaktadır.

Öte yandan politikanın toplumsal uygunluğunu yansıtan göstergelerin ortaya konulması öncesinde inceleme nesnesi olan *kamu politikasının* kapsamının gözler önüne serilmesi, çalışmanın zeminini oluşturması için kaçınılmaz biçimde gereklidir. Çünkü bir politika değerlendirme çalışması en nihayetinde mevcut olan ya da ileride meydana çıkarılması hedeflenen bir olguyu inceleme nesnesi olarak ele alarak, onun hakkında bilgi üretme faaliyetidir. Aşağıdaki şekil bu çerçevede kabaca (bkz. Şekil 1) toplumsal uygunluk değerlendirmesine ait adımların en genel çerçevesini yansıtmaktadır. Burada kamu politikası incelenen somut bir toplumsal gerçeklik, değerlendirme ise kamu politikasına ilişkin bilgiyi üretmek üzere belirli kriterler ve yöntemler çerçevesinde yapılan soyutlama eylemidir.

Şekil 1. Değerlendirme Şeması



Şekil 1’de gösterilen şemaya uygun biçimde bu çalışmanın *birinci bölümü* Türk Finansal Sistemini Küreselleştirme Politikası’nın kapsamını ifade eden bilgiyi ortaya koyma amacını taşımaktadır. Bu doğrultuda birinci bölümde politika çerçevesinde yürütülen programlar, programları teşkil eden reformlar ve politika programlarının önde gelen gerekçeleri gözler önüne serilmektedir. Yine Şekil 1’de gösterilen şema uyarınca *ikinci bölüm* ise göz önünde bulundurulan paydaşların çıkarları açısından bu politikanın uygunluk durumunu yansıtan bilgiyi üretme amacıdadır. Bu bilgiyi üretebilmek için politikaya ait “hedefler” ve “sonuçlar” değerlendirilmiştir. Söz konusu doğrultuda ikinci bölümde politika hedeflerinin ve politika sonuçlarının değerlendirilmesine bağlı temel göstergeler anlatılmaktadır. Nihayetinde incelenen politikanın *toplumsal uygunluk* durumuna ilişkin bilginin, başka bir deyişle adı geçen politika paydaşlarının çıkarlarına uygun olup olmadığının bu göstergeler vasıtası ile ortaya konulması amaçlanmaktadır.

BİRİNCİ BÖLÜM

Tanımlayıcı Analiz: “Politikanın Kapsamını Teşkil Eden Programlar”

Bu bölümde Türk Finansal Sistemini Küreselleştirme Politikası’nı tanımlamak ve çerçevesini ortaya koymak amacıyla politikanın kapsamını teşkil eden programlar üzerinde durulmaktadır. Bölüm birincisi “Ulusal Yönetim Uygulamalarını Tasfiye Programı”, ikincisi “Küresel Yönetişim Uygulamalarına Uyum Programı” olmak üzere iki ana ayrımdan oluşmaktadır.

Genel olarak bir kamu politikasının kapsamına ilişkin çeşitli hususlardan (formülasyon süreci, yürütme süreci, programlar, reformlar, biçimlendirici güçler ... vd.) bahsetmek mümkün olmakla birlikte, bu ayrımda yalnızca yapılan politika değerlendirme çalışmasının amacı doğrultusunda gereksinim duyulan hususlara yer verilmektedir. Değerlendirilen politika bağımsız değişken olarak ele alındığı ve yapılan politika değerlendirmesi ardıl karakteristik taşıdığı için “politikayı biçimlendiren güçler”, “politikanın formülasyon süreci” gibi hususlar üzerinde detaylı bir biçimde durulmamaktadır. Burada ortaya konulan kapsam bilgisi temelde “politika programları” ile “programlar çerçevesinde gerçekleştirilen reformları” içermektedir.

Bir politikanın kapsamına ilişkin bilgiyi üretme yoluna ışık tutması açısından, “Kapsam bilgisi ne şekilde ve neleri inceleyerek elde edilebilir?” sorusunun cevabı oldukça önemlidir. Bu soruya cevap bulabilmek için ise öncelikle “kamu politikası” kavramının tam olarak neyi ya da neleri tasvir ettiğini iyi bilmekte yarar vardır. Zira kamu politikalarının genel anlamda taşıdığı tanımlayıcı özelliklerin bilinmesi, herhangi bir kamu politikasının kapsamını ortaya koyarken nasıl bir yöntemin izleneceği ve nelere bakılabileceği konusunda yol gösterici olabilecek en elverişli kaynaktır. Kamu politikalarının genel anlamda neyi ya da neleri tasvir ettiğini görmek için ise başlangıçta ilgili alan yazınında söz konusu olan kamu politikası tanımlarından hareket edilebilir.

Kamu politikası alan yazınında mevcut olan kamu politikası tanımları oldukça ciddi oranda çeşitlilik arz etmektedir. Tanımların her biri kamu politikası olgusunun doğasına ilişkin tanıtıcı ve yol gösterici fikirler verme başarısını gösterebilmekle birlikte hemen hemen hepsi çeşitli açılardan eleştiriye açık durumdadır. Örneğin Dye, “hükümetlerin (İng. governments) yapmayı ya da yapmamayı tercih ettikleri şeyler”⁵⁴ olarak ifade ederken, Eyestone kamu politikalarını “bir hükümet biriminin çevresiyle ilişkileri”⁵⁵ olarak nitelendirmiştir. Sistem yaklaşımı kuramcılarında Easton ise kamu politikalarını politika sistemine çevreden gelen girdiler (ihtiyaç ve etkiler), politika sisteminin çıktıları (kararlar, faaliyetler) ve bu aşamalar arasında var olan geri bildirim ağları ekseninde aşama aşama işleyen süreç olarak açıklamıştır.⁵⁶ Dye’in terminolojisinde yer verdiği “hükümetler” kavramının anlamı bakış açılarına göre “yürütme organına” indirgenebildiği için kamu politikasını tanımlamakta yeterli görülmeyebilmektedir. Öte yandan Dye’in tanımında devletin yapmaya karar verdiği ile yaptığı arasındaki ayrımın net olmadığını söyleyerek Dye’ı eleştiren Anderson, Eyestone’un tanımını ise çok genel olarak nitelendirmiştir.⁵⁷ Easton’un sistem yaklaşımına da yine bir dizi eleştiriler yöneltmiştir. Eleştirilerden biri sistem yaklaşımının kamu politikasını aşamalara bölerek çizdiği teorik çerçevenin, pratikte çok net olmadığı yönündedir.⁵⁸ Sonuçta bütün kamu politikası tanımlarında yazarın bakış açısına uygun vurguların belirleyici olduğu görülmektedir. Bazı yazarlar analitik bir çerçeve oluşturmaya yoğunlaşırken bazıları mümkün olduğu sürece kapsayıcı olmaya çalışmış, bazıları ise kamu politikasının etkenleri, aktörleri ve işleyiş biçimine vurgu yapmışlardır.

Dye’in ileri sürdüğü söz konusu tanımda yer alan “hükümetler” kavramının “modern devlet” kavramı ile değiştirilmesi ile elde edilecek ifade, burada ihtiyacımız olan

⁵⁴ Thomas R. Dye, **Policy Analysis: What Governments Do, Why They Do It, and What Difference It Makes**, The University of Alabama Press, 1976. s. 1

⁵⁵ Robert Eyestone, **The Threads of Public Policy: A Study in Policy Leadership**, Indianapolis: Bob Merrill, 1971. s. 18

⁵⁶ Cristopher Ham and Michael Hill, 1993. s. 13-16

⁵⁷ James E. Anderson, **Public Policymaking: An Introduction**, Fifth Edition, Houghton Mifflin Company, Boston, 2003. s. 5

⁵⁸ Cristopher Ham and Michael Hill, 1993. s. 28-29

kapsam bilgisinin nasıl elde edilebileceğinin yol haritasını çizebilir görünmektedir. Öyle ki böyle bir değişiklik ile ortaya çıkan “*kamu politikaları ‘modern devletlerin’ yapmayı ya da yapmayı tercih ettikleri şeylerdir*” ifadesinden hareketle *modern devlet tüzel kişinin tercihlerine bakarak* politika programların ve programlar çerçevesinde yürütülen reformların saptanması mümkündür. Bu tanımda “hükümet” kavramının “modern devlet” kavramıyla değiştirilmesi ile birlikte yürütme organı dışındaki devlet organlarının (yasama ve yargı organları, bağımsız üst kurullar) yapmayı ya da yapmamayı tercih ettikleri şeyler de kamu politikalarının içeriği dahiline ele alınabilir duruma gelmektedir. Ayrıca tanımın değiştirilmiş halinde yer verilen “modern devlet” vurgusu “kamu devleti”, “yurttaş devleti” ve “hukuk devleti” anlamlarını içerisinde barındırmaktadır. Bu vurgu uyarınca modern öncesi geleneksel devletlerin tercihleri kamu politikası sayılmamaktadır. Çünkü “kamu” olgusu devlet iktidarın meşruiyet aracının tanrısallıktan çıkarak seküler ve hukuki hale geldiği moderniteye aittir. Nitekim, “kamu” olgusundan modernite öncesine içkin şekilde söz edilmesi ile Orta Çağ ve öncesi toplulukları ile devletlerinde “insan hakları”, “ulus”, “bürokrasi”, “yönetişim” ya da “temsili demokrasi” gibi günümüze özgü yapıların aranması benzer anlamsızlıkları paylaşmaktadır. Bu çerçevede örneğin kimi zaman ileri sürülebildiği görülen “Osmanlı padişahları kuruluş ve yükselme döneminde insan haklarına saygılıydı” önermesi, “insan hakları” kavramı Fransız Devrimi sonrasında ortaya çıktığı için tutarsızdır.

Modern devlet ve bu bağlamda kamu politikaları yasal/ussal egemenliğin geçerli olduğu toplum modeline özgüdür. Yasal/ussal egemenlik denilince hiç kuşkusuz ilk akla gelen isim Max Weber’dir. Weber’e göre yasal/ussal egemenlik geleneksel egemenlikten ve karizmatik egemenlikten ayrı bir yerde durmaktadır. Yasalarla düzenlenmiş ve kişisel nitelikte olmayan bir düzen olan yasal/ussal egemenlik önceden belirlenmiş, genellemeler biçimde algılanabilen, iktidar sahipleri de dahil herkesin tabi olduğu dünyevi kuralları gerektirmektedir.⁵⁹ Weber aynı zamanda dinsellik unsurları taşıyan geleneksel ve karizmatik egemenlikleri de kategorize ederek yasal/ussal sıfatına gereksinim duyarken, Mairret egemenliğin doğası gereği

⁵⁹ Max Weber, **Toplumsal ve Ekonomik Örgütlenme Kuramı**, Çeviren: Özer Ozankaya, İmge Kitabevi, 1995. s. 315-320

“din dışı” ve “laik” olduğunu ifade ederek egemenliğin niteliği konusunda Weber’den bir adım daha öteye gitmiştir. “Egemenin, iktidarını kullanırken, onu tanrıya dayanarak meşrulaştırması, egemenliğin tanrı tarafından meşrulaştırılmış olduğunu anlamına gelmez. Burada, meşruiyet fikri hayati bir önem taşır, çünkü ‘modern’ egemenliği özgül kılan şey odur. Egemenlikte, egemen meşrudur - ya da değildir” diyen Mairret’e göre egemenlik din dışı ve dünyevi bir irade olan “kamu gücüne” ve dünyevi yasalara dayanmakta, meşruiyetini de bunlardan almaktadır. Bu yönüyle egemenlik yalnızca, din dışı iktidar olarak kendini düşünen ya da düşünmese bile böyle uygulayan bir iktidara uymaktadır.⁶⁰ Mairret’in savını veri kabul edersek dinsel ayinlerle iktidarın ilan edildiği ve bu iktidarın Tanrı tarafından bahşedildiğine inanılan orta zaman devletlerinde, örneğin Roma Kilisesi’nin onayı ile tahta gelinen Orta Çağ’ın Avrupa Krallıklarında bahsedilen anlamda bir egemenlikten söz etmek mümkün değildir.

Dünyevi iradeyi oluşturan kamu gücü, modernite öncesi döneme ilişkin Weber’in bahsettiği dini ya da kutsal niteliğini bulunan geleneksel ya da karizmatik güçlerden farklıdır. Salt dünyevi olan egemenliğin içerisinde saklı bulunan bu kamu gücü, kamu politikalarının söz konusu olmasını ve meşruiyet elde etmesini sağlayan iradenin kendisidir. Hiç şüphesiz kamu gücünün içerisindeki unsurlar arasında bir denge bulunmadığı ve bu gücün homojen olmadığı, çoğu zamanda sadece meşruiyet amacıyla kamu ile ilişkisinin kurulduğu açıktır. Fakat bu noktada önemli olan kamu gücünün heterojen de olsa meşruiyet kaynağı olarak tanrısallığın yerini almış olmasıdır. Kamu politikalarının içeriği ve yapısı, birbirleriyle çelişki içerisinde bulunan ve kamu gücünün bütününe teşkil eden sivil ve siyasi güçlerce, bu güçlerin dengesi ve birbirine üstünlüğü temelinde belirlenmektedir.

Yasal/ussal egemenliğe bağlı devlet görüntüsünün somutlaşması, “hukukun üstünlüğü” ilkesi doğrultusunda “pozitif hukukun” benimsenmesi vesilesi ile gerçekleşmiştir. Bilimsel olma iddiasındaki pozitif hukuk, inceleme konusu olarak fizik ötesi her türlü unsuru reddederek yalnızca fiziki varlığa sahip hukuku ele

⁶⁰ Gerard Mairret, “Padova’lı Marsilius’dan Louis IV’e Laik Devletin Doğuşu”, **Devlet Kuramı**, Derleyen: Cemal Bali Akal, Dost Kitabevi, 2000. s. 216-218

almayı amaç edinmiştir.⁶¹ Bilgi ve bilginin üretilmesiyle ilgili bütün metafizik ve skolastik unsurları işlevsiz ve geçersiz olarak gören pozitif hukuk bu yüzden modern zamanlara aittir. Bu anlamda pozitif hukukun tahakküm alanları modern devletin kamusal alanlarını teşkil etmektedir. Günümüzde modern devlet hayatın bir çok boyutu pozitif hukuka tabi kılınmış, en azından pozitif hukukun çizdiği üst ve alt sınırlar çerçevesi içerisinde konumlandırılmıştır. Modern devletler arasında yapılan savaşlar dahi bir uluslararası pozitif hukuka tabi durumdadır.

Pozitif hukukun devlet düzlemindeki belirleyiciliğini en çarpıcı biçimde ortaya koyan sosyal bilimcilerden birisi Kelsen'dir. Kelsen, pozitif hukuku uygulayan ve pozitif hukuka tabi olmayan bir siyasi birliğin devlet olamayacağını, devletin tam olarak görece merkezileşmiş bir hukuki düzen olduğunu söylemiş, buna paralel olarak devletin halkı, toprağı ve uyguladığı kamusal gücü de salt hukuki olarak tanımlamıştır.⁶² Sözü edilen yaklaşımla modern devlet ve geleneksel devlet ayrımına dahi gerek duymadan modern devletlerden önceki siyasi birliklerin devlet olduğunu reddeden Kelsen, *“Her şeyden önce, hukuka tabi olmayan bir devleti düşünmenin imkansız olduğunu saptamak gerekir. Çünkü devlet yalnızca devlet eylemlerinde, yani insanlar tarafından gerçekleştirilen ve tüzel kişi olarak devlete atfedilen eylemlerde vardır”*⁶³ diyerek hukuk devleti deyiminin dahi gereksiz olduğunu, devletin zaten doğası gereği bu niteliğe sahip bulunduğunu öne sürmüştür. Kelsen'in söz konusu bağlamdaki savlarının bu çalışma açısından önemi ise kamu politikası olgusunun çerçevesini çok net bir biçimde çizmeyi sağlayabilecek bir kuramsal çerçeve sunmasından kaynaklanmaktadır. Kelsen'e göre devlet, kendisine atfedilen belirli haklar ve yükümlülükler çerçevesinde eylemde bulunan bir öznedir.⁶⁴

Öte yandan Kelsen, insanlarca yapılması ya da yapılmaması tercih edilen eylemlerin ancak pozitif hukuk içerisinde öngörülmüş olması durumunda ve görece

⁶¹ University of Stanford, “Legal Pozitivism”, Stanford Encyclopedia of Philosophy, **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://plato.stanford.edu/entries/legal-positivism>, Erişim Tarihi:03/04/2006

⁶² Hans Kelsen, “Saf Hukuk Kuramı: Devlet ve Hukuk Özdeşliği”, **Devlet Kuramı**, Derleyen: Cemal Bali Akal, Dost Kitabevi, 2000. s. 426-427

⁶³ **a.k.** s. 450

⁶⁴ **a.k.** s. 440-441

merkezileşmiş organlar eliyle yapıldığında devlete atfedilebileceğini belirtmiştir.⁶⁵ Bu yaklaşımdan yola çıkarak kamu politikalarına ilişkin şu şekilde *bazı saptamalarda* bulunmak mümkündür; Örgütlü bütün tercihler ve eylemler kamu politikası niteliği taşımamaktadır. Bir tercihin ya da bir eylemin kamu politikası niteliğine sahip olması için, o tercihin ya da eylemin pozitif hukukun belirlediği ya da izin verdiği sınırlar içerisinde bulunan yasalarla ilişkilendirilebilir ve modern devlete atfedilebilir olması gereklidir. Başka bir deyişle “pozitif hukuk” ya da “modern hukuk” olarak adlandırılabilen olan kategoride yer alan hukuk kuralları, kamu politikalarının modern devlet erki tarafından formüle edilmesinin en somut araçları olarak işlemektedir. Üstelik kamu politikaları doğrudan hukuk kuralları ile oluşturulmasa bile ancak söz konusu kategorideki yasaların izin verdiği alan içerisinde ve öngördüğü çerçevede gerçekleştirilir olan tercihler ya da eylemleri içermektedir. Kamu politikalarının kimi zaman doğrudan belirleyicisi, kimi zaman da sınırlayıcısı olan pozitif hukuk normları ve bu çerçevede ortaya çıkan tercihler ve eylemler, ulusal düzlemde bütün güçlerin üstünde yer aldığı varsayılan anayasadan türetilmektedir. Ulusüstü rejimlere ilişkin normların da yine anayasa ile ilişkisi kurulmaktadır. Bu bağlamda kamu politikaları, ulusal düzlemde anayasa, anayasadan türetilen kanunlar, anlaşmalar ve bunlara uyumluluğu gözetilen diğer mevzuat ile; uluslararası düzlemde ise uluslararası hukuk kuralları ve uluslararası anlaşmalar ile şekillendirilmekte ve sınırlandırılmaktadır. Dolayısıyla bir kamu politikasının varlığının öncelikli dayanağı ve göstergesi devletin hukuki varlıklarıdır.

Kelsen ayrıca geleneksel devlet kuramınca yasama, yürütme ve yargı biçiminde üçe ayrılarak devlete atfedilen görevlerin tamamının hukuki görevler olduğunu söylemiştir.⁶⁶ Bunun anlamı yasama, yürütme ve yargı organlarının görece merkezileşmiş tüzel kişilik olan devlete atfedilen eylemleri gerçekleştiriyor olmasıdır. Söz konusu devlet organlarına 2000’li yıllarla birlikte gittikçe yaygınlaşan “yönetişim” organları da eklenebilir. Bu bağlamda modern devlet, kamu politikalarını yasama, yürütme, yargı ve yönetim organlarınca üretilen pozitif hukukun unsurları aracılığıyla somutlaştırmaktadır.

⁶⁵ a.k. s. 430-435

⁶⁶ a.k. s. 433

Sonuçta bir tercihin ya da eylemin kamu politikası olarak kabul edilebilmesi için o tercihin ya da eylemin, -sivil ya da siyasal, hangi biçimlendirici güçlerin istekleri ve etkileri doğrultusunda gerçekleşirse gerçekleşsin-, *hukuken modern devlet tüzel kişisine atfedilebilir olması* gerekmektedir. Modern devletin kendisine atfedilebilir olan tercihlerin pozitif hukukun öngördüğü alanın sınırları içerisinde gerçekleşmesi zorunludur. Modern devletin tercihleri hukuki olarak, anayasa maddesi, kanun, tebliğ, kanun hükmünde kararname, uluslararası anlaşma, resmi bildiri, resmi konuşma, tutanak ... vd., araçları içerisinde yer bularak ya da yer bulmayarak kamu politikası niteliği kazanmaktadır. Örneğin Türkiye'nin sekiz yıllık zorunlu eğitim uygulaması bir kamu politikası olarak 222 no'lu Kanun'la düzenlenmiştir (Bununla birlikte, Türk Devletin lise öğrenimine veya üniversite öğrenimine zorunlu eğitim koşulu getiren herhangi bir yerde belirtilmiş bir tercihinin olmaması da yine bir kamu politikası olarak düşünülmelidir);

“**Madde 2** - İlköğretim, ilköğrenim kurumlarında verilir; öğrenim çağında bulunan kız ve erkek çocuklar için mecburi, Devlet okullarında parasızdır.

Madde 9 - (Değişik: 12/10/1983 - 2917/3 md.) (Değişik birinci fıkra: 16/8/1997 - 4306/1 md.) İlköğretim kurumları, sekiz yıllık okullardan oluşur. Bu okullarda kesintisiz eğitim yapılır ve bitirenlere ilköğretim diploması verilir.”

Bahsettiğimiz hususlardan hareketle bu çalışmada değerlendirilen Türk Finansal Sistemini Küreselleştirme Politikası'nın kapsamı da pozitif hukukun uygulama alanı içerisinde devlete atfedilebilen tercihlerin incelenmesi ile saptanmıştır. Bu çerçevede ülkemizde *finansal sisteme ilişkin mevzuat değişiklikleri, kanunlar, yönetmelikler, tebliğler, resmi bildiriler, uluslararası anlaşma metinleri, hükümet kararnameleri ... vb.* politikanın kapsamının belirlenmesinde kullanılan başlıca kaynaklardır.

Bu bölümde kapsamını ortaya koymayı amaçladığımız Türk Finansal Sistemini Küreselleştirme Politikasının temel inceleme konusu, politikanın adından da anlaşılabilceği üzere *finansal sistemdir*. Finansal sistem en basit biçimde paranın *finans sermaye* olarak *faiz* ya da *kâr payı* karşılığında yatırıldığı ve yine paranın sanayi kredisi, tüketici kredisi, ticaret kredisi, ödeme kredisi ya da parasal sermaye biçimleri içerisinde tedarik edildiği toplumsal ilişki alanı olarak tanımlanabilir.

Sistemde birbirleriyle ilişkiye giren aktörleri fon sağlayanlar (ellerinde işsiz durumda bulunan parasal varlıklarını sisteme yönlendirenler) ve fon talep edenler (üretim ve dolaşım süreçlerinde kullanmak üzere sistemden kaynak talep edenler) olarak sınıflandırmak mümkündür. Bu iki aktör grubu arasındaki ilişki bankalar, diğer finansal kuruluşlar ve sermaye piyasası kuruluşları aracılığıyla kurulmaktadır. Finansal sisteme fon sağlayan aktörlerin sisteme yönlendirdiği finans sermayesi üzerindeki *mülkiyet* iddiası yok olmamaktadır. (Bu bakımdan vergi sistemi her ne kadar kamuya finansman sağlıyor olsa da, yapısal ve kurgusal farklılıklarından dolayı finansal sistemin çerçevesi dışındadır. Vergi sisteminde vergi mükellefi ile devlet arasındaki ilişkide vergiye konu olan paranın mülkiyeti sahibinden koparak tamamen kamu mülkiyetine yerleşmektedir. Vergi mükellefinin ödediği vergiyi geri almaya dönük bir hak iddiası söz konusu değildir.)

Kapitalizm açısından finansal sistemin başat önemi kapitalist üretim sürecini finansman açısından sadece üretimde elde edilen artık değere mahkûm olmaktan kurtarmasından kaynaklanmaktadır. Sanayicilerin, tüccarların, tefecilerin ... vd. ellerinde toplanan para yığınları finansal sistem aracılığıyla başka alanlara kaydırılmaktadır. Bunun yanı sıra finansal sistem tüketimi tabana yayarak genişleten bir işlev görmektedir, böylece kapitalizmin sürdürülebilirliği için elzem olan talep yaratma ihtiyacında destek olmaktadır. Nitekim finansal sistemde yaşanan değişim ile kapitalist üretim ve tüketim süreçlerinin gereksinimleri arasında karşılıklı bir bağımlılık ilişkisinin kurulduğu en temel noktalar bunlardır. Diğer taraftan finansal sistem paranın depolanması, hesaplarının ve bilançolarının tutulması gibi işlemleri uzmanlık gerektiren tekniklerle yürüterek kapitalist dolaşım evrelerindeki işlem maliyetlerini azaltmaktadır.

Finansal sistemin yapısını ve işleyişini teorik açıdan daha iyi anlamak için *finans sermayenin* hangi süreçlerde, ne şekilde ortaya çıktığına ve dolaşım evreleri içerisinde hangi aşamalardan geçirdiğine bakmakta yarar vardır. Finans sermaye paranın yarattığı dolaşım evreleri içerisinde kendisini göstermektedir. Bu çerçevede para-meta dolaşım evrelerinden kopan para finansal sisteme yöneltildiği anda finans sermaye biçimine bürünmektedir. Finans sermayenin birincisi *ödünç sermaye*, ikincisi *hisse sermayesi* olmak üzere iki temel bileşeni vardır. Bankalara ve diğer

finansal kuruluşlara yöneltilen para, finans sermayenin ödünç sermaye bileşenini, sermaye piyasalarına yöneltilen para ise finans sermayenin hisse sermayesi bileşenini oluşturmaktadır.

Marks ve Hilferding paranın dolaşım evrelerini ayrıntılı biçimde ortaya koymuştur. Bu evrelerden kısaca söz ederek finans sermayenin ortaya çıkış koşullarını ve finansal sistemi terk ederken büründüğü biçimleri daha yakından görmek ve daha iyi anlamak mümkündür. (Esasında finansal sistem Marks'ın çalışmalarının asıl odağında yer almamıştır. Nitekim Kapital'in üçüncü cildinde kendisi de "Kredi sistemi ile bu sistemin kendi kullanımı için yarattığı araçların (kredi-para vb.) bizim planımızın dışında kalır. Biz burada yalnızca kapitalist üretim tarzının karakterini ortaya koymak için gerekli bir kaç özel nokta üzerinde durmak istiyoruz."⁶⁷ diyerek temel amacını belirtmiştir. Bununla birlikte Marks'ın kapitalist yapıda değer, para, mübadele, üretim, borç, kredi gibi süreçlerin nasıl işlediğine dair yaptığı tanımlar finansal sistemin yapısına ve işleyiş tarzına ışık tutmaktadır).

Marks'a göre kapitalist dolaşım evrelerinde çok kritik bir rol oynayan paranın bu evrelerde kendisini gösteren çeşitli biçimleri ve işlevleri vardır. Para her şeyden önce gönüllü mübadelelerin gerçekleşmesine aracılık eden bir ödeme aracıdır. Bununla birlikte bir değer ölçüsü ve değer deposudur. Para, sanayi girişimcisinin ve tüccarların elinde yatırıma yöneldiğinde ise sermaye biçimine kavuşmaktadır. Zaten para gelir olarak harcanmadığı sürece her zaman potansiyel olarak hazırda bekleyen sermayedir. Bu çerçevede para toplum, üretici güçler, dolaşım süreci, metalar, finansal sistem, iş gücü ve diğer bütün toplumsal unsurların birbirleri ile girdiği ilişkileri kendisi etrafında inşa etmektedir. Toplumsal ilişkilerin merkezine özellikle kapitalizm ile birlikte yerleşen ve aynı zamanda kapitalizmin en büyük sözleşmesi olduğu söylenebilen bu olgu üretim ile dolaşım alanlarını birbirine bağlayan, üretim sürecinin başlaması için gerekli emeği metalaştıran, üretim için gerekli araçların (üretim araçlarının) tedarik edilmesi ve daha sonra üretim sürecinde yaratılan değer ve en önemlisi kapitalizmi tanımlayan artı değerın toplumsallaşmasını sağlayan araç

⁶⁷ Karl Marks, **Kapital: Bir Bütün Olarak Kapitalist Üretim Süreci**, Cilt 3, Yayına Hazırlayan: Friedrich Engels, Eriş Yayınları, Çeviren: Alaattin Bilgi, İkinci Baskı, 2004. s. 354

olarak işlev görmektedir. Para bu anlamda, mübadele, üretim, birikim ve tüketim süreçlerine aracılık ederek bütün toplumsal, siyasi ve iktisadi ilişkilerin yönlendirilmesinde belirleyici bir rol oynamaktadır.⁶⁸

Paranın metalarla mübadele edilerek gerçekleştirdiği en basit dolaşım evresi “Para 1 - Meta - Para 2” zinciridir. Bu dolaşım zincirinde meta tekrar satmak için tüccar tarafından satın alınır. Burada metaya yatırılan para sermaye işlevi gördüğünden *parasal sermaye* olarak nitelendirilmektedir. (Parasal sermaye, finans sermaye ile karıştırılmamalıdır.) Bu dolaşımın ticaret sermayedarı için anlamlı olması için Para 2’nin Para 1’den büyük olması gerekmektedir. İkisinin arasındaki fark artı değerdir.⁶⁹ Ancak Marksist Kuramda burada elde edilen kâr asalak olarak görülmekte ve gerçek artı değerın üretim sürecinde ortaya çıkacağını savunulmaktadır. Tüccarlar üretimden kaynaklanan gerçek artı değerden sadece pay almaktadır. Buna karşılık gerçek artı değer sanayi sermayedarının girişimciliği ile yaratılmaktadır.⁷⁰ Sanayi sermayedarı parasal sermayesini hammadde ve üretim araçları (sabit sermaye bileşeni), emek gücüne (değişken sermaye bileşeni) yatırmaktadır. Bu aşamada *parasal sermayenin* büründüğü ve sabit sermaye ile değişken sermaye bileşenlerinden oluşan biçim *üretken sermayedir*. Sanayi sermayedarının girişi ile gerçekleşen dolaşım sürecinin genel formülü “Para 1 - Meta 1 ... Üretim Süreci ... Meta 2 - Para 2” şeklindedir. Bu dolaşım sürecinin sanayi sermayedarı açısından anlamlı ve tekrarlanabilir olması için de yine Para 2’nin, Para 1’den büyük olması, diğer bir deyişle bir artı değerın yaratılması gerekmektedir. Bu dolaşım süreçleri nihai olarak sermaye birikimi ile neticelenmektedir.⁷¹

Ticaret sermayedarları ve sanayi sermayedarlarının öncülüğünde tekrarlanan söz konusu döngüsel evrelerde, Hilferding’in de belirttiği üzere sermayedarlar açısından metanın paraya dönüştürülmesi zorunlu iken *paranın metaya dönüştürülmesi için her*

⁶⁸ Karl Marks, **Kapital: Kapitalist Üretim Eleştirel Bir Tahlili**, Cilt 1, Eriş Yayınları, Çeviren: Alaattin Bilgi, Üçüncü Baskı, 2003. s. 125-137

⁶⁹ **a.k.** s. 137-155

⁷⁰ Karl Marks, **Kapital: Bir Bütün Olarak ...**, Cilt 3,..., 2004. s. 249-266

⁷¹ Karl Marks, **Kapital: Sermayenin Dolaşım Süreci**, Cilt 2, Yayına Hazırlayan: Friedrich Engels, Çeviren: Alaattin Bilgi, Eriş Yayınları, İkinci Baskı, 2004. s. 31-59

zaman böyle bir zorunluluk yoktur. Bu yüzden dolaşım evrelerinde sermayedarın parasal sermayesinin bir kısmı çeşitli nedenlerle metaya dönüşmemekte ve *işsiz* kalabilmektedir. Sermayenin işsiz kalması demek, kısa ya da uzun süreliğinde parasal sermayenin ne ticari metaya, ne de üretken sermayeye dönüşmemesi demektir. Sermayenin işsiz kalmasının çok sayıdaki nedenlerini ayrıntılı biçimde izah eden Hilferding'e göre üretim veya ticaret kapasitesinin sınırlılıkları dolayısıyla biriken sermayenin tamamının sermayedar tarafından tekrar döngüye sokulmaması ve bir döngünün bitişini takip eden süreçte diğer bir döngü başlayana kadar parasal sermayenin kullanılmaması, parasal sermayenin metaya dönüşmeyerek *işsiz* kalmasının en önde gelen nedenleri arasında sayılabilir. İşte finans sermayenin *ödünç sermaye* bileşeni temel olarak sözü edilen dolaşım süreçlerinde sanayici ve tüccarların parasal sermayesinin işsiz kalması ile ortaya çıkmaktadır. Sanayici ve tüccarlar ellerinde işsiz kalan parasal sermayelerini ise ödünç sermaye olarak faiz karşılığında bankacılık sistemine yönlendirmektedir. Parasal sermayenin bu anlamda işsiz duruma gelmesine yol açan bütün nedenler kredi ilişkilerinin doğması için de bir o kadar çok neden oluşturmaktadır.⁷² Parasal sermayenin işsizleşmesinin sonucu olarak ellerinde toplanan ödünç sermayeleri bankalar bir kaç misli büyüklüğünde yeniden yaratarak öteki sermayedarlara faiz bedeli karşılığında sanayi kredisi ve ticaret kredisi olarak vermektedir. Böylece bankalara girerken ödünç sermaye biçiminde görüntülenen parasal sermaye tekrar potansiyel parasal sermaye biçiminde yeniden yaratılmaktadır.⁷³ Öte yandan finans sermayenin ödünç sermaye bileşeni yalnızca ticaret ve sanayi dolaşımında işsiz kalan parasal sermayeyi içermemektedir. Bunun yanı sıra bankalar öteki sınıfların işsiz kalan gelirlerini de hesaplarında toplamaktadır. Bu gelirlerde yine sanayi kredisi ya da ticaret kredisi olarak sermayedarların kullanımına hazır edilmektedir.⁷⁴ Bankaların topladıkları ödünç sermayeden yarattığı bir diğer kredi türü ise tüketici kredisidir. Burada verilen kredi sanayide ya da ticarete kullanılmayan kredilerdir. Bu yüzden tüketici kredileri parasal sermaye olarak değil, ödeme aracı olarak işlemektedir.

⁷² Rudolf Hilferding, 1995. s. 111-130

⁷³ a.k. s. 131-144

⁷⁴ a.k. s. 145

Ödünç sermaye bileşeninden *faiz getiren sermaye* olarak söz eden Marks’a göre bu sermaye türü ticaret ve sanayi üretimi dışında üçüncü bir tür dolaşımı teşkil etmektedir. Bu dolaşımını Marks *para ticareti* olarak nitelendirmiştir. Para, bu dolaşım biçiminde metaya yatırılmamakta, buna karşılık “Para 1 - Para 2” şeklinde bir dolaşıma girmekte ve buradan belirli bir faiz getirisi elde edilmektedir. Bu dolaşımda ortaya çıkan faiz geliri sanayi ya da ticaret sermayedarının ödünç sermaye sağlayan sermayedara kârdan verdiği pay görüntüsü içerisinde. Bu bağlamda söz konusu dolaşım biçimi de ticari dolaşım gibi artı değer üretmeden, sanayi üretiminde ortaya çıkan artı değerden pay alarak varlık göstermektedir. Faiz getiren sermaye olarak hareket eden paranın en önemli kaynağı sanayi ve ticari dolaşım süreçlerinden kısa vadeli ya da uzun vadeli olarak kopan ya da sözü edilen sermayedarlar tarafından sürekli biçimde elde tutulması gerekli görülen paradır.⁷⁵ Faiz getiren sermaye türünde sermaye ilişkileri en fetiş biçimine ulaşmaktadır. Zira paranın metalara dönüştüğü dolaşım evrelerinde yaratılan kâr belirli ölçüde toplumsal ilişkilerin ürünü iken, “Para 1 – Para 2” dolaşım evresinin sonucunda yaratılan kâr doğrudan doğruya faiz getiren sermayenin ürünüdür. Burada faiz getiren sermaye kendi kendini büyüten bir değer, başka bir deyişle para doğuran para görünümündedir.⁷⁶

Ödünç sermayeye ilişkin faiz geliri ile birlikte ana para başlangıç sözleşmesinde belirlenen vade dolduğunda alınabilirken, vade dolmadan yapılan işlemler yatırım araçlarına (mevduat, tahvil, bono, altın ... vb.) göre farklılık arz etmektedir. Örneğin mevduata yatırılan ödünç sermayenin ana parası faiz gelirinden vazgeçerek geri alınabilmektedir. Fakat bono ve tahvile yatırılan paranın vade dolmadan geri alması mümkün değildir. Bununla birlikte ödünç sermayenin yatırıldığı ve vadesinden önce ana parası alınamayan devlet tahvilleri ve hazine bonolarının vadesinden önce alınıp satılması için ikincil piyasalar geliştirilmiştir. Ancak burada ana paranın başlangıçtaki miktarının geri alınma garantisi her zaman yoktur. Faiz oranlarında yaşanan gelişmeler ikincil piyasalarda gerçekleşen işlem fiyatları konusunda belirleyici olmaktadır.

⁷⁵ Karl Marks, **Kapital: Bir Bütün Olarak ...**, Cilt 3,..., 2004. s. 278-283

⁷⁶ a.k. s. 346-353

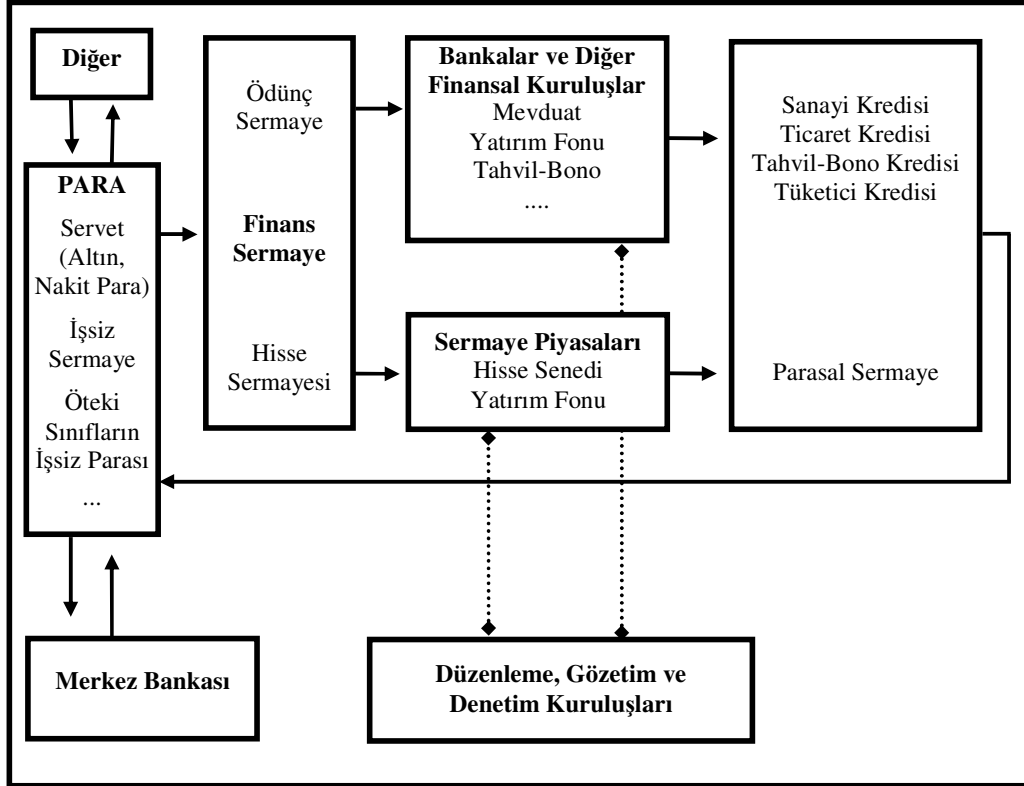
Finans sermayenin diğ er temel bileşeni ise *hisse sermayesidir*. Hisse sermayesinin en temel kaynağı da ödünç sermaye gibi ticaret ve sanayi sermayesinden çeşitli nedenlerle koparak işsiz kalan parasal sermayedir. Ayrıca öteki sınıf ya da sınıf fraksiyonlarının işsiz kalan gelirleri de hisse sermayesinin kaynağı arasında yer alabilmektedir. Bu sermaye para sermayedarlarının sermaye piyasalarına açılan şirketlere yatırdığı paranın özel bir biçimidir. Sermaye piyasalarına açık şirketlerin ihraç ettiği hisse senetlerini satın alan para hisse sermayesi olarak işlev görmektedir. Bu sermaye biçimi de ödünç sermaye gibi para sermayedarı tarafından getiri sağlasın diye finansal sisteme yönlendirilmektedir. Ancak Hilferding'in ortaya koyduğu üzere arada önemli bir fark bulunmaktadır. Ödünç sermayenin faiz getirisi başlangıçtaki anlaşmada belli iken, bu sermayenin getirisinin düzeyi kesin olarak belli değildir. Bu sermayenin beklentisi büyüklüğü ileride saptanacak bir miktarda *kâr payı* elde etmektir. Nitekim para sermayedarının hisse senetlerine yatırdığı para, ileride oluşabilecek kâr payı üzerinde bir hak istemini doğurmaktadır. Hisse sermayesinin ödünç sermayeden bir diğ er farkı belirli bir vade sonunda yatırılan paranın alınıp alınamaması ile ilgilidir. Ödünç sermaye olarak finansal sisteme sokulan paranın vadesi dolduğunda faiz getirisi ile birlikte ana parası da geri alınabilir iken, hisse sermayesi olarak sisteme sokulan para *fiktif* (hayali) hale gelmektedir. Hisse sermayesine yatan para, hisse senedi ihraç eden şirket tarafından parasal sermaye olarak kullanılmakta ve bu çerçevede bu para hammadde, işgücü ...vb. yatırımlarında harcanmaktadır. Para sermayedarının hisselerini şirkete geri verip parasını geri alma imkânı yoktur. Hisse sahibi elindeki hisse senetlerini ancak ikincil piyasalarda eğer talep olursa paraya dönüştürebilir. Burada satılan da sermayenin kendisini değil, şirketin muhtemel kârından hak isteme olanağını satmaktadır. Nitekim hisse sermayesine *fiktif* niteliğini kazandıran budur. Fiktif sermaye gerçeklik halinde bir sermaye değil, sadece bir gelirin fiyatıdır.⁷⁷

Öte yandan günümüzde tahvil, bono ve hisse senetlerinin bir arada karma yatırım fonları kendisini göstermektedir. Yatırım fonlarının ödünç sermaye kategorisinde mi yoksa hisse sermayesi kategorisinde mi düşünüleceğı ilk başta tartışmalı gör ülebilir. Ancak bu fonların ne kadarının ödünç sermaye, ne kadarının hisse sermayesinden

⁷⁷ Rudolf Hilferding, 1995. s. 111-130

oluştugu fonun kuruluş sözleşmesinden anlamak mümkündür. Ayrıca bireysel emeklilik fonları da aynı kapsamda düşünülmelidir. Bununla birlikte devletler emeklilik fonlarını özendirmek için bir dizi sübvansiyonlar uygulayabilmektedir. Bireysel emeklilik fonlarının geleneksel yatırım fonlarından ayrıldığı en önemli nokta burasıdır.

Şekil 2. Finansal Sistemde Yer Alan Temel Unsurların Temsili Gösterimi



Ödünç sermaye ya da hisse sermayesi olarak finansal sisteme sokulan finans sermaye, çeşitli kredi biçimleri içerisinde veya parasal sermaye biçiminde yeniden yaratılmaktadır. Bankalar ve diğer finansal kuruluşlar ödünç sermayeden *sanayi kredisi*, *ticaret kredisi*, *tahvil-bono kredisi*, *tüketici kredisi* gibi çeşitli kredileri oluşturmaktadır. Sanayicilerin sağladığı fonları sanayi kredisi, tüccarların sağladığı fonları ticaret kredisi, devletin ve diğer iktisadi aktörlerin tahvil ve bono ihraçlarıyla sağladığı fonları tahvil-bono kredisi, hane halklarının sağladığı fonları ise tüketici kredisi olarak nitelendirmek mümkündür. Hisse sermayesi ise hisse senedi ihraç eden şirketin eline geçtiği anda *parasal sermaye* biçiminde iş görmeye başlamaktadır. Sanayi kredisi ve ticaret kredisi de yine bir sonraki aşamada sanayi sermayedarları ve

ticaret sermayedarları tarafından para-meta dolaşım süreçlerine sokulmak üzere parasal sermaye biçimine bürünmektedir. Bu anlamda sanayici ve tüccarların aldığı ödünç sermaye sadece fon sağlayan açısından değil, fon tedarik eden açısından da sermaye olarak iş görmektedir

Ödünç sermayenin ve hisse sermayesinin fon sağlayıcıları ve fon tedarikçileri arasındaki çevriminin yürütülmesinde en çok rol oynayan araçlar ise bankalardır. Bunların yanı sıra faktöring şirketleri, finansal holding şirketleri, finansal kiralama şirketleri gibi aracılık yapan çeşitli finansal kuruluşlar da aynı doğrultuda faaliyetler yürütmektedir. Bankaların başını çektiği söz konusu araçlar para toplayıp bunu kredi olarak dağıtma faaliyetlerine koşut olarak para yığınlarının korunması, depolanması, defterlerinin tutulması, tahsilatlarının yapılması, bono – poliçe – ödeme senedi işlemlerinin yürütülmesi gibi uzmanlık gerektiren işlerle meşgul olmaktadır. Diğer taraftan özellikle sermaye piyasasında hisse sermayesinin çevrimini hususunda uzmanlaşmış biçimde faaliyet gösteren banka-dışı aracı finansal kuruluşlar söz konusudur.

Finansal sistem içerisinde iktisadi büyüklük ve etkinlik alanı açısından en büyük alanı işgal eden bankalar aynı zamanda tarihsel olarak diğer finansal kuruluşlardan daha önce ortaya çıkmıştır. Galbraith’a göre bankalar ilk önce 16. ve 17. yy’larda Amsterdam, Venedik gibi kapitalizmin filizlendiği merkezlerde altın gümüş gibi metal değerlerin saklama yeri olarak işlev görmeye başlamıştır. Zamanla bankalar diğer insanlara borç vermeye de başlamıştır. Bu şekilde paranın yeniden yaratılması ve kapitalist dolaşıma yeniden sokulması, bankalara faiz biçiminde önemli gelirlerin akmasının önünü açmıştır. Ancak paranın bu biçimde yeniden yaratılmasının hikayesi burada bitmemiştir. Bankalarda depolanan metal paralara karşılığı gelen banknotlar da diğer yandan borç verme aracı olarak kullanılmıştır. İlerleyen süreçte banknotların değeri karşılığı olarak depolanan metal değerlerin miktarı aşmıştır. Ancak bütün mevduat sahipleri aynı anda gelip parasını çekmediği sürece bu durum sorun yaratmadan işlemiştir. Bu gelişme paranın ikinci kez yaratılması anlamına gelmektedir. Ancak paranın bu şekilde tekrar yaratılması ile çabası biçimde elde edilen faiz geliri elde etme olanağının rayından çıkması ve yeni sektörün cazibesi, devletlerin konuya dahil olmasını beraberinde getirmiştir. Para basma imtiyazına

sahip merkez bankaları ve diğer modern bankacılık düzenlemelerinin bu şekilde doğmuştur. Bu doğrultuda zamanla devletler banknot basma imtiyazını tekeline alarak kendilerine senyoraj gelirleri adı verilen yeni bir gelir kapısı açmıştır. Aynı zamanda banknot, yani kağıt para basma imtiyazı Batılı kapitalist devletlerin gelişim sürecinde vergi toplamaya nazaran oldukça kolay ve doğrudan bir gelir kapısı olarak görülmeye başlanmıştır. Bu yüzden enflasyon yaratacak olsa bile istedikleri zaman para basabilme olanağı devletlerin ve devlet korumasında kapitalizmin gelişmesine ciddi katkılarda bulunmuştur. Avrupa’da kapitalist devletler 18. ve 19. yy’da bir çok savaşı bu şekilde banknot basarak finanse etmiştir. İngiltere Bankası tarafından basılan banknotlar İngiltere’nin ve Banque Royal tarafından basılan paraların da Fransa’nın 1700’lü yılların başından itibaren girdikleri savaşlarda temel finansman araçları olarak işlev görmüş; aynı zamanda Amerikan, Rus ve Fransız devrimlerinin kağıt para basılarak desteklenmiştir.⁷⁸

Kapitalizmin ileriki dönemlerinde de finansal sistemin genişleme, gelişme ve derinleşme çizgisi devamlılık içerisinde sürmüştür. İçerisinde bulunduğumuz döneme değin geçen zaman zarfında ödünç sermaye ve hisse sermayesinin işlem hacimlerinin büyümesine koşut olarak merkez bankası ve mevduat bankalarının yanı sıra sermaye piyasaları ve menkul kıymet borsaları, kalkınma ve yatırım bankaları, kredi kooperatifleri, menkul kıymetler yatırım ortaklıkları gibi çeşitli finansal kuruluşlar ortaya çıkmıştır. Ayrıca zamanla finansal sistemde aracılık faaliyet gösteren kuruluşların faaliyetlerini düzenleyen, gözetim altında tutan ve denetleyen çeşitli yapılar kurulmuştur. Bütün bu gelişmeler özünde iktisadi alanda baş gösteren ve ölçeğini sürekli genişleten metalaşmanın ve bunun getirdiği gereksinimler ile sorunların sonuçlarıdır.

Finansal sistemin iktisadi yapı içerisindeki önemini ve devletlere sağladığı çeşitli katkıları kavradıkça tarihsel sürecin uzun bir kesiti içerisinde bir çok ülke bu konuya devletçi bir anlayış ile yaklaşmış ve dünyada yaşanan gelişmelere uygun biçimde kendi finansal sistemlerini ulusal yönetim uygulamaları ile geliştirmeye çalışmıştır.

⁷⁸ John Kenneth Galbraith, **İktisat Tarihi**, Dost Kitabevi, Çeviren: Müfit Günay, 2004. s 135-137

Bu doğrultuda yürütülen devletçi girişimler neticesinde bir çok ülkenin finansal sistemi bir dönem *ulusal* nitelik sahibi olmuştur.

Ulusal finansal sistemlerin gelişimi gerek merkez ülkelerde gerekse çevre ülkelerde özellikle 20. yy'da büyük bir atılım sağlamıştır. Çevre ülkeler kendilerine ait ulusal finansal sistemleri merkez ülkelere öykündükleri oranda ve diğer imkânları (iktisadi, siyasi) ölçüsünde inşa edebilmişlerdir. 1980'lere gelindiğinde ise ulusal finansal sistem anlayışının terk edildiği, bu çerçevede daha önce finansal sistemde kurulmuş bulunan ulusal yönetim uygulamalarının aşama aşama tasfiye edildiği ve bunun yerine küresel yönetim uygulamalarının inşa edilmeye başlandığı görülmektedir. Söz konusu değişim süreci burada “ulusal finansal sistemlerin küreselleştirilmesi” olarak nitelendirilmektedir.

Ulusal finansal sistemlerin küreselleştirilmesi kabaca, eskiden ülkelerin sayısı kadar sayıda ve birbirinden oldukça izole biçimde işleyen (devlet güdümlü) ulusal finansal sistemler arasındaki sınırların tamamen kaldırılarak, birbirleriyle bağlantılı ülke finansal sektörlerinden oluşan tek bir *küresel finansal sistemin* elde edilmesi ve devamında bu sistemin yeni koşulların gereksinimlerine uygun biçimde küresel düzeyden idare edilmesi anlamını taşımaktadır. (“Küreselleşme” kavramı fiilen yeni bir siyasi, iktisadi ve yönetsel yapının ortaya çıkmasına işaret etmektedir. “Küreselleştirme” kavramı da benzer doğrultuda bir yapının ortaya çıkışına işaret etmekle birlikte ve bu kavram aynı zamanda ortaya çıkan yapının kendiliğinden, plansız bir biçimde gerçekleşmemiş bulunmasına, başka bir deyişle *özneli* olmasına yapılan vurguyu içermektedir.)

Türk Finansal Sistemi de benzer biçimde 1980'lerin sonlarında başlayan süreçte bir kamu politikası çerçevesinde küreselleştirilmiştir. Bununla birlikte küreselleştirme politikası süreci 2007 yılı itibarı ile hâlâ tamamlanmamış gözükmektedir. Bu politika sürecini iki ana program altında düşünmek mümkündür. Bunlardan birincisi ile ulusal yönetim uygulamaları tasfiye edilmiştir. Ulusal yönetim uygulamalarını tasfiye programı çerçevesinde gerçekleştirilen temel reformlar şunlardır;

- Finansal liberalizasyon,
- Finansman kaynaklarının piyasalaştırılması ve çeşitlendirilmesi,

- Finansal kuruluşların özelleştirilmesi,
- Merkez bankasının bağımsızlaştırılması.

Politika sürecinin ikinci ana programı ise “küresel yönetim uygulamalarına uyum programı” olarak isimlendirilebilir. Bu program ile ülkede yerleşik finansal sektörün küresel düzenlemelere uyumu sağlanmıştır. Küresel yönetim uygulamalarına uyum programı çerçevesinde gerçekleştirilen reformların ana başlıkları ise şunlardır;

- “İyi Yönetişim” uygulaması çerçevesinde devletin yeniden düzenlenmesi,
- “Kurumsal Yönetişim” uygulaması çerçevesinde piyasa yapısının yeniden düzenlenmesi
- “Finansal Sektör Değerlendirmesi”, “Kredi Derecelendirme” ve “Bağımsız Denetim” Uygulamalarının Geliştirilmesi

I. Ulusal Yönetim Uygulamalarını Tasfiye Programı

Gerek finansal sistemde, gerekse diğer alanlarda bir döneme damgasını vuran ulusal yönetim uygulamalarının temelini ulusal ekonomi sistemi teşkil etmektedir. Ulusal ekonomi sistemi Jessop’un da belirttiği gibi bir dönem A.B.D.’nin önderlik ettiği yeni dünya düzeninin kapitalist düzenleme tarzını oluşturmaktadır. Devletlere içeride geniş egemenlik hakları tanıyan bu düzenleme tarzı Atlantik fordizminin devamını sürükleyici niteliktedir.⁷⁹ Atlantik fordizmini tamamlayan devlet biçiminin sosyal refah devleti olduğu bu yapıda finansal sistem, devlete ve bu çerçevede bürokrasiye tâbi ya da bürokrasinin içerisinde bir konumda yer almıştır. Benzer şekilde Türkiye’de de 1930’lardan 1980’lere değin finansal sistem söz konusu şekilde konumlanmıştır. Bu dönemde finansal sistem üzerinde mevcut bulunan *mülkiyet ve müdahale edimlerini kullanan iktidar sahibinin kimliğine* bakıldığında Türkiye’de finansal sistemin önemli ölçüde ulusal devlet mekanizmalarının kontrolü altında yer aldığı görülmektedir. Nitekim ulusal yönetim uygulamalarının tasfiye edilmesinin

⁷⁹ Bob Jessop, “Ulusal Ekonomi ve Ulusal Devletin Geleceğini Anlatılamak? Düzenlemenin Yeniden Haritalandırılması ve Yönetişimin İcadı Üzerine Düşünceler”, **Hegemonya, Post-Fordizm ve Küreselleşme Ekseninde Kapitalist Devlet**, Derleyenler: Betül Yazar, Alev Özkazanç, İletişim Yayınları, 2005 s. 305-307

öncesinde Türkiye'nin finansal sistemine ilişkin mülkiyet ve iktidar ilişkileri incelendiğinde;

- Ulusal hükümete bağımlı bir merkez bankasının var olduğu,
- Sermaye hareketleri üzerinde ulusal devlet kontrollerinin bulunduğu,
- Finansal kuruluşların önemli ölçüde kamu (ulusal devlet) mülkiyetinde yer aldığı,
- Hem özel sektör, hem de kamu sermayeli bütün finansal kuruluşların hükümete bağlı organlar tarafından düzenlendiği ve denetlendiği

anlaşılmaktadır. Nitekim sistemin küreselleşme süreci öncesinde ulusal niteliğe sahip olduğundan bahsetmeyi olanaklı kılan bu özelliklerdir. Aynı zamanda bu özellikler nedeniyle söz konusu dönemde finansal sistem büyük oranda bürokratiktir. Bunun tek istisnası özel girişimle kurulmuş bankalar ve finansal kuruluşlardır. Fakat bunların sözü edilen dönemde sistemin bütünü içerisinde önemli bir hacim kaplamış olduğunu söyleyebilmek güçtür.

Ülkemizde finansal sistemin bu şekilde bir dönem özü devletçiliğe dayanan ulusal yönetim uygulamalarıyla işletilmeye başlamasının nedenlerini dünyada yaşanan gelişmelerden soyutlayarak düşünmek imkânsızdır. Nitekim ulusal yönetim uygulamalarının gerek ülkemizde gerekse kapitalist blokta yer almayı tercih eden diğer ülkelerde ortaya çıkışı ve dünya sathında gelişerek genelleşmesi temelde 20. yüzyılın ilk çeyreğinde baş gösteren şu gelişmelerin ve koşulların etkisi altında gerçekleşmiştir;

- 19. yüzyıl sonlarında büyük devletler arasında kurulan güç dengesi sisteminin, kendiliğinden düzenlenen piyasa fikrinin, uluslararası altın standardının ve liberal devlet anlayışının çökmesi,
- sosyalizmin bir alternatif rejim olarak yükselişi,
- A.B.D.'nin dünyanın en büyük gücü konumuna gelmesi ve bu çerçevede A.B.D. merkezli siyasi ve iktisadi projelerin dünya ölçeğinde belirleyici konuma yerleşmesi,
- bağımsızlıkçı ulusal hareketlerin yükselişi.

Polanyi'ye göre büyük devletler arasında 19. yüzyılda kurulan arasındaki güç dengesi sisteminin, liberal devlet anlayışının ve uluslararası altın standardının çöküşünün temelinde kendiliğinden düzenlenen piyasa fikrinin yıpranması yatmaktadır. Büyük Dünya Savaşları ve 1929 Krizi sözü edilen çöküşün en somut göstergeleridir. Zira güç dengesi sisteminin bozulması ilk önce Birinci Dünya Savaşı'nı, daha sonra İkinci Dünya Savaşı'nı doğurmuştur. 1929 Krizi ise kendiliğinden düzenlenen piyasa fikrinin tamamen bir ütopya olduğunu açığa vurmuş ve buna koşut olarak liberal devlet anlayışı son bulmuştur.⁸⁰

Kendiliğinden düzenlenen piyasa fikrinin çöküşüne koşut olarak bunu ikâme eden korumacı ve müdahaleci anlayış ilkin 19. yüzyıl sonlarında Von Bismarck'ın Almanya'sında ve 1900'lerin başından itibaren A.B.D.'nde ortaya çıkmış, 1929 krizi sonrasında New Deal politikalarıyla büyük bir sıçrama yapmıştır. Bismarck'ın devletin müdahale olanaklarını genişletme yoluna gittiğini söyleyen Galbraith'a göre bu dönemde kapitalizmin acımasızlıklarını gidermek üzere sosyal güvenlik sigortalarının yasalaşması ve List'in korumacı ticaret savının uygulamaya geçirilmesi başta olmak üzere çeşitli devletçi politikalar görülmüştür. Almanya'nın bu politikaları bazı komşu ülkelerde yansıma bulsa da, kendiliğinden düzenlenen piyasa fikrini geçersizliğe iten devletçilik ve korumacılık asıl atılımını 20. yüzyılın başından itibaren A.B.D. önderliğinde gerçekleştirmiştir.⁸¹

Polanyi'ye göre A.B.D. sosyal korumacılığa ve devletçiliğe 19. yüzyılda var olan emek, toprak ve para bolluğu 20. yüzyıl başlarında kısıtlı kaynaklar haline gelmeye başlayınca yönelmiştir. A.B.D.'nin sosyal korumacılığı temelde emek, toprak ve para korumacılığı ekseninde gelişmiştir. Bu çerçevede toprağı ve toprağı işleyenleri korunması, sendikacılık, sosyal güvenlik ve merkez bankacılığı yüksek düzeylerde ortaya çıkmıştır. New Deal politikaları ise emek, toprak ve para çevresinde olağanüstü duvarlar örmeye başlamıştır. Bu yapı önemli seviyelerdeki gümrük tarifleriyle desteklenmiştir.⁸² 1929 krizi ile birlikte uluslararası ticaret yavaşlayıp her

⁸⁰ Karl Polanyi, 2005. s. 35-36, 64-70

⁸¹ John Kenneth Galbraith, 2004. s. 194-195

⁸² Karl Polanyi, 2005 s. 278-279

sahada ödeme sorunları ortaya çıkınca kendiliğinden düzenlenen piyasa fikri tamamen rafa kaldırılmış, piyasaya dışarıdan yapılan siyasal müdahale en sık başvurulan yöntem haline gelmiştir. Bununla birlikte uluslararası altın standardına 1920’li yıllarda yeniden dönme çabasının başarıya ulaşmaması neticesinde, ulusal paralar ve bu eksenindeki müdahaleler yüksek duvarlarla çevrili ulusal devlet yapıları derinleştikçe daha da önemli hale gelmiştir. Uluslararası altın standardına dayalı liberal dönemde sadece basit birer değişim aracı olarak görülen ulusal paraların değerinin korunması, müdahalelerin yaygınlaşmasına ve ulusal unsurların gelişmesine koşut olarak başlı başına bir hedef halini almıştır. Bu çerçevede ulusal para politikaları gerek ulusal gerekse uluslararası ölçekte insanları bütünüyle çevreleyen ve etkileyen araç durumuna gelmiştir.⁸³ Bu gelişmeler temelinde her arzın kendi talebini yarattığı ve görünmeyen bir elin kendiliğinden tam istihdam oluşturduğunu ileri süren klasik iktisat varsayımlarını reddeden Keynes’in ortaya koyduğu paradigma uzun bir süre egemen iktisat anlayışı konumunda yer almıştır.⁸⁴ (Ekonomi içinde tüketim ve yatırım düzeyinin kaçınılmaz olarak kendiliğinden bir denge oluşturacağını ama bu dengeyi tam istihdamı sağlayacak bir mekanizma olarak tanımlamanın mümkün olmadığını öne süren Keynesyenlere göre toplumun tüketim ve yatırım toplamından oluşan etkin talebi yükseltmenin en etkili yolu tüm ekonomiyi kapsayacak bilinçli müdahalelerdir⁸⁵).

Öte yandan kapitalist anlayışı benimseyen ülkelerde ulusal yönetim uygulamalarına zemin oluşturan en önemli gelişmelerden bir diğeri Sovyet Sosyalizminin alternatif bir rejim üretmesidir. Sosyalist anlayış içerisinde geliştirilen ve uygulanan alternatif politikalar bir yandan kapitalist blokta krizden kurtuluş çarelerine kimi yönlerden *esin kaynağı* olmuş, diğer yandan kapitalist safta geliştirilen politikalarla *rekabet* içerisine girmiştir. Bu çerçevede gelişen sosyalizm karşıtlığı ulusal yönetim uygulamalarının dokusunu etkileyerek dönemin siyasi ve iktisadi ilişkilerini biçimlendirmiştir. Nitekim özellikle 1945 sonrasında, kapitalist üretimin ve ticaretin

⁸³ a.k. s. 279-283

⁸⁴ John Maynard Keynes, **The General Theory of Employment, Interest and Money**, Macmillan, London-Melbourne-Toronto, 1967. s. 4-22, 381-383

⁸⁵ Gencay Şaylan, Değişim, **Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi**, İmge Kitabevi, 2003. s. 97

genişlemesinin önündeki engellerin ancak “Soğuk Savaş” söyleminin icadıyla kaldırılabilirdiğini ifade eden Arrighi’ye göre bu dönemde Türkiye ve Yunanistan’ın da aralarında bulunduğu Avrupa devletlerinin Sovyet etkinlik alanına geçmesini önlemek amacıyla geliştirilen ünlü Truman Doktrini ile Marshall planı, komünizm tehdidini propaganda aracı olarak kullanarak Roosevelt’in New Deal düşünüyü gerçekleştirmiş ve uluslararası ölçekte işler hale getirmiştir.⁸⁶ Böylelikle New Deal’cı / Keynesci politikalar bir dönem, sosyalizmin eleştirilerini karşılayacak biçimde yapılanmayı temsil eden sosyal refah devleti anlayışının ve Amerikan tarzı kapitalizmin temelini teşkil etmiştir. 1929 Krizinin ardından 1930’larda ilk önce Roosevelt’in önderliğinde ortaya konulan ve ulusal yönetim rejimini tamamlayan New Deal politikalarının odak noktası büyük ve âdil bir hükümetin insanlara düzen, güvenlik ve adalet sağlayacağı düşüncesi olmuştur.⁸⁷ Öte yandan A.B.D.’nin tarafını seçen ülkelere Sovyetlerin Birliği’nin bir tehdit olarak gösterilmesi, A.B.D.’nin kalkınma ve modernleşme amacı güden bu ülkelere sermaye ihraç edebilmesini kolaylaştırmıştır. Ayrıca A.B.D. bu sayede uzmanlık desteği de vererek benimsediği ideolojiye uygun projelerin bu ülkelerde yürürlüğe alınmasını sağlamıştır.⁸⁸ Nihayetinde korumacı ve müdahaleci bir yaklaşıma yönelen A.B.D. aynı zamanda dünyanın en büyük gücü olma imkânını aradan sıyrarak ele geçirince Almanya’nın başaramadığını başarmış ve devletlerarası sistemi kendini merkeze yerleştirerek yeniden üretmiştir.⁸⁹ Bu çerçevede öngördüğü New-Deal’cı / Keynesci düzenleme tarzını diğer kapitalist blok ülkelerine yaygınlaştırmaya çalışan A.B.D.’nin genişleme siyasetinin unsurları özünde dünya ülkelerinde ulusal yönetim uygulamalarının gelişimine odaklı olmuştur. Nitekim hem Birinci Dünya Savaşı hem de İkinci Dünya Savaşı sonrasında ulusal egemenlik ve bağımsızlık taleplerinin dünya genelinde yükseldiği bir ortamda A.B.D. önderliğinde geliştirilen uluslararası politikalar ulusal devlet anlayışına aykırı bir yapılanma içerisinde olmamıştır. Bilakis A.B.D. bu akımı kendi çıkarlarıyla birleştirmiştir. Jessop’un da belirttiği gibi bu dönemde siyasi ve iktisadi örgütlenme ulusal ekonomilerin kusursuz işleyebilmesini güvence altında

⁸⁶ Giovanni Arrighi, *Uzun Yirminci Yüzyıl*, İmge Kitabevi, 2000. s. 437

⁸⁷ a.k. s. 398-415

⁸⁸ a.k. s. 437

⁸⁹ a.k. s. 99-122

tutmak amacıyla her alanda ulusal devlet ölçeğinde inşa edilmiştir. Bu anlamda A.B.D. önderliğinin uzantıları olan kurumlar ve politikalar ulusal ekonomilerin ilgâsından veya bir üst emperyalist sistemle bütünleşmesini sağlamaya çalışmaktan ziyade, bunları güvenceye almayı ve kuvvetlendirmeyi hedeflemiştir.⁹⁰ Bu bağlamda A.B.D.’nin kurduğu Bretton Woods gibi organlar ulusal devletlerin kendi sınırları içerisinde işleyen ulusal finansal sistemleri üzerindeki iktidarlarını sistemli bir biçimde sınırlandıran bir rol edinmemiş, aksine 1970’lere değin ulusal devletlerin egemenliğine dayalı örgütlenme anlayışını destekleme misyonu içerisinde yer almışlardır. Dolayısıyla ulusal yönetim uygulamalarında bu kuruluşların yerine getirdiği görev günümüzdekinden çok farklı bir çerçevede cereyan etmiştir. Adda’ya göre 1945 sonrasında Birinci Dünya Savaşı ile birlikte çöken uluslararası altın standardının yerini alan Bretton Woods Sistemi kuruluşu ile birlikte uluslararası parasal ilişkilere yeni bir düzen getirmiş, aynı zamanda kurulan düzen içerisinde açtığı kanallarla ulusal devletlere sermaye ihracını amaçlamıştır. Bretton Woods sistemi ile desteklenen ulusal yönetim uygulamalarının yapısında kredi sermayenin ülkeler arasında serbest dolaşımı olanaklı kılınmamıştır. Buna karşın ülkeler arasında bu sistemin öngördüğü çok taraflı finansman yapısı ve A.B.D. ekseninde işleyen iki taraflı finansman yapısı ön plana çıkan finans sermaye akışı biçimleri olmuştur. 1950’li ve 60’lı yıllarda iyi işleyen bu yapıda iki taraflı finansman A.B.D.’nden komünist tehdit altında olduğu düşünülen Türkiye’nin de aralarında olduğu müttefiklerine ve sanayileşmiş ülkelerden eski sömürgelerine doğru bir finans sermaye akışı biçiminde işlemiştir. Çok taraflı finansmanı ise Bretton Woods kuruluşları idare etmiştir. Bu kuruluşlar arasında yer alan IMF iktisat politikalarını denetleyerek yeşil kuşak ülkelerinin karşılaştığı ödemeler dengesi sorunlarını gidermeyi, Dünya Bankası ise savaş sırasında yıkılan ülkelerin yeniden inşasını ve yeni bağımsızlık kazanan ülkeler ile Sovyet tehdidi altında bulunan ülkelere sermaye ihracını amaçlamıştır.⁹¹

Diğer yandan ilk olarak ortaya konulmasından itibaren A.B.D.’nin uzun süre sıkı destekçisi olduğu Wilson İlkeleri bağımsızlıkçı hareketleri güçlendirerek ulusal

⁹⁰ Bob Jessop, “Ulusal ...”, 2005. s. 307-308

⁹¹ Jacques Adda, **Ekonominin Küreselleşmesi**, İletişim Yayınları, 3. Baskı, 2005. s. 103

yönetim uygulamalarına zemin hazırlayan bir diğer etken olmuştur. Bu ilkeler ışığında ulusal bağımsızlık yanlısı hareketlerin desteklenmesi öncelikle koloni imparatorluklarının (İngiltere, Fransa ...) ve diğer büyük merkezi devletlerin (Osmanlı Devleti, Avusturya-Macaristan ...) parçalanmasına hizmet etmiştir. Nitekim Arrighi'nin ifade ettiği üzere A.B.D.'nin bir dünya gücü olmasının öncüllerinden farkı, "toplulukların kendi kaderlerini tayin hakkı" sloganı ile ulusal egemenliğin yüceltilmesini sağlayan ve ulusal devletlerin mutlak iktidarlarının yolunu açan bir yaklaşımı Batılı olmayan alanlara da yaygınlaştırılması olmuştur. Zira daha önce gerek 17. yüzyılda imzalanan Westphalia Anlaşması, gerekse 19. yüzyıl başlarında imzalanan Viyana Anlaşması ile teşkil edilen devletlerarası sistemler sadece Batılı devletleri dikkate almıştı. 20. yüzyıla girerken bile batılı olmayan halkların önemli bir kısmı batılı devletlerin gözünde ulusal topluluklar olmaya ehliyetli kabul edilmemişlerdi. Ancak bu yüzyılın başında A.B.D. Başkanı Wilson'un adıyla anılan Wilson ilkelerinin dünyaya duyurulmasıyla devletlerarası sistemin gelişiminde yeni bir aşamaya geçilmiştir.⁹² Ulusların bir kısmı hem I. Dünya Savaşı, hem de II. Dünya Savaşı sonrasında verdikleri mücadeleler sonucunda, bir kısmı ise Batı kökenli projelerin bir sonucu olarak kendi devletlerini kurmuşlardır. Bu devletler kurulu bulundukları alanlarda, belki fiili olarak değil ama en azından kuramsal olarak (küresel yönetim rejimine kadar olan dönemde) tek egemen güç konumunda değerlendirilmişlerdir.

A.B.D. merkezli çevrelerin kurduğu devletçi düzenleme tarzının genelleşmesinde, bölgesel egemenlik alanlarında büyük iktidar olanakları elde eden ulusal devletlerin kalkınma, modernleşme, bağımsızlık ve ulusal egemenlik talepleri besleyici etkenler olmuştur. Bu tür talepler doğrultusunda gerek ülkemizde gerekse diğer bir çok ülkede özellikle 1929 krizini takip eden süreçte kendisini gösteren yoğun devletleştirmeler kamu mülkiyetini yoğun biçimde arttırmıştır. Örneğin Şaylan'ın aktardığı üzere Fransa'da 1937 yılında demiryolları, silah ve havacılık sanayi devletleştirilmiş, savaş sonrasında ise çeşitli alanlarda yapılan devletleştirme ve millîleştirmelerin dozu iyice arttırılmıştır. Finansal kesimdeyse başta Banque De France olmak üzere çok sayıda banka ve sigortacılık şirketi devletleştirilmiştir. Bu

⁹² Giovanni Arrighi, 2000. s. 67-137

dönemde Fransa’da devletleştirilen banka sayısı dört sigortacılık şirketi sayısı ise otuz dört olmuştur. Sonuçta A.B.D. önderliğinde kapitalizm 1970’lere kadar sosyal refah devleti anlayışını destekleyen Keynesci / New Deal’cı uygulamalarla siyasi ve iktisadi bunalımını aşmış, büyümeyi ve buna bağlı olarak kâr hadlerinin yeniden yükselmesini sağlamış ve karşı karşıya kaldığı birikim krizini çözebilmiştir. Ayrıca Sovyet sosyalizminin mülksüz kitlelere hitap eden ideolojik aygıtlarının karşısında sosyal refah devleti anlayışı sosyalizmin toplumsal, iktisadi ve siyasi eleştirilerini belirli ölçüde cevaplayarak emek kesiminin bu saflara katılımının önünü kısmen kesebilmiştir.⁹³

Dünyada söz konusu doğrultuda yükselen devletçi, korumacı, ulusalcı dalga 1930’lardan 1980’lere kadar Türkiye’de de belirgin biçimde yansıma bulmuştur. Ancak Osmanlı devrinin son dönemlerinden başlayarak 1930’lara olumsuz koşulların doğurduğu etkiler nedeniyle Türkiye’de ulusal yönetim uygulamaları oldukça sancılı biçimde ve zorluklar içerisinde inşa edilebilmiştir. Nitekim Boratav da Türkiye’nin Osmanlı döneminde ne derecede yoğun biçimde yabancı sermayenin etkisi altında bulunduğu vurgu yaparak devletin çıkarlarının şaşılacak derecede dış finansal çıkarlara ipotek edildiğini belirtmiş, yarı sömürgeleşmiş bir toplum yapısını ortaya koyan bu manzaranın ise 1908’de İttihat ve Terakki devrimcilerinin ve 1922’de Kemalist devrimcilerin devrildikleri kötü bir miras olarak devletin hareket kabiliyetini sınırlayan bir ortam yarattığını ifade etmiştir.⁹⁴ Bu dönemde gerek İttihat ve Terakki’ci, gerekse Kemalist devrimlerin ana hedefinin bağımsız ve ulusal bir kapitalizm yaratarak kalkınma ve modernleşme sağlamak olduğu, 1930’lu yıllara kadar söz konusu hedefe ulaşmanın ana yolu olarak açık bir piyasa ekonomisinin benimsendiği fakat bu tercihin genel olarak başarı getiremediği tespitinde bulunan Boratav’a göre yıllarca süren savaşlar, iç isyanlar, ağır borç yükü, kapitülasyonlar, etkili bir Türk sermaye sınıfının olmayışı, sanayileşmenin olmadığı bir ortamda izlenen liberal politikalar, Batılı devletlerin çeşitli baskı mekanizmaları gibi hususlar devrimcilerin izlediği bağımsızlıkçı politikaların önünde engel teşkil etmiştir.⁹⁵

⁹³ Gencay Şaylan, 2003. s. 103, 114-115

⁹⁴ Korkut Boratav, **Türkiye İktisat Tarihi: 1908-2002**, İmge Yayınları, 2004. s. 19-20

⁹⁵ a.k. s. 19-57

Ulusal yönetim uygulamaları 1930'lu yıllara kadar *finansal sistemde* de yürürlüğe sokulamamıştır. Çünkü 1930'ların başına değin her şeyden önce ülkede *bir merkez bankası kurulamamış, sermaye hareketleri üzerinde ulus devlet kontrolleri sağlanamamış* ve *ülkedeki finansal kuruluşlar gayrı-müslümlerden oluşan Galata bankerleri ile İngiltere ve Fransa'nın başını çektiği ülkelerce kurulan bankaların kontrolünde yer almıştır*. Tanzimat döneminden itibaren Batılılaşma çabaları içerisinde 1930'lara değin devlet erki kullanılarak finansal sektörde de bir kaç yerel sermayeli banka kurulmasına rağmen devlet erkiyle gerçekleştirilen girişimler ulusal bir finansal sistemden söz ettirecek yeterlilikte olmamış, özellikle yabancılar tarafından kurulan bankaların yanında bunlar ciddi sayılabilecek düzeyde etkinlik gösterememişlerdir.

Türkiye'de kurulan ilk banka olan Banque de Constantinople, Alleon ve Baltazzi adındaki iki banker tarafından 1847 yılında kurulmuştur. Bu banka kapatıldığı 1852 yılına kadar devletin finansal piyasasına egemen olmuş ve bu bağlamda finans sermayenin rantından faydalanmıştır.⁹⁶ Bununla birlikte Islahat Fermanı'ndan (1856) devlet yönetiminin de ülkede banka kurulmasının gerekliliği yönünde farkındalık edindiği anlaşılmaktadır.⁹⁷ Nitekim bu fermanda,

“... Devlet-i Aliyemin tashihi usulü sikke ile umuru maliyesine itibar verecek banka misillü şeyler yapıp memaliki mahrusai şahanemin menbai serveti maddiyesi olan hususata iktiza eden sermayelerin tayiniyle ve mahsulatı memaliki şahanemin nakli için icap eden turuk ve cedavilin küşadiyle ve emri ziraat ve ticaretin tevessüüne hail olan esbabın meniyle teshilatı sahihanın icra olunması ve bunun için maarif ve ulûm ve sermayeyi avrupadan istifadeye bakılması ...”⁹⁸

denilerek devletin maddi zenginliğini ve itibarını arttırmak, parasal ve finansal yapıları iyileştirmek amacıyla banka ve benzeri kurumların teşkil edileceği, bu doğrultuda Avrupa'nın bilim, hüner ve sermayesinden yararlanılacağı ilan edilmiştir. Nitekim bu fermanın ilanının ardından da çok sayıda banka kurulmuştur. Ancak

⁹⁶ Haydar Kazgan, Murat Öztürk ve Murat Koraltürk, **Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası**, Creative Yayıncılık ve Tanıtım Ltd. Şti., 2000. s. 26-27, s. 38

⁹⁷ Andre Autheman, **The Imperial Ottoman Bank**, Ottoman Bank Archives and Research Centre, Translated From French by J.A. Underwood, 2002. s. 21-22

⁹⁸ Türkiye Büyük Millet Meclisi, “Türk Anayasa Metinleri: Islahat Fermanı”, **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.tbmm.gov.tr>, Erişim Tarihi: 23/07/2007

Mithat Paşa önderliğinde kurulan Ziraat Bankası ve bazı küçük bölgesel bankalar istisna tutulmak kaydı ile Tanzimat döneminde kurulan bankaların büyük çoğunluğu yabancılar tarafından kurulmuştur. Bu anlamda bankaların ve diğer finansal yapıların kurulmasında ulusal bir hareketten söz etmek mümkün değildir.

Ottoman Bank (1856), La Banque de Turquie (1858), Osmanlı Bankası (1863), La Societe General de l'Empire Ottoman (1864), The Ottoman Financial Association (1866), Credit General Ottoman (1869), Austro-Ottoman Bank (1872), Austro-Turkish Bank (1872), La Societa Ottoman de Change et de Valeurs (1872), Selanik Bankası (1888) adlarını taşıyan çeşitli bankalar Islahat Fermanı'nın takip eden süreçte yabancı sermaye ile kurulan belli başlı bankalar arasında yer almıştır.⁹⁹ Aynı dönemde ülke genelinde yabancı sermayeli bu bankaların yanı sıra, özellikle İttihat ve Terakki devriminin sonrasında yerel girişimlerle kurulan, fakat birbirlerinden kopuk ve etkin bir gücü bulunduğu asla öne sürülemeyecek çok sayıda özel girişime dayanan yerel banka da varlık göstermiştir. Manisa Bağcılar Bankası (1917), Konya Köylü Bankası (1917), Eskişehir Çiftçi Bankası (1918), İstanbul Bankası (1911), Akşehir Osmanlı İktisat Anonim Şirketi (1916), Karaman Çiftçi Bankası (1925), Konya Türk Ticaret Bankası (1920) bu çerçevede söz edilebilecek çok sayıda yerel bankadan yalnız bir kaç tanesidir.¹⁰⁰ Bu bankalar serbest girişime dayalı ulusal bir kapitalizm oluşturma çabasına paralel olarak önce İttihat ve Terakkicilerin, daha sonra da Kemalist devrimcilerin Türk-Müslüman girişimcileri cesaretlendirmeleriyle kendilerini göstermiştir.

1863 yılında devletin borçlarını tahsil etmek ve aynı zamanda da Türkiye'den finans sermaye kazançları elde edebilmek amacıyla İngiliz ve Fransız ortaklığı ile kurularak kendisine para basma imtiyazı verilen Osmanlı Bankası ise asla tam bir merkez bankası olmamış, bilakis Düyun-u Umumiye egemenliğine giden yolda devletin yarı sömürge haline gelmesinin temel araçlarından birisi olmuştur. Kazgan, Öztürk ve Koraltürk'ün de ifade ettiği gibi devletin borç alma ve borç verme işlemlerini düzenleyen Osmanlı Bankası, devlet hazinesine hiçbir zaman senyoraj geliri

⁹⁹ Haydar Kazgan, Murat Öztürk ve Murat Koraltürk, 2000. s. 26-27, s. 38

¹⁰⁰ Murat Baskıcı, "Türkiye'de Yerli Bankalar: 1908-1954", **Panorama: Aylık Uluslararası İlişkiler, Ekonomi Politika Dergisi**, Sayı:15, Kasım 2005.

yaratmamıştır. Banka örneğin Avrupa piyasasından aldığı yüzde 4 veya yüzde 5 faizli kredilerle altın satın alıp böylece oluşturduğu rezervinin en az üç misli banknot ihraç etmiş, böylelikle Osmanlı hükümetine sağladığı kredilerin maliyetini Avrupa piyasa hadlerinin çok altında indirmiştir. Bu sayede yüzde 2 ile yüzde 2,5 arasında malettiği parayı Osmanlı hükümetine yüzde 6'dan avans olarak vermesi bankanın senyoraj hakkını devlet hazinesi ile paylaşmadığını ortaya koymaktadır. İkinci olarak İngiltere ve Fransa gibi dönemin büyük ülkelerinde merkez bankaları hükümetlerin emrinde savaşların ve devlet yatırımlarının finansmanını sağlarken, Osmanlı hükümetine hiçbir kontrol hakkı tanımayan Osmanlı Bankası devletin en muhtaç dönemlerinde finansman sağlamaktan özellikle kaçınmıştır. Bunun birinci örneği 1876 yılının savaş koşullarında devletin Banka'dan talep ettiği 2.000.000 liralık ek avansın reddedilmesi, ikinci örneği ise Banka'nın Birinci Dünya Savaşında hükümetin avans ve banknot ihracı taleplerine olumlu yanıt vermemesidir. Osmanlı Bankası'nın devletin finansman ihtiyacına ve taleplerine keyfiyet içerisinde cevap vermesi devletin finansman maliyetlerini de arttırmıştır. Banka'nın banknot basma imtiyazı karşı tavır olarak zaman zaman dondurulmasına karşılık uzun yıllar Banka'dan vazgeçmek mümkün olmamıştır. Diğer yandan Birinci Dünya Savaşı'nda olduğu gibi Millî Mücadele yıllarında da bir merkez bankasının bulunmayışı ülkenin içerisinde bulunduğu koşulları daha da zorlaştırmıştır. Bu açıdan Millî Mücadelenin en önemli özelliklerinden birisi arkasında bir devlet bankası olmadan finanse edilmiş olmasıdır. (Oysa Yunan ordusu İzmir'e merkez bankalarının bastırıldığı yepyeni drahmilerle çıkmıştır.) Bir merkez bankasının yokluğundan kaynaklanan boşluğu doldurmak üzere ilk girişim İttihat ve Terakki hükümeti tarafından 1917'de gerçekleştirilmiş, ancak bu doğrultuda kurulan İtibar-ı Millî Bankası'nın ömrü 1918 yılından itibaren devletin işgal altına girmesi ve İttihat ve Terakkicilerin iktidardan uzaklaştırılması nedeniyle kısa sürmüştür.¹⁰¹

1920'li yıllarda Birinci Dünya Savaşı'ndan ve Millî Mücadeleden büyük kayıplarla çıkan yerel bankaların Türkiye'nin sanayileşmesinde itici güç olamayacağı ve ulusal bir merkez bankasının gerekliliği açık biçimde görülmüştür. Bunun anlaşılmasında dünya genelini etkileyen 1929 Krizi Türkiye açısından da önemli bir dönüm

¹⁰¹ Haydar Kazgan, Murat Öztürk ve Murat Koraltürk, 2000. s. 42-46

noktasını temsil etmektedir. Bu krizin etkileri aynı zamanda Türkiye’de serbest girişime dayalı finansal sistem fikrinin de (uzunca bir süreliğine) gündemden kalkışını beraberinde getirmiştir. Nitekim kapitalist merkez ülkelerde yaşanan bu krizin Türkiye’nin özellikle tarımsal ihracatını azaltarak cari dengelerini sarsmasını ve diğer yandan Sovyetlerin devletçi bir anlayışla krizden etkilenmeden yükselişini sürdürmesini göz önünde bulunduran ülkenin yöneticileri 1930’lardan itibaren yoğun biçimde devletçi politikalar izlemeye yönelmiştir. Ortaya çıkan korumacı ve devlet eliyle kalkınmacı anlayışla devlet hemen hemen her alanda hem yatırımcı, hem işletmeci, hem de denetleyici aktör haline gelmiştir. Bu yıllardan itibaren kamunun toplumsal ve iktisadi yaşama yoğun müdahalesi kamu mülkiyetinin artırılması ve devletin bir çok sektörde doğrudan üretici olması aracılığıyla söz konusu olmuştur. Bu anlayış doğrultusunda finansal sistemin unsurlarının kurulmasını da yine büyük ölçüde devlet üstlenmiştir. Yeni anlayışın bir çıktısı olarak devlet, 1929-1931 arasında dış ticaretin yanı sıra finansal alanda da kambiyo denetimlerini kontrolüne almıştır. Kambiyo ve sermaye hareketlerinin denetimi 1930 yılında çıkarılan Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkında Kanun ile düzenlenmiştir. (Daha sonra TCMB’nin faaliyete geçmesiyle düzenleme yetkileri 1931 yılında bu kuruma devredilmiştir).

Bir merkez bankasının kurulması iktisadi egemenliği sağlaması bakımından siyasi egemenliğe paralel bir öneme sahip olduğundan Cumhuriyetin kurucuları da (vaktinde İttihat ve Terakkici devrimciler gibi) bu gerekliliğin farkında olarak siyasi egemenliğin yeniden elde edilmesini takiben 1923 yılından itibaren para basma imtiyazını elinde bulunduran ulusal bir banka kurmak amacıyla yoğun çaba göstermişlerdir. Ancak yeterli sermaye birikimi olmadığı için bu hemen başarılamamış ve Osmanlı Bankası’nın banknot ihraç etme hakkı bir süreliğine uzatılmıştır.¹⁰² Diğer yandan merkez bankası kurma fikrinin ciddi biçimde gündeme gelmesinden itibaren yurt içinde bu konuda yeterince bilgili görülen kimse bulunamadığından yabancı danışmanlara başvurulmuş, A.B.D.’li, Alman, Belçikalı, İsviçreli, Hollandalı çeşitli uzmanların görüşleri alınmıştır. Bunlardan kimisi bir

¹⁰² Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, “Tarihçe”, **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.tcmb.gov.tr>, Erişim Tarihi: 02/10/2006

merkez bankası kurulmasının ülkenin o koşullarda mümkün olmadığı, kimisi İş Bankası'nın merkez bankasında dönüştürülebileceği, kimisi de o dönemde imkânsız olan devlet sermayesinin çoğunlukta olduğu bir banka kurulması gerektiği gibi çok çeşitli fikirler ortaya atmışlardır. Öte yandan bazı uzmanların kendi ülkelerine çeşitli imtiyazlar verilmesi karşılığında (Örneğin A.B.D.'liler petrol ve tütün sektörlerinde işletme imtiyazı istemişlerdir) kendilerinin bir merkez bankası kurabileceğini belirten önerileri olmuştur. Ayrıca yine bazı uzman raporlarının geri planında Türkiye'de kurulacak bir merkez bankasının Avrupa finans sermayesini olumsuz biçimde etkileyeceği düşüncesini taşıdığı görülmüştür.¹⁰³ Nihayetinde bütün bu tartışmaların içerisinde *ulusal* bir merkez bankası kurulması fikri benimsenmiştir. Bir dizi kampanyalarla halkın merkez bankası hisselerini almaları teşvik edilmiş, diğer yandan çeşitli ürünlerin üretimi, ithali ve ihracını kapsayan imtiyaz hakkı 10 milyon ABD altın doları karşılığı *ATIC* isimli yabancı şirkete verilmiştir. Toplanan sermaye kullanılarak oluşturulan 15 milyon Türk Lirası sermayeli bir anonim şirket olacak şekilde 11 Haziran 1930 tarih ve 1715 sayılı Kanun (Mülga) uyarınca kurulmuştur.¹⁰⁴

Diğer yandan bu dönemde benimsenen devlet eliyle kalkınma politikasının gereğince devlet sermayeli Sümerbank (1933), Etibank (1935), İller Bankası (1933), Halk Bank (1938), Türkiye Sanayi ve Kredi Bankası (1950) gibi finansal kuruluşlar kurulmuştur. Bu kuruluşlar kalkınma ve modernleşme dinamiklerinin emrinde olacak biçimde tasarlanmıştır. Örneğin 1933 yılında kurulan Halk Bankası'nın küçük esnafa ve sanayicilere ucuz kredi sağlaması ve böylelikle sanayileşmeyi doğrudan finanse etmesi amaçlanmıştır. Devlet sermayeli bankaların kurulmasıyla birlikte finansal kuruluşlarda kamu mülkiyeti gelişme çizgisine girmiştir. Kamu mülkiyetinde yaşanan gelişmenin yanı sıra 1930'lu yıllar devlet müdahalesinin her türlü alanda kaçınılmaz biçimde gerekli olduğunun yüksek bir sesle dile getirilmeye ve aynı zamanda da uygulanmaya başlandığı yıllar olmuştur;

“Zaman, eski iktisat mektebinin öğrettiği şeyleri birer birer kadronun dışarısına çıkarmıştır. Temeli göklerde kurulmuş nazariyelere yaşayışın en küçük bir tahammülü yoktur. Eski iktisat mektebi, dünya

¹⁰³ Haydar Kazgan, Murat Öztürk ve Murat Koraltürk, 2000. s. 68-97

¹⁰⁴ Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, “Tarihçe”, **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.tcmb.gov.tr>, Erişim Tarihi: 02/10/2006

yangınına kadar devlete mukaddes uzlet köşesini göstermişti. Devletin vazifesi bütün iktisadi hadiseler seyrirci kalmaktı. Fakat bütün hadiseler gösterdi ki böyle bir seyrircilik cemiyet hayatı için tehlikelerin en büyüğüdür. Dünya iktisadının yolları değiştikten sonra, artık, eski nazariyelerin kıymeti mi olabilirdi? Eski iktisat mektebi, bütün iktisadi teşkilata olduğu gibi, para teşkilatına da, sonsuz bir hürriyet ayırmıştı. Banka işlerinde devlete kalan şey, aşağı yukarı yalnız verilen bilançoları görmekten ibaretti. Limitli şirketlerin bir çoğu Avrupa’da bu bilanço neşri sıkıntısından da uzak tutuluyordu. Halbuki iktisadi teşebbüsler ne kadar hususi mahiyette olursa olsun devlet ve cemiyet hayatı ile son derece alakalıdır. Bütçenin vaziyetini bilen devlet, aynı zamanda, istinat ettiği iktisadi kuvvetin mahiyetini de yakından bilmek mecburiyetindedir. Bunu yakından bilmeyen bir devletin iktisat politikası tam manası ile sözde kalmış, ilk kımıldanışında donmuş bir faaliyet sayılabilir. Bankalar ve bütün para teşkilatı devletin umumi iktisat politikasına yabancı kalamazlar. Bu da yalnız devletin bankalara daha yakından teması ile temin edilebilir. ... Her politika gibi devletin banka politikası da mutlaka istinat noktaları ister. O da yalnız kontrol olabilir. Her devlet, banka politikasını kendi iktisadi vaziyetine göre düşünmek mecburiyetindedir. İlerdeki şaşırtmacıkların önüne geçmek maksadı ile Almanya’nın banka politikasını hulasa eden yeni Bankalar Kanununa göz gezdirmek faydasız değildir. Yeni Kanun bütün banka hayatını murakebe altına koyuyor. Murakebe heyeti maliye ve iktisat vekillerinin seçeceği beş kişiden ibarettir. Reisleri devlet bankası reisi. Bunlardan biri de devletin banka komiseridir. Banka komiseri iktisat vekilliğine tabidir ve iktisat vekilliğinin, devlet bankasının müdürlüğünün inbası üzerine devlet reisi tarafından nasbolunur ... Bankaların defterlerine bakabilir. İsterse salahiyeti bir başkasına mesela maliyeye terk edebilir. Bundan başka paraların nereye gittiğini, kredilerin, borçların vaziyetini tetkik edebilir. İsterse ve lüzum görürse bankaların içtimalarında bulunur ve söz söyleyebilir. Talimata göre hareket etmeyen bankalara ceza kesebilir. Bundan başka bankaları millî iktisada göre harekete getirmek banka komiserinin başlıca vazifesidir; en ehemmiyetli şey de budur... ”¹⁰⁵

Sonuçta bu dönemden itibaren finansal kuruluşlar devletin murakabe heyetlerince gittikçe sıklığı gittikçe artan oranlarda düzenlenmeye, gözetim altında tutulmaya ve denetlenmeye başlanmıştır. (Bu edimler günümüzde daha da sıkı biçimde devam etmektedir. Ancak ileride bahsedeceğimiz üzere finansal kuruluşlar üzerinde denetim olanağı ve bu kuruluşlara müdahale yetkileri ulusal devletin elinden çıkarak küresel aktörlerin güdümüne geçmiştir.)

1930’larda iç dinamiklerin belirleyiciliğinin daha baskın olduğu koşullar altında gelişen ulusal yönetim uygulamaları, 1945 sonrasında A.B.D. önderliğinde kurulan

¹⁰⁵ M. Nermin, “Devlet ve Banka Politikası”, **Cumhuriyet Gazetesi**, 1931. Aktaran: Haydar Kazgan, Murat Öztürk ve Murat Koraltürk, 2000. s. 96-97

yapı ile çeşitli açılardan bütünleşerek belirli bir süre daha varlığını sürdürmüştür. Bu kapsamda Türk Finansal Sistemi 1930-1939 yılları arasında daha ziyade kendi iç dinamikleri ile edindiği ve kendisine ulusal sıfatını kazandıran temel özellikleri (ulusal bir merkez bankasının varlığı; kambiyo, finansal kuruluşlar ve sermaye hareketleri üzerinde hükümet organlarının denetimi; kamu mülkiyetinde bir çok finansal kuruluşun bulunması) değişimin etkilerini gösterdiği 1980'lere değin korumuştur.

Kapitalizmin 1970'lerde yaşadığı kriz devletçi politikaların bir çok alanda rafa kaldırılmasını gündeme getirmiş ve bu çerçevede bir çok ülkenin finansal sisteminde ulusal uygulamaların tasfiyesini tetiklemiştir. A.B.D.'den çıkan kontrolsüz sermayeler ve buna dayalı Bretton Woods sisteminin çöküşü, kâr hadlerindeki düşüşler, petrol şokları ve gelişmekte olan ülkelerin yaşadığı borç krizleri, fordist üretim sisteminin bunalımı gibi çeşitli eksenlerde açıklanabilen söz konusu krize koşturarak ulusal uygulamaları savunmanın zor hale geldiği bir ortamda devletçi uygulamalara yapılan "verimsizlik" eleştirisi odaklı çok cepheli karşı saldırının bir çok kesimden büyük destek bulması, ulusal yönetim uygulamalarının tasfiyesinin temel gerekçesi olmuştur. Bu çerçevede yapılan reformlar vasıtasıyla finansal sistemin devlete görece konumu ve devletle ilişkisi büyük ölçüde dönüştürülerek yeniden yapılandırılmıştır. Finansal sistemde devletçiliğe karşı yapılan bu saldırı temel olarak sisteme ulusal sıfatını kazandıran nitelikleri hedef almıştır. Bu doğrultuda finansal sistemde ulusal yönetim uygulamaların tasfiyesi şu eksenlerde gerçekleşmiştir;

- Birinci olarak *finansal liberalizasyon* reformları kapsamında faiz oranları ve finans sermaye akımları üzerindeki devlet kontrolleri kaldırılmıştır.
- İkinci olarak finansal sistemin ürettiği hizmetlerin piyasa tarafından daha verimli biçimde üretilebileceği varsayılarak kamu sermayeli finansal kuruluşlar *özelleştirilmiştir*.
- Üçüncü olarak *finansman kaynakları piyasalaştırılmış ve çeşitlendirilmiştir*. Böylece devlet aygıtı finansman sağlayıcı olma konumundan uzaklaştırılarak,

hem kamu kurumlarının hem de diğer aktörlerin küresel piyasanın sağladığı finansmanın en büyük müşterisi konumuna taşınması sağlanmıştır.

- Dördüncü olarak merkez bankası *bağımsızlaştırılmıştır*. Böylece merkez bankasının devlet yönetimlerinin değil, piyasanın güdümünde faaliyet göstermesi sağlanmıştır.

Bu reform dalgasını yapısal uyarlama faaliyetleri çerçevesinde düşünmek gerekmektedir. Hakkında 1980’lerden günümüze değin çok sayıda çalışma bulunan “yapısal uyarlama” faaliyetleri IMF ve Dünya Bankası ile özdeş düşünmek olanaklıdır. IMF istikrar programı kredileri, teftiş çalışmaları, teknik yardım programları araçlarıyla,¹⁰⁶ Dünya Bankası ise teknik yardım, yatırım kredileri ve gelişme politikası kredileri araçlarıyla¹⁰⁷ gerçekleştirmiştir. Yapısal uyarlama sürecinde bütün bu etki araçları, IMF ve Dünya Bankası bünyesinde gerçekleştirilen araştırma ve danışmanlık faaliyetleri ile desteklenmiştir.

1. Finansal Liberalizasyon

Finansal liberalizasyon en basit biçimde “finansal piyasalar üzerindeki ulusal devlet kontrollerin kaldırılması (deregülasyonu) ve sonrasında finansal sistemin küresel sisteme açılması” olarak tanımlanabilir. Ulusal yönetim uygulamalarını tasfiye programının çok önemli bir unsuru olan finansal liberalizasyon reformu temelde yabancı sermaye girişini arttırmak ve finansal piyasalarda serbest piyasa sistemini kurmak için hayata geçirilmiştir. Bütün tasfiye reformları gibi devlet müdahalesinin eleştirisinden türetilen finansal liberalizasyon paradigmasının Stanford Okulu iktisatçılarından McKinnon ve Shaw tarafından formüle edildiği yaygın biçimde kabul edilmektedir.¹⁰⁸ Bu iktisatçıların geliştirdiği paradigma neo-klasik finans teorisinin gelişmekte olan ülkelere uyarlanmış sürümü olarak nitelendirilebilir.

¹⁰⁶ International Monetary Fund, “What the IMF Does”, **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.imf.org>, Erişim Tarihi: 03/10/2006

¹⁰⁷ World Bank, “Operations”, **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.worldbank.org>, Erişim Tarihi: 03/10/2006

¹⁰⁸ Thomas Barnebeck Andersen and Finn Tarp, “Financial Liberalization, Financial Development and Economic Growth in LDCs”, **Journal of International Development**, Vol:15, Issue:2, 2003. s. 189–209

Keynesyen yaklaşım ile çelişen ve klasik liberalizmin *laissez-faire* yaklaşımıyla bire bir uyumlu olan bu paradigma uyarınca baskı altında bulunan bir sistem, kredilerin kime hangi fiyattan verileceğinin, kimlerin kredi alabileceğinin ve sermaye hareketlerinin devlet tarafından belirlendiği sistem olarak tanımlanmaktadır.¹⁰⁹ Devlet kontrollerini temelde bir verimsizlik sorunu olarak gören McKinnon¹¹⁰ ve Shaw¹¹¹ paradigmasına göre finansal liberalizasyon ile söz konusu baskı kaldırılarak serbest piyasanın belirleyiciliği tesis edildiğinde, bütün tasarrufların ve kredilerin dünya ölçeğinde etkin biçimde dağılacığı, yatırım dengesinin kurulacağı, finansal derinleşmenin sağlanacağı, tasarrufların artacağı ve sonuçta iktisadi gelişmenin hızlanacağı varsayılmaktadır.¹¹²

Finansal liberalizasyon reformunun birincisi “iç finansal liberalizasyon”, diğeri “dış finansal liberalizasyon” olmak üzere iki ayağı söz konusudur. İç finansal liberalizasyon faiz oranları üzerindeki ulusal devlet kontrollerinin kaldırılmasını (diğer bir deyişle faiz oranlarının deregülasyonunu), dış finansal liberalizasyon ise özel sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesi ve tam konvertibiliteye geçişi ifade etmektedir.¹¹³

İç finansal liberalizasyon daha önce tam istihdam hedefine dönük olarak faiz oranlarının devlet tarafından belirlendiği Keynesyen düzenlemeyi kaldırmıştır. Nitekim 1970'lere kadar Keynesyen paradigmaya uygun olarak düşük faiz oranlarının yatırım harcamalarını ve dolayısıyla büyümeyi canlı tutacağı yönünde bir görüş egemen idi.¹¹⁴ Buna dayanarak ülkemizde ve diğer bir çok gelişmekte olan ülkede belirli bir dönem faiz oranları üzerinde sınırlayıcı tavanlar uygulanmıştı.

¹⁰⁹ John Williamson ve Molly Mahar, **Finansal Liberalizasyon Üzerine Bir İnceleme**, Çeviren: Güven Delice, Liberte Yayınları, Eylül 2002. s. 8.

¹¹⁰ Ronald I. McKinnon, **Money and Capital in Economic Development**, Washington, D.C: Brookings Institution, 1973.

¹¹¹ Edward S. Shaw, **Financial Deepening in Economic Development**, New York: Oxford University, 1973.

¹¹² Philip Arestis, “Washington Consensus and Financial Liberalization”, **Journal of Post Keynesian Economics**, Vol: 27, No: 2, 2005. s. 251

¹¹³ John Williamson ve Molly Mahar, 2002. s. 14-15.

¹¹⁴ Libby Rittenberg, “Investment Spending and Interest Rate Policy: The Case of Financial Liberalization in Turkey”, **The Journal of Development Studies**, Vol: 27, No: 2, 1991. s. 151

Ancak faiz oranları üstüne konulan tavanların faizlerin enflasyonla aynı oranda yükselmesini engellediği, böylece faizlerin denge noktasının altında kaldığı, hatta yüksek enflasyonun egemen olduğu bir iktisadi ortamda reel olarak negatife dönüştüğü, negatif faiz oranlarının ise tasarrufları caydırdığı, tüketimi teşvik ettiği ve kredi arzını azalttığı, iktisadi gelişmeye sekte vurduğu gerekçeleriyle iç finansal liberalizasyon reformları gündeme gelmiştir.¹¹⁵ Gerekçeleri bağlamında iç finansal liberalizasyon paradigmasının dışsal büyüme modelleriyle büyük ölçüde paralellik taşıdığı söylenebilir. Zira bu yöndeki modellerin hemen hemen hepsi devletlerin kredi faizi tavanları belirlemesinin, finansal kazançlara vergiler koymasının ve benzeri diğer müdahalelerinin iktisadi gelişmeye ters yönde sirayet edeceği iddiasını öne sürmektedir.¹¹⁶ İç finansal liberalizasyon paradigmasına göre tasarruflar birikimin ve yatırımların yardımcısıdır. Tasarrufların ve yatırımların artması için öngörülen temel anahtar pozitif reel faiz oranlarının bir araç olarak kullanılmasıyla tüketim dürtülerini değiştirilmesi ve bireylerin sahip oldukları parayı tüketmeyerek tasarruf etmelerinin sağlanmasıdır.¹¹⁷ Böylece tasarrufların finansal sisteme yönelmesi ve finansal sistem üzerinden etkin kaynak dağılımının sağlanması beklenmektedir. Buradan anlaşılacağı üzere iç finansal liberalizasyonun örtük hedefi “pozitif *reel* faiz oranlarını” yaratmaktır.

Dış finansal liberalizasyonun, başka bir deyişle özel sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesi ve tam konvertibiliteye geçişin ardında ise yabancı sermaye girişini arttırma beklentisi yer almıştır. Yabancı sermaye girişi ile piyasa tarafından oluşturulan tahsis mekanizmasının etkinliğinin birlikte üretim verimliliğini ve dolayısıyla sosyal refah seviyesini uzun vadede yükselteceği varsayılmıştır.¹¹⁸ (Girmesi beklenen yabancı sermaye birincisi kısa vadeli ve ikincisi uzun vadeli olmak üzere iki kategoride sınıflandırılabilir. Kısa vadeli sermaye akımlarının en

¹¹⁵ John Williamson ve Molly Mahar, 2002. s. 8-9

¹¹⁶ Panicos Demetriades and Philip Arestis, “Financial Liberalization: The Experience of Developing Countries”, **Eastern Economic Journal**, Vol:25, No:4, 2005. s. 441

¹¹⁷ Machiko Nissanke, Philip Arestis and Howard Stein, “Finance and Development: Institutional and Policy Alternatives to Financial Liberalization Theory”, **Eastern Economic Journal**, Vol: 31, No: 2, 2005. s. 245

¹¹⁸ Ajit Singh, “Capital Account Liberalization, Free Long Term Capital Flows, Financial Crises and Economic Development”, **Eastern Economic Journal**, Vol: 29, No:2, 2003. s. 191

önemli unsurlarını portföy yatırımları ile kısa vadeli banka kredileri, uzun vadeli sermaye akımlarının en önemli unsurlarını ise doğrudan yabancı yatırımlar ve uzun vadeli banka kredileri oluşturmaktadır.)

Chang ve Grabel'in de ifade ettiği üzere gelişmekte olan ülkelerde sermaye piyasaları, kamu sektörü ve özel sektörün yurt içinde üretilmemiş sermayeden ve teknoloji gibi diğer kaynaklardan yararlanabilmesinin en kolay biçimde dış finansal liberalizasyon ile mümkün olabileceği öngörülmüştür. Dış finansal liberalizasyonu yürürlüğe sokan kadrolar sermaye ve diğer kaynakların düşük gelir, düşük tasarruflar ve/veya sermaye kaçıışı dolayısıyla yurt içinde yeterince üretilemediğini, bu nedenle yabancı sermaye girişlerindeki artışın ülkenin sermaye stokunu, üretkenliğini ve gelirini arttırarak, verimli bir döngüyü başlatacağını savunmuşlar, bu doğrultuda devlet tahvillerinin yabancı yatırımcılara satılmasının kamuya ek kaynak sağlayacağını ileri sürmüşlerdir. Diğer taraftan sermaye hareketlerinin tam liberalizasyonundan ve tam konvertibiliteden, özellikle gelişmekte olan ülkelerde etkinliği ve politika disiplini artırması beklenmiştir. Bu anlamda ülkelerin sermaye çekme güdüsünün ve sermaye kaçıışı tehdidinin, ülkeleri neo-liberal konsensüsün küresel tasarımlarına uyum konusunda daha istekli ve çalışkan kılacağı düşünülmüştür.¹¹⁹ IMF eski yöneticilerinden Stanley Fischer'in belirttiği gibi piyasa güçleri bu süreçte iyi politikaları ödüllendiren, beğenmedikleri politikaları ise cezalandıran temel belirleyici aktörler olarak kendilerini göstermişlerdir.¹²⁰

Sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesi temelde yabancı sermaye girişi ve istikrarlı kur arasında yapılan bir tercihtir. Başka bir deyişle sermaye hareketlerini serbestleştirmek yabancı sermaye girişlerini istikrarlı kura tercih etmek anlamına gelmektedir. Prasad ve Köse'nin belirttiği üzere Bretton Woods sisteminde olduğu gibi istikrarlı bir döviz kuru iktisadi büyüme ve istikrar (sermaye hareketlerinden kaynaklanan şoklardan korunmak) için daha gerekli görülüyorsa sermaye hareketleri üzerine kontroller konulmaktadır. Buna karşılık yabancı sermaye girişlerinin iktisadi

¹¹⁹ Ha- Joon Chang ve Ilene Grabel, **Kalkınma Yeniden: Alternatif İktisat Politikaları Elkitabı**, Çeviren: Emre Özçelik, İmge Kitabevi, 2005. s. 146-147

¹²⁰ Stanley Fischer, "Capital Account Liberalization and the Role of the IMF", **Should the IMF Pursue Capital Account Convertibility?**, Princeton University Press, 1998. s. 1-10.

büyüme için daha faydalı olduğu inancı varsa bu defa sermaye hareketleri serbest hale getirilmektedir.¹²¹

Ülkemizde finansal liberalizasyon girişimleri ilkin 1980’de başlamıştır. Girişimlerin başladığı dönemde Keynesyen anlayışa uygun olarak faiz, sermaye ve döviz hareketleri üzerinde devletin kontrolleri, negatif reel faiz oranları, finansal kazançlar üzerinde yüksek vergiler, yüksek likidite ve rezerv gereksinimleri söz konusuydu.¹²² Örneğin 1978 yılında %45,3 oranında gerçekleşen enflasyona karşılık aynı yılın faiz oranı, o dönemki paradigma uyarınca negatif reel faiz oranlarının yatırımları besleyeceği varsayımından hareketle %17,3 olarak tespit edilmişti.¹²³ Böyle bir ortamda ilk önce iç finansal liberalizasyonun hemen sonrasında da dış finansal liberalizasyonun sağlanması öngörülmüştür. İç finansal liberalizasyon kapsamında mevduat ve kredi faiz oranları bir kaç denemeden sonra serbestleştirilebilmiştir. İç finansal liberalizasyon ilk önce Temmuz 1980’de yürürlüğe konulmuş ancak 1982’de yaşanan ünlü bankerler krizi reformların bir süreliğine geri alınmasına neden olmuştur. Daha sonra TCMB 1 Temmuz 1987’de yayımlanan 87/11921 sayılı “Mevduat ve Kredi Faiz Oranları Hakkında Karar” uyarınca 1987 yılında faizleri serbest bırakmayı yeniden denemiş, ancak enflasyonun yüksek çıkması dolayısıyla reel mevduat faizlerinin negatif kalması sonucunda bu girişim de Şubat 1988’de alınan istikrar tedbirleri ile sona erdirilmiştir. (Negatif reel faiz oranlarının gerçekleşmesi tasarrufları döviz, gayrı-menkul, altın gibi yatırım araçlarına yönlendirmişti.) Nihai olarak söz konusu karar uyarınca TCMB tarafından Ekim 1988’de yayımlanan tebliğ ile yeniden gerçekleştirilmiştir. İlerleyen dönemlerde yapılan düzenlemelerde de bankalarca mevduata uygulanacak faiz oranlarının serbestçe belirleneceğini öngören hüküm korunmuştur.¹²⁴ Bu doğrultuda Ekim

¹²¹ M. Ayhan Köse and Eswar Prasad, “Liberalizing Capital Account Restrictions”, **Financial Globalization: A Compilation of Articles from Finance & Development**, International Monetary Fund, Washington DC, 2007. s. 6-7

¹²² Ümit Cizre Sakallıoğlu and Erinc Yeldan, “Politics, Society and Financial Liberalization: Turkey in the 1990s”, **Development and Change**, Vol:31, No:2, 2000 s. 484

¹²³ Libby Rittenberg, 1991. s. 154

¹²⁴ 30/06/1987 Tarih ve 87/11921 Sayılı Kararnameye İlişkin 7,8,9 ve 91/1 No’lu Tebliğler, 4/2/2002 Tarih ve 2002/3707 Sayılı Kararnameye ilişkin 2002/1 No’lu Tebliğ, 22/11/2006 Tarih ve 2006/11188 Sayılı Kararnameye ilişkin 2006/1 sayılı Tebliğ

1988'den itibaren faizler ile krediler üzerinde devlet kontrolleri kaldırılmış ve negatife düşmeyecek biçimde seyreden pozitif reel faiz oranları yakalanmış durumdadır. (Pozitif reel faiz oranlarının en büyük güvencesi enflasyonla sıkı mücadeledir. Enflasyonla mücadele ise temelde enflasyonun piyasada belirlenen nominal faiz oranlarını aşmaması perspektifini taşımaktadır. İleride üzerinde durulan merkez bankasının bağımsızlaştırılması ve sadece “fiyat istikrarı” ile sorumlu tutulması hususu aynı zamanda *pozitif reel faiz oranlarının* muhafaza edilmesine yönelik bir tedbir olarak düşünülmelidir.)

Türkiye’de dış finansal liberalizasyon çerçevesinde uluslararası özel sermaye hareketlerinin önündeki engellerin kaldırılması, döviz alış satışının serbestleştirilmesi ve tam konvertibiliteye geçiş 32 sayılı Karar ile düzenlenmiştir. Bu düzenleme ile finansal liberalizasyon reformlarının büyük ölçüde tamama erdirildiği söylenebilir. Yukarıda ifade ettiğimiz üzere temelde dönemin hükümetinin yabancı sermaye girişini artırma beklentisi ile gerçekleştirilen dış liberalizasyon çerçevesinde öncelikle sıcak para girişlerinden fayda sağlanması amaçlanmıştır.¹²⁵ Bunun yanı sıra dönemin koşullarında bir oldu bittiye getirilerek gerçekleştirildiği izlenimi uyandıran söz konusu kararın diğer kısa vadeli amacı yastık altı dövizlerinin ve altınlarının finansal sisteme girmesidir.¹²⁶ Uzun vadede ise dış finansal liberalizasyonun sağladığı yabancı sermaye girişlerinin etkinliği, verimliliği ve sosyal refahı artırıcı etkiler doğuracağı beklentisi söz konusu olmuştur. Bütün bu beklentiler doğrultusunda çıkartılan 32 Sayılı Karar ile,

- Türk parası ve Türk parasıyla ödemeyi sağlayan belgelerin yurda ithali ile ihracı Türkiye'ye döviz ithali ve Türkiye'den döviz ihracı, Türkiye'de yerleşik kişilerin beraberlerinde döviz bulundurmaları, bankalar, özel finans kurumları, yetkili müesseseler, PTT ile kıymetli maden aracı kuruluşlarından döviz satın almaları, dövizleri bankalarda açacakları döviz hesaplarında tutmaları, efektif olarak kullanmaları, bankalar ve özel finans kurumları vasıtasıyla yurt içinde ve yurt

¹²⁵ Korkut Boratav, “Yabancı Sermaye Girişlerinin Ayırıştırılması ve Sıcak Para: Tanımlar, Yöntemler, Bazı Bulgular”, **İktisat Üzerine Yazılar II: İktisadi Kalkınma Kriz ve İstikrar**, İletişim Yayınları, 2003. s. 28-29.

¹²⁶ Taner Timur, **Türkiye Nasıl Küreselleşti?**, İmge Kitabevi Yayınları, 2004. s. 71-72

dışında tasarruf etmeleri, Kıymetli madenler, taşlar ve eşyaların Dış Ticaret Rejimi esasları dahilinde Türkiye'ye ithali ve ihracı,

- Türkiye'ye yabancı sermaye girişi, (Dışarıda yerleşik kişilerin Türkiye'de şirket kurmak, mevcut ve kurulacak şirketlere iştirak etmek ve şube açmak suretiyle yatırım yapmaları ve her türlü mal ve hizmet üretimine yönelik faaliyetlerde bulunmaları ile irtibat bürosu açmaları, Türkiye'de yerleşik kişilerin dışarıda yerleşik kişilerle lisans, know-how, teknik yardım ve yönetim anlaşmaları yapmaları), Türkiye'den sermaye çıkışı, (Türkiye'de yerleşik kişilerin, yurt dışında veya Türkiye'deki serbest bölgelerde yatırım yapmak veya ticari faaliyette bulunmak üzere şirket kurmaları, ortaklığa katılmaları ve şube açmaları için, sermaye ihraç etmeleri) ,
- Menkul kıymetlerin ve diğer sermaye piyasası araçlarının (tahvil, bono, ... vd.) yurda girişi ve çıkışı, Dışarıda yerleşik kişilerin satın aldıkları veya sahip oldukları gayri-menkul ve gayri-menkule müteferri ayni hakların gelirleri ve satış bedellerinin bankalar ve özel finans kurumları vasıtasıyla transfer ettirilmesi, Türkiye'de yerleşik kişilerin yurt dışından kredi temin etmeleri ve yurt dışına kredi açmaları (bu kredi işlemlerini bankalar veya özel finans kurumları aracılığıyla gerçekleştirmeleri kaydıyla),

serbest kılınmıştır.¹²⁷

32 Sayılı Kararda da yer verilen döviz alım ve satımının serbestleştirilmesi esasında daha önce 1984 reformları arasında da yer almıştı. Bununla birlikte 32 sayılı Karar öncesinde yeni politikaya hazırlık niteliği taşıyacak şekilde TCMB 1987 yılında Açık Piyasa İşlemlerine başlamıştır. Ağustos 1988'de ise TCMB bünyesinde oluşturulan Döviz ve Efektif Piyasası ve Kur Belirleme Seansları uygulamasıyla kurların TCMB ve bankalar tarafından ortak belirlenmesi ilkesinin yürürlüğe konmuş, böylece piyasa tarafından belirlenen döviz kuru modeline geçilmiştir.¹²⁸

¹²⁷ Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkında Karar, Sayı:32, Kabul Tarihi: 7/8/1989, RG:11/8/1989, RG Numarası: 20249

¹²⁸ Sinan Sönmez, "Türk İktisat Politikalarındaki 'Çıpa': Dış Borçlanma", **İktisat Üzerine Yazılar II: İktisadi Kalkınma Kriz ve İstikrar**, İletişim Yayınları, 2003. s. 323

Gerek ülkemizde gerekse diğer ülkeler gerçekleştirilen söz konusu çerçevedeki reformun devamında özellikle 1990'lı yıllarda baş gösteren finansal krizlerin finansal liberalizasyon ile ilişkilendirilmesi bu reformları tartışmalı hale getirmiştir. Finansal liberalizasyona (daha ziyade dış finansal liberalizasyona) yönelen tepkinin tabanını özellikle Asya, Rusya, Latin Amerika ve Türkiye'de yaşanan finansal krizler genişletmiştir. Finansal krizlere gebelik ettiğinin gözlemlenmesi nedeniyle, finansal liberalizasyonun ekonominin genelinde oldukça kırılgan bir yapıyı beraberinde getirdiğini savunan ciddi bir alan yazını gelişmiştir. Hemen hemen bütün yaklaşımlar 1990'lar krizlerini finansal liberalizasyon reformlarına bağlı olduğu noktasında görüş birliği içerisinde. Buna karşılık yorumcuların bir kısmı finansal liberalizasyona son verilmesinden, bir kısmı da finansal liberalizasyona devam edilmesinden yana olmuşlardır.

Finansal liberalizasyonun devamından yana olan çevreler finansal krizlerin görülmesiyle birlikte yeni yaklaşımlar içerisine girmişlerdir. En çok dikkat çeken yaklaşım iç ve dış finansal liberalizasyonun gerçekleştirilme sırası ile ilgili tartışmada görülmektedir. Finansal krizlerin patlak vermesi ile birlikte IMF ile Dünya Bankası'nın önerdiği ve Washington Konsensüsü olarak adlandırılan geleneksel modele çeşitli eleştiriler yöneltilmiştir. (Geleneksel yaklaşım finans sermaye kaynaklarından uluslararası ölçekte yararlanmak isteyen bütün ülkelerin en kısa zamanda hem iç hem de dış finansal liberalizasyonu tatbik etmesi gerektiğini savunmaktaydı.)¹²⁹ Geleneksel yaklaşıma gelen itiraz dış finansal liberalizasyon uygulamasının iç finansal liberalizasyon uygulamasından bazen on yılları bulabilen süre sonra aşamalı olarak yapılması gerektiğini iddiasını taşımıştır. Makro-iktisadi istikrar penceresinden bakıldığında her iki yaklaşımın da uygulamaya döküldüğünde çeşitli finansal krizleri doğurduğu gözlenmiştir.¹³⁰

Öte yandan gelişmekte olan ülkelerde finansal liberalizasyon sonrası çeşitli sorunların yaşanması üzerine McKinnon 1990'ların başında 1973'te ortaya koyduğu geniş kabul gören tezinde yer almayan yeni savlar ortaya atmıştır. Çeşitli ülkelerde

¹²⁹ Charles Wyplosz, "How Risky is Financial Liberalization in Developing Countries", **Comparative Economic Studies**, Vol: 44, No: 2., 2002. s. 2

¹³⁰ a.k.

yaşanan iktisadi sorunların finansal liberalizasyon reformu yapmış olmalarından değil, geri kalan yapısal reformların henüz yürürlüğe almamış durumda bulunmalarından kaynaklandığı savı bunlardan birisidir. McKinnon'a göre finansal liberalizasyona niyetlenen ülkelerin sorun yaşamamaları için finansal liberalizasyon reformlarını gerçekleştirmeden evvel kamu bütçe açıklarını kapatarak makro-finance kontrolü sağlamaları, finansal piyasa reformlarını doğru bir sırayla yapmaları ve finansal piyasalar ile bankaları ihtiyatlı biçimde düzenleme altına almaları gerekmektedir.¹³¹ Nitekim bu şekilde bir yaklaşımla daha önce sorun yaşayan ülkelerin tamamen kendi hataları sonucu sorunlu duruma düştüklerini ima eden McKinnon aynı çalışmasında finansal liberalizasyon sürecini bir mayın tarlasına benzetmiş ve ülkelerin her adımlarını dikkatle atmalarının şart olduğunu, dikkat etmedikleri takdirde bir sonraki adımlarının sonlarını getirebileceğini ileri sürmüştür.¹³² Oysa Türkiye'de Özal hükümetleri bütün finansal liberalizasyon reformlarını bir kaç yıl içerisinde apar topar gerçekleştirmiş ve 1990 yılında tam anlamıyla liberalize edilmiş bir yapıya geçilmesini sağlamıştı. Bu yüzden Türkiye'de görülen finansal krizler de özellikle neo-liberal çevrelerce finansal liberalizasyon reformunun kendisi ile değil, bu reformların apar topar yapılması ile ilişkilendirilmiştir. Bu doğrultuda Türkiye'nin dış finansal liberalizasyonu belirli bir olgunluk düzeyine erişmeden gerçekleştirdiğini ve bu nedenle prematüre olduğunu öne süren yorumlar yoğun biçimde dile getirilmiştir.¹³³

Finansal liberalizasyonun devamından yana olanların bir kısmı finansal krizlere çözüm olacak yeni düzenlemelere gitmek gerektiğini savunmuşlardır. Bu yorumculara göre finansal liberalizasyonun gerçek dünyada karşılaşılabileceği mümkün olmayan varsayımları giderildiğinde krizlerin önüne geçilebilecektir. Demetriades ve Arestis'in ifade ettiği üzere finansal liberalizasyon paradigmasının sahip olduğu varsayımlar (finansal sistemin işleyişinde kusursuz bilginin var olacağı, ticari

¹³¹ Ronald I. McKinnon, **The Order of Economic Liberalization: Financial Control in the Transition To Market Economy**, Johns Hopkins University Press, 1991. s. x

¹³² a.k.

¹³³ C. Emre Alper and Ziya Öniş, "Financial Globalization, the Democratic Deficit and the Recurrent Crisis in Emerging Markets: The Turkish Experience in the Aftermath of Capital Account Liberalization", **Emerging Markets Finance and Trade**, Vol: 39, No: 3, 2003. s. 8.

bankaların tam rekabet içerisinde çalışacağı, piyasa aktörlerinin dürüstlük içerisinde hareket edeceği ... vd.) gerçekte bağdaşmamaktadır. Aynı zamanda söz konusu paradigmaya uygun reformların ilk yürürlüğe girdiği dönemlerde finansal sistemi düzenleyen kurumsal çerçeveyi ve sermaye piyasalarının rolünün göz ardı edilmesi bir başka eksikliklerdir.¹³⁴ Finansal liberalizasyon taraftarı fikirlerin getirdiği öz eleştiriler olarak da nitelendirilebilecek olan söz konusu açıklamalar daha sonraki dönemlerdeki reform girişimlerine ışık tutmuştur. Bu anlamda sözü edilen öz eleştiriler küresel yönetim uygulamalarının habercisi olmuştur. İlerleyen ayrımlarda konu edildiği üzere asimetrik (kusurlu) bilgi, aksak rekabet, etik ihlaller (finansal spekülasyon) gibi hususların mevcudiyeti küresel yönetim uygulamalarının geliştirilmesinde ve bu çerçevede küresel düzenlemelerin yürürlüğe sokulması sürecinde başlıca gerekçeler olarak belirlemiştir. Nitekim iyi yönetim, kurumsal yönetim, şeffaflık, hesap verebilirlik gibi uygulamaların hepsi bir açıdan da finansal liberalizasyon ile başlayan tasfiye reformlarının açıklarını kapatmaya yönelik girişimlerdir. Bu bağlamda söz konusu öz eleştirileri takip eden reformlar finansal liberalizasyonu ilgâ edici değil, bilakis pekiştirici özellikler taşımıştır.

Diğer yandan her ne kadar günümüzde politika yapıcıları tarafından pek dikkate alınmıyor olsa da Keynesyen ve post-Keynesyen çizgideki sosyal bilimciler finansal liberalizasyonun ilgâsından yanadır. Singh'in ifade ettiği üzere bu kategoride bulunan sosyal bilimciler esnek döviz kurlarının ve tam serbest sermaye hareketlerinin iddia edilen aksine büyüme, istihdam ve istikrar konularında yarar sağlayacağı fikrine katılmamakta, bunların ciddi istikrarsızlık ve ödemeler dengesi sorunlarına yol açabileceğini düşünmektedir. Üstelik bu sosyal bilimciler neo-liberallerin önerdiği şeffaflığın, hesapverebilirliğin arttırılması gibi ek tedbirlerle dahi devlet kontrollerinin tamamen yasaklandığı bir finansal liberalizasyonun krizler doğuran yapısının asla değişmeyeceğini ileri sürmüşlerdir.¹³⁵ Bu sosyal bilimcilere göre en nihayetinde iktisadi kalkınma ve tam istihdam anlayışı ile finansal liberalizasyon birbiriyle örtüşmemektedir. Bu yüzden devletin faizler, döviz kuru ve sermaye hareketleri üzerinde kontrollerinin tesis edilmesi zorunludur.

¹³⁴ Panicos Demetriades and Philip Arestis, "Financial ..", 2005. s. 441

¹³⁵ Ajit Singh, 2003. s. 196-197

2. Finansman Kaynaklarının Piyasalaştırılması ve Çeşitlendirilmesi

Hem kamu ve hem de kamu dışındaki diğer aktörlerin finansman kaynaklarının piyasalaştırılması ve çeşitlendirilmesi oldukça geniş kapsamlı bir reform dalgasıdır. Bu reform sürecinin temel amaçları kamunun kendi organlarına ait kaynaklardan (kalkınma ve yatırım bankalarının, merkez bankasının, kamu iktisadi teşekküllerinin fonları ... vd.) borçlanmasının önüne geçmek ve kamuyu küresel piyasadan yeni araçlarla borçlanmaya yönlendirmek, aynı zamanda kamu dışındaki aktörlerin çeşitli borçlanma araçlarıyla küresel piyasadan kredi sağlayabilmesinin yolunu açmak olmuştur. Borçlanma araçlarının piyasalaştırılması ve çeşitlendirilmesiyle borçlanma tabanının genişleyeceği, böylece yabancı sermayenin cezbedilerek yabancı sermaye girişinin arttırılacağı serbest piyasa ortamında kamu ile özel sektörün daha verimli biçimde finansman sağlayabileceği öngörülmüştür. Bu doğrultuda söz konusu reform sürecinin iki önemli bileşeninden söz etmek olanaklıdır;

- Finansman sağlama olanağı ve yetkisi bulunan kamu kurumlarının bu olanaklarının eritilmesi: Küresel piyasadan yapılan *doğrudan finansman* biçiminin kullanılmaya başlaması, TCMB'nin, kamu sermayeli bankaların kamuya borç verme olanaklarının kaldırılması,
- Menkul kıymet araçlarının çeşitlendirilmesi ve bu araçlara küresel ölçekte erişilebilirlik sağlanması: Menkul kıymet borsasının, tahvil ve bono piyasasının, çeşitli fonların ve türev piyasalarının kurulması, bunların küresel finansal piyasalar ile bütünleştirilmesi, borsa ve piyasalarda işlemlerin kolaylaştırılması.

Kamunun vergi dışı finansman ihtiyacı ulusal yönetim uygulamalarının geçerli olduğu dönemde TCMB kaynaklarından, devlet sermayeli mevduat bankalarından, sosyal güvenlik kuruluşları fonlarından ya da söz konusu dönemde oldukça çok sayıda bulunan ve genellikle istikrar içerisinde kâr eden KİT fonlarından karşılanmaktaydı. Türkiye'de finansal sistemin devlet güdümünden çıkarılması ile bu finansman tarzı tamamen değiştirilmiştir. Devletin eski tarz finansman olanakları tıkanmış ve devlet herhangi bir piyasa aktörü gibi finansal sistem aracılığıyla piyasadan borçlanır hale getirilmiştir. 1985'ten itibaren kullanılan yeni borçlanma

aracı, 1989 yılında özel sermaye hareketlerinin tamamen serbestleştirilmesi ve tam konvertibiliteye geçiş ile içerisi ve dışarıyı ayırımı ortadan kalktığı bir ortamda, devletin sadece içeriden değil küresel finansal sistemin bütününden borçlanır duruma gelmesini sağlamıştır. Böylece çeşitli kamu organlarının diğer kamu organlarına finansman sağlama uygulaması tasfiye edilmiştir.

Ekzen'in de belirttiği gibi ülkemizin Cumhuriyet dönemi politikalarında iç borçlanma bir araç olarak 1984 yılına kadar geçen sürede hemen hemen hiç kullanılmamıştır. Buna karşılık süreklilik içerisinde kendisini gösteren kamu açıklarının finansmanında TCMB'nin, devlet yatırım bankalarının ve devlet mevduat bankalarının imkânları kullanılmıştır. Bu dönem içinde faiz oranlarının idari kararlara bağlı olarak sürekli olarak negatif düzeyde kalmış olması, bu faiz hadlerine dayalı olarak devletin kamu sermayeli yatırım bankaları ve mevduat bankalarından ucuz, ek maliyetler getirmeyen, kaynak bulma imkânına sahip olmasını sağlamıştır.¹³⁶

Yapısal uyarlama reformlarının bir parçası olarak Hazine Müsteşarlığı'nın piyasadan finansal sistem aracılığıyla borçlanması 1985 Mayıs'ından itibaren kamu finansmanının en aktif aracı haline getirilmiştir. 1985 Mali Yılı Bütçesi, Türk Anayasa Sisteminde münhasıran TBMM'ye tanınmış olan "Bütçe Hakkı"nı (1982 TC Anayasası, 161-163 Maddeler) ve borçlanma yetkisini kanun gücünde bir düzenlemeyle (1985 Yılı Mali Bütçe Kanunu), 1985 Mali yılından başlayarak yasama organının elinden alıp, yürütmeye, Hazine Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu bakanlığı devretmiştir.¹³⁷

Hazine tarafından 29 Mayıs 1985 tarihinde finansal piyasalardan ihale yöntemiyle ve tahvil üzerinden yapılan borçlanmanın 1985'te yapılan söz konusu yetki devrinin ilk uygulaması olduğunu ifade eden Ekzen'e göre Osmanlı'dan devraldığı borçların yarattığı sıkıntılardan ders alarak "denk bütçe" ilkesinden şaşmamak için Lozan'dan

¹³⁶ Nazif Ekzen, "Cumhuriyet'in Ortaçağı: Kamu Ekonomisinde Finansman Politikası Aracı Olarak İç Borçlanma (1984-1999)", **İktisat Üzerine Yazılar II: İktisadi Kalkınma Kriz ve İstikrar**, İletişim Yayınları, 2003. s. 633

¹³⁷ a.k. s. 635

beri çaba gösteren Cumhuriyetin bu ilkesi böylelikle yıkılmıştır. Dönemin hükümeti Türkiye tarihinde gerek Kırım Savaşı'nda İngilizler ve Fransızlardan, gerekse Osmanlı'nın son dönemlerinde Galata Bankerlerinden ve diğer yabancı bankalardan yapılan doğrudan finansmanın acı sonuçlarını unuttuğundan ya da göz ardı ettiğinden olsa gerek, uzun bir aradan sonra *doğrudan finansman* yöntemine böylelikle geri dönmüştür.¹³⁸ Bununla birlikte finansman kaynaklarının piyasalaştırılması sürecinde önceki bölümde değindiğimiz 32 Sayılı Karar ile Hazine Müsteşarlığı sadece içeriden değil, küresel finansal piyasaların tamamından borçlanabilir duruma gelmiştir.

1985 yılından itibaren Kamu Mali Yılı Bütçe Kanunları'na dayanarak yürütme organınca kullanılan borçlanma yetkisi 2002 yılında çıkarılan 4749 sayılı “Kamu Finansmanı Ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun” ile yeniden düzenlenmiştir. İçerisinde olduğumuz dönemde bütçe kanunlarında esas alınacağı ifade edilen bu Kanun da gerek iç gerekse dış borçlanma ile ilgili yetkiyi yürütme organına vermektedir;

“**Madde 6.** - Çıkarılacak Devlet iç borçlanma senetlerinin çeşitlerine, satış yöntemlerine, faiz koşullarına, vadelerine, basım ve ödemelerine ilişkin her türlü esasları ve bunlara ilişkin diğer şartları belirlemeye Bakan yetkilidir. ...

Özel tertip Devlet iç borçlanma senetlerinin ikrazen ihraç edilmesi durumunda düzenlenecek ikraz anlaşmasının vade, faiz ve diğer şartları Bakan tarafından belirlenir. ...

Madde 7. - Türkiye Cumhuriyeti adına herhangi bir dış finansman kaynağından Devlet dış borcu sağlamaya ve malî dış koşulları da dahil olmak üzere şartlarını tespit etmeye ve bu şartlar çerçevesinde malî yükümlülük altına girmeye Bakan yetkilidir. Söz konusu Devlet dış borcuna ilişkin anlaşmalar ve ilgili dokümanlara dair her türlü hazırlık, temas ve müzakereler Müsteşarlık tarafından yürütülür ve sonuçlandırılır. ...”¹³⁹

Öte yandan yine piyasadan borçlanma mantığına uygun olarak 1984 yılında çıkarılmış olan 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname kamu iktisadi teşekküllerinin de finansal piyasalardan borçlanmasının yolunu açmıştır;

¹³⁸ a.k. s. 636-637

¹³⁹ Kamu Finansmanı Ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, Sayı:4749, Kabul Tarihi: 28/03/2002, RG: 09/04/2002, RG Numarası: 24721

“**Madde 62** – Koordinasyon Kurulu kararı ile tahvil çıkarma yetkisi verilen teşebbüsler, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanın izni ile tahvil çıkarabilir.

Bu şekilde çıkarılacak tahvillere Hazine kefaleti verilebilir.

Çıkarılacak tahvillerin tutarı ödenmiş sermayeyi aşamaz.”¹⁴⁰

Sözünü ettiğimiz zincirin bir diğer önemli halkası yerelleşme adı verilen reform süreci çerçevesinde yerel yönetimlere küresel finansal piyasalardan borçlanma imkânının verilmesi olmuştur;

“**Madde 68.-** Belediye, görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla aşağıda belirtilen usul ve esaslara göre borçlanma yapabilir ve tahvil ihraç edebilir:

a) Dış borçlanma, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde sadece belediyenin yatırım programında yer alan projelerinin finansmanı amacıyla yapılabilir...”¹⁴¹

Sözü edilen şekilde çeşitli kamu kurum ve kuruluşları ile kamu iktisadi teşekküllerine piyasadan borçlanma imkanı verilmesine paralel olarak TCMB’nin hazineye kısa vadeli avans vermesine ve kamu sermayeli bankaların kamu kuruluşlarına kredi sağlamasına da son verilmiştir. Bu adım kamunun finansman kaynaklarını piyasalaştırmaya dönük çabaları tamamlayıcı niteliktedir.

1990’lı yıllara kadar Hazine Müsteşarlığı TCMB’den bütçe ödeneklerinin genellikle %15’i kadar bir tutarı kısa vadeli avans olarak kullanma imkânına sahipti. Böylelikle Hazine Müsteşarlığı doğrudan finansman yönteminde ödediği reel piyasa faizini ödemeyerek daha ucuz maliyetle borçlanmaktaydı. Hazine açısından oldukça az maliyetli bir yöntem olmasına karşılık zaman zaman geri ödemelerde suiistimaller olması, bunun da para arzında kontrolsüz artışlara yol açması Hazine’nin bu olanağının elinden alınmasının ana gerekçesi olmuştur. Bu tercihin arkasında düşük enflasyonu kalkınmadan daha öncelikli gören anlayışın olduğunu söylemek mümkündür. Öte yandan Avrupa Birliği üyelik koşulları çerçevesinde merkez bankalarının kamuya hiçbir şekilde kredi açmamasını öngören Maastricht

¹⁴⁰ Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında KHK, Sayı:233, Kabul Tarihi: 8/6/1984, RG: 18/6/1984, RG Numarası: 2680

¹⁴¹ Belediye Kanunu, Sayı:5393, Kabul Tarihi: 3/7/2005, RG: 13/07/2005, RG Numarası: 25874

Anlaşması'nın ilgili koşulları da TCMB'nin avans verme imkânının kaldırılmasında etkili olmuştur.

1994 finansal krizini takiben 21/4/1994 tarih ve 3985 sayılı kanunla getirilen değişiklikle TCMB'nin Hazine'ye açtığı kısa vadeli avanslar için 1994 yılına kadar olan %15 oranındaki azami sınırın kademeli olarak indirilmesi öngörülmüştür. Buna göre söz konusu oran 1211 sayılı TCMB Kanunu'nun 50. maddenin 2. fıkrasına göre 1996 yılı için yüzde 10, 1997 yılı için yüzde 6, 1998 yılı ve devamındaki yıllar için yüzde 3 olarak belirlenmiştir.¹⁴² Daha sonra 2001 yılının Nisan ayında finansal krizin ardından çıkarılan 4651 sayılı Kanun ile 1211 sayılı Kanun'un Hazineye söz konusu olanağı sağlayan maddeleri yürürlükten kaldırılmıştır.¹⁴³ Buna koştur olarak 1986-2001 arasında yaşanan süreçte TCMB'nin diğer kamu kuruluşlarına (İktisadi Devlet Teşekkülleri ile iktisadi alanda faaliyet gösteren katma bütçeli idarelere) kısa vadeli avans ve kredi verme kanalı da aşama aşama sona erdirilmiştir. 1211 sayılı Kanun günümüzde istisnai olarak TMSF kaynaklarının yükümlülüklerini yerine getirmede yeterli olmaması durumunda TCMB'nin kendi belirleyeceği usûl ve esaslara göre bu Fon'a avans vermesine olanak tanımaktadır.¹⁴⁴

TCMB'nin finansman olanağının yanı sıra kamu sermayeli mevduat bankaları ve yatırım bankalarının da kamuya doğrudan finansman sağlama olanağı büyük ölçüde eritilmiştir. Bu bankalar ulusal yönetim uygulamalarının yükseliş döneminde merkezi planlama anlayışı çerçevesinde devletin modernleşme ve kalkınma hedefine finansman desteği sağlamaları için kurulmuşlardı. Bu dönemde Petkim, şeker fabrikaları, çimento fabrikaları, termik santraller, Petlas, İpraş gibi çok sayıda devlet teşekkülü kamu sermayeli kalkınma ve yatırım bankalarının finansman desteğiyle ortaya çıkmıştı. Diğer yandan kamu sermayeli mevduat bankalarına da çeşitli konularda finansman görevi verilmişti. Ayrıca söz konusu bankalar görevleri gereği sadece kamu organlarına değil özel sektöre de ucuz kredi vermekteydi. Örneğin

¹⁴² 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu'nun 21/4/1994 tarih ve 3985 sayılı Kanun'la değişik, 25/4/2001 Tarih ve 4651 sayılı Kanun ile kaldırılan mülga 50. maddesi

¹⁴³ Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Sayı:4651, Kabul Tarihi: 25/4/2001, RG: 05/05/2001, RG Numarası: 24393

¹⁴⁴ 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu'nun 25/4/2001 Tarih ve 4651 sayılı Kanun ile değişik 4. maddesi

Halkbank'ın esnafa, Ziraat Bankası'nın çiftçilere ucuz kredi sağlama yükümlülükleri söz konusuydu. Ancak kamunun verimsiz olduğu, yolsuzluk ürettiği, etkin olmadığı temelinde geliştirilen savların uygulamada geçerlilik kazanması, sözü edilen bankaların kamunun ve özel girişimlerin finansmanından çekilmesini beraberinde getirmiştir.

Başlıca kamu sermayeli yatırım bankalarından olan İller Bankası yerel yönetimlerin finansmanında, Devlet Yatırım Bankası kamu iktisadi teşekküllerinin kuruluşu ve finansmanında, Türkiye Kalkınma Bankası az gelişmiş yörelerin kalkınmasının ve sanayileşmesinin finansmanında, Türkiye Cumhuriyeti Turizm Bankası, ülkemizde turizmin sektörel gelişmesinin finansmanında bir dönem önemli roller üstlenmişlerdi. 1980'li yıllarda bunlardan Türkiye Cumhuriyeti Turizm Bankası tüm aktifleri ve pasifleriyle Türkiye Kalkınma Bankası'na devredilmiş, Türkiye Kalkınma Bankası özel hukuk kurallarına tabi anonim şirket statüsüne kavuşturularak sadece özel sektörün hizmetine açılmış, Devlet Yatırım Bankası Eximbank'a dönüştürülerek yine sadece özel sektörün hizmetinde sokularak bu sektöre ihracat teşviki sağlayan bir banka haline getirilmiştir. İller Bankası ise finansmanlarını sağlama görevini üstlendiği yerel yönetimlerin gerek iç gerekse dış finansal piyasalardan doğrudan borçlanmasının yolunun açılmasıyla etkinliğini iyice yitirmiştir. Nihayetinde yatırım bankalarının yatırım finansmanı kanalının işlevselliğinin daraltılmasını ya da ortadan kaldırılmasını sağlayan reformlar genel olarak finansman sağladıkları kuruluşların ya tasfiye edilmesi ya da özel finansal piyasalardan borçlanmasının önünün açılmasıyla somutlaşmıştır. Bu anlamda söz konusu yöntemin aynı zamanda dolaylı bir özelleştirme olduğunu düşünmek gereklidir. Çünkü böylelikle kalkınma ve yatırım bankalarının finansman faaliyeti alanına kâr amaçlı özel finansal kuruluşlar yerleşmiştir.

1980'lerden sonra devletin kamu iktisadi teşekkülü kurmaktan vazgeçmesi ve hatta eldeki teşekkülleri özelleştirmeye yönelmesi, kamu sermayeli kalkınma ve yatırım bankalarının kamuyu finanse etme işlevini kendiliğinden süreç içerisinde köreltmıştır. Öte yandan 1984'te dönemin ANAP'lı hükümetince çıkarılan 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile mevcut teşekküllere finansal piyasalardan doğrudan borçlanma imkânının tanınması, kamu sermayeli yatırım bankalarını iyice

işlevsizleştirmiştir. Çünkü bu durumda kamu iktisadi teşekkülleri için finansal piyasalardan yüksek faiz maliyetiyle borçlanmak, bürokrasinin borçlanma nedenini kurcalamasıyla boğuşmaktan daha cazip duruma gelmiştir. Diğer yandan kamu sermayeli kalkınma ve yatırım bankaları içerisinde en etkinlerinden birisi olan Devlet Yatırım Bankası'nın 1987 yılında çıkarılan 3332 sayılı Kanun'a dayanılarak 87/11914 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Türkiye İhracat Kredi Bankası A.Ş. (Türk Eximbank)'ye dönüştürülmesi ve özel girişimlere ihracat teşviki sağlar duruma getirilmesi, kamu finansman kaynağında yaşanan söz konusu yöndeki değişimi simgeleyen iyi bir örnektir.¹⁴⁵

Öbür taraftan İller Bankası'nın finansal sistemin bütünü içerisindeki konumunda ve etkinlik alanındaki değişim, söz konusu yönde gerçekleştirilen değişimin başka bir çarpıcı bir örneğini teşkil etmiştir. Ulusal yönetim uygulamalarının geçerli olduğu dönemde Güler'e göre İller Bankası'nın yatırım finansmanı 1945-1972 arasında belediyelerin bütün harcamalarının %20-25'i büyüklüğünde olmuştur. 1978-1982 yıllarında söz konusu oran %30-35'e yükselmiştir. Ancak bu dönemden sonra, dönemin politika çizgisinin sonucu olarak hızlı bir düşme söz konusu olmuştur. 1983'ten sonra oran %20'nin altına, 1988'den sonraysa %10'un altına inmiştir. Bankanın yatırım finansmanı kapasitesini sınırlandıran önemli önlemlerden birisi ise Banka yatırım finansmanının %75'lik bölümünü karşılayan Belediyeler fonunun 1993 yılında geri çekilmesi olmuştur. Böylelikle bu fonun Banka yatırım finansmanı içerisindeki payı %28'e düşmüştür. Bu rakamlar merkezi yönetim yapısında faaliyet gösteren İller Bankası'nın yatırım alanından geri çekildiğini göstermektedir.¹⁴⁶ Yine Güler'e göre 1986 yılına kadar sadece kamu kaynaklarını kullanan belediyeler bu tarihten itibaren ticari bankaların en önemli müşterileri haline getirilmiştir. 1985 yılına kadar yalnızca kamu kaynaklarından kredi açan İller Bankası bu tarihten sonra ticari bankalar ve belediyeler arasında aracılık yapmaya başlamıştır. Ticari bankaların kredi finansmanı sağladığı belediyelerle arasında böyle bir aracıya gereksinim duymasının ana nedeni, ticari bankaların borçlarını geri ödeme

¹⁴⁵ Devlet Yatırım Bankası'nın Türkiye İhracat Kredi Bankası A.Ş. Adıyla Yeniden Düzenlenmesine Dair Esaslar Hakkında Karar, Sayı:87/11914, RG:21/08/1987, RG Numarası: 19551

¹⁴⁶ Birgül Ayman Güler, **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi**, TODAİE Yayınları, 1996. s. 145

konusunda belediyeleri yeterince güvenilir bulmamasıdır.¹⁴⁷ Günümüzde tamamen kapatılması tartışma konusu olan İller Bankası şu an için bir bakıma belediyelerin finansal piyasalardan sağladığı kredilerin garantörlüğünü yapmaktadır. Esasında belediyeler yerelleşme ve finansal piyasalar ekseninde neo-liberal konsensüsün kurmaya çalıştığı yeni yapı başlı başına bir araştırma konusu olmaya adaydır. Kapitalist sistemin finans sermayeye dayalı birikim projesinde yerel yönetimlere önemli roller biçilmektedir. İller Bankası gibi kamu sermayeli finansman bankalarının tasfiyesinin daha da ötesinde, yerel yönetimlerin merkezi yönetime hiç danışmadan ve merkezi yönetimin onayına gerek duymaksızın istedikleri ölçüde ve dünyanın istedikleri bölgesinden borçlanabilecekleri yapıların kurulabilmesini amaçlayan çeşitli reformlar içerisinde bulunduğumuz dönemin gündemindedir.

Diğer yandan özelleştirme sürecinde olan “ticari mevduat bankalarının” kamuya finansman kanalı da 2000 yılında çıkartılan 15/11/2000 tarih ve 4603 sayılı Kanun ile tamamen kapatılmıştır. Bu kanun o dönemde devletin elinde bulunan Ziraat Bankası, Halk Bankası ve Emlak Bankası’na yönelik olarak düzenlenmiştir;

“Madde 3 – 1. (Değişik birinci fıkra : 20/6/2001 -4684/1 md.) Bankaların, bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten önce çeşitli kanun ve kararnamelerle verilmiş görevler nedeniyle doğan ve bütçe ödenekleri ile karşılanamayan yıllara ilişkin olarak banka sigorta muamele vergisi eklenerek oluşmuş görev zararı alacakları, yeniden yapılandırılmaları kapsamında belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde tasfiye edilir. Bankalara bedeli önceden ödenmeden görev verilemez.”¹⁴⁸

Bu kanuna göre anonim şirket statüsüne ve özel hukuk kurallarına tabi kılınan söz konusu bankalara ilişkin olarak “bankalara bedeli önceden ödenmeden görev verilemez” hükmü getirilmiştir. Bu hükmün getirilmesinde söz konusu bankalara devletin verdiği görevlerden doğan alacakların, diğer bir deyişle görev zararlarının geri ödenmemesi etkili olmuştur. Söz konusu Kanunu kamu bankaları için görev zararı doğuran tüm kararnameleri yürürlükten kaldıran 2001/2312 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı (18/04/2001) izlemiştir. 20/06/2001’de kabul edilen 4684 sayılı

¹⁴⁷ a.k.

¹⁴⁸ Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası, Türkiye Halk Bankası Anonim Şirketi ve Türkiye Emlak Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun, Sayı: 4603, Kabul Tarihi: 15/11/2000, RG: 25/11/2000, RG Numarası: 24241

Kanun’la ise görev zararlarını ortadan kaldırmak amacıyla kamu bankalarına görev veren tüm kanunlar yürürlükten kaldırılmıştır.¹⁴⁹ Bu Kanun çerçevesinde GSMH’ya oranı bakımından oldukça yüksek bir meblağ tutan (yaklaşık 20 milyar A.B.D. doları) görev zararları Hazine kaynakları kullanılarak tasfiye edilmiştir.¹⁵⁰ (Bu noktada kamuoyunun zaman zaman kamu bankalarının kendi yarattıkları zararmış gibi algıladığı sözü edilen görev zararlarının aslında bu bankalara çeşitli kamu kurumlarının vaktinde edindikleri borçlarını geri ödememesinden kaynaklandığını, bunun ise *kamunun verimsizlik ve etkisizlik sorunu değil*, sorumlu oldukları sözleşmelere uymayan kurum ve kuruluşların *görevi ihmal* sorunu olduğunu belirtmekte yarar vardır. Modern bir hukuk devletinde görevi ihmal sorunun çözüm aracıysa özelleştirerek elden çıkarmak ya da başka yolla tasfiye etmek değil, idari yargı organlarına başvurmaktır. Ancak bir sonraki bölümde ele alacağımız özelleştirme anlayışı, kamu sermayeli bankalarının tümüyle özel sektöre devrini öngören bir çizgidedir.)

Bu ayırımıda üzerinde durduğumuz reform sürecinin *ikinci* önemli bileşeni, finansman kaynaklarını çeşitlendirmek üzere yoğun biçimde yeni menkul kıymet araçlarının geliştirilmesi ve bu yöndeki kurumsal alt yapı ile yasal mevzuatın yürürlüğe sokulmasıdır. Bu çerçevede menkul kıymet borsaları açılmış, çok sayıda ve çeşitte menkul kıymet yatırım araçları geliştirilmiş, tahvil-bono piyasaları ve ikincil piyasalar kurulmuş, yatırım araçlarının küresel ölçekte erişilebilirliği ile alım satımı sağlanmış ve kolaylaştırılmıştır. Böylelikle kamunun borçlanma taleplerine *piyasanın* geniş bir tabanda, hızlı biçimde ve çeşitli araçlarla cevap verebilmesinin imkân dahilinde olacağı bir altyapı kurulmuştur. Ülkemizde ilk yatırım fonlarının 1987 yılında halka arz edilmesi, 1989 yılında Takas ve Saklama Merkezinin, 1991

¹⁴⁹ Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Sayı: 4684, Kabul Tarihi:20/06/2001, RG:03/07/2001, RG Numarası: 24451; T.C. Ziraat Bankası Anonim Şirketi, Türkiye Halk Bankası Anonim Şirketi ve Türkiye Emlak Bankası Anonim Şirketi’nin Görev Zararı Alacaklarının Tasfiye Edilmesi Hakkında Karar, Sayı: 2001/2312, Kabul Tarihi: 18/04/2001, RG: 30/04/2001, RG Numarası: 24388 (Mükerrer)

¹⁵⁰ Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, “Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı Gelişme Raporu - (VII)”, **Resmi İnternet Sitesi**, Ekim 2003. Çevrimiçi Adres: <http://www.bddk.org.tr>, Erişim Tarihi:10/10/2006

yılında Tahvil ve Bono Piyasası'nın kurularak faaliyete geçmesi bu yönde atılan ilk önemli adımlardır.¹⁵¹ Ancak söz konusu gelişmelerinden ardından 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu'nun finansman araçlarının daha fazla çeşitlendirilmesi yönündeki iradeyi yeterince destekleyememesinin görülmesi üzerine, 1992 yılında bu Kanun'un "menkul kıymet araçları" tanımını genişletecek ve esnetilecek biçimde değiştirilmiş ve ayrıca "sermaye piyasası araçları" adı altında Kanun'a yeni bir kavram eklenmiştir. Bu yasal düzenlemeyi finansman araçlarının çeşitlendirilmesine dönük iradenin süreceğinin önemli bir işareti olarak görmek mümkündür;

"Madde 3 - ... (Değişik: 29/4/1992 tarihli ve 3794 sayılı Kanun ile)

Sermaye Piyasası Araçları: Menkul kıymetler ve diğer sermaye piyasası araçlarıdır.

Menkul Kıymetler: Ortaklık veya alacaklılık sağlayan, belli bir meblağı temsil eden, yatırım aracı olarak kullanılan, dönemsel gelir getiren, misli nitelikte, seri halinde çıkarılan, ibareleri aynı olan ve şartları Kurulca belirlenen kıymetli evraktır. ..."¹⁵²

Tahvil, bono ve hisse senedi piyasalarının kurulmasının yanı sıra zaman içerisinde finansman aracı niteliğinde işlem görmeleri amacı oldukça çeşitli araçlar geliştirilmiştir. Günümüz itibarı ile bu çerçevede geliştirilmiş bulunan temel sermaye piyasası araçları şunlardır;¹⁵³

- Hisse senetleri
- Tahviller
- Finansman Bonoları
- Katılma İntifa Senetleri
- Kâr ve Zarar Ortaklığı Belgeleri
- Banka Bonoları ve Banka Garantili Bonolar
- Kıymetli Maden Bonoları

¹⁵¹ Sermaye Piyasası Üst Kurulu, "Sermaye Piyasasında Meydana Gelen Önemli Gelişmeler", **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.spk.gov.tr>, Erişim Tarihi: 10/10/2006

¹⁵² 2499 Kanununun 29/4/1992 Tarih ve 3794 Sayılı Kanunla Değişik 3. Maddesi

¹⁵³ Sermaye Piyasası Üst Kurulu, "Sermaye Piyasası Mevzuatı", **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.spk.gov.tr>, Erişim Tarihi: 09/13/2007

- Varlığa Dayalı Menkul Kıymetler
- Gayri-menkul Sertifikaları
- Yabancı Sermaye Piyasası Araçları
- İpotek Teminatlı Menkul Kıymetler
- İpoteğe Dayalı Menkul Kıymetler

Finansman araçlarının bu şekilde çeşitlendirilmesine koşut olarak bu araçlara erişim imkânlarının geliştirilmesini de üzerinde durduğumuz reform sürecinin önemli bir ayağı olarak düşünmek gereklidir. Nitekim 1990'lı ve 2000'li yıllarda finansman araçlarına erişim ve bunlar üzerinde işlem yapma olanaklarını geliştiren ve hızını arttıran önemli teknolojik atılımlar gerçekleştirilmiştir. 1993 yılında bilgisayarlı alım ve satım sistemine geçilmesi, 1995 yılında Uluslararası Menkul Kıymetler Serbest Bölgesi'nin faaliyet ruhsatı alması, 1996 yılında Gözaltı Pazarı ve Uluslararası Pazar bünyesinde Uluslararası Tahvil ve Bono Piyasasının kurulması, 1997 yılında portföy yönetim şirketlerinin faaliyete geçmesi, 1998 yılında yatırım fonlarında uzaktan erişimli (elektronik) gözetim sistemine geçilmesi, 1999 yılında yatırım fonu günlük fiyat ve portföy dağılımı verileri internet aracılığıyla herkese açılması, 2000 yılında Devlet İç Borçlanma Senetlerinde Piyasa Yapıcılığı Sisteminin başlatılması söz konusu çerçevede atılan adımlardan bir kaç tanesidir.¹⁵⁴

1980'ler, 1990'lar ve 2000'li yıllar boyunca gerçekleştirilen çeşitli yeniliklerle yürütülen bu reform süreci 2007 yılı itibarı ile tamamlanmış gözükmemektedir. İlerleyen dönemlerde dünya finansal piyasalarında ve teknolojisinde yaşanan buluşlar ve yaygın eğilimler doğrultusunda hem yeni finansman araçlarının hem de yeni teknolojik olanakların finansal sisteme dahil edilme ihtimali her zaman söz konusudur. Ülkemizde bu sürecin en son halkası 2007 yılında 5582 sayılı Kanun ile Konut Finansman Sistemine ilişkin yapılan düzenlemelerdir. Bu Kanun ile gündeme getirilen Borçkonut Sistemi (İng. Mortgage) finansal piyasalarda kullanılan finansman araçlarına bir yenisini eklemiştir. Böylece konut kredileri ipotekli sermaye piyasası araçları olarak finansal piyasalarda alınır satılır hale getirilmiştir. İpotekli

¹⁵⁴ Sermaye Piyasası Üst Kurulu, "Sermaye Piyasasında Meydana ...", Erişim Tarihi:10/10/2006

sermaye piyasası araçları 2499 Sayılı Kanun'un 5582 Sayılı Kanun ile değişik maddesine göre ipotek teminatlı menkul kıymetler, ipotğe dayalı menkul kıymetler, ipotek finansmanı kuruluşları tarafından ihraç edilen hisse senedi dışındaki sermaye piyasası araçları ve konut finansmanından kaynaklanan alacaklara dayalı olarak veya bu alacakların teminatı altında ihraç edilen diğer sermaye piyasası araçlarından oluşmaktadır.¹⁵⁵ Böylece daha önce sadece borç verme borç alma ilişkisine dayalı biçimde birincil piyasada işlem gören konut kredilerinin ikincil piyasası oluşturulmuş, bu çerçevede kredi veren finansal kuruluşlara ipotekli kredileri karşılığında menkul kıymet ihraç etme olanağı verilmiştir.

3. Kamu Sermayeli Bankaların Özelleştirilmesi

Özelleştirme işlemi kamulaştırma işleminin tam anlamıyla tersi olarak düşünülebilir. Kamulaştırma işlemi devletin kendi ulusal sınırları içerisinde özel mülkiyete ait para veya mal formundaki metalara, tespit ederek ödediği bir bedel karşılığında el koymasındır. Özelleştirme ise bunun tersi biçimde, fakat benzer bir mantık içerisinde, özel sektörün kamu mülkiyetinde bulunan değerlere tespit ederek ödediği bir bedel karşılığında el koymasındır. Özelleştirme ile devletin faaliyette bulunduğu alanlar özel sektöre terk edilmektedir.

Klasik liberalizmin piyasayı ve özel mülkiyeti kutsayan çizgisi üzerinde kendisini gösteren özelleştirme, sosyal refah devleti döneminde ciddi bir boyuta ulaşan kamu mülkiyetini tasfiye etmeyi amaçlamaktadır. Bu anlamda özelleştirme asgari devlet tasarımının en temel aygıtlarından birisidir. Özelleştirme paradigmasının argümanları en üst düzeyde gerçekleştirilen akademik tartışmalardan, gündelik konuşmalara kadar yayılmış durumdadır ve bu yüzden oldukça tanındıktır. Buna göre kamu mülkiyeti doğası gereği tekeldir, rekabete açık değildir, dolayısıyla devlet teşekkülleri verimsizdir, müsriftir ve etkisizdir. Bu nedenle kapitalizmin mantığı ile piyasa sistemi içerisinde üretilebilecek mal ve hizmetlerin kamu eliyle üretilmesi kronik bir sorundur. Yine bu paradigmanın argümanlarına göre serbest piyasanın rekabetçi mantığı her zaman optimum sonuçlar doğurmaya daha elverişlidir.

¹⁵⁵ 2499 Sayılı Kanunun 21/2/2007 Tarih ve 5582 Sayılı Kanunla Değişik Maddeleri

Ülkemizde bütün kamu iktisadi teşekkülleri ile birlikte bankaların özelleştirilmesini öngören reformları da gerçekleştiren Özelleştirme İdaresi Başkanlığı ise özelleştirme kavramını “*devletin, asli görevleri olan adalet ve güvenliğin sağlanması yolundaki harcamalar ile özel sektör tarafından yüklenilemeyecek altyapı yatırımlarına yönelmesi, ekonominin ise pazar mekanizmaları tarafından yönlendirilmesi*”¹⁵⁶ biçiminde tanımlamaktadır.

Kamu sermayeli bankalar temelde finansal sistemde serbest piyasanın kurulabilmesi için özelleştirilmiştir. Özelleştirmelerin geneli hakkındaki paradigmanın yukarıda adı geçen savları kamu sermayeli bankaların özel sektöre satışı yoluyla yapılan özelleştirmeler için de geçerlidir. Bu savlara göre “kamu bankalarına siyasetçiler ve devlet tarafından esas görev alanlarının dışında sorumluluklar yüklenir ve kamu bankaları usûlsüz krediler ve başka biçimlerde yapılan yolsuzluklar aracılığıyla zarara uğratılırlar. Bu nedenlerle kamu bankalarının söz konusu sorunlardan azade biçimde işleyebilmesi ve rekabetçi serbest piyasa mantığı içerisinde daha fazla gelişebilmesi ancak sistemin bütünüyle özel sektör tarafından işletilir hale getirilmesiyle mümkündür.”

Kamu sermayeli bankaların özelleştirilmesine IMF ile işbirliği içerisinde yürütülmüş olan istikrar paketlerinde büyük önem atfedilmiştir. Bu durum IMF teftiş kurulu heyetinin Yürütme Kurulu Direktörlerine sunduğu raporların birisine ilişkin Direktörlerin yaptığı değerlendirme metninde şu şekilde kendisini göstermiştir;

“Yürütme Kurulu Direktörleri bankacılık sektörünün zayıflığı konusunda endişelerini ifade etmişlerdir. Bu çerçevede özellikle kamu bankalarının düşük kazanç düzeyleri, sermaye yetersizliği ve likidite sıkışıklıklarının en kısa sürede ele alınması gereken hususlar olarak ortada durduğu belirtilmiştir. ... Diğer taraftan kamu sermayeli bankaların maliyeye ilişkin yürüttüğü kısmi faaliyetlerinin sonlandırılmasının bu bankaların özelleştirilmesinin önünü açacağı, *kamu bankalarının özelleştirilmesinin ise bankacılık sektöründe yapılacak reformların olmazsa olmaz unsuru olduğu vurgulanmıştır.*”¹⁵⁷ (İtalik vurgu bize aittir.)

¹⁵⁶ T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, “Özelleştirmenin Felsefesi” **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.oib.gov.tr>, Erişim Tarihi: 10/09/2006

¹⁵⁷ International Monetary Fund, “IMF Concludes 1997 Article IV Consultation with Turkey”, Press Information Notice (PIN) Number 97/17 August 5, 1997, **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.imf.org>, Erişim Tarihi: 29/09/2006

Özelleştirme yoluyla bankalar ile devlet arasındaki her türlü mülkiyet ilişkisine son verilmekte, bankaların kurulması ve yapılandırılması için harcanan kamu sermayesi özel sektöre aktarılmakta, böylelikle bankaların bütün mülkiyeti özel sektör aracılığıyla, özel sermaye hareketlerinin serbestleştirildiği bir ortamda küresel sermayeye terk edilmektedir. Buna doğrultuda bir çok ülkede olduğu gibi ülkemizde de kamu sermayeli bankaların bir kısmı 1990'lı yılların ikinci yarısında özelleştirilmiş, geri kalanlar da özelleştirmeyi beklemektedir. Gerçekleştirilen özelleştirme reformları sektördeki kamu payının kısa vadede belirli bir oranın altına düşürülmesini, uzun vadede ise söz konusu payın tamamen ortadan kaldırılmasını amaçlamıştır.

Özelleştirmenin ayırt edici özelliği kamu sermayesinin özel sektöre miktar olarak sınırlı bedeller karşılığında devredilmesi ya da aktarılması ve böylelikle özel sermayenin faaliyet alanlarını genişletilmesidir. Bu kriter ışığında ülkemizde finansal sektörde gerçekleştirilen özelleştirme biçimlerini sınıflandırmak mümkündür. Türkiye’de günümüze değin bu sektörde gerçekleştirilen şu özelleştirme biçimlerinden söz etmek mümkündür;

- Kamu sermayeli mevduat ve yatırım bankalarının varlıkları ve yükümlülükleriyle özel sektöre satışı,
- Özel sektörün batırdığı bankalara el konularak TMSF eliyle sermaye aktarımı yapılması ve yeniden özelleştirilmesi.

Ülkemiz tarihinin çeşitli dönemlerinde kamu sermayesi ile hem “ticari mevduat bankaları”, hem de “kalkınma ve yatırım bankaları” kurulmuştur. Kamu sermayeli bu bankaların özel sektöre doğrudan satış yoluyla devredilmesi, finansal sektörde gerçekleştirilen en temel özelleştirme biçimidir. Ancak finansal sektörde yapılan özelleştirmeler anılan kategorilerdeki bankaların özel sektöre doğrudan satışından ibaret değildir. Bu şekilde yapılan özelleştirmelerin yanı sıra batık duruma düşen özel sermayeli bankaların TMSF’ye intikal ettirilmesi ve sonrasında yeniden özelleştirilmeleri de bu reform süreci kapsamında ele alınmalıdır. Çünkü başka bir kanaldan olmasına karşın, bu yöndeki girişimler ile de özel sektöre kamu sermayesinin aktarılması söz konusu olmaktadır.

Bugüne kadar *satış yöntemiyle özelleştirme* genellikle kamu sermayeli ticari mevduat bankalarının özelleştirilmesinde başvurulan bir yol olmuştur. Ticari kamu bankalarının yanı sıra istisnai olarak, bir kalkınma ve yatırım bankası olan Türkiye Sınai Kalkınma Bankası’daki %8.24’lük kamu payının satışı da yine bu yöntemle gerçekleştirilmiştir. Bu tür özelleştirmeleri koordine eden kamu kurumu Özelleştirme İdaresi Başkanlığı olmakla birlikte özel durumu nedeniyle Vakıfbank hisselerinin bir kısmının halka arzı bu kurum tarafından değil, bankanın kendisince koordine edilerek gerçekleştirilmiştir.

Tablo 3. Özelleştirilen ve Özelleştirilmesi Hedeflenen Kamusal Sermayeli Bankalar

Tarih	Banka	Açıklama
Ekim 1995	Sümerbank (%100 olan kamu payının tamamı)	Blok satış yöntemiyle özelleştirilmiştir.
Mayıs 1997	Denizbank (%100 olan kamu payının tamamı)	Blok satış yöntemiyle özelleştirilmiştir.
Mayıs 1997	Anadolubank (%100 olan kamu payının tamamı)	Blok satış yoluyla özelleştirilmiştir.
Mart 1998	Etibank (%100 olan kamu payının tamamı)	Blok satış yoluyla özelleştirilmiştir.
Ocak 1992	Çaybank (%49 olan kamu payının tamamı)	Blok satış yöntemiyle özelleştirilmiştir.
Şubat 1993	Şekerbank (%10 olan kamu payının tamamı)	Blok satış yöntemiyle özelleştirilmiştir.
Ağustos 1993	Türkiye Sınai Kalkınma Bankası (%8,24’ü olan kamu payının tamamı)	Uluslararası piyasalarda kurumsal arz yoluyla özelleştirilmiştir.
Mayıs 1998	Türkiye İş Bankası (%12,3 olan kamu Payının tamamı)	Uluslararası piyasalarda kurumsal arz yoluyla özelleştirilmiştir.
Kasım 2005	Vakıfbank (%21,89 oranında hisse senedi ihracı)	Uluslararası piyasalarda kurumsal arz yoluyla özelleştirilmiştir.
Mayıs 2001	Emlak Bankası	4603 sayılı ve 15/11/2000 tarihli Kanun uyarınca ileride özelleştirilmesi planlanan Ziraat Bankasına devredilmiştir.
Günümüz itibarı ile özelleştirilmesi hedeflenmektedir	Ziraat Bankası	4603 sayılı ve 15.11.2000 tarihli Kanun uyarınca yakın bir tarihte özelleştirilmesi planlanmaktadır. Mayıs 2005 tarihinde IMF’ye verilen Niyet Mektubundan, özelleştirmenin gerçekleştirilebilmesi yönünde gerekli olan çalışmaların devam ettiği anlaşılmaktadır.
	Halk Bankası	

Kaynak: Özelleştirme İdaresi Başkanlığı¹⁵⁸

¹⁵⁸ T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, “1986-2007 Dönemi Uygulamaları”, **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.oib.gov.tr>, Erişim Tarihi: 02/03/2007

Satış yöntemiyle ilk özelleştirilen kamu bankaları Sümerbank (Ekim 1995), Denizbank (Mayıs 1997), Anadolubank (Mayıs 1997) ve Etibank (Mart 1998) olmuştur (bkz. Tablo 3). Bu bankalarda özelleştirme öncesi %100'ü kamuya ait olan ortaklık paylarının tamamı blok satış yöntemiyle satılmıştır. Bu bankaların yanı sıra Çaybank, Şekerbank, Türkiye Sınai Kalkınma Bankası ve Türkiye İş Bankası'nda yukarıdaki tabloda gösterilen oranlarda var olan kamu paylarının tamamı da özelleştirilmiştir. 2007 yılı itibarı ile Ziraat ve Halk Bankası özelleştirmeyi bekleyen kamu bankaları olarak varlıklarını sürdürmektedir. Vakıfbank'ın özelleştirilmesi ise gündeme gelmesinden itibaren bankanın ortaklık yapısı dolayısıyla uzun süre tartışmalı bir konumda olmuştur.

Bir dizi kamu bankasının özelleştirilmesi ertesi dönemde çıkarılan 4603 sayılı ve 15/11/2000 tarihli “Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası, Türkiye Halk Bankası Anonim Şirketi ve Türkiye Emlak Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun”, Türkiye’de kamu bankalarının özelleştirilme yolculuğunda yeni bir süreci başlatmıştır. 25/11/2000 tarihinde yürürlüğe giren bu Kanun çıkarıldığı dönemde kamu bankası statüsünde kalan dört bankadan Vakıfbank dışındaki diğer üç tanesi olan Ziraat Bankası, Halk Bankası ve Emlak Bankasının özelleştirmeye hazırlanmasını sağlayacak şekilde yeniden yapılandırılmasını amaçlamıştır;

“**Madde 1** – Bu Kanunun amacı, Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası, Türkiye Halk Bankası Anonim Şirketi ve Türkiye Emlak Bankası Anonim Şirketinin (bankalar) çağdaş bankacılığın ve uluslararası rekabetin gereklerine göre çalışmalarını ve özelleştirmeye hazırlanmalarını sağlayacak şekilde yeniden yapılandırılmaları ile hisse satışlarına ilişkin düzenlemelerin ve hisselerin tamamına kadarının özel hukuk hükümlerine tabî gerçek ve tüzel kişilere satışının gerçekleştirilmesidir.”¹⁵⁹

4603 sayılı Kanun’la kamu bankaları Anonim Şirket statüsüne sokulmuş ve kamu hukuku statüsünden özel hukuk statüsüne geçiş sağlanmış, atanan yönetim yerine seçilen yönetim ilkesi benimsenmiştir. Bu reform kamu bankalarını ulusal devletten koparma sürecinin önemli bir aşaması olarak baş göstermiştir. Bununla birlikte kamu bankalarına bütçeden karşılığı önceden ayrılmadan yeni görevler verilmesi

¹⁵⁹ Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası, Türkiye Halk Bankası Anonim Şirketi ve Türkiye Emlak Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun, Sayı: 4603, Kabul Tarihi: 15/11/2000, RG: 25/11/2000, RG Numarası: 24241

engellenmiştir. Söz konusu Kanun 20/06/2001 tarihinde kabul edilen 4684 sayılı Kanun’la bazı değişikliklere tabi kılınmış ve bu iki yasal düzenleme ile yeniden yapılandırma süresi içerisinde Türkiye Emlak Bankasının diğer bir kamu bankası ile birleştirilmesi, görev zararlarının tasfiyesi ve kamu bankalarına ortak yönetim kurulu atanması konuları karara bağlanmıştır. Kanun’un yürürlüğe girmesinden kısa bir süre sonra da Emlak Bankası faaliyetlerini yürütemediği gerekçesiyle T.C. Ziraat Bankası’na devredilmiş, 12/11/2001 tarihinde ise Türkiye Emlak Bankasının 96 şubesi, personeli ve bilançosuyla birlikte T.C. Ziraat Bankası’dan Halk Bankası’na devredilmiştir.

Emlak Bankasının diğer kamu bankalarına devredilerek tasfiyesi neticesinde elde kalan üç ticari kamu bankasından ikisi olan Ziraat ve Halk Bankaları da özelleştirme kapsamına alınmıştır. Bu yönde yapılan çalışmaların devam ettiği ve üç yıl içerisinde söz konusu kamu bankalarının özelleştirilebilmesi hususunda nihai bir aşamaya gelineceği IMF ile 2005 yılında yapılan üç yıllık *stand-by* anlaşmasının Niyet Mektubu’nda belirtilmektedir;

“... Kamu bankalarının yeniden yapılandırılması ve özelleştirilmesi hususlarını gelecek üç yıl içerisinde nihai bir aşamaya getirmek hususundaki kararlılığımız devam etmektedir. Kamu bankalarının yeniden yapılandırılması ve rasyonelleştirilmesinde önemli bir ilerleme kaydedilmiş olmakla birlikte, ellerindeki büyük miktarda devlet iç borçlanma senetleri ve taşradaki yaygın şube ağıları bu bankaların özelleştirilmesini güçleştiren unsurlar olmuştur. Her bir banka için spesifik stratejiler hazırlanmakta olup, bu stratejiler hem hükümet hem de kamu bankalarının yönetim kurulları tarafından 2005 yılı Haziran ayı sonuna kadar kabul edilecektir (Yapısal Kriter). Bu kapsamda hükümet, bankacılık sisteminde etkinlik ve rekabeti temin etmeye yönelik bir ortamı oluşturmaya kararlıdır. Bu çabanın bir parçası olarak 2005 yılı Haziran ayı sonuna kadar kamu bankalarına özgü imtiyaz ve yükümlülüklerin aşamalı olarak kaldırılmasına yönelik bir takvim hazırlanacaktır (Yapısal Kriter).”¹⁶⁰

Elde kalan üçüncü kamu bankası olan Vakıfbank’ın (Türkiye Vakıflar Bankası) özelleştirmesi ise gündeme gelmesinden itibaren uzun bir süre sürüncemeli ve tartışmalı bir konu olmuştur. Bunun önde gelen nedeni bankanın kamu bankası olup olmadığı konusundaki karmaşadır. Bu karmaşanın nedeni Osmanlı döneminden

¹⁶⁰ T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, “19. Stand-By Anlaşmasına İlişkin Niyet Mektupları”, **Resmî İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.hazine.gov.tr>, Erişim Tarihi: 03/05/2007

kalma vakıf sisteminin günümüz koşulları ile çeşitli açılardan uyumlu olmamasıdır. Çoğunluk hissesinin vakıflara ait olması ve bu yüzden vakıf malı konumunda bulunması nedeniyle bankanın özelleştirilme sürecinde bir dizi yasal engeller kendisini göstermiştir. (Ortaklık yapısında Hazine hissesi bulunmayan bankanın özelleştirilmesi gündeme geldiğinde %55 hissesi Vakıflar Genel Müdürlüğü'nce idare edilen mazbut vakıflara, %19,75 hissesi yine Vakıflar Genel Müdürlüğü kontrolündeki mülhak vakıflara, %25'i ise Vakıfbank çalışanlarının kurduğu Vakıflar Bankası Memur ve Hizmetlileri Emekli ve Sağlık Yardım Sandığı Vakfına aitti.¹⁶¹) Nitekim 2762 sayılı ve 5/6/1935 tarihli Vakıflar Kanunu'nun 8. maddesi açık biçimde vakıf mallarının satışını yasaklamış ve 11. maddesi vakıf paralarını özel mülkiyet hükümlerine bağlamıştır;

“Madde 8 – Vakıfların doğrudan doğruya hayrattan olan gayri-menkulleri rehnedilemezler. Bunlardan mülkiyet ve irtifak hakkı için iktisap müruru zaman işlemez ve bu kanunun gösterdiği haller dışında satılamazlar. Bu gayrimenkuller Vakıflar İdaresinin istemesi üzerine vakıflar adına tapuca tescil olunurlar. Bu tescilde hiç bir resim ve harc aranmaz.

Madde 11 - Vakıf paralarla, vakıfların akar nevinden olan gayri menkullerinde, hususi mülkiyet hükümleri cereyan eder.”¹⁶²

Bu gibi düzenlemeler Vakıfbank'ın zaten özel olduğunu iddia eden görüşlerin etkili olmasını sağlamış ve böylece geleneksel özelleştirme reçeteleri söz konusu banka üzerinde direkt olarak uygulanamamıştır. Vakıfbank'ın zaten özel olduğunu ileri sürenler, Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün banka hissedarı olan vakıflar üzerinde sadece denetim yetkisi olduğunu, devletin mülkiyetinde yer almayan vakıf mallarının özelleştirilmesinin yasal olmadığını, bunun da 2762 sayılı Kanun ve aynı zamanda 1982 Anayasası'nın mülkiyet hakları ile ilgili hükümleriyle bağdaşmadığını savunmuşlardır.

Vakıfbank'ın bir kamu bankası olmadığını öne sürenlerin her ne kadar ciddi dayanakları bulunmasına karşın, 2001 yılında gerçekleştirilen *stand-by* anlaşması kapsamında söz konusu bankanın özelleştirilmesi yasa ile kanun hükmüne

¹⁶¹ Mazbut vakıflar vakfedeni bilinen, mülhak vakıflar ise vakfedene bilinmeyen vakıflardır.

¹⁶² Vakıflar Kanunu, Sayı: 2762, Kabul Tarihi: 05/06/1935, RG: 13/06/1935, RG Numarası:3027

bağlanmıştır. 4684 sayılı ve 20/6/2001 tarihli Kanun aracılığıyla 6219 sayılı Türkiye Vakıflar Bankası Anonim Ortaklığı Kanunu’nda yapılan değişiklik, Vakıflar Genel Müdürlüğü kontrolündeki hisselerin satışı hususunda Bakanlar Kurulu’nu yetkili kılmıştır;

“**Ek Madde 2** – (Ek : 6/7/2000 - KHK - 606/7 md.; İptal : Ana. Mah.’nin 17/10/2000 tarihli ve E.: 2000/52, K.: 2000/29 sayılı Kararı ile.; Yeniden düzenleme: 16/11/2000-4604/6 md.; Değişik: 20/6/2001 - 4684/3md) Bankanın (A) grubu hisseleri ile (B) grubundan Vakıflar Genel Müdürlüğüne ait olanların satışına ve bu satışla ilgili usul ve esasları belirlemeye Bakanlar Kurulu yetkilidir.”¹⁶³

TBMM 21. Yasama Döneminin ana muhalefet partisi 4684 sayılı Kanun’un değişikliği sağlayan maddesinin iptali için Anayasa Mahkemesine iptal davası açmasına karşılık bu itiraz Anayasa Mahkemesince reddedilmiştir;

“11.1.1954 günlü, 6219 sayılı Türkiye Vakıflar Bankası Türk Anonim Ortaklığı Kanunu’nun 4684 sayılı Yasa’nın 3. maddesiyle değiştirilen Ek 2. maddesinin Anayasa’ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, Haşim KILIÇ, Yalçın ACARGÜN, Ali HÜNER ile Ahmet AKYALÇIN’ın karşı oyları ve OYÇOKLUĞUYLA, 6.12.2001 gününde karar verildi.”¹⁶⁴

Ancak Anayasa Mahkemesinin bu kararına rağmen bu özelleştirme bir süre daha gerçekleştirilememiş, bunun neticesinde de yoğun çabalar ile IMF, Dünya Bankası ve TBMM 22. yasama döneminin hükümet partisi AKP, Vakıfbank yönetimince ikna edilerek, bankanın blok satış yerine IMKB’nda kurumsal arz yoluyla özelleştirilmesine razı edilmiştir. Dönemin Vakıfbank Genel Müdürü yaşanan bu gelişmelerin özetini Aksiyon Haftalık Haber Dergisinin 21/03/2005 tarihli sayısında verdiği demeçte birinci ağızdan dile getirmiştir;

“... Vakıfbank’ın özelleştirilmesi yıllardır, IMF niyet mektupları ve stand-by anlaşmalarının olmazsa olmaz şartları arasında bulunuyordu. Biz AKP hükümetine bunun ne kadar hatalı bir yaklaşım olduğunu ve yapılacak hususları izah ettik. ... IMF ve Dünya Bankası ilk başlarda bunu bankanın satışını engellemeye yönelik bir tutum olarak algıladı fakat bizim ne yapmak istediğimizi anlayınca destek verdiler. Yüzde 15 ile 20 arasında bir oranı sermaye artışı yoluyla halka arz etmeyi planlıyoruz. Danışman firma ile bu konuda çalışmalarımız sürüyor ve biz 1 Nisan tarihindeki genel kurulumuzda

¹⁶³ 6219 Sayılı Kanun’un 4684 Sayılı ve 20/6/2001 Tarihli Kanun’la Değişik Maddeleri

¹⁶⁴ Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas Sayısı: 2001/387, Karar Sayısı: 2001/357, Karar Günü: 06/12/2001

bu hususta yetki alacağız. Yabancı yatırımcılar Londra ve New York'taki sunumlarımıza büyük ilgi gösterdi. ...”¹⁶⁵

Burada bahsi geçen ikna turlarının bir sonucu olsa gerek Vakıfbank’a ilişkin benimsenen özelleştirme yöntemi, Mayıs 2005 tarihinde IMF’ye verilen Niyet Mektubuna da yansımıştır;

“... **Vakıfbank**’a ilişkin olarak ise, bankanın genel kurulu bankanın yeniden yapılandırılmasına ve bankadaki özel sektör katılımının artırılmasına yönelik bir planı 1 Nisan 2005 tarihinde kabul etmiştir. Vakıfbank’ın, bankadaki özel sektör payını artırmaya ve sermaye tabanını genişletmeye yönelik ilk halka arzı 2005 sonuna kadar yapılacaktır (Yapısal Kriter). ...”¹⁶⁶

Nihayetinde bankanın %21.89’u IMKB’de kurumsal arz yoluyla Kasım 2005’te özelleştirilmiştir. Niyet mektubunda yer verilen cümleden özelleştirilmiş olan oranın ileride arttırılacağı anlaşılmaktadır.

Finansal sistemde kamusal sermayenin özelleştirilmesinin ikinci yöntemi özel sektörün batırdığı bankalara *TMSF eliyle sermaye aktarımıdır*. Bu yöntem Bankacılık Kanunu¹⁶⁷ uyarınca Fon’a devredilmek suretiyle kamulaştırılan özel bankalara yönelik uygulamaları kapsamaktadır. Bir özel bankanın el konulmak suretiyle Fon’a devredilmesi kararı ve böylelikle kamulaştırılması aynı Kanun hükümlerine göre Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu’nca alınmaktadır. Bu Karar’ın Resmi Gazete’de yayımlanması ile Fon’a devredilen bankanın özelleştirme serüveni başlamaktadır.

Fon’a devir kararları özel bankanın yükümlülüklerini yerine getirememeleri, yolsuzluklar ile zarara uğratılmaları, bankaların finansal yapılarındaki bozulmaların sistemin bütününe işleyişi için risk teşkil etmesi gibi gerekçelerle alınmaktadır.

¹⁶⁵ 21/03/2005 tarihli Aksiyon Haftalık Haber Dergisi

¹⁶⁶ T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, “19. Stand-By Anlaşmasına İlişkin Niyet Mektupları”, **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.hazine.gov.tr>, Erişim Tarihi: 03/05/2007

¹⁶⁷ Günümüzde geçerli 5411 sayılı Bankacılık Kanunu’nun öncesinde, 18/06/1999 tarih ve 4389 sayılı Bankalar Kanunu, 05/02/1985 tarih ve 3182 sayılı Bankalar Kanunu, 02/07/1958 tarih ve 7129 sayılı Bankalar Kanunu, 09/06/1936 tarih ve 2999 sayılı Bankalar Kanunu aynı konuyu düzenleyen önceki tarihli mülga Kanun’lardır.

Karar'ın Resmi Gazete'de yayımlanması ile kamulaştırılan özel bankaya ilişkin her türlü yetki de Fon'a devredilmektedir. Bu durumda Fon'un borçları ve alacakları ile devraldığı bankayı gerekli görürse kamusal kaynak aktarmak suretiyle yeniden yapılandırarak ilgili Kanun'un öngördüğü sınırlı süre içerisinde özelleştirmeye hazırlaması gerekmektedir. Öngörülen sürede Fon eğer kamulaştırılan bankayı Kanun'un verdiği süre içerisinde özelleştiremezse BDDK'dan bankanın faaliyet izninin kaldırılmasını isteyebilmektedir.

İlgili Bankacılık Kanunu'ndan anlaşıldığı üzere söz konusu çerçevede kamulaştırılan bankanın yeniden özelleştirilmesi bütünüyle Fon'un inisiyatifi dahilinde olan şu yollardan birisi ile gerçekleştirilmektedir;

- bankayı mevcut bankalardan istekli olanlara ya da kurulacak bir bankaya devretme,
- bankayı istekli olan başka bir bankayla birleştirme,
- bankanın Kanun tarafından öngörülen şartları taşıyan üçüncü kişilere satışı.

Fon tarafından kamulaştırılan özel sermayeli bankalar 1997 yılından itibaren sürekli medyanın ve güncel hayatın en önemli gündem maddeleri içerisinde yer alarak adından sıkça söz ettirmiştir. Bugüne kadar 22 özel banka yolsuzluklar ya da krizler nedeniyle finansal yapısı bozulduğu ve yükümlülüklerini yerine getiremeyecek duruma geldiği gerekçe gösterilerek kamulaştırılmış ve Fon'a devredilmiştir. El konulan bu bankalara yükümlülüklerini yerine getirebilmelerini sağlamak ve yeniden özelleştirilmelerinin yolunu açmak ya da tasfiye etmek amacıyla çeşitli miktarlarda kamu kaynağı aktarılmıştır.

Söz konusu yöntemle bugüne değin çok sayıda özel sermayeli mevduat bankası TMSF'ye intikal etmiştir. 1997'de Türkbank ve Bayındırbank; 1998'de Bank Ekspres; 1999'da İnterbank, Sümerbank, Esbank, Egebank, Yurtbank ve Yaşarbank; 2000'de Bank Kapital, Etibank, Kıbrıs Kredi Bankası ve Demirbank; 2001'de Ulusal Bank, İktisat Bankası, Kent Bank, EGS Bank, Sitebank, Tarişbank ve Toprakbank; 2002'de Pamukbank; 2003'te ise İmar Bankası şimdiye değin el konulan ve böylece yönetimi ve denetimi TMSF'ye intikal eden bankalardır. Bu bankaların bir kısmı

doğrudan, bir kısmı birbirleriyle birleştirilerek özelleştirilmiş, diğer bir kısmı ise tamamen tasfiye edilmiştir.¹⁶⁸ Bunlar içerisinde İmar Bankası dışındaki bankaların yeniden yapılandırılması ya da tasfiyesi için günümüze değin toplam 22,5 milyar dolarlık kaynak ayrılmıştır. Bunun yaklaşık 17,3 milyar dolarlık kısmı Hazine'den, 5,2 milyar dolarlık kısmı ise TMSF kaynaklarından sağlanmıştır.¹⁶⁹ İflası ilan edilen İmar Bankası'nın tasarruf mevduat sigortası kapsamında yükümlülükleri için ise 6 milyar dolar civarında kamu kaynağı harcanmıştır.¹⁷⁰

Finansman kaynaklarının piyasalaştırılması sürecinde TCMB'nin Hazine'ye, diğer kamu kurumlarına ve kamu iktisadi teşekküllerine avans ya da kredi verme yollarının çeşitli gerekçelerle kapatıldığı daha önce ifade edilmişti. Ancak 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu günümüzde istisnai olarak TMSF'nin yükümlülüklerini yerine getirirken kaynaklarının yeterli olmaması durumunda, TCMB'nin belirleyeceği usûl ve esaslara göre bu Fon'a avans vermesi konusunda Banka'yı yetkili kılmaktadır.¹⁷¹ Bu istisnai durum politika yapımcılarının başlattığı bu reform hareketinin asıl amaçlarını ortaya koyması bakımından oldukça çarpıcı bir göstergedir. Kamu iktisadi teşekküllerine Banka'nın avans ve kredi vermesi bir yandan yasaklanırken, diğer yandan bu hususta ileri sürülen gerekçelerin göz ardı edilerek batan özel sektör bankalarına kaynak aktaran TMSF'ye avans kapısının açık bırakılması, ulusal yönetim uygulamalarının tasfiye edildiğine ve piyasa odaklı bir yapının kurulduğuna işaret eden önemli bir göstergedir.

4. Merkez Bankasının Bağımsızlaştırılması

Paranın bir inceleme nesnesi olarak Aristoteles'dan bu yana bir çok filozofun ve sosyal bilimcinin ilgisini çektiği bilinmektedir. Bu yönde incelemelerde bulunan

¹⁶⁸ Tasarruf Mevduat Sigorta Fon Kurulu, "Banka Verileri", **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.tmsf.org.tr>, Erişim Tarihi: 12/10/2006

¹⁶⁹ Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, "Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma ...", Ekim 2003.

¹⁷⁰ Tasarruf Mevduat Sigorta Fon Kurulu, "Müflis T.C. İmar Bankası T.A.Ş. Tasarruf Mevduatı Hesap Sahiplerine Yönelik Basın Açıklaması – 03.01.2006", **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.tmsf.org.tr>, Erişim Tarihi: 09/10/2006

¹⁷¹ 1211 Sayılı Kanunun 25/4/2001 Tarih ve 4651 Sayılı Kanun ile Değişik 4. Maddesi

sosyal bilimcilerden birisi olan Marks, 19. yy'da paranın kapitalist sistem içerisinde sadece bir değişim aracı değil, aynı zamanda sermaye birikiminin, meta üretimi ve ticari dolaşım süreçlerinin gerçekleştirilmesini sağlayan, emeğin metalaşmasına yol açan, kapitalist üretim sürecinde ortaya çıkan artı değerın toplumsallaşmasına aracılık eden ve böylelikle toplumsal ilişkilerin bütünü üzerinde etkisi bulunan bir aygıt ve bir değer deposu olduğu tespitini yapmıştır.¹⁷² Bu bağlamda siyasi, iktisadi ve toplumsal ilişkilerin merkezinde yer alan para ile ilgili politikaları yürütme görevine sahip olan merkez bankalarının kapitalist sistem açısından önemini vurgulamak için fazla söze gerek yoktur. Nitekim günümüzün egemen düşünce sisteminin devlet tasarımıında merkez bankalarına biçilen rol de buna paralel biçimde en az liberalizasyon ve özelleştirme reformları kadar büyük önem arz etmektedir. Buna göre merkez bankaları para politikalarından sorumlu olmalı, bu rolünüyse hükümetten bağımsız biçimde ve nihai hedef olarak sadece *fiyat istikrarını* sağlamayı ve sürdürmeyi benimsemek suretiyle gerçekleştirmelidir. Günümüzün egemen düşünce sisteminin merkez bankasına bu rolü biçmesi aynı zamanda, bir dönem merkez bankasının etkin bir rol üstlendiği devletçi modernleşme ve kalkınma anlayışının bir kenara itilmesi anlamını taşımaktadır.

Kamu tercihi kuramının devletın tasfiyesine ilişkin genel geçer gerekçeleri bir çok açıdan merkez bankasının bağımsızlığı fikrinin savunusunda da gerekçe olarak ileri sürülebilmektedir. Siyasilerin oy maksimizasyonu kaygısı ile merkez bankasının kaynaklarını müsrif biçimde kullanmalarının genellikle kaçınılmaz olduğu, bunun ise enflasyona yola açacağı düşüncesi söz konusu gerekçenin en yalın ifadesidir.¹⁷³ Nitekim kamu tercihi kuramcılarının öncülerinden Buchanan ve Wagner merkez bankası bağımsızlığının mevcut olmadığı bir ortamda para politikası konusunda yetkilendirilmiş bulunan otoritenin doğrudan seçilmiş politikacının siyasi tercihleri ışığında atanacağını ve böylelikle onun bir adım ötedeki uzantısı konumunda yer alarak politikacıları memnun edecek kararlar almaya meyyal olacağını ifade etmiştir. Bu sosyal bilimcilere göre merkez bankası kaynaklarından para temin etmek

¹⁷² Karl Marks, **Kapital: Kapitalist Üretimın Eleştirel ...**, 2003. s. 87-137

¹⁷³ Stanley Fischer, "Central-Bank Independence Revisited", **The American Economic Review**, 85(2), Papers and Proceedings of the Hundredth and Seventh Annual Meeting of the American Economic Association Washington, DC, January 6-8, 1995. s. 201-206.

politikacıların nasıl kolayına geliyorsa, aynı durum para politikası yetkilileri için de geçerli olacaktır.¹⁷⁴ Bununla birlikte merkez bankasının bağımsızlığı düşüncesini doğrudan savunan esas görüşü İkinci Dünya Savaşı sonrası yükselen Parasalcı Okul ve bu Okul'un en önde gelen temsilcisi olan Milton Friedman geliştirmiştir. Özellikle 1980'li yılların sonrasına rastlayan süreçte Parasalcıların görüşleri yaygın ve dogmatik biçimde kabul görmüştür. Merkez bankasının görev alanının fiyat istikrarı içerisine sıkıştırılmasının en önde gelen mucidi de yine bu Okul'un temsilcileridir. Parasalcılara göre fiyat istikrarı ve merkez bankasının bağımsızlığı arasında sıkı bir pozitif ilişki mevcuttur. Bu anlamda Parasalcılar bağımsız merkez bankasını fiyat istikrarının olmazsa olmaz koşulu olarak öne sürmüştür. Friedman merkez bankasının hükümet ile ilişkisinin yargı organının devlet ile ilişkisi gibi olması gerektiğini iddia etmiştir. Friedman'a göre yargı organı nasıl kendisine sağlanan yasaları ışığında bağımsız olarak karar alıyorsa, merkez bankası da kendisine çizilen çerçevede, bağımsız olarak para politikasını yönetmelidir.¹⁷⁵

Merkez bankasının bağımsızlığını savunan sosyal bilimcilere bu bağımsızlığın üç temel unsuru üzerinde durmaktadır; *personel bağımsızlığı*, *finansal bağımsızlık*, *politika bağımsızlığı*.¹⁷⁶ (Bu sınıflandırma farklı biçimlerde de yapılabilmektedir. Ancak en yaygın kabul bu şekildedir). Eijffinger ve Jakob De Haan'a göre *personel bağımsızlığı* hükümetin merkez bankası yönetimini ataması ya da görevden alması konusunda sınırlandırılması ve hükümet yetkililerinin banka yönetim kurulunda yer alıp almaması hususları ile ilgilidir. Her ne kadar hükümetlerin atamalarda söz sahibi olmasının ortadan kaldırılması uygulanabilir değilse de hükümetlerin yönetimleri keyfiyet içerisinde atamasını ve görevden almasını engelleyici mekanizmaların geliştirilmesi personel bağımsızlığının arttırılmasını sağlayıcı etkenlerdir. Diğer yandan sözü edilen sosyal bilimcilere göre *finansal bağımsızlık* doğrudan ya da dolaylı olarak merkez bankasının hükümete finansman sağlamasının engellenmesi ile

¹⁷⁴ James Buchanan and Richard Wagner, **Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes**, New York: Academic Press, 1977. s. 115-120

¹⁷⁵ Sylvester Eijffinger and Jakob De Haan, "The Political Economy of Central Bank Independence", **Special Papers on International Economics**, No. 19, International Finance Section, Department Of Economics, Princeton University, 1996. s. 1-2

¹⁷⁶ a.k.

ilgilidir. Merkez bankasının hükümete doğrudan yapacağı finansman katkısı merkez bankasının maliye politikasına destek vermesi biçiminde, dolaylı katkısı ise hükümetin borç yönetimine destek vermesi biçiminde gerçekleşmektedir. Finansal bağımsızlık ancak bunlar engellendiği takdirde sağlanabilmektedir. *Politika bağımsızlığı* ise merkez bankasının para politikası sürecinde *amaç bağımsızlığına* ve/veya *araç bağımsızlığına* sahip olması ile ilgilidir. Amaç bağımsızlığı bankanın para politikası sürecinde hangi makro iktisadi hedefleri tutturmaya yönelik olarak faaliyet göstereceğini hükümetten azade olarak kendisinin belirlemesidir. Buna göre amaç bağımsızlığına sahip bir merkez bankası fiyat istikrarını, iktisadi büyümeyi veya işsizliği azaltmayı ya da bunlardan bir kaçını birlikte veyahut bunların dışında başka makro iktisadi hedefleri hükümetin onayını almaksızın kendisine amaç olarak seçebilir. Araç bağımsızlığı ile de bankanın para politikası sürecinde kendisinin belirlediği veya kendisine gösterilen amaç ya da amaçları hangi araçlarla sağlayacağını hükümete sormaksızın kendisinin belirlemesi kastedilmektedir. Bir merkez bankasının araç bağımsızlığına sahip olması, bankanın para arzı, faiz veya döviz kuru rejimi gibi çeşitli araçları dilediği gibi kullanabilme konusunda özgür bırakılmış bulunması anlamını gelmektedir.¹⁷⁷

Fiyat istikrarı için merkez bankasının bağımsız olması gerektiği fikrinin bir paradigma haline gelmesiyle birlikte merkez bankasının bağımsızlık kriterlerini ortaya koymaya ve fiyat istikrarıyla (enflasyonla) ilişkisini ölçmeye yönelik ciddi bir alan yazını ortaya çıkmıştır. Bu çalışmalar genel olarak “merkez bankası bağımsızlığının göstergeleri nelerdir?” sorusunun ve “*ceteris paribus*” durumunda, başka bir değişle öteki değişkenler aynı kalmak koşulu ile sadece merkez bankası bağımsızlığı sağlandığında fiyat istikrarına ulaşılabilir mi?” sorusunun cevaplarını aramaya çalışmıştır. Birinci sorunun cevabına genellikle ikinci soruya ışık tutması için gereksinim duyulmuştur.

Bir merkez bankasının en temel bağımsızlık göstergesinin merkez bankası ile ilgili yasal düzenlemeler olduğunu, ancak uygulamada yasal düzenlemelerden sapma olabildiği için bir dizi ikincil göstergelere de bakmak gerektiğini ileri süren

¹⁷⁷ a.k.

Cukierman'a göre bankanın diğer kurumlarla ve hükümetle olan gayrı-resmi ilişkileri, banka bünyesinde yer alan araştırma biriminin kalitesi, bankanın anahtar pozisyonlarında yer alan personelin tutumu, guvernörlerin (başkanların) ortalama görev süresinin yasal düzenlemelerde öngörülen sürelerle oranı gibi çok çeşitli kriterleri ikincil gösterge olarak kullanabilmek olanaklıdır.¹⁷⁸ Cukierman merkez bankalarının bağımsızlık derecesini ölçtüğü kendi analizinde yasal düzenlemelerin dışında banka yönetiminin atanması, görevden alınması ve görev sürelerini, bankanın maliye bütçesinin yapılması sürecinde ve para politikası sürecinde hükümetle görev paylaşım biçimini, çatışmalı konularda ortaya atılan çözüm yöntemlerini, bankanın belirlenen temel amacını, bankanın diğer kamu kurumlarına borç vermesini düzenleyen mevzuatı bağımsızlık derecesinin başlıca göstergeleri olarak dikkate almıştır.¹⁷⁹ Diğer yandan benzer bir çalışma yürüten Grilli Masciandaro ve Tabellini ise bağımsızlık ölçümünde banka yönetim kurulu üyelerinin atanma biçimlerini, üyelerin görev sürelerini ve para politikasını sağlayabilmeleri yönünde yeterli yasal yetkilerinin bulunup bulunmadığını, para politikası sürecinde hükümetin ne ölçüde etkisinin olduğunu temel göstergeler olarak göz önünde bulundurmuşlardır.¹⁸⁰

Merkez bankalarının bağımsızlık derecesini ölçmeye yönelik çalışmaların yöntemleri ve sonuçları oldukça ikna edici görünürken, buna karşılık merkez bankası bağımsızlığı ile enflasyon (fiyat istikrarı) arasında bir korelasyonun bulunup bulunmadığını ya da ne yönde bir korelasyon bulunduğunu araştıran çalışmalar için aynı şeyleri söylemek pek mümkün görünmemektedir. Çünkü böyle bir arayış içerisinde olan çalışmaların yöntemlerine ve sonuçlarına göz atıldığında yöntemlerin aşırı derecede indirgemeci olduğu, sonuçların ise oldukça çeşitli ve bir çoğunun birbirleriyle zıtlıklar taşıdığı anlaşılmaktadır. Söz konusu çalışmaların önemli bir kısmı yöntem olarak politikacıların ve merkez bankası yöneticilerinin tercihlerini ve eğilimlerini belirli kalıplar içerisinde varsayarak bunları sayıya dökmeye çalışmış ve bu çerçevede analitik modeller kurarak sonuca gitmeye çaba göstermişlerdir. Bunun

¹⁷⁸ Alex Cukierman, **Central Bank Strategy, Credibility and Independence: Theory and Evidence**, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London, 1992. s. 369-370

¹⁷⁹ a.k. s. 372

¹⁸⁰ Sylvester Eijffinger and Jakob De Haan, 1996. s. 23

dışında görülebilen ikinci bir eğilimse maliye politikasını yürütenler ile para politikasını yürüten yetkililer arasında baskınlığın sayısal verilere dönüştürülerek modele dahil edilmesidir. Örneğin gerek Cukierman'ın, gerek Rogoff'un, gerekse Svensson'un kurdukları modellerde temel olarak muhafazakar ve bu nedenle *uzun vadeli düşününen* bir merkez bankası yönetiminin amaç fonksiyonu ile toplumun ve toplumun seçtiği politikacıların amaç fonksiyonlarının birbirinden farklı olduğu varsayımından hareket edilmiştir.¹⁸¹ (Aynı farklılığın maliye politikasını yürüten yetkililer ile para politikasını yürüten merkez bankası yetkilileri arasında da var olduğu varsayılmıştır.) Bu yaklaşımlara dikkatlice bakıldığında çoğunun temel varsayımlarının esasında kamu tercihi kuramının varsayımlarıyla aynı olduğu görülmektedir; “politikacı oyunu azamileştirmek için her zaman popülist davranır, toplumsa fayda azamileştirici tutum sergiler ve bu nedenlerle her ikisi de *kısa vadeli düşünür.*”

Toplumun büyük çoğunluğunun çıkarıcı olduğunu ileri süren “homo economicus” varsayımını benimsemesi nedeniyle kamu tercihi kuramı seçkin bir yaklaşım olarak nitelendirilebilir. Böyle bir niteliği bulunan bir kurama dayanarak temsili demokrasi aracılığıyla seçilmiş hükümetlerin bir çok sahadan olduğu gibi merkez bankasının yönetiminden de el çektilmesinin bir meşruiyet sorunu doğurduğu ortadadır. Bu soruna getirdiği çözüm ise küresel yönetişimin ele alındığı bölümlerde üzerinde durduğumuz şeffaflık ve hesapverebilirlik ilkeleridir. Toplumun geneline ve toplumun uzantıları olan politikacılara nazaran uzun vadeli düşünerek hareket ettiği öne sürülen merkez bankası bürokratlarının şeffaf bir yönetim sergilemeleri ve gerek hükümete, gerekse topluma karşı hesapverebilir olmaları sağlandığında bu meşruiyet sorunun ortadan kalkacağı iddia edilmektedir.

Kamu tercihi kuramının sözü edilen varsayımlarını kurdukları modelin en önemli değişkenleri olarak kullanan çalışmaların genellikle merkez bankası bağımsızlığı ile enflasyon arasında negatif bir korelasyona ulaştıkları söylenebilir. Ancak yine de söz konusu çerçevede yapılan çalışmaların sonuçları birbirleriyle tam bir tutarlılık sergilememektedir. Örneğin Eijffinger ve Jakob De Haan'ın aktardığı üzere

¹⁸¹ a.k. s. 8-12

Cukierman merkez bankası bağımsızlığının enflasyonu azaltıcı bir etken olduğu sonucuna ulaşarak negatif bir ilişki elde ederken, buna karşılık Cargill yaptığı çalışmadan ciddi bir ilişki olmadığını sonucunu elde etmiştir. Öte yandan Grilli, Masciandaro ve Tabellini 1950’ler ve 1960’larda böyle bir ilişkinin kurulamadığını fakat diğer dönemlerde merkez bankası bağımsızlığı ile enflasyon arasında negatif bir ilişki olduğu ileri sürmüştür. Fratianni ve Huang, De Haan, Havrilesky ve Granato da negatif bir ilişki olduğu sonucuna varmıştır. Aynı şekilde Eijffinger ve Van Keulen de ele alınan ülkelerin tamamı için geçerli olabilecek bir ilişki bulamamıştır.¹⁸² Diğer taraftan merkez bankasının bağımsızlığı ve iktisadi büyüme arasında ilişki kurma çabalarının sonuçları çok daha sönük görünmektedir. Fratianni ve Huang, De Haan ve Eijffinger, Alesine ve Summers, De Haan ve Sturm, Grilli, Masciandaro ve Tabellini, Eijffinger ve Schaling gibi bir çok sosyal bilimcinin yaptığı analizlerde iktisadi büyüme ve merkez bankası bağımsızlığı arasında pozitif ya da negatif bir ilişkiye rastlanamamıştır.¹⁸³

Bugüne kadar merkez bankasının bağımsızlığı çerçevesinde yürütülen tartışmaların odak noktasında, “merkez bankalarının nihai amacı sadece fiyat istikrarı mı olmalıdır?” sorusu yer almıştır. 2002 yılında IMF tarafından Washington’da merkez bankacılığı üzerine dokuzuncu kez düzenlenen konferansta Roger Ferguson’un sunduğu makale merkez bankalarının temel amacının fiyat istikrarı olması gerektiğini savunan düşünce sisteminin genel kabul görür ve uygulanır hale gelmesinin nedenlerini etkili biçimde ortaya koymuştur. Ferguson bu makalesinde finansal sistemde likidite baskısı, likidite sıkışıklığı ve ülkelerden birbirlerine sıçrayan finansal krizlerin baş göstermesi, 11 Eylül 2001’de olanlar gibi olağanüstü olayların finansal işleyişi panik içerisine sokması gibi durumların yaşandığı koşullarda bağımsız merkez bankalarının üstleneceği aktif rollerin önemine vurgu yapmıştır.¹⁸⁴ Olağanüstü durumlarda bağımsızlaştırılmış merkez bankalarından bir

¹⁸² a.k. s. 64-65

¹⁸³ a.k. s. 66-67

¹⁸⁴ Roger W. Ferguson, “Should Financial Stability Be an Explicit Central Bank Objective?”, **Challenges to Central Banking from Globalized Financial Systems**, Edited By: Piero C. Ugolini, Andrea Schaechter and Mark R. Stone, Papers Presented at the 9th Conference on Central Banking Wahington, D.C., 2002 September 16-17, IMF, Washington, 2003. s. 208-210

bakıma son borç verme mevkisi olması, bu çerçevede rezervleri ve diğer para politikası araçlarıyla (reeskont oranı politikası, açık piyasa işlemleri, seçici kredi kontrolleri ... vd.) likidite sıkışıklığını gidermeleri, piyasalar için güven ortamını sağlamaları beklenmektedir.¹⁸⁵ Bu noktadan hareketle finans sermayesinin her türlü hareketinin tamamen serbest kılındığı bir ortamda meydana çıkan aşırı oynaklık ve kırılganlıkla mücadele edecek bir aktör bulmanın gerekliliği nedeniyle merkez bankalarına fiyat istikrarının ana hedef olarak gösterildiğini düşünmek mümkündür. Bu düşünce yanlış olmamakla birlikte fiyat istikrarının bu kuruluşlara yeknesak temel görev olarak verilmesinin kuramsal gerekçesi bu kadar basit değildir. Bunun gerekçesi esas olarak Parasalcı Okul'un temsilcileri ve neo-klasik iktisatçıların fiyat istikrarının sağlandığı durumda para politikasının ekonominin reel değişkenlerini etkilemeyeceğini ve uzun vadede ekonominin para politikasından bağımsız olarak en optimum çıktılar ortaya çıkaracağına yönelik görüşlerin yaygın kabul görmesidir.¹⁸⁶ Bu nedenle Parasalcılar ve neo-klasik iktisatçılar ekonominin bütününe yararı için para politikasının sadece fiyat istikrarına odaklanmasını yeterli saymaktadır. (Bu aşamada sözü edilen görüşlere özellikle neo-Keynesyen ve neo-marksist sosyal bilimcilerden ciddi eleştiriler geldiğini belirtmekte yarar vardır.)

Türkiye'de TCMB'nin bağımsızlaştırılmasına yönelik reform hareketi 1980'lerde başlatılmış ve 2001 yılında tamamlanmıştır. Daha önce kamu finansman kaynağının piyasalaştırılması bölümünde ele aldığımız üzere merkez bankasının Hazine'ye, TMSF dışındaki diğer kamu kurumlarına ve kamu iktisadi teşekküllerine kredi ve avans sağlama imkânının 1980'lerde ve 1990'larda aşama aşama azaltılarak sınırlandırılması ve 2001'de, 1211 sayılı Kanun'da değişiklik yapan 4651 sayılı Kanun ile tamamen sonlandırılması Banka'nın *finansal bağımsızlığını* sağlamaya yönelik adımlar olmuştur.

4651 sayılı Kanun'la aynı zamanda Banka'nın politik bağımsızlığına ve personel bağımsızlığına yönelik yasal değişikliklere de gidilmiştir. Nitekim bu Kanun ile değişik 1211 sayılı Kanun'a göre günümüzde Banka'nın *araç bağımsızlığı*

¹⁸⁵ a.k.

¹⁸⁶ John V. Duca, and David D. VanHoose, "Recent Developments in Understanding the Demand for Money" **Journal of Economics and Business**, 56. 2004. s. 247-272

bulunmaktadır. Buna karşılık söz konusu düzenleme *politik bağımsızlığın* diğer gereği olan *amaç bağımsızlığını* Banka'ya tanımamıştır. Çünkü bankanın amacı kanunen “fiyat istikrarını sağlamak ve sürdürmek olarak” belirlenmiş ve yürürlükteki kanunun geçerlilik süresince sabitleştirilmiştir;

“Madde 4- (25.4.2001 tarih, 4651 sayılı Kanun ile değiştirilen şekli) Bankanın temel amacı fiyat istikrarını sağlamaktır. Banka, fiyat istikrarını sağlamak için uygulayacağı para politikasını ve kullanacağı para politikası araçlarını doğrudan kendisi belirler.

Banka, fiyat istikrarını sağlama amacı ile çalışmamak kaydıyla Hükümetin büyüme ve istihdam politikalarını destekler.

Banka, fiyat istikrarını sağlamak amacıyla bu Kanunda belirtilen para politikası araçlarını kullanmaya, uygun bulacağı diğer para politikası araçlarını da doğrudan belirlemeye ve uygulamaya yetkilidir.

Banka, bu Kanun ile kendisine verilen görev ve yetkileri, kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak yerine getirir ve kullanır.”¹⁸⁷

1211 sayılı Kanunda *personel bağımsızlığını* sağlamaya yönelik bazı düzenlemelere de yer verilmiştir. Bu düzenlemelere göre belirli bir süreliğine seçilen TCMB başkanının seçildiği sürede görevini sürekli olarak yerine getiremeyeceği durumlar ortaya çıkarsa Bakanlar Kurulu kararıyla görevden affı söz konusu olabilmektedir. Ancak Kanuna göre bu durumda Bakanlar Kurulu’nun yeniden atama yapmasına imkân verilmemekte, görevden affolunan başkanın görev süresinin sonuna kadar başkanlık görevini Banka Meclisi’nin seçeceği bir başkan yardımcısının yürütmesi öngörülmektedir.

Netice olarak 2001 yılından itibaren devlet sisteminin bütünü içerisinde kamu hizmeti yapan bir kuruluş olan TCMB’nin gerek finansal bağımsızlık, gerek politika bağımsızlığı gerekse personel bağımsızlığı açılarından hükümetten tamamen bağımsız hale getirildiği rahatlıkla söylenebilir. Bununla birlikte söz konusu yönde bir reformu gerçekleştiren her ülkede olduğu gibi ülkemizde de söz konusu reformla birlikte ortaya çıkan meşruiyet sorunu şeffaflığa ve hesapverebilirliğe dönük düzenlemeler ile ortadan kaldırılmaya çalışılmıştır. Bu çerçevede sorunu ne ölçüde çözdüğü oldukça tartışmalı olsa da TCMB’nin hem hükümet, hem de toplum

¹⁸⁷ 1211 Sayılı Kanun’un 25/4/2001 Tarihli ve 4651 Sayılı Kanun ile Değişik 4. Maddesi

karşısında şeffaflık ve hesapverebilirlik ilkelerine uygun olarak hareket etmesine vurgu yapılmaktadır. 1211 sayılı Kanun’da hesapverebilirlik ilkesi çerçevesinde Başbakan’ın denetimine ve özel denetime olanak tanınmıştır;

“**Madde 42-** (25.4.2001 tarih, 4651 sayılı Kanun ile değiştirilen şekli). Başbakan, Bankanın işlem ve hesaplarını denetlettirebilir. Başbakanlık bu hususta her türlü bilgiyi Bankadan isteyebilir.

Banka, bilanço, kâr ve zarar hesaplarını bağımsız denetim kuruluşlarına denetlettirebilir.”¹⁸⁸

Diğer taraftan söz konusu Kanun şeffaflık ilkesi doğrultusunda, Banka’nın faaliyetleri hakkında Türkiye Büyük Millet Meclisi’ni, hükümeti ve kamuoyunu bilgilendirmesini öngörmüştür;

“**Madde 22/A-** (25.4.2001 tarih, 4651 sayılı Kanun ile eklenmiştir.) ... Para Politikası Kurulu c) Para politikası hedefleri ve uygulamaları konusunda belirli dönemler itibarıyla raporlar hazırlayarak Hükümetin ve belirleyeceği esaslar doğrultusunda kamuoyunun bilgilendirilmesi ... ile görevli ve yetkilidir.

Madde 42- (25.4.2001 tarih, 4651 sayılı Kanun ile değiştirilen şekli) Başkan (Guvernör) tarafından, Banka faaliyetleri ile uygulanmış ve uygulanacak olan para politikası hakkında her yıl nisan ve ekim aylarında Bakanlar Kuruluna rapor sunulur. Banka, faaliyetlerine ilişkin olarak, yılda iki defa Türkiye Büyük Millet Meclisi Plan ve Bütçe Komisyonunu bilgilendirir.

Banka, para politikası hedefleri ve uygulamalarına ilişkin dönemsel raporlar hazırlar ve kamuoyuna duyurur. Banka, belirlenen hedeflere ilan edilen sürelerde ulaşamaması ya da ulaşamama olasılığının ortaya çıkması halinde, nedenlerini ve alınması gereken önlemleri Hükümete yazılı olarak bildirir ve kamuoyuna açıklar.”¹⁸⁹

II. Küresel Yönetişim Uygulamalarına Uyum Programı

Türkiye’de ve Türkiye gibi diğer bir çok ülkede ulusal yönetim uygulamaları bir yandan tasfiye edilirken diğer yandan 1990’lı yıllarda meydana gelen finansal krizler ve çeşitli yolsuzluk skandalları finansal sisteme ilişkin politika gündemine yeni maddelerin eklenmesine yol açmıştır. Sözü ettiğimiz dönemde finansal krizlerin belirli aralıklarla çok sayıda ülkede (Brezilya, Meksika, Arjantin, Rusya, Türkiye,

¹⁸⁸ 1211 Sayılı Kanun’un 25/4/2001 Tarihli ve 4651 Sayılı Kanun ile Değişik 42. Maddesi

¹⁸⁹ 1211 Sayılı Kanun’un 25/4/2001 Tarihli ve 4651 Sayılı Kanun ile Değişik 22. ve 42. Maddeleri

Uzak Doğu Ülkeleri ...vd.) ortaya çıkması ve her birinde baş gösteren finansal krizin sıçrama etkisiyle küresel finansal sistem içerisinde yer alan diğer piyasaları etkiliyor olması küresel ölçekli bir çözüm arayışını doğurmuştur. Bu çerçevede cereyan eden arayışlara G7 ülkelerinin temsilcileri ile IMF'nin önderlik ettiği söylenebilir. Zira G7 üyesi olan ülkelerin 1995 yılından sonra her yıl sırasıyla gerçekleştirdiği Halifax, Lyon, Denver, Birmingham ve Cologne toplantılarının ve o dönemki IMF gündeminin ağırlıklı temalarından birisini bu husus teşkil etmiştir.¹⁹⁰ (Finansal sisteme ilişkin konuların ele alındığı toplantılara G8 üyelerinden Rusya dahil edilmemiştir. Bu yüzden konu ile ilgili olarak G7'nin belirleyiciliğinden söz etmek daha anlamlıdır.)

Finansal krizler kendisini gösterdiğinde ilk başlarda krizlerin yaşandığı ülke ekonomilerinin yetersizlikleri, politikacıların ve bürokratların başarısızlıkları, finansal kuruluşların yapısal bozuklukları ile ilişkilendiren çok sayıda görüş ortaya atılmıştır.¹⁹¹ Ayrıca kimileri kriz yaşayan ülkeleri, temelde ulusal yönetim uygulamalarının tasfiyesini öngören Washington Konsensüsüne gereklerini yerine getirmemekle suçlamıştır.¹⁹² Diğer yandan krizlerin bölgesel gelişmelere bağlandığı da görülmüştür. Örneğin Asya Krizi'nin Japonya'nın yaşadığı iktisadi durgunluk ve Japon parasının zayıflaması nedeniyle çıktığını ileri sürenler olmuştur.¹⁹³ Bütün bu görüşlere ek olarak bir çok kimse krizlerin çıkış ve diğer ülkelere sıçrama nedenlerinin başında kısa vadeli sermaye hareketlerinin olduğunu iddia etmiştir.¹⁹⁴ Sermaye hareketlerinin kontrolsüz biçimde serbestleştirilmesini krizlerin ana kaynağı olarak gören IMF eski yöneticilerinden Stiglitz bu görüşü savunanlara örnek

¹⁹⁰ Kunihiko Ito, "Japan, the Asian Economy, the International Financial System and the G8: A Critical Perspective", **New Directions in Global Economic Governance: Managing Globalization in the Twenty-First Century**, Edited By: John J. Kirton and George M. Von Furstenberg, Ashgate, 2001. s. 129-132

¹⁹¹ Randall D. Germain, "Reforming the International Financial Architecture: The New Political Agenda", **Global Governance: Critical Perspectives**, Edited By: Rorden Wilkinson and Steve Hughes, 2005. s. 19

¹⁹² Yung Chul Park ve Yunjong Wang, "Reform of the International Financial System and Institutions in Light of the Asian Financial Crisis", **Working Paper**, UNCTAD/Harvard Kennedy School, 2001

¹⁹³ Saori N. Katada, "Japan's Approach to Shaping a New International Financial Architecture", **New Directions in Global Economic Governance: Managing Globalization in the Twenty-First Century**, Edited By: John J. Kirton and George M. Von Furstenberg, Ashgate, 2001. s. 113

¹⁹⁴ Randall D. Germain, 2005. s. 19

gösterilebilir.¹⁹⁵ Stiglitz'in yanı sıra Danri Rodrik ve Bhagwati'nin kısa vadeli sermaye hareketlerini krizlerle ilişkilendiren ve sermaye hareketlerine bazı sınırlamalar getirilebileceğini öne süren yaklaşımları söz konusu olmuştur.¹⁹⁶ Buna karşılık IMF yöneticilerinden diğer bir kısım çevrelerin görüşleri krizler ile tasfiye sürecinin arasında bir neden sonuç ilişkisi olmadığı yönünde olmuştur. G7 içerisinde A.B.D.'ni temsil eden Hazine ve Federal Rezerv yetkilileri bu görüşü savunanların etkili sözcüleri olarak öne çıkmıştır. Zira A.B.D. yetkilileri, G7 içerisindeki tartışmalarda bir kısım ülkelerin gelişmemiş bir finansal sisteme sahip ülkelerin finans sermaye hareketlerini sınırlı biçimde kontrol edebileceklerine ıslarla karşı çıkmışlardır. A.B.D. yetkilileri sermaye hareketlerinin krizlerde önemli bir rolü olmadığını savunmuş ve sermaye hesaplarının tam serbestliğinden yana olan tutumunu sürdürmüştür.¹⁹⁷ Nihayetinde sermaye hareketlerinin serbestliğinden yana olan görüş galip gelmiş ve böylece G7, IMF gibi platformlarda yürütülen tartışmalarda sermaye hareketlerine bir dizi kontroller getirmeye dönük öneriler gündem dışına itilmiştir.

Sermaye hareketlerine kontroller getirilmesinin gündem dışı kalması ile birlikte konuyla ilgili platformlarda yapılan tartışmalarda krizlerin nedenlerine ilişkin diğer iddialar daha fazla ön plana çıkmıştır. Bazı IMF yayınlarından da anlaşıldığı üzere finansal sistem ve özel sektör üzerindeki düzenleme, gözetim ve denetimin yetersizliği, finansal sisteme ilişkin güvenilir istatistiklerin zaman serileri biçiminde yeteri kadar elde bulunmaması, kamu ve özel sektör faaliyetlerinin yeterince şeffaf olmaması, bankaların ve şirketlerin aşırı biçimde kısa vadeli borçlanmalara gitmesi, kur rejimi bozuklukları gibi hususlar söz konusu iddiaların önde gelenleridir.¹⁹⁸ Nitekim finansal krizlerin ön uyarı sistemleri ile nasıl saptanacağı, krizlerin nasıl

¹⁹⁵ Joseph E. Stiglitz, "Globalization and Development", **Taming Globalization: Frontiers of Governance**, Edited By: David Held and Mathias Koenig-Archibugi, Polity, 2003. s. 47-67

¹⁹⁶ M. Ayhan Köse, Eswar Prasad and Kenneth Rogoff, "Beyond The Blame Game", **Financial Globalization: A Compilation of Articles from Finance & Development**, International Monetary Fund, Washington DC, 2007. s. 1

¹⁹⁷ Michael C. Webb, "The Group of Seven and Global Macroeconomic Governance", **Political Economy and the Changing Global Order**, Edited By: Richard Stubbs and Geoffrey R.D. Underhill, Oxford University Press, 2006. s. 164

¹⁹⁸ Leo Van Houtven, **Governance of the IMF: Decision Making, Institutional Oversight, Transparency and Accountability**, International Monetary Fund, Washington D.C., 2002. s. 50-51

önüne geçileceği ve kriz çıktığında bununla nasıl baş edileceği yönündeki sorulara gerçekçi yanıtlar arayan çözüm perspektifinin temelini özellikle bu iddialar teşkil etmiştir.

Söz konusu çerçevede ortaya atılan iddialara çözüm olarak çeşitli öneriler gündeme gelmiştir. Cenova’da bulunan Uluslararası Para ve Bankacılık Çalışmaları Merkezi tarafından 1999 yılında yayınlanan raporda IMF’nin ana sözleşme maddelerinde ciddi reformlar yapılması, reformların IMF’nin hükümetlerle olan ilişkilerinde daha hesap verebilir ve daha otonom olmasını sağlaması bu yöndeki önerilerden bir kaç tanesidir.¹⁹⁹ Diğer yandan krizleri önlemek amacıyla oluşturulacak son borç verme kuruluşunun kim olacağı da önerilere konu olmuştur. IMF uzmanlarından Fischer belirli koşullar altında hükümetlere son borç verme kuruluşunun IMF olması gerektiğini ileri sürerken, buna karşılık Aglietta ve De Boissieu BIS ve ülke merkez bankalarının bu amaca ve bunun yanı sıra uluslararası bankacılık ve ödeme sisteminin düzenlenmesi görevine daha uygun olduğunu savunmuşlardır.²⁰⁰ Eastwell ve Taylor gibi iktisatçılar ise çok radikal bir görüş ortaya atarak IMF, BIS, Dünya Bankası gibi mevcut kuruluşların yerine tek bir tane Dünya Finansal Otoritesi’nin kurulmasını önermişlerdir.²⁰¹

Öte taraftan Eichengreen’in bahsettiği üzere finansal liberalizasyon sonrası dünya gündeminde önemli yer işgal eden ve zamanla adı geçen küresel finansal krizlerde çok önemli roller oynadığı anlaşılan “yüksek riskli yatırım fonları (İng. hedge funds)” konusunda ne gibi önlemler alınabileceği de tartışma konusu olmuştur. (Oldukça büyük kütleler halinde bulunabilen ve yeri geldiğinde spekülatif hareketler yapabilen yüksek riskli yatırım fonları özellikle gelişmekte olan piyasalarda kısa vadede yüksek arbitraj kazançları elde etmek amacıyla kurulmaktadır.) Bu arayış ve

¹⁹⁹ Jose De Gregorio, Barry Eichengreen, Takatoshi Ito and Charles Wyplosz, **An Independent and Accountable IMF: Geneva Reports on the World Economy I**, International Center for Monetary and Banking Studies, 2001. s. 78-95

²⁰⁰ André Cartapanis and Michel Herland, “Financial Systemic Risk and Globalization: Reconciling New International Financial Architecture and Neo-Liberalism?” **Workshop, Knowledge and Globalization, A 21st Century Economic Perspective**, Centre d’Economie et de Finances Internationales, CNRS and the University of Mediterranean Aix-Marseille, September 2001. s. 2

²⁰¹ a.k.

tartışma ortamında gelişmekte olan ülkelerin çoğunun sözcüleri bu fonların 1997 yılında Asya piyasalarının yaşadığı istikrarsızlığı ve 1998 yılında bundan etkilenecek küresel finansal sistemin tamamını bunalımın içerisine sokmasını delil göstererek, söz konusu fonlara yönelik çok sıkı regülasyon uygulamalarının başlatılmasını önermişlerdir. Bu görüşe karşılık genellikle gelişmiş ülkelerin sözcülerinden oluşan diğer bir kesim ise istikrara yönelik tehditler önünde finansal piyasalara daha fazla güvenilmesi gerektiğini ortaya atmışlardır. Piyasa odaklı bir yapıyı gerekli bulan bu görüşün savunucuları söz konusu bağlamda daha önce kamu sorumluluğunda olan görevlerin özel sektöre devredilmesi gerektiğini öne sürmüşlerdir. Bu çözüm önerisine göre karar mekanizmasında devlet organlarına da yer verilmeli ancak devletlerin görevleri sınırlı tutulmalı ve böylelikle devletler daha sıkı düzenlemeler yapmak adına piyasada rekabeti bozucu durumuna gelmemelidir.²⁰² Bu bağlamda söz konusu öneri devletlere piyasanın etkin çalışmasını güvence altına alma rolünü biçmiştir. Yine Eichengreen'a göre kamu-özel ayrımı ekseninde gelişen tartışmaya paralel olarak düzenlenmenin yerel mi yoksa küresel düzeyde mi uygulanacağı da tartışmalara konu olmuştur. Bu hususta en etkili düzenlemenin ülke ölçekli yöresel düzeyde gerçekleştirilebileceğini savunan görüşler olduğu gibi, küresel düzeyde gerçekleştirilebileceğini ileri süren görüşler de ortaya atılmıştır. Diğer yandan finansal düzenlemenin hem küresel düzeyin, hem de yöresel düzeyin katılımı ile sağlanabileceği de iddia edilmiştir.²⁰³

Sözü edilen çözüm arayışları içerisinde özellikle “finansal istikrarsızlık sorunsalının çözümü ve piyasa disiplininin sağlanması” konusu yürütülen tartışmaların sert çekirdeğini teşkil etmiştir. Bu çerçevede G7 grubunun ortak kararında dayanarak dönemin A.B.D. Başkanı Bill Clinton'un çağrısıyla oluşturulan Willard Grubu yaptığı bir dizi çalışmalar neticesinde 1998 yılında finansal istikrarsızlığa dair bir dizi rapor sunmuştur.²⁰⁴ Raporlardan IMF ve Dünya Bankası'nın yıllık olağan

²⁰² Barry Eichengreen, “Governing Global Financial Markets”, **Governance in a Global Economy: Political Authority in Transition**, Edited By: Miles Kahler and David A. Lake, 2003. s. 169

²⁰³ a.k. s. 169-171

²⁰⁴ Roy Culpepper, “Systemic Reform at a Standstill: A Flock of ‘Gs’ in Search of Global Financial Stability” **Critical Issues in Financial Reform: Latin American-Caribbean and Canadian Perspectives**, June 1-2, 2000. s. 1-27

toplantısında ele almak suretiyle faydalanılmıştır. Willard Grubu bünyesinde kurulan üç komiteden birincisi şeffaflığın ve hesapverebilirliğin güçlendirilmesi, bu kapsamda bilgi paylaşımında açıklığın sağlanmasına yönelik standartların gerekliliği üzerinde durmuştur. Bu komitenin çalışmaları ilerleyen dönemlerde finansal düzenlemelerin ve bu bağlamda IMF öncülüğünde standartların ve kuralların finansal sistemde uygulanmasına yönelik reformların geliştirilmesine ön ayak olmuştur. İkinci komite finansal yapının güçlendirilmesinin ve sektörel konuların bir forum bünyesinde tartışılmasının gereğini ileri sürmüştür. Üçüncü komitenin sunduğu rapor ise finansal krizlerin yönetilmesine ilişkindir.²⁰⁵

1990'lı yılların ikinci yarısı boyunca G7 ve IMF önderliğinde yürütülen bütün bu tartışmalar 1999 yılına gelindiğinde önemli ölçüde bir neticeye bağlanmıştır. Gelenen noktada liberalizasyon, deregülasyon, özelleştirme gibi uygulamaları içeren serbest piyasa yolunun izlenmeye devam edilmesi, bununla birlikte ayrıca finansal sistemin (bankaların, sermaye piyasalarına açık şirketlerin, sigortacılık şirketlerinin ve diğer finansal kuruluşların) belirli *küresel düzenlemeler* ışığında *gözetim ve denetim* altına tutulması kararlaştırılmıştır. Bu karar piyasa aktörlerinin tam rekabet içerisinde kusursuz bilgi ile çalışacağı, etik ilkelerin dışına çıkmayarak spekülasyon davranışlar geliştirmeyeceği ve yolsuzluklara bulaşmayacağı gibi varsayımların kısmen bir yana bırakılması anlamına gelmektedir. Bahsedilen çözüm arayışlarının bir neticesi olarak bu şekilde genel bir çözüm perspektifi belirlendikten sonra G7 kendisinin uluslararası alanda doğrudan operasyon ve uygulama imkânı olmadığı için ilk önce küresel düzenlemelerin formüle edilmesini ve bir yandan da uygulamaya alınmasını içeren operasyonları birinci elden yürütecek kuruluş olarak IMF'yi belirlemiştir. (Böylelikle yeni bir uluslararası finansal kuruluşun kurulmasını öneren fikirler bir yana bırakılarak uygulanmamıştır). IMF'ye söz konusu görevin atfedilmesini takiben küresel düzenlemelerin ve buna bağlı olarak ortaya konulan reformların başta gelişmekte olan ülkeler olmak üzere, bütün ülkelere sahiplenilmesini ve bütün ülkelerde uygulanmasını sağlamak amacıyla yeni bir yapılanmaya gidilmiştir. (Mümkün olduğunca daha fazla ülkenin sürece eklenmesi gerektiğinin beyan edilmesi, finansal sistemin tasfiye reformları sonucu bütünleştirilmiş olmasından

²⁰⁵ a.k.

kaynaklanmıştır).²⁰⁶ Buradan hareketle 1999 yılında Finansal İstikrar Forumu ve G20 kurulmuş, diğer taraftan BCBS, IOSCO, IAIS, IADI, CGFS, FATF, IASB gibi bir dizi devletlerarası örgüte ve IIF gibi sektörel sivil toplum örgütlerine faaliyet alanlarına göre birlikte küresel yönetim uygulamalarının teknik alt yapısını formüle etme yükümlülüğü getirilmiştir.²⁰⁷ Ayrıca bahsedilen doğrultuda IMF'nin yönetim yapısında önemli değişikliklere gidilmiştir. Bu çerçevede IMF'nin şeffaflık düzeyi arttırılmış, finansman olanakları gözden geçirilmiş, sivil toplum ve özel sektör kuruluşları ile doğrudan birlikte çalışma yüzeyi genişletilmiş ve karar alma süreçlerinde bazı reformlar yapılmıştır. Interim Komitesi'nin 1999'da Uluslararası Parasal ve Finansal Komite'ye (IMFC)'ye dönüştürülmesinin IMF'nin nezdinde yapılan en önemli değişiklik olduğu söylenebilir.²⁰⁸

Oluşturulan bu yapının temel işlevi ülkelerin yöresel piyasalarında yürürlüğe sokmaları beklenen küresel yönetim uygulamalarının tasarlanmasıdır. Ülkelerin çoğu çeşitli kanallardan bu yapıya dahil olarak finansal piyasalara ve finansal kuruluşlara ilişkin bu yapı içerisinde geliştirilen çeşitli önerileri izlemekte ve kendi piyasalarında yürüttükleri politika ya da politikalar çerçevesinde uygulamaya dökmektedir. Ülkelerin bahsettiğimiz yapıya dahil oldukları kanallar arasında IMF, G7, G20, FSF, OECD, BIS, IOSCO ...vd. üyelikleri sayılabilir.

Bahsedilen devletler arası örgütler (DAÖ'ler) sektörde faaliyet gösteren çok uluslu büyük bankalar, sermaye piyasalarına açık çok uluslu şirketler ve diğer büyük finansal kuruluşlarla işbirliği içerisinde finansal sisteme ilişkin küresel yönetim uygulamalarını geliştirmiştir. *Küresel yönetim uygulamaları* temelde küresel düzeyde geliştirilmiş bulunan bir dizi küresel düzenleme normlarını içermektedir. Vayrynen'in de belirttiği gibi çeşitli yükümlülükleri ve hakları beraberinde getiren bu tür normlar ilgili aktörlerin davranışlarına biçim verme amacındadır.²⁰⁹ Örneğin BCBS'nin ilkin 1999 yılında yayımladığı "Etkin Bankacılık Gözetimi Temel

²⁰⁶ Randall D. Germain, 2005. s. 20-23

²⁰⁷ a.k.

²⁰⁸ Leo Van Houtven, 2002. s. 56-72

²⁰⁹ Raimo Vayrynen, "Norms, Compliance and Enforcement", **Globalization and Global Governance**, Edited By: Raimo Vayrynen, Rowman & Littlefield Publishers Inc., 1999. s. 30

Prensipleri”, OECD’nin yine 1999 yılında yayımladığı “Kurumsal Yönetişim İlkeleri”, IASB’nin 2002 yılında yayımladığı “Uluslararası Muhasebe Standartları” bunlardan sadece bir kaçıdır. Standartlar ve ilkeler dışında, ilgili küresel aktörlerce önerilen “iyi uygulama deneyimleri” de küresel düzenlemeler kapsamında düşünülebilir.

Küresel düzenleme alt yapısının nasıl olacağına dair OECD’nin ortaya koymuş bulunduğu yaklaşım oldukça önemlidir. OECD Düzenleyici Reform (1997) başlıklı raporda düzenleme olgusunu, devletlerin şirketler ve yurttaşların uymasını beklediği gereksinimler olarak tanımlamış ve bu gereksinimlerin içeriğinin çeşitli kanunlar, resmi ya da gayri-resmi talimatlar ve ikincil kurallardan oluştuğunu ifade etmiştir. Düzenlemeleri iktisadi ve toplumsal konulardaki kamu politikası hedeflerine ulaşmak için oldukça önemli ve işlevsel bir araç olarak lanse eden Rapor buna karşılık devlet eliyle yapılan düzenlemelerin bir çok alanda sorunların çözmek yerine, bizzat sorunun kendisi halini alma riski taşıdığına vurgu yaparak konunun hassasiyetine dikkat çekmiş ve bir çok ülkenin düzenleme ana çerçevesinde köklü reformlara ihtiyaç duyduğu saptamasında bulunmuştur. Reform sürecinde verimlilik esasının göz önünde bulundurulmasının önemine de vurgu yapan bu Rapor’a göre iktisadi düzenlemeler, rekabetçi bir piyasa mekanizmasının kurulmasına ve piyasa mekanizmasının etkin ve verimli biçimde işleyişine katkıda bulunacak biçimde olmalıdır. Bu anlamda piyasanın etkin işleyişinin sağlanması ve iyi biçimde izlenebilmesi için şeffaflık ilkesinin ve devletçe etkili gözetim araçlarının kurulmasına dikkat çekilmiştir. Bununla birlikte Rapor’da devletin piyasa hakkında istatistik ve/veya bilgi topladığı ve bunlara dayanarak düzenleme müdahalelerinde bulunduğu bürokratik işleri içeren yönetsel düzenlemelerin geliştirilmesinin önemine de işaret edilmiştir. Burada öngörülmüş olan reform çerçevesinin gereksiz bilgi/istatistik alanlarını elemek, gerekli olanları daha etkin biçimde kaydetmek yorumlamak ve bu süreci desteklemek için hem piyasa hem de devlet tarafında şeffaflığı güçlendirmekle inşa edilebileceği savunulmuştur.²¹⁰ OECD’nin ortaya koyduğu düzenleyici reform perspektifi içerisinde deregülasyonlar büyük öneme

²¹⁰ Organisation for Economic Co-operation and Development, **The OECD Report on Regulatory Reform**, Paris, 1997. s. 5-39

sahiptir. Buna göre eskinin verimsiz düzenleyici mekanizmalarının tasfiye edilmesi, yerine etkinlikle işleyen piyasa odaklı yeni bir düzenleyici reform ana çerçevesi öngörülmüştür. Siyasal karar alma süreçlerini çok büyük ölçüde etkileyen düzenleyici reform çalışmalarını yerine getirmek için OECD'nin geliştirdiği temel araç düzenleyici etki analizidir. Düzenleyici reform analizi ile ülkelerin reform ihtiyaçlarını belirleyen OECD, gerçekleştirilecek reformların ne tür çıktılar ve etkiler doğuracağını düzenleyici etki analizi ile hesap etmeye çalışmaktadır. Politika belirleme ve karar alma süreçlerinde rehber olarak kıymetlendirilen düzenleyici etki analizi temelde fayda maliyet analizlerine dayanmaktadır.²¹¹ OECD'nin çeşitli piyasa aktörlerinin katkılarıyla geliştirdiği ve 1997'den itibaren kamuoyu ile paylaştığı piyasa odaklı düzenleme mantığı, yukarıda da belirttiğimiz üzere özellikle 1990'ların ikinci yarısında baş gösteren finansal krizlerin ardından küresel yönetim aktörlerince hızla uygulamaya konulmuştur. Bu bağlamda öngörülen düzenlemelerin içeriği ilgili piyasa aktörlerinin güdümü altında gerçekleşen 1998 ve 1999 yıllarında oldukça hararetli çalışmaların neticesinde IMF, Dünya Bankası, BIS, OECD, BCBS gibi çeşitli DAÖ'ler tarafından doldurulmuştur.

“Yumuşak yasa (İng. soft law)” olarak da nitelendirilebilen küresel düzenleme normları ulusal düzenleme normlarından oldukça farklı niteliklere sahiptir. Genellikle ulusal devletin yasama organınca çıkarılan ulusal düzenlemeler çeşitli kanunlar, tüzükler, yönetmelikleri içermektedir. Buna karşılık küresel düzenlemeler kapsamında geliştirilen standartlar ve ilkeler ilgili DAÖ'ler, çok uluslu bankalar ve sigortacılık şirketleri, sermaye piyasalarına açık çok uluslu şirketler, sektörel sivil toplum örgütleri ... vb. küresel aktörlerin işbirliği çerçevesinde geliştirilmektedir. Öte yandan küresel düzenlemelerin bir çok hususta ulusal düzenlemeleri teşkil eden kanun, tüzük, yönetmelik gibi düzenleme araçlarının hiyerarşik olarak üstüne çıkmış durumda bulunduğunu söyleyebilmek mümkündür. Nitekim her ne kadar küresel ölçekte geliştirilen düzenlemeler yöresel düzeyde kanun, yönetmelik, tüzük gibi mevzuat ile hâlâ ilişkilendiriliyor olsa da düzenlemelerin geliştirilme süreçlerinde temsili demokrasinin belirleyici rolünün artık büyük ölçüde kısılmış olduğu

²¹¹ Sonay Bayramoğlu, **Yönetişim Zihniyeti: Türkiye’de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü**, İletişim Yayınları, 2005. s. 65-68

gözlendi. Zaten burada sözünü ettiğimiz küresel düzenleme normlarını içeren uygulamaları küresel yönetim uygulamaları olarak anmamızın nedeni bu uygulamaların küresel ölçekte ve çok sayıda aktörün katılımı ile geliştirilmesidir. Çünkü küresel yönetim “hükümetler ile işbirliği yaparak birlikte yönetme” ya da “hükümet olmaksızın yönetme”²¹² anlayışları çerçevesinde çeşitli küresel aktörlerin bir araya gelerek işbirliği içerisine girdikleri ve küresel meselelere kendi anlayışları doğrultusunda yön verdikleri siyasi ve yönetsel modeldir. “Hükümet ile işbirliği yaparak birlikte yönetme” sivil aktörlerin ve devlet organlarının birlikte karar aldığı yönetim yapısını, “hükümet olmaksızın yönetme” ise karar mekanizmalarının tamamına sivil aktörlerin egemen olduğu yönetim yapısını nitelendirmektedir.²¹³ Nitekim yönetişimin (İng. governance) yönetimden (İng. government) ayrıldığı nokta “çok merkezlilik”, “yatay örgütlenme” ve “sivillik” iddiasında olmasıdır. Oysa yönetimin başat unsurları Kurthan Fişek’in belirttiği gibi merkezi bir otorite tarafından gerçekleştiriliyor olması, iş bölümüne ve yöneten ile yönetilen arasında hiyerarşik bir esleklik / egemenlik ilişkisine dayanmasıdır.²¹⁴ Siyasal düzlemde düşünüldüğünde ise yönetim daha ziyade devletçi bir düzenleme tarzına, yönetişim ise daha sivil bir düzenleme tarzına tekabül etmektedir. Bu anlamda yönetim olgusu yönetişim olgusundan farklı olarak belirli bölgesel sınırlar içerisinde merkezi ve hiyerarşik devlet otoritesi tarafından temsil edilmektedir.²¹⁵

Küresel yönetim uluslararası rejimlere sivil aktörlerin katılımı ile oluşmuş siyasi ve yönetsel rejim modeli olarak düşünülebilir. Krasner’in de ifade ettiği üzere uluslararası rejimler özellikle II. Dünya Savaşı Sonrası’nda devletler üstü bir devletin olmadığı koşullarda uluslararası alanda var olan çatışmalar ile sorunlar gerekçe gösterilerek geliştirilmişti. Bu yapıda devletler arası örgütlerin uluslararası sorunların

²¹² James Rosenau, “Governance Order and Change in World Politics”, **Governance Without Government: Order and Change in World Politics**, Edited By: James Rosenau and Ernst-Otto Czempiel, Cambridge Studies in International Relations, 1992. s. 1-29

²¹³ Georg Sorensen, **The Transformation of the State: Beyond the Myth of Retreat**, Palgrave, Mcmillan, 2004. s. 62

²¹⁴ Kurthan Fişek, **Yönetim**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, No: 437, 1979. s. 53-63

²¹⁵ Jan Aart Scholte, “Civil Society and Democracy in Global Governance”, **Global Governance**, Vol:8, No:3, 2002. s. 287

çözümünde etkin rol oynamaları öngörülmüştü.²¹⁶ Nitekim GATT sözleşmesine dayalı uluslararası ticaret rejimi, deniz hukuku anlaşmasına dayalı okyanus rejimi gibi çeşitli uluslararası rejimler önemli ölçüde bu anlayışa dayalı biçimde inşa edilmişti.²¹⁷ Ancak zamanla sivil aktörlerin etkinliğini arttırması devlet odaklı olan uluslararası rejim modelini değişime zorlamış, sivil aktörlerin de belirleyici konumlara geldiği küresel yönetim modelini doğurmuştur.²¹⁸ Bu modelin yapısal ve işlevsel özellikleri Birleşmiş Milletler Genel Sekreterliği'nin desteği ile kurulan Küresel Yönetişim Komisyonu'nun 1995 yılında dünya kamuoyuna duyurduğu “Küresel Komşuluğumuz” başlıklı raporda şu şekilde ses bulmuştur;

“Yönetişim, hem kamusal hem de sivil nitelikli bireylerin ve kurumların müşterek meselelerini birlikte idare etme yollarının toplamıdır. (....) Küresel düzeyde ise yönetim, devletlerarası örgütler ve bunların yanı sıra sivil toplum örgütleri, yurttaş hareketleri, çok uluslu şirketler ve küresel sermaye piyasasının birlikteliğiyle ortaya çıkan ilişkiler bütünü olarak kendini göstermektedir.”²¹⁹

20. yy. başında sayıları 176 olan sivil toplum örgütü sayısının yüzyıl sonlarında 38.000'lere, 37 olan devletlerarası örgüt sayısının aynı yüzyılın sonlarında 1.830'a çıkmasının²²⁰; aynı şekilde çok uluslu şirket sayısının 37.000'lere ulaşmasının²²¹ söz konusu çerçevede cereyan eden modele zemin hazırladığı düşünülebilir.

Söz konusu model günümüzün koşullarında küresel düzeyde yaşanabilecek sorunlara çözüm arayışlarına liberal kanattan verilen bir cevap niteliğindedir. Bu cevap özünde küreselleşme sürecinin bir neticesi olarak *karşılıklı bağımlılıkların* arttığı varsayımından beslenmektedir. Ulusal egemenlik fikrinin dışlanmasına yönelik

²¹⁶ Stephen D. Krasner, **International Regimes**, Cornell studies in Political Economy, Ithaca: Cornell University Press, 1983. s. 2-5

²¹⁷ Paul F. Diehl, **The Politics of Global Governance: International Organizations in an Interdependent World**, Lynne Rienner Publishers, 1997. s. 25-26

²¹⁸ Makoto Kobayashi, “The Hierarchy Of Global Governance: A Metaphor For The Imperial Machine”, **Ritsumeikan International Affairs**, Vol.3, 2005 s. 6-10

²¹⁹ Commission on Global Governance, **Our Global Neighborhood: The Report Of The Commision On Global Governance**, Oxford University Press, USA, 1995. s. 2-3

²²⁰ Union of International Associations (UIA), **Yearbook of International Organizations**, Brussels: Union of International Associations, 1997.

²²¹ Erinç Yeldan, “Neo-liberalizmin İdeolojik Bir Söylemi Olarak Küreselleşme”, **İktisat Üzerine Yazılar I, Küresel Düzen: Birikim, Devlet ve Sınıflar**, İletişim Yayınları, 2003. s. 430

önemli açılımları beraberinde getiren *karşılıklı bağımlılık* varsayımına göre dünyanın bir ucunda baş gösteren bir gelişmenin domino etkisi yaratarak diğer alanları asimetrik ya da simetrik biçimde etkilediği ortamı temsil eden küreselleşme, günümüzün bir gerçeği olarak bütün siyasal, toplumsal ve iktisadi aktörlerin karşılıklı olarak birbirlerine zorunlu bağımlılığını doğurmuştur. (Simetrik etkilenme herkesin eşit biçimde etkilenmesini, asimetrik etkilenme ise dengesiz ve eşitsiz biçimde etkilenmesini ifade etmektedir).²²² Bu bağlamda küresel yönetim modeli herkesin etkilendiği hususlarda herkesin kararlara katılmasının demokratik, işlevsel, çok aktörlü ve karşılıklı işbirliğine dayalı yolu olduğu gerekçesiyle uygulama alanı bulmuştur. (Bu şekilde uluslararası alanda var olan istikrarsızlıkların, krizlerin, çatışmaların ... vd. karşılıklı işbirliğine ve çok merkezliliğe dayalı küresel örgütlenmeler ile bir düzene sokulabileceği varsayılarak sivil örgütlerin de giderek artan biçimde devletler üstü politika konularına dahil olması, uzun zaman uygulamada geçerliliği bulunan realizmin bazı savlarının reddedilmesi anlamına gelmektedir.) Nihayetinde finansal krizleri ve yolsuzluk skandallarını önlemek gibi amaçlarla finansal sisteme ilişkin olarak küresel ölçekte geliştirilen uygulamalar bahsedilen doğrultuda küresel yönetim modeline uygun olarak geliştirilmiştir. Küresel yönetim uygulamalarıyla finansal sistemin ulusal değil, küresel bir irade ve akıl ile düzenleme altına alındığı kurumsal yapı ve ilişkiler bütünü inşa edilmiştir.

Aşağıdaki tabloda (bkz. Tablo 4) günümüzde küresel finansal yönetim uygulamaları çerçevesinde geçerli olan temel küresel düzenlemelerin konusu, adı ve düzenlemeyi yayımlayan devletlerarası örgüt gösterilmektedir. Tabloda adı geçen bütün bu düzenlemelerle küresel piyasa sisteminin işleyişini tehlikeye sokabilecek istikrarsızlıkların, şirketlerde yaşanan yolsuzlukların, tekellerin ve monopollerin önünün tıkanması amaçlanmıştır. Böylece küresel düzenlemeleri öngören anlayışın finansal aracılık yapan kuruluşlara, sermaye piyasalarına açık şirketlere ve finansal sistemin en büyük müşterileri arasında yer alan devletlere çeşitli kanallardan müdahale etmek suretiyle kapitalist ekonominin neredeyse bütününe nüfuz edebilmesi olanaklı hale gelmiştir.

²²² John Baylis and Steve Smith, **The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations**, Oxford Press, 2005. s. 200

Tablo 4. Günümüzde Finansal Sistemde Geçerli Olan Başlıca Küresel Düzenlemeler

Alan	Yayımlayan DAÖ	Standart ve İlke Başlığı – Yayımlanma Yılı
Makroekonomik Politika ve Veri Şeffaflığı (İng. Macroeconomic Policy and Data Transparency)		
Parasal ve Finansal Politika Şeffaflığı (İng. Monetary and financial policy transparency)	IMF	Parasal ve Finansal Politika Şeffaflığı Konusunda İyi Uygulama İlkeleri (İng. Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies) - 1999
Maliye Politikası Şeffaflığı (İng. Fiscal Policy Transparency)	IMF	Maliye Şeffaflığı Konusunda İyi Uygulama İlkeleri (İng. Code of Good Practices on Fiscal Transparency) -1998
Veri Dağıtımı Şeffaflığı (İng. Data dissemination)	IMF	Özel Veri Dağıtımı Standartları (İng. Special Data Dissemination Standard) - 1996
		Genel Veri Dağıtım Sistemi (İng. General Data Dissemination System) - 1997
Kurumsal Altyapı ve Piyasa Altyapısı (İng. Institutional and Market Infrastructure)		
Ağır Borçluluk (İng. Insolvency)	Dünya Bankası	Ağır Borçluluk Rejimleri ve Kreditör Hakları Sistemi Temel İlkeleri (İng. Principles for Effective Insolvency and Creditor Rights Systems) – 2005 (Taslak)
	Birleşmiş Milletler	Ağır Borçluluğa İlişkin Yasal Düzenlemeye Yönelik Kılavuz (İng.Legislative Guide on Insolvency Law)
Kurumsal Yönetişim (İng. Corporate Governance)	OECD	Kurumsal Yönetişim İlkeleri (İng. Principles of Corporate Governance) -1999
Muhasebe (İng. Accounting)	IASB	Uluslararası Muhasebe Standartları (İng. International Accounting Standards) - 2002
Denetim (İng. Auditing)	IFAC	Uluslararası Denetim Standartları (İng. International Standards on Auditing) - 2002
Ödeme ve Takas (İng. Payment and Settlement)	CPSS	Sistemik Açıdan Önemli Ödeme Sistemlerine Yönelik Temel Prensipler (İng.. Core Principles for Systemically Important Payment Systems) - 2001
	CPSS/IOSCO	Sermaye Piyasaları Takas Sistemlerine Yönelik Tavsiyeler (İng. Recommendations for Securities Settlement Systems) - 2001
Piyasa Güvenliği (İng. Market Integrity)	FATF	FATF'nin Kırk Tavsiyesi (İng. The Forty Recommendations of the Financial Action Task Force) - 1996
		Terörizmin Finansmanı İle Mücadeleye Yönelik Dokuz Temel Tavsiye (İng. Nine Special Recommendations Against Terrorist Financing) - 2002
Sermaye Yeterliliği (İng. Capital Adequacy)	BCBS	Basel Sermaye Uzlaşısı (İng. Basle Capital Accord) – 2004
Finansal Düzenleme ve Gözetim (İng. Financial Regulation and Supervision)		
Bankacılık Gözetimi (İng. Banking Supervision)	BCBS	Etkin Bankacılık Gözetimi Temel Prensipleri (İng. Core Principles for Effective Banking Supervision) - 1999
Sermaye Piyasaları Düzenlemesi (İng. Securities Regulation)	IOSCO	Sermaye Piyasaları Düzenlemesinin Amaçları ve İlkeleri (İng. Objectives and Principles of Securities Regulation) - 1998
Sigortacılık Gözetimi (İng. Insurance Supervision)	IAIS	Sigortacılık Gözetimi Temel İlkeleri (İng. Insurance Supervision Core Principles) - 2003

Kaynak: IMF²²³

Küresel düzenlemelerin arka planında “oyunun kurallarını önceden belirleme”, “mülkiyet haklarını koruma” ve “piyasa aksaklıklarını giderme” istekleri yer

²²³ International Monetary Fund, “List of Standards, Codes and Principles”, Resmi İnternet Sitesi, Çevrimiçi Adres: <http://www.imf.org>, Erişim Tarihi: 25/09/2006

almaktadır. Piyasa aktörlerinin *oyunun kurallarını* önceden biliyor olması bu politikaya yön veren egemen anlayış tarafından kapitalist sermaye dolaşımında açığa çıkan *işlem maliyetlerini azaltmanın* ve piyasada rekabeti güçlendirmenin en kestirme yollarından birisi olarak ele alınmaktadır. Demir'e göre işlem maliyetleri üretim maliyetlerinden ayrı olup, her türlü sermaye ve meta biçimlerinin mübadele edildiği esnalarda ortaya çıkmaktadır. İşlem maliyetleri mal, menkul kıymet ve hizmetlerin fiyatlarına, miktarlarına, potansiyel alıcılarına ve satıcılara ilişkin bilgiye gereksinim duyulduğunda, fiyatların değişken olduğu durumlarda alıcı ve satıcıların pazarlık yapmaları gerektiğinde, sözleşmelerin yapılması esnasında, sözleşme hükümlerinin güvence altına alınması sürecinde, mülkiyet haklarının korunması sürecinde, sözleşme şartlarının yerine getirilmeyerek ihlal edildiğinde ve ihlallerden doğan zararların tazmin edilmesi gerektiğinde ortaya çıkabilmektedir.²²⁴ Burada alıcı ve satıcıya karşılık olarak finansal sistemde söz konusu olan borç veren ve borç alanlar düşünüldüğüne işlem maliyetlerinin aynı şekilde finansal sistem açısından da geçerli olduğu görülmektedir.

İşlem maliyetlerini azaltmanın yanı sıra küresel düzenlemelerin bir diğer geliştirilme amacı *mülkiyet haklarının korunmasıdır*. Küresel düzenlemelerin böyle bir amaç edinmesinde Yeni Kurumcu bakış açısının katkısı önemlidir. Yine Demir'e göre Yeni Kurumcu olarak anılan sosyal bilimciler Marks'tan farklı olarak mülkiyet hakları çerçevesinde üst yapısal unsurların nasıl şekillendiği ile değil, daha ziyade mülkiyet haklarının nasıl sürdürüldüğü ile ilgilenmişlerdir. Mülkiyet hakları sistemi bir toplumda yaşayan aktörlere belirli bir malı yasak olmayan kullanım biçimlerinden birini seçerek kullanma otoritesi veren bir belirleme sistemidir. Mülkiyet haklarının sisteminin aksaksız ve kusursuz biçimde uygulanması ise mülkiyete konu olan kıt kaynakların kullanımında mülkün sahibi olmayanları dışlamayı gerektirmektedir. Yeni Kurumcu sosyal bilimcilere göre bir mülk üzerinde mülkiyet hakkı olmayanların dışlanması kendiliğinden olmamakta, aksine bunun her zaman belirli maliyetleri bulunmaktadır.²²⁵ Küresel düzenlemelerin belirlenmesi, yürürlüğe sokulması ve denetlenmesi bu maliyetler kapsamındadır. Küresel

²²⁴ Ömer Demir, **Kurumcu İktisat**, Vadi Yayınları, 1996. s. 213

²²⁵ a.k. s. 226-229

düzenlemelerin mülkiyet haklarını koruma amacı uygulamada “yatırımcının korunması” gibi ifadelerle somutlaştırılmaktadır;

“Menkul kıymetlere ilişkin düzenlemeleri içeren bu doküman 30 adet prensip içermektedir. Bütün prensipler üç ana amacı sağlamaya yöneliktir: ‘Yatırımcının korunması’, ‘Piyasaların kurallara uygun, etkili ve şeffaf olarak işleminin sağlanması’, Sistemik riskin azaltılması.”²²⁶

IOSCO’nun “Menkul Kıymet Düzenlemelerinin Amaçları ve Prensipleri” başlıklı dokümanından yapılan bu alıntıda geçen “sistemik riskin azaltılması” amacıyla aynı zamanda bir iktisadi aktörün mülkiyetinde bulundurduğu bir değeri başka mülk sahiplerinin mülkiyetine zarar verecek şekilde kullanmasının engellenmeye yönelik düzenlemeler geliştirilebilmektedir. Spekülatif sermaye hareketlerinden doğan finansal krizlerin alan yazınında “sıçrama etkisi (İng. contagion affect)” olarak anılan gelişme ile diğer finansal aktörleri zarara uğratması, mülkiyet sahiplerinin birbirlerine zarar vermesi durumuna örnek gösterilebilir.

Küresel düzenlemelerin üçüncü önemli amacı ise *piyasa aksaklıklarının* ortadan kaldırılmasıdır. Piyasanın yetersiz kaldığı ve bu nedenle dışarıdan müdahalenin meşru görüldüğü durumları ifade eden piyasa aksaklıklarının hem yöresel hem de küresel düzeyde gerçekleşmesi olası görülmektedir. Küresel düzeyde bir devletin olmayışından hareketle devletler üstü alanda ortaya çıkan piyasa aksaklıklarının küresel ölçekte yönetilmesi gerektiği iddiası küresel yönetişimin ve bu bağlamda küresel düzenlemelerin önemli çıkış noktalarından birisidir. Piyasa aksaklıkları *dışsallıklar, kusurlu ve asimetrik bilgi, monopoller ve aksak rekabet* kavramları ekseninde açıklanmaktadır. Lipschutz ve Rowe’a göre *dışsallıklar* bir iktisadi faaliyetin maliyetinde yer almayan ve bu iktisadi faaliyetin sonucu olarak faaliyette bulunanlar dışındakilerin de yarar sağlamak veya zarar görmek suretiyle doğrudan etkilendiği durumlarla ilgilidir.²²⁷ Bir fabrika sahibinin fabrikasının atıklarını doğrudan nehre akıtması ve bir arıtma tesisi kurmak için bedel ödememek suretiyle

²²⁶ International Organization of Securities Commissions, “Objectives and Principles of Securities Regulation”, **Resmi İnternet Sitesi**, May 2003. Çevrimiçi Adres: <http://www.iosco.org> Erişim Tarihi: 02/09/2006

²²⁷ Ronnie D. Lipschutz with James K. Rowe, **Globalization, Governmentality and Global Politics: Regulation For The Rest Of Us?**, Routledge Taylor & Francis Group, 2004. s. 7

kâr etmesi, buna karşılık nehir suyunu kullanan diğer bireylerin bundan kaçınılmaz olarak zarar görmesi durumu dışsallıklara ilişkin sıkça verilen örneklerden birisidir.²²⁸ Küresel ölçekte ise bir devlette ortaya çıkan bir finansal krizin diğer devletleri de etkilemesi bir küresel dışsallık (İng. global externality) olarak gösterilebilmektedir.²²⁹ Diğer yandan mübadele ilişkisine giren tarafların mübadele ilişkisinin boyutları ve süreçlerine dair *kusurlu ve asimetrik bilgiye* sahip olmaları piyasanın işleyişini tehlikeye atabilmektedir. Örneğin borç alma ve borç verme ilişkisine aracılık eden bir bankanın veya sermaye piyasalarında işlem gören bir şirketin finansal durumunun ve bu bağlamda iflas riski taşıyıp taşımadığının borç verenler ile borç alanlar tarafından eşit biçimde bilinmesinin piyasanın sağlığı açısından gerekli olduğu ileri sürülmektedir. Ayrıca *monopolleşme* ve buna bağlı olarak *aksak rekabetin* gelişmesi piyasanın Pareto-optimum çıktı üretmediği ve diğer bir ifadeyle piyasa aksaklıklarının ortaya çıktığı bir diğer durum olarak ifade edilmektedir. Örneğin kredi piyasasında monopolleşme ve aksak rekabetin gelişmesi finansman maliyetlerinin artması sonucunu doğurabilmekte, bu durum ise piyasanın bütününe maliyet krizleri ile karşılaşma riski içerisine sokabilmektedir. Bu açıdan monopolleşmenin engellenmesine dönük düzenlemeler piyasa mantığında kaçınılmaz olarak gündeme gelmektedir.

Bu noktada 1980’lerde ulusal yönetim uygulamalarının tasfiye edilmesini göz önünde bulundurarak liberal kapitalizm döneminin *görünmeyen el* tezine dayalı *kendiliğinden düzenlenen piyasa* fikrine dönüş yaşandığını ileri süren sosyal bilimcilerin bir miktar aceleci davrandıklarını söylemekte yarar vardır. Görünmeyen bir el tarafından kendiliğinden düzenlenen piyasa (İng. self-regulating market) fikrine dayanan liberal kapitalizm, Karl Polanyi’nin de ifade ettiği üzere 20. yy’ın başlarında tamamen çökmüştür.²³⁰ Günümüzde yaşanan değişim ise aynı şekilde piyasa odaklı olmakla birlikte esas olarak “*kendiliğinden düzenlenen piyasa*” anlayışına bir dönüş değil, “*kendi kendi düzenleyen piyasa*” anlayışına yöneliştir.

²²⁸ a.k. s. 28

²²⁹ Yılmaz Akyüz, “Rectifying Capital Market Imperfections: The Continuing Ationales for Multilateral Lending”, **The New Public Finance: Responding To Global Challenges**, Edited By: Inge Kaul and Pedro Conceicao, Oxford University Press, 2006. s. 486-489

²³⁰ Karl Polanyi, 2005. s. 11

Nitekim günümüzün paradigmatic eğilimini simgeleyen neo-liberal anlayışın klasik liberalizmden koptuğu ve ayrıldığı temel noktalardan birisi burasıdır. Bunun anlamı günümüzde piyasa kurallarının belirlenmesi liberal kapitalizm döneminde olduğu gibi *görünmeyen bir ele* havale edilmemekte, aksine *piyasanın güçlü aktörleri bizzat oyunun kurallarını yazılı olarak kendileri belirlemekte ve ilan etmektedir*. Bu yüzden küresel yönetim uygulamalarına uyum programı ile oluşturulan yapı düzensiz bir sistemi değil, tam tersine düzenli ama ulusal olmayan ve küresel ölçekte düzenlenen bir sistemi temsil etmektedir.

Küresel düzenlemeler pratikte birincisi *kurumsal yönetim* (İng. corporate governance), diğeri ise *iyi yönetim* (İng. good governance) olmak üzere iki temel uygulama etrafında yürürlüğe sokulmuştur. Kurumsal yönetim ve iyi yönetim küresel yönetim uygulamalarının en temel bileşenleridir. Kurumsal yönetim başta sermaye piyasalarında işlem gören şirketler olmak üzere özel girişim örgütlerini, iyi yönetim ise devleti ve devlet organlarını yeniden yapılandırma ve düzenleme amacını taşımaktadır. Her ikisi de piyasa odaklı olan ve bu temelde birbirlerini tamamlayacak biçimde ortak amaçlara sahip olan bu uygulamalar aynı zamanda mülkiyet hakları, şeffaflık, hesap verebilirlik, oyunun kurallarının kamuya açık biçimde belirlenmesi gibi ilkeleri izledikleri için ortak bir perspektifi taşımaktadırlar.

“*Kurumsal yönetim*” (iyi kurumsal yönetim veya şirket yönetimi) eşgüdüm ve uyum içerisinde işleyen bir piyasa oluşturmak ve sermaye birikim süreçlerini kolaylaştırmak üzere şirketlerin yapısal dönüşümünü sağlamayı amaçlamaktadır. Kurumsal yönetim ile bütün şirketlerin yeniden yapılandırılması amaçlanmakla birlikte menkul kıymet ihraç ederek sermaye piyasalarında işlem gören çok hissedarlı büyük şirketler (anonim şirketler) bu uygulamanın küresel standartlara ve ilkelere uydurmayı amaçladığı öncelikli şirketlerdir. Şirketlerin Veri Dağıtım ve Şeffaflık Standartları, Uluslararası Muhasebe Standartları, Uluslararası Denetim Standartları başta olmak üzere küresel standartlara ve ilkelere uygun olarak yapılandırılması, “sosyal sorumluluk” olgusunu gözetmesinin sağlanması gibi unsurlar kurumsal yönetimin ana ilkeleri arasında yer almaktadır. Kurumsal yönetimin, diğer bir deyişle iyi kurumsal yönetimin çerçevesi “OECD Kurumsal Yönetim İlkeleri (İng. OECD Principles of Corporate Governance)” ismi altında kamuoyunun

karşısına çıkmıştır. İsminden de anlaşılacağı üzere OECD'nin baş aktör olarak faaliyet gösterdiği kurumsal yönetim ilkelerinin geliştirilmesi ve uygulanmasının sağlanmasında bu kuruluş yegâne aktör değildir. Küresel yönetişimin çok aktörlü doğasına uygun olarak kurumsal yönetim ilkelerinin belirlenmesine yönelik kararlarda IMF, Dünya Bankası, BIS, Finansal İstikrar Forumu (FSF), Basel Komitesi, DTÖ, Uluslararası Menkul Kıymet Komisyonları Örgütü (IOSCO)'nun da katkıları söz konusu olmuştur.²³¹

“İyi yönetişim” ise kurumsal yönetimden farklı olarak kamu kurumlarının ve bu bağlamda devletin yapısal açıdan uyumunu sağlamayı amaçlaması nedeniyle çeşitli kaynaklarda “*kamu yönetişimi (İng. public governance)*” ya da “*iyi kamu yönetişimi (İng. good public governance)*” adlarıyla da ifade edilebilmektedir. İlk 1980'li yılların sonunda Dünya Bankası'nca dile getirilen bu uygulama, ilerleyen yıllarda Dünya Bankası ile birlikte IMF'nin kendilerinden borç alan ülkelerle imzaladığı yapısal uyarlama ve *stand-by* anlaşmalarında uygulanması kaçınılmaz bir koşul olarak “*kamu sektöründe daha iyi yönetişimi sağlamak*”²³² gibi ifadelerle sıklıkla yer almıştır. İyi yönetişim, “hesap verebilirlik”, “kalkınma hedefine yönelik yasal çerçeve”, “şeffaflık”, “siyasi istikrar”, “açıklık”, “verimlilik” ve “etkililik” esasları üzerine kurgulanmıştır. Bu anlamda *etkin devlet*, *piyasa dostu devlet*, *girişimci devlet*, *düzenleyici devlet* gibi sıfatlandırmalar iyi yönetişim reformları ile erişilmek istenilen devlet tipini simgelemektedir. Ülkelerde bağımsız düzenleme ve gözetim otoritelerinin kurulması, kamu sektöründe şeffaflığın ve hesapverebilirliğin güçlendirilmesi gibi reformlar iyi yönetişimi sağlamak için gerçekleştirilmiştir. OECD, Dünya Bankası ve IMF'nin yanı sıra Birleşmiş Milletler ve diğer bir çok devletlerarası örgüt de iyi yönetişimin söz konusu esaslar çerçevesinde formülasyonu ve uygulanmasının sağlanması çalışmalarında rol almıştır.

Küresel düzenlemelerin oluşturan ilkeler ve standartların bir kısmı iyi yönetişim, bir kısmı da kurumsal yönetim uygulamaları kapsamında kendisini göstermiştir. Tablo

²³¹ Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), “OECD Principles of Corporate Governance”, **Resmi İnternet Sitesi**, <http://www.oecd.org>, Erişim Tarihi: 20/04/2006

²³² T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, “17. Stand-By Anlaşmasına İlişkin Niyet Mektupları”, **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.hazine.gov.tr>, Erişim Tarihi: 06/02/2007

4'te görülen küresel düzenlemeleri bu açıdan iki grupta ele almak olanaklıdır; i.) İyi Yönetişime İlişkin Küresel Düzenlemeler: Şeffaflık (veri şeffaflığı, mali şeffaflık, parasal ve finansal politika şeffaflığı), Finansal düzenleme ve gözetim (bankacılık gözetimi, sigortacılık gözetimi, sermaye piyasaları düzenlemesi), ii.) Piyasa Yapısına İlişkin Küresel Düzenlemeler: Kurumsal yönetim, muhasebe, denetim, ödeme ve takas sistemleri, ağır borçluluk, piyasa güvenliği ve sermaye yeterliliği (Basel Sermaye Uzlaşısı).

Küresel yönetim uygulamalarının yürürlüğe sokulmasına ilişkin ülkemizde gerçekleştirilen reformların ana çerçevesini söz konusu küresel düzenlemelerin yürürlüğe alınması ve bu düzenlemelerin etkin biçimde yürürlükte kalmasını sağlayacak mekanizmaların kurulması teşkil etmiştir. Ülkemizde hükümetlerin küresel yönetim uygulamalarını yürürlüğe sokma iradesinin 1999 yılında başladığını söylemek mümkündür. Nitekim Türkiye'nin 1999 yılında G20'ye üye olarak küresel yönetim uygulamalarını geliştiren aktörlerle organik bir bağ kurmuştur. Bunun dışında Türkiye'nin geçmişten bu yana var olan IMF, Dünya Bankası, BIS, OECD ...vd. üyeliklerinin de bu süreçte diğer etki kanallarını oluşturduğunu göz ardı etmemek gerekir. Özellikle söz konusu yıldan itibaren Türk hükümetleri *finansal istikrarsızlık ve piyasa disiplinsizliği* sorunlarını giderme kaygısıyla küresel yönetim uygulamalarını bahsettiğimiz küresel yapılanmanın işaret ettiği doğrultuda yürürlüğe almaya başlamıştır.

Türkiye'nin küresel yönetim uygulamalarına uyumunun sağlanması amacıyla ülkemiz hükümetleri *birinci olarak* devlet yapısını reformlara tabi tutmuştur. Bu reformlar “iyi yönetim” ilkelerine uygun olarak gerçekleştirilmiştir. Bu kapsamda yapılan en somut değişiklik, sektörlere yönelik küresel düzenlemelere uygun ikincil düzenlemeleri yapan ve gözetim faaliyetlerini yürüten BDDK, SPK benzeri “bağımsız düzenleme ve gözetim (İng. independent regulation and supervision)” kuruluşlarının kurulmasıdır. Bunun yanı sıra aynı kapsamda hesapverebilirlik, şeffaflık, gibi küresel düzenleme ilkelerine uygun olarak diğer devlet organları yeniden yapılandırılmıştır. *İkinci olarak* kurumsal yönetim (şirket yönetimi) uygulaması çerçevesinde piyasa yapısı yeniden düzenlenmiştir. Piyasa yapısının yeniden düzenlenmesi temelde piyasa aktörlerinin yapısının, davranış biçimlerinin ve

piyasa aktörlerinin birbirleriyle etkileşim mekanizmasının biçimlendirilmesini içermektedir. Kurumsal Yönetişim İlkeleri başta olmak üzere Basel Sermaye Uzlaşısı, Uluslararası Muhasebe Standartları, Ağır Borçluluk Rejimleri ve Kreditör Hakları Sistemi Temel gibi küresel düzenlemeler piyasanın söz konusu çerçevede yeniden düzenlenmesi sürecinde belirleyici olmuştur. Piyasanın bu düzenlemeler temelinde yeniden yapılandırılmasına dönük çalışmalarda bağımsız düzenleme ve gözetim otoriteleri oldukça etkin roller üstlenmiştir. *Üçüncü olarak* ise küresel düzenlemelerin yürütmeye alınmasının ve etkin biçimde yürürlükte tutulmasının sağlanması amacıyla küresel ölçekli denetim, değerlendirme ve derecelendirme uygulamaları yürürlüğe sokulmuştur. “Finansal Sektör Değerlendirme Programı (FSAP)”, bağımsız denetim şirketlerince yürütülen “bağımsız denetim” uygulaması ve kredi derecelendirme şirketlerince yürütülen “kredi derecelendirme” uygulaması bu kapsamda yer alan başlıca küresel yönetim uygulamalarıdır.

1. “İyi Yönetişim” Uygulaması Çerçevesinde Devletin Yeniden Yapılandırılması

1990’lardan günümüze dek görülen devleti yeniden yapılandırma perspektifi “etkin devlet”, “piyasa dostu devlet”, “girişimci devlet”, “şeffaf ve hesapverebilir devlet”, “düzenleyici devlet”, “demokratik devlet” gibi ifadelerle savunulagelmıştır. Çeşitli açılardan birbirlerini tamamlayan ve ortak anlam alanları olan söz konusu devlet nitelendirmelerinin her birinin ele aldığımız reform programına yön veren anlayışa göre devletin sahip olması beklenen özelliklerine dair ayrı ayrı vurgusu vardır. “İyi yönetim” kavramını bu şekilde değişik vurgularla dile getirilen nitelendirmelerin bileşkesi olarak görmek mümkündür. Bu bağlamda bir torba kavram olarak sıfatlandırılabilen “iyi yönetim” diğer bir deyişle üretim alanından tasfiye edilen devletin “küresel yönetim” rejimi içerisinde kendisine biçilen rolleri yerine getirmek üzere alması öngörülen şekillerin toplamını simgelemektedir.

İlk olarak gündeme geldiği 1990’lı yılların başından itibaren kullandığı yöntemler ve araçlar açısından iyi yönetim kavramına yüklenen anlamlar torba kavram sıfatını doğrulayacak biçimde sürekli çeşitlenerek genişlemiştir. İyi yönetimi imar görevini yürüten küresel yönetim aktörleri (Dünya Bankası, IMF, OECD, muhtelif sivil aktörler ...vd.) öngördükleri devlet modeline geçişe katkıda bulunacak bütün yöntem,

ideoloji, söylem ve araçları iyi yönetim torbasının içerisine doldurarak sunmuşlardır. Devlete atfedilen etkinlik, girişimcilik, düzenleyicilik, şeffaflık ve hesapverebilirlik, demokratiklik gibi bütün sıfatlar bu anlamda aşama aşama kavramın içerisine yerleştirilmiştir. Düzenleyicilik, şeffaflık ve hesapverebilirlik sıfatlarına yapılan vurgular özellikle 1990'ların ikinci yarısında ve 2000'li yılların başında yaşanan finansal krizlerin etkisi ile ciddi oranda artmıştır. Söz konusu çerçevede anlam alanında süreklilik içerisinde yaşanan genişleme nedeniyle iyi yönetişimin köşeli bir tanımını yapmak mümkün değildir. İyi yönetişimi ancak devleti dönüştürme perspektifi itibarı ile tasvir etmek olanaklı görünmektedir.

1992 yılında yayımlanan “Yönetişim ve Gelişme (İng. Governance and Development)” adlı rapor başta olmak üzere Dünya Bankası’nca 1990’lı yılların başında itibaren yayımlanan raporlar iyi yönetişime dair önemli bilgiler vermektedir. Yönetişim ve Gelişme Raporuna göre iyi yönetim Dünya Bankası açısından güçlü kalkınma yönetimi ile benzerdir.²³³ Bu ifadeyi iyi yönetişimin kalkınma yönetiminin halefi olduğu yönünde yorumlamak mümkündür. Ancak kalkınma yönetimine kıyasla iyi yönetişimin geçerli olduğu dönemde devletin piyasa aksaklıklarını gidermekle sınırlandırılmış olduğu gözden kaçırılmaması gereken bir husustur. Nitekim Dünya Bankası’nın bir bakıma iyi yönetişimin kuramsal çerçevesini çizdiği söz konusu Rapor da piyasa aksaklıklarının giderilmesi sürecinde devletlerin rolüne atıflarda bulunmuştur. Rapor’a göre her ne kadar devletler küçültülmüş olsa da devletler piyasaların verimli bir biçimde çalışmasını sağlayacak biçimde düzenlemeler gerçekleştirmek ve piyasa aksaklıklarına doğrudan müdahale etmek zorundadır. Devletin bu şekilde herhangi bir düzenleme desteği olmadan ne işlem maliyetlerinin azaltılması, ne piyasanın iyi işleyebilmesi, ne de gelişme sağlanması mümkün değildir. Devletin düzenleme desteği vermesi ve piyasalaştırılamayan kamu malları üretmesi ise belirli kurumları ve kaynakları gerektirmektedir.²³⁴ Rapor bu gerekçeye dayanarak iyi yönetim çerçevesinde devletlerin yeni koşullara göre dönüştürülen veya baştan oluşturulan organlarının şeffaf, hesapverebilir, etkin ve

²³³ World Bank, “Governance and Development”, **Resmi İnternet Sitesi**, 1992. s. 1-6. Çevrimiçi Adres: <http://www.worldbank.org>, Erişim Tarihi: 02/09/2006

²³⁴ **a.k.**

kamu tarafından bilinen kurallarla işler durumda bulunmasının gelişme için ön koşul olduğunu ileri sürmüştür. Rapor ayrıca önde gelen Yeni Kurumcu sosyal bilimcilerden Douglass North'un "oyunun kuralları iktisadi performansı belirler" argümanına atıfta bulunarak, "mülkiyet haklarının" iyi korunduğu bir sistemde iktisadi performansın yüksek olacağını iddia etmiştir.²³⁵ Dünya Bankası yine söz konusu Rapor'da ülkelerin siyasi rejim biçimini kendi görev alanı dışında, buna karşılık ülkelerin iktisadi ve toplumsal kaynakları kullanmasına ilişkin politikaların ve hükümetlerin kamu politikası süreçleriniyse kendi görev alanında olduğunu ifade etmiştir. Dünya Bankası kendi görev alanında gördüğü hususların iyi yönetim alt rejimi çerçevesinde biçimlendirilmesi gerektiğini öne sürmüştür.²³⁶ Buradan anlaşıldığı üzere devlet organlarıncı birikim ve bölüşüm ilişkilerine yön veren bütün tercihler, diğer bir ifadeyle bütün kamu politikaları iyi yönetişimin etki alanında yerleştirilmiştir. Bu çerçevede iyi yönetim vasıtasıyla ulusüstü aktörler siyasal rejim dışında devletin yapısal ve işlevsel nitelikleri ile ilgili hemen hemen her şey ile ilgilenir duruma getirilmiştir.

Dünya Bankası gibi IMF'nin de bugüne değin iyi yönetim konusuna büyük ilgisi söz konusu olmuştur. IMF'nin 1996 yılında Washington'da yaptığı toplantı sonrasında yayımladığı "Sürdürülebilir Küresel Büyüme İçin İşbirliği (İng. Partnership for Sustainable Global Growth)" başlıklı deklarasyonda iyi yönetişimin teşvik edilmesi amacı ortaya konulmuş, bu çerçevede ülkelerde hukukun üstünlüğünün güvence altına alınmasının, kamu sektörlerinde hesapverebilirliğin ve verimliliğin güçlendirilmesinin ve yolsuzlukların önlenmesinin gerekliliği ifade edilmiştir.²³⁷ IMF kendisinin iyi yönetişime birinci olarak devletlerin sermaye hareketleri, döviz kurları, fiyat politikaları, kredi tahsisi politikaları, ticaret politikaları açısından neo-liberal konsensüse uygun olarak yeniden yapılanmasıyla katkıda bulunduğunu söylemiştir. İkinci olarak IMF iyi yönetim kapsamında ülkelerin iktisadi konularda etkili politika yapmasını sağlayacak mekanizmaların ve

²³⁵ a.k. s. 6-7

²³⁶ a.k. s. 1-5

²³⁷ International Monetary Fund, "The Role of the IMF in Governance Issues: Guidance Note", **Good Governance: The IMF's Role**, International Monetary Fund Publication Services, 700 19th Street, N.W., Washington, D.C. 20431, U.S.A., August 1997. s. v

kurumların oluşturulmasına, buna paralel olarak kamu sektöründe hesapverebilirliğin güçlendirilmesine yardımcı olduğunu belirtmiştir. Üçüncü olarak ise devlet bütçesi, merkez bankacılığı başta olmak üzere kamu sektörünün bütününde gerçekleşen finansal işlemlerde şeffaflığın arttırılması, diğer yandan muhasebe, denetim ve istatistik toplama sistemlerinin güçlendirilmesi ile ilgilendiğinden söz etmiştir.²³⁸ İyi yönetim uygulamasına katkı yaptığı söz konusu noktalardan da anlaşıldığı üzere IMF'nin iyi yönetime ile bağı özellikle iktisadi konularda kurulmaktadır. Bu bağlamda günümüze değin kamu kaynaklarının bütün kamu kurumlarında etkin kullanımı, bu bağlamda yolsuzlukların önüne geçilmesi, kamu gelir ve gider yönetimi, merkez bankası, hazine ve maliye teşkilatlarının yapısal ve işlevsel konumları IMF'nin birinci elden dönüştürmeyi amaçladığı alanlar olmuşlardır. Diğer yandan özel sektörün iktisadi faaliyetlerinin verimlilik ve rekabet esaslarını sağlayacak biçimde düzenlenmesi IMF'nin iyi yönetim perspektifinin temel direkleri arasında yer almıştır.²³⁹ Bu bakımdan IMF iyi yönetim çerçevesinde “düzenleyici devlet”, “etkin devlet”, “şeffaf ve hesap verebilir devlet”, “piyasa dostu devlet”, “girişimci devlet”, “demokratik devlet” vurgularının hepsinin içeriğine çok belirgin katkılar yapmıştır.

İyi yönetimin formüle edilmesini ve devamında yapısal uyarlamalarla devletlerin yeniden yapılandırılmasını içeren çalışmalarda Dünya Bankası ve IMF kadar OECD'nin rolü de önemlidir. OECD özellikle 1997'den itibaren yürütmekte olduğu “düzenleyici reform” çalışmaları çerçevesinde iyi yönetime katkı sağlamış, bu bağlamda düzenleyici devlet vurgusunun gelişiminde önemli rol oynamıştır. Ancak şüphesiz OECD'nin iyi yönetime katkısını sadece düzenleyici devlet ekseninde görmemek gerekir. Bunun yanı sıra iyi yönetimin bir çok açıdan teknik inşasına çeşitli katkılar sunan OECD'nin etkin devlet, şeffaf ve hesapverebilir devlet, piyasa dostu devlet vurgularının içeriğine de ciddi yararları söz konusu olmuştur.

İyi yönetim modeli çerçevesinde buraya kadar sık sık andığımız, “etkin devlet”, “piyasa dostu devlet”, “girişimci devlet”, “şeffaf ve hesapverebilir devlet”,

²³⁸ a.k. s. 2

²³⁹ a.k. s. 2-4

“düzenleyici devlet”, “demokratik devlet” deyimlerinin anlamlarında taşıdıkları vurgular üzerinde bir miktar durmakta yarar vardır. Zira iyi yönetişimin uygulandığı durumda beraberinde neler getirdiğini daha iyi anlamak ancak böylece mümkündür.

“*Etkin devlet*” deyiminin temelde “verimlilik” vurgusunu içermekte olduğu söylenebilir. Buna göre piyasanın üretemediği kamu malları olarak nitelenen hizmetleri yerine getiren devlet, bunu en az maliyetle ve en çok çıktı ile yapabilecek şekilde örgütlenmelidir. Bu ana fikir zemininde ortaya atılan etkin devlet savı sosyal refah devletinin aşırı merkeziyetçi, hantal, bürokratik, katı, müsrif, içine kapalı, kural odaklı olmakla suçlanmasıyla desteklenmekte, bunların karşılığı olarak müşteri odaklı, esnek, sivil toplumun denetimine ve katılımına açık, yerelleşmeci, sonuç odaklı, özel sektör işletmelerinin yöntemleriyle çalışan bir devlet tipi savunulmaktadır. Arzu edilen etkin devlet yeni kamu işletmeciliği anlayışı ile somutlaştırılmıştır. Böylelikle geleneksel kamu yönetiminin yerini alan, yeni kamu işletmeciliği anlayışı devlet organlarını, diğer bir ifadeyle bürokrasiyi özel girişim örgütlerine benzetmeye çalışmaktadır. Bu anlayışın piyasa benzeri mekanizmalar kullanılmak suretiyle kamu kesiminde rekabeti özendirmek ve devlet organlarına işletme nitelikleri kazandırmak, bu bağlamda vatandaş müşteri konumuna yerleştirmek, asli görev alanına girmeyen destek faaliyetlerini piyasadan temin etmesini ve piyasadan üretilen diğer mal ve hizmetlerden yararlanmasını sağlayarak devletin verimliliğini arttırmak, kamuyu iç ve dış rekabete açmak, kamu personel rejimini esnek, sözleşmeye ve performansa dayalı olarak dönüştürmek gibi çeşitli amaçları vardır.²⁴⁰

“*Piyasa dostu devlet*” deyimi ile devletin piyasa mekanizmasına güven duymasına ve önem vermesine, piyasa mekanizmasının işleyişinin önünde engel olmamasına, bilakis bu engelleri kaldırmak için aktif biçimde çaba göstermesine vurgu yapılmaktadır. Bu çerçevede eğer devletin kendisi engel teşkil ediyorsa piyasanın ihtiyaçları doğrultusunda kendine çeki düzen vermesi, piyasa önünde başka engeller varsa piyasa içindeki rekabeti sarsmayacak biçimde bunları ortadan kaldırması talep

²⁴⁰ Uğur Ömürgönülşen, “Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği”, **Çağdaş Kamu Yönetimi I**, Nobel Yayın Dağıtım, 2003. s. 23-24

edilmektedir. Bu çerçevede güvenlik, yargı, eğitim, yasama gibi çok çeşitli devlet faaliyetlerinin her açıdan özel sektörün geliştirilmesine odaklı olması istenmektedir.

“*Girişimci devlet*” deyimi ile piyasa dostu devlet anlayışı bir adım daha ileri götürülmekte ve devlete daha başka yükümlülükler getirilmektedir. Girişimci devlet anlayışına göre devlet piyasanın etkinliğini ve verimliliğini sağlamak için özel sektör girişimlerine bizzat liderlik etmeli ve çeşitli stratejilerle özel sektör aktörlerini yönlendirmelidir.

“*Düzenleyici devlet*” deyimi piyasa aksaklıklarına devletin yerine göre müdahale etmesi ile ilgilidir. Buna göre devletin küresel yönetim aktörlerince oluşturulan küresel düzenlemelerle uyumlu biçimde ikincil düzenlemeler yapan ve bu düzenlemelere uygun olarak piyasayı gözetim ve denetim altında tutan bir devlet talebine vurgu söz konusudur. Devlet aygıtının düzenleyici bir işlev üstlenmesi yönündeki söz konusu talepler 1990’ların başından itibaren dile getirilmeye başlanmıştır. Nitekim Osborne ve Gaebler’in 1992’de birlikte yayımladıkları *Yönetimin Yeniden Keşfi* (İng. *Reinventing Government*) isimli çalışmada söz ettikleri ve daha sonra sloganlaşarak meşhur olan “kürek çeken değil, dümen tutan devlet” fikri bu mantığı taşımaktadır.²⁴¹ Ancak düzenleyici devlet fikrinin kapsamlı ve somut biçimde dillendirilmesinin ve uygulamaya geçirilişinin OECD’nin *Düzenleyici Reform* (1997) adlı raporu ile 1990’lar boyunca meydana gelen küresel boyutlu finansal krizlerin sonucu olduğu söylenebilir. İyi yönetim anlayışı çerçevesinde ikincil düzenleme ve gözetim yapmakla yükümlü bağımsız düzenleme ve gözetim kuruluşlarının ortaya çıkmasına giden yol buradan geçmiştir.

“*Şeffaf ve hesapverebilir devlet*” deyimi gerçekleştirilen yeniden yapılandırmanın meşruiyet sorununun bulunmadığı vurgusunu taşımaktadır. Konumuz olan değişim sürecinde özellikle bağımsız düzenleme ve gözetim kuruluşlarının oluşturulması ya da bazı kurumların bağımsız hale getirilmesi ile yönetme yetkisi temsili demokrasi içerisinden doğan merkezi hükümetten çıkmıştır. Bu durum temsili demokrasinin krizi ya da yeni yapının meşruiyet sorunu olarak nitelendirilebilmektedir. Bu fikre

²⁴¹ David Osborne and Ted Gaebler, **Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming The Public Sector**, New York, N.Y.: Plume, 1992. s. 25

karşılık olarak geliştirilen devlet organlarının şeffaf ve hesapverebilir olması gerektiği görüşü kendince adı geçen kategorideki devlet organlarını sivil topluma karşı sorumlu konumda göstererek bu sorunu aşmaya çalışmaktadır.

“*Demokratik devlet*” deyimini ile adem-i merkeziyetçiliğe ve sivil toplumun önemine ayrı ayrı yapılan vurgular söz konusudur. Bu anlamda iyi yönetim çerçevesinde devlet tarafından özel sektörün güçlendirilmesine yönelik oluşturulan perspektifin son tahlilde sivil toplumun güçlenmesi ve demokrasinin gelişmesi sonucunu doğurması beklenmektedir. Buna göre mülkiyet haklarının korunduğu bir sivil toplumda özel mülkiyet ve piyasa bireyleri özgürleştirmekte ve böylece daha fazla demokrasi getirmektedir. Buna dayanarak iyi yönetim devlet organlarında sivil toplumun, yerel yönetimlerin ve bu bağlamda özel girişim örgütlerinin daha fazla etkin olabileceği mekanizmaları öngörmüştür. Demokratik devlet anlayışı ile özel girişim örgütleri ve sivil toplum örgütleri temsilcilerinin kanunların formülasyonu da dahil olmak üzere her türlü düzenlemeye ve diğer karar süreçlerine devletlerle birlikte katılması sağlanmıştır.

Ülkemizde finansal sisteme ilişkin iyi yönetim uygulamalarının yürürlüğe alınması sürecinde büyük aşama kaydedilmiştir. Bu çerçevede piyasa ile ilgili ikincil düzenlemeleri yapmak ve finansal sistemi gözetim ve denetim altında tutmak üzere *bağımsız* düzenleme ve gözetim otoriteleri kurulmuş, başta bağımsız kuruluşlar olmak üzere bütün kamu kuruluşlarının şeffaflığını ve hesapverebilirliğini güçlendirme amacını taşıyan düzenlemelere gidilmiştir. Küresel düzenlemelere uygun biçimde gerçekleştirilen bu reformların önde gelenleri şunlardır;

- BCBS’nin (Basel Komitesi) “Etkin Bankacılık Gözetimi Temel İlkeleri” doğrultusunda, bankacılık sektöründe gözetim ve ikincil düzenleme faaliyetlerini yürütmek üzere 18/06/1999 tarih ve 4389 sayılı Kanun ile BDDK’nın kurulması,
- IOSCO’nun “Sermaye Piyasaları Düzenlemesinin Amaçları ve İlkeleri” doğrultusunda, sermaye piyasalarına ilişkin gözetim ve ikincil düzenleme faaliyetlerini yürütmek üzere 15/12/1999 tarih ve 4487 sayılı Kanun ile SPK’nın bağımsız hale getirilmesi ve yetkilerinin yeniden yapılandırılması, (SPK daha önce Maliye Bakanlığının ilgili kuruluşu durumundaydı.)

- Hazine Müsteşarlığı bünyesinde bulunan Sigortacılık Genel Müdürlüğü'nün faaliyetlerini IAIS'in "Sigortacılık Gözetimi Temel İlkeleri" doğrultusunda yürütmeye başlaması, (IMF ile yapılan anlaşmalara ilişkin Niyet Mektuplarından anlaşıldığı üzere sigortacılık alanında "gözetim ve ikincil düzenleme" yetkilerinin ileride bağımsız bir kuruluşa verilmesi planlanmaktadır.)
- Maliye Bakanlığı, Merkez Bankası, Hazine Müsteşarlığı gibi devlet kuruluşlarının iktisadi ve finansal verileri açıklarken IMF'nin şeffaflığa yönelik küresel düzenlemelerine ("Parasal ve Finansal Politika Şeffaflığı Konusunda İyi Uygulama İlkeleri", "Maliye Şeffaflığı Konusunda İyi Uygulama İlkeleri", "Özel Veri Dağıtım Standartları", "Genel Veri Dağıtım Sistemi") uygun biçimde hareket etmesinin sağlanması,
- Ödeme ve Takas sistemlerinin ilgili küresel düzenlemelere ("Sistemik Açıdan Önemli Ödeme Sistemlerine Yönelik Temel Prensipler", "Sermaye Piyasaları Takas Sistemlerine Yönelik Tavsiyeler") uygun hale getirilmesi,
- Hükümetler tarafından yasal görülmeyen sermaye hareketlerine ilişkin tedbirlerin alınması. (Bu hususta "Terörizmin Finansmanı İle Mücadeleye Yönelik Dokuz Temel Tavsiye" ile "FATF'nin Kırk Tavsiyesi" dikkate alınması öngörülen temel küresel düzenlemelerdir.)

Gözetim ve ikincil düzenleme faaliyetleri şeffaflık düzenlemeleri ile birlikte iyi yönetim uygulamasının sert çekirdeğini teşkil etmektedir. İyi yönetim uygulaması temelinde yapılanması öngörülen devletin piyasanın işleyişine piyasayı gözetim altında tutarak ve piyasanın işleyişini küresel düzenlemelere uygun belirli kurallara bağlayarak katkı sağlaması öngörülmektedir.

İyi yönetim uygulaması çerçevesinde yürütülen *gözetim ve ikincil düzenleme* faaliyetlerinin devlet piyasa ilişkisinde dair devlete biçilen rolü ifade edilebilecek bir noktaya doğru kaymakta olduğu görülmektedir. Sözü edilen kapsamda bağımsız kuruluşların yürüttüğü bu faaliyetlerin biçimi ve içeriğinin hâlâ gelişme aşamasında olduğunu söylemek mümkündür. 26 Nisan 2005 tarihinde yayımlanan IMF ve Türkiye arasında imzalanmış *stand-by* anlaşmasına ilişkin Niyet Mektubu'na bakıldığında söz konusu uygulamanın biçim ve içeriğinde gelişme sürecinin

ülkemizde henüz tamamlanmamış olduğu görülebilmektedir. Bu metinde BDDK'nın gözetiminin daha da güçlendirilerek küresel düzey uygulamalarına yakınlaştırılacağı, aynı zamanda Hazine Müsteşarlığı'nda kalan banka dışı finansal kuruluşların gözetim sorumluluğunun bu Müsteşarlık'tan alınarak bağımsız bir kuruluş olan BDDK'ya devredileceği belirtilmektedir. Öte yandan aynı metinde finansal sektörde faaliyet gösteren gözetim otoritelerinin (SPK, BDDK, TMSF, Sigortacılık Denetleme Kurulu) birleştirilmesi yönünde çalışmalarda bulunulacağı söz konusu edilmektedir;

“BDDK'nın gözetimi daha da güçlendirilerek uluslararası en iyi uygulamalara yakınlaştırılacaktır. BDDK, İmar Bankası olayından hareketle bankacılık sektörünün gözetimine ilişkin olarak yapılan çalışmanın bulgularını dikkate alarak, kurumun organizasyon yapısını güçlendirmeye, yerinde ve uzaktan denetim faaliyetlerinin koordinasyonunu sağlamaya ve personelinin etkinliğini artırmaya yönelik olarak oluşturacağı bir tedbirler listesini bir uygulama takvimiyle birlikte Eylül 2005 sonuna kadar yayımlayacaktır. (Yapısal Kriter)

Finansal piyasaların denetiminin daha konsolidasyonunun geliştirilmesi planlanmaktadır. Banka-dışı finansal kuruluşların gözetim sorumluluğu yeni Bankacılık Kanunu Tasarısı yasalaştığında Hazine Müsteşarlığı'ndan BDDK'ya devredilecektir. Diğer taraftan, Türkiye'de mevcut finansal sektör denetiminin entegre bir yapıya kavuşturulması ihtiyacını değerlendirmek üzere bir komite oluşturulacaktır. ... (Yapısal Kriter).”²⁴²

Gözetim ve ikincil düzenleme son tahlilde *piyasa için devlet* anlayışının uzantısıdır. Bu anlamda devlet yöresel düzeyde faaliyet gösteren bağımsız düzenleme ve gözetim kuruluşları aracılığıyla piyasanın etkin biçimde işleyişini bizzat desteklemekle görevlendirilmiştir. Söz konusu tasarıma göre bu kuruluşlar piyasanın etkin biçimde çalışması için küresel düzenlemelere uygun ikincil düzenlemeleri yapmak ve sorumlu oldukları alanda faaliyet gösteren piyasa aktörlerini gözetim altında tutmakla yükümlü kılınmıştır.

Gözetim ve ikincil düzenleme faaliyetleri temel olarak küresel düzenlemeler doğrultusunda piyasaya girmek isteyen aktörlere faaliyet izni verme, düzenlemelere uyulup uyulmadığını izleme, düzenlemelere uymadığı gözlemlenen aktörlerin faaliyet izinlerini iptal etme de dahil olmak üzere çeşitli yaptırımlar uygulama ve

²⁴² T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, “19. Stand-By Anlaşmasına İlişkin Niyet Mektupları”, **Resmî İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.hazine.gov.tr>, Erişim Tarihi: 03/05/2007

küresel düzenlemelerin ikincil düzenlemeler biçiminde ülkeye uyarlanarak içselleştirilmesi görevlerini içermektedir. Bunların yanı sıra bağımsız düzenleme ve gözetim kuruluşları küresel düzenlemelerin öngördüğü sınırlar içerisinde ve sağlıklı biçimde faaliyetlerini sürdürebilmeleri amacıyla piyasa aktörlerine refakatçilik ve yönlendiricilik desteği vermektedir.

Küresel yönetim rejiminde gözetim ve ikincil düzenleme faaliyetlerini yürüten organın bağımsız olmasına, kendisine ait bir bütçeye sahip olmasına ve gerekli yetkilerle donatılmış olmasına büyük önem vermektedir. Bu hususta 1997 Eylül ayında ilk olarak yayımlanan “Bankacılığın Etkin Gözetimine Yönelik Temel Prensipler” başlıklı düzenlemenin birinci maddesi örnek gösterilebilir;

“Etkin bir bankacılık gözetimi için yerel düzeyde sorumlulukları ve hedefleri açık biçimde belirlenmiş bir gözetim kurumu teşkil edilmelidir. Bu kurum, operasyonel (teknoloji, personel ..vd.) açıdan bağımsız ve yeterince finansal kaynağa sahip olmalıdır. Kurumun yetki ve sorumlulukları yasal olarak açıkça düzenlenmelidir. Yasal çerçeve, çeşitli yaptırımlar ile gözetimde sürekliliğin sağlanmasına, gözetimcilerin korunmasına ve bankaların gözetimcilerle paylaştığı bilgilerin gizliliğine yönelik tedbirleri almalıdır”²⁴³

Aynı durum sermaye piyasaları alanında benzer biçimde söz konudur;

“Düzenleme otoritesinin sorumlulukları açık ve nesnel biçimde tespit edilmelidir. Düzenleme otoritesi işlevlerini ve gücünü kullanırken operasyonel olarak bağımsız ve sorumlu olmalıdır. Düzenleme otoritesinin sorumluluklarını yerine getirebilmesi için yeterli güce, kaynağa ve kapasiteye sahip kılınmalıdır. Düzenleme otoritesinin benimsediği düzenleme ve denetleme süreçleri açık ve uyumlu olmalıdır. Düzenleme otoritesinin personeli, gizlilik standartları da dahil olmak üzere, profesyonelliğin gerektirdiği standartlara uymalıdır.”²⁴⁴

Küresel düzeyde oluşturulan düzenlemelerin yerel düzeyde içselleştirilmesi görevi, diğer bir ifadeyle *ikincil düzenlemeler* gerek bankacılık, gerek sigortacılık gerekse sermaye piyasaları sektörlerinde gerçekleştirilen faaliyetlerin kapsamında yer

²⁴³ Uluslararası Ödemeler Bankası (BIS), “Core Principles for Effective Banking Supervision”, BIS **Resmi İnternet Sitesi**, Basle Committee on Banking Supervision, Basel September, 1997., Çevrimiçi Adres: <http://www.bis.org>, Erişim Tarihi: 29/06/2006

²⁴⁴ International Organization of Securities Commissions, “Objectives and Principles of Securities Regulation”, **Resmi İnternet Sitesi**, May 2003. Çevrimiçi Adres: <http://www.iosco.org>, Erişim Tarihi: 02/09/2006

almaktadır. Ancak “Menkul Kıymet Düzenlemesinin Prensipleri ve Hedefleri” başlıklı uluslararası standart metninden yapılan yukarıdaki alıntıda bağımsız kuruluşun yerine getirdiği işlevin *gözetim* (İng. *supervision*) kavramıyla değil de *düzenleme* (İng. *regulation*) kavramı ile ifade edildiğine dikkat etmek gerekmektedir. Çünkü gözetim ve düzenleme kavramları eş anlamlı değildir. Düzenleme kavramı daha ziyade kural koyma ve kuralların uygulanmasını sağlama anlamını içermektedir. Gözetim kavramı ise nezaret etme, yönlendirme, yardımcı olma ve kurallara riayet edilmemesini cezalandırma anlamlarını taşımaktadır. Sermaye piyasaları alanında faaliyet gösteren SPK gibi bir bağımsız kuruluşun faaliyetlerinin diğer alanların aksine “düzenleme” kavramı ile ele alınması, bu alanda günümüze değin küresel düzeyde daha az ayrıntılı teknik düzenlemelerin geliştirilmiş olması ve sermaye piyasalarına yönelik geliştirilen düzenleme tarzının daha ziyade piyasa disiplini çerçevesinde yatırımcının korunmasına odaklı olması hususlarıyla ilgilidir. Buna göre sermaye piyasaları ile ilgili küresel düzenlemeler (belki henüz) sadece ana hatlarla sınırlı tutulmuş ve düzenlemelerin detayları konusundaki inisiyatif daha ziyade yöresel düzeye bırakılmıştır. Bu çerçevede yatırımcının korunmasına odaklı olan sermaye piyasası düzenlemelerinde faaliyet gösterdiği ülkenin geçmişten gelen özgün iktisadi ve toplumsal koşullarına bağlı olarak yöresel düzeyde faaliyet gösteren bağımsız düzenleme ve gözetim kuruluşunun kuralların belirlenmesinde bankacılık ve sigortacılık sektörlerine oranla daha fazla inisiyatif kullanmasına olanak tanınmıştır. Ancak günümüzün değişim çizgisi göz önüne alındığında sermaye piyasalarının düzenlenmesi konusunda bağımsız otoriteye bırakılan alanın daraltılma ve gözetim sınırları içerisine sıkıştırılma potansiyelinin bulunduğu göz önünde bulundurulmalıdır. Nitekim kurumsal yönetim yapısının güçlendirilmesi sürecinde ülkelerin kendi sorunlarına odaklanması gerektiğini üzerine basarak savunan OECD ve Dünya Bankası’nın ortak görüşü bunu desteklemektedir;

“Dialog süreci kurumsal yönetişimin basit temel prensipleri üzerinde durmanın ötesine taşmalı, ülkelerin kurumsal yönetişim yapılarını güçlendirmesi için kendilerine özgü konulara ve problemlere yönelik programları ve kurumları geliştirmelerine yardımcı olmalıdır.”²⁴⁵

²⁴⁵ Güler Manisalı Darman, **Corporate Governance Worldwide: A Guide to Best Practices For Managers**, ICC Business Bookstore, 2004. s. 9

Buna karşılık bankacılık ve sigortacılık sektörlerinde inşa edilen düzenleme tarzında teknik düzenlemelerin küresel düzeyde oldukça detaylı olarak geliştirildiği ve yöresel düzeye bırakılan hareket ve inisiyatif alanının daha sınırlı olduğu görülmektedir. Örneğin Basel Komitesi'nin bankaların sermaye yeterliliğine yönelik düzenlemeleri bankaların aktiflerinin yüzde kaçı oranında hazır sermayesinin bulunacağı gibi hususlar oldukça detaylara inilerek küresel düzeyde kurala bağlanmaktadır. Bankacılık alanında faaliyet gösteren (BDDK gibi) bağımsız otoritelerin bu tür düzenlemeleri değiştirerek uygulama ya da bunlarla çelişen yeni düzenlemeler getirme imkânları oldukça kısıtlıdır.

2. “Kurumsal Yönetişim” Uygulaması Çerçevesinde Piyasa Yapısının Yeniden Düzenlenmesi

Ulusal yönetim uygulamalarının tasfiyesi çerçevesinde ulusal devletin faaliyet alanlarının ve kaynaklarının piyasa aktörlerine devredildiği, aynı zamanda kapitalist sistemden elde edilmesi hedeflenen bütün çıktıların piyasa tarafından üretilmesinin beklendiği birlikte düşünüldüğünde piyasa yapısının ve işleyişinin yeni hedeflere uygun bir yapıya kavuşturulmasının ne denli önemli bir hale geldiğini fark etmek zor olmayacaktır. Bu yüzden küresel yönetim uygulamaları son tahlilde piyasa odaklıdır ve piyasayı istediği biçime sokma çabasını yansıtmaktadır. Piyasa hem sermaye birikiminin hayat bulduğu, hem de bağımlı sınıflar üzerindeki siyasal egemenlik biçimlerinin üretildiği alan olarak küresel düzenleme tarzının odak noktasında yer almaktadır. Nitekim geliştirilen küresel düzenlemelerin içeriği gelişen koşullara bağımlı olarak her zaman değişme potansiyeli taşımakla birlikte kurumsal yönetim anlayışının bu çerçevedeki ana felsefesi ortaya çıktığından beri hep aynı çizgide seyretmiştir. Piyasanın yeniden düzenlenmesi temelde piyasa aktörlerinin yapısının, davranış şekillerinin ve aktörler arasındaki ilişki mekanizmasının küresel düzenlemelere uygun olarak biçimlendirilmesini içermektedir. “Kurumsal Yönetişim İlkeleri”, “Basel Sermaye Uzlaşısı”, “Uluslararası Muhasebe Standartları”, “Ağır Borçluluk Rejimleri ve Kreditör Hakları Sistemi Temel İlkeleri”, kurumsal yönetim anlayışı çerçevesinde birbirlerini tamamlamak üzere geliştirilmiş ve günümüzde geçerli başlıca küresel düzenlemelerdir. Bunlardan Kurumsal Yönetişim İlkeleri, piyasanın yeniden yapılandırmasına ilişkin reform sürecinde anahtar rolüne sahiptir.

Bu ilkeler hem sermaye piyasalarına açık bütün şirketleri ve hem de bankaları ilgilendirmektedir. Bir bakıma bütün özel girişim örgütleri açısından sermaye piyasalarında etkin biçimde işlem görmenin temel gereklerinden birisi haline gelen kurumsal yönetim ilkeleri, sermaye piyasalarına açık şirketlerin ve bu bağlamda piyasanın neredeyse tamamının düzenleme süreci içerisine sokulabilmesine olanak tanımaktadır.

Ülkemizde kurumsal yönetim ilkelerine uygun ikincil düzenlemeleri yapmak ve gözetim faaliyetlerini yürütmek SPK'nın sorumluluğuna verilmiştir. Bankalara yönelik kurumsal yönetim ilkelerine uygun ikincil düzenlemeleri yapma ve gözetim faaliyetlerini yürütme görevi ise BDDK'nın görev alanındadır. 19/10/2005 tarihinde kabul edilen 5411 Sayılı Bankacılık Kanunu bu konuda SPK'yı BDDK'ya görüş bildirmekle yükümlü kılmaktadır. SPK'nın yaptığı ikincil düzenlemelerin OECD ilkelerinden, BDDK'nın ortaya koyduğu ikincil düzenlemelerin de OECD'nin kurumsal yönetim ilkelerinden ve bununla birlikte BCBS'nin bankalarda kurumsal yönetişimin güçlendirilmesine yönelik kılavuzundan transfer edildiği görülmektedir. (Ancak daha önce bahsettiğimiz üzere bağımsız düzenleme ve gözetim organlarının tek çatı altında toplanma ihtimali söz konusu olduğu için ileride kurumsal yönetişimin bütün şirketler için tek elden yürütülme potansiyeli bulunmaktadır.) Gerek SPK gerekse BDDK “kurumsal yönetişim” kavramını “kurumsal yönetim” olarak Türkçe'ye çevirmişlerdir. Her iki çeviri türünün yanı sıra “şirket yönetişimi”, “ortaklık yönetişimi”, “ortaklık yönetimi” gibi çeviriler de kurumsal yönetim ile aynı anlamda kullanılabilmektedir.

Vives'a göre kurumsal yönetim dar anlamda anonim şirket hissedarlarının sağladığı finans sermayenin kendisini ve finansal getirilerini güvence altına almaya yönelik yöntemler kümesi olarak tanımlanabilir. Geniş anlamda ise hissedarlarının yanı sıra şirket müşterilerinin, girdi tedarikçilerinin, iş ortakları olan şirketlerin ve bunların yanı sıra diğer bütün menfaat sahiplerinin sözleşmelerden doğan haklarının korunmasını sağlayan yöntemler kurumsal yönetişimin ilgi alanı içerisindedir.²⁴⁶

²⁴⁶ Xavier Vives, **Corporate Governance: Theoretical & Empirical Perspectives**, Cambridge University Press, 2004. s. 1-2

Kurumsal yönetim en nihayetinde küresel piyasa sisteminde *mülkiyet haklarının ve sözleşme haklarının* korunmasına yönelik yöntemler bütünü olarak nitelenebilir. Bu yüzden kurumsal yönetim esasında kapitalizmin ilk ortaya çıkışından beri temel sorunu olan mülkün üzerinde mülkiyet hakkı bulunmayan ötekilerden korunması çabasının günümüz koşullarına uygun yeni yolundan başka bir şey değildir.

Kurumsal yönetimin temel birimsel nesneleri çeşitli sektörlerde faaliyet gösteren anonim şirketlerdir. Anonim şirketler sınai üretim yapan şirketleri, ticari şirketleri, bankaları ile diğer finansal kuruluşları ve hizmet sektöründe faaliyet gösteren diğer bütün şirketleri içermektedir. Bu kapsamdaki bütün özel girişim örgütleri ile kamu sermayeli iktisadi teşekküller kurumsal yönetimin beraberinde getirdiği düzenlemelerin ve yöntemlerin muhatabı durumundadır. (Ancak kurumsal yönetim ilkelerine ne ölçüde uyulduğu öncelikle sermaye piyasalarına açık şirketlerde gözetilmektedir.) Etki alanının bu şekilde geniş olması dolayısıyla toplumsal ve iktisadi hayatın neredeyse bütün kâr amaçlı kurumsal aktörleri kurumsal yönetimin açtığı kanallarla kontrol altına alınmıştır.

Kapitalist sistem içerisinde anonim şirketlerin çok özel bir önemi bulunmaktadır. Çünkü anonim şirketler sahip oldukları büyük ölçekli sermaye ile kişisel girişimlerin tek başında başaramayacağı büyük ölçekli iktisadi faaliyetleri yürütebilme potansiyeli taşımaktadır. Bu yönüyle bu şirketler büyük ölçekli iktisadi faaliyetlerin gerçekleştirilmesi konusunda özel mülkiyete dayalı girişimlerin alternatifi olan kamu mülkiyetine dayalı iktisadi girişimlerle rekabet etme noktasına ulaşabilmektedir. Diğer yandan anonim şirketler finans sermayenin uluslararası alanlarda dolaşabilmesine ve merkezileşerek ortak bir amaç doğrultusunda daha fazla etkinleşmesine aracılık etmektedir. Anonim şirketlerin kapitalizme diğer önemli katkısı sermaye sınıfı ile emekçi sınıf arasında var olan çelişkiyi ve sınırı görünürde muğlaklaştırmasıdır. Anonim şirketler aracılığıyla orta ve dar gelirli bireyler küçük ölçekteki kişisel tasarruflarını anonim şirketlere yatırarak anonim şirketlerin kâr güdüsünün sanal ortakları olmaktadır. Bu durum günümüzde ücretliler lehine çıkan bir karara bağlı olarak (örneğin ücretlilerine enflasyonun üzerinde zam yapılması) menkul kıymet borsalarında işlem gören anonim şirketlerin hisse senedi değerleri düştüğünde, genellikle oldukça küçük miktarda anonim şirket hissesi sahibi olan orta ve dar

gelirli ücretlerin de ücretliler lehine alınan kararlara gösterilen tepkilere katılması gibi oldukça çelişkili ve tuhaf olarak nitelendirilebilecek manzaraları beraberinde getirmektedir.

Hilferding'in ifade ettiği üzere kapitalist sistemde üretimi örgütleyici konumunda olan girişimci ile anonim şirket arasındaki farklılık sadece örgütlenme biçiminden ve bu biçimin doğurduğu sonuçlardan ibaret değildir. Her şeyden önce anonim şirkete para yatıran sermayedar (hissedar, mudi, ortak ...vb.) sanayi sermayedarı gibi parasını üretken sermayeye doğrudan yatırmamaktadır. Onun anonim şirkete yatırdığı para salt finans sermaye olarak işlev görmektedir. Bu anlamda finans sermaye sahibi üretimin örgütlenmesi, emeğin artı değere dönüştürülmesi, üretken sermayelerin temini, üretim sürecinde kapitalist dolaşımın gerçekleştirilmesi gibi hususlarla uğraşmak zorunda değildir. Finans sermaye sahibinin biricik beklentisi ödünç verdiği sermayesini belli bir dönem sonra getirisi ile birlikte geri almaktır.²⁴⁷ Bankalara mevduat olarak yatırılan finans sermayeden farklı olarak sermaye piyasaları aracılığıyla anonim şirketlere parasını yatırılan ve karşılığında hisse senedi alınarak riske edilen finans sermayenin dönem sonundaki getirisinin belirsiz olduğunu söyleyen Hilferding, aynı zamanda sözü edilen yapıda finans sermaye sahibinin sermayesini yatırdığı şirketin kâr elde etmesini beklemek durumunda olduğunu ifade etmiştir.²⁴⁸ (Bu noktada genellikle anonim şirket statüsünde olan finansal kuruluşların hisse senedi ihracının yanı sıra temel işlevlerinin gereği olarak sabit getiri karşılığı para topladığı gözden kaçırılmamalıdır.) İşte finans sermaye sahibi ve anonim şirket arasındaki söz konusu temelde işleyen ilişkiler içerisinde sermaye birikiminin istikrarlı bir şekilde sürmesi için finans sermayesini gerek hisse senedi karşılığında, gerekse faiz getirisi karşılığında anonim şirkete yatıran sermayedarın sözleşmeden doğan haklarının korunma gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Finans sermaye sahibinin sözleşmeden doğan haklarının korunması sermayenin yatırıldığı anonim şirketin kârlılığını etkileyen bütün paydaşların (müşterilerin, iş ortaklarının ... vd.) şirketle yürüttükleri sözleşmeli faaliyetlerin düzenlenmesini ve korunmasını da gerektirmektedir.

²⁴⁷ Rudolf Hilferding, 1995. s. 171-172

²⁴⁸ a.k.

Anonim ortaklıklarda sözleşme haklarının düzenlenmesi ve korunmasına yönelik gereksinimler esasında yeni değildir. Anonim ortaklıklara ilişkin düzenlemeler ve buna paralel olarak kurumsal yönetim anlayışı kapitalizmin gelişim süreci içerisinde öncelikle kapitalist merkez ülkelerde gelişmiştir. Bu ülkelerde 18. yy'da bile kendilerine ait olmayan bir mal varlığını idare eden anonim ortaklık yöneticilerinden kişisel girişimlerin gösterdiği özenin beklenemeyeceğini, bu yüzden söz konusu türdeki bir ortaklığın yönetim işlerinde ihmallerin ve israfın az ya da çok etkili olacağını ifade eden yaklaşımlar söz konusu edilmiştir.²⁴⁹ Nitekim kapitalist dolaşım döngülerinin temel birimi olan şirketlere yönelik düzenlemeler kapitalist sistemin ortaya çıkışından itibaren hep var olagelmıştır. Bu düzenlemeler küreselleşme süreci öncesinde ulusal devletlerin sınırları içerisinde ve inisiyatifi altında, çoğunlukla borçlar hukuku ve ticaret hukuku gibi her bir ülkeye özgü çeşitli yasal düzenlemeler aracılığıyla gerçekleştirilmiştir. Bu dönemde ülkelerin anonim ortaklıklara ilişkin düzenlemeleri geçmişten beri gelen sahip oldukları ortaklık kültürü, para ve sermaye piyasalarının yapısı, ulusal kimlik, tarihsel geçmiş, hedefler, öncelikler, gelenekler ve toplumsal değerler gibi bir çok faktörün etkisi altında farklılaşmıştır.²⁵⁰ Buna bağlı olarak sanayileşmiş ülkelerde Anglo-Sakson sistemi Alman-Japon sistemi başta olmak üzere çeşitli kurumsal yönetim sistemleri kendisini göstermiştir. Bu sistemler yönetim kurulu yapısı, mülkiyet haklarının düzenleniş biçimi, şirketlerin denetim mekanizmalarının yapısı gibi çok çeşitli açılardan birbirlerinden farklılık arz etmiştir.²⁵¹ Ancak 1990'lı yıllara gelindiğinde uluslararası sermaye hareketlerinin arttığı ve küresel ortaklıkların, ticaret ve üretim ilişkilerinin yoğunlaştığı bir ortamda şirketlere yönelik düzenlemelerin küresel ölçekte ve belirli bir standardizasyon sağlanarak yapılmasını, başka bir ifadeyle küreselleştirilmesi yönünde bir yönelim ortaya çıkmıştır. OECD'nin ilk önce 1999 yılında yayımladığı ve 2004 yılında revize ettiği "OECD Kurumsal Yönetişim İlkeleri" ile bu ilkelerin bankacılık sektöründeki kuruluşlara odaklı tamamlayıcısı olan ve BIS tarafından 2005 yılında yayımlanan "Bankacılık Kuruluşlarında

²⁴⁹ Ali Paşlı, **Anonim Ortaklık Kurumsal Yönetimi**, Çağa Hukuk Vakfı Yayınları, 2004 OECD ve 2005 SPK Kurumsal Yönetim İlkeleri Çerçevesinde Gözden Geçirilmiş 2. Baskı, 2006. s. 17

²⁵⁰ **a.k.** s. 52

²⁵¹ **a.k.** s. 53-69

Kurumsal Yönetişimin Güçlendirilmesi” başlıklı kılavuz küreselleştirmeye dönük girişimlerin başat somut adımları olarak meydana çıkmış ve küresel yönetim rejiminin ana unsurlarından birisi olmuştur. OECD’nin öncülüğünde ve BIS, Dünya Bankası, IFAC, IAIS, IMF, IOSCO, IASB gibi DAÖ’ler ve konuyla ilgili sektörel STÖ’lerin desteği ile geliştirilen küresel düzenlemeler çok sayıda ülke tarafından benimsenmiştir. Bu düzenlemeler böylece dünyada geçerli olan kurumsal yönetim sistemlerini günümüzde gittikçe daha fazla birbirine yaklaştırmaktadır.

Sermaye Piyasası Kuruluna göre bir ülkenin kurumsal yönetim ortamını, ülkenin içerisinde bulundurduğu genel şartlar, sermaye piyasasının gelişmişlik düzeyi ve şirket uygulamaları belirlemektedir. Ülke ile ilgili faktörler genel olarak iktisadi durum, finansal ortam, rekabetin yoğunluğu, bankacılık sisteminin durumu, mülkiyet haklarının gelişmişliği gibi unsurları içermektedir.²⁵² Diğer yandan sermaye piyasası ile ilgili faktörleri piyasaya ilişkin düzenlemeler ve piyasa alt yapısı, piyasa likiditesi, gelişmiş bir yatırımcı topluluğunun varlığı ve başta uluslararası muhasebe standartları olmak üzere küresel standartların ve ilkelerin uygulanma düzeyi oluşturmaktadır.²⁵³ Şirket uygulamalarının içeriğini ise temel olarak finansal ve finansal olmayan bilgilerin kamuya açıklanması, hisse sahiplerinin eşitliği, yönetim kurullarının uygulamaları, yönetim kurullarının bağımsızlığı ve bunlara sağlanan maddi menfaatler, sermaye yapısı, halka açıklık oranları, hisse senetlerinin likiditesi, menfaat sahiplerinin alınan kararlara katılım düzeyi, şirketin çevreye duyarlılığı ve sosyal sorumluluk düzeyi oluşturmaktadır.²⁵⁴

Kurumsal yönetişimin özellikle 2000’li yılların başından itibaren oldukça popüler olması çok çeşitli gerekçelerle açıklanabilmektedir. Ancak bütün gerekçelerin nihai olarak kapitalist üretim ve dolaşım yapılarının istikrarı noktasında uzlaştığını ileri sürmek olanaklıdır. Özelleştirmeler, devletin tasfiyesi, liberalizasyon gibi çeşitli reformlar sonucunda kurulan yeni dünya düzeninde özel girişimlerin aşırı biçimde büyüyerek kaotik ve kontrol edilemez bir noktaya ulaşmasının doğurduğu sonuçlar

²⁵² Sermaye Piyasası Kurulu, “Kurumsal Yönetim İlkeleri”, **Resmi İnternet Sitesi**, Şubat 2005. s. 2. Çevrimiçi Adres: <http://www.spk.gov.tr>, Erişim Tarihi: 05/03/2006

²⁵³ a.k.

²⁵⁴ a.k.

kurumsal yönetim ilkelerinin uygulanmasının temel gerekçeleri olarak gösterilebilmektedir. Söz konusu gelişmelerin sonucu olarak genellikle profesyonel yöneticilerce idare edilen anonim şirketlerde yaşanabilen suiistimaller, kaynakların verimsiz ve etkisiz kullanımı, Enron olayı benzeri yolsuzluklar, kurumsal yönetime büyük önem atfedilmesinin nedenleri arasında sayılabilmektedir. Diğer yandan uluslararası iktisadi ilişkilerin ve ortaklıkların yoğunlaşması, küresel ölçekte anonim şirketlerde bütün pay sahiplerinin hissedarlıkları oranında eşit muamele görmesi gerektiği tezini gündeme getirmiş ve bu gündem kurumsal yönetim modeli bünyesinde somutlaştırılmıştır.

Darman'ın belirttiği üzere kurumsal yönetimi bir şirketin günlük idaresi ile karıştırmamak gerekir. Şirket idaresi günlük olarak üretim, pazarlama, insan kaynakları yönetimi, bütçeleme, finans gibi işleri içermektedir. Oysa kurumsal yönetim başta hissedarlar olmak üzere bir şirketin bütün menfaat sahiplerinin çıkarlarının korunması, şirketin rekabet gücünün artırılması ve şirketin imajının güçlendirilerek küresel finansal piyasalara açılmasını sağlamak amacıyla geliştirilen izleme ve denetim mekanizmalarını kapsamaktadır. Bu mekanizmaların omurgası sayılabilecek olan küresel düzenlemeler çeşitli ilkeler ve standartlar ile iyi uygulama deneyimlerden müteşekkildir.²⁵⁵

Kurumsal yönetim anlayışının günümüzde kabul gören ana çerçevesini ortaya koyan OECD ilkeleri kurumsal yönetimi iktisadi verimliliğin ve sürdürülebilir kalkınmanın anahtar unsuru olarak nitelendirmektedir. Buna göre kurumsal yönetim şirketlerin önüne çeşitli hedefler konulmasına, konulan hedeflere ulaşım yollarının belirlenmesine ve bu süreçte şirket performansın ölçümüne ve denetimine rehberlik edecek yapıyı sağlamaktadır. OECD'ye göre kurumsal yönetim ilkelerinin uygulanması diğer yandan ülkelerin gelişimi için de gereklidir, çünkü bir ülkede iyi kurumsal yönetimin esaslarına itina ile uyan ne kadar çok şirket var ise, o ülke aynı oranda yabancı sermaye ve yabancı yatırımlar için caziptir. Etkili bir kurumsal yönetim sisteminin var olduğu bir şirkette ve ekonomide sermaye maliyetlerinin daha düşük olacağını ve kaynakların daha verimli kullanılacağını,

²⁵⁵ Güler Manisalı Darman, 2004. s. 9-11

bunların ise büyümeye yol açacağını ileri süren OECD, diğer yandan eğer yabancı sermayeyi tatmin edecek bir iyi şirket yönetişimi ortamı yoksa yabancı sermayenin başka yerlere kaçacağını savunmaktadır.²⁵⁶

OECD'nin iyi kurumsal yönetim anlayışının çıkış noktası anonim şirketlerde hak sahipleri ile şirketleri kontrol edenleri birbirlerinden ayrılmasıdır. Bu anlamda kurumsal yönetim, bütün menfaat sahipleri ile şirketin fiili yöneticileri arasındaki ilişkilerden etkilenmektedir. Kontrol hissesine sahip ortaklar, aile ortaklıkları, kurumsal yatırımcılar, bireysel yatırımcılar, kreditörler arasında gerçekleşen etkileşimler söz konusu bağlamda kurumsal yönetişimin işleyişini ve yapısını etkileyen başlıca unsurlardır. OECD bütün menfaat sahiplerinin çıkarına hizmet edecek iyi kurumsal yönetişimi elde etmek için yasal, düzenleyici ve kurumsal altyapının kurulmasının önemine vurgu yapmakta ve kurulacak altyapının uygulanmasını sağlayacak yaptırım gücünün tesis edilmesi gerektiğine işaret etmektedir. Öte yandan OECD kurumsal yönetim yapısının sadece anonim şirket bünyesini gözeterek değil, ekonominin ve piyasanın bütününün uyumu ve istikrarını göz önünde bulundurarak teşkil edilmesinin iktisadi ve finansal istikrar için şart olduğunu savunmaktadır. OECD'nin bu bağlamda tavsiye ettiği kurumsal yönetim ilkeleri başlıca şu esaslara dayanmaktadır;²⁵⁷

- Şeffaflık
- Hesapverebilirlik
- Pay sahiplerine eşit muamele edilmesi
- Menfaat sahiplerinin haklarının korunması

OECD'ye göre iyi kurumsal yönetişime giden çeşitli yollar bulunmasına karşılık bu hususta olumlu sonuçlar vermiş deneyimlerin ortak paydasında bu esaslar yer almaktadır. OECD'nin kurumsal yönetim ilkeleri çok yönlü işlevlere sahiptir. İlkeler bir yandan şirketlerin uyması gereken kuralları ortaya koyarken diğer yandan

²⁵⁶ Organisation for Economic Co-operation and Development, **OECD Principles of Corporate Governance**, Head of Publications Service, OECD Publications Service, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France, 2004

²⁵⁷ a.k.

politika yapıcılarının, yatırımcıların ve diğer iktisadi aktörlerin şirketleri değerlendirme perspektifini oluşturmaktadır.²⁵⁸ Özellikle şirketlerin birbirleriyle olan ticari ilişkilerinde ve finansal kuruluşların şirketlere kredi sağlama süreçlerinde söz konusu ilkelere uyum önemli bir unsur olarak ön plana çıkmaktadır. Kredi derecelendirme ve bağımsız denetim şirketlerinin yaptığı değerlendirmeler yine bu ilkeler bağlamında yapılmaktadır. OECD'nin kurumsal yönetim ilkeleri aslında tavsiye niteliğinde olmasına karşın şirketlerin her zaman derecelendirme notlarının yüksek olmasını tercih etmesi, şirketleri bir bakıma kurumsal yönetim ilkelerine uyuma zorlamaktadır.

Kurumsal yönetimde şeffaflık ilkesi ile anonim şirketin finansal durumu, hedefleri, performansı, mülkiyet ve yönetim yapıları, önceden kestirilebilir risk faktörleri gibi hususlarda ticari sır olgusu çerçevesine sokulan bilgiler kapsam dışında bırakılarak yeterli, açık ve karşılaştırılabilir bilgilerin belirli zamanlarda kamuoyuna açıklanması sağlanmaktadır.²⁵⁹ Böylelikle şirketin işleyişine dair bilgiler, başta hissedarlar olmak üzere tüm menfaat sahiplerince izlenebilmekte ve şirket faaliyetleri üzerinde bir denetim mekanizması kurulmaktadır. Şirket hissedarlarının olumsuz karşıladıkları durumlarda istedikleri zaman kolaylıkla sermaye piyasalarında sahip oldukları şirket hisselerini satma imkânının olması ve bunun şirketin piyasa değerini düşürme ihtimalinin bulunması bahsedilen denetim mekanizmasının yaptırım gücünü besleyen ana unsurdur. OECD küresel ölçekte herkes tarafından anlaşılabilir yüksek kaliteli bir şeffaflık için IFAC tarafından yayımlanan uluslararası muhasebe standartlarına uyumun önemine atıfta bulunmaktadır. Diğer yandan yine OECD açıklanan bilgilerin doğruluğunu denetlemek için her bir anonim şirket bünyesinde bağımsız denetim komitelerinin kurulmasını önermektedir. Zira anonim şirkette kontrol gücünü elinde bulunduranların şeffaflık ilkesine riayet etmemesi oldukça sık rastlanabilecek bir durum olarak değerlendirilmekte ve bunun önüne geçilmesi için sıkı bir denetim mekanizması kurumsal yönetim sistemi açısında olmazsa olmazlar arasında görülmektedir. Denetim konusunda muhasebe konusunda olduğu gibi küresel standartlarının izlenmesi salık verilmektedir. Ayrıca OECD ilkelerine göre şeffaflığın

²⁵⁸ a.k.

²⁵⁹ a.k.

gereğince açıklanan bilgiler herkes tarafından kolaylıkla ve ek maliyetlere lüzum kalmaksızın erişilebilir olmalıdır.²⁶⁰

Kurumsal yönetişimde hesapverebilirlik ilkesi de yine anonim şirket yöneticileri ile pay sahiplerinin çıkarlarının her zaman örtüşmemesi nedeniyle geliştirilmiştir. Bunun doğurabileceği sorunları önlemek amacıyla karar süreçlerinde bağımsız biçimde faaliyet gösteren bir yürütme kurulu ve yürütme kurulunun hesap vermek zorunda olduğu bir yönetim kurulu ve yönetim kurulunun hesap vermesi gereken hissedarlardan oluşan genel kurul öngörülmektedir.²⁶¹ OECD ilkeleri yürütme kurulu, yönetim kurulu ile genel kurul arasındaki ilişkilerin ve bu organların rol ve sorumluluklarının önceden açık biçimde belirlenmesini tavsiye etmektedir. OECD'nin öngördüğü kurumsal yönetim sisteminde hesapverebilirliği temin açısından yönetim kuruluna büyük görevler düşmektedir. Buna göre yönetim kurulu yürütmeden sorumlu yöneticileri ve şirketin stratejik hedeflerine ulaşılıp ulaşılmadığını etkin biçimde izlemeli, lüzumlu gördüğünde yöneticileri şirketin hedeflerini, bütçesini, risk ve iş planlarını değiştirmeli, etik değerlere önem vererek bütün hissedarlara adil davranmalı, şeffaflık ilkesinin gereklerinin yeterince yerine getirilip getirilmediğini denetlemeli, şirketin kaynaklarının verimsiz kullanılmasına yol açacak gelişmelere karşı tedbirler almalı, çıkar çatışmalarını tarafsız biçimde çözebilecek mekanizmalar geliştirmelidir. OECD'ye göre yönetim kurulu bunları yerine getirebilmek için lazım olan her türlü kaynağı temin ve seferber etmelidir. Öte yandan yönetim kurulunun seçildiği ve şirket ile ilgili çeşitli önemli kararların alındığı genel kurul toplantılarına azami katılım sağlanmalı, hissedarların katılımını azaltabilecek bütün engeller asgariye indirilmeli, genel kurul toplantıları ve genel kurulda yapılan seçimler şeffaf biçimde gerçekleştirilmelidir.²⁶²

Pay sahiplerine eşit muamele edilmesi ilkesi yabancı hissedarları ve ellerinde az miktarda hisse senedi bulunan azınlık hissedarları da dahil olmak üzere bütün pay

²⁶⁰ a.k.

²⁶¹ Anonim şirketlerin kurul yapıları ülkeden ülkeye değişmektedir. Bazı ülkelerde anonim şirketlerin kurul yapısı, yürütmeden sorumlu yönetim kurulu ve denetimden sorumlu denetim kurulu olmak üzere birbirinden ayrı iki parçadan oluşurken, diğer bazı ülkelerde yürütmeden ve denetimden sorumlu üyeler tek bir yönetim kurulu çatısı altında faaliyet göstermektedir.

²⁶² a.k.

sahiplerinin aynı kurallara tabi olmasını amaçlamaktadır. Bu kapsamda söz konusu ilke bütün pay sahiplerinin her türlü bilgiye eşit biçimde erişme ve yerli yabancı ayrımı olmaksızın payları oranında oy hakkına sahip bulunmalarını öngörmektedir. Hak ihlalleri durumunda ise ihlalleri tazmin haklarının da eşit derecede olması ve bazı kesimlere avantajlar sağlayacak biçimde içeriden bilgi sızdırmaların önünün alınması bu ilkenin diğer gerekleridir. Ayrıca kurumsal yönetişimde etik ile ilgili hususlar da bu ilke çerçevesinde kendisine yer bulmaktadır.

Menfaat sahiplerinin haklarının korunması ilkesi ise anonim ortaklıkla yeri olan bütün menfaat sahiplerinin her türlü çıkarlarının korunmasına yönelik olarak geliştirilmiştir. Menfaat sahipleri grubunun iç içe sıralanan üç halkadan oluştuğu düşünülecek olursa önem sırasına göre merkez halkada hissedarların (pay sahiplerinin, İng. shareholders) yer aldığını, bunun hemen dışındaki orta halkada şirket ile hissedarlık dışında ilişkisi bulunan aktörlerin (müşteriler, ticari ortaklar, kreditörler, alacaklılar, borçlular, üreticiler ve şirket çalışanları, İng. stakeholders) bulunduğunu, en dıştaki halkadaysa toplumun bütününün var olduğunu söylemek olanaklıdır. OECD'nin iyi kurumsal yönetim anlayışı her bir grubun çıkarlarının ayrı ayrı gözetilmesine yönelik düzenlemelerin geliştirilmesini savunmaktadır.²⁶³

Söz konusu çerçevede menfaat sahipleri grubunun merkez halkasında yer aldığını ifade ettiğimiz hissedarlara böyle bir yakıştırma yapmamızın nedeni, OECD'nin kurumsal yönetim ilkelerinden anlaşıldığı üzere bunların kurumsal yönetim sisteminde en çok değer verilen kesimi oluşturmasıdır. OECD tarafından geliştirilen ilkelerin hissedar haklarının temelinde da yine *özel mülkiyetin korunması* hususu yatmaktadır. Buna göre OECD'nin ilkeleri temel olarak kurumsal yatırımcılar da dahil olmak üzere hissedarların sahip olduğu hisselerin mülkiyet kaydını tutma, genel kurul toplantılarına katılma ve başta yönetim kurulu seçimleri olmak üzere alınan kararlarda oy kullanma, hisselerini taşıma veya transfer etme, şirketten kâr payı alma, şirketin finansal durumu ve faaliyetler hakkında düzenli bilgi alabilme haklarının korunması gerektiğini savunmaktadır.²⁶⁴ İlkeler hissedarların özellikle

²⁶³ a.k.

²⁶⁴ a.k.

şirket ana sözleşmesi gibi temel değişiklikler, sermaye artırımları, olağan dışı değer transferleri, yönetim kurulu seçimleri gibi kritik konularda yeterince bilgilendirilmesi ve bu konularda alınacak kararlara katılım sağlamalarına özel önem vermekte, diğer yandan genel kurul toplantıları ve bu toplantılarda izlenen karar alma süreçleri (genel kurul toplantısının ne zaman ve nerede yapılacağı, toplantıda hangi konuların ele alınacağı, nasıl bir seçim sisteminin uygulanacağı ...vd.) ile ilgili olarak hissedarların yeterince bilgi sahibi olmasının sağlanmasını, aynı zamanda hissedarların genel kurulda şirket faaliyetleri ve durumu hakkında fikir belirtme ve yönetim kuruluna soru sorma haklarının bulunmasını iyi kurumsal yönetim için kaçınılmaz görmektedir. Bunların dışında söz konusu ilkeler piyasada gerçekleşen şirket birleşmeleri, şirket satın almaları gibi aktivitelerin, hissedarların haberdar olabileceği biçimde, şeffaflık içerisinde gerçekleştirilmesi gerektiğini öne sürmektedir.²⁶⁵

Ortakları halkada yer alan müşteriler, ticari ortaklar, alacaklılar, borçlular, kreditorler, girdi tedarikçileri ve şirket çalışanları gibi şirket ile hissedarlık dışında ilişkisi olan menfaat sahiplerinin çıkarlarının korunmasına ilişkin OECD'nin önerdiği koruma mekanizmasının temelinde ise söz konusu menfaat sahiplerinin *sözleşmeden doğan haklarına riayet* esası yer almaktadır. Piyasa sisteminde bütün bu ilişkilerin bir zincir şeklinde piyasanın bütünü sarmaladığı dikkate alındığında, bu ilkenin yerine getirilmesinin piyasa sistemin işleyişi açısından ne denli hayati bir öneme sahip olduğu anlaşılmaktadır. Nitekim bunun önemine binaen OECD İlkeleri bahsi geçen menfaat sahiplerinin ticaret hukuku, iş hukuku, borçlar hukuku çerçevesindeki yasalarla korunması gerektiğinde atıfta bulunmaktadır. Bunun yanı sıra söz konusu kapsamdaki menfaat sahiplerinin hak ihlalleri durumunda tazminat haklarının yolunun açık tutulması gerektiği öne sürülmektedir. Menfaat sahipleri grubu içerisinde ise OECD İlkelerinin en çok önem verdiği grubun kreditorler olduğu görülmektedir. Bu ilkeler anonim şirketin borçlarını ödeyemez hale gelmesi durumunda kreditorlerin müflis şirketten alacaklarının tahsilini sağlayan zorlayıcı mekanizmaların geliştirilmesi gerektiğine işaret etmektedir.²⁶⁶

²⁶⁵ a.k.

²⁶⁶ a.k.

En dış halkada yer alan toplumun genelinin çıkarlarının gözetilmesine yönelik olarak ise *anonim şirketlerin sosyal sorumluluk* (İng. corporate social responsibility) sahibi olmasının lüzumundan söz edilmektedir. Buna göre anonim şirketlere çevre sorunları, eğitim, insan hakları, hayvan hakları, kadın hakları gibi konularda hassasiyet göstermesi ve bunlara aykırı faaliyetlerde bulunmaması önerilmektedir.²⁶⁷ Şirketlerin sosyal sorumluluk sahibi olması gerektiği fikrinin sadece kâr amacı güden şirketlerin dışında işleyen kapitalizme yöneltlen toplumcu eleştirilere karşılık olarak geliştirildiği düşünülebilir.

OECD tarafından ilk önce 1999 yayımlanan ve 2004 yılında revize edilen genel ilkeler ile uyumlu olarak BIS de bankacılık sisteminde kurumsal yönetişimin güçlendirilmesine yönelik tavsiyeleri içeren kılavuz metin ilkin 1999 yılında yayımlamış, 2005'te de genel ilkeler ile aradaki paralelliği koruyacak biçimde kılavuzun revize edilmiş halini duyurmuştur. BIS içerisinde söz konusu kılavuzun geliştirilmesinin koordinasyonu “Etkin Bankacılık Gözetimine İlişkin Temel İlkeler” başlıklı düzenlemenin geliştirilmesinde olduğu gibi Basel Komitesi (BCBS) tarafından yürütülmüştür. Yine küresel düzenlemelerin tamamında olduğu gibi çok sayıda DAÖ ve sektörel STÖ'nün kılavuzun içeriğine katkıları olmuştur. Ancak “Bankacılık Kuruluşlarında Kurumsal Yönetişimin Güçlendirilmesi” başlıklı bu kılavuzu “Basel II (Sermaye Yeterlilik İlkeleri)”, “Etkin Bankacılık Gözetimine İlişkin Temel İlkeler” ile karıştırmamak gereklidir. Öte yandan sözü edilen kılavuz OECD Kurumsal Yönetişim İlkelerinin eş düzeyli dengi olarak görülmemeli, aksine OECD tarafından yayımlanan ilkelerin bir türevi olarak ele alınmalıdır. Bankacılık sistemine özgü böyle bir kılavuzun OECD ilkelerine ek olarak gündeme gelmesinin en önemli nedeni, bankaların diğer anonim şirketlere nazaran sahip olduğu yapısal farklılıklardır.

Söz konusu kılavuz genel olarak bankalarda güçlü kurumsal yönetim yapısının kurulması için gerekli ilkeleri, bunu destekleyecek çevresel koşullarının nasıl olması lazım geldiğini ve bu süreçte bağımsız düzenleme ve gözetim otoritesinin (ülkemizde BDDK) rolünü anlatmaktadır. Bu çerçevede OECD ilkelerine koşut olarak kılavuzda

²⁶⁷ Ali Paşlı, 2006. s. 78-80

bankaların stratejik hedefleri ile örgüt yapısında rollerin ve sorumlulukların açık biçimde belirlenmesi, şeffaflığın ve hesapverebilirliğin sağlanması, etkin iç ve dış denetim sistemlerinin kurulması, yönetim kurulunun seçimi ve çalışma tarzı, yönetim kurulunun yetkinlik düzeyi, bankaların operasyonel yapısı, bankalara etik değerler konusunda önerilen ilkeler işlenmiştir.²⁶⁸

Diğer taraftan BCBS tarafından yayımlanan “*Basel Sermaye Uzlaşısı*”, diğer adıyla Basel II piyasa yapısının yeniden düzenlenmesinde etkili olan bir diğer önemli küresel düzenlemedir. Basel Sermaye Uzlaşısı finansal sisteme ilişkin küresel düzenlemelerin gittikçe detaylanmakta olduğunun ipuçlarını vermektedir. Buna bakarak küresel düzenlemelerde görülen bu detaylanmanın küresel düzeyde belirlenmesi ve uygulanması mümkün olabilecek en uç noktaya kadar olacağını beklemek mümkündür. Sermaye yeterliliğine ilişkin düzenlemeler öncelikle finansal kuruluşların yükümlülüklerini yerine getirirken sıkıntıya düşme ve buna bağlı olarak piyasa istikrarını sarsabilecek panik durumlarının ortaya çıkma ihtimalini asgariye indirmeyi amaçlamaktadır. Bununla birlikte söz konusu düzenlemelerle finansal kuruluşlarda baş gösterebilecek istismar risklerinin (İng. moral hazard) doğuracağı etkilerin hafifletilmesine çalışılmaktadır.²⁶⁹

Basel Sermaye Uzlaşısı aslında ilk olarak 1988 yılında ortaya çıkarılmıştır. Ortaya çıkışıyla birlikte finansal sistemde yaşanan dönüşüm açısından çok önemli bir aşamayı teşkil eden Basel Sermaye Uzlaşısı, yenisi geliştirilinceye değin finansal kuruluşların uyması *tavsiye edilen* sermaye yeterliliğinin ilkelerini içermekteydi. Ancak gelişen koşullara paralel olarak uzunca bir sürede gerçekleştirilen çalışmalar sonucu 2004 yılında Basel Sermaye Uzlaşısı yeniden geliştirilmiştir. 1988 yılında benimsenen ilkeler Basel I olarak, 2004 yılında benimsenenler ise Basel II olarak anılmaktadır. Ortaya konulduktan sonra Basel I’in yerini alan ve aynı zamanda “Yeni Basel Sermaye Uzlaşısı (İng. New Basel Accord)” olarak da ifade edilebilen Basel II

²⁶⁸ Bank of International Settlements, **Enhancing Corporate Governance for Banking Organisations**, Basel Committee on Banking Supervision, July 2005, Resmi İnternet Sitesi, Çevrimiçi Adres: <http://www.bis.org>, Erişim Tarihi:23/05/2006

²⁶⁹ Ville Malkönen, “Capital Adequacy Regulation and Financial Conglomerates”, **Bank of Finland Discussion Papers**, 2004. s. 13

finansal kuruluşların sermaye durumuna ilişkin uyması gereken standartları ve ilkeleri daha detaylı biçimde içermektir. Basel I sadece tavsiye niteliği taşıırken ve çok detayları değil iken, Basel II detaylı biçimde piyasaya yönelik ikincil düzenleme, gözetim ve denetim süreçlerinde izlemesi beklenen katı kuralları içermektedir.

Basel I 1992 yılı sonuna kadar bankaların %8’lik bir sermaye yeterlilik standardında dayanarak kredi riski yönetim yapısını oluşturmasını öngörmekte, bu bağlamda sadece kredi risklerini içermektedir.²⁷⁰ Zamanla küresel düzeyde piyasa risklerinin de önem taşıdığı kanaati öne sürülmüş ve Basel Komitesi bu doğrultuda yeni düzenlemeler yapma yoluna gitmiştir. Nitekim Basel II’nin oluşturulmasına dönük çalışmalar 1999 yılında başlatılmıştır. Bu yıl içerisinde Komite sermaye yeterliliğine ilişkin standartları ve ilkeleri tekrar gözden geçirerek yenileyeceğini bir istişare metni (İng. *Consultative Paper 1*) ile duyurmuştur. Ardından 2001 yılı başında ikinci istişare metni (İng. *Consultative Paper 2*), Nisan 2003’te ise üçüncü istişare metni (İng. *Consultative Paper 3*) yayımlanmıştır. Bu çalışmalarla Basel I’de belirlenen sermaye yeterliliği standartlarının bir dizi değişiklikler yapılarak ve piyasa riskleri de kapsanacak şekilde genişletilmesi, bankaların iç denetim ve değerlendirmelerine ilişkin standartların geliştirilmesi, şeffaflığın piyasa disiplini sağlama misyonuna uygun olarak inşa edilmesine yönelik düzenlemelerin getirilmesi tasarlanmıştır.²⁷¹ Söz konusu süreçte gerçekleştirilen çalışmalar neticesinde “Yeni Sermaye Uzlaşısı” “Uluslararası Sermaye Yeterliliği Ölçümlerinin ve Standartlarının Uyumlaştırılması” isimli doküman aracılığıyla Haziran 2004 yılında yayımlanarak dünya kamuoyuna duyurulmuştur. Kasım 2005’te olduğu gibi gelişmelerin seyrine bağlı olarak G10 ülke merkez bankaları ile bankacılık alanında faaliyet gösteren bağımsız düzenleme ve gözetim otoritelerinin imzasını taşıyan söz konusu doküman üzerinde zaman zaman değişiklikler yapılabilmektedir.

Basel II’de yer alan düzenlemeler temel olarak üç yapısal blok ekseninde ortaya konulmuştur. Birinci yapısal blok *asgari sermaye yeterliliğini*, ikinci yapısal blok

²⁷⁰ a.k. s. 14

²⁷¹ Bank of International Settlements, “International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards A Revised Framework”, Basle Committee on Banking Supervision, **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.bis.org>, Erişim Tarihi:26/06/2006

bağımsız düzenleme ve gözetim otoritesinin inceleme sürecini, üçüncü yapısal blok ise *piyasa disiplini* konusunu düzenlemektedir.²⁷² Bu kapsamda Basel II sermaye yeterliliğine ilişkin standartlara uyumun sağlanmasını, uluslararası alanda piyasa disiplinini tesis etmeyi ve risk yönetimini gerçekleştirmeyi amaçlamaktadır. Ayrıca Basel II finansal piyasalara ilişkin ölçümlerin kalitesini artırmaya ilişkin çeşitli standartlar getirmektedir. Diğer yandan Basel II’de sermaye yükümlülüğünü hesaplama, sermaye yeterliliğini değerlendirme kamuya açıklama, kredi riski ölçüm yöntemleri ve maruz kalınan risklerin yönetme olanaklarına ilişkin hususlar mevcuttur.²⁷³ (Basel-II’ye göre kredi riski özel derecelendirme şirketleri, Standard & Poors, Fitch, Moodys ... vd, tarafından verilen derecelendirme notlarına göre verilmektedir. Buna ek olarak bankaların kendi değerlendirmelerine dayalı derecelendirmeler de kullanılabilmektedir.)

Piyasaya yönelik başlıca küresel düzenlemeler arasında yer alan “*Uluslararası Muhasebe Standartları ve Uluslararası Finansal Raporlama Standartları*” ise finansal kuruluşların ve sermaye piyasalarına açık şirketlerin küresel düzeyde aynı muhasebe dilini konuşmasını amaçlamaktadır. Diğer küresel düzenlemeler gibi bu alandaki standartlar da finans sermayenin küresel ölçekte çevrimi açısından oldukça önemlidir, çünkü muhasebe ve raporlama standartları finans sermaye sahiplerinin şirketlerin bilançoları, finansal tabloları ve raporları hakkında kolayca detaylı bilgi sahibi olmalarını sağlamakta ve böylece bu çevrelerin verecekleri yatırım kararlarına ışık tutmaktadır. Bu bakımdan söz konusu küresel düzenlemeler muhasebe ve finansal raporlamada küresel ölçekte geçerli bir standart yakalama kaygısını yansıtmaktadır. Bu düzenlemelerin geliştirilmesi Uluslararası Muhasebe Standartları Kurulu tarafından koordine edilmekte ve yayımlanmaktadır. Finansal kuruluşların ve diğer bütün sermaye piyasalarına açık şirketlerin sözü edilen standartlara uyması, aynı zamanda kurumsal yönetim anlayışının gereği olarak ele alınmaktadır.

“*Ağır Borçluluk Rejimleri ve Kreditör Hakları Sistemi Temel İlkeleri*” kurumsal yönetim anlayışını tamamlayan ve piyasanın düzenlenmesinde rol oynayan bir

²⁷² a.k.

²⁷³ Bank Of International Settlements, “Implementation of Basel II: Practical Considerations”, **Resmi İnternet Sitesi**: <http://www.bis.org>, Haziran, 2004. s. 1-3

başka küresel düzenlemedir. İçerisinde bulunduğumuz dönemde hâlâ geliştirilme aşamasında bulunan bu ilkeler temel olarak finans sermayenin dünyanın herhangi bir yerindeki piyasa aktörüne borç verildiği ve borçlanan aktörün borç yükümlülüğü yerine getiremediği durumlarla ilgilidir. Dolayısıyla söz konusu ilkelerin de yine mülkiyet haklarının korunmasını amaçlayan bir perspektifi vardır. Böyle bir perspektif içerisinde bu ilkeler borç ödeyememe durumunun oluşmasını önceden engellemek için alınacak tedbirler ile borç ödeyememe durumu oluştuğundan sonra izlenecek yolları düzenlemektedir. Borçlanacak piyasa aktörünün borç geçmişinin kaydedilmesi ve bu bilgilerin borç veren kreditorlerin erişimine açık hale getirilmesi, borç verme esnasında ipotek benzeri uygulamalarla verilen borcun güvenliğinin artırılması, belirsizliklerin azaltılmasına dönük olarak kredi işlemlerinde şeffaflığın güçlendirilmesi, borçluları yükümlülüklerini yerine getirmeye zorlayacak yasal çerçevenin oluşturulması, borç ödeyememe durumu oluştuğundan sonra izlenecek haciz yöntemlerinin geliştirilmesi bu ilkelerin konusu arasında yer alan başlıca hususlardır.²⁷⁴

3. “Finansal Sektör Değerlendirmesi”, “Bağımsız Denetim” ve “Kredi Derecelendirme” Uygulamalarının Geliştirilmesi

Finansal sektör değerlendirmesi ile bağımsız denetim ve kredi derecelendirme uygulamaları devlet organlarının ve piyasa aktörlerinin küresel düzenlemelere etkin biçimde intibak etmelerine ve uygulama sürecinde bu düzenleme tarzından sapmamalarına yardımcı olmak amacıyla geliştirilmiştir. Bu uygulamaların her biri üzerlerine yüklenen işlevleri ayrı ayrı kanallardan ve birbirlerinden farklı araçlarla yerine getirmektedir.

Finansal sektör değerlendirmesi küresel düzenlemelerin ülkelerde uygulanabileceği alt yapıları oluşturulması ve bu düzenlemelerin ülkelere transferinin sağlanması bağlamında yeni düzenleme tarzının inşasında rol oynamaktadır. “Menkul Kıymet Düzenlemesinin Prensipleri ve Hedefleri”, “Bankacılığın Etkin Gözetimine Yönelik

²⁷⁴ The World Bank, “World Bank Principles for Effective Creditor Rights and Insolvency Systems”, **Resmî İnternet Sitesi**, Revised Draft – 21 December 2005. Çevrimiçi Adres: <http://worldbank.org>, Erişim Tarihi:12/10/2006

Temel Prensipler”, “İyi Yönetişim İlkeleri”, “Kurumsal Yönetişim İlkeleri” gibi çok sayıda küresel düzenlemenin yöresel düzeylerde eksiksiz şekilde uygulanmasının ve uygulamada kalmasının sağlanması finansal sektör değerlendirmesinin kapsamı içerisindedir.

Finansal sektör değerlendirmesinin IMF ve Dünya Bankası ile tam anlamıyla özdeş olduğunu düşünmek olanaklıdır. Zira IMF ve Dünya Bankası bu doğrultuda küresel düzenlemelerle ülkeler arasında tek yönlü uyumu gerçekleştiren bir ara mekanizma olarak işlev görmektedir. (Bu kuruluşların küresel düzenlemelerin geliştirilmesi sürecinde de diğer DAÖ’ler ve sivil örgütlerle birlikte çeşitli roller üstlendiği de göz ardı edilmemelidir.) IMF ve Dünya Bankası finansal sektör değerlendirmesini birlikte geliştirmiş oldukları “Finansal Sektör Değerlendirme Programı – FSAP (İng. Financial Sector Assessment Program)” aracılığıyla yapmaktadır.

Finansal Sektör Değerlendirme Programı’nı IMF ve Dünya Bankası sermaye hareketlerinin yoğun olduğu bir dünyada piyasa disiplininin ve finansal istikrarın sağlanmasının esnek ve iyi düzenlenen finansal sistem ile mümkün olacağı tezinden hareketle Mayıs 1999’da ortaya koymuştur. Ülkelerin yetkilileri, diğer DAÖ’ler ve ilgili sivil aktörler programın yürütülmesinde IMF ve Dünya Bankası’na destek vermektedir.²⁷⁵ Bu program çerçevesinde çeşitli analitik teknikler ve metotlarla ülkelerin finansal sektörlerinde

- riskli, güçlü ve zayıf noktaları tespit edilmesi,
- teknik yardım ihtiyaçlarının keşfedilmesi,
- küresel standartlar, ilkeler ve iyi deneyimlerin ne derecede benimsendiğinin ve uygulandığının değerlendirilmesi,
- söz konusu küresel düzenlemelere uyum durumu ile görünen riskli ve zayıf noktalar arasındaki ilişkinin belirlenmesi,
- gelişme için güçlü bir altyapının sağlanması,

²⁷⁵ International Monetary Fund, “Financial Sector Assessment Program (FSAP)”, **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.imf.org>, Erişim Tarihi: 29/09/2006

- bunlar bağlamında uygun politika seçenekleri ve düzenleyici reform ihtiyaçlarının ortaya konulması

amaçlanmaktadır.²⁷⁶

Finansal Sektör Değerlendirme Programı IMF ve Dünya Bankası dahil olmak üzere finansal sektöre yönelik olarak faaliyet gösteren bütün küresel aktörler ile yöresel aktörlerin yürüttüğü çalışmaların bağlantı ve uyum noktasını oluşturmaktadır. Bu anlamda Finansal Sektör Değerlendirme Programı'nın tek noktadan yürütülmesi aracılığıyla küresel yönetim aktörlerinin mükerrer ya da birbirleriyle çatışan uygulamalar içerisine girmelerinin önü de alınmak istenmektedir.

Bir ülke için Finansal Sektör Değerlendirme Programı'nın gerçekleştirilme süreci o ülkenin başvurusu ile başlamaktadır. Ülkeler genellikle serbest piyasa sisteminin sahip olduğu çeşitli zorlayıcı mekanizmalar nedeniyle böyle bir başvuruda bulunma noktasına gelmektedir. Ülkelerce dönemsel olarak yapılan söz konusu başvurular IMF ve Dünya Bankası yetkililerince programın ülkelerde en son uygulanma tarihleri ve ülkelerin sistemik önemi gibi kriterlere göre sıraya sokulmaktadır. Başvuruda bulunan ülkeler sıraları geldikçe söz konusu program çerçevesinde değerlendirmeye alınmakta ve değerlendirme sonuçlarına göre gereken düzenlemeleri ve reformları gerçekleştirme yoluna gitmektedir.²⁷⁷ Bu doğrultuda yapılan değerlendirme çalışmalarının genel olarak üç ayağı bulunmaktadır;²⁷⁸

- Makro iktisadi ve kurumsal faktörlerin ülke finansal sisteminin istikrarı ve gelişimi üzerindeki etkilerinin izlenmesi, analizi ve değerlendirilmesi: Bu çerçevede önceden belirlenmiş olan çeşitli finansal sektör istikrar, alt yapı ve gelişim kriterlerine göre ülkenin durumu ortaya konulmaktadır.
- Ülke finansal sektörünün risklerinin ve zayıflıklarının ortadan kaldırılması, piyasa bütünlüğünün korunması ve finansal kuruluşlarda iyi yönetim ve risk

²⁷⁶ World Bank & International Monetary Fund, **Financial Sector Assessment: A Handbook**, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank/The International Monetary Fund 1818 H Street NW Washington DC 20433, 2005. s. 325

²⁷⁷ a.k. s. 325-330

²⁷⁸ a.k. s. 1-324

yönetimi farkındalığının geliştirilmesi amaçlarına hizmet eden alt sektörlerle yönelik düzenlemelere uyumun değerlendirilmesi: Bu çerçevede çeşitli standartlar ve ilkeler ile somutlaştırılan bankacılık, sigortacılık ve sermaye piyasaları alt sektörlerine ilişkin düzenlemeler ve iyi deneyimlerin ne ölçüde benimsendiği ve uyguladığı incelenmekte ve ortaya konulmaktadır.

- Finansal sektör altyapısının değerlendirilmesi: Bu çerçevede yasal düzenlemeler, ağır borçluluk ve kreditor hakları rejimleri; finansal sektörün sistemik likidite durumu, ödeme ve takas sistemleri, para ve kur operasyonları; para, döviz ve sermaye piyasalarının yapısal pozisyonu; şeffaflık, hesapverebilirlik, yönetim ve bilgi dağıtım alt yapısı; parasal ve finansal politika şeffaflığı; kurumsal yönetim, muhasebe ve denetim alt yapısına ilişkin küresel düzenlemelere uyum düzeyi ele alınmaktadır.

Tablo 5. Finansal Sektör Değerlendirmelerinde IMF ve Dünya Bankası'nın İş Bölümü

Küresel Düzenleme	Yayımlayan DAÖ	Değerlendirme Yapan DAÖ
Parasal ve Finansal Politika Şeffaflığı Konusunda İyi Uygulama İlkeleri (İng. Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies)	IMF	IMF
Maliye Şeffaflığı Konusunda İyi Uygulama İlkeleri (İng. Code of Good Practices on Fiscal Transparency)	IMF	IMF
Öze Veri Dağıtım Standartları (İng. Special Data Dissemination Standard)	IMF	IMF
Genel Veri Dağıtım Sistemi (İng. General Data Dissemination System)	IMF	
Ağır Borçluluk ve Kreditor Hakları (İng. Insolvency and Creditor Rights)	Dünya Bankası	Dünya Bankası
Kurumsal Yönetişim İlkeleri (İng. Principles of Corporate Governance)	OECD	Dünya Bankası
Uluslararası Muhasebe Standartları (İng. International Accounting Standards)	IASB	Dünya Bankası
Uluslararası Denetim Standartları (İng. International Standards on Auditing)	IFAC	Dünya Bankası
Sistemik Açıdan Önemli Ödeme Sistemlerine Yönelik Temel İlkeler (İng.. Core Principles for Systemically Important Payment Systems)	CPSS	IMF
Sermaye Piyasaları Takas Sistemlerine Yönelik Tavsiyeler (İng. Recommendations for Securities Settlement Systems)	CPSS/IOSCO	IMF
FATF'nin Kırk Tavsiyesi (İng. The Forty Recommendations of the Financial Action Task Force)	FATF	IMF
Terörizmin Finansmanı İle Mücadeleye Yönelik Dokuz Temel Tavsiye (İng. Nine Special Recommendations Against Terrorist Financing)		
Etkin Bankacılık Gözetimi Temel İlkeleri (İng. Core Principles for Effective Banking Supervision)	BCBS	IMF
Sermaye Piyasaları Düzenlemesinin Amaçları ve İlkeleri (İng. Objectives and Principles of Securities Regulation)	IOSCO	IMF
Sigortacılık Gözetimi Temel İlkeleri (İng. Insurance Supervision Core Principles)	IAIS	IMF

Kaynak: IMF ve Dünya Bankası²⁷⁹

²⁷⁹ IMF ve Dünya Bankası'nın ülkelerle birlikte yürüttüğü faaliyetlere ilişkin dokümanlar, özellikle 1999 sonrasında olabildiğince kamuoyu ile paylaşılmaktadır. Ancak FSAP değerlendirmeleri gibi bir kısım dokümanların içeriği günümüzde kamuoyuna açıklanmamaktadır.

“Standartlara ve İlkeler Uyum Hakkında Raporlar (ROSCs)” Finansal Sektör Değerlendirme Programı çerçevesinde yapılan değerlendirmelere ışık tutan temel metinlerdir. Dönemsel olarak yazılan bu raporlar ülkelerin finansal sektörlerinde küresel düzenlemelere ne ölçüde uyduğuna odaklıdır. Yaptıkları çalışmaların genelinde IMF ve Dünya Bankası arasında var olan iş bölümünün net bir sınırını çizmek çok mümkün görünmemesine karşılık Finansal Sektör Değerlendirme Programı’nın önemli bir unsuru olan söz konusu raporlar bu kuruluşların finansal sisteme ilişkin yaptıkları iş bölümü hakkında önemli ipuçları vermektedir. Günümüzde “ağır borçluluk rejimleri ve kreditor hakları”, “muhasabe”, “denetim” ve “kurumsal yönetim” konularındaki değerlendirmeler ağırlıklı olarak Dünya Bankası tarafından yapılırken, bunların dışında kalan alanlardaki değerlendirmeler IMF tarafından gerçekleştirilmektedir (bkz. Tablo 5).²⁸⁰ Şüphesiz bu iş bölümü yapısının gelecekte her zaman değişme potansiyeli bulunmaktadır.

Bu noktada Finansal Sektör Değerlendirme Programı’nın finansal sektörde IMF ve Dünya Bankası’nın yapısal uyarlamaya dönük olarak 1980’lerin başından beri kullanmakta olduğu geleneksel araçların yerini almadığını, aksine bu araçların küresel yönetim rejiminin inşasına dönük olarak tamamlayıcılığını yerine getirdiğini vurgulamakta fayda vardır. IMF istikrar programı kredisi, teftiş çalışması, teknik yardım programı araçlarıyla²⁸¹, Dünya Bankası ise teknik yardım, yatırım kredisi ve gelişme politikası kredisi araçlarıyla²⁸² ülkelerin ulusal yönetim rejimi sonrasını tasarlamakta, bütün bu etki araçları da IMF ve Dünya Bankası bünyesinde gerçekleştirilen araştırma ve danışmanlık faaliyetleri ile desteklenmektedir. Nitekim Finansal Sektör Değerlendirme Programı ile ülkelerin sözü edilen teknik yardım ile reform ihtiyaçları belirlenmekte ve burada yapılan tespitler teknik yardım faaliyetlerine, teftiş çalışmalarına ve kredili anlaşmaların içeriğine dayanak teşkil etmektedir. Başta teknik yardım ile çok taraflı teftiş ve kredili anlaşmalar olmak

²⁸⁰ Olivier Fremond and Mierta Capaul, “The State of Corporate Governance: Experience from Country Assessments”, **World Bank Policy Research Working Paper**, 2858, June 2002

²⁸¹ International Monetary Fund, “What the IMF Does”, **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.imf.org>, Erişim Tarihi: 03/10/2006

²⁸² World Bank, “Operations”, **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.worldbank.org>, Erişim Tarihi: 03/10/2006

üzere IMF'nin ve Dünya Bankası'nın finansal sektöre yönelik bütün yapısal uyarlama faaliyetlerinde Finansal Sektör Değerlendirme Programı çerçevesinde benimsenen küresel düzenlemeleri uyum kriterleri olarak gözetmektedir.

Küresel düzenlemelerin yürürlüğe alınması ve yürürlükte kalmasının güvence altında tutulması amacına doğrudan ve dolaylı yollarla hizmet eden diğer uygulamalar *bağımsız denetim ve kredi derecelendirmedir*. Yine ülkelerin piyasa disiplini ve finansal istikrar talebinden doğan bu uygulamalar kâr amaçlı olan ve bu bakımdan özel girişim örgütleri kategorisinde yer alan bağımsız denetim şirketleri ve derecelendirme şirketlerince yürütülmektedir.

Bağımsız denetim (İng. Independent Audit) öncelikle küresel yönetim rejimine ilişkin düzenleme tarzının gereklerinden olan şeffaflık ve hesapverebilirlik ilkelerinin piyasada yerine getirilmesine aracılık etmektedir. Bu çerçevede örneğin uluslararası bağımsız denetim şirketlerinden birisi olan Pricewaterhouse Coopers da küresel iktisadi koşullarda denetimin şirketlerde sürekliliğin ve şeffaflığın sağlanması sürecindeki önemine vurgu yapmaktadır;

“Günümüzün küresel iktisadi koşulları, gerek uluslararası gerekse ulusal iş dünyasının içinde bulunduğu ortam, şirketlerde süreklilik ve şeffaflık kavramlarını öne çıkarmaktadır. Şeffaflık ancak uluslararası standartlarda finansal raporlama ve bağımsız denetim ile sağlanabilir.”²⁸³

Bağımsız denetim uygulaması piyasa aktörlerinin küresel düzenlemelere uyup uymadıklarını görebilmek, ayrıca bu aktörlerin piyasa sisteminin bütünü açısından bir risk oluşturup oluşturmadığını keşfetmek amacıyla yapılmaktadır. “Kurumsal Yönetişim İlkeleri”, “Uluslararası Finansal Raporlama Standartları”, “Uluslararası Muhasebe Standartları” gibi küresel standartlara uyum, bunun yanı sıra piyasa aktörlerinin finansal risk analizleri bağımsız denetim şirketlerinin görev alanındadır. Bir bakıma küresel düzenlemelerin takipçiliğine yarayan bağımsız denetim de ayrıca belirli standartlara göre yapılmaktadır. Günümüzde IFAC tarafından yayımlanan “Uluslararası Denetim Standartları (İng. International Standards on Auditing)” bu kapsamdaki düzenlemelerin en önemlisidir.

²⁸³ PricewaterhouseCoopers, “Denetim Hizmetleri”, **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.pwcglobal.com>, Erişim Tarihi:29/06/2006

Bağımsız denetim şirketleri İnternet ağını andıran bir örgütlenme biçimine sahiptir. Küresel düzeyden yöresel düzeye yayılacak biçimde olan örgütlenme yapısının bir yanında çok uluslu şirket kategorisinde görülebilecek olan uluslararası bağımsız denetim şirketleri yer alırken, diğer yanda bunların üyesi durumunda bulunan yöresel denetim şirketleri yer almaktadır. Yöresel denetim şirketleri bir anlamda uluslararası bağımsız denetim şirketlerinin ilkelerini takip etmek suretiyle taşeronluğunu yapmaktadır.

Bağımsız denetim uygulaması kapsamında bankaların, sigortacılık şirketlerinin ve diğer anonim şirketlerin hesapları ve işlemleri önceden ilan edilmiş bulunan standartlara ve ilkelere göre incelenmekte ve raporlanmaktadır. Bağımsız denetimin standartları yukarıda belirttiğimiz gibi küresel düzenlemelerin bir parçası olup, bağımsız düzenleme ve gözetim kuruluşlarınca ikincil düzenlemeler biçiminde ülkenin mevzuatına uyarlanmaktadır. Bununla birlikte bağımsız düzenleme ve gözetim kuruluşları bankalardan ve şirketlerden periyodik denetim ya da özel denetim yaptırılmalarını talep edebilmektedir. Özel denetimler genellikle anonim şirketlerin ya da bankaların halka arzı, aralarında birleşmesi, blok satışı gibi olağan dışı durumlarda talep edilmektedir. Bağımsız denetim kapsamında bankanın veya anonim şirketin iç kontrol ve işleyiş sisteminin etkinliği ve verimliliği ile konsolide mali tabloların durumu incelenmekte ve değerlendirmesi yapılmaktadır. Bütün incelemeler ve değerlendirmeler şirketlerin ve bankaların defter, kayıt ve belgeleri üzerinden gerçekleştirilmektedir. Bu incelemelere dayanarak bağımsız denetim şirketleri denetlenen banka ya da şirket hakkında olumlu, olumsuz ya da şartlı rapor verebilmektedir.²⁸⁴

Bağımsız denetim uygulaması, bu uygulamayı hizmet olarak satan ve satın alan arasında gerçekleşen gönüllü mübadeleler sonucu olarak ortaya çıkmamaktadır. Bilakis bağımsız denetim piyasa disiplini ve finansal istikrar için kanunla zorunlu

²⁸⁴ Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, “Bağımsız Denetim İlkelerine İlişkin Yönetmelik”, RG:31/01/2002 RG Numarası:24657 (Mükerrer)

T. C. Hazine Müsteşarlığı, “Sigorta ve Reasürans Şirketlerinde Bağımsız Denetim yapılmasına İlişkin Yönetmelik”, RG: 08/09/2004, RG Numarası:25223

Sermaye Piyasası Kurumu, “Sermaye Piyasasındaki Bağımsız Dış Denetleme Hakkında Yönetmelik”, RG:13/12/1987, RG Numarası:19663

kılınmaktadır. Nitekim 5411 sayılı Bankalar Kanunu, 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu ve 5684 sayılı Sigortacılık Kanunu da günümüzde bu yönde hükümler içermektedir;

“... Bankaların genel kurullarına sunacağı yıllık finansal raporların bağımsız denetim kuruluşlarınca onaylanması şarttır. ... Bankalar, statülerine, yönetim ve organizasyon yapılarına, insan kaynaklarına, faaliyetlerine, finansal durumlarına, yönetimin değerlendirmeleri ve geleceğe yönelik beklentilerine ilişkin bilgileri, finansal tablolarını, özet yönetim kurulu raporunu ve bağımsız denetim raporunu da içeren yıllık faaliyet raporu hazırlamak zorundadırlar. ... Başkan, gerekli gördüğünde ve özellikle arz eden konularda bağımsız denetim kuruluşlarını ilgili konu hakkında inceleme yapılması için görevlendirme yetkisini haizdir. Bağımsız denetim yapan kuruluşun denetçisi denetim konularıyla ilişkili olmak kaydıyla bu maddede belirtilen ilgili yetkileri haiz olduğu gibi, bu Kanun kapsamındaki sırların saklanması yükümlülüklerine de tâbidir. ...”²⁸⁵

“... Halka açık anonim ortaklıklar, sermaye piyasası mevzuatına uygun olarak düzenlenmiş ve bağımsız denetimden geçmiş üçer aylık ara dönemler itibarıyla hazırladıkları mali tablolarında yer alan karlarından, Kurul, halka arzda, kayıtlı sermaye sistemine geçişte, bu Kanun kapsamındaki anonim ortaklık ve sermaye piyasası kurumlarının tasfiyesi, devri, birleşmesi ve nevi değiştirmelerinde bağımsız denetim raporu isteyebilir. ...”²⁸⁶

“... Sigorta ve reasürans şirketleri bilançolarının, kâr ve zarar cetvellerinin ve Müsteşarlıkça uygun görülecek diğer malî tablolarının bağımsız denetim kuruluşlarına denetlettirilmesi ve ilân ettirilmesi zorunludur. Gerekli görülen hâllerde Müsteşarlık diğer konulara ilişkin bağımsız denetim raporları ile ekspertiz raporları istemeye de yetkilidir.”²⁸⁷

Öte yandan uluslararası bağımsız denetim şirketlerinin yerel uzantılarının ülke içerisinde faaliyet göstermesine ilişkin izinlerin ilgili bağımsız düzenleme ve gözetim otoritelerince verilmesi öngörülmektedir. 5411 sayılı Bankalar Kanunu uyarınca bankacılık alanında bağımsız denetim yapacak şirketlerin BDDK tarafından; 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu uyarınca ise sermaye piyasaları alanında bağımsız denetim yapacak şirketlerin sivil toplum kuruluşları ile birlikte SPK tarafından yetkilendirilmesi öngörülmüştür;

²⁸⁵ Bankacılık Kanunu, Sayı:5411, Kabul Tarihi: 19/10/2005, RG:01/11/2005, RG Numarası:25983 (Mükerrer)

²⁸⁶ 2499 Sayılı Sermaye Piyasası Kanununun 29/4/1992 Tarihli ve 3794 Sayılı Kanun ile Değişik Maddeleri

²⁸⁷ Sigortacılık Kanunu, Sayı:5684, Kabul Tarihi:03/06/2007, RG:14/06/2007, RG Numarası: 26552

5411 Sayılı Kanun: “Madde 15.- Bankaların bağımsız denetim, değerlendirme, derecelendirme ve destek hizmeti faaliyetlerini gerçekleştirecek olan kuruluşların yetkilendirilmesine, yetkilerinin geçici veya sürekli olarak kaldırılmasına Kurulca karar verilir. Buna ilişkin usûl ve esaslar ilgili meslek birliklerinin görüşü alınarak Kurulca belirlenir.”²⁸⁸

2499 Sayılı Kanun: “Madde 22.- d.) (Değişik: 15.12.1999 tarih ve 4487 sayılı Kanun md. 10 ile.) Sermaye piyasasında, gerektiğinde elektronik ortam da dahil bağımsız denetim faaliyetine ilişkin esasları belirlemek; 1.6.1989 tarihli ve 3568 sayılı Kanuna göre denetlemeye yetkili olanların sermaye piyasasında bağımsız denetleme faaliyetlerinde bulunacak kuruluşların kuruluş şartlarını ve çalışma esaslarını Türkiye Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler ve Yeminli Mali Müşavirler Odaları Birliği ile istişarede bulunarak belirlemek ve bu şartları taşıyanları listeler halinde ilan etmek ...”²⁸⁹

Kredi derecelendirme ise küresel düzenlemelerin hem yürürlüğe sokulmasına ve hem de yürürlükte kalmasına katkıda bulunan bir diğer uygulamadır. Aslında derecelendirme uygulaması küresel yönetim rejiminin çok öncesine dayanan bir geçmişe sahiptir. Batı kapitalizminin içerisinde kredi derecelendirmesi yapan şirketler neredeyse 19. yy’ın sonlarından itibaren faaliyet göstermektedir. Örneğin kredi derecelendirme şirketlerinin en büyükleri arasında yer alan Moody’s 1900’lü yılların ilk çeyreğinden beri derecelendirme faaliyetlerinde bulunmaktadır.²⁹⁰ Buna karşılık küresel yönetim uygulamalarının inşası ile birlikte derecelendirme şirketleri tarihlerinde hiç sahip olmadıkları kadar etkin bir konuma yükselmişlerdir. Üstelik özel sektörün ve kamunun finansman kaynaklarının piyasalaşmasına ve küreselleşmesine koşut olarak derecelendirme uygulamasının etkinliğinin giderek artmakta olduğu gözlenmektedir.²⁹¹ Hatta bankacılık sisteminin düzenlenmesine dönük olarak 2004 yılında yayımlanmış olan ve Basel II olarak anılan yeni sermaye uzlaşısı ile bankalardan kredi almak isteyen bütün şirketlerin kredi derecesinin bulunması şart koşulmaya başlanmıştır. Basel II’de sermaye yükümlülüğünü hesaplama, sermaye yeterliliğini değerlendirme kamuya açıklama, risk ölçüm

²⁸⁸ Bankacılık Kanunu, Sayı:5411, Kabul Tarihi: 19/10/2005, RG:01/11/2005, RG Numarası:25983 (Mükerrer)

²⁸⁹ 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanununun 15/12/1999 Tarih ve 4487 Sayılı Kanun ile Değişik Maddeleri

²⁹⁰ Moody’s, “Moody’s History”, **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.moody's.com> Erişim Tarihi: 30/06/2006

²⁹¹ Alexander Cooley, “Thinking Rationally About Hierarchy and Global Governance”, **Review of International Political Economy**, 10:4, 2003. s. 677-678

yöntemlerini, maruz kalınan risklerin yönetme olanaklarına ilişkin hükümler mevcuttur. Basel-II'ye göre kredi riski, derecelendirme şirketleri (Standard&Poors, Fitch, Moodys, vb) tarafından verilen derecelendirme notlarına göre verilmektedir.²⁹² Hem Avrupa Birliği'nin hem de Türkiye Basel II düzenlemelerini öngörülen doğrultuda yürürlüğe sokmuştur.

Derecelendirme uygulaması isteğe bağlı olabildiği gibi, ilgili bağımsız düzenleme ve gözetim otoritesince zorunlu da tutulabilmektedir. Öte yandan derecelendirme şirketleri bağımsız düzenleme ve gözetim otoritelerinin ya da anonim şirketlerin ve bankaların talepleri olmaksızın derecelendirme yapmakta serbesttir. Ancak genellikle derecelendirme notlarının kamuya açıklanması ilgili anonim şirket ya da bankanın ve ilgili bağımsız düzenleme ve gözetim otoritesinin onayına bağlı tutulmaktadır.²⁹³ Derecelendirme şirketleri reel sektör şirketlerinin ve finansal kuruluşların yanı sıra çeşitli kamu kurumlarına ve ülkenin kendisine kredi notları verebilmektedir.

Piyasa aktörlerine yönelik birincisi “kredi derecelendirmesi”, ikincisi “kurumsal yönetim ilkelerine uyum derecelendirmesi” olmak üzere iki tür derecelendirme faaliyeti söz konusudur. Kredi derecelendirmesi bankaların ya da diğer anonim şirketlerin borç yükümlülüklerini yerine getirip getiremeyeceklerini gösteren risk durumlarını ve ödeyebilirliklerini ortaya koymaktadır. Kurumsal yönetim ilkelerine uyum derecelendirmesi ise piyasa aktörlerinin kendilerine ilişkin geliştirilmiş olan kurumsal yönetim ilkelerine ne ölçüde uymakta olduğunun belirlenmesi amacıyla yapılmaktadır. Kurumsal yönetim ilkelerine uyum derecesi kredi notunu etkilediği gibi, kendi başına derecelendirilen şirketin piyasa değerini etkileyen bir gösterge olarak dikkate alınabilmektedir.

Kredi derecelendirmesi esasında finansal kuruluşların, diğer anonim şirketlerin veya devlet organlarının kredi kullanmak istemeleri durumunda kullanacakları krediyi geri ödeyememe riskini ortaya koyan teknik bir uygulamadır. Ancak derecelendirme

²⁹² Bank Of International Settlements, “Implementation of Basel II: Practical Considerations”, **Resmi İnternet Sitesi:** <http://www.bis.org>, Haziran, 2004. s. 1-3

²⁹³ Sermaye Piyasası Kurulu, “Sermaye Piyasasında Derecelendirme Faaliyeti ve Derecelendirme Kuruluşlarına İlişkin Esaslar Tebliği”, Seri: VIII, No: 40, **04/12/2003 tarih ve 25306 sayılı Resmi Gazete**, 2003

notlarının kapitalist sistemde bölüşüm yapısını belirleyen önemli faktörlerden birisi olan faiz oranlarını etkiliyor olması nedeniyle söz konusu uygulamanın çok ciddi iktisadi ve siyasi sonuçları bulunmaktadır. Zira bir devletin ya da piyasa aktörünün kredi kullanmak suretiyle sağladığı finansmanın maliyeti ile kredi notları arasında doğrusal bir ilişki söz konusudur. Zira kredi notu düşük olan kredi müşterisinin finansman maliyeti de yüksek olmaktadır. Diğer taraftan kredi müşterilerinin günümüzde serbest piyasa anlayışına uyum oranı kredi derecelendirme notlarının seviyesini belirlemektedir. Bu durum finansman maliyetlerini düşürmek isteyen kredi müşterilerini belirli siyasi ve iktisadi davranış kalıpları içerisine sokmaktadır. Bu bakımdan örneğin bir şirket kredi derecelendirme notunu yükseltmek için küresel düzenlemeleri benimsemekte ve uygulamakta; ya da bir devlet iyi bir kredi notu için özelleştirme, liberalizasyon, deregülasyon gibi unsurları olan reform reçetelerini derhal tatbik etme yoluna gitmektedir.

Öte yandan ülke notu olarak anılan ülkelerin derecelendirme notu ülke sınırları içerisinde faaliyet gösteren şirketlerin notlarını da etkilemektedir. Örneğin G7 ülkelerinin Moody's, Fitch Ratings gibi kuruluşlar nezdindeki notları genellikle en yüksek derecelerde seyretmektedir. Şirketlerin finansmanını ülke notunun etkilemesi ve ülke notunun derecesini belirleyen temel unsurlardan birisinin ülkenin yapısal uyarılma ve küresel düzenlemelere kriterlerine uyum derecesi olması nedeniyle yöresel piyasa aktörleri ister istemez çeşitli baskı araçlarını kullanarak bu kriterleri sağlayan reformların yapılması için hükümetleri zorlamaktadır.

İKİNCİ BÖLÜM

Değerlendirici Analiz: “Politikanın Toplumsal Uygunluk Durumunu Yansıtan Temel Göstergeler”

Bu bölümde Türk Finansal Sistemini Küreselleştirme Politikası’nın toplumsal uygunluk durumunu yansıtan temel göstergeler ortaya konulmaktadır. Göstergeler politika *hedeflerinin* ve politika *sonuçlarının* ayrı ayrı değerlendirilmesi ile elde edilmiştir. Hedeflerin değerlendirilmesine bağlı olarak elde edilen göstergeler birinci olarak politika hedefleri ile finansal birikim stratejisi arasında mutlak bir uyum bulunduğu, ikinci olarak politika hedeflerinin ulusaşırı finans çevrelerinin güdümünde formüle edildiğine ve neo-liberal karakter taşıdığına işaret etmektedir. Sonuçların değerlendirmesine bağlı göstergeler ise politikanın birinci olarak gelir dağılımı adaletsizliğinin daha da derinleşmesine, ikinci olarak ulusaşırı finans çevrelerinin finansal sistem üzerindeki en etkili otorite konumuna gelmesine yol açtığını ifade etmektedir.

Burada konu edilen göstergeler ortaya konulurken önemli ölçüde tüketici odaklı değerlendirme yönteminden destek alınmıştır. Tüketici odaklı bir bakış açısının politikaların ya da politika programlarının değerlendirilmesinde kullanılabileceğinin Scriven gibi çeşitli sosyal bilimcilerce benimsenmiş olması, bu tercihin temel esin kaynağıdır. Shadish, Cook and Leviton’un aktardığı üzere değerlendirme mantığını ticari ürünlerin tüketici gözüyle incelenmesi temeli üzerinde kuran tüketici odaklı değerlendirme yöntemi, potansiyel tüketici prototiplerin beklentilerini ve çıkarlarını esas almaktadır. Ancak bu noktada tüketici kavramı ile herhangi bir ürünü satın alan kimse kast edilmemekte, buna karşın bir toplumsal sınıfın / grubun ortak çıkarı ya da kamu yararı temelinde tanımlanabilecek paydaşlar konu edilmektedir.²⁹⁴ Bahsedilen yöntemin temelinde kabaca, değerlendirilen olgunun işlevlerini yansıtan ana unsurların önceden belirlenen kriterleri ne ölçüde karşıladığının sorgulanması yer

²⁹⁴ William R. Shadish, Jr. Thomas D. Cook and Laura C. Leviton, 1991. s. 78

almaktadır. Nitekim bu değerlendirme yöntemine dayanan değerlendirme türü uygunluk kriterlerinin belirlenmesi ve değerlendirilen olgunun bu kriterleri karşılayıp karşılamadığının saptanması faaliyetlerini içermektedir. (Örneğin teknik donanımlar, renk, güvenlik ekipmanları ... vb. gibi işlevsel unsurlara ilişkin kriterler ışığında bir otomobilin değerlendirilmesi böyle bir yöntem ile yapılabilir.) Değerlendirme kriterlerin oluşturulmasında *tipik (genel)* tüketici prototiplerinin ihtiyaçları, istekleri ya da beklentileri belirleyici olmaktadır.²⁹⁵

Tüketici odaklı bakış açısının politika değerlendirme çalışmalarına uyarlanabileceği varsayımından hareketle bir politikanın paydaş çıkarlarına uygunluğunun da bu şekilde sorgulanabileceği ifade edilebilir. Böyle bir yola gidildiğinde dikkate alınması gereken iki boyut öne çıkacaktır. Birincisi politikanın toplumsal işlevlerini yansıtabilecek temel unsurlarıdır. Politikanın *hedefleri* ve *sonuçları* bu bağlamda ele alınabilecek başat unsurlardır. (Sonuçlara bakmak için bunların görülmeye başlaması şarttır. Sonuçların tamamen görülmesi için belirli bir zaman diliminin geçmesi gerekmektedir.) İkincisi ise paydaşların öncelikleri, beklentileri ve istekleridir. Bunlar en iyi paydaşların *toplumsal değerleri* ile ifade edilebilir. Sözü edilen yaklaşımla yapılacak bir değerlendirme çalışmasında paydaşların toplumsal değerleri çalışmada kullanılacak kriterler olacaktır. Nitekim politika hedeflerini ve sonuçlarını bu şekilde paydaş değerleri açısından sorgulayarak, politikanın verili paydaş ya da paydaşların çıkarlarına uygunluk durumunu ortaya koymak mümkün görünmektedir.

Yukarıda anlatılanlardan da anlaşılabilceği üzere bir politikanın dikkate alınan paydaş ya da paydaşların çıkarlarına uygunluğunun sorgulandığı bir çalışmada toplumsal değerlerin önemi büyüktür. Toplumsal değerlerin bu tür çalışmalardaki rolüne ve önemine dikkat çekmek için şu şekilde bir örnek verilebilir; “Günümüzde dünya yaşanmaz bir hâl aldı çünkü modern teknolojilerin insan özgürlüğünü kısıtlayan bir işlevi var” ifadesi günümüz dünyasında yaşantıya ilişkin bir değerlendirme hükmüdür. Yine benzer şekilde “Günümüzde dünyada yaşam çok standartları geçmişe göre çok yüksek çünkü teknolojiler insan hayatını oldukça kolaylaştırıyor ve eğlenceli hale getiriyor” ifadesi de aynı hususta geliştirilen başka

²⁹⁵ a.k. s. 82-88, 94-95, 106-107

bir değerlendirme hükmüdür. Birincisini ifade eden kişi ya da grup özgürlüğü bir değer olarak öne koyup, teknolojilerin bu değer ile çelişkisine göndermede bulunurken buna karşılık ikincisini ifade eden kişi ya da grup hayat kolaylığını ve eğlenceyi toplumsal değer olarak öne koyup, teknolojilerin bu değerler ile uyumuna göndermede bulunmaktadır. Bu örnekte de görülebildiği üzere toplumsal uygunluk sorgusuna ilişkin göstergeleri saptarken ilgili paydaş ya da paydaşlara ait değerlerin göz önünde bulundurulması oldukça büyük önem arz etmektedir.

Paydaşlar ile toplumsal değerler arasındaki ilişki toplumsal değerleri dikkate alan çalışmalarda farklı biçimlerde ele alınmaktadır. Shadish, Cook ve Leviton'a göre bu hususta üç temel yaklaşımdan söz etmek olanaklıdır. Birinci kategoride hangi değerlerin iyi ya da hangilerinin kötü olduğuna kendisi karar vererek değerlendirme yapan değerlendiriciler yer almaktadır. Bu değerlendiriciler iyi olarak gördükleri değerlerden yola çıkarak çeşitli kriterler oluşturmakta ve politikanın kriterleri sağlayıp sağlamadığına bakarak politikanın performansına ya da değerine ilişkin bilgiyi elde etmektedir. İkinci kategoride yoksul kesimlerin çıkarlarını öne koyan değerlendiriciler yer almaktadır. İktisadi ve siyasi olarak dezavantajlı olan kesimlerin değerlerine öncelik verilmesi gerektiğini savunan sosyal bilimciler bu kategoridedir. Bu değerlendiricilere göre bir politika dezavantajlı durumdaki politika paydaşlarının çıkarlarına/değerlerine ne kadar katkı sağlıyorsa o kadar iyidir. Üçüncü kategorideki değerlendiriciler ise hangi değerlerin iyi ya da kötü olduğu hususunda hüküm vermekten kaçınmaktadır. Bunun yerine sözü edilen kategorideki değerlendiriciler politika paydaşlarının değerlerini belirlemekte ve belirlenen paydaşların değerleri açısından politikayı ele almaktadır.²⁹⁶

Toplumsal değerler Scriven'in ifade ettiği gibi politika paydaşlarının ihtiyaçlarına ve isteklerine, hukuk kurallarına, etik ilkelere, kişisel ve örgütsel hedeflere, tarihsel ve kültürel standartlara, bilimsel ve teknolojik standartlara, toplumu tehdit eden risklere, siyasi önceliklere ... vd. göre çeşitlilik göstermektedir.²⁹⁷ Değerler insanların

²⁹⁶ a.k. s. 48-49

²⁹⁷ Michael Scriven, "Key Evaluation Checklist", Western Michigan University, **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: http://www.wmich.edu/evalctr/checklists/kec_october05.pdf, Erişim Tarihi: 07/03/2007

ihtiyaçları, arzuları, fikirleri, amaçları, çıkarları, tercihleri ...vb. ışığında oluşmaktadır diyen Howe ve House'nin yaklaşımı da bunu doğrular niteliktedir.²⁹⁸ Bu çerçevede toplumsal gruplara atfen *özgürlük, iktisadi büyüme, modernleşme, insan hakları, sosyal adalet, çevre temizliği, gelir dağılımı adaleti, sermaye birikimi* gibi çok sayıda toplumsal değer tanımı yapılabilir. Ancak Vaessen'in da belirttiği gibi değerlendirme tasarımlarında toplumsal kesimlere ait bütün tercihlerin detaylı biçimde göz önünde bulundurulması mümkün değildir.²⁹⁹ Bu yüzden değerleri belirlerken seçici olmak gereklidir. Bu seçim esnasında öncelikle değerlendirmeye konu olacak değer ya da değerlerin politika ile doğrudan ilgisinin bulunup bulunmadığı göz önüne alınmalıdır. İkinci olarak politika paydaşları açısından önem ve müştereklik derecesi en yüksek olan değerlere öncelik tanınabilir. Önemli ve müşterek değerler bahis konusu olan toplumsal grup içerisinde bazı kimselerin değil, grup mensuplarının tamamına ait olan önceliği bulunan değerleri ifade etmektedir. Bununla birlikte seçilen değerlerin toplum nezdinde yeterli düzeyde meşru olması gereklidir. Örneğin *güvenliği* bu kapsamda önemli, müşterek ve meşru bir toplumsal değer olarak nitelendirmek mümkün iken, buna karşılık toplum içerisinde kimi kesimler tarafından savunulabilecek olan *terörü* müşterek ve meşru bir toplumsal değer olarak görmek mümkün değildir. Bu örnekte de olduğu gibi değerlerin seçilmesi esnasında çoğunlukla genel kabul görmüş etik ilkelere dayanmak gerekebilmektedir. Hiç şüphesiz etik ilkelerin hangilerinin tercih edilebileceği tartışmalı bir husustur. Politika değerlendircisinin kural etiği, toplumsal sözleşme etiği gibi genel kabul gören etik sistemlerden birisine göre hareket etmesi mümkündür.

Giriş bölümünde ifade edildiği üzere bu çalışmada emek kesimi ile başlıca sermaye sınıfı fraksiyonları (ulusaşırı finans çevreleri, sanayi ve ticaret çevreleri) temel politika paydaşları olarak dikkate alınmaktadır. Bu paydaşların değerleri de sahip oldukları beklentilere, amaçlara ...vd. göre çeşitlilik arz etmektedir. Bununla birlikte ele alınan politika iktisadi, siyasi ve yönetsel boyutlara sahip olduğu için bu paydaşlara ait öncelikli, müşterek ve meşru değerleri de iktisadi, siyasi ve yönetsel

²⁹⁸ Ernest R. House and Kenneth R. Howe, 1999. s. 6

²⁹⁹ Jos Vaessen, "Program Theory Evaluation, Multicriteria Decision Aid and Stakeholder Values: A Methodological Framework", **Evaluation**, SAGE Publications, Vol:12, No:4, 2006. s. 397-417

temelde ele almak mümkündür. Bu doğrultuda söz konusu paydaşların politikaya ilişkin toplumsal değerleri, bunların paydaşlar açısından önem derecesi de göz önünde bulundurularak, iktisadi açıdan bölüşüm ilişkileri, siyasi ve yönetsel açıdan ise iktidar ilişkileri bağlamında çalışmaya konu edilmiştir. İktisadi açıdan *gelir dağılımı adaleti* emek kesiminin, *sermaye birikimi* de bütün sermaye sınıfı fraksiyonlarının politika ile ilgili öncelikli, müşterek ve meşru toplumsal değeri olarak dikkate alınmıştır. (Sermaye birikim sürecinde izledikleri birikim stratejileri farklılık arz edebildiğinden, sermaye sınıfı fraksiyonlarının iktisadi bağlamdaki toplumsal değerleri birikim stratejilerine göre detaylandırılmıştır.) Siyasi ve yönetsel açıdan ise politikanın hedefleri ve sonuçları itibarı ile belirli bir politika paydaşına (emek kesimine, ulaşsarı finans çevrelerine, sanayi ve ticaret çevrelerine) karşı *hesapverebilir olması*, o paydaşın yine politika ile ilgili öncelikli, müşterek ve meşru toplumsal değeri olarak ele alınmıştır. Nitekim politikanın toplumsal uygunluk durumunu yansıtan göstergeler “politika hedeflerinin” ve “politika sonuçlarının” bu toplumsal değerler ile uyumunun ya da çelişkisinin sorgulanmasına dayanarak ortaya konulmuştur. Söz konusu doğrultuda bu bölüm birincisi “Hedef Değerlendirmesine Bağlı Temel Göstergeler”, ikincisi ise “Sonuç Değerlendirmesine Bağlı Temel Göstergeler” olmak üzere iki ayrımdan oluşmaktadır. Burada ortaya konulan göstergeler bahsedilen toplumsal değerler temelinde politika hedeflerinin birikim ve bölüşüm yapısını daha çok hangi paydaşın lehine çevirmek üzere tasarlanmış bulunduğuna, politika sonucunda birikim ve bölüşüm yapısının hangi paydaşın lehine geliştiğine, politika hedeflerinin formülasyon sürecinde hangi paydaşın daha belirleyici olduğuna ve politika sonucunda oluşan yapının karar mekanizmasında hangi paydaşın daha etkin konuma geldiğine işaret etmektedir.

I. “Hedef” Değerlendirmesine Bağlı Temel Göstergeler

Anderson’un belirttiği üzere kamu politikaları kendiliğinden patlak veren olaylar değildir. Her kamu politikası belirli *hedef ya da hedefler* doğrultusunda çeşitli sonuçları elde etmek üzere geliştirilmiş bir faaliyetler bütünüdür.³⁰⁰ Bu bakımdan her

³⁰⁰ James E. Anderson, 2003. s. 6

bir kamu politikasının en az bir ya da birden fazla hedefi olmak zorundadır. Bununla birlikte yine Anderson'un belirttiği gibi politika hedefleri açıkça ifade edilmemiş olabilmekte ya da bir politika geliştiricileri tarafından beyan edilenden farklı hedeflere sahip durumda bulunabilmektedir.³⁰¹

Politika hedeflerini inceleme nesnesi olarak gören bütün kamu politikası çalışmalarında olduğu gibi, hedefleri paydaş odaklı biçimde ele alan ve verili politika paydaşlarının çıkarları açısından uygunluğunu sorgulayan çalışmalarda da hedeflerin saptanması mutlaka yerine getirilmesi gereken bir zorunluluktur. Ancak birçok politikanın hedeflerinin belirlenmesi çoğu zaman kolayca gerçekleştirilebilecek bir iş değildir. Özellikle ele alınan politikanın açıkça beyan edilmemiş ve birden fazla hedefi varsa ya da politika çerçevesinde birden fazla alt program yürütülmüşse bu iş daha fazla zor olabilmektedir.

Öte yandan politika hedeflerini belirlemenin evrensel geçerliliği bulunan yeknesak bir yöntemi yoktur. Bununla birlikte politika geliştiricilerinin beyanları hedefleri tespit etmek için yararlanılabilecek bir araç olabilmektedir. Ancak geliştirici beyanları bu amaca her zaman yeterince hizmet etmeyebilmektedir. Zira geliştiricilere ait beyanların (kasıtlı veya kasıtsız) hedef ya da hedefleri tam olarak saptamaya yarayacak yeterli bilgi sunmama olasılığı her zaman vardır. Bu bakımdan hedefleri saptamanın en iyi yolu, politika kapsamını bütünüyle göz önünde bulundurmadır. Nitekim önceki bölümde gerçekleştirdiğimiz iş olan kapsam bilgisinin üretilmesi ayrıca bu hususa ışık tutması için de gereklidir.

Patton özellikle birden fazla alt programlara sahip olan karmaşık politikaların hedeflerine ilişkin belirsizliklerin *misyon-hedef-amaç* hiyerarşisi içerisinde yapılacak olan bir şema ile azaltılabileceğini belirtmiştir. Böyle bir şemada misyon politikanın en genel çerçevesini, hedef(ler) misyonu sağlamaya hizmet edecek biçimde elde edilmek istenen(ler)i, amaç(lar) ise hedef(ler)e hizmet edecek biçimde elde edilmek istenen(ler)i ifade edecektir. Zaten tek başına misyona bakarak politika ile tam olarak yapılmak istenileni kavrayabilmek her zaman mümkün değildir. Bu hususta hedefler

³⁰¹ a.k.

ve amaçlar politikanın yol haritasının net biçimde görülebilmesini sağlayacaktır. Bu noktada hedef(ler) ve amaç(lar) arasında genellik seviyesi açısından fark olduğuna dikkat edilmelidir. Hedefler daha uzun vadeli ve daha genel iken amaçlar daha kısa vadeli ve daha özgüdür.³⁰²

Tablo 6. Politikanın Misyonu, Hedefleri ve Amaçları

Misyon: Türk Finansal Sisteminin Küreselleştirilmesi
Hedef 1: Finansal Sistemde Serbest Piyasanın Kurulması ve Yabancı Sermaye Girişinin Arttırılması Amaç 1 : Finansal Liberalizasyon Amaç 2 : Finansman Kaynaklarının Piyasalaştırılması ve Çeşitlendirilmesi Amaç 2 : Kamu Bankalarının Özelleştirilmesi
Hedef 2: Enflasyonun Düşürülmesi ve Fiyat İstikrarının Sağlanması Amaç 1 : Merkez Bankasının Bağımsızlaştırılması
Hedef 3: Piyasa Disiplini ve Finansal İstikrarı Sağlanması Amaç 1 : İyi Yönetişim Uygulaması Çerçevesinde Devletin Yeniden Düzenlenmesi Amaç 2 : Kurumsal Yönetişim Uygulaması Çerçevesinde Piyasa Yapısının Yeniden Düzenlenmesi Amaç 3 : Finansal Sektör Değerlendirmesi, Bağımsız Denetim ve Kredi Derecelendirme Uygulamalarının Geliştirilmesi

Ele alınan politikanın *misyon-hedef-amaç* hiyerarşisi ise politika kapsamında yürütülen reformlardan hareket ederek saptanmıştır (bkz. Tablo 6). Bu çerçevede bir bakıma tümevarım yaparak birinci bölümde ortaya konulan her bir reforma ilişkin amaçlardan politikanın müşterek hedefleri elde edilmiştir. O bölümde bahsedildiği üzere “ulusal yönetim uygulamalarını tasfiye programı” ve “küresel yönetim uygulamalarına uyum programı” politikanın temel programlarıdır. Bunlardan birincisi olan ulusal yönetim uygulamalarını tasfiye programı altında “finansal liberalizasyon”, “kamu bankalarının özelleştirilmesi”, “finansman kaynaklarının piyasalaştırılması ve çeşitlendirilmesi” ve “merkez bankasının bağımsızlaştırılması” reformları gerçekleştirilirken, ikincisi olan küresel düzenlemelere uyum programı altında “iyi yönetim uygulaması çerçevesinde devletin yeniden düzenlenmesi”, “kurumsal yönetim uygulaması çerçevesinde piyasa yapısının yeniden düzenlenmesi” ile “finansal sektör değerlendirmesi, bağımsız denetim ve kredi derecelendirme uygulamalarının geliştirilmesi” gerçekleştirilmiştir. Nitekim bu

³⁰² Michael Quinn Patton, **Utilization-Focused Evaluation**, Sage Publications, 1978. s. 132-134

reformların her biri politika programlarının amaçlarını teşkil eden kilometre taşları olarak düşünülebilir. Bunlardan “finansal liberalizasyon”, “finansman kaynaklarının piyasalaştırılması ve çeşitlendirilmesi”, “kamu bankalarının özelleştirilmesi” *finansal sistemde serbest piyasanın kurulması ve yabancı sermaye girişinin arttırılması* hedefine yöneliktir. Çünkü bu üç reform da bütün sektörlerde serbest piyasayı devlet aleyhinde geliştirmeye ve derinleştirmeye çalışan genel eğilimin eseridir ve reform içeriklerinde de bahsedildiği üzere yabancı sermayeyi cezbetme isteğini taşımaktadır. Bir diğer reform olan “merkez bankasının bağımsızlaştırılması” temelde *enflasyonun düşürme ve fiyat istikrarını sağlama* hedefini gerçekleştirmek için yapılmıştır. Nitekim bu reformun kapsamının anlatıldığı ayırmada da ifade edildiği üzere bağımsızlaştırmanın arkasında merkez bankasının sadece fiyat istikrarı sorunsalına odaklanmasını sağlama isteği yatmaktadır. Diğer taraftan “iyi yönetim uygulaması çerçevesinde devletin yeniden düzenlenmesi”, “kurumsal yönetim uygulaması çerçevesinde piyasa yapısının yeniden düzenlenmesi” ile “finansal sektör değerlendirmesi, bağımsız denetim ve kredi derecelendirme uygulamalarının geliştirilmesi” reformlarının müşterek hedefi ise *piyasa disiplini ve finansal istikrarı sağlamaktır*. Yine kapsam bilgisinin ortaya konulduğu ilgili ayrımlarda bahsedildiği üzere küresel finansal krizlerin patlak vermesine yanıt olarak gerçekleştirilen bu reformlar, krizlerden kaynaklanan istikrarsızlığı giderme iddiasını taşımaktadır.

Türk Finansal Sistemini Küreselleştirme Politikası’na ait yukarıda bahsedilen *hedeflerin* hangi paydaşın özel çıkarlarına daha uygun olduğu sorusunun cevabı bu ayırımın temel konusunu oluşturmaktadır.³⁰³ Bu soruya cevaben, bahsedilen politika hedeflerinin ulusaşırı finans çevrelerinin özel çıkarlarına öncelik tanıyan bir tasarıma sahip olduğunu, bu anlamda politika hedeflerinin söz konusu sınıf fraksiyonunun özel çıkarlarına nispeten daha uygun olduğunu söylemek mümkündür. Politika

³⁰³ Nagel’in belirttiği gibi *hedef* odaklı çalışmaların önemli bir kısmı politikaları veri olarak kabul edip politikanın sahip olduğu hedeflere ulaşıp ulaşmadığını, diğer önemli bir kısmı ise hedefleri veri kabul ederek bu hedeflere en iyi şekilde nasıl ulaşılacağını araştırmaktadır. (Bkz. Stuart S. Nagel, **Contemporary Public Policy Analysis**, The University of Alabama Press, 1984. s. 14-15) Esasında her iki kategorideki çalışmalarda da çoğu zaman hedeflerin bütün politika paydaşlarının çıkarlarına hizmet edecek bir tasarıma sahip olduğu peşinen varsayılmaktadır. Oysa bu varsayım bir çok açıdan geçersizdir. Zira toplumsal yapı içerisinde sadece yeterince baskın olan toplumsal kesimler kendi çıkarlarına uygun olan politikaların yürürlüğe sokulabilmesini sağlayabilmektedir. Nitekim politikanın toplumsal uygunluk durumunun sorgulandığı bu çalışmada söz konusu politika hedeflerinin herkesin çıkarlarına olduğunu peşinen kabul eden bir varsayımdan özellikle kaçınılmaktadır.

hedeflerinin böyle bir tasarıma sahip olması *birinci olarak* hedefler ile finansal birikim stratejisi arasında mutlak bir uyumun bulunmasından, *ikinci olarak* da hedeflerin sözü edilen sınıf fraksiyonunun güdümünde formüle edilmesi ve neo-liberal karakter taşımasından anlaşılmaktadır.

1. İktisadi Açrı: Politika Hedefleri ile Finansal Birikim Stratejisi Arasında Mutlak Bir Uyumun Bulunması

Gerek finans sermaye, gerek ticaret sermayesi, gerekse sanayi sermayesini işleten bütün sermaye sınıfı fraksiyonlarının iktisadi açıdan en önde gelen toplumsal değeri olduğunu ifade ettiğimiz etkin sermaye birikimi, kapitalizmin içerisinde bulunduğı koşullara uygun olarak şekillenen çeşitli sermaye birikim stratejilerine göre gerçekleşmektedir. *Birikim stratejileri* her bir sermaye sınıfı fraksiyonunun sahip olduğu sermayeyi çeşitli faaliyet mekanlarında yoğunlaştırmak ve merkezileştirmek için izlediğı yolların bileşkeleri olarak düşünülebilir. Jessop'un da ifade ettiğı üzere bir sermaye birikim stratejisi çeşitli ekonomi-dışı ön koşulları ile birlikte bir bütün olan belirli bir iktisadi büyüme modelini tanımlamakta ve bunun gerçekleşmesi için gerekli olan genel yöntemlerin sınırlarını çizmektedir. Bu tür bir modelin başarılı olması için birbirleriyle çelişki gösterebilen farklı sermaye birikim stratejilerinin karşılıklı eşgüdümünün sağlanması ve bu doğrultuda stratejilerden birisinin hâkimiyet kurarak sermaye çevriminin farklı uğraklarını (finans sermaye, sınai sermaye, ticari sermaye .. vd.) bir sınıf fraksiyonunun hegemonyası altında birleştirilmesi gerekmektedir. Ayrıca sermaye birikiminin uzun vadeli çıkarlarının güvence altına alabilmesi için kısa vadeli çıkarlar gözden çıkarılması ya da çeşitli sınıf ya da sınıf fraksiyonlarına kısa vadeli tavizler verilmesi söz konusu olabilmektedir. Kendi birikim stratejisini baskın kılan sermaye sınıfı fraksiyonunun başarılı bir hegemonya için diğer sermaye sınıfı fraksiyonları ile uyuşması gerekmektedir. Birlikte, sınıfların ve sınıf fraksiyonlarının tamamı ile her zaman uyuşması zorunlu değildir.³⁰⁴ Yine Jessop'un belirttiğı gibi kimi zaman finans

³⁰⁴ Bob Jessop, "Birikim Stratejileri, Devlet Biçimleri ve Hegemonik Projeleri", **Hegemonya, Post-Fordizm ve Küreselleşme Ekseninde Kapitalist Devlet**, Derleyenler: Betül Yazar ve Alev Özkazanç, İletişim Yayınları, 2005. s. 157-159, s. 171-172

sermaye, kimi zaman ise sanayi ve ticaret sermayesi sahipleri koşullara göre iktisadi hegemonyayı teşkil edebilmektedir. Ancak bir iktisadi hegemonyanın ön koşulu her şeyden önce iktisadi egemenliğin elde edilmesidir. Sermayenin belirli bir faaliyet mekanında iktisadi egemenlik genellikle belirli bir sermaye sınıf fraksiyonu sermaye gücüne bağlı olarak kendi özel çıkarlarını öncelikli duruma getirmeye muktedir olduğu zaman kurulabilmektedir. Bununla birlikte iktisadi hegemonya, iktisadi egemenliğe özgü belirli bir birikim stratejisinin bir sınıf fraksiyonunca diğerlerine genel olarak benimsetilmesi suretiyle elde edilmektedir. Birikim stratejisinin benimsetilmesi işlemi hem ideolojik aygıtlarla, hem de diğer sınıflara verilen bazı tavizlerle gerçekleşmektedir. Verilen tavizlerin ve kullanılan ideolojik aygıtların gerisindeki zorlayıcı mekanizma iktisadi egemenliğe dayanmaktadır. Ancak bir iktisadi hegemonyanın kurulmasının sınıf fraksiyonları arasındaki sınıf çatışmalarını ortadan kaldırdığı düşünülmemelidir. Sermayenin belirli bir faaliyet mekanında hegemonya kuran fraksiyonun hangisi olacağı, sermaye çevrimindeki asli işleve (finans, endüstri, ticaret), birikim tarzlarına (rekabetçi, tekelci ya da devlet tekelci) ve uluslar arası ekonomideki konumuna bağlı olarak (ulusal, komprador, yöresel, küresel) farklılaşabilmektedir. Bununla birlikte kapitalizm son tahlilde sanayi üretimine muhtaç olduğu için, gerek finansal sektörde gerekse diğer mekanlarda bu tür farklılaşmalar daima sanayi sermayesi tarafından koşullanmaktadır. Bu yüzden finans ya da ticaret sermayesi iktisadi egemenliği elde etse bile bir iktisadi hegemonya teşkil edebilmek için bunların sanayi sermayesinin kesintisiz dolaşımı ile nihai olarak uyumlu olmaları zorunludur.³⁰⁵

Sermaye sınıfı fraksiyonlarını ve bunların kendilerine özgü birikim stratejilerini en kolay biçimde Marks'ın ve Hilferding'in temel analiz araçlarından olan sermaye dolaşım evrelerine bakarak ayırt etmek mümkündür. Buna göre finans sermaye “Para 1 – Para 2”, tüccar sermayesi “Para 1 – Meta – Para 2”, sanayi sermaye ise “Para 1 – Meta 1 – Üretim – Meta 2 – Para 2” dolaşımına giren parayı ifade etmektedir. Finans çevrelerinin birikim stratejisi *finansal birikim*, tüccarların birikim stratejisi *ticari birikim*, sanayicilerin birikim stratejisi *sınai birikim* olarak adlandırılabilir. Bunların üçü de hiç şüphesiz kapitalizmin bütün evrelerinde gerçekleşen dolaşım evreleridir.

³⁰⁵ a.k. s. 158-160

Bununla birlikte bu stratejilerden birisinin baskın duruma geçmesi, o birikim stratejisini izleyen çevrelerin sermayenin çeşitli faaliyet mekanlarına ilişkin (örneğin finansal sisteme ilişkin) siyasi, iktisadi ve yönetsel yapıları kendi beklentilerine uygun bir biçimde düzenleme kapasitesinin artması olarak yorumlanmalıdır.

1970’lerde yaşanan krizlerin ardından *finansal birikimin stratejisinin* ticari ve sınai birikim stratejilerine oranla daha imtiyazlı ve daha baskın olduğu küresel ölçekli bir iktisadi hegemonya kurulmuştur. Bunun en belirgin göstergesi 1970’lerle birlikte uluslararası ekonomi politikalarında önceliklerin değişmesidir. Zira bu dönem öncesinde sanayi üretimini ve uluslararası ticareti destekleyecek biçimde *istikrarlı bir kur rejimi* amaçlanırken, 1970’lerin ardından *finans sermaye hareketlerinin uluslararası düzeyde serbestliği* öncelikli amaç durumuna gelmiştir. Bretton Woods sisteminin çöküşü ile ilgili olan bu değişim, baskın birikim stratejisindeki değişimin de en önemli göstergelerinden birisidir. 1945 yılında A.B.D. önderliğinde *sabit kur sistemi* ile dünya ticaretini geliştirmek için kurulan Bretton Woods sistemi 1971 yılında A.B.D. yönetiminin bu sistemin daha fazla sürdürülemeyeceğini ilan etmesiyle son bulmuştur. Bu sistemin özü A.B.D. dolarının altın ile değişim değerine sabitlenmesi ve diğer dünya paralarının da A.B.D. dolarına bağlanması esası üzerine kurulmuştu. Ancak diğer ülkelerin paralarının değerini dönemsel iktisadi gelişmelere göre zaman zaman değiştirme hakkı vardı. IMF’nin bu gibi durumlarda ülkelere destek olması öngörülmüştü.³⁰⁶ Bu sistem sayesinde dünyadaki üretimin ve uluslararası ticaretin genişlemesi amaçlanmıştı. Sistem belirli bir süre amacını sağlayacak biçimde işlemiş olmasına karşın, A.B.D.’nin yaptığı askeri harcamalar, Marshall yardımları, A.B.D.’nin yapmış olduğu ithalat gibi nedenlerde 1960 yılında dünyada aşırı dolar birikimi nedeniyle A.B.D. doları miktarı, A.B.D.’nin altın rezervlerini geçmiştir. Devamında ise 1971’de A.B.D. dolar ile altın arasındaki bağı kopararak sisteme son vermiş ve kurları dalgalanmaya terk etmiştir.³⁰⁷ Bretton Woods sisteminin çöküşü ve kurların dalgalanmaya bırakılması ile birlikte ellerinde yoğun biçimde parasal sermaye birikmiş bulunan çevrelere finansal kazançlar elde

³⁰⁶ Robert O’Brien and Marc Williams, **Global Political Economy: Evolution and Dynamics**, Palgrave Macmillan, 2004. s. 225

³⁰⁷ a.k. s. 226-227

etme yolu açılmıştır. (Diğer yandan bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan gelişmelerin dünya ölçeğinde finans sermaye çevriminin olanaklarını ivmeli biçimde geliştiren etkileri olmuştur. Nitekim finans sermaye çevriminin hacmindeki olağanüstü artış temelde iktisadi, siyasi ve yönetsel düzlemde yaşanan gelişmelerin, bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmelerle üst üste binmesi neticesinde ortaya çıkmıştır.)

Baskın birikim stratejisinin söz konusu biçimde değişmesi pratikte A.B.D. merkezli sermaye çevrelerinin yatırım yöntemlerindeki değişimden de anlaşılabilir. Harvey'in ifade ettiği üzere A.B.D.'nin 1970'lerin öncesinde dışarıda gerçekleştirdiği yatırımlar doğrudan ham madde kaynaklarının (petrol, mineraller, tarım ürünleri ...vd.) sömürülmesine ya da özellikle Avrupa ve Latin Amerika'daki belirli pazarların (otomobil, iletişim ...vd.) imar edilmesine yönelikti. Oysa 1973 sonrasında New York merkezli bankalar küresel düzeyde sermaye ihracına yönelmişlerdir. Finansal birikimin gelişmesini doğuran bu yöneliş ulusal finansal sistemlerin liberalizasyonu ile başlayan küreselleştirme sürecini oluşturan zincirin başlangıç halkası olarak görülebilir. A.B.D. bu dönemden itibaren New York merkezli bankaların bu stratejisini küresel ölçekte desteklemiş, öteki devletlerin finans sermaye akışları üzerindeki kontrollerini kaldırması için büyük çabalar sarf etmiştir. Böylece yoğun biçimde sermaye ihtiyacı içerisinde olan az gelişmiş ülkeler bu bankalara ciddi oranda avantaj sağlayan faiz oranlarıyla A.B.D. doları cinsinden borçlanmaya başlamışlardır.³⁰⁸ Fordist büyüme döneminde üretim sürecinden koparak işsiz kalan ve yüksek meblağlara erişen parasal sermaye söz konusu yer değiştirmenin seyrini belirlemiştir. Bunun yanı sıra petro-dolarların finansal birikimin stratejisinin baskın duruma geçmesine katkısını bu noktada vurgulamak gerekmektedir. Yine Harvey'e göre 1973 petrol krizi sonrasında petrol fiyatlarının hızla tırmanması üzerine A.B.D. bazı Orta Doğu ülkelerini işgal etmeyi tasarlamış ancak bu ülkelerin petrolden elde ettikleri kazançları New York merkezli bankalarda değerlendirme sözü vermeleri üzerinde uzlaşma sağlanmıştır. Nitekim yüksek petrol fiyatlarının da katkısıyla petro-dolarlar söz konusu bankalarda küresel ölçekte çevrilmeye hazır biçimde hızla birikmiştir. Burada biriken fonlar öncelikle en güvenilir borçlu olarak görülen

³⁰⁸ David Harvey, 2005. s. 28-29

devletlere borç olarak verilmeye başlanmıştır.³⁰⁹ Devletlerin yanı sıra ilerleyen dönemlerde faaliyetlerini küresel düzeyde yatay ve dikey olarak genişleten özel şirketler zamanla bu tür fonların diğer önemli müşterisi durumuna gelmiştir.

Arrighi'ye göre de dünya kapitalizminin seyrine 1929 krizinden 1970'lere değin sanayi sermayesinin önderliğinde egemen olan “maddi genişleme” evresi 1970'li yıllarda yaşanan kriz ile birlikte çökmüş ve bundan sonra “finansal genişleme” evresine girilmiştir. İstikrarlı döviz kurlarını destekleyen Bretton Woods sisteminin oluşturduğu elverişli ortam içerisinde maddi genişleme evresi kabaca fordist nitelikli kitlesel sanayi üretimi, kitlesel tüketim ve kitlesel ticaret odaklı olmuştur. Maddi genişleme evresinde parasal sermaye artan bir mal kütlesini harekete geçirmiştir. Finansal genişleme evresinde ise parasal sermaye kütleleri meta biçiminden kendisini serbest bırakmış ve sermaye birikimi finansal anlaşmalarla sürmüştür.³¹⁰ Burada maddi genişleme evresi sanayici ve tüccarların, finansal genişleme evresi ise finans çevrelerinin iktisadi hegemonyası altında yaşanan süreçler olarak düşünülebilir. Finansal sistemin bunların birincisinde sanayici ve tüccarların birikim stratejisine, ikincisinde ise finans çevrelerinin birikim stratejisine daha uygun olarak biçimlendiği söylenebilir.

1970'lerde yaşanan değişimi açıklamaya çalışan sosyal bilimcilerin önemli bir kısmı, petrol krizlerinin ve Bretton Woods sisteminin çöküşünün yanı sıra değişimin kâr oranlarının düşmesi ile ilgili olduğunu iddia etmişlerdir. Kapitalist üretim ve dolaşım süreçlerinde kâr oranlarının düşme eğilimini Marks belirli bir aşamadan sonra artı değer elde etmenin cazibesinin katlanılabılır olmaktan çıkması ilişkilendirmiş ve Para – Meta – Para zincirinin başta bu neden olmak üzere çeşitli nedenlerle kopması ile izah etmiştir. Buna göre ticaret ve üretim hacminin sınırlarına erişildiğinde ya da bunlardan elde edilen artı değer cazibesini yitirdiğinde parasal sermaye kısmen ya da tamamen işsiz kalabilmektedir. Parasal sermayenin finansal sisteme yönelerek kazanç sağlayacağı yeni yollar aramasının nedeni bu şekilde işsiz kalmasıdır.³¹¹

³⁰⁹ a.k.

³¹⁰ Giovanni Arrighi, 2000. s. 20-35, 321-329

³¹¹ Karl Marks, **Ekonomi Yazıları**, Hil Yayınları, 2004. s. 194-203

Fransız Düzenleme Okulu İktisatçılarına göre de kapitalizm döngüsel olarak krizlere girme eğilimi taşımaktadır.³¹² Kâr oranlarındaki krizlerin rekabetçi piyasa koşulları içerisinde, mevcut birikim rejimi ile düzenleme tarzı arasındaki uyumsuzlukların sürdürülemez boyutlara ulaşması durumunda ortaya çıktığını savunan Düzenleme Okulu İktisatçıları, birikim rejimleri ile düzenleme tarzlarının esnekliklerinin sınırlı olduğunu ve bunların ilişkilerindeki uyumun her zaman sonsuza kadar değil, sadece belirli bir süre geçerli olabileceğini, bu yüzden kâr oranlarındaki istikrarlılığın da sınırlı süreli olduğunu ileri sürmüşlerdir.³¹³

Önceki iktisadi hegemonyanın 1970’lerde bahsedilen çerçevede çöküşü ve bu doğrultuda finansal birikim stratejisinin diğer birikim stratejilerine nazaran daha imtiyazlı duruma gelmesi ile birlikte, her zaman en fazla kâr elde edebileceği alanları arayan parasal sermayenin hareket tarzı da değişmiştir. Bu dönemden itibaren parasal sermaye baskın şekilde *finansal birikim stratejisi* izlemeye ve finans sermaye biçiminde hareket etmeye başlamıştır. *Parasal sermayeyi* gittikçe yoğunlaşan şekilde *finans sermaye* biçiminde hareket etmeye teşvik eden en önemli neden dünya genelinde finansal kazanç olanaklarının daha cazip hale gelmesiyle ilgilidir. Daha önce ulusal yönetim rejiminin geçerli olduğu dönemde, dönemin üretim ilişkilerine, kurumlarına ve hedeflerine tabi durumda olan finans sermaye, bu rejimin tasfiye edilmesi sonrasında diğer sermaye türlerinin, üretim ilişkilerinin ve siyasi - yönetsel - toplumsal yapıların üzerinde egemen konuma yükselmiştir. Böylece önceden sermaye birikim mekanizmaları ulusal nitelikleri bulunan iktidar ağlarına tabi iken, ulusal yönetim rejiminin tasfiyesi ve yerine küresel yönetim rejiminin inşa edilmesi ile birlikte tam tersine iktidar ağları finans sermaye akımlarının güdümünde kurulan sermaye birikim mekanizmalarına tabi konuma gelmiştir. Bu durum sermaye birikim sürecinde *finansal sistemin* birikimi ve bununla birlikte siyasal sistemi *destekleyici* konumdan, birikimi ve buna bağlı olarak siyasal sistemi *sürükleyici* bir konuma yükselmesi anlamına gelmektedir.

³¹² Ash Amin, “Post-Fordism: Models, Fantasies and Phantoms of Transition”, **Post-Fordism: A Reader**, Edited By: Ash Amin, Blackwell, Oxford UK & Cambridge USA, 1994. s. 7

³¹³ Josef Esser and Joachim Hirsch, “The Crisis of Fordism and the Dimensions of a ‘Post-Fordist’ Regional and Urban Structure”, **Post-Fordism: A Reader**, Edited By: Ash Amin, Blackwell Publishers, 1994. s. 73-75

Özünde uluslararası finans çevrelerinin birikim stratejisi olan finansal birikim stratejisi küresel ölçekte finans sermayenin dünyanın en uçra köşesine kadar gitmesine ve kârlarıyla birlikte geri dönerek birikmesine dayandığından dolayı, bu birikim stratejisinin daha önce baskın olan birikim stratejisine özgü rejimi tasfiye etmesi ve kendi rejimini inşa etmesi gerekmiştir. Bunu yeni finansal sisteme ilişkin iktisadi hegemonyanın inşası olarak görmek mümkündür. Nitekim finansal sistemde ulusal yönetim uygulamalarının dünya ölçeğinde tasfiye edilmesini ve yerine küresel yönetim uygulamalarının inşa edilmesini, diğer bir deyişle çeşitli ülkelerde gerçekleştirilen ulusal finansal sistemlerin küreselleştirilme politikalarını bu bağlamda düşünmek gereklidir. Başka bir ifadeyle sözü edilen birikim stratejisinin başarısı *küreselleştirilmiş bir finansal sistem* ile koşullandırılmıştır. Diğer yandan kurulan iktisadi hegemonya altında küresel finansal sistem küresel düzenleme süreci içerisine sokulmuştur. Önceki bölümden anımsanacağı üzere dünya ölçeğinde ulusal finansal sistemlerin küreselleştirilerek tek bir küresel finansal sistemin elde edilmesi, finansal birikim stratejisinin önünde engel olarak görülen ulusal yönetim uygulamaların tasfiyesi ve yerine finansal genişlemeyi düzenleyerek destekleyen küresel yönetim uygulamalarının inşasını içermiştir. Bu uygulamalar küresel finansal sistemi düzenlemek ve denetlemek için küresel nitelikli bir düzenleme tarzını ve bu düzenleme tarzının içerdiği çeşitli yapıları beraberinde getirmiştir. Bu çerçevede bankalar, banka dışı finansal kuruluşlar, sermaye piyasasına açık şirketler, sigortacılık şirketleri ve devlet organları belirli kalıplar içerisine sokularak finans sermayeye güvenli dolaşım ve birikim imkânı yaratılmıştır. Finansal küreselleştirme ile ortaya çıkan manzara küresel düzeyden bakınca *finans sermaye birikimi biçiminde*, yöresel düzeyden bakınca ise yabancı banka kredileri, portföy yatırımları ve doğrudan yabancı yatırımlarla gerçekleşen *yabancı sermaye girişi biçiminde* görülmektedir.

Finansal birikim stratejisi çerçevesinde ortaya çıkan yeni yapılanma temel olarak üretim ve dolaşım süreçlerinde, piyasanın örgütlenme tarzlarında ve devletin işlevlerinde değişimi içermektedir. Devlet aygıtları ve piyasa yapısı sermaye birikiminin en temel araçları ve alanı olarak öncelikle reforma tabi tutulmuşlardır. Türk Finansal Sistemini Küreselleştirme Politikası'nın ortaya çıkışı da bu kapsamda düşünülmelidir. Nitekim günümüzde uluslararası finans çevrelerinin hegemonyası

altında baş gösteren söz konusu birikim stratejisi ile ele aldığımız *politikanın hedefleri* arasında mutlak bir uyum söz konusudur.

Daha önce ifade ettiğimiz üzere “*finansal sistemde serbest piyasanın kurulması ve yabancı sermaye girişinin arttırılması*”, “*enflasyonun düşürülmesi ve fiyat istikrarının sağlanması*” ile “*piyasa disiplini ve finansal istikrarın sağlanması*” ele aldığımız politikanın temel hedefleridir. Bu hedeflerin her biri çeşitli açılardan finansal birikim stratejisine hizmet etmektedir. Söz konusu hedeflerin birikim stratejisine hizmet ettiği ana noktalar *finans sermayenin faaliyet alanının genişlemesi, dolaşım serbestliği, güvenliği ve kârının güvence altına alınmasıdır*. Öte yandan finans çevreleri diğer sermaye sınıfı fraksiyonlarının çıkarlarını önemli ölçüde kendi önderliği altında birleştirmiş olmasına rağmen söz konusu hedefler öteki sermaye sınıfı fraksiyonlarının beklentilerini kimi zaman karşılamamaktadır. Örneğin “piyasa disiplini ve finansal istikrarı sağlama” hedefi çerçevesinde gerçekleştirilen küresel düzenlemeler tüccarlar ve sanayiciler açısından bazen çok fazla bir anlam ifade etmemekte, hatta yerine göre bu kesimlerce olumsuz olarak karşılanabilecek sonuçlar doğurabilmektedir. Çünkü finans çevreleri borç verdiği finans sermayenin güvenliği için finansal kuruluşları, sigortacılık şirketlerini ve sermaye piyasalarına açık şirketleri istedikleri biçime girmeye zorlamaktadır. Diğer yandan yine örneğin “düşük enflasyon ve fiyat istikrarı” tüccarlar ve sanayiciler açısından elzem bir ihtiyaç olarak görülmeyebilmektedir. Üstelik ulusaşırı finans çevrelerinin güdümünde düşük enflasyon hedefinin tutturulması için öngörülen sıkı para programları tüccar ve sanayicilerin piyasaya sürdüğü mal ve hizmetlere olan talebi daraltabildiğinden, düşük enflasyon hedefi doğrultusundaki uygulamalar sözünü ettiğimiz kesimlerce çoğunlukla istenmemektedir.

Politikanın “*finansal sistemde serbest piyasanın kurulması ve yabancı sermaye girişinin arttırılması*” hedefi finansal birikim stratejisine temelde finans sermayenin faaliyet alanını genişletmek ve serbestçe dolaşımını sağlamak suretiyle katkı sağlamaktadır. Bu hedef çerçevesinde kamu bankalarının özelleştirilmesi ve kamu finansman sisteminin piyasalaştırılmasıyla birlikte her şeyden önce finans sermayenin en büyük müşterilerinden birisi olan kamu kurumlarının borç alabilecekleri kamu kaynağına sahip finansman kanalları tıkanmıştır. Ayrıca kamu

sermayeli bankaların yerine göre özel sektörü de sübvansettikleri göz önüne alındığında, özel sektörün kamu kaynakları ile finanse edilmesinin de önüne geçilmiştir. Böylelikle hem kamu kurum ve kuruluşlarının, hem de öncelikli sektörler olarak görülen özel sektör girişimlerinin finansman sağlama noktasında küresel finans piyasasına mecbur olması sağlanmıştır. Diğer yandan yine böylece hükümetlerin sermaye ihracına talep yaratma işlevi yeni dönemde daralmamış, aksine gerçekleştirilen reformlarla önceki dönemlere nazaran özellikle 1990’lardan itibaren hükümetlerin talebinde ciddi bir genişleme söz konusu olmuştur. Buna verilebilecek en yakın örnek 1990’ların başından itibaren Türkiye hazinesinin tahvil ve bono ihracı ile küresel piyasadan sağladığı borç miktarındaki olağanüstü yükseliştir. Söz konusu hedef ele aldığımız politikanın bütün programlarında doğrudan ya da dolaylı olarak gözetilmiştir. Bu anlamda finansal liberalizasyon, özelleştirme ve küresel yönetim uygulamalarını (kurumsal yönetim, iyi yönetim ... vd.) içeren politika programları temelde yabancı sermaye girişini arttırmaya yönelik bir perspektif taşımıştır. Yabancı sermaye girişini arttırma hedefi çerçevesinde gerçekleştirilen bu programlar sonucunda finans sermaye olağanüstü biçimde serbest dolaşım imkânına kavuşmuş, aynı zamanda hükümetler sermaye ihracı talebini karşılayacak yegâne organlar olmaktan çıkmışlardır. (Oysa Bretton Woods sisteminin geçerli olduğu dönemde A.B.D. merkezli dış yardımlar, istikraz kredileri, askeri yardımlar gibi kanallarla gerçekleştirilen sermaye ihracının müşterisi büyük ölçüde hükümetlerdi.) Bu sayede söz konusu sınıf fraksiyonu dünyanın en ücra köşesindeki yerel yönetimlere, küçük orta ya da büyük ölçekli özel girişim örgütlerine, hükümetlere ve gerçek kişilere herhangi bir sınırlamaya tabi olmadan borç verme (sermaye ihraç etme) ve buna dayalı olarak birikim sağlama olanağı elde etmiştir. Nitekim günümüzde yerel yönetimlerin bütçelerinin güçlendirilmesini ve yetkilerinin arttırılmasını hedefleyen yerelleşme yanlısı reformlar, özel şirketlerin ve bu bağlamda serbest piyasa sisteminin güçlendirmesini hedefleyen özelleştirme yanlısı reformlar ve her türlü sermaye hareketlerinin tamamen serbestçe dolaşımını hedefleyen finansal liberalizasyon yanlısı reformlar bahsedilen birikim stratejisi ile ilgilidir.

Öte taraftan merkez bankasının bağımsızlaştırılmasını ve sadece fiyat istikrarı ile sorumlu tutulmasını içeren politika programını gündeme getiren “*enflasyonun*

düşürülmesi ve fiyat istikrarının sağlanması” hedefi öncelikle finans sermayenin ve kârlarının küresel dolaşım sürecinde aşınmamasını sağlamaya yönelik bir perspektif taşımaktadır. Çünkü herhangi bir finans sermaye kütlesi çeşitli biçimlerde (kredi, portföy yatırımı ...vd.) kâr elde etmek üzere bir yöresel piyasada dolaşıma girdiğinde çoğu zaman yöresel para birimine çevrilmek ve öngördüğü kârı elde etmesi için belirli bir süre girdiği piyasada beklemek mecburiyetindedir. Bu piyasalarda fiyat istikrarının bulunmaması durumunda yatırım döngüsüne giren finans sermayeye ait ana para ve elde etmeyi umduğu kâr zaman içerisinde aşınabilmektedir. Oysa hemen yukarıda değindiğimiz üzere finansallaşma içerisinde olmadıkları sürece sanayi ve ticaret çevreleri açısından enflasyon ciddi bir sorun teşkil etmemektedir.

Politikanın “*piyasa disiplini ve finansal istikrarı sağlama*” hedefi ise uluslararası finans çevrelerinin çıkarlarını öncelikle 1990’lar ve 2000’lerde patlak veren finansal krizlerin doğurduğu koşullarda küresel düzenlemelerle finans sermayenin güvenliğini sağlamak suretiyle temsil etmektedir. Nitekim liberalizasyon, deregülasyon, özelleştirme, yerelleşme ekseninde gerçekleştirilen reformlarla dünyanın en ücra köşesine giderek sermaye birikimi elde etme imkânı kazanan ve bununla birlikte olağanüstü siyasal iktidar olanaklarına kavuşan küresel finans sermaye grupları açısından her şey güllük gülistanlık değildir. Finans sermaye yoğunluğunun ve etkinliğinin yüksek olduğu 19. yy. sonu ve 20. yy. başları arasında geçen dönemi yorumlayan Polanyi’nin şu sözleri günümüz için de yaklaşık olarak geçerlidir;

“Uluslararası finans, büyük ve küçük devletlerin birbirleriyle çatışan emelleri, entrikalarıyla baş etmek durumundaydı; planları diplomatik oyunlarla bozuluyor, yatırımları tehlikeye giriyor, yapıcı çabaları siyasal sabotajlar ve sahne gerisi engellemeleriyle karşılaşıyordu. Yardımlarına gerek duyduğu ulusal bankacılık örgütleri çoğu zaman hükümetlerinin işbirlikçisi olarak çalışıyorlardı ve bu ortamda, her katılanın payını önceden ayırıp bir kenara koymayan hiç bir planın başarıya ulaşma olasılığı yoktu. Bununla birlikte, bir çok durumda da *güç finansı*, finans çevrelerinin kadife eldivenlerine çelik destek sağlayan *dolar diplomasisinin* kurbanı değil, ondan yararlanan taraf konumundaydı. Çünkü ticari başarıları, zayıf ülkelere karşı acımasız güç kullanımını, geri idare örgütlerinin rüşvetle satın alınmasını ve sömürge ve yarı sömürge ortamlarının vahşi ormanlarında istenen sonuca varmak için kullanılan karanlık uygulamaları gerektiriyordu.”³¹⁴

³¹⁴ Karl Polanyi, 2000. s. 48

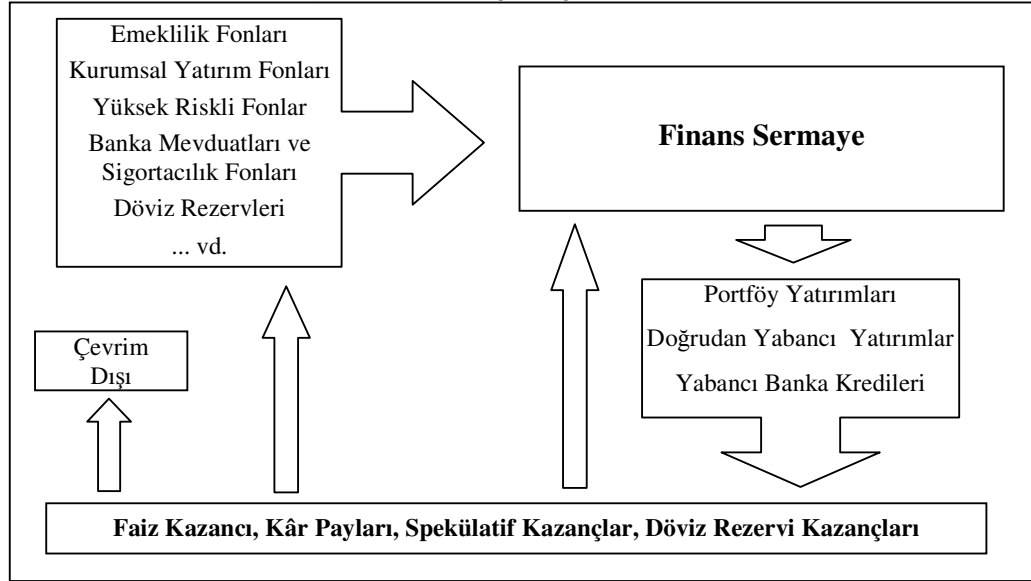
Sonuçta finansal birikim stratejisi izleyen çevreler ihraç ettikleri finans sermayenin getirisi ile birlikte geri dönüşünün sürekli biçimde güvence altında tutma çabasını gösterme mecburiyeti içerisinde. Çünkü küresel ölçekte dolaşıma çıkan sermayeyi riske atabilecek çeşitli tehlikeler mevcuttur. Örneğin özellikle 1990’larda süreklilik içerisinde patlak veren küresel ölçekli finansal krizler, Enron gibi yolsuzluklar ve piyasa skandalları, sermaye akışına yönelik ciddi tehdit unsurları olarak kendilerini göstermişlerdir. Söz konusu unsurlarla somutlaşan anarşik ve kaotik bir yapı, yeni bir düzenleme tarzının geliştirilmesini kaçınılmaz kılmıştır. *Kurumsal yönetim* ve *iyi yönetim* uygulamalarını teşkil eden düzenlemeler, finansal piyasalarda aşırı oynaklıkların asgariye indirilmesine, finansal krizlerin önüne geçilmesine, yolsuzlukların önlenmesine ve yatırımcıların korunmasına, finansal sektörün güçlenmesine yönelik amaçlara sahip olacak biçimde tasarlanmıştır. Önceki bölümde bahsettiğimiz üzere bu uygulamalar *kredi derecelendirme*, *bağımsız denetim* ve *finansal sektör değerlendirmesini* içeren uygulamalarla desteklenmektedir. Bu yapıda küresel finansal sistem bir ara birim olarak, âdeta bir kan dolaşımı sistemi ağı gibi finans sermayenin dolaşımını güven içerisinde sağlama işlevini yerine getirmektedir. Burada özellikle finans sermaye sahiplerinin korunması anlamını taşıyan “yatırımcının korunması” yaklaşımı bu hedefin ana felsefesini teşkil etmektedir. Nitekim “menkul kıymetlere ilişkin düzenlemeleri içeren bu doküman 30 adet prensip içermektedir. Bütün prensipler üç ana amacı sağlamaya yöneliktir: ‘Yatırımcının korunması’, ‘Piyasaların kurallara uygun, etkili ve şeffaf olarak işleminin sağlanması’, Sistemik riskin azaltılması.”³¹⁵ ifadelerini içeren IOSCO ilkeleri örneğinde olduğu gibi, bu kapsamdaki bir çok küresel düzenleme metninin “yatırımcının korunması” ifadesine sıkça yer verdiği görülmektedir.

Finansal sistemin söz konusu politika hedefleri doğrultusunda küreselleştirilmesi ile finansal birikim stratejisi arasındaki uyum *pratikte* nasıl kendisini gösterir? Bu soru finans sermaye çevriminin temel araçlarından yola çıkarak cevaplanabilir. İçerisinde bulunduğumuz dönemde finansal birikime dönük finans sermaye çevriminin çok büyük kısmı *portföy yatırımları*, *yabancı banka kredileri* ve *doğrudan yabancı yatırımlar* üzerinden gerçekleştirilmektedir. Chang ve Gabel’in belirttiği üzere

³¹⁵ International Organization of Securities Commissions, “Objectives and Principles ...”, **a.k.**

yabancı banka kredisi ticari bankaların veya IMF ve Dünya Bankası gibi çok taraflı kuruluşların bir ülkede kamu sektörüne kuruluşların bir ülkede kamu sektörüne ve özel sektöre verdiği kredidir. *Portföy yatırımları*, yatırımcının yerleşik olmadığı ülkede özel sektörün piyasaya sürdüğü hisse senetlerini, devlet tahvil ve bonolarını, özel sektör tahvillerini ve diğer çeşitli menkul kıymet türevlerini satın alması suretiyle gerçekleşmektedir. *Doğrudan yabancı yatırım* ise yatırımcıların yerleşik oldukları ülke dışındaki bir ülkede bir özel şirketten veya özelleştirilen bir kamu iktisadi teşekkülünden (şirketin varlıklarının en az yüzde 10'u olarak tanımlanan) denetim hissesi (İng. controlling interest) satın almasıdır. Doğrudan yabancı yatırım iki biçimde yapılabilmektedir; “Yeşil alan (İng Greenfield)” veya “Boz alan (İng. brownfield)”. Birincisinde yeni bir tesis kurulmakta, ikincisinde ise mevcut yerli şirketlerin varlıklarının satın alınması yoluyla şirket devralınmakta veya birleştirilmektedir. Aynı biçimde bir yatırımcının yerleşik olmadığı bir ülkede gayri menkul satın alması da sermaye ihracı olup, doğrudan yabancı yatırım kapsamında sınıflandırılmaktadır.³¹⁶

Şekil 3. Finans Sermayenin Küresel Ölçekte Çevriminin Basitleştirilmiş Gösterimi



Yukarıda finans sermayenin küresel ölçekte çevrimi basitleştirilmiş bir şekil üzerinde gösterilmektedir (bkz. Şekil 3). Şekilde de görüldüğü üzere portföy yatırımlarının,

³¹⁶ Ha- Joon Chang ve Ilene Grabel, 2005. s. 142

doğrudan yabancı yatırımların ve banka kredilerinin kaynakları oldukça çeşitlidir. *Emeklilik fonları* (İng. pension funds), *kurumsal yatırımcı fonları* (İng. mutual funds), *yüksek riskli yatırım fonları* (İng. hedge funds), *banka mevduat varlıkları*, *sigortacılık şirketlerinin varlıkları* ve küresel ölçekte iktisadi aktörlerin tuttukları *döviz rezervleri* bunların başlıcalarıdır. Kurumsal yatırım fonları, emeklilik fonları ve yüksek riskli yatırım fonları özellikle portföy yatırımları içerisindeki ağırlık göstermekte ve bu ağırlıkları gün geçtikçe artmaktadır.

Yine Şekil 3'te görüldüğü gibi finans çevreleri küresel finansal sistemden *faiz ve kâr payı kazançları*, *spekülatif kazançlar* ve *döviz rezervi kazançları* sağlanabilmektedir. *Faiz ve kâr payı kazançları* finans sermayenin küresel ölçekte portföy yatırımları ve yabancı banka kredileri aracılığıyla dolaşarak tahvil, bono, hisse senedi gibi menkul kıymetlere yatırılmasıyla elde edilmektedir. Bunlardan faiz kazancı geliri önceden belli olan bir sözleşmeyle, kâr payı kazancıysa finans sermayenin hissedarlık ilişkisi içerisinde şirketlere riske edilerek yatırılmasıyla sağlanmaktadır. Devlet iç borçlanma senetleri, yerel yönetimlerin, özel sektör şirketlerinin, bankaların ve hane halklarının borçlanmaları faiz kazancının başlıca kaynaklarıdır. Kâr payı kazancının temel kaynağı ise sermaye piyasalarında işlem gören şirketlerin hisse senetleridir.

Faiz ve kâr payı kazançları hem yabancı banka kredileri, hem doğrudan yabancı yatırımlar, hem de portföy yatırımları vasıtasıyla elde edilebilmektedir. Bu çerçevede kurumsal yatırım fonları, emeklilik fonları, yüksek riskli yatırım fonları gibi hemen hemen bütün finans sermaye kaynakları bu kategoride yer alan kazançlardan elde edebilmek için küresel dolaşım içerisine girebilmektedir. Özellikle A.B.D. merkezli fonların diğer faizlerin nispeten yüksek olduğu gelişmekte olan ülkelerde portföy yatırımları veya doğrudan yabancı yatırımlar aracılığıyla gerçekleştirdiği finansal operasyonlar ile yine A.B.D. merkezli yabancı banka kredilerinin söz konusu kategorideki kazançlar içerisindeki payı büyüktür.

Faiz ve kâr payı kazançlarının ortaya çıkmasında kredi derecelendirme kuruluşlarının verdiği kredi notları oldukça önemli bir rol oynamaktadır. Finans sermayenin faiz oranlarından kaynaklanan maliyetleri Standart & Poors, Moodys, Fitch Ratings gibi kuruluşların verdiği notlar doğrultusunda ortaya çıkmaktadır. Bu kuruluşlar bir nevi risk primi adı altında finans sermaye maliyetlerine yön vermektedir. Buna göre

yüksek kredi notu verilen merkez ülkelerde yerleşik aktörlere nazaran düşük kredi notları verilen gelişmekte olan ülke aktörleri küresel finansal piyasadan talep ettikleri fonları daha yüksek maliyetlerle sağlayabilmektedir. Örneğin Türkiye’de yerleşik bankaların aldığı dolar cinsinden yabancı banka kredilerinin faiz oranları ile A.B.D. yerleşik bankaların aldığı dolar kredilerinin faiz oranları arasında önemli farklar bulunmaktadır. Aradaki faiz oranı farkları en basit ifadesiyle burada sözünü ettiğimiz tarzda birikime yola açmaktadır.

Spekülatif kazançların önde gelen türleri arbitraj kazançları ve borsa spekülasyon kazançlarıdır. Arbitraj kazançları finansal küreselleştirme politikası ile ortaya çıkan reel faiz ile döviz kuru arasındaki dengesizliklerden yararlanarak elde edilmektedir. Reel faiz ile döviz kuru arasındaki dengesizlik durumu finans sermaye çevriminin tamamen serbestleştirildiği ve ulusal paraların değişim değerlerinin nominal büyüklükten ibaret olduğu spekülatif yapıdan kaynaklanmaktadır. Yeldan’ın ifade ettiği üzere ulusal paraların değişim hadlerindeki baş gösteren bu belirsizlik durumu finansal sistemin işleyişi açısından bir yandan büyük riskler taşıırken, bir yandan da spekülatif nitelikli kazançları özendirmekte ve finans sermayenin akışkanlığını reel üretimden kopartarak tetiklemektedir. 1980’lerin sonunda 190 milyar A.B.D. Doları olan dünya döviz piyasası işlemlerinin 2000’li yılların başında trilyon dolarlarla ifade edilecek düzeye erişmesi bu durumun somut göstergelerinden birisidir.³¹⁷ Yeldan’a göre bu süreci itekleyen ana öğelerin başında yer alan arbitraj kazançlarını doğuran dengesiz ortam, kısa vadeli sermaye akımlarının yoğun girişi ve çıkışlarını içeren süreçlerde kendisini göstermektedir. Kısa vadeli finans sermaye yüksek döviz kurunun mevcut bulunduğu ortamda yöresel piyasalar girmekte ve gelişmekte olan piyasalarda genellikle yüksek seviyede seyreden reel faiz kazançlarına yönelmektedir. Diğer yandan kısa vadeli finans sermayenin bollaşması döviz kurunun ulusal para karşısında değer kaybetmesine yol açmaktadır. Belirli bir süre sonra ise bu finans sermaye elde ettiği faiz kazancı ile birlikte düşük döviz kurundan birikimlerini diğer paralara çevirerek yöresel piyasaları terk etmekte ve başka piyasalara gitmektedir. Bu döngü süreklilik içerisinde devam etmektedir. Böylelikle

³¹⁷ Erinç Yeldan, **Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi: Bölüşüm, Birikim ve Büyüme**, İletişim Yayınları, 2001. s. 19

finans sermaye kısa zaman dilimlerinde hem faiz kazancı, hem de döviz kurunun oynatılmasından spekülâtif kâr sağlayarak çifte kazanç elde etmektedir.³¹⁸ Özellikle 1990'lı ve 2000'li yıllarda Türkiye, Brezilya, Arjantin gibi gelişmekte olan piyasalarda oldukça yakından tanınan finansal dalgalanmaların yaşandığı zaman aralıkları günümüzde yoğun arbitraj kazançlarının sağlandığı dönemler olarak düşünülmelidir. Arbitraj kazançlarının yanı sıra, finansal sistemin küreselleştirilmesi ile önü açılan spekülâtif nitelikli bir diğer temel kazanç kapısı ise borsa spekülasyonlarıdır. Finans sermayenin hissedarı olduğu şirketin reel durumuna çok fazla bağlı olmaksızın çeşitli hisse senetleri arasında kısa vadeli çevrimi bu kazanç türünün temel kaynağını teşkil etmektedir.

Döviz rezervi kazançlarının kaynağı ise dünya parası niteliğini kazanmış olan Dolar ve Avro gibi para birimleri cinsinden finans sermayenin küresel ölçekte yayılması ve ülkelerin rezervlerinde birikmesidir. Bu kazançların temelinde faiz olgusu önemli bir rol oynamakla birlikte bu kategoride elde edilen kazançlar kendine has özellikler taşımaktadır. Devletler sermaye hareketlerinin tamamen serbestleştirildiği ve finansal sistemde serbest piyasanın kurulduğu bir ortamda enflasyonla mücadele etmek, kendilerine bağlı olan aktörlerin çeşitli borç yükümlülüklerine garanti sağlamak, aşırı oynaklıklara müdahale etmek, müdahale etmese bile en azından piyasaya güven vermek amacıyla merkez bankası nezdinde döviz rezervleri tutmaktadır. Döviz rezervleri çoğunlukla ya piyasadan döviz satın alınarak, ya da dövize endeksi menkul kıymet ihraç edilerek biriktirilmektedir. Her iki yolla elde edilen döviz rezervleri Dolar ve Avro gibi rezerve konu olan paraları ihraç eden ülkelerde yerleşik olan uluslararası fonlara finansman yaratmakta, aynı zamanda faiz farklarından doğan bir rant açığa çıkarmaktadır. Öyle ki gelişmekte olan ülkelerde yerleşik aktörler genellikle düşük *kredi notları* nedeniyle yüksek faizlere mal ettikleri dövizleri daha düşük faiz geliri ile ellerinde tutmaktadırlar. Rezervlerden sağlanan faiz gelirinde A.B.D.'nin Federal Rezerv Sistemi'nin (FED) ve Avrupa Merkez Bankası'nın belirlediği faiz oranları belirleyici olmaktadır. Dövizin maliyet faiz oranı ve elde tutma sürecinde söz konusu olan getiri faiz oranı arasındaki fark yine sözünü ettiğimiz birikim stratejisine yarar sağlamaktadır.

³¹⁸ a.k. s. 22-23

Higgins ve Klitgaard'ın bahsettiği üzere piyasadan döviz satın alarak yapılan rezerv birikimi doğal olarak piyasaya döviz karşılığı yerli para aktarımını gerektirmektedir. Bununla birlikte para tabanı net iç varlıkların ve döviz rezervlerin toplamından oluştuğu için bu işlem tek başına yapıldığında para tabanı artmaktadır. Para tabanının artmasının ise enflasyonist etkileri olabildiğinden, fiyat istikrarını sağlama hedefine odaklanmış olan merkez bankaları genellikle söz konusu işlemi tek başına yapmamakta, bu işlem ile birlikte sterilizasyona gitmektedir. Sterilizasyon ile merkez bankası döviz aldığı esnada piyasada biriken yerli parayı piyasaya çeşitli borçlanma senetleri satarak kurutmaktadır. Nitekim bu işlem ile düşük verime sahip döviz rezervleri merkez bankasının, yüksek verimliliğe sahip borçlanma senetleri ise piyasanın elinde toplanmaktadır. Başka bir deyişle merkez bankasının döviz rezervlerinden elde ettiği faiz kazancı, piyasaya ödediği faiz giderinden düşük kalmaktadır.³¹⁹ Sonuçta aradaki farktan benzer şekilde belirli bir faiz rantı açığa çıkmaktadır. Bu rant oranının kredi derecesine göre farklılık arz ettiğini gözden kaçırmamak gerekmektedir. Örneğin Japonya'nın dolar rezervi tutması durumunda çoğunlukla böyle bir rant açığa çıkmamaktadır. Zira Japonya'da dövizin maliyet faizi, getiri faizinden düşük olarak gerçekleşmektedir.³²⁰

Devletlerin yurt dışına döviz karşılığı doğrudan yaptığı menkul kıymet ihraçlarında da yine benzer şekilde bir faiz rantı açığa çıkmaktadır. Yine kredi derece notları nispeten düşük olan ülkelerin ellerinde tuttukları döviz rezervlerinin faiz getirisi, ihraç ettikleri menkul kıymetlere ödedikleri faiz giderinden düşük kalmaktadır. (Örneğin 2007 yılında Hazine Müsteşarlığı'nın yurt dışına A.B.D. doları karşılığı yaptığı menkul kıymet ihraçlarında oluşan faizler yaklaşık %7 ile %9 arasında³²¹, A.B.D. Federal Reserv Sistemi'nin faizleri ise yaklaşık %3 ile %5 arasında³²² seyretmiştir. Finans sermayenin döviz rezervleri aracılığıyla bu şekilde çevrilmesi,

³¹⁹ Matthew Higgins and Thomas Klitgaard, "Reserve Accumulation: Implications for Global Capital Flows", **Current Issues In Economics and Finance**, Vol:10, No:10, Federal Reserve Bank of New York, 2004. s. 2-5

³²⁰ a.k. s. 5

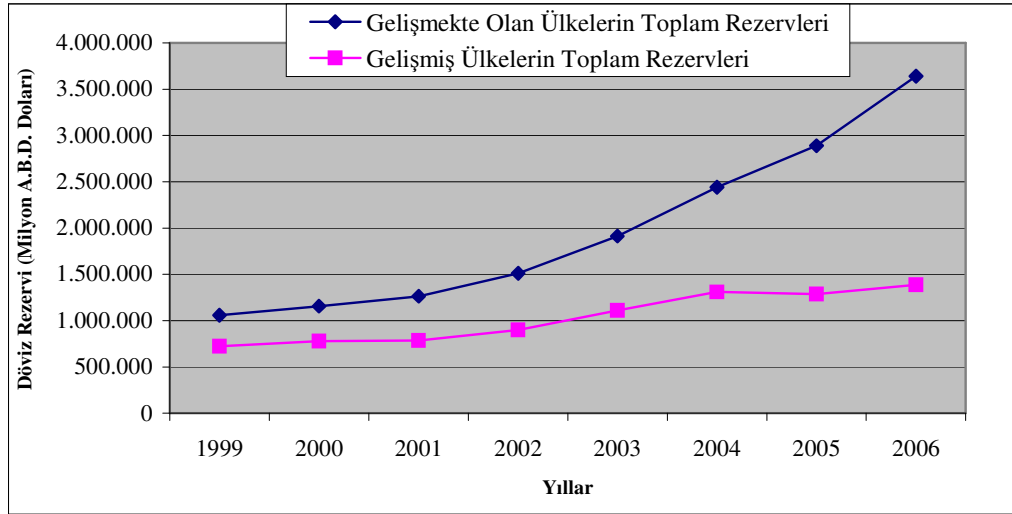
³²¹ Türkiye Cumhuriyeti Hazine Müsteşarlığı, "İstatistikler", **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.hazine.gov.tr>, Erişim Tarihi: 04/06/2007

³²² Board Of Governors of Federal Reserve System, "Selected Interest Rates", **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.federalreserve.gov>, Erişim Tarihi: 04/06/2007

diğer bir deyişle TCMB'nin yaklaşık %7 ile %9 arasında değişen oranlarla mal ettiği rezervleri %3 ile %5 arasında değişen faizlerle Federal Rezerv Sistemi'ne yatırması neticesinde yine aradaki faiz farkından kaynaklanan bir rant ortaya çıkmıştır. Bu süreçte ortaya çıkan ve milyar dolarları bulan söz konusu rant büyük ölçüde finans çevrelerinin gelir hanesine girmiştir.)

Ülkemiz dışında diğer bir çok ülke rezervleri döviz rezervlerinden elde edilen kazanç döngüsüne katkıda bulunmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerin toplam döviz rezervlerindeki hızlı artış aşağıdaki şekilde (bkz. Şekil 4) gözler önüne serilmektedir. Bu şekilden de anlaşılacağı üzere gelişmekte olan ülkelerin döviz rezervleri, gelişmiş ülkelerden daha hızlı artmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerin döviz rezervi biriktirme maliyetlerinin nispeten daha yüksek olduğu göz önünde bulundurulduğunda, gelişmekte olan ülke rezervlerindeki artışın döviz rezervlerinden elde edilen finansal kazançların giderek büyümekte olduğu söylenebilir.

Şekil 4. Gelişmekte Olan Ülkelerin ve Gelişmiş Ülkelerin Toplam Döviz Rezervlerinin Değişimi



Kaynak: COFER Veri Tabanı, IMF³²³

³²³ i.) COFER veritabanı ülkelerin “kendi parası dışındaki” döviz rezervlerini istatistiki olarak kaydetmektedir. ii.) Tablo’da gösterilen 2006 yılı rakamları henüz kesinleşmiş değildir. iii.) A.B.D. doları dışındaki para birimleri cinsinden tutulan rezervlerin değeri A.B.D. doları cinsinden gösterilmektedir. iv.) Raporlanan rezervler, ülkelerin düzenli olarak IMF’ye bildirdikleri döviz rezervlerini, raporlanmayan rezervler ise IFS’nin saptadığı dünyadaki toplam döviz rezervi verileri ile COFER verileri arasındaki farkı içermektedir. Raporlanan rezerv verileri oldukça güvenilir olarak nitelendirilmektedir. International Monetary Fund, “COFER (Currency Composition of Official Foreign Exchange Reserves)”, **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.imf.org>, Erişim Tarihi: 06/06/2007

Nihayetinde *döviz rezervleri* küresel ölçekli finans sermaye çevriminin en önemli kaynaklarından birisidir. IMF bünyesinde oluşturulmuş olan COFER Veri tabanının sağladığı verilere göre dünyada var olan toplam döviz rezervlerinin 1999-2006 yılları arasındaki seyri aşağıdaki tabloda gösterilmektedir (bkz. Tablo 7). Tablo’da görüldüğü üzere ülkelerin döviz rezervleri kompozisyonunun büyük kısmını A.B.D. doları, geri kalan kısım içerisinde en büyük miktarı ise Avro teşkil etmektedir. A.B.D. dolarının bu ağırlığı, döviz rezervlerinden kaynaklanan rantın büyük kısmının A.B.D. merkezli finans çevrelerince emildiği anlamına gelmektedir. Yine Tablo 7’de görüldüğü üzere A.B. para birimi olan Avro’nun hızlı yükselişi dikkat çekicidir. Bu durumdan A.B. merkezli finans çevrelerinin söz konusu iktisadi hegemonyada kendisine hatırı sayılı bir yer edinmekte olduğu biçiminde bir anlam çıkarmak mümkündür. Dünyadaki döviz rezervi kompozisyonunun bu görünümü, küresel finansal yönetim rejiminin uluslararası finans çevrelerinin ve baskın birikim stratejisinin nasıl bir siyasal çerçevede desteklendiğinin de ipuçlarını vermektedir. Zira bahsettiğimiz uluslararası finans çevreleri ile A.B.D.’nin başını çektiği ve belli başlı A.B. üyelerinin içerisinde yer aldığı G7 ülkelerinin sıkı bir ilişkisi ve işbirliği söz konusudur. Bu ilişki ve işbirliği uluslararası finans çevrelerinin birikim stratejisi etrafında gerçekleştirilmiş bir uzlaşmaya dayanmaktadır.

Tablo 7. Dünya’da Tutulan Toplam Döviz Rezervleri (Milyon A.B.D. Doları)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Toplam Rezervler	1.781.449	1.936.532	2.049.762	2.408.419	3.025.187	3.748.369	4.174.449	5.027.751
Raporlanan Rezervler	1.378.620	1.516.325	1.566.946	1.793.793	2.220.568	2.641.619	2.822.357	3.330.454
A.B.D. Doları	978.562	1.078.041	1.119.975	1.202.600	1.463.332	1.738.331	1.883.809	2.156.357
İngiliz Sterlini	39.827	41.795	42.398	50.533	61.605	89.400	102.229	147.628
Japon Yeni	87.939	92.077	79.189	78.143	87.605	101.784	101.767	106.32
Avro	246.95	277.605	300.969	427.307	559.2	658.059	683.272	859.214
Diğer	25.340	26.807	24.415	35.210	48.826	54.045	51.280	60.935
Raporlanmayan Rezervler	402.829	420.207	482.816	614.625	804.619	1.106.750	1.352.091	1.697.297
Gelişmiş Ülke Rezervleri	723.054	780.061	785.182	898.720	1.112.727	1.309.681	1.287.033	1.387.936
Gelişmekte Olan Ülke Rezervleri	1.058.394	1.156.471	1.264.579	1.509.698	1.912.461	2.438.688	2.887.416	3.639.815

Kaynak: COFER Veri Tabanı, IMF

Uluslararası finans çevreleri döviz rezervlerinin çevriminden kazanç sağlarken, A.B.D. hazinesi de kendi parasının rezerv para olarak kullanımından önemli kazançlar elde etmektedir. A.B.D.’nin dünyaya doğru yaptığı para arzından nasıl bir pay almakta bulunduğunu Köse ve Öncü’nün saptamaları ortaya koymaktadır. Köse ve Öncü

A.B.D.'nin Bretton Woods sisteminin krizinden sonra parasal tabanını ve buna bağlı olarak dolar arzını sürekli olarak artırarak dünyayı dolarize ettiğini, buna karşılık A.B.D.'nin rezervlerinin dünya rezervlerine oranının sürekli düşüş gösterdiğine işaret etmektedir. Nitekim A.B.D.'nin rezervleri 1950'lerde dünya rezervlerinin %60'ını kaplamakta iken, bu oran 2003 yılında %4'e gerilemiştir. Merkez ve çevre ülkelerde biriken dolar rezervlerinin anlamı A.B.D.'nin karşılıksız olarak bastığı ulusal parasıyla yaptığı harcamaların bu ekonomiler tarafından ödenmesidir.³²⁴

Harvey'e göre de A.B.D.'ne giren özel sermaye akımlarının hacmi 2000'li yıllarda iyice düşmüş olmasına rağmen A.B.D.'ne giren dolar rezervlerinin hacmi sürekli büyümektedir. Dolar rezervlerindeki artış miktarı, A.B.D.'ne giren özel sermaye girişlerindeki azalmayı bastırmaktadır. Bunun bir neticesi olarak toplamda diğer ülkelerin A.B.D.'de tuttuğu finans sermayenin hacmi, A.B.D.'nin diğer ülkelerde tuttuğu finans sermayenin hacminden yüksek düzeyde seyretmektedir. 1980'lerin sonundan itibaren söz konusu olan bu durum A.B.D. kamu açıklarının artmasına paralel olarak günümüze gelinceye değin gittikçe daha fazla belirgin hale gelmiştir. Bu manzaraya göre A.B.D.'nin kamu açıkları büyük ölçüde diğer dünya ülkelerinin merkez bankalarının A.B.D.'de düşük faiz karşılığı tuttıkları dolar rezervleri ile finanse edilmektedir. Bunlar içerisinde Çin ve Japonya'nın payı büyüktür. Çin ve Japonya sahip oldukları dolar rezervleri cinsinden finans sermayeyi çektikleri takdirde Arjantin 2001 ve Türkiye 2001 krizlerine benzer biçimde A.B.D.'ni bir finansal krize sürükleyebilecekleri halde buna yanaşmamaktadır. Çünkü ihracatı dayalı büyüme politikası izleyen bu ülkeler kendileri için en büyük pazar olarak gördükleri A.B.D.'nin krize girmesinin kendi pazar alanlarını daraltacağını, bundan kendilerinin de çok büyük zarar göreceğini düşünmektedir.³²⁵ Diğer yandan Eichengreen'in belirttiği üzere ihracata dayalı iktisadi büyüme stratejisi sürdüren çevre ülkeler kendi paralarının A.B.D. doları karşısında değerlenmesinin önüne geçmeye çalışmaktadır. Bunun için söz konusu ülkeler A.B.D.'nin dünyaya yaptığı dolar ihracına sürekli dolar alıp rezervlerini büyüterek yanıt vermektedir. Nitekim

³²⁴ Ahmet Haşim Köse ve Ahmet Öncü, **Tahsildarlar ve Borçlular: Karşı-iktisat Gözüyle Dünya Kapitalizmi ve Türkiye**, Evrensel Basım Yayın, 2006. s. 40

³²⁵ David Harvey, 2005. s. 189-192

günümüzde Çin gibi ülkelerin dolar rezervlerindeki hızlı artışın en önemli nedeni budur. (Eichengreen 2007 tarihli kitabında Çin'in bu stratejisinin on ya da yirmi yıl daha sürebileceği tahmininde bulunmaktadır.) A.B.D.'nin döviz rezervlerine verdiği faizin düşük olmasına karşın bu tür çevre ülkelerin ticaret dengelerini korumak için izledikleri bahsedilen yol A.B.D.'nin ve buradaki finans çevrelerinin çok düşük maliyetli fonlara sahip olmasını sağlamaktadır.³²⁶ Burada söz konusu çevre ülkeler ticaret hadlerini belirli ölçüde korusa da, döviz rezervlerini düşük faizlerle Federal Reserv'de bulundurmaktan dolayı ciddi sermaye kayıpları yaşamaktadır. A.B.D.'nin bu stratejisi diğer yandan kurlara müdahale için dolar ya da dolar cinsinden menkul kıymetleri almaya çok fazla yönelmeyen ülkelerin ekonomisine de çeşitli açılardan zarar vermektedir. Zira söz konusu strateji bu ülkelere ait yerel paraların aşırı değerlendirilmesine ve dış varlıklarının yerel para cinsinden değer yitirmesine yol açmaktadır. Buna bağlı olarak çeşitli sermaye kayıpları ile karşı karşıya kalan ülkeler kayıplarını genellikle vergi gelirleri ile telafi etme yoluna gitmektedir.

Döviz rezervlerinin yanı sıra finans sermaye çevriminin diğer önemli kaynaklarından birisi olan *kurumsal yatırım fonları* yatırımcılardan toplanan paranın bir havuzda toplanmasıyla oluşan finans sermaye biçimidir. Toplanan bu para ile getiri amaçlı çeşitli menkul kıymetler satın alınmaktadır. Hisse senetleri ile tahvil ve bonolar bu fonların yatırıldığı başlıca menkul kıymetlerdir. Bu fonlar küresel düzenlemelere tabi olan ve bağımsız düzenleme ve gözetim otoritelerinin izniyle kurulmaktadır. Örnekte A.B.D.'nde SEC (İng. Securities and Exchange Commision), Türkiye'de ise SPK bu görevi yerine getirmektedir. Finans sermaye kütleleri içerisinde büyük bir yekün tutan bu fonların hacmi giderek büyümektedir. ICI verilerine göre dünyada var olan kurumsal yatırım fonlarının toplam değeri 1995 yılı sonunda 5,4 trilyon dolar iken, 2006 yılı sonunda 21,8 trilyon dolara ulaşmıştır. 2006 yılı rakamının içerisinde 10,4 trilyon dolarlık miktarı (diğer bir ifadeyle %48'lik bir kısmı) A.B.D.'nde kayıtlı olan yatırım fonları oluşturmaktadır. 2006 yılı sonunda Türkiye'de kayıtlı kurumsal yatırım fonlarının toplam tutarı ise sadece 15,5 milyar dolar olarak gerçekleşmiştir. Bütün Avrupa ülkelerinin toplam içerisindeki payı ise söz konusu yıl sonunda %36

³²⁶ Barry Eichengreen, **Global Imbalances and the Lessons of Bretton Woods**, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London, England, 2007. s. 2-5

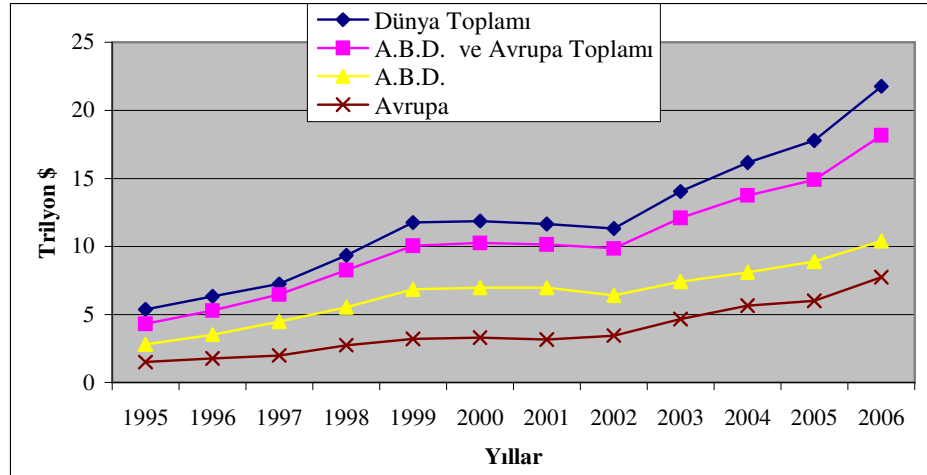
(7,7 trilyon dolar) olmuştur. Bu çerçevede Avrupa ülkeleri ve A.B.D.'nde kayıtlı yatırım fonlarının toplamı birlikte düşünüldüğünde %83 (18,2 trilyon dolar) gibi oldukça yüksek bir oran karşımıza çıkmaktadır (Bkz. Tablo 8 ve Şekil 5).³²⁷

Tablo 8. Kurumsal Yatırım Fon Miktarlarının Kayıtlı Bulunduğu Bölgelere Göre Dağılımı (Milyon A.B.D. Doları)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Toplam	11.762.345	11.871.028	11.654.866	11.324.128	14.048.311	16.164.793	17.771.027	21.764.912
Amerika	7.264.471	7.424.112	7.433.106	6.776.289	7.969.541	8.792.450	9.763.921	11.486.171
A.B.D.	6.846.339	6.964.634	6.974.913	6.390.358	7.414.401	8.106.939	8.904.824	10.413.617
Avrupa	3.203.402	3.296.016	3.167.965	3.463.000	4.682.836	5.640.450	6.002.261	7.744.204
Türkiye	-	-	-	6.002	14.157	18.112	21.761	15.463
Asya ve Pasifik	1.276.238	1.133.979	1.039.236	1.063.857	1.361.473	1.677.887	1.939.251	2.456.511
Afrika	18.235	16.921	14.561	20.983	34.460	54.006	65.594	78.026

Kaynak: Investment Company Institute (ICI)

Şekil 5. Kurumsal Yatırım Fon Miktarlarının Zaman İçerisindeki Değişimi



Kaynak: Investment Company Institute (ICI)

Emeklilik fonları da kurumsal yatırım fonları gibi küresel düzenleme ve gözetim uygulamalarına tabidir. Dünya Bankası, IMF ve OECD gibi devletlerarası örgütlerin önderliğinde ve görünüşte batılı ülkelerde gittikçe yaşanan nüfus dağılımının yarattığı sorunların etkisini azaltmak için geliştirilen emeklilik fonları 1990'larda ve 2000'li yıllarda oldukça hızlı biçimde büyümüşler ve içerisinde bulunduğumuz dönemde büyümeye devam etmektedir. Büyüme sürecinde devletlerin vergi sübvansiyonları gibi bir dizi avantajlar sağlamaları, bu fonların gelişimine büyük katkı yapmaktadır.

³²⁷ Investment Company Institute (ICI), "2007 Investment Company Fact Book", Resmi İnternet Sitesi, Çevrimiçi Adres: <http://www.icifactbook.org>, Erişim Tarihi: 11/06/2007

Tablo 9. Emeklilik Fonlarının Ülkelere Göre Dağılımı (Milyon A.B.D. Doları)

OECD Ülkeleri	2001	2002	2003	2004	2005
Avustralya	212.860	239.290	295.670	337.379	409.372
Kanada	375.565	346.341	445.761	477.439	569.216
A.B.D.	9.696.193	8.764.040	10.507.392	11.638.070	12.348.250
Fransa	51.388	95.395	123.255	123.624	123.660
Almanya	65.147	70.470	88.887	104.161	107.856
Japonya	580.519	561.645	658.255	710.048	864.707
Birleşik Krallık	1.040.472	1.040.472	1.175.335	1.467.118	1.541.100
Hollanda	411.460	374.875	545.239	659.839	779.843
Türkiye	..	..	..	209	919
İsviçre	261.357	267.554	334.829	389.497	428.634
Diğer ³²⁸	267.236	295.947	384.558	588.835	741.417
OECD Toplamı	12.962.197	12.056.030	14.559.182	16.496.220	17.914.971
G10 Toplamı	12.538.188	11.580.074	13.951.349	15.672.057	16.879.932

Kaynak: OECD

Yukarıdaki tabloda da (bkz. Tablo 9) görüldüğü üzere emeklilik fonları Batı ülkelerinde oldukça hızlı biçimde büyümekte ve küresel finansal piyasalarda etkisini arttırmaktadır. (A.B.D.’nde 1985 yılında A.B.D.’ndeki emeklilik fonlarının toplam değeri 2,07 trilyon dolar iken 2005 yılı sonunda bu rakam 12,4 trilyon dolara ulaşmıştır.) 2005 yılı sonunda OECD ülkelerinde biriken emeklilik fonlarının toplamı 17,9 trilyon dolara ulaşmıştır. Bu rakam içerisinde A.B.D.’nde kayıtlı emeklilik fonlarının toplam değeri 12,4 trilyon dolardır. Diğer bir ifadeyle küresel finansal sistemde gezinen emeklilik fonlarının % 69’u A.B.D. kökenlidir. Bununla birlikte aynı yıl sonunda G10 ülkelerinin OECD toplamı içerisindeki payı %94 olarak gerçekleşmiştir. Oysa Türkiye’deki yerleşiklerin elinde bulunan emeklilik fonlarının toplamı 2005 yılı sonu verilerine göre sadece 919 milyon dolardır.³²⁹ A.B.D.’nin başını çektiği kimi ülkelerin bu alandaki ağırlığı IMF, Dünya Bankası ve OECD gibi DAÖ’ler aracılığıyla bu fonların dünya piyasalarına açılmasına ve güven içerisinde küresel piyasalarda bulunan menkul kıymetlere yatırılmasına neden ciddi bir önem atfedildiği hususunda önemli ipuçları vermektedir.

Emeklilik fonları ile çalışanların emeklilik süreçlerinin güvenceye alınacağı, fonların küresel finansal sistemde değerlendirilmesiyle ise çalışanlardan yapılan kesintilerin

³²⁸ Yeni Zelanda, Norveç, Polonya, Portekiz, Slovakya, İspanya, İsveç, Kore, Lüksemburg, Meksika, Macaristan, İzlanda, İtalya, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Finlandiya, Avusturya, Belçika toplamı.

³²⁹ Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), “Global Pension Statistics”, Resmi İnternet Sitesi, Çevrimiçi Adres: <http://www.oecd.org>, Erişim Tarihi: 11/03/2007

değerlerinin arttırılacağı yönündeki ifadelere bir çok yerde rastlamak mümkündür. Ancak spekülâtif piyasa sistemine sokulara riske edilen bu fonların piyasaya girişlerinin esasında emeklilik gelirlerini artırmak ve böylelikle yurttaşları korumak gibi niyete bağlı olduğu kuşkuludur. Esasında söz konusu fonlar genel anlamda diğer fon türleri ile benzer şekilde finans sermayenin küresel ölçekli iktisadi egemenliğini güçlendirmek üzere, özel anlamda ise kamu açıklarını finanse etmek üzere piyasaya sokulmuştur.

Tablo 10. A.B.D.'nin 2014 Bütçe Projeksiyonu

	Bütçe Açığı	Sosyal Güvenlik Fonlarından Sağlanan Fazla
2003	-536	156
2004	-631	152
2005	-535	172
2006	-464	192
2007	-477	208
2008	-504	223
2009	-507	235
2010	-511	245
2011	-421	255
2012	-299	270
2013	-294	273
2014	-277	284

Kaynak: A.B.D. Kongresi Bütçe Ofisi

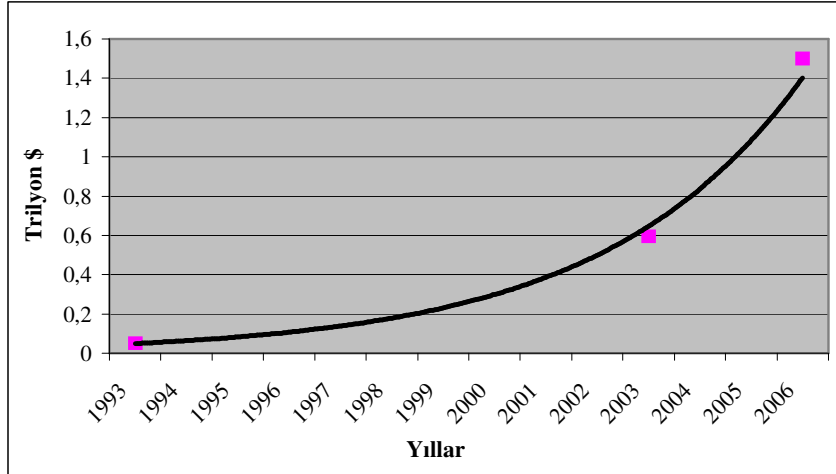
Emeklilik fonlarına özellikle A.B.D.'nin kamu açıklarını finansa etme projeksiyonu içerisinde önemli bir görev yüklenmiştir. Bu çerçevede çalışanların emeklilik fonuna giden kesintilere çalışma süreleri boyunca dokunmamalarını sağlayacak bir yapı kurulmuştur. Örneğin emekli olmadan kesintilerini geri almak isteyen çalışanlardan yüksek vergi kesintileri yapılmaktadır. Bu nedenle oldukça uzun vadeli kalıcılığı olan bu fonlar sisteme yeni girişler ile birlikte kesintiye uğramamakta ve sürekli büyüyen bir genişleme içerisinde bulunmaktadır. A.B.D. bütçe projeksiyonunda bu fonlarca alınan tahvil ve bonoların bu ülkenin kamu finansman açığının çözümüne önemli katkılar sağlaması beklenmektedir. Yukarıdaki tabloda (bkz. Tablo 10) görüldüğü üzere A.B.D. bütçe projeksiyonunda sosyal güvenlik fonlarından sağlanan fazlanın 2014 yılında bütçe açığını tamamen kapatacak duruma gelmesi amaçlanmaktadır.³³⁰ Günümüzde A.B.D. bütçe açığının en önemli nedenlerinden

³³⁰ Congressional Budget Office, "Projected Deficits and Surpluses in CBO's Baseline", **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.cbo.gov>, Erişim Tarihi:28/05/2007

birisinin Irak'ın işgali gibi projeler olduğunu göz önünde bulundurarak A.B.D.'nin emperyalist projelerinin finansmanında çalışanların emeklilik kesintilerinin ciddi bir payı olduğunu söylenebilir.

Finansal birikim stratejisini besleyen bir diğer önemli fon grubunu ise *yüksek riskli yatırım fonları* (İng. hedge funds) oluşturmaktadır. Yüksek riskli yatırım fonları, kurumsal yatırım fonlarının ve emeklilik fonlarının aksine küresel düzenlemelere tabi değildir. İlk ortaya çıkışları 1960'lara kadar uzanan bu fonların yükselişi de yine 1990'lı ve 2000'li yıllarda baş göstermiştir. Taner Timur'un da ifade ettiği üzere sayıları binlerce olan ve her biri yüz milyon dolarlar ya da milyar dolarlarla ifade edilebilen bu fonlar Türkiye gibi küresel finansal sistem ile bütünleşmiş, reel faizlerin politika gereği yüksek tutulduğu ve aynı zamanda vergi cenneti konumundaki piyasalar arasında gezinerek finansal kazançlar elde etmektedir.³³¹ Bu fonlar daha ziyade bireysel zenginlerin kendi adlarına kurdukları fonları içermekle birlikte böyle bir zorunluluk yoktur. Bunlar içerisinde özellikle Soros fonları günümüzde oldukça meşhur durumdadır.

Şekil 6. Yüksek Riskli Yatırım Fonlarının Toplam Değerinin Değişimi



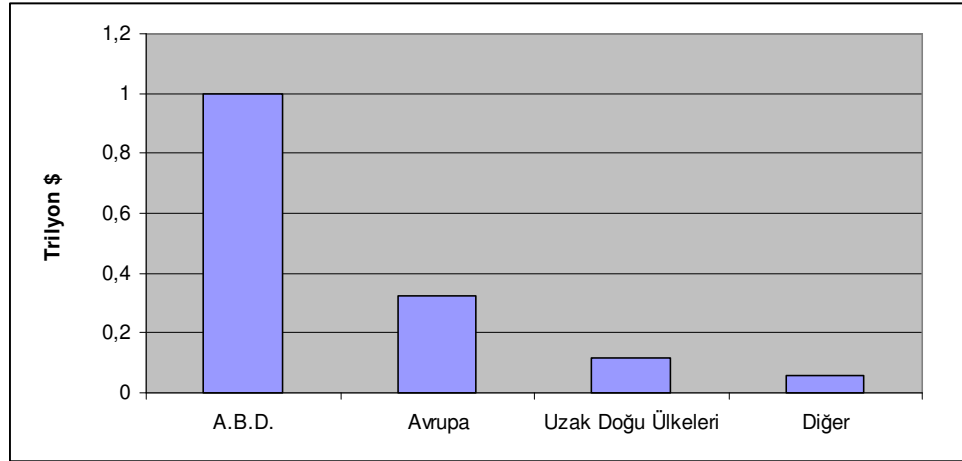
Kaynak: HedgeFund Intelligence (HFI) & U.S. Security and Exchange Commission

Yüksek riskli yatırım fonlarının genişleme hızı, kurumsal yatırım fonları ve emeklilik fonlarında kıyasla oldukça yüksektir. Bu fonlar hakkında araştırmalar yapan ve merkezi Londra'da bulunan "HedgeFund Intelligence" adlı kuruluşun verdiği

³³¹ Taner Timur, 2004. s. 21

bilgilere göre dünya çapında gezinen yüksek riskli yatırım fonlarının hacmi 2006 yılında 1,5 trilyon dolar olarak kaydedilmiştir.³³² Oysa bu rakam 1993 yılında 50 milyar A.B.D. Doları, 2003 yılındaysa 592 milyar A.B.D. doları olarak saptanmıştır.³³³ Bu artış oranlarına göre çizilen aşağıdaki grafik söz konusu fonların sağladığı hızlı genişlemenin boyutunu ve gidişatını ortaya sermektedir. Buna göre 13 yıllık bir süre zarfında yüksek riskli yatırım fonlarının değeri otuz kat (yaklaşık % 3000 oranında) artmıştır. (Kurumsal yatırım fonlarının artış oranı % 292 olmuştur). Hiç şüphesiz ele aldığımız politika ile küresel finansal sistemle bütünleşmiş olan ülkemiz de spekülatif nitelikli bu fonlarından payına düşeni almaktadır. Öte yandan aynı kuruluşun araştırmalarına göre bu fonlar içerisinde 1 trilyon dolarlık miktar A.B.D. kökenli, 325 milyar dolar miktar Avrupa kökenli, 115 milyar dolarlık miktar ise Uzak Doğu kökenlidir.³³⁴

Şekil 7. 2006 Yılı İtibarı ile Yüksek Riskli Yatırım Fonu Sahiplerinin Yerleşik Olduğu Ülkeler



Yüksek riskli yatırım fonları sermaye birikiminin yanı sıra küresel ölçekli siyasi projelerde de önemli roller üstlenebilmektedir. Bu fonların küreselleştirilmiş yöresel piyasalara hızlı ve yoğun girişleri ya da çıkışları ulusal para hadlerinde yoğun dalgalanmalara, finansal krizlere ve bunlara bağlı olarak siyasal krizlere neden

³³² HedgeFund Intelligence (HFI), "Global hedge fund assets surge to \$1.5 trillion according to HedgeFund Intelligence research" **Press Release, 21 March 2006**, Çevrimiçi Adres: <http://www.hedgefundintelligence.com>, Erişim Tarihi: 09/03/2007

³³³ U.S. Security and Exchange Commission, "Implications of the Growth of the Hedge Funds", **Staff Report to the United States Securities and Exchange Commission**, September 2003. s. 1

³³⁴ HedgeFund Intelligence (HFI), 2006. Erişim Tarihi: 09/03/2007

olabilmektedir. Öte yandan bu fon sahiplerinin çeşitli ülkelerde hükümetlere yönelik kalkışmaları finanse ettiği ileri sürülebilmektedir.

Söz konusu fonların yanı sıra diğer yandan bankaların ve sigortacılık şirketlerinin varlıkları küresel ölçekte dolaşıma çıkan ve sermaye ihracına konu olan finans sermaye türleri içerisinde önemli yer tutmaktadır. Bununla birlikte bankaların ve sigortacılık şirketlerinin varlıkları finans sermayenin genel eğilimine paralel olarak hızlı biçimde büyümektedir. OECD verilerine göre OECD ülkelerinin sigortacılık şirketlerinin varlıkları toplamı 1994 yılında 1,8 trilyon A.B.D. doları iken 2004 yılında 3,3 trilyon A.B.D. Dolarına ulaşmıştır. 2004 yılı rakamının içerisinde A.B.D.’nin payı % 43 (1,43 trilyon A.B.D. Doları), A.B.’nin payı ise % 38 (1.25 trilyon A.B.D. Doları) olarak gerçekleşmiştir.³³⁵ BIS verilerine göre bankaların toplam uluslararası pozisyonlarının toplam varlık değeri ise 2004 yılının Aralık ayında 21,8 trilyon A.B.D. Doları iken, 2006 yılının Eylül ayında 27,7 trilyon A.B.D. Doları olmuştur. 2006 yılı rakamının %71’i (19,7 trilyon A.B.D. doları) G10 ülkelerinde yerleşik bankaların varlıkları içerisinde kayıtlıdır.³³⁶ Bu rakamlara BIS’e pozisyonlarını raporlayan bankaların varlıkları toplamını içermektedir.

Buraya kadar üzerinde durduğumuz ve finans sermayeye en fazla kaynaklık etme potansiyeli taşıdığını ifade ettiğimiz kurumsal yatırım fonları, yüksek riskli yatırım fonları, emeklilik fonları, banka ve sigortacılık şirketlerinin dünyadaki aktif varlıkları toplamı, şimdiye değin ortaya konulan rakamlardan anlaşılabileceği üzere 70-80 trilyon doları çoktan aşmış durumdadır. Bu rakam yaklaşık olarak Türkiye’nin GSMH değerinin yüz katından fazladır. Finans sermaye çevriminden elde edilen yüksek kazançları ve bir kaç milyar dolarlık kısa vadeli finans sermaye hareketinin bile yöresel piyasaları salladığı gerçeği birlikte göz önüne alındığında, uluslararası sermaye hareketlerine serbestlik ve aynı zamanda güvence vermenin ülkeleri ve toplumları ne ölçüde ciddi oranda küresel etkilere açık durumu getirdiği anlaşılabılır.

³³⁵ Organisation for Economic Co-operation and Development, “Insurance Statistics”, **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.oecd.org>, Erişim Tarihi: 11/03/2007

³³⁶ Bank of International Settlements, “Provisional locational and consolidated banking statistics at end-September 2006”, **Resmi İnternet Sitesi**, Monetary and Economic Department, January 2007. Çevrimiçi Adres: <http://www.bis.org>, Erişim Tarihi: 12/09/2006

Gerek bankaların ve sigortacılık şirketlerinin varlıklarının, gerekse emeklilik fonlarının, spekülatif fonların, yüksek riskli yatırım fonlarının ve kurumsal yatırımların toplam değerinin A.B.D. bölgesinde belirgin biçimde en yüksek olduğu, bunu A.B.'nin ve daha sonra da Uzak Doğu'da Japonya merkezli piyasaların izlediği buraya kadar ortaya konulan verilerden anlaşılmaktadır. A.B.D.'nin bu pozisyon içerisindeki belirgin önderliği iki önemli gerekçe ile açıklanabilir. *Birincisi*, A.B.D. sermayenin işsiz kalarak finans sermaye biçimine en çok dönüştüğü bölgedir. Bir dönem Atlantik Fordizmine dayalı olarak işleyen üretim sürecinde elde edilen yoğun birikim bu bölgedeki finans sermaye yoğunlaşmasını ortaya çıkarmıştır. Bu bağlamda A.B.D. bölgesinden, hem kendi bölgesine hem de diğer bölgelere doğru yoğun bir finans sermaye ihracı ve buna dayalı bir finansal genişleme eğilimi içerisinde olduğunu düşünmek mümkündür. Şüphesiz A.B.D. kadar olmasa da bu şekilde merkezden çevreye doğru bir sermaye ihracı durumu A.B. ve Uzakdoğu bölgesi için de geçerlidir. *İkincisi*, A.B.D.'nin kamu açıkları özellikle 2000'li yıllarda gittikçe arttığı için finansal birikim için yapılan küresel sermaye ihracının en büyük müşterilerinden biri A.B.D. hükümetidir. Diğer bir ifadeyle A.B.D.'nde yer alan finans sermaye kütleleri ile çevre bölgelerden buraya akan finans sermaye kütleleri önemli oranda A.B.D.'nin yüksek kamu açıklarının finansmanını sağlamaktadır. (A.B.D.'nin finans sermaye trafiğinden de anlaşılabileceği üzere finans sermaye çevrimi çok yönlüdür. Merkez ülkelerden çevre ülkelere doğru finans sermaye akımları olduğu gibi, çevre ülkelerden merkez ülkelere doğru da finans sermaye akımları olabilmektedir. Ayrıca çok uluslu şirketlerin sanayi üretimini ulusaşırı bölgelere taşımış olması finans sermaye akımlarının çok yönlülüğüne katkıda bulunmaktadır. Örneğin Çin'de üretim yapan bir A.B.D. kökenli çok uluslu şirket Çin ve A.B.D. arasında ticaret hacmi yarattığı gibi finans sermaye trafiği de yaratmaktadır.)

A.B.D.'nin yüksek kamu açıklarının çeşitli savaşları ve işgalleri içeren emperyalist projelerden kaynaklandığı göz önüne alınarak konuya madalyonun diğer yüzünden bakıldığında ise A.B.D. kökenli finans sermaye kütlelerinin ve A.B.D. dışından finansal birikim amacıyla gelen finans sermaye kütlelerinin bu ülkenin emperyalist projelerini finanse ettiğini ileri sürmek mümkündür. Zira yukarıda sözünü ettiğimiz üzere emeklilik fonlarının A.B.D. kamu açıklarını finanse etme sürecindeki özel

işlevinin yanı sıra öteki finans sermaye fonları da bu ülkenin kamu açıklarının giderilmesine katkıda bulunmaktadır. Günümüzde faiz oranları %3 ve %5 gibi düşük oranlarda seyreden A.B.D.'nde hükümetlerin oldukça kolay ve ucuz finansman sağladığı söylenebilir.

2. Siyasi ve Yönetmel Açık: Politika Hedeflerinin Ulusaşırı Finans Çevrelerinin Güdümünde Formüle Edilmesi ve Neo-Liberal Karakter Taşınması

Kamu politikalarının formülasyon süreçlerinde ilgili politika paydaşları etkililikleri oranında kendi çıkarlarını koruyan istekleri politika gündemine taşırlar ve yine etkililikleri oranında isteklerini hükümetlere kabul ettirerek bunlara uygun reformların yapılmasını sağlarlar. Buradan hareketle değerlendirmesi yapılan bir politikaya ait hedefleri kimin, nasıl biçimlendirdiğine ve geniş kitleleri temsil eden hükümetlerin iradesinin hedeflerin biçimlendirilmesinde etkili olup olmadığını ilişkin saptamaların, hedeflerin hangi paydaşın çıkarları doğrultusunda tasarlanmış bulunduğunu (toplumsal uygunluk durumu) hakkında, başka bir deyişle hedeflerin hangi paydaşa karşı hesapverebilir olduğu hakkında önemli ipuçları vereceğini söylemek mümkündür. Bu yüzden toplumsal uygunluk durumunu sorgulamak üzere politika hedeflerini siyasal ve yönetmel açıdan değerlendirdiğimiz bu ayrımda “Ele aldığımız politikaya ait hedefleri kim, nasıl biçimlendirdi?” sorusu, söz konusu amaç doğrultusunda cevabı aranması gereken en kritik soru olarak kendisi göstermektedir.

Buna paralel olarak politikaya ait hedeflerin toplumsal uygunluk durumunun siyasal ve yönetmel açıdan sorgulanmasına ve bu hususta bir dizi çıkarımlar yapılmasına katkı sağlayabilecek bir diğer etkili bir yol ise politikanın formülasyon aşamasına odaklanmak suretiyle hedeflerin taşıdığı ideolojik karakteri ortaya koymaktır. Zira politika hedefleri taşıdıkları ideolojik karakteri politikanın formülasyon aşamasında edinir ve bu aşamada politika paydaşları arasındaki güç ve iktidar mücadeleleri hep ideoloji ve bilinç süreçlerinin belirleyici olduğu bir boyutta gerçekleşir. Bu bağlamda bir politikanın sahip olduğu hedefler siyasal ve yönetmel açıdan her zaman belirli bir ideolojinin çizdiği çerçeve içerisinde, belirli bir toplumsal kesimin ya da kesimlerin çıkarlarına uygun olarak kendisini gösterir. Başka bir deyişle politika hedefleri formülasyon aşamasında birbiriyle çatışan çeşitli toplumsal kesimlerin ideolojileri

arasında, galip gelen toplumsal kesimin kendi ideolojisini devlet düzlemine taşıyarak somutlaştırdığı istekler olarak görülebilir. Burada politikaya yön veren ideoloji marjinal bir kesime ait olabileceği gibi, toplumcu bir anlayışı taşıyacak biçimde mümkün olduğunca geniş kitlelerin çıkarlarını kapsama kaygısı da taşıyabilir.

Türk Finansal Sistemini Küreselleştirme Politikası'nın hedefleri ulusal iktidarın iradesi ile değil, ulusaşırı bir irade tarafından formüle edilmiştir. Politika hedeflerinin formülasyon sürecinde rol oynayan *etki araçları* dikkate alındığında bu iradenin merkezinde ulusaşırı finans çevrelerinin bulunduğu anlaşılmaktadır. Politikanın hedeflerini biçimlendiren etki araçlarının önde gelenleri şunlar olmuştur;

- Uluslararası Finansal Kuruluşlarla Yapılan Anlaşmalar
- Ulusaşırı Finans Çevrelerinin Finans Sermaye Gücü

Sıralanan bu etki araçlarının birincisinin ön planında IMF ve Dünya Bankası yer almıştır. Bu kuruluşlar hem ikili anlaşmaların çerçevesini belirlemiş, hem de BIS, OECD gibi diğer devletler arası örgütler ve çeşitli sektörel sivil toplum örgütleri ile beraber hareket ederek söz konusu politikanın hedeflerini yön veren ideolojik söylemlerin geliştirilmesinde önemli roller üstlenmişlerdir. Bu kuruluşların sözü edilen faaliyetlerinde ulusaşırı finans çevrelerinin etkisi açık biçimde görülmektedir. Zira bu kuruluşlar aldıkları kararları, belirledikleri siyasi - yönetsel - iktisadi hedefleri ve bunlara destekleyen söylemleri Uluslararası Finans Enstitüsü, Uluslararası Bankacılık Federasyonu, Amerikan Bankacılar Federasyonu, Avrupa Bankacılar Federasyonu, Japon Bankacılar Federasyonu, Kanada Bankacılar Federasyonu ... vd., çok uluslu bankalar, sermaye piyasalarına açık çok uluslu şirketler, kredi derecelendirme kuruluşları, bağımsız denetim kuruluşları gibi temelde finans çevrelerinin kontrolünde bulunan aktörlerin çeşitli kanallardan ilettikleri tavsiyeler doğrultusunda, bu aktörler ile çeşitli platformlarda müzakere ederek ve çoğu durumda bunların onaylarını alarak şekillendirmektedir. Örneğin günümüzde ulusaşırı finans çevrelerinin en büyük sivil örgütü durumundaki Uluslararası Finans Entitüsü'nün (İng. Insitute Of International Finance) düzenli olarak IMF ve Dünya Bankası direktörlerine gönderdiği politika mektupları (İng. policy letters), finans

çevreleri ve sözü edilen kuruluşların yakın işbirliği kanallarından sadece birisidir.³³⁷ Yine bu aktörlerin söz konusu kuruluşlarla yılda iki defa olmak üzere düzenli olarak her yıl gerçekleştirdiği toplantılar da yakın işbirliğini ve eşgüdümü yansıtan bir başka örnektir. Bunların yanı sıra bu aktörlerin ve uluslararası finansal kuruluşların ortaklaşa oluşturduğu çalışma gruplarının yürüttüğü faaliyetler, ülkelere servis edilecek politika taslaklarının formülasyonunda önemli rol oynamıştır.

Söz konusu etki araçlarının ulusal hükümetleri etkileme yöntemlerinin genel niteliği ise hegemonya kavramından hareketle açıklanabilir. Zira bu kavram toplumsal yapılar üzerinde hem *aktif rıza*, hem de *tahakküm* oluşturma işlevleri bulunan araçları ve aynı zamanda bunlara yön veren sınıfsal oluşumları ihtiva eden özel bir önderlik biçimini simgelemektedir. Burada bahsedilen hegemonya ortadoks realistlerin kullandığı anlamda değil, Gramsci’ci kuramda kullanıldığı anlamdadır. Gill ve Law’ın aktardığı üzere realistlerin kavramı Weber’ci çizgiye paralel biçimde belirli bir devletin askeri ve iktisadi gücüne dayalı olarak elde ettiği baskınlık anlamında kullanmasına karşın Gramsci’ci kuramda hegemonya verili bir toplumda var olan güçler arasındaki ilişkiyi yansıtmaktadır.³³⁸ Bu yüzden Gramsci’ci kuramda hegemonya kavramı, realistlerin kullanım biçiminin aksine *toplumsal sınıf* temelli bir yöne sahiptir. (Robinson da küresel siyasi dinamikleri hegemonya kavramı ile tarif ederken ve anlamaya çalışırken ulusal devlet merkezli algılayışı terk etmenin ve uluslararası toplumsal sınıf temelli bir hegemonya algılayışı inşa etmenin gereğine işaret etmiştir.³³⁹ Benzer doğrultuda bir hegemonya kuran ve geliştiren sınıfın uluslararası seviyelerde ortak çıkarları bulunan diğer toplumsal kesimlerle ilişki kurarak ve işbirliğine giderek yeni bir dünya düzeni ortaya çıkaracağını söyleyen Cox da hegemonyanın sınıf temelli yönüne vurgu yapmıştır.³⁴⁰) Bu kurama göre hegemonya,

³³⁷ Insitute Of International Finance, “Annual Report 2006”, **Resmi İnternet Sitesi**, s. 22-23. Çevrimiçi Adres: <http://www.iif.org>, Erişim Tarihi: 12/11/2007

³³⁸ Stephen R. Gill and David Law, “Global Hegemony and Structural Power of Capital”, **International Studies Quarterly**, Vol:33, No:4, 1989, s. 476

³³⁹ William I. Robinson, “Gramsci and Globalization: From Nation-State to Transnational Hegemony”, **Critical Review of International Social and Political Philosophy**, Vol:8, No:4, December 2005. s. 1-14,

³⁴⁰ Robert W. Cox, “Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method”, **Millenium: Journal of International Studies**, Vol:12, No:2, 1983. s. 168-173

farklı sınıf bağlantılı ama zorunlu olarak sınıf bilinçli olmayan güçlerin, egemen sınıfın uzun vadeli çıkarlarına açık ya da örtük biçimde hizmet edecek biçimde, belirli bir sınıfsal oluşumun siyasi, ideolojik, kültürel, iktisadi, entelektüel ve ahlâki önderliği altında ve sözcülüğünde hem *tahakküme*, hem de *aktif rızaya* dayalı biçimde örgütlenmesini içermektedir.³⁴¹ Öte yandan Gramsci'nin bahsettiğimiz kuramını küresel ölçeğe uyarlamakta herhangi bir sakınca görmeyen neo-Gramsci'ci sosyal bilimciler, hegemonyanın tahakküm oluşturma işlevinin ve aktif rızanın elde edilmesinin küresel boyutu üzerinde durmuşlardır.³⁴² Bunlardan Cox'a göre hegemonyanın doğasında var olan tahakküm meşruiyet sağlayıcı bir çerçeve ile donatıldığı için, hegemonya içerisinde kolaylıkla seçilebilir ve ayırt edilebilir nitelikte değildir. Ayrıca Cox hegemonyanın dışarıdan empoze edilen bir düzen ile ortaya çıkmasına karşılık içselleştirilerek güçler arasında bir uyum durumuna eriştiğini ifade etmiştir.³⁴³ Bu uyum durumu hegemonyayı kuran sınıfın ya da sınıf fraksiyonunun önderliği ekseninde gelişmektedir. Zira Neo-Gramsci'ci yaklaşımlar Gramsci'nin hegemonyaya dair söz ettiği “entelektüel ve âhlaki öndelik” tanımlamasından yola çıkarak ve bunu genişleterek hegemonyayı belirleyen ve tamamlayan ana unsurun “önderlik” olduğu noktasında buluşmuşlardır. Bu önderlik biçiminde egemen sınıfsal oluşumlar hegemonyanın içerdiği değerler sisteminin öngörülerine uyulmasının diğer toplumsal kesimlerin de çıkarları lehine olduğu bilincini taşımaktadır. Zaten hegemonyada geçerli olan önderliğin anlamını teşkil eden de bu bilinçtir. Hegemonyanın mantığına göre önderlik eden sınıfsal oluşum için iyi olan her şey, herkes için de iyidir veya daha iyi bir alternatif toplum modeli mevcut değildir. Bir hegemonik yapı içerisinde öteki sınıf ya da sınıf fraksiyonlarının önderlik eden sınıfsal oluşumu ne ölçüde taklit ettiği, hegemonyanın temel başarı ölçütlerinden birisidir.³⁴⁴

³⁴¹ Bob Jessop, “Birikim ...”, 2005 s. 171-172

³⁴² Andreas Bieler and Adam David Morton, “A Critical Theory Route To Hegemony, World Order and Historical Change: Neo-Gramscian Perspectives in International Relations”, **Capital & Class** # 82, 2004. s. 85-87

³⁴³ Robert Cox, “The Forum: Hegemony and Social Change”, **Mershon International Studies Review**, Vol:38, No:2., 1994. s. 366

³⁴⁴ Peter Taylor, “The Forum: Hegemony and Social Change”, **Mershon International Studies Review**, Vol:38, No:2., 1994. s. 363

Yukarıda sıraladığımız temel etki araçlarına dönecek olursak, bu araçların ikisinin de neo-liberal hegemonya altında *aktif rıza* ve *tahakküm* oluşturma işlevinin bulunduğu ve bu işlevlerin birbiri içerisinde erimiş durumda mevcudiyet gösterdiği söylenebilir. Bununla birlikte bir etki aracı olarak uluslararası finans çevrelerinin finans sermaye gücünde *tahakküm* işlevinin daha belirgin olduğu öne sürülebilir. Uluslararası finansal kuruluşlar (IMF, Dünya Bankası) ile yapılan anlaşmalarda ise hem *aktif rıza* işlevinin hem de *tahakküm* işlevinin aynı anda ön planda yer aldığı ifade edilebilir. Çünkü bu anlaşmalar bugüne değin sağladığı krediler ve teknik yardımlarla ulusal hükümetleri cezbetmiş, buna karşılık çeşitli koşullar öne sürerek hükümetleri belirli program amaçlarını ve politika hedeflerini benimsemeye zorlamıştır.

Ülkemizde 1980'ler sonrasında iktidarda yer alan ve bahsettiğimiz politika hedeflerini yürürlüğe sokan hükümetlerin bu husustaki genel tutumuysa belirli ölçüde bir *sinizme* ve bunu takip eden mutlak bir *pragmatizme* saplanmıştır. Ulusal hükümetlerin tutumunda belirli ölçüde bir sinizm vardır, zira hükümetler çoğunlukla küresel ölçekli bu dönüşümün kaçınılmaz olduğu ve dönüşümün önünde durmaya güçlerinin yetmeyeceği varsayımını benimsemişlerdir. Aynı zamanda hükümetlerin tutumunda mutlak bir pragmatizm vardır, zira hükümetlere göre madem ki bu sürecin önüne geçmek mümkün değildir, o halde uluslararası iradenin kendilerinden beklediklerini ayak sürümeden *yerine getirmek* lazımdır. Bu sinik pragmatist tutum çeşitli kanallardan yürütülen propaganda faaliyetlerinden ve uluslararası finansal kuruluşlarla yapılan kredi anlaşmalarından beslenmiş, bunlar vasıtası ile meşruiyet kazanmıştır. Diğer yandan politika hedeflerinin formülasyon sürecinde uluslararası finans çevrelerinin ellerinde tuttukları yoğun finans sermaye gücüne dayanarak zaman zaman ortaya sürdükleri “finans sermayemizi ülkenizden çekerez!” tehdidi de sinik pragmatizmin akılcı bir tutum olduğu algısını pekiştiren ve böylece uluslararası iradenin isteklerine uyulmasına katkı sağlayan bir işlev görmüştür.

Uluslararası Finansal Kuruluşlarla Yapılan Anlaşmalar:

Neo-liberal hegemonyanın küresel ölçekteki inşa sürecinde rol oynayan ana karargâhlar olarak nitelendirilebilen IMF ve Dünya Bankası, bu çalışmada konu edilen politikaya ait hedeflerin belirlenmesinde koşullu anlaşmalar aracılığıyla etkili olmuştur. Bu anlaşmalar özellikle ülkelerin politika yapımcılarının kendi başlarına

harekete geçmediği noktalarda devrede olmuş, ayrıca hem ülke yetkililerinin teknik düzeyde neyi nasıl yapmaları gerektiğine işaret etmiş, hem de ülke yetkililerini teşvik için finansman desteği sağlamıştır.

Türk hükümetlerinin Dünya Bankası ile imzaladığı FSAL ve PFPSAL anlaşmaları ve IMF ile imzaladığı *stand-by* anlaşmaları sözü edilen kategoride yer almaktadır. Bu anlaşmalar çerçevesinde hükümetin kullanması öngörülen kredi dilimlerinin bir kısmı bütünüyle kullanılmış, bir kısmı ise yarıda kesilmiştir. Kredi dilimlerinin yarıda kesildiği proje ya da programlarda öngörülen reformlar genellikle gecikmeyle de olsa ilerleyen zamanlarda büyük ölçüde tamamlanmıştır. Ancak öngörülen kredi dilimleri çoğunlukla ilgili kuruluş ile anlaşılan takvime uyulmadığı için veya çeşitli siyasi gelişmeler nedeniyle durdurulmuştur.

Finansal Sektör Uyum Kredisi anlamını taşıyan FSAL (İng. Financial Sector Adjustment Loan) anlaşmaları finansal sistemde hem ulusal yönetim uygulamalarının tasfiyesi sürecinde, hem de küresel yönetim uygulamalarının inşası sürecinde rol oynamıştır. Özellikle birinci ve ikinci FSAL anlaşmaları finansal sektörün yapısal uyumuna, üçüncü FSAL ise küresel düzenlemelere uyumun sağlanmasına odaklıdır. Bununla birlikte üçüncü FSAL anlaşmasında ulusal yönetim uygulamalarının tasfiyesi ile ilgili hususlar da yer almıştır.

1986 yılında başlatılan ilk FSAL anlaşması çerçevesinde yürütülen proje ile öncelikle Merkez Bankası, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, SPK, Bankalar Yeminli Murakıplar Kurulu personellerinin yeni anlayışa uygun biçimde eğitimi amaçlanmıştır. Bu kurumların personeline verilen eğitim para ve sermaye piyasası, borç yönetimi, uluslararası bankacılık, muhasebe, denetim teknikleri gibi konuları içermiştir. Diğer yandan Türk Hükümeti finansal sistemde pozitif reel faiz oranlarının elde edilmesine, para ve sermaye piyasalarının geliştirilmesine bankacılık ve sermaye piyasaları sektörlerinde denetim ve muhasebe yöntemlerinin güçlendirilmesine dönük tedbirler almayı taahhüt etmiştir. Bu projeyi Dünya Bankası 300 milyon dolarlık kredi ile desteklemiştir.³⁴⁵

³⁴⁵ World Bank, **Financial Sector Adjustment Loan - Project Completion Report**, Report No:12385, October, 1993. s. 11

İkinci FSAL anlaşması çerçevesinde yürütülen proje 1988’de başlamış ve 1992’de sona ermiştir. Dünya Bankası’nın 400 milyon dolarlık kredi ile desteklediği bu proje önceki projenin devamı niteliğindedir. Bu proje kapsamında Türk hükümeti finansman kaynaklarını piyasalaştırmayı ve çeşitlendirmeyi taahhüt etmiştir. Bu doğrultuda devlet iç borçlanma senetleri ihracının derinleştirilmesi ve devlet tahvili, hazine bonusu ile hisse senetlerinin işlem gördüğü ikincil piyasaların geliştirilmesi kredi koşuluna bağlanmıştır. Öte yandan özelleştirmeler, bankacılık sisteminin yeniden yapılandırılması yine bu proje çerçevesinde dönemin hükümeti tarafından yapılacağı taahhüt edilen hususlar arasında yer almıştır.³⁴⁶

Üçüncü FSAL anlaşması çerçevesinde yürütülen proje ise 2000 yılında başlamış ve 2002 yılında sona ermiştir. Dünya Bankası bu projeyi 777,78 milyon dolarlık kredi ile desteklemiştir. Bankacılık sektörü başta olmak üzere finansal sektörü yeniden yapılandırmak için ortaya konan proje, bu çerçevede öncelikle bağımsız bir düzenleme ve gözetim organının tam anlamıyla işler hale getirilmesini amaçlamıştır. Bu anlamda BDDK’nın üstlenmesi öngörülen yükümlülüklerini yerine getirebilmesi için kurumsal örgüt yapısının, bütçesinin, personel sayısının, personel ücretlerinin yeterli düzeye eriştirilmesi tasarlanmıştır. BDDK aracılığıyla bankacılık sektöründe küresel düzenlemelere uyumun gerçekleştirilmesi, bu kapsamda bankalarda veri dağıtımı, muhasebe ve denetim standartlarına uyumun güçlendirilmesi, asgari sermaye yeterliliğinin sağlanması, risk yönetim sistemlerinin geliştirilmesi gibi hususlar öngörülen kredinin kullanılmasının başlıca koşulları olarak belirlenmiştir. Bununla birlikte problemlili bankaların saptanması ve problemlerinin çözümü ile meşgul olacak bir organın kurulması projenin koşulları arasında yer almıştır. Ayrıca elde kalan kamu bankalarının ticarileştirilmesi ve özelleştirilmesi, projenin bir diğer önemli unsuru olarak kendisini göstermiştir.³⁴⁷

Diğer taraftan günümüze değin üç adet PFPSAL (İng. Programmatic Financial and Public Sector Adjustment Loan) anlaşması yapılmıştır. Bu anlaşmalar çerçevesinde

³⁴⁶ a.k. s. 24

³⁴⁷ World Bank, **Financial Sector Adjustment Loan: Loan Agreement Between Republic of Turkey and International Bank For Reconstruction and Development**, Loan Number 4558 TU, Aralık 21, 2000.

yürütülen projeler hem finansal sektörün, hem de kamu kurumlarının reforma tabi tutulması amacını taşımıştır. Proje daha ziyade küresel yönetim uygulamalarının yürürlüğe sokulmasına dönüktür. Ayrıca o dönemlerde henüz özelleştirilmemiş olan kamu bankalarının özelleştirilmesi de yine bu projelerde ele alınmıştır.

Birinci PFPSAL (PFPSAL-I) anlaşması çerçevesinde yürütülen proje 2001 yılı içerisinde onaylanmış ve aynı yıl içerisinde sona ermiştir. Dünya Bankası bu projeyi 1,1 milyar dolarlık kredi ile desteklemiş ve kredinin tamamı kullanılmıştır. Anlaşmada Türk Hükümeti finansal sektör reformları çerçevesinde bankacılık faaliyetleri hususunda küresel düzenlemelere uyumu sağlayacağını, BDDK'nın kurumsal yapısını geliştireceğini, TMSF'ye devredilen problemli ve batık bankaların durumunun çözüme kavuşturacağını, kamu sermayeli bankalarının finansal yapısını ve mülkiyet yapısını yeniden düzenleyeceğini, kamu sermayeli bankaların özelleştirme sürecinin devam ettirileceğini ve TMSF'nin kurumsal yapısı ile olanaklarını iyileştireceğini taahhüt etmiştir. Ayrıca kamu kurumlarının iyi yönetim ilkeleri çerçevesinde yeniden yapılandırılması ve şeffaflıklarının güçlendirilmesi, böylelikle kamu sektöründe yönetimin kalitesinin artırılması, maliye sisteminde ve maliye politikalarında çeşitli reformların yapılması, kamu harcama ve kamu borç yönetiminin yeniden yapılandırılması hükümetin söz konusu proje kapsamındaki diğer taahhütleri arasında yer almıştır.³⁴⁸

İkinci PFPSAL anlaşması (PFPSAL-II) ile öngörülen proje 2002 yılında başlamış ve 2003 yılında sona ermiştir. Bu anlaşma ile sağlanması amaçlanan kredi desteği 1,35 milyar dolardır. Ancak bu kredinin tamamı kullanılmamış, hükümetin değişmesiyle 2003 yılında proje yeni bir anlaşma yapmak üzere yarıda kesilmiştir. Bu anlaşma çerçevesinde yürütülen proje bir bakıma PFPSAL-I'in devamı niteliğindedir. PFPSAL-I anlaşmasında orta vadede yapılacağı ifade edilen hususlar bu projede ele alınmıştır. Bankaların düzenlenmesi ve gözetimi ile ilgili çerçevenin tamamen yürürlüğe sokulması, BDDK'nın kurumsal açıdan daha da geliştirilmesi, batık ve problemli bankaların durumunun çözüme erştirilmesi, kamu sermayeli bankaların

³⁴⁸ World Bank, **Programmatic Financial and Public SAL – Project Information Document**, Report No. PID10510, June 25, 2001. s. 2-4

yeniden yapılandırılması ve özelleştirilme sürecinin devam ettirilmesi proje kapsamında gerçekleştirilmesi amaçlanmış olan finansal sektörle ilgili başlıca etkinliklerdir. Diğer yandan yine PFPSAL-I kapsamında yapılması amaçlanan kamu kurumlarının iyi yönetim ilkeleri doğrultusunda yeniden yapılandırılması, kamu borç ve harcama yönetiminin reforma tabi tutulması, maliye sisteminde çeşitli reformların yapılması proje kapsamında da amaçlanan diğer etkinlikler olmuştur.³⁴⁹

Üçüncü PFPSAL anlaşması (PFPSAL-III), PFPSAL-I ile başlayan reform sürecinin üçüncü halkasıdır. Bu anlaşma çerçevesinde yürütülen projeyi Dünya Bankası'nın 1 milyar dolarlık kredi ile desteklemesi öngörülmüştür. PFPSAL-III anlaşması 2003 yılında dönemin hükümeti ile Dünya Bankası'nın yeni bir anlaşma yapmak amacıyla PFPSAL-II'yi iptal etmeleri üzerine 2004 yılında yapılmıştır. Bu açıdan önemli ölçüde PFPSAL-II'nin yarıda kalan etkinliklerini tamamlamak için gerçekleştirildiği düşünülebilecek olan söz konusu anlaşmaya bir dizi farklı hususları da eklenmiştir. PFPSAL-III anlaşması çerçevesinde yürütülen proje ile finansal sisteme dönük olarak temelde BDDK'nın bağımsızlığının güçlendirilmesi ve kurumsal gelişiminin desteklenmesi, çiftçilere doğrudan gelir desteğinin sağlanması, Vakıfbank'ın özelleştirilmesi için gerekli adımların atılması, yeni düzenlemeleri içerecek şekilde kapsamlı bir yeni bankacılık kanunun çıkarılması amaçlanmıştır.³⁵⁰

IMF ile ise 1980'lerden günümüze değin neo-liberal nitelikli reformlar öngören 19 stand-by anlaşmasının yapıldığı görülmektedir. Bunlar içerisinde değerlendirdiğimiz politikayı biçim verme amacı taşıyan anlaşmaları iki kategoride ele almak mümkündür. Birincisi kategoride ulusal yönetim uygulamalarının tasfiyesine, ikinci kategoride küresel yönetim uygulamalarının inşasında dönük anlaşmalar bulunmaktadır. 1980, 1983, 1984 ve 1994 yılında yapılan anlaşmalar sadece birinci kategoriye özgü hususları içerirken, 1999, 2002 ve 2005 yılında yapılan anlaşmalar hem birinci hem de ikinci kategoriye özgü hususları içermiştir. 1983, 1984, 1994,

³⁴⁹ World Bank, **Second Programmatic Financial and Public SAL – Implementation Completion Report, Republic Of Turkey**, Report No. 27643, December, 2003. s. 3-5

³⁵⁰ World Bank, **International Bank For Reconstruction And Development Program Document For A Proposed Third Programmatic Financial and Public SAL In the Amount of US\$ 1 Billion to the Republic Of Turkey**, Report No. 25795-TU, May, 2004. s. i-ii

1999 yılında yapılan anlaşmalarla öngörülen krediler çeşitli nedenlerle yarıda kesilmiştir.

1980’li yıllarda IMF ile yapılan anlaşmalar çerçevesinde yürütülen programların müşterek konusu Türkiye’nin dış piyasalara açılması, devlet kontrollerinin azaltılması ve kamu sermayeli kuruluşlara aktarılan kaynakların sınırlandırılması olmuştur. Başka bir deyişle bu dönemde yapılan *stand-by* anlaşmaları ulusal yönetim uygulamalarının tasfiyesine odaklanmıştır. Ayrıca enflasyonla mücadele bu anlaşmalarda hassasiyetle vurgulanan bir diğer husus olarak sıklıkla kendisini göstermiştir. Örneğin 1983 yılında yapılan 14. *stand-by* anlaşmasına ilişkin Niyet Mektubu’nda enflasyonun düşürülmesi için sıkı para politikasının uygulanmasının, kamu sermayeli kuruluşlara aktarılan kaynakların kısılmasının, merkez bankasının kamu kuruluşlarına sağladığı finansmanın sınırlandırılmasının, ekonominin dışarıya açılmasının, faiz oranlarının rasyonelize edilmesinin ve esnek döviz kuru politikası izlenmesinin amaçlandığı ifade edilmiştir.³⁵¹ Yine örneğin 1984 yılında yapılan 15. *stand-by* anlaşmasına ilişkin Niyet Mektubu’nda serbest piyasa ortamının yaratılmasının, bürokratik müdahalenin azami ölçüde sınırlandırılmasının, içeride ve dışarıda serbest rekabetin nimetlerinden yararlanmak ve verimliliği arttırmak üzere ekonominin açık hale getirilmesinin, döviz bulundurmanın ve döviz hesapları açmanın tamamen serbest hale getirilmesinin, tasarrufların artması için reel faiz oranlarının pozitif düzeyde seyretmesinin sağlanmasının, merkez bankasının kamu kurumlarına sağladığı kredilerin sınırlandırılmasının, enflasyonla oldukça sıkı biçimde mücadele edilmesinin gerekliliği konularında hükümetin ikna olduğu belirtilmiştir.³⁵² Benzer doğrultuda 1994 yılında yapılan 16. *stand-by* anlaşmasına ilişkin Niyet Mektubu’nda da serbest piyasa uygulamalarından ödün verilmeyeceği, enflasyonla kararlılık içerisinde mücadele edileceği, yapısal uyumun temellerinden olan özelleştirmelerin sürdürüleceği, devlet kontrollerinin kaldırılmasına ve yeni liberalizasyon uygulamalarının yürürlüğe alınmasına devam edileceği, kamu

³⁵¹ International Monetary Fund & Turkey, **Staff Report for the 1984 Article IV Consultation and Request for Stand-By**, Prepared by the European Department and the Exchange and Trade Relations Department, Approved By L. A. Whittome and Subimal Mookerjee, May 19, 1983. s. 15-16, 24-28

³⁵² International Monetary Fund & Turkey, **Turkey – Request For Stand-By Agreement: Letter Of Intent**, EBS/84/42, March 21, 1984.

harcamalarının ve kamu sermayeli kuruluşlara aktarılan kaynakların kısıtlanacağı, merkez bankası kaynakları yerine serbest piyasa ortamında belirlenen faizlerle piyasadan borçlanılacağı özellikle vurgulanan hususlar arasında yer almıştır.³⁵³

1999, 2002 ve 2005 yılında IMF ile birlikte yürütülen programlarda ulusal yönetim uygulamalarının tasfiyesi kategorisinde özellikle kamu bankalarının özelleştirilmesi önemini muhafaza etmiştir. Ayrıca özel sektörün rolünü arttırmaya, özel sermayeli bankaların sermaye yapılarını güçlendirmeye ve yatırım ortamını iyileştirmeye dönük etkinlikler yine programların kapsamında ele alınmıştır. Bununla birlikte söz konusu programlarda enflasyonla mücadelenin oldukça vurgulu biçimde öne çıktığı ve aynı zamanda küresel yönetim uygulamalarının yürürlüğe sokulmasının ağırlık kazandığı söylenebilir. Nitekim 1999 yılında yapılan ve 2001 krizi ile yarıda kesilen 17. *stand-by* anlaşmasının ana vurgusu enflasyonla mücadeledir. Bu anlaşmaya ilişkin Niyet Mektubu'nda enflasyonla mücadele için finansal sistemde ve devlet yapısında çeşitli yapısal reformlar öngörülmüştür. BDDK'nın düzenleme ve gözetim faaliyetlerine başlamasının sağlanması, Bankacılık Kanunu'nun BDDK'nın özerklik ve etkinlik düzeyini arttıracak doğrultuda değiştirilmesi, BDDK'nın uluslararası standartlara uymasının ve uluslararası standartları uygulamasının sağlanması, faiz oranlarının devlet müdahalesine tabi olmaksızın piyasada belirlenmesi, iyi yönetim uygulamasının geliştirilmesi, devlet iç borçlanma piyasasının derinleştirilmesi, TMSF'nin yapısının ve işlevlerinin net biçimde belirlenmesi, uluslararası muhasebe standartlarına uyumun sağlanması, uluslararası asgari sermaye yeterliliği ve risk yönetimi standartlarının uyarlanması dönemin hükümetinin göze çarpan başlıca taahhütleri arasında söz konusu olmuştur.³⁵⁴

2002 yılında yapılan 18. *stand-by* anlaşmasında da enflasyonla mücadele ve küresel yönetim uygulamalarına uyumun sağlanması öne çıkmıştır. Kurumsal yönetim (şirket yönetimi) standartlarına uyumun güçlendirilmesi, kamu kurumlarında iyi yönetimin geliştirilmesi ve bu bağlamda şeffaflığın artırılması, enflasyon

³⁵³ International Monetary Fund & Turkey, **Turkey – Request For Stand-By Agreement: Letter Of Intent**, EBS/94/114, May 27, 1994.

³⁵⁴ T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, “17. Stand-By Anlaşmasına İlişkin Niyet Mektupları”, **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.hazine.gov.tr>, Erişim Tarihi: 03/05/2007

hedeflemesine geçiş için gerekli adımların atılması, finansal sektörde var olan düzenleme ve gözetim sisteminin güçlendirilmesi, BDDK’nın kurumsal ve operasyonel bağımsızlığının iyileştirilmesi, bankacılık sektörüne bağımsız denetim yapacak şirketlerin BDDK tarafından atanması, banka dışı finansal kuruluşların (sigortacılık şirketleri hariç) düzenleme, gözetim ve denetiminin Hazine’den alınarak BDDK’ya devredilmesi, TMSF eliyle sorunlu bankaların durumunun çözüme kavuşturulması, asgari sermaye yeterliliği standartlarına, uluslararası muhasebe standartlarına ve uluslararası raporlama standartlarına uyumun sağlanması, sigortacılık sektöründe uluslararası standartlara uygun olarak düzenleme ve gözetimin sağlanması, TCMB’nin uluslararası rezervlerinin güçlendirilmesi, dalgalı kur rejimine bağılılığın sürdürülmesi bu anlaşma çerçevesinde vurgulanan finansal sistem ile ilgili temel hususlar arasında yer almıştır.³⁵⁵

2005 yılında yapılan 19. *stand-by* anlaşması çerçevesinde yürütölen programda da önceki anlaşmada takip edilen yol değışmemiş, enflasyonla mücadele ve küresel yönetim uygulamalarının yürürlüğe alınması başat konumunu korumuştur. Dönemin hükümeti anlaşmaya ilişkin niyet mektuplarında açık enflasyon hedefine geçmeyi, bankacılık sektörünün düzenleyici çerçevesinin uluslararası standartlara uyumunu arttırmayı, TCMB’nin uluslararası rezervlerini güçlendirmeyi, BDDK’nın gözetim ve denetiminin iyileştirerek uluslararası en iyi uygulamalara yakınlaştırmayı, BDDK ve TMSF’nin kurumsal ve operasyonel bağımsızlığının sağlamlaştırmayı, yeni düzenlemeler ve gereksinimler ışığında bankacılık kanununu yenilemeyi, finansal piyasalarda gözetim ve denetimi konsolide etmeyi, kurumsal yönetim ilkelerine uyumu etkinleştirmeyi, dalgalı kur rejimine bağılılığı sürdürmeyi, finansal sektörün derinleştirilmesine dönük olarak konut finansman sistemine dair yasal düzenlemeleri gerçekleştirmeyi ve finansal sektör değerlendirmelerini (İng. Financial Sector Assesment Program) yapmaları için IMF ve Dünya Bankası’na talepte bulunmayı taahhüt etmiştir.³⁵⁶

³⁵⁵ T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, “18. Stand-By Anlaşmasına İlişkin Niyet Mektupları”, **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.hazine.gov.tr>, Erişim Tarihi: 03/05/2007

³⁵⁶ T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, “19. Stand-By Anlaşmasına İlişkin Niyet Mektupları”, **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.hazine.gov.tr>, Erişim Tarihi: 03/05/2007

Uluslararası Finans Çevrelerinin Finans Sermaye Gücü:

Uluslararası iradenin politika hedeflerini biçimlendiren etki araçları içerisinde en ceberut nitelik taşıyanının uluslararası finans çevrelerinin finans sermaye gücü olduğunu söyleyebilmek olanaklıdır. Zira milyarlarca dolar finans sermayeye sahip olan finans çevrelerinin ellerindeki bu sermayeyi oldukça kısa süreler içerisinde bir piyasadan bir başka piyasaya hareket ettirme ve bu çerçevede borsa endeks değerleri ile döviz kuru değerlerinde sert değişimler yaratabilme olanağında sahip durumda bulunması, politika formülasyon aşamasında ulusal hükümetler üzerinde çok ciddi bir baskı unsuru olarak kendisini göstermiş ve günümüzde de göstermeye devam etmektedir. Öyle ki ulusal hükümetler uluslararası finans çevrelerinin istediği reformları yürürlüğe sokmadıklarında âdeta finans sermaye hareketleri aracılığı ile cezalandırılmaktadır. IMF ve Dünya Bankası ile yapılan yukarıda bahsettiğimiz anlaşmaların koşullarından birisinin yerine getirilmesinin gecikmesi, öngörülen reformlar hususunda isteksizlik algısının oluşması ya da genel olarak finans çevrelerinin kendi çıkarlarına aykırı olarak gördüğü herhangi bir şey finans sermaye gücünün dış göstermesine neden olabilmektedir. Zaten “*yabancı sermaye girişinin artırılması*” ve “*piyasa disiplini ve finansal istikrarının sağlanması*” ele aldığımız politikanın temel hedefleri arasında bulunduğu ve bu nedenle finans sermayenin ülke dışına kaçması ya da sert hareketler yapması bu hedefler ile doğal olarak çeliştiği için, hükümetler finans sermayeyi ürkütecek kararlardan özellikle kaçınmışlardır.

Ülkemiz yakın tarihi içerisinde 1990’lı ve 2000’li yıllar uluslararası finans çevrelerinin sahip oldukları finans sermayeyi çok kısa süreler içerisinde hareket ettirerek istediklerini yaptırdığı durumların örnekleri ile doludur. Ülkemizde ulusal hükümetlerin finans çevrelerinin isteklerine uygun hareket etmediği durumlarda nasıl zor anlar yaşadığının en çarpıcı örnekleri Şubat 2001 finansal kriz sonrasında yaşanan dönemde görülmüştür. Örneğin ülkemiz 2001 yılında IMF’nin öncülüğünde yürütülen reformlar karşısında ulusal irade ortaya koymaya çalışan iki devlet bakanının (Yüksel Yalova, Enis Öksüz), *ileride diğerlerine de ibret olacak olan* kırımına tanıklık etmiştir. Her iki bakan da “iyi yönetim” anlayışı çerçevesinde sırasıyla tütün sektöründe ve telekomünikasyon sektöründe devletin yeniden yapılandırılmasını öngören reformlara karşı bir duruş sergilemişti. Bu dönemde sözü

edilen bakanları istifaya zorlayan temel zorlayıcı güç yoğun finans sermaye hareketleri olmuştur. Bu bakanların öngörülen reform programlarını yürürlüğe sokmamaları karşısında yoğun finans sermaye hareketleri nedeniyle borsa sert düşüşler, dolar ise ciddi artışlar göstermiş, bunların üzerine sözü edilen bakanlar istifa etmek zorunda kalmışlardır;

“ ... Yüksel Yalova dün sabah saat 11’de tütün konusunda IMF’ye verilen taahhütlerle ilgili olumsuz görüş belirtti. Ardından piyasalar alt üst oldu ve 8 saat sonra istifa ettirildi ...”³⁵⁷

“... Para ve sermaye piyasaları bu kez Yalova depremi ile sarsıldı. Borsa açıklamanın ardından yüzde 6 düşerken, bono faizi yüzde 102’ye fırladı. Dolar 1 milyon 300 bin sınırına yaklaştı. Daha sonra liderlerin açıklamasıyla tansiyon düştü. Borsa günü yüzde 1.8’lik artışla kapattı. Faizler yüzde 96.4’ten kapanırken, dolar 1 milyon 212 bine indi ...”³⁵⁸

“... MHP, konuşmalarıyla *piyasaların ayarını bozan* Ulaştırma Bakanı Enis Öksüz’ü istifa ettirdi. Hükümet böylece Yüksel Yalova’dan sonra *programı zora sokan* bir bakanını daha feda ederek *güven* mesajı verdi ...”³⁵⁹ (İtalik vurgular bize aittir.)

Bakanların istifaları o dönemin gazetelerinde, istifa eden bakana âdeta deli yakıştırması yaparcasına “kuyuya taş attı ve gitti”³⁶⁰, yine istifa eden bakanın niyet mektuplarına aykırı tutumuna göndermede bulunarak “ilk niyetsiz gitti”³⁶¹ gibi başlıklarla kamuoyuna duyurulmuştur. Burada büyük medya gruplarını da elinde bulunduran ülkemiz içindeki kimi çevrelerin finans sermaye sahipleri ile tamamen eşgüdüm içerisinde hareket etmesi oldukça dikkat çekicidir. Böyle bir tutum içerisinde yer alan büyük medya şirketlerinin sermaye piyasalarında işlem gördüğü ve borsa iniş çıkışlarında değerlerinin değişim arz ettiği göz önüne alındığında, bunların da ulusaşırı finans çevreleri olarak nitelendirdiğimiz sınıfsal oluşumun mensupları arasında bulunduğunu fark etmek zor olmamaktadır. Diğer taraftan

³⁵⁷ 01/06/2001 tarihli **Milliyet Gazetesi**, Resmi İnternet Sitesi Arşivi, Çevrimiçi Adres: <http://www.milliyet.com.tr/2001/06/01/ekonomi/index.html>

³⁵⁸ a.k.

³⁵⁹ 18/07/2001 tarihli **Milliyet Gazetesi**, Resmi İnternet Sitesi Arşivi, Çevrimiçi Adres: <http://www.milliyet.com.tr/2001/07/18/ekonomi/index.html>

³⁶⁰ 01/06/2001 tarihli **Milliyet Gazetesi**, Resmi İnternet Sitesi Arşivi, Çevrimiçi Adres: <http://www.milliyet.com.tr/2001/06/01/index.html>

³⁶¹ 01/06/2001 tarihli **Radikal Gazetesi**, Resmi İnternet Sitesi Arşivi, Çevrimiçi Adres: <http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=4011>

İnsel'in ortaya koyduğu üzere borsalar özünde beklenti piyasaları olduğu için belirli beklenti senaryolarını yaymak ya da kamuoyunun beklenti konsensüsünü yönetmek maksadı ile finans çevrelerinin medyaya egemen olması bu çevreler açısından özel önem arz etmektedir.³⁶² Nitekim ulusaşırı finans çevreleri ile medyanın gelişmeler karşısındaki bahsettiğimiz doğrultuda takındığı ortak tutum, bu hususiyetin Türkiye'de başarı ile elde edilmiş olduğunu göstermektedir.

Finans çevrelerinin ve medyanın müşterek bir akıl ile tecrit ettiği yukarıda sözü edilen devlet bakanlarının IMF'nin öngördüğü programlar karşısındaki tutumlarına karşılık sosyal demokrat kimliği ile bilinen dönemin başbakanı Bülent Ecevit'in bahsettiğimiz gelişmeler sürecinde “sayın bakanın görüşleri hükümetimizin görüşünü temsil etmiyor”³⁶³ yönünde açıklamalar yapması ise ulusal hükümetlerin ulusaşırı finans çevrelerinin finans sermaye gücü karşısında nasıl bir *sinizm* içerisine düşmüş bulunduklarını çarpıcı biçimde ortaya koymuştur. Bu sinizmi daha önce ifade ettiğimiz üzere, “madem ki gücümüz yetmiyor boyun eğelim” anlayışını güden bir *pragmatizm* izlemiştir. Benzer biçimde 2006 yılında dönemin hükümetini teşkil eden Adalet ve Kalkınma Partisi'nin yürürlüğe soktuğu bir düzenleme ile finansal kazançlara yüklenen %15'lik stopaj vergisinin, aynı yılın Mayıs ayında yaşanan finansal dalgalanma (borsa endeksinin sert biçimde düşmesi, döviz kurunun yine sert biçimde yükselmesi) sonrasında yabancı yatırımcılar için sıfıra indirilmesi de tipik bir sinik pragmatizm örneği olarak kayıtlara geçmiştir;

“... Yabancı yatırımcıların finansal araçlardan Türkiye'de elde ettikleri kazanç ve iratlara uygulanan stopajın sıfırlanmasını öngören kanun, Resmi Gazete'de yayımlandı. Yerli yatırımcıda ise bu oran yüzde 10'a inerken, Bakanlar Kuruluna artırıp azaltma konusunda yetki verildi...”³⁶⁴

Verdiğimiz örneklerden de anlaşılabileceği üzere ulusaşırı finans çevrelerinin ulusal hükümetlere istediğini benimsetebilme ve istediğini yaptırabilme gücünün temelinde borsa ve döviz kurunu kısa zaman zarfları içerisinde ciddi oranda değiştirme

³⁶² Ahmet İnsel, **Neo-Liberalizm: Hegemonyanın Yeni Dili**, Birikim Yayınları, 2004. s. 105-109

³⁶³ 01/06/2001 tarihli **Radikal Gazetesi**, Resmi İnternet Sitesi Arşivi, Çevrimiçi Adres: <http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=4011>

³⁶⁴ 07/07/2006 tarihli **Hürriyet Gazetesi**, Resmi İnternet Sitesi Arşivi, Çevrimiçi Adres: <http://hurarsiv.hurriyet.com.tr/goster/haber.aspx?id=4713082>

kapasiteleri yatmaktadır. Bu bağlamda borsa ve döviz kurunun hareketlerinden okunan “piyasa” olgusunun algısı, finans çevrelerinin kendilerini ilgilendiren herhangi bir konudaki düşüncesini öğrenebilmek için somut bir sinyal işlevi görmektedir. Yakın tarihte borsa ve döviz kuru değerlerindeki değişimlerden anlaşıldığı üzere bahsedilen çevrelerin çeşitli konularda paradigma hâlini almış davranışları söz konusudur. Örneğin İnsel’in belirttiği üzere istihdamın artması piyasanın kederlenmesine ve gerginleşmesine yol açan kara bir haberdur. Zira *istihdamın artması* piyasa tarafından ücretlerin yükselmesi, dolayısıyla enflasyonun artışı ve Federal Reserve’in faiz haddini yükseltmesi olarak görülmektedir. Bu durum piyasa için endişe kaynağıdır ve borsanın düşmesi, dövizin yükselmesine gerekçedir. *İşsizliğin artması* ise faizlerin düşmesinin ön haberi olarak algılanmaktadır. Bu durum piyasanın rahatlamasının ve borsanın yükselmesinin gerekçesi olmaktadır. Esasında burada rahatlayan finans yatırımları ile ilgilenen bireysel ve kurumsal yatırımcılardır.³⁶⁵ Öte yandan yine İnsel finans piyasalarının hükümetler üzerindeki belirleyici konumunu belirtmek üzere ünlü finans sermaye spekülâtorlerinden George Soros’un bir konuşmasından yaptığı alıntıyı aktarmaktadır; “Finans piyasaları her gün oy verip, hükümetleri, popüler olmayan ama gerekli önlemleri almaya zorluyorlar. Bu nedenle gerçek devlet bilincine bu finans piyasaları sahipler.” Bu sözler çok açık biçimde kendi çıkarlarını temsil eden politik hedefler dışında doğru görmeyen anlayışın tezahürüdür.³⁶⁶

Türk Finansal Sistemini Küreselleştirme Politikası’nın hedefleri bütün yönleri ile neo-liberal ideolojinin karakteristik özelliklerini taşımaktadır. Sosyal bilimler alan yazınında yaygın biçimde konu edildiği üzere bu ideoloji 1950’lilerden, yaygın uygulama sahası bulduğu 1980’lerin başına kadar neo-liberalizm Friedman ve Hayek gibi düşünürlerin öncülüğünde Chicago Okulu, Avusturya Okulu gibi belirli sosyal bilim ekolleri içerisinde ve Mont Pelerin Topluluğu gibi çevrelerde savunulmaktaydı. Bunların devlet müdahalesinin daima optimum altı sonuçlar doğuracağını ve bu

³⁶⁵ Ahmet İnsel, 2004. s. 68

³⁶⁶ **a.k.** s. 133-134

nedenle devletin asgari düzeye doğru tasfiye edilmesi gerektiğini savunan müşterek görüşleri bulunmaktaydı. Hayek'in geliştirdiği devletin verimsizliği eleştirisi, *özgürlüğü* temel insani değer ve uygarlık ölçütü olarak görmesine dayanmıştır.³⁶⁷ Özgür bir toplumu kendisinin ortaya attığı *catallaxy* düzeni ile ilişkilendiren Hayek'e göre *catallaxy* mülkiyet ve sözleşme hukuku kuralları içinde işleyen serbest piyasanın özel bir biçimidir. *Catallaxy* zemininde oluşan özgür toplum çoğulcu karakteristiğe sahiptir ve tanımlı hiyerarşilerden arındırılmıştır.³⁶⁸ Hayek özel komutların ve bu çerçevede devlet müdahalelerinin *catallaxy* düzenini bozacağını ve düzendeki bozulmaların telafisinin de mümkün olmadığını ileri sürmüştür.³⁶⁹ Hatta daha da ileri giderek serbest piyasa düzenindeki aksaklıkları düzeltmeye yönelik girişimleri de sakıncalı bulmuş, bunları tam tersine yıkıcı etkileri olacağını ifade etmiştir.³⁷⁰ Dolayısıyla Hayek *catallaxy* düzenine yönelebilecek en büyük tehdit olarak gördüğü devletin asgari düzeye çekilmesinin, bu çerçevede ortak güvenliğin sağlanmasının, sözleşmeler ile mülkiyet haklarının korunmasının, piyasanın etkinlikle dağıtamadığı bir dizi kamu malının üretimi ile sınırlandırılmasının gereğine işaret etmiştir.³⁷¹

Hayek gibi aşırı *laissez-faire* kapitalizmini savunan ve çıkış noktası özgürlük olan Friedman da yine neo-liberalizmin devletçiliğe getirdiği sert eleştirilerin öncü kuramcılarından birisidir. Friedman'a göre devlet bireysel ve toplumsal özgürlüğü tehdit eden güçlerin başını çekmektedir. Bu yüzden birinci olarak devletin etkinlik alanı derhal kısıtlanmalı ve devlet küçültülmelidir. Devletin temel faaliyetleri vatandaşların özgürlüğünü tehdit eden iç ve dış saldırıları engellemekten, sözleşmeler, rekabetçi *serbest piyasa* düzeni ile *mülkiyet haklarını* korumaktan ve

³⁶⁷ Friedrich August Hayek, **The Constitution Of Liberty**, The University of Chicago Press, 1960. s. 22-38

³⁶⁸ Friedrich August Hayek, **Law, Legislation and Liberty: A New Statement of The Liberal Principles of Justice and Political Economy**, Volume 2: The Mirage of Social Justice, London: Routledge 1982. s. 107-113

³⁶⁹ a.k. s. 128-129

³⁷⁰ a.k. s. 142-143

³⁷¹ Friedrich August Hayek, **Law, Legislation and Liberty: A New Statement of The Liberal Principles of Justice and Political Economy**, Volume 3: The Political Order of A Free People, London: Routledge 1982. s. 41-64

piyasanın yapamadığı diğer işleri yapmaktan öteye gitmemelidir. İkinci olarak devletin gücü merkezi olmaktan çıkarılarak dağıtılmalıdır. Bu bağlamda asgari devleti ve yerleşmeyi savunduğu açık olan Friedman, devletin uyguladığı gücün taşrada uygulanmasını eyalette uygulanmasından, eyalette uygulanmasını, devletin başkentinde uygulanmasından daha muteber görmüştür.³⁷² Friedman gümrük vergileri ve ihracat kısıtlamaları, devlet eliyle yürütülen sosyal güvenlik programları, tarım destekleri, fiyat kontrolleri, faiz tavanları, devlet planlamacılığı, sermaye hareketi denetimleri, kamu bankacılığı gibi bir çok faaliyetin devletin işi olmaması gerektiğini ileri sürmüştür. Başta siyasi ve iktisadi özgürlükler olmak üzere her türlü özgürlüğün kaynağı olarak serbest piyasa düzeneğine işaret eden Friedman'a göre serbest piyasa sistemi bir çok açıdan kumanda ekonomisinden üstündür. Kumanda ekonomisinin gönüllü mübadeleyi, özgür seçimi, rekabetçiliği dışladığını ve bu yüzden verimsiz olduğunu savunan Friedman, Adam Smith'in tezlerine göndermede bulunarak serbest piyasa sistemi içerisinde bireylerin pazarda belirlenen fiyat mekanizmaları aracılığıyla kendi çıkarlarına en uygun olan tercihler içerisinde hareket edeceğini iddia etmiştir.³⁷³ Friedman devletin bu yapı içerisinde serbest piyasanın iyi işlemesini sağlayacak biçimde *oyunun kurallarını* belirlemekle meşgul olması gerektiğini savunmuştur. Buna göre belirlenen piyasa kuralları gönüllü mübadeleyi kolaylaştırıcı, tekelleri önleyici, şirketler arasında rekabet arttırıcı, özel mülkiyeti koruyucu, serbest girişimi özendirici nitelikler taşımalıdır.³⁷⁴ Bununla birlikte Friedman merkez bankalarının hükümetten bağımsız biçimde para politikalarını yönetmesi gerektiğini ifade ederek oyunun kurallarını belirleme işinin hükümetlerden koparılmasını savunan öncü düşünürlerden birisidir.³⁷⁵

Kamu tercihi kuramcıları neo-liberalizmin diğer önemli sözcüleri olmuştur. Pierson'a göre karar almanın kolektif ve piyasa dışı biçimleri üzerinde duran bu kurama göre asgari devlet sınırının dışında, liberal demokratik prosedürler altında devlet eylemleri

³⁷² Milton Friedman, **Capitalism and Freedom**, The University of Chicago Press, Chicago and London, 1982. s. 2.

³⁷³ Milton Friedman and Rose Friedman, **Free to Choose: A Personal Statement**, Avon Publishers, New York : Harcourt Brace Jovanovich, 1980. s. 5-9

³⁷⁴ Milton Friedman, 1982. s. 27-36

³⁷⁵ a.k. s. 44-51

üzerinden kolektif seçimin, sivil aktörlerce piyasa aracılığıyla gerçekleştirilen özel seçimlere oranla her zaman daha az etkili, daha az verimli ve daha arzu edilen sonuçlar doğurması kaçınılmazdır.³⁷⁶ Kamu tercihi kuramcılarının bunun için kullandıkları çözümlere, liberalizmin geleneksel metodolojik bireycilik ve “homo economicus” varsayımlarına dayanmaktadır. Buna göre bütün bireylerin kendi çıkarlarını en üst düzeye çıkarma güduları dolayısıyla liberal demokrat bir sistemde seçmenler fayda, siyasi partiler oy, bürokrasi etkinlik azamileştirme peşinde koşar. Bu eğilimler ise popülizmi, yani siyasetçilerin ve bürokratların savurganlığını doğurarak devletin bütçesinin sırtına çok ciddi ek yükler getirir. Kamu tercihi kuramcıları buradan yola çıkarak piyasanın başarısızlığı tezlerine (dışsallıklar, kamu malları ...vd.) karşı, devletin başarısızlığı tezlerini güçlendirmeye çalışmışlardır.³⁷⁷

Neo-liberal uygulamalara en ciddi akademik desteklerden birisi de Yeni Kurumcu İktisat ekolünden gelmiştir. Nitekim IMF, OECD ve Dünya Bankası’nın iyi yönetim ve kurumsal yönetim perspektifinde bu ekole ait söylemlerin yansımaları ciddi biçimde hissedilmektedir. Bu çerçevede şeffaflık, hesapverebilirlik söylemlerinin ve küresel düzenleme tarzının şekillenmesinde söz konusu ekolün yerleşik iktisat yaklaşımlarına yönelttiği eleştiriler oldukça etkili olmuştur.

Harvey’e göre neo-liberalizmin bahsedilen şekilde belirli çevrelerin savunduğu bir marjinal ideoloji olmaktan çıkıp dünya ölçeğinde uygulamaya dökülme sürecinde Paul Volcker’in 1979 yılında FED’in başına geçmesi ve para politikasını değiştirmesi önemli bir dönüm noktasıdır. Volcker’in çerçevesini çizdiği para politikasının ilk hedefi, ne pahasına olursa olsun (işsizliğe yol açsa bile) enflasyonla mücadele etmek olmuştur. 1980 yılında başkan seçilen Reagan bir yandan devlet müdahalelerini sınırlamış, diğer yandan Volcker’in çizgisini destekleyerek, gerek ülkede gerekse dünyada bütün finans yapılarını serbestleştirme yoluna gitmiştir.³⁷⁸

Söz konusu doğrultuda merkez ülkelerde benimsenmesinden sonra sanki bütün toplumsal kesimlerin çıkarını gözetken bir çerçeveye sahipmiş gibi küresel ölçekte

³⁷⁶ Cristopher Pierson, **Modern Devlet**, Çiviyazıları Yayınevi, 2000. s. 135

³⁷⁷ Coşkun Can Aktan, **Yeni İktisat Okulları**, Seçkin Yayınları, 2004. s. 84-88

³⁷⁸ David Harvey, 2005. s. 1-2

neo-liberalizmin propagandası yapılmaya başlanmıştır. Bu faaliyetlerin politikanın formülasyon sürecinde sermaye çevrelerinin kendi isteklerini politika gündemine taşımanın yanı sıra kendi çıkarları ile çatışan diğer paydaşların isteklerinin dışlanmasını sağlamaya dönük bir çerçevesi vardır. (Türkçe’ye “karar dışı bırakma (İng. non-decision making)” olarak çevrilebilecek bir kavram üzerinden kamu politikası alan yazınında bir dizi tartışmalar yürütmüş olan Bachrach ve Baratz gibi sosyal bilimcilere göre sahip olduğu güç bakımından baskın olan bir politika paydaşı politika formülasyon sürecini çeşitli etki araçları ile kendi değerleri doğrultusunda manipüle edebilmekte ve diğer politika paydaşlarının isteklerinin gündem dışı kalmasını sağlayabilmektedir.³⁷⁹) Nitekim Türk Finansal Sistemini Küreselleştirme Politikası’nın *hedefleri* de fiili olarak geçtiğimiz yirmi otuz yıl boyunca söz konusu amaç doğrultusunda dillendirilen neo-liberal karakterli bir dizi söylem ışığında formüle edilmiştir. Örneğin “ulusal devlet müdahalesini verimsizdir” önermesini ya da “başka yol yok! (İng. There Is No Alternative! – TINA!)” önermesini içeren söylemler süreçte etkili olan en genel söylemleridir. Ele aldığımız politikaya ait hedeflerin tanzim edilmesine katkıda bulunan bu politikaya özgü söylemler ise özet olarak şunlardır;

- “Devlet müdahaleleri hem verimsizliğin kaynağıdır, hem de yabancı sermaye girişinin önündeki en büyük engeldir. Bu nedenle finansal sistemde ulusal yönetim uygulamaları tasfiye edilmeli, küresel ölçekli ve serbest piyasa sistemine dayalı bir yapı kurulmalıdır. Bu çerçevede kamu sermayeli finansal kuruluşlar özelleştirilmeli, devlet kaynaklı finansman imkânı yok edilmeli, uluslararası sermaye hareketleri ve faizler üzerinde devlet kontrolleri kaldırılmalı, merkez bankası bağımsızlaştırılmalıdır. Diğer yandan iktisadi sıkıntıların en önemli kaynaklarından birisi olan yüksek enflasyon ile ne pahasına olursa olsun mücadele edilmelidir. Bunların daha iyi alternatifi yoktur.”
- “Sürdürülebilir iktisadi büyümenin en önemli koşulları yabancı sermaye girişinin arttırılmasına dönük tedbirlerin alınması ve bu çerçevede yerel piyasada güven ve istikrar ortamının kurulmasıdır. Hem yabancı sermaye girişi ve hem de güven ve

³⁷⁹ Wayne Parsons, 1995. 134-138

istikrarın temin edilebilmesi için izlenmesini gereken en öncelikli yol piyasanın bir dizi kurallara ve ilkelere dayalı olarak düzenlenmesidir. Piyasaların düzenlemeye yönelik bir çerçeve oluşturmak için Amerika'yı yeniden keşfetmeye çalışmak yerine, dünya ölçeğinde keşfedilmiş bulunan en uygun ilke ve standartlar ile iyi uygulama deneyimlerini içeren küresel düzenlemelere uyum sağlamak daha anlamlıdır.”

Baskın birikim stratejisi olduğunu daha önce ifade ettiğimiz finansal birikim stratejisinin etkin işleyişi için bir bakıma olması gerekenleri seslenen söz konusu söylemlerden birincisi genel olarak ele aldığımız politikanın *ulusal yönetim uygulamalarını tasfiye programına*, ikincisi ise politikanın *küresel yönetim uygulamalarına uyum programına* özgü *politika hedeflerinin* tayin edilmesinde rol oynamıştır. Ulusal yönetim uygulamalarını tasfiye programına ilişkin hedeflere yön veren söylem seti, bir çok alanda olduğu gibi finansal sistemde de ulusal yönetim uygulamalarının tasfiye edilmesine ve *serbest piyasa* uygulamalarının yürürlüğe sokulmasına dönük bir ideolojik çerçeve yaratmıştır. Bu doğrultuda gelişmekte olan ülkelerin yaşadıkları kamu borç krizlerinin de devlet müdahalesinin verimsizliği ile ilişkili olduğu varsayılmış, buna paralel olarak verimsizliğin devletçi uygulamalara içkin olduğu, kamu reformlarının verimsizliğe ve borç krizlerine çare olmayacağı ileri sürülmüştür. Bununla birlikte devlet müdahalesi iktisadi büyümenin ve kalkınmanın temel dinamiği olarak gösterilen *yabancı sermaye girişinin* de önünde engel olarak nitelendirilmiştir. Ulusal yönetim uygulamalarının tasfiyesi ve piyasa serbestliğinin azamileştirilmesi yoluyla devletler piyasa tarafından üretilebilen meta ve hizmetleri üretmekten alıkonulduğunda ve devletlerin iktisadi sisteme müdahil olmaları engellendiğinde verimsizlik sorununun kendiliğinden ortadan kalkacağı ve aynı zamanda yabancı sermaye girişlerinin önünün açılacağı iddia edilmiştir. Bunun yanı sıra 1980’li yıllardan itibaren yüksek enflasyon ekonominin en büyük tehdidi olarak dillendirilmeye başlamıştır. Bu kapsamda önceki dönemin ekonomide tam istihdamı hedefleyen anlayış bir tarafa bırakarak *düşük enflasyonun ve fiyat istikrarının* ne pahasına olursa olsun sağlanması anahtar olarak benimsenmiştir. Bu tarihten sonra enflasyonla mücadele para ve ekonomi politikası ile ilgili bütün diğer hedefleri bastıracak biçimde öncelikli hale getirilmiştir. Düşük enflasyonu ve fiyat istikrarını hedef olarak işaret eden söylem, aynı zamanda bu hedefi örgütlemeye

yönelik “dalgalı kur”, “kur çıpası”, “enflasyon hedeflemesi” gibi teknik uygulamaları yanında getirmiştir.

Öbür yandan ulusal yönetim uygulamalarını tasfiye programına koşut olarak 1990’lı ve 2000’li yılların başında arka arkaya Meksika, Rusya, Uzak Asya, Brezilya, Türkiye, Arjantin gibi gelişmekte olan piyasaların birbirlerini etkileyerek krize sürüklenmesi ve bu finansal şokların ulusaşırı finans çevrelerini tehdit etmeye başlaması ilave söylemler ile buna bağlı olarak çeşitli ideolojik teknikleri içeren küresel ölçekli bir düzenleme tarzının geliştirilmesinin yolunu açmıştır. Bu ilave söylemler ve ideolojik teknikler küresel düzenlemelere uyum programına ilişkin ideolojik çerçeveyi inşa etmiştir. Bu bağlamda söz konusu olan söylemlerin ana hatlarını G7’nin 1999 Köln toplantısının sonuç bildirgesinde görmek olanaklıdır. “Uluslararası Finansal Mimarının Güçlendirilmesi” başlıklı bu sonuç bildirgesi büyük ölçüde, yayınlandığı dönemi takip eden süreçte inşa edilen küresel yönetim yapısının ve buna bağlı düzenleme tarzının temel prensiplerini ve işlevsel hedeflerini içermiştir. Bu sonuç bildirgesinden anlaşıldığı üzere *piyasa disiplini ve finansal istikrarı sağlama* hedefine seslenen söylem seti küresel finansal sistemin küresel düzenlemelere tabi kılınmasını, bu kapsamda finansal piyasalara yönelik standartlar ve ilkelerin belirlenmesini, uygun sektörel işleyiş yöntemleri geliştirilmesini; küresel düzenleme sürecinin çok merkezlilik, katılımcılık, şeffaflık ve hesapverebilirlik esasları uyarınca örgütlenmiş bir karar mekanizması ile yürütülmesini; öz düzenleme olanaklarını genişletmek suretiyle karar mekanizmasında özel girişim örgütlerine küresel düzenleme sürecinde daha etkin ve belirleyici roller verilmesini; küresel düzeyde belirlenen standartların, kuralların ve yöntemlerin yöresel düzeyde uygulanmasının sağlanmasını öngören argümanları içermiştir.³⁸⁰

Bahsettiğimiz neo-liberal karakterli ideolojik söylemlerin ülkemizin ulusal hükümetleri nezdinde benimsenmesinde rol oynayan popülerleştirme ve yüceltme faaliyetleri Althusser’in ifade ettiği anlamda seslendiği öznelere (ulusal hükümetlerin) yapmaya/eylemeye belirli bir noktaya kadar ikna olmasını sağlamıştır.

³⁸⁰ G7 Finance Ministers, “Strengthening the International Financial Architecture”, **Report of G7 Finance Ministers to the Köln Economic Summit**, Cologne, Germany, 18 - 20 June, 1999. Resmi İnternet Sitesi: <http://www.g8.utoronto.ca>, Erişim Tarihi: 20/12/2006

Nitekim alt yapısal koşullara uygun olarak şekillenen ve maddi bir niteliği bulunan *ideolojiler*, Althusser'in de belirttiği üzere kendisini taşıyan aktörlere özne olarak seslenerek, onların *yapar / eyler* duruma girmelerini sağlayan bir işleve sahiptir.³⁸¹ (İdeolojinin yeterli olmadığı noktalarda, yukarıda sözünü ettiğimiz uluslararası kuruluşlar ile yapılan koşullu anlaşmalar ve finans çevrelerinin baskı araçları devreye sokulmuştur.)

Politikanın formülasyon aşamasında neo-liberal söylemlerin benimsetilmesini amaçlayan propaganda faaliyetleri doğrudan finans sermaye çevreleri tarafından değil, daha ziyade *organik entelektüellerin* çabaları ile yürütülmüştür. Gramsci'ci kurama göre aktif biçimde toplumsal hayata katılarak toplumsal pratiklere belirli bir şekil ve tutarlılık kazandırmak ve böylece kuram ve pratiği birleştirmek misyonunu üstlenmiş olan organik entelektüeller aracılığıyla özgül bir pratik temelinde, pratiğin asli öğeleriyle örtüşüp özdeşleşerek devam etmekte olan tarihsel süreci hızlandıracak, pratiği bütün öğeleri bakımından daha homojen, daha tutarlı, daha etkili kılabilen kuramlar oluşturmak mümkün olabilmektedir.³⁸²

Sözünü ettiğimiz söylemlerin küresel ölçekte benimsenmesi için uğraş veren organik entelektüellerin kimliği oldukça çeşitlidir. Geçerli iktisadi hegemonya altında faaliyet gösteren organik entelektüellerin kullandığı araçlar da buna paralel olarak çeşitlilik arz etmektedir. Finans medyası, çeşitli akademik gruplar, düşünce kuruluşları, uluslararası finansal kuruluşların (IMF, Dünya Bankası, OECD, BIS ...vd.) ekonomi ve finans teknisyenleri ile yöneticileri, siyasetçiler, hukuk uzmanları, siyasal iktisatçılar, felsefeciler ve bürokratlar yerine göre organik entelektüeller kategorisinde yer alabilmektedir. Bununla birlikte neo-liberal söylemlerin geliştirdiği ve ülke politika yapımcılarına aşılandığı süreçlerde özellikle devletler arası örgütlerin rolü büyüktür. Bunlar arasında IMF, BIS, Dünya Bankası, OECD gibi kuruluşların sözcülüğü oldukça ön plana çıkmış durumdadır. Diğer yandan IIF gibi sektörel sivil toplum örgütleri ve bunların işbirliği içerisinde olduğu, hatta yerine göre finanse ettikleri düşünce kuruluşları, medya organları, üniversitelerin de

³⁸¹ Louis Althusser, "İdeoloji Üzerine: İdeolojinin Tarihi Yoktur", **İdeoloji ve Devletin İdeolojik Aygıtları**, İthaki Yayınları, Çeviren: Alp Tümertekin, 2003. s. 75-126

³⁸² Terry Eagleton, **İdeoloji**, Ayrıntı Yayınları, 2005. s. 173

bahsettiğimiz süreçlerdeki katkıları önemlidir. Bütün bu kuruluşlar çeşitli yayınlar, konferanslar, eğitim faaliyetleri, çalışma grupları gibi araçlarla bahsedilen amaç doğrultusundaki çalışmalarını sürdürmektedir.

Bu aktörlerin çeşitli kanallardan yürüttüğü propaganda faaliyetleri, önderlik eden sınıfsal oluşumun benimsediği ideolojinin öteki sınıflar, diğer bir deyişle bağımlı sınıflar nezdinde kabul görmesini sağlamaktadır. Eagleton'ın belirttiği üzere böylece egemen sınıfsal oluşum birbiri ile iç içe geçme eğiliminde olan stratejilerle kendisine yakın inançların ve değerlerin *tutunmasını sağlayarak*, bu tür inançları doğrulukları kendilerinden menkul ve görünüşte kaçınılmaz kılacak şekilde *doğallaştırarak ve evrenselleştirerek*, kendisine meydan okumaya kalkışan fikirleri *karalayarak*, rakip düşünce biçimlerini, muhtemelen açığa vurulmayan ama sistemli bir mantıkla *dışlayarak* ve toplumsal gerçekliği kendilerine uygun yollarla *çapraşıklaştırarak* meşru ve akılcı hale getirmek istemektedir.³⁸³ Başarısı çoğunlukla neo-liberal hegemonyanın başarısını ve ömrünü de belirleyecek olan söz konusu popülerleştirme ve yüceltme faaliyeti temelde neo-liberal hegemonyaya hizmet edecek her türlü pratiğin (politika, program ... vd.) hedeflerini ve bu bağlamda gelecekteki çıktıları ile etkilerini tasarlamaya yöneliktir.

IMF ve Dünya Bankası'nın 1980'lerden günümüze değin ortaya koyduğu yayınların izlenmesiyle neo-liberal söylemlerin ne şekilde popülerleştirildiğini ve bu çerçevede söz konusu politika hedeflerinin ne tür argümanlara dayalı olarak biçim kazandığını görmek mümkündür. Nitekim son yirmi otuz yıllık süreçte finansal sistemde serbest piyasan ile rekabetin, düşük enflasyon ve fiyat istikrarının, serbestleştirilmiş sermaye hareketlerinin, piyasa disiplini ve finansal istikrarın faydaları, buna karşılık yüksek enflasyonun, sermaye hareketleri ve faizler üzerinde üzerindeki devlet kontrollerinin, kamu bankacılığının zararları her fırsatta dile getirilmiştir. Örneğin Dünya Bankası tarafından 1985 yılında yayımlanan şu makale, finansal liberalizasyon ile serbest piyasanın ve bu bağlamda devlet kontrollerinin tasfiyesinin iktisatçıların çoğu tarafından "ortak akıl" ile benimsendiğini, buna rağmen bazı devletlerin anlamsız biçimde bu "ortak akla" direndiğini ima eden şu cümlelerle başlamaktadır;

³⁸³ a.k. s. 22-24

“Uzun yıllardır iktisatçılar geliştirmekte olan ülkelerin piyasa mekanizmalarına daha yoğun biçimde dayanması gerektiğini savunmuşlardır. İktisatçılar özellikle, yöresel piyasaların serbestleştirilmesini ve ekonominin dünyanın geri kalan kesimlerine açılmasını içeren liberalizasyon süreçlerinin yürütmeye sokulması gerektiğini öne sürmüşlerdir. Bu çerçevede piyasanın kullanılması, iktisadi büyüme ve iktisadi verimlilik arasındaki ilişkileri saptamak için çok büyük çaba ve kaynak harcanmıştır. Bütün bu çalışmalar çarpıcı biçimde göstermiştir ki, serbestleştirilmiş ve ihracat odaklı ekonomiler, hem büyüme hem de adil gelir dağılımı açısından, kontrol ve baskı altında tutulan ekonomilerden daha iyi performans göstermiştir. Fakat bütün bu bulgulara ve geliştirmekte olan ülkelerin ekonomilerini serbestleştirmelerinin marifetlerine dair iktisatçıların ortak inancına rağmen bu ülkeler söz konusu yönde oldukça az çaba sarf etmektedir. Liberalizasyona dönük girişimler çoğu zaman sürecin belirli aşamalarında engellenmekte ve bu ülkeler kontrol altında tutulan içe dönük ekonomilere dönmeyi tercih etmektedir.”³⁸⁴

Yine örneğin Uzak Doğu’da meydana gelen finansal krizlerin ardından IMF tarafından dünya kamu oyuna duyurulan bir başka makalede finansal krizlerle mücadele hususunda IMF programlarından kuşku duyulmaması gerektiği savunulmuştur. IMF programlarının alternatiflerinin daha kötü sonuçları olacağının ortaya atıldığı bu makalede neo-liberalizmin geleneksel “*başka yol yok!*” söylemi tipik olarak kendini göstermiştir. “Finansal Krizlerin Yönetimi: Doğu Asya Deneyimi (İng. Managing Financial Crises: The Experience In East Asia)” başlıklı söz konusu makaleye göre IMF’nin makro iktisadi politika uyumu, fonlama ve yapısal reform girişimlerinin gerçekleştirilmemesi ciddi sakıncalar taşımaktadır, çünkü güven, istikrar ve sürdürülebilir kalkınmanın temini için sözü edilen girişimler elzemdir.³⁸⁵

Diğer yandan IMF tarafından yayımlanmış bulunan başka bir makalede iyi yönetim uygulamalarının ve mülkiyet haklarının korunmasının önemine vurgu yapılmıştır. Bu makaleye göre mülkiyet haklarının iyi korunduğu bir ekonomi modeli ile mülkiyet haklarının iyi korunmadığı bir ekonomi modeli farklı noktalarda denge oluşturacak, mülkiyet haklarının iyi korunmadığı modelde iktisadi faaliyetler daima olumsuz

³⁸⁴ Sebastian Edwards, “The Order Of Liberalization of The Balance Of Payments: Should The Current Account Be Opened First?”, **World Bank Staff Working Papers**, Number 710, The World Bank Washington, D.C., U.S.A., 1985. s. 7

³⁸⁵ Jack Boorman, Timothy Lane, Marianne Schulze-Ghattas, Ales Bulir, Atish R. Gosh, Javier Hamann, Alexandros Maourmouras and Steven Philips, “Managing Financial Crises: The Experience In East Asia”, **International Monetary Fund Working Paper**, WP/00/107, 2000. s. 57-59

yönde etkilenecektir.³⁸⁶ Buna koşut olarak aynı makalede devlet müdahalesi kötülenmiş ve mülkiyet hakları açısından iyi yönetim uygulamalarının önemine işaret edilmiştir;

“Bazı ülkelerde hükümet iktisadi faaliyetlerin ilerleyişini kendisi kontrol etmektedir. Bu nedenle söz konusu ülkeler iktisadi faaliyeti sekteye uğratabilmekte ve mülkiyet haklarını etkili biçimde koruyamamaktadır. Mülkiyet haklarının korunması ve iktisadi faaliyetin karşılıklı önemi, yönetim kurumları reformları ile iktisadi reformların eşanlı olarak gerçekleştirilmesini gerektirmektedir. İktisadi reformlar olmadan yasal reformları gerçekleştirmek ve bu bağlamda mülkiyet haklarını güçlendirmek zor olabilir. ... İktisadi reform sadece mülkiyet haklarını güçlendirmeye dönük dürtüleri yükselmekle kalmaz, aynı zamanda bunun için gerekli kaynakları da yaratır. Bununla birlikte iyi yönetim yapıları, sürdürülebilir nitelikli ve geniş kapsamlı iktisadi büyümenin ön koşullarını yaratabilir.”³⁸⁷

Nihayetinde Dünya Bankası ile IMF’nin ve aynı şekilde OECD ve BIS gibi diğer devletlerarası örgütler ile çeşitli sivil kuruluşların müşterek anlayış içerisinde ortaya koyduğu yayınlarının söz konusu şekilde bir çok örneği mevcuttur. Dünya Bankası ve IMF merkezli propaganda sürecinde hedeflenen değişimin ideolojisini popülerleştirmeye dönük yayınların içerisinde kullanılan teknikler de yine oldukça çeşitlidir. Bununla birlikte eski düzenleme tarzının ortaya çıkardığı sorunların ön plana çıkarılması suretiyle kötülenmesi veya yapılacak reformlar ile ortaya çıkacağı öne sürülen avantajların “özgürlük”, “kalkınma” gibi insanlığın üzerinde uzlaşma sağladığı kavramlar üzerinden savunulması, sözü edilen çerçevede yararlanılan başlıca yöntemler arasında yer almıştır. Nitekim neo-liberalizmin taraftarları hem toplumların “kalkınma” arzularını ve hem de bireylerin özellikle 1960’lar ile 1970’lerde yükselen “özgürlük” taleplerini oldukça başarılı biçimde amaçları lehinde kullanabilmişlerdir. Girişim özgürlüğü, tercih özgürlüğü, seçme özgürlüğü gibi terimler neo-liberalizmin ideolojik cephanesinin ciddi silahları olagelmıştır. (Örneğin A.B.D.’nin 11 Eylül 2001 olayları sonrasında Irak’ı işgal etme sürecinde de yine “Irak’a özgürlük götürme” düşüncesi, asıl amaçları örtme amacıyla dönemin Başkanı Bush tarafından özellikle vurgulanmıştır. Bush’un işgale ilişkin konuşmalara göre

³⁸⁶ Era Norris and Scott Freeman, “The Enforcement of Property Rights and Underdevelopment”, **International Monetary Fund Working Paper**, WP/99/127, 1999. s. 20

³⁸⁷ a.k. s. 20

“özgürlük Tanrı’nın bütün insanlara bir lütfudur ve A.B.D. dünyanın en büyük gücü olarak özgürlüğü yaygınlaştırmaktan sorumludur”. Yine Bush’a göre özgürlüğün ön koşulu ise neo-liberal uygulamalardır. Bu yüzden eğer Irak serbest piyasa sistemi, özelleştirmeler, liberalizasyon gibi esaslar üzerinde yeniden yapılandırılırsa özgürleşmiş ve demokratikleşmiş olacaktır.³⁸⁸ Oysa A.B.D.’nin zengin petrol yataklarına sahip olan Irak’ı işgalinin asıl nedeni dünya enerji kaynaklarını kontrol altında alarak dünyanın süper gücü olma konumunu sürdürme isteğidir. A.B.D. yetkilileri ayrıca dünya kamuoyunu bu işgali herkesin çıkarı için yaptığına inandırmaya çalışmıştır.³⁸⁹)

Neo-liberal söylemlerin yüceltilme çabaları çerçevesinde kullanılan bir diğer önemli yöntem ise koşullara ilişkin argümanların süreklilik içerisinde tekrarlanmasıdır. IMF, Dünya Bankası ve OECD gibi kuruluşların yayınlarında da devlet müdahalesinin verimsizliği, piyasa disiplini ve finansal istikrar için küresel düzenlemelere uyumun zorunluluğu gibi argümanlar sürekli olarak çeşitli biçimlerde tekrarlanmış ve alternatif argümanlar sistemli biçimde karalanmıştır. Belirli argümanların istikrarlı biçimde tekrarlandığı bu propaganda tarzı, Nazi Almanyası’nın Propaganda Bakanı Goebbels’in homojen bir ulus yaratmak amacıyla yürüttüğü propaganda faaliyetlerine has yöntemleri andırmaktadır.³⁹⁰ Nitekim Nazi propagandasının en temel sırrı etkili argümanların var olan koşullarla ilişkilendirilmesinin yanı sıra, sistemli biçimde tekrarlanmasına dayanmaktaydı;

“... O haftalarda etkin propaganda sırlarını defalarca ifade etmişti. Fritzsche’ye Athenia esrarının reklamını yapmaya devam etmesini telkin eden Goebbels, kinik bir biçimde ona ‘Propagandanın temel prensibi en etkin argümanların istikrarlı biçimde tekrarlanmasıdır. Bunu hiç bir zaman göz ardı etme’ tavsiyesinde bulunmuştu. Bir ay sonra aynı hususu yeniden dile getirdi: ‘Propagandanın anlamı tekrardır ve devamında yine tekrardır.’ ...”³⁹¹

³⁸⁸ David Harvey, 2005. s. 5-7

³⁸⁹ David Harvey, **New Imperialism**, Oxford University Press 2003. s. 18-25

³⁹⁰ David Welch, “Nazi Propaganda and the Volksgemeinschaft: Constructing a People’s Community”, **Journal of Contemporary History**, Vol:32, No:2, SAGE Publications, 2004. s. 213-238

³⁹¹ David Irving, **Goebbels: Mastermind of The Third Reich**, Focal Point Publications Official Website, 1997. s. 582. Çevrimiçi Adres: <http://www.fpp.co.uk/books/Goebbels/Goebbels.pdf>. Erişim Tarihi: 11/05/2007

Diğer yandan amaçlanan değişime direnenlerin çeşitli ithamlarla tecrit edilmesi, bu propaganda sürecinde yararlanılan diğer temel yöntemlerden birisi olmuştur. (A.B.D.’nin küresel hegemonik projelerine direnen İran, Kuzey Kore, Küba gibi bazı devletlerin “haydut devletler” olarak nitelendirilmesi benzer bir yöntemin ürünüdür.) Örneğin yukarıda alıntı yapılan Dünya Bankası antetli makalede, liberalizasyona direnenlerin toplumun genel çıkarlarını düşündüklerinden değil, özel çıkarları zarar görecekları için böyle bir duruş içerisinde olacakları iddiası ortaya atılmıştır;

“Bu kadar makul olmasına karşılık liberalizasyon girişimlerinden neden sonuç elde edilememektedir? Bu sorunun çok sayıda cevabı söz konusudur. Birincisi, liberalizasyon toplumun bütününe refahına sağlayacak bir yöntem olmakla birlikte bir dizi sektörler bundan yarar sağlayacak, bir dizi sektörler ise zarar görecektir. Liberalizasyondan zarar görecektir sektörler eğer siyasi olarak güçlü iseler kaçınılmaz biçimde bu yöndeki çabaları engelleyeceklerdir. ...”³⁹²

Eski düzenleme tarzının bir unsuru olan devlet müdahaleciliğinin sistemli bir biçimde kötülenmesi neo-liberal karakterli politika hedeflerinin tasarımıda sıkça başvurulan bir yöntem olmuştur. Esasında tarihsel akış incelendiğinde tasfiye için eski düzenleme tarzının ve buna özgü değerlerin saldırıya tabi tutulması, kapitalist birikim rejimlerinin birbirlerinin yerini aldığı aşamalarda oldukça olağandır. Çünkü kapitalizm yeni bir düzenleme tarzına ihtiyaç duyduğunda, yenisinin inşa ederken eskisinin zayıflıklarından ve açıklarından faydalanma eğilimindedir. Bu anlamda eskiyi kötülemek yeni düzenleme tarzının benimsetilmesine katkı yapabilmektedir.

Politika hedeflerinin sözünü ettiğimiz biçimde neo-liberal karaktere sahip olması, ele aldığımız politikanın toplumsal uygunluk durumuna dair ne gibi bir anlam ifade etmektedir? Bu soruya en yalın biçimde, neo-liberalizmin bütün kitlelerin müşterek çıkarlarını gözetken bir ideoloji olmadığını, sermaye çevrelerinin gerileyen konumlarını yeniden imar etmek için Keynesyen ve sosyalist uygulamalara karşı benimsediği ideoloji olduğunu, bu ideolojinin karakteristik özelliklerini taşıyan politika hedeflerinin de kalıtsal olarak aynı niteliklere sahip olduğunu söyleyerek cevap verilebilir. Nitekim serbest girişim, serbest piyasa, güçlü özel mülkiyet hakları

³⁹² Sebastian Edwards, 1985. s. 7-8.

gibi olguları en iyi toplum modelinin gerekleri olarak tasavvur eden neo-liberalizm özünde ulusal sınırları aşarak dünyaya serbestçe finans sermaye ihraç etmek isteyen finans çevrelerinin bu isteklerini karşılayacak politikaların uygulanmasından yana olan bir ideolojidir. Örneğin bu ideolojinin öngörülerinde yer alan finansal liberalizasyon Tabb'ın da ifade ettiği üzere finans sermaye çevrelerinin merkezi hedefidir. Nitekim finansal kontrollerin kaldırılmasından en büyük kazancı elde edenlerin başında, çoğu Amerikan menşeli olan uluslararası bankalar gelmektedir.³⁹³

Neo-liberal ideoloji uluslararası finans çevrelerinin özel çıkarlarına öncelik tanıyan bir ideoloji olmakla birlikte sadece bu sermaye sınıfı fraksiyonunun değil, aynı zamanda diğer sermaye sınıfı fraksiyonlarının çıkarlarını da önemli ölçüde gözetmektedir. Çeşitli sosyal bilimcilerin bulguları da bu ideolojinin bütün sermaye sınıfı fraksiyonlarının çıkarlarına hizmet ettiği iddiasını doğrular niteliktedir. Örnekte Boratav neo-liberalizmi sermaye sınıfının, işçi sınıfına yönelik karşı saldırısını düzenleyen ideolojik sistem olarak ele almaktadır. Buna göre neo-liberal ideolojinin beraberinde getirdiği modelin bölüşüm ilişkileri bakımından belirleyici özelliği genel olarak sermaye ile genel olarak emek, diğer bir deyişle geniş anlamda burjuvazi ile emekçi sınıflar arasındaki temel çelişkiyi sistemli biçimde emek aleyhine düzenlemeye ve denetlemeye çalışması olmuştur.³⁹⁴ Aynı şekilde Harvey'e göre de neo-liberalizm Keynesyen dönemde ortaya çıkan sınıflar arası uzlaşmanın bir yana bırakılmasını, bununla birlikte sermaye elitlerinin sınıfsal güçlerini emekçi sınıf karşısında yeniden inşa etmelerini tanzim etmiştir. Neo-liberalizmin işaret ettiği uygulamalarla birlikte A.B.D., İngiltere ve Fransa'da işçi sınıfının toplam gelirden aldığı paydaki düşüşler, buna karşılık bu ülkelerde nüfusun binde birlik kısmını teşkil eden elitlerin toplam gelirden aldıkları payın gösterdiği artış bu durumun en somut delilleridir. Örneğin neo-liberal uygulamalar ile İngiltere'de gelir diliminin en üstteki %1'lik kesimini oluşturan elitler, 1982'den itibaren geçen süre zarfında millî gelirden aldıkları payı %6,5'tan %13'e yükseltmişlerdir.³⁹⁵

³⁹³ William K. Tabb, **The Amoral Elephant: Globalization and the Struggle for Social Justice in the Twenty-First Century**, Monthly Review Press, 2001. s. 56, 91

³⁹⁴ Korkut Boratav, 2003. s. 145-169

³⁹⁵ David Harvey, 2005. s. 16-18

Öte yandan neo-liberal söylemlerin içerisine düştüğü bir dizi çelişkilerden de neo-liberal karakterli politikaların sahip olduğu toplumsal uygunluk durumunun bütün politika paydaşlarının çıkarlarını dengeli biçimde gözetecek bir nitelik taşımadığı anlaşılabilmektedir. Neo-liberalizmin bu bağlamda tezahür eden en büyük çelişkilerinden birisi müdahaleciliğe karşı tutumunda görülmektedir. Zira neo-liberalizm sermaye çevrelerinin çıkarlarına aykırı unsurlar içerdiği için devletin piyasaya müdahalesini oldukça sert biçimde eleştirmesine karşılık, küresel yönetim aktörlerinin küresel düzenlemeler ve denetimler temelinde yaptıkları müdahalelere itiraz getirmemektedir. (Bu çalışmanın ilgili kısımlarında bahsettiğimiz üzere neo-liberal reformlar daha önce piyasaya müdahale eden ulusal devletin yerini küresel yönetim aktörlerinin almasını öngörmüş, bu aktörlerce geliştirilen ve yine bu aktörlerce denetlenen küresel düzenlemelerle yöresel piyasalar müdahale alanında olmaya devam etmişlerdir.)

Neo-liberalizmin piyasaya müdahale konusunda tutumda görülen çelişki, müdahalenin biçiminde öngördüğü değişimde de görülmektedir. Çünkü neo-liberal propaganda kapsamında neo-liberal reformlarla birlikte geleceği dile getirilen özgür toplum modeli ile kurulması amaçlanan yeni müdahale biçimi birbiriyle bağdaşmamaktadır. Yeni müdahale biçimi her şeyden önce temsili demokrasinin mümkün olduğunca sınırlandırılmasını ve karar süreçlerinin büyük ölçüde elitist özellikler sergileyen DAÖ'lere, bağımsız kurumlara ve sermaye tabanı üzerinden örgütlenen sektörel STÖ'lere devredilmesini, böylelikle sözü edilen yapılar içerisinde yer edinemeyen geniş kitlelerin kendilerini etkileyen konulardaki karar alma süreçlerinden dışlanmasını öngörmüştür. Sonuçta siyasi ve yönetsel sahada neo-liberal karakterli reformların ana hedefi emek ve sermaye arasında bir asimetrik güç farkı yaratmaktır. Söylemlerinde bireylerin özgürlüğünü savunan ve bunun karşısında en büyük tehdit olarak devleti işaret eden neo-liberalizm, devletin baskınlığını ortadan kaldırma amacı ile birlikte, aynı zamanda devletten boşalacak iktidar alanına özel şirketleri ve temsilcileri olan sektörel sivil toplum örgütlerini yerleştirme amacını gütmüştür. Bu manzaraya bakarak neo-liberalizmin ve bu ideolojinin türevi olan politikaların esasında siyaseten bireyleri ve toplumu değil, daha ziyade sermaye piyasalarına açık özel şirketleri ve finansal kuruluşları özgürleştirmeyi amaçladığını düşünmek yanlış olmaz.

II. “Sonuç” Değerlendirmesine Bağlı Temel Göstergeler

Bir kamu politikasının iki tür *sonucundan* söz etmek mümkündür. Bunlardan birincisi politikanın *çıktıları*, ikincisi ise *etkileridir*. Çıktılar tamamen politikanın yürütmesi neticesinde kendisini gösteren sonuçlardır. Etkiler ise buna karşın politika çıktılarının yarattığı değişikliklerdir.³⁹⁶ Bu değişiklikler toplumsal, çevresel, iktisadi, siyasi nitelikli olabilmektedir. Politika yapımcıları genellikle çıktıların ve etkilerin belirlenen hedefler doğrultusunda gerçekleşmesini istemektedir. Ancak politikaların beklenmeyen çıktıları ve etkileri de olabilmektedir.

Etkiler çıktılara nazaran daha kısa vadelidir. Bununla birlikte Vedung’un ifade ettiği üzere etkilerin vadesini de kendi içerisinde bir neden sonuç zinciri içerisinde sınıflandırmak mümkündür. Vedung’a göre çıktı ve etki zincirini “*Politika ⇒ Çıktılar ⇒ Etki 1 ⇒ Etki 2 ⇒ Etki 3*” şeklinde ele almak olanaklıdır. Bu zincir içerisinde “Etki 1, Etki 2, Etki 3” sırasıyla kısa, orta ve uzun vadeli etkileri ifade etmektedir.³⁹⁷ Bunlar aynı zamanda *birincil*, *ikincil* ve *üçüncül* etkiler olarak yorumlanabilir. Buradan da anlaşılabileceği gibi çıktıların ve etkilerin görülmeye başlaması, politikanın yürürlüğe alınmasından sonra belirli zaman dilimlerinin geçmesini gerektirmektedir. Hatta kimi politikaların etkileri ancak on yıllarca süre geçtikten sonra görülebilmektedir. Bu bakımdan bir politika sonuçları açısından ancak çıktıların ve/veya etkilerin görülebildiği kadarıyla değerlendirilebilir.

Bu ayrımda Türk Finansal Sistemini Küreselleştirme Politikası’nın iktisadi sonuçları ile siyasi ve yönetsel sonuçlarının değerlendirilmesiyle elde edilen toplumsal uygunluk göstergeleri anlatılmaktadır. Buna göre söz konusu politikanın iktisadi açıdan *gelir dağılımı adaletsizliğinin derinleşmesi*, siyasi ve yönetsel açıdan ise *ulusaşırı finans çevrelerinin finansal sistem üzerindeki en etkin otorite konumuna gelmesi* yönünde sonuçları olmuştur. Gelir dağılımı adaletsizliğinin derinleşmesi bu politikanın *etki* niteliğindeki sonucudur. Buradan iktisadi açıdan politikanın *çıktıları*, *etkilerinden* bahsetmeyi sağlayacak derecede sonuçların görülmeye başladığı anlamı çıkarılabilir.

³⁹⁶ William N. Dunn, 1994. s. 280

³⁹⁷ Evert Vedung, **Public Policy and Program Evaluation**, New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers, 1997. s. 5

Nitekim politikanın iktisadi sonuçlarının sorgulanmasıyla elde edilen göstergeye hem çıktılara, hem de etkilere dayanarak ulaşılmıştır. Ulusaşırı finans çevrelerinin finansal sistem üzerindeki en etkin otorite konumuna gelmesi ise söz konusu politikanın *çıktı* niteliğindeki bir sonucudur. Bu çıktının siyasi ve yönetsel etkilerinden tam anlamıyla bahsetmek için henüz erken olduğu görülmektedir. Dolayısıyla politika sonuçlarının siyasi ve yönetsel açıdan değerlendirmesi, bu çıktı ve bu çıktının olası etkileri ekseninde gerçekleştirilmiştir.

1. İktisadi Açı: Gelir Dağılımı Adaletsizliğinin Derinleşmesi

Gelir dağılımı adaleti orta zamanlardan beri çeşitli düşünce sistemlerine esin kaynağı olan ve aynı zamanda bunların karşısında muhalif düşünce sistemlerinin doğmasına yol açan bir toplumsal değerdir. Üstelik bu çerçevede cereyan eden düşünsel ayrılıklar tarihin çoğu döneminde salt bir düşünsel ayrılık olarak kalmamış, yerine göre çok şiddetli toplumsal çatışmaların da taşıyıcılığını yapmıştır. Gelir dağılımı adaletsizliğinin insanoğlunun üretim yapmaya başladığı eski zamanlardan bu yana ciddi bir toplumsal sorun teşkil etmiş olduğu, günümüze değin varlığını sürdürmüş bulunan çeşitli dinlerin bazı kurallarından da anlaşılmaktadır. Bu dinlerle birlikte toplumsal çatışmaları dindirmek ya da azaltmak için gelir dağılımı adaletsizliğini asgariye indirmeye çalışan arayışlar hep söz konusu olagelmıştır.

Modernite dönemindeyse gelir dağılımı adaleti talebinin yoğun bir siyasi çatışma konusu olması temelde kapitalizmin özellikleri nedeniyledir. (Kapitalist sistemde gelirler genellikle birincil gelirler ve ikincil gelirler olmak üzere iki kategoride ele alınmaktadır. Birincil gelirler ücretlerden, faiz ya da kâr paylarından müteşekkildir. İkincil gelirler ise bireylerin birincil gelirlerinden yapılan kesintileri (vergiler, sosyal güvenlik kesintileri ... vb.) ya da dolaylı yollarla yapılan eklentileri (kamu malları ve hizmetleri, sosyal güvenlik hizmetleri ...vb.) içermektedir.³⁹⁸) Nitekim günümüze değin kapitalizmin beraberinde getirdiği düzene eşitlik ve sosyal adalet gibi kıstaslar açısından kuşkuyla bakan çok sayıda düşünür kendisini göstermiştir. Örneğin

³⁹⁸ Frances Stewart and Albert Berry, "Globalization, Liberalization and Inequality: Real Causes", **Challenge**, Vol:43, No:1, January/February, 2000. s. 45-92

bunlardan biri olan Rousseau, insanlar arasında iki tür eşitsizlik olduğunu ileri sürmüştür. Bunlardan ilki fiziksel güç, sağlık, akıl gibi doğuştan var olan eşitsizlikler, ikincisi ise toplumun yarattığı ahlâki ya da siyasi eşitsizliklerdir. Rousseau'ya göre birinci kategorideki doğal eşitsizliklerin kaynağını sorgulamak anlamsızdır ancak ikincisinin kaynağını saptayarak kontrol etmek mümkündür.³⁹⁹ Rousseau toplumsallaşmanın yarattığı eşitsizliklerin kaynağının özel mülkiyet olduğunu ve bu yüzden ikinci kategorideki eşitsizlikleri azaltmak için özel mülkiyete dönük düzenlemelere gidilmesi gerektiğini iddia etmiştir. Özel mülkiyetin eşitsizliklerin kaynağı durumuna geçmesini, toplumsallaşmanın başlangıcında birilerinin bir parça arazinin etrafını çevirerek kendisinin olduğunu iddia etmesi ve buna inandıracağı yeterli sayıda insanı bulmasının sonucu olarak gören Rousseau tarımın ve madenciliğin gelişmesi bu süreci tetikleyen öncü etmenler olarak değerlendirmiştir.⁴⁰⁰ Babeuf'a göre ise eşitsizliklerin giderilmesi için miras ile özel mülkiyet haklarının olmaması ve dünyanın bütün nimetlerden yararlanmada adaletin sağlanması gerekmektedir.⁴⁰¹ Marksist gelenekte de özel mülkiyet ve kapitalist sistem her türlü sömürünün kaynağı olarak nitelendirilmiştir. Bununla birlikte özel mülkiyet olgusunu ve kapitalist sistem içerisinde kalmayı reddetmeyen ama yine de kapitalizmin yarattığı adaletsizliklerin giderilmesi gerektiğini savunan sosyal demokrasi ekolünde de gelir dağılımı adaleti mühim bir konumda işlenegelmiştir. Bu düşünce sistemine göre devlet bir düzenleyici ara birim olarak özel mülkiyet sisteminin doğurduğu adaletsizlikleri azaltacak bir “yeniden bölüştürücü” olmalıdır. Bu çerçevede bireylerin temel ihtiyaçlarını karşılayabilmesinin, onurlu bir yaşam sürmesinin, sömürülmemesinin ve başkalarına muhtaç olmamasının sağlanması gibi hususlar gelir dağılımı adaletinin kıstasları olarak ileri sürülmüştür.⁴⁰² Ancak bu kategorideki yaklaşımlar gelir dağılımı adaletine ilişkin kıstasları tanımlama hususunda çoğu zaman eleştiriye açık olmaktan çıkamamıştır. Zira gelir dağılımı

³⁹⁹ Jean-Jacques Rousseau, **Discourse on the Origin of Inequality**, Hackett Publishing Company, Indianapolis / Cambridge, 1992. s. 16

⁴⁰⁰ a.k. s. 44-71

⁴⁰¹ Gracchus Babeuf, **Devrim Yazıları ve Babeuf Dosyası**, Sosyal Yayınlar, 1974. s. 107

⁴⁰² Emmett Barcalow, **Justice, Equality and Rights: An Introduction to Social and Political Philosophy**, Wadsworth Publishing Company, 2003. s. 117-118

adaletsizliğinin azaltılması derken, adaletsizliğin hangi seviyeye kadar azaltılması ya da temel ihtiyaçların karşılanması derken bunun hangi ölçüde yapılması gerektiğinin çerçevesi net olarak çizilememiştir.

Kapitalizmi veri kabul ederek gelir dağılımı adaletinin azaltılmasını savunan yaklaşımların bahsedilen yönde bazı açmazları olmakla birlikte tarihte sosyal refah devletinin bir yeniden bölüştürücü olarak gelir dağılımı adaletsizliklerini azaltıcı yönde bir işlev gördüğü söylenebilir. Rosanvallon'a göre sosyal refah devleti son tahlilde "klasik" koruyucu devletin derinleştirilmiş haliydi. Bu derinleşme ve genişleme devletin yaşam ve mülkiyet hakkının korunmasının ötesine geçerek, aynı zamanda gelirlerin yeniden dağıtımı, toplumsal ilişkilerin düzenlenmesi ve bir dizi kolektif hizmetlerin yerine getirilmesini üstlenmesi anlamını taşımaktaydı. Sosyal refah devleti biçimini izleyen devlet söz konusu çerçevede pazar olgusunun yerini almıştı. Diğer yandan refah devleti laikleşme hareketinin tamamlanması, bu anlamda dinsel inayetin belirsizliğini devlet inayetiyle ikâme etme fikrini temsil etmişti. Zira refah devleti düşüncesi yalnızca tanrısal iktidar tarafından dağıtılabileceği düşünölen rastlantısal hayırları kendi düzenli yetkilerine dönüştürerek yardımseverliğin ve dinsel korumacılığın yerini devletin düzenliliğinin almasını öngörmüştü. Böylelikle insanları cemaat, aşiret gibi baskıcı dayanışma ağlarından kurtararak birey yapma misyonu edinen refah devleti, söz konusu amaçları doğrultusunda bireyleri risklere karşı sigortalama görevini üstlenmişti. Bu yönüyle sosyal refah devleti aynı zamanda sosyal güvenlik devletiydi.⁴⁰³

Katıksız bir kapitalizm olmasına rağmen sosyal refah devleti özellikle sanayileşmiş merkez ölkelerde emekçi sınıflar, burjuvazi ve siyasal seçkinler arasında uzlaşmaya dayalı olan bir meşruiyet zemini üzerine kurulmuştu. Bu meşruiyet ölçütü büyük oranda devletin kamu kuruluşları aracılığıyla toplumda üretilen mal ve hizmetlerin paylaşımına müdahale etmesi ile sağlanmaktaydı.⁴⁰⁴ Devlet tarafından bölüşüm mekanizmasına yapılan müdahale kısmen gelir dağılımı adaletini sağlamaya dönük bir ideolojiye dayanmaktaydı. Bu anlayış devletin fiziksel yaşamı korumanın

⁴⁰³ Pierre Rosanvallon, **Refah Devletin Krizi**, Dost Yayınları, 2004. s. 21-25

⁴⁰⁴ Gencay şayan, 2003. s. 93

yanında, asgari bir bolluk yaratmaya dönük bir bakış açısına da sahip olmasını öngörmekteydi.⁴⁰⁵ Şüphesiz sosyal refah devletinin yurttaşlarına temin etmeyi öngördüğü asgari bolluğun seviyesinin ne olması gerektiği tartışmalıdır, ancak burada mühim olan devletin söz konusu çerçevede gelir dağılımı adaletine dayalı yeniden bölüştürücü kimliğini benimsemiş olmasıydı.

Sosyal refah devletinde kendisini gösteren yurttaşlara bir asgari bolluğun sağlanması ve buna bağlı olarak güçlü bir sosyal güvenlik sisteminin üretilmesi düşüncesi, öncelikle kitlesel sanayi üretimine dayalı sermaye birikiminin baskın olduğu süreçte işçi sınıfının sendikalaşmaya bağlı örgütlü gücü ile ilişkiliydi. Sosyal refah devleti bir bakıma dönemin iktisadi rejiminin devamlılığı için bu sınıfa bir dizi tavizler vermişti. 1960'lı yılların sonlarında yükselen işçi hareketleri söz konusu sınıfın taleplerinin doruk noktasına ulaşmasını temsil etmekteydi. Kimi sosyal bilimciler refah devletinin hem yükselişini hem de çöküşünü işçilerin kontrolsüz gücüne sistemin verdiği tepkiler olarak yorumlamıştır. Bunlardan Holloway Ekim 1917 Devriminin Keynesçiliğin ve bu bağlamda sosyal refah devletinin yükselişi açısından önemini vurgulamış, 1960'lı yıllardaki sınıf çatışmalarını ise kapitalizmin Keynesçi anlayışla yeniden yapılandırılışının altını oyan hareketler olarak görmüştür.⁴⁰⁶ Zaten sosyal refah devleti döneminde işçi sınıfının gelir dağılımı adaletini tehdit eden sisteme karşı en önemli güç olarak görülmesi bu sınıfın sözü edilen önemi yüzündendir. Oysa üretim sisteminin ve istihdamın esnekleştiği günümüzde örgütlü gücünü büyük ölçüde yitirmesi nedeniyle işçi sınıfının yeniden benzer bir rol alması şimdilik pek mümkün görünmemektedir.

İşçi sınıfının örgütlü gücünün kırılmasına ve bir mekanik dayanışma kültürü üzerine kurulmuş olan sosyal refah devletinin tasfiyesine koşut olarak günümüzde ortaya çıkan neo-liberal uygulamalarda gelir dağılımı adaleti önemli bir konuma sahip değildir. Neo-liberal uygulamalarda gelir dağılımı adaletine genel ve karakteristik bir tutum içerisinde önem atfedilmemesinin gerisinde devlet müdahalesi bağlamındaki

⁴⁰⁵ Pierre Rosanvallon, 2004. s. 31

⁴⁰⁶ John Holloway, "The Abyss Opens: The Rise and Fall of Keynesianism", **Global Capital, National State and The Politics of Money**, Edited By: Werner Bonefeld and John Holloway, 1995. s. 7-34

kaygılar yatmaktadır. Rosanvallon'un ifade ettiği üzere neo-liberaller gelir dağılımı adaletini sağlayıcı yönde bile olsa herhangi bir müdahalenin özgürce mübadele olanağını yok edeceğini ve asıl bunun hakkaniyetsizlik yaratacağını savunmakta, serbest piyasa sistemi içerisinde gelir dağılımı adaletsizliklerinin doğmasını hakça değişim ile kesin olarak uyumlu görmektedir. Neo-liberal yaklaşıma göre gelir dağılımı adaletsizlikleri özgürlüğün farklı biçimde kullanılmasının sonucudur ve bireylerin diğer bireylerden daha az çalışmaya ya da risk almaya karar verebilmelerinden ileri gelmektedir. Yoksulluk tembelliğin meyvesidir diyen neo-liberaller, dolayısıyla bu adaletsizlikleri bir bakıma adaletin asıl kaynağı olarak nitelendirmektedir. Bu nedenle piyasa sisteminde faaliyet gösteren aktörlerin özgür seçimlerden doğan adaletsizliklerle mücadele etmeye gerek görmemektedir.⁴⁰⁷

Her ne kadar gelir dağılımı adaletsizliğine karşı genel bir kayıtsızlık tutumu içerisinde olsalar da neo-liberaller bu konudaki eleştirilere devlet müdahalesini dışlayan yaklaşımlarla cevap vermeye çalışmışlardır. Bu hususta neo-liberallerin en çok yararlandığı kaynaklardan birisi geleneksel liberallerden John Rawls'ın gelir dağılımı adaletinin prensiplerine ilişkin çizdiği kuramsal çerçevedir. Sosyal adalet, eşitsizlik gibi konular üzerinde çalışan öncü sosyal bilimcilerinden birisi olan Rawls'a göre adaletin iki temel prensibi vardır. Birincisi, adil bir toplumsal yapıda herkes başkalarına tanınan asgari özgürlük olanaklarına sahip olmalıdır. İkincisi ise gelir, servet, siyasi güç gibi diğer birincil değerlerin dağıtımı ve fırsat eşitliği ile ilgilidir. Bu prensibe göre sosyal ve iktisadi eşitsizlikler istisnasız herkesin yararına ve toplumdaki bütün pozisyonlara açık olacak şekilde düzenlenmelidir.⁴⁰⁸ Rawls bu iki prensibi daha genel bir ifade ile şöyle formüle etmiştir;

“Özgürlük ile fırsat, gelir ile servet ve insan haysiyetine temel olan diğer her şeyden herhangi birisinin ya da hepsinin eşitsiz biçimde dağılımı herkesin çıkarını sağlamıyorsa, bunlar eşit biçimde dağıtılmalıdır. Adaletsizlik, bu nedenle herkesin yararının gözetilmediği eşitsizliklerden doğmaktadır. Şüphesiz bu ifade oldukça muğlak ve daha ayrıntılı yoruma ihtiyaç duymaktadır.”⁴⁰⁹

⁴⁰⁷ Pierre Rosanvallon, 2004. s. 33

⁴⁰⁸ John Rawls, **A Theory Of Justice**, The Belknap Press Of Harvard University Press, Cambridge Massachussets, 1971. s. 60-61

⁴⁰⁹ **a.k.** s. 62

Rawls öncelikle David Hume'nin yorumuna karşı çıkararak bir düzenlemenin gelir dağılımı mekanizmaları açısından adil olup olmadığının tarihsel bir referans noktası ile kıyaslama yaparak ölçülemeyeceğini ileri sürmüştür. Örneğin kölelik sisteminin bütün bireylere tarihin önceki dönemlerindeki ilkel doğa durumundan daha fazla refah getirmesi, kölelik sisteminin adil olduğu anlamına gelmemektedir. Rawls bu doğrultuda dağılımın adalet açısından değerlendirilebilmesi için öncelikle toplumsal kurumlara uyarladığı *Pareto* kuralını sağlaması gerektiğini ifade etmiştir. Buna göre bir toplumsal yapılanmada toplumun eğer herhangi bir katmanında bulunan bireylerin *beklentilerini* azaltmadan diğerlerinin *beklentilerini* arttırmak mümkün olmuyorsa o toplumsal yapılanma optimal durumdadır. Burada toplumsal yapılanmanın bir fonksiyonu olarak ele alınan *beklentiler* toplumdaki bireylere atfedilen haklar ile mevcut iktisadi ve toplumsal varlıkları ifade etmektedir.⁴¹⁰ Ancak Rawls bir toplumsal yapılanma içerisinde çok sayıda Pareto-optimum durumunun olabileceğini ve bu durumun söz konusu olmasının tek başına bir dağılım adaleti göstergesi yaratmayacağını, buna karşılık pareto-optimum durumunun daha ziyade toplumsal yapılanmanın verimliliği ile ilgili olduğunu söylemiştir. Rawls'a göre bir toplumsal yapılanmanın dağılım adaleti açısından uygunluğunun asıl koşulu, yapılanma ile toplumsal katmanlarda şanslı konumda yer alanların beklentilerinin artmasının şanssız sayılabileceklerin beklentilerini de zincirleme olarak arttırmasıdır. Başka bir deyişle bir toplumsal yapılanma ile gelir seviyesi iyi olan şanslı bireylerin beklentilerinin düşmesi, gelir seviyesi kötü olan diğerlerinin de beklentilerini azaltıyorsa bu adil değildir. Örneğin bir girişimcinin beklentilerinin yükselmesi işçilerin toplumsal beklentilerini de arttırıyorsa bu durum adil olarak nitelenebilir.⁴¹¹

Türk Finansal Sisteminin Küreselleştirme Politikası'nın sonuçları toplumun bütün kesimlerinin beklentilerini yükseltmiş midir? Diğer bir deyişle neo-liberal karakter taşıdığını önceki ayırmada ifade ettiğimiz bu politika *en azından*, liberal kimliği ile bilinen John Rawls'un gelir dağılımı adaleti anlayışına göre adil midir? Söz konusu

⁴¹⁰ John Rawls, "Distributive Justice", **John Rawls: Collected Papers**, Edited By: Samuel Freeman, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, London, 1999. s 134-146

⁴¹¹ **a.k.** s. 138-139

politikanın temel çıktıları ve etkileri dikkate alındığında bu sorulara olumlu bir cevap vermek olanaklı değildir. Politikanın yürütmeye alınmasının başından günümüze değin görülen başlıca *iktisadi çıktılarına* ve *birincil etkilerine* bakıldığında politikanın gelir dağılımı adaletsizliğini derinleştirici yönde bir *ikincil etkisi* olduğu, başka bir deyişle politikanın zincirleme olarak “*çıktılar ⇒ birincil etkiler ⇒ gelir dağılımı adaletsizliğinin derinleşmesi (ikincil etki)*” biçiminde iktisadi sonuçlar verdiği anlaşılmaktadır. Burada gelir dağılımı adaletsizliğinin derinleşmesi sınıflar arasında gerçekleşen bir hadisedir. Ulusaşırı (ulusüstü ve yerel) finans çevreleri politika çıktıları ile oluşan koşullar en çok yararına olan ve politikanın toplumsal gelirin yeni bölüşüm yapısını belirgin biçimde en çok lehine çevirdiği sınıfsal oluşumdur. (Genel anlamda politikanın sermaye çevrelerine sahip oldukları finans sermaye miktarı oranında fayda sağladığı söylenebilir.) Buna karşılık gelir dağılımı adaletsizliğindeki derinleşme memur, işçi, küçük esnaf, işsiz, diğer dar gelirli kesimlerin aleyhine gelişmektedir. Söz konusu çıkarımlara nasıl ulaşıldığını ortaya koymak üzere politikanın *çıktıları* ve *birincil etkileri* üzerinde durmakta yarar vardır. Nitekim yürütmeye alınmasının başlangıcından itibaren ele aldığımız politikanın en çok etki bırakan çıktılarının şunlar olduğunu ifade etmek mümkündür;

- Finansal Kırılganlık
- Yüksek reel faizler
- Borç Güvenliği

Bu çıktılarından ilki dışındakilerin politikanın hedeflerine büyük oranda uygun olduğu söylenebilir. Yüksek reel faizler politikanın “finansal sistemde serbest piyasanın kurulması ve yabancı sermaye girişinin artırılması” ve “enflasyonu düşürme ve fiyat istikrarını sağlama” hedefleri kapsamında yapılan reformların sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Borç güvenliği ise “piyasa disiplini ve finansal istikrarı sağlama” hedefinin başarı ile gerçekleştirilmesinin bir sonucu olarak kendisini göstermiştir. Ancak finansal kırılganlık bu politikayı yürürlüğe sokan hükümetlerin elde etmek istememesine rağmen kendisini gösteren bir çıktıdır. Bununla birlikte bu çıktı finans sermaye çevrimine dayalı birikimi destekleyici yönde özel fırsatlar (arbitraj kazançları, spekülasyon kazançları, manipülasyon kazançları) yaratmıştır.

Finansal kırılganlık ekonomi aktörlerinin ve ekonomi sisteminin bütününün finans sermayenin kısa ya da uzun vadeli hareketlerine bağımlı olma durumu olarak ifade edilebilir. Bu çıktı özellikle “finansal sistemde serbest piyasanın kurulması ve yabancı sermaye girişinin arttırılması” hedefi çerçevesinde yapılan reformların sonucunda kendisini göstermiştir. Finansal kırılganlığın “piyasa disiplini ve finansal istikrarı sağlama” hedefi çerçevesinde yürürlüğe alınan küresel yönetim uygulamalarıyla giderildiği iddia edilmesine karşılık bunun gerçek anlamda başarılı olduğunu söylemek mümkün değildir. Çünkü küresel yönetim uygulamaları daha ziyade küresel ölçekte finansal sisteme borç olarak verilen finans sermayenin güvenliğinin sağlanması anlamını taşıyan “borç güvenliği” hususuna odaklıdır. Diğer bir deyişle “piyasa disiplini ve finansal istikrarı sağlama” hedefi çerçevesinde yapılan reformlar ve uygulamalar spekülative sermaye hareketlerini engelleyici bir nitelik taşımamakta, bunların daha çok finans sermaye dolaşımının güvenliğinin sağlanması ile ilgisi bulunmaktadır. Zaten küresel yönetim uygulamalarının (“iyi yönetim”, “kurumsal yönetim” ...vb.) yürürlüğe alınması sonrasında finans sermayenin kısa vadeli ve uzun vadeli hareketlerinin etki potansiyelinin düşmediği, hatta bu potansiyelin pekiştiği bir çok örnek olaydan anlaşılmaktadır. Nitekim söz konusu uygulamaların yürürlüğe alınmasının oldukça sonrasına rastlayan Mayıs 2006 finansal dalgalanması bunun en yakın göstergesi olarak ileri sürülebilir. Bu dönemde diğer piyasalar gibi ülkemizi de etkileyen sıcak para çıkışı, hem döviz kurunun Türk Lirası karşısındaki değerinin bir kaç gün gibi kısa bir süre içerisinde %30'lara varan oranlarda yükselmesini, hem de faizlerin bir kaç puanlık artışını ortaya çıkarmıştı.

Bir çok sosyal bilimciye göre finansal kırılganlık küreselleştirilmiş finansal sisteme içkindir. Örneğin bunlar arasında bulunan Arestis ve Glickman'ın bulgularına göre finansal küreselleştirme sürecinin en önemli unsurlarından birisi olan finansal liberalizasyon sonucu spekülative koşullar ve Ponzi koşulları ortaya çıkmaktadır. Bunlar ise kırılganlığı beslemektedir.⁴¹² Bu yönde saptamalar yapan çok sayıda sosyal bilimcinin Hyman Minsky'nin çalışmalarından hareket ettiğini ifade etmek

⁴¹² Philip Arestis and M. Glickman, “Financial Crises in South East Asia: Dispelling Illusion the Minskyan Way”, **Cambridge Journal of Economics**, Vol: 26, No:2, 2002. s. 244

mümkündür.⁴¹³ Kimilerine göre Keynesyen, kimilerine göre ise post-Keynesyen olarak nitelendirilebilen, bununla birlikte kendine özgü bir çizgisi olduğu da söylenebilen Minsky'nin "Finansal İstikrarsızlık Hipotezi (İng. Financial Instability Hypothesis)"⁴¹⁴ sözü edilen sosyal bilimcilerce finansal liberalizasyon sonucu ortaya çıkan açık ekonomilerde uygulanmış ve böylelikle finansal liberalizasyonun krizlere içkin olduğuna işaret eden sonuçlara ulaşılmıştır. Minsky'nin finansal istikrarsızlık hipotezi (FİH) her şeyden önce kendiliğinden genel dengeye olan inancı reddetmektedir. Minsky'ye göre genel dengeye olan inanç, spekülasyon para talebini, belirsizliği ve yüksek maliyetli sabit sermayeyi doğuran karmaşık kurumsal yapıların varlığını göz ardı etmektedir.⁴¹⁵ Bu çerçevede FİH rasyonel beklentiler hipotezini, piyasanın kendi kendisini düzelttiğini ve piyasa aktörlerinin her zaman kârlarını azamileştirici biçimde davrandığını savunan fikirleri yadsımaktadır.⁴¹⁶ FİH buna karşılık Keynes'in öne sürdüğü kapitalizmin dengesizliğini savunan görüşü yerinde bulmakta ve devlet müdahalesinin düzeltici etkileri olduğunu ileri sürmektedir. Minsky söz konusu hipotezinde finansal piyasaların dengesizliğini, büyük ölçüde tahminlere dayalı olarak işlemesine ve spekülasyon unsurların baskınlığına bağlamıştır. Öbür yandan FİH'nin bir diğer temel dayanağı paranın büyük kısmının merkez bankalarının kontrolünde yer almadığıdır.⁴¹⁷

Diğer taraftan Mundell-Fleming modeli de finansal kırılganlığın belirli koşullar altında küreselleştirilmiş finansal sisteme içkin olduğunu kanıtlayan saptamaları içermektedir. Bu model sermaye hareketlerinin serbestleştiren bir ülkede hükümet ve merkez bankasının aynı anda hem döviz kurlarını istikrarlı kılmayı, hem de enflasyon gibi temel göstergeleri kendi politikalarıyla yürütmeyi başaramayacağı

⁴¹³ Philip Arestis and Howard Stein, "An Institutional Perspective to Finance and Development as an Alternative to Financial Liberalization", **International Review of Applied Economics**, Vol:19, No:4., 2005. s. 382

⁴¹⁴ Hyman P. Minsky, "The Financial Instability Hypothesis: Capitalist Processes and The Behaviour of The Economy", **The Financial Crises: Theory History and Policy**, Cambridge: Cambridge University Press, 1982. s. 13-47

⁴¹⁵ Anna Maria Variato, "Hyman Minsky: What Kind of (Post-) Keynesian", **Financial Keynesianism and Market Instability: The Economic Legacy of Hyman Minsky**, Volume I, Edited By: Riccardo Bellofiore, Piero Ferri, 1998. s. 85

⁴¹⁶ a.k.

⁴¹⁷ a.k.

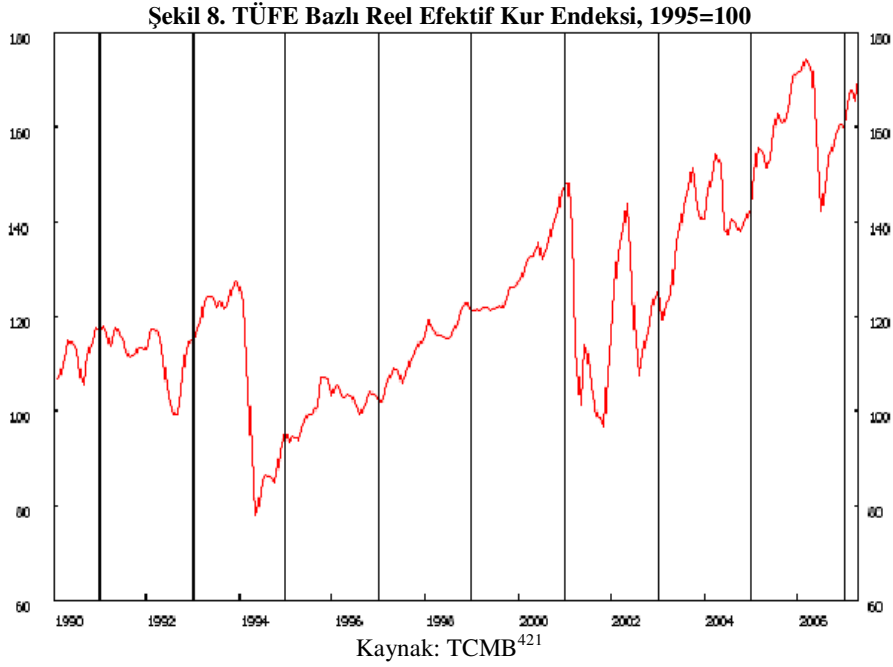
iddiasını taşımaktadır. Buna göre eğer bir ülke sermaye hareketlerinin serbestliğine ve istikrarlı döviz kuruna öncelik veriyorsa bu durumda ülkedeki faiz oranları dışarıda yaşanan gelişmelere bağımlı olacaktır. Ya da eğer ülke istikrarlı bir döviz kuru istiyor ve aynı zamanda para politikasını kendisi yürütmek istiyorsa bu defa sermaye hareketlerini sınırlandırmaya mecburdur. Ülkenin kendi para politikasını yürütmeyi ve sermaye hareketlerinin serbestliğini aynı anda istemesi durumunda ise döviz kurlarını kontrol dışı bırakması kaçınılmazdır.⁴¹⁸ (Kanada ve A.B.D. ekonomisinin 1950’lerdeki ilişkisinin Mundell-Fleming modelinin geliştirilmesine esin kaynağı olduğu anlaşılmaktadır. Zira Frieden’e göre 1950’li yıllarda Kanada ve A.B.D. ekonomileri bölgesel düzeyde bütünleşmiş bir halde idi. Bu durum adeta günümüzdekine benzer nitelikte bölgesel ölçekli bir küresellik arz etmekteydi. Bu yapı içerisinde Kanada kendi parasını A.B.D. doları ile serbestçe değiştirilebilir kılmişti ve iki ülke arasında sermaye hareketleri serbestçe gerçekleşmekteydi. Aynı zamanda Kanada hem kendi ulusal parasının istikrarını, hem de kendisine ait iktisadi ve parasal göstergeleri kendisi kontrol etmeyi istemekteydi. 1960’ların başında Mundell Kanada’nın bu stratejisinin bir ikilemi içerisinde taşıdığını ve bu şekilde sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesiyle finansal açıdan tamamen açık hale getirilmiş bir ekonominin hem istikrarlı bir döviz kuruna, hem de ulusal bir para politikasına sahip olamayacağını ortaya koymuştur.⁴¹⁹) Nitekim Mundell-Fleming modeline dayanarak istikrarlı enflasyon hedefini sağlamak üzere merkez bankasını görevlendiren ve aynı zamanda sermaye hareketlerinin serbest olmasını öngören Türk Finansal Sistemini Küreselleştirme Politikası çerçevesinde finansal kırılganlığın baştan göze alındığını söylemek mümkündür.

Mundell-Fleming modelinin öngördüğü koşullarda sermaye hareketlerini serbest kılan bütün ülkelerde finansal kırılganlık kaçınılmaz olmasına karşın ülkelerin hepsinde eşit oranda hissedilmemektedir. Webb’in de ifade ettiği üzere başta A.B.D. olmak üzere büyük ekonomilere sahip ülkelerde sermaye hareketlerinin sonuçlarının

⁴¹⁸ Louis W. Pauly, “Global Finance and Political Order”, **Political Economy and the Changing Global Order**, Edited By: Richard Stubbs and Geoffrey R.D. Underhill, Oxford University Press, 2006. s. 136

⁴¹⁹ Jeffrey A. Frieden, **Global Capitalism: Its Fall and Rise in the Twentieth Century**, W.W. Norton & Company, New York, London, 2006. s. 459-462

şiddeti daha az hissedilmektedir. Buna karşılık Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde uluslararası sermaye akımlarının hissedilen şiddeti çok daha yüksek olmaktadır.⁴²⁰



Ülkemizde finansal kırılganlığın ele aldığımız politikanın bir çıktısı olarak 1990’lı ve 2000’li yıllarda belirgin biçimde kendisini gösterdiğini “Tüfe Bazlı Reel Efektif Kur Endeksi”nde söz konusu olan aşırı oynaklık (bkz. Şekil 8) doğrulamaktadır. (Bunun yanı sıra uluslararası sermaye hareketlerindeki değişim oranlarına bakarak da bu durum anlaşılabilir.) Şekil 8’den 1992, 1994, 2001, 2002, 2004 ve 2006 yıllarında döviz kurlarının oldukça sert biçimde dalgalandığı anlaşılmaktadır. Döviz kurlarında (ve sermaye hareketlerinde) görülen dalgalanmalar finansal küreselleştirme sürecinde serbest kılınan uluslararası sermaye hareketlerinin belirleyiciliği altında kendisini göstermiştir. Nitekim Türkiye’nin sermaye hareketlerini serbestleştirmesi ve aynı zamanda enflasyonla mücadelede endeksli bağımsız para politikası yürütmesi parasal ve finansal istikrarı kendiliğinden dışlamıştır.

⁴²⁰ Michael C. Webb, 2006. s. 159

⁴²¹ Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, “Elektronik Veri Dağıtım Sistemi: Kurlar-Reel Efektif Döviz Kuru Endeksleri (1995=100)”, **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres:<http://evds.tcmb.gov.tr>, Erişim Tarihi:10/02/2007

Kırılganlığın temel kaynağı olan sıcak para hareketlerinin aşırı oynaklığı ve yoğunluğu en başta döviz kuru ile faizleri ve bunlar bağlamında ekonominin seyrini şekillendirmektedir. Finansal küreselleştirme öncesinde döviz kuru ve faizlerin merkez bankalarınca belirlendiği düşünüldüğünde, küreselleştirme sonrasında merkez bankasının yerini finans sermayenin aldığını söyleyebilmek mümkündür. Nitekim finans sermaye “piyasa” olgusunun koruması altında, gündelik hareketleri ve tercihleriyle para ve ekonomi otoritesi gibi işlemektedir. Finans sermayenin beğenmediği herhangi bir haber ya da olay veya siyasi tercih ülke ekonomisini ciddi biçimde etkileyebilmektedir. Ulusaşırı finans sermayenin bu iktidarına ve bu bağlamda var olan finansal kırılganlığın işleyiş tarzına Türkiye’den bir örnek vermek olanaklıdır. En yakın finansal kırılganlıktan kaynaklanan en yakın olay olması bakımında 2006 yılı Mayıs ayında yaşanan finansal dalgalanma bu açıdan göz önüne alınabilir. (Hiç şüphesiz 1998 Asya Krizi ve 2001 Türkiye Krizi de buna örnektir. Ama 2006 Mayısında baş gösteren dalgalanma, yukarıda söylediğimiz üzere küresel ölçekte ve Türkiye’de piyasa disiplini ve finansal istikrarın sağlandığı iddiasına rağmen gerçekleşmiştir.) 2006 Mayısında ortaya çıkan finansal dalgalanmaya istinaden önce Bakanlar Kurulu Kararıyla, daha sonra da 7 Temmuz 2006 tarihli Resmi Gazete’de yayınlanan 5527 sayılı Kanun uyarınca yabancıların elde ettikleri kazanca uygulanan yüzde 15 stopaj 7/7/2006’dan itibaren sıfırlanmıştır;

“654 yıl sonra kapitülasyonlar canlandı. Türk yatırımcısına vergi yüzde 10’a çekilirken aynı vergi yabancıya sıfırlandı. Maliye, piyasalarda yaşanan dalgalanmayı, yabancılara vergi teşviki vererek çözme yolunu seçti. Dün şaşırtan bir kararla tüm yatırımcılara yüzde 15 olan stopaj Türkler için yüzde 10’a indirildi, yabancılara ise sıfırlandı.”⁴²²

Finansal kırılganlığın boyutunu gözler önüne seren başka örneklerle de rastlamak mümkündür. Zira şekillenen yeni koşullarda ulusal devletin kendi egemenlik alanında faaliyet gösteren finans sermaye sahiplerinden ikâmet belgesi almaktan dahi aciz duruma geldiği görülmektedir;

“Sıfır stopaj avantajına rağmen sıkıntısı bitmeyen yabancı yatırımcıların ısrarı üzerine hükümet yeni bir adım daha attı. Maliye Bakanı Kemal Unakıtan, Sabah Gazetesi’nin gündeme getirdiği yabancı

⁴²² 23 Haziran 2006 tarihli Sabah Gazetesi. “Kapitülasyon geri döndü!”

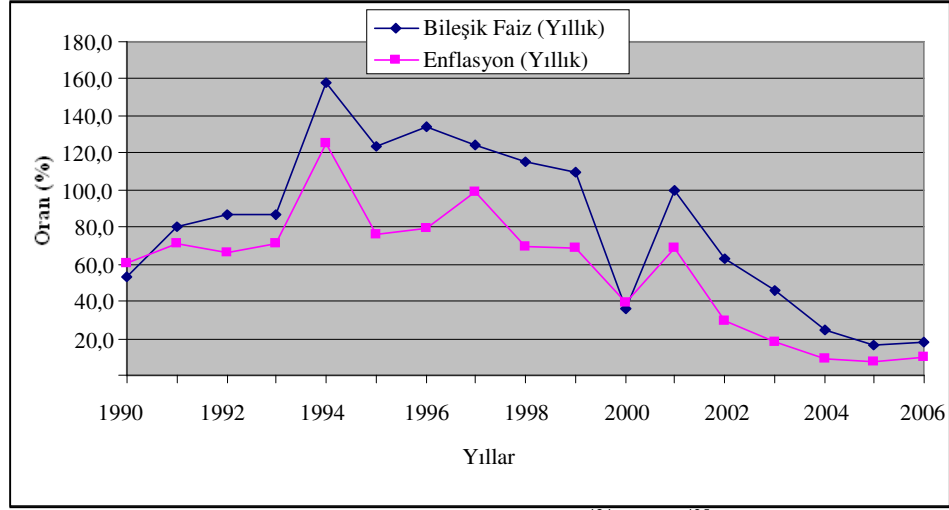
yatırımcılar için mukimlik belgesi (ikametgah belgesi) getirilmesi zorunluluğunun kaldırıldığını açıkladı. Yabancı yatırımcılar, Türkiye'de işlem yaptıkları kurumlar aracılığı ile hükümetin kritik üç bakanına 8 Ocak'ta bir mektup yolladı ve uyardı: 'Sıfır vergiden yararlanmak isteyen yatırımcılar için mukimlik belgesi zorunluluğunu kaldırmazsanız piyasalar karışacak. Faizler yükselecek, borsa düşecek ve yabancı işlemleri yurtdışına kayacak. Hem yerli aracı kurumlar zarar görecektir hem de Türkiye'nin risk primi yükselecek.'⁴²³

Nihayetinde bahsedilen örnekler ele aldığımız politika ile ortaya çıkan finansal kırılganlığın ciddiyetini açık biçimde gözler önüne sermektedir. Çünkü bu örneklerde olduğu gibi finans sermayeyi ürkütmemek için halkçı politikaları popülist olmakla suçlayan hükümetler, bu tür politikalar uygulamaktan kendilerini alıkoymuşlardır. Hükümetlerin yukarıdaki örneklere benzer kararlar alıyor olması, söz konusu politika süreci ile hem piyasa disiplini ve finansal istikrarın sağlandığı iddiasını boşa çıkarmakta, hem de finans sermayenin gündelik hareketlerinin toplumsal ve iktisadi açıdan ciddi hasarlar bırakabilme potansiyelinin arka planda hükümetlerce de kabul edildiğinin ipuçlarını vermektedir.

Politikanın bir diğer önemli çıktısı ise *yüksek reel faizlerdir*. Ülkemizde Hazine Müsteşarlığı tarafından gerçekleştirmekte olan iç borçlanma ihaleleri sonucunda oluşan yıllık bileşik faiz ile yıllık ortalama enflasyon oranı arasındaki farklar reel faizlerin yüksek düzeylerde gerçekleştiğini açık biçimde ortaya koymaktadır. Aşağıdaki grafikte de (Bkz. Şekil 9) görüldüğü üzere 1990'lı yıllardan itibaren günümüze değin 2000 yılı hariç her yıl hazine borçlanmalarında gerçekleşen bileşik faizler enflasyonun çok çok üzerinde bir seyir izlemiştir. Hatta kimi yıllarda reel faizlerin oranının %30'ları aştığı görülmektedir. Şekilde sadece 2000 yılında reel faizlerin negatif çıkmış görünmesi, o dönem döviz kuru çıpasına dayalı biçimde yürütülen istikrar programı ile ilgilidir. (Ekonomiyi aşırı biçimde baskı altına alan bu program 2001 krizi ile neticelenmişti. Kriz sonrası yoğun finans sermaye kaçıışı gerçekleşmiş ve reel faizleri yeniden yüksek düzeylere fırlamıştı.) Türkiye'de finansal liberalizasyon sonrası pozitif duruma geçen reel faizleri günümüzde enflasyonla mücadele ve yabancı sermaye girişi için yürütülen uygulamalar beslemeye devam etmektedir.

⁴²³ 12 Ocak 2007 tarihli Sabah Gazetesi. "Yabancı'nın 'gideriz' tehdidi tuttu, jet hızıyla karar çıktı!"

Şekil 9. Hazine'nin TL Borçlanmalarında Gerçekleşen Yıllık Ortalama Bileşik Faizler ve Yıllık Ortalama Enflasyon



Kaynak: T.C. Hazine Müsteşarlığı⁴²⁴, TÜİK⁴²⁵

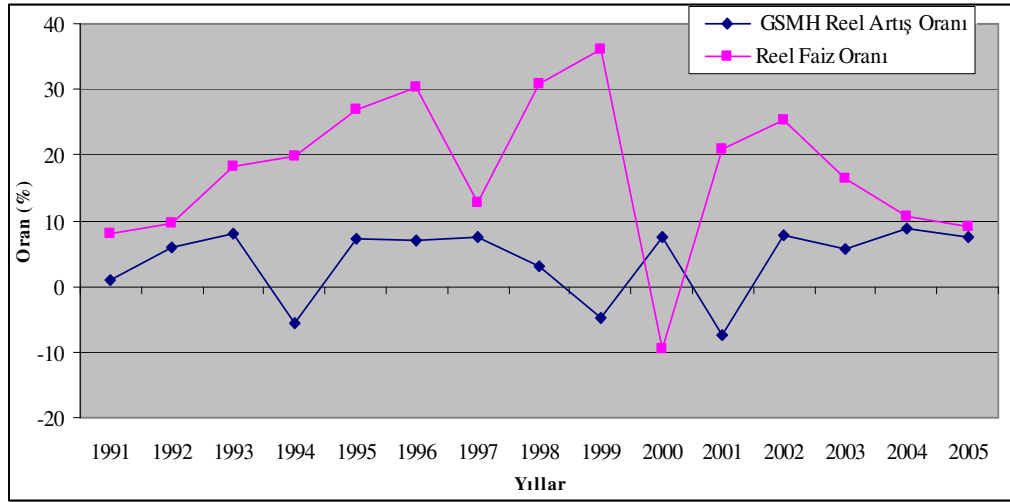
Esasında hangi seviyedeki reel faizlerin *normal*, buna karşılık hangilerinin *yüksek* olarak ele alınabileceği tartışmalı bir husus olarak görülebilir. Bu tartışmalı durumu giderebilecek bir ölçüt geliştirmek için “GSMH reel artış oranlarından” faydalanmak mümkündür. Nitekim Gordon’un da ifade ettiği üzere bir ekonomide kamu borç yükünün GSMH’ye olan oranında artış yaşanmaması, reel faiz oranlarının GSMH reel artış oranlarına eşit ya da bu oranlardan düşük olmasına bağlıdır.⁴²⁶ Gordon’un bu saptamasını dikkate alarak GSMH reel artış oranına eşit ya da bu orandan düşük olan reel faiz oranlarını *normal*, bu ölçütü karşılamayan oranları ise *yüksek* olarak nitelendirmek mümkündür. Şekil 10’da gösterildiği üzere ülkemizde GSMH reel artış oranları ile reel faiz oranları ile kıyaslandığında ele aldığımız politikanın yürütmeye alınmaya başlandığı 1990’lı yıllardan günümüze değin reel faiz oranlarının 2000 yılı dışındaki bütün yıllarda GSMH reel artış oranından yüksek seyrettiği anlaşılmaktadır. Reel faiz oranları ile GSMH reel artış oranı arasındaki fark özellikle finansal kırılganlığın krize dönüştüğü dönemlerde en üst düzeylere çıkmıştır.

⁴²⁴ Türkiye Cumhuriyeti Hazine Müsteşarlığı, “İstatistikler: Kamu Finansmanı”, **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.hazine.gov.tr>, Erişim Tarihi: 14/02/2007

⁴²⁵ Türkiye İstatistik Kurumu “Enflasyon ve Fiyat”, **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.tuik.gov.tr>, Erişim Tarihi: 14/02/2007

⁴²⁶ Robert J. Gordon, **Macroeconomics**, Pearson Addison Wesley, 10th Edition, 2006. s. 394

Şekil 10. Reel Faiz Oranı ve GSMH Reel Artış Oranının Karşılaştırması



Kaynak: OECD⁴²⁷, T.C. Hazine Müsteşarlığı⁴²⁸, DPT⁴²⁹

Yüksek reel faizlerin Türk Finansal Sistemini Küreselleştirme Politikası'nın bir çıktısı olarak kendisini göstermesi özellikle politika çerçevesinde yürütülen tasfiye reformları sayesinde gerçekleşmiştir. Tasfiye reformlarının her biri belirli ölçüde yüksek reel faizlerin oluşumuna ve devamında kronikleşmesine katkıda bulunmuştur. Eskiden negatif düzeylerde seyreden reel faizler ilkin iç finansal liberalizasyon sonrasında pozitif hale dönüşmüştür. Bu çerçevede faiz belirleme olanağını eline geçiren piyasadaki finansal aktörler fon sahiplerini cezbedecek düzeyde faiz oranları belirleme yoluna gitmişlerdir. Finansal liberalizasyon reformları sonrasında piyasa aktörlerinin belirlediği nominal faizler, finans sermaye toplayabilecek cazibeyi sağlamak için her zaman beklenen enflasyon oranlarının üstünde seyretme eğiliminde olmuştur. Burada büyük çaplı özelleştirmeler vasıtası ile özel sektör anlayışı içerisine sokulmuş bulunan bankacılık sektöründeki aktörlerin kâr güdüsüyle izlediği çizginin belirleyiciliği göz ardı edilmemelidir.

Finansal liberalizasyon ve özelleştirmelere paralel olarak yine söz konusu politika kapsamında finansman kaynaklarının piyasalaştırılması ve çeşitlendirilmesi ile iç

⁴²⁷ Organisation For Economic Cooperation And Development, "OECD Factbook 2007", **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.oecd.org.tr>, Erişim Tarihi: 15/02/2007

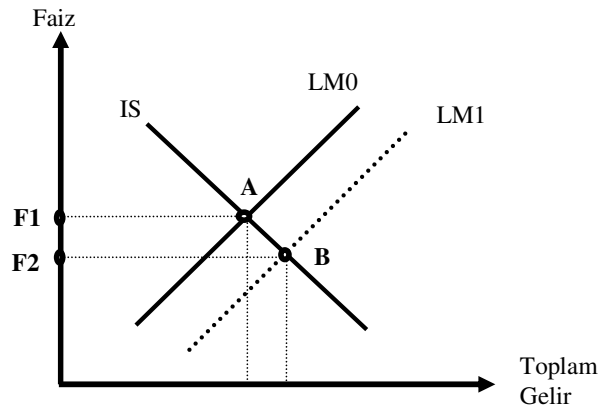
⁴²⁸ Türkiye Cumhuriyeti Hazine Müsteşarlığı, "İstatistikler: Kamu Finansmanı", **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.hazine.gov.tr>, Erişim Tarihi: 15/02/2007

⁴²⁹ Devlet Planlama Teşkilatı, "Temel Ekonomik Göstergeler", **Resmi İnternet Sitesi**: Çevrimiçi Adres: <http://www.dpt.gov.tr>, Erişim Tarihi: 15/02/2007

borçlanmanın bir finansman aracı haline getirilmesi ve böylece Hazine'nin serbest piyasada belirlenen faizlerle yine serbest piyasadan borçlanmaya başlaması reel faiz oranlarındaki yükselmenin başlıca nedenlerinden bir diğeridir. Nitekim zamanla finansal sistem içerisinde borçlanma işlemlerinin büyük hacmini iç borçlanma ile gerçekleştirir hale gelen Hazine'nin borçlanma gereğindeki artış devlet tahvilleri ve bonolarının oldukça yüksek düzeylerde reel faizlerle ihale edilmesini beraberinde getirerek yüksek reel faizleri kronikleştirmiştir.

Diğer taraftan merkez bankasının bağımsızlaştırılması ve bu anlayış doğrultusunda yürütülen “düşük enflasyon ve fiyat istikrarı” odaklı para yönetimi uygulamaları da yüksek reel faizleri gelişimini besleyen bir başka etken olarak kendisini göstermiştir. Para arzını kontrollü biçimde arttırma uygulaması bu çerçevede öncelikle göz önünde bulundurulması gereken uygulamadır. Bu uygulama politik parasalcılık kaynaklı fikirlere dayanmaktadır. Enflasyonu her yönüyle parasal bir hadise olarak gören politik parasalcılık anlayışına göre para arzının kontrolsüz artışı varlık fiyatlarını yükseltmekte ve enflasyona yol açmaktadır. Bu yüzden söz konusu anlayış para arzının para talebindeki artış ile uyum gösteren bir denge içerisinde arttırılmasının “düşük enflasyon ve fiyat istikrarı” için gerekliliğine işaret etmektedir. Para arzı ve faizler arasındaki ilişkiyi iktisat literatüründe oldukça etkili bir çözümleme aracı olarak kullanılabilen IS-LM eğrileri ile açıklamak mümkündür.

Şekil 11. Para Arzındaki Olası Bir Artışın Faizler Üzerindeki Etkisi



Kaynak: Robert J. Gordon, 2006

Yukarıdaki şekilde de (bkz. Şekil 11) görüldüğü üzere para arzında para talebine nazaran daha yüksek bir artışın olması LM0 eğrisini sağa kaydıracaktır. Bu durumda

IS-LM dengesi A noktasından B noktasına hareket edecek ve sonuçta faizler düşecektir.⁴³⁰ Nitekim fiyat istikrarına odaklı biçimde merkez bankasının varlık fiyatlarının enflasyonist etki yaratacak biçimde artmaması için para arzını kontrollü biçimde artırmasını öngören uygulama en azından faizlerin belirli bir seviyede tutulmasına yardımcı olmaktadır. Para arzının para talebine nazaran daha sıkı tutulduğu durumlarda ise faizler artmaktadır. Söz konusu parasalcı uygulamada yüksek faizler de elde para tutmanın maliyetini arttıracak ve harcanabilir parayı azaltacak için enflasyonla mücadele bir araç olarak değerlendirilmektedir. Bu bağlamda ülkemizde de IMF ile birlikte yürütülen bir çok çalışmada para arzının kontrollü artışı ve para tabanının üst limitlerinin aşılmaması bir performans kriteri olarak kendisini arz etmiştir. Buna bir örnek olması bakımından aşağıdaki tabloda (bkz. Tablo 11) IMF ile yürütülen 2004 yılı anlaşmasında para tabanına ilişkin hedefler ve gerçekleştirmeler gösterilmektedir. Tabloda da görüldüğü üzere üst limitlere ilişkin hedefler büyük oranda tutturulmuştur;

Tablo 11. Para Tabanının Sınırlandırılması

	Tavan / Gerçekleşme 31 May. 05	Tavan / Gerçekleşme 30.Haz.05	Tavan / Gerçekleşme 30.Eyl.05	Tavan / Gerçekleşme 31.Ara.05
Para Tabanına İlişkin Üst Sınır (milyar YTL)	23,6 / 23,0	23,6 / 22,6	24,7 / 27,7	29,2 / 28,8

Kaynak: T.C. Hazine Müsteşarlığı⁴³¹

Bahsettiğimiz reformlarla ve uygulamalara ek olarak küreselleştirilmiş finansal sistem içerisinde ulusaşırı finans çevrelerinin ülke piyasalarına ilişkin çeşitli iktisadi göstergelere bakarak algıladığı risk oranları, geleneksel iktisat alan yazınında reel risk primi olarak görülen reel faizlerin yukarıya doğru olan hareketini önemli ölçüde desteklemektedir. Bu algılamaların etkinliği faiz oranlarının daha çok borç verenlerin tercihleri temelinde oluşmasından kaynaklanmaktadır. Borç verenlerin piyasalara ilişkin risk algılamaları genellikle kredi derecelendirme kuruluşlarınca sayıya dökülmektedir. Özellikle gelişmiş ülkelere nazaran finansal piyasaları derin olmayan piyasalar finans sermaye hareketlerinden daha kolay etkilenebildiği için ulusaşırı

⁴³⁰ Robert J. Gordon, 2006. s. 105-108

⁴³¹ T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, “19. Stand-By Anlaşmasına İlişkin Niyet Mektupları”, **Resmî İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.hazine.gov.tr>, Erişim Tarihi: 03/05/2007

finans çevrelerince bu ülkelerde risk priminin daha yüksek seviyelerde algılandığı söylenebilir. Aynı zamanda kamu ve özel sektör borçları ile kamu cari açıklarının yüksek olduğu ülkelerde de finans sermayenin risk algısını yüksek olabilmektedir. Yine aynı çerçevede finansal kriz dönemlerinde risk algısı ve buna bağlı olarak risk primleri ve reel faizler en yüksek düzeylere ulaşmaktadır. Örneğin Türkiye’de 1994 ve 2001 finansal krizleri sonrasında yıllık ortalama reel faizler rekor düzeylere erişmiştir.

Diğer taraftan politikanın bir diğer çıktısı olduğunu ve özellikle küresel yönetim uygulamalarının yürürlüğe sokulması ile kendisini gösterdiğini söylediğimiz *borç güvenliği* ise küresel finans sermaye çevriminin belirli düzenlemelere uygun biçimde ve güven içerisinde gerçekleştirilmesini ifade etmektedir. *Borç güvenliğinin* hedeflere uygun biçimde ortaya çıktığını ülkemize giren yabancı sermaye akımlarının izlediği seyirden anlamak mümkündür. Çünkü uluslararası finans çevreleri kendi açılarından haklı olarak dolaşım ve birikim güvenliğinin sağlandığı gelişmekte olan piyasalara daha yoğun biçimde finans sermaye yatırımı yapmayı tercih etmektedir.

1994-2007 arasında dışarıdan ülkemize doğru gerçekleşen doğrudan yabancı yatırımların, portföy yatırımlarının ve yabancı banka kredisi kullanımının izlediği seyir aşağıdaki tabloda (bkz. Tablo 12) görülmektedir. Tablo 12’den ülkemize finans sermaye girişlerinin özellikle 2001 sonrasında arttığı gözlenmektedir. Büyük bir finansal krizin yaşandığı 2001 yılından sonra böyle bir artışın gözlenmesi, küresel düzenlemelerle finans sermayenin dolaşım ve birikime ilişkin istediği güvenceleri değerlendirdiğimiz politika kapsamında elde etmesinden kaynaklanmaktadır. Oysa finans sermayenin aynı dönemde istediği dolaşım ve birikim güvencelerini elde etmediği ülkelere aynı oranda yönelmediği görülmektedir. Örneğin Türkiye’ye yakın bir iktisadi büyüklüğe sahip olmasına karşılık A.B.D.’nin haydut devlet olarak nitelendirdiği İran’a giren doğrudan yabancı yatırımlar ile Türkiye’ye giren doğrudan yabancı yatırımlar birbirine yakın değildir. Dünya Bankası verilerine göre İran’ın 2005 yılında GSMH’ı 189,8 milyar A.B.D. doları olan İran’a yapılan doğrudan yabancı yatırım miktarı sadece 30 milyon A.B.D. doları olarak gerçekleşmiştir. Buna karşılık 2005 yılında GSMH’ı 363,4 milyar A.B.D. doları olan Türkiye’ye yapılan

doğrudan yabancı yatırım miktarı 9,8 milyar A.B.D. doları olarak gerçekleşmiştir.⁴³² Bu iki ülkeye yapılan doğrudan yabancı yatırımlar arasındaki bu denli devasa bir farka ilişkin olarak çeşitli tali nedenler öne sürülebilir, ancak bu duruma yol açan asıl neden yukarıda ifade edildiği gibi finans sermayenin Türkiye’de güven içerisinde dolaşım ve birikim sağlayabilme imkanını edinmiş olmasıdır.

Tablo 12. Türkiye’ye Yabancı Sermaye Girişleri (1984-2006)

	Doğrudan Yabancı Yatırımlar (Milyon ABD Doları)	Portföy Yatırımları (Milyon ABD Doları)	Net Kredi Kullanımı (Milyon ABD Doları)
1984	113	0	2587
1985	99	0	1515
1986	125	146	2166
1987	115	307	2448
1988	354	1.184	-1062
1989	663	1.445	-1640
1990	684	681	3199
1991	810	714	-1240
1992	844	3165	2896
1993	636	4480	7655
1994	608	1123	-8397
1995	885	703	3939
1996	722	1950	3970
1997	805	2344	6531
1998	940	-5.089	6762
1999	783	4188	3566
2000	982	1615	10389
2001	3352	-3727	-12296
2002	1137	1503	1602
2003	1752	3851	4460
2004	2883	9411	14660
2005	9801	14670	21268
2006	20168	11402	31019

Kaynak: TCMB⁴³³

Değerlendirdiğimiz politikanın iktisadi çıktılarının kamu, özel sektör ve hanehalkı borçluluğunu, ücretleri, işsizlik oranını ve devletin sosyal güvenlik, personel ile kamu harcama hacmini doğrudan *etkileyen* sonuçları olmuştur. Bu etkiler,

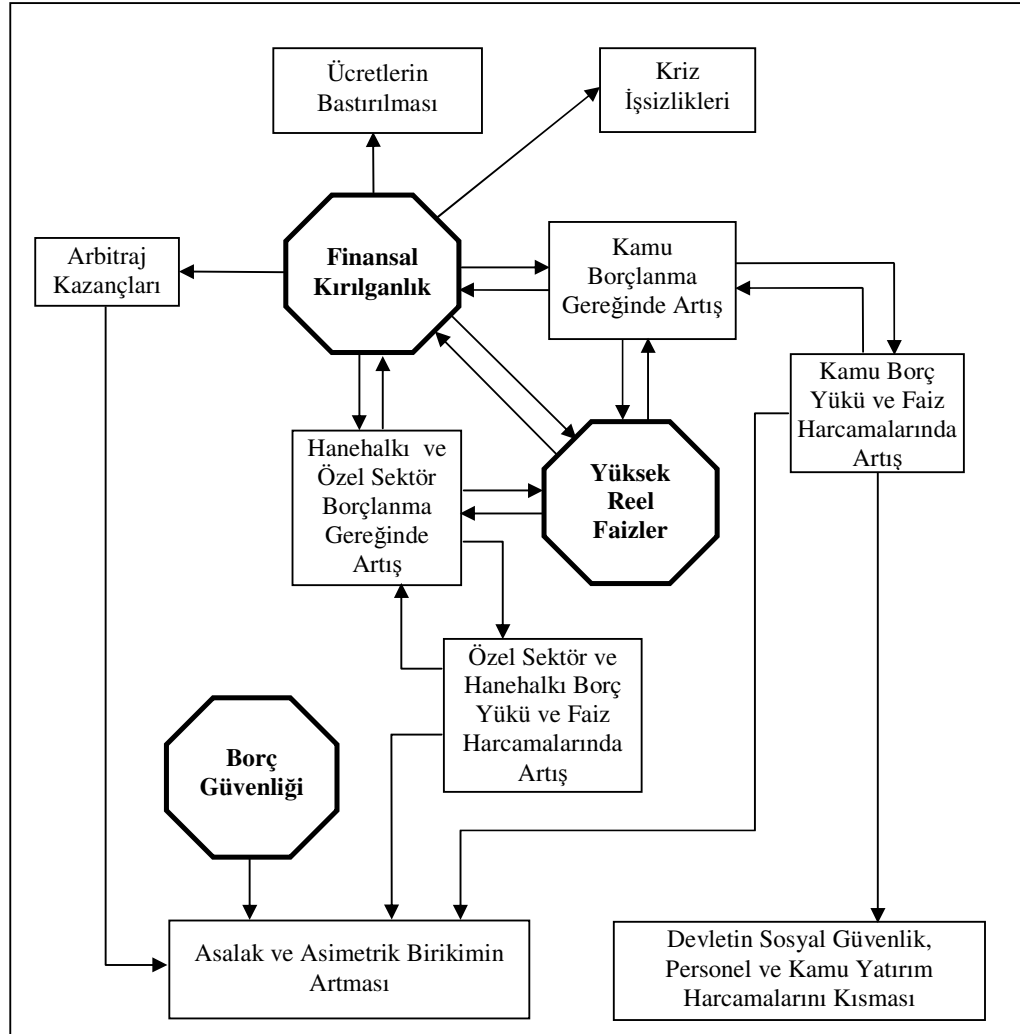
- asalak birikimin gelişmesini,

⁴³² World Bank, “Key Development Data and Statistics”, **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.worldbank.org>, Erişim Tarihi: 11/08/2007

⁴³³ Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, “Elektronik Veri Dağıtım Sistemi:Ödemeler Dengesi”, **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://evds.tcmb.gov.tr>, Erişim Tarihi: 11/03/2007

arttırıcı yöndedir. Politikanın temel çıktılarının doğrudan sebep olduğu söz konusu etkiler *birincil etkiler* olarak nitelendirilebilir.

Şekil 12. Politika Çıktılarının Doğurduğu Birincil Etkiler



Yukarıdaki şekilde (bkz. Şekil 12) politikanın birincil etkilerinin nasıl bir çıktı ve etki zinciri içerisinde kendisini gösterdiği özetlenmektedir. Şekilde de gösterildiği üzere politikanın çıktılarından olan finansal kırılganlık ile yüksek reel faizlerin üst üste binmesi bir kısır döngüyü beraberinde getirmiştir. Bu kısır döngü bir yandan

küresel finans sermayeye arbitraj ve faiz kazançları getirmekte, bir yandan döviz kuru üzerinde baskı oluşturmaları ve iç tüketim talebini arttırması nedeniyle cari açık gibi temel iktisadi göstergeleri değiştirmekte, diğer yandan ise ülke içerisindeki aktörlerin bir çoğunun borçlanma gereğini arttırıcı yönde bir itme yaratmaktadır. Buna karşılık düşük kurdan kaynaklanan açıklar ve borçlanma gereğindeki artış da finansal kırılganlık ve reel faizlerin yüksekliğini döngüsel biçimde beslemektedir. Diğer yandan finansal kırılganlıktan kaynaklanan krizler işsizliği arttıran ve ücretler üzerinde baskı oluşturmaktadır. Ayrıca kamu borç yükü ve faiz harcamalarındaki artış devletin sosyal güvenlik, personel ve kamu yatırım harcamalarını kısmasına yol açmaktadır. Bütün bunlar aynı zamanda asalak bir birikim tarzının gelişimine katkı sağlamakta ve bu çerçevede finans sermaye çevrelerinin ciddi kazançlar elde edebilmesine aracı olmaktadır. En nihayetinde bütün bu yapı finans sermayenin borç güvenliği mekanizması ile dolaşım ve birikim güvenceleri elde etmiş olması ile ayakta durmaktadır. Sıralanan söz konusu birincil etkilerin her birinin toplumsal sistem üzerinde kendisine özgü tesirleri vardır. Bununla birlikte birincil etkilerin her biri orta vadede gelir dağılımı adaletsizliğini derinleştirici yönde bir müşterek *ikincil etkiye* sahiptir. (bkz. Tablo 13).

Tablo 13. Politikanın Çıktı ve Etki Zinciri

Çıktı	⇒	Etki 1 (Birincil Etki)	⇒	Etki 2 (İkincil Etki)
Finansal Kırılganlık		Asalak ve Asimetrik Birikimin Gelişmesi		
Pozitif ve Yüksek Reel faizler		Kamu, Özel Sektör ve Hanehalkı Borçluluğunda Artış		Gelir Dağılımı
Borç Güvenliği		Ücretler Üzerindeki Baskıda ve İşsizlik Oranında Artış		Adaletsizliğin Derinleşmesi
		Sosyal Güvenlik, Personel ve Kamu Yatırım Harcamaları Üzerindeki Baskıda Artış		

Tablo 13'te gösterilen “Çıktı ⇒ Etki 1 ⇒ Etki 2” zincirinin nasıl oluştuğunu, başka bir deyişle politika çıktılarının asalak ve asimetrik birikimin etkinliğini, ekonomi aktörlerinin ağır borçluluğunu, işsizlik oranını, ücretler üzerindeki ve kamu harcamaları üzerindeki baskıları ne şekilde arttırdığını ve bütün bunların gelir dağılımı adaletsizliğini derinleştirici yöndeki etkilerinin hangi sebeplerden dolayı baş gösterdiğini bir dizi iktisadi yaklaşımlardan ve konu ile ilgili verilerden yardım alarak ortaya koymak mümkün görünmektedir.

Asalak ve asimetrik birikimin gelişmesi, sermaye kategorilerinin genel eğilimi olan merkezileşme ve yoğunlaşmanın finans sermaye üzerinden (üretimden kopuk olarak) gerçekleşmesinde nispi bir artışın ortaya çıkması olarak düşünülebilir. Finansal sistemin kırılganlığından yararlanarak elde edilen arbitraj kazançları ile yüksek reel faizlerden elde edilen kazançlar bu birikim tarzının gelişmesine katkı sağlayan başlıca kaynaklardır. Bu yapıyı borç güvenliği mekanizmaları desteklemektedir. Ulaşırı finans çevreleri bu şekilde sınai üretim yapmadan ve istihdam yaratmadan küreselleştirilmiş finansal sistem aracılığıyla finansal birikimlerini ellerindeki sermayeleri oranında yoğunlaştırmaktadır.

Esasında sermaye türlerinin merkezileşme ve yoğunlaşma eğiliminde olduğu Marks'ın saptamasıdır. Finans sermayenin merkezileşmesi ve yoğunlaşması da aynı mantığı taşımaktadır. Finans sermayenin merkezileşme ve yoğunlaşma eğiliminin üretken sermayenin merkezileşme ve yoğunlaşma eğiliminden en temel farkı asalak (üretim sürecinden kopuk) olmasıdır. Bunun dışında üretken sermayenin her yeni birikimin aracı olması ve daha büyük sermayenin daha fazla birikim anlamına gelmesi durumu benzer biçimde finans sermayenin birikim tarzında da geçerlidir.⁴³⁴ Diğer bir deyişle daha büyük kütleli finans sermaye daha büyük birikim anlamına gelmektedir. Öte yandan bireysel finans sermaye kitlelerinin birbirini itmesi ile ortaya çıkan rekabet durumu ve buna bağlı olarak gerçekleşen merkezileşme finans sermayenin birikim sürecinde de görülmektedir.⁴³⁵ Zira merkezileşme yoluyla bir araya toplanan finans sermaye kitleleri daha büyük bir hızla kendilerini yeniden üretmektedir.

Türkiye'de söz konusu politika çıktılarının asimetrik biçimde gerçekleşen asalak birikime ciddi katkılar yaptığı ülke içerisindeki aktörlere ait finans sermaye stoklarının dağılım yapısı göz önüne alındığında kolaylıkla görülecektir. Bunun için en önce bakılabilecek veriler finansal sektörde aktif durumda olan mevduat hesaplarıdır. Zira Türkiye'nin finansal sektöründe yurt içi yatırımcıların sahip olduğu aktif finans sermayenin Aralık 2006 itibari ile %68,9'u vadeli ya da vadesiz

⁴³⁴ Otto Rühle, **Marx'ın Kapitali: Marx'ın Sözcükleriyle Kapital Özeti**, Tarih Bilinci Yayınları, 2004. s. 176-177

⁴³⁵ a.k.

mevduat hesaplarında yatmaktadır. Aynı dönem itibarı ile söz konusu finans sermayenin %13,8’lik kısmı Devlet İç Borçlanma Senetlerine, %5,5’lik kısmı yatırım fonlarına, %6,5’lik kısmı ise hisse senetlerine yatırılmış durumdadır.⁴³⁶

Tablo 14. Türkiye’de Mevduatın Büyüklük ve Mudi Sayısına Göre Dağılımı

	Mevduat Toplamı (%)			Mudi Sayısı (%)		
	Ara. 05	Ara. 06	Mar. 07	Ara. 05	Ara. 06	Mar. 07
0-10.000 YTL	10,1	8,7	8,3	96,48	95,59	95,73
10.000-50.000 YTL	18,5	17,4	16,9	2,74	3,26	3,15
50.000-250.000 YTL	20,2	21,2	21,3	0,67	0,99	0,97
250.000-1.000.000. YTL	12,9	13,6	13,5	0,09	0,13	0,13
>1.000.000 YTL	38,3	39,1	40,0	0,02	0,02	0,02
TOPLAM	100	100	100	100	100	100

Kaynak: BDDK⁴³⁷

Tablo 14’de de görüldüğü üzere Mart 2007’de ülkemizin bankalarında hesabı bulunan toplam mudi sayısının %95,73’ü hesaplarda var olan toplam mevduatın sadece %8,3’ünün, buna karşılık mudi sayısının %0,02’si mevduatın %40’ının, %4,27’si ise toplam mevduatın %91,7’sinin mülkiyetine sahip durumdadır. Üstelik mevduatın büyük çoğunluğunu elinde tutan söz konusu %4,27’lik oran toplam nüfusa göre hesaplanmış bir oran değil sadece mevduat hesabı bulunan kişiler içerisinde yer alan kesimin oranıdır. Bu bağlamda yaklaşık bir tahminle finans sermayeden belirgin ölçekte kazanç elde etme olanağı bulunmayanların toplam nüfusa oranının %96’dan da fazla olduğunu söylemek mümkündür. Nihayetinde faiz gelirlerinden kaynaklanan asalak ve asimetrik birikimin sözü edilen %95,73’lük kesim ile geri kalanlar arasındaki gelir uçurumunu derinleştireceği açıktır. Örneğin “reel faizlerin” %20’leri bulduğu 2003 yılında bir milyon YTL değerindeki bir mevduat hesabı sahibi birey, bir yılda yaklaşık 70 tane asgari ücretlinin yıllık gelirine eşit faiz gelirini çalışmadan elde etme imkânına sahip olmuştur.

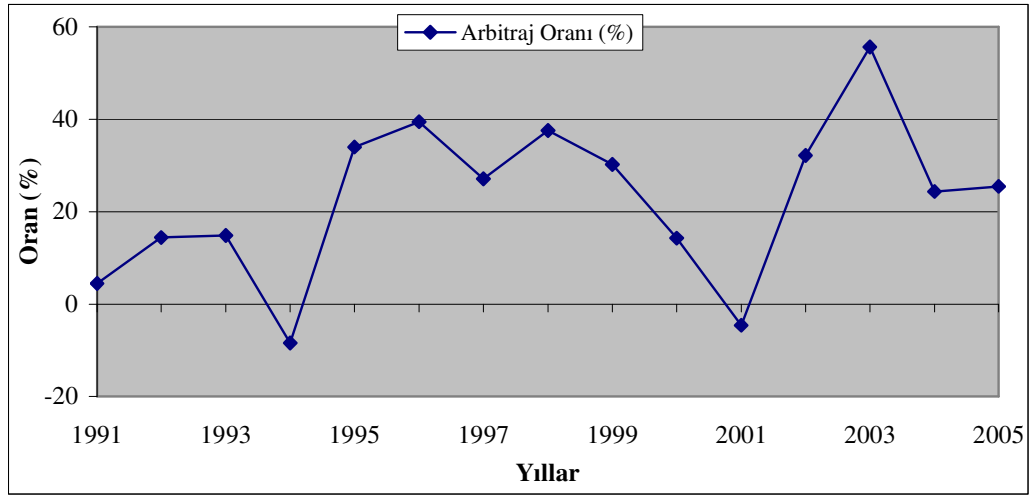
Yüksek faiz ve düşük kur sarmalı içerisinde Türk Lirası ve yabancı paralar arasında yapılan dönemsel geçişler ile elde edilen arbitraj kazançları da ele aldığımız politikanın bir sonucu olarak yeni birikim düzeninde önemli ölçüde yer işgal etmeye

⁴³⁶ Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, “Finansal Piyasalar Raporu / Mart 2007”, **Resmi İnternet Sitesi**, s. 53, Çevrimiçi Adres: <http://www.bddk.org.tr>, Erişim Tarihi: 08/07/2007

⁴³⁷ a.k.

başlayan bir başka asalak ve asimetrik birikim kanalıdır. Finansal kırılganlıktan ve yüksek reel faizlerin kurlar üzerinde yarattığı baskıdan kaynaklanan kur dalgalanmaları arbitraj kazançlarının ortaya çıkmasında rol oynayan ana nedendir. Ülkemizde arbitraj kazanç oranlarının politikanın yürürlüğe sokulmasının hemen sonrasında itibaren 1990'lı ve 2000'li yıllar boyunca oldukça dikkat çekici boyutlarda gerçekleştiği görülmektedir. Aşağıdaki şekilde (bkz. Şekil 13) sözü edilen süreçte yıllar itibarı ile ülkemizde görülen arbitraj kazanç oranları yer almaktadır.

Şekil 13. 1990'lı ve 2000'li Yıllarda Ülkemizde Görülen Arbitraj Kazanç Oranları



Kaynak: T.C. Hazine Müsteşarlığı⁴³⁸, TCMB⁴³⁹. (Oranlar $((1+i)/(1+e)-1)$ formülü ile elde edilmiştir. “i” değişkeni T.C. Hazine Müsteşarlığı yıllık ortalama bileşik faizlerini, “e” değişkeni ise 1\$+1€ ortalamasından oluşan döviz sepetindeki değişimi ifade etmektedir. 2001 öncesinde ilişkin “e” değişkeni 1\$+2DM sepeti ile hesaplanmıştır.)

Asalak ve asimetrik birikimin gelişmesine paralel olarak Türk Finansal Sistemini Küreselleştirme Politikası’nın çıktıları kamu, özel sektör ve hanehalkı borçluluğunun ağırlaşması yönünde bir itme etkisi oluşturmaktadır. Politikanın çıktılarının görülmeye başlamasının ardından yaşanan süreçte yüksek reel faizler ile finansal kırılganlık birbirini besleyerek sözü edilen aktörlerin borçlanma gereği nispetinde borç tabanını genişletmektedir. Üstelik bu aktörlerin bir kısmı söz edilen çıktılar dolayısı ile Ponzi durumuna düştüğü görülmektedir. Ponzi durumunun oluşması borç

⁴³⁸ Türkiye Cumhuriyeti Hazine Müsteşarlığı, “İstatistikler: Kamu Finansmanı”, **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.hazine.gov.tr>, Erişim Tarihi: 14/02/2007

⁴³⁹ Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, “Elektronik Veri Dağıtım Sistemi: Döviz Alış Kurları **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://evds.tcmb.gov.tr>, Erişim Tarihi: 10/02/2007

tabanını ivmeli biçimde genişlettiği gibi, aynı zamanda hem finans sermayenin asalak birikimini de hızlandırmakta, hem de finansal krizlere zemin hazırlamaktadır. Kamu borç krizi, hanehalklarının kredi kartı borç krizi, küçük ve orta boy işletmelerin borç krizleri bu çerçevede ortaya çıkabilecek olan en tesirli durumlardır. Finansal krizler ise borçluluk oranının daha da derinleştiği dönemeçlerdir.

Ponzi tipi finansman Minsky'nin ortaya attığı üç finansmandan türünden birisidir. Minsky bir finansal yatırımın (borç verme/alma işleminin) gerçekleşmesi için talep fiyatının arz fiyatını geçmesi gerektiğini, fiyatların ise kırılganlığın yarattığı risk primine bağlı olarak gerçekleşeceğini ifade etmiştir.⁴⁴⁰ Borçlanma gereğinin derecesi, arz ve talep miktarları, borçlanma işleminin gerçekleştiği piyasanın ve ülkenin iktisadi ve siyasi pozisyonu risk primlerine etki etmektedir. Borç verenlerin ve borç alanların deneme yanılma yoluyla faaliyet gösterdiği bu ortamın istikrardan kopup, artan kırılganlığa ve krize yönelme eğiliminde olduğunu söyleyen Minsky üç tür finansman türünden söz etmiştir; çevrilebilir finansman, spekülatif finansman, Ponzi tipi finansman. Çevrilebilir finansman iktisadi aktöre ait gelir akışının yaptığı borçlanmayı karşılayabildiği durumu, spekülatif finansman iktisadi aktörün gelir akışının sadece borç faizi giderlerini karşıladığı durumu, Ponzi finansman ise iktisadi aktörün gelir akışının borç faizlerini dahi karşılayamadığı ifade etmektedir. Ponzi pozisyonuna düşen aktörün her borç geri ödemesi döneminde fazladan borçlanma tahvili ya da bonusu ihraç etmesini gerekmektedir.⁴⁴¹ Gelir akışında herhangi bir azalmanın ya da faiz oranlarında yaşabilecek yükselmenin finansman durumunu çevrilebilir olmaktan çıkarıp Ponzi durumuna doğru kaydırabileceğini ifade eden Minsky'ye göre çevrilebilir finansmandan spekülatif finansmana kayma piyasanın bilinçli ve istekli eğilimidir. Oysa spekülatif finansman döngüsü piyasanın arzu etmediği ama kontrolü kaybettiği durumda ortaya çıkmakta ve Ponzi pozisyonuna düşmenin önüne geçilememektedir. Ponzi finansman döngüsünün neticesi ise artan borç faizi harcamaları, artan borç yükü, artan kırılganlık ve nihayetinde borç krizi olmaktadır. Minsky'nin saptamaları bu krizlerin, kriz ve geçici istikrar arasında bir

⁴⁴⁰ Dimitri B. Papadimitriou and L. Randall Wray, "Minsky's Analysis of Financial Capitalism", **Financial Keynesianism and Market Instability: The Economic Legacy of Hyman Minsky**, Volume I, Edited By: Riccardo Bellofiore, Piero Ferri, 1998. s. 141-142

⁴⁴¹ a.k.

kısır döngüyü andıran dönemsel salınımlar içerisinde kendisini tekrarlayacağına işaret etmektedir.⁴⁴²

İktisadi sistemde faaliyet gösteren aktörlere ilişkin borç istatistiklerine bakıldığında borç tabanının sürekli genişlemekte olduğu, bununla birlikte kimi aktörlerin de Ponzi pozisyonu içerisinde bulunduğu görülmektedir. Ponzi durumuna düşen aktörlerin başında ülkemiz hazinesinin geldiğini söylemek mümkündür. Çünkü ülkemiz hazinesinin borçlanma gereği ve ödediği faiz miktarı her geçen yıl artmaktadır. Başka bir ifadeyle günümüzde hazinenin iç borç yükümlülüğü (ana para ve faiz), aynı miktar borçlanma ile de karşılanamamakta daha fazla borç almaya ihtiyaç duyulmaktadır (bkz. Tablo 15).

Tablo 15. Türkiye'de Kamunun İç Borç Durumu

	Merkezi Yönetim İç Borç Stoku (Milyon YTL)	Merkezi Yönetim İç Borç Stoku (Milyon \$)	Ödenen Faiz (Milyon YTL)	Ödenen Faiz (Milyon \$)	Ödenen Ana Para (Milyon YTL)	Net Borçlanma (Milyon YTL)
1986	10,5	13.906,1	0,7	948,4	5,0	3,6
1987	17,2	16.914,1	1,7	1.646,4	8,6	6,1
1988	28,5	15.697,2	2,5	1.372,3	12,1	11,2
1989	41,9	18.145,6	4,8	2.078,3	21,3	12,5
1990	57,2	19.535,3	10,0	3.428,8	32,4	14,6
1991	97,6	19.241,0	16,9	3.332,8	74,9	39,7
1992	194,2	22.701,9	34,1	3.984,0	187,3	95,0
1993	357,3	24.716,2	85,4	5.908,0	438,5	161,4
1994	799,3	20.805,6	231,0	6.013,7	861,6	442,0
1995	1.361,0	22.291,9	472,8	7.744,0	1.271,4	561,7
1996	3.149,0	29.291,5	1.325,4	12.328,9	3.586,0	1.759,8
1997	6.283,4	30.688,3	1.977,2	9.656,5	3.287,4	3.082,6
1998	11.612,9	37.135,1	5.626,7	17.992,7	8.844,8	5.409,5
1999	22.920,1	42.437,0	9.898,6	18.327,5	15.579,1	11.307,3
2000	36.420,6	54.216,3	18.609,4	27.702,3	18.968,1	13.500,5
2001	122.157,3	84.856,9	40.484,2	28.122,5	123.876,6	85.736,6
2002	149.869,7	91.691,4	43.468,5	26.594,4	97.590,7	27.712,4
2003	194.386,7	139.261,9	52.636,0	37.709,3	113.721,4	44.517,0
2004	224.482,9	167.262,4	50.052,9	37.294,4	133.500,3	30.096,2
2005	244.781,9	182.428,0	39.269,6	29.266,3	135.221,5	20.298,9

Kaynak: T.C. Hazine Müsteşarlığı⁴⁴³

Tablo 15'te de görüldüğü üzere 1986 yılında yaklaşık 13,9 milyar A.B.D. doları olan iç borç stoku, 2005 yılında yaklaşık olarak 182,4 milyar A.B.D. dolarına ulaşmıştır.

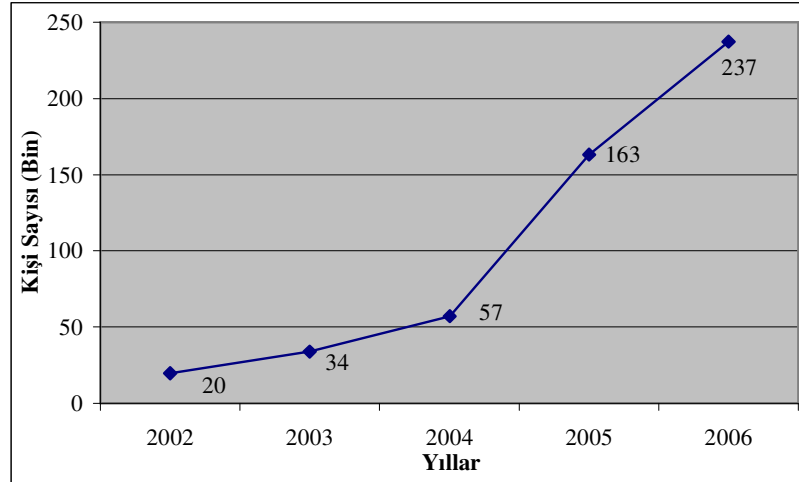
⁴⁴² a.k.

⁴⁴³ Türkiye Cumhuriyeti Hazine Müsteşarlığı, "İstatistikler: Kamu Finansmanı", **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.hazine.gov.tr>, Erişim Tarihi: 23/02/2007

1986-2005 arasındaki bütün yıllarda *net borçlanmanın* sıfırdan büyük olması bu yıllarda ödenen ana paradan daha fazla borçlanıldığı anlamına gelmektedir. Bu durum borcun borçla da karşılanamaması demektir. İç borç istatistiklerine ilişkin bir diğer çarpıcı istatistik ödenen faiz ile ilgilidir. Şöyle ki 1986-2005 yılları arasında yaklaşık olarak 281,5 milyar A.B.D. doları faiz ödenmiştir. Bu rakamı asıl ilginç kılan şey, rakamın 2005 yılı sonu itibarı ile 182,4 milyar A.B.D. doları olarak gerçekleşen borç stokundan çok daha fazla olmasıdır.

Hanehalklarının borçluluk durumuna bakıldığında ise yine bir çok hanehalkının finansal kırılganlık ve yüksek reel faizler nedeniyle spekülatif finansman ya da Ponzi finansman konumuna düşerek ağır borçluluk durumu ile karşı karşıya kaldığı görülmektedir. Örneğin aşağıdaki grafikte de (Bkz. Şekil 14) izlenebildiği üzere ferdi kredi ve kredi kartı borçlarını ödeyemeyen hane halklarının sayısı her geçen yıl hızla artmaktadır. 2002 yılında bu sayı 19.765 iken 2006 yılında aynı sayı 237.371'e çıkmıştır.

Şekil 14. Ferdi Kredi ve Kredi Kartları Borçlarını Ödeyememiş Kişilerin Toplam Sayısı



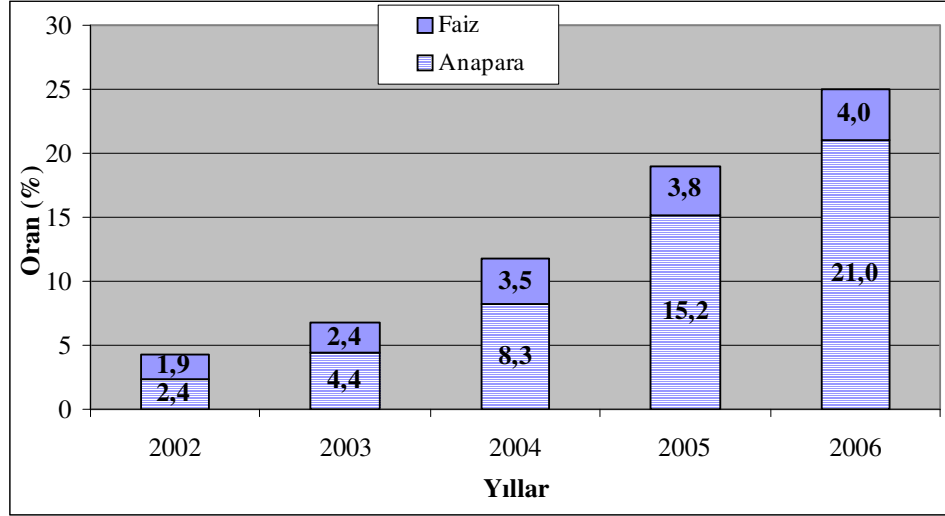
Kaynak: TCMB⁴⁴⁴

Diğer taraftan aşağıdaki şekilde (bkz. Şekil 15) hanehalklarının borç yükünün oranındaki değişim görülmektedir. Buna göre hanehalklarının ana para ve faiz yükünün toplamı olan borç yükünün harcanabilir gelirlerine oranı istikrarlı bir artış

⁴⁴⁴ Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, “Negatif Nitelikli Ferdi Kredi ve Kredi Kartı Bilgileri”, Resmi İnternet Sitesi, Çevrimiçi Adres: <http://www.tcmb.gov.tr>, Erişim Tarihi: 12/03/2007

seyri içerisinde. 2002 yılında ana para ve faiz yükünün harcanabilir gelire oranı %4,3 iken 2006 yılında %25'e yükselmiştir.

Şekil 15. Hanehalkı Borçlarının Hanehalkı Harcanabilir Gelirine Oranının Değişimi



Kaynak: BDDK⁴⁴⁵

Ele aldığımız politikanın doğurduğu finansal kırılganlık ve yüksek reel faizler nedeniyle istikrarlı biçimde artan ağır borçluluk durumu özel sektör kanadında da kısmen hissedilmektedir. Örneğin piyasada protesto edilen senetlerin sayısındaki artış bunun göstergelerinden birisi olarak değerlendirilebilir. Merkez Bankası verilerine göre 2003 yılında 480.231 adet, 2004 yılında 589.892 adet, 2005 yılında 920.641 adet, 2006 yılında ise 1.177.910 adet senet protesto edilmiştir.⁴⁴⁶ Protesto edilen senetlerdeki artış özel sektör aktörlerinin ödeme güçlüğü sorunlarını yansıtmaktadır. Bununla birlikte özel sektör kanadında daha ziyade küçük miktartlı sermaye ile iş yapanların söz konusu türde sorunlarla karşı karşıya kaldığı söylenebilir. Zira büyük sermaye grupları ele aldığımız politikanın çıktıları çerçevesinde ortaya çıkan durumu kendi çıkarları lehine çevirebilmiş görünmektedir. Bunu başaran büyük şirketler ve finansal kuruluşlar sahip oldukları finans sermayeyi ülke içerisinde devlete, şirketlere ve hanehalklarına yüksek faiz oranlarıyla pazarlayarak ulus üstü benzerleri gibi finans sermayeden önemli

⁴⁴⁵ Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, 2007. s. 21-22

⁴⁴⁶ Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, "Bankacılık Verileri: Protestolu Senetler", **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.tcmb.gov.tr>, Erişim Tarihi: 11/05/2007

kazançlar elde etmektedir. Bu şekilde gerçekleşen asalak kazançlar bir dizi finansal kuruluşun ve şirketin faaliyet dışı gelirlerinde önemli miktarlar tutmaktadır. İstanbul Sanayi Odası'nın verileri bu durumu doğrular niteliktedir (Bkz. Tablo 16). Buna göre birinci 500 büyük şirketin ve ikinci 500 büyük şirketin üretim faaliyeti dışı gelirlerin toplam kâr-zarar bilançoları içerisindeki payı oldukça büyüktür. Özellikle finansal kriz dönemlerinde bu payın katlanarak artmış olduğu görülmektedir. Örneğin 2001 yılında birinci 500 büyük şirketin faaliyet dışı gelirlerinin dönem kâr-zarar toplamı içerisindeki payı %547 olarak gerçekleşmiştir. Diğer yandan kriz dönemlerine nazaran görece olarak daha istikrarlı dönemlerde de bu oranların pek de düşük olmadığı anlaşılmaktadır. Nitekim 1997-2005 yılları arasında karşılaşılan en düşük oranlar bile birinci 500 büyük şirket için %37, ikinci 500 büyük şirket için %52,8 olarak gerçekleşmiştir. Bütün bu oranlar içerisinde faiz kazançlarının rolü en üst sıradadır.

Tablo 16. Üretim Faaliyeti Dışı Gelirlerin Dönem Kâr-Zarar Toplamı İçerisindeki Payı (%)

	Birinci 500 Büyük Şirket (%)	İkinci 500 Büyük Şirket (%)
1997	52,7	71,2
1998	87,7	127,7
1999	219,0	381,5
2000	114,4	101,5
2001	547,0	491,5
2002	113,2	134,9
2003	71,8	110,5
2004	39,1	52,8
2005	37,0	76,7

Kaynak: İstanbul Sanayi Odası⁴⁴⁷

Ağır borçluluk durumunun “borç veren” açısından yaratabileceği dezavantajlar küresel yönetim uygulamalarıyla önemli ölçüde giderilmiştir. Örneğin Dünya Bankası'nın geliştirdiği küresel düzenlemelerden olan Ağır Borçluluk Rejimleri ve Kreditor Hakları Sistemi Temel İlkeleri, OECD'nin geliştirdiği Kurumsal Yönetişim İlkeleri önemli ölçüde ağır borçluluk durumunun borç verene yaratacağı sıkıntıları yok etmeye dönüktür. Bu gibi küresel düzenlemelerin kuşatması altında borçlarını aksatmadan ödemekten başka alternatifi olmayan kamu, hanehalkı ve özel sektörden borç veren azınlıklara doğru bir kaynak transferi gerçekleşmektedir. Bu durum

⁴⁴⁷ İstanbul Sanayi Odası, “İstanbul Sanayi Odası Yönetim Kurulu Başkanı'nın 22 Ağustos 2007 Tarihli Meclis Konuşması”, **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.iso.org.tr>, Erişim Tarihi: 09/09/2007

birincil gelirler arasındaki büyük uçurumu doğurmaktadır. Öte yandan yüksek reel faizler ve finansal kırılganlık dolayısıyla Ponzi tipi finansman pozisyonuna düşülmesi durumu çeşitli kriz işsizliklerini ve reel ücretlerin bastırılmasını beraberinde getirebilmektedir. Bu durumun da sosyal etkileri azımsamayacak düzeydedir. Borç krizine girenin bir şirket olması durumunda iflas ya da işten çıkarmalar veya ücretlerde azaltmalar söz konusu olabilmekte, hanehalkı olması durumunda (örneğin kredi kartı borç krizi) insani değerlere sığmayan sosyal sorunlar (intihar, aile içi şiddet, toplumsal şiddet ...vb.) baş gösterebilmektedir. Borç krizine girenin devlet olduğu durumda ise ekonominin bütünü krize girebilmekte ve sosyal sorunların boyutu daha da geniş ölçekli olmaktadır. Bütün bu durumların kendisini göstermesi sadece birincil gelirler arasındaki uçurumu derinleştirmemekte, aynı zamanda geniş kitlelerin ikincil gelirleri üzerinde de baskı yaratabilmektedir. Çünkü spekülasyon ya da Ponzi pozisyonuna düşen devletin borç yükü ve faiz harcamalarının artması, kitlelerin ikincil gelirlerine kaynaklık eden kamu sosyal güvenlik harcamalarını ve kamu yatırımlarının bütçe içerisindeki payını azaltmaktadır. Devletin söz konusu pozisyonlara düşmesi aynı zamanda kamu çalışanlarının birincil gelirleri olan ücretlerin de zorunlu olarak bastırılmasına yol açmaktadır. Bu yapı içerisinde vergi gelirlerinin büyük kısmının faiz harcamalarına yönelmesi kaçınılmaz olmaktadır. Tablo 17 ve Tablo 18 bu durumu çok açık biçimde gözler önüne sermektedir. Nitekim Tablo 17’de de gösterildiği üzere 1991 yılı bütçesi içerisinde faiz dışı harcamaların oranı %81,5 iken, 2006 yılında bu oran %73,8’e düşmüştür. Üstelik finansal kırılganlığın azami boyutlara ulaştığı yıllarda bu oran daha da düşük seviyelerde gerçekleşmiştir. Örneğin 2001 finansal krizinin olduğu yıl bütçe içerisindeki faiz dışı harcamalar %49 olarak gerçekleşirken faiz harcamaları %51 olmuştur. Yine Tablo 17’de yer alan verilerden faiz dışı harcamalardaki azalmanın doğrudan doğruya personel ve kamu yatırım harcamaları üzerinde baskı yarattığı anlaşılmaktadır. Zira faiz harcamaları arttığında bu harcamalarda azalmalar yaşanmıştır. Bu durum ülkemizde oluşan artık değer büyük bir kısmının asimetrik biçimde gerçekleşen asalak birikime transfer edildiğinin bir başka göstergesidir. Bu gelişmenin bir sonucu olarak bir çok platformda “kara delik” yaratmakla suçlanan sosyal güvenlik için ayrılan payın da faiz harcamaları karşısında oldukça düşük düzeylerde kaldığı görülmektedir (bkz. Tablo 18).

Tablo 17. Bütçe Harcamaları İçerisinde Faiz Harcamalarının ve Faiz Dışı Harcamaların Payı

	<i>Faiz Dışı Harcama (%)</i>	<i>Personel (%)</i>	<i>Yatırım (%)</i>	<i>Diğer (%)</i>	<i>Faiz Harcaması (%)</i>	<i>İç Borç Faizi (%)</i>	<i>Dış Borç Faizi (%)</i>
1991	81,5	37,8	13,2	30,5	18,5	13,0	5,5
1992	81,8	42,4	13,2	26,2	18,2	13,8	4,4
1993	76,0	34,9	11,0	30,1	24,0	19,1	4,9
1994	66,9	30,3	8,5	28,2	33,1	25,8	7,2
1995	66,6	29,1	6,0	31,5	33,4	27,6	5,8
1996	62,2	24,6	6,4	31,2	37,8	33,6	4,2
1997	71,7	25,8	8,0	38,0	28,3	24,6	3,7
1998	60,4	24,8	6,4	29,3	39,6	36,1	3,5
1999	61,8	24,6	5,5	31,7	38,2	35,0	3,2
2000	56,2	21,4	5,3	29,6	43,8	40,2	3,5
2001	49,0	18,9	5,1	25,0	51,0	46,5	4,4
2002	55,2	20,0	6,0	29,2	44,8	40,5	4,4
2003	58,3	21,5	5,1	31,7	41,7	37,5	4,2
2004	59,9	20,5	9,0	30,4	40,1	35,5	4,3
2005	68,7	21,8	9,9	37,0	31,3	26,9	4,3
2006	73,8	21,5	10,6	41,6	26,2	22,4	3,8

Kaynak: T.C. Hazine Müsteşarlığı⁴⁴⁸**Tablo 18. Faiz Harcamalarının ve Sosyal Güvenlik Kurumları Devlet Priminin Bütçe Payları**

	<i>İç Borç Faiz Harcamaları (%)</i>	<i>Sosyal Güvenlik Kurumları Devlet Primi (%)</i>
2004	35,5	2,9
2005	26,9	3,1
2006	22,0	2,9

Kaynak: T.C. Hazine Müsteşarlığı⁴⁴⁹

Gerek devletin personel ve yatırım harcamalarının, gerekse sosyal güvenlik harcamalarının faiz harcamaları karşısındaki görelî olarak gerilemesi oldukça belirgin biçimde emek kesiminin aleyhinedir. Personel harcamalarının kısılması özellikle kamu emekçilerinin birincil gelirlerinin doğrudan bastırılması anlamına gelirken, sosyal güvenlik harcamalarının daraltılması bütün emekçilerin ikincil gelirinde daralmalara yol açmaktadır. Personel harcamalarında yapılan kısıtlamalar toplam talep üzerinde azaltıcı etkilere sahip olduğundan, bu kısıtlamaların diğer kesimlerin gelirlerini de daraltma potansiyeli söz konusudur. Devletin yaptığı faiz harcama oranlarında yaşanan artış finans sermaye çevrelerinin kazanç imkânlarını genişletmekte fakat kamu yatırım harcamalarına ilişkin bütçe içerisindeki oranın faiz giderlerine nazaran daralması iktisadi faaliyetleri sıkıştırarak istihdam ve ücretler üzerinde olumsuz etki yaratmaktadır. Bütün bu gelişmeler politikanın en nihayetinde

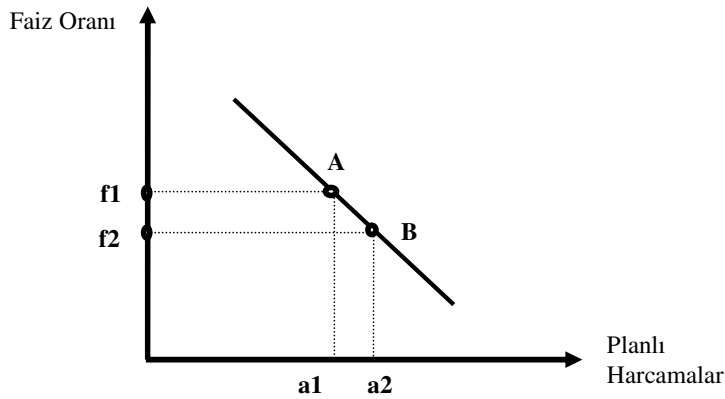
⁴⁴⁸ Türkiye Cumhuriyeti Hazine Müsteşarlığı, “İstatistikler: Kamu Finansmanı”, **Resmî İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.hazine.gov.tr>, Erişim Tarihi: 12/04/2007

⁴⁴⁹ a.k.

emekçi sınıf ve sermaye sınıfı fraksiyonları arasında süregelen gelir dağılımı adaletsizliğini daha da derinleştirdiğinin bir başka önemli göstergesidir.

Politika çıktılarının ücretler üzerindeki baskıyı ve işsizlik oranını arttırıcı yöndeki etkileri sadece kamu bütçesinde yol açtığı tahribat nedeniyle değildir. Aynı zamanda çıktılar temel iktisadi göstergeleri yapısal olarak değiştirmek suretiyle ücret seviyesini ve işsizlik oranlarını emekçiler aleyhine etkilemektedir. Yüksek reel faizler elde para tutmanın maliyetini arttırmak suretiyle planlı harcamaları azalttığı ve ekonomiyi tam istihdam durumundan uzaklaştırdığı için bu yönde bir işlev görmektedir. Bir iktisadi sistemde aktörlerin gerçekleştirdiği yatırım ile tüketim toplamından oluşan planlı harcamalar GSMH artış oranının doğrusal fonksiyonudur. Planlı harcamalardaki artış GSMH’de artış, azalma ise GSMH’de azalma anlamına gelmektedir. Bununla birlikte Gordon’un bahsettiği üzere faizler ile planlı harcamalar arasında ters orantı bulunmaktadır. Başka bir deyişle faizler arttıkça hane halklarının yüksek reel faiz ortamında tüketime ve yatırıma yönelttiği para nispeten azalmaktadır (bkz. Şekil 16). (Öte yandan piyasadaki aktörlerin beklentilerinin tüketim ve yatırım tercihleri üzerindeki belirleyiciliğinden söz edilebilmektedir. Bu anlamda faizlerin yanı sıra beklentiler de yine planlı harcamaların bir etkenidir.)⁴⁵⁰

Şekil 16. Faizler ve Planlı Harcamalar Arasındaki Kuramsal İlişki



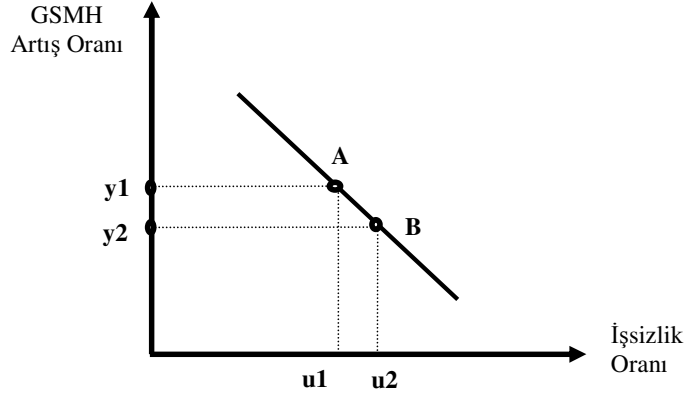
Kaynak: Robert J. Gordon, 2006

Diğer taraftan Okun Yasasına göre GSMH artış oranı ile işsizlik oranı arasında ters orantı bulunmaktadır. Bu anlamda GSMH artış oranı yükseldikçe iktisadi sistem tam

⁴⁵⁰ Robert J. Gordon, 2006. s. 79-86

istihdam noktasına yaklaşmakta ve işsizlik oranı düşmektedir. Aynı şekilde GSMH artış oranı düştükçe ekonomi tam istihdam noktasından uzaklaşmakta ve işsizlik oranı yükselmektedir (bkz. Şekil 17).⁴⁵¹

Şekil 17. GSMH Artış Oranı ve İşsizlik Oranı Arasındaki Kuramsal İlişki (Okun Yasası)



Kaynak: Robert J. Gordon, 2006

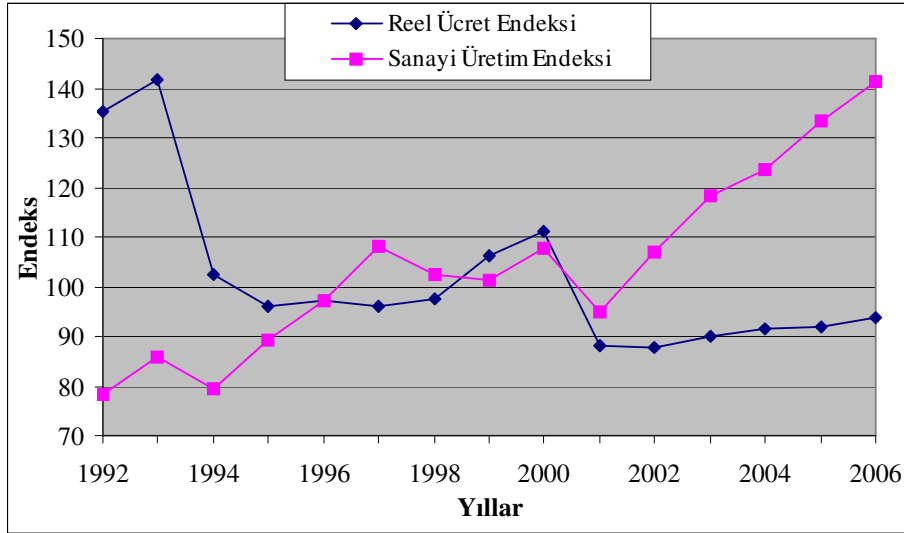
Nitekim sözünü ettiğimiz iktisat kuramlarına dayanarak faizler ile işsizlik oranı arasında bir ilişki kurulabilir. Buna göre kuramsal olarak yüksek reel faizler ile kurulan bir dengede ekonominin tam istihdam noktasından uzak kalacağını ve işsizlik oranının nispeten yüksek seviyelerde seyredeceğini söylemek mümkündür. Yine kuramsal olarak faizler ve işsizlik arasında böyle bir ilişki tanımlamak mümkün olmasına karşın, faizler ile ücretler arasında kesin bir ilişki tanımlamak mümkün görünmektedir. Zira ücret seviyeleri sendikal haklar gibi hukuki düzenlemelerden de oldukça yüksek düzeyde etkilenebilmektedir. Bununla birlikte yüksek faizler dolayısıyla tam istihdamdan uzak seyreden bir ekonomide işgücü talebi daha düşük olacağından, ücretlerin de talebe bağımlı olarak baskı altında olacağını söylemek anlamsız değildir.

İşsizlik oranının artmasında ve ücret seviyelerinin bastırılmasında rol oynayan bir diğer temel etmen finansal kırılganlık ve yüksek reel faiz sarmalında ortaya çıkan finansal krizlerdir. Daha önce değindiğimiz üzere finansal krizler kırılganlıktan kaynaklanan dalgalanmalar, yüksek reel faizlerden ileri gelen yoğun sermaye girişleri, kurun bastırılması, cari açıkların oluşması, iktisadi aktörlerin borç tabanının

⁴⁵¹ a.k. s. 235-237

gelişmesi, aktörlerin birbirlerine karşı yükümlülüklerini yerine getirememesi gibi zincirleme biçimde gerçekleşen süreçler içerisinde kendisini göstermektedir. Boratav'a göre finansal krizler adeta sermaye kesimlerinin emekçi kesimlerden rövanş aldığı dönemeçlerdir. 1994 ve 2001 krizleri bu anlamda emek kesimlerinin konumunu geriletme işlevini çok belirgin biçimde görmüştür.⁴⁵² Dünya Bankası'nın yoksullukla mücadeleyi konu alan 2001/2001 Dünya Kalkınma Raporu'nda yer alan saptamalar da Boratav'ın savlarına benzer biçimde krizlerden en çok dar gelirliilerin etkilendiğini ileri sürmektedir. Bu rapora göre finansal krizler büyüklüğü oranında işsizliği arttıran, ücretleri düşüren yoksulluğu ve yer yer açlığı arttıran sonuçlar açığa çıkarmaktadır. Toplumsal kesimlerin krizlerden etkilenme oranı ise gelir düzeyinin seviyesine göre değişmekte, en düşük gelir diliminde yer alanlar krizlerden en çok etkilenenler arasında yer almaktadır.⁴⁵³

Şekil 18. İmalat Sanayi Reel Ücret Endeksi ve Sanayi Üretim Endeksi 1997=100 (TÜİK)



Kaynak: TCMB⁴⁵⁴

Söz konusu politika yürürlüğe alındıktan sonra ülkemizde ortaya çıkan veriler bahsettiğimiz kuramsal yaklaşımları doğrulayacak biçimde reel ücretlerin ciddi

⁴⁵² Korkut Boratav, 2004. s. 194-195.

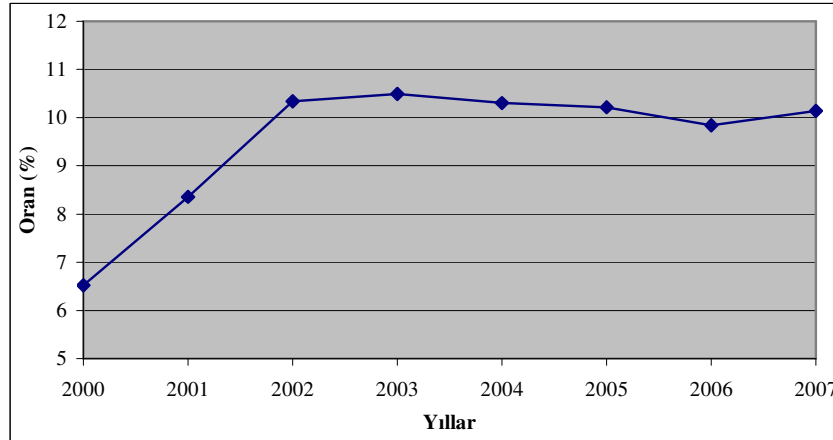
⁴⁵³ The International Bank for Reconstruction and Development, **2000/2001 World Development Report: Attacking Poverty**, Published For The World Bank, Oxford University Press, 2001. s. 161-165

⁴⁵⁴ Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, “Üretim, İstihdam ve Ücret Verileri”, **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres, <http://evds.tcmb.gov.tr>, Erişim Tarihi: 10/02/2007

biçimde bastırıldığına ve finansal krizlerin hemen sonrasında reel ücretlerde yine ciddi düşüşler olduğuna işaret etmektedir. TCMB verilerine göre 1995-2006 yılları arasında sanayi üretim endeksi %80,1 oranında büyümüş olmasına karşılık imalat sanayi reel ücret endeksi artmamış, hatta %30,5 oranında düşüş göstermiştir (bkz. Şekil 19). Diğer yandan yukarıdaki şekilde de (bkz. Şekil 18) görüldüğü üzere özel imalat sanayi reel ücret endeksi 1994 krizi ve 2001 krizinin hemen sonrasında büyük düşüşe uğramış, buna birlikte ilerleyen yıllarda kendisini toplama imkânı bulamamıştır.

Reel ücret seviyelerindeki olumsuz etkilenelemelere koşut olarak işsizlik oranlarının da yüksek seviyelerde seyrettiği ve finansal krizlerin ertesinde sıçrama gösterdiği anlaşılmaktadır. Şekil 20’de ülkemizdeki dönem sonu resmi işsizlik oranları görülmektedir. 2001 yılı sonunda işsizlik oranının ciddi bir sıçrama göstermesini bu yıl baş gösteren finansal kriz ile ilişkilendirmek yanlış olmaz. (Bununla birlikte şekilde gösterilen bu işsizlik oranlarının resmi rakamlar olduğunu, resmi rakamların ise dar tanımlı işsizlik oranlarını içerdiğini göz ardı etmemek gerekir. Dar tanımlı işsizlik oranları iş bulma umudu olmayanları, iş bulma umudu olup iş aramayanları ve iş arayıp da iş bulma kanallarını kullanmayanları içermemektedir. Bu bakımdan geniş tanımlı işsizlik oranları Şekil 19’da gösterilen oranlardan çok daha yüksektir.)

Şekil 19. Türkiye’de Dönem Sonu İşsizlik Oranları



Kaynak: TCMB

Politikanın sözü edilen çerçevede işsizlik ve ücretler üzerinde emek kesimi aleyhine etkiler yaratmasına rağmen neden yürürlükte kaldığı cevaplanması gereken önemli bir soru olarak görülebilir. Bu sorunun cevabını politikanın hedef tercihlerinde

aramak gerekmektedir. Çünkü bu politika “enflasyonu düşürme ve fiyat istikrarını sağlama” hedefinin “tam istihdamı sağlama” hedefine tercih edilmesi temelinde inşa edilmiştir. Enflasyonla mücadele ise teoride ve pratikte tam istihdamdan ödün vermeyi gerektirmektedir.

Esasında enflasyon ile işsizlik oranları arasında ters orantı bulunduğu iddiası tartışmalıdır. Bunlar arasında bir ters orantının varlığını savunan A.W. Philips 1958’de ortaya attığı ve Philips eğrisi ile açıkladığı kuramında enflasyon orandaki artışın işsizlik oranında azalmaya neden olduğunu ileri sürmüştür.⁴⁵⁵ Buna karşılık Milton Friedman Philips’in savının her zaman geçerli olmadığını iddia etmiştir.⁴⁵⁶ Gordon’a göre ise enflasyon ile işsizlik arasında ters orantı bulunduğu iddiası arz şoklarının baş gösterdiği durumlar dışında çoğunlukla geçerlidir. Arz şokları girdi maliyetlerini arttırarak enflasyona neden olan gelişmelerdir. Örneğin 1973 petrol krizi bir arz şoku olarak görülebilmektedir. Gordon’un yaklaşımını enflasyon ve işsizliğe ilişkin çeşitli ülkelerde gerçekleşen veriler doğrulamaktadır.⁴⁵⁷ Bu doğrultuda ele aldığımız politikanın bir arz şokuna yol açmadığı ve politika çerçevesinde yürütülen enflasyonla mücadelenin para arzının sıkılaştırılmasını temel alan uygulamalarla yapıldığı göz önüne alındığında enflasyon ile işsizlik arasındaki ters orantının geçerliliği varsayılabilir. Nitekim para arzının büyüme ve istihdam odaklı olarak arttırıldığı durumlar enflasyon yaratabilmekte, bununla birlikte ekonomiyi büyüterek işsizlik oranını azaltmakta ve ücret seviyesi üzerinde olumlu etkiler yaratabilmektedir.⁴⁵⁸ Bu bakımdan “enflasyonu düşürme ve fiyat istikrarını sağlama” hedefinin benimsenmesi ve buna uygun reformlar ile uygulamaların izlenmesi, düşük enflasyonun tam istihdama tercih edilmesi anlamına gelmektedir. Merkez Bankası’nın bağımsızlaştırılması ve Banka’ya yegâne hedef olarak fiyat istikrarının gösterilmesi belirli bir işsizlik oranının ve düşük ücretlerin sakıncalı görülmemesiyle ilgilidir. Zaten egemen anlayışı temsil eden neo-liberaller insancıl

⁴⁵⁵ Alban William Phillips, “The Relationship Between Unemployment and the Rate of Change of Money Wages in the United Kingdom 1861-1957”, **Economica**, Vol:25, No:100, 1958. s. 283-299.

⁴⁵⁶ Milton Friedman, “The Role of Monetary Policy”, **The American Economic Review**, Vol. 58, No. 1 Mar., 1968, s. 1-17

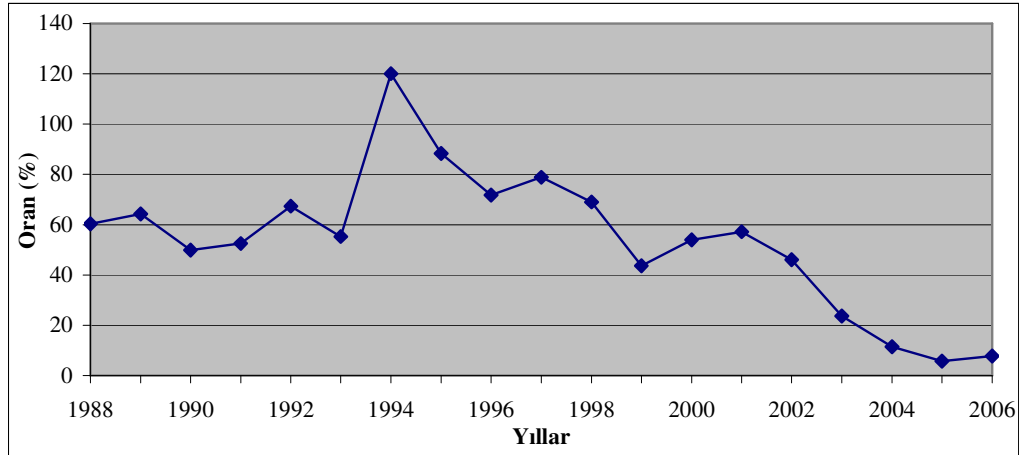
⁴⁵⁷ Robert J. Gordon, 2006. s. 263-268

⁴⁵⁸ **a.k.** s. 105-108, 263-268

değerlerden uzak bir anlayış ile işsizliğin belirli bir oranının makul ve doğal olduğunu, hatta bunun iş sahibi olanlara işlerini kaybetme tehdidi yaratarak iş gücü verimliliğini arttıracaklarını savunabilmektedir. Öte yandan yine aynı anlayışın temsilcileri yüksek ücretlerin enflasyona yol açtığını, bu bakımdan yüksek ücretlere yol açabilen sendikaların ekonomiye zarar verdiklerini öne sürebilmektedir.

Düşük enflasyonun tam istihdama tercih edilmesinin en önde gelen nedeni finans sermayenin enflasyon karşısında aşınmasının önüne geçmektir. Bu yüzden enflasyondan en çok zarar görme potansiyeli bulunan kesim finansal sisteme kaynak sağlayan finans çevreleridir. Buna karşılık borçluların, işsizlerin ve emekçilerin enflasyondan ciddi biçimde etkilendikleri söylenemez. İşsizler zaten gelir sahibi olmadıkları için gelirlerinin enflasyon karşısında aşınma ihtimali yoktur. Hatta ekonomiyi baskı altına aldığı için enflasyonla mücadelenin işsizlerin iş bulma ihtimalleri düşürdüğü dahi söylenebilir. Emekçilerin çoğunluğu ise kapitalist işleyiş içerisinde genellikle sadece yaşamlarını sürdürecektir kadar ücretle çalıştırıldığı için hiper-enflasyon dışında kalan enflasyon oranlarından ciddi biçimde zarar görmemektedir. Öbür yandan enflasyonun her türlü borçluların lehinedir. Çünkü enflasyon borçluların reel olarak aşınmasını beraberinde getirerek borç yükümlülüğünü azaltan bir işlev görmektedir.

Şekil 20. Türkiye’de Enflasyonun İzlediği Seyir (1988-2006)



Kaynak: TCMB⁴⁵⁹

⁴⁵⁹ Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, “İTO Toptan Eşya Fiyatları Genel Endeks (1968=100)”, Resmi İnternet Sitesi, Çevrimiçi Adres: <http://evds.tcmb.gov.tr>, Erişim Tarihi: 09/06/2007

Ülkemizde enflasyonun yıllık ortalama artış oranlarına bakıldığında, tam istihdam feda edilerek yapılan enflasyonla mücadelede belirli bir mesafe kaydedilmiş olduğu gözlenmektedir (bkz. Şekil 20). Enflasyonda yaşanan düşüş özellikle merkez bankasının bağımsızlaştıran reform dalgasının sonrasına rastlayan 2000’li yıllarda sağlanmıştır. Bu çerçevede fiyat istikrarı odaklı yürütülen para politikaları ile sermaye çevrelerinin lehine olacak biçimde enflasyon büyük oranda bastırılmış, buna karşılık bu tercihten dolayı işsizlik oranı ile ücretler işsizler ve emekçiler aleyhine olacak biçimde etkilenmiştir.

Buraya kadar bahsettiğimiz iktisadi sonuçları itibarı ile Türk Finansal Sistemini Küreselleştirme Politikası’nın bütün paydaşların beklentilerini yükseltme kabiliyeti taşıdığını söylemek olanaklı değildir. Söz konusu politikanın sonuçları daha fazla zenginlik ve gelir yaratmaktan ziyade varlıkların el değiştirmesine dönük bir çerçeveye sahiptir. Bu nedenle Harvey’in Marks’tan esinlenerek neo-liberal karakter taşıyan politikaların tamamına atfen ileri sürdüğü *el koyarak birikim* (İng. accumulation by dispossession) nitelemesinin söz konusu politika için de geçerli olduğu söylenebilir.⁴⁶⁰ El koyarak birikim esasında kapitalizmin ilk yükseliş dönemlerinde görülen ilkel birikim tarzıdır. Bu birikim tarzı toprak ve emek başta olmak üzere her şeyin metalaşması, toprakla meşgul olan köylülerin mülksüzleşmesi, mülkiyet hakları biçimlerinin dönüştürülmesi, kamusal ve müşterek hakların bastırılması, köle ticareti, borç ve kredi sisteminin derinleşmesi gibi gelişmeler aracılığıyla gerçekleşmişti.⁴⁶¹ Harvey’e göre neo-liberal dönemde yaşanan el koyarak birikim ise temelde özelleştirme ve metalaşma, finansallaşma, spekülasyonlar, yolsuzluklar, Ponzi şemaları, şirket ve banka birleşmeleri, borç krizleri ve devletin rolünün yeniden tanımlanması aracılığıyla gerçekleşmektedir.⁴⁶² Ele aldığımız politika bu döneme özgü birikim anlayışını içeren nitelikleri aynen taşımaktadır. Her şeyden önce finansallaşma ve borçlanma temelinde gerçekleşen el koyma ağına ülkemizin dahil olması söz konusu politika ile mümkün kılınmıştır. Politika ile hem

⁴⁶⁰ David Harvey, 2005. s. 159

⁴⁶¹ a.k. s. 159-160

⁴⁶² a.k. s. 160-164

yöresel ölçekte, hem de küresel ölçekte küçük bir elit azınlığın beklentilerinin arttığı, buna karşılık çoğunluğu özellikle emekçilerden oluşan geniş kitlelerin mülksüzleştiği ve dolayısıyla beklentilerinin azaldığı bir düzen ortaya çıkmıştır. Geniş kitlelerin *mülksüzleşmesi* ise temelde politikanın çıktıları doğrultusunda meydana gelen ağır borçluluk durumları, finansal şoklar, spekülatif sermaye hareketleri, asalak birikim döngüsü, özelleştirmeler, tekelleşmeler ekseninde baş göstermektedir.

2. Siyasi ve Yönetmel Açık: Ulusaşırı Finans Çevrelerinin Finansal Sistem Üzerinde En Etkin Otorite Konumuna Gelmesi

Türk Finansal Sistemini Küreselleştirme Politikası uygulamaya alınmadan önce devletin ulusal yönetim mekanizmaları ile finansal kuruluşlar üzerinde, finansman kaynaklarının önemli bir kısmını elinde bulundurmanın avantajı ile de reel sektörde faaliyet gösteren şirketler üzerinde önemli yaptırım olanakları bulunmaktaydı. Nitekim finansal kuruluşlar ya devletin güdümünde ya da devletin mülkiyetindeydi. Buna paralel olarak özel sektör şirketleri devletten finansman sağladıkları takdirde, bu finansmanın nerelerde kullanılabileceği merkezi planlama anlayışı çerçevesinde büyük ölçüde devlet tarafından belirlenmekteydi. Ancak ele aldığımız politika kapsamında finansal sistemde ulusal uygulamaların yerine küresel yönetim uygulamalarının yürürlüğe sokulmasıyla birlikte finansal sektör kuruluşlarına ve sermaye piyasalarına açık şirketlere ilişkin düzenlemeler önemli oranda ulusaşırı finans çevrelerinin otoritesi altında gerçekleşmeye başlamıştır. Günümüzde bu sınıf fraksiyonunun temsilcilerince geliştirilen küresel düzenlemeler söz konusu piyasa aktörlerinin organizasyon yapısına, sermaye yapısına, faaliyet yöntemlerine, raporlama sistemlerine, yöneticileri arasındaki ilişkilere varan kadar bir çok niteliğini biçimlendirmektedir. Örneğin birinci bölümde üzerinde durduğumuz kurumsal yönetim ilkeleri bir şirkette yönetim kurulunun şirket ile pay sahipleri arasındaki anlaşmazlıkların çözümünde öncü rol oynamasını dahi şart koşturmaktadır. Yine örneğin bankacılık sektörüne ilişkin küresel düzenlemeler bankalara asgari sermaye yeterliliği gibi bir çok teknik detay içeren yükümlülük getirmektedir.

Sözünü ettiğimiz şekilde gerek ulusal yönetim uygulamalarının, gerekse küresel yönetim uygulamalarının sadece finansal sektör kuruluşlarını değil, reel sektörde

faaliyet gösteren şirketleri de doğrudan etkiliyor olmasından anlaşılabileceği üzere finansal sistem üzerinde otorite elde eden aktör sadece finansal sektör kuruluşları üzerinde değil, aynı zamanda sermaye piyasalarına açık şirketler üzerinde de belirleyici bir konum elde etmektedir. Bu bakımdan uluslararası finans çevrelerinin finansal sistem üzerinde en etkin *otorite* haline gelmesi, bu sınıf fraksiyonunun söz konusu aktörler bağlamında piyasa sisteminin bir çok katmanına ilişkin düzenlemeleri geliştiren ve denetimlerin çerçevesini çizen en belirleyici *meşru güç* durumuna gelmesi anlamına gelmektedir. Burada bahsi geçen *otorite* ile *güç* kavramları anlamsal açıdan birbiri ile yakın ilişkili olmakla birlikte özdeş değildir. Hall ve Biersteker'in belirttiği üzere otorite gücün *kurumsallaşmış* ve *meşru* görülen biçimini ifade etmektedir. Başka bir deyişle otoriteyi özel kılan, onun meşruiyet iddiasıdır.⁴⁶³ Cutler'a göre otoritenin meşruiyet iddiası çoğunlukla konu ile ilgili yetkinliğe ve uzmanlığa yaslandırılmaktadır.⁴⁶⁴ Örneğin Basel Sermaye Uzlaşısı ile bankalara getirilen yükümlülüklerin meşruiyeti, ilgili düzenlemeleri geliştirenlerin bankacılık alanında uzman olmalarından kaynaklanmaktadır.

Politika sonucunda kimliğinin değişmesine paralel olarak finansal sistem üzerindeki otoritenin içerdiği gücün uygulanma biçimi de değişmiştir. Daha önce ulusal devlet otoritesi sermaye üzerinde zorlayıcı ve yapısal sınırlamalar getiren bir gücü içermesine karşılık Lipschutz'un da ifade ettiği gibi küresel düzeyde sivil aktörlerin DAÖ'ler ile işbirliği içerisinde uyguladığı güç sermaye üzerinde *zorlayıcı ve yapısal sınırlamalar* getirici bir gücü içermemektedir. Daha ziyade uygulanan güç sermayeyi belirli biçimlerde davranmaya razı edici nitelik taşımaktadır. Bu işleyiş biçiminde kamunun sivil olanı işgali değil, sivil olanın *öz-düzenlemesi* söz konusudur. Öz düzenleme sürecinde güç *piyasa mekanizmaları aracılığıyla* kullanılmaktadır.⁴⁶⁵

⁴⁶³ Rodney Bruce Hall and Thomas Biersteker, "The Emergence of Private Authority in Global Governance", **The Emergence of Private Authority in the International System**, Edited By: Rodney Bruce Hall and Thomas Biersteker, Cambridge Studies in International Relations, 2002. s. 4-5

⁴⁶⁴ A. Claire Cutler, "Private International Regimes and Interfirm Cooperation", **The Emergence of Private Authority in the International System**, Edited By: Rodney Bruce Hall and Thomas Biersteker, Cambridge Studies in International Relations, 2002. s. 28

⁴⁶⁵ Ronnie D. Lipschutz, "Global Civil Society and Global Governmentality: or, the Search for Politics and the State Amidst the Capillaries of Social Power", **Power In Global Governance**, Edited By: Michael Barnett and Raymond Duvall, Cambridge Uni. Press, 2005. s. 233-235

Lipschutz sivil piyasa aktörlerinin ön plana çıktığı yeni güç uygulama biçimini Foucault'un *yönetimsellik* (İng. governmentality) kavramının bir türevi olan *küresel yönetimsellik* ile açıklamaktadır. Buna göre sözü edilen yeni biçim küresel yönetimseliktir ve bu *egemenlikten* farklıdır. Egemenlik altında güç önemli ölçüde zorlayıcı ve yapısal tarzda uygulanırken, aynı zamanda egemenin sahip olduğu otoritenin bir sınırı yoktur. Oysa küresel yönetimsellik devletlerin tek tek sahip olduğu egemenliklerin ya da yönetimselliklerin toplamından öte bir şeydir. Küresel yönetimsellik çeşitli aktörler, kurumlar ve kurallar aracılığı ile neo-liberal kapitalizmin yeni işletilme biçimini ifade etmektedir. Çok aktörlü, kurumlara ve kurallara dayalı yapı, piyasaya kendi öz kriterlerine göre “disiplin” altına alma ve “normallik” aşılama amacındadır.⁴⁶⁶

Piyasayı disiplin altına alma ve piyasaya normallik aşılama amacında olan söz konusu otorite aynı zamanda, yine Foucault'cu bir dille ifade edilecek olursa, parçalanmış bir güç mekanizmasını içermektedir. Lipschutz'un da belirttiği üzere bu otoritenin gücü açık biçimde görünürlüğe sahip değildir. Piyasayı “disiplin” altına almaya çalışan gücün temel dayanağının yine piyasa içerisindeki baskın aktörler olduğu göz önüne alındığında burada yapılan eylemin esasında bir “öz-disiplin” olduğunu söylemek mümkündür. Lipschutz burada küresel yönetimsellik, öz-disiplin, normalleştirme gibi Foucault kaynaklı kavramlardan söz ederek içerisinde bulunduğumuz dönemde piyasa kökenli olan “küresel sivil toplumun” düzenleme, teftiş gibi siyasi süreçlerde ne denli ciddi biçimde içselleştirildiğini göstermeye çalışmıştır.⁴⁶⁷ Hakikaten de günümüzde Kobrin'in de ifade ettiği üzere piyasalar aracılığıyla çok uluslu şirketler, sivil toplum örgütleri günümüzde devletleri uluslararası politika konularında yalnız olmaktan çıkarmıştır.⁴⁶⁸

Bahsettiğimiz otoriteye ait gücün açık biçimde görünür ve ölçülebilir olmaması, uyguladığı düzenleme ve gözetim mekanizmalarının yapısal özelliklerinin yanı sıra

⁴⁶⁶ a.k.

⁴⁶⁷ Ronnie D. Lipschutz with James K. Rowe, 2004. s. 13-16

⁴⁶⁸ Stephen J. Kobrin, “Economic Governance in an Electronically Networked Global Economy”, **The Emergence of Private Authority in the International System**, Edited By: Rodney Bruce Hall and Thomas Biersteker, Cambridge Studies in International Relations, 2002. s. 65

çok merkezli olmasına, diğer bir deyişle çok farklı alanlarda uzmanlaşmış çeşitli aktörlerce uygulanıyor durumda bulunmasına da bağlanabilir. Çok merkezliliği sayesinde bu otorite parçalı görünmesine karşılık söz konusu otoritenin nüfuz edebildiği alan olağanüstü biçimde genişlemiştir. Nitekim bu çerçevede inşa edilen yeni kurum ve kurallar söz konusu otoritenin gözetim ve denetim kapasitesini çok etkili kılmaktadır. Bağımsız düzenleme ve gözetim kurumları, kredi derecelendirme şirketleri, bağımsız denetim şirketleri parçalı ama etkili olan otoritenin gözetim ve denetim kapasitesinin artmasında önemli roller oynayan unsurlara örnek olarak gösterilebilir.

Uluslararası finans çevrelerince kullanılan söz konusu otorite altında şeffaflık ilkesi, kredi derecelendirme ve bağımsız denetim şirketleri, bağımsız düzenleme ve gözetim kurumları gibi vasıtalarla inşa edilen düzenek bazı açılardan Foucault'nun bahsettiği Panoptikon düzeneğini andırmaktadır. Foucault'ya göre Panoptikon düzeneği görülmeden gözetim altında tutan hapishane sistemini yaratmıştır. Teftişin sürekli olması, çapraz gözetim ve denetimlerin bulunması, hiyerarşik raporlama ve kayıt sistemlerinin mevcut olması, en küçük hareketlerin bile denetlenmesi, ortamın geceleri aydınlatılması ... vb. Panoptikon düzeneğine dayalı hapishane sisteminin en temel özelliklerinden bazılarıdır. Foucault'nun daha ayrıntılı biçimde tasvir etmiş olduğu bu düzenek icat edilmesiyle birlikte mahkûmlar üzerinde uygulanan gücü otomatikleştirmiş ve bireysel olmaktan çıkarmıştır.⁴⁶⁹ Bu düzeneğin bahsedilen nitelikleri bazı açılardan benzer biçimde finansal piyasaların gözetiminde ve denetiminde de söz konusudur. Zira finansal piyasaların gözetimi ve denetimine ilişkin en temel ilkelerden birisi olan “şeffaflık”, Panoptikon düzeneğinde ortamın devamlı aydın tutulmasını andırmaktadır. Aynı şekilde raporlama ve kayıt sistemleri finansal gözetim ve denetimin bel kemiğini teşkil eden unsurlardan birisidir. Yine hiyerarşik ve sürekli biçimde gerek iç denetim, gerek dış denetim mekanizmaları ile bankaların ve sermaye piyasalarına açık şirketlerin gözetimi ve denetimi benzer bir çağrışım uyandırmaktadır. En nihayetinde bu otorite altında da finansal sistemin gözetimi ve denetimi otomatikleştirilmiştir.

⁴⁶⁹ Michael Foucault, **Hapishanenin Doğuşu**, Çeviren: Mehmet Ali Kılıçbay, İmge Kitabevi, 2006. s. 289-302

Ulusal devletleri büyük ölçüde dışlayarak finansal sistem üzerinde en etkin otorite durumuna gelen uluslararası finans çevrelerinin finansal sistemi sözü edilen şekilde gözetim ve denetim altında almasının kendisine sağladığı çeşitli yararlar mevcuttur. Sistemi kendi birikim stratejisine uygun biçimde düzenlemek, küreselleşmeye ve kapitalizme içkin dışsallıkları gidermek, işlem maliyetlerini düşürmek, sermaye dolaşımını ve birikimini aksatabilecek kusurlu ve asimetrik bilgiyi ortadan kaldırmak bu otoriteye sahip olmanın söz konusu sınıf fraksiyonuna sağladığı temel yararlardır.

Sözünü ettiğimiz sınıf fraksiyonunun finansal sistem üzerindeki en etkin otorite olduğunu küresel finansal yönetim rejimine ilişkin karar mekanizmasını teşkil eden çok aktörlü bloğun yapısından ve faaliyetlerinden anlamak mümkündür. Çünkü bu blok içerisinde uluslararası bankaların, çok uluslu şirketlerin ve diğer finansal kuruluşlar ile bunların teşkil ettiği sektörel sivil toplum örgütlerinin mutlak belirleyiciliği söz konusudur. En nihayetinde bloğun geliştirdiği düzenlemeler ve gerçekleştirdiği gözetim ile denetim faaliyetlerinin önemli bir kısmı söz konusu sınıf fraksiyonunun özel birikim çıkarlarını korumaya dönüktür. Örneğin sektörel bazlı sivil örgütlerin etkisi altında IMF ve Dünya Bankası'nın başını çektiği devletler arası örgütlerin geliştirdiği ve yayımladığı küresel düzenlemelerin bir çoğu asimetrik biçimde finans sermaye sahiplerini, borçlulara karşı koruma amacını taşımaktadır. Dünya Bankası tarafından yayımlanan “ağır borçluluk (İng. Insolvency)” ilkeleri, OECD'nin yayımlandığı “kurumsal yönetim (İng. Corporate Governance)” ilkeleri, BIS'nin yayımladığı “sermaye yeterliliği (İng. capital adequacy)” ilkeleri, IMF'nin yayımladığı “veri dağıtımını şeffaflığı (İng. data dissemination)” standartları gibi çok sayıda küresel düzenleme özünde bu amaca hizmet etmektedir. Bu yüzden uluslararası finans çevrelerinin daha önce ifade ettiğimiz şekilde en belirleyici otorite olduğunu görmek için öncelikle küresel finansal yönetim rejimine ilişkin çok aktörlü bloğun yapısına ve işleyiş biçiminde daha yakından bakmakta yarar vardır.

Küresel finansal yönetim rejiminde faaliyet gösteren aktörler birinci kategoride devletler ve devletler arası örgütler, ikinci kategoride ise özel girişim örgütleri (çok uluslu şirketler, uluslararası bankalar, diğer finansal kuruluşlar, yöresel şirketler ...vd.), sektörel sivil toplum örgütleri, bağımsız denetim kuruluşları ve derecelendirme kuruluşları yer alacak biçimde sınıflandırılabilir. Aynı zamanda bu

iki kategoriye sırasıyla çok aktörlü bloğun *siyasal toplum kanadı* ve çok aktörlü bloğun *sivil toplum kanadı* olarak nitelendirmek de mümkündür. Aşağıdaki tabloda söz konusu bloğun örgüt matrisi (bkz. Tablo 19) gösterilmektedir.

Tablo 19. Küresel Finansal Yönetişim Rejiminde Faaliyet Gösteren Aktörlerin Örgüt Matrisi

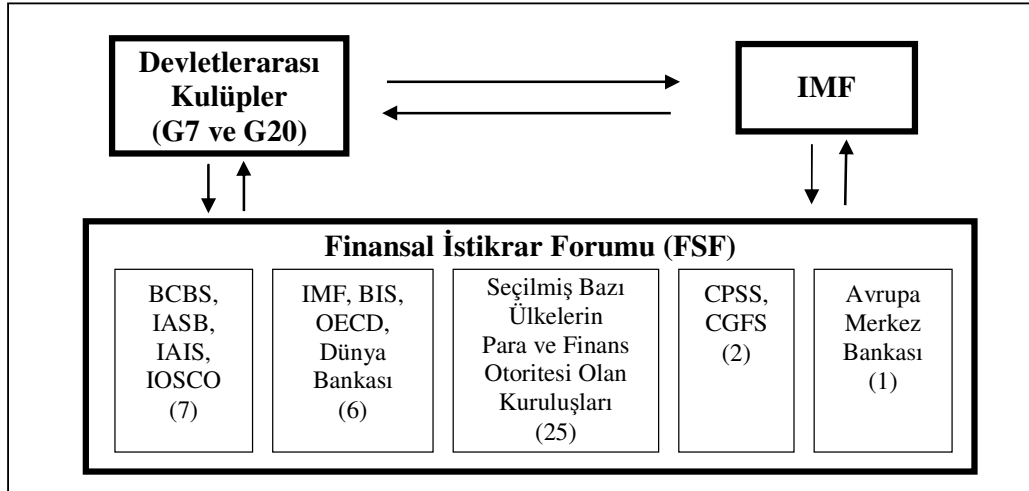
Sivil Örgütler (Sivil Toplum)	Sektörel STÖ'ler, Uluslararası Bankalar ve Diğer Finansal Kuruluşlar, Çok Uluslu Şirketler	Uluslararası Finans Enstitüsü (IIF), Uluslararası Bankacılık Federasyonu (IBF), International Swaps and Derivatives Association, Inc (ISDA), The Bond Markets Association (TBMA) ve The Futures and Options Association (FOA), Uluslararası Sigortacılar Topluluğu (IIS), Uluslararası Sigortacılık Kuruluşu Topluluğu (IIF) ...vd. ve Çok Uluslu Şirketler, Uluslararası Bankalar, Diğer Finansal Kuruluşlar
	Bağımsız Denetim ve Derecelendirme	Bağımsız Denetim Kuruluşları Derecelendirme Kuruluşları
	Sektörel Sivil Toplum Örgütleri (Yöresel) ve Yöresel Şirketler (Türkiye Örneği)	Türkiye Bankalar Birliği, Türkiye Sermaye Piyasaları Aracı Kuruluşları Birliği, Türkiye Sigorta ve Reasürans Şirketleri Birliği ve Sektörel Şirketler (Bankalar, Sigortacılık Şirketleri, Aracı Kuruluşlar, Sermaye Piyasalarında İşlem Gören Şirketler ...vd.)
Devlet Kökenli Örgütler (Siyasal Toplum)	Devletler Arası Örgütler	Basel Komitesi (BCBS)
		Uluslararası Menkul Kıymet Komisyonları Örgütü (IOSCO)
		Sigortacılık Denetim Kuruluşlarının Uluslararası Örgütü (IAIS)
		Tasarruf Mevduat Sigorta Fonu Kuruluşlarının Uluslararası Kurumu (IADI)
		G7/G8 ve G20
		Finansal İstikrar Forumu (FSF)
		Uluslararası Para Fonu (IMF)
		Küresel Finans Sistemi Komitesi (CGFC)
		Dünya Bankası
		Uluslararası Ödemeler Bankası (BIS)
		OECD
		Ödeme ve Takas Sistemleri Komitesi (CPSS)
		Finansal Eylem Görev Grubu (FATF)
		Uluslararası Muhasebe Standartları Kurulu (IASB)
	İlgili Devlet Kuruluşları (Hükümetlerden Bağımsız Kuruluşlar)	Türkiye Örneği: Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK), Tasarruf Mevduat Sigorta Fonu (TMSF), Sermaye Piyasası Kurulu (SPK), Sigorta Denetleme Kurulu, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB) ...vd.

Blok içerisinde en çok göz önünde bulunan aktörler, bloğun siyasal toplum kanadında yer alan DAÖ'lerdir. Temelde devletlerin eylem ve amaç ortaklığı ekseninde bir araya gelerek oluşturdukları ve küresel ya da bölgesel düzeyde etkinlik gösterebilen DAÖ'ler küresel yönetim uygulamalarının geliştirildiği, yürütmeye alındığı ve yürütmeye alınan uygulamaların denetlendiği süreçlerde çeşitli roller üstlenebilmektedir. Strange'e göre DAÖ'lerin varlık amaçları üç çeşittir. Birinci kategoride yer alan DAÖ'ler baskın devlet ya da devletlerin dış politikası ve yapısal stratejilerine aracılık etmektedir. İkinci kategoridekiler ulusal otonomilere yönelik tehdit oluşturmaktan ve dünya piyasaları ile üretim yapılarını feda etmeden yapılan çok taraflı anlaşmaları içermektedir. Üçüncü kategoridekiler ise bütün devletlerin

kendilerince doğru ve iyi olanları savunduğu bir amacı benimsemektedir. Bu üç amaç türü DAÖ'lerin yapısında aynı anda denk biçimde barınabildiği gibi, koşullar uyarınca farklı karışım oranlarında da yer alabilmektedir.⁴⁷⁰

DAÖ'lerin faaliyetlerine üye devletler adına çoğunlukla devletin ilgili bağımsız düzenleme ve gözetim kuruluşu ya da (bağımsız) merkez bankası katılmaktadır. Örnekte FSF'de A.B.D. adına "U.S. Securities & Exchange Commission", "U.S. Federal Reserve System" ve "Department of the Treasury" kuruluşlarının; BIS'de Türkiye adına TCMB'nin; IOSCO'da SPK'nın temsili söz konusudur. Bununla birlikte hükümete bağlı ilgili devlet organları da kimi DAÖ'lerin faaliyetlerinde yer alabilmektedir. Ayrıca yöresel STÖ'ler de DAÖ'lerde faaliyet gösterdikleri ülkeleri temsil edebilmektedir. Örneğin TSPAKB Türkiye adına IOSCO'nun üyesidir.

Şekil 21. Çok Aktörlü Bloкта Yer alan Siyasal Toplum Üyeleri Arasındaki İşbölümü



Günümüzde küresel finansal yönetim rejiminde rol alan DAÖ'leri üç grupta ele almak mümkündür; Devletlerarası Kulüpler, IMF, FSF (bkz. Şekil 21). Bunlardan devletlerarası kulüplerin örgüt yapıları ve birleşim kombinezonları dönemsel koşullara göre değişmektedir. Sistemik açıdan önemli olan ve büyük ekonomilere sahip ülkeler bugüne değin G5, G6, G7, G10, G20, G22, G24, G33 ...vd. gibi çeşitli kombinezonlar oluşturmak suretiyle etkinlik göstermişlerdir. Culpepper'e göre

⁴⁷⁰ Susan Strange, "Cave! Hic Dragoness: A Critique of Regime Analyses", **The Politics of Global Governance: International Organizations in an Interdependent World**, Lynne Rienner Publishers, Edited By: Paul F. Diehl, 1997. s. 41-55

uluslararası ilişkiler ve küresel politika süreçlerinde etkinlikleri tartışılmaz olan bu örgütlerin ilki IMF'nin kaynaklarına ek kaynaklar oluşturmak amacıyla G10 adı altında 1961'de kurulmuştur. OECD bünyesinde yer alan üçüncü çalışma grubundan evrimleşerek oluşan G10, kurulduğunda OECD'nin en gelişmiş on üyesinden oluşmaktaydı.⁴⁷¹ Genellikle ülkelerin hazine bakanları ve merkez bankaları başkanları tarafından temsil edilen G10 üyesi ülkeler dönemin uluslararası para ve finansal rejiminin temelini oluşturan Bretton Woods sisteminin karşılaştığı sorunları gidermek amacıyla faaliyet göstermekteydi. Ancak G10 zamanla etkisini yitirmiştir. Bu duruma G10 içerisinde Avrupa'lı devletlerin sayısının fazla olmasının A.B.D. nezdinde rahatsızlık yaratması neden olmuştur. Bunun yerine 1973'ten itibaren A.B.D., Fransa, İngiltere, Japonya ve Almanya temsilcileri 1986'ya kadar G5 adı altında bir araya gelerek uluslararası finansal konularda çeşitli kararlar almışlardır. Gruba sonra İtalya ve Kanada'da eklenerek G7 kulübü oluşturulmuştur. Bu kulüp G10'a nazaran daha az resmi, buna karşılık daha fazla etkin bir konuma gelmiştir. Gruba Soğuk Savaş sonrasında Rusya da eklenerek G8 kulübü oluşturulmasına rağmen, küresel finansal yönetişimin tasarımına yönelik kararlar önemli ölçüde, Rusya'nın katılmadığı G7 toplantılarında alınmıştır.⁴⁷² Günümüzde G7/8'in kalkınma, finansal ve parasal konular, uluslararası güvenlik ve az gelişmişlik konuları da dahil olmak üzere bir çok alanda stratejiler geliştirdiği görülmektedir.⁴⁷³

Blokta G7 ile birlikte var olan diğer bir devletler arası kulüp de G20'dir. Germain'a göre G20'nin 1990'lı yılların sonlarında baş gösteren finansal krizlere çare olarak ortaya konulan reformların gelişmekte olan ülkeler nezdinde kabul görmesini ve uygulanmasını sağlama amacıyla ve bu ülkelere karar mekanizmasında yer verme gerekçesiyle kurulmuştur. Başka bir deyişle G20'nin amacı kurulan küresel finansal yönetişim rejiminin meşruiyet düzeyini güçlendirmektir. 1999 yılında ilk toplantısını yapan G20, G7 ülkelerinin yanı sıra Avustralya, Arjantin, Brezilya, Çin, Hindistan,

⁴⁷¹ A.B.D., Japonya, Almanya, Fransa, İtalya, İngiltere, Kanada Hollanda, Belçika ve İsveç. (Gruba daha sonra İsviçre de dahil olmuştur.)

⁴⁷² Roy Culpepper, 2000. s. 5-10

⁴⁷³ Sebastien Dallarrie, "Continuity and Change in the Global Monetary Order", **New Directions in Global Economic Governance: Managing Globalization in the Twenty-First Century**, Edited By: John J. Kirton and George M. Von Furstenberg, Ashgate, 2001. s. 95-107

Endonezya, Kore, Rusya, Suudi Arabistan, Meksika ve Türkiye'nin hazine bakanlığı ve merkez bankası temsilcilerini bir araya getirmektedir. G7'nin gündemini daha ziyade temel politika konuları oluştururken, buna karşılık G20'nin gündemini genellikle finansal sistem ile ilgili teknik hususlar oluşturmaktadır.⁴⁷⁴ Örneğin küresel finansal sistemde şeffaflığın sağlanmasının gerekliliği bir temel politika olarak G7 toplantılarında belirlenirken, G20 sistemde söz konusu çerçevede bir şeffaflığın ne şekilde ve hangi teknik araçlarla sağlanabileceği konusunu gündemine alarak toplanmaktadır. Küresel finansal yönetim rejiminin örgütlenme mimarisinde hangi kuruluşun daha ön planda bir rol üstleneceğini sorgulayan Kirton'a göre G20 bu açıdan güçlü bir kurumsal yapısı bulunan IMF'nin ve BIS gibi köklü bir kuruluş ile yakın ilişkileri olan FSF'nin yanında kısmen dezavantajlı gibi görünmektedir.⁴⁷⁵ (Kirton ayrıca G20'nin geleceği hakkında üç farklı tahmin yürütmüştür. Bu tahminlere göre G20'nin ileride ya G7 kararlarına meşruiyet kazandırıcı bir yapı konumunda olması, ya etkinliğini kaybetmesi ve göstermelik bir yapı haline gelmesi veyahut küresel finansal yönetim yapısı içerisinde otonom ve etkin bir kurum durumuna erişmesi olanaklıdır.⁴⁷⁶)

Gerek G7/8'in gerekse G20'nin küresel düzeyde doğrudan operasyon kabiliyetleri yoktur. Bu bakımdan bu kulüpler aldıkları kararların veya formüle ettikleri politikaların hayata geçirilmeleri için DAÖ'lerden yararlanmaktadır. Bu kapsamda finansal sisteme yönelik olarak faaliyet gösteren en önemli devletlerarası örgüt IMF'dir. Aynı zamanda bir uluslararası finansal kuruluş olan ve önemi ulusal rejimin tasfiyesi sonrası artan IMF küresel düzenleme sürecinde çok çeşitli roller üstlenmektedir. İkiz kuruluşu olan Dünya Bankası ile yakın işbirliği içerisinde çalışan bu kuruluş, küresel düzeyde iktisadi ve finansal gelişmeleri izlemekte ve gördüğü gereksinimlere uygun olarak politika geliştirmekte, kısmi son borç verme organı olarak ödemeler dengesi problemleri veya diğer türlü finansman sorunları

⁴⁷⁴ Randall D. Germain, 2005. s. 20-23

⁴⁷⁵ John J. Kirton, "Guiding Global Economic Governance: The G20, the G7 and the International Monetary Fund at the Century's Dawn", **New Directions in Global Economic Governance: Managing Globalization in the Twenty-First Century**, Edited By: John J. Kirton and George M. Von Furstenberg, Ashgate, 2001. s. 143

⁴⁷⁶ a.k. s. 143-145

yaşayan ülkelere kaynak sağlamakta, ülkelere teknik yardım adı altında politika transferleri gerçekleştirmektedir.⁴⁷⁷ IMF bu görevleri farklı yöntemlerle de olsa kuruluşundan bu yana gerçekleştirmektedir. Ancak söz konusu rejimin gündeme gelmesiyle IMF'ye ayrıca rejimin teknik anlamda geliştirilmesi ve yürütülmesinin en önemli taşıyıcısı olma görevi verilmiştir. IMF bu çerçevede Dünya Bankası ile birlikte küresel finansal düzenlemelerin içeriğinin ve çerçevesini belirlenmesine öncülük etmekte; finansal düzenleme sürecinde rol alan diğer aktörler arasında işbölümünü koordine etmekte ve FSAP gibi çeşitli kanalları kullanarak finansal düzenlemelerin, gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkeleri de kapsayarak küresel düzeyde genişlemesini sağlamaktadır.

FSF ise küresel yönetim mimarisinin çok aktörlü bloğunda yer alan DAÖ'lerin üçüncü önemli ayağı konumundadır. G7 ülkelerinin hazine bakanları ve merkez bankası başkanlarının 1999 yılı Şubat ayında Bonn'da yaptıkları toplantıda dönemin Bundesbank Başkanı olan Tietmeyer'in raporunu dikkate alarak bu Forumun kurulması yönünde görüş birliğine varmışlardır.⁴⁷⁸ Kurulduğu tarihten itibaren finansal sistemin küresel ve yöresel düzeydeki yetkililerinin katılımıyla düzenli olarak toplanan forum, finansal sistemin gözetimi ve denetimi konusunda uluslararası işbirliğini ve bilgi alış verişi sağlama, finansal istikrara katkıda bulunma ve olası riskleri azaltma, piyasaların işleyişini geliştirme amaçlarını gütmektedir. Sekreteryası işleri ise BIS tarafından yürütülen FSF'nin kuruluşunda belirlenen katılımcıları şunlardır; A.B.D. (3 temsilci), İngiltere (3 temsilci), Avustralya (1 temsilci), Kanada (3 temsilci), Fransa (3 temsilci), Almanya (3 temsilci), Hong Kong (1 temsilci), İtalya (3 temsilci), Japonya (3 temsilci), Hollanda (1 temsilci), Singapur'un (1 temsilci) finansal sektör yetkilileri (Merkez Bankası, Hazine ve Düzenleme ve Gözetim Kuruluşları Yetkililerinden oluşan 25 temsilci), Uluslararası Finansal Kuruluşlar: IMF (2 temsilci), Dünya Bankası (2 temsilci), BIS (1 temsilci), OECD (1 temsilci), Standart Belirleyen Kuruluşlar: Basel Komitesi (2

⁴⁷⁷ International Monetary Fund, "What IMF Does?", **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.imf.org>, Erişim Tarihi: 21/08/2006

⁴⁷⁸ Group of Seven (1999a), "Communiqué of G-7 Finance Ministers and Central Bank Governors" Petersberg, Bonn (February 20), **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.fsforum.org/>, Erişim Tarihi: 10/03/2006

temsilci), IASB (1 temsilci), IAIS (2 temsilci), IOSCO (2 temsilci), Merkez Bankacılığına Yönelik Komiteler: CPSS (1 temsilci), CGFS (1 temsilci), Avrupa Merkez Bankası (1 temsilci).⁴⁷⁹

FSF rejimin siyasal kanadında yer alan bütün DAÖ'leri bir araya getirme amacındadır. FSF'ye katılan DAÖ'lerin birinci ayağını IMF, Dünya Bankası, BIS ve OECD'nin oluşturduğu uluslararası finansal kuruluşlar oluşturmaktadır. FSF'de yer verilen DAÖ'lerin ikinci ayağını ilgili oldukları sektörlerde küresel düzenlemeleri teknik açıdan geliştirmekle yükümlü örgütler oluşturmaktadır. Basel Komitesi bankacılık alanında, IOSCO sermaye piyasaları alanında, IAIS sigortacılık alanında, IASB ise muhasebe alında standart ile kuralları belirlemekte ve yöntemler geliştirmektedir. FSF'ye katılan DAÖ'lerin üçüncü ayağını ise doğrudan parasal konularla ilgilenen örgütler oluşturmaktadır. Sekreteryası işleri günümüze değin Basel Komitesi gibi BIS tarafından yürütülen CGFS ve CPSS, bu bağlamda merkez bankacılığı ile ilgili hususlarda küresel düzenlemelere katkı sağlamaktadır. (DAÖ'lerin FSF platformu dışında da birbirleriyle ve özel girişim örgütleriyle ikili veya çoklu değişik kombinezonlarda gerçekleşen çapraz ilişkileri mevcuttur. Gayri-resmi, yarı resmi ya da resmi kanallarla kurulabilen bu ilişkiler, küresel yönetim rejimine ait karar süreçlerine etki eden diğer araçlardır. Örneğin Birleşik Forum (İng. Joint Forum) günümüzde, Basel Komitesi, IOSCO ve IAIS'in birlikte çalışarak aralarında eşgüdümü sağlamasına olanak tanımaktadır.⁴⁸⁰)

Söz konusu DAÖ'lerden Basel Komitesi, yayınladığı standartlar ve ilkelere dayanarak uluslararası bankacılığın sağlamlığını ve istikrarını güçlendirme amacı ile faaliyetlerini sürdürmektedir. G10 üyelerinin temsilcilerinin katılımı ile bir araya gelen bu Komite özellikle bankalara ilişkin sermaye yeterliliği, düzenleme ve gözetim standartları ve ilkelerini ortaya yayımlamaktadır.⁴⁸¹ IOSCO'nun ise çok aktörlü blok içerisindeki sorumluluk alanını menkul kıymet piyasaları ve türev

⁴⁷⁹ Financial Stability Forum (FSF), "About Us", **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.fsforum.org>, Erişim Tarihi: 10/03/2006

⁴⁸⁰ Bank of International Settlements (BIS), "Joint Forum", **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.bis.org>, Erişim Tarihi: 18/08/2006

⁴⁸¹ Bank Of International Settlements (BIS), "About the Basel Committee", **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.bis.org>, Erişim Tarihi: 18/06/2006

piyasalarından oluşan sermaye piyasaları oluşturmaktadır. IOSCO söz konusu alanda istikrarlı, etkili ve verimli bir biçimde işleyen piyasalar oluşturmak suretiyle gözetim ve denetim standartlarını yayınlamak; yerel piyasaların gelişimine katkıda bulunmak için bilgi alış verişinde bulunmak ve IOSCO deneyimlerini yerel piyasalara aktarmak, uluslararası menkul kıymet işlemlerinin aksaksız yürümesi için üyeler arasında eş güdümü sağlamak ve bu çerçevede işlemleri gözetim altında tutmak; uluslararası piyasaların bütünlüğünü sağlamak için standartlar oluşturmak; standartların etkili biçimde uygulanmasını sağlamak ve standartlara aykırı eylemleri etkin tedbirler almak suretiyle önlemek amaçlarıyla faaliyet göstermektedir.⁴⁸² 2006 yılındaki üye sayısı göz önüne alınarak (186), bu tarih itibarı ile IOSCO'nun dünya menkul kıymet piyasalarının %90'ı üzerinde söz sahibi olduğu söylenebilir. Piyasa olgusunun biçimlendirici ve zorlayıcı otoritesi, örgütün üye sayısının sürekli artmasına yol açmaktadır. SPK, IMKB ve TSPAKB Türkiye adına IOSCO'nun üyesidir.⁴⁸³

Diğer yandan IASB “Uluslararası Finansal Raporlama Standartlarını”, IASCF “Uluslararası Muhasebe Standartları” yayımlamaktadır.⁴⁸⁴ IAIS ise temel olarak sigortacılık alanında düzenleme, gözetim ve denetim standartlarını ve ilkelerini belirlemek, sigortacılık sektörünün daha istikrarlı biçimde çalışmasını teminen yöntemler geliştirmek amacıyla kurulmuştur. Günümüzde Türkiye adına Sigortacılık Genel Müdürlüğü IAIS üyesidir. Bu kuruluş bünyesinde Sigorta ve Reasürans Şirketleri Birliği ise bir yöresel STÖ olarak Türkiye’de yerleşik sigortacılık şirketlerini gözlemci statüsünde temsil etmektedir.⁴⁸⁵

Öte taraftan CGFS ve CPSS de yine G10 ülkeleri temsilcilerinin katılımı ile faaliyetlerini sürdürmektedir. CGFS, G10 ülkeleri merkez bankaları başkanları için

⁴⁸² International Organization of Securities Commissions, “General Information on IOSCO” <http://www.iosco.org>, **Resmi İnternet Sitesi**, Erişim Tarihi: 18/02/2006.

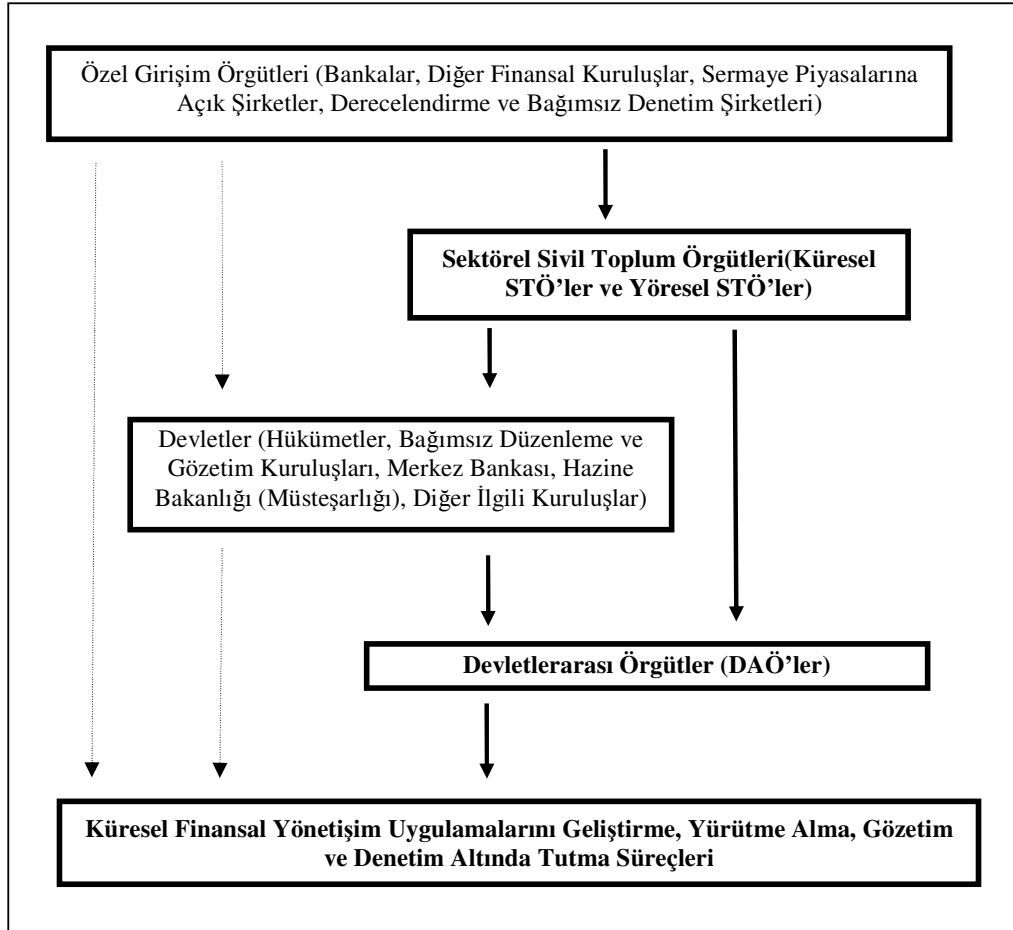
⁴⁸³ International Organization of Securities Commissions, “General Membership Lists”, **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.iosco.org>, Erişim Tarihi: 18/02/2006.

⁴⁸⁴ International Accounting Standards Board (IASB), “General Information”, **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.iasb.org>, Erişim Tarihi: 18/02/2006.

⁴⁸⁵ International Association of Insurance Supervisors, “About IAIS”, **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.iaisweb.org>, Erişim Tarihi: 18/08/2006

küresel finansal piyasalarda yaşanan gelişmeleri izlemekte ve raporlamaktadır. 1999 yılında kurulan CGFS küresel finansal piyasaların istikrarını teminen, bu piyasalarda oluşabilecek sıkıntıların kaynağını önceden araştırarak tespit etmekle ve olası sorunları giderecek yönde yapılabilecekleri geliştirmekle yükümlüdür. Diğer taraftan CGFS gibi G10 ülke merkez bankası temsilcilerinin yönlendirdiği CPSS, küresel finansal sistemde güçlü, etkili ve verimli biçimde işleyen ödeme ve takas sistemleri oluşturma hedefi kapsamındaki çalışmaları düzenlemektedir. Örgüt söz konusu yönde araştırmalar yapmakta, standartlar belirlemekte ve uygun yöntemler geliştirmektedir.⁴⁸⁶

Şekil 22. Sivil ve Siyasal Toplumun Küresel Yönetişim Uygulamalarını Geliştirme, Yürütmeye Alma, Gözetim ve Denetim Altında Tutma Süreçlerine Katılım Kanallarının Temsili Gösterimi



⁴⁸⁶ Bank of International Settlements (BIS), "Committee on the Global Financial System", **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.bis.org>, Erişim Tarihi: 18/08/2006

Sözünü ettiğimiz biçimde DAÖ'ler küresel finansal yönetim rejiminde en çok göz önünde bulunan aktörler olmasına ve geliştirilen küresel finansal yönetim uygulamaları yine bahsettiğimiz şekilde DAÖ'lerin imzasını taşımasına karşılık burada uluslararası finans çevrelerinin en etkin otorite olduğunu ifade etmemizin nedeni nedir? sorusunun cevabı, söz konusu sınıf fraksiyonunun mensupları olan uluslararası bankaların, diğer finansal kuruluşların, sermaye piyasalarına açık çok uluslu şirketlerin, bağımsız denetim şirketlerinin, kredi derecelendirme şirketlerinin ve bütün bunların kendi aralarında oluşturduğu sektörel STÖ'lerin küresel finansal yönetim uygulamalarının geliştirilmesi, yürürlüğe sokulması, yürürlüğe alınan uygulamaların gözetim ve denetim altında tutulması süreçlerinde oynadıkları merkezi rolde aranmalıdır. Nitekim yukarıdaki şekilde de (bkz. Şekil 22) temsili olarak gösterildiği çerçevede bu sınıf fraksiyonunun çeşitli kanallardan yürüttüğü etkinlik süreçte geliştirilen uygulamalar üzerinde nihai belirleyiciliğe sahiptir.

Küresel finansal yönetim uygulamaları üzerinde biçimlendirici ve belirleyici faaliyetlerde bulunan özel girişim örgütlerinin ve bunları temsil eden sektörel STÖ'lerin sayısı burada bir çırpıda sayılamayacak kadar çoktur. Bununla birlikte bu kapsamdaki özel girişim örgütlerine ve bunların kurduğu sektörel STÖ'lere bir kaç örnek verilebilir. Bu bağlamda Citibank, General Electrics, Citibank, HSBC gibi şirketler finansal sektörde en etkin sivil toplum örgütlerinin arkasında yer alan çok uluslu şirketlere örnek olarak gösterilebilecek sadece bir kaçıdır. Diğer taraftan Uluslararası Finans Enstitüsü (İng. Institute of International Finance), Uluslararası Bankacılık Federasyonu (İng. International Banking Federation), Bono Piyasaları Birliği (İng. The Bonds Markets Association) küresel düzeyde etkinlik sektörel STÖ'ler arasında sayılabilecek örneklerdendir. Ayrıca ülkelerde yerleşik olan öz düzenleme birlikleri de sektörel sivil toplum örgütleri kapsamında yer almaktadır. Daha ziyade yöresel düzeyde faaliyet gösteren ve her biri birer sektörel STÖ olan Türkiye Bankalar Birliği, Türkiye Sermaye Piyasaları Aracı Kuruluşları, Türkiye Sigorta ve Reasürans Şirketleri Birliği gibi örgütler bu kategoridedir. Bunlarla birlikte bağımsız denetim ve kredi derecelendirme faaliyetleri yürüten Standart & Poors, Moodys, Fitch Ratings, JPMorgan Chase & Co., Merrill Lynch & Co., Inc., Pricewaterhouse Coopers LLP, Ernst & Young LLP gibi uluslararası şirketler hem sermaye piyasalarına açık şirketler olarak sektörel STÖ'ler içerisinde etkinlik

gösterebilmekte, hem de küresel düzenlemelerin yürütülmeye alınması ve etkin biçimde yürürlükte kalmasını temin etme sürecinde önemli işlevleri yerine getirmektedir.

Özel girişim örgütlerinin gerek kamu politikası süreçlerinde, gerekse piyasada işbirliği veya rekabet tercihleri devletlerin birbirleriyle yaptıklarını andırmaktadır. İktidar amaçlı örgütler olan devletler nasıl birbirleriyle yerine göre işbirliği yapıyor, birlikler kuruyor, yeri geldiğinde ise çatışmalara varan derecede rekabete giriyorsa, özel girişim örgütlerinin temelini oluşturan şirketler de benzer biçimde yerine göre diğer şirketlerle işbirliği yapmakta, birlikler kurmakta veya yerine göre rekabet içerisine girebilmektedir. Şirketlerin aralarındaki işbirlikleri tröstler, karteller gibi tam olarak resmi olmayan kanallar ve araçlarla olabileceği gibi, sektörel STÖ'ler aracılığıyla da olabilmektedir. Bunlar içerisinde en çok etkilemeye yönelik olanları sektörel STÖ'lerdir. Karns ve Mingst'e göre bu tür örgütlerin küresel düzeydeki etkinliği temelde beş ayrı faaliyet türü ile gerçekleşmektedir. Bunlardan birincisi küresel düzenlemelerin oluşturulma ve yürütülme süreçlerinde DAÖ'lere yaptıkları danışmanlıktır. İkincisi lobi çalışmalarındır. Üçüncüsü devlet aktiviteleri üzerinde gerçekleştirdikleri teftişlerdir. Dördüncüsü uluslararası programların yürütülmesinde yer almalarıdır. Beşincisi ise karar süreçlerine katılmalarıdır. IMF, Dünya Bankası, Birleşmiş Milletler ve diğer bir çok DAÖ'nün sivil örgütler ile ilişkisi bu çerçevede özellikle 1990'lardan itibaren güç kazanmıştır.⁴⁸⁷

Sektörel STÖ'ler içerisinde ise en etkin olanları uluslararası bankalar ve çok uluslu şirketlerin üye oldukları birliklerdir. Buna karşılık özellikle az gelişmiş ülkelerde yer alan finansal kuruluşlar ve şirketlerin kurduğu sektörel STÖ'lerin çok etkili olduğu söylenemez. Bunlar daha ziyade sınıfsal ittifak içerisinde oldukları küresel oluşumlara tabi durumdadır.

Küresel ölçekli bir sektörel STÖ olan Uluslararası Finans Enstitüsü (İng. Institute of International Finance - IIF), hem kendi kategorisinde bulunan sektörel STÖ'leri, hem de bankalar, çok uluslu şirketler gibi özel girişim örgütlerini ve aynı zamanda IMF,

⁴⁸⁷ Margaret P. Karns and Karen A. Mingst, **International Organisations: The Political and Processes of Global Governance**, Kynne Rienner Publishers, 2004. s. 230-237

Dünya Bankası gibi önemli DAÖ'leri üyeleri olarak içerisinde barındırması bakımından oldukça özel bir konuma sahiptir. Böylelikle bir bakıma blokta yer alan bütün örgütlerin *eylem ve amaç birliğini temsil eden ve ortaya koyan* IIF günümüzde finansal kuruluşların en etkili örgütü olma iddiası ile faaliyet göstermektedir. Uluslararası finans çevrelerinin sahip olduğu en etkili STÖ olarak da görülebilecek olan IIF'nin örgüt yapısı, üye profilleri ve çalışma biçimi, söz konusu çevrelerin küresel finansal yönetim rejiminde ne şekilde rol oynadığını çok açık biçimde ortaya koymaktadır. Bu şekilde IIF'nin hem uluslararası finans çevrelerinin bütününe temsil ediyor olması, hem de bir sektörel STÖ örneği olmasından hareket ederek uluslararası finans çevrelerinin küresel finansal sistem üzerinde en etkin otorite olduğunu IIF ve faaliyetleri üzerinden ortaya koymak mümkün görünmektedir.

IIF'nin çalışma ve ilgi alanını küresel düzenlemeler, ikincil düzenlemeler ve bu düzenlemeleri uygun gözetim ve denetim sisteminin tasarımı, bağımsız denetim ve derecelendirme şirketlerinin yerine getireceği işlevlerin kapsamının belirlenmesi, gelişmiş ve gelişmekte olan piyasalara ilişkin araştırma faaliyetleri, finansal sistemi küresel ya da bölgesel düzeyde etkileyebilecek diğer siyasi ve iktisadi konularda politika taslaklarının geliştirilmesi gibi çok çeşitli hususlar oluşturmaktadır. Bahsettiğimiz sınıf fraksiyonunun birikim stratejisine uygun olarak finans sermayenin küresel ölçekte dolaşımının kolaylaştırılmasını, dolaşım sürecinde karşılaşılabileceği risklerin ve işlem maliyetlerinin en aza indirilmesini, böylelikle finans sermaye birikiminin sağlanmasını ve sermaye birikim döngüsünün sürekli olarak yeniden üretilebilmesini bütün bu çalışmaların ortak hedefi olarak görmek olanaklıdır. Merkezi Washington'da bulunan IIF, 1983 yılında, o dönem gerçekleşen borç krizine karşılık çeşitli büyük şirketlerin ve finansal kuruluşların inisiyatifi ile kurulmuştur.⁴⁸⁸

Günümüzde IIF'nin üye sayısı küresel düzeyde sürekli artmaktadır. Finansal kuruluşların yanı sıra finansal sistemle ve gelişen piyasalarla ilgilenen çok geniş bir yelpazedeki sermaye tabanlı küresel kuruluşlar talepte bulunmaları durumunda

⁴⁸⁸ Institute of International Finance (IIF), "About US: Membership", **Resmi İnternet Sitesi:** <http://www.iif.com>, Erişim Tarihi:16/02/2006

üyeliğe alınmaktadır. Bu doğrultuda *mevduat ve yatırım bankaları, sigortacılık şirketleri, çok uluslu şirketler, ticaret şirketleri, danışmanlık kuruluşları, hukuk şirketleri, derecelendirme kuruluşları, bağımsız denetim kuruluşları, fon yönetimi ve aracılık yapan şirketler, borsalar, uluslararası kuruluşlar, merkez bankaları, bölgesel öz düzenleme kuruluşları* üyelikleri boyunca öngörülen aidatları ödemek koşulu ile IIF'ye üye olabilmektedir. Üyelerin çoğunluğunu A.B.D. ve Avrupa ülkeleri kökenli kuruluşlar oluşturmakla birlikte diğer bir çok ülkenin finansal sistemle ilgilenen büyük kuruluşları da IIF'nin üyesidir. A.B.D. kökenli üyeler arasında Dünya Bankası Grubu Kuruluşları, Standart & Poor's, Fitch Ratings, Citigroup, General Electric, Goldman, Sachs & Co., JPMorgan Chase & Co., Lincoln Fon Yönetimi, Merrill Lynch & Co., Inc., PricewaterhouseCoopers LLP, Soros Fon Yönetimi, Ernst & Young LLP, Goldman, Sachs & Co., Bank of America Corporation gibi dünya gündeminde çok önemli yerler işgal eden ve çeşitli kanallardan ülkeleri siyasi ve iktisadi açılardan etkileyen kuruluşlar ilk bakışta dikkat çekmektedir. Ülkemizde yerleşik büyük sermaye gruplarının uzantısı olan finansal kuruluşlar (Türkiye İş Bankası A.Ş., Akbank T.A.Ş., Yapı Kredi Bankası A.Ş., Garanti Bankası A.Ş., Koçbank A.Ş., Dışbank ... vd.) ile Türkiye Bankalar Birliği de yine IIF üyesidir. Sözü edilen özel girişim örgütleri açısından üyeliğin cazibesi üyelere kuruluşun çalışmalarına katılabilme ve sunduğu bir dizi ayrıcalıklardan faydalanabilme olanaklarından kaynaklanmaktadır. Politika ve düzenleme taslaklarının oluşturulması başta olmak üzere, çeşitli işlevlerin yerine getirilebilmesi amacıyla kuruluş bünyesinde kurulan çalışma gruplarında uygun görülen üyelere görev verilebilmektedir. Diğer yandan IIF çeşitli konferanslar ve seminerlerden oluşan etkinlikler aracılığıyla finansal sisteme yönelik politikalarının daha geniş düzeyde benimsenmesini sağlamaya çalışmaktadır. Bu konferans ve seminerlerden indirimli olarak yararlanabilen üyelere, aynı zamanda IIF'nin geliştirdiği kamu politikası taslakları ile iktisadi ve finansal düzenleme taslakları ve bu alanlarda yaşanan gelişmeler hakkındaki araştırma raporları periyodik olarak iletilmektedir. Öte yandan üyelere IIF iktisatçılarından ilgili konularda danışmanlık hizmeti alabilme olanakları sunulmaktadır.⁴⁸⁹

⁴⁸⁹ a.k.

Üyelerin IIF çalışmalarına katıldığı bir diğer önemli alan yıllık toplantılardır. Üyelerin tamamı yılda iki kez bir araya gelmektedir. Bu toplantıların yapılma zamanının, yine IIF üyesi olan Dünya Bankası ve IMF'nin her yıl düzenli olarak gerçekleştirdiği yıllık olağan toplantıların hemen öncesinde olmasına özen gösterilmektedir. Toplantılarda IIF üyeleri finansal sistem eksenli siyasi ve iktisadi politika taslakları ve ilgili alanlarda yaşanan gelişmeleri ele almaktadır.⁴⁹⁰

Üstlendiği rol uyarınca dünya çapında uluslararası finans çevrelerinin en nüfuzlu küresel kuruluşu olan ve hem küresel hem de bölgesel düzeyde finansal istikrara katkıda bulunma iddiasını misyon edinen IIF, yaptığı araştırmaların, politika yapıcıları ve düzenleyicileri ile olan güçlü ilişkilerinin, geniş üye tabanının ve güçlü yönetim yapısının söz konusu misyonunu gerçekleştirme hedefini sağlayacağını ileri sürmektedir. IIF benimsediği söz konusu misyonu doğrultusunda başlıca şu faaliyetleri gerçekleştirmektedir;⁴⁹¹

- Dünya çapında küresel veya bölgesel düzeyde yapılan çeşitli kamu politikası hazırlıklarına ilişkin finansal kuruluşların tercihlerini inşa etmek ve politika yapımını bu doğrultuda etkilemek üzere kamu politikası taslakları oluşturmak,
- Kurumsal yönetim, düzenlemelere uyum, analiz yapma, bilgi sunma, risk yönetimi konularında usûller ve standartlar geliştirmek; üye finansal kuruluşlar nezdinde bu usûl ve standartların uygulanmasını yaygınlaştırmak,
- Gelişen piyasalar ve finansal alanda yaşanan diğer önemli gelişmeler hakkında analizler ve araştırmalar yapmak,
- Küresel veya bölgesel düzeyde üyelerle ilgili finansal, iktisadi, küresel düzenlemelere yönelik politika konularını ele almak, incelemek ve bu politikalara yön vermek,
- Küresel ve bölgesel düzeyde finansal sistemin istikrarını, şeffaflığını, rekabetçiliğini ve verimliliğini temin etmek ve finansal krizlere önceden önlem

⁴⁹⁰ a.k.

⁴⁹¹ Institute of International Finance, "The New IIF Mission Statement", **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.iif.com>, 2005. s. 4, Erişim Tarihi: 17/11/2006

alabilmek amacıyla politika geliştiricileri, düzenleme, denetim ve gözetim otoriteleri, uluslar arası kuruluşlar ile işbirliği halinde piyasa odaklı çalışmalar yapmak,

- Gelişmekte olan piyasalara özel önem vererek finansal yapıların kararlılığın teşvik edici faaliyetlerde bulunmak,
- Düzenleme ve gözetim kuruluşlarını, politika geliştiricileri ve özel finansal kuruluşlar arasında görüş alış verişini artırmak ve işbirliğini güçlendirmek amacıyla bir iletişim ağı sağlamak,
- Üye finansal kuruluşların ilgili konularda eğitim faaliyetlerini desteklemek.

IIF'nin söz konusu faaliyetlerini birincisi “gelişmekte olan piyasalara yönelik araştırmalar”, ikincisi “küresel finansal düzenlemelere yönelik çalışmalar” üçüncüsü “uluslararası politikaların geliştirilmesine yönelik çalışmalar” olmak üzere üç ana başlık altında toplayarak ele almak ve değerlendirmek mümkündür. Gelişmekte olan piyasalara yönelik araştırmalar IIF'nin üstlendiği misyon açısından hayati önem taşımaktadır. Bu kapsamda yapılan çalışmaların sonuçları raporlar ve basın duyuruları aracılığıyla üye kuruluşlarca ve küresel finansal yönetim aktörleri ile paylaşılmaktadır. Çalışmaların odak noktasında küresel düzeyde gerçekleşen parasal ve finansal sermaye hareketleri ve bu hareketlerin etkileştiği alanlar yer almaktadır. Bu doğrultuda Türkiye'nin de aralarında bulunduğu gelişmekte olan ülkelere ilişkin finans sermaye hareketlerindeki değişiklikler izlenmekte, aynı zamanda reel ekonomide ve siyasal alanda yaşanan gelişmeler de gözlenerek finans sermaye hareketlerinde yaşanan dalgalanmaların neden sonuç ilişkileri ortaya konulmaktadır. Bütün bu çalışmalar finansal sistemde küresel düzenleme sisteminin kurulmasını ve ilgili konularda kamu politikası taslakları geliştirilmesini kapsayan çalışmalara temel oluşturmaktadır. Küresel düzenlemelere dönük çalışmalar temelde DAÖ'lerin dünya kamuoyuna duyurduğu küresel standartlar ve ilkelerin duyurulmadan önce formüle edilmesini amaçlamaktadır. Basel Komitesi örneğinde olduğu gibi konuyla ilgili DAÖ'ler sorumlu oldukları alanlar hakkındaki standartları ve ilkeleri ilan etmeden önce, IIF düzenlemeler hakkında üyelerinin ortak görüşünü belirleyerek ve bu görüş doğrultusunda DAÖ'lerle birlikte çalışarak düzenlemelere yön vermektedir. Finansal kuruluşların gözetimi ile küresel düzenlemelere uygunluğun denetimine ilişkin

yöntemlerinin oluşturulması sürecinde de yine IIF'nin oldukça belirleyici bir konumda olduğu görülmektedir.⁴⁹² IIF'nin gelişmekte olan ülkelere, küresel finansal düzenlemelerin geliştirilmesine ve uluslararası politikaların geliştirilmesine dönük çalışmaları özellikle operasyonel piyasa riskleri ve sermaye yeterliliği ile muhasebe ve raporlama sistemlerine dair düzenleyici standartların belirlenmesine, elektronik bankacılığın geliştirilmesine, ülkelerin finansal risklerinin ölçümüne ve yönetimine, bankaların, diğer finansal kuruluşların ve sermaye piyasalarının gözetimine ve denetimine odaklıdır. IIF bunların yanı sıra üyeleri ilgilendiren diğer konularda da küresel düzenlemelere yönelik girişimlerde bulunmakta, söz konusu çalışmaların tamamının ise hem finansal kuruluşların ve küresel yönetim aktörlerinin yararına olan sonuçlar üreteceğini belirtmektedir.⁴⁹³

DAÖ'ler ile (Basel Komitesi, IOSCO, IAASB, IASB, FSI, IMF, Dünya Bankası ... vd.) doğrudan irtibat halinde ve işbirliği içerisinde çalışmalarını sürdürmekte olan IIF, Basel Komitesi ile bankacılık alanında, IOSCO ile sermaye piyasaları alanında, IAIS ile sigortacılık alanında kullanılması öngörülen küresel standartların, kuralların, iş akış süreçlerinin ve yöntemlerin formülasyonunu gerçekleştirmektedir. Ayrıca bu yapıları destekleyecek kurumsal alt yapıyı oluşturmak üzere IASB ile muhasebe ve raporlamaya yönelik standartları, IAASB ile küresel düzenlemelere uygunluğun denetlenebilmesine dair standartları geliştirmekte; FSI ile de tasarlanan söz konusu finansal düzenleme sisteminin özellikle gelişmekte olan ya da az gelişmiş ülkelerde benimsenmesi ve yaygınlaşması amacıyla ortak faaliyet göstermektedir.⁴⁹⁴ IIF'nin IMF ve Dünya Bankası gibi DAÖ'lerle de çok yakın bir ortak çalışma ilişkisi vardır. Dünya Bankası Grubu Kuruluşları adı altında aynı zamanda IIF üyesi olan IMF ve Dünya Bankası ile IIF'nin ortak çalışma alanlarını özelleştirme, deregülasyon, düzenleme, yerelleşme odaklı uluslararası politika konuları ile yapısal uyum reformları teşkil etmektedir. Daha önce değindiğimiz üzere IMF ve Dünya Bankası'nın finansal liberalizasyon, kamu bankalarının özelleştirilmesi, yöresel

⁴⁹² a.k.

⁴⁹³ Institute of International Finance, "Global Financial Regulation", **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.iif.com>, Erişim Tarihi: 17/11/2006

⁴⁹⁴ a.k

düzeyde küresel düzenlemelere uyumun sağlanması yönünde faaliyetleri mevcuttur. Öte yandan iyi yönetim, kurumsal yönetim, ... vd. uygulamaların tasarımı da bu işbirliği yapısının önemli rolü vardır.

Küresel düzenleme kapsamında bankaların sermaye yeterliliğinin düzenlenmesini sağlayacak ilkelerin ve standartların geliştirilme sürecinde IIF'nin ve Basel Komitesi'nin üstlendiği roller IIF ile DAÖ'ler arasındaki ilişkiyi sergileyen iyi bir örnektir. Günümüzde bankaların uymaları zorunlu bulunan sermaye yeterliliği Basel II olarak da anılan “Yeni Basel Sermaye Uzlaşısı” standartları ile düzenlenmektedir. Basel II'nin geliştirilmesine yönelik ilk çalışmaları 1993 yılında IIF bünyesinde Sermaye Yeterliliği Çalışma Komitesi'nin (WGCA) kurulması ile başlamıştır. (Konuyla ilgili ilk düzenlemeleri içeren Basel I 1988 yılında yine IIF ve Basel Komitesi'nin birlikte yürüttüğü çalışma ile belirlenmişti.) Komite yaptığı çalışmalar neticesinde yeni düzenlemelerin, sermaye yeterliliği standartlarının yanı sıra piyasa risklerini ve kredi faiz risklerini de kapsamasını öngörmüş, 1998 yılı başında ise bankacılık alanına yönelik yeni düzenlemeler yapılması gerektiği doğrultusundaki görüşünü ve öngördüğü düzenleme taslaklarını Basel Komitesi'ne iletmıştır. Bunun üzerine Basel Komitesi 1999 yılında harekete geçerek Basel II'nin oluşturulmasını amaçlayan çalışmaları başlatmıştır. 2004 yılında Basel II'nin tamamlanmasına kadar olan süreçte, Basel Komitesi ve IIF birlikte çalışarak Basel II standartlarını ortaya çıkarmıştır.⁴⁹⁵

IIF dışında küresel finansal yönetim rejiminde oldukça etkin olan başka sivil aktörler de söz konusudur. Uluslararası Bankacılık Federasyonu (İng. International Banking Federation) bunlardan bir tanesidir. Bu sektörel STÖ aynı anda Amerikan Bankacılar Federasyonunu, Avrupa Bankacılar Federasyonunu, Japon Bankacılar Federasyonunu, Kanada Bankacılar Federasyonunu, Avustralya Bankacılar Federasyonunu bünyesinde barındırmaktadır.⁴⁹⁶ Bunlar içerisinde yer alan sektörel STÖ'ler de arkalarında yer alan bankaların sermaye güçleri oranında kendi

⁴⁹⁵ Institute of International Finance, “International Financial Regulation: Regulatory Capital”, **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.iif.com>, Erişim Tarihi: 03/04/2006

⁴⁹⁶ International Banking Federation, “IBFed Members”, **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.ibfed.org>, Erişim Tarihi: 05/08/2007

başlarında da etkili olmaktadır. Benzer etkili oluşumlar bankacılık dışı alanlarda da söz konusudur. Çok uluslu şirketler de yine IIF'nin yanı sıra kendi çıkarları adına ciddi bir biçimde etkinlik gösterebilecekleri başka bölgesel birlikler geliştirmişlerdir.

Sivil aktörlerin etkinliğini bu şekilde artırması temelde küreselleşme ve bilişim devrimi koşulları altında 1980'lerden sonra yapılan özelleştirmeler, deregülasyonlar ve liberalizasyonlar nedeniyledir. Bu reformlar aracılığıyla devletin elinde bulunan kârlı alanlar özel sektörün eline geçmiş, sermaye dolaşımının önündeki engeller kaldırılmıştır. Böylelikle sermaye ve mülk üzerinde egemenliklerini devlet karşısında görece olarak güçlendiren özel girişim örgütleri ve sektörel STÖ'ler buna koşut olarak kamu politikası süreçleri üzerindeki de etkinliklerini arttırmışlardır. Diğer taraftan fordizmin 1970'lerdeki krizi sonrasında ise özel girişim örgütlerinin kendileri bir üretim tarzı olan "esnek uzmanlaşmayı" keşfetmesi bu etkinliğin diğer önemli nedenidir. Sabit sermaye maliyetlerini ve emeğe olan sayısal gereksinimi azaltan, emekçi sınıfın örgütlü gücünü kıran, küresel ölçekte faaliyet göstermeye daha uygun olan esnek uzmanlaşmaya dayalı üretim Sabel'e göre iktisadi türbülansın sürekliliğini sağlamak adına kitle üretim sisteminden daha başarılıdır.⁴⁹⁷

Neo-liberal reformların sonucu olarak devletlerin iktisadi teşekküllerini özel girişim örgütlerine devretmesi ve kendisine "dümen tutan/hakemlik yapan", düzenleyici ve denetleyici aktör rolünü biçmesinin ardından belirli bir zaman geçtikten sonra devletlerin terk ettikleri alanlara önemli ölçüde yabancılaştığını söyleyebilmek mümkündür. Piyasa ekonomisi içerisinde gittikçe karmaşılaşan ve ayrıntıları artan sektörlerdeki iş akışlarının düzenlenmesi, gözetimi ve denetlenmesi çalışmaları esnasında, tribünde oturan devletler bizzat sahanın içerisinde bulunan ve faaliyet gösterdikleri alanlarda uzmanlaşmış olan özel girişim örgütlerinin ve bunların uzantısı olan sektörel STÖ'lerin ilgili oldukları sektörler hakkında sahip oldukları bilgiye muhtaç duruma gelmişlerdir. Bankacılık, sermaye piyasaları, sigortacılık gibi bir çok alanı içeren finansal sistem de benzer biçimde derin uzmanlık gerektiren teknik detaylarla doludur. Devlet bankalarının, kamu iktisadi teşekküllerinin küresel

⁴⁹⁷ Charles Sabel, "Flexible Specialisation and Regional Economies", **Post-Fordism: A Reader**, Edited By: Ash Amin, Blackwell, Oxford UK & Cambridge USA. 1994, s. 104

ölçekte tasfiyesi devletleri teknik bilgi birikimi açısından özel girişimlerin gerisine düşürmüştür. Bunun sonucu olarak düzenleme, gözetim ve denetleme edimlerini içeren süreçlere özel girişim örgütlerinin de dahil edilmesi bir bakıma kaçınılmaz olmuştur. Nihayetinde sahada oynayan oyuncular kuralları da belirleyen hakemler durumuna gelmişler, böylelikle sürekli sivil örgütler lehine gelişen oligarşik bir yapı ortaya çıkmıştır. Bütün bu gelişmelerin bir sonucu olarak Susan Strange'in belirttiği gibi daha önce piyasalara egemen olan devletler, piyasa sisteminin güç kazanmasıyla artık piyasaların egemenliği altında girmiştir.⁴⁹⁸

Sahada oynayan oyuncuların kuralları da belirleyen hakemler durumuna gelmesine, başka bir deyişle piyasanın kendi faaliyet alanları üzerinde öz-düzenleme çalışmasına küresel ve yöresel ölçekten iki örnek vermek mümkündür. Birinci örnek, Basel Komitesi'nce dünya kamuoyuna duyurulan sermaye yeterliliğine ilişkin küresel düzenlemelerin geliştirilmesi sürecinde Uluslararası Finans Enstitüsü'nün (IIF) öz düzenleme çalışmalarıdır;

“Enstitü'nün bankaların sermaye yeterliliğine ilişkin çalışmaları 1993 yılında Sermaye Yeterliliği Çalışma Grubu'nun (İng. Working Group on Capital Adequacy - WGCA)”, risk yöneticilerine danışmanlık yapmak ve Basel Sermaye Uzlaşısı'nın piyasa riskini ve faiz oranlarını riskini de kapsamasını sağlamak amacıyla kurulmasıyla başlamıştır. Bu çalışma grubu, içsel piyasa risk modellerinin sermaye yeterliliği konusunda kullanılmasına izin vermesi için Basel Komitesi'nin ikna edilmesinde önemli rol oynamıştır.

1998 başlarında, söz konusu çalışma grubu kredi riskine ilişkin kuralların yenilenmesini gündeme getirmiştir. Haziran 1999'da Basel Komitesi buna dayanarak, asgari sermaye yeterliliği, gözetim değerlendirilmesi ve güçlendirilmiş şeffaflık başlıkları altında üç ayağı bulunan yeni standartların oluşturulması çalışmalarını başlatmıştır. ...”⁴⁹⁹

Bu alıntıdan da anlaşıldığı üzere Uluslararası Finans Enstitüsü (IIF) Basel Komitesi'nin sermaye yeterliliği konusunda yayınladığı düzenlemelerin geliştirilme sürecini hem başlatmış hem de kendi öncelikleri doğrultusunda biçimlendirmiştir.

⁴⁹⁸ Susan Strange, **The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy**, Cambridge Studies in International Relations, 1996 s. 4

⁴⁹⁹ Insitute of International Finance, “Regulatory Affairs: Basel II”, **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.iif.com>, Erişim Tarihi: 12/09/2006

Öz düzenleme süreçlerine vereceğimiz ikinci örnek ise yöresel düzeyde Türkiye Bankalar Birliği'nin rolüne ilişkindir. Türkiye Bankalar Birliği gibi yöresel ölçekte faaliyet gösteren sektörel STÖ'ler ancak yöresel alana özgü minör düzenlemelerde rol almaktadır. Bunun dışında bu tür STÖ'ler büyük ölçüde küresel uygulamalara uyuma katkıda bulunmak üzere çalışmalar yürütmektedir. Bu bakımdan öz düzenleme ediminin küresel düzeyden yerel düzeye doğru bir hiyerarşi içerisinde gerçekleştiği söylenebilir. Örneğin Türkiye'de 5411 Sayılı Bankalar Kanunu'nun çıkarılması esnasında Türkiye Bankalar Birliği'nin ileri sürdüğü görüşlerin küresel düzenlemelerin Kanun'a dahil edilmesi sürecinde etkili olduğu şu alıntıdan da anlaşılmaktadır;

“... Birliğimiz, ülkemizde finansal sektörün ve bu sektörde çok önemli bir paya sahip olan bankacılık sisteminin büyütülmesi, güçlenmesi, itibarının artırılması, sağlıklı bir yapıda çalışması, rekabet koşullarının iyileştirilmesi yanında uluslararası rekabet gücünün artırılması, denetiminin etkin olarak yapılması, uluslararası iyi örneklerle uyum sağlanması hususunda yapılan değişiklikleri desteklemektedir.

Bankalar Kanununda kapsamlı değişiklikler öngören Tasarının hazırlanması sürecinde Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, ilgili Bakanlıklar ve Hazine Müsteşarlığı ile yapıcı bir çalışma yapılmıştır. Tasarıya ilişkin tüm üyelerimizin görüş ve önerileri alınmıştır. Üyelerimizin katılımı ile oluşturulan Çalışma Grupları üyelerimizden alınan görüşleri değerlendirmişlerdir. Çalışma Grupları tarafından hazırlanan rapor Hukuk Müşavirleri Kurulu'nda görüşüldükten sonra Yönetim Kurulu'na sunulmuştur. ...

Birliğimiz, bankacılık sisteminde düzenleme ve denetleme otoritesinin çok önemli bir sorumluluğa sahip olduğunu, bu sorumluluğun yerine getirilmesinde görevlerin eksiksiz olarak sürdürülebilmesi için otoritenin faaliyetlerinde ve aldığı kararlarda bağımsız olmasının büyük önem taşıdığı görüşündedir. Bu nedenle Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun kararlarının alınmasında ve uygulanmasında uluslararası anlamda bağımsızlığa sahip olması gerektiğini savunmaktadır. ...”⁵⁰⁰

Bu alıntıda yer alan “BDDK'nın tam bağımsızlığı” söyleminden de anlaşılabileceği üzere yerel düzeyde faaliyet gösteren sektörel STÖ'lerin bakış açısı temel küresel düzenlemelere aykırı olmadığı gibi aynı zamanda küresel düzenlemelerin en önemli

⁵⁰⁰ Türkiye Bankalar Birliği, “TBMM'ye Sevk edilen Bankacılık Kanunu Tasarısı'na İlişkin TBB'nin Genel Değerlendirmesi ve Maddelere İlişkin Görüşleri”, **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.tbb.org.tr>, Erişim Tarihi:12/09/2006

belirleyicileri arasında yer alan uluslararası sektörel STÖ'lerin talepleri ile de uyumludur.

Gerek küresel düzeyde faaliyet gösteren, gerekse yöresel düzeyde faaliyet gösteren STÖ'lerin bahsettiğimiz biçimde küresel yönetim rejimlerine dahil edilmesi en çok “demokrasi açığını kapatmak” söylemi ile desteklenmektedir. Zira demokrasiyi “katılım” ve “özel mülkiyet” ekseninde ele alan bu yaklaşıma göre kamu mülkiyeti ile özel mülkiyet arasında kamu mülkiyetinin çoğunluğu lehine kurulan bir denge durumu otoriter ve anti-demokratik bir rejim üretme potansiyeli taşımaktadır. Bu bakımdan sözü edilen yaklaşımın savunucuları birinci olarak sivil inisiyatiflerin devletin gücünü ve otoritesini kontrol altında tutacak bir mekanizma ürettiğini ve toplum içerisinde gücün tek merkezin elinden çıkarak toplumun diğer unsurlarına doğru yayılmasını sağladığını, ikinci olarak sivil inisiyatifin kamu politikalarına katılımına aracılık ettiğini ileri sürmektedir. Öte yandan yine bu yaklaşımı savunanlar sivil inisiyatiflerin sadece devletleri değil, DAÖ'leri de daha demokratik bir yapıya kavuşturacağı düşüncesini taşımaktadır. Nitekim DAÖ'lerin içerisinde olduğumuz dönemde politika geliştirme, uygulama ve karar süreçlerine, sektörel STÖ'lerin katılımının desteklenmesi bu düşünceden kaynaklanmaktadır. DAÖ'lerin yürüttüğü çalışmalara STÖ'lerin katılımının bahsettiğimiz yaklaşım tarafından desteklenmesinin bir diğer nedeni ise geniş katılımı oluşturulmuş devletlerarası örgütlerin katılımcısı olan devletlerin bir çoğunun demokratik yollarla seçilmiş hükümetlere sahip olmadığının düşünülmesidir.⁵⁰¹ Kısacası günümüzde kendisine uygulama alanı bulan söz konusu kategorideki yaklaşıma göre ne kadar sivil inisiyatif sürece dahil edilirse rejim o kadar demokratik ve hesapverebilir olacaktır.

Bir sistemde ya da bir rejimde sivil inisiyatiflere ileri sürüldüğü şekilde yer verilirse, o rejim ya da sistem gerçekten de daha demokratik ve hesapverebilir hale gelir mi? Rejimin ya da sistemin karar ve uygulamalarından etkilenen bütün sivil kategorilere yer verilirse bu sorunun cevabı evet olabilir. Ancak tüm etkilenenlerin katılımına açık olmayan bir rejimin ya da sistemin demokratik ve hesapverebilir olduğunu

⁵⁰¹ Nancy Birdsall, “Governing global finance: The role of civil society.” **International Monetary Fund Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.imf.org>, Erişim Tarihi: 12/10/2005

söylemek mümkün değildir. Bu bakımdan bir rejimin veya sistemin demokratik ve hesapverebilir olduğunu ya da olmadığını, o rejimin ya da sistemin ancak karar mekanizmasının bütün etkilenenlerin dengeli biçimde katılımına açık bulunup bulunmadığına bakarak söyleyebilmek olanaklıdır.

Sorensen'in belirttiği üzere günümüzde bir siyasi sistem, sistemin üyesi olan herkesin karar mekanizmasındaki koltuklar için rekabet etme şansı bulunuyorsa, politikaların ve liderlerin seçimine dengeli bir eşitlik içerisinde katılma hakkına sahipse ve ifade özgürlüğü gibi bireysel özgürlükleri içeriyorsa demokratik olarak nitelendirilebilmektedir.⁵⁰² Bu kriterleri karşılamayan siyasi sistemler ise totaliter, anti-demokratik ya da elitist olarak değerlendirilebilmektedir. Totaliter ya da elitist olmayan siyasi sistemlerde *hesapverebilirliğin varlığı* alınan kararların, yapılan eylemlerin, seçilen politikaların, yürütülen programların ... vb. meşruiyetinin ana kaynağıdır.⁵⁰³ Oysa küresel finansal yönetim rejimi ne hesapverebilirlik kriterini, ne çoğulcu katılım kriterini, ne eşitler arası ilişki kriterini karşılamamaktadır. Diğer bir deyişle bu rejimin karar mekanizmasını oluşturan çok aktörlü bloğun temelde *hesapverebilirlik* sorunu vardır ve bu blok geniş kitleleri de içeren *çoğulcu bir katılıma* açık değildir. Aynı zamanda bloktaki gerek sivil üyeler, gerekse siyasal üyeler arasında *eşitler arası* bir ilişki biçimi mevcut değildir. Bütün bunların yerine daha önce de ifade ettiğimiz üzere rejimin karar mekanizmasında büyük ölçüde *ulusaşırı finans çevreleri* belirleyici konumdadır. Rejimin ve bundan etkilenen bütün insanların kaderini belirleyen çok karar bu çevrelerin otoritesi altında ve kapalı kapılar ardında alınmaktadır. Bu bağlamda söz konusu blok sadece bu sınıf fraksiyonuna karşı *hesapverebilir* durumdadır. Bu bakımdan sözü edilen rejim *elitist* ve *anti-demokratiktir*.

Keohane'ye göre belirli kişi, grup ya da örgütlerin diğer kişi, grup ya da örgütlerden rapor isteme hakkına ve buna koşut olarak onlara eylemlerinden dolayı belirli maliyetler yükleme olanaklarına sahip olması, aralarında hesapverebilirlik ilişkisinin

⁵⁰² Georg Sorensen, 2004. s. 71

⁵⁰³ Robert Keohane, "Global Governance and Democratic Accountability", **Taming Globalization: Frontiers of Governance**, Edited By: David Held and Mathias Koenig-Archibugi, Polity, 2003. s. 132-133

bulunması anlamına gelmektedir. Bu bağlamda görevlendirilenin görevlendirene, destek verenin desteklenene (özellikle finansal destek), etkileyenin etkilenene karşı hesapverebilirliği en çok olması beklenen üç hesapverebilirlik ilişkileridir. Bu üçünden ilk ikisini *iç hesapverebilirlik*, üçüncüsünü ise *dış hesapverebilirlik* olarak nitelendiren Keohane küresel ölçekte gerçekleşen siyasal ve yönetsel süreçlerde en çok dış hesapverebilirlik sorunun ciddi meşruiyet kaynağı olduğunu ileri sürmüştür.⁵⁰⁴ Benzer durum küresel finansal yönetim rejimi özelinde de geçerlidir. Bu rejimde aktörler kendileri görevlendiren ve finanse eden çevrelere karşı çoğunlukla hesap verme konumunda iken, aynı durum politikalardan etkilenenler açısından bir çok noktada geçerli değildir.

Daha önce ifade ettiğimiz gibi küresel finansal yönetim rejiminin çok aktörlü bloğunda yer alan aktörler içerisinde en çok DAÖ'ler göz önündedir. Bu yüzden rejimin sonuçlarına dönük tepkiler (örneğin küreselleşme karşıtları) de en çok IMF ve Dünya Bankası gibi kuruluşların başını çektiği DAÖ'leri hedef almaktadır. Bu tepkilerin bir çok açıdan haklı sayılabilecek sebepleri vardır. Çünkü bu kuruluşlar *dış hesapverebilirlik* bakımından oldukça sorunludur. Nitekim DAÖ'lerin bir çok alanda geliştirdikleri stratejilerden toplumun yoksul kesimler ve az gelişmiş ülkeler ile gelişmemiş ülkeler olumsuz etkilenmekte, buna karşılık etkilenen bu kesimlerin ve devletlerin DAÖ'leri kendilerine hesapverebilir kılacak etkili yaptırım olanakları bulunmamaktadır.⁵⁰⁵

DAÖ'lerin hesapverebilirlik ve çoğulcu katılım açısından sorunlu olmasının tepkisel bir sonucu olarak özellikle 1990'lı ve 2000'li yıllarda çeşitli muhalif toplumsal hareketler gelişmiştir. İşçi sendikaları, muhalif çevre örgütleri, kadın örgütleri gibi toplumsal kesimlerce desteklenen bu hareketler lobi faaliyetleri, sokak gösterileri, imza kampanyaları, DAÖ yetkilileri ile yüz yüze görüşmeler gibi vasıtalarla küresel politika konularına etki etmeye çalışmışlardır. Ancak küresel politika konularında kendilerine katılım imkânı verilmeyen bu hareketler çeşitli nedenlerle pek fazla etkili olamamıştır. Neo-liberalizm üzerinde kuvvetli bir uzlaşmanın olması, bu hareketleri

⁵⁰⁴ a.k. s. 139-142

⁵⁰⁵ a.k. s. 144

destekleyen grupların finansal kaynak yetersizlikleri ve toplumsal hiyerarşi içerisinde aşağı katmanlarda yer almaları, DAÖ'lerin bu tür muhalif hareketlerle diyaloga büyük ölçüde kapalı olması gibi hususlar sözü edilen hareketlerin istedikleri sonuçları elde edememesinin başlıca nedenleri arasındadır.⁵⁰⁶

DAÖ'ler hesapverebilirlik ve çoğulcu katılım açılarından sözü edilen şekilde ciddi sorunlar taşıyor olmakla birlikte Keohane'nin belirttiği üzere bu açılardan küresel yönetim rejimlerindeki diğer aktörlere nazaran nispeten daha ileri durumdadır. Başka bir deyişle sektörel STÖ'lerin ve bunların arkasında yer alan özel girişim örgütlerinin dış hesapverebilirliği çok daha geri durumdadır. DAÖ'lerin az gelişmiş ülkeler ve topluluklarla olan ilişkilerinde zayıf da olsa bir dizi hesapverebilirlik kanalı (oy hakkı, genel görüşmelere katılım olanağı ... vs.) inşa edilmiştir. Oysa küresel finansal yönetim rejiminin çok aktörlü yapısında kendisine çeşitli biçimlerde yer bulan sektörel STÖ'ler, çok uluslu şirketler ve büyük devletler bu niteliği taşımamaktadır. Bu aktörlerin temsilcileri kendilerini görevlendiren ve finanse eden güçlere hesap verme yükümlülüklerini harfiyen yerine getirmelerine karşılık yarattıkları etkilerden olumsuz biçimde etkilenen kesimlerin bunlar üzerinde hemen hemen hiç bir zorlayıcı yaptırım olanağı bulunmamaktadır. Bu anlamda genellikle çok uluslu şirketler hissedarlarının, STÖ'ler ise finansörlerin çıkarlarının peşinde koşmaktadır. Diğer yandan devletler arasında ise büyük ölçüde gücün hukuku etkili olmaktadır. Zayıf devletler güçlü devletlere karşı hesap verme zorunluluğu içerisinde iken, güçlü devletler zayıf devletlere çoğunlukla hesap vermemektedir.⁵⁰⁷

Esasında sivil toplum alanı sadece ve tamamen sermaye tabanlı oluşumlardan ibaret değildir. Nitekim aydınlanma dönemi düşünürlerince sivil toplum kavramı genellikle birbirleriyle çelişen çeşitli çıkarların çarpıştığı alan olarak görülmüştür.⁵⁰⁸ Bir devrimle gerçekleştirilecek toplumsal dönüşümün peşinde olan Gramsci de benzer

⁵⁰⁶ Robert O'Brien, Anne Marie Goetz, Jan Aart Scholte and Marc Williams, **Contesting Global Governance: Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements**, Cambridge University Press, 2000. s. 160, 171-176, 189-201

⁵⁰⁷ Robert Keohane, 2003. s. 143-148

⁵⁰⁸ Robert W. Cox, "Civil Society At The Turn Of The Millenium: Prospects For An Alternative World Order", **Review of International Studies**, Vol:25, No:1, 1999. s. 6

şekilde sivil toplumu hem mevcut toplumsal düzenin sermaye sınıfının önderliği altında kurulduğu ve işlediği alan olarak, hem de sermaye dışı güçlerce mevcut toplumsal düzenin değiştirilebileceği alan olarak görmüştür.⁵⁰⁹ Ancak üzerinde durduğumuz rejime özgü blokta yer alan sivil toplum temsilcileri, katılımcı aktörlerin kimliğinden de anlaşılabilirliği üzere, salt sermaye tabanlı oluşumlardır. Bunlar dışındaki isteyen her STÖ'nün sivil inisiyatif tarafından gerçekleştirilen faaliyetlere katılımı mümkün olmamaktadır. Örneğin bir işçi sendikasının finansal sisteme dönük karar mekanizması içerisinde yeri yoktur. Bunun yanı sıra karar süreçlerine katılan sektörel STÖ'ler ve bunların geri planında yer alan özel girişim örgütleri, kamu politikası süreçlerine katılmak suretiyle kamu görevi niteliğinde sorumluluklar üstlenmelerine karşılık çoğulcu katılıma açık değildir. Bunların kendi karar mekanizmalarına getirilen yetkili kişiler hissedarlık ilişkileri gibi mekanizmalar aracılığıyla belirli bir elit çevrelerinden seçilmektedir. Bu durum küresel yönetişimin anlayışının çıkış noktasını ve temelini teşkil eden "karşılıklı bağımlılık" varsayımı ile de çelişmektedir. Nitekim karşılıklı bağımlılık varsayımı "herkesin etkilendiği hususlara herkesin katılması gerektiğini" savını taşımaktadır. Buna karşılık bir çok yönden finansal sisteme dönük kararlardan etkilendiği açık olan işçiler, memurlar, çiftçiler, esnaf ...vd. temsilcisi olan STÖ'lerin karar mekanizmalarında yer alması söz konusu olamamaktadır.

Küresel finansal yönetim rejiminin bütünü içerisinde uluslararası finans çevrelerinin otoritesi baskın olmakla birlikte, rejimin karar mekanizmasını oluşturan blokta kendilerine yer verilen aktörler arasında da bir eşitler arası ilişki biçimi de yoktur. Her ne kadar bu bloğun örgüt mimarisinde çok aktörlülüğe ve karşılıklı bağımlılığa ciddi biçimde vurgu yapılsa da bu ifadeler gerçeği yansıtmamakta, bu vurgu daha ziyade aktörler içerisinde güç farklılıklarına dayalı hiyerarşik ilişkilerin üstünü örtmenin bir aracı olarak işlev görmektedir. Zira bloğun mensupları arasında bir güç hiyerarşisi söz konusudur. Bu durum bloğun siyasal toplum kanadında da, sivil toplum kanadında da mevcuttur. Devletlerin kendi aralarında taşıdığı eşitsiz ve dengesiz mutlak güç hiyerarşileri aynen DAÖ'lere, özel girişim örgütlerinin aralarında bulunan güç hiyerarşileri de aynen sektörel STÖ'lere yansımaktadır.

⁵⁰⁹ a.k. s. 4

Bloğun sivil toplum kanadındaki eşitsizler arası ilişki de çok açık biçime görülmektedir. Örneğin A.B.D.'nin en büyük bankası ile Türkiye'nin en büyük bankasının rejimin kaderine etki edebilme olanağı asla aynı değildir. Aynı şekilde Türkiye Bankalar Birliği ile Amerikan Bankacılar Birliği'nin (İng. The American Bankers Association) etki potansiyeli denk değildir. Nitekim Hurrell'in bahsettiği üzere 1990'lı yıllardan beri bir çok durumda küresel finansal sistemde baş gösteren krizlere öncelikle A.B.D. bankalarının çıkarları ekseninde ilgi gösterilmiş, buna karşılık az gelişmiş piyasalara has sorunlar geri planda kalmıştır.⁵¹⁰ Bu gibi örnekler karşılıklı bağımlı olduğu öne sürülen ilgili aktörlerin güçleri birbirine denk olmadığını doğrulamaktadır.

DAÖ'lerin kendi bünyesinde yürütülen faaliyetlere katılım gösteren bütün devletlerin çıkarlarını eşit bir biçimde savunduğunu ileri sürmek de imkânsızdır. Bloğun siyasal toplum kanadında G7 ülkelerinin, diğer ülke temsilcilerine oranla ciddi bir önceliği bulunmaktadır. Nitekim DAÖ'ler içerisinde en çok ön planda yer alan IMF, Dünya Bankası, FSF'de temsiliyet açısından G7 ülkelerinin ve bunlara önderlik eden A.B.D.'nin oldukça belirgin bir ağırlığı vardır. Bu ağırlık IMF nezdinde G7 ülkelerinin oy hakkının yarıdan fazla olması ve A.B.D.'nin veto hakkının bulunmasından, FSF bünyesinde ise yine G7 temsilcilerinin yine çoğunluk durumunda bulunmasından kaynaklanmaktadır. (Oysa neo-liberaller bu görüşe katılmamaktadır. Neo-liberallere göre DAÖ'ler devletlerin birbirlerine göreli güç dağılımlarını yansıtmaktan daha fazlasını gerçekleştirmekte ve devletlere politika alternatifleri oluşturmakta, böylece devletlerin davranışlarını ve tercihlerini biçimlendirerek devletler arasında uyumu ve istikrarı sağlamaktadır.⁵¹¹) Öte yandan A.B.D.'nin bir çok DAÖ'nün finansmanına en çok katkı sağlayan devlet olması, merkezi A.B.D.'de olan kuruluşlarda görev yapan uzmanların daha ziyade Amerikan siyasi kültürü içerisinde eğitim görmüş durumda bulunması ve A.B.D.'nin bir çok

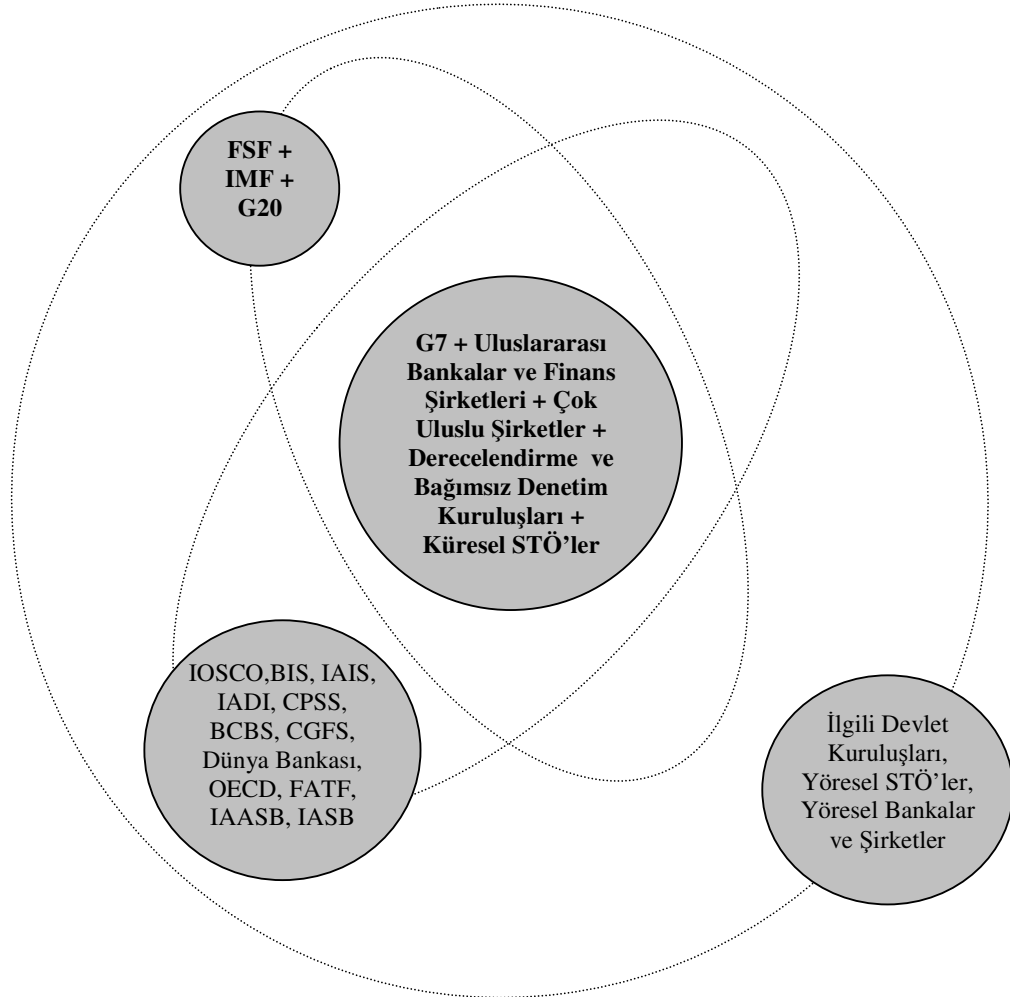
⁵¹⁰ Andrew Hurrell, "Power, Institutions and the Production of Inequality", **Power In Global Governance**, Edited By: Michael Barnett & Raymond Duvall, Cambridge University Press, 2005. s. 41

⁵¹¹ Richard Cupitt, Rodney Whitlock and Lynn Williams Whitlock, "The (Im)mortality of International Governmental Organizations ", **The Politics of Global Governance: International Organizations in an Interdependent World**, Lynne Rienner Publishers, Edited By: Paul F. Diehl, 1997. s. 10

açından süper güç konumunda yer alması IMF başta olmak üzere çok sayıda DAÖ üzerindeki A.B.D. hâkimiyetine zemin oluşturan diğer temel faktörlerdir.

Aşağıdaki şekilde (bkz. Şekil 23) söz konusu blokta rol alan aktörlerin karar mekanizması yapısında birbirlerine oranla etkinlik oranını yansıtan göreceli konumları gösterilmektedir. Güneş sistemi yapısını andıran çizimde de görüldüğü üzere alınan kararlarda G7 ülkeleri, sektörel STÖ'ler ve bunların arkalarında yer alan özel girişim örgütlerini en etkili aktörler olarak bloğun karar mekanizmasında merkezi bir konum işgal etmektedir. Bu bağlamda sözü edilen aktörler, bloğun güç ve etkinlik hiyerarşisinin en tepesinde yer almaktadır. Dış eksenlerde yer alan DAÖ'ler ise bir bakıma finansal düzenlemeleri yayınlayarak, bu düzenlemelere devletler nezdinde meşruiyet kazandırmaktadır.

Şekil 23. Küresel Finansal Yönetişim Mimarisi



Gramsci’ci bir dil ile ifade edecek olursak, en nihayetinde bu yapının ortak bir hedef etrafında oluşmuş bir *tarihsel blok* olduğunu söylemek mümkündür. Gramsci’ci kuramın temel unsurlarından olan ve belli bir hegemonik projenin desteklenmesinde seferber olan sınıf ittifaklarına ve/veya güçleri tarif eden tarihsel blok yapıların değil, yönetici sınıflar, destek veren sınıflar, kitlesel hareketler ve entelektüelleri içeren toplumsal güçlerin tarihsel birliği anlamındadır. Bu birlik *devlet (siyasal toplum)* ve *sivil toplum* arasındaki organik ilişkilerden kaynaklanmaktadır.⁵¹² Burada söz konusu olan tarihsel bloğun ortak hedefi, daha önce yer yer bahsettiğimiz üzere, ulusaşırı finans çevrelerinin finansal birikim stratejisini geliştirmek ve güvence altında tutmaktır.

Küresel finansal yönetim rejiminde sivil toplum ile siyasal toplumun söz konusu ortaklık ilişkisi Miliband’ın önderlik ettiği “araççılık” yaklaşımını uyarlayarak da izah etmek mümkündür. Nitekim devletin nötr olmadığını savunan “araççılık” yaklaşımı, iktisadi örgütlenme ve üretim biçiminden yola çıkarak sermayenin egemenliğini, siyasi ve iktisadi güç tekeline sahip olmasıyla açıklamıştır. Böylelikle iktisadi güç ile siyasi güç arasındaki ilişkiyi çözmeye girişen bu yaklaşım, devletin bütün politikalarının ortak işlevinin sermaye birikimi süreçlerini desteklemek olarak görmüştür.⁵¹³ Yılmaz’a göre araççı yaklaşımın ana savı modern sermayedarların kendi uzun dönem çıkarlarına hizmet edecek politikaların, düzenlemelerin, kararların ... vb. devlet kurumları yoluyla benimsenip uygulanmasını güvence altına almaya yetkin olduklarıdır.⁵¹⁴ Bunun anlamının kestirme yoldan ifadesi, modern devletin doğrudan sermaye sınıfının çıkarlarına hizmet ettiğidir. Hatta bu yaklaşıma göre sermaye sınıfının devlet üzerindeki egemenliği o kadar şiddetlidir ki, en radikal sosyal demokrat hükümetlerin dahi hareket edebileceği çok sınırlı bir alan kalmaktadır. Bu yaklaşım devletin sermaye sınıfının aracı konumunda politikalar ürettiyor olmasını üst düzey devlet görevlilerinin ortak değerleri, kişisel bağlantıları

⁵¹² Bob Jessop, “Kentsel Yönetimlerin Düzenlenmesine Neo-Gramscici Bir Yaklaşım: Birikim Stratejileri, Hegemonik Projeler ve Yönetişim”, **Hegemonya, Post-Fordizm ve Küreselleşme Ekseninde Kapitalist Devlet**, Derleyenler: Betül Yazar, Alev Özkazanç, İletişim Yayınları, 2005. s. 350-351

⁵¹³ Michael Hill, **The Policy Process in The Modern State**, Prentice Hall, 1997. s. 46

⁵¹⁴ Ahmet Yılmaz, **Kapitalist Devleti Anlamak**, Aykırı Yayınları, 2002. s. 41-42

ve toplumsal sınıf arka planındaki ilişkileri, sermayenin gücünün hükümet politikaları üzerinde sınırlayıcı rolü, hükümet politikalarının sermaye birikimi ve servet bölüşümü üzerindeki etkileri gibi hususlardan hareket ederek açıklamıştır. Böylelikle araççı yaklaşım devleti ya çıkar grupları arasında bir diğer çıkar grubu biçimi olarak ya da çelişen toplumsal çıkarlar arasında nötr bir hakem olarak gören egemen liberal demokratik yorumları çürütmeye çalışmıştır.⁵¹⁵ Araççıların tekelci devlet kapitalizmi ve fordizmin geçerli olduğu İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde, dönemin devlet ve sermaye sınıfı ilişkilerinden hareketle ortaya koydukları bu saptamaların günümüzde küresel ölçekte geçerli olduğunu düşünmek mümkündür. Zira küresel finansal yönetim rejiminde rol alan siyasal toplum, uluslararası finans çevrelerinden müteşekkil sivil toplumun büyük ölçüde aracı durumundadır. Üst düzey devlet görevlilerinin ortak değerleri, kişisel bağlantıları ve sosyal sınıf arka planındaki ilişkileri, sermaye gücünün hükümet politikaları üzerinde sınırlayıcı rolü tekelci devlet kapitalizmi döneminde nasıl geçerli idi ise benzer şekilde küresel finansal yönetim rejiminde de siyasal toplum içerisinde yer alan aktörlerin sivil toplum üyeleri ile ortak değerleri, kişisel bağlantıları, sosyal sınıf arka planındaki ilişkileri vardır. Örneğin daha önce ifade ettiğimiz üzere IMF, Dünya Bankası, BIS gibi çeşitli siyasal toplum organları IIF gibi sektörel sivil toplum örgütleri ile mutabakata varmadan karar almamaktadır. Bütün bu süreçlerde ortak değerlerin, kişisel bağlantıların, arka plan ilişkilerinin yanı sıra yine sermaye gücünün siyasal toplum üzerinde açıkça görünür bir sınırlayıcılığı söz konusudur.

⁵¹⁵ a.k. s. 47

SONUÇ

Bu çalışmada “ulusal yönetim uygulamalarını tasfiye programı” ve “küresel yönetim uygulamalarına uyum programı”ndan oluşan Türk Finansal Sistemini Küreselleştirme Politikası’nın toplumsal uygunluk durumunu, diğer bir deyişle temel politika paydaşlarının çıkarlarına uygun olup olmadığını ortaya koymak amacıyla değerlendirmesi yapılmıştır. Bu çerçevede politikanın hedefleri ve sonuçlarının değerlendirilmesine bağlı önde gelen toplumsal uygunluk göstergeleri tespit edilmiştir. Politika hedefleri ve politika sonuçları hem iktisadi açıdan hem de siyasi ve yönetsel açıdan ayrı ayrı değerlendirmeye tabi tutulmuştur.

Hedeflerin iktisadi açıdan değerlendirilmesi ile elde edilmiş olan birinci gösterge hedeflerin finansal birikim stratejisi ile mutlak bir uyum içerisinde bulunduğuna işaret etmektedir. Bu uyum ele alınan politikaya ait hedeflerin öncelikle uluslararası (İng. transnational) finans çevrelerinin sermaye birikim stratejisinin başarısını sağlayacak nitelikte olduğu anlamındadır. Hedeflerin siyasi ve yönetsel açıdan değerlendirilmesi ile elde edilmiş olan ikinci göstergeye göreyse bu hedefler bahsettiğimiz sınıf fraksiyonunun güdümünde formüle edilmiş durumdadır ve neo-liberal karakter taşımaktadır. Bilinç düzeyi ve ussallık derecesi yüksek bir sınıfsal oluşumun daima kendi çıkarlarını önde tutan politika hedeflerinin benimsenmesini tercih edeceğini göz önünde bulundurarak, politika hedeflerinin söz konusu sınıf fraksiyonunun çıkarlarına öncelik tanıyan bir tasarıma sahip olduğu söylenebilir. Buna paralel olarak ilgili ayırmda ortaya konulduğu üzere hedeflerin taşıdığı neo-liberal karakter, emek kesimine karşı neo-liberal ideolojinin aldığı genel karşı tavrın hedefler üzerindeki izlerini yansıtmaktadır.

Sonuçların iktisadi açıdan değerlendirilmesi ile elde edilmiş olan birinci gösterge bu politikanın gelir dağılımı adaletsizliğinin derinleşmesine ciddi oranda katkı yaptığını ifade etmektedir. Bu derinleşme daha ziyade sınıflar arasındadır. Politikanın asalak ve asimetrik birikim olanaklarını geliştiren sonuçları nedeniyle finans sermaye çevrimine dayalı birikim stratejisi izleyen uluslararası finans çevrelerine çok büyük ölçeklerde kazanç sağlamaya başlamıştır. Buna karşılık politikanın etkisiyle kamu,

özel sektör ve hanehalkı borçluluğunda, ücretler üzerindeki baskıda, işsizlik oranında, sosyal güvenlik, personel ve kamu yatırım harcamaları üzerindeki baskıda artışlar yaşanmıştır. Bütün bunlar özellikle sermaye sınıfı fraksiyonları dışında kalan kitlelerin birincil gelirlerini ve ikincil gelirlerini olumsuz yönde etkilemiştir. Özetle iktisadi açıdan politika finans çevreleri ve bunların ittifak içerisinde olduğu sınıf fraksiyonları açısından rantıye tipi birikim olanaklarının genişlemesini, çoğunluğunu ücretlilerin ve diğer dar gelirlilerin oluşturduğu geniş kitleler açısından ise daha fazla mülksüzleşmeyi beraberinde getirmiştir. Sonuçların siyasi ve yönetsel açıdan değerlendirilmesi ile elde edilmiş olan göstergelere göre ise ulusaşırı finans çevreleri bu politika sonucunda finansal sistem ve bu bağlamda piyasa aktörleri üzerindeki etkin otorite konumuna erişmiştir. Bu sonuç ile söz konusu sınıf fraksiyonu finansal kuruluşlara ve sermaye piyasalarına açık şirketlere dair düzenlemelerin geliştirildiği ve uygulandığı süreçlerde en belirleyici aktör halini almıştır. Böylece bu sınıf fraksiyonu birikim ve bölüşümün gerçekleştiği katmanlarda kendi özel çıkarlarını koruma kapasitesini ciddi biçimde geliştirmiştir.

Nihayetinde gerek hedef değerlendirmesine bağlı temel göstergeler, gerekse sonuç değerlendirmesine bağlı temel göstergeler ele aldığımız politikanın ulusaşırı finans çevrelerinin özel siyasi ve iktisadi çıkarlarına öncelik tanıyacak biçimde tasarlanmış olduğuna, uygulamada da en çok yine bu sınıf fraksiyonunun özel siyasi ve iktisadi çıkarlarına hizmet ettiğine işaret etmektedir. Politikanın belirli bir sınıf fraksiyonuna ait özel çıkarlara öncelik sağlaması, aynı zamanda diğer sınıfsal oluşumlar ait özel çıkarların kısmen ya da tamamen geriye itilmesi anlamını taşımaktadır. Çalışma içerisinde bahsedildiği üzere bu politikanın hedefleri ve sonuçları bağlamında en dezavantajlı kesimin emek kesimi, diğer bir deyişle ücretliler olduğu görülmektedir. Öteki sermaye sınıfı fraksiyonlarının (tüccar, sanayici) özel çıkarları ise kısmen gözetiliyor olmakla birlikte, bu çevrelere ait özel çıkarların da dikkate alınmadığı noktalar mevcuttur. Örneğin TCMB'nin 2001 yılında bağımsız hale getirilmesinin ardından izlediği “fiyat istikrarı ve düşük enflasyon” hedefli uygulamalar bu kapsamda düşünülebilir. Nitekim TCMB'nin “fiyat istikrarını sağlamak ve sürdürmek” hedefine uygun olarak yürüttüğü faiz stratejisini yanlış bulan ve Ekim 2007'de “TCMB kimin merkez bankası?” sorusunu yönelten dönemin Gaziantep Sanayi Odası Başkanı Nejat Koçer'in gösterdiği tepki, TCMB'nin “fiyat istikrarı ve

düşük enflasyon” odaklı bağımsızlığına ilişkin sanayi ve ticaret çevrelerinin tutumunu oldukça başarılı biçimde yansıtmaktadır;

“... Bu durumda yine piyasaların ateşi söndürülememiş, gerekli tedavi yapılamamıştır. Antibiyotik tedavisi yerine ateşli hastaya hâlâ yanlış tedavi uygulanarak aspirin verilmeye devam edilmiştir. Türk insanı yüksek faizle, düşük enflasyonla ve 6 yıl öncekinin döviz kuruyla kaderine terk edilmiştir, sahipsiz bırakılmıştır. Kura karışmam, faizi indirmem diyen Merkez Bankası’nın kimin Merkez Bankası olduğunu doğrusu çok merak ediyoruz. O zaman üretimin nasıl sürdürüleceğini, ihracatın ve satışların nasıl yapılacağını Merkez Bankası açıklasın veya öneride bulunsun, biz de bilmediğimiz bir şey varsa öğrenelim ve işlerimizi ona göre yönetelim. ...”⁵¹⁶

Benzer biçimde ele aldığımız politika sonucunda ortaya çıkan düzen çerçevesinde diğer sınıfsal oluşumların (ücretliler, tüccarlar, sanayiciler ... vb.) ulusaşırı finans çevreleri ile çıkar çelişkisi içerisinde bulundukları daha başka hususlar da mevcuttur. Buna karşılık yine diğer sınıfsal oluşumların kısmen ya da tamamen bahsettiğimiz sınıf fraksiyonu ile çıkar birliği içerisinde olduğu hususlar da vardır. Burada ulusaşırı finans çevrelerinin özel çıkarları ile çelişmediği durumlarda öteki sınıfsal oluşumlara ait özel çıkarların genellikle söz konusu çevrelerin hegemonyası altında gözetildiği, çeliştiği durumlarda ise genellikle dışlandıği ileri sürülebilir.

Tablo 20. Türk Finansal Sistemini Küreselleştirme Politikası’nın Toplumsal Uygunluk Durumu

Politikanın Ana Paydaşları	Uygunluk Seviyesi	
	Ulusaşırı Finans Çevreleri	Uygun
	Sanayi ve Ticaret Çevreleri	Kısmen Uygun
	Emek Kesimi	Uygun Değil

Sonuç olarak Türk Finansal Sistemini Küreselleştirme Politikası’nın toplumsal uygunluk durumuna ilişkin ulusaşırı finans çevreleri açısından “uygun”, sanayi ve ticaret çevreleri açısından “kısmen uygun”, emek kesimi açısından ise “uygun değil” şeklinde kıyaslı bir değerlendirme hükmü ortaya koymak mümkündür (bkz. Tablo 20). Politika bütün paydaşların özel çıkarları açısından uygun olmadığından, politikanın toplumun müşterek çıkarlarına da uygun olmadığı söylenebilir. Diğer bir deyişle bu değerlendirme hükmüne göre faiz oranları üzerindeki kontrollerin

⁵¹⁶ Gaziantep Sanayi Odası, “17/10/2007 Tarihli Haberler”, **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.gso.org.tr> , Erişim Tarihi: 24/10/2007

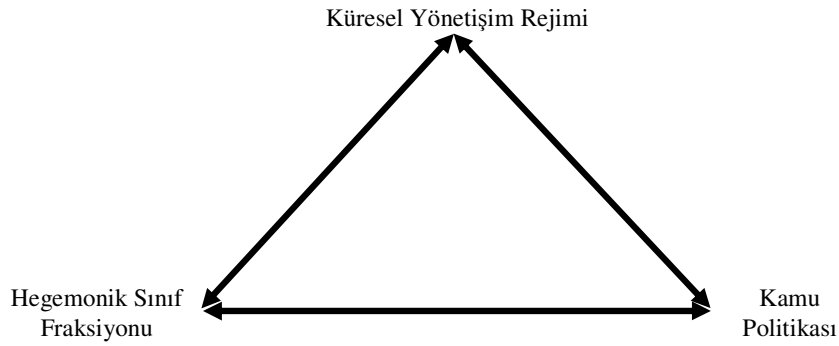
kaldırılması, uluslararası sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesi, kamunun finansman sağlama olanaklarının eritilmesi, kamu bankalarının özelleştirilmesi, merkez bankasının bağımsızlaştırılması, borçkonut (İng. mortgage) sistemi gibi uygulamaların yürürlüğe sokulması, “iyi yönetim” anlayışı çerçevesinde devletin yeniden yapılandırılması, “kurumsal yönetim” anlayışı çerçevesinde piyasanın yeniden düzenlenmesi, bağımsız denetim ve kredi derecelendirme uygulamalarının geliştirilmesinin özünde toplumun genel (müşterek) çıkarlarına değil, öncelikle ulusaşırı finans çevrelerinin özel iktisadi ve siyasi çıkarlarına hizmet etmektedir.

Bu çalışmada yapılan politika değerlendirmesinden hareketle aynı zamanda bir kuramsal çıkarıma gidilebilir. Hepsinden önce değerlendirmesi yapılan kamu politikası ekseninde burada ortaya konulan şey, küresel kapitalizm içerisinde yer alan bir egemen güç bloğunun kendi çıkarlarına öncelik sağlayan iktidar ve bölüşüm düzenini *günümüzde* nasıl inşa ettiğinin bir örneğidir. Bu örnekte bir *hegemonik sınıf fraksiyonu* (Uluslararası Finans Çevreleri), bir *küresel yönetim rejimi* (Küresel Finansal Yönetişim Rejimi) ve belirli bir ülkede yürürlüğe sokulan *kamu politikası* (Türk Finansal Sistemini Küreselleştirme Politikası) aracılığıyla sermayenin belirli bir faaliyet mekanında (finansal sistem) özel çıkarlarının öncelik sahibi olmasını, diğer paydaşların çıkarlarının ise değişen oranlarda geri plana itilmesini sağlamıştır. Bu ilişki yapısı içerisinde bahsedilen sınıf fraksiyonu, küresel yönetim rejimi ve ilgili kamu politikası birbirlerinin tamamlayıcısı durumundadır. Bu bakımdan çalışmada konu edilen kamu politikası yerine küresel finansal yönetim rejiminden hareketle bir değerlendirme yapılsaydı yine ele aldığımız politikaya ve söz konusu sınıf fraksiyonuna ulaşılması kaçınılmazdı. Aynı şekilde bu sınıf fraksiyonunun faaliyetlerinin izi sürülerek bir değerlendirme çalışması yapılsaydı da yine değerlendirmesini yaptığımız çerçevede bir politika perspektifine ve bir küresel yönetim rejimine ulaşılacaktı.

Bahsettiğimiz üç olguyu sermayenin faaliyet mekanlarının küreselleştirilmesi ve neo-liberal hegemonyanın inşası sürecinde esas alınan modelin temel bileşenleri olarak görmek mümkündür (Bkz. Şekil 24). Bu hipotetik modelin bileşenlerinden olan küresel yönetim rejimi, çalışma içerisinde daha detaylı biçimde anlatılmış olduğu

üzere, ilgili konuda kendisini gösteren yöntemler, normlar, prosedürler, programlar, stratejiler ve düzenlemeler ile bütün bunları geliştiren ve yürütmeye alınmasını temin eden aktörleri içermektedir. Hegemonik sınıf fraksiyonu da yine ilgili bir faaliyet mekanında kendi özel çıkarlarını öncelikli duruma getirmek amacıyla, kısmen diğer sınıf fraksiyonlarının aktif rızasını elde etmeye çalışarak, kısmen de tahakküme dayanarak bu rejimin inşa edilmesine önderlik eden toplumsal kesimdir. Modelde kamu politikası ise sermayenin faaliyet göstereceği mekanların küreselleştirilmesi ve bu çerçevede neo-liberal hegemonyanın inşa edilmesi amacıyla ülkelerde eskiye ait olanların tasfiyesini, bunun yerine küresel yönetim rejimine ait olanların yürürlüğe alınmasını sağlayan bir araç olarak kendisini göstermektedir.

Şekil 24. Sermayenin Faaliyet Mekanlarının Küreselleştirmesi ve Neo-liberal Hegemonyanın İnşa Edilmesi Sürecinde Esas Olan Modelin Temel Bileşenleri



Bu model çağımızda devletin işlevinde ve niteliğinde yaşanan dönüşüme ilişkin de bazı ipuçları vermektedir. Buna göre devletin bir organı olan hükümetler kamu politikası çerçevesinde gerçekleştirdiği reformlarla dönüşümü gerçekleştirmekte ve devamında sahneyi büyük ölçüde küresel yönetim aktörlerine terk etmektedir. Çalışma içerisinde bahsettiğimiz üzere küresel yönetim aktörleri içerisinde devleti hükümetlerin yerine daha ziyade hükümetten bağımsız olarak faaliyet gösteren BDDK, TCMB, SPK gibi kuruluşlar temsil etmektedir. Bunların yanı sıra yine hükümetten bağımsız niteliğe sahip Türkiye Bankalar Birliği, Türkiye Sermaye Piyasası Aracı Kuruluşlar Birliği gibi sektörel STÖ'ler piyasa aktörlerini temsil olanağı elde etmiştir. Bu bakımdan temsili demokrasi içerisinde hükümetlerin sermayenin faaliyet mekanlarına dönük işlevlerinin önemli oranda kısıtlandığı söylenebilir. Sözünü ettiğimiz yeni yapıda devleti temsil eden aktörler ulus

tarafından seçilmiş hükümetler değil de, küresel yönetim rejimine entegre olmuş piyasa odaklı bağımsız idari otoriteler ile sektörel STÖ'ler olduğundan, devletin ulusal niteliğinden bahsetmek güçleşmiştir.

Öte yandan devletin yeni işlevi ve niteliği devlete atfedilebilen “piyasa dostu”, “şeffaf ve hesapverebilir”, “düzenleyici” gibi sıfatlar ile birebir uyumludur. Devletin “piyasa dostu” sıfatına sahip olması hükümetlerin yeni yapıda piyasanın işleyişine müdahale etmemesi ve piyasaya herhangi bir engel teşkil etmemesi, bağımsız idari otoritelerin ise piyasanın uyum içerisinde işleyişi için ulusaşırı iradenin işaret ettiği doğrultuda faaliyet göstermesi anlamına gelmektedir. Buna paralel olarak “şeffaf ve hesapverebilir” sıfatı gerek hükümetlere, gerekse bağımsız idari otoritelere küresel piyasanın talep ettiği veriler ile bilgileri sağlama ve küresel piyasaya karşı hesapverebilir olma yükümlülüğünün bulunması anlamındadır. Düzenleyici sıfatı ise bu hususta daha çok bağımsız idare otoritelere gönderme yapmaktadır. Ancak devlet adına bağımsız idari otoritelere yüklenen düzenleyicilik işlevinin kural koyucu niteliği zayıftır. Devletin düzenleyicilik işlevi daha ziyade ulusaşırı düzeyde konulan kuralların uygulanmasını teminden ibarettir.

Yukarıda bahsettiğimiz hipotetik modelin finans dışında ticaret, güvenlik, çevre kirliliği gibi sermayeye faaliyet mekanı temin eden konularda da geçerli olup olmadığı, küresel düzey ile eşgüdüm içinde yürürlüğe sokulan kamu politikalarından, küresel yönetim rejimlerinden ya da bu alanlarda önderlik konumu bulunan sınıfsal oluşumların faaliyetlerinden hareketle yapılacak değerlendirme çalışmaları aracılığı ile sorgulanabilir. Örneğin içerisinde bulunduğumuz dönemde küresel finansal yönetim rejimine benzer biçimde mevcudiyet arz eden küresel ticaret yönetimi (İng. global trade governance), küresel çevre yönetimi (İng. global environmental governance), küresel güvenlik yönetimi (İng. global security governance) gibi çeşitli rejimler bu çalışmada yapılan tespitlere paralel biçimde dikkate alındığında, bu gibi rejimlerin ekseninde de benzer bir yapılanmanın söz konusu olup olmadığı, başka bir deyişle özel çıkarlarına öncelik tanınan sınıfsal oluşumların ve devletler ölçeğinde değişimi tanzim eden kamu politikalarının bulunup bulunmadığı sorusu akla gelebilir. Hiç şüphesiz bu çalışmada finansal sisteme ilişkin ele aldığımız

yapılanmanın bir benzerinin ticaret, güvenlik, çevre kirliliği gibi sermayeye faaliyet mekanı temin eden diğer çeşitli konularda da gerçekleşip gerçekleşmediğini ya da gerçekleşip gerçekleşmeyeceğini sorgulamak kapsamlı çalışmaları gerektirmekle birlikte, genel hatlarıyla göz atıldığında bu konularda da yukarıda sözünü ettiğimiz hipotetik modelin geçerli olabileceği izlenimini uyandıran ipuçları kendisini göstermektedir. Örneğin ticaret konusunda da bir küresel ticaret yönetim rejimin ve geçmişin ulusal uygulamalarını tasfiye eden, bunun yerine küresel yönetim uygulamalarına intibak edilmesini öngören politika programları mevcuttur. Küresel ticaret yönetimi devletler arası örgütler (DTÖ, Dünya Bankası, IMF, G7 ... vd.), çok uluslu şirketler ve sivil toplum örgütlerinden oluşan bir çok aktörlü bloğun önderliğinde inşa edilmekte, bu çerçevede söz konusu rejim ülkelerin politika programlarına yön veren GATT, TRIPS gibi küresel düzenlemeleri içermektedir. DTÖ ekseninde geliştirilen küresel düzenlemelerin belirli çok uluslu özel şirketlerin şiddetli desteği ile ortaya çıktığı ve bu kapsamda ortaya çıkan uluslararası anlaşmaların devletlerce imza edilmesini aynı şirketlerin şiddetle savunduğu göz önünde bulundurulduğunda, küresel ticaret yönetiminin ve DTÖ anlaşmalarına imza koyan ülkelerin ticarete ilişkin politika programlarının büyük tüccarların hegemonyası altında geliştiğini ve bu sınıf fraksiyonunun özel çıkarlarına öncelik sağlayan bir kurguya sahip olduğunu iddia eden bir hipotez öne sürülebilir.

Yine güvenlik konusunda da bahsettiğimiz hipotetik modele uyan bir yapılanmanın ortaya çıkma potansiyelinden bahsetmek olanaklı görünmektedir. Zira günümüzde küresel güvenlik yönetimi kavramı etrafında sivil aktörlerin (özel şirketler, sektörel sivil toplum örgütleri, dini cemaatler, gönüllü kuruluşlar ...vd.) güvenlik konusunda daha fazla söz sahibi olması gerektiğinden söz eden tartışmalar mevcuttur. Örneğin Stockholm Barış Araştırmaları Enstitüsünün (İng. Stockholm International Peace Research Institute - SIPRI) çeşitli yayınlarında bu gereklilik dile getirilmiştir. Buna göre A.B.D. ve İngiltere gibi devletlerin güvenlik hizmetini taşeron güvenlik şirketlerine havale ederek özelleştirmesi, şirketlerin bu husustaki etkinliğini arttıran ve bu tür şirketlerin güvenlik konularında söz sahibi olma gerekliliğini doğuran en önemli hususlardan birisidir. Artık özel güvenlik şirketleri sadece iş yerlerinin, kamu binalarının ... vs. korunması için değil, aynı zamanda savaşlarda da görev almaktadır. 2003 yılında Irak'ın işgal edilmesiyle başlayan süreçte adeta ordunun görevini

devralmış olan özel güvenlik şirketleri, bu ülkede günlük hayatın bir parçası durumuna gelmiştir. Özel şirketlerin etkinliğini arttırmasının ve bu bağlamda güvenlik konularında söz sahibi olma gerekliliğinden söz edilmesinin bir diğer dayanağı ise iletişim, petrol, enerji, ulaşım, nakliye gibi güvenliğe dönük faaliyetlerin lojistiğinin artık büyük ölçüde çok uluslu şirketlerin tekeline geçmiş durumda bulunmasıdır.⁵¹⁷ Diğer taraftan 11 Eylül 2001 saldırıları ve Irak'ta terörle mücadele adı altında yürütülen savaş temelinde dinî cemaatler, savaş karşıtı hareketler, sektörel sivil toplum örgütleri ve hatta bazı terör örgütleri de güvenlik hususlarına katkı sağlayabilecek aktörler olarak örtük ya da açık biçimlerde muhatap kabul edilmeye başlanmıştır. Bütün bunlar çerçevesinde Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi, NATO gibi devletler arası örgütler ile şirketler ve sivil toplum örgütlerinin düzenleme süreçlerinde söz sahibi olduğu bir küresel güvenlik yönetim rejiminin geliştiğini ifade etmek mümkün görünmektedir. Bu konuda da özel güvenlik şirketlerinin sürece önderlik ettiği ve bu çerçevede özel çıkarları ön planda tutulan hegemonik sınıf fraksiyonunun mensuplarını teşkil ettiği iddia edilebilir. Yakın ya da uzak gelecekte böyle bir rejimin gelişme sürecine paralel olarak güvenlik konusunda çeşitli politika programlarının devletlerin gündemine gelmesi ihtimal dahilindedir.

Günümüzde benzer şekilde çevre konusunda da yukarıda sözü edilen hipotetik modele büyük ölçüde uyan bir yapılanmanın ortaya çıkmakta olduğu ileri sürülebilir. Nitekim halihazırda çevre kirliliği, küresel ısınma, iklim değişiklikleri, ozon tabakasındaki delinmeler gibi çeşitli konular küresel çevre yönetişimini ve çeşitli reform paketlerini gündeme getirmiş durumdadır. Bütün bunlar ise özellikle belirli özel şirketlerin ve çevreci sivil toplum örgütlerinin özel ilgili alanında yer almaktadır. Ancak bu kategorideki aktörlerin çoğunun konuya gösterdiği ilginin anlamı, kamu çıkarı ile açıklanmayacak özellikler sergilemektedir. Zira çevre konusunda etkinlik gösteren bütün bu aktörlerin kendilerine has, asimetrik ve birbirleriyle çelişen çıkar amaçlarının söz konusu olduğuna dair önemli ipuçları söz konusudur. Newell ve Levy'nin ifade ettiği üzere bazı şirketler kendilerine rakip olan şirketlere maliyet yükü getirecek çevre kirliliğine ilişkin küresel düzenlemelerin

⁵¹⁷ Alyson J.K. Bailes, "Global Security Governance: A World of Change and Challenge", **SIPRI Yearbook 2005: Armaments, Disarmament and International Security**, 2005. s. 4-9. Çevrimiçi Adres: <http://www.sipri.org>, Erişim Tarihi: 12/09/2007

yürürlüğe alınması ve böylece rakiplerinin piyasaya girmesinin önünün tıkanması için çaba göstermekte, bazıları ise kendilerine maliyet getirecek küresel düzenlemeleri engellemek için lobi yapmaktadır. Örneğin Kyoto Protokolü'nü savunan çeşitli sermaye grupları olduğu gibi, ciddi iktisadi sorunlar doğuracağını iddia ederek Protokol'e karşı çıkan gruplar da vardır.⁵¹⁸ Nitekim küresel çevre yönetişimi bu tür asimetrik çıkar ilişkilerin bir yansıması olarak görülebilir. Bu konuda çevreci sivil toplum örgütleri de oldukça dikkat çekmektedir. Bu örgütler genellikle ya kimi kesimler tarafından şirketleri baskı altında tutarak rant sağlamak, ya da şirketler tarafından çevre kirliliği konusunda geliştirmekte olan süreci bizzat yönlendirmek amacı ile kurulmaktadır. Özel şirketler kimi zaman da çevreci sivil toplum örgütleri ile işbirliğine giderek rakiplerinin önünde avantaj elde etmeye çalışabildikleri gibi aynı zamanda çevre kirliliği konusunda işlemekte oldukları günahlarını örtmeye çalışabilmektedir.

Belirli çevrelerinin özel çıkarlarını öne çıkarttığını, ücretliler başta olmak üzere geniş kitlelerin çıkarlarını büyük ölçüde geri planda bıraktığını ifade ettiğimiz finansal sistemdeki yeni yapılanmanın kitleler açısından olumsuzlukları azaltılabilir mi? Esasında bu sorunun cevabı, özünde olması gerekeni değil, var olanı saptama amacı güden bu çalışmanın ana konusu değildir. Bununla birlikte bahsedilen yeni rejimi evcilleştirmenin, başka bir ifadeyle kitleler açısından daha âdil hale getirmenin *en kestirme yolu* olarak “vergilendirmeye” işaret edilebilir. Zira finansal kazançlardan alınacak vergilerin toplumun öteki kesimlerin dışlanmışlığını belirli ölçüde hafifletici yönde kullanılması oldukça mümkündür. Ancak bu noktada rejimin küresel ölçekte işlemeye başlamış olmasının beraberinde getirdiği bir dizi açmazlar mevcut olacaktır. Örneğin aksi yönde bir zorunluluk olmadıkça finansal kazançlardan dünyanın bazı ülkelerinde az verginin, bazı ülkelerinde çok verginin, bazı ülkelerinde de hiç verginin alınması durumunun kendisini göstermesi kaçınılmazdır. Bu durum ise finans sermaye çekmek için birbiriyle rekabet halinde olan ülkeler açısından finansal kazançların sürdürülebilir biçimde vergilendirilmesini engelleyecektir.

⁵¹⁸ Peter Newell and David Levy, “The Political Economy of the Firm in Global Environmental Governance”, **Global Corporate Power**, Edited By: Christopher May, 2006. s. 157-178

Zorlayıcı bir otorite olmadığı müddetçe ülkelerin finans sermaye karşısında farklı vergi politikaları izlemesi, oyun kuramının temel modellerinden birisi olan “mahkûmlar ikilemi (İng. Prisoner’s Dilemma)” ile açıklanabilir. Kabaca aktaracak olursak, iki oyuncunun mevcut olduğu bu modelde her iki oyuncu da hile yaptığında her birinin kazanımı 1 (bir) birim, her ikisi de dürüst davrandığında her birinin kazanımı 5 (beş) birim, birisi dürüst davrandığında birisi hile yaptığında ise hile yapanın kazanımı 10 (on) birim, dürüst davrananın kazanımı 0 (sıfır) birim olmaktadır. Oyun kuramının temel prensiplerine göre bu oyunda oyuncuların birbirinden habersiz biçimde karar vermesi istendiğinde söz konusu oyun her ikisinin de hile yapması ve 1 (bir) birim kazanç elde etmesi ile sonuçlanır. Oysa her ikisi de birbirine güvenip dürüst davranmış olsaydı her bir 5’er birim kazanacaktı. İşte finansal kazançların vergilendirilmesi yoluna gidildiğinde de eğer tüm taraflarca koşullarına uyulan bir uluslararası mutabakat yoksa benzer bir durum söz konusu olacaktır. Buna karşılık eğer bütün ülkeler eşit vergi oranları uygulamaya dönük bir ortak mutabakata varır ve bunu da fiili olarak hile yapmadan uygularsa, yeni yapının kısmen de olsa evcilleştirilmesinin önü açılabilecektir. Buradan anlaşılacağı üzere artık küresel yönetim rejimleri temelinde inşa edilen yeni dünya düzeninin beraberinde getirdiği adaletsizliklerle mücadele etmek için sadece ulusal yaklaşımların yeterli olması olanaklı değildir. Buna karşılık söz konusu çerçevedeki adaletsizliklere ancak *ulusal yaklaşımların yanı sıra* dünya ölçeğinde inşa edilecek *uluslararası işbirlikleri* ile karşı durmak mümkün görünmektedir. Bu işbirliklerinin gerçekleştirilebilirlik derecesi ayrı bir tartışma konusu olabilir.

Hali hazırda küresel finansal yönetim rejimi standart küresel düzenlemeleri beraberinde getirdiği için, esasında bu rejim yapısal olarak finansal kazanç vergisinin de dünya ölçeğinde standart hale getirmeye oldukça elverişlidir. Buradaki açmaz ise tezin ilgili bölümlerinde belirttiğimiz üzere rejimin anti-demokratik yapısıdır. Zira küresel finansal yönetim rejimi büyük ölçüde uluslararası finans çevrelerinin güdümü altındadır. Bu bakımdan söz konusu çevrelerin kendi kazançları üzerine vergi konulmasına cevaz vermesini beklemek haklı olarak boşuna bir beklenti gibi görülebilir. Bunun çaresi ise rejimde devletler adına rol alan bağımsız düzenleme ve denetleme kuruluşlarının yerine seçilmiş hükümet temsilcilerinin söz haklarını güçlendirmek ve / veya diğer toplum kesimlerini temsil eden STÖ'lerin de (örneğin

sendikaların) karar mekanizmalarına katılmalarını sağlamak olabilir. Zaten ancak bu durumda neo-liberal ideolojinin küresel yönetim rejimlerinin inşasına gerekçe olarak gösterdiği, “herkesin etkilendiği hususlarda herkes kararlara katılmalı” argümanı marjinal kesimler için geçerli olmaktan ve bu bağlamda sözde kalmaktan çıkarak pratiğe dökülebilecektir. Aksi takdirde bu slogan belirli zümrelerin ayrıcalıklı konumlarını geliştirmek için ortaya atılmış bir propaganda cümlesinden öte bir nitelik taşımayacaktır.

KAYNAKÇA

KİTAPLAR

- Adda Jacques (2005) **Ekonominin Küreselleşmesi**, İletişim Yayınları, 3. Baskı.
- Aktan, Coşkun Can (2004) **Yeni İktisat Okulları**, Seçkin Yayınları.
- Anderson, James E. (2003) **Public Policymaking: An Introduction**, Fifth Edition, Houghton Mifflin Company, Boston.
- Arrighi, Giovanni (2000) **Uzun Yirminci Yüzyıl**, İmge Kitabevi.
- Autheman, Andre (2002) **The Imperial Ottoman Bank**, Ottoman Bank Archives and Research Centre, Translated From French by J.A. Underwood.
- Babeuf, Gracchus (1974) **Devrim Yazıları ve Babeuf Dosyası**, Sosyal Yayınlar.
- Barcalow, Emmett (2003) **Justice, Equality and Rights: An Introduction to Social and Political Philosophy**, Wadsworth Publishing Company.
- Baylis, John and Steve Smith (2005) **The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations**, Oxford Press.
- Bayramoğlu, Sonay (2005) **Yönetişim Zihniyeti: Türkiye’de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü**, İletişim Yayınları.
- Bonefeld, Werner and John Holloway (1995) **Global Capital, National State and the Politics of Money**, MacMillan Press Ltd.
- Boratav, Korkut (2004) **Türkiye İktisat Tarihi: 1908-2002**, İmge Yayınları.
- Buchanan, James and Richard Wagner (1977) **Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes**, New York: Academic Press.
- Chang, Ha-Joon ve Ilene Grabel (2005) **Kalkınma Yeniden: Alternatif İktisat Politikaları Elkitabı**, Çeviren: Emre Özçelik, İmge Kitabevi.

- Clemons, Randall S. and Mark K. Mcbeth (2001), **Public Policy Praxis, Theory and Pragmatism: A Case Approach**, Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey 07458.
- Cukierman, Alex (1992) **Central Bank Strategy, Credibility and Independence: Theory and Evidence**, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London.
- Darman, Güler Manisalı (2004) **Corporate Governance Worldwide: A Guide to Best Practices For Managers**, ICC Business Bookstore.
- Demir, Ömer (1996) **Kurumcu İktisat**, Vadi Yayınları.
- Diehl, Paul F. (1997) **The Politics of Global Governance: International Organizations in an Interdependent World**, Lynne Rienner Publishers.
- Dunn, William N. (1994) **Public Policy Analysis: An Introduction**, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey 07632.
- Dye, Thomas R. (1987) **Understanding Public Policy**, Prentice Hall, Englewood Cliffs.
- Dye, Thomas R. (1976) **Policy Analysis: What Governments Do, Why They Do It, and What Difference It Makes**, The University of Alabama Press.
- Eagleton, Terry (2005) **İdeoloji**, Ayrıntı Yayınları.
- Eichengreen, Barry (2007) **Global Imbalances and the Lessons of Bretton Woods**, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London, England.
- Eyestone, Robert (1971) **The Threads of Public Policy: A Study in Policy Leadership**, Indianapolis: Bob Merrill.
- Fischer, Frank (1995) **Evaluating Public Policy**, Nelson-Hall Publishers, Chicago.
- Fişek, Kurthan (1979) **Yönetim**, Ankara Üniversitesi SBF Yayınları, No. 437.
- Foucault, Michael (2006) **Hapishanenin Doğuşu**, Çeviren: Mehmet Ali Kılıçbay, İmge Kitabevi Yayınları.

- Frieden, Jeffry A. (2006) **Global Capitalism: Its Fall and Rise in the Twentieth Century**, W.W. Norton & Company, New York, London.
- Friedman, Milton (1982) **Capitalism and Freedom**, The University of Chicago Press, Chicago and London.
- Friedman, Milton and Rose Friedman (1980) **Free to Choose: A Personal Statement**, Avon Publishers, New York : Harcourt Brace Jovanovich.
- Galbraith, John Kenneth (2004) **İktisat Tarihi**, Dost Kitabevi Yayınları.
- Gordon, Robert J. (2006) **Macroeconomics**, Pearson Addison Wesley, 10th Edition.
- Gregorio, Jose De, Barry Eichengreen, Takotoshi Ito and Charles Wyplosz (2001) **An Independent and Accountable IMF: Geneva Reports on the World Economy I**, International Center for Monetary and Banking Studies.
- Güler, Birgül Ayman (1996) **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi**, TODAİE Yayınları.
- Ham, Cristopher and Michael Hill (1993) **The Policy Process in Modern Capitalist State**, Harvester Wheatsheaf.
- Harvey, David (2003) **New Imperialism**, Oxford University Press.
- Harvey, David (2005) **A Brief History Of Neo-Liberalism**, Oxford University Press.
- Hayes, Michael T. (1992) **Incrementalism and Public Policy**, Longman, New York.
- Hayek, Friedrich August (1982) **Law, Legislation and Liberty: A New Statement of The Liberal Principles of Justice and Political Economy**, Volume 2: The Mirage of Social Justice, London: Routledge.
- Hayek, Friedrich August (1982) **Law, Legislation and Liberty: A New Statement of The Liberal Principles of Justice and Political Economy**, Volume 3: The Political Order of A Free People, London: Routledge.

- Hayek, Friedrich August (1960) **The Constitution Of Liberty**, The University of Chicago Press.
- Hilferding, Rudolf (1995) **Finans Kapital**, Belge Yayınları.
- Hill, Michael (1997) **The Policy Process in The Modern State**, Prentice Hall.
- Howlett, Michael and M. Ramesh (1995) **Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems**, Oxford University Press.
- House, Ernest R. and Kenneth R. Howe (1999) **Values in Evaluation and Social Research**, Sage Publications, Thousands Oaks, London, New Delhi.
- Houtven, Leo Van (2002) **Governance of the IMF: Decision Making, Institutional Oversight, Transparency and Accountability**, International Monetary Fund, Wahington D.C.
- Irving, David (1997) **Goebbels: Mastermind of The Third Reich**, Focal Point Publications Official Website.
- İnsel, Ahmet (2004) **Neo-Liberalizm: Hegemonyanın Yeni Dili**, Birikim Yayınları.
- Karns, Margaret P. and Karen A. Mingst (2004) **International Organisations: The Political and Processes of Global Governance**, Kynne Rienner Publishers.
- Kazgan, Haydar, Murat Öztürk ve Murat Koraltürk (2000), **Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası**, Creative Yayıncılık ve Tanıtım Ltd. Şti.
- Keynes, John Maynard (1967) **The General Theory of Employment, Interest and Money**, Macmillan, London-Melbourne-Toronto.
- Krasner, Stephen D. (1983) **International Regimes**, Cornell studies in Political Economy, Ithaca: Cornell University Press.
- Köse, Ahmet Haşim ve Ahmet Öncü (2006) **Tahsildarlar ve Borçlular: Karşı-iktisat Gözüyle Dünya Kapitalizmi ve Türkiye**, Evrensel Basım Yayın.

- Lenin, Vladimir I. (2001) **Emperyalizm: Kapitalizmin En Yüksek Aşaması**, İnter Yayınları.
- Lipschutz, Ronnie D. with James K. Rowe (2004) **Globalization, Governmentality and Global Politics: Regulation For The Rest Of Us?**, Routledge Taylor & Francis Group.
- Marks, Karl (2004) **Kapital: Bir Bütün Olarak Kapitalist Üretim Süreci**, Cilt 3, Yayına Hazırlayan: Friedrich Engels, Eriş Yayınları, Çeviren: Alaattin Bilgi.
- Marks, Karl (2003) **Kapital: Kapitalist Üretim Eleştirel Bir Tahlili**, Cilt 1, Eriş Yayınları, Çeviren: Alaattin Bilgi.
- Marks Karl (2004) **Kapital: Sermayenin Dolaşım Süreci**, Cilt 2, Yayına Hazırlayan: Friedrich Engels, Çeviren: Alaattin Bilgi, Eriş Yayınları .
- Marks, Karl (2004) **Ekonomi Yazıları**, Hil Yayınları.
- McKinnon, Ronald I. (1991) **The Order of Economic Liberalization: Financial Control in the Transition To Market Economy**, Johns Hopkins University Press.
- McKinnon, Ronald I. (1973) **Money and Capital in Economic Development**, Washington, D.C: Brookings Institution.
- Nagel, Stuart S. (1984) **Contemporary Public Policy Analysis**, The University of Alabama Press.
- O'Brien, Robert, Anne Marie Goetz, Jan Aart Scholte and Marc Williams (2000) **Contesting Global Governance: Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements**, Cambridge University Press.
- O'Brien, Robert and Marc Williams (2004) **Global Political Economy: Evolution and Dynamics**, Palgrave Macmillan.
- Ortaylı, İlber (2006) **Osmanlı İmparatorluğu'nda Alman Nüfuzu**, Alkım Yayınları.

- Osborne, David and Ted Gebler (1992) **Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming The Public Sector**, New York, Plume.
- Parsons, Wayne (1996) **Public Policy: An Introduction To Theory and Practice of Policy Analysis**, Edward Elgar Publishing Company, Aldershot UK.
- Paslı, Ali (2004) **Anonim Ortaklık Kurumsal Yönetimi**, Çağa Hukuk Vakfı Yayınları.
- Patton, Michael Quinn (1978) **Utilization-Focused Evaluation**, Sage Publications.
- Pierson, Cristopher (2000) **Modern Devlet**, Çiviyazıları Yayınevi.
- Polanyi, Karl (2005) **Büyük Dönüşüm: Çağımızın Siyasal ve Ekonomik Kökenleri**, Çeviren: Ayşe Buğra, İletişim Yayınları, 4. Baskı.
- Putt, Allen D. and J. Fred Springe (1989) **Policy Research: Concepts, Methods, and Applications**. New York: Prentice Hall.
- Rawls, John (1971) **A Theory Of Justice**, The Belknap Press Of Harvard University Press, Cambridge Massachussets.
- Rosanvallon, Pierre (2004) **Refah Devletinin Krizi**, Dost Yayınları.
- Rousseau, Jean-Jacques (1992) **Discourse on the Origin of Inequality**, Hackett Publishing Company, Indianapolis / Cambridge.
- Rühle, Otto (2004) **Marx'ın Kapitali: Marx'ın Sözcükleriyle Kapital Özeti**, Tarih Bilinci Yayınları.
- Shadish, William R. and Jr. Thomas D. Cook and Laura C. Leviton (1991) **Foundations of Program Evaluation: Theories of Practice**, Sage Publications.
- Shaw, Edward S. (1973) **Financial Deepening in Economic Development**. New York: Oxford University.

- Simon, Herbert Alexander (1977) **The New Science Of Management Decision**, Revised Edition, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey.
- Simon, Herbert Alexander (1997) **Models of Bounded Rationality**, Cambridge, Massachusetts, MIT Press, Vol: III.
- Simon, Herbert Alexander (1976) **Administrative Behaviour: A Study of Decision Making Process in Administrative Organization**, The Free Press, A Division of Macmillan Publishing CO., Inc., New York.
- Sorensen, Georg (2004) **The Transformation of the State: Beyond the Myth of Retreat**, Palgrave, Mcmillan.
- Strange, Susan (1996) **The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy**, Cambridge Studies in International Relations.
- Şaylan, Gencay (2003) **Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi**, İmge Kitabevi Yayınları.
- Tabb, William K. (2001) **The Amoral Elephant: Globalization and the Struggle for Social Justice in the Twenty-First Century**, Monthly Review Press.
- Timur, Taner (2004) **Türkiye Nasıl Küreselleşti?**, İmge Kitabevi Yayınları.
- Vedung, Evert (1997) **Public Policy and Program Evaluation**, New Bruswick, N.J.: Transaction Publishers.
- Vives, Xavier (2004) **Corporate Governance: Theoretical & Emprical Perspectives**, Cambridge University Press.
- Yeldan, Erinç (2001) **Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi: Bölüşüm, Birikim ve Büyüme**, İletişim Yayınları.
- Yılmaz, Ahmet (2002) **Kapitalist Devleti Anlamak**, Aykırı Yayınları.
- Weber, Max (1995) **Toplumsal ve Ekonomik Örgütlenme Kuramı**, Çeviren: Özer Ozankaya, İmge Kitabevi Yayınları.

Williamson, John ve Molly Mahar (2002) **Finansal Liberalizasyon Üzerine Bir İnceleme**, Çeviren: Güven Delice, Liberte Yayınları.

MAKALELER & SÜRELİ YAYINLAR

Althusser, Louis (2003) “İdeoloji Üzerine: İdeolojinin Tarihi Yoktur”, **İdeoloji ve Devletin İdeolojik Aygıtları**, İthaki Yayınları. s. 75-126

Amin, Ash (1994) “Post-Fordism: Models, Fantasies and Phantoms of Transition”, **Post-Fordism: A Reader**, Edited by Ash Amin, Blacwell, Oxford UK & Cambridge USA. s. 1-39

Andersen, Thomas Barnebeck and Finn Tarp (2003) “Financial Liberalization, Financial Development and Economic Growth in LDCs”, **Journal of International Development**, No. 15. s. 189–209

Akyüz, Yılmaz (2006) “Rectifying Capital Market Imperfections: The Continuing Rationales for Multilateral Lending”, **The New Public Finance: Responding To Global Challenges**, Edited By: Inge Kaul and Pedro Conceicao, Oxford University Press. s. 486-509

Arestis, Philip (2005) “Washington Consensus and Financial Liberalization”, **Journal of Post Keynesian Economics**, Vol:27, No:2. s. 251-271

Arestis, Philip and M. Glickman (2002) “Financial Crises in South East Asia: Dispelling Illusion the Minskyan Way”, **Cambridge Journal of Economics**, Vol:26, No:2. s. 237-260

Arestis, Philip and Howard Stein (2005) “An Institutional Perspective to Finance and Development as an Alternative to Financial Liberalization”, **International Review of Applied Economics**, Vol:19, No:4. s. 381-398

Bailes, Alyson J.K. (2005) “Global Security Governance: A World of Change and Challenge”, **SIPRI Yearbook 2005: Armaments, Disarmament and International Security**. s. 4-9.

- Baskıcı, Murat (2005) “Türkiye’de Yerli Bankalar: 1908-1954”, **Panorama: Aylık Uluslararası İlişkiler, Ekonomi Politika Dergisi**, Sayı:15.
- Bieler, Andreas and Adam David Morton (2004) “A Critical Theory Route To Hegemony, World Order and Historical Change: Neo-Gramscian Perspectives in International Relations”, **Capital & Class** # 82. s. 85-114
- Boratav, Korkut (2003) “Yabancı Sermaye Girişlerinin Ayrıştırılması ve Sıcak Para: Tanımlar, Yöntemler, Bazı Bulgular”, **İktisat Üzerine Yazılar II: İktisadi Kalkınma Kriz ve İstikrar**, İletişim Yayınları. s. 17-30
- Booman, Jack, Timothy Lane, Marianne Schulze–Ghattas, Ales Bulir, Atish R. Gosh, Javier Hamann, Alexandros Maourmouras and Steven Philips (2000) “Managing Financial Crises: The Experience In East Asia”, **International Monetary Fund Working Paper**, WP/00/107.
- Carpantis, André and Michel Herland (2001) “Financial Systemic Risk and Globalization: Reconciling New International Financial Architecture and Neo-Liberalism?” **Workshop, Knowledge and Globalization, A 21st Century Economic Perspective**, Centre d’Economie et de Finances Internationales, CNRS and the University of Mediterranean Aix-Marseille, September.
- Cooley, Alexander (2003) “Thinking Rationally About Hierarchy and Global Governance”, **Review of International Political Economy**, Vol:10, No:4. s. 672-684
- Cox, Robert (1983) “Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method”, **Millenium: Journal of International Studies**, Vol:12, No:2. s. 162-175
- Cox, Robert (1994) “The Forum: Hegemony and Social Change”, **Mershon International Studies Review**, Vol: 38, No:2. s. 361-376
- Cox, Robert (1999) “Civil Society At The Turn Of The Millenium: Prospects For An Alternative World Order”, **Review of International Studies**, Vol:25, No:1 s. 3-28

- Culpepper, Roy (2000) "Systemic Reform at a Standstill: A Flock of 'Gs' in Search of Global Financial Stability", **Critical Issues in Financial Reform: Latin American-Caribbean and Canadian Perspectives**, June 1-2. s. 1-27
- Cupitt, Richard, Rodney Whitlock and Lynn Williams Whitlock (1997) "The (Im)mortality of International Governmental Organizations", **The Politics of Global Governance: International Organizations in an Interdependent World**, Lynne Rienner Publishers, Edited by Paul F. Diehl. s. 1-23
- Cutler, A. Claire (2002) "Private International Regimes and Interfirm Cooperation", **The Emergence of Private Authority in the International System**, Edited By: Rodney Bruce Hall and Thomas Biersteker, Cambridge Studies in International Relations. s. 23-40
- Dallarie, Sebastien (2001) "Continuity and Change in the Global Monetary Order", **New Directions in Global Economic Governance: Managing Globalization in the Twenty-First Century**, Edited By: John J. Kirton and George M. Von Furstenberg, Ashgate. s. 95-112
- Demetriades, Panicos and Philip Arestis (2005) "Financial Liberalization: The Experience of Developing Countries", **Eastern Economic Journal**, Vol:25, No:4. s. 441-457
- Duca, John V., and David D. VanHoose (2004). "Recent Developments in Understanding the Demand for Money" **Journal of Economics and Business**, Vol:56, Issue:4. s. 247-272
- Edwards, Sebastian (1984) "The Order Of Liberalization of The Balance Of Payments: Should The Current Account Be Opened First?", **World Bank Staff Working Papers**, Number 710, The World Bank Washington, D.C.
- Eichengreen, Barry (2003), "Governing Global Financial Markets", **Governance in a Global Economy: Political Authority in Transition**, Edited by: Miles Kahler and David A. Lake. s. 168-198

- Eijffinger, Sylvester and Jakob De Haan (1996) "The Political Economy of Central Bank Independence", **Special Papers on International Economics**, No:19, International Finance Section, Department Of Economics, Princeton University.
- Ekzen, Nazif (2003) "Cumhuriyet'in Ortaçağı: Kamu Ekonomisinde Finansman Politikası Aracı Olarak İç Borçlanma (1984-1999)", **İktisat Üzerine Yazılar II: İktisadi Kalkınma Kriz ve İstikrar**, İletişim Yayınları. s. 629-665
- Esser, Josef and Joachim Hirsch (1994) "The Crisis of Fordism and the Dimensions of a 'Post-Fordist' Regional and Urban Structure", **Post-Fordism: A Reader**, Edited by Ash Amin, Blackwell Publishers. s. 71-97
- Ferguson, Roger W. (2003) "Should Financial Stability Be an Explicit Central Bank Objective?", **Challenges to Central Banking from Globalized Financial Systems**, Editors: Piero C. Ugolini, Andrea Schaechter and Mark R. Stone, Papers Presented at the 9th Conference on Central Banking Wahington, D.C., 2002 September 16-17, IMF, Washington, 2003. s. 208-210
- Fischer, Frank (1998) "Beyond Empiricism: Policy Inquiry In Post-Positivist Perspective", **Policy Studies Journal**, Vol. 26: No:1. s. 129-146
- Fischer, Stanley (1995) "Central-Bank Independence Revisited". **The American Economic Review**, Vol:85, No:2. s. 201-206.
- Fischer, Stanley (1998) "Capital Account Liberalization and the Role of the IMF", **Should the IMF Pursue Capital Account Convertibility?** Princeton University Press. s. 1-10.
- Fremond, Olivier and Miarta Capaul (2002) "The State of Corporate Governance: Experience from Country Assessments", **World Bank Policy Research Working Paper** 2858, June.
- Friedman, Milton (1968) "The Role of Monetary Policy", **The American Economic Review**, Vol: 58, No: 1. s. 1-17

- Germain, Randall D. (2005) "Reforming the International Financial Architecture: The New Political Agenda", **Global Governance: Critical Perspectives**, Edited by Rorden Wilkinson and Steve Hughes. s. 17-35
- Gill, Stephen R. and David Law (1989) "Global Hegemony and Structural Power of Capital", **International Studies Quarterly**, Vol:33, No:4. s. 475-499
- Hall, Rodney Bruce and Thomas Biersteker (2002) "The Emergence of Private Authority in Global Governance", **The Emergence of Private Authority in the International System**, Edited By: Rodney Bruce Hall and Thomas Biersteker, Cambridge Studies in International Relations. s. 3-22
- Higgins, Matthew and Thomas Klitgaard (2004) "Reserve Accumulation: Implications for Global Capital Flows", **Current Issues In Economics and Finance**, Vol:10, No:10, Federal Reserve Bank of New York. s. 1-8
- Holloway, John (1995) "The Abyss Opens: The Rise and Fall of Keynesianism", **Global Capital, National State and The Politics of Money**, Edited By: Werner Bonefeld and John Holloway. s. 7-34
- House, Ernest R. (2001) "Unfinished Business: Causes and Values", **American Journal of Evaluation**, Vol:22, No:3. s. 309-315
- Hurrell, Andrew (2005) "Power, Institutions and the Production of Inequality", **Power In Global Governance**, Edited By: Michael Barnett & Raymond Duvall, Cambridge University Press. s. 33-58
- Ito, Kuniiko (2001) "Japan, the Asian Economy, the International Financial System and the G8: A Critical Perspective", **New Directions in Global Economic Governance: Managing Globalization in the Twenty-First Century**, Edited By: John J. Kirton and George M. Von Furstenberg, Ashgate. s. 127-142
- Jessop, Bob (2005) "Birikim Stratejileri, Devlet Biçimleri ve Hegemonik Projeleri", **Hegemonya, Post-Fordizm ve Küreselleşme Ekseninde Kapitalist Devlet**, Derleyenler: Betül Yarar ve Alev Özkazanç, İletişim Yayınları. s. 153-188

- Jessop, Bob (2005) “Ulusal Ekonomi ve Ulusal Devletin Geleceğini Anlatılamak? Düzenlemenin Yeniden Haritalandırılması ve Yönetişimin İcadı Üzerine Düşünceler”, **Hegemonya, Post-Fordizm ve Küreselleşme Ekseninde Kapitalist Devlet**, Derleyenler: Betül Yazar, Alev Özkazanç, İletişim Yayınları. s. 301-341
- Jessop, Bob (2005) “Kentsel Yönetimlerin Düzenlenmesine Neo-Gramscici Bir Yaklaşım: Birikim Stratejileri, Hegemonik Projeler ve Yönetişim”, **Hegemonya, Post-Fordizm ve Küreselleşme Ekseninde Kapitalist Devlet**, Derleyenler: Betül Yazar, Alev Özkazanç, İletişim Yayınları. s. 343-377
- Katada Saori N. (2001) “Japan’s Approach to Shaping a New International Financial Architecture”, **New Directions in Global Economic Governance: Managing Globalization in the Twenty-First Century**, Edited By: John J. Kirton and George M. Von Furstenberg, Ashgate. s. 113-126
- Kirton, John J. (2001) “Guiding Global Economic Governance: The G20, the G7 and the International Monetary Fund at the Century’s Dawn”, **New Directions in Global Economic Governance: Managing Globalization in the Twenty-First Century**, Edited By: John J. Kirton and George M. Von Furstenberg. s. 143-169
- Kelsen, Hans (2000) “Saf Hukuk Kuramı: Devlet ve Hukuk Özdeşliği”, **Devlet Kuramı**, Derleyen: Cemal Bali Akal, Dost Kitabevi. s. 425-456
- Keohane, Robert (2003) “Global Governance and Democratic Accountability”, **Taming Globalization: Frontiers of Governance**, Edited By: David Held and Mathias Koenig-Archibugi, Polity. s. 130-159
- Kobayashi, Makoto (2005) “The Hierarchy Of Global Governance: A Metaphor For The Imperial Machine”, **Ritsumeikan International Affairs**, Vol:3. s. 3-19
- Kobrin, Stephen J. (2002) “Economic Governance in an Electronically Networked Global Economy”, **The Emergence of Private Authority in the International System**, Edited By: Rodney Bruce Hall and Thomas Biersteker, Cambridge Studies in International Relations. s. 43-75

- Köse, M. Ayhan and Eswar Prasad (2007) “Liberalizing Capital Account Restrictions”, **Financial Globalization: A Compilation of Articles from Finance & Development**, International Monetary Fund, Washington DC. s. 6-7
- Köse M. Ayhan, Eswar Prasad and Kenneth Rogoff (2007) “Beyond The Blame Game”, **Financial Globalization: A Compilation of Articles from Finance & Development**, International Monetary Fund, Washington DC. s. 1-5
- Lipschutz, Ronnie D. (2005) “Global Civil Society and Global Governmentality: or, the Search for Politics and the State Amidst the Capillaries of Social Power”, **Power In Global Governance**, Edited By: Michael Barnett and Raymond Duvall, Cambridge Uni. Press. s. 229-247
- Mairet, Gerard (2000) “Padova’lı Marsilius’dan Louis IV’e Laik Devletin Doğuşu”, **Devlet Kuramı**, Derleyen: Cemal Bali Akal, Dost Kitabevi. s. 215-242
- Malkönen, Ville (2004) “Capital Adequacy Regulation and Financial Conglomerates”, **Bank of Finland Discussion Papers**.
- Minsky, Hyman P. (1982) “The Financial Instability Hypothesis: Capitalist Processes and The Behaviour of The Economy”, **The Financial Crises: Theory History and Policy**, Cambridge: Cambridge University Press, s. 13-47
- Newell, Peter and David Levy (2006) “The Political Economy of the Firm in Global Environmental Governance”, **Global Corporate Power**, Edited By: Christopher May. s. 157-178
- Nissanke, Machiko, Philip Arestis and Howard Stein (2005) “Finance and Development: Institutional and Policy Alternatives to Financial Liberalization Theory”, **Eastern Economic Journal**, Vol: 31, No: 2. s. 245-263
- Norris, Era and Scott Freeman (1999) “The Enforcement of Property Rights and Underdevelopment”, **IMF Working Paper**, WP/99/127.
- Overman, Sam (1996) “The New Sciences of Administration: Chaos and Quantum Theory”, **Public Administration Review**, Vol: 56, No: 5. s. 487-491

- Ömürgönülşen, Uğur (2003) “Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği”, **Çağdaş Kamu Yönetimi I**, Derleyen: M. Acar ve H. Özgür, Nobel Yayın Dağıtım. s. 3-43
- Öniş, Ziya and C. Emre Alper (2003) “Financial Globalization, the Democratic Deficit and the Recurrent Crisis in Emerging Markets: The Turkish Experience in the Aftermath of Capital Account Liberalization”, **Emerging Markets Finance and Trade**, Vol:39, No:3. s. 5-26.
- Papadimitriou, Dimitri B. and L. Randall Wray (1998) “Minsky’s Analysis of Financial Capitalism”, **Financial Keynesianism and Market Instability: The Economic Legacy of Hyman Minsky**, Volume I, Edited by: Riccardo Bellofiore and Piero Ferri. s. 123-146
- Park, Yung Chul and Yunjong Wang (2001) “Reform of the International Financial System and Institutions in Light of the Asian Financial Crisis”, **Working Paper**, UNCTAD/Harvard Kennedy School.
- Pauly, Louis W. (2006) “Global Finance and Political Order”, **Political Economy and the Changing Global Order**, Edited By: Richard Stubbs and Geoffrey R.D. Underhill, Oxford University Press. s. 135-144
- Phillips, Alban William (1958) “The Relationship Between Unemployment and the Rate of Change of Money Wages in the United Kingdom 1861-1957”, **Economica**. Vol:25, No:100, s. 283-299.
- Rawls, John (1999) “Distributive Justice”, **John Rawls: Collected Papers**, Edited By: Samuel Freeman, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, London. s. 130-153
- Rittenberg, Libby (1991) “Investment Spending and Interest Rate Policy: The Case of Financial Liberalization in Turkey”, **The Journal of Development Studies**. Vol: 27, No:2. s. 151-167

- Robinson, William I. (2005) "Gramsci and Globalization: From Nation-State to Transnational Hegemony", **Critical Review of International Social and Political Philosophy**, Vol: 8, No:4. s. 1-16
- Rosenau, James (1992) "Governance Order and Change in World Politics", **Governance Without Government: Order and Change in World Politics**, Edited By: James Rosenau and Ernst-Otto Czempiel, Cambridge Studies in International Relations. s. 1-29
- Ryan, Bill (2003) "From Technocracy to Learning: Analysing and Evaluating in the 21st Century", **Paper Presented to the Ministry of Social Development Social Policy Research and Evaluation Conference**, Wellington, 28-29th April.
- Sabel, Charles (1994) "Flexible Specialisation and Regional Economies", **Post-Fordism: A Reader**, Edited by Ash Amin, Blacwell, Oxford UK & Cambridge USA. s. 1-39
- Sakallıoğlu, Ümit Cizre and Erinc Yeldan (2000) "Politics, Society and Financial Liberalization: Turkey in the 1990s", **Development and Change**, Vol:31, No:2. s. 481-508
- Scholte, Jan Aart (2002) "Civil Society and Democracy in Global Governance", **Global Governance**, Vol: 8, No:3. s. 281-304
- Singh, Ajit (2003) "Capital Account Liberalization, Free Long Term Capital Flows, Financial Crises and Economic Development", **Eastern Economic Journal**, Vol: 29, No:2. s. 191-216
- Sönmez, Sinan (2003) "Türk İktisat Politikalarındaki 'Çıpa': Dış Borçlanma", **İktisat Üzerine Yazılar II: İktisadi Kalkınma Kriz ve İstikrar**, İletişim Yayınları. s. 305-361
- Stewart, Frances and Albert Berry (2000), "Globalization, Liberalization and Inequality: Real Causes", **Challenge**, Vol: 43, No:1, January/February. s. 45-92

- Stiglitz, Joseph E. (2003) "Globalization and Development", **Taming Globalization: Frontiers of Governance**, Edited By: David Held and Mathias Koenig-Archibugi, Polity. s. 47-67
- Strange, Susan (1997) "Cave! Hic Dragones: A Critique of Regime Analyses", **The Politics of Global Governance: International Organizations in an Interdependent World**, Lynne Rienner Publishers, Edited by Paul F. Diehl. s. 41-55
- Taylor, Peter (1994) "The Forum: Hegemony and Social Change", **Mershon International Studies Review**, Vol. 38, No.2. s. 363
- Vaessen, Jos (2006) "Program Theory Evaluation, Multicriteria Decision Aid and Stakeholder Values: A Methodological Framework", **Evaluation**, SAGE Publications, Vol: 12, No:4. s. 397-417
- Vayrynen, Raimo (1999) "Norms, Compliance and Enforcement", **Globalization and Global Governance**, Edited By: Raimo Vayrynen, Rowman & Littlefield Publishers Inc. s. 25-46
- Variato, Anna Maria (1998) "Hyman Minsky: What Kind of (Post-) Keynesian", **Financial Keynesianism and Market Instability: The Economic Legacy of Hyman Minsky**, Volume I, edited by Riccardo Bellofiore, Piero Ferri. s. 75-105
- Webb, Michael C. (2006) "The Group of Seven and Global Macroeconomic Governance", **Political Economy and the Changing Global Order**, Edited By: Richard Stubbs and Geoffrey R.D. Underhill, Oxford University Press. s. 158-189
- Welch, David (2004) "Nazi Propaganda and the Volksgemeinschaft: Constructing a People's Community", **Journal of Contemporary History**, Vol:32, No:2, SAGE Publications. s. 213-238
- Wyplosz, Charles (2002) "How Risky is Financial Liberalization in Developing Countries", **Comparative Economic Studies**, Vol:44, No:2. s. 1-26

Yeldan, Erinç (2003) “Neo-liberalizmin İdeolojik Bir Söylemi Olarak Küreselleşme”, **İktisat Üzerine Yazılar I, Küresel Düzen: Birikim, Devlet ve Sınıflar**, İletişim Yayınları. s. 427-451

KURUM VE KURULUŞLARIN YAYINLARI

Bank Of International Settlements, “About the Basel Committee”, **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.bis.org>, Erişim Tarihi: 18/06/2006

Bank Of International Settlements, “Implementation of Basel II: Practical Considerations”, Haziran, 2004, **Resmi İnternet Sitesi**: <http://www.bis.org>, Erişim Tarihi: 29/06/2006

Bank Of International Settlements, “Core Principles for Effective Banking Supervision”, **Resmi İnternet Sitesi**, BCBS, September, 1997, Çevrimiçi Adres: <http://www.bis.org>, Erişim Tarihi: 29/06/2006

Bank of International Settlements, “Committee on the Global Financial System”, **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.bis.org>, Erişim Tarihi: 18/08/2006

Bank of International Settlements, “Joint Forum”, **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.bis.org>, Erişim Tarihi: 21/08/2006

Bank Of International Settlements, “Implementation of Basel II: Practical Considerations”, Haziran 2004, **Resmi İnternet Sitesi**: <http://www.bis.org>, Erişim Tarihi: 21/08/2006

Bank Of International Settlements, **Enhancing Corporate Governance for Banking Organisations**, July 2005. Çevrimiçi Adres: <http://www.bis.org>, Erişim Tarihi: 24/08/2006

Bank Of International Settlements, “International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards A Revised Framework”, **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.bis.org>, Erişim Tarihi: 26/06/2006

Bank of International Settlements, “Provisional Locational and Consolidated Banking Statistics at end-September 2006”, **Resmi İnternet Sitesi**, Monetary and Economic Department, January 2007. Çevrimiçi Adres: <http://www.bis.org>, Erişim Tarihi: 12/09/2006

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, “Finansal Piyasalar Raporu / Mart 2007”, **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.bddk.org.tr>, Erişim Tarihi: 08/07/2007

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, “Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı Gelişme Raporu - (VII)”, **Resmi İnternet Sitesi**, Ekim 2003. Çevrimiçi Adres: <http://www.bddk.org.tr>, Erişim Tarihi: 10/10/2006

Board Of Governors of Federal Reserve System, “Selected Interest Rates”, **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.federalreserve.gov>, Erişim Tarihi: 04/06/2007

Commission on Global Governance, **Our Global Neighborhood: The Report Of The Commision On Global Governance**, Oxford University Press, 1995.

Congressional Budget Office, “Projected Deficits and Surpluses in CBO's Baseline”, **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.cbo.gov>, Erişim Tarihi: 28/05/2007

Devlet Planlama Teşkilatı, “Temel Ekonomik Göstergeler”, **Resmi İnternet Sitesi**: Çevrimiçi Adres: <http://www.dpt.gov.tr>, Erişim Tarihi: 15/02/2007

Financial Stability Forum (FSF), “About Us”, **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.fsforum.org>, Erişim Tarihi: 10/03/2006

Gaziantep Sanayi Odası, “17/10/2007 Tarihli Haberler”, **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.gso.org.tr>, Erişim Tarihi: 24/10/2007

Group of Seven (1999a), “Communiqué of G-7 Finance Ministers and Central ank Governors” Petersberg, Bonn (February 20), **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.fsforum.org/>, Erişim Tarihi: 10/03/2006

Group of Seven Finance Ministers, “Strengthening the International Financial Architecture”, **Report of G7 Finance Ministers to the Köln Economic Summit**, Cologne, Germany, 18 - 20 June, 1999. Çevrimiçi Adres: <http://www.g8.utoronto.ca>, Erişim Tarihi: 20/12/2006

HedgeFund Intelligence, “Global hedge fund assets surge to \$1.5 trillion according to HedgeFund Intelligence research” **Press Release, 21 March 2006**, Çevrimiçi Adres: <http://www.hedgefundintelligence.com>, Erişim Tarihi: 09/03/2007

Institute of International Finance, “About US: Membership”, **Resmi İnternet Sitesi**: <http://www.iif.com>, Erişim Tarihi: 16/02/2006

Institute of International Finance, “The New IIF Mission Statement”, 2005, **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.iif.com>, Erişim Tarihi: 17/11/2006

Institute of International Finance, “Global Financial Regulation: Global Regulatory Issues Facing Financial Regulation”, **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.iif.com>, Erişim Tarihi: 17/11/2006

Institute of International Finance, “International Financial Regulation: Regulatory Capital”, **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.iif.com>, Erişim Tarihi: 03/04/2006

Institute of International Finance, “Regulatory Affairs: Basel II”, **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.iif.com>, Erişim Tarihi: 12/09/2006

Institute Of International Finance, “Annual Report 2006”, Institute Of International Finance: Global Association of Financial Institutions, **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.iif.org>, Erişim Tarihi: 12/11/2007

International Accounting Standards Board , “General Information”, **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.iasb.org>, Erişim Tarihi: 18/02/2006.

International Association of Insurance Supervisors, “About IAIS”, **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.iaisweb.org>, Erişim Tarihi: 18/08/2006

International Banking Federation, “IBFed Members”, **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.ibfed.org>, Erişim Tarihi: 05/08/2007

International Monetary Fund, “Currency Composition of Official Foreign Exchange Reserves”, **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.imf.org>, Erişim Tarihi: 06/06/2007

International Monetary Fund, “Financial Sector Assessment Program (FSAP)”, **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.imf.org>, Erişim Tarihi: 29/09/2006

International Monetary Fund (Nancy Birdsall), “Governing Global Finance: The Role of Civil Society.” **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.imf.org>, Erişim Tarihi: 12/10/2005

International Monetary Fund, “List of Standards, Codes and Principles” **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.imf.org>, Erişim Tarihi: 25/09/2006

International Monetary Fund, “IMF Concludes 1997 Article IV Consultation with Turkey”, Press Information Notice (PIN) Number 97/17 August 5, 1997, **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.imf.org>, Erişim Tarihi: 29/09/2006

International Monetary Fund, “The Role of the IMF in Governance Issues: Guidance Note”, **Good Governance: The IMF’s Role**, International Monetary Fund Publication Services, 700 19th Street, N.W., Washington, D.C. 20431, U.S.A., August 1997. s. v

International Monetary Fund, “What IMF Does?”, **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.imf.org>, Erişim Tarihi: 21/08/2006

International Organization of Securities Commissions, “General Information on IOSCO” <http://www.iosco.org>, **Resmi İnternet Sitesi**, Erişim Tarihi: 18/02/2006.

International Organization of Securities Commissions, “General Membership Lists”, **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.iosco.org>, Erişim Tarihi: 18/02/2006.

International Organization of Securities Commissions, “Objectives and Principles of Securities Regulation”, **Resmi İnternet Sitesi**, May 2003. Çevrimiçi Adres: <http://www.iosco.org>, Erişim Tarihi: 02/09/2006

Investment Company Institute, “2007 Investment Company Fact Book”, **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.icifactbook.org>, Erişim Tarihi: 11/06/2007

İstanbul Sanayi Odası, “İstanbul Sanayi Odası Yönetim Kurulu Başkanı’nın 22 Ağustos 2007 Tarihli Meclis Konuşması”, **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.iso.org.tr>, Erişim Tarihi: 09/09/2007

Moody’s, “Moody’s History”, **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.moodys.com>, Erişim Tarihi: 30/06/2006

Organisation For Economic Cooperation And Development, “OECD Factbook 2007”, **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.oecd.org.tr>, Erişim Tarihi: 15/02/2007

Organisation for Economic Co-Operation and Development, **Glossary of Key Terms In Evaluation and Results Based Management**, Paris-France, 2002.

Organisation for Economic Co-operation and Development, **OECD Principles of Corporate Governance**, Head of Publications Service, OECD Publications Service, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France, 2004

Organization for Economic Co-operation and Development, “OECD Principles of Corporate Governance”, **Resmi İnternet Sitesi**, <http://www.oecd.org>, Erişim Tarihi: 20/04/2006

Organisation for Economic Co-operation and Development, **The OECD Report on Regulatory Reform**, Paris, 1997.

Organisation for Economic Co-operation and Development, “Insurance Statistics”,
Resmi İnternet Sitesi, Çevrimiçi Adres: <http://www.oecd.org>, Erişim Tarihi:
11/03/2007

Organisation for Economic Co-operation and Development, “Global Pension
Statistics”, **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.oecd.org>,
Erişim Tarihi: 11/03/2007

PricewaterhouseCoopers, “Denetim Hizmetleri”, **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi
Adres: <http://www.pwcglobal.com>, Erişim Tarihi:29/06/2006

Sermaye Piyasası Üst Kurulu, “Sermaye Piyasasında Meydana Gelen Önemli
Gelişmeler”, **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.spk.gov.tr>,
Erişim Tarihi: 10/10/2006

Sermaye Piyasası Üst Kurulu, “Sermaye Piyasası Mevzuatı”, **Resmi İnternet Sitesi**,
Çevrimiçi Adres: <http://www.spk.gov.tr>, Erişim Tarihi:09/13/2007

Sermaye Piyasası Kurulu, “Kurumsal Yönetim İlkeleri”, **Resmi İnternet Sitesi**,
Şubat 2005. Çevrimiçi Adres: <http://www.spk.gov.tr>, Erişim Tarihi: 05/03/2006

Tasarruf Mevduat Sigorta Fon Kurulu, “Banka Verileri”, **Resmi İnternet Sitesi**,
Çevrimiçi Adres: <http://www.tmsf.org.tr>, Erişim Tarihi: 12/10/2006

Tasarruf Mevduat Sigorta Fon Kurulu, “Müflis T.C. İmar Bankası T.A.Ş. Tasarruf
Mevduatı Hesap Sahiplerine Yönelik Basın Açıklaması – 03.01.2006”, **Resmi
İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.tmsf.org.tr>, Erişim Tarihi:
09/10/2006

Türkiye Bankalar Birliği, “TBMM'ye Sevkedilen Bankacılık Kanunu Tasarısı'na
İlişkin TBB'nin Genel Değerlendirmesi ve Maddelere İlişkin Görüşleri”, **Resmi
İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.tbb.org.tr>, Erişim Tarihi:
12/09/2006

Türkiye Büyük Millet Meclisi, “Türk Anayasa Metinleri: Islahat Fermanı”, **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.tbmm.gov.tr>, Erişim Tarihi: 23/07/2007

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, “Elektronik Veri Dağıtım Sistemi: Kurlar-Reel Efektif Döviz Kuru Endeksleri (1995=100)”, **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://evds.tcmb.gov.tr>, Erişim Tarihi: 10/02/2007

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, “Elektronik Veri Dağıtım Sistemi: Döviz Alış Kurları”, **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://evds.tcmb.gov.tr>, Erişim Tarihi: 10/02/2007

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, “Negatif Nitelikli Ferdi Kredi ve Kredi Kartı Bilgileri”, **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.tcmb.gov.tr>, Erişim Tarihi: 12/03/2007

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, “Bankacılık Verileri: Protestolu Senetler”, **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.tcmb.gov.tr>, Erişim Tarihi: 11/05/2007

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, “İTO Toptan Eşya Fiyatları Genel Endeks (1968=100)”, **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://evds.tcmb.gov.tr>, Erişim Tarihi: 09/06/2007

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, “Üretim, İstihdam ve Ücret Verileri”, **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://evds.tcmb.gov.tr>, Erişim Tarihi: 10/02/2007

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, “Elektronik Veri Dağıtım Sistemi:Ödemeler Dengesi”, **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://evds.tcmb.gov.tr>, Erişim Tarihi: 11/03/2007

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, “Tarihçe”, **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.tcmb.gov.tr>, Erişim Tarihi: 02/10/2006

Türkiye Cumhuriyeti Hazine Müsteşarlığı, “İstatistikler: Kamu Finansmanı”, **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.hazine.gov.tr>, Erişim Tarihi: 14/02/2007

T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, “Özelleştirmenin Felsefesi” **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.oib.gov.tr>, Erişim Tarihi: 10/09/2006

T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, “1986-2007 Dönemi Uygulamaları”, **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.oib.gov.tr>, Erişim Tarihi: 02/03/2007

Türkiye İstatistik Kurumu “Enflasyon ve Fiyat”, **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.tuik.gov.tr>, Erişim Tarihi: 14/02/2007

Union of International Associations, **Yearbook of International Organizations**, Brussels: Union of International Associations, 1997.

United States Security and Exchange Commission, “Implications of the Growth of the Hedge Funds”, **Staff Report to the United States Securities and Exchange Commission**, September 2003.

University of Stanford, “Legal Pozitivizm”, Stanford Encyclopedia of Philosophy, **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://plato.stanford.edu/entries/legal-positivism>, Erişim Tarihi: 03/04/2006

World Bank, “Key Development Data and Statistics”, **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.worldbank.org>, Erişim Tarihi: 11/08/2007

World Bank, “Operations”, **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.worldbank.org>, Erişim Tarihi: 03/10/2006

World Bank & International Monetary Fund, **Financial Sector Assessment: A Handbook**, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank/The International Monetary Fund 1818 H Street NW Washington DC 20433, 2005.

World Bank, “World Bank Principles for Effective Creditor Rights and Insolvency Systems”, Revised Draft – 21 December 2005, **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://worldbank.org>, Erişim Tarihi:12/10/2006

World Bank, “Governance and Development”, **Resmi İnternet Sitesi**, 1992. Çevrimiçi Adres: <http://www.worldbank.org>, Erişim Tarihi: 02/09/2006

World Bank, **2000/2001 World Development Report: Attacking Poverty**, Oxford University Press, 2001.

Western Michigan University (Michael Scriven), “Key Evaluation Checklist”, **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.wmich.edu>, Erişim Tarihi: 07/03/2007

IMF ve DÜNYA BANKASI İLE YAPILAN KREDİ ANLAŞMALARI

International Monetary Fund & Turkey, **Staff Report for the 1984 Article IV Consultation and Request for Stand-By**, Prepared by the European Department and the Exchange and Trade Relations Department, Approved By L. A. Whittome and Subimal Mookerjee, May 19, 1983.

International Monetary Fund & Turkey, **Turkey – Request For Stand-By Agreement: Letter Of Intent**, EBS/84/42, March 21, 1984.

International Monetary Fund & Turkey, **Turkey – Request For Stand-By Agreement: Letter Of Intent**, EBS/94/114, May 27, 1994.

T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, “17. Stand-By Anlaşmasına İlişkin Niyet Mektupları”, **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.hazine.gov.tr>, Erişim Tarihi: 03/05/2007

T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, “18. Stand-By Anlaşmasına İlişkin Niyet Mektupları”, **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.hazine.gov.tr>, Erişim Tarihi: 03/05/2007

T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, “19. Stand-By Anlaşmasına İlişkin Niyet Mektupları”, **Resmi İnternet Sitesi**, Çevrimiçi Adres: <http://www.hazine.gov.tr>, Erişim Tarihi: 03/05/2007

World Bank, **Financial Sector Adjustment Loan - Project Completion Report**, Report No:12385, October, 1993.

World Bank, **Financial Sector Adjustment Loan: Loan Agreement Between Republic of Turkey and International Bank For Reconstruction and Development**, Loan Number 4558 TU, Aralık 21, 2000.

World Bank, **Programmatic Financial and Public SAL – Project Information Document**, Report No. PID10510, June 25, 2001.

World Bank, **Second Programmatic Financial and Public SAL– Implementation Completion Report, Republic Of Turkey**, Report No. 27643, December, 2003.

World Bank, **International Bank For Reconstruction And Development Program Document For A Proposed Third Programmatic Financial and Public SAL In the Amount of US\$ 1 Billion to the Republic Of Turkey**, Report No. 25795-TU, May, 2004.

TÜRKİYE CUMHURİYETİ MEVZUATI

30/06/1987 Tarih ve 87/11921 Sayılı Kararname İlişkin 7,8,9 ve 91/1 No’lu Tebliğler

4/2/2002 Tarih ve 2002/3707 Sayılı Kararnameye ilişkin 2002/1 No’lu Tebliğ

22/11/2006 Tarih ve 2006/11188 Sayılı Karnameye ilişkin 2006/1 sayılı Tebliğ

Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas Sayısı:2001/387, Karar Sayısı:2001/357, Karar Günü: 06/12/2001

Bankacılık Kanunu, Sayı:5411, Kabul Tarihi:19/10/2005, RG:01/11/2005, RG Numarası:25983 (Mükerrer)

Bankalar Kanunu (Mülga), Sayı:4389, Kabul Tarihi:18/06/1999, RG:23/06/1999, RG Numarası: 23734

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, “Bağımsız Denetim İlkelerine İlişkin Yönetmelik”, RG: 31/01/2002 RG Numarası:24657 (Mükerrer)

Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Sayı: 4684, Kabul Tarihi: 20/06/2001, RG: 03/07/2001, RG Numarası: 24451

Belediye Kanunu, Sayı:5393, Kabul Tarihi: 3/7/2005, RG: 13/07/2005, RG Numarası: 25874

Devlet Yatırım Bankası'nın Türkiye İhracat Kredi Bankası A.Ş. Adıyla Yeniden Düzenlenmesine Dair Esaslar Hakkında Karar, Sayı: 87/11914, RG:21/08/1987, RG Numarası: 19551

Kamu Finansmanı Ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, Sayı:4749, Kabul Tarihi: 28/03/2002, RG: 09/04/2002, RG Numarası: 24721

Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, Sayı:233, Kabul Tarihi: 8/6/1984, RG: 18/6/1984, RG Numarası: 2680

Konut Finansmanı Sistemine İlişkin Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Sayı: 5582, Kabul Tarihi: 21/2/2007, RG: 6/3/2007, RG Numarası: 26454

Sermaye Piyasası Kanunu, Sayı: 2499, Kabul Tarihi:28/07/1981, RG:30/07/1981, RG Numarası: 17416

Sermaye Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılmasına, Bankalar Kanunu'nun Bir maddesinin Değiştirilmesine ve 35 sayılı KHK'nın Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Kanun, Sayı: 3794: Kabul Tarihi: 29/4/1992, RG:13/5/1992, RG Numarası:21227

Sermaye Piyasası Kurumu, “Sermaye Piyasasındaki Bağımsız Dış Denetleme Hakkında Yönetmelik”, RG:13/12/1987, RG Numarası:19663

Sermaye Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılması ile Ticaret ve Sanayi Odaları
Ticaret Odaları, Sanayi Odaları, Deniz Ticaret Odaları, Ticaret Borsaları ve
Türkiye Ticaret Sanayi, Deniz Ticaret Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği
Kanununun Bir maddesinin Değiştirilmesine Dair Kanun, Sayı: 4487, Kabul
Tarihi:15/12/1999, RG:18/12/1999, RG Numarası: 23910.

Sigortacılık Kanunu, Sayı:5684, Kabul Tarihi:03/06/2007, RG:14/06/2007, RG
Numarası: 26552

T.C. Hazine Müsteşarlığı, “Sigorta ve Reasürans Şirketlerinde Bağımsız Denetim
yapılmasına İlişkin Yönetmelik”, RG: 08/09/2004, RG Numarası:25223

T.C. Ziraat Bankası Anonim Şirketi, Türkiye Halk Bankası Anonim Şirketi ve
Türkiye Emlak Bankası Anonim Şirketi’nin Görev Zararı Alacaklarının Tasfiye
Edilmesi Hakkında Karar, Sayı: 2001/2312, Kabul Tarihi: 18/04/2001, RG:
30/04/2001, RG Numarası: 24388 (Mükerrer)

Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkında Karar, Sayı:32, RG:11/8/1989, RG
Numarası: 20249

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu, Sayı: 1211, Kabul Tarihi: 14/1/1970,
RG: 26/1/1970, RG Numarası: 13409

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu’nda Değişiklik Yapılmasına Dair
Kanun, Sayı:4651, Kabul Tarihi: 25/4/2001, RG: 05/05/2001, RG Numarası:
24393

Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası, Türkiye Halk Bankası Anonim Şirketi ve
Türkiye Emlak Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun, Sayı: 4603, Kabul
Tarihi: 15/11/2000, RG: 25/11/2000, RG Numarası: 24241

Türkiye Vakıflar Bankası Türk Anonim Ortaklığı Kanunu, Sayı: 6219, Kabul Tarihi:
11/1/1954, RG:15/1/1954, RG Numarası:8608

Vakıflar Kanunu, Sayı: 2762, Kabul Tarihi: 05/06/1935, RG: 13/06/1935, RG
Numarası:3027

GAZETELER & DERGİLER

12 Ocak 2007 tarihli **Sabah Gazetesi**, Resmi İnternet Sitesi Arşivi, Çevrimiçi Adres:
<http://www.sabah.com.tr>

23 Haziran 2006 tarihli **Sabah Gazetesi**, Resmi İnternet Sitesi Arşivi, Çevrimiçi
Adres: <http://www.sabah.com.tr>

1 Haziran 2001 tarihli **Milliyet Gazetesi**, Resmi İnternet Sitesi Arşivi, Çevrimiçi
Adres: <http://www.milliyet.com.tr>

18 Temmuz 2001 tarihli **Milliyet Gazetesi**, Resmi İnternet Sitesi Arşivi, Çevrimiçi
Adres: <http://www.milliyet.com.tr>

1 Haziran 2001 tarihli **Radikal Gazetesi**, Resmi İnternet Sitesi Arşivi, Çevrimiçi
Adres: <http://www.radikal.com.tr>

7 Temmuz 2006 tarihli **Hürriyet Gazetesi**, Resmi İnternet Sitesi Arşivi, Çevrimiçi
Adres: <http://hurarsiv.hurriyet.com.tr>

21 Mart 2005 tarihli **Aksiyon Haftalık Haber Dergisi**, Resmi İnternet Sitesi Arşivi,
Çevrimiçi Adres: <http://www.aksiyon.com.tr>

Condoleezza Rice, “Transforming the Middle East”, **Washington Post**, 7/8/2003.
Resmi İnternet Sitesi Arşivi, Çevrimiçi Adres: <http://www.washingtonpost.com>

Özet

Dünyada finans sermaye yoğunluğunun ve etkinliğinin 1980'lerden günümüzde değin geçen süreçte artmasına paralel olarak bir çok ülke ile beraber ülkemizde de önceden finansal sistemde geliştirilmiş bulunan *ulusal yönetim uygulamaları* tasfiye edilmiştir. Ulusal yönetim uygulamalarının yerine 1990'ların sonundan itibaren 2000'li yıllar boyunca *küresel yönetim uygulamaları* yürürlüğe sokulmuştur. Ulusal yönetim uygulamalarının tasfiyesi kapsamında finansal liberalizasyon reformu gerçekleştirilmiş, finansman kaynakları piyasalaştırılmış ve çeşitlendirilmiş, kamu bankaları özelleştirilmiş ve merkez bankası bağımsızlaştırılmıştır. Küresel yönetim uygulamalarına uyum kapsamında ise devlet “iyi yönetim” anlayışıyla yeniden yapılandırılmış, piyasa yapısı “kurumsal yönetim” anlayışıyla yeniden düzenlenmiş ve finansal sektör değerlendirmesi, bağımsız denetim ve kredi derecelendirme faaliyetleri geliştirilmiştir. Reformların nihai misyonunu göz önünde bulundurarak bu hareketin bütünü, “*Türk Finansal Sistemini Küreselleştirme Politikası*” olarak adlandırmak mümkündür. Nitekim özünde bir *politika değerlendirme* çalışması olan bu tezde adı geçen *kamu politikasının* değerlendirmesi yapılmıştır. Değerlendirmenin amacı politikanın toplumsal uygunluk durumunu, diğer bir deyişle önde gelen toplumsal sınıflar zemininde belirlenen temel politika paydaşlarının çıkarlarına uygun olup olmadığını ortaya koymaktır. Bu çerçevede politikanın hedefleri ile sonuçlarının değerlendirilmesine bağlı başlıca toplumsal uygunluk göstergeleri tespit edilmiştir.

Abstract

During the time dating from 1980s to present day, the intensity and efficaciousness of finance capital ascended throughout the world. At the same period national government applications which had been built previously on the financial system, were eradicated in Turkey as in many other countries. Instead, global governance applications were implemented in the late 1990s and along the 2000s. Eradication of *national government applications* included financial liberalization, commodification and diversification of financial instruments, privatization of public banks and establishment of independent central bank. Besides, implementation of *global governance applications* included reformation of the state according to “good governance” perspective, re-regulation of the market according to “corporate governance” perspective and development of financial sector assessment, independent audit and credit rating activities. The entire attempt, which was actualized through these reforms, can be named as “Policy of Globalizing Turkish Financial System”, when the parent mission of the reforms is taken into consideration. Eventually, in this thesis study an ex-post evaluation of that *public policy* has been carried out. The ultimate goal of this *policy evaluation* study is to put forth the social validity status of the policy. It is examined here whether the policy is valid or not for the interests of the fundamental stakeholders who are chosen based on the primary social class formations existing in the society. On this ground, main social validity indicators of the policy have been propounded by evaluating the policy goals and policy outcomes.