



**İKTİSADI DEPOLİTİZE ETMEK: 2008 KRİZİ  
SONRASINDA TÜRKİYE ÜZERİNE BİR  
DEĞERLENDİRME**

**DEPOLITICIZATION OF THE ECONOMIC  
MANAGEMENT: THE CASE OF TURKEY IN THE  
POST-2008 ERA**

Çağrı ÇARIKÇI\*

**ÖZ**

Bu çalışmada 2008 krizi sonrasında Türkiye’de devletin ekonomi politikaları çerçevesinde krize verdiği tepkilere odaklanılmaktadır. İlk olarak devlet teorisi içerisinden bir perspektif ile depolitizasyon kavramı incelenecektir. Ardından Türkiye’de 2008 krizi sonrasında devletin krize verdiği tepkiler, bu süreçteki politika eğilimleri ve sürecin çelişkileri depolitizasyon stratejisi perspektifinden ele alınacaktır. Neoliberalizmin küresel ölçekte güç kazandığı 1990’lı yıllardaki stratejilerden biri “ekonomiyi siyasetten arındırma” söylemi ve bunun üzerinden geliştirilen politikalarlardır. Bunlar özetle, ekonomi yönetiminin teknokratlara devredilmesi, temel iktisadi sektörlerde bağımsız denetleyici kuruluşların görev yapması, Merkez Bankasının (MB) bağımsızlığı ilkesi çerçevesinde para politikasının hükümetin yetki ve sorumluluk alanından çıkarılması ve temel kamusal hizmetlerin özelleştirilmesidir. Söz konusu politikalarla ekonomi ve siyaset arasındaki ilişki yeniden belirlenmeye çalışılmıştır. Depolitizasyon stratejisi Türkiye’de özellikle 2001 krizi

---

\* Dr. Öğr. Üyesi, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Bölümü, cagricarikci@gmail.com, ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-6895-0975>.

sonrasında devletin iktisadi süreçleri yönetirken kullandığı önemli bir araçtır.

**Anahtar Kelimeler:** Kriz, Kapitalizm, Politik İktisat, Depolitizasyon, Türkiye.

#### **ABSTRACT**

This paper focuses on the reactions given by the state in Turkey to the financial crisis of 2008 in terms of economic policies. First, the concept of depoliticization is analyzed with a theoretical perspective ensuing from the Marxist state theory. Afterwards, the tendencies of transformation in the economy of Turkey starting from the 1980s are briefly explained and the policy decisions and the contradictions of this process are discussed from the perspective of depoliticization. One of the dominant themes in the 1990s when neoliberalism gained power in global scale revolved around the discourse of “depoliticizing the economy” and several policies were developed in line with this discourse. These policies have returned the management of the economy to the technocrats and independent auditing organizations working in fundamental economic sectors; they have taken the monetary policy out of the government’s area of authority and responsibility as part of the principle of the independence of the Central Bank. With these policies, the capitalist state has tried to redetermine the relation between the economic and the political. The strategy of depoliticization, indeed, has been an important tool that the state has been using while managing the financial processes in Turkey especially since the 2001 crisis. Since the 2008 crisis, this strategy has been implemented to strengthen the centralization tendencies that have been already dominant in the management of Turkish economy for the last four decades.

**Keywords:** Crisis, Capitalism, Political Economy, Depoliticization, Turkey.

## GİRİŞ

Bu çalışma, ekonomi politikası yönetiminde 1980'lerden itibaren bir strateji olarak ağır aksak şekilde uygulanan depolitizasyonun Türkiye'de 2008 krizi sonrası dönemde geçirdiği dönüşümün devlet aygıtında meydana gelen değişimler üzerinden somut bir çözümlemesini sunmayı amaçlamaktadır. Bu dönüşüm, ekonomi yönetimi merkeze alınarak, eleştirel devlet teorisinin yardımıyla ve ekonomi yönetiminin Türkiye'de 1980'lerden itibaren sermaye birikimi süreçleri ile olan ilişkisi bağlamında irdelenmeye çalışılacaktır.

1980 sonrası dönemde uygulamaya konulan depolitizasyon stratejisi, devletin ve devlet-toplum ilişkilerinin yeniden yapılandırıldığı bir süreçtir. Söz konusu dönemde ulus üstü kuruluşlar tarafından da dayatılan devletin tarafsız olması gerekliliği çerçevesinde ortaya çıkan uygulamalar ekonomiyi siyasetten arındırma söylemiyle ilişkili olarak devlet kurumlarının görünürde siyaset alanının etkilerinden özerkleştirilmesini hedeflemiştir. Depolitizasyon süreçlerini analiz eden çalışmalarda, devletin iktisadi ve mali kurumlarının görünüşte siyaset dışı bir alana kaydırılarak teknokratik niteliğe büründürülmesi, sermayenin iktisadi karar alma süreçlerini demokratik süreçlerin dönüştürücü etkisinden uzaklaştırarak sermayenin tahakkümünü sağlamak biçiminde yorumlanmaktadır (Burnham, 2003; 2006).

Türkiye'de 24 Ocak Kararları ve 12 Eylül 1980 askeri müdahalesi ile uygulanmaya başlayan yapısal uyum programı depolitize bir ekonomi yönetiminin ilk adımlarını atmıştır. 1990 sonrası dönemde başlayan ve 2001 krizi sonrası hız kazanan bürokrasinin bağımsız düzenleyici kurullara devredilmesi, para politikasının hükümetlerin yetki alanından çıkarılarak Merkez Bankası (MB)'nın siyasetten bağımsızlaştırılması, temel kamusal hizmetlerin metalaştırılması ve KİT'lerin özelleştirilmesi gibi gelişmelerle depolitize bir ekonomi yönetimi kurumsallaşmıştır. 2008 krizi Türkiye ekonomisi için bir dönüm noktası olmuş, artan işsizlik oranları ve emek hareketindeki yükselme; doğrudan yabancı yatırımlar ve dış ticaret hacminde daralma; sanayi üretiminde keskin düşüşler ve sermaye kesiminden gelen baskı ve talepler sonucunda devlet, toplum ve ekonomi ilişkilerinde değişikliklere gidilmiştir. Genel olarak iktisadi krizlere karşı alınan önlemlerin nasıl şekilleneceği krizin şiddetine, açığa çıkış şekline ve toplumsal sınıflar arasındaki güç dengelerine bağlıdır. 2008 krizi sonrası alınan önlemler de bu çerçevede değerlendirilmelidir.

2008 krizinin ilk iki yıllık sürecinde ABD'de ortaya çıkan çöküşün geç kapitalist ekonomilere yansması, krizden çıkış için faiz oranlarının düşürülerek parasal genişleme yolunun seçilmesinden dolayı kısmi ve kısa süreli olmuştur.

Krizin ikinci evresini oluşturan Avro bölgesi krizi sonrasında Avrupa Merkez Bankası'nın da benzer çözüme başvurarak faiz indirimi yoluyla parasal genişleme yolunu seçmesi krizin üçüncü aşamasını 2013 sonrasına ertelemiştir. Sonraki aşamada krizin yeni mekânı geç kapitalistleşen ekonomilerdir. Bu aynı zamanda krizin mekânsal yayılmasının tamamlanması ve derinleşme aşamasına da geçişi anlamına gelir. Türkiye'de de bu durum 2012 yılından itibaren aşama aşama gerçekleşmiştir. Bu makale kapsamında spesifik olarak seçilen zaman aralığı krizin küresel ölçekte patlak verdiği 2008 yılından itibaren 2012 yılına kadar olan süreçtir. Bu zaman aralığının seçilmesindeki sebep, Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) hükümetinin krizin hemen ardından aldığı "ani nitelikteki" önlemleri 1980'lerden itibaren gelişen kriz sonrası ekonomi yönetimindeki yeniden yapılanma eğilimleriyle paralellikler kurarak anlamak ve krizlerin işlevini tedrici olarak 2008 krizi üzerinden deşifre etmektir. Bu bağlamda sistemik olarak krizlerin iki işlevinin olduğu kabul edilmektedir. Öncelikle verimsiz sermayeler krizle birlikte elenerek tasfiye olurken, buna paralel olarak sermaye genel bir yeniden yapılanmadan geçmekte, yoğunlaşarak merkezîleşmekte ve bu şekilde birikim koşulları yeniden üretilmektedir.

Bu çalışmanın temel inceleme sorusu, 2008 krizi sonrasında ekonomi yönetiminin depolitizasyonunun nasıl ve hangi süreçler üzerinden devam ettiği. Bu kapsamda makalenin temel araştırma nesnesi devlet aygıtı içerisindeki ekonomi yönetimi ve bu yönetimin Türkiye'deki ekonomik kriz dönemlerindeki dönüşümüdür. Kullanılacak kavramsal çerçeve -işlevselci bir çerçeve içine hapsolmek pahasına da olsa- sadece ekonomi yönetimini anlamak için kullanılacaktır. Benzer dönemlerde toplumun farklı kesimlerinden yükselen farklı repolitizasyon eğilimlerinin bu makalenin kısıtlarından ötürü başka çalışmaların konusu olarak incelenmesi gerekmektedir.

Türkiye'de 1990'lar sonrası yaşanan krizler sermayenin merkezîleşmesi sonucunu yarattı, 2001 krizi ise bunun tepe noktasıydı. Devletin krize verdiği tepkiler ise birikim koşullarını yeniden üretmek yönünde oldu. 1980'lerden itibaren kriz sonrası önlemler Uluslararası Para Fonu (IMF) tarafından önerilen yapısal uyum programları ve reformlar doğrultusunda Türkiye finans kapitalinin tercihleri ve sınıfsal çekişmelerle şekillenmiştir. Kriz sonrası ekonomi yönetiminde görülen genel eğilim devletin uluslararasılaşması, yürütme içerisinde güçlü ekonomik aygıtların inşası ve karar alma süreçlerinin denetim dışına aktarılması siyasi kanallara kapatılmasıdır. Bu açıdan bakıldığında 2008 krizi ertesinde alınan önlemler önceki kriz yönetimleri ile paralel yönde gelişmiştir.

## 1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE: YÖNTEM ÜZERİNE NOTLAR

Bu çalışmada 2008 krizi sonrası Türkiye’de ekonomi yönetimi, yalnızca genel bir soyutlama ihtiyacı bağlamında işlevselleştirilmemektedir. Çalışma bu açıdan diyalektik bir yaklaşımı benimsemekte ve Türkiye’ye özgü dönüşümün temel karakterinin ancak 2008 krizi sonrası depolitizasyon stratejilerinde yaşanan dönüşüme dair genel bir soyutlama ölçeğine sahip olunmasıyla deşifre edilebileceğini temel almaktadır. Bu açıdan araştırma çerçevesi hem teorik hem de pratik yönü olan iki kısıtı içermektedir. Bu kısıtlardan ilki, 2008 krizi sonrasında literatür içinde de oldukça fazla tartışılan neoliberalizmin nasıl tanımlanması gerektiği konusudur. Makalede neoliberalizm emeğin sermaye karşısında tarihsel kazanımlarını yok etmeye yönelik çok katmanlı siyasi mücadelelerin karmaşık bütünlüğü olarak temel alınmaktadır. Bu kavrayış neoliberalizmin devletin piyasadan çekilmesi, serbest rekabet ya da hukukun üstünlüğü gibi statik ve tarih dışı olgularla kabulünün de yetersizliğini ortaya koymaktadır (Bedirhanoğlu, 2019a: 212-213). Özetle makalede veri alınacak yaklaşım 2008 krizinin neoliberalizmin krizinden ziyade, neoliberalizm içerisinde gerçekleşen bir kriz olduğudur.

İkinci kısıt hem teorik hem de pratik yönleriyle literatürdeki araştırmaların benimsediği liberal perspektifin argümanlarına ilişkindir. Bu yönüyle eleştirel perspektiften de olsa kimi araştırmalarda<sup>1</sup> ve genel olarak ana akım yorumlardaki ön kabul 2001 krizi sonrasında gerçekleşen düzenlemeler sayesinde Türkiye’de 2008-2009 dönemine kadar yüksek büyüme oranlarına ulaşıldığı, bu dönemden sonra IMF ve AB çıpasından uzaklaşılmasıyla iktisadi politika yapımının genel çerçevesinin değiştiği ve AKP’nin ilk döneminde gösterdiği performanstan uzaklaşıldığı yönündedir. 2000’lerin başındaki yapısal uyum programına dönülerek büyümenin yeniden yakalanabileceğini söyleyen liberal yaklaşımlarla 1990’lı yıllardan itibaren yaşanan ekonomik bunalımların nedeninin giderek büyüyen ve hantallaşarak merkezileşen devlet aygıtından kaynaklandığını söyleyen, iyi yönetim ilkelerinin ve bu yönde yapılacak devlet reformlarının krize çare olacağını dile getiren yaklaşımlar<sup>2</sup> arasında paralellikler kurmak gerekir. Galip Yalman, 2000 krizi sonrasında dönemin ekonomi bakanı Kemal Derviş tarafından da sahiplenilen siyasetin ekonomiden ayrılmasının, Türkiye’nin sorunlarının çözülmesi için gerekli olduğu söylemini “muhalif ama hegemonik” olarak niteler. Yukarıda da belirtilen günümüz yeni kurumsalcı eleştirilerin de sahiplendiği bu söylemin “muhalif” kısmı “...Osmanlı’dan bu yana değişmediği varsayılan, toplumdan kopuk, toplumun taleplerine duyarsız ve ona

<sup>1</sup> Gürkaynak ve Sayek-Böke (2013) bu alandaki çalışmalara iyi bir örnektir.

<sup>2</sup> Atiyas (2012) bu yaklaşımı destekler niteliktedir.

hükmeden, gücü kendinden menkul bir devlet imgesine karşı tavır alınmasından...”; ‘hegemonik’ kısmı ise “...gerek bu imgeyi gerçekliğin kendisi gibi göstermedeki başarısından, gerekse de piyasa ve sivil toplumu bireysel özgürlüklerin gerçekleştirildiği... alanlar” olarak sunmasından kaynaklanmaktadır (Yalman, 2002: 7-8). Bu makalenin çıkış noktalarından biri de söz konusu “muhalif ama hegemonik” çalışmalarda görülen analiz çerçevesinin ötesine geçmeye çalışmaktır.

Bu başlık altında belirtilebilecek bir diğer nokta depolitizasyon terimiyle alakalıdır. Aşağıdaki başlık altında da ayrıntılı şekilde ele alınacağı gibi depolitizasyon ya da depolitizasyon stratejisiyle karar alma süreçlerini her türlü siyasetten uzak tutma girişiminin kendisi de bir siyaset yapma biçimi olduğu için anlam karmaşasına yola açabilme riski bulunmaktadır. Bu kapsamda makale boyunca kullanılan depolitizasyon terimi, ekonomi yönetimi için siyaset alanının yeniden tanımlanmasına karşılık gelmektedir. Bu tanımlama parlamenter demokratik sistem içerisinde toplumsal grupların taşıdığı temsiliyet ilişkisinde görülen bir aşınmayı ifade etmektedir. *Bu makalede depolitizasyon farklı sınıfsal kesimlerin karar alma süreçlerine müdahale olanağından ve bu müdahaleyi gerçekleştirme araçlarından yoksun bırakılmaları ve ekonominin piyasanın “hikmeti kendinden menkul” yasalarıyla ve yürütme içindeki bürokratik aygıtlar aracılığıyla yönetilmesi anlamlarında kullanılıyor.*<sup>3</sup> Bu çerçeveye ele alınırken eleştirel devlet kuramı ve kapitalist devlet kavramsallaştırmaları analizi derinleştirmede oldukça faydalı olmuştur.

Depolitizasyon kavramını kullanarak ekonomi politik dönüşümlere odaklanan eleştirel yazını tüm boyutlarıyla ele almak bu makalenin sınırları içerisinde mümkün olmayacaktır. Ancak bu alanda yürütülen tartışmalarda öne çıkan bazı temel sorunsallara referansla depolitizasyon kavramının nasıl tartışıldığını göstermek ve bu çalışmanın farkını açıklamak gerekmektedir. Bu bağlamda yerli yazında depolitizasyon üzerine yapılmış ve aynı zamanda bu çalışmaya kaynaklık eden çalışmalar iki farklı grupta ele alınabilir. İlk grup çalışmalar depolitizasyon stratejisini doğrudan araştırma nesnesi haline getirirken, ikinci grup tartışmalarda depolitizasyon, yaşanan dönüşümün yalnızca bir eksenini olarak kullanılmıştır.<sup>4</sup>

Buna göre Melehat Kutun (2013), Pınar Dönmez (2014; 2019), Dönmez ve Zemandl (2018) ve Mehmet Erman Erol’un (2016) çalışmaları ilk grup çalışmalar

<sup>3</sup> Makaleyi değerlendirirken, depolitizasyon ve repolitizasyon kavramları üzerine argümanlarımı netleştirmemi sağlayan değerli hakeme teşekkür ederim.

<sup>4</sup> İkinci grup çalışmalara örnek olarak Akçay, 2013; Akçay ve Güngen, 2016; Güngen, 2014; Güngen, 2016 verilebilir. Bu çalışmalar kavramı kullanım şekli ve ekonomideki yeniden yapılanmayı çözümleme biçimleri olarak oldukça verimli bir analiz çerçevesi sunmaktadır.

içinde yer almaktadır. Bu çalışmalar genel olarak Türkiye’de 1980 sonrasında başlayan depolitizasyon süreçlerine odaklanılmışlardır. Melehat Kutun’un (2013) çalışması, depolitizasyonu 1980’lerden itibaren yaşanan neoliberal dönüşüm süreçlerinde siyasal iktidarlara toplumun farklı ve çatışan sınıfları karşısında meşruiyet alanı yaratan bir strateji olarak kabul etmektedir. Bu kapsamda 1980’lerden itibaren neoliberal yeniden yapılanma sürecinde başta sendikalar ve siyasi partilerin siyaset dışı bırakılmalarının; 1994 krizinden sonra sivil toplum söylemi ile iş örgütlerinin artan öneminin; Avrupa Birliği’ne üyelik sürecindeki demokratikleşme vurgusunun ve 2001 krizinden sonra görülen yeniden yapılanmanın depolitizasyon süreçleri açısından taşıdığı anlamı incelemektedir. Pınar Dönmez (2014; 2019) ise, çalışmalarında depolitizasyonu genel bir yönetim stratejisi olarak ele almaktadır. Her iki çalışmasında da Türkiye’de 2001-2010 yıllarını arasını güçlü bir depolitizasyon dönemi, 2010 sonrası ise repolitizasyon eğilimlerinin baskın olduğu bir dönem olarak karakterize eder. Dönmez, depolitizasyon ve bununla ilişkili olarak repolitizasyon süreçlerini incelerken yalnızca devlet, sermaye ve emek eksenli ekonomi yönetimine odaklanmamış, dış politika (Dönmez, 2014) ve yeni toplumsal hareketler, sivil-asker ilişkileri gibi süreçlere de odaklanmıştır (Dönmez, 2019). Türkiye üzerine yapılmış bir diğer çalışma Mehmet Erman Erol’un çalışmasıdır. Bu çalışmada Erol (2016), Dönmez’in çalışmalarına benzer şekilde Türkiye’de 2001 krizi sonrası dönemi depolitizasyonda süreklilik, 2008 krizi sonrası ise depolitizasyonun sürekliliğinden kopuş ve repolitizasyonla birlikte gerçekleşen depolitizasyon süreci olarak tanımlamaktadır. Bu makalede ise Erol ve Dönmez’in çalışmalarından farklı olarak, 2001 krizi sonrasında ekonomi yönetiminde kurumsallaşan depolitizasyon stratejisinin 2008 krizi sonrasında da biçim değiştirerek devam ettiği gösterilmeye çalışılacaktır. Buna göre 2008 krizi sonrasında ekonomi yönetiminde *kural temelli depolitizasyondan* uzaklaşarak ekonomi yönetiminde artan bir merkezileşme, şahsileşme görülmektedir; ancak bunları repolitizasyon olarak kavramsallaştırmak yerine *depolitizasyon olarak ele almak ve önceki süreçlerin devamı olarak* değerlendirmek gerekir. Çünkü ekonomi yönetiminde repolitizasyonu oluşturacak siyaset kanalları halâ toplumsal sınıflara izoledir. Özetle bu çalışmada depolitizasyon ekonomi yönetimi siyasetinin bir stratejisi, repolitizasyon ise toplumsal öznelerin bu siyaseti yönlendirme kanalları olarak kullanılacaktır. Çalışmada 2008 krizi karşısındaki depolitize ekonomi yönetimi stratejisi kurumsal ve yasal düzenlemeler üzerinden izlenecektir.

### **Devlet ve Ekonomi Yönetiminin Depolitizasyonu**

Makalede depolitizasyon için kavramsal çerçeve oluşturulurken Açık Marksist okul içerisinden gelen devlet yaklaşımı temel alınacaktır. Devlet, serbest piyasa, sözleşme özgürlüğü, hukukun üstünlüğü gibi biçim belirlenimli politik

kapasitelerini sınıf çelişkilerini yeniden üretmek amacıyla kullanmaktadır (Bonefeld, 2014: 143-163). Aslında kapitalist devlet, sermaye ilişkisinin bir biçimi olarak anlaşılmalıdır. Burada önemli olan kapitalist toplumsal ilişkilerin iktisadi ve siyasi biçimler halinde ayrı olarak görünmesinin sebebinin ne olduğudur (Holloway ve Picciotto, 1979: 18). Bonefeld'i takip edersek emek gücünün üretim araçlarından ayrılması ve bu üretim araçlarının sermaye olarak verili biçimi, siyasi olan ve iktisadi olan arasındaki ayırımın temelidir. Bu ayrılma emeği sadece bir üretim faktörüne indirgerken, iktisat ve siyasetin birbirlerinden görece özerkliklerinin kurucusudur. Kapitalizmde artı değere emeğin ve sermayenin özgür iradeleriyle dahil oldukları piyasa koşulları içinde el konulurken, piyasanın içinde işlediği hukuki zemin devlet ve diğer siyasi, kültürel ilişkiler içinde garanti altına alınır (Bedirhanoğlu, 2019b: 378). Kapitalist toplumda, siyasi olanın toplumdan görünüşte ayrılığı, toplumun ortak sorunlarını yöneten ve piyasa ilişkilerinin doğru yürütülmesini denetleyen bir politik sistemin yaratılmasına karşılık gelir. Devletin biçimi mülkiyet hakları için sözleşme özgürlüğü ve fırsat eşitliği garantisi içinde ve bunlar aracılığıyla sömürünün toplumsal gerçekliğinde karşılığını bulur (Bonefeld, 2007: 271). Mülkiyet hakkının siyasi olarak güvencesi “güçlü devlet” biçimini belirler, bu da piyasanın özgürlükler, fırsatlar ve eşitlik alanı olarak kurgulandığı hukuki zeminin üretimidir (Bonefeld, 2010). Devlet, siyasi olanı tekelleştirerek, emek gücünün metalaşması sürecinde toplumsal ilişkileri siyaset dışılaştırır, bu şekilde serbest ve eşit olduğu varsayılan piyasada üretim ilişkileri genişleyerek sürer. Güçlü devlet bu şekilde birikim amacıyla biçim belirli kapasitelerini araçsal şekilde kullanır.

Bu açılardan depolitizasyon 1990'lı yıllardan itibaren “güçlü devlet”in sınıfsal ilişkileri neoliberal mantıkla dönüştürme çabası içinde kullandığı stratejilerdendir. İktisadi siyasetten arındırma söylemi, ekonomi yönetiminin teknokratlara bırakılması gerektiğinin ileri sürülmesi ve bu kapsamda ekonominin temel sektörlerinde düzenleyici ve denetleyici bağımsız üst kurulların oluşturulması; MB'lerinin bağımsızlığı çerçevesinde para politikasının hükümetlerin yetki alanlarından çıkarılması; temel kamusal mal ve hizmetlerin metalaşma süreçlerine girdiği ve devletin iktisadi girişimlerini özelleştirme başta olmak üzere devlet mülkiyetinin özel sermayeye devredilmesi gibi bir dizi uygulama gerçekleştirilmiştir. Aslında devletin yeniden yapılandırılması olarak nitelenebilecek bu uygulamalar yukarıda da belirtilen iktisat ve siyaset ayırımının yeniden tanımlanması, ideolojik ve toplumsal düzeylerde yeniden belirginleştirilmesi anlamına gelmektedir.

Peter Burnham (2003: 177), bu süreci ekonomi yönetiminin depolitizasyonu olarak açıklar. Burnham'a göre iktisat politikalarında depolitizasyon, küreselleşme ile devletlerin para sermayeye cazip gelecek fiyat istikrarı ve



kredibilite gibi para politikası hedeflerini diğer makro ekonomik hedeflerin önüne koyması ve bunun kurala bağlı iktisat politikalarını ortaya çıkarmasıyla başlamıştır. Kurala bağlı para politikası monetarist iktisadın yükselmesiyle uygulanmaya başlamış ve 1980'lerle birlikte iktisat politikalarına hâkim olmuştur. Bu dönemde kurala bağlı politika uygulamaları ekonomik anayasa önerilerine kadar gitmiştir. Kural temelli politikalarla karar alma süreçleri siyasal karakterinden ayrılmıştır. Bu depolitizasyon stratejisi ile hükümetler iktisadi politika uygulamalarında siyasi muhatap değildirler. Bu şekilde iktisat politikaları toplumsal müdahalelerden de dışlanmış, böylece sonuçların siyasallaşması engellenmiştir (Kettell, 2004: 25). Maliye politikaları üzerinden açıklamak gerekirse, bütçe açığı üzerine konulacak mali kural ölçütü ile politika uygulayıcının kamu harcamalarında kısıntıya gitmesinin sonuçlarından hükümetler korunmuş olur (Burnham, 2003: 176; 2014: 195). Ekonomi yönetiminde ise bu durum karşılığını, karar alma mekanizmalarının parçalandığı, karar alma süreçlerinin özerk ve siyasetten bağımsız politika oluşturan kuruluşlara ve teknokratik yönetimlere devrinde bulur. Siyaset dışlaştırılmış ekonomi politikalarında olduğu gibi, devletlerin ekonominin temel sektörlerinde piyasayı düzenleme ve denetleme işlevini bağımsız kurullara terk ederek kendi kontrollerinin dışında göstermelerinin nedeni, piyasa hakkındaki karar alma süreçlerinin teknik süreçler görüntüsü altında siyaset dışı olduğu izleniminin yaratılmasıdır.

Hükümetlerin ekonomi yönetimi depolitizasyonu için kullanabileceği iki araç vardır (Erol, 2016: 287-288). İlk araç iktisat politikalarına dışsal bir çıpa sağlayan ve hükümetleri bunlarla ilgili sorumluluktan uzaklaştırarak politika yapımını dışsallaştıran uluslararası para rejimi sistemleri ve uluslararası kuruluşlardır. Avrupa Birliği'nde 2008 krizinden sonra IMF tarafından dayatılan kemer sıkma politikalarının uygulanma şekli ya da Avrupa Birliği'nde Maastricht kriterleri ile devlet borcu ve bütçe üzerine konulan kısıtlamalar bu kapsamdadır. Bu araçla politika yapımı ulus üstü ölçeğe kayarak yeniden ölçeklendirme faaliyeti gerçekleşmektedir. Diğer araç ise yukarıda da bahsedilen ekonominin düzenlenme ve denetlenme işlevinin bağımsız kuruluşlara devredilmesidir. Bağımsız kurullar, yürütme organının dışında diğer bir deyişle hükümetin hareket alanından uzak gibi görünseler de, yaptıkları düzenleme ve denetleme işi devletin alanındadır (Kutun, 2013: 64-65). Bu açıdan depolitizasyon stratejisinin kendisi oldukça siyasidir ve devlet bu şekilde politikaları gayet yakından kontrol etmektedir. Bu şekilde devletin "hesap verebilir, şeffaf ve nötr olması" çerçevesinde yeni bir toplumsal algı inşa edilir (Burnham, 2003: 177).

Depolitizasyon stratejisi, Avrupa'da 2008 krizinden sonra görüldüğü gibi kendi siyasal sınırlarına ulaşmış, kapitalist devletin liberal karakterini aşındırarak

devletin sınıf karakterini açığa çıkarmış, bunun karşısında toplumsal ilişkiler artan şekilde repolitize olarak sermayenin meşrutiyetini sorgulama eğilimine girmiştir (Burnham, 2014: 190). Kapitalizmin iç çelişkileri ve kriz eğiliminden ötürü depolitizasyon ve repolitizasyon süreçleri arasında sürekli bir ilişki ve değişim söz konusudur (Burnham, 2006: 305). Politika yapım seviyesinde gerek siyasallaştırma gerekse siyaset dışına alma stratejilerinin amacı sermaye birikimini yönetmek ve bu amaçla politikaların sınıf karakterini belirsizleştirmektir. Yönetim stratejisi olarak depolitizasyon, toplumun ekonomi dışı olarak kurulan ama ekonomi ile ilişkili alanlarında yeni siyasileşme eğilimlerini başlatabilir, bu da toplumsal ilişkilerin kriz eğilimli doğası ve bu ilişkileri çevreleyen çelişkiler ile alâkalıdır (Dönmez, 2019: 162). 2008 krizi sonrası Türkiye’de iktisat politikaları çerçevesinden devletin yeniden yapılandırılması ve depolitizasyon stratejilerine karşı toplumda repolitizasyonun bir karşı strateji olarak belirlendiği pratikler<sup>5</sup> oluşmuştur. Bu pratikler konu açısından önemli olmakla birlikte, giriş kısmında da belirtildiği gibi işlevselci devlet kavramsallaştırması üretebilme riskine rağmen makalenin kısıtlarından ötürü burada ele alınamayacaktır.

### **Türkiye Ekonomisinde 1980 Sonrası Dönemin Mirası: 24 Ocak Kararları ve Depolitizasyona Giden Süreç**

Türkiye’de 2008 krizi sonrası dönemde ekonomi yönetiminde depolitizasyon stratejisi ve sermaye birikim sürecinin dinamiklerini çözümleyebilmek için Türkiye ekonomisinin 1980 sonrası geçirdiği aşamaları ortaya koymak gerekir. Türkiye Kapitalizminin uluslararası sermaye ile bütünleşmeye başladığı 1980 sonrası dönem sermaye birikim dinamikleri açısından üç farklı evreye ayrılabilir. 1980’li yılları içeren ilk evre ihracat temelli birikim evresidir, 1990’lı yıllar uluslararası para girişlerine dayanan birikim evresi, 2000-2001 krizinden günümüze uzanan, 2008 krizi sonrasını da kapsayan süreç ise üretken sermayeye dayalı birikim ve uluslararasılaşma evresidir.

1950’li yıllarda başlayan 1960’lı yıllarda planlı bir hale gelen içe yönelik sermaye birikim stratejisi 1970’lerin sonunda sınırlarına ulaşmış, dayanıklı tüketim malları ve motorlu araçlara yönelik iç pazar ve yatırım olanaklarının azalması ile 1980’e kadar ithal ikameci sanayileşme modeli ile sermaye birikiminin sürekliliği sağlanmış, büyük sermaye kesiminin holdingleşerek banka sahipliği yoluyla para-sermaye üzerinde de denetim kurmaya başlamıştır. 1970’lerin sonunda tüketim ve yatırım mallarına olan yatırım ve pazar olanakları tükenmiş bunun sonucunda ithal ikamesinin bir üst aşaması olan yatırım mali üretimine geçilmek istenmiş bu da döviz yetersizliğinden ötürü dışa yönelik

<sup>5</sup> Güvencesiz çalışma ve esnekleştirmeye karşı 2010 yılında başlayan Tekel Direnişi ve yine Türkiye’de ekoloji hareketinin yakın dönemli gelişimi bu kapsamda ele alınmalıdır.

(ihracata dayalı) sermaye birikimini zorunlu hale getirmiştir. Bu model, ihracat yönelimli, ücretleri baskılayan, ihracatı devlet koruması altına alarak zayıf sanayi yapısının rekabet koşullarını oluşturan, bunlarla birlikte uluslararası finans sistemiyle bütünleşmeyi sağlayan, böylece üretken sermaye birikiminin eksikliklerini telafi etmeyi amaçlayan bir modeldi. Bu model sermaye için uzun vadede uluslararası sermaye ile entegrasyon ve daha fazla artık değer oluşturacaktı (Oğuz, 2011: 4-5). 24 Ocak Kararları, bu modelin ilan edilmesi olarak ele alınabilir. Döviz krizi ve dış finansman ihtiyacını gidermek amacıyla 1978-79 yıllarında IMF ile iki stand-by anlaşması imzalanmış, ancak dönemin siyasal ortamından dolayı uygulanamamıştır. 1980 yılında ilan edilen 24 Ocak Kararları ile ilan edilen ve 12 Eylül darbesi ile uygulama alanı bulan politikalar dışa yönelik sermaye birikimine geçişi, fiyat denetimleri ve kamu mallarındaki sübvansiyonların kaldırılmasını, kamu harcamalarında kısıntıları, devlet tekellerinin özelleştirilmesini, sıkı para politikası ile enflasyonu kontrol almayı, reel ücretlerin baskılanmasıyla iç talebi daraltmayı amaçlamıştır. 1982 Anayasası ile devlet toplum ilişkileri bu ekonomik programa uygun olarak düzenlenmiş, emek kesiminin birçok kazanımı ortadan kaldırılmış, sendikal faaliyetler yasaklanmış ve grevler sona erdirilmiştir (Boratav, 2005: 148). Emek kesimi bu şekilde depolitize edilmiştir. 24 Ocak Kararları sonrası dönemde gerçekleştirilen en önemli uygulama ithal ikameci dönemde baskı altında tutulan faizlerin serbest bırakılmasıdır. Serbest faiz uygulamasıyla tasarrufların finans kurumlarına yönelmesini ve âtil durumda bekleyen para-sermaye kaynaklarının finansal sistem içine çekilmesi hedeflenmiştir (Ergüneş, 2008: 145). Serbest faiz uygulaması sonucunda reel faiz getirisi artarken, kredi faizleri de yükselmiş bu durum Türkiye ekonomisinin bir önceki dönemde oluşan üretken sermaye yönelimli yapısında dönüşüme yol açmıştır (Ercan, 2004: 22). Öz kaynakları zayıf firmalar yüksek kredi faizlerinin etkisiyle faaliyetlerini sürdüremez duruma gelmiş, bu firmalar için iflaslar, el değiştirmeler ve sektörlerde tekelleşme süreçleri başlamıştır (Öztürk, 2010).

Devletin bu dönemdeki önemli müdahalesi, ithalat, ihracat teşvikleri ve buna bağlı olarak döviz rejiminde yaptığı düzenlemelerdir. Ekonomik program ile birlikte, ihracatı organize edecek ihracatı Teşvik ve Uygulama Dairesinin kurulmasına karar verilmiştir. Yine ihracatı artırmak için sermaye kesiminin ihtiyacını karşılayacak olan sabit döviz kurundan günlük döviz kuruna geçiş önemli bir düzenlemedir. Kambiyo rejiminin serbestleşmesi yönündeki mevzuat düzenlemeleriyle, kaynağı sorulmadan döviz tevdiat hesabı açılması, dövize endeksli borçlanma araçlarının ihracatını ve sermaye hareketlerinin serbestleşmesini ortaya çıkarmıştır (Sönmez, 1992: 20). Finansal serbestleşme ve teşvik politikalarıyla beraber, finansal sistem kuralsızlaştırılmış ve yavaş yavaş dış finans

piyasalarıyla bütünleşmeye başlamıştır.<sup>6</sup> 1984 yılında Hazine, Maliye Bakanlığı bünyesinden çıkarılarak Başbakanlığa bağlı ayrı bir müsteşarlık olarak yeniden yapılanmıştır. Finansal serbestleşme sürecine paralel şekilde yeniden yapılandırılan Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, 1987 yılında Bütçe Kanunu'yla devlet borçlanması konusunda yetkilendirilmiştir. Borçlanmanın bütçe dışına çıkarılması olarak açıklanacak bu gelişme Ali Rıza Güngen'e göre yasama organı tarafından onaylanan bütçeye rağmen daha fazla miktarda harcama yapılabilmesi ve bu mali işlemlerin bütçe dışına alınarak parlamento denetimi dışına çıkarılması demektir (Güngen, 2014: 7). Bu gelişme 1980 sonrasında kamu maliyesinin temel taşı oluşturan bütçe dışı fon sistemi ile birlikte değerlendirildiğinde anlamlı hale gelmektedir. Belli özel amaçları gerçekleştirmek için kamunun oluşturduğu özel hesaplar olarak tanımlanabilecek fon sistemi 1980'leri belirleyen "güçlü yürütme/zayıf yasama" politik hedefi doğrultusunda kurulmuştur. Fonlar hukuki açıdan temel mali yasaların dışına çıkarılmış, toplam fonların yüzde 80'ini aşan bölümü üzerinde başbakanlık söz sahibi kılınmıştır (Oyan, 1991: 85). Bununla birlikte ekonomi yönetimi açısından dönemin bir diğer özelliği Maliye Bakanlığı-Devlet Planlama Teşkilatı-Merkez Bankası üçlü yapısının Başbakanlık kurumunu güçlendirecek şekilde yeniden düzenlenmesiydi. Yukarıda da aktarılan Hazine'deki dönüşümün yanı sıra Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu (EİYKK) ile Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu (TKKOK) kuruldu. Başbakanının gözetiminde gölge kabine olarak çalışan bu kurulların amacının 24 Ocak Kararlarının uygulanmasında yürütmeyi güçlendirmek, ekonomik karar süreçlerinde parlamentonun gücünü kısıtlamak ve bu şekilde ekonomi yönetimini depolitize etmektir. Makalenin gelecek başlıkları altında 2008 krizi sonrası için inceleneceği gibi bu dönem, gelecek dönemlerle de paralellikler gösteren, krizlerin ardından merkezileşme ve yürütmeyi güçlendirme şeklinde ekonomi yönetimini depolitizasyon stratejisinin temel deseninin açığa çıktığı bir geçiş dönemi olarak değerlendirilmelidir.

1989 yılında sermaye hareketleri üzerindeki denetimin kaldırılması ile uluslararası sermaye ile bütünleşmede yeni bir adım atılmış ve Türkiye ekonomisinde uluslararası para girişlerine dayanan birikim evresi başlamıştır. 1990'lı yıllar boyunca bir önceki dönemde oluşturulan finansal altyapının güçlendirilmesine yönelik eğilimler söz konusudur. Bankaların mevduatları genişlemiş, merkezileşme ve yoğunlaşma yükselmiş, banka ve şube sayısı artmış,

---

<sup>6</sup> Bu sürecin uygulamaları, 1984 yılında yurtdışında döviz tutmaları ve döviz işlemleri gerçekleştirebilmeleri için verilen izin, 1985'te devlet tahvillerinin ihaleyle satışına başlanması, 1987'de açık piyasa işlemlerinin başlaması, 1988'de Döviz ve Yabancı Banknotlar Piyasalarının, 1989'da Altın Piyasalarının kurulması sayılabilir (Gültekin Karakaş, 2009b: 124).

yeni finansal araçlar kullanılmaya başlanmıştır (Yaman Öztürk ve Ercan, 2009: 80).

Bu dönemde de sermaye grupları arasındaki artık-değeri paylaşmaya yönelik mücadele, krediler, banka kurma ve el değiştirmeler üzerinden devam etmiştir. Yüksek tutulan faizler bir yandan banka kurmayı çok kârlı hale getirirken, diğer yandan sistemin kırılmasını arttırmıştır. Bu gelişmeler devletin iç piyasadan yüksek faiz oranlarıyla borçlanmasıyla birlikte değerlendirildiğinde, iç borçlanma mekanizmasının devlet kanalıyla bankacılık üzerinden sermayeye yapılan kaynak transferi işlevini deşifre etmektedir. Bu mekanizma üretken sermayeyle banka sermayesi arasında çelişkiler doğurmuştur. Banka kredilerine sınırlı erişim olanağı üretken/ticari sermayeyi dezavantajlı bir duruma sürüklerken, bankalar yüksek faiz getirisi karşılığında kamu borçlanmasını finanse etmişlerdir. Derya Gültekin-Karakaş'ın "finans korumacılığı" olarak adlandırdığı 1990'lar boyunca para-sermayenin kısa vadeli faiz yönelimli dinamikleri üretken sermayenin uzun vadeli kâr yönelimli dinamiklerinin yerine tercih edilmiş, bu da durgunluk ve üretim kapasitesinde önemli düşüslere yola açarak birbiri ardına eklenen krizlere neden olmuştur (Gültekin Karakaş, 2009a: 101). 24 Ocak Kararları ve 12 Eylül otoriter rejimi ile denetim altına alınan emek hareketi, 1989 Bahar Eylemleri olarak anılan bir dizi protesto hareketi ve ardından Zonguldak grev ve yürüyüşü bu dönemde reel ücretlerdeki gerilemeyi durdurmuştur. Bu eylemler ile 1980 sonrası ücretlerin baskılanmasına dayalı politikaların da sınırlarına ulaşılmıştır.

### **Depolitizasyonun Kurumsallaşması**

Sermaye hareketlerinin 1989'da serbestleşmesi ile birlikte Türkiye Ekonomisi için 1990 sonrası dönemde yaşanan büyük ölçekli finansal krizler dönemi başlamış oldu. Türkiye'de 1990'lı yıllar boyunca yaşanan finansal krizler sermayenin restorasyonunda önemli bir role sahip olmuştur. Gerek krizler ve gerek 90'lı yıllar boyunca küresel ölçekte meydana gelen ekonomik dalgalanmalar Türkiye'de siyasi, iktisadi ve toplumsal ilişkilerde yaşanan neoliberal dönüşümlerin temel itici gücü olmuştur. Ana akım iktisat içerisinde gelen analizler, 1980 ve 2000 arası döneminin temel özelliğinin finans kapitalin Türkiye'de sanayi üretimi ve ihracat aleyhine büyürken, bunun temel sebebinin yanlış devlet politikaları olduğunu belirtmişlerdir. Marksist yaklaşım içerisinde gelen analizlerse bu dönemde reel ücretlerin baskılanmasına dayanan mutlak artı değer üretiminin diğer bir deyişle ucuz emeğe dayanan ihracat yönelimli politikaların sınırlarına ulaşıldığını vurgular (Gültekin Karakaş ve Ercan, 2008; Oğuz, 2011). 1980'lerde Türkiye önce teşvik politikalarıyla sermaye kârlılığını sübvans etme politikasından vazgeçerek ticaret rejiminin liberalizasyonu ile küresel sistem ile bütünleşme yolunu seçmiştir. Buna karşın bu dönemde devletin

borçlanma politikaları, finansal genişleme ve küresel finans ile bütünleşme gibi gelişmelerden dolayı sermaye devlete borç verme yoluyla genişleme sürecine girmiş, görece artı değer üretimi aynı ölçüde artmamıştır. Emek verimliliğini gelecekte kârlılığın temeli olarak arttıracak, üretken yatırımlara yönelik politikalar 1990'lı yılların sonunda sermaye birikiminin devamlılığı için kaçınılmaz hale gelmiştir.

Yaşanan sistematik krizler sonucu IMF'nin ekonominin yeniden yapılanması sürecine müdahale etmesi, üretkenlik artışı yoluyla uluslararası rekabet gücünü arttırma amacı taşıyordu. Şebnem Oğuz (2011) bu temelde benimsenen politikaların devlet ve sermayenin farklı kesimleri tarafından benimsenen ortak hedef olduğunu belirterek birbiriyle bağlantılı beş temel politika ekseninden bahseder. Bunlar, bankacılık reformu yoluyla para-sermayenin devlet borçlanması yerine üretken yatırımlara yönlendirilmesi; üretken yatırımlar önündeki idari engellerin kaldırılması; üretken yatırımların emek yoğun sektörlerden teknoloji yoğun sektörlerle kaydırılması; bölgesel politikalar yoluyla üretimin sosyo-mekansal boyutunun düzenlenmesi; yapısal dönüşümler doğrultusunda emek üzerinde yeni kontrol mekanizmalarının kurulmasıdır (Oğuz, 2011: 6). 2008 krizi sonrası alınan önlemleri de bu politikaların bir sonucu olarak ele almak gerekmektedir. Bu politika eksenlerinden ilki 1999 yılında Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu'nun (BDDK) aracılığıyla hayata geçmiş, 2001 krizi sonrası yapısal uyum programı ile tamamlanmıştır. Diğer politikalar ise gelecek başlık altında ele alınacağı üzere 2008 krizi sonrasında hızlandırılmıştır.

IMF bu açıdan, Türkiye'de yaşanan dönüşüm sürecinde devlete sermayenin birikim koşulları için gerekli ancak siyasi açıdan toplumsal meşruiyet zeminine oturmayan bir reform programını uygulama olanağı vermiştir. Yukarıda da Türkiye ekonomisi için özetlediğimiz gibi 1980'lerin başından itibaren başlayan birinci kuşak yapısal reformlar, piyasaları ithal ikameci sanayileşmeden dışa dönük birikime geçiş için kuralsızlaştırmıştır. Bu yeniden yapılanma sürecinin 2000'li yılların başından günümüze kadar uzanan kısmı ise, küresel sermaye ile eklemlenmeyi derinleştirmek için dünya ölçeğinde gerekli kurumsal ve düzenleyici temeli kurarak, piyasaları yeniden düzenlemek ve sermaye için gerekli riskleri en aza indirmektir. Süreç bankacılık, enerji, doğal tekeller gibi sermayenin yeni değerlendirme alanlarında birikim koşullarını tek tipleştirmeyi amaçlamaktadır.

İstikrar programları ve yapısal uyum programları aracılığıyla IMF, Dünya Bankası tarafından uygulanan bu ekonomik paketlerde karar alma süreçlerine katılımı sınırlama önemli bir gelişmedir ve karşılığını depolitizasyon süreçlerinde bulmaktadır. Depolitizasyon sürecinin arka planında emek sermaye ikiliğinin

yarattığı çatışma sonucu, devletin ve devlet toplum ilişkisinin yeniden yapılandırılması yatmaktadır. Devletin tarafsız olması gerektiği iddiası ile ekonomi siyaset ayrımının belirginleştirilerek, ekonominin teknik bir alan olduğu ve bundan dolayı siyasi süreçlerin dışına alınması gerektiği görüşü yapısal uyum reformlarında düzenleyici kurullar ve yönetim kavramlarıyla somutlaşmaktadır. 2003 yılında TÜSiAD ve OECD tarafından birlikte hazırlanan “Türkiye’de Düzenleyici Reformlar: Ekonomik Dönüşüme Yaşamsal Destek” başlıklı raporda Türkiye ekonomisinin 1990 sonrası krizlerinin sorumlusu olarak “...[p]iyasa ekonomisi yerine, devlet müdahalesi ve düzenlemeye tabi tutulmamış bir özel sektörün karışımından oluşan, işlemeyen bir karma ekonomi...” gösterilmektedir (TÜSiAD-OECD: 2003, 17-18). Ekonomi siyaset ayrılığının yeniden üretilmesini öneren düzenleyici reformlar ile hem finansal piyasaların yeniden düzenlenmesi önerilmiş hem de emek sermaye karşıtlığına yönelik yeni uygulamaların yapılabilmesi hedeflenmiştir.

## **2. 2008 KRİZİ VE SONRASINDA EKONOMİ YÖNETİMİNİN DEPOLİTİZASYONU**

Dünyada gayet ağır bir şekilde hissedilen ve yakıcı sonuçları olan 2008 krizinin ilk şokunu Türkiye ekonomisi sermaye girişlerinin tersine dönmesi, düşen büyüme oranları ve artan işsizlik ile yaşadı (BSB, 2009: 104-105). Çöküşün ardından 2008 Aralık ayı ve 2009 yılının Mart ayı arasında Türkiye’ye net sermaye girişi sıfırlanmıştır. Portföy yatırımları Türkiye’yi terk ederken, doğrudan yabancı yatırım girişlerinde önemli bir düşüş gerçekleşmiştir. 2009 yılında işsizliğin yüzde 14’e kadar çıkması, emek hareketinden gelen tepkiler ve 2009 Mart yerel seçimlerinde AKP’nin oyunun yüzde 38’lere düşmesi hükümet için tehlike sinyallerinin habercisiydi (Erol, 2016: 22). Ancak merkez ekonomilerinde uygulanan para politikası sonucu yüksek getiri arayan sermayenin yeniden geç kapitalistleşen ülkeleri tercih etmesi sonucu Türkiye ekonomisine dışarıdan kaynak aktarımı başlamıştır (Akçay ve Güngen, 2014: 190-191). AKP, kötüleşen iktisadi göstergeler ve kriz karşısında toplumsal baskılara karşı girdiği durgunluğu mali teşvikler, sübvansiyonlar ve sanayileşme politikalarında girdiği kurumsal değişikliklerle aşmaya çalışmıştır.

Ekonomi yönetiminde 2008 krizine tepki olarak geliştirilen stratejilerin önceki bölümlerde de değinilen 1980’li yıllardan itibaren başlayan 1990’lı yıllarda güçlenen ve 2001 krizi sonrasında kurumsallaşan depolitize ekonomi yönetiminin devamı olduğu aşağıdaki alt başlıklarda sorgulanacaktır. Buna göre 2008 sonrası ekonomi yönetimindeki depolitizasyonun Türkiye özgüllüğündeki karşılığı 2001 krizi sonrasındaki kurala bağlı politikalara bağlı depolitizasyon stratejisinden uzaklaşmış, aksine ekonomi yönetiminde merkezileşme, şahsileşmenin giderek

arttığı bir döneme girilmiştir. Bu durum görünürde bir önceki dönemin depolitize ekonomi yönetimi stratejisine karşı repolitizasyon stratejisi olarak değerlendirilebilme riskine açıktır. Ancak karar alma süreçleri açısından incelendiğinde ekonomi yönetiminde artan merkezileşme ve diğer eğilimlerin parlamentoyu karar alma süreçleri dışında bıraktığını, merkezleşmenin güçlü bir yürütme organını getirdiğini beraberinde siyaset alanını daralttığı ve Nicos Poulantzas'a referansla yürütme içinde uzmanlaşmış ekonomik aygıtları ortaya çıkardığı gözlemlenmektedir (Poulantzas, 2000: 171).<sup>7</sup> Bu çerçevede altını tekrar çizmek gerekirse çalışmada 2008 krizi sonrasında görülen depolitizasyon stratejileri sadece ekonomi yönetimi açısından incelenecek, ekonomi yönetimi stratejisi 2008-2011 dönemindeki kurumsal ve yasal düzenlemelerden izlenecektir. Bu kısmın temel argümanı 2008 krizi sonrası görülen eğilimlerin önceki yeniden yapılanma dönemlerinden bağımsız düşünülmemesi gerektiği, biçimi farklı olsa da kriz sonrasında kendi özgüllüğü içerisinde depolitizasyon stratejisinin ekonomi yönetiminde devam ettiği. Ekonomi yönetimi stratejisi kurumsal ve yasal düzenlemelerden, siyasiler ve bürokratlar arasındaki çekişmelerden izlenecektir.

### **2001 Sonrası Dönemin Bağımsız Düzenleyici Kurulları Üzerinden Depolitizasyon**

2008 kriziyle birlikte devletin üstlendiği yeni işlevlerinin deşifresi için Türkiye’de sermaye birikiminin 2001 sonrası yönelimlerine de kısaca bakmak gerekir. Bu sürecin temel yönü, 1980’lerde başlayıp 90’larda devam eden küresel kapitalizmle ticari sermaye ve para sermaye merkezli bütünleşme sürecinden 2000’ler ile birlikte üretken sermaye temelli bütünleşme sürecine doğru geçiştir. Şebnem Oğuz’a (2011) göre söz konusu geçiş sanayileşmede devletin işlevi ve yapısında da köklü dönüşümleri gerektirmiş; bu süreçte devlete, sermaye ile yakın işbirliği içinde, aktif olarak yönlendirici ve düzenleyici bir rol atfeden yeni kurumsalcı yaklaşımlar, ulusal politika oluşumunda ön plâna çıkmıştır. Oğuz, yeni kurumsalcı yaklaşımları eleştirerek devletin rolünü “gömülü özerklik” kavramıyla açıklar. Devlet sermaye ile yakın temasta bulunarak uluslararası rekabetten kaynaklanan olumsuzlukları telafi etmelidir. Bunu yapması içinde devlet “*sermaye içine gömülü ama ondan özerk*” yapıda olmalıdır (Oğuz, 2011: 16). Bu yapı ilk kez 2001’de kurulan Yatırım Ortamını İyileştirme Koordinasyon Kurulu (YOİKK) ile kurumsallaşmıştır.<sup>8</sup> YOİKK üst düzey ekonomi bürokrasisi<sup>9</sup>

<sup>7</sup> 2001 krizi sonrası Türkiye’de yaşanan sürece ilişkin kapsamlı bir analiz çerçevesi için bkz. Akçay, 2013.

<sup>8</sup> YOİKK konusunda kapsamlı bir inceleme için bkz. Cebeci, 2012.

<sup>9</sup> Maliye Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, DPT, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlıkları.



ile sermaye kesimi temsilcilerinden<sup>10</sup> oluşmaktadır. YOİKK bünyesine 2004 yılında kurulan Yatırım Danışma Konseyi (YDK) eklenmiştir. YOİKK'den farklı olarak YDK, IMF ve Dünya Bankası temsilcileri ile birlikte çok uluslu şirket temsilcileri ile Türkiye'deki sermaye fraksiyonu örgütlerinden<sup>11</sup> oluşmaktadır. Yıllık olarak yapılan toplantılar sonucunda katılımcılar tarafından gündeme getirilen tavsiye kararları YOİKK'nin eylem planları ve faaliyetleri için yol gösterici nitelik taşır (Resmi Gazete, 2019). YOİKK, 2001 krizi ertesinde Hazine Müsteşarlığı, Dünya Bankası ve Uluslararası Finans Kurulu Yabancı Yatırım Danışmanlık Servisi tarafından yapılan çalışmalar sonunda Bakanlar Kurulu Prensip Kararı ile kabul edilen "Türkiye'de Yatırım Ortamının İyileştirilmesi Reform Programı"na dayanarak oluşturulmuştur. Temel amacı reform programında da sorunlar olarak belirtilen ve ayrı başlıklar halinde sıralanan<sup>12</sup> Türkiye'de sermayenin karşılaştığı engellere yönelik politika geliştirmek ve gerekli kurumsal düzenlemeleri yapmak olan kurul, 2001 yılından itibaren bugüne kadar yabancı sermayenin ülkeye girişini cazip hale getirecek birçok alanda reform programları yönetmekte, sermaye için yeni değerlendirme alanları açmaktadır (Yatırım Ortamını İyileştirme Koordinasyon Kurulu: 2019).

2008 krizi sonrası dönemde yapılan önemli bir düzenleme çoğu 1999-2002 yılları arasında IMF'nin stand-by anlaşmaları çerçevesinde kurulan<sup>13</sup> bağımsız düzenleyici kurulların (BDK) ilgili bakanlıklara bağlanarak yürütme içerisinde konumlanmalarıdır. BDK'ların 2004'te 5018 sayılı kanun bünyesine alınmalarından sonra bakanlığın ilişkili kuruluşu olarak yürütme bünyesine alınmasıyla idari ve mali özerklikleri sona ermiştir. Bu şekilde BDDK ve SPK gibi atama sonrasında görevden alınmayan, ekonomi politikası belirlenmesinde yetkisi sahip yapılara da siyasi müdahale kapısı açılmıştır. Bu haliyle karar siyasidir. Ancak bir önceki dönemde özerk ve siyaset dışı bir yerde konumlanan BDK'lar, yürütme içerisinde teknokratik bir aygıt haline büründürülmüş halleri ile de siyaset alanı dışında yer almaktadırlar. Dönemin başbakan yardımcısı Ali Babacan üst kurullara ilişkin görüşlerini düzenleme öncesinde şu şekilde dile getirmiştir: "...Kurul üyeleri ile kurul başkanları da siyasetçi rolüne

<sup>10</sup> Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği TOBB, Türk Sanayici ve İşadamları Derneği TÜSİAD, Müstakil Sanayici ve İş Adamları derneği (MÜSİAD), Uluslararası Yabancı Yatırımcılar Derneği (YASED) ve Türkiye İhracatçılar Meclisi (TİM), Dış Ekonomik İlişkiler Kurulu (DEİK) Genel Sekreterleri.

<sup>11</sup> 2004'te Konsey TOBB, TÜSİAD, TİM ve YASED başkanlarından oluşuyorken, 2016'da Müstakil Sanayici ve İşadamları Derneği (MÜSİAD) başkanı da Konseye eklenmiştir.

<sup>12</sup> Her biri ayrı birer reform alanı olan bu başlıklar şöyledir: şirket kuruluşu, istihdam, sektörel izinler, arazi temini ve arsa geliştirme, vergi ve teşvikler, gümrükler ve teknik standartlar, fikri mülkiyet hakları, doğrudan yabancı yatırımlar mevzuatı, yatırım pozisyonu (Resmî Gazete, 2019).

<sup>13</sup> Sermaye Piyasası Kurulu 1981 yılında, Rekabet Kurumu ve Radyo Televizyon Üst Kurumu 1994 yılında kurulmuştur (Bayramoğlu, 2005: 307).

soyunmayacak, siyasi demeç vermeyecek, bir politikacı havasına da kesinlikle girmeyecekler. Teknisyen olarak görevlerini yapacaklar” (Dünya Gazetesi, 2011). Bu durum düzenleyici kuruluş sisteminden kopuş değildir, AKP’nin iktidarda bulunduğu dönem içinde devletin işleyiş şeklindeki gerekli değişim tamamlanmış, YOİKK ve YDK ile birlikte değerlendirildiğinde BDK’lar serbest piyasa disiplini sağlayacak tampon mekanizmalar olarak işlevlerini yerine getirmişlerdir.

### **Ekonomi Yönetiminin Depolitizasyonu: Merkezileşme ve Yeni Kurumlar**

Mart 2010’da IMF ile müzakereler anlaşma olmadan sonra erince 2011’de genel seçimler öncesi 6223 sayılı yetki kanunuyla Bakanlar Kuruluna 6 ay süreyle KHK çıkarma yetkisi verilmiştir.<sup>14</sup> Bu değişiklik anayasa değişikliğine gidilmeden yasama yetkisinin yürütmeye devredilmesi anlamına gelmektedir. 6 Nisan 2011 tarihinde Meclis’i de devre dışı bırakan ve hükümete 6 ay süreyle kanun hükmünde kararname (KHK) çıkarma yetkisi veren yasa kabul edilmiştir. Söz konusu 6 aylık dönemde 35 adet KHK çıkarılarak, bir önceki dönemden gelen bağımsız üst kurullar ile ilgili düzenlemeler yapılmış, bakanlıklar kapatılmış, yeni bakanlıklar kurulmuş, birleştirilmiş ya da ayrılmıştır (Fedai, 2015: 173). Konu açısından en önemli gelişme ekonominin yönetimi ve sorumluluğunun, yetkileri güçlendirilmiş bir başbakan yardımcısı tarafından üstlenilmesidir (Övgün, 2016: 168). Başbakan yardımcısı 2008 öncesi dönemin “siyaset dışı” bırakılan Merkez Bankası, Sermaye Piyasası Kurulu ve Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulunun da yer aldığı kurumları bünyesinde toplayarak, kabinede karar alma mekanizmasında güçlü bir konuma yerleşmiştir. Yine yetki kanunu ile devlet bakanı uygulaması kaldırılmış, hükümet kalkınma politikasını AB çıpasını kullanarak gerçekleştirirken katılım öncesi mali yardım amacı fonlarının sektörel dağılımını esas alarak Sağlık, Eğitim ve Tarım bakanlıklarını yeniden örgütlemiştir (Dik, 2013: 124). Yeni kurulan bakanlıklarla bakanlık sayısı artmış ve yeni kurullar oluşturulmuştur. Yürütmenin yetkisinin artmasıyla oluşan yeniden ölçeklendirme süreçleri bizzat depolitizasyon mekanizmasını oluşturmuştur. Yeniden ölçeklendirme sınıf ilişkilerindeki değişimlerle ilgilidir ve bunun sonucunda oluşmaktadır (Gough, 2006: 104-105).

2008 krizi sonrasında iktisadi karar alma süreçleri açısından bir diğer önemli kurumsal yapı Ekonomi Koordinasyon Kurulu’dur. Ekonomi Koordinasyon Kurulu (EKK) başbakanın belirlediği bakanlardan oluşur ve başbakan yardımcısı

<sup>14</sup> 6223 sayılı “Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkileri ile Kamu Görevlilerine İlişkin Konularda Yetki Kanunu”.

kurula başkanlık eder. EKK'nin görevleri 5838 sayılı yasada geçtiği şekliyle<sup>15</sup> incelenecek olursa, kurulun ekonomiye ilişkin oldukça kapsamlı yetkileri bünyesinde topladığı görülebilir (Resmî Gazete, 2009). Krizden çıkış politikaları olarak mali teşvikler, vergi sistemi, emek piyasası gibi önemli alanlardaki görüşmeler EKK toplantılarında yapılmış, Bankalar Birliği, Sermaye Piyasası Kurulu, Vergi Konseyi, İstanbul Altın Borsası Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu (TİSK), TÜSiAD, Bankalar Birliği, Müstakil Sanayici ve İşadamları Derneği (MÜSiAD), Uluslararası Yatırımcılar Derneği (YASED), Vergi Konseyi, Türkiye İşadamları ve Sanayicileri Konfederasyonu (TUSKON), İstanbul Altın Borsası, Sermaye Piyasası Kurulu (SPK) temsilcileri ilgili konularda toplantılara<sup>16</sup> çağrılırken, sendikalar “ulusal istihdam stratejisi” gibi toplumsal açıdan meşruiyeti çelişkili konularda toplantılara çağırılmıştır (Oğuz, 2011: 17).

12 Haziran 2011 genel seçimlerinden dört gün önce yayınlanan 637 sayılı KHK ile yeni bir bakanlık olarak Ekonomi Bakanlığı kurulmuştur. Bu KHK ile Dış Ticaret Müsteşarlığı Ekonomi Bakanlığı'na dönüşürken, bakanlık Teşvik Uygulama Genel Müdürlüğü, Yabancı Sermaye Genel Müdürlüğü, Dış Ticaret Müsteşarlıkları ile bakanlığın ithalat ve ihracat birimleri üzerinden örgütlenmeye gittiğini, yukarıda da bahsedilen sanayileşmede üstlenilen yeni işleve uygun olduğunu göstermektedir. Yine aynı KHK ile Hazine Müsteşarlığı bünyesinde Finansal İstikrar Komitesi'nin<sup>17</sup> kurulması 2008 krizine karşı alınan önlemlerden biridir. Komitenin örgütlenmesi Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanın başkanlığında Hazine Müsteşarı ile Merkez Bankası, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu, BDDK ve SPK başkanlarından oluşturulmuştur. Finansal İstikrar Komitesi'nin oluşturulmasının arkasındaki mantık 2008 krizinden sonra Amerika Birleşik Devletleri'nde 2010'da kurulan Finansal İstikrar Gözetim Konseyi, Avrupa Birliği'nde Avrupa Sistemik Riskler Kurulu, İngiltere'de Finansal Politika Komitesi finansal sistemdeki riskleri izleyen ve bunun için politikalar öneren bir yapıyı hayata geçirmektir. Başka bir deyişle bu kuruluşlar “batmak için çok

<sup>15</sup> “... Ekonomik istikrarla ilgili gelişmeleri izlemek ve değerlendirmek; para, kredi, finans, maliye, borçlanma, gelirler ve diğer ekonomi politikaları ile plan ve programların tespitinde, uygulanmasında ve güncelleştirilmesinde koordinasyonu sağlamak; küresel ve ulusal ekonomi ile ilgili gelişmeleri izlemek, değerlendirmek, gerektiğinde araştırmalar yapmak veya yaptırmak; gerektiğinde, gelir azaltıcı veya harcama artırıcı önerileri değerlendirmek...” (Resmî Gazete, 2009)

<sup>16</sup> Kriz sonrası yapılan iki farklı EKK toplantısı, katılımcıları ve gündemleri için bkz. Dünya Gazetesi, 2009; Patronlar Dünyası, 2010.

<sup>17</sup> Komitenin yetkisi kanunda şöyle belirlenmiştir: “Finansal sistemin bütününe sirayet edebilecek ölçüde olumsuz bir gelişmenin ortaya çıkması ve bu durumun Finansal İstikrar Komitesi tarafından tespiti halinde, alınacak tedbirleri belirlemeye Bakanlar Kurulu yetkili olup ilgili bütün kurum ve kuruluşlar belirlenen bu tedbirleri derhal uygulamakla yetkili ve sorumludur” (Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu, 2019).

büyük”<sup>18</sup> firmaların ve finans kurumlarının izlenmesi, bankalara verilen düşük faizli krediler, firma kurtarma gibi operasyonlardan sorumludurlar. Bu şekilde sermayeyi kurtarıırken finans sistemini enfekte edecek kriz riskini de uzaklaştırmış olurlar. Her üç kurumda kurumlar Amerika ve İngiltere örneklerinde Merkez Bankası’na bağımlıyken, Avrupa Birliği’nde ise bağımsız düzenleyici kurullardan oluşmaktadırlar, bir anlamda krizin teknokratik müdahalelerle yönetiminin bir parçasıdır. “Bağımsız” şekilde örgütlemeleriyle, sermaye kesimine kaynak transferi yoluyla özel borçları kamulaştırırken, sürecin depolitizasyon işlevini de üstlenmişlerdir. Türkiye’de kurulan benzeri yapı Finansal İstikrar Komitesi ise örgütsel bileşimi itibariyle teknokratik sayılabilir ancak hiyerarşik açıdan yürütmeye bağlı olmasıyla gayet siyasileştirilmiş bir kurumdur (Akçay ve Güngen, 2014: 95-98). 2008 krizi sonrasında neoliberal iktisat politikalarının sermayeyi içeriden tedavi edecek önlemleri makro ihtiyati tedbirler olarak Finansal İstikrar Komitesi toplantılarında Türkiye’ye uyarlanırken, finansal derinleşme çabaları da ekonomi yönetiminin gündemine girmiş oldu.

Menkul kıymetleştirme ve yeni finansal araçlara yönelik düzenlemeler ve piyasa inşası faaliyetleri 2008 krizi sonrası dönemde süreklilik arz etmektedir. 2008’de sosyal güvenlik reformunun ardından devletin bireysel emeklilik sistemindeki düzenlemeleri, finansal piyasalarda bireysel emeklilik fonlarını yönetecek portföy yönetim şirketleri ile ilgili düzenlemeler 2011 sonrası dönemde yoğunlaşmıştır. Finansal tabana yayılma siyaseti de kriz sonrası dönemde ekonomi yönetiminin başvurduğu stratejilerden biridir. Finansal tabana yayılma ya da finansal içerilme ile kastedilen finansal sistemden dışlanmış kesimlerin finansal sisteme içerilmesi ve bu kesimlerin finansal hizmetlere erişimin önündeki engellerin kaldırılmasıdır (Akçay ve Güngen, 2016: 260-261). Başka bir deyişle hane halkının borçlandırılması, emek gücünün kredi ve borçlandırma mekanizmasına dahil edilmesi ve bu şekilde sınıfsal ilişkilere biçim verme çabasıdır (Güngen, 2017: 24). Öte yandan 2010 yılından itibaren Hazinesinin finansal tabana yayılma siyaseti kapsamında uluslararası kuruluşlarla yaptığı ortaklıklar neticesinde devletin sermayenin uluslararasılaşması sürecinde önemli görevler üstlendiği söylenebilir (Güngen, 2016: 145-148).

### **İnşaat Sektöründeki Gelişmeler ve Kurala Bağlı Depolitizasyon Süreçlerinden Kopuş: *Depolitizasyonun Değişen Anlamı***

Mali Kural Kanunu, 2008 yılında IMF anlaşmasının sona erdirilmesinin ardından dönemin başbakan yardımcısı Ali Babacan tarafından hazırlanmıştı. 12 Mayıs 2010 tarihinde TBMM Plan ve Bütçe Komisyonunda kabul edilen Mali

<sup>18</sup> “*Too big to fail*” deyiimi yerine kullanılmıştır. ABD’deki süreç ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Akçay ve Güngen, 2014: 95-98.

Kural Kanun tasarısı, borçlanma ve bütçe açığı ile ilgili olarak hükümete sınırlama getirmekte, bütçe açığının gayri safi yurtiçi hasılaya olan oranını yüzde 1 ile sınırlı tutmaktaydı. Bu haliyle yasa tasarısının amacı bütçe fazlası verilmesini teknik ve yasal bir zorunluluk haline getirerek uluslararası piyasalara borç geri ödemelerinin garanti altına olduğunu göstermekti. Mali Kural Yasası AKP içerisinde tepkilerle karşılaştı, dönemin başbakanı Erdoğan 2011 seçimleri öncesinde yasa ile ilgili olarak şunları söylemektedir: “*Mali kural yasalarla niye dayatılsın? Şu an dursun, erteleyelim, bunu daha sonda gündemimize alalım. Ama biz şu anda tam sıçramayı yapacağımız bir dönemde kendimizi bunlarla bağlamayalım. Çünkü Türkiye’nin yatırımlarla ayağa kalkması lazım*” (Radikal Gazetesi, 2010). İcraatları kamu yatırım projelerinden oluşan yatırımcı bakanlıklar<sup>19</sup> da bu kanuna karşı çıkmışlardır. Bu açıklamalarla birlikte mali alanda kurallı depolitizasyona geçilememesinin nedeni, icraatları özellikle AKP’ye yakın duran sermaye grupları açısından önem taşıyan bakanlıklar ve belediyelere hareket alanı açmaktı. Bu açıdan 1980’lerdeki Anavatan Partisi (ANAP) hükümetlerinin inşaat sektörünü sermaye birikiminin başat sektörlerinden biri haline getirmesi gibi, AKP’de krizden çıkmak için inşaat sektörüne önem vermiştir.

Türkiye’de krizden sonra inşaat sektörü en çok daralan sektör oldu. TÜİK verilerine göre 2008’de yüzde 8.1, 2009’da yüzde 16.3’lük yaşanan küçülme ile inşaat sektörü iki yıl üst üste daralma göstermiştir. Ancak 2010 yılının ilk çeyreğinde 15 ikinci çeyreğinde de yüzde 21.9 büyüme oranını yakalayarak krizden sonra en hızlı büyüyen sektör olmuştur (Türkiye Müteahhitler Birliği, 2010: 6).<sup>20</sup> Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’nın kuruluşu ve ANAP döneminde kurulmuş Toplu Konut İdaresi (TOKİ)’nin yeniden yapılandırılarak büyük yetkilerle donatılması, kamuoyunda 2B yasası olarak orman arazilerinin metalaşması ve yerleşime açılması ile ilgili yasal düzenleme devletin inşaata

<sup>19</sup> Dönemin Ulaştırma Bakanı Binali Yıldırım “...eskiden mali kural mı vardı?...” (Aktaş, 2010: 114) diyerek konu ile ilgili görüşünü bildirirken Sanayi ve Ticaret Bakanı Nihat Ergün, yatırımcı bakanlıkların mali kuralı istemedikleri açıklamış, konuyla ilgili olarak “...Bu formül bize İstanbul Boğazı’ndaki ikinci tüp geçit için yurtdışı borçlanmamıza ne kadar izin verecek? Bununla alakalı borçlanma limitimiz bu formülün içinde nasıl yer bulacak? Bulamayacak mı?...” diyerek (Milliyet Gazetesi, 2010) mali kuralla ilgili görüşlerini büyük ölçekli kentsel projelere referansla açıklamıştır. Bu açıklamaları aslında 2011’de AKP’nin seçim beyannamesinde Üçüncü Köprü ve Üçüncü havalimanı gibi kentsel projelere özel vurgu yapılması ve seçim vaatlerinin içerisine Çılgın Proje olarak da lanse edilen Kanal İstanbul’un alınması ile birlikte değerlendirmek gerekir. Çavuşoğlu ve Strutz (2018), bu dönemde inşaat sektörünü “toplum için rıza üretim işlevini yerine getiren milli popülist bir makine” olarak niteler.

<sup>20</sup> Türkiye Müteahhitler Birliği’ne göre, bu büyümenin temel sebeplerinden biri Hazine teşvikli yatırımlardır. Buna göre 2009’un ilk 7 ayında teşvik gören yatırım tutarının cari fiyatlarla 7.7 milyar TL’ne kadar gerilemiş olduğu, 2010 yılının ilk 7 ayında ise bu rakamın 2007-2008 yıllarındaki (kriz öncesi) rakamları da aşarak ve büyük bir sıçrama ile 2408 projeye dağılmış olan 35 milyar TL düzeyine kadar yükselmiş olduğu görülmektedir (Türkiye Müteahhitler Birliği, 2010).

yönelik önemli müdahalelerindedir. TOKİ, yeniden yapılandırılması kapsamında her ölçek ve kapsamda planlama yetkisi ile güçlendirilmiş, her türlü inşaat faaliyetini yapabilir duruma gelmiştir (Çavuşoğlu ve Strutz, 2018: 206-207). Ayrıca Emlak Kredi Bankası'na ait Emlak Konut'u ve devlet mülkiyetindeki arsaları yöneten Arsa Ofisi'ni de bünyesine alarak sermayenin ihtiyaç duyduğu arsa temini sorununa çözüm getirebilecek en büyük arsa stokuna sahip kurum haline gelmiştir. 2012'de Gayrimenkul Yatırım Ortaklıkları (GYO) ile ilgili yapılan düzenlemeler ile yeni GYO'lar kurulmuştur, bu durum GYO sektöründeki özel girişimin artışı gibi görülmemelidir. En büyük ortağı TOKİ olan sektörün lideri durumundaki Emlak GYO ve Vakıf GYO bir devlet kuruluşudur (Karaçimen ve Çelik, 2017: 97-99). İnşaat sektöründeki büyük sermaye gruplarının taleplerine ancak üst ölçekte kurumsal bir yapılaşma cevap verebilirdi. İnşaat sektöründe devletin izlediği depolitizasyon stratejisi, iktidarın merkezi gücü elde etme isteği ile açıklanamaz. Bu konuda inşaat sermayesinin baskıları kadar kentsel dönüşüme konu olan alanlardaki muhalefet ve bu muhalefete siyaset kanallarını kapatmak önemli bir etkidir. Ayrıca inşaatın popülist bir rıza üretim mekanizması olarak kabulü kurumsal yapıda merkezileşmeyi üst seviyelere taşıyan bir diğer etmendir (Bağımsız Sosyal Bilimciler, 2015: 283-285).

Bu gelişmeler bağlamında 2008 sonrası süreçte devletin dönüşümü iki temel görünürde işlemiştir. Bunlar yeni kurumların yaratılması ve varolan kurumlar arası yaşanan güç transferleridir. Yeni kurumların yaratılması ile o döneme kadar olmayan devlet içi kurumların oluşturulması, devletin yeni işlevlerin ve güç merkezlerinin kurulmasıdır. YOİKK ve YDK bu durumun örnekleridir. Varolan kurumlar arası yaşanan güç transferleri ise bu dönemin yaygın bir özelliğidir. Bu durum eski kurumların yeniden işlevlendirilmesi şeklinde de gerçekleşmiştir. BDK'ların bakanlıklara bağlanılarak güçlendirilmesi, DPT'nin Kalkınma Bakanlığına dönüştürülmesi, 1980 sonrası kurulan TOKİ'nin yeniden işlevlendirilmesi gibi gelişmeler kriz sonrası sermaye birikim sürecinin ihtiyaç duyduğu restorasyonun koşullarını sağlamak için yapılan düzenlemelerdir. Sonuç olarak her iki şekilde de devlet aygıtı içinde yürütme, yürütme içinde de uzmanlaşmış ekonomik aygıtlar ön plana çıkmıştır (Oğuz, 2006: 212). Sermaye birikim sürecinin geldiği düzey ile devletin ilişkisi göz önüne alındığında, yeni birikim koşulları inşa etmenin devletin dönüşümü ile gerçekleştiği, bu dönüşüm sırasında da devletin iktisat siyaset ayrımını belirsizleştirme çabasıyla bu ayrımı yeniden tanımlayarak depolitizasyon stratejisini kullandığı tespit edilebilir.

### 3. GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Bu makale Türkiye'de 2008 krizinden sonra ekonomi yönetiminde yaşanan dönüşümleri depolitizasyon ve (yeniden) siyasileştirme stratejileri üzerinden

incelemiştir. Bu makalenin çıkış noktalarından biri 1994 Nisan ve Şubat 2001 krizlerinden sonra Türkiye ekonomisinde yaşanan depolitizasyonun, 2008 krizinden sonra aldığı hâli incelenmektedir. Gelişmiş ülkelerde refah devleti politikalarının tasfiyesiyle başlayan, Küresel Güney'e ise IMF ve Dünya Bankası programlarıyla 1990'larda giren neoliberalizm devletin yeniden yapılanması süreçlerini beraberinde getirmiştir. Bu sürecin en önemli söylemlerinden biri ekonomi yönetimlerini siyasi süreçlerin dışına almaktır. Bu süreç iktisat politikası uygulamalarında kural temelli politikalar ile ya da temel sektörlerin bağımsız üst kurullara devri ile gerçekleşmiştir. Türkiye'de de bu süreç 1994 krizinden sonra başlamış, 2001 krizinin ardından yapısal reformlar ile merkez bankası politikaları, borçlanma politikası ve bağımsız düzenleyici kurullar aracılığıyla siyaset dışılaştırma stratejileri devam etmiştir.

2008 krizinden sonraki dönemi ele aldığımızda ise iktisadi göstergelerdeki bozulmalar, artan işsizlik oranı ve emek hareketinden gelen tepkiler AKP'nin oy oranlarının düştüğü 2009 Mart seçimiyle birleşince hükümet için kurala bağlı depolitizasyon stratejisinin sınırlarına ulaşılmıştı. Bu bağlamda hükümet 2009 yılında oldukça geniş kapsamlı bir yatırım teşvik sistemini yürürlüğe koymuştur. Teşvikler ile başlayan (yeniden) siyasileştirme, merkez bankası aracılığı ile siyaset dışı tutulan para politikasında ihtiyari uygulamalarda artış ve mali disiplin ve borçlanma politikalarında gevşeme ile devam etmiş ve ekonomide önceki dönemin siyaset dışılığından uzak (yeniden) siyasileşmenin etkin olduğu bir döneme geçilmiştir. Bu eğilimler devletin kurumsal yapısında da kendini göstermiş, yapısal uyum programları çerçevesinde kurulan bağımsız düzenleyici kurullar kararnamele ile bakanlıklara bağlanmış ve böylece yeniden siyasallaştırılmışlardır. Yine ekonomi yönetiminde yeniden yapılanmaya gidilmiş, ekonomi bakanlığı ile çevre ve şehircilik bakanlıkları kurulmuş ve bunlara bağlı uzmanlaşmış alt kurullar oluşturularak Akçay'ın da (2013) deyişiyle "yürütmenin içerisinde uzmanlaşmış ekonomik aygıtlar" oluşturulmuştur. İncelenen dönem içerisinde ekonomi politikalarının uygulanmasında yürütme ve bürokrasinin artan gücü ve etkinliği söz konusudur, ekonomik karar alma süreçlerine katılım kanalları kapanmaktadır. Bu durum parlamentonun ve siyasal partilerin siyaset yapma biçimlerini görece olarak güçsüzleştiği bir duruma sebep olmakta ve buna paralel olarak seçmenlerin partiler ve parlamento aracılığıyla etkide bulunma olanakları da azalmaktadır. Hiç kuşkusuz bu durum muhalefet partilerinin parlamento dışında siyaset yapma mekanizmalarını oluşturabilir, ancak burada kastedilen parlamento içi siyaset yapma mekanizmalarının zayıflamasıdır.

Bu makalenin temel tezlerine ilişkin olarak önemle belirtilmesi gereken nokta, 2008 krizi sonrası Türkiye'de ekonomi yönetiminde güçlü siyasileşme

eğilimi gözükse de, siyaset dışlaşmanın bu süreçte örtük olarak devam ettiği. Ekonomi politikalarında giderek artan siyasileşme eğilimi ile birlikte (ekonomi yönetimi alanında) sermaye egemenliği siyasete olan etkisini devlete aktarırken siyaset alanında, giderek yürütme etkinlik kazanmakta, bürokratikleşme artmakta ve karar alma süreçleri yönetme stratejileri ile belirlenir hale gelmektedir. Başka bir deyişle sermaye birikiminin devamlılığı ve sürekliliği için çoğunluğun rızasının üretilmesi ve sermayenin iktisadi alandaki tahakkümünün siyaset alanındaki olası risklere karşı korunaklı hale getirilmesi, 2008 krizi sonrasında Türkiye'deki iktisadi politikaların depolitizasyonunun temel işlevi olarak görülebilir.

Dar anlamda 2008 krizi sonrası Türkiye'de iktisadi karar alma süreçlerinde yönetim stratejisi olarak depolitizasyon eğilimlerinin incelendiği bu makalede, ele alınan dönem içerisinde oldukça önem taşıyan Tekel işçilerinin direnişi, Kazova işçilerinin özyönetim deneyimleri, 2014 Yatağan işçileri gibi emek hareketindeki siyasallaşmanın önemli örnekleri ele alınmamıştır. Aslında bu pratikler Türkiye'de devletin emek sermaye ilişkilerinde nerede konumlandığını açığa çıkardığı gibi, bir yönetim stratejisi olarak depolitizasyona karşı emek hareketindeki siyasallaşmanın bir göstergesi olarak not edilmelidir. Ayrıca aynı dönemde farklı yerelerde ekoloji temelli sosyal hareketlerin güçlenmesi, kent hakkı temelli ve kentsel dönüşüm ve soylulaşma karşıtı yeniden müşterekleştirme eylemleri gibi kentsel hareketlerdeki artış yeni repolitizasyon alanlarına örnektir.

## KAYNAKÇA

Akçay, Ümit (2013), "Sermayenin Uluslararasılaşması ve Devletin Dönüşümü: Teknokratik Otoriterizmin Yükselişi", *Praksis*, 30-31: 11-39.

Akçay, Ümit ve Ali Rıza Güngen (2014), *Finansallaşma, Borç Krizi ve Çöküş: Küresel Kapitalizmin Geleceği* (Ankara: Nota Bene Yayınları).

Akçay, Ümit ve Ali Rıza Güngen (2016), "Türkiye'de Ekonomi Politikasında Arayışlar, Çıkmazlar ve Alternatifler", Tören Tolga ve Melehat Kutun (Der.), *Yeni Türkiye? Kapitalizm, Devlet, Sınıflar* (İstanbul: Sosyal Araştırmalar Vakfı): 246-280.

Aktaş, Alaattin (2010), "Türkiye'nin göstergeleri", *Ekonomik Forum*, 8: 113-117.

Bağımsız Sosyal Bilimciler (2015), *AKP'li Yıllarda Emegin Durumu*, Yordam Kitap (İstanbul: Yordam Kitap).



- Bayramoğlu, Sonay (2005), Yönetişim Zihniyeti (İstanbul: İletişim Yayınları).
- Bedirhanoglu, Pınar (2019a), “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Türkiye’de Ekonomi Yönetiminin Dönüşümü”, Elif Karaçimen, Melda Yaman, Nurcan Özkaplan, Özgün Akduran, Şebnem Oğuz (Der.), Nuray Ergüneş için Yazılar (SAV Yayınları): 211-233.
- Bedirhanoglu, Pınar (2019b), “Finansallaşma, Yeni Sınıfsal Çelişkiler ve Devletin Dönüşümü”, Çalışma ve Toplum, 2019/1: 371-388.
- Bonefeld, Werner (2007), “Devlet ve Sermaye: Politığın Eleştirisi Üzerine”, Bonefeld, Werner ve John Holloway (Der.), Küreselleşme Çağında Para ve Sınıf Mücadelesi (çev. Cumhur Atay) (İstanbul: Otonom Yayıncılık): 255-284.
- Bonefeld, Werner (2010), “Free Economy and the Strong State: Some Notes on the State,” Capital and Class, 34-1: 15-24.
- Bonefeld, Werner (2014), Yıkıcı Akıl ve Olumsuzlama (İstanbul: Otonom Yayıncılık).
- Boratav, Korkut (2005), Türkiye İktisat Tarihi 1908-2002 (Ankara: İmge Yayıncılık).
- Burnham, Peter (2003), “Küreselleşme, Apolitikleştirme ve Modern Ekonomi Yönetimi”, Praksis, 3 (9): 163-182.
- Burnham, Peter (2006), “Depoliticisation: A Comment on Buller and Flinders”, British Journal of Politics and International Relations, 8 (2): 303-306.
- Burnham, Peter (2014), “Depoliticisation: Economic Crisis and Political Management”, Policy & Politics, 42 (2): 189-206.
- Cebeci, Ayşe (2012), Bilmediğimiz Kapitalizm, Gizli Elin Kurumsallaşması: YOİKK (İstanbul: Sosyal Araştırmalar Vakfı).
- Çavuşoğlu, Erbatu ve Julia Strutz (2018), “‘Şimdi Gideceğiz, Evleri Yıkacağız!’: Türkiye’nin Neoliberal Hegemonik Politikasında Mekânsal Yeniden Üretimin Rolü”, Akça, İsmet vd. (Der.), “Yeni Türkiye”ye Varan Yol, Neoliberal Hegemonyanın İnşası (İstanbul: İletişim Yayınevi): 199-219.
- Dik, Esra (2013), “643 Sayılı KHK ile Düzenlenen Bakan Yardımcılığı ve Hiyerarşik Örgütlenme İçerisindeki Konumu”, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 68 (4): 121-145.

Dönmez, Pınar ve Eva Zemandl (2018), “Crisis of Capitalism and (De-)Politicisation of Monetary Policymaking: Reflections from Hungary and Turkey”, *New Political Economy*, 24 (1): 1-19.

Dönmez, Pınar (2014), “Crisis and Regional Governance Attempts: the Curious Case of Turkey in Critical Perspective” Haastrup, Toni ve Yong-Soo Eun (Der.), *Regionalising Global Crises: The Financial Crisis and New Frontiers in Regional Governance*, (Basingstoke: Palgrave Macmillan): 111-135.

Dönmez, Pınar (2019), “Politicisation as Governing Strategy Versus Resistance: Demystifying Capitalist Social Relations and the State in Turkey”, Buller, Jim vd. (Der.), *Comparing Strategies of (De)Politicisation in Europe: Governance, Resistance and Anti-politics* (Palgrave Mcmillan): 155-189.

Dünya Gazetesi (2009), “EKK’da ‘İstanbul Finans Merkezi’ ele alındı.” <https://www.dunya.com/ekonomi/ekk039da-039istanbul-finans-merkezi039-ele-alindi-haberi-90269> (27.07.2019).

Dünya Gazetesi (2011), “Özerk Kurullara Bakan Denetimi!” <https://www.dunya.com/gundem/ozerk-kurullara-bakan-denetimi-haberi-152782> (28.07.2019).

Ercan, Fuat (2004), “Sermaye Birikiminin Çelişkili Sürekliliği: Türkiye’nin Küresel Kapitalizmle Bütünleşme Sürecine Eleştirel Bir Bakış”, Neşecan Balkan ve Sungur Savran (Der.), *Neoliberalizmin Tahribatı* (İstanbul: Metis Yayınları): 9-43.

Erol, Mehmet Erman (2016), “Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) Döneminde İktisadi Politika ve Yapımının Siyaseti: Süreklilik ve Kopuş Bağlamında Bir Tartışma”, Tören Tolga ve Melehat Kutun (Der.), *Yeni Türkiye? Kapitalizm, Devlet, Sınıflar* (İstanbul: Sosyal Araştırmalar Vakfı): 280-329.

Ergüneş, Nuray (2008), *Bankalar, Birikim, Yolsuzluk: 1980 Sonrası Türkiye’de Bankacılık Sektörü*, (İstanbul: Sosyal Araştırmalar Vakfı).

Fedai, Recep (2015), “Kamunun Yönetiminde Artan Merkez Etkisi”, Barış Övgün (Der.), *AKP Nasıl Yönetti?* (Ankara: Nika Yayınevi): 163-203.

Gültekin Karakaş, Derya ve Fuat Ercan (2008), “Türkiye’de Uluslararasılaşma Sürecindeki Sermayenin Üretken ve Para Sermaye Arasındaki Zaman Yönelimli Stratejik Tercih”, *İktisat, İşletme ve Finans*, Cilt 23, Sayı 262, s.35-55.

Gültekin Karakaş, Derya (2009a), “Sermayenin Uluslararasılaşması Sürecinde Türkiye Banka Reformu ve Finans Kapital-içi Yeniden Yapılanma”, *Praksis*, 19:95-131.

Gültekin Karakaş, Derya (2009b), Hem Hasımız Hem Hısımız: Türkiye Finans Kapitalinin Dönüşümü ve Banka Reformu (İstanbul: İletişim Yayınları).

Güngen, Ali Rıza (2014), “Hazine Müsteşarlığı ve Borç Yönetimi: Finansallaşma Sürecinde bir Kurumun Dönüşümü”, Amme İdaresi Dergisi, 47: 1-21.

Güngen, Ali Rıza (2016), “Türkiye’de Kamu Borcunun Yönetimi: 2001 Krizi Sonrası Bulgular ve 2009 Çöküşü Sonrası Stratejiler”, Praksis, 38 (2): 129-155.

Güngen, Ali Rıza (2017), “Finansal Tabana Yayılma Siyaset ve Türkiye’de Devletin Finansallaşması”, Bedirhanoglu, Pınar vd. (Der.), Finansallaşma Kıskaçında Türkiye’de Devlet, Sermaye Birikimi ve Emek (İstanbul: Nota Bene Yayınları): 23-45.

Gough, Jamie (2006), “Değişen Sınıf ilişkileri, Değişen Ölçek: Ölçek Politikalarında Çeşitlilik ve Çelişki”, Praksis, 15: 97-127.

Holloway, John ve Sol Picciotto (1978), “Introduction: Towards a Materialist Theory”, John Holloway ve Sol Picciotto (Der.), State and Capital: A Marxist Debate (London: Edward Arnold): 1-32.

Karaçimen, Elif ve Özlem Çelik (2017), “Türkiye’de Gayrimenkul ve Finansın Derinleşen ve Yeniden Yapılanan ilişkisi”, Bedirhanoglu, Pınar vd. (Der.), Finansallaşma Kıskaçında Türkiye’de Devlet, Sermaye Birikimi ve Emek (İstanbul: Nota Bene Yayınları): 83-103.

Kettell, Steven (2004), The Political Economy of Exchange Rate Policy-Making (Basingstoke: Palgrave Macmillan).

Kutun, Melehat (2013), “Türkiye’de Neoliberal Ekonomi Politikalarının Uygulanması Sürecinde Bir Yönetim Stratejisi Olarak Apolitizasyon ve Depolitizasyon”, Praksis, 30-31: 41-74

Milliyet Gazetesi (2010), “Yatırımcı Bakanlar İstemedi Mali Kural ‘başka bahara kaldı’”, <http://www.milliyet.com.tr/ekonomi/yatirimci-bakanlar-istemedi-mali-kural-baska-bahara-kaldi-1275429> (26.07.2019).

Oğuz, Şebnem (2006), “Sermayenin Uluslararasılaşması Sürecinde Mekansal Farklılaşmalar ve Devletin Dönüşümü”, Demet Yılmaz vd. (Der.) Kapitalizmi Anlamak (Ankara: Dipnot Yayınları): 149-182.

Oğuz, Şebnem (2011), “Krizi Fırsata Dönüştürmek: Türkiye’de Devletin 2008 Krizine Yönelik Tepkileri”, Amme İdaresi Dergisi, 44 (1): 1-23.

Oyan, Oğuz (1991), Türkiye’de Maliye ve Fon Politikaları Alternatif Yönelişler (Ankara: Adım Yayıncılık).

Övgün, Barış (2016), “Kamu Yönetimi Reformunda Bir Açmaz: Yerelleşme mi, Merkezileşme mi?”, Mülkiye Dergisi, 40 (3): 159-179.

Patronlar Dünyası (2010), “EKK Ankara’da toplandı.” <http://www.patronlardunyasi.com/haber/EKK-Ankara-da-toplandi/81532> (27.07.2019).

Poulantzas, Nicos (2000), State, Power, Socialism (London: Verso).

Radikal Gazetesi (2010), “Kendi IMF’mizi yaratmaya gerek yok”, <http://www.radikal.com.tr/ekonomi/kendi-imfmizi-yaratmaya-gerek-yok-1018043/> (09/09/2010).

Resmî Gazete (2009), “Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/02/20090228M1-1.htm> (27.07.2019).

Resmî Gazete (2019), “Yatırım Ortamını İyileştirme Koordinasyon Kurulu Hakkında Karar”, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2019/03/20190314-1.pdf> (27.07.2019).

Sönmez, Mustafa (1992), 100 Soruda 1980’lerden 1990’lara ‘Dışa Açılan’ Türkiye Kapitalizmi, (İstanbul: Gerçek Yayınevi).

Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (2019), TMSF / Finansal Güvenlik Ağı ilişkileri <https://www.tmsf.org.tr/tr/Tmsf/Info/finansal.guvenlik> (29.07.2019).

Türkiye Müteahhitler Birliği (2010), İnşaat Sektörü Analizi, 2010 (Ankara).

Yalman, Galip (2002), “Tarihsel Bir Perspektiften Türkiye’de Devlet ve Burjuvazi: Rölativist bir Paradigma mı Hegemonya Stratejisi mi?”, Praksis, 5: 7-23.

Yaman Öztürk, Melda ve Fuat Ercan (2009), “1979 Krizinden 2001 Krizine: Türkiye’de Sermaye Birikimi Süreci ve Yaşanan Dönüşümler”, Praksis, 19: 55-93.

Yatırım Ortamını İyileştirme Koordinasyon Kurulu (2019), <http://yoikk.gov.tr/> (2.08.2019).