

ERKEN BİR SAVUNUCULUK KOALİSYONU ÖRNEĞİ OLARAK MİLLİ PETROL DAVASI¹

Onat GÜNEŞ²

Öz

Politika değişimi terimi gerek yazında gerekse gündelik dilde yoğun bir biçimde kullanılsa da kamu politikası literatüründe pek çok kuram, model ve çerçeve önerisine konu olarak son dönemde bir akademik disipline dönüşmüştür. Bu bağlamda önde gelen modellerden biri konuyu soyuttan somuta taşıma konusunda literatürde önemli bir yeri olan Savunuculuk Koalisyonu Çerçevesi'dir (SKÇ). Bu çalışmada literatürde pek çok politika alt sistemini ve politika değişimini gözlemlemek için kullanılan SKÇ modelinin sunduğu kavramsal setin evrenselliğini gözlemlemek adına Türkiye'de 1960'lı yıllar boyunca petrol politikası alt sisteminde oluşan ve bir savunuculuk koalisyonu olarak Milli Petrol Davası ele alınmaktadır. Sonuç olarak Milli Petrol Davası'nın SKÇ kapsamında değerlendirilebileceği ve 1973 Petrol Reformu Kanunu'nun yasalaşmasına giden politika değişikliği sürecinde etkili olduğu ortaya konmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Kamu politikası, politika değişikliği, enerji politikası, petrol politikası, savunuculuk koalisyonu

¹ Bu makale, "Türkiye'de Petrol Politikasının Değişiminin İncelenmesi" başlıklı doktora tezinden üretilmiştir.

² Dr., onatgunes@gmail.com, ORCID No: 0000-0001-5539-3022

THE NATIONAL PETROLEUM CAUSE AS AN EARLY ADVOCACY COALITION EXAMPLE

Abstract

Although the term of policy change is used extensively both in the literature and in daily language, it has recently turned into a academic discipline as the subject of many theories, models and framework proposals in the public policy literature. The Advocacy Coalition Framework (ACF), which has a significant role in the literature on bringing an issue from the abstract to the tangible, is one of the most prominent frameworks in this context. In order to observe the universality of the conceptual set provided by the ACF model, which is used to observe many policy subsystems and policy changes in the literature, the National Petroleum Case, an advocacy coalition that was formed in Turkey's petroleum policy subsystem in the 1960s, is discussed in this study. As a result, it becomes clear that the National Petroleum Cause can be assessed within the parameters of ACF and that it had a significant impact on the process of changing policy that resulted in the passing of the Petroleum Reform Law dated 1973.

Keywords: Public Policy, Policy Change, Energy Policy, Petroleum Policy, Advocacy Coalitions

Giriş

Günlük dilde hatta zaman zaman sosyal bilimler literatüründe politika değişimi kavramı kolaylıkla kullanılmaktadır. Kavramın kolaylıkla kullanılmasından kasıt değişim sözcüğünün kamu politikası literatüründeki yeri ve öneminin göz ardı edilmesi olarak betimlenebilir. Kavramın kullanılış biçimi günlük dil için bir miktar anlaşılır olsa da kamu politikası literatüründe Lindblom'un Artırmacılık (*incrementalism*) yaklaşımıyla başlayan ve 1980'lerden itibaren politika değişikliklerini gözlemlene ve nedenlerini ortaya koymaya amaçlayan çeşitli teorem, çerçeve önerisi ve modeller göz önüne alındığında bilimsel bir bakış açısına başvurulmadan yapılan değerlendirmeler eksik olacaktır. Kamu politikası disiplini kurucularından biri olarak kabul edilen Lindblom'a göre (1979) artırmacı politika değişiklikleri büyük çoğunlukla deneme yanılma (*trial and error*) yöntemine dayanmaktadır ve politika kararları çoğulculuk temelinde çıkar gruplarının (*interest groups*) karşılıklı partizan anlaşmayla (*partisan mutual adjustment*) alınmaktadır. Bu bakımdan Lindblom politikaların artırmacı olmasını da

önermekte, böylece hataya düşme ihtimalinin minimize edilebileceğini iddia etmektedir. Bu düşünceler aslında politika yapımı için sadece bir öneri değildir, Lindblom bunu söylerken bir durum tespiti de yapmaktadır. Bir taraftan da demokrasi ona göre en rasyonel yönetim biçimidir, rasyonel yaklaşım nasıl demokrasilerde karar verme meselesinin temelini oluşturuyorsa kamu politikasının hem yapım süreçlerinin (*policymaking*) normatif olarak hem de akademik birikiminin de ontolojik olarak özünü oluşturmaktadır.

Politika değişikliğinin artırıcı karakteri ile ilgili 1980’lerden itibaren ortaya atılan kuramlar Lindblom’un düşüncelerine mesafeli ve eleştirel olarak yükselmiştir. Baumgartner ve Jones (1993) politika değişikliğinin denemeyanılma ve küçük adımlar çerçevesinde değerlendirmenin eksik olacağını, herhangi bir politika alanında uzun süreli stabil dönemlerden sonra gerek politika alanının içinden gerekse dışından gelebilecek birtakım faktörlerin etkisiyle ani değişiklikler olabileceğini, bu değişiklik dönemlerinin ise “kesinti” olarak tanımlanabileceğini ileri sürmüştür. Politika değişikliğinde Lindblom’un görüşlerine eleştirel yaklaşan bu yazarlar kamu politikalarının artırıcı olmaktan ziyade uzun süren stabil dönemlerin büyük çaplı siyasi olayların meydana gelmesiyle kesintiye uğradığına, bir diğer deyişle politika değişiminin kesintili karakterine vurgu yaparlar (Baumgartner ve Jones, 2009). Diğer taraftan, Kesintili Denge Kuramı’nın (*Punctuated Equilibrium Theory*) artırıcılığa karşı aldığı bu açık tavrın yanı sıra doğrudan artırıcı politika değişikliğine ilişkin bir eleştiri getirmese de Patika Bağımlılığı Yaklaşımı politika değişikliklerinden ziyade politikanın durağanlığı (*stability*) üzerine odaklanarak bir bakıma artırıcı bir karakter sergilerken Kingdon’ın Çoklu Akış Kuramı ise politika ve siyasetin eşleştiği anda açılan politika pencerelerinden yararlanılmasında etkili olan politika girişimcilerinin rolüne odaklanarak politika değişikliğini açıklamaya çalışmaktadır (Capano, 2009).

Politika değişikliği sorunsalına farklı bakış açıları getiren bu çalışmaların yanı sıra Paul Sabatier’in 1980’li yıllarda ortaya attığı Savunuculuk Koalisyonu Çerçevesi (SKÇ, *Advocacy Coalition Framework*) kamu politikası disipliniinde önemli bir yer tutmaktadır. Bu çerçeve önerisine göre politika değişiminin temelinde ilk olarak “herhangi bir kamu politikası alanında yer alan rekabet halindeki farklı savunuculuk koalisyonları arasındaki etkileşim” yatmaktadır (Sabatier, 1991: 6-7). Sabatier teorisini geliştirirken, diğer pek çok politika değişimi teorisi ve modelinde olduğu gibi, Batılı liberal demokrasilerdeki vakaları çalışmıştır. Kamu politikası değişimi bakımından Türkiye’de yapılacak bir incelemede ortaya atılan bu kuramların ne derece uygulanabilir ve gözlemlenebilir olduğunun tartışmaya açılmasının önemli olduğu düşünülmektedir.

Buradan hareketle 1954'ten günümüze alanı düzenleyen kanunu pek çok kez değişikliğe uğramış olan petrol politikasındaki değişim çarpıcıdır. Bu değişiklikleri kamu politikası disiplini açısından düşündüğümüzde farklı kuramların farklı dönemleri analiz etmede yararlı olabileceği iddia edilebilir. Bu açıdan yaklaşıldığında 1960'ların ortasından itibaren petrol politikası alt sistemindeki tartışmalar dikkat çekicidir. Ülkede 27 Mayıs İhtilali'nin etkileri devam etmektedir ve 1961 Anayasası ile birlikte kamu politikalarının çerçevesini çizmekle görevlendirilmiş olan Devlet Planlama Teşkilatı'nın (DPT) öncülüğünde planlı ekonomi dönemine girilmiştir. Petrol politikası ise 1954'ten beri yabancı şirketleri önceleyen, sektörün özel sektör öncülüğünde gelişimini hedefleyen ve dönemin koşullarına göre serbest piyasa kurallarına göre oluşturulmuş bir görünüm sergilemektedir. Politikanın bu karakteristiği 1960'ların ortalarından itibaren eleştiri konusu olmaya başlamış, bu eleştiriler genel olarak yabancılara tanınan “geniş ayrıcalıklar”ın bir eleştirisine dayanan, devlet işletmeciliğinin petrol konusunda öncü olması gerekliliğinin önemine dikkat çeken ve konunun kamu yararı niteliği taşımasının vurgulandığı bir zeminde tartışılmaya başlanmıştır. Dahası bu durum petrol sektörünün dar-teknik çevresinden çıkarak basın, akademi, çeşitli gençlik örgütleri ve toplumun pek çok kesiminde yayılmış ve belli ölçüde sistemli bir hal almıştır. Milli Petrol Davası olarak isimlendirebileceğimiz bu politika koalisyonu 1973 Petrol Reformu Kanunu'na kadar giden yolda etkili olmuştur.

Bu çalışmada politika değişimi bağlamında 1973 Petrol Reformu Kanunu'na giden sürecin incelenmesi amaçlanmaktadır. Bu hedef doğrultusunda yukarıda tanımlanan Milli Petrol Davası yaklaşımının Sabatier'in SKÇ modeline göre değerlendirilerek kuramsal açıdan uyumunun anlaşılması hedeflenmektedir. Bu kapsamda, ilk bölümde bu Sabatier'in çerçeve önerisinin politika değişimini ele alış biçimi ve bu değişimi gözlemek için ortaya koyduğu argümanlar tartışılacaktır. Makalenin ikinci bölümünde ise Milli Petrol Davası ve ortaya koyduğu düşünceye yer verilecek ve Milli Petrol Davası'nın SKÇ'nin kuramsal yaklaşımına uyumu tartışılacaktır. Son bölümünde de bu tartışmalar sonucunda makalenin politika değişimi açısından ulaştığı sonuç ve değerlendirmelere yer verilecektir.

1. Politika Değişimi Bağlamında Savunuculuk Koalisyonu Çerçevesi Modeli

Kamu politikası disiplinde değişim konusunda Artırmacılık Kuramı'na eleştirel olarak yükselen SKÇ'nin ortaya koyduğu model 3 ana unsur altında incelenebilir. Bunlardan ilki SKÇ'nin politika değişiminde uygun zeminin oluşması için gerekli koşullardır. İkincisi ortaya koyulan çerçeve önerisinde

soyuttan somuta giderken nasıl bir yaklaşım sergilendiğidir. Son olarak da Sabatier'in disipline kazandırdığı modelin politika değişimi bakımından önemine vurgu yaparken diğer taraftan da vaka çalışması olarak ele alacağımız Milli Petrol Davası ile bağlantı noktalarını gözlemlemesinin amaçlanması bir diğer önemli unsur olarak göze çarpmaktadır. Bu unsurların önümüzdeki bölümlerde aşamalı olarak ele alınması ve her birinin bölümler altında sırasıyla ele alınması planlanmıştır.

1.1. SKÇ Kapsamında Değişikliğin Gözlemlenmesi için Gereklilikler

Sabatier politika değişikliği meselesinin literatürde indirgemeci bir yaklaşım ile ele alındığını işaret ederek, oldukça kompleks bir süreç olarak tanımladığı politika değişiminin Heclö'ya atıfla şu iki durumun bir sonucu olduğunu iddia eder: (1) toplumsal, ekonomik ve siyasi anlamda geniş ölçekli bir değişim (2) hem güç rekabeti ve hem de politika sorunsalının tespiti için daha donanımlı araçlar geliştirme çabalarını içeren politika topluluklarını içindeki insanların etkileşimi; ya da özet olarak politika ağları arasındaki etkileşim (Sabatier, 1988: s.2-3). Heclö'nun bu görüşlerinden yola çıkan Sabatier, Heclö'nun bunu politika değişimini kavramak için bir çerçeve önerisi haline getiremediğini onun hedefinin politika elitleri arasındaki etkileşimlere odaklanarak bir savunuculuk koalisyonu kuramı geliştirmek olduğunu belirtir. Wilson ise (2000) Sabatier'in politika değişikliği bağlamında kamu politikasını irdelemek için Savunuculuk Koalisyonu Çerçevesini geliştirdiğini belirterek; bu çerçevenin, politika değişikliği çalışmalarının 1) on yıl veya daha fazla bir zaman perspektifine ihtiyaç duyulması, 2) politika alt sistemlerine odaklanması, 3) ülkeler arası bir boyut içermesi ve 4) kamu politikalarının inanç sistemleriyle aynı şekilde kavramsallaştırması gerektiğini önermektedir. Sabatier'in kuramı politika değişikliğinin artırıcı karakterine doğrudan karşı bir pozisyon almaz veya açık bir eleştirel yaklaşım geliştirmez. Bir diğer deyişle, Savunuculuk Koalisyonu Çerçeve önerisini Lindblom'un artırıcılığına karşı açık bir eleştirel yaklaşım üzerine kurulmamıştır, daha çok politika değişikliğinin farklı politika ağlarının arasındaki ilişkilerden doğduğuna işaret etmekle yetinir. Bir çerçeve önerisi yaparak politika değişikliği meselesinin soyuttan somuta götürmeyi hedefler.

1.2. Soyuttan Somuta Doğru: İnanç Sistemi

Somut bir model ortaya koymasıyla da politika değişimi literatüründeki bu eksikliğin giderilmesine katkıda bulunmuş olan SKÇ politika değişikliğinin üç parametreye bağlı olduğunu öne sürmektedir (Sabatier, 1988; Sabatier, 1991): 1- Savunuculuk Koalisyonlarının varlığı: gerek kamu

gerekse özel sektörün çeşitli kesimlerinden ve temel olarak benzer inanç sistemine (*belief system*) sahip aktörlerin aynı politika hedefleri doğrultusunda çaba sarf etmesi 2- Politika alt-sisteminin dışında gelişen birtakım değişimler, bu değişimler sosyoekonomik koşulların değişmesinden farklı politika alt-sistemlerinin etkisi bu şekilde değerlendirilebilir 3- Bazı durağan (stabil) sistem parametrelerinin etkisi- temel toplumsal yapı ve anayasal ile hukuki düzene ilişkin kuralların değişimi. Buradan hareketle, ilk olarak, bir savunuculuk koalisyonunun temelinde ve farklı kesimleri bir politika değişikliği amacı çevresinde bütünleştiren inanç sistemi bulunmaktadır. Değer öncelikleri kümesi ve değer önceliklerinin nasıl gerçekleştirileceğine ilişkin nedensel varsayımlar ve bunların nasıl gerçekleştirileceğine ilişkin yöntemleri içeren inanç sistemi farklı kesimlere mensup politika aktörlerini bir politika değişimi ve amacı doğrultusunda bir araya getirmede en kullanışlı araç olarak nitelendirilmektedir (Hann, 1995; Bennett ve Howlett, 1992). Sabatier'e göre (1988) herhangi bir politika sisteminde yer alan savunuculuk koalisyonlarının taşıdıkları bu inançların hükümetlerin programlarına nüfuz edilmesini sağlayarak somut aksiyonlara dönüştürülmesini hedeflerler. İnanç sistemleri genel olarak üç katmanlı olarak değerlendirilmektedir (Sabatier, 1988: 17-20): Bunlardan ilki derin-normatif- çekirdek, ikincisi yakın-politika-çekirdek, üçüncüsü ise ikincil yönlerdir. Normatif çekirdek, değişmesi çok zor olan temel ontolojik önermelerden oluşurken, yakın çekirdek değişmesi zor olan, normatif çekirdeğe ulaşmak için temel politika konumlanmalarını içerir ve ikincil yönler ise değişmesi görece kolay olan politika çekirdeği oluşturmak için gerekli araçsal kararlar ve bilgi araştırmalarından oluşmaktadır. Derin Çekirdek, Yakın Çekirdek ve İkincil Yönler tanımsal anlamda şu şekilde özetlenebilir (Lim ve Eun, 2018; Hann, 1995): İnanç Sistemi'nin Derin Çekirdek katmanı insan doğasına ilişkin birtakım özellikleri, özgürlük, güvenlik ve otorite gibi temel değerleri, etnisite, cinsiyet, din ve meslek gibi sosyokültürel aidiyetleri barındırırken, Yakın (Politika) Çekirdek kavramı ilgili politika alanına ilişkin genel tutum, beklenti, çözüm önerisi ve davranışları içermektedir. İnanç Sisteminin en dış katmanı olarak nitelendirebileceğimiz İkincil Yönler ise ilgili kamu politikası önerisinin genel olarak yasalar, kurallar ve bütçelemeye dair idari yanlarına nasıl bir yaklaşım sergileneceğine ilişkin yaklaşımları içermektedir.

Dolayısıyla herhangi bir politika alt sisteminde savunuculuk koalisyonundan bahsedebilmemiz için ilk başta belli bir inanç sistemi etrafında birleşmiş olan ve toplumun farklı kesimlerine mensup aktörler bulunmalıdır. Farklı kesim tanımları Marksist literatürdeki gibi bir sınıfsal nitelik taşımaz, kamu politikası disiplininin genel karakteristiğine uygun olarak SKÇ de çoğulcu-liberal bir yaklaşım sergiler. Bu kapsamda, değişik kesimler burada daha çok işlevsel bir tanım ile karşılanabilir, bu işlevselliği

somut olarak akademisyenler, basın mensupları, bürokratlar, özel sektör temsilcileri, meslek veya gençlik örgütleri ve sendikalar gibi aktörler SKÇ modelinde öne çıkmaktadır. Ancak böyle bir koalisyonun görünürlük tespitinin yanı sıra bu kesimler arasında inanç sistemi konusunda yukarıda ortaya konulan üç katman da önem taşımaktadır. Derin Çekirdek, Yakın Çekirdek ve İkincil Yönler'in tamamının bir savunuculuk koalisyonu içinde tanımlanan aktörlerin hepsinin homojen ve bütüncül bir şekilde taşınması beklenmemekte, inanç sistemi daha çok Derin Çekirdek ve Yakın Çekirdek'de yer alan bilgi ve inançlar üzerinden tanımlanmaktadır (Sabatier, 1987). Sabatier bütünleştirici ve paylaşılan bu inanç ve değerlerin politikanın temel tutkalı vazifesi olduğunu söylemektedir. İnanç sistemlerinin ikincil yönleri ise daha ziyade bir politika alt sisteminde yer alan çeşitli savunuculuk koalisyonlarının arasında rekabet ve öğrenmeye konu olmakta ve değişikliğe daha kolayca uğrayabilmektedir. Bu durumda bir savunuculuk koalisyonu tanımlı yapabilmek için inanç sisteminin derin ve yakın çekirdeklerinde büyük ölçüde homojenleşmiş, İkincil Yönler'de de diğer iki katman gibi belli ortak bir yaklaşımda buluşabilmiş ortak bir inanç sisteminde buluşmuş politika aktörleri topluluğunu betimleyebilmemiz gerekmektedir.

Çeşitli politika aktörlerini savunuculuk koalisyonları altında birleştiren inanç sistemleri yanı sıra politika değişimi açısından SKÇ'nin bir başka önemli katkısı da politika öğrenimidir. Politika öğrenimi herhangi bir politika alanındaki inanç sisteminin içinde olabileceği gibi inanç sistemleri arasında da meydana gelebilir (Sabatier, 1988). Bu etkileşim politika değişimine hizmet edebilir; bu etki daha ziyade inanç sistemlerinin ikincil yönlerinin etkilenmesi zaman zaman ise yakın çekirdeklerdeki değişimler ve nadiren de normatif çekirdeklerdeki değişime yol açabilir. Dolayısıyla politika öğrenimi yoluyla gerçekleştirilecek politika değişimi bakımından da farklı sonuçlar doğurabilmektedir.

Farklı savunuculuk koalisyonlarının kurucu unsurları olarak nitelendirilebilecek olan inanç sistemleri arasındaki ilişkiler hem daha önce değinilen politika öğrenimi süreçleri için önemliken diğer taraftan da SKÇ kapsamında yapılacak bir analiz için birden fazla koalisyonun varlığının gerekliliğine işaret etmektedir. SKÇ açısından politika değişimi, sonuç itibarıyla, bir karşılıklı etkileşim ve uzlaşma işidir; bu durumda Sabatier'in kamu disiplini literatüründe öne sürdüğü SKÇ Kuramı savunuculuk koalisyonlarının rekabet ve mücadele haline odaklanmış olan bir genel politika değişimi modelidir (Sabatier, 1988: 4). Dolayısıyla, SKÇ teoremiyle bir dönemi ve politika savunuculuğu koalisyonları incelenmek isteniyorsa ilgili kamu politikası alanında etkileşim ve mücadele içinde bulunan ve belli

bir zaman periyodunun sonunca kısmi veya tamamen bir uzlaşya varan en az iki farklı politika aktörleri topluluğunu görülebilmesi gerekmektedir.

Değişim meselesi ontolojik olarak belli bir zaman dilimine işaret etmektedir. Diğer bir deyişle, değişim gözlemi yapılabilmesinin ön koşulu anlamlı bir analizden ziyade belli bir periyod gereklidir, aksi halde değişimi görebilmek imkansızdır. Konu kamu politikası değişimi olduğunda bu “belli bir periyod” sorunsalına yaklaşım, politikaya ilişkin görüşlerin gelişimi, ortaya atılması, savunuculuk koalisyonları arasındaki etkileşim ve mücadele ile politikanın resmiyete -resmi bir politika metnine dönüşümü- göz önüne alındığında birkaç ayıldan başlayarak, birkaç on yıla kadar uzanabilmektedir. SKÇ de bu periyodun önemine dikkat çekmiş ve herhangi bir politika değişiminin SKÇ analizine tabii tutulması için 10 yıllık bir zaman dilimine ihtiyaç olduğu belirtilmektedir (Sabatier, 1987; Wilson, 2000). Dolayısıyla, ele alınacak dönemin zaman aralığı da SKÇ açısından yapılan bir politika değişikliği analizinde önemli görünmektedir.

SKÇ'nin iki önemli unsuru olan inanç sistemi ve zaman perspektifi olgusuyla birlikte bir diğer önemli unsur olarak demir üçgenden sıyrılmaya özetleyebileceğimiz bir olgunun da göz önünde tutulması gereklidir. Demir Üçgen (*Iron Triangle*) politika alanlarının elit karakterine atf yapan özellikle teknik nitelik taşıyan politika alanlarının konuyla doğrudan ilgilenen kısıtlı bir çevreyi ifade ederken, demir üçgenden sıyrılmak ise farklı kesimlerin oluşturduğu ve konuyla doğrudan ilgisi olmayan aktörlerin de tartışmaya dahil olduğu savunuculuk koalisyonları ve bu koalisyonlar arasındaki tartışmaya yayılmasına da işaret etmektedir. Demir üçgenler Sabatier'e göre (1987) devlet kuruluşları, yasa yapıcı kurumlar ve çıkar grupları arasında sıkışıp kalmışken, savunuculuk koalisyonları bu sınırlılığını kırarak bir kamu politikasının toplumun geniş kesimlerinde tartışılmasına neden olmaktadır. Bu bir taraftan da karşılıklı bir ilişki biçimidir; bir kamu politikasının geniş kesimlerce tartışılması demir üçgenden sıyrılmaya yardımcı olurken, hem de politika değişimini motive eden ve zaman zaman da hızlandıran bir etki görebilmektedir.

1.3. Vaka Çalışmasına Geçerken SKÇ'nin Önemi

Şu ana kadar ortaya konulan birtakım somut durumlar göz önüne alındığında politika değişimi bağlamında SKÇ'nin bir model ortaya koyabilmesi hem 1980'lerde literatüre bir yenilik getirmiş hem de meselenin yalnızca teorik düzlemde kalmamasını sağlayarak somutlaşmasına katkıda bulunmuştur. Capone (2009), bu bağlamda, SKÇ'yi literatürde bu yıllarda ortaya atılmış diğer çerçeve önerileri ve modeller ile birlikte sayar. Ancak bu kuram, somut

bir model sunabilme özelliği ile birlikte herhangi bir politika değişimini yalnızca birtakım davranışsal yaklaşımlar geliştirerek ele almaya mesafeli görünmektedir. Bu noktada, kuramın öne sürdüğü yaklaşımının temelindeki savunuculuk koalisyonları ve aralarındaki ilişkilerin yanı sıra diğer önemli iki unsuru, makro bir yaklaşım sergilemek ve davranışsal yaklaşımın getirebileceği araçsallık problemini ele alınan dönemde arka planda gelişmekte olan ekonomik, toplumsal ve konjonktürel gelişmeleri göz önüne almaktan geçmektedir. Sabatier'e göre politika alt sistemleri ve savunuculuk koalisyonları arasındaki mücadele ve öğrenme süreçleri önemlidir ancak politika değişiminin tek nedeni değildir; sosyoekonomik değişim ve gelişmeler ile dünya geneli ölçeğindeki hegemonik değişimler (bir diğer deyişle uluslararası ilişkiler düzlemindeki gelişmeler) politika değişimi üzerinde etkilidir ve göz önüne alınmalıdır (Sabatier, 1987; Sabatier, 1988). Bunları politika değişimi üzerinde etkili olan dinamik faktörler olarak nitelendiren Sabatier, bu faktörleri göz önüne almasının SKÇ'yi diğer model ve çerçeve önerilerinden ayıran bir özellik olarak nitelendirmektedir (Sabatier, 1987: 7). Burada son olarak üzerinde durulması önemli bir husus olarak gördüğümüz dış etkenler (*external factors*) meselesidir. Politika değişimi literatüründe dış etkenler bir politika alt sisteminin doğrudan içinde yer almayı dışında meydana gelen gelişmeler olarak tanımlanmaktadır (Zittoun, 2009). Örneğin Türkiye'de karayolu tercihli ulaşım politikasının başka bir politika alt sistemi olan enerji politikası üzerindeki etkisi düşünülebilir.

Politika değişimi bağlamında SKÇ'nin ortaya koyduğu ve savunuculuk koalisyonu temelli yaklaşımı özellikle Anglosakson ülkelerinin yanı sıra Batı ülkelerinde çeşitli politika alt sistemlerinde tartışılmış ve tartışılmaya devam etmektedir. SKÇ'nin bir politika değişimi modeli olarak öne sürdüğü savunuculuk koalisyonları ve bunlar arasındaki etkileşimin bir örneğini Türkiye özelinde bulabilmek mümkün müdür? Böyle bir örnek mümkünse SKÇ modeline ne ölçüde uymaktadır ve seçili politika alt-sisteminde meydana gelen değişimin neden ve sonuçları ne olmuştur, nasıl bir değerlendirme yapılabilir? Bir sonraki bölümde bu sorular tartışmaya açılacaktır.

2. Petrol Reformu Kanunu'na Giden Yolda Petrol Politikası Tartışmaları

Petrol meselesinin birincil enerji kaynağı olarak kömürü tahtından etmesiyle tüm dünyada yaşanan gelişmeler Türkiye'de de cumhuriyetin ilanından itibaren önemli bir konu haline gelmeye başlamıştır. İlk olarak Milli Petrol Davası tartışmalarına uzanan bu yolda yaşanan gelişmeleri, “dava”nın arka planını gözler önüne serebilmek amacıyla ana hatlarıyla tarihsel süreç bağlamında ortaya konacaktır.

2.1. Cumhuriyet Döneminden Demokrat Parti İktidarına Genel Hatlarıyla Petrol Politikası

19. Yüzyıl sonundan itibaren motor teknolojisindeki gelişmeler bir çeşit hidrokarbon olan petrolün önemini arttırmaya başlamış, özellikle Birinci Dünya Savaşı'ndan İngiliz Donanması'nın dizel motorları kullanmaya başlamasıyla ulaşım sektörüne yayılmış ve kömürün iki yüzyıldır süren egemenliğine son vererek 20. Yüzyılın petrol çağı olarak adlandırılmasına yol açmıştır (Yergin, 2018). İmparatorluğun dağılma yıllarında bu çağın önemini geç de olsa kavramaya başlayan Osmanlı, sistemli ve nitelikli ham petrol aramaları, biraz da Birinci Dünya Savaşı'nın da olumsuz etkisiyle yapamamış ve dolayısıyla bu alandaki araştırmalar ancak cumhuriyetin ilk dönemlerinde oldukça da iptidai koşullarda başlatılabilmektedir. 1926'da çıkan, alanı düzenleyen ilk kanun olan 792 Sayılı Petrol Kanunu bu konuda devleti tekel haline getirerek yetkili kılan ve sektörün ilk resmi politika metni olan kanunu 1933'te Petrol Arama ve İşletme İdaresi'nin kurulması takip etmiş, 1935'te ise Maden Tetkik Arama Enstitüsü (MTA) diğer madencilik alanlarıyla birlikte petrolde de 792 sayılı kanunu yürütmekle görevlendirilmiştir (TPAO, 2004). 1954'te kadar süren bu durumda devletçilik ilkesi çerçevesinde petrol politikası oluşturulmuş ve yürütülmüştür.

1954'teki değişiklik ise petrol sektöründe günümüze kadar süren devletçilik-hür teşebbüsçülük ve yabancı sermaye karşıtlığı-yandaşlığı dikotomilerinin başladığı, günümüzde halen ülkedeki petrol sektörünün amiral gemisi konumunda Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı'nın (TPAO) kurulduğu bir dönem olarak dikkat çekicidir. 6326 no.lu Petrol Kanunu bir önceki 792 sayılı kanunu ilga ederek kanunlaşmış ve petrol politikasında bir nevi sarkaç gibi günümüze kadar gündemde olacak politika değişimlerinin fitilini ateşlemiştir. Bu yeni dönem ve takip eden yıllarda petrol politikası gerek teknik yönü ağır basan niteliği gerekse henüz ulaşım politikasında karayolu tercihli seçimlerin sonuçlarının görünür olmaması nedeniyle geniş toplum kesimlerine yansıyan bir etki olmamasından dolayı genel itibarıyla kamu politikası disiplini açısından demir üçgen içinde tartışılmıştır. Politikanın demir üçgen içinde sıkışarak politika yapıcıları ve bürokratik kurumlar ile sınırlı düzeyde basında tartışılarak yasalaşmasında gerek üniversitelerde yetişmiş akademisyenin henüz çok sınırlı düzeyde olması gerek teknolojik gelişmelerin Türkiye'ye Batı ülkelerindeki kadar geniş bir yansıması olmaması da sayılabilir.

Petrol politikası alt-sistemindeki bu durum 27 Mayıs Askeri Müdahalesi ve sonrasında 1961 Anayasası'nın ortaya koyduğu Planlı Ekonomi Politikası ile birlikte tartışmaya açık hale gelmeye başlamıştır. Demokrat Parti'nin (DP)

karayolu öncelikli ulaşım politikasının sonucu olarak gerek kişisel araç kullanımının artması gerekse karayolu yük taşımacılığı maliyetlerinin fiyat artırıcı bir unsur olması nedeniyle toplumun bütün kesimlerinde etkisinin hissedilmeye başlamasıyla bu kez 1954 düzenlemelerinden farklı olarak yukarıda sayılan iki dikotomide hür teşebbüsçük yerine devletçilik ve yabancı sermaye taraftarlığı yerine karşıtlığı çerçevesinde söylemler ortaya çıkmış, ve bu savları desteleyen farklı toplum kesimlerine mensup politika aktörleri de bir araya gelmeye başlamıştır. Burada kamu politikası disiplini açısından dikkat çekici olan husus ise bir politika alt sisteminde SKÇ'nin öne sürdüğü bağlamda başta Milli Petrol Davası olmak üzere politika savunuculuk koalisyonları ortaya çıkmış ve 1973'teki politika değişimi ile sonuçlanan bir sürecin itici gücü olmuşlardır.

2.2. Milli Petrol Davası

Türkiye'de petrol politikası 1950'lerin sonuna kadar genel itibariyle arama ve üretim (*upstream*) odaklı olarak ve çevre ülkelerdeki büyük keşiflere benzer olarak Türkiye'nin de önemli bir petrol rezervine sahip olabileceğine dair inançla girilmiştir. Dönemin TPAO Arama Dairesi jeologlarından Esat Kıratlıoğlu yapılan özel görüşmede bu umudu şu şekilde anlatmıştır.

Petrol jeolojisi üzerine doktoramı Avusturya-Graz Üniversitesi'nde bitirdikten sonra büyük bir şevkle TPAO'da 1960'ta arama jeologu olarak işe başladım. Biz doğrudan sahaya gittik, beş yıla yakın Hakkari, Şırnak, Siirt, Adıyaman tüm potansiyeli olduğu düşünülen sahada neredeyse hiç merkeze dönmeden ve petrol konusunda Libya gibi olabileceğimiz inancıyla gece gündüz hafta içi hafta sonu dinlemeden çalıştık. (Kıratlıoğlu, Özel Görüşme, 2022).

Politika imajı olarak 1950'lerin ortasından itibaren petrol politikasına egemen olan bu inancın reel politikaya dönüştürebilmesi için iki düşünce öne çıkmaktadır. Bunlardan ilki petrol politikasında devletçi anlayışın egemen olmasını savunan düşünce, ikincisi ise petrol konusunda teknik ve mali imkansızlıkları öne sürerek yabancı sermayeye muhtaç olduğundan hareketle hür teşebbüs yanlısı liberal ekonomi anlayışıdır. Bu ayrışmada DP iktidarı döneminde gerçekleşen 1954 düzenlemeleri petrol politikası bakımından ikinci anlayışı tercih etmiş, petrol sektörünün devlet eliyle değil özel sektör öncülüğünde geliştirilmesi amaçlanmıştır. Kamu politikasının yeni yapıcılarını, ki en başta iktidardaki DP olmak üzere, bu düşünceye bağlı görmektedir. 1954 düzenlemesinin raporunda "Petrol politikamız hakkında yeni bir karar vermek zorundayız: ithalatla mı çözeceğiz yoksa petrol ihtiyatlarımızı bir an evvel kabili istifade hale getirmek ve artan iktisadi gücümüzle memleketin imar ve ihya faaliyetlerini büsbütün hızlandıracak mıyız? Bu yolda özellikle ikincisiyle gayret vardır. Ancak bunun devlet eliyle,

MTA eliyle yapılamayacağı anlaşılmıştır" denilerek bu durum açıkça ortaya konmaktadır (TBMM Tutanak Dergisi, D9, C29, İ4, 57İtk., 1954: s. 95). Yabancı sermayeyi teşvik kanunu ile TBMM gündemine gelip, aynı günlerde yasalaşan 6326 sayılı Petrol Kanunu hususi teşebbüsü başat olarak kabul eden, MTA'nın faaliyetlerini daraltan, rekabete önem veren, yabancı petrol şirketlerine müsait ortam hazırlayan, sermaye ve karların serbestçe transfer edilebildiği, vergi muafiyetleri konusunda bonkör ve güvenli bir ortamı kanun yoluyla sağlayan yapıda olacak şekilde bir petrol politikasını benimseyerek yürürlüğe girmiştir (TBMM ZC, D9, C29, İ4, 57İtk., 1954: s. 79-80).

Petrol politikasında yaklaşık otuz yıl sonra gerçekleşen bu politika değişikliği 1950'li yıllar boyunca pek çok yabancı petrol şirketini Türkiye'ye çekerken, MTA'nın ilgili birimlerinden ayrılarak kurulan TPAO'nun alana önemli bir politika aktörü olarak girmesine de yol açmıştır. Kıratlıoğlu'nun da vurguladığı (2022) "son derece iptidai üretim koşullarına karşın ülkeye 1954 düzenlemeleriyle Türkiye petrol sektörüne giriş yapan yabancıların yüksek teknolojik araçları" yine 1954 düzenlemesiyle kurulan ve bir çeşit üst kurul niteliği hüviyeti taşıyan Petrol Dairesi Reisliği'nin (PDR, 1960) raporlarında ham petrol üretimindeki başarılı artışlar olarak yansımıştır. Ancak nicel verilere yansıyan bu olumlu gelişmelere rağmen 1961 Anayasası sonrasının toplumsal ikliminde "tam bağımsızlık" tartışmaları petrol politikasında da karşılık bulmuş 1960'ların ortalarına doğru petrol politikası özellikle yabancı petrol şirketlerine 1954 düzenlemeleriyle tanınan geniş imtiyazların eleştirisi ve devletçilikten yana tavır koyan bir yaklaşım toplumun pek çok kesiminde yankı bulmaya başlamıştır. Bu durumda reform meselesi devletçilik tartışmalarıyla da zaman zaman iç içe geçmiştir. Ancak yine de devletçilik-hususi teşebbüs tartışması petrol politikasının bu yeni döneminin diğer önemli tartışma konusu olarak ele alınmalıdır. Ekonomik gelişmeler bakımından değerlendirildiğinde de Petrol Reformu Kanunu aslında kısmi bir kırılma noktası olarak nitelendirilebilir. Boratav'ın (2012) "içe dönük bağımlı gelişme" yılları olarak tanımladığı 1962-1976 döneminin yavaş yavaş sonlarına gelirken genel kanının aksine bu dönemi Kalkınma Planları'na göre incelemenin sağlıklı olmadığına işaret eder. Ona göre yalnızca Birinci Kalkınma Planı diğer Kalkınma Planlarına göre ayrıksı durmaktadır. Bu plan büyümenin sürükleyici gücü olarak kamu yatırımlarını ve devlet işletmeciliğini öngörüyor; ithal ikameci sanayileşmeyi tüm sektör politikalarını yönlendiren açık bir stratejik tercih olarak ortaya koyarken, örneğin ikinci plan bu bakımdan bir sarı sendika tanımına atıfla "sarı plan" olarak nitelendirilmektedir (Boratav, 2012: 126-127). Dolayısıyla bu durum reform algısının özellikle Milli Petrol Davası yanlılarının konuyu devlet işletmeciliğinin ve kamu yatırımlarının önde olması şeklinde anlamasına yol açmaktadır. Pamuk da 1970'lerin genel ekonomi politikası bakımından

Türkiye'nin iktisadi modelinin devletçilikten özel sektör denetimine doğru değiştiği, ekonominin özellikle de kent ekonomisinin denetiminin kamu kuruluşlarından İstanbul ve Marmara Bölgesi'nde büyük holdinglere geçmeye başladığı yıllara tekabül ettiği ve bu yönde Devlet Planlama Teşkilatı'nın (DPT) de bir dönüşüm içinde olduğunu ortaya koyduğu hedefler bakımından 1960'lardan farklı olarak özel sektörü incelemeye başladığı yıllardır (2014: 250-251). Bu durumda petrol politikası alt sisteminde 1970'lerin başı itibariyle filizlenen petrol bunalımının Sabatier'in politika değişiminde konjonktürel gelişme olarak itici bir güç olarak tanımlanabilir. Boratav'ın Birinci Kalkınma Planı'nın devletçilik konusundaki özel durumu ve 1960'larda yükselen sol-milliyetçi çizgideki akımların bürokrat, yazar ve akademisyenlerin oluşturduğu ve petrol konusunu kritik ve hayati bir milli mesele olarak konumlayan politika savunucularının üzerinde etkisinin büyük çaplı olduğunu ve hem siyasi hem de uluslararası durumun petrol politikasında “yeniden devletçilik” denecek değişimlerin yaşanmasına yol açtığını söylemek mümkündür.

Arka plandaki bu gelişmeler bir tarafta, petrol politikası bakımından temel tartışma noktasının 1954 sürecine benzer bir biçimde temel olarak iki inanç sisteminden beslenmeye devam ettiğini görülmektedir. Bunlardan birincisi iktisadi bakımdan süregiden devletçilik-liberalizm tartışması; ikincisi ise kapitülasyonlar endişesine kadar varan bir yabancı sermaye karşıtlığıdır. Her iki eksen zaman zaman kesişerek zaman zaman ise ayrılarak kamuoyunda tartışma alanı bulmuş görünmektedir. Bu noktada 1966 yılı önemlidir; bahsi geçen yıl TBMM'de bir Petrol Araştırma Komisyonu kurulmuş, Petrol Kanunu'nun değiştirilmesi için çalışmalara başlanmıştır. Diğer taraftan, 1965'te petrol konusunda basında yoğun tartışma ve değerlendirmeler izlenmektedir. Örneğin petrolün millileştirilmesi konusunda Prof. Dr. Muammer Aksoy'a göre memlekette bir ikiye ayrılma vardır; bir taraf yabancı petrol şirketlerine karşı Türkiye'nin çıkarlarını korumaya çalışırken, öbür taraf yabancı petrol şirketlerinin çıkarlarını savunmaktadır. (Aksoy, 2012). Bu noktada İlhan Selçuk petrolün mutlaka millileştirilmesi gerektiğini savunarak bunun yalnızca iktisadi bir zorunluluk olmadığını siyasi ve milli güvenlik bakımından da hayati önem taşıdığına işaret etmektedir (Selçuk, 1965). İlhan Selçuk henüz genç yazarlarından biri olduğu Cumhuriyet Gazetesi'nde petrol davasını özellikle 1965 yılı içinde defalarca ele almış; genel olarak petrol sahalarının tamamen millileştirilmesi, petrolün tüm alt sektörlerinin devlet ya da kamu kurumları eliyle yürütülmesini ve bu alt sektörlerin dikey bütünleşmiş bir kamu kurumu çatısı altında yönetilmesi gerektiğini savunmaktadır. Konuyu Samsun'a yeniden çıkmak metaforuna kadar vardır (Selçuk, 1968). Benzer görüşlerle kamuoyu yaratmaya çalışan diğer önemli isim Aksoy sadece görüşlerini açıklamakla kalmamış 1966

yılında Petrol ve Madenleri Koruma Derneği'nin kuruluşuna öncülük etmiştir (Cumhuriyet, 1966a).

Enerji bürokrasisinde özellikle 1965 seçimlerindeki iktidar değişikliği sonrası yaşanan sarsıntılar da genel olarak petrolde özel sermaye ya da yabancı sermaye karşıtlığı üzerinden okunabilir. 1966 yılının hemen başında TPAO yönetim kurulu üyeleri Fazıl Yalçın, Emin Bozoğlu ve Nevzat Şengel'in "kanun ve usullere aykırı olarak" Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nın ısrarı ile görevlerinden alınmaları yabancı şirketlere cephe almaları, Batman-İskenderun Boru Hattı'nın şirket haline getirilmesine karşı çıkmaları ve yabancı şirketlere ait olan petrol rafinelerinin genişletilmesi kararına muhalefet ettikleri sebeplerine bağlanmaktadır (Cumhuriyet, 1966b). Dahası benzer durum sadece yönetim kurulları üyeliklerinde olmamakta dönemin TPAO Genel Müdürü İhsan Topaloğlu, Petrol Ofisi Genel Müdürü Kenan Onat ve Etibank Genel Müdürü Tahsin Yalabık da benzer sebeplerle ve "usullere aykırı olarak" 1965 seçimleri sonrasında Demirel Hükümeti tarafından apar topar görevlerinden alınmaktaydı (Aksoy, 1965). Dolayısıyla 1954 kanununda yapılması düşünülen tadilat rafa kaldırılmış petrol politikası bir bakıma yeniden 1960 öncesi yabancı sermayeyi önceleyen karakterini tartışmaya bir süreliğine daha kapatmıştır. 1960'ların ortalarında petrol sektöründe ortaya çıkan bu gelişmeler yeni yeni filizlenen bir politika savunuculuğu koalisyonun habercisi olarak değerlendirilmektedir. Milli Petrol Davası (MPD) olarak adlandırdığımız bu düşüncenin etkisi gerek uluslararası arenadaki gelişmeler gerekse bu düşünceye paralel olarak betimlenebilecek ülke içi iktisadi ve toplumsal konjonktürel gelişmelerin de katkısıyla sürekli petrol politikası üzerinde 20 yıllık bir periyotta oldukça etkili olmuştur.

Dolayısıyla, Milli Petrol Davası anlayışı kurumsallaşmış bir politika savunuculuğu koalisyonu olarak ele alınabilir. Türkiye'de petrol politikası bakımından bu durumun bir ilk olduğunu söylemek mümkündür. 1960'ların ortalarından itibaren petrol meselesine benzer pencereden bakan aktörlerin oluşturduğu bu koalisyon Sabatier'in (1988) işaret ettiği kamu politikalarının inanç sistemleriyle aynı şekilde kavramsallaştırılması gerekliliği prensibine oldukça iyi bir örnek teşkil etmektedir. Bu inanç petrol politikasının iktisadi olarak devletçi, sosyoekonomik olarak kamu yararının önemine dikkat çeken ve toplumcu birtakım hassasiyetlere haiz, diskurunu da milliyetçi-yurtsever bir çizgide yabancı sermaye karşıtlığı üzerine kuran bir politika savunuculuğunda somutlaşmaktadır. Selçuk'un konuyu ikinci bir kurtuluş savaşı gerekliliği, Aksoy'un petrol konusunda sömürgecilikten kurtulmanın acil bir ihtiyaç olduğu ve Topaloğlu'nun konuyu kamu hizmeti ve yararı konusunda değerlendirmesiyle Milli Petrol Davası inanç konusunda

kavramsallaştırmayı başarmış ve büyük halk kitleleri üzerinde de etkili olmuştur. Savunuculuk koalisyonunun basında en başta gelen temsilcisi olarak Selçuk, akademiden Aksoy, bürokrasiden ise Topaloğlu öne çıkmakta ancak koalisyon sadece bu aktörlerle de sınırlı kalmamıştır. Savunuculuk koalisyonunun inanç sisteminin çekirdeğinde petrol konusunda ülkenin bir çeşit işgal ve sömürü düzeni altında olduğu düşüncesinde yatmaktadır. Bu anlamda da petrol meselesi ilk kez bu kadar geniş halk kitlelerinde tartışılmış ve özellikle üniversite öğrencileri arasında bu “işgalden” kurtulmanın yolları aranmaya başlanmıştır. Örneğin 28 Mayıs 1965’te Türk-İş ve Türkiye Milli Talebe Fedarasyonu (TMTF) tarafından “petrol millileştirilmelidir” temalı “Türkiye’yi sömüren yabancı şirketler kahrolsun” “Türkiye Vietnam olmayacak!” “Kahrolsun Emperyalizm” başlıklı afişler bir gecede tüm İstanbul’a asılınca 50 öğrenci gözaltına alınmıştı (Cumhuriyet, 1965). İTÜ ve ODTÜ Öğrenci Birlikleri 1965 yılı içinde ayrı ayrı mevcut petrol politikasının tartışıldığı açık oturumlar düzenlediği ve Muammer Aksoy’un bu oturumların başlıca konuşmacılarından olduğu görülmektedir (Cumhuriyet, 1965). İhsan Topaloğlu ise özellikle planlı dönemin en önemli aktörü konumundaki DPT’nin planlarıyla AP’nin uygulamaları arasındaki farkları eleştirmekte ve bu farkların özellikle rafinericilik alt-sektöründe yoğunlaştığına işaret etmektedir (Topaloğlu, 1968). Yazar, petrol politikasında, planlar dışına çıkılarak, hesapsız kitapsız şekilde yapılan uygulamalar memleketeye büyük kayıplara sebep olduğu, devlet eliyle yürütülmesi gereken yatırımlar için bazı özel şirketlere izin verilerek plan ilkelerinin dışına çıktığı ve petrol politikasında özellikle devlet işletmelerindeki üst düzey atamalarda partizanca bir tavır takınıldığı tespitlerini yapmaktadır (Topaloğlu, 1968: 26-27). Tüm bu uygulamalardan ise o dönemde iktidarda bulunan AP’yi sorumlu tutmaktadır. Üniversite gençliği arasında MPD konusunda en etkili aktör olarak Türkiye Milli Gençlik Teşkilatı (TMGT) isimli kuruluş ve onun 1960’lı yıllarda başkanlığını yapmış olan ve dönemin gençlik liderlerinden olan Alp Kuran’dır. Kuran’a göre (1965) 1954 düzenlemesi Türkiye’nin aleyhine işleyen, yabancılara karşılıksız imtiyazlar sağlayan, her yıl milyonlarca lira döviz kaybına sebep olan bir kanundur ve bu durum bugün namuslu ve vatansız her Türk’ün kabul ettiği bir gerçektir. Kuran petrolün millileştirilmesi argümanının nedenlerini şu şekilde sıralamaktadır: 1- Milli güvenlik açısından özellikle Kıbrıs Bunalımı göz önüne alındığında petrolün hayati önemi göz ardı edilmemelidir 2- İktisadi hayat ve Kalkınma açısından bu tip kilit sektörlerin devletin elinde ve denetimi altında bulundurulması zorunluluğu vardır, iktisadi liberalizmi benimseyen İngiltere gibi ülkeler dahi petrol sektöründe millileştirme yoluna gitmektedir 3- Anayasa açısından 130. Maddeye göre tabii servetler ve yer altı kaynakları devletin hüküm ve tasarrufu altındadır temel hükmü çerçevesine mevcut petrol yasası aykırıdır. 4- Milli bağımsızlık açısından ise ülkenin siyasi bağımsızlığının yolu iktisadi

bağımsızlıktan geçmekte, petrol konusunda yabancılara 1954 düzenlemeleriyle tanınan geniş imtiyazlar milli bağımsızlığa aykırı durumdadır (Kuran, 1965: 19-25). Bu somut gelişmeler halkın tamamında olmasa bile işçi örgütleri ve üniversite öğrencileri arasında petrol ve milli petrol davası konusunda bir kamuoyu oluştuğunu ve Sabatier'in üzerinde durduğu bir politika savunuculuğu koalisyonunun ortaya çıktığını göstermektedir.

Petrol politikasındaki 1973 sürecinde ve bu sürece giden yolda bir Milli Petrol Davası koalisyonundan bahsedilebilir ancak Sabatier'in ortaya koyduğu çerçeve önerisi değişimin farklı savunuculuk koalisyonları arasındaki bir çeşit ortaya noktayı bulma ya da bir diğer deyişle uzlaşmadan kaynaklanan bir değişimi tasvir etmektedir (Sabatier, 1988). Bu noktada Milli Petrol Davası bir savunuculuk koalisyonu olarak kabul edilebilir olmakla birlikte politika alt sisteminde savunuculuk koalisyonu olarak nitelendirilebilecek başka toplulukların olup olmadığının sorgulanması gerekmektedir. Bu noktadan bakıldığında, AP kendisini varisi olarak gördüğü DP'nin yaptığı 1954 düzenlemelerine sahip çıkar görünmektedir. Milli Petrol Davası mevcut petrol politikasından hoşnutsuz olan kesimler tarafından ortaya atılmıştır; bu Sabatier'in savunuculuk koalisyonlarının herhangi bir politika alanında mevcut bulunan gerek organizasyon gerek düzenleme gerekse düşünce bağlamında kurumsal yapılardan memnun olunmaması üzerine ortaya çıktığı teziyle uyumludur (Bennett ve Howlett, 1992). AP üyeleri ve çevresi bu bakımdan mevcut durumla ilgili bir memnuniyetsizlik ve eleştiri içinde görünmemekte; dolayısıyla sistemli ve sürekli bir görünüm arz eden savunuculuk koalisyonu ortaya çıkarma istek veya gayretinde olmadıkları gözlemlenmiştir. Yine de bu dönemde özellikle Milliyet, Son Havadis ve Tan gibi AP çizgisine yakın gazetelerde yazıları yayınlanan Bedii Faik, Tekin Erer, Yusuf Ziya Ortaç gibi köşe yazarları ile endüstriden gelen Esat Kırathoğlu, akademik camiaya mensup ve Türkiye'nin ilk petrol mühendisliği bölümünün başında bulunan İTÜ öğretim üyesi Prof. Dr. Ekrem Göksu gibi isimler Milli Petrol Davası gibi sistemli ve sürekli olmasa da bir anlamda karşı görüşleri içeren bir savunuculuk koalisyonu oluşturmuşlardır. Mehmet Lütfi Ballısoy isimli gazeteci bu isimlerin yazı ve görüşlerini "*Türkiye'de Petrol Davası*" isimli bir kitapta 1965 yılında yayınlamıştır. AP çizgisine yakın ve Milli Petrol Davası'nın genel itibariyle karşısında yer alan bu koalisyonun en güçlü yönü olarak petrol sektörünü teknik anlamda çok iyi bilen iki önemli kişiyi içermesidir: Göksu ve Kırathoğlu gibi aktörler gerek eğitimlerini bu alanlarda almış olmaları gerekse konuya birtakım teknik ayrıntılarıyla bakabilmeleriyle bu koalisyonun Milli Petrol Davası'na göre güçlü yanını oluşturmaktadır. Dönemin önemli şahitlerinden biri olan Kırathoğlu ile yapılan mülakatta bizzat kendisi de bu konuya vurgu yaparak,

Milli Petrol Davası'nı oluşturan aktörlerin genel itibariyle petrol sahası konusunda bilgisiz olduklarını belirtmiş, konuya daha çok ideolojik saiklerle yaklaştıklarını ileri sürmüştür (Kıratlıoğlu, 2022). Ayrıca Kıratlıoğlu 1965 itibariyle Türkiye'de petrol hususunda söz sahibi olabilecek teknik eleman sayısının otuz kişi civarında olduğunu bildirirken Göksu MTA'nın yetiştirdiği petrol mühendislerinden yarım düzineden fazlasının (ki bu yarım fazlaya tekabül etmektedir) bugün Amerikan ve Kanada vatandaşı olduğunu belirterek Türkiye'de petrol sektörünün yabancı sermayeye şiddetle ihtiyaç duyduğuna işaret etmektedir (Kıratlıoğlu, 1965; Göksu, 1960 içinde Ballısoy, 1965). Göksu bu argümanı devlet kurumlarına siyasetin çok fazla müdahil olduğuna, bilim ve tekniğin geri plana atılarak mühendislerin işlerini sağlıklı bir biçimde yapmasına engel olduğuna düşüncesine temellendirirken; Kıratlıoğlu bu iddiayı daha da ileri götürerek “yabancı petrol şirketlerinin Türkiye'den atılmasını istemek petrolcü olarak en hafif tabiriyle akılsızlıktır; petrolün ne olduğunu bilmeyenlerin çabasını maruz görmek lazımdır” demektedir (Kıratlıoğlu, 1965: 119, Ballısoy içinde). Bu koalisyonun üyelerinden bir kısmı bu görüşleri Petrol Reformu Kanunu sürecine de taşımışlardır.

2.3. Milli Petrol Davası Kamu Politikasına Evrilirken

Petrol politikasındaki Milli Petrol Davası'nın öncülük ettiği bu tartışmalar politika yapıcı konumundaki TBMM'ye yansımış 1966 yılının Aralık ayında Petrol Araştırma Komisyonu kurulmuştur. Bir yıldan fazla süren çalışmalar boyunca iki savunuculuk koalisyonu ilk kez resmi bir ortamda karşı karşıya gelmiş bu politika değişimi bağlamında karşılıklı politika öğrenimine yol açmıştır. Raporda taraflar petrol kanunun revize edilmesi konusunda uzlaşmış, dahası AP iktidarında yürütülen bir çalışma olmasına rağmen liberal yaklaşıma mesafeli bir çizgi benimsenmiştir (Cumhuriyet, 1968). AP'nin birkaç ay sonra hazırlayarak TBMM'ye sevk ettiği yeni kanun tasarısı ise raporda yer alan görüşlerin aksine 1954 düzenlemelerinin devamı niteliğinde bir görünüm sergilemiştir. Tüm bu gelişmeler petrol politikasının sürekli olarak gündemde kalmasını sağlamış ve nihayetinde 1972 yılı sonunda TBMM'ye gelen 1702 Numaralı Petrol Reformu Kanunu 25/12/1972'de Genel Kurulda görüşülmeye başlanmıştır. Cumhuriyet Senatosu üyesi Cemalettin İnkaya hem Senato'da hem de Millet Meclisi'nde toplamda 11 gün boyunca gece gündüz sürecek görüşmelerinin tartışma alanlarını oldukça başarılı bir biçimde şu şekilde ifade etmiştir: “birbirimize Atatürkçülüğü, yabancı sermayeyi, özel teşebbüsçülüğü, karma ekonomiyi, Kamu İktisadi Teşebbüslerinin fonksiyonu yeteri derecede öğrettik” (CSTD, 1973, B :51 3 . 4. 1973 O: 1, s.12). Gerçekten de petrol politikası dışında ekonomi politikasında, devletçiliğe, oradan tam bağımsızlığa kadar pek çok konunun

bazen bağımsız olarak bazen de iç içe geçerek tartışıldığı bu 11 gün petrol politikasında değişiklik bağlamında bize en yoğun veriyi sunan bir dönem olarak nitelendirilebilir.

12 Mart Muhtırası sonrasında Erim Hükümeti idaresi altında Milli Petrol Davası'nın savunucularından olan İhsan Topaloğlu Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı olarak atanmış ancak bu görev fazla uzun sürmemiş yerine önce Nezih Devres daha sonra da Mehmet Nuri Kodamanoğlu getirilmiştir. Devres bürokrasiden gelme bir bağımsız teknokrat olarak görev yapmışken, Kodamanoğlu aynı Topaloğlu gibi CHP üyesiydi (ETBK, 2021). Ancak Kodamanoğlu ne petrol politikası konusunda ne de enerji politikası konusunda daha önceki dönemlerde aktif bir görev almamış, Milli Eğitim kökenli bir bürokrattır. Meclis görüşmelerine Kodamanoğlu'nun başkanlığında girilmiş ve Bakan görüşmelerin ilk günü tasarının hedef ve ilkelerini şu şekilde özetlemiştir:

(1)Türkiye'nin petrol yataklarını süratle tespit etmek (2) Bulunan kaynakları süratle, fasilasız ve verimli bir şekilde geliştirmek (3) ham petrolü milli imkanlarımızla işlemek (4) petrol faaliyetlerinin, aramadan dağıtımına kadar bir bütün olduğu idraki içinde bu maksatla görevli milli kuruluşlarımızı tek elde ve rasyonel bir organizasyon içinde toplamak (5) Petrol Dairesi'ni petrol politikasını oluşturmakla görevlendirmek. (TBMM Tutanak Dergisi, 1972: s 14-15)

Kanun 1973 yılının başlarında henüz Küresel Petrol Krizi etkilerini, en azından Türkiye üzerinde, tam olarak hissettirmemişken 3 Ocak 1973'te Millet Meclisi'nde 194 kabul oyuna karşılık 114 ret 14 çekimsiz oyla kabul edilmiş ve 4 ay sonra 5 Nisan 1973'te 26 ret 1 çekimsiz karşılık 41 kabul oyuyla ile Cumhuriyet Senatosu'ndan geçmiş ve 18 Nisan 1973 günü Resmî Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu resmi politika metninin kamu politikası değişikliği açısından durumunu değerlendirmeden önce getirdiği nesnel ilklere ve değişikliklere göz atmak faydalı olacaktır. İlk olarak petrole ilişkin resmi bir metinde ilk kez kamu yararı olgusu kendisine yer bulmaktadır. Buna göre petrol aramalarına ilişkin kamulaştırmalarda 37. Maddede "Kamulaştırma kararı talep üzerine Genel Müdürlükçe -PİGM-verilir. Bu kamu yararına ilişkin bir karar hükmünde olup müteakip işlemler İstimlak Kanunu hükümleri dairesinde cereyan eder." denilerek bu tür işlerde kamu yararı gözetileceği hükme bağlanmıştır (Resmî Gazete, 1973). Buna ek olarak ve daha dikkat çekici olan ise kanunun tamamının kamu yararı hassasiyeti gözetilerek hazırlanmış olmasıdır. Kanunun genel gerekçesinde kamu hizmeti ve kamu yararı prensiplerine uzunca bir yer ayrılmış ve petrol sektörünün bir kamu hizmeti sayılması ve petrol politikasındaki tüm prensiplerin buradan hareketle kamu yararı çerçevesinde düzenlenmesi

gerektiğinin altı çizilmiştir. 1702 sayılı kanunun olmasa da Milli Petrol Davası'nın öncü aktörlerinden biri olan İhsan Topaloğlu ve arkadaşlarının akaryakıt depo ve antrepolarının devleştirilmesi için verdikleri madde teklifinin genel gerekçesinde yer alan şu ifadeler kamu yararı meselesinin petrol sektöründe ele alınış biçimi açısından oldukça dikkat çekicidir.

Bugün bütün dünyada Devletin ekonomik hayata müdahalesi artmış ve kamu hizmeti, kamu yararı kavramları çok geniş olarak yorumlanmaya başlamış ve bu sebeple birçok hizmetler kamu hizmeti sayılarak bu alanlara Devletin müdahale gereği duyurulmuştur. Esasen bir ihtiyacın kamu hizmeti niteliğini kazanacak derecede önemli olup olmadığı takdir yetkisi idare edenlere aittir. İdare edenler bir konuda kamu ihtiyacının tam olarak giderilmediğini ve bu durumun 'kamu düzenini sarstığını ve devamlı nitelikte olan bu kamu ihtiyacının Devletin katılması ile giderilebileceğini takdir ederlerse bu takdirlerini bir kanunla tespit ederler. (...) Bir ihtiyacın kamu hizmeti şekline sokulması ve kamu hizmeti niteliğini taşıyan özel sektörün kamu yararının gerektirdiği hallerde devletleştirilmesi, Devletin ülkesinde bulunan taşınır ve taşınmaz mallar ile çalışma konuları üzerindeki mutlak hâkimiyet hakkından doğar ve toplum yararını gerçekleştirmek konusunda idare edenlerin sahip olduğu takdir yetkisine dayanır. Bu bakımdan mutlak ve vazgeçilmez bir hakır (MMTD, 1972: s. 146-147).

Dönemin politika yapıcıları kamu yararını sağlamanın yolunu devletleştirmeden ya da kamu sektörüne öncelik tanımdan geçtiğine inanmaktadır. Bu inancı bir skala ekseninde düşünürsek bu skalanın bir ucunda devletleştirmeyi millileştirmeye birlikte ele alarak boru hatlarından, petrol sahalarına, ülkenin en ücra köşelerine kadar yayılmaya başlamış olan akaryakıt istasyonlarından, petrol depolarına kadar sektörün tamamına devletçe el konulması düşüncesi yer alırken, bu kamu yararı skalasının diğer ucunda ise millileştirme düşüncesine mesafeli, karma ekonomiye yakın bir düşünce ekseninde yer alan ve petrolde kamu sektörüne öncelik tanınmasına olanak verilmesi yaklaşımı yer almaktadır. CHP sözcülerinden Sezai Orkunt genel olarak bu konuda TPAO'ya öncelik tanınması gerekliliğini öne sürerek, bu kamu kurumu öncülüğünde petrol meselesinin tek elde toplanmasının kamu yararına olacağına dikkat çekmektedir (MMTD, 1972, 31b, D.3, T.3). Enerji bakanı Kodamanoğlu'nun da kamu kuruluşlarına eski statülerinden farklı bir statü getirildiğini ve milli müessese olan TPAO'nun diğer özel ve/veya yabancı şirketlerle eşit muamele görmeyeceğini altını çizerek bu konuda pozisyonunu ortaya koymaktadır (MMTD, 1972, 27b, D.3, T.3).

Petrol Reformu Kanunu belli ölçüde 1954 öncesine bir dönüş niteliği taşımaktadır. Bu geriye dönüşte MPD'nin birtakım görüşlerinin etkili olduğu

tespit edilebilmekle birlikte taleplerini bütüncül olarak karşılamaktan da belirli düzeyde uzak bir görünüm sergilemektedir. Yine de uzun yıllardır savunuculuk koalisyonun öne sürdüğü görüşler resmi politikaya belli ölçüde de olsa dönüşmüştür.

Sonuç

SKÇ'nin politika değişimi bağlamında ortaya koyduğu model bakımından değerlendirildiğinde Türkiye'de 1960'larda ortaya çıkan Milli Petrol Davası bir savunuculuk koalisyonu niteliği göstermektedir. Bu çalışma boyunca bu politika savunuculuğunun ortaya çıkışı öncesinde arka planda gelişen siyasal ve gelişmeleri, ortaya koyduğu argüman ve amaçları, karşısında pozisyon alan ve her ne kadar kendisi kadar sistemli olmasa da AP'liler çevresinde gelişen ve teknik yönü görece güçlü olan karşı savunuculuk koalisyonunun varlığı ve onunla girdiği rekabet ile etkileşim ve 1973 sürecinde oynadığı rol bu sonucu desteklemektedir.

Öncelikle Milli Petrol Davası olarak isimlendirdiğimiz savunuculuk koalisyonunun zamansal izlekte köklerini 1954 politika değişikliğine kadar götürmek mümkün olmakla birlikte kamuoyunda geniş toplum kesimlerinde tartışılarak sistemli bir görünüm sergilemesi 1960'ların ortalarına doğru mümkün olmuştur. Bu durumda Sabatier'in ortaya koyduğu 10 yıllık zaman dilimi gerekliliğinin karşılandığı ileri sürülebilir. İkinci olarak koalisyonun inanç sistemi oldukça belirgin ve somut görünmektedir. Bu anlamda petrol politikasının milli şirket TPAO öncülüğünde devletçi bir perspektiften yönetilmesi gerektiğine dair güçlü düşünce taşınırken, yabancı petrol şirketlerine karşı "tam bağımsızlık" ve Atatürkçülük gibi sol eğilimli ve milliyetçi bir çizginin bu inanç sisteminin en önemli unsurları olduğunu söylemek mümkündür. Üçüncü olarak ise petrol politikası ilk kez bu dönemde oluşan savunuculuk koalisyonları sayesinde elit karakterinden sıyrılarak sadece teknik ve politika yapıcı çevrelerin oluşturduğu demir üçgeni aşabilmiştir. Akademisyenler, gazeteci ve yazarlar, öğrenciler ve bürokratlar, hatta özel sektör ile sendika temsilcilerinin tartışmaya katılmasıyla politika ilk kez farklı toplum kesimlerinde tartışılmış ve demir üçgenden savunuculuk koalisyonlarına giden yol izlenebilmiştir. Dördüncü olarak MPD karşısında hür teşebbüsçü ve yabancı petrol şirketlerinin teknik ve mali yetersizlikler nedeniyle ülkede olması gerektiğine inanan AP çizgisindeki savunuculuk koalisyonu MPD ile arasındaki rekabet etmiş ve etkileşim süreci gözlemlenmiş olmakla birlikte SKÇ'nin önemli unsurlarından politika öğrenimi meselesi ise daha üstü kapalı şekilde görülebilmektedir. Son olarak MPD ve çevresinde petrol politikasında tartışılan konular netice itibarıyla Türkiye'yi bir politika değişimine götürmüş ve 1973 Petrol Reformu Kanunu

ile resmi politika metninde önemli revizelere gidilmiştir. Bir önceki bölümde de bahsedildiği gibi bu durumda Milli Petrol Davası'nın itici gücü ve reform kanunu üzerinde kanun maddelerinden ve meclis tartışmalarından da anlaşılabilceği gibi etkisi yadsınamaz durumdadır. Tüm bunlar olurken sadece petrol politikası içindeki gelişmeler ve gözlemlenen savunuculuk koalisyonlarının inanç sistemlerinin etkisi görülmemiş, bir taraftan da Türkiye'nin 1960'lı yıllardan 1970'lere uzanan dönemde deneyimlediği planlı kalkınma yaklaşımı, 1961 anayasasının oluşturduğu toplumsal iklim ve uluslararası düzlemde petrol bunalımının öncü etkilerinin de etkisi de gözlemlenmiştir.

Milli Petrol Davası Sabatier'in çerçevesini SKÇ'de çizdiği bir savunuculuk koalisyonu olarak Türkiye'de 1960'lardan 1973 Petrol Reformu Kanunu'na uzanan dönemde etkili olmuş ve kendi inanç sistemi açısından yıllardır öne sürdüğü düşünceleri 1973 düzenlemelerinin en önemli tartışma konularını haline getirerek politika gündemine getirmiş ve politika değişikliğine neden olarak kısmen de olsa resmi politikaya dönüştürmekte de başarılı olabilmıştır. Bir politika savunuculuğun erken denebilecek bir dönemde ve SKÇ ortaya henüz atılmadan iki on yıl kadar önce bir örnek olmasıyla da modelin uygulanabilirliğinin hem evrensel yönünü ortaya koyması hem de dönemleri aşan bir perspektif sunmasına örnek teşkil etmesiyle bir savunuculuk koalisyonuna iyi bir örnek olduğu düşünülmektedir. Başka sektör ve alanlarda da SKÇ'nin tarihsel ve dönemsel araştırmalara konu olabilmesi gelecekte yapılacak akademik çalışmalara bağlı olacaktır.

Kaynakça

- Aksoy, Muammer (1965), Petrol Davamızı Baltalayan Enerji Bakanı: AP'nin Zararlı ve Utandırıcı Politikası (Ankara: Ege Matbaası).
- Aksoy, Muammer (2012), Milli Petrol Davamız (Ankara: Türk Hukuk Kurumu).
- Ballısoy, M. Lütfi (1965), Türkiye'de Petrol Davası, (İstanbul: Tarla Yayınevi).
- Baumgartner, Frank R. ve Bryan D. Jones (1991), "Agenda Dynamics and Policy Subsystems", The Journal of Politics, 53 (4), s. 1044-1074.
- Bennett, Colin J. ve Micheal Howlett (1992), "The Lessons of Learning: Reconciling Theories of Policy Learning and Policy Change", Policy Sciences, (25), s. 275-294.

- Capano, Gilberto (2009), “Understanding Policy Change as an Epistemological and Theoretical Problem”, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 11 (1), s. 7-31.
- Cumhuriyet Gazetesi (1965a), “Petrol Konulu Açık Oturum Yapıldı”, 09.01.1965 Tarihli Nüsha.
- Cumhuriyet Gazetesi (1965b), “Petrolün Millileştirilmesi: 50 Öğrencinin Dün Emniyette İfadesi Alındı”, 28.05.1965 Tarihli Nüsha.
- Cumhuriyet Gazetesi (1966a), “Petrol ve Madenleri Koruma Derneği Kuruluyor”, 10.01.1966 Tarihli Nüsha.
- Cumhuriyet Gazetesi (1966b), “TPAO’daki Son Değişiklik İddialara Yol Açtı”, 05.06.1966 Tarihli Nüsha.
- Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi (CSTD) (1973), 30. Birleşim. Dönem:9, Cilt: 27, Toplantı: 4.
- Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi (CSTD) (1973), B : 51 3 . 4 . 1973 O : 1
- Cumhuriyet, 1968, “Petrol Araştırma Komisyonu Raporunun Esasları Açıklandı”, s.7., 13 Ocak 1968 tarihli nüsha.
- Hann, Alison (1996), “Sharpening up Sabatier: Belief Systems and Public Policy”, *Politics*, 15 (1), s. 19-26.
- Kırathoğlu, Esat (2022), Özel Mülakat.
- Kuran, Alp (1965), *Petrol ve Gençlik, Türkiye Milli Gençlik Teşkilatı (TMGT) Yayını*, (İstanbul: Sulhi Garan Matbaası).
- Lim Hyunjung ve Eun Jonghwan (2018), “Exploring Perceptions of Sustainable Development in South Korea: An Approach Based on Advocacy Coalition Framework’s Belief System”, *Journal of Open Innovation Technology Market and Complexity*, 4 (4), s. 54.
- Lindblom E. Charles (1979), “Still Muddling, Not Yet Through”, *Public Administration Review*, 39 (6), s. 517-526.
- Millet Meclisi Tutanak Dergisi (MMTD) (1972), 27. Birleşim Dönem 3 Toplantı 3.
- Millet Meclisi Tutanak Dergisi (MMTD) (1972), 31. Birleşim Dönem 3 Toplantı 4.
- Petrol Dairesi Reisliği (1960), *Petrol Yıllığı* (Ankara).

Resmi Gazete (1973), 15511 no.lu 10 Nisan 1973 tarihli Nüsha.

Sabatier Paul A. (1988), “An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and The Role of Policy-Oriented Learning Therein”, *Policy Studies*, (21), s. 129-168.

Sabatier, Paul A. (1987), “Knowledge, Policy-Oriented Learning, and Policy Change: An Advocacy Coalition Framework”, *Science Communication*, 8 (4), s. 649-692.

Sabatier Paul (1991), “Toward Better Theories of the Policy Process”, *Political Science and Politics*, 24 (2), s. 147-156.

Selçuk İlhan (1965), “Petrol Millileştirilmelidir!”, *Cumhuriyet Gazetesi*, 16/08/1965 Tarihli Nüsha.

Selçuk İlhan (1968), “Yeniden Samsun’a Çıkmak”, *Cumhuriyet Gazetesi*, 01/04/1968 Tarihli Nüsha.

TBMM Tutanak Dergisi, D9, C29, İ4, 57İtk., 1954: s. 95

Topaloğlu İhsan (1968), *Petrolde İktidarın Plan dışı Uygulamaları ile İdaredeki Zararlı Tutumuna Bir Örnek*, (Ankara: Ulusal Basımevi).

TPAO (2014), *İlk 50 Yıl*, (Ankara).

Yergin, Daniel (2018), *Petrol: Para ve Güç Çatışmasının Epik Öyküsü*, 2. Baskı, (İstanbul: Türkiye İş Bankası Yayınları).

Zittoun Philippe (2009), “Understanding Policy Change as a Discursive Problem”, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 11 (1), s. 65-82.

