

ISSN: 1306-6250

YASAMA DERGİSİ

Sayı 34 • Eylül - Ekim - Kasım - Aralık 2016

Türkiye Cumhuriyetinin İlk Muhalefet Fırkası:
Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası
Habip Kocaman–Mustafa Ceylan

Kamu Tercihi Teorisi Bağlamında
4651 Sayılı Kanuna İlişkin Bir Değerlendirme
Batıkan Aksoy

Türkiye’de Yeni Anayasa Arayışları
ve Parlamento’nun Rolü
Şeref İba

Bir Kamu Politikası Analizi Örneği:
Sağlıkta Dönüşüm Programı
Dilek Memişoğlu

YASAMA DERNEĞİ
www.yasader.org.tr

YASAMA DERGİSİ

Hakemli bir dergidir.

TÜBİTAK ULAKBİM Hukuk veritabanında indekslenmektedir.

DANIŞMA KURULU

Prof. Dr. Erdal ONAR <i>Bilkent Üniversitesi</i>	Prof. Dr. Ergun ÖZBUDUN <i>İstanbul Şehir Üniversitesi</i>
Prof. Dr. Hüsnü ERDEM <i>Dicle Üniversitesi</i>	Prof. Dr. Hasan TUNÇ <i>Hasan Kalyoncu Üniversitesi</i>
Prof. Dr. A. İter TURAN <i>İstanbul Bilgi Üniversitesi</i>	Prof. Dr. Mehmet TURHAN <i>Çankaya Üniversitesi</i>
Prof. Dr. Ahmet Merih ÖDEN <i>Ankara Üniversitesi</i>	Prof. Dr. Kemal GÖZLER <i>Uludağ Üniversitesi</i>
Prof. Dr. Ö. Faruk GENÇKAYA <i>Marmara Üniversitesi</i>	Prof. Dr. Hikmet KAVRUK <i>Gazi Üniversitesi</i>

YAYIN KURULU

Doç. Dr. Ahmet YILDIZ	Dr. Mustafa ŞAHİN
Doç. Dr. Şeref İBA	Dr. Gamze ÇELİK
Dr. Günal SEYİT	Ercan DURDULAR

YASAMA DERGİSİ HAKEMLERİ

Prof. Dr. Ahmet KARADAĞ (*İnönü Üniversitesi*), Prof. Dr. Erdal ONAR (*Bilkent Üniversitesi*), Prof. Dr. Ömer Faruk GENÇKAYA (*Marmara Üniversitesi*), Prof. Dr. Yusuf Şevki HAKYEMEZ (*Anayasa Mahkemesi Üyesi*), Prof. Dr. Selin ESEN (*Ankara Üniversitesi*), Prof. Dr. Hasan TUNÇ (*Hasan Kalyoncu Üniversitesi*), Prof. Dr. Faruk BİLİR (*Kişisel Verileri Koruma Kurulu Başkanı*), Prof. Dr. Hikmet KAVRUK (*Gazi Üniversitesi*), Prof. Dr. Mehmet Akif ÖZER (*Gazi Üniversitesi*), Prof. M. Kamil MUTLUER (*Bilkent Üniversitesi*), Prof. Dr. Fevzi DEMİR (*Yaşar Üniversitesi*), Prof. Dr. Yüksel METİN (*Süleyman Demirel Üniversitesi*), Doç. Dr. Ece GÖZTEPE (*Bilkent Üniversitesi*), Doç. Dr. Ömer KESKİNSOY (*Gazi Üniversitesi*), Doç. Dr. Haldun YALÇINKAYA (*TOBB Ekonomi ve Teknoloji Üniversitesi*), Doç. Dr. Hüseyin ÖZCAN (*İstanbul Üniversitesi*), Doç. Dr. Mehmet GÜNEŞ (*Ufuk Üniversitesi*), Doç. Dr. Aydın USTA (*İnönü Üniversitesi*), Doç. Dr. Yusuf TEKİN (*Millî Eğitim Bakanlığı Müsteşarı*), Doç. Dr. Ahmet YILDIZ (*TBMM Yasama Uzmanı*), Yrd. Doç. Dr. Ozan ERGÜL (*TOBB Ekonomi ve Teknoloji Üniversitesi*), Yrd. Doç. Dr. Bülent YÜCEL (*Anadolu Üniversitesi*), Yrd. Doç. Dr. Ali Ersoy KONTACI (*Ankara Üniversitesi*), Yrd. Doç. Dr. İlhan SAGSEN (*ODTÜ*), Yrd. Doç. Dr. Selim KANAT (*Süleyman Demirel Üniversitesi*), Yrd. Doç. Dr. Mustafa ALTUNOK (*Abant İzzet Baysal Üniversitesi*), Yrd. Doç. Dr. Mustafa TAYTAK (*Uşak Üniversitesi*).

YASAMA

D E R G İ S İ

Sayı 34 • Eylül - Ekim - Kasım - Aralık



YASAMA DERGİSİ
www.yasader.org.tr

Yasama Derneği Adına Sahibi

Habip KOCAMAN
Yasama Derneği Başkanı

Yasama Dergisi

Sorumlu Yazı İşleri M¼d¼r¼ ve Edit¼r
Doç. Dr. Fahri BAKIRCI

Yasama Dergisi

Hakemli Bir Dergidir

Yayın idare adresi: Menekře 2. Cad. No: 19/17 Kızılay/Çankaya Ankara

Görsel Uygulama Tasarım: Epos, Tel.: +90. 312. 232 14 70

Yayın Tür¼: Yaygın süreli

Basım Yeri: Sözkeseñ Matbaacılık Ltd řti.,
İvedik OSB, 1518. Sk. Mat-Sit İř Merkezi No: 2/40
Yenimahalle-Ankara. Tel.: +90. 312. 395 21 10

Basım Tarihi: Mart 2018

(Sayı 34• Eylül-Ekim-Kasım-Aralık 2016)

© Yasama Derneği 2018

Web: http://www.yasader.org.tr/wp/?page_id=110

E-posta: fahribakirci@gmail.com

Yasama Dergisi, *Yasama Derneği'nin süreli yayını olup ücretsizdir.*

Dergiye yukarıdaki adresten PDF formatında ulaşılabilmektedir.

İçindekiler

1. Türkiye Cumhuriyetinin İlk Muhalefet Fırkası:
Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası
Habip Kocaman–Mustafa Ceylan 5
2. Kamu Tercih Teorisi Bağlamında
4651 Sayılı Kanuna İlişkin Bir Değerlendirme
Batıkan Aksoy 24
3. Türkiye’de Yeni Anayasa Arayışları
ve Parlamento’nun Rolü
Doç. Dr. Şeref İba 47
4. Bir Kamu Politikası Analizi Örneği:
Sağlıkta Dönüşüm Programı
Dilek Memişoğlu 62

Türkiye Cumhuriyetinin İlk Muhalefet Fırkası: Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası

Habip Kocaman Mustafa Ceylan***

Özet

Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluş yıllarına ilişkin incelemeler, günümüz Türkiye'sinin siyasi değerlendirmelerinde kuşkusuz çok işe yarayacaktır. Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk muhalefet fırkası olması nedeniyle Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası (TpCF) Türk demokrasi tarihinde önemli bir yer teşkil etmektedir. Bir siyasi fırka olmanın ötesinde TpCF, gerek kuruluşundan önce gerek kapatılışından sonra da var olan temsil ettiği siyasi görüş ve düşünceler bakımından incelenmeye değerdir.

Cumhuriyet'in ilk yıllarındaki talihsiz bir demokrasi deneyimi olan TpCF'yi Osmanlı'nın son yılları, Milli Mücadele dönemi ve Cumhuriyet'in kuruluşundan soyutlayıp değerlendirmek eksik kalacaktır. TpCF'nin kuruluşu öncesi siyasi şartlar ve Fırkayı doğuran gelişmeleri içeren tarihi arka plan makalenin birinci bölümünü oluşturmuştur. İkinci bölümde TpCF'nin kuruluşu, çalışmaları ve kapatılması işlenirken üçüncü bölümde Fırkanın siyasi belgeleri ile ideolojisi ele alınmıştır.

Makalede, alandaki zengin sayılabilecek yayınlarla birlikte Fırka programı, beyannamesi ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Ceridelerinden faydalanılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Siyasi fırka, demokrasi, muhalefet, parlamento

* TBMM Yasama Uzmanı, TBMM İdari Teşkilatı, habipkocaman@tbmm.gov.tr

** Yasama Uzmanı, TBMM İdari Teşkilatı, mustafaceylan@tbmm.gov.tr

Makalenin gönderilme tarihi: 03.10.2017; Kabul tarihi: 12.02.2018.

First Opposition Party of the Turkish Republic: Progressive Republican Party

Abstract

Studies on the early years of the Republic of Turkey will definitely be useful in the political assessments of modern-day Turkey. Being the first opposition party, the Progressive Republican Party (TpCF) manifests an important role in the history of Turkish Democracy. Beyond being a political party, TpCF is important to examine with respect to its political views and ideas that it has represented, both before its establishment and after its closure.

It will be deficient to evaluate the TpCF, which is an unfortunate democracy experience in the early years of the Republic, by detaching from the final years of the Ottoman Empire, the national struggle period and the establishment of the Republic. The first chapter of the article consists of the historical background of the political climate before the establishment of TpCF and developments that lead to the establishment of the party. In the second chapter, the establishment of the TpCF, its work and the closure are presented. In the final chapter political documents of the Party as well as its ideology are examined.

The Party Programme and declaration, minutes of the Grand National Assembly of Turkey and relevant publications are used as resources in the article.

KeyWords: Political parties, democracy, opposition, Parliament

Giriş

Osmanlı Devleti XVII. yüzyılda duraklamanın ağırlığını hissetmiştir. Devlet ve toplum düzeninde baş gösteren sıkıntılar, sistemin kendini yenileyememesi, İmparatorluk dışında –özellikle Batıda– meydana gelen gelişmeler, doğal olarak gerilemeyi yaşatmıştır (Kodaman, 2007: 13). Askeri yenilgiler ve toprak kayıpları, iç sorunlarla birlikte İmparatorluğu yıpratmış, bünyesindeki Hıristiyan ulusların isyanlarla kazandıkları bağımsızlıklarla Osmanlı Devleti bir taraftan küçülürken bir taraftan da güç kaybına uğramıştır.

Kötü gidişin nedenlerini sorgulayan düşünceler ve çöküşe çözüm arayışları Batıyı işaret etmiştir. Karşısında geri düşülen, üstünlüğü açıkça görülen Batı medeniyeti kavranmaya ve kurumları bünyeye uyarlanmaya çalışılmıştır. Tanzimat ile somutlaşan bu eğilim Türk siyasi tarihinin mecrasını çizmiştir.

XIX. yüzyılın ikinci yarısında belirli bir aydın kesim, siyasi yapıda Batıyı örnek alan bir takım değişiklikler yapmak istemiştir. İttihad-ı Osmani adıyla bir fikir kulübü olarak kurulan Yeni Osmanlılar ya da Batının verdiği adla Jön Türklerle özgürlük, ulus-halk iradesi, yönetim ve meşruluk gibi siyasi kavramlar işlenmeye başlanmış, siyasi sistem irdelenerek öneriler geliştirilmiştir (Durdu, 2003: 297). Batılı devletlerin Osmanlı üzerindeki tesirleri ve Batıcı düşüncenin ordu ve bürokrasideki taraftarlarının manevraları sonucu 1876'da meşrutî monarşiye geçiş bir dönüm noktası olmuştur. Kısa süren parlamento deneyimi sonrasında Yeni Osmanlıların devamı diyebileceğimiz, bir devre damgasını vuran İttihat ve Terakki Cemiyeti (İTC) sahneye çıkmıştır (Aslan, 2008: 80). Ordu ve bürokrat kesim içinde taraftar bulan, aydın desteğine sahip İTC, II. Meşrutîyetin ilanı ile gücünü göstermiştir. İttihatçılar siyasi iktidarı önce kontrol altında tutmuş, sonra tam denetimlerine almışlardır (Akşin, 2007: 80). I. Dünya Savaşı'na girişte ve 1918'de imzalanan Mondros Mütarekesi ile İmparatorluğun sonunun gelmesinde İTC'nin de vebali vardır. Savaşın kaybedilmesi, İmparatorluğun hükümlerinin sona ermesi, İTC'yi dağıtmış, üyelerini etkisiz bırakmıştır. Yeni bir devleti doğuracak olan Kurtuluş Savaşı dönemi başlamıştır.

Savaş yenilgisi ve Mondros Mütarekesi ile birlikte siyasi iktidar yeniden, egemen toplumsal yapının temsilcisi halife-sultana geçmiş; fakat İtilaf Devletlerinin fiili işgali aynı zamanda ülke içinde bir iktidar boşluğu oluşturmuştur. Bu iktidar boşluğu içinde yabancıların işgaline karşı önceleri yerel olarak Müdafaa-i Hukuk Cemiyetleri (MHC) ortaya çıkmıştır. MHC'ler büyük ölçüde eski İttihatçıların önyak olmasıyla eşraf tarafından kurulmuş olsalar bile İTC'nin ideolojisini kendilerine bayrak yapmamışlardır (Güneş, 1987: 8).

1. Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası'nı Doğuran Tarihi Süreç

1.1. Müdafaa-i Hukuk Dönemi

Kurtuluş Savaşı yabancı işgaline karşı silahlı bir direniş hareketi olmanın yanında rejim sorununun her an gündemde olduğu siyasi bir süreç şeklinde geçmiştir. Anadolu'da direniş hareketinin başlamasıyla birlikte temel çatışma ortadan kalkmamış, bir süre için ikinci plana atılmıştır (Sezgin, 1984: 13). MHC, toplumda egemen olan, dinin şekillendirdiği geleneksel ideolojiyi birleştirici olarak benimsemiştir. Bu ideolojinin siyasi temsilcisi halife-sultan iktidarına karşı bir hareket söz konusu olmamıştır. Bu cemiyetleri kuranlar ile Kurtuluş Savaşı'nı yürüten askeri kanadın beraberlikleri zorunlu olmuştur. Eşraf, dağınık direniş hareketlerini birleştirip yaygınlaştıracak, örgütleyip

yönlendirebilecek meslekten asker kişilere; askeri kanat ise orduyu oluşturacak insan gücüne ve halk desteğine ihtiyaç duymuştur.

Osmanlı Devleti'nin önemli görevler yapmış bir paşası olan Mustafa Kemal, ordu müfettişi olarak Samsun'a gitmeden önce İstanbul'da ulusal bağımsızlığı sağlama konusunda temaslarda bulunmuştur. Mustafa Kemal, Kazım Karabekir Paşa ve Ali Fuat Paşa gibi önde gelen kumandanlardan destek sözü almıştır (Karpuz, 2010: 120-121). Mustafa Kemal, 19 Mayıs 1919'da Samsun'a çıkarak başlattığı hareket ile yerel savunma oluşumlarını, dağınık direniş hareketlerini toparlamıştır. Bu savaş ortamında askerlik mesleği yanında kişisel yetenekleriyle de ön plana çıkan Mustafa Kemal, Amasya Genelgesi'nden sonra askerlik mesleğinden istifa etmiştir (Ateş, 2010: 106). Kazım Karabekir Paşa, üniformanın vermiş olduğu gücü kaybeden Mustafa Kemal'e eskisi gibi kumandanları olduğunu, askerleri ile emrinde bulunduğunu söylemiştir. Bu durum, bazı tarihçilere göre bitme tehlikesi geçiren Milli Mücadeleyi tekrardan başlatmıştır (Mumcu, 1990a: 27).

Mustafa Kemal ve arkadaşları, önce Erzurum Kongresi'yle bölgesel, sonra Sivas Kongresi'yle ulusal düzeyde, direniş cemiyetlerini birleştirmiş, Anadolu ve Rumeli Müdafaa-i Hukuk Cemiyeti (ARMHC) adı altında toplanmasını sağlamıştır.

Milli Mücadelede Mustafa Kemal ile desteğini sağladığı paşalar arasında anlaşmazlıklar baştan beri var olmuştur. Mesela, Kazım Karabekir Paşa ve Mustafa Kemal arasında görüş ayrılıkları Erzurum ve Sivas Kongrelerinde başlamıştır. Kazım Karabekir Paşa daha kademeli ve yerelden genele doğru ilerlenmesini savunurken, Mustafa Kemal daha hızlı hareket etmeyi yeğlemiştir. Milli Mücadelenin "*İlk Beşler*"i olarak anılan Mustafa Kemal, Kazım Karabekir, Ali Fuat, Refet Paşalar ve Rauf Bey arasındaki görüş ayrılıkları, ulusal bağımsızlığın öncelikli olması nedeniyle hep sonraya ötelenmiştir (Okyar, 1980: 339).

1. 2. Birinci Meclis

Heyet-i Temsiliye ve İstanbul Hükümeti arasında 20-22 Ekim 1919'da Amasya'da yapılan görüşmelerde en kısa zamanda seçimlerin yapılarak İstanbul'da Meclis-i Mebusan'ın toplanması üzerinde anlaşılmıştır (Yazıcı, 2011: 250). Yapılan seçimler üzerine Meclis-i Mebusan 12 Ocak 1920'de İstanbul'da toplanmış; ancak, 28 Ocak'ta Misak-ı Milli'nin kabul edilmesi üzerine 16 Mart 1920'de İtilaf Devletleri, Rauf Bey dâhil olmak üzere önde gelen mebusları tutuklayıp Malta'ya sürgüne göndermiştir. Meclis-i Mebusan, 18 Mart 1920'de Meclisin güvenlik içinde toplanabileceği bir zamana kadar çalışmalarını tatil etmiştir (MMZC, 1920: 496).

Meclis-i Mebusan'ın tatil edilmesi üzerine Mustafa Kemal 19 Mart 1920'de Heyet-i Temsiliye adına Ankara'da olağanüstü bir meclisin toplanacağını ilan etmiştir (Tunaya, 2009: 59). ARMHC öncülüğünde gerçekleşen seçimlerde her vilayetten seçilen beşer mebus ile son Osmanlı Mebusan Meclisinden katılabilenlerle 23 Nisan 1920'de Cuma günü dualarla Büyük Millet Meclisi (BMM) açılmıştır (Atatürk, 2008: 579). Meclis açıldıktan sonra, Kurtuluş Savaşı'nın sıcak günlerinde hararetleli toplantılarla çalışmalarını yürütmüştür. Kurtuluş Savaşı boyunca amacın saltanat ve hilafet makamını kurtarmak olduğu vurgusu devam ettirilerek dini motif ve mesajlarla süslü söylem sıkça kullanılmıştır. Bu strateji, taktik ya da kurnazlık olmayıp uzlaşma ve birlikte hareket gerekliliği sonucu izlenmiştir.

Her ne kadar Meclis, vatani kurtarmak gibi yüce bir amaca yönelmiş bir bütün olarak düşünülse de daha ilk günlerde gruplaşmalar başlamıştır. Müdafaa-i Hukuk döneminde örtülü olarak süren batı tipi yeni bir devlet yanlıları ile eski devlet düzenine bağlı olanlar arasında çekişme yaşanmıştır (Sezgin, 1984: 19).

İstanbul hükümetinin Bolşeviklik ve dinsizlik suçlamaları ile Ankara hareketine karşı çıkması, isyan hareketlerini desteklemesi, saltanat ve hilafetin varlık ve devamını sürekli vurgulayan mebusların çıkışlarını güç duruma düşürmüştür. Bu dengeler ve koşullar içerisinde Mustafa Kemal'in konumu askeri başarılarla sıkı sıkıya bağlı olmuştur. Sonuçta kazanılan zaferler Mustafa Kemal'in saygınlığını artırmış, gücüne güç katmıştır. Bütün bunların sonucunda 1 Kasım 1922'de saltanatın kaldırılması kararlaştırılırken muhafazakâr mebuslar ciddi bir itirazda bulunamamıştır. Bu arada Meclis içi gruplaşmalar alenileşmiş, saltanat karşıtları Mustafa Kemal'in öncülüğünde Birinci Grup olarak adlandırılan Anadolu ve Rumeli Müdafaa-i Hukuk Grubu'nu (ARMHG-I) oluştururken; geleneksel ideoloji yanlıları İkinci Anadolu ve Rumeli Müdafaa-i Hukuk Grubu'nu (ARMHG-II) oluşturmuştur (Frey, 1965: 307).

Üyelerinin tamamı geleneksel ideoloji yanlılarından oluşmayan İkinci Grup, muhalefet koalisyonu görünümü arz etmiştir. İkinci Grup, iktidara gelme hedefinden ziyade, Meclisteki bazı uygulamalara ve Mustafa Kemal'in gittikçe daha fazla kendini hissettiren tek adam yönetimine karşı çıkmıştır (Weiker, 1973: 46).

8 Nisan 1923'te Mustafa Kemal Meclis'teki ARHMG'nin Halk Fırkası (HF) adıyla fırkaya dönüştürüleceğini açıklamış, HF ilkelerini *Dokuz Umde* şeklinde ilan etmiştir (Tunçay, 2005: 48-49). 15 Nisan 1923 tarihli 334 sayılı Kanun (TBMM KM, 1923: 390) ile Hıyanet-i Vataniye Kanunu'nda yapılan değişiklikle; saltanatın kaldırılmasına ilişkin karara muhalefet vatana hıyanet kapsamına alınmıştır. Fırka ilkeleri, Hıyanet-i Vataniye Kanunu'nda yapılan

değişikliği desteklemiştir (Özoğlu, 2011: 115). HF'nin temsil ettiği görüşlerin dışındaki söylemlerin Hıyanet-i Vataniye Kanunu kapsamında değerlendirilebileceği hukuki zemin oluşturulmuştur.

Kazanılan askeri başarıların ardından barış görüşmelerine başlandığında Meclisteki muhalefet, saltanat gibi bir temel dayanağını yitirmesine rağmen rejimin dini ideolojiye bağlılığı üzerinde yoğunlaşarak etkinliğini sürdürmüş, hükümeti sıkıştırmıştır. Misak-ı Milli'den taviz verilmesini reddeden İkinci Grup, İsmet Bey ve Lozan Heyetini suçlamıştır. Mustafa Kemal, İkinci Grup varken bir barış antlaşmasının Meclisten geçirilmesinin güç olduğunu görmüştür (Ateş, 1998: 57).

1. 3. İkinci Meclis ve Cumhuriyet'e Doğru

Mustafa Kemal'in 23 Haziran 1923 tarihinde yapılan seçimleri yönlendirmesi, yeni Meclisin oluşumunda İkinci Grubu etkisiz hale getirmesi, Meclisi tamamıyla kendi iradesine bağlı ve tasarladığı geniş kapsamlı reformları desteklemeye hazır kişilerle doldurmayı başardığı anlamına gelmemiştir. II. Meclis, muhalefetin büyük ölçüde tasfiye edilmesine rağmen Takrir-i Sükûn Kanunu'nun çıktığı 4 Mart 1925 tarihine kadar, dikensiz gül bahçesi olmamıştır (Orbay, 2005: 342-343; Aydemir, 1991: 134).

I. Meclisin muhalif kanadından yalnızca üç kişi bağımsız olarak II. Meclise girebilmiştir (Özoğlu, 2011: 117). Bununla birlikte, gözden çıkarılmayacak denli güçlü ve saygın bazı Kurtuluş Savaşı önderleri de tutucu görüşleri bilinmesine rağmen listeye alınmıştır. Tek grup halinde oluşan Meclis içinde yine de türdeşlik oluşmamıştır. Kazım Karabekir, Ali Fuat ve Refet Paşalar gibi Kurtuluş Savaşı'nın ağır topları tedirginlik, kenarda kalmışlık hisleri taşımıştır. Savaşın ardından Mustafa Kemal'in üstün bir konuma gelmesi, İsmet Paşa'nın önder ve aktif plana geçişi, aradaki mesafeleri açmıştır (Aydemir, 1976: 290).

Falih Rıfki Atay, yeni Meclisle ilgili olarak şunları söylemiştir:

“Yeni seçimlerde I. Millet Meclisi'nin ikinci grubu tasfiye edilmiştir. Fakat bir muhalefet partisinin bütün unsurları yeni meclise gelmiştir. Aralarında siyasi şöhretler, yarı veya tam aydınlar, şöyle böyle Türkçüler fakat bilhassa Osmanlılar vardır. Devrimci değildirler. Gerici de değildirler bunlar bila-kayd-ü şart hâkimiyet-i milliye prensibini tutacaklardır. Biraz sonra ilk gerçek demokrasi savaşını bunlar verecekler, Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası'nı kuracaklardır. Kendileriyle Mustafa Kemal arasında asıl ayırıcı çarpışma Cumhuriyet ilan edildiği zaman başlamıştır.”(Falih Rıfki Atay'dan aktaran Ateş, 1998: 65)

Lozan müzakereleri sırasında Türk heyeti başkanı İsmet Paşa'nın Rauf Bey'i atlayarak meseleleri direkt Mustafa Kemal ile görüşmesi, İsmet Paşa ile Rauf Bey'in arasını açmıştır. Ancak görüşmelerde ülkeye zarar gelebileceği endişesiyle Rauf Bey fikir ayrılıklarının üstünü kapatmıştır (Orbay, 2005: 133). Sonuçta Rauf Bey İsmet Paşa'nın Lozan Antlaşması'nı imzadan dönüşünü beklemeden istifasını vermiştir.

24 Temmuz 1923 tarihinde imzalanan Lozan Antlaşması'yla beraber lider kadroda gerçekleşen ayrılık, Rauf Bey'in başvekillikten ayrılması ile sınırlı kalmamıştır. Ulusal savaşın askeri şahsiyetleri huzursuzluklarını belli etmiştir. II. Meclis 11 Ağustos 1923'teki ilk toplantısında Mustafa Kemal'i Meclis Başkanlığına seçmiştir. Ali Fuat Paşa Meclis İkinci Başkanlığına, Fethi Bey Başvekilliğe seçilmiştir (TBMM ZC, 1923 a). 24 Ekim 1923'te Ali Fuat Paşa, "*siyasetten hoşlanmadığı*" gerekçesiyle Meclis İkinci Başkanlığından çekilerek ordu müfettişliğine geçmiştir. Kazım Karabekir de daha önceden Meclisten ayrılarak orduya dönmüştür (Koç, 2015: 116).

Boş bulunan Meclis İkinci Başkanlığı ve Dâhiliye Vekâletine 25 Ekim 1923'te Mecliste yapılan seçimlerde hükümet adayları yerine Rauf Bey'in ve Erzincan mebusu Sabit Bey'in seçilmesi Mustafa Kemal'i memnun etmemiştir. Fethi Bey kabinesinin istifasını istemiştir. Mecliste vekiller heyeti seçimleri gerçekleştirilemeyerek yapay bir bunalım yaratılmıştır (Polat, 2007: 107). Bu ortamda Cumhuriyet kurulmuştur.

Nutuk'ta Mustafa Kemal bu gelişmeleri şöyle ifade etmiştir:

"Ben mecliste gizli ve karşıcıl bir grup bulunduğunu sezdikten, meclis çalışmalarında duyguların etkin olduğunu gördükten ve bakanlar kurulunun çalışmalarının her gün temelsiz bir takım nedenlerle düzeninden çıkarıldığı kanısına vardıktan sonra uygulama için sırasını beklediğim bir düşüncenin zamanının geldiği yargısına varmışım." (Atatürk, 2008: 585)

29 Ekim 1923'te Teşkilât-ı Esasîye Kanunu'nda değişiklik yapılması oy birliğiyle kabul edilerek Cumhuriyet ilan edilmiştir (TBMM ZC, 1923 b). Yaklaşık bir yıl sonra bağımsız bir muhalefet fırkasının kuruluşuna yol açan en önemli gelişme bu olmuştur. Temelde Cumhuriyet'e karşı olmayan muhalifler, kendilerine danışılmak şöyle dursun, haber bile verilmemesine içermişler, Cumhuriyet'in ilanının oldu bittiye getirildiğini düşünmüşlerdir (Güneş, 2014: 213-226).

TpCF'nin kuluçka dönemi diyebileceğimiz bu süreçteki bir diğer önemli olay, 3 Mart 1924'te hilafetin ilgasıdır. Muhalifler bu konuda da farklı düşünümlerdir. Ancak karşı çıkışları geleneksel ideolojiden yana olmalarına değil, zamanlama yönünden bu işin erken yapıldığı, belki sonra kaldırılabilceği, üstelik bu makamın dış politikada yararlı olacağı gibi nedenlere dayanmıştır

(Koç, 2015: 116). Cumhuriyet'in ilanında olduğu gibi hilafetin kaldırılmasında da paşaların tepkisi işin özüne olmaktan ziyade yapılaş şekline yönelik olmuştur.

Hilafetin kaldırılmasından sonra Cumhuriyet rejiminin anayasal kodlamasının gerçekleştirilebilmesi için yeni bir anayasa teklifi (TBMM ZC, 1924 a) hazırlanmıştır. Anayasa teklifinin Genel Kuruldaki görüşmelerinde; Meclisin üstünlüğü ilkesine bağlılık vurgulanmış, yürütme lehine maddelerde değişiklikler yapılarak Meclisin gücü korunmaya çalışılmıştır (TBMM ZC, 1924 b, c ve d). Yürütmenin güçlendirilmesine karşı çıkılması, (aynı şekilde ileride TpCF'nin de savunacağı gibi) Mustafa Kemal'in gücünü genişleterek tek adam yönetimine gideceği endişesiyle olmuştur. Bu bağlamda, Anayasa görüşmeleri esnasında en hararetli tartışmalar Cumhurbaşkanına Meclisi fesih yetkisi tanıyan 25'inci madde üzerinde gerçekleşmiştir. Sonuçta, fesih yetkisi sınırlandırılarak madde geçmiştir (Ceylan, 2014: 36-37). Yeni anayasa 20 Nisan 1924 tarihinde 491 sayılı Teşkilatı Esasiye Kanunu olarak kabul edilmiştir (TBMM KM, 1924: 365-372).

2. Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası

2. 1. Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası'nın Doğuşu

Eylül 1924'te Rauf Bey, Kazım Karabekir ve Ali Fuat Paşa İzmir'de bir araya gelerek askeri görevlerini bırakıp Mecliste birlikte hareket etme kararı almışlardır (Cebesoy, 2007: 494; Karabekir, 1994: 297). Kazım Karabekir buna sebep olarak, ülkenin şahsi idareye doğru kaymasını ve hizmetlerinin görmezden gelinmesini göstermiştir. (Karabekir, 1994: 297-298).

26 Ekim 1924'te Kazım Karabekir ve 30 Ekim'de de Ali Fuat Paşa Ordu Müfettişliği görevlerinden istifa etmişlerdir. Daha önce mebusluktan istifa eden Refet Bey de istifasını geri almıştır (Atatürk, 2008: 1135).

Mustafa Kemal Nutuk'ta bu olaylardan "*Paşalar Komplosu*" diye söz etmiştir. Başvekillikten çekilen Rauf Bey'in, Kazım Karabekir, Ali Fuat ve Refet Paşa'nın birlikte kumpas kurduklarını; siyasetten çekilen paşaların bir yıl ordu içinde çalışarak durumu kendi lehlerine olacak biçimde ayarladıklarını sandıklarını; I. Meclisteki II. Grup üyeleri ile anlaşarak aleyhinde gizli çalışmalar yaptıklarını; hatta örgüt kurup tekrar Meclise döndüklerini öne sürmüştür (Atatürk, 2008: 1136-1147).

Orduya dönüşlerinde de tatmin olamayan bu paşalar ve Rauf Bey, bir kenara çekilip kayıtsız kalmak yerine Mecliste aktif pozisyona geçerek bir şans denemesine girişmişlerdir (Aydemir, 1976: 291).

Meclis, Musul meselesi nedeniyle Mustafa Kemal'in olağanüstü toplantı

çağrısı üzerine 18 Ekim 1924'te erken açılmıştır. Bu günlerde önemli bir siyasi gelişme yaşanmış; Muğla Mebusu Esat Efendinin Mübadele, İmar ve İskân Vekili Refet (Canitez) Bey'e yönelttiği “*muhacirlerin yerleştirilmelerinde yaşanan sıkıntılara ve yapılan yolsuzluklara ilişkin*” soru önergesi 27 Ekim'de gensoruya çevrilmiştir (TBMM ZC, 1924e). 5 Kasım'da İsmet Bey gensorunun genişletilerek bütün hükümeti kapsamasını teklif etmiştir (TBMM ZC, 1924f). Gensoru önergesinin tartışmaları İsmet Paşa'ya karşı Rauf Bey'in öne çıktığı bir çekişme halini almıştır. Yapılan oylamada İsmet Bey hükümeti güvenoyu almıştır; fakat suçlamalar ve tartışmalarla yıpranan hükümet, biraz da İsmet Paşa'nın sağlık sorunu nedeniyle istifasını vermiştir. Yeni hükümeti Fethi Bey kurmuştur.

Bu gelişmelerin hemen akabinde Meclis içinde ayrı bir fırka oluşturma teşebbüslerine geçilmiş, gerekli hazırlık, temas ve müracaat neticesi TpCF 17 Kasım 1924'te resmen kurulmuştur (Aydemir, 1976: 297).

Gensoru önergesinde aleyhte oy veren 19 mebusan ancak 10'u oylamanın hemen ardından CHF'den istifa etmiş, kimi beklenti ve iddiaların aksine büyük bir kopuş yaşanmamıştır. İzleyen günlerde tek tek istifalar sürmüş, ancak müstafilerin hepsi TpCF'ye katılmamış, bağımsız kalanlar olmuştur. TpCF'ye katılan toplam milletvekili sayısı 29'da kalmıştır (Zürcher, 1992: 75).

TpCF yönetimi şu şekilde oluşmuştur (Ateş, 1998: 117):

Reis: Kazım Karabekir Paşa

Reis-i Saniler: Doktor Adnan ve Rauf Bey'ler

Katib-i Umumi: Ali Fuat Paşa

Heyet-i Merkeziye Azaları: İsmail Canbulat, Halis Turgut, Ahmet Şükrü, Necati Bey, Faik Bey, Rüştü Paşa ve Ahmet Muhtar

Sağlam bir potansiyeli bulunan TpCF yurt çapında geniş bir teşkilatlanmaya gidememiş olmakla birlikte hatırı sayılır merkezde örgütlenebilmiştir. Fırka yöneticilerinin örgütlenmedeki yavaşlığı, seçici ve ihtiyatkâr olmalarından kaynaklanmıştır. Fırkanın en etkin olduğu ve benimsendiği yer İstanbul olmuştur. 1924'ün sonunda yapılan ara seçimlerde TpCF'nin kendi adaylarını seçime sokmaması, bazı adayları destekleyip desteklemediğinin bile tam belli olmaması, TpCF'nin iktidar peşinde olmadığı, hükümet ve çoğunluk fırkasını denetleyecek sadık bir muhalefet olarak kalmayı hedefledikleri izlenimini vermiştir (Ateş, 1998: 95). Yine de ılımlısından aşırısına kadar bütün muhaliflerin bir fırkada toplanması, iktidarda inkılâpların tehlikeye girmesi endişesi doğurmuştur (Sarıçoban, 2017: 154).

TpCF'nin etkinliklerinin büyük bölümü TBMM'de sergilenmiştir. TpCF TBMM'de, gerek kanunlar üzerinde açıklanan görüşlerinde, gerek hükümet

uygulamalarıyla ilgili konuşmalarında, bütçe görüşmelerindeki tutumlarında yapıcı bir muhalefet fırkası tavrı sergilemiştir. Üyeleri çoğu kez CHF ile aynı yönde oy kullanmışlar, hükümet uygulamalarına destek vermişlerdir. Ancak hükümeti uyarmayı da ihmal etmemişlerdir. Fırkanın 1925'te bütçe müzakerelerinde ortaya koyduğu muhalefet dikkat çekmiştir. TpCF Cumhuriyet rejiminde bütçeye ilişkin tenkitlerde bulunmuş ilk muhalefet fırkası olma özelliğini kazanarak önemli bir işlevi yerine getirmiştir (Özalper, 2014: 127).

TpCF'nin parlamenter muhalefetinde Şeyh Sait isyanı ve akabinde çıkarılan ve kapatılmasına dayanak teşkil eden Takrir-i Sükûn Kanunu önemli hususlar olmuştur.

2. 2. Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası'nın Kapatılması

2. 2. 1. Şeyh Sait İsyanı

Feodal nitelikli sosyo-ekonomik geri koşullar ile birlikte etnik ve dini sosyal yapısı da başkaldırı potansiyeli oluşturan Doğu Anadolu Bölgesinde, Şubat 1925'te Şeyh Sait öncülüğünde bir isyan çıkmıştır. Etnik-dini ve feodal bir ayaklanma olan Şeyh Sait isyanı, Musul sorunu konusunda İngiltere ile görüşmeler başlarken patlak vermiştir.

Türkiye Cumhuriyeti'ni ve Ankara hükümetini tanımayıp müstakil bir Kürt devleti kurma ve hilafeti yeniden ihdas etme amacı güden isyana, Cumhuriyet'in ilanından sonra hilafetin ilgasıyla netleşen laik devlet anlayışına, dinin siyaset ve devlet hayatından çıkarılması eğilimine, esaslı yenilikçiliğe duyulan tepkiler çıkış noktası oluşturmuştur (Tunçay, 2005: 136).

Genç (Bingöl) vilayetinde başlayan ve diğer doğu beldelerine yayılan isyanın bastırılmasında ve yayılmasının önlenmesinde yaşanan güçlüklerle birlikte TpCF de olaylarla ilişkilendirilmiştir. Fırkanın irticaya destek verdiği, isyanı körüklediği haberleri yayılmıştır. CHF radikallerine, TpCF'yi ve diğer muhalefeti sindirmek için Şeyh Sait isyanı kullanışlı bir fırsat olmuştur. TpCF liderleri, isyan çıkan yerlerde Fırkanın teşkilatının bulunmadığı, din duygularını tahrik etme eylemlerine kesinlikle karışılmadığı şeklinde kendilerini savunmuşlardır. TpCF'liler sıkıyönetim ilanı kararlarında da olumlu oy vererek isyana karşı hükümetle birlikte olduklarını göstermişlerdir.

Mustafa Kemal Nutuk'ta TpCF'nin isyanla ilgisini şöyle kurmuştur:

“Bu parti yurttan can kıyıcıların, gericilerin sığınağı ve dayanağı oldu; dış düşmanların yeni Türk devletini yıkmayı öngören planlarının kolaylıkla uygulanmasına yardım etmeye çalıştı. Tarih gizli amaçlarla düzenlenmiş genel ve gerici doğu ayaklanmasının nedenlerini inceleyip araştırdığı zaman onun önemli ve belirli nedenleri arasında TpCF'nin dinsel konularda

verdiği sözleri ve doğuya gönderdiği sorumlu kâtibinin kurduğu örgütleri ve yaptığı kışkırtmaları bulacaktır.” (Mumcu, 1990a: 151).

Fethi Bey kabinesi, kendi içinde birlik olmadığı gibi isyanı da pek önemsememiştir. İdari tedbirler ve yerel tepeleme hareketleri ile işin düzeleceği düşünülmüştür. İsmet Paşa ve arkadaşları ise aksi görüştedir. Gelişen ve önlenemeyen olaylar üzerine Fethi Bey Fırka’da desteğinin kalmadığını belirterek istifasını vermiştir (TBMM ZC, 1925 a). Yerine İsmet Paşa ikinci defa başvekilliğe getirilmiştir.

2. 2. 2. Takrir-i Sükûn Kanunu

Yeni hükümet ilk iş olarak isyanı bastırmayı amaçlamıştır. İsyân bölgesine yoğun bir askeri müdahale yapılmıştır. TpCF, isyanın önlenmesi için sıkıyönetim ilanında ve dinin siyasi amaçlı kullanımının yasaklanmasına yönelik Hıyanet-i Vataniye Kanunu’nda 24 Şubat 1925 tarihinde 556 sayılı Kanun’la (TBMM KM, 1925 a: 67) yapılan değişiklikte hükümete destek vermiştir. Bu desteği verirken, alınacak önlemlerin kendilerine karşı kullanılabileceğini tahmin etmemiş olabilirler. Ancak aynı desteği, hükümete ülkenin her yanında geçerli olağanüstü yetkiler tanıyan 4 Mart 1925 tarihinde kabul edilen 578 sayılı Takrir-i Sükûn Kanunu’nda (TBMM KM, 1925 b: 98) vermemişlerdir.

Meclisten hızlı bir şekilde geçirilen ve hararetle tartışmalara yol açan Takrir-i Sükûn Kanunu şiddet yanlılarının zaferidir. TpCF Meclis’teki görüşmelerde; hâkimiyet-i milliye ilkesinin çiğnendiğini, ulusun temel anayasal haklarının baskı altına alındığını, basın özgürlüğü konusundaki kaygıları ifade etmiştir. Bir önceki hükümetin, isyanın devlet için tehdit oluşturmayacak, önemsiz boyutta ve bölgesel bir olay olduğunu açıklamasına rağmen kanunun niçin çıkarıldığını sorgulamışlardır. İsmet Paşa ise açık bir şekilde gericiyle karşı çıkmadıkları için muhalefete serzenişte bulunmuştur. Sonuçta kanun 22 ret oyuna karşılık 122 kabul oyu ile yasalaşmıştır (TBMM ZC, 1925 b).

Kanun, İstiklal Mahkemelerine ve hükümete olağanüstü yetkiler vermiştir. Kanun’un hükümete verdiği yetkiyle İstanbul’da bazı gazete ve dergiler kapatılmış, bazı gazeteciler tutuklanmıştır. Diyarbakır ve Elazığ’da çalışan İstiklal Mahkemeleri isyancılara ait son yargılamaları yaparak Şeyh Sait dâhil 29 kişinin idamına karar vermiştir. Ankara İstiklal Mahkemesi de tahrîkçi veya diğer bazı suçlamalarla idam dâhil çeşitli hükümler vererek çok sayıda kişiyi yargılamıştır.

TpCF üyeleri ve teşkilatı, çıkarılan kanun çerçevesinde İstiklal Mahkemeleri tarafından baskı altına alınmıştır. Şark İstiklal Mahkemesi, ayaklanmayı dolaylı olarak kışkırtmak suçlamasıyla yargılanan TpCF yerel

yöneticileri hakkında, herhangi bir kanıt elde edememesine rağmen, görev bölgesi içindeki tüm Fırka şubelerini kapatma kararı vermiştir.

Takrir-i Sükûn Kanunu ile Meclis dışındaki tüm muhalefet susturulmuştur. Sıranın Meclis içine geleceği de belli olmuştur. Nitekim Ankara İstiklal Mahkemesi'nin Hükümet'e yazdığı bir tezkere üzerine TpCF 3 Haziran 1925'te Hükümetçe kapatılmıştır (Yeşil, 2002: 488-490). Kapatmaya dair kararnamede, Fırka programının 6'ncı maddesinin dinin siyasi amaçlı kullanımına yönelik olup olmadığı ve böylece vatana ihanet suçu oluşturup oluşturmadığı hususuna girilmemiş; Fırka üyelerinin bu maddeyi siyasi amaçları için kullandıkları gerekçesine dayanılmıştır.

İlginçtir; Fırka'nın kapatılmasına dair Bakanlar Kurulu kararnamesi, fes-hetme şeklinde değil, şubelerinin ve merkezlerinin kapatılması şeklinde alınmıştır. Ayrıca, Fırka'nın bütün üyelerinin yargılanması gibi bir durum söz konusu olmamıştır. Fırka yöneticileri hakkında herhangi bir suç isnadı yapılmaması da kapatma kararının siyasi bir tercih olduğunu göstermiştir (Yeşil, 2002: 433). Nitekim eski TpCF mebusları Meclis içindeki faaliyetlerini sürdürmüşler ve oylamalarda ve diğer Meclis çalışmalarında blok halinde davranarak fiili bir grup olarak gözükmüşlerdir (Ceylan, 2014: 134).

2. 2. 3. İzmir Suikastı

15 Haziran 1926'da İzmir'de Mustafa Kemal'in hayatına yönelik bir komplo ortaya çıkarılmıştır. Suikast planlamasına ilişkin iki ayrı yargılamada, Mustafa Kemal'in karşısına dikilebilecek eski İttihatçılar ve TpCF önderlerini de içeren tüm potansiyel rakipleri bertaraf edilmiştir. TpCF'nin 21 mebusu (dokunulmazlıkları kaldırılmaksızın) ve eski teşkilatının önde gelen üyeleri tutuklanmıştır. Yargılamada TpCF'nin, İttihatçıların perde arkasından yönlendirdiği parlamento kıyafeti giydirilmiş bir yapı olduğu ileri sürülmüştür (Zürcher, 1992: 97). Sonuçta, TpCF teşkilatından bazı kişilerin olayla ilgisi ortaya konulmakla birlikte, mebuslar da suçlu görülmüştür. Mebuslardan altısının idamı gibi ağır bir karar çıkmıştır. 13 Temmuz 1926'da açıklanan İstiklal Mahkemesi kararıyla TpCF üyesi mebuslardan; İsmail Canbolat, Arif Bey, Rüştü Paşa, Ahmet Şükrü Bey, Abidin Bey ve Halis Turgut Bey idama mahkûm edilmiştir (Aybars, 2009: 356). Yurt dışında bulunmaları nedeniyle Rauf Bey ve Adnan (Adıvar) Beyin, gıyaben yargılanmalarına Ankara'da devam edilmiştir. Onlar da on yıl sürgüne mahkûm edilmişlerdir (Orbay, 2005: 388-404).

İzmir Suikastı yargılamaları sonucunda CHF ve Mustafa Kemal karşısında muhalefet sergileyebilecek bütün unsurlar ortadan kaldırılmıştır. Bundan sonra CHF'nin git gide devletle bütünleştiği ve otoriterleştiği belirtilebilir (Ceylan, 2014: 141).

İleriki yıllarda Mustafa Kemal'in ve ondan sonra da İsmet Paşa'nın eski muhalefet liderleriyle barışma ve onları yeniden siyasi elit içine sokma girişimleri olmuştur. Siyasi konumları onarılamayacak biçimde bozulan muhaliflerin bir kısmı yeniden siyasete dönmüşse de artık devirleri geçtiğinden önem arz etmemişlerdir (Zürcher, 1992: 123).

3. Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası Üzerine Çözümlemeler

3. 1. Fırka'nın Siyasi Belgeleri

Fırka'nın kurulduğu gün yayınlanan beyannamesi, siyasi konumunu yansıtmıştır. Sistemik ve ayrıntılı bir şekilde hazırlanan bu belge TpCF'nin siyasi kimliğinin önemli tanımlayıcı unsurlarındandır (Ceylan, 2004: 52). Beynamede fırkaların, millet iradesinin doğrudan bir şekilde kullanılabilmesi zorunluluğundan doğan mecburi bir vekâlet sistemi olduğu belirtilmiş, milletvekillerinin bu vekâlete kesin bağlılıkları ifade edilerek halk egemenliği ilkesi vurgulanmıştır. Vekâlet sisteminin bazı sakıncaları açıklanıp çare olarak halkın iradesinin sürekli dışı vurulması gösterilmiştir. Halk iradesinin kısmen kamuoyu ve basın aracılığıyla dile getirilmesi yeterince etkili olamayacağından, rakip siyasi fırkaların kurulması gerçek çözüm olarak gösterilmiştir.

Beynamede “*milletin mukadderatını bizzat tayin ve idare etmek rüşt ve kabiliyetine izhar*” olduğu vurgulanarak halkın yol gösterilmeye muhtaç olduğu anlayışının reddedilmesi dikkat çekmiştir. Himayecilik politikasına, halkın kaderinin kendisince belirlenemeyeceği düşüncesine ve “halka rağmen halk için” anlayışına karşı çıkış TpCF'nin başat özelliği olarak görülmüştür (Zürcher, 1992: 128).

Beynamede savaş yorgunu bir ülkenin soluklanmaya ihtiyacı olduğu belirtilerek devrimci bir süreçten ziyade evrimci bir anlayışın güdülmesi gerektiği ifade edilmiştir. Ayrıca, Fırka'nın her türlü zorbalığa karşı olduğu belirtilirken, kendi iç işleyişinde de her türlü kararın çoğunluk kararıyla alınacağı, demokratik değerlere Fırka içinde de önem verileceği taahhüt edilmiştir (Ceylan, 2014: 53).

TpCF Nizamnamesi, Fırka'nın amacını beyanname ve program doğrultusunda açıklarken, fırkanın teşkilatlanmasını ve üyelik müessesini düzenlemiştir. Nizamnamede Fırka'ya üye olma hususu dikkat çekmiştir. Fırka'ya üye olabilmek için kişinin şahsi görüşleriyle Fırka fikirlerinin bağdaşması gerekliliği vurgulanmıştır. Ayrıca, Kuva-yı Milliye'ye karşı olan cemiyetlerin isimleri zikredilerek bu cemiyetlere üye olanların TpCF'ye üye olamayacakları belirtilmiştir. Öte yandan, genel ve yerel kongreler, Fırka'nın idaresi ve

teşkilatlanması, taşra unsurları da nizamnamede düzenlenmiştir.

Gerçek bir siyasi program olma özelliği taşıyan elli sekiz maddelik TpCF programı ise yedi bölümden oluşmuş, içerdiği konular bakımından daha çok içişleri ve iktisat alanlarında yoğunlaşmıştır.

Programın en çok tartışılan maddesi “*Fırka efkâr ve itikad-ı diniyeye hürmetkârdır.*” şeklindeki 6’ncı maddedir. Bu madde TpCF kurucuları tarafından, Fırka’nın bağımsızlığını vurguladığı şeklinde savunulmuştur. TpCF kurucuları Ali Fuat Cebesoy ve Rauf Orbay, bu maddeyi programlarına eklemeselerdi, asıl o zaman gerici olarak tanımlanacaklarını söylemişlerdir (Cebesoy, 2007: 564; Orbay, 2005: 387). CHF’liler ise maddeyi, gerici unsurlara cesaret verici popülist bir davet olarak değerlendirmişlerdir. Ancak o dönemde hükümetten TpCF’ye 6’ncı maddenin veya diğer içeriklerin sakıncalı olduğuna dair resmi bir uyarı yapılmamıştır.

Mustafa Kemal, Aralık 1924’te “*Times*” Dergisi muhabirine verdiği röportajda bu maddenin içeriğinin gayet normal olduğunu belirterek durumu garipsememek gerektiğini söylemiştir (Ceylan, 2014: 57). Fakat 1927’de *Nutuk*’ta, TpCF’nin bu ifade altında hilafet ve gericilik propagandası yaparak dini siyasete alet ettiğini belirtmiştir (Atatürk, 2008: 1185).

Yeni Fırka, beyanname ve programıyla, Batı Avrupa’ya has liberal nitelikte bir fırka hüviyeti sergilemiştir. Çoğunluk Fırkası gibi laik ve milliyetçi politikardan yana olmakla birlikte onun köktenci, merkezîyetçi ve otoriter eğilimlerine açıkça karşı çıkmıştır. Adem-i merkezîyetçiliği, güçler ayrımını ve evrimci değişimi savunmuştur. Dış borçlanmayı gerekli gören daha liberal bir ekonomi politikasını da sahiplenmiştir (Özalper, 2014: 122).

Kapatılmasına gerekçe gösterilen Fırka programının aslında CHF’nin politikalarından derin bir şekilde ayrılmadığı söylenebilir. CHF’nin bir siyasal programının olmaması metin bazlı dönemsel bir karşılaştırmayı mümkün kılmamıştır. Ayrıca, CHF’nin fırka-devlet bütünleşmesini sağlamış, rejim kurucu bir fırka olduğu dikkate alındığında, siyasi rakipler arasında güç dengesinden söz edilemeyecektir. TpCF, kağıt üzerindeki politikalarını savunacak pek az fırsat bulabilmiştir.

Özetle TpCF’nin siyasi belgelerinde, muhalefet kontrolünden uzak totaliter bir yönetime gidildiği endişesi göze çarpmıştır. Cumhuriyet’e ve demokrasiye bağlılığa vurgu yapılmış, rejimi tehdit edecek bir unsur dile getirilmemiştir. Söylem düzleminde de Cumhuriyet karşıtı ya da saltanat yanlısı ifadeye rastlanmamıştır.

3. 2. *TpCF İdeolojisi*

TpCF kurucuları CHF'yi oluşturan kişilerle aynı ideolojik ve sosyal kökenden gelmişlerdir. TpCF'nin CHF'den ayrımı HF'nin İkinci Gruptan farklılığına benzemiştir. TpCF üyelerinin daha az yerel ve CHF'ye oranla daha kozmopolit oldukları görülmüştür. Çoğunluğu yükseköğrenim görmüştür ve hepsi devlet memuriyetinden gelmiştir. TpCF'de asker kökenlilerin oranı %44 iken CHF'de %18'de kalmıştır (Ateş, 1998: 322).

CHF'den ayrılanlar, dar fırkacılık, keyfilik ve oligarşi gibi uygulamalardan, Fırka çoğunluğu baskısından rahatsız olduklarını açıklamışlardır. Yeni fırkada hoşgörünün egemen olacağı yönünde sözler verilmiştir (Ateş, 1998: 129).

Eskişehir mebusu Emin Bey (Sazak) hatıralarında, Cumhuriyet yanlısı olduğunu, fakat Gazi'nin sürekli daha fazla yetkiye sahip olmak istemesinden kaygı duyduğunu kaydetmiştir. Bu kaygılar o zamanki muhalefetin duygularını yansıtmıştır. Mustafa Kemal'in baskınlığını dengeleyecek arayışlara ve yoğunlaşan otoriteye karşı "milli hâkimiyet" fikrini yücelten muhalefete bu endişeler yol açmıştır (Ekincikli, 2012: 161).

Fırka'nın siyasi belgelerinde; kuvvetler ayrımı, halk egemenliği, devlet etkinliğinin sınırlanması, âdem-i merkeziyet ve serbest ticaret ile tedrici gelişmenin vurgulandığı klasik liberalizmin izleri görülmüştür. Ortaya konulan belgeler ve Mecliste sergiledikleri yapıcı muhalefet örnekleri bir arada ele alındığında, TpCF'yi sadece kişisel kırınglıklar üzerine harekete geçmiş geleceğilerin hareketi olarak değerlendirmek yanlıştır.

TpCF kuruluşunu hâkimiyet-i milliye kavramına dayandırmıştır. Bu kavram Mustafa Kemal ve taraftarları nazarında öngördükleri yeni iktidarın hukuki dayanağı olmuştur. I. Mecliste II. Grubun elinde hâkimiyet-i milliye, hilafet ve saltanat makamının korunmasının garantisi olarak görülmüştür. TpCF de halk egemenliği kavramına sahip çıkarak, Cumhuriyet'in bu idealin bir tezahüründen başka bir şey olmadığını ileri sürmüştür. Bu nedenle CHF'nin Cumhuriyet'e ve onun hükümetine tam bir sadakat talep etme eğilimine karşı çıkmıştır. TpCF kurucuları, CHF mebuslarını, bir kere seçildikten sonra kamuoyunu dikkate almadan konularını dilediklerini yapabilmelerine olanak tanıyan bir fırsat olarak değerlendiren kişiler olarak görmüşlerdir. CHF, muhalefetin bu yaklaşımını, TBMM'nin yetkisini zayıflatma gayreti olarak yorumlamıştır (Ateş, 1998: 129).

Kapatılmasını haklı gösterme amacıyla TpCF, Mustafa Kemal karşıtı, hilafet yanlısı, irticai bir fırka olarak nitelendirilmiş; yanı sıra Şeyh Sait isyanına destekle suçlanmıştır.

Öte yandan, gelenekçi karakterli TpCF'liler, otoriterleşme kaygısıyla

Mustafa Kemal'in yönetimine ve yapmaya hazırlandığı inkılaplara karşı olmuşlardır. Mürteci olmayıp, sadece devrimlerin toplumda sindirilebilmesi için daha yavaş yapılmasını savunmuşlardır. Kazım Karabekir'in kızı Hayat Karabekir Feyzioğlu babasını, dolayısıyla TpCF'lileri aşağıdaki şekilde değerlendirmiştir (Mumcu, 1990b):

“Babamın itirazı, devrimlerin yapılış şeklineydi. Babamın arzusu, devrimlerin ilelebet kalabilmesi için tepeden inme değil, zorla değil halkı eğiterek yapılmasıydı. Devrimlere karşı değildi. Yapılanlar zorla yapıldığı için devrimlerin yerleşmemesinden korkardı.”

Aslında TpCF'ye yapıştırılan ideolojik yaftayı, bir yakın tarih romanına ilişkin yazılan kitap inceleme yazısındaki şu ifadeler özetlemiştir (Atasü, 1999):

“‘Hürriyet’ adına kalkışacakları siyasal muhalefet, ‘hürriyet’ karşısı bağnazların aracı derekesine inmeye ve sonra devrimci cumhuriyetin öz savunucusuna çarpıp yaşanan gerçeklikten köklenmeyen cılız yosunlar gibi savrulmaya yazgılıdır. Ne yazık ki gerçek hürriyete kavuşabilmek için toplum olgunlaşmayı beklemek zorundadır.”

Sonuç

Kurtuluş Savaşı'nı birlikte gerçekleştiren lider kadro içerisindeki bir grubun dışlanmışlık hissiyatı ile TpCF'nin tohumu atılmıştır. TpCF, kurucuları Mustafa Kemal'e karşı olmadıklarını açıklasalar da Mustafa Kemal'e rağmen kurulmuştur. Yeni devlet düzeninin alacağı biçim konusunda çok farklı düşünmemekle birlikte, halkın reaksiyonlarının ve geleneklerinin göz önünde bulundurulması gerektiğine inanmışlardır. Aslında TpCF kadroları, düşünsel köken olarak da CHF'lilerden pek farklı değildir. Hepsi, Osmanlı'nın batılılaşma hengâmesinde yetmişmiş, tutuculuğa karşı, modernleşmeye inanmış, İttihatçı kodlamasından geçmiştir. TpCF, CHF'li politikacılar ile bürokratların hükümet fırkasına muhalefeti devlete muhalefetle bir tutma eğilimini, CHF'nin devletle özdeşleşmesini tehlikeli görmüştür. TpCF, Cumhuriyet'in ilk yıllarının karışık ortamında köklü değişimi bir anlamda frenlemek isteyen ılımlı yenilikçi siyasi bir hareket şeklinde oluşmuştur.

Mustafa Kemal ve İsmet Paşa'ya karşı başlayan bu muhalefet, destek gördüğü tabanın düşünceleriyle beraber evrilmiştir. TpCF kurucularının ve milletvekillerinin cumhuriyetçiliklerinden şüphe olmasa da, saltanat yanlılarının Fırka şemsiyesi altına girebilecekleri muhtemeldir. Ankara'ya karşı tepkilerini dile getiremeyen potansiyel muhalifler de Fırka'ya yakınlık duymaya başlamıştır. TpCF'nin Mustafa Kemal'le rekabetinde, isteseler de istemeseler de

İstanbul basını, dini ideolojiyi bayraklaştıran çevreler ve Cumhuriyet karşıtı muhalif unsurlar doğal müttefik olmuştur. TpCF'nin doğarken boğulması bu kargaşa içerisinde kaçınılmaz gözükmiştir.

Yayınladığı siyasi belgeler ve sergilediği yapıcı muhalefet TpCF'yi, kişisel kırgınlıklardan kaynaklanan bir ayrışmadan çok yukarılara taşımıştır. Ancak, “dönemin şartları”, “potansiyel tehdit” oluşturan TpCF'nin kapatılmasını gerektirmiştir. Ne var ki; TpCF kapatılmakla, ne onu var eden dinamikler, ne de temsil ettiği düşünceler ortadan kalkmamıştır. Ülkenin siyasi sorunları çözümediği gibi dengeler olumsuz etkilenmiş, yeni yaralar açılmıştır.

Kaynakça

- Akşin, S. (2007). Kısa Türkiye Tarihi. Ankara: Kültür Yayınları.
- Aslan, T. (2008). İttihat-ı Osmani'den Osmanlı İttihat ve Terakki Cemiyeti'ne. Bilig. Sayı: 47.
- Atasü, E. (1999). Roman ve Şark. Cumhuriyet Gazetesi Kitap Eki “Cumhuriyet Kitap”, Sayı 467, 28/01/1999.
- Atatürk, M. K. (2008). Nutuk-Söylev. Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.
- Ateş, N. Y. (1998). Türkiye Cumhuriyeti'nin Kuruluşu ve Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası. İstanbul: DER Yayınları.
- Ateş, T. (2010). Türk Devrim Tarihi. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Aydemir, Ş. S. (1976). İkinci Adam. Cilt 1. İstanbul: Remzi Kitabevi.
- Aydemir, Ş. S. (1991). Tek Adam: Mustafa Kemal. Cilt 3. İstanbul: Remzi Kitabevi.
- Cebesoy, A. F. (2007). Siyasi Hatıralar: Büyük Zaferden Lozan'a, Lozan'dan Cumhuriyete. İstanbul: Temel Yayınları.
- Ceylan, Mustafa. (2014). TBMM'de İlk Muhalefet Partisi: Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası. Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi. Türkiye Büyük Millet Meclisi. Ankara.
- Durdu, M. B. (2003). Osmanlı Devleti'nde Jön Türk Hareketinin Başlaması ve Etkileri. Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi OTAM. Sayı: 14.
- Ekincikli, M. Türk Demokrasi Kültürünün Gelişim Sürecinde Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası'nın Kuruluşu. Gazi Akademik Bakış. Cilt: 6. Sayı: 11.
- Frey, F. W. (1965). The Turkish Political Elite. Massachusetts: The M. I. T Press.
- Güneş, İ. (1987). Müdafaa-i Hukuk Cemiyeti'nden Halk Fırkasına Geçiş.

- Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi. Mart. Sayı: 8.
- Güneş, İ. (2014). Cumhuriyet'in İlanı ve Doğan Tepkiler. Cumhuriyet'in İlanının 90'ıncı Yılında Atatürk ve Cumhuriyet Sempozyumu Bildiri Kitabı. Ankara: Genelkurmay Basımevi.
- Karpat, K. (2010). Türk Demokrasi Tarihi. İstanbul: Timaş Yayınları.
- Koç, N. (2015). Hâkimiyet-İ Milliye ve Hilafete Dair Uygulamalarda Milli Mücadelenin Önde Gelen Kadrosunun Tutumları. Türk-İslam Medeniyeti Akademik Araştırmalar Dergisi. Yıl: 10. Sayı: 20.
- Kodaman, B. (2007). Osmanlı Devleti'nin Yükseliş ve Çöküş Sebeplerine Genel Bakış. SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi. Sayı: 16.
- Mumcu, U. (1990a) Kazım Karabekir Anlatıyor. İstanbul: Tekin Yayınevi.
- Mumcu, U. (1990b) "Kazım Karabekir Anlatıyor", Dizi-Röportaj, Cumhuriyet Gazetesi, 27/6/1990.
- Okyar, F. (1980). Üç Devirde Bir Adam. haz. Cemal Kutay. İstanbul: Tercüman Yayınları.
- Orbay, R. (2005). Rauf Orbay'ın Hatıraları [1914-1945]. haz. Osman Selim Kocahanoğlu. İstanbul: Temel Yayınları.
- Özalper, M. (2014). Bir Muhalefet Partisinin İlgası: Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası. "Anemon" Muş Alparslan Üniversitesi" Sosyal Bilimler Dergisi. Cilt: 2 Sayı: 1.
- Özoğlu, H. (2011). Cumhuriyetin Kuruluşunda İktidar Kavgası. çev. Zuhâl Bilgin. İstanbul: Kitap Yayınevi.
- Polat, Ş. (2007). Cumhuriyet Olgusunun Tarihsel Gelişimi. Askerî Tarih Araştırmaları Dergisi. Yıl: 5. Sayı: 9.
- Sarıçoban, G. (2017). Kâzım Karabekir'in Askeri ve Siyasi Biyografisi. Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi. Cilt: 21. Sayı: 1.
- Sezgin, Ö. (1984). Türk Kurtuluş Savaşı ve Siyasal Rejim Sorunu. Ankara: Birey ve Toplum Yayıncılık.
- Tunaya, T. Z. (2009). Türkiye'de Siyasal Gelişmeler (1876-1938). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi yayınları.
- Tunçay, M. (2005). Türkiye Cumhuriyeti'nde Tek Parti Yönetimi'nin Kurulması 1923-1931. İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Weiker, W. F. (1973). Political Tutelage and Democracy in Turkey. Leiden: E. J. Brill.
- Yazıcı, N. (2011). Milli Mücadele ve Türkiye Cumhuriyeti İnkılâp Tarihi İstanbul: Bahçeşehir Üniversitesi Yayınları.
- Zürcher, E. J. (1992). Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası, İstanbul: Bağlam Yayıncılık.

**TBMM ZABIT CERİDESİ (TUTANAK DERGİSİ)
VE KAVANİN MECMUASI (KANUNLAR DERGİSİ)**

- TBMM Kavanin Mecmuası, Cilt 1, 1339 (1923), s. 390.
TBMM Kavanin Mecmuası, Cilt 2, 1340 (1924), ss. 365-372.
TBMM Kavanin Mecmuası, Cilt 3, 1341 (1925a), s. 67.
TBMM Kavanin Mecmuası, Cilt 3, 1341 (1925b), s. 98.
Meclisi Mebusan Zabıt Ceridesi, C. 1, 4. Devre, 1. İçtima Senesi, 24. İçtima, s. 496. [18. 3. 1336 (1920)]
TBMM Zabıt Ceridesi, C. 1, 2. Devre, 1. İçtima Senesi, 1. İçtima, s. 2. [11. 8. 1339 (1923)] a
TBMM Zabıt Ceridesi, C. 3, 2. Devre, 1. İçtima Senesi, 43. İçtima, ss. 90-100. [29. 10. 1339 (1923)] b
TBMM Zabıt Ceridesi, C. 7, 2. Devre, 1. İçtima Senesi, 7. İçtima, ss. 213-223. [9. 3. 1340 (1924)] a
TBMM Zabıt Ceridesi, C. 7/1, 2. Devre, 2. İçtima Senesi, 13. İçtima, [16. 3. 1340 (1924)] ve 19. İçtima, [23. 3. 1340 (1924)] b
TBMM Zabıt Ceridesi, C. 8, 2. Devre, 2. İçtima Senesi, 24. İçtima, [30. 3. 1340 (1924)], 30. İçtima, [6. 4. 1340 (1924)] ve 31. İçtima, [7. 4. 1340 (1924)] c
TBMM Zabıt Ceridesi, C. 8/1, 2. Devre, 2. İçtima Senesi, 36. İçtima, [13. 4. 1340 (1924)] ve 42. İçtima, [20. 4. 1340 (1924)] d
TBMM Zabıt Ceridesi, C. 9, 2. Devre, 2. İçtima Senesi, 48. İçtima, ss. 57-61. [27. 10. 1340 (1924)] e
TBMM Zabıt Ceridesi, C. 10, 2. Devre, 2. İçtima Senesi, 2. İçtima, s. 24. [05. 11. 1340 (1924)] f
TBMM Zabıt Ceridesi, C. 15, 2. Devre, 2. İçtima Senesi, 68. İçtima, ss. 110-111. [3. 3. 1341 (1925)] a
TBMM Zabıt Ceridesi, C. 15, 2. Devre, 2. İçtima Senesi, 69. İçtima, ss. 155-156. [4. 3. 1341 (1925)] b

Kamu Tercih Teorisi Bağlamında 4651 Sayılı Kanuna İlişkin Bir Değerlendirme

*Batıkan Aksoy**

Özet

Merkez bankalarının bağımsızlığı konusu, Keynesyen teorinin sarsılmasıyla birlikte 20. Yüzyılın sonlarından itibaren önem kazanmıştır. Merkez bankalarının bağımsızlığını önemli kılan birincil etmen, politik aktörlerin siyasi kaygılarla merkez bankası kaynaklarını kendi çıkarları doğrultusunda kullanabileceği düşüncesidir. Bu düşünce, rasyonel tercih teorisinin boyutlarından birisini oluşturan kamu tercihi teorisi ile yakından ilgilidir. “Siyasetin iktisadi” olarak da bilinen kamu tercihi teorisi, bireyleri bir tercihler kümesinden ibaret görür. Bu teoriye göre toplumu oluşturan tüm bireyler gibi ekonomik, siyasi ve bürokratik aktörler de bireysel çıkarlarını önelemektedir. Bu çalışmada, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasının bağımsızlık süreci ve 4651 sayılı kanun kamu tercihi teorisi yaklaşımıyla ele alınmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Kamu tercihi teorisi, kamu politikaları, merkez bankası bağımsızlığı, politik karar alma süreci, politik mübadele

An Assesment of Law No 4651 In The Context of Public Choice Theory

Abstract

The independence of central banks has gained importance since the late 20th century with the shaking of Keynesian theory. The primary factor that determines the independence of central banks is that political actors are likely

* TBMM, Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı, Yasama Uzmanı

Makalenin gönderilme tarihi: 05.05.2017; *Kabul tarihi:* 30.01.2018.

to use central bank resources with the political concerns in their own interests. This opinion is closely related to the public choice theory, which is one of the dimensions of the rational choice theory. The Public Choice Theory, also known as “economics of politics”, assesses that individuals are composed as a set of preferences. Accordingly, all the individuals who constitute the society including economic, political and bureaucratic actors, prioritize their individual interests. This study examines the process of independence of the Central Bank of the Republic of Turkey and Law No 4651 in the context of public choice theory.

Keywords: Public choice theory, Public policies, central bank independence, catallaxy, political decision making process

Giriş

1973 yılında gerçekleşen petrol krizi sonucu Keynesen politikaların sorgulanmaya başlanmasıyla birlikte merkez bankalarının bağımsızlığı konusu önem kazanmıştır. Bunun nedeni, siyasi etkilere açık/bağımlı bir merkez bankasının enflasyona yol açmak pahasına Hazineye ve kamu kesimine kredi açabilecek olmasıdır. Görevlerinden birisi para politikalarını belirlemek ve uygulamak olan merkez bankaları, para arzını, –kamu kesimine kredi açmak amacıyla– para talebinin üzerinde arttırdığında bu durum enflasyonist baskılara yol açmakta, bu süreç sonunda ise fiyat istikrarı bozulmaktadır. Hükümetlerin, merkez bankalarını popülist amaçlarla bilinçsizce kullanmaları sonucu ülke ekonomilerini istikrarsızlığa sürüklemeleri, merkez bankalarının bağımsızlığı konusunu gündeme getirmiştir. Hükümetlerin merkez bankalarını hangi saikle kendi çıkarları yönünde kullandıkları sorusu ise rasyonel tercih teorisinde kendisine yanıt bulmaktadır.

Rasyonel tercih yahut bir başka deyişle akılcı seçim, 20. yüzyılda popüler olmuş kuramlardan biridir. Siyaset bilimi literatüründe oyun teorisi, sosyal tercih teorisi ve kamu tercihi teorisi (KTT) olarak alt başlıklarda incelenen bu kuram, insan aklını ön plana çıkarmak suretiyle insanların akılcı seçimler yaptığı varsayımına dayanır. Bu çalışmada; rasyonel tercih teorisinin alt dallarından biri olan ve getirdiği katkılar sonucu 1986 yılında kazandığı Nobel Ekonomi Ödülü ile taltif edilen James McGill Buchanan’ın KTT’si incelenecek; bu bağlamda merkez bankalarının bağımsızlığı ve Türkiye’de 1990 sonrası bu alanda yaşanan gelişmeler ele alınacaktır.

Çalışmanın amacı; genelde merkez bankalarının bağımsızlığını, özelde ise Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası’nın (TCMB) bağımsızlık sürecini KTT ile ilişkili bir biçimde incelemektir. KTT, politik ve bürokratik aktörle-

rin tıpkı diğer bireyler gibi akılcı davrandığı savından hareketle her politik/bürokratik aktörün kendi faydasını maksimize etmeye yöneldiğini ileri sürer. Fayda maksimizasyonunun siyasal aktörler açısından oylarını arttırmak, bürokratik aktörler açısından ise konumlarını korumak olduğu düşünüldüğünde, TCMB'nin bağımsızlığından önceki durum KTT'nin savını karşılamaktadır. 1990'lı yıllar, Türkiye'de kısa aralıklarla yeni hükümetlerin kurulduğu ve erken seçimlerin yapıldığı, hükümetlerin gündelik politikaları sebebiyle kamu kesimi ve bütçe açıklarının TCMB kaynakları ile finanse edildiği yıllardır. TCMB mevzuatında değişiklikler yaparak TCMB'nin bağımsızlaşmasını sağlayan 3985 ve 4651 sayılı kanunlar, TCMB'ye hükümetin ekonomi politikalarının uygulanmasında araç bağımsızlığı sağlamak suretiyle TCMB'yi politik aktörlerin etkisinden kurtarmış ve KTT tezlerinin haklılığını doğrulayan bir sonuç ortaya koymuştur.

Çalışmanın birinci bölümünde, merkez bankası bağımsızlığı kavramı tanımlanacak ve merkez bankalarının bağımsızlığının önemi tartışılacaktır. Merkez bankalarının bağımsızlığının lehinde ve aleyhinde görüşler incelenecek, merkez bankası bağımsızlığının türlerinden olan politik ve ekonomik bağımsızlık ile amaç ve araç bağımsızlığına değinilecektir. İkinci bölümde KTT'nin kurucusu James M. Buchanan'ın yaklaşımı kuramsal olarak tartışılacak ve bir kavramsal çerçeve çizilecektir. KTT'nin tanımı, temel ilkeleri ve tarihsel gelişimi üzerinde durulacaktır. Bununla beraber teoriye katkıda bulunan düşün insanlarına değinilecektir.

Üçüncü bölümde, KTT ekseninde TCMB'nin bağımsızlığına giden süreçte Türkiye'de uygulanan makroekonomik politikalar değerlendirilecektir. Türkiye'de TCMB Kanununda gerçekleşen değişiklikler ve bu değişikliklerin KTT ekseninde TCMB'nin bağımsızlığına olan etkileri tartışılacaktır. TCMB bağımsızlığında en önemli adımlardan biri olarak değerlendirilen 4651 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, tasarı halindeki ilk aşamasından itibaren ele alınacaktır. Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin (TBMM) ilgili Komisyonundaki görüşmeler sonrası oluşturulan Komisyon raporu ışığında muhalefet şerhi incelenecek ve TBMM Genel Kurulunda gerek lehte gerekse aleyhte yapılan konuşmalar bir tez-anti tez bütünselliği içinde aktarılacaktır. Dördüncü bölümde ise parlamenter sistemden Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesi sürecinde 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun bağlamında TCMB bağımsızlığının durumu hakkında değerlendirmelerde bulunulacaktır.

1. Merkez Bankasının Bağımsızlığı

Bu başlık altında merkez bankası bağımsızlığına ilişkin konular incelenecektir. Öncelikle merkez bankası bağımsızlığı kavramının çerçevesi çizilecek, merkez bankası bağımsızlığının önemine vurgu yapılacaktır. Merkez bankası bağımsızlığının önemi KTT bağlamında değerlendirilecek ve bağımsızlık türlerinden bazılarına değinilecektir. Son olarak merkez bankası bağımsızlığının lehindeki aleyhindeki görüşler ortaya konacaktır.

1.1. Bağımsızlık Kavramı

20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren dünya ölçeğinde yaşanan finansal istikrarsızlıklar, hükümetlerin popülist politikaları nedeniyle bütçe açıklarının artması, iç ve dış borçların sürdürülemez hale gelmesi merkez bankalarının bağımsızlığı fikrini ortaya çıkarmıştır.¹ Bu bağımsızlık, merkez bankasının para politikalarını belirlerken siyasi otoritenin etki ve tasarrufuna maruz kalmadan değişiklik yapabilme esnekliğine ve inisiyatifine sahip olmasıdır.² Bir başka açıdan ise merkez bankasının bağımsızlığı, bankanın para politikasına ilişkin kıstasları belirleme serbestisine sahip olması olarak tanımlanırken, özerklik ise belli bir kurumsal çerçevede karar alma yetkisinin merkez bankasına verilmesi olarak tanımlanmıştır.³ “Merkez bankasının özerkliği” ve “merkez bankasının bağımsızlığı” kavramlarının birbirine yakınlığı, ileride de görüleceği üzere siyasiler tarafından zaman zaman bu iki kavramın birbiri yerine kullanılmasına yol açacaktır. Bu nedenle çalışmanın ileriki bölümlerinde geçen “özerklik” ifadelerinin, yapılan açıklama doğrultusunda değerlendirilmesi yerinde olacaktır.

1.2. Merkez Bankasının Bağımsızlığının Önemi

Merkez bankaları, ekonomi politikalarını belirleyen ve ekonominin genel seyrini etkileyen en önemli kurumların başında gelmektedir. Bütçe açıklarının finanse edilmesinde merkez bankalarının parasal genişlemeci politikaları sıkça karşılaşılan uygulamalardan biridir. Seçim dönemlerinde iç talebin

¹ Salih BARIŞIK, *Merkez Bankası Bağımsızlığı, Makroekonomik Etkileri ve 2001 Tarihli TCMB Kanununun Yansımaları*, A.Ü.S.B.F Dergisi, C.59, S.3, 2004, s.1.

² Suat OKTAR, *Merkez Bankalarının Bağımsızlığı*, Bilim Teknik Yayınevi, İstanbul, 1996, s.84

³ Vittoria GRILLI, Donato MASCIANDARO, Guido TABELLINI, *Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries*, Economic Policy, Vol.6, No.13, October 1991, s. 343

canlanması ve işsizliğin azaltılması için uygulanan gevşek para politikaları da, siyasi ömrünü uzatmak isteyen siyasi aktörlerin başvurduğu yöntemlerden biri olarak göze çarpar. KTT'ye göre siyasal aktörler de kendi faydalarının maksimizasyonunu hedeflemektedir. Bir siyasi aktörün fayda maksimizasyonunu oylarını arttırmakta görmesi doğal bir davranış biçimidir. Merkez bankalarının bağımsızlığı, sürdürülebilir bir fiyat istikrarı ve dengeli bir ekonomi için büyük öneme sahiptir. Bu bağımsızlığı sağlamanın yolu ise merkez bankalarının siyasi etkilerden uzak kalmasını sağlayacak yasal düzenlemelerle mümkündür.

1.3. Bağımsızlık Türleri: Ekonomik–Politik Bağımsızlık

Merkez bankalarının bağımsızlık türlerinden, bu çalışmayı ilgilendiren ekonomik ve politik bağımsızlık üzerinde durulacak, diğer bağımsızlık türleri ise kapsam dışında bırakılacaktır.

Merkez bankalarının para politikası hedeflerini belirlerken siyasi baskılardan uzak olması ve kendi politikalarını uygulaması açısından özgürce karar verebilmesi ekonomik ve politik bağımsızlık olarak değerlendirilmiştir.⁴ Debelle ve Fischer ise bu bağımsızlığı amaç-araç bağımsızlığı şeklinde ele almaktadır.⁵ Politik bağımsızlık ise para politikasının merkez bankası tarafından siyasi otoriteden etkilenmeden belirlenebilmesidir.

Ekonomik bağımsızlık, merkez bankalarının para politikası araçlarını bir engelleme ile karşılaşmadan kullanabilmesi serbestisidir.⁶ Merkez bankalarının para politikası hedeflerinde hangi aracı kullanacağını özgürce belirlemesi, araç bağımsızlığı olarak da değerlendirilebilir. Ekonomik bağımsızlık, aynı zamanda merkez bankasının yönetiminin de siyasi baskılardan uzak olmasını gerektirir. Bu nedenle ekonomik bağımsızlığı salt araç bağımsızlığı şeklinde ele almak eksik bir değerlendirme olacaktır. Araç bağımsızlığına sahip fakat başkanı/yönetimi, siyasi otorite tarafından kolayca görevden alınabilecek bir merkez bankası da, siyasi baskıyı üzerinde hissedecek ve yasal olarak araç bağımsızlığına sahip olsa da fiili olarak bunu uygulamakta zorlanacaktır.

⁴ GRILLI vd., a.g.e., s.348-390.

⁵ Guy DEBELLE ve Stanley FİSCHER, *How Independent Should a Central Bank Be?, Goals, Guidelines and Constraints Facing Monetary Policymakers* (Federal Reserve Bank of Boston Conference Series), No:38, June 1994, s.197 (195-222).

⁶ Nadir EROĞLU ve İlhan EROĞLU, *Merkez Bankalarının Bağımsızlığı ve Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB)'nin Bağımsızlık Tartışması Üzerine Bir Değerlendirme*, Kocaeli Üniversitesi S.B.E. Dergisi, Sayı: 19, s.127 (121-144).

1.4. Merkez Bankası Bağımsızlığının Lehinde ve Aleyhinde Görüşler

Bağımsız bir merkez bankasını savunanların temel gerekçesini, para politikalarının siyasi baskıya maruz kalacağına sebep olabileceği muhtemel enflasyonist baskı oluşturmaktadır. Esas amacı seçimleri yeniden kazanmak olan politikacıların, istikrarlı bir fiyat düzeyi sağlanması ve sürdürülmesi gibi uzun vadeli hedeflere odaklanması beklenmez. Siyasi aktörler, kısa vadeli çözümlerin uzun vadedeki olumsuz sonuçlarını tahmin etseler bile işsizlik ve yüksek faiz oranları gibi sorunlara kısa vadeli çözüm yolları arayacaklardır. Parasal genişleme, ilk başta faiz oranlarını düşürse dahi, sonrasında enflasyonu hızlandıracağı için faiz oranlarını arttırabilir.⁷

Merkez bankalarının bağımsızlığına/özerkliğine karşıt görüşlerin hareket noktası ise bu durumun demokratik telakkilerle bağdaşmadığı iddiası üzerinedir. Hükümetler, uyguladıkları para politikalarının sorumlulukları altına girerlerken, teknokratlar böyle bir sorumluluğun altına girmezler. Bu görüşe göre temsili demokrasilerde parlamento ve hükümetin seçimler sonucu işbaşına gelmeleri onların hesap verebilirliğini sağlar. Oysa para politikalarının sorumluluğu olmayan bir otoriteye bırakılması anti-demokratik olarak değerlendirilmektedir. Bir başka görüşe göre merkez bankası bağımsız ya da özerk olduğunda fiyat istikrarını başat hedef olarak görüp toplumun tercihlerini yok sayabilecektir.⁸ Merkez bankalarının bağımsızlığı konusunda her iki görüşte de kabul edilebilir yönler bulunmakla birlikte, bu çekinceleri kısmen bertaraf edebilecek olan araç bağımsızlığı üzerinde durulması yerinde olacaktır. Araç bağımsızlığı, ekonomi politikasının hükümetlerce belirlenmesini, merkez bankalarının ise bu hedeflere ulaşmak için kullanacağı araçlarda bağımsız olmasını ifade eden yaklaşımdır.

2. Tanım, Tarihsel Gelişim ve İlkeler

Bu bölümde rasyonel tercihler kuramının alt kümelerinden birini oluşturan KTT ele alınacak ve KTT'nin tanımının yanı sıra tarihsel arka planı ortaya konacaktır. Ardından KTT'nin ilkeleri sayılacak ve bu ilkeler KTT'nin önemli savunucularına atıfla tartışılacaktır.

⁷ Adnan BÜYÜKDENİZ, *Merkez Bankası Bağımsızlığının Ekonomi Politikası Üzerine*, Anlayış Dergisi, S.4, Eylül, 2003, s.26.

⁸ Alex CUKIERMAN ve Allan H. MELTZER, *A Theory of Ambiguity, Credibility, and Inflation under Discretion and Asymmetric Information*, *Econometrica*, Vol:54, No:5, s.1105 (1099-1128).

2.1 Tanım

KTT'nin temellerini atan Buchanan, bu teoriyi en yalın haliyle “siyasetin iktisadı”⁹ olarak tanımlamıştır. O'na göre birey bir tercihler kümesinden ibarettir. Kanımızca KTT'yi, siyasi iktisat ile siyaset bilimi arasında bir noktada değerlendirmek yanlış olmayacaktır. KTT, neo-klasik okulun bireyi *homo-economicus* olarak değerlendiren yaklaşımından ilham alarak, ekonomik, siyasi ve bürokratik aktörlerin, toplumu oluşturan diğer bireyler gibi kişisel çıkarlarını önceleyeceğini kabul etmiştir. Bu sebeple KTT, bir yandan devletin küçültülmesini salık verirken, öte yandan bürokratik ve siyasi aktörler için de sıkı bir denetime vurgu yapar.

KTT'nin kamusal niteliği, onun kamusal mallara, bir başka deyişle hükümet tarafından edinilen mallara olan ilgisinden kaynaklanır. Çünkü bu malların faydası birimlere bölünemez ve edinilmesinde katkıda bulunmayanlar bu malların faydasından dışlanamaz. KTT teorisyenleri, lobcilik ve çıkar gruplarının politik mücadeleleri üzerine yoğunlaşarak hükümetin kamu malları konusundaki yetersizliklerini ve eksikliklerini incelemeyi gaye edinmiştir.¹⁰

2.2 Tarihsel Gelişim

Temelleri 18. ve 19. yüzyılda Kıta Avrupası'nda atılan KTT ile ilgili esas çalışmalar 1970'lerden sonra ortaya konulmuştur. Bu yıllarda Keynesyen okulun “müdahaleci devlet” anlayışının yerini neo-liberal uygulamaların alması ile KTT'nin yükselişi arasında bir ilişki kurmak mümkündür. İkinci Dünya Savaşı sonrası artan kamu harcamaları ve kamu kesiminin büyümesi karşısında; Kenneth Arrow, Duncan Black, Anthony Downs, Mancur Olson, James M. Buchanan ve Gordon Tullock gibi düşün insanların katkısıyla teori önemli gelişme kat etmiştir.¹¹

Teorinin gelişiminde iki iktisat okulunun önemli katkıları olmuştur. Bunlardan birincisi James M. Buchanan ve Warren Nutter tarafından Virginia Üniversitesinde kurulan Thomas Jefferson Politik İktisat Araştırma Merkezidir. Bir diğeri ise yine James M. Buchanan, Gordon Tullock ve Charles Goetz'in Virginia Politeknik Enstitüsü ve Devlet Üniversitesine bağlı olarak kurulan Kamu Tercihi Araştırma Merkezidir.¹² 1965 yılında da Buchanan ve

⁹ James M. BUCHANAN, *Constitutional Economics*, Blackwell Pub, 1990, s.3.

¹⁰ Andrew HEYWOOD, *Siyaset*, 14. Baskı, Adres Yayınları, Ankara, 2015, s.316.

¹¹ http://www.canaktan.org/ekonomi/anayasal_iktisat/kamu-tercihi.htm (Erişim Tarihi: 29.12.2016).

¹² AKTAN, a.g.e.

Tullock bir araya gelerek Kamu Tercih Topluluğu adında bir birim kurmuştur.¹³ Günümüzde de Virginia İktisat Okulu olarak halen etkinliğini sürdürmekte ve bilimsel çalışmalarda bulunmaktadır.

2.3. İlkeler

KTT'nin sacayağını oluşturan prensiplerden ilki metodolojik bireyselcilik olarak karşımıza çıkmaktadır. Buchanan'ın metodolojik bireyselcilik olarak nitelediği yaklaşıma göre, ister sosyal isterse ekonomik, alınan tüm kararlar bireysel tercihlere göre şekillenmektedir. Dolayısıyla kamusal nitelikli olsa dahi alınan tüm kararlar bireyin tercihlerinin öncelendiği bir durumu yansıtır. Devlet, bireylere hizmet eden bir araçsallığa indirgenmektedir.¹⁴ Bireyin salt özel eylemlerinde değil, kamusal eylemlerinde de öz çıkarını öncelemesi KTT'nin önemini ortaya koyan önemli noktalardan biridir. Birey her anlamda, yalnızca özel işlerinde değil kamusal tercihlerinde de *homo-economicus* tür. Buchanan bu durumu şöyle ifade etmektedir:¹⁵

“Bilindiği üzere, kamu tercihi teorisinin metodolojik yönü, toplumsal tercih sürecinde bulunan kimselerin davranışlarını açıklamada fayda maksimizasyonunun açık bir şekilde genişletilmesidir. Seçmenler, bürokratlar, yargıçlar, yasama meclisi üyeleri, bu roller içerisinde hareket ettikleri kısıtlamalara tabi olarak kendi faydalarını maksimize etmeye çalışan diğer tüm kişilere çok benzer şekilde hareket etmektedirler... Örneğin, herhangi bir milletvekili, yalnızca kendi seçim bölgesindeki seçmenlerin beğenisini satın almaya çalışır. Seçmenler, bürokratlar ve milletvekilleri bakımından net refah maksimizasyonunu kapsayan *homo economicus*'un saf biçiminin 'devletin başarısızlığı' sonucunu doğurması şaşırtıcı değildir.”

KTT, metodolojik olarak bireyci bir varsayımda bulunur. Asıl olan siyasi partiler, devletler ya da milletler gibi organik birimler değil, kendi eylemselliğini içinde barındıran bireylerin kendisidir. Her durumda ve her seçim koşulunda, karar, birey tarafından verilmektedir. Bu yönüyle KTT, “siyasetin

¹³ <http://www.gordon.edu/ace/pdf/hill=f&e34.pdf> (Erişim Tarihi: 29.12.2016).

¹⁴ Selçuk ŞENER, *İktisadi Gelişmenin Ön Koşulu: İktisadi Özgürlük*, Yeni Türkiye, s:25, Ocak-Şubat 1999, s.410.

¹⁵ BUCHANAN, *The Achievement and the Limits of Public Choice in Diagnosing Government Failure and in Offering Bases for Constructive Reform*, Horst HANUSCH (Ed.) *Anatomy of Government Deficiencies*, Berlin: Springer-Verlag, 1983, s.15'ten aktaran AKTAN, http://www.canaktan.org/ekonomi/anayasal_iktisat/buchanan-life-legacy/buchanan-turkce-makaleler/aktan-buchanan-katkilari.pdf

bireyci teorisi” olarak tanımlanmaktadır.¹⁶

KTT'nin bir diğer hareket noktası rasyonelite varsayımdır. KTT'ye göre birey için yegane amaç kişisel çıkarın maksimizasyonudur. Rasyonelite varsayımında her şeyden önce bireylerin bir tercihe sahip olması beklenir. Ordinal fayda teorisinden hareketle bireyler bu tercihler arasında sıralama yapabilecek ve bir tercihi diğerine üstün tutabileceklerdir. Bu, aynı zamanda tercihlerin geçişliliğini de göstermektedir. Bireyler bu tercihleri, kendi fayda maksimizasyonlarını gözetererek yapacaklarına göre bireylerin bu seçim sürecinde kendi çıkarlarını önceleyeceklerini söylemek yanlış olmayacaktır.

İktisat biliminin genel geçer yargularından biri olan “kıt kaynak-sınırsız ihtiyaç” ikilemi, bireyi fayda maksimizasyonuna götüren bir güdüleyicidir. Bireylerin tüketirken fayda, üretirken kâr maksimizasyonunu amaçladığı fikrinden yola çıktığında, tıpkı işadamları gibi siyasetçilerin de kâr maksimizasyonu/kişisel çıkarları ile tatmine ulaştığı düşünülür.¹⁷ Kuşkusuz siyasetçi için “kâr” unsuru, her seçimde arttıracağı oylarından başka bir şey değildir.

KTT'nin sacayağını oluşturan ilkelere sonuncusu ise politik mübadele ilkesidir. Bu ilkeye göre politik süreçlerdeki aktörler arasındaki ilişki tıpkı piyasa mekanizmasındaki alıcı-satıcı arasındaki ilişki gibidir. Hem piyasa mekanizmasında hem de politikada, bireylerin iktisadi çıkarları pozitif değerdeki malların seçimine bağlıdır. Bireylerin piyasada bulunma sebebi, bir malı diğerleriyle mübadele etmektir. Politika da tıpkı piyasalar gibi bir mübadele sahasıdır ve bu yapı içindeki aktörler, gerçekleştiremedikleri bazı özel çıkarlarını kolektif biçimde gerçekleştirmeye çalışırlar.¹⁸ Bu durumda seçmen, bürokrat ve siyasetçi bir mübadele sürecine girmiş olurlar. Bir sonraki dönemde iktidarını kaybetmek istemeyen siyasetçi, seçmenin istediğini yerine getirecektir. Siyasi iktidarın taleplerini yerine getirmeyen bürokrat ise sahip olduğu bazı ayrıcalıkları (makam, prestij vb.) kaybetmek zorunda kalacaktır.¹⁹

¹⁶ Coşkun Can AKTAN, Anayasal İktisat ve Ekonomik Anayasa, İz Yayıncılık, İstanbul, 1997, s.17.

¹⁷ Mark SKOUSEN, İktisadi Düşünce Tarihi: Modern İktisadın İnşası, Çev. Mustafa Acar, Ekrem Erdem, Metin Toprak, 6. Baskı, Adres Yayınları, 2014, s.508.

¹⁸ BUCHANAN, The Political Biases of Keynesian Economics, Economics, Between Predictive Science and Moral Philosophy, Collage Station: Texas A.M. University Press, 1987, s.307-308.

¹⁹ AKTAN, Çağdaş Liberal Düşüncece Politik İktisat, Takav Matbaası, Ankara, 1994, s.47.

3. 4651 Sayılı Kanunun

Kamu Tercih Teorisine Göre Değerlendirilmesi ve Analizi

Bu başlık altına TCMB'nin özerkliğini sağlayan 4651 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, KTT bağlamında incelenecektir. Kanunun öncesindeki süreç, bu kanuna ihtiyaç duyulmasındaki sebepler, kanunun TBMM Genel Kurulundaki görüşmeleri ve bu Kanunun getirileri ele alınacaktır.

3.1. Kamu Tercih Teorisi Bağlamında Merkez Bankası Bağımsızlığı: Siyaset–Ekonomi Açmazı

Merkez bankalarının bağımsızlığı konusu 1980'li yıllarda önem kazanmaya başlamıştır. Zira 1990'lı yıllara değin dünyada yalnızca üç merkez bankası bağımsızdı. Bunlar; Amerika'da FED, Almanya'da Bundesbank ve İsviçre Milli Bankasıydı. 1990'lı yıllardan itibaren ise hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkeler merkez bankalarına bağımsızlık tanımaya başlamıştır.²⁰

Siyasetçilerin fayda maksimizasyonunu sağlayan etmen oylarının artmasıdır. Tekrar seçilmek isteyen bir siyasetçi, seçmenlerin/halkın isteklerini dikkate almalıdır. Bürokratlar da mevcut konumlarını koruyabilmek için siyasetçilerin isteklerini, rasyonel olsun ya da olmasın, gerçekleştirmek durumunda kalacaklardır. Bu durum kamu giderlerini arttırabilmekte ve ekonomik istikrar hedeflerinin sağlanması noktasında birtakım engeller çıkarabilmektedir.

Temel amacı iktidarı elde etmek ve korumak olan siyasal partiler, bu sebeple oy kazandırıcı politikaları öncelemektedirler. Eğilmez de, "Türkiye gibi kamusal örgütlenmelerin büyük, bürokrasinin geniş ve etkin, ekonomik istikrara ilişkin önceliklerin oy kaybına sebep olacağı inancının yaygın olduğu ülkelerde" KTT'nin daha da önem kazandığını ileri sürmektedir.²¹

Merkez bankalarının en önemli işlevi para politikası araçlarını kullanmak olagelmıştır. Siyasi erk, merkez bankası eliyle para arzı üzerinde belirleyici olabilmekte ve böylece gerek istihdam gerekse üretim verilerini etkileyebilmektedir. Bununla birlikte bütçe açıklarının finansmanı da borçlanma ya da para basılması yoluyla sağlanabilmektedir. Hükümetler için daha kolay bir yol olması bakımından para arzı daha tercih edilebilir görülmektedir. Ancak hükümetlerin merkez bankası kaynaklarına başvurmak suretiyle bütçe açık-

²⁰ Sevginaz IŞIK, *Merkez Bankası Bağımsızlığı ile Makroekonomik Değişkenler Arasındaki İlişki: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Örneği*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa, 2015, s.18.

²¹ <http://www.mahfiegilmez.com/p/yazlar-kitaplar.html> (Erişim Tarihi: 31.12.2016).

larını finanse etmesi birtakım sorunları da beraberinde getirmektedir. Bunlardan en önemlisi kuşkusuz enflasyonist baskıdır. Fiyatların, talep dışı etkenlerle artışını ifade eden maliyet enflasyonu, monetarist okul tarafından yalnızca parasal olgulara –*enflasyon her zaman ve her yerde parasal bir olgudur*– özgülüştür.

Türkiye’de merkez bankasının en çok tartışılan yetkilerinden biri, kamu borçlarının merkez bankası kaynaklarından finanse edilmesine olanak veren düzenlemelerdir. Merkez bankasının Hazine’ye kısa vadeli avans açması, enflasyonist etkileri beraberinde getiren bir uygulama olmuştur. İlk olarak 1994 yılında bu uygulamaya sınırlar getirilmiş ve inceleyeceğimiz 4651 sayılı Kanun ile bu yetki tamamen kaldırılmıştır.²²

3.2. Bağımsızlığa Giden Yol: 4651 Sayılı Kanunu Getiren Süreç

TCMB’nin bağımsızlığa giden süreçte 1994 yılındaki ekonomik krizin payı yadsınamaz. 1994 yılında yaşanan ekonomik krizin sebeplerinden biri, kamu açıkları ve kamu kesimi borçlanma gereğinin TCMB kaynakları ile finanse edilmesi olarak görülmüştür.²³ Kamu kesimi borçlanma gereğinin yüksek olmasında kamunun verimsiz ve disiplinsiz harcamaları, KİT’lerin, sosyal güvenlik kuruluşlarının ve yerel yönetimlerin finansman açıklarının ana etmen olarak görülmesi²⁴ politikacıların oy kazancı ve gündelik politikalar izlediğine bir karine teşkil etmesi bakımından KTT’yi doğrular niteliktedir. 1994 ekonomik krizi üzerine TCMB’nin Hazineye kısa vadeli avans açma yetkilerine sınırlandırmalar getirilmiştir. Bu sınırlamaları getiren 21.4.1994 tarihli ve 3985 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un genel gerekçesindeki şu ifadeler merkez bankası bağımsızlığının önemini ve KTT’nin haklılığını ortaya koymak bakımından veri olarak alınabilir.²⁵

“...Politik devresel hareketler konusunda yapılan çalışmalar, demokratik ba-

²² <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d19/c058/tbmm19058093.pdf> (Erişim Tarihi:31.12.2016).

²³ Ertan OKTAY, *5 Nisan Kararlarının Değerlendirilmesi: Merkez Bankası, Para-Banka ve Döviz Sorunu*, Ekonomik Yaklaşım Dergisi, Cilt:4, Sayı:12, Ankara, 1994, s.36.

²⁴ Hülya ARDIÇ, *1994 ve 2001 yılı Ekonomik Krizlerinin Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Bilançosunda Yarattığı Hareketlerin İncelenmesi*, TCMB Uzmanlık Yeterlilik Tezi, Ankara, 2004, s.113.

²⁵ <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d19/c058/tbmm19058092ss0642.pdf> (Erişim Tarihi: 01.01.2017).

tılı ülkelerde seçim öncesi dönemlerde, yaklaşan seçimler dikkate alınarak parasal genişlemeye gidilebildiğini göstermektedir. Bunun etkisi de gecikmeli olarak ortaya çıkan enflasyon olmakta, diğer bir deyişle, millî paranın iç ve dış değerinde istikrarsızlıklar ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla, bu istikrarsızlıkları doğuran politik devresel hareketlerin önüne geçilebilmesi için, politik süreçten merkez bankalarını soyutlamak gerekmektedir. Yapılan çalışmalarda üzerinde görüş birliğine varılan sonuç, merkez bankalarının bağımsızlığı ile enflasyon oranı arasında ters bir ilişki bulunduğu yolundadır. Diğer bir deyişle, merkez bankalarının daha bağımsız olduğu ülkelerde enflasyon oranı da düşük olmaktadır. Bu nedenlerle, fiyat istikrarının sağlanması için merkez bankalarına, ekonomik ve politik bağımsızlığın olduğu bir ortamın sağlanması zorunlu görülmektedir...”

3985 sayılı Kanun’un 50’nci maddesi ile kısa vadeli avansın beş yıllık bir periyotta %15’ten; 1995’te %13’e, 1996’da %10’a, 1997’de %6’ya, 1998 ve takip eden yıllarda da %3’e çekilmesi kabul edilmiştir. Yine aynı Kanun’un 51’inci maddesi ile kamu kurumlarına verilecek kredilere bir üst limit getirilmiştir.²⁶ Böylece TCMB’nin bağımsızlığında önemli bir aşama kat edilmiştir.

Türkiye, 2001 yılında yeni bir ekonomik kriz ile karşı karşıya kalmıştır. 2001 krizinin sebebi olarak sürdürülemez cari açık ve finans piyasalarındaki istikrarsızlık görülmüştür. Krizin öncesinde faiz oranları, kur ve TCMB stoklarında önemli değişimler dikkat çekmiştir.²⁷ Hükümetin IMF ile yaptığı stand-by anlaşmasında taahhütlerinde yer alan limitleri aşmamak amacıyla TCMB’nin yeterli miktarda likidite sürememesi de bu krizin önemli sebeplerinden birisidir.²⁸ Her ne kadar TCMB’nin bağımsızlığı ile ilgili 2001 yılındaki krizden önce IMF’ye verilen niyet mektubunda “bağımsızlık” ihtiyacından söz edilmiş ve bağımsız bir merkez bankası taahhüt edilmişse de bu bağımsızlık ancak krizden sonraki yasal düzenlemeler ile gerçekleştirilmiştir.²⁹

²⁶ <http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/21915.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/21915.pdf> (Erişim Tarihi: 01.01.2017).

²⁷ Sevinç ORHAN, *Kasım ve Şubat Krizlerinin Öncü Değişkenler Yoluyla Sinyal Analizi*, Ekonomik Kriz Öncesi Erken Uyarı Sistemleri: Makale Derlemesi, Der. Halil SEYİDOĞLU, Rıfat YILDIZ, Arıkan Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, 2005, s.78.

²⁸ Caner BAKIR, *Merkezdeki Banka Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası ve Uluslararası Bir Karşılaştırma*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2007, s.73.

²⁹ 18.12.2000 Tarihli IMF Niyet Mektubu <http://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/TCMB+TR/TCMB+TR/Main+Menu/Yayinlar/Temel+Politika+Metinleri/IMF+Niyet+Mektuplari> (Erişim Tarihi: 02.01.2017).

3.3. 4651 Sayılı Kanun ve Getirileri

2001 ekonomik krizi sonrası TCMB'nin bağımsızlığını sağlamak üzere yapılan çalışmalar hız kazanmıştır. Bu çalışmaların sonucunda kamuoyunda DSP-MHP-ANAP üçlü koalisyonu olarak bilinen 57'nci Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti, 1/839 esas numaralı "Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısını TBMM'ye sunmuştur.³⁰ Tasarı, 21.01.1970 tarihli ve 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanununda bazı değişiklikleri getirmektedir. Tasarının genel gerekçesinde böyle bir tasarıya hangi saikle ihtiyaç duyulduğu şu şekilde açıklanmıştır:³¹

"14.1.1970 tarihli ve 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanununun yürürlüğe girdiği 26.1.1970 tarihinden bugüne kadar geçen 31 yıllık süre içinde hızla değişen ekonomik koşullar ve merkez bankacılığı konusunda başta Avrupa Birliği normları olmak üzere dünyada meydana gelen gelişmeler çerçevesinde Kanunda değişiklik yapılması gereği doğmuştur."

Tasarının genel gerekçesinde ayrıca TCMB'nin "temel hedefine ekonomi ilkelerine göre ulaşmasının sağlanması, görev ve yetkilerini kendi sorumluluğu altında etkin ve bağımsız kullanabilmesi amacıyla, hiçbir makam ve merciin Bankaya talimat veremeyeceği" ifade edilmiştir.³² Tasarının gerekçesinden anlaşıldığına göre, bağımlı bir merkez bankasının enflasyonun yükselmesi pahasına karşılıksız para basabileceği ya da Hazineye ve kamu kesimine kredi açabileceği değerlendirilmektedir.³³ TCMB'nin kamu kesimine açacağı krediler, hükümetlerin gerçekleştirmek istedikleri büyük projeleri ya da seçim harcamalarını finanse etmek amacıyla ilgili olabilmektedir. Bu açıdan tasarının gerekçesindeki yaklaşım, KTT ile uyumlu bir görünüm ortaya koymaktadır.

Tasarı, 16.04.2001 tarihinde TBMM Başkanlığına ulaşmış ve Başkanlıkça esas komisyon olarak Plan ve Bütçe Komisyonuna, tali komisyon olarak da Adalet Komisyonuna havale edilmiştir.³⁴ Komisyon raporuna tasarı ile ilgili

³⁰ Tasarı metni için bkz. <http://www2.tbmm.gov.tr/d21/1/1-0839.pdf> (Erişim Tarihi: 01.01.2017).

³¹ A.k.

³² A.k.

³³ Ümit AKÇAY, *Merkez Bankasının Bağımsızlaşmasının Ekonomi Politikası: Türkiye Örneği*, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2008, s.184.

³⁴ TBMM İçtüzüğü Md. 74/4: Kanun teklifleri, Başkanlıkça komisyonlara doğrudan doğruya havale edilir. Söz geçen tasarıda, tali komisyon rapor sunmazken, esas komisyon

muhalefet şerhi düşülmüş ve bu tasarıyla siyasi iradenin bürokrasi karşısında etkisiz hale getirildiği ileri sürülmüştür.³⁵

“Tasarı ile siyasi iradeye, TBMM’ne ve hükümete kapalı bir merkez bankası hedef alınmaktadır. Ülkeyi yönetim hakkı ve vazifesi TBMM’den güvenoyu almış hükümete aittir. Seçimler bunun için yapılır. Merkez Bankasının görevi hükümetin politikalarına uyum içinde çalışmaktır. Son yıllarda, ara rejimler döneminde, özerk kurumlar kurularak kamu yönetiminin bazı alanları siyasi iradenin, hükümetin icra sahasının, TBMM’nin denetim sahasının dışına çıkarılmaktadır. Hükümete rağmen icra gücü oluşturulmaktadır. Bu anlayış ve uygulamalar neticede demokrasiyi tahrip eder ve ülkeyi bürokratik totaliter bir düzene götürür. Ülkenin kalkınması ve gelişmesinin demokrasi ve hukukun güçlenmesine bağlı olduğu iyi bilinmelidir.”

Söz konusu muhalefet şerhindeki bazı milletvekillerinin bir sonraki yasa-ma döneminde hükümeti kuran Adalet ve Kalkınma Partisi’nden (AKP) milletvekili –ve hatta hükümet üyesi– olmaları dikkat çekicidir.³⁶ Tasarı ilgili Komisyonda kabul edilmesinin ardından 24.04.2001 tarihinde TBMM Genel Kurulunda görüşülmeye başlanmıştır.

3.3.1. TBMM Genel Kurulunda Tasarının Tümü Üzerinde Yapılan Müzakereler

Tasarı, 24.04.2001 tarihli 90’ıncı birleşimde TBMM Genel Kurulunda görüşülmeye başlanmıştır. Tasarının tümü üzerinde yapılan konuşmalarda Doğru Yol Partisi (DYP) İzmir Milletvekili Ufuk Söylemez “tam anlamıyla liberal bir piyasa ekonomisine geçilmeden TCMB’nin özerkliğinin sağlanamayacağını” söyleyerek tasarıyı eleştirmiştir.³⁷ Fazilet Partisi (FP) Sakarya Milletvekili Cevat Ayhan “TCMB’nin hükümetle uyumlu politikalar gütmesi gerektiğini, esas sorumlu merciiin Hükümet olduğunu, siyasi iktidarların görev alanlarını daraltmanın doğru olmayacağını, iktidarların gerekirse sandık-

olan Plan ve Bütçe Komisyonu raporunu 19.04.2001 tarihinde 655 numaralı sıra sayısı ile sunmuştur.

³⁵ <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem21/yil01/ss655m.htm> (Erişim Tarihi: 01.01.2017).

³⁶ Sait Açıba - Afyonkarahisar Milletvekili, Zeki Ergezen - Bitlis Milletvekili, Bayındırlık ve İskân Bakanı.

³⁷ TBMM Tutanak Dergisi, Dönem: 21, Cilt: 61, Yasama Yılı: 3, Birleşim: 90, 24.04.2001, s.64.

ta hesap vereceklerini” söylemiştir.³⁸ Oysa bu düşünce, tam olarak KTT’nin haklılığını ortaya koymaktadır. Çünkü şeffaflık ve hesap verebilirlik, kamu yönetiminin ve demokratik siyasetin vazgeçilmez ilkesidir. Ekonomi, siyasetin bileşenlerinden birisidir. Halkoyu ile yönetime seçilmiş kimseler, salt siyasi açıdan değil, ekonominin doğru yönetilmesi bakımından da halka karşı sorumludur. Kamu idarelerinin etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak çalışması da siyasilerin sorumluluğundadır.

Hükümet kanadından ise tasarımı destekleyen konuşmalar yapılmıştır. Anavatan Partisi (ANAP) İstanbul Milletvekili Nesrin Nas “tasarıyla birlikte TCMB’nin bağımsız bir para otoritesi haline geleceğini, bunun böyle olmadığı zamanlarda hükümetlerin her zor duruma düştüklerinde senyora geliri elde etmek için para bastıklarını ve bu yönüyle ekonomik istikrarsızlığa sebep olduklarını vurgulamıştır.³⁹ Yine Demokratik Sol Parti (DSP) İstanbul Milletvekili Masum Türker de benzer ifadelerle tasarımı savunmuş, “bundan böyle kimsenin Merkez Bankasına para bas diyemeyeceğini” söylemiştir.⁴⁰ Ekonomiden Sorumlu Devlet Bakanı Kemal Derviş ise şu ifadelerle TCMB’nin bağımsızlığının faydalarına değinmiştir:⁴¹

“Çağdaş ekonomilerde ve toplumlarda, çağdaş demokrasilerde kurumlar çok önemlidir. Bazı çok önemli kurumları, günlük siyasetten uzak tutmak, çağdaş demokrasinin bir parçası oluyor. Nasıl ki Anayasa Mahkemesinin belli bir özerkliği vardır; aynı şekilde, Merkez Bankasının özerkliği de, herhangi bir şekilde, sorumsuzluk anlamına gelmez; ancak, dünyada, genelde, merkez bankaları ‘belki bir seçim olur bir iki ay sonra –kısa vadeli– Merkez Bankası buna yardımcı olsun’ gibi hükümetlerden gelebilecek herhangi bir tavır, özerkliği sayesinde karşılayabilecek, özerkliği sayesinde kendilerini bu tavra karşı daha iyi koruyabilecektir ve bu şekilde, uzun vadeli fiyat istikrarını çok daha kararlı biçimde savunabilmesi için bu özerklik geliştiriliyor ve bu tasarının da temel amacı budur.”

Derviş’in sözleri KTT’nin kuramsal yaklaşımını yakınsayan bir yaklaşım olarak değerlendirilebilir. Özellikle çağdaş demokrasilerde bürokratik kurumların siyasi etkilerden uzak tutulmasına ilişkin ifadelerin altını çizmek gerekir. Esasında bu perspektif 15 Nisan 2001 tarihinde açıklanan Güçlü Ekonomiye Geçiş Programında (GEGP) da sergilenmiştir. GEGP’in 72’nci mad-

³⁸ A.k., s.70.

³⁹ A.k., s.78.

⁴⁰ A.k., s.83.

⁴¹ A.k., s.89.

desinde “devletin kamu maliyesini bozan ve kaynak kullanımında etkinliği azaltan eski alışkanlıklarına geri dönmemesinin önleneceği” taahhüt edilmiştir.⁴² Neo-liberal kuramdan bazı nüveler barındıran bu ifadeler, kamu kaynaklarının etkisiz kullanımında kamusal aktörlerin kendi çıkarlarını öncelemesinin önemli payı olduğu düşünülürse, kuşkusuz KTT ile de doğrudan ilintilidir. Hükümetlerin salt kendi siyasi çıkarlarını dikkate almaları, kendilerinden sonraki hükümlere çevrilemez bir borç yükü bırakmalarına ve ekonomik krizlere sebep olabilecektir. Türk siyasal hayatına Demirel ile birlikte giren “enkaz” retoriği, belki de bu durumun bir sonucu olsa gerektir.

3.3.2. TBMM Genel Kurulunda İlgili Maddeler Üzerinde Yapılan Müzakereler

KTT'nin temel yaklaşımını benimseyen ve TCMB'yi kamusal aktörlerden bağımsız bir konuma getiren maddelerden ilki olan Tasarının 1'inci maddesi ile 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanununun 4'üncü maddesi değiştirilmiş ve TCMB'nin “fiyat istikrarını sağlamak için uygulayacağı para politikasını ve kullanacağı para politikası araçlarını doğrudan kendisinin belirleyeceği”⁴³ ifade edilmiştir. Madde gerekçesine bakıldığında, bu madde sayesinde TCMB'nin “kendisine verilen görev ve yetkileri kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak kullanacağı” belirtilmiş ve “hiçbir makam ve merciin Bankaya talimat veremeyeceği hükme bağlanmıştır”⁴⁴ denilmiştir.

Tasarının 5'inci maddesiyle Başkan yardımcılarının görev süreleri uzatılmış ve bunların görevden alınması ile ilgili belli şartlar getirmiştir. Bu durum madde gerekçesinde “Başkan Yardımcılarının görev süreleri dolmadan görevden alınamayacakları yönündeki hükümle Bankanın bağımsız olarak faaliyet göstermesi sağlanmaya çalışılmıştır” şeklinde ifade edilmiştir.⁴⁵

Tasarının kanunlaşan 11'inci maddesi ile 1211 sayılı Kanunun 52'nci maddesine “Açık piyasa işlemleri, yalnızca para politikası amaçları için yürütülür ve Hazineye, kamu kurum ve kuruluşları ile diğer kurum ve kuruluşlara kredi amacıyla yapılamaz.” hükmü getirilmiştir.⁴⁶

⁴² Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı <http://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/9d16883c-c298-4863-8992-e6054973ce6b/program.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE9d16883c-c298-4863-8992-e6054973ce6b> (Erişim Tarihi: 02.01.2017).

⁴³ 4651 Sayılı Kanun için Bkz. 05.05.2001 tarihli Resmi Gazete.

⁴⁴ <http://www2.tbmm.gov.tr/d21/1/1-0839.pdf> (Erişim Tarihi: 02.01.2017).

⁴⁵ A.k.

⁴⁶ <https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k4651.html> (Erişim Tarihi: 02.01.2017).

Tasarının kanunlaşan 13'üncü maddesi ile 1211 sayılı Kanunun 56'ncı maddesi "Banka, Hazine ile kamu kurum ve kuruluşlarına avans veremez ve kredi açamaz, Hazine ile kamu kurum ve kuruluşlarının ihraç ettiği borçlanma araçlarını birincil piyasadan satın alamaz."⁴⁷ şeklinde değiştirilmiş ve Bankanın kamu kurumlarına siyasilerin etkisiyle kredi açması, borç vermesi ve bu yolla kamu kaynaklarının etkisiz transferi önlenmiştir.

Kanunlaşan 13'üncü maddenin görüşmeleri sırasında FP Sakarya Milletvekili Cevat Ayhan bu maddeye şu sözlerle muhalefet etmiştir:⁴⁸

"Şimdi, yaptığımız işe bir bakalım: Banka –daha önceki maddelerde geçti– kimlere kredi verir; batık bankalara verir. Banka kimlere kredi verir; güveni kaybetmiş ve sallantıya girmiş bankalara kredi verir –burada geçti, maddelerde okuduk– ama, banka kime kredi açamaz, avans veremez; Hazineye. Peki, Hazinenin para ihtiyacı olduğu zaman ne yapacak; gidecek, bankalardan alacak. Yani, Merkez Bankası bankalara verecek, batığına verecek, batmak üzere olana verecek; Hazine de gidip onlardan alacak. Yani, evinizde, ambarınızda buğdayınız var, ondan ekmek yapıp yiyemezsiniz, ille, gidip, şehirdeki fırından alacaksınız deniliyor; sizin yaptığınız budur. Yani, bunun neresinde akıl var, şimdi ben soruyorum size değerli arkadaşlar?! O kadar yanlış işler yapıyoruz ki... Bu maddenin, aslında, olmaması lazım. Devletin ihtiyacı varsa, kendi Merkez Bankasından alır, gidip de tefeci bankalardan alıp, yüzde 120, yüzde 150 faiz ödeyeceğine, soyulacağına, kendi Merkez Bankasından alır. Nitekim, 1994'te, bunu 50 inci maddeyle düzenlemişiz; gayet de iyi düzenlemişiz. Yüzde 3'e kadar da getirip sınır koymuşuz, işler hale gelmiş. Şimdi, hepsini tepip atıyoruz."

Ayhan'ın itirazları incelendiğinde, bu açıklamaların metodolojik bireysellik rasyonalite ve politik mübadele gibi KTT'nin temel ilkelerini tamamen dışladığı görülmektedir. Oysa KTT, tam da bu ihtiyacın bir ürünüdür. Bir merkez bankasının, ülkenin bankacılık sistemini ayakta tutmak amacıyla gerçekleştireceği sübvansiyonları, kamu kurumlarına yapılan transferler ile kıyaslamak doğru bir tutum olmayacaktır. Hem merkez bankasının –dolayısıyla para basma yetkisinin– hem de kamusal hizmetlerde bulunan kamu kurumlarının –bir yönüyle seçim ekonomisi araçlarının– aynı anda siyasi iradenin uhdesinde olması, ekonomik/politik yozlaşmayı kaçınılmaz hale getirecektir.

Kanunlaşan 14 ve 15'inci maddelerin ardından tasarının Kanunlaşan 16'ncı maddesiyle 1211 sayılı Kanunun 46 ve 47'nci maddesiyle özel sektöre

⁴⁷ A.k.

⁴⁸ TBMM Tutanak Dergisi, Dönem: 21, Cilt: 61, Yasama Yılı: 3, Birleşim: 90, 24.04.2001, s.157.

açtığı reeskont kredilerine, 50 ve 51'inci maddesiyle kamu kesimi ve Hazineye sağladığı avanslar ile ilgili hükümler, bu maddelerin ilga edilmesiyle imkansız hale gelmiştir.⁴⁹

Tasarı, 25.04.2016 (24.04.2016 gece yarısı) tarihinde kabul edilerek kanunlaşmıştır. Kanun, Cumhurbaşkanının imzalamasının ardından 05.05.2001 tarihinde 24393 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

4. Yeni Hükümet Sistemi Bağlamında TCMB Bağımsızlığına Dair Değerlendirme

Günümüzde Türkiye’de bir hükümet sistemi değişikliği söz konusudur. 19. yüzyılın sonu ile Osmanlı Devleti’nde başlayan parlamenter sistem deneyimi, 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile yerini Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine bırakmıştır. Parlamenter sistemin öngördüğü iki başlı yürütme yapısı, Cumhurbaşkanının yetkili ve sorumlu olduğu tek başlı bir yürütmeye evrilecektir. Bununla birlikte 6771 sayılı Kanunun 8’inci maddesi ile Anayasa’nın 104’üncü maddesindeki Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri arasına üst kademe kamu yöneticilerini atamak, görevlerine son vermek ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlemek yetkisi eklenmiştir. Bu durumda, bir üst kademe yöneticisi olarak değerlendirilebilecek olan TCMB Başkanı’nın bu mutlak atama yetkisine dâhil olup olmayacağı sorusu gündeme gelmektedir. Ancak TCMB Kanununun 28’inci maddesi “Başkan (Governör) ancak, 27’nci maddedeki yasakların gerçekleşmesi ve bu Kanunla kendisine verilen görevlerin devamlı surette ifasını imkânsız kılacak durumların ortaya çıkması hallerinde, atanmasındaki usule göre görevinden af olunabilir” hükmünü haizdir. Bu durumda TCMB Başkanının görevden alınması birtakım sayılı şartlara özgülenmiştir. 6771 sayılı Kanunun da Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerini düzenleyen ilgili bölümünde kanunda açıkça düzenlenen konularda Kararname çıkarılamayacağı hükme bağlanmıştır. Bununla birlikte yeni sisteme uyuma ilişkin düzenlemelerin hala yapılmamış olması, konuya ilişkin muğlaklığın sürmesine yol açmaktadır. Zira TCMB Kanununun Başkan’ın atanmasına ilişkin 25’inci maddesi, atama yetkisini Bakanlar Kurulu’na vermektedir. Yeni sistem ile birlikte Bakanlar Kurulu yetkilerinin Cumhurbaşkanınca kullanılacak olması bu maddede de bir düzenleme yapılması gereğini ortaya koymaktadır. Dolayısıyla ekonomi yönetiminin bağımsızlığını sürdürüp sürdürmeyeceği konusu, uyum ile ilgili düzenlemeler kanunlaşana değin belirsizliğini sürdürecektir.

⁴⁹ A.k.

6771 sayılı Kanunun Cumhurbaşkanının görevleri ile ilgili getirdiği bir diğer yenilik ise Cumhurbaşkanına, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarma yetkisi verilmesidir. Bu kararname çıkarma yetkisinin sınırlarını ise temel haklar, kişi hakları ve ödevleri, siyasi haklar ve ödevler ile münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konular oluşturmaktadır. Her ne kadar TBMM'nin aynı konuda bir kanun çıkartması durumunda kararnamenin hükümsüz hale geleceği belirtilmişse de mevcut haliyle bu kararname yetkisinin geniş bir alanı kapsadığı yadsınamaz. Bu durumda Cumhurbaşkanı –eğer o konuda açık bir yasal düzenleme yoksa– ekonomi yönetimine ilişkin Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri çıkarabilir. Cumhurbaşkanı'nın seçimle görev başına geldiği, tekrar seçilebileceği ve her siyasi aktör gibi seçilme kaygısı duyabileceği düşünüldüğünde ekonomi yönetimi konusunda da yetkiler sunan böylesi geniş bir düzenlemenin sakıncalar doğurabileceği göz önünde bulundurulması gereken bir husustur. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenleme yapılabilme yetkisinin sınırlarının çizilmesi ve ekonominin önemli aktörlerinden biri olan merkez bankası hakkında idari düzenlemeler ve ekonomik alanlar için kararname çıkarılamayacağı gibi bazı sınırlamalar koyulması yararlı olacaktır.

Sonuç Yerine

Keynesyen politikaların başarısızlığa uğraması, merkez bankalarını gündelik siyasi amaçları doğrultusunda kullanan hükümetlerin bu yetkilerinin sorgulanmasını da beraberinde getirmiştir. Enflasyonist baskılara ve yüksek faiz oranlarına yol açması pahasına hükümetlerin merkez bankası araçlarını gündelik politikalar doğrultusunda kullanması, merkez bankalarının bağımsızlığının gerekliliği üzerindeki tartışmalara yol açmıştır. Siyasi ve bürokratik aktörlerin, politik meselelerde de kendi çıkarlarını öncelemesi, merkez bankalarının bağımsızlığı gereksinimini KTT doğrultusunda incelemeyi gerektirmiştir.

KTT, rasyonel bir yaklaşımla insan aklını ön plana çıkaran ve insanların rasyonel seçimler yaptığını iddia eden kuramlardan biri olarak günümüzde önemli popülariteye sahiptir. İkinci Dünya Savaşından sonra ortaya çıkan KTT, siyasal süreçte alınan kararları ve kamusal politikaları, iktisat biliminin ortaya koyduğu verilere ve varsayımlara göre açıklar. Bu yönüyle alınan kamusal politikalarda etkinlik/verimliliğin sağlanması ve usul ekonomisinin işlerlik kazanması bakımından son derece önemli bir yere sahiptir. Kamusal mallara olan ilgili dikkate alınırsa KTT'nin kamusal nitelik taşıdığını söylemek yanlış olmayacaktır.

KTT, üç önemli ilke üzerine kuruludur. Bunlardan ilki, tüm kararların bi-

reysel tercihlere göre şekillendiği varsayımına dayanan metodolojik bireycilik ilkesidir. Bu ilke, kamusal ya da özel ayrımı yapılmaksızın alınan her kararda mutlak surette bireyin belirleyiciliği olduğunu savunur. Diğer bir ilke olan rasyonalite ilkesi, bireyin bu tercihleri kendi faydasını maksimize edecek şekilde gerçekleştirmesini kapsar. Son ilke olan politik mübadele ilkesi ise kamusal politikalarda da tıpkı piyasalarda olduğu gibi bir mübadele ilişkisi olduğuna dayanır.

Siyaset ve ekonomi açmazı bu iki çıkar sahasının zaman zaman çatışma halinde olması, siyaset ve ekonomi alanlarını birbirinden ayırma düşüncesini beraberinde getirmiştir. Bu bağlamda dünyanın birçok ülkesi, ekonominin en önemli öznelerinden biri olan merkez bankalarına siyasetten bağımsız bir politika izleyebileceği alanlar oluşturmuştur. Bu imkanı sağlayan en önemli araç ise kuşkusuz merkez bankalarının yetkilerini tanımlayan mevzuattır.

Türkiye’de TCMB’nin bağımsızlığına yönelik çalışmalar kriz dönemlerini takip eden süreçlerde gündeme gelmiştir. Bu durumun esas nedenlerinden birisi de siyasi iradenin TCMB’yi kendi uhdesindeki bürokratik araçlardan herhangi biri olarak görmesidir. Dolayısıyla siyasi iktidarlar bazen seçim ekonomisi bazen de popülist politikalar sebebiyle TCMB’yi her koşulda kendileri için para yaratan bir makine gibi görme eğiliminde olmuşlardır.

TCMB’nin bağımsızlığına giden süreçte ilk adım 1994 krizi sonrasında yapılan düzenleme ile atılmıştır. Bunda en önemli etmen, 1994 yılında yaşanan ekonomik krizin sebeplerinden birisi olarak kamu açıkları ve kamu kesimi borçlanma gereğinin TCMB kaynakları ile finanse edilmesi olarak görülmesidir. Bu düzenleme sonrası TCMB’nin Hazine’ye kısa vadeli avans açma yetkisine birtakım kısıtlamalar getirilmiş ve TCMB’nin kamuya likidite sağlayan bir araç olmasının önüne geçilmek istenmiştir. 1994 krizi sonrası getirilen bu kısıtlamalar, 2001 krizi sonrası TBMM’de kabul edilen 4651 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile tamamen kaldırılmıştır. Bu kanun, TCMB’nin araç bağımsızlığını sağlayan ve TCMB’nin kurumsallığını ön plana çıkaran bir düzenleme olmuştur. TCMB’nin bağımsızlığını gerektiren sebepler ve bağımsızlık yolunda yapılan düzenlemeler, KTT’nin temel varsayımlarını doğrulamak bakımından eşsiz bir emsal teşkil etmektedir.

Kaynakça

- AKÇAY, Ümit, *Merkez Bankasının Bağımsızlaşmasının Ekonomi Politikği: Türkiye Örneği*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2008.
- AKTAN, Coşkun Can, *Anayasal İktisat ve Ekonomik Anayasa*, İz Yayıncılık, İstanbul, 1997.
- AKTAN, Coşkun Can, *Çağdaş Liberal Düşüncede Politik İktisat*, Takav Matbaası, Ankara, 1994.
- ARDIÇ, Hülya, *1994 ve 2001 yılı Ekonomik Krizlerinin Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Bilançosunda Yarattığı Hareketlerin İncelenmesi*, TCMB Uzmanlık Yeterlilik Tezi, Ankara, 2004.
- BAKIR, Caner, *Merkezdeki Banka Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası ve Uluslararası Bir Karşılaştırma*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2007.
- BARIŞIK, Salih, *Merkez Bankası Bağımsızlığı, Makroekonomik Etkileri ve 2001 Tarihli TCMB Kanununun Yansımaları*, A.Ü.S.B.F Dergisi, C.59, S.3, 2004, s.1-20
- BUCHANAN, James M., *Constitutional Economics*, Blackwell Pub, 1990.
- BUCHANAN, James M., *The Political Biases of Keynesian Economics, Economics, Between Predictive Science and Moral Philosophy*, Colgate Station: Texas A.M. University Press, 1987.
- BÜYÜKDENİZ, Adnan, *Merkez Bankası Bağımsızlığının Ekonomi Politikği Üzerine*, Anlayış Dergisi, S.4, Eylül, 2003, s.26-28
- CUKIERMAN, Alex ve MELTZER, Allan H., *A Theory of Ambiguity, Credibility, and Inflation under Discretion and Asymmetric Information*, *Econometrica*, Vol:54, No:5, s.1099-1128
- DEBELLE, Guy ve FISCHER, Stanley, *How Independent Should a Central Bank Be?*, Goals, Guidelines and Constraints Facing Monetary Policymakers (Federal Reserve Bank of Boston Conference Series), No:38, June 1994, s.195-222
- EROĞLU Nadir ve EROĞLU İlhan, *Merkez Bankalarının Bağımsızlığı ve Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB)'nin Bağımsızlık Tartışması Üzerine Bir Değerlendirme*, Kocaeli Üniversitesi S.B.E. Dergisi, Sayı: 19, s.121-144
- HEYWOOD, Andrew, *Siyaset*, 14. Baskı, Adres Yayınları, Ankara, 2015.
- GRILLI, Vittoria ve MASCIANDARO, Donato ve TABELLINI, Guido, *Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries*, *Economic Policy*, Vol.6, No.13, October 1991, s. 341-392

- IŞIK, Sevginaz, *Merkez Bankası Bağımsızlığı ile Makroekonomik Değişkenler Arasındaki İlişki: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Örneği*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa, 2015.
- OKTAR, Suat, *Merkez Bankalarının Bağımsızlığı*, Bilim Teknik Yayınevi, İstanbul, 1996
- OKTAY, Ertan, *5 Nisan Kararlarının Değerlendirilmesi: Merkez Bankası, Para-Banka ve Döviz Sorunu*, Ekonomik Yaklaşım Dergisi, Cilt:4, Sayı:12, Ankara, 1994.
- ORHAN, Sevinç, *Kasım ve Şubat Krizlerinin Öncü Değişkenler Yoluyla Sinyal Analizi*, Ekonomik Kriz Öncesi Erken Uyarı Sistemleri: Makale Derlemesi, Der. Halil Seyidoğlu, Rifat Yıldız, Arıkan Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, 2005.
- SKOUSEN, Mark, *İktisadi Düşünce Tarihi: Modern İktisadın İnşası*, Çev. Mustafa Acar, Ekrem Erdem, Metin Toprak, 6. Baskı, Adres Yayınları, 2014.
- ŞENER, Selçuk, *İktisadi Gelişmenin Ön Koşulu: İktisadi Özgürlük*, Yeni Türkiye, s:25, Ocak-Şubat 1999.
- TBMM Tutanak Dergisi, Dönem: 21, Cilt: 61, Yasama Yılı: 3, Birleşim: 90, 24.04.2001.

Yararlanılan İnternet Siteleri

- http://www.canaktan.org/ekonomi/anayasal_iktisat/kamu-tercihi.htm
http://www.canaktan.org/ekonomi/anayasal_iktisat/kamu-tercihi.htm
<http://www.gordon.edu/ace/pdf/hill=f&e34.pdf>
<http://www.mahfiegilmez.com/p/yazlar-kitaplar.html>
<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d19/c058/tbmm19058093.pdf>
<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d19/c058/tbmm19058092ss0642.pdf>
<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/21915.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/21915.pdf>
 18.12.2000 Tarihli IMF Niyet Mektubu <http://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/TCMB+TR/TCMB+TR/Main+Menu/Yayinlar/Temel+Politika+Metinleri/IMF+Niyet+Mektuplari>
<http://www2.tbmm.gov.tr/d21/1/1-0839.pdf>
<https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem21/yil01/ss655m.htm>
 Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı <http://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/>

connect/9d16883c-c298-4863-8992 e6054973ce6b/program.
pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-
9d16883c-c298-4863-8992-e6054973ce6b

<http://www2.tbmm.gov.tr/d21/1/1-0839.pdf>

<https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k4651.html>

Türkiye’de Yeni Anayasa Arayışları ve Parlamento’nun Rolü

*Doç. Dr. Şeref İba**

Özet

Yeni anayasa, daha demokratik bir Türkiye için hayati bir meseledir. Anayasanın yenilenmesi, olağan dışı ve kırılğan bir iştir. Bunun için uygun siyasi iklimi kollamak gerekir.

Türkiye’de yeni anayasa arayışları, 24. Dönem Parlamento’ya tarihi bir misyon yüklemişti. “Sivil anayasa” kavramlaştırması da dahil olmak üzere yetki ve usul yönünden yürütülen metodolojik tartışmalar devam ederken Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin, yeni anayasa yapımında lokomotif fonksiyonu üstlenmesi genel kabul görmüştü. Türkiye Büyük Millet Meclisi bünyesinde kurulan informel nitelikli “Anayasa Uzlaşma Komisyonu”, kendi çalışma yöntemini düzenleyen “Komisyonun Çalışma Usulleri”ni kabul etti. Buna göre, Türkiye Büyük Millet Meclisi Anayasa Uzlaşma Komisyonu’nun “katılım ve katkı”, “metin yazımı”, “kamuoyunda tartışma”, “gözden geçirme” şeklinde dört aşamadan oluşacak çalışmalarının 2012 yılı sonuna kadar tamamlaması öngörülmüştü. Ancak Komisyon tarafından yürütülen çalışmalarda, bu aşamalara ve planlanan sürele uyulamadığı bilinmektedir.

Anayasa Uzlaşma Komisyonu tarafından yapılan çalışmalarda üzerinde uzlaşma sağlanan maddeler değerlendirilmek suretiyle, komisyon çalışmalarının başarısızlıkla sonuçlanmasının nedenleri tartışılmıştır. Ayrıca, 24. Dönem TBMM’nin “yeni anayasa yapma” misyonunu gerçekleştirememesinin sonuçları tartışılarak gelecekte yapılması muhtemel anayasa girişimlerine yol gösterici bulgular ve öneriler geliştirmeye çalışılmıştır.

* TBMM (Müşavir) ve Hacettepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi (K.z) öğretim üyesi
Bu makale, 2. Uluslararası Davraz (Isparta) Kongresi’nde (2014 Yılında) açılış oturumunda tebliğ olarak sunulmuştur.
Makalenin gönderilme tarihi: 22.06.2017; Kabul tarihi: 12.02.2018.

Anahtar Kelime: Yeni anayasa çalışmaları, anayasa uzlaşma komisyonu, kırımızı çizgiler

(The Search for a New Constitution and Parliament's Role in Turkey)

Abstract

Making a new constitution for more democratic Turkey is a vital issue. Replacing the constitution is an unusual and a fragile issue. It is therefore needed to preserve available political climate.

The search for a new constitution in Turkey, 24th the legislative period Parliament had a mission. At the beginning of the legislative period, although several partial interim regime had altered the conditions of the 1982 Constitution to get rid of items in the provision of a new constitution, the climate has been dominated by a broad consensus of air. Previous period remaining from the “constituent assembly” Although discussions have taken note, political parties represented in equal numbers based on the principle of “reconciliation commission” as a way out of the tradition of commissioning was adopted. “Civil constitution” conception of authority and procedural aspects, including the continued execution of the methodological debates Grand National Assembly of Turkey’s new constitution-making was generally accepted to undertake the locomotive function. Grand National Assembly of Turkey was established within the informal qualified “Constitutional Reconciliation Commission” to regulate their working methods “Working Procedures of the Commission” adopted. Accordingly, Turkey Grand National Assembly, the Constitutional Reconciliation Commission’s “involvement and participation”, “text writing”, “public debate”, “review” form consists of four phases to the work of the year 2012 by the end was expected. However, in studies carried out by the Commission, and the planned duration of this stage is known not complied with. The commission described the evaluation of this aspect of the minutes could be interesting.

Constitutional reconciliation commission has important lessons to be drawn from the experience. In this context, the commission proceedings, legislative documents of historical significance as noteworthy. Reconciliation commission for the examination of the minutes of the Constitution, political parties and the general position of some specific substances can be detected in the concrete positions. Public opinion, political parties “red lines” that expressed their views on the comparison of spots required. In studies conduct-

ed by the Constitutional Reconciliation Commission compromise over the quality and quantity of the substances evaluated, by reason of the failure of the commission work debatable. In addition, the 24 Period of Parliament “to make the new constitution” cannot perform the mission discussed the results likely to be made in the future constitution guiding initiatives to develop findings and recommendations should be studied.

Key Words: New constitution working, constitutional reconciliation commission, the red lines

Giriş

24. Yasama döneminde oluşan Türkiye Büyük Millet Meclisi için *yeni anayasa* hazırlıkları konusunda görevlendirilmiş bir yasama organı algısı ortaya çıkmıştı. Seçimlerden önce yürütülen siyasi kampanyalarda öne çıkan başlıklarından en önemlisi “yeni anayasa” olmuştu. Siyasi partilerin nerdeyse tamamı, yeni oluşacak Parlamento’da anayasanın yenilenmesiyle ilgili çalışma yapılacağını vaat ediyordu. 24. Yasama döneminin hemen başında TBMM Başkanın başkanlığında ilgili akademisyenlerle yapılan bir toplantının ardından Mecliste grubu bulunan siyasi parti liderlerinin verdiği destekle uzlaşma komisyonu formülü uygulamaya konulmuştu.

Siyasi partilerin mutabakatıyla TBMM Başkanın başkanlığında, yeni bir anayasa yapmak üzere, Meclisteki tüm siyasi parti gruplarının eşit sayıda katılımı ile kurulan Anayasa Uzlaşma Komisyonu ilk toplantısını 19 Ekim 2011 tarihinde yapmıştır. Komisyon, öncelikle kendi çalışma usullerini karara bağlamıştır. 2012 Yılı sonuna kadar tamamlaması planlanan komisyon çalışmaları sürpriz olmayan şekilde başarısızlıkla sonuçlanmıştır.

Komisyonun verimsiz ve düşük çalışma temposu, siyasi partilerin taviz vermeye yanaşmadıkları alanları ifade eden “kırmızı çizgiler”, sadece kısmen uzlaşma sağlanabileceğini, tümüyle yeni bir anayasa metni kaleme almanın mümkün olmadığını ortaya koymuştur.

1. Yeni Anayasa İhtiyacına Kısaca Bakış

Anayasa reformu aracılığıyla ülkemizin denge ve denetleme sisteminin güçlendirilmesi gerekmektedir. Yürürlükteki Anayasamızın norm tedvin (madde yazımı) tarzı, genel olarak çok kaygılıdır. Bu kaygılı anayasal yaklaşım, sadece yönetilenler ya da kişilerle ilgili değil, aynı zamanda 1982 Anayasası geçirdiği bunca değişikliğe rağmen ruhunu ve paranoyak halini korumaktadır.

Anayasa, kendinden bile şüphe eder bir haldedir. Anayasanın kendi tabiriyle “cumhuriyetin temel organları” otorite yanlısı kaygılı bir yaklaşımla düzenlenmiş; dengeleme mekanizmaları yetersiz. Parlamenter denetim yolları etkili işlemiyor. Kısacası, halihazırda geçerli olan denge ve denetleme sistemi de başarılı değil.

Anayasa aracılığıyla Devlet kudretini sınırlayan, organlar arasındaki denge ve denetleme tekniklerini iyi kurgulayan “yeni anayasa”, uzun ömürlü olabilir. Devletin hantal yapısını çağdaş yönetim ilkeleri ışığında gözden geçiren, yeni siyasi projeksiyonlar sunan “sivil anayasa”, topluma büyük bir “sinerji” ve “moral güç” sağlamakla kalmaz; aynı zamanda Devlet organları ve kuruluşları için klasik hantal kabuklarını kırma ve yeniden yapılanma yolunda ivme kazandırıcı etkisi olabilir. Anayasa, hukuk yoluyla siyasete yön vermeye çalışan, devlet aygıtını demokrasiye yönelten kılavuz bir metindir. Anayasanın münhasıran hukuki bir metin olmadığını ve siyasi işlevini göz önünde tutmak gerekir. Toplum sözleşmesi mantığıyla hazırlanacak yeni bir anayasa, gelecek kuşaklara mesajlar götürecek, nesilden nesile değerleri taşıyacak bir veraset köprüsü ve toplumumuzun bir arada yaşama senedi ve iradesi olarak ciddi bir itici güç olacaktır.

Anayasalar, yön bulmaya yarayan “pusula” ya da teknoloji harikası bir alet yardımıyla yol haritası sunan ve istenilen adrese götüren “*navigasyon* (yön bulma)” cihazı gibidir. Yeni anayasa çalışmaları bağlamında maddelere serpiştirilecek hükümler ve kurulacak organlar yoluyla toplumun geleceğine dönük projeksiyonların ve öngörülerin nakış gibi başarılı şekilde işlenmesi mümkündür. Yeni anayasayı bütün sorunları bir çırpıda çözecek sihirli bir değnek olarak algılamak elbette abartılı bir beklentidir. Anayasa literatüründeki trendleri, Türkiye gerçeklerinin filtresinden geçirmeksizin bütünüyle kopya etmek de doğru değildir. Türk toplumu, moral değer ve itici güç sağlayacak yeni bir anayasayla, yeni bir tarihi başarıya imza atmaktadır.

Anayasacılıkta trend, “süreç anayasacılığı”dır. Demokratik ve katılımcı bir süreç izlenerek yapılan anayasanın içeriğinin de demokratik olacağı varsayımına dayanan yaklaşım sisteme meşruiyet pompalayan şekli kaynakların başında gelmektedir. Dünya anayasacılığında yükselen değer niteliğine bürünen bir başka nokta ise, yeni anayasa yoluyla ileri demokrasi standardı idari pratiklerin ve fiili yansımaların gündelik hayata geçirilmesidir. Vazife (ödev) değil de hak temelli bir anlayışla kaleme alınmış temel hak ve özgürlükler katalogu, insan hakları karnesinin başarılı olup olmadığının evrensel kriteri haline gelmiştir.

Dünya anayasacılık gelişmelerine karşılaştırmalı şekilde bakıldığında, demokrasi iklimini pekiştirmek isteyen ülkelerin vizyoner nitelikte yeni bir anayasa yaparak alt yapısını güçlendirdikleri görülmektedir. Yeni anaya-

sayı bütün sorunları bir çırpıda çözecek sihirli bir değnek olarak algılamak elbette abartılı bir beklentidir.

Anayasa literatüründeki trendleri, Türkiye gerçeklerinin filtresinden geçirmeksizin bütünüyle kopya etmek de doğru değildir. Türk milleti, moral değer ve itici güç sağlayacak yeni bir anayasa ile, yeni bir tarihi başarıya imza atmak için gereken donanım, birikim ve tecrübeye sahiptir.

1982 Anayasasının otorite yanlısı ve insan hakları konusundaki vesayetçi ve ödevci perspektifi sebebiyle sahip olduğu “*evet, ama anayasası*” sıfatı tam da gerçeği ifade etmektedir. Temel haklar ve özgürlükler katalogundaki özgürlükleri tanırlar ve düzenlerken “evet” dedikten hemen sonra “ama” ile başlayan katı sınırlamalara koyulan 1982 Anayasasının “*şekilci*” ve “yanıltıcı” mantığından kurtulmak gerekmektedir. Türk toplumu, insan hakları alanında evrensel değerleri ve ileri demokrasi standartlarını bünyesinde taşıyan yeni bir anayasaya fazlasıyla layıktır.

Türkiye gerçeklerinin filtresinden geçmiş özgürlükçü insan hakları düzenlemeleri ile örnek bir anayasaya ihtiyaç vardır. İnsan Hakları konusu, 1982 Anayasası’nda “Temel Haklar ve Hürriyetler” başlığı altında düzenlenmiştir. Kısım başlığı olarak “insan hakları”, yerine böyle bir tercih yapılmış olması boşuna değildir. Bununla, otorite yanlısı bir anlayışın eseri olarak, sürekli gelişim halindeki insan hakları alanının dinamizminden kaynaklanacak yeni özgürlük alanlarına kapı açılmamıştır. Öte yandan, “ödev yapılmadan hak olmaz” yaklaşımının göstergesi olarak ödevler ve haklar birlikte düzenlenmiştir. “Temel haklar ve Ödevler” kısım başlığı, otomatik olarak daraltıcı ve sınırlayıcı bir anlam içermektedir.

Temel Haklar ve Hürriyetler kısmında, “*genel hükümler*” ile “*kişinin hakları ve ödevleri*” bölümlerinden sonra “*sosyal ve ekonomik haklar ve ödevler*” bölüm başlığı altında yer alan 65. Madde ise, bu bölümde yer alan haklarla ilgili ayrıca özel bir sınırlama daha getirmiştir. Buna göre, Devlet’in ekonomik ve sosyal ödevlerinin sınırı vardır. Devlet, bu alandaki sorumluluklarını ve görevlerini, mali kaynakların yeterliliği ölçüsünde yerine getirecektir.

Anayasanın yenilenmesi, sıra dışı ve hassas bir iştir. Bu yüzden de uygun siyasi iklimi korumak ve kollamak gerekir. Demokratik katılımcı ilkeleri pratiğe geçiren “sözleşmeciler ve organik” yöntemle anayasa yapımı, “uzlaşma” ve “konsensüs” havasının hakim olduğu ılıman (yumuşak) iklimi gerektirir. Bize özgü bir nitelendirme olarak literatüre soktuğumuz “sivil anayasa” söyleminin adına yakışır bir hazırlık süreci geçirmesi şarttır. “Anayasa çalışmaları” herkesin gözü gibi baktığı çok özel bir alan olmalı, Meclis’in yaptığı olağan yasama işlemleriyle aynı kefiye konulmamalıdır.

Türkiye’de “sivil anayasa” ya da “yeni anayasa” tartışmaları, anayasanın kapağıyla yakından ilgili görünmektedir. Gerçekten de, yürürlükteki anaya-

sanım önündeki “1982” tarihi kalkmadıkça, yeni anayasa beklentileri biteceğe benzememektedir. İçeriğine fazlaca dokunmadan kapağında yer alan tarihi “2012” yapmak bile, moral-motivasyon değeri olan toplumsal bir hedef niteliğine bürünmüştür. (İBA, 2014: 23)

19.09.2011 tarihinde, Meclis Başkanı'nın üniversitelerde anayasa ile ilgili çalışan profesörlere yolladığı davete icabet eden 24 akademisyenle yeni anayasa yapımında izlenecek usul ve metodoloji toplantısı gerçekleştirildi. Bu toplantıda, yeni bir anayasa yapılmasının yöntemi olarak Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin pozisyonunun asli kurucu iktidar yetkisine sahip olup olmadığı noktası öne çıkmış ancak görüş birliği sağlanamamıştır. Anayasa hukukçuları toplantı tutanaklarının incelenmesinden, “uzlaşma komisyonu” formülüyle ilgili olarak mutabakata varılmadığı görülmektedir. Bazı anayasacılar tarafından asli kurucu iktidar teorisi bağlamında “kurucu meclis” ya da “anayasa yapım meclisi” gibi yöntem önerileri de gündeme getirilmiştir. Bununla birlikte, anayasanın yenilenmesi ve yeni anayasa ihtiyacıyla ilgili olarak ileri sürülen görüşlerde paralellik olduğu anlaşılmaktadır. (<http://yeni-anayasa.tbmm.gov.tr/docs/anayasa-hukukculari-ile-toplanti.pdf>)

2. Yeni Anayasa Yapım Formülü ve TBMM

TBMM, sandıktan çıkan seçmen iradesinin milletvekili dağılımına yansımaları bakımından son dönemlerde örneği görülmemiş düzeylerde oluştu. 24. Yasama Döneminde Anayasanın 67 inci maddesinde öngörülen “*temsilde adalet*” idealine hayli yakın başarılı bir tablo ortaya çıkmış oldu. %10 ülke barajlı D'hondt sistemine rağmen dolambaçlı yollarla da olsa böylesine yüksek bir temsil oranının sağlanmış olması tarihi bir avantaj niteliğinde. Seçmen sayısında % 81, geçerli oylarda ise % 95 gibi yüksek düzeylerde gerçekleşen temsil oranı, ciddi bir itici güç.

Seçim kampanyaları ve siyasi propaganda döneminde “yeni anayasa” vadedinde bulunulması ve seçmen iradesinin buna göre şekillenmiş olması, bu Meclisin omuzlarına tarihi bir misyonu yüklemiş oldu: “Yeni anayasa yapımı”. Sivil anayasa söyleminden hareketle, bu misyonun sınırları net ve çerçevesi farklıdır. Meclisin fonksiyonu, olağan bir yasama işlemi gibi oturup yeni bir anayasa yazmak değil, yeni anayasa yapım çalışmalarına önyak olmaktır. Yeni anayasa sürecinin hazırlık aşamasında TBMM, daha çok koordinatör bir kurum rolü üstlenmiştir. Yeni anayasa kaleme alınıp teklif olarak sunulduktan sonra formel yasama işlemleri aşaması başlayacağı için TBMM'nin rolü, bu aşamadan sonra yeni bir niteliğe bürünecekti.

Türkiye’de yeni anayasa arayışları konusunda 24. Dönem Türkiye Büyük Millet Meclisi tarihi bir misyon yüklenmişti. “Anayasa Uzlaşma Komisyo-

nu”, yeni anayasa yapım çalışmalarının mutfağı rolünü görmüş ve uygun siyasi iklim şartlarının devamı halinde yeni anayasa teklif taslağının hazırlanarak liderlere ve kamuoyuna sunulması öngörülmüştü.

Meclisteki katkı havuzlarında biriken sözlü ve yazılı görüşlerin analiz edilmiş bilgiler halinde kullanıma sunulması ve değerlendirilmesi tarihi öneme sahip nitelikli bir iştir. Bu bağlamda, TBMM adına kurum içi lokomotif konumundaki “Anayasa Uzlaşma Komisyonu” yeni anayasa çalışmalarının katılım üssü işlevini gördü (İBA, 2014: 12). Gerçekten de, aktif katılım yollarının devrede olduğu ve vatandaş ilgisinin devamlı diri ve canlı tutulmaya çalışıldığı bir süreç yaşandı.

Yasama Döneminin hemen başında, çok sayıda kısmi değişiklik geçirmesine karşın ara rejim şartlarının ürünü 1982 Anayasa’sından kurtulup yeni bir anayasa iklimi sağlanması konusunda geniş bir uzlaşma iklimi hakim olmuştu. “Kurucu meclis” formülü dikkat çekmiş olmakla birlikte, siyasi parti gruplarının eşit sayıda temsili esasına dayanan “uzlaşma komisyonu” geleneğinin devreye sokulması bir çıkış yolu olarak kabul gördü. Başka bir ifadeyle, “sivil anayasa” kavramlaştırması da dahil olmak üzere yetki ve usul yönünden yürütülen metodolojik tartışmalar devam ederken Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin, yeni anayasa yapımında lokomotif olması uygun bulunmuştu. Türkiye Büyük Millet Meclisi bünyesinde kurulan informel nitelikli “Anayasa Uzlaşma Komisyonu”, kendi çalışma yöntemini düzenleyen “Komisyonun Çalışma Usulleri”ni kabul etti. Buna göre, Türkiye Büyük Millet Meclisi Anayasa Uzlaşma Komisyonu’nun “katılım ve katkı”, “metin yazımı”, “kamuoyunda tartışma”, “gözden geçirme” şeklinde dört aşamadan oluşacak çalışmalarının 2012 yılı sonuna kadar tamamlaması öngörülmüştü. Ancak Komisyon tarafından yürütülen çalışmalarda, bu aşamalara ve planlanan sürelerle çeşitli sebeplerle uyulamadığı bilinmektedir.

Anayasa yapımında metodoloji, usuli meşruiyet yönünden kritik öneme sahip bir noktadır. Anayasa yapımında, “sözleşmecî” ve “organik” metodların bir arada uygulanacağı “*karma metod*” en uygun şık olarak karşımıza çıkmaktadır. Yeni anayasa yapım çalışmalarında, belli başlı üç yöntem söz konusu olmaktadır. Hiyerarşik yöntemde anayasa yapımı, anayasanın, bir kişi, kurul ya da temsili nitelikte olmayan bir meclis tarafından kabul edilmesi şeklinde olmaktadır. Bir teknik heyet ya da danışma kurulunun veya seçime dayanmayan kurucu meclisin hazırlık çalışmasına dayanan “plebisitçi anayasa” yapımı da hiyerarşik yöntem örnek oluşturmaktadır.

Demokratik bir şekil olan “*organik yöntem*” ise, anayasanın mevcut anayasal kurumlar tarafından yürürlükteki usul ve kurallara göre, genellikle yasama işlemi şeklinde yapıldığı metottur. Ancak, toplumun önemli kesimlerine bu yöntemde yer verilmeyebilir. Parlamentoda anayasayı değiştirme çoğunlu-

ğuna sahip bir iktidar partisinin tek başına anayasa yapımı söz konusu olduğu hallerde organik yöntemden söz edebiliriz. Çünkü ortada halk tarafından seçilen bir parlamentoda çoğunluğunun anayasa yapımı söz konudur. Ancak bu durumda, toplumun önemli kesimlerini kapsamadığı için “sözleşme yöntemi” değil, sadece “organik yöntem” söz konusu olur. Şu halde, en uygun yöntem, organik yöntemin, sözleşme yöntemi ile birleştirilmesidir. Bunun somut hali, anayasa hazırlıklarının parlamentoya nispeten bir “Meclis komisyonu” marifetiyle yönetilmesi, ancak tüm katılım kanallarının herkese ve her kesime pratik olarak açık tutulmasıdır. Meclis komisyonunun yöneteceği süreçte, “toplum sözleşmesi” mantığının başarıyla işletilebilmesi için toplumun eğitimi ve bilinçlendirilmesi de kritik önem taşımaktadır.

Anayasayı “yazmak” ile “yapmak” aynı şeyler değildir. Türkiye Büyük Millet Meclisi, yeni anayasa yazmakla değil, yeni anayasa hazırlıklarını yönetmekle görevlidir. Yeni anayasa yapım sürecinin lokomotif kurumu olan TBMM, bu kritik görevini başarıyla tamamladığı takdirde toplum nezdinde itibarı da yükselecektir. Şekli meşruiyet, demokratik katılım kanallarının pratikte sonuna kadar açık tutulmasıyla çok yakından ilgilidir. Sivil inisiyatif zemininde toplum sözleşmesi mantığına uygun olarak yapılacak yeni bir “anayasa” başka toplumlara da model oluşturabilir. Yeni anayasa her derde deva bir metin olmayacak elbette ama kronik sorunlarımıza çözüm arayışlarına ivme kazandıran ve pozitif gayretlere çarpan etkisi yapan moral değerimiz haline gelebilir.

3. Anayasa Uzlaşma Komisyonu Süreci

Parlamentar anayasa yapım modeline göre yeni bir anayasa hazırlanması için “Anayasa Uzlaşma Komisyonu”nun toplanması, TBMM’deki siyasi parti gruplarının tamamınca ön şartsız olarak kabul edildi. Böylece, oldukça kritik bir aşama geçilmiş oldu. Siyasi partilerin, anayasanın norm olarak kaleme alınması sırasında içerikle ilgili kırmızı çizgileri, çatışan pozisyonları ve görüşleri müzakere masasına geldi. Bunlar arasındaki uzlaşma arayışlarının demokratik olgunluk içerisinde yapılmasına zemin oluşturmak üzere Parlamento tarihimizde var olan “uzlaşma komisyonu” geleneği canlandırılmış oldu. Geçmişte, Anayasa ya da TBMM İhtüzüğüyle ilgili olarak belirli konularda TBMM Başkanınca görevlendirilen bir başkanvekilinin başkanlığında görev yapan Anayasa Uzlaşma (Uyum) Komisyonları siyasi partilerin eşit temsili ilkesine göre kurulmakta ve oybirliği esasına göre çalışmaktaydı. Mecliste kendisine tahsisli devamlı bir mekânı bulunmayan Uzlaşma Komisyonu, özel görevli, partiler arası resmi olmayan bir girişimci kurul niteliği taşımaktaydı. (İBA, 2010: 103)

3.1. Çalışma Usulleri

24. Yasama Döneminin başında siyasi partilerin mutabakatıyla Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı'nın başkanlığında, yeni bir anayasa yapmak üzere, Meclis'teki tüm siyasi partilerin eşit katılımıyla kurulan Anayasa Uzlaşma Komisyonu ilk toplantısını 19.10.2011 tarihinde yapmıştır. Komisyon öncelikle çalışma usullerini tartışmış ve oybirliğiyle 15 maddeden oluşan "Anayasa Uzlaşma Komisyonu Çalışma Usulleri"ni (<http://yeniyanayasa.tbmm.gov.tr/calismaesaslari.aspx>) karara bağlamıştır. Komisyonun çalışma düzeniyle ilgili olarak içtüzük yapma yöntemlerine göre hazırlanmadığı için TBMM kararına dayanmasa da; kapsamı, etkisi ve işlevi bakımından özel nitelikli bir yavru içtüzük yürürlüğe konulmuştur. Bir tür "anayasa yapım içtüzüğü" gibi işlev gören bu kısa metnin siyasi parti gruplarının mutabakatıyla çıkmış olması bile, başlı başına kayda değer bir şekli başarı ve moral-motivasyon değeri olan usulü bir etap olarak değerlendirilebilir.

Çalışma Usullerinin 11. Maddesi, komisyonun çalışma takvimini ve aşamalarını düzenlemiştir. Buna göre, yeni anayasa çalışması için, "katılım, veri toplama ve değerlendirme", "ilkelerin belirlenmesi ve metin oluşturma", "metnin kamuoyuna sunulması ve kamuoyunca tartışılması" ve "kamuoyunda beliren görüşlere göre taslağın gözden geçirilerek teklif haline getirilmesi" olmak üzere dört aşama öngörülmüştü. İlk aşamanın 2012 Nisan ayı sonuna kadar tamamlanmış sayılacağı, diğer üç aşamanın sürelerinin ise Komisyonca tespit edilmesi ve tüm aşamaların 2012 yılı sonunda bitirilmesi hedefi belirlenmiştir. Detaylı sayılabilecek çalışma takvimi ve planlama, Çalışma Usullerinin 11. Maddesinde bir hayli net biçimde düzenlenmiştir. Komisyonca iktidar ve muhalefet temsilcileri arasındaki görüş farklılıklarının özellikle zamanlama konusunda kendini gösterdiği ancak kamuoyu baskısı ve liderlerin desteğiyle anlaşmaya varılabildiği bilinmektedir. Örneğin her aşamanın süreye bağlanması ve çalışmaların nihayetlenmesi için tarih öngörülmesi noktasında muhalefetin uzatma, iktidarın ise kısaltma yönünde çabalar sarf ettiği anlaşılmaktadır. (Komisyon Tutanakları)

Söz konusu çalışma takviminin ilk etabı, öngörüldüğü gibi 30 Nisan 2012 tarihinde tamamlanmış ve 04.05.2012 tarihinde ikinci aşamaya geçilmiştir. İlkelerin belirlenmesi ve metin yazımı olarak belirlenen ikinci etap siyasi partilerin ilk önerilerini sunmalarının ardından 17.05.2012 tarihinde fiilen başlamış ancak bir türlü sonuçlanmamıştır. Komisyon, tüm aşamaların tamamlanması için hedeflediği tarih olan 2012 yılı sonuna kadar ikinci aşamaya devam edildiği halde, taslak metnin oluşturulmasında ilerleme sağlanamamış 2013 yılı sonunda kadar aralıklarla da olsa ümit verici olmayan toplantılara devam edilmiştir.

Tıkanmanın yaşandığı taslak metin oluşturma aşamasında, aynı zamanda komisyonun da başkanlığı görevini yapmakta olan TBMM Başkanının başkanlığında 23 kez usul toplantısı yapılmıştır. Bu toplantılarda çalışma usulleri tekrar gözden geçirilmiş, verimliliğin sağlanması için öneriler geliştirilmiş ve çeşitli kararlar alınmıştır. Bu çerçevede, yazım komisyonu sayısını arttırma, çalışma süresini arttırma, danışman ve teknik heyetten yararlanma gibi ilave tedbirler alınmış olmasına rağmen kayda değer bir ilerlemenin sağlanamadığı görülmüştür.

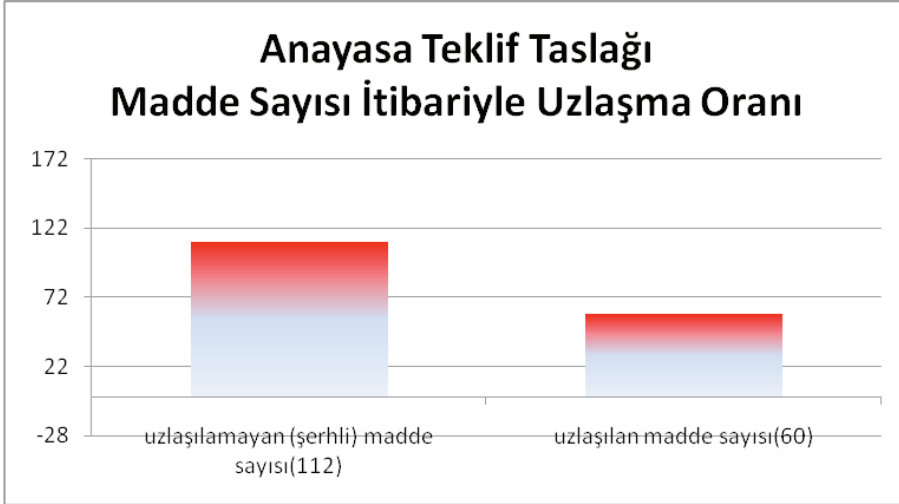
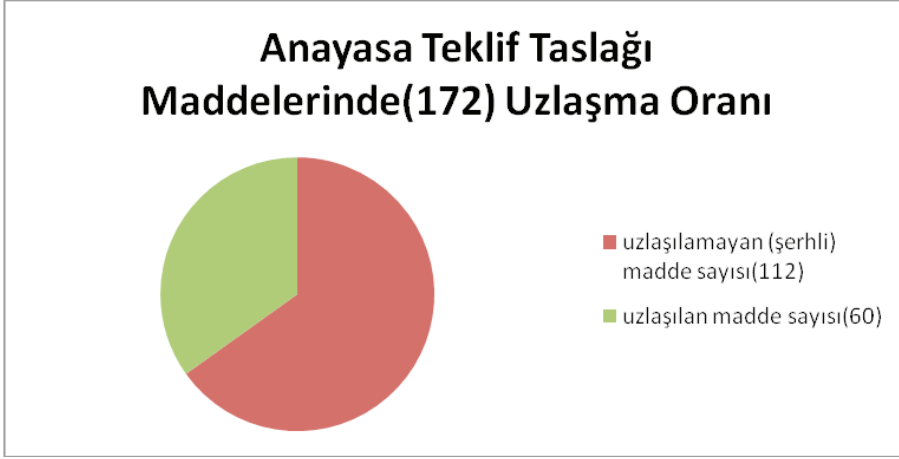
Komisyonun, havanda su dövme cinsinden yaptığı toplantıların başarısızlıkla sonuçlanmasında, katılımcı partilerin zamanla açıkça ifade etmeye başladıkları “kırmızı çizgiler” ana sebep olmuştur. Siyasi partilerin somut konu ya da maddelerle ilgili görüşlerini yansıtan kırmızı çizgiler, siyaseten kendilerinin varlık sebebi olarak gördükleri ve vazgeçemeyecekleri anayasal duruşlardan ibarettir.

TBMM Başkanı Cemil Çiçek’in Anayasa Uzlaşma Komisyonu Başkanlığı görevinden çekildiğine ilişkin siyasi parti gruplarına muhatap 22 Aralık 2013 tarihli yazı, Komisyonun dağılma sürecini resmen başlatmış oldu.

3.2. Tutanakların Dili

Anayasa Uzlaşma Komisyonu tutanakları, TBMM Başkanlığı tarafından Grupların bilgisi dahilinde 2013 Yılı Aralık ayından itibaren internet ortamında yayımlanmaya başlanmıştır. Komisyon çalışmalarının yorum katılmadığı için en tarafsız şekilde tarihe mal olacak yasama belgesi gelecek kuşaklar ve araştırmacılar için hafızası niteliğindeki tutanaklar, (<http://yenianayasa.tbmm.gov.tr/tutanak.aspx>) toplam 3345 sayfa uzunluğundadır. Yaklaşık olarak iki buçuk yıl süren çalışmaların birinci aşamasında üç adet alt komisyon oluşturulmuştur. 1 Numaralı Alt Komisyonunda 408; 2 Numaralı Alt Komisyonunda 360; 3 Numaralı Alt Komisyonunda 678 sayfa olmak üzere toplam 1446 sayfa tutanak tutulmuştur. Yazım aşaması olan ikinci etapta, oluşturulan iki ayrı alt komisyondaki tutanak uzunluğu ise, toplam 1892 sayfadır.

Tutanakların uzunluğuna bakıldığında yazım aşamasındaki tutanak uzunluğu katılım aşamasına göre çok daha uzundur. İlk aşamada üç ayrı alt komisyon kurulmuş olmasına karşın ikinci aşamada iki adet alt komisyon kurulduğu görülmektedir. Komisyonun tıkanıdığı aşama olan teklif taslağı yazım aşamasında kurulan iki alt komisyonunda görüşülen 172 maddenin sadece 60’ında görüş birliği sağlanmış, 112 maddede çeşitli düzeylerde şerhler düşüldüğü görülmüştür.



Grafiklerde görüldüğü gibi, uzlaşılabilen ve uzlaşılabilmeyen maddelerin önemi ve içeriği göz ardı edilip salt niceliksel olarak bakıldığında 172 maddeden oluşması tasarlanan yeni anayasa taslağının madde sayısı itibariyle yaklaşık sadece üçte birinin yazımında mutabakat sağlanabilmiş olması, ümit kırıcı bir tablo ortaya çıkarmıştır. Öte yandan anlaşma sağlanan maddelerin daha çok temel hak ve özgürlüklerle ilgili kolay sayılabilecek noktalar olması bütünüyle uzlaşma ihtimalinin düşüklüğünü gözler önüne sermektedir. Uzlaşma komisyonu tarafından “çerçeve anayasa” tipinde kısa anayasa yazma önerilerinin de dikkate alınmadığı bilinmektedir.

3.3. Kırmızı Çizgiler

Yeni Anayasa çalışmalarında ikinci aşamaya geçildikten sonra görüldü ki, yeni anayasanın omurgasını ve bel kemiğini oluşturacak temel konulardaki sistematik görüş ayrılıklarını girmek neredeyse imkânsız. Temsilciler arası ilk müzakerelerde hiç de iç açıcı olmayan engellerle karşılaşmanın sürpriz olmayacağı net biçimde görülmüştür. Nitekim anlaşma sağlanan 60 maddenin 43 maddesi, ileri demokrasi standardı haline gelmiş insan hakları katalogundaki hak ve özgürlüklere ilişkin maddelerin düzenlenmesine ilişkindir. Geri kalan 17 maddeden 9’u yargı alanında anlaşma sağlanan maddelerdir.

Yasama başlığı altındaki 28 maddeden ise sadece 5 maddeyle ilgili uzlaşma olduğu görülmüş bu kısmın diğer maddelerinde, hükümet sistemi önerileri ve başkanlık sistemi teklifi yüzünden anlaşma ihtimali olmadığı net olarak görülmüştür.

Ayrıca, idare ve kamu hizmetleri başlığı altında sadece 1 maddeyle ilgili uzlaşma olmuştur. Uzlaşılan tek madde, “Yükseköğretim Düzenleme Kurulu” konusundadır. Anayasa sistematigi açısından, kanun teklifi taslak çalışmasında uzlaşma sağlanan konuların dağılımı tıkanma yaşanan noktaların daha net olarak ortaya çıkarılmasına katkıda bulunabilir. Bu yönüyle, yeni anayasa çatısını oluşturan ana bölümlerde hangi konularda müzakereler yapıldığı ve bunların hangi kırmızı çizgileretaktıldığını incelemek aydınlatıcı olabilir.

**Anayasa Teklif Taslağı
Ana Başlıklar İtibariyle Uzlaşma Oranı**

Ana Başlıklar	Toplam Madde Sayısı	Uzlaşılan Madde Sayısı	Uzlaşılamayan Madde Sayısı
Temel Haklar ve Özgürlükler	63	43	20
Yargı	21	9	12
İdare ve Kamu Hizmetleri	17	1	16
Yürütme	12	0	12
Başlangıç, Temel Hükümler	13	2	11
Mali, Ekonomik ve Sosyal Hükümler	16	0	16
Son Hükümler	2	0	2

Anayasa sistematigi içerisinde ana başlıkların bazılarında uzlaşılan madde sayısının sıfır olması çarpıcıdır. Bununla birlikte, karşılaştırmalı olarak bakılınca en çok uzlaşılan temel hak ve özgürlükler kısmındaki “Türk vatandaş-

lığı” maddesinin özellikle MHP temsilcileri için kırmızı çizgi pozisyonunu aldığı görülmüştür.

Hükümet sistemi ve özellikle başkanlık sistemiyle ilgili tıkanma yüzünden Yeni anayasa taslağında “yürütme” başlığı altındaki 12 maddenin hiçbirinde mutabakat sağlanamamıştır. İktidar partisinin başkanlık sistemi önerisine muhalefet tarafından karşı çıkılmıştır. Başka bir ifadeyle hükümet sistemine ilişkin tartışmalar da siyasi partilerin kırmızı çizgileri kapsamında yer alan bir konu olmuştur. “Yasama” ana başlığı altında az sayıda maddede uzlaşma sağlanabilmiş olması da bu yüzdendir.

İdare ve kamu hizmetleri alanındaki madde yazım tartışmalarına da üniter yapı ve özerklik tartışmaları damgasını vurmuştur. Anayasa Teklif Taslağının yazım aşamasında tutulan tutanakların değerlendirilmesinden her siyasi partinin hassasiyet gösterdiği maddenin duruma göre değiştiği anlaşılmaktadır. Örneğin, vatandaşlık maddesi MHP'nin kırmızı çizgisi iken diğer muhalefet partileri kimlik tartışmalarıyla ilgili genel olarak ılımlı bir duruş ortaya koymuşlardır.

Şu halde, yeni anayasa çalışmalarının tıkanmasına ve nihayet başarısızlıkla sonuçlanmasına sebep olan “kırmızı çizgi”den değil, kırmızı çizgilerden bahsetmek daha uygun bir yol olacaktır. Yeni anayasa çalışmalarında muhalefet partileri temsilcilerinin blok hareketle uzlaşmaktan kaçındıkları alanlar kırmızı çizgi anlamına gelmez. Bu bağlamda, her siyasi partinin kırmızı çizgisi farklı olabildiği gibi iktidar partisi temsilcilerinin de direndiği ya da ısrarcı olduğu maddeleri de kırmızı çizgiler kapsamında görmek gerekmektedir. Örneğin, iktidarın başkanlık sistemi önerisi hükümet kanadının getirdiği ve geri çekmeyerek ısrarcı oluşu kritik bir konu olarak on beş civarında maddenin yazımında mutabakat oluşmasına engel teşkil etmiştir.

Sonuç

Yürürlüğe girdiği tarihten günümüze kadar geçirmiş olduğu çok sayıda değişikliğe rağmen vesayetçi ve otorite yanlısı dokusunu koruyan 1982 Anayasasının yenilenmesi konusundaki geniş tabanlı konsensüs 24. Dönem TBMM'ye sıra dışı ve tarihi bir misyon yüklemişti. Fiili bir uygulama niteliğinde yeniden başlatılan uzlaşma komisyonu geleneğinin çalışma usullerinin ve takviminin oybirliğiyle kabul edilmiş olması, başlı başına ümit verici bir gelişme olmuştu. Ancak, çok geçmeden ümit kırıcı gelişmeler yaşandı ve başarısızlığın sürpriz olmayacağı algısı yaygınlık kazanmaya başladı.

Komisyon çalışmalarının uzayıp gitmesi, çalışma takvimine uyulmaması ve siyasi parti temsilcilerinin yaptıkları açıklamalar, bütünüyle yeni bir anayasa teklif taslağının yazılamayacağını ortaya çıkarmıştı. Katılım ve katkıla-

rın toplanması şeklindeki ilk etabın zamanında geçilmiş olmasının ardından siyasi partilerin temsilcileri taviz veremeyecekleri konuları ifade ederken “kırmızı çizgi” söylemini dillendirmeye başlamışlardı. 172 maddeden oluşması planlanan yeni anayasanın, kırmızı çizgilerle dolu siyasi güvensizlik ortamı yüzünden “çerçeve anayasa” değil, yine “kazuistik anayasa” modelinde olması benimsenmişti. Öte yandan, bütünüyle yeni bir anayasa kaleme almanın mümkün olmaması üzerine uzlaşma sağlanan 60 maddenin kısmi bir anayasa değişikliği paketi şeklinde çıkarılması yönündeki girişimler de muhalefet liderlerinin karşı çıkması sebebiyle sonuçsuz kalmıştır.

Anayasa uzlaşma komisyonu çalışmalarının siyasi parti liderlerinin inisiyatiflerine doğrudan bağlı olarak yapıldığı, yaşanan tıkanıklıklar sırasında genel başkanlara bilgi verildiği ve talimat alındığı bilinmektedir. Eşit sayıdaki temsilcileri aracılığıyla siyasi parti disiplininin sıkı bir şekilde görüldüğü komisyon çalışmalarında “oybirliği” ilkesinin de geçerli kılınmasıyla çok kırılğan ve gündelik siyasi gelişmelerden etkilenmeye doğal olarak çok açık bir yapı ortaya çıkmıştı. Yeni anayasa uzlaşma komisyonun kaderi, konjonktürel siyasi gelişmelerden kopuk değildi. Komisyonun varlığı da geleceği de genel başkanların kesin inisiyatifine bırakılmıştı. Başka siyasi sebeplere bağlı olarak günlük siyasi tansiyonun yükseldiği kimi zamanlarda komisyon toplantısı ya gerçekleşmiyor ya da usul konuşmaktan esasa giremeyen konuşmalarla “havanda su dövme” babından bir hal almaktaydı.

Yasama döneminin başından itibaren Anayasanın yenilenmesi bağlamında TBMM Başkanının başkanlığında anayasa hukukçularıyla yapılan usul toplantısı ve metodolojik tartışmalardan başlayarak tüm aşamalarda önemli bir birikim ve bilgi paylaşımı meydana çıkmıştır. Bunların yeni çalışmalar için de kılavuz niteliğinde değer görmesi beklenebilir.

Anayasa Uzlaşma Komisyonu, AK Parti grubunun fiilen çekilmesi sebebiyle dağılmış ve sivil anayasa ideali 24. Yasama Dönemi itibariyle rafa kalkmış görünmektedir. Bununla birlikte, önümüzdeki dönemlerde yeniden başlaması muhtemel anayasa çalışmaları için cesaret verici bir tecrübe, bilgi ve belge havuzu sağlanmış olması, uzun süren anayasa mesaisinin en olumlu tarafı olarak değerlendirilebilir.

Kaynakça

İBA, Ş.(2010), Parlamento Hukuku, İş Bankası Kültür Yayınları, 4.baskı, İstanbul.

İBA, Ş.(2014). Yeni Anayasa Arayışları ve Kırmızı Çizgiler, Nobel Yayınları, 1.basım, Ankara.

İBA, Ş. (2016), “*The Demand For A New Constitution in Turkey and Its Limits*” *Social and Legal Studies*, (SLS e-Jornal) p. 23-27.

Ergun ÖZBUDUN and Ömer Faruk GENÇKAYA (2009). *Democratization and Politics of Constitution-Making in Turkey*, CEU Press, New York & Budapest.

<http://yenianayasa.tbmm.gov.tr/tutanak.aspx>

<http://yenianayasa.tbmm.gov.tr/calismaesaslari.aspx>

(<http://yenianayasa.tbmm.gov.tr/docs/anayasa-hukukculari-ile-toplanti.pdf>)

Bir Kamu Politikası Analizi Örneği: Sağlıkta Dönüşüm Programı

*Dilek Memişoğlu**

Özet

Sağlık politikalarını genel olarak, bir ülkede sağlık hizmetlerinin kim veya kimler tarafından üretileceğinin, üretilen hizmetin nasıl sunulacağına, sunulan hizmetin hangi kaynaklarla ve nasıl finanse edileceğinin, hizmetleri üretenlere ücretlerinin nasıl ödeneceğinin belirlenmesi gibi konularda hükümetlerin aldıkları kararlar, yaptıkları tercihler ve ortaya koydukları hukuki metinler olarak ifade etmek mümkündür. Bu doğrultuda sağlık politikaları oldukça geniş bir alanı etkilemekte ve düzenlemektedir.

Türkiye’de sağlık politikaları ve sağlık reformu hemen her dönemde gündemde olmuş bir konudur. Bu reformlardan sonuncusu ve en kapsamlısı Sağlıkta Dönüşüm Programıdır. Sağlıkta Dönüşüm Programı sağlık sisteminin tüm alanlarında yaygın ve ciddi değişiklikler öngören bir içeriğe sahiptir. Bu çalışmada öncelikle kısaca kamu politikası, kamu politikası analizi ve süreç modeli hakkında bilgi verilmektedir. Ardından bir kamu politikası olarak Sağlıkta Dönüşüm Programı ele alınmakta ve süreç modeli doğrultusunda belli aşamalar üzerinden analize tâbi tutulmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Kamu politikası, sağlık politikası, politika analizi, Sağlıkta Dönüşüm Programı, süreç modeli.

* Yrd. Doç. Dr., İzmir Katip Çelebi Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, dilek.memisoglu@ikc.edu.tr

Makalenin gönderilme tarihi: 21.12.2017; Kabul tarihi: 25.03.2018.

A Case of Public Policy Analysis: Health Transformation Program

Abstract

In general, health policies can be expressed as decisions and choices made by governments in a country in such areas determining by whom health care services will be produced, how the produced services will be served, what resources will be financed for the provided services and how to pay for service providers. In this direction, health policies influence and regulate a rather wide area.

Health policies and health reform have been on the agenda in almost every period in Turkey. The last and most comprehensive of these reforms is the Health Transformation Program. The Health Transformation Program has a content that promotes widespread and serious changes in all areas of the health care system. In this study, firstly, it is mentioned about some concepts such as public policy, public policy analysis, process model. Then, as a public policy, the Health Transformation Program is handled and analyzed in line with the process model.

Key Words: Public policy, health policy, policy analysis, Health Transformation Program, process model.

Giriş

Sağlık, hem toplumların yaşam kalitesini ve standartlarını doğrudan etkileyen hem de ülkelerin gelişmişlik düzeyi hakkında bilgi veren önemli bir bileşendir. Hem tek tek bireyler üzerinde hem de genel olarak toplum üzerinde göz ardı edilemeyecek etkilere sahiptir. Dolayısıyla ülkelerin sağlık standartlarını yükseltmek hükümetlerin öncelikli ve mühim görevleri arasında bulunmaktadır. Bu nedenle hükümetler tarafından sağlık hizmetlerini iyileştirmek ve hizmetlerin kalitesini yükseltmek amacıyla sağlık politikaları geliştirilmektedir. Bununla birlikte sağlık hizmetlerinin iyileştirilmesi sağlık reformlarının sadece belli bir bölümünü oluşturmaktadır. Bunun yanında sağlık hizmetlerinin örgütlenmesi, finansmanı, sağlıkta görev alacak insan gücüne yönelik düzenlemeler sağlık politikalarının diğer konu başlıklarını oluşturmaktadır.

Sağlık reformları ve sağlık politikaları ister gelişmiş ister gelişmekte olsun dünya üzerindeki tüm ülkelerin sürekli gündeminde olmuştur. Zira dünya üzerinde değişen ekonomik, siyasi ve sosyal şartlar hükümetleri sağlık

alanında yeni düzenlemeler yapmaya ve kararlar almaya yönlendirmektedir. Alınan kararlarda ve hayata geçirilen politikaların belirlenmesinde gerek ülkenin içinde bulunduğu ortam ve koşullar gerekse de dünya üzerindeki koşullar etkili olmaktadır.¹ Diğer bir ifadeyle küreselleşme sürecinin etkileri, uluslararası kuruluşların ülkelerin sağlık politikalarını yönlendirmesi, ekonomik krizler ve finansman sorunları, sağlık insan gücünün nitelik veya nicelik açısından yetersizliği, ülke genelinde sağlık hizmetlerinin yetersiz sunumu, vatandaşların değişen ve artan beklentileri, nüfusun değişen yapısı gibi değişkenler hükümetlerin sağlık politikaları üzerinde etkili olabilmektedir.

Türkiye’de de sağlık politikaları, cumhuriyetin kuruluşundan itibaren önemli bir yere sahip olmuş ve hemen her dönemde gerek sağlık düzeylerinin iyileştirilmesi gerek sağlık kurumlarının ve finansman sistemlerinin düzenlenmesi gibi amaçlarla gündemde olmuştur. Cumhuriyetin ilanından sonra sağlık hizmetlerinin kurulmasında ve gelişmesinde ciddi adımlar atılmış, sağlık hizmetlerinin düzenlenmesine ilişkin önemli kanunlar yapılmıştır.² Sağlık hizmetleri devletin asli görevleri arasında kabul edilerek sağlık hizmetlerinin planlanması ve idaresinin tek merkezden sürdürülmesi hedeflenmiştir.³ Planlı döneme geçilmesiyle birlikte I. Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda halk sağlığı hizmetlerinin önemine vurgu yapılmış ve tedavi edici hizmetler yaygınlaştırılarak koruyucu hizmetleri tamamlayıcı bir nitelik kazanmıştır.⁴ 1960’ların sonunda ve 70’lerin başında Genel Sağlık Sigortasının oluşturulmasına ilişkin ilk düzenlemeler yapılmışsa da sonuçlandıramamıştır.⁵

1987 yılında çıkarılan Sağlık Hizmetleri Temel Kanunu (3359 sayılı) ile genel bir sağlık sigortasının hayata geçirilmesi, kamu hastanelerinin merkezî yapıdan çıkarılması ve hastanelerin kendi işletme ve personel poli-

¹ Federico Toth, “Healthcare policies over the last 20 years: Reforms and counter-reforms”, Health Policy, C:95, 2010, s. 82.

² Recep Akdur, “Cumhuriyetten Günümüze Türkiye’de Sağlık”, http://www.recepakdur.com/upload/CUMHUR%C4%B0YETTEN_G%C3%9CN%C3%9CM%C3%9CZE__T%C3%9CRK%C4%B0YE.pdf, 23.06.2016

³ İsmail Ağırbaş, Yasemin Akbulut, Ömer Rıfkı Önder, “Atatürk Dönemi Sağlık Politikası”, Ankara Üniversitesi Türk İnkılâp Tarihi Enstitüsü Atatürk Yolu Dergisi, No:48, 2011, s. 733-748, s. 745.

⁴ Recep Akdur, “Türkiye’de Sağlık Politika ve Hizmetleri” Yeni Türkiye, C: 4, No: 23-24, 1998, Ankara, s.1984-1995.

⁵ Recep Akdağ, Türkiye Sağlıkta Dönüşüm Programı ve Temel Sağlık Hizmetleri Kasım 2002-2008, T.C. Sağlık Bakanlığı Yayın No: 770, 2008, s.18.

tikalarını belirleyebilmeleri amaçlanmıştır.⁶ Ancak Kanunun uygulanmasını sağlayacak düzenlemeler yapılamamış ve kanunun bazı maddeleri de Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Sonuç olarak kanun bir bütün olarak uygulamaya aktarılamamıştır.

1990'lı yıllar sağlık alanındaki çalışmaların hız kazandığı ve Sağlık Bakanlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı öncülüğünde sağlık reformu çalışmalarının yürütüldüğü bir dönem olmuştur. Toplanan kongreler sonucunda 1993 yılında Sağlık Bakanlığı tarafından "Ulusal Sağlık Politikası" hazırlanmıştır.⁷ 1990'larda gündeme gelen sağlık politikalarının odak noktaları 1) Sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında toplanarak Genel Sağlık Sigortası'nın kurulması, 2) Birinci basamak sağlık hizmetlerinde aile hekimliği sisteminin oluşturulması, 3) Hastanelerin özerk sağlık işletmeleri haline getirilmesi, 4) Sağlık Bakanlığı'nın düzenleyici ve denetleyici bir yapıya kavuşturularak koruyucu sağlık hizmetlerine öncelik verilmesi başlıklarında toplanmıştır.⁸ Ancak toplantılarda ve kongrelerde dile getirilen bu hususlar yasal bir zemine kavuşmamıştır.

2003 yılına gelindiğinde ise sağlık politikalarında ciddi ve kapsamlı bir dönüşümü içeren Sağlıkta Dönüşüm Programı (SDP) gündeme gelmiştir. Sağlıkta Dönüşüm Programı sağlık sisteminde önemli değişiklikleri ve düzenlemeleri beraberinde getirmiştir ve bu anlamda bir dönüm noktasıdır. Zira SDP öncesinde sağlık hizmetlerinin finansmanında parçalı ve çoklu bir yapı söz konusuken SDP ile finansman sistemi tek çatı altında toplanmış ve finansmandan sorumlu birimler arasındaki uyum ve koordinasyon eksikliği giderilmiştir. Bunun yanında nüfusun sadece belli bir kesimini kapsayan sosyal güvenlik sistemi, nüfusun tamamını kapsayan bir hale kavuşturulmuştur. Diğer yandan sağlık hizmetlerine erişim seviyesini yükseltecek ve sağlık hizmetlerinden duyulan memnuniyet düzeyini artıracak adımlar atılmıştır. Çok yönlü ve kapsamlı bir içeriğe sahip olan SDP, sağlık hizmetlerinin sunumundan finansmanına, örgütlenmesinden personeline kadar oldukça geniş bir alanda sağlık politikalarının yeniden düzenlenmesini konu edinmiştir. Bu anlamda politika çabaları arasında oldukça önemli bir yere sahiptir.

Literatürde SDP'ye ve sonuçlarına ilişkin çeşitli çalışmalar yer almakta-

⁶ B. Serdar Savaş, Ömer Karahan ve R. Ömer Saka, Health care systems in transition: Turkey, Ed. Sarah Thomson ve Elias Mossialos, The European Observatory on Health Care Systems, C:4, No:4, Copenhagen, 2002.

⁷ Sağlık Bakanlığı, Ulusal Sağlık Politikası, Ankara, 1993. http://ekutuphane.sagem.gov.tr/kitaclar/ulusal_saglik_politikasi.pdf, 13.06.2016

⁸ Recep Akdağ, Türkiye Sağlıkta Dönüşüm ..., s.20.

dır. Bu çalışmalarda SDP'nin sonuçları, SDP ile sağlık sisteminde ortaya çıkan değişim gibi çeşitli konular üzerinde durulmuştur. Benzer şekilde Ağartan,⁹ Yaşar,¹⁰ Sayan ve Küçük,¹¹ Akıncı vd.,¹² tarafından da SDP'yi çeşitli yönlerden inceleyen ve değerlendiren çalışmalar yapılmıştır. Bu çalışmada, anılan çalışmalardan farklı olarak, sağlık sisteminde köklü değişikliklere yol açan SDP'nin kamu politikası yazını içinde önemli bir yere sahip olan süreç modeli doğrultusunda incelenmesi amaçlanmaktadır. Bu doğrultuda öncelikle kavramsal çerçeve üzerinde durulmakta ve kamu politikası, politika analizi, süreç modeli gibi konularda bilgi verilmektedir. Ardından kamu politikası analiz modellerinden biri olan süreç modeli doğrultusunda SDP'nin incelenmesi ve süreç modelindeki her bir aşamanın SDP'de nasıl şekillendiğinin ortaya koyulması hedeflenmektedir. Bu sayede söz konusu çalışma ile ülkemizde sınırlı sayıda çalışmaya konu olan süreç modelinin, önemli politika alanlarından biri olan sağlık politikasına ve SDP'ye uygulanması ile yazına katkı sağlanması amaçlanmaktadır.

SDP analiz edilirken Sabatier¹³ tarafından geliştirilen süreç modeli kullanılacaktır. Süreç modeli kamu politikası uygulamalarının ve örneklerinin birer süreç olması ve bir akış içerisinde gerçekleşmesi kabulüyle hareket etmektedir. Bu aşamaların her birini ele alıp inceleyerek de politikayı analiz etmeyi hedeflemektedir. Süreç modeline göre kamu politikası analizi, gündeme gelme (problemin tanımlanması, sorunların tespiti), formüle etme, kanunlaştırma, uygulama ve değerlendirme aşamalarından oluşmaktadır. Çalışmada şu soruların yanıtı aranmıştır: 1) Türkiye'de sağlık sisteminde değişim ihtiyacı doğuran sorunlar nelerdir? 2) SDP'nin gündeme gelmesinde ve şekillenmesinde hangi aktörler etkili olmuştur? 3) SDP kapsamında düzenlenen politikalar uygulamaya nasıl geçirilmiştir? 4) SDP ile uygulamaya koyulan politikaların sonuçları nasıl şekillenmiştir?

⁹ Tuba I. Ağartan, "Learn, Frame and Deploy? Cross-National Policy Ideas and Comparisons in Turkey's Health Reform", *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, C:18, No:1, s.54-69.

¹⁰ Gulbiye Yenimahalleli Yaşar, "'Health transformation programme' in Turkey: an assessment", *The International Journal of Health Planning and Management*, C:26, No:2, 2011, s.110-133.

¹¹ İpek Özkal Sayan ve Aziz Küçük, "Türkiye'de Kamu Personeli İstihdamında Dönüşüm: Sağlık Bakanlığı Örneği", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, C:67, No:1, 2012, s. 171-203.

¹² Fevzi Akıncı, vd., "Assessment of the Turkish health care system reforms: A stakeholder analysis", *Health Policy*, C:107, 2012, s. 21- 30.

¹³ Paul A. Sabatier, *The Theories of the Policy Process*, Boulder, Westview Press, Colorado, 2007.

1. Kamu Politikası

Ülkelerin gelişmişlik düzeyi ne olursa olsun, tüm ülkelerde ekonomik, sosyal, siyasal, kültürel vb. alanlar kamu politikaları aracılığıyla yürütülmekte ve yönlendirilmektedir. Ülkelerin gelişmişlik düzeyi kamu politikalarının niteliğini ve niceliğini etkileyip kamu politikası yapımı sürecinde etkili olmaktadır. Ancak bu durum hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkeler için kamu politikası ihtiyacını ve gerçeğini ortadan kaldırmamaktadır. Sorunların çözümü için kamu politikalarının geliştirilmesine ihtiyaç bulunmaktadır.

Kamu politikası büyük ölçüde bir şeyin sorun olup olmadığı, çözülebilir bir sorun olup olmadığı, olası çözümlerin neler olduğu, bu çözümlerin maliyetleri, çözümlerin kısmen veya tamamen etkili olup olmadığı gibi konular hakkında yürütülen argümanlar tarafından yönlendirilir. Kamu politikalarını oluşturmak esas olarak hükümetlerin sorumluluğundadır. Bununla birlikte, hükümetlerin dışındaki aktörler de hükümetle etkileşimli olarak bu sürecin yönlendirilmesinde etkili olabilir.¹⁴ Zira kamu politikalarının geliştirilmesi kamu yararı, politikaların etkinliği, maliyet, politikanın sosyal olarak kabul edilip edilmediği, siyasi açıdan uygulanabilir olup olmadığı gibi birçok faktöre bağlıdır ancak bunlarla sınırlı değildir.¹⁵ Kimi zaman hükümet dışı aktörlerin baskı gücü gibi başka faktörler de devreye girerek kamu politikalarını etkilemektedir.

Çözüm bekleyen her sorun, iyileştirilmesi gereken her alan, değişiklik ihtiyacı duyulan her düzenleme bir kamu politikası alanıdır. Sağlık konusu da bunlardan biridir ve diğer politika alanları gibi kendine özgü bir takım özellikleri nedeniyle benzersizdir.¹⁶ Sağlık politikasını genel olarak belirli sağlık hedeflerine ulaşmak ve sağlık düzeyini iyileştirmek¹⁷ olarak tanımlamak mümkündür. Sağlık politikasına daha bütüncül bir bakış açısıyla yaklaşıldığında ise sağlık politikalarının sağlık düzeyinin iyileştirilmesin-

¹⁴ Thomas A. Birkland, An introduction to the policy process : theories, concepts, and models of public policy making, 3. B., ME Sharpe, New York, 2011.

¹⁵ Michael E. Kraft ve Scott R. Furlong, Public policy: Politics, analysis, and alternatives, 3. B., CQ Press, Washington, 2009.

¹⁶ Coveney, sağlık politikasını diğer alanlardan ayıran üç temel özelliği şöyle sıralamaktadır: 1) Genel olarak sağlık hizmetlerinde tıp mesleğinin etkisi; 2) Sağlık sistemlerinin tekeli niteliği; 3) Sağlık politikasının, diğer kamu ve sosyal politika alanlarında emsali olmayan yaşam ve ölüme ilişkin düzenlemeler içermesi. John Coveney, "Analyzing Public Health Policy: Three Approaches", Health Promotion Practice, C: XI, No: 4, 2010, s. 515-521, s. 515.

¹⁷ World Health Organization (WHO), Health Policy, Geneva, WHO, 2010.

http://www.who.int/topics/health_policy/en/, 25.06.2016.

den çok daha fazlasını kapsadığı görülmektedir. Daha kapsamlı bir tanımla sağlık politikası sağlık sistemi kurumları, kuruluşları, hizmet ve finansman düzenlemelerini etkileyen tüm kararlar, eylemler ve eylemsizlikler olarak anlaşılabilir. Bu durumda kamu sektörü kadar özel sektörü de etkileyen bir politika içeriği karşımıza çıkmaktadır.¹⁸ Bu nedenle, sadece görülebilir politikalar ve biçimsel niyet ifadeleri değil, aynı zamanda gayri resmi, yazılmamış uygulamalar da politika kapsamında değerlendirilmelidir.¹⁹ Dolayısıyla sağlık politikası sadece nüfusun sağlık göstergelerini iyileştirmeyi içeren düzenlemeler değil, bunun yanında sağlık sistemleri ve kuruluşlarına ilişkin düzenlemeler içeren, hizmet sunumu ve finansman yöntemlerini de düzenleyen bu anlamda kamu sağlık örgütlerini olduğu kadar özel sağlık örgütlerini ve personelini de etkileyen kapsamlı bir politika alanını ifade etmektedir.

2. Kamu Politikası Analizi ve Süreç Modeli

Kamu politikası analizine ilişkin çeşitli tanımlamalardan bahsetmek mümkündür. Genel bir tanımla, politika analizini oluşturulan politikaların özelliklerini incelemek ve politikaların oluşumunu ve sonuçlarını araştırmak için geliştirilen bir dizi teknik ve araç olarak tanımlamak mümkündür.²⁰ Hükümet eylemleri üzerinden yola çıkarak ise kamu politikası analizi; hükümetlerin ne yaptıkları, neden yaptıkları, yapılanların vatandaşlar üzerinde ne gibi etkiler yarattığı gibi soruların cevaplanması ve anlaşılması olarak tanımlanabilir.²¹

Sağlık politikası analizi ise sağlık politikasının nasıl yapıldığını, ne olduğunu, ne olabileceğini ve onun etkilerini araştıran disiplinler arası bir alandır.²² Hem sağlık politikasının çok aktörlü yapısı hem de sağlık politikası analizinin disiplinler arası doğası nedeniyle, sağlık politikasına ilişkin analizlerin geniş kapsamlı olması gerekmektedir. Dolayısıyla sağlık politikası analizinin, sağlık üzerinde etkili olan iç kuruluşlar kadar dış kuruluşların da (örneğin, gıda, tütün veya ilaç endüstrisi) görünen ve amaçlanan eylemleri

¹⁸ Kent Buse, Nicolas Mays ve Gill Walt, Making health policy, Milton Keynes, Open University Press, 2005.

¹⁹ World Health Organization, Health Policy and Systems Research, A Methodology Reader, Ed: Lucy Gilson, Geneva, Switzerland, 2012, s. 28.

²⁰ Tea Collins, "Health policy analysis: A simple tool for policy makers", Public Health, C: 119, No: 3, 2005, s.192-196, s.192-193.

²¹ Thomas R. Dye, Understanding Public Policy, Tenth Edition, Prentice Hall, 2002, s.1.

²² Gill Walt, vd., "'Doing' health policy analysis: Methodological and conceptual reflections and challenges", Health Policy Plan, C: 23, No: 5, 2008, s. 308-317, s.308.

üzerine eğilmesi faydalı olacaktır.²³

Günümüz modern ve karmaşık toplumlarında kamu politikası alanı çok kapsamlı ve ayrıntılıdır. Kamusal sorunlar da karmaşık ve çoğu kez birbirine bağlı bir özellik sergilemektedir. Böyle bir ortamda kamu politikalarının sahip olduğu sosyal, ekonomik ve siyasi etkiler çok ciddi düzeydedir. İşte kamu politikalarının bu özelliği nedeniyle politika analizi büyük önem taşımaktadır.²⁴ Söz konusu durum sağlık hizmetleri ve sağlık politikaları için de geçerlidir. Sağlık hizmetleri nüfusun tamamını ilgilendirmekte ve bu anlamda hem nüfusun tamamı üzerinde hem de gelecek nesiller üzerinde etkili olmaktadır. Günümüzde uygulanan bir sağlık politikasının etkisi veya sonuçları (hem sağlık göstergeleri anlamında hem de ekonomik, sosyal ve siyasal sonuçlar anlamında) kimi zaman kısa vadede sonuçlanabildiği gibi kimi zaman da politikanın sonuçları 20-30 yıl sonra ortaya çıkabilmektedir. Bu nedenle sağlık politikalarının kapsamlı bir analize tâbi tutulması önem arz etmektedir.

Sağlık politikası analizi kimi zaman üniversite tabanlı araştırmacılar, bürokratlar, sağlık çalışanları ve sivil toplum örgütleri gibi diğer politika aktörlerinin oluşturduğu paydaşlar tarafından yürütülen sosyal, politik ve entelektüel çabaları kapsamında değerlendirilebilir.²⁵ Kimi zaman da sadece teknik bir iş gibi algılanabilir. Bu süreçte politika girdileri ve çıktıları üzerine odaklanılarak veriler üzerinden değerlendirmeler yapılabilir. Sağlığa ilişkin belli bazı temel veriler (doğum oranı, yaşam beklentisi, sağlık harcamaları, hastalıkların görülme sıklıkları gibi) kullanılmak suretiyle bir analiz gerçekleştirilebilir. Ancak sadece teknik bir analiz yapılması konunun daha detaylı ele alınmasını engelleyecek ve politika analizi sürecindeki bazı sorunlara cevap verilmesini önleyecektir. Bu nedenle sağlık politikasına ilişkin girdi ve çıktı odaklı teknik analiz yanında, politika odaklı örgütsel bir yaklaşımın da benimsenmesi, politika analizinin karar verme süreci içinde değerlendirilmesini ve daha anlamlı, etkili bir analiz yapılmasını sağlayacaktır.²⁶ Bu noktada süreç modeli sağlık politikasının farklı boyutlarda ve çeşitli aşamalarda değerlendirilmesine ve analiz edilmesine imkân sağlayacaktır.

Kamu politikası analizinde kullanılan çeşitli modeller söz konusudur.

²³ Kent Buse, Nicolas Mays ve Gill Walt, Making health policy.

²⁴ Olena Hankivsky, vd., "Introduction: Why Intersectionality Matters for Health Equity and Policy Analysis", An Intersectionality-Based Policy Analysis Framework, Ed: Olena Hankivsky, Institute for Intersectionality Research and Policy, Simon Fraser University, Vancouver, BC, 2012, s. 10.

²⁵ Olena Hankivsky, vd., "Introduction: Why Intersectionality ...", s. 11.

²⁶ World Health Organization, Health Policy and Systems ..., s.28.

Grup modeli, kurumsal model, elit modeli, sistem modeli ve süreç modeli bu modellerden başlıcalarıdır. Süreç modeli analiz modelleri arasında en yaygın kullanılan modellerden birini oluşturmaktadır. Süreç modeli, kamu politikalarının bir süreç olduğu düşüncesinden hareket etmektedir ve bu süreci oluşturan aşamaların her birinin incelenmesi amaçlamaktadır. Harold Lasswell (1956) tarafından yedi aşamalı olarak tasarlanan süreç modeli, Dye²⁷ ve Anderson²⁸ gibi yazarlar tarafından da geliştirilmiş ve Sabatier²⁹ tarafından beş aşamada ele alınmıştır. Bu aşamalar şöyle sıralanmaktadır: Gündeme geliş, formüle edilmiş, kanunlaştırma, uygulama ve değerlendirme.

2.1. Problemin Tanımlanması ve Gündeme Gelme

Bu aşamada odak noktası problemlerin nasıl kamu politikalarının hedefi olarak tespit edildiğinin ve belirtildiğinin ortaya konmasıdır. Neden sadece bazı sorunlar hükümetler tarafından dikkate alınmakta ve gündem sorunu olarak belirlenmektedir. Hükümet organları problem çözümü için nasıl karar verir? Kamusal problem nedir? Neden bazı konular ve koşullar kamusal sorun haline gelir? Bir sorun hükümetlerin gündemine nasıl gelir? Neden bazı problemler gündeme gelemezler?³⁰ Problemin tanımlanması ve gündeme gelme başlığı altında işte bu ve benzeri soruların cevabı aranmaktadır.

Aslında gündem bir sorunlar topluluğudur. Halkın ve kamu görevlilerinin dikkatini çeken konular, semboller, çözümler ve kamusal problemler gündeme taşınmaktadır. Gündem belirleme bir yönüyle sorunların ve alternatif çözümlerinin kamunun ve elitlerin dikkatini çektiği veya kaybettiği bir süreçtir. Gündemin belirlenmesinde genellikle politik aktörlerin sert bir rekabetine rastlanır. Çünkü hiçbir toplum, siyasi sistem, resmi aktör, gayri resmi aktör ya da birey herhangi bir zamanda ortaya çıkan tüm olası problemleri ve tüm olası alternatifleri bilebilme kapasitesine sahip değildir.³¹ Bu nedenle her bir aktör ancak kendi perspektifinden gündemin belirlenmesini sağlayabilecektir. Zira her bir aktör sorunu kendi açısından tanımlayacak, sorunun kaynaklarını ve çözüm önerilerini kendi penceresinden sunacaktır.

²⁷ Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*, Pearson Education Inc. 2002.

²⁸ James E. Anderson, *Public Policy Making: An Introduction*, Houghton Mifflin Company, Boston, 2003.

²⁹ Paul A. Sabatier, *The Theories of the ...*, 2007.

³⁰ James E. Anderson, *Public policymaking: ...*, 2003.

³¹ Thomas A. Birkland, *An introduction to the policy ...*, s. 169.

2.2. Formüle Etme

Politika sürecinin ikinci aşamasında formüle etme safhası bulunmaktadır. Herhangi bir problemin gündeme gelmesinden ve tanımlanmasından sonra sıra politikanın formülizasyonuna gelmektedir. Politikanın formüle edilmesi politika konusuna karşı duyarlı bir yaklaşımı ve politika analizi araçlarının yaratıcı bir şekilde kullanılmasını içerir. Zira, hükümetlerin karşı karşıya olduğu konuların çoğu sorunlu alanlardır ve hükümetler konular hakkında genellikle sınırlı bilgiye sahiptirler. Bu aşamada problemin çözümüne ve politika konusuna yönelik çeşitli alternatifler geliştirilmektedir ve hükümetler geliştirilen alternatifler arasından birini seçerek problemin çözümü için bir yön tayin etmektedir. Böylece hükümetler seçtikleri alternatifin en iyi veya en uygun alternatif olup olmadığından tam anlamıyla emin olmasa da sorunun çözümü için bir adım atmaktadır.³²

2.3. Kanunlaştırma

Formüle etme aşamasını kanunlaştırma aşaması takip etmektedir. Probleme yönelik uygun çözüm formüle edildikten sonra da bu formülün resmîyet kazanması yani politikanın kanunlaştırılması gelmektedir. Bu aşamada rol oynayan başlıca aktörler meclis üyeleri, yargı organları, bürokratik kuruluşlar ve ilgili gruplardır. Kanunlaştırma aşaması sadece formüle edilen çözüm önerisinin hukuki bir metne dönüşmesi olarak düşünülmemelidir. Bu aşama aynı zamanda kanun, yönetmelik, genelge, prensip kararları gibi uygulama sürecini de etkileyecek ve yönlendirecek her türlü yasal düzenlemeyi de içermektedir.³³

2.4. Uygulama

Uygulama aşaması kanunlaşan politika metinlerinin artık hayata geçirildiği ve uygulamaya sokulduğu aşamadır. Bu aşamada politikanın nasıl çalıştığı, nasıl başarılı bir şekilde uygulanacağı gibi bazı hususlar öne çıkmaktadır.³⁴ Uygulama aşaması, gündeme gelen sorunun çözümü ve politika hedeflerinin tutturulması açısından önemlidir. Formüle etme ve kanunlaştır-

³² B. Guy Peters, *American Public Policy: Promise and Performance*, 9th Edition, Sage Publications, 2013, s. 87.

³³ Alican Kaptı, "Kamu Politika Sürecinde Klasik Yaklaşım Modeli", *Kamu Politika Süreci*, Ed. Alican Kaptı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2011. s. 31,32.

³⁴ Hasan Hüseyin Çevik ve Süleyman Demirci, *Kamu Politikası*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2012, s.53.

ma aşamasında teknik ve teorik çerçevesi çok iyi çizilmiş bir politika alternatifini uygulamada beklenen sonucu doğuramazsa, bu durum politikanın başarısızlığı anlamına gelecektir ve uygulama aşamasından önceki aşamalarda gösterilen çabayı da bir anlamda boşa çıkaracaktır. Hukuki düzenlemelerin günlük hayatta pratik uygulamalara dönüştüğü bu aşama politikaların başarısı için ayrı bir önem taşımaktadır. Bu nedenle uygulama aşamasında rol oynayan tüm aktörlerin politika hakkında bilgilendirilmesinin ve politikayı sahiplenmesinin politikanın başarısını etkileyeceği unutulmamalıdır. Uygulanan politikanın sonuçları bu aşama neticesinde belirlenecektir. Sonuçlara göre de mevcut düzenlemeye devam edilecek veya düzenlemede revizyona gidilecektir.

2.5. Değerlendirme

Bu aşamada uygulanan politikaların ve hayata geçirilen uygulamaların değerlendirilmesi söz konusudur. Politikaların nasıl uygulandığı, uygulama sonucunda nelerin ortaya çıktığı, başlangıçtaki politika hedeflerine ulaşıp ulaşılamadığı, ulaşılamadıysa bunun sebeplerinin ne olduğu gibi konularda muhasebe yapılmasıdır. Analiz sürecinin son basamağı olan bu aşamada politika çıktı ve sonuçları değerlendirilerek politikanın sosyal, siyasal ve ekonomik çevredeki etkileri ve yansımaları saptanabilir.³⁵ Böylece politikanın başarı ya da başarısızlığı hakkında bir kaniya ulaşılabılır. Bu aşama hem değerlendirme hem de öğrenme aşamasıdır. Politikanın başarısının ve başarısızlıklarının görülmesine fırsat veren ve bunlardan dersler çıkarılarak yeni politika uygulamalarına yön verilmesi için imkân sağlayan bir aşamadır.

3. Sağlıkta Dönüşüm Programı'nın Süreç Modeli Doğrultusunda Analiz Edilmesi

Sağlık politikasının analiz edilmesi politika aktörlerine politika başarıları ve başarısızlıklarından ders çıkarma imkânı tanır ve gelecek politika tasarımı ve uygulamaları konusunda bilgi edinme fırsatı verir. Türkiye için önemli bir sağlık politikası aracı olan Sağlıkta Dönüşüm Programı, 2003 yılı sonrasında sağlık politikalarını belirleyen ve yönlendiren mühim bir politika metnidir. Sağlık hizmetlerinin organizasyonundan sunumuna, finansmanından personeline oldukça kapsamlı bir düzlemde sağlık sistemini yeniden yapılandırmıştır. Bu nedenle SDP'nin analiz edilmesi sağlık politikaları adına önemli ipuçları verecektir. Bu başlık altında Türkiye'de sağlık sisteminde ve sağlık hizmetlerinin sunumunda köklü değişiklikler getiren Sağlıkta

³⁵ Hasan Hüseyin Çevik ve Süleyman Demirci, Kamu Politikası, s.64.

Dönüşüm Programı, süreç modeli doğrultusunda analiz edilmektedir. Süreç modeli kapsamında sağlık sisteminin dönüşümü gündeme geliş, formüle ediliş, kanunlaştırma, uygulama ve değerlendirme olarak beş temel başlık altında incelenmektedir.

3.1. Problemin Tanımlanması ve Gündeme Gelme

SDP bünyesinde sağlık politikalarının gündeme gelmesinde öncelikle sağlık hizmetlerinde yaşanan sorunların etkisinin olduğu görülmektedir. Bu sorunların başında ise sağlık hizmetlerinin maliyetlerinde yaşanan artışlar gelmektedir. Sağlık hizmetlerinin sürekli artan maliyetleri hükümetleri sağlık hizmetlerinin yeniden yapılandırılmasına zorlamaktadır. Diğer bir ifadeyle, artan maliyetlerin kamu üzerinde yarattığı baskı, hükümetleri sağlık hizmetlerinin maliyetlerinin karşılanmasında alternatif yöntemler aramaya mecbur bırakmaktadır. Bunun yanında vatandaşların artan beklentileri, hükümetleri sağlık hizmetleri alanında adım atmaya mecbur bırakmakta ve hükümetler vatandaşların beklentilerini karşılamak ve vatandaşların memnuniyetini artırmak için çeşitli düzenlemeler ve iyileştirmeler yapmaktadır. Tüm bunlar kamu yönetimi üzerinde bir yük oluşturmakta ve hükümetler hem artan maliyetleri hem de vatandaşların beklentilerini karşılamakta zorlanmaktadır. Bunların yanında hizmet sunumunda ortaya çıkan yetersizlikler ve eşitsizlikler, hizmetlerin etkinlik ve verimlilikten uzak olması ve kamu yönetiminde değişim ihtiyacının ortaya çıkması, nüfus yapısının değişmesi³⁶, vatandaşların sağlık hizmetlerine erişiminde eşitsizlik, nüfusun önemli bir bölümünün sağlık güvencesi kapsamının dışında olması, kaynakların verimsiz kullanımı, DB ve DSÖ gibi uluslararası kuruluşların etkisi, dünya üzerinde etkili olan sağlık reformları³⁷ ve yaşlı nüfusun artması, sağlık sektöründe teknoloji kullanımının gün geçtikçe yoğunlaşması gibi gelişmeler sağlık alanında reform gereğini ortaya çıkarmaktadır.

Sağlık hizmetlerinde yaşanan sorunlar ve sağlık reformu ihtiyacı aslında uzun zamandır üzerinde hem fikir olunan bir konuydu. Özellikle 1990'lı yıllarda sağlık alanında reform ihtiyacı sürekli dile getirilmiş ve gündemde tutulmuştur. Bununla birlikte sağlık reformlarının bir politika haline getirilmesi ve hayata geçirilmesi söz konusu olmamıştır. 2002 yılında Adalet ve Kalkınma Partisi'nin iktidara gelmesi ile birlikte sağlık politikaları açısın-

³⁶ Recep Akdağ, Türkiye Sağlıkta Dönüşüm ...,

³⁷ Hasan Hüseyin Yıldırım ve Türkan Yıldırım, "Türkiye Sağlık Reformları ve Politikaları: Politika Analizi Çerçevesinde Bir Değerlendirme", Kamu Politikası Kuram ve Uygulama, Ed. Mete Yıldız ve Mehmet Zahid Sobacı, Adres Yayınları, Ankara, 2013, s.352-385.

dan da yeni bir dönem başlamıştır. Bu dönemde 58. Hükümet programında yer alan Acil Eylem Planı'nda (AEP) sağlık reformu ve sağlık politikalarına ilişkin ifadeler yer verilmiştir. AEP'de yer alan ifadelerin SDP'ye çekirdek oluşturması ve SDP'nin bunlar üzerine inşa edilmesi nedeniyle AEP önem arz etmektedir.

AEP'de "Sağlıklı Toplum" başlığı altında öncelikle Sağlık Bakanlığı'nın yeniden yapılandırılması ve devlet hastanesi, sigorta hastanesi, kurum hastanesi farklılığına son verilerek tüm hastanelerin aynı yapı altında toplanması öngörülmüştür. Hastanelerin idari ve mali yönden özerk bir yapıya kavuşturulması ve aile hekimliği uygulamasına geçilerek sağlam bir sevk zincirinin kurulması hedeflenmiştir. Ayrıca sağlık hizmetlerinin sunumu ile finansmanının ayrılması, Genel Sağlık Sigortası Sistemi ve Kurumunun kurulması planlanmıştır. Bunların yanında anne ve çocuk sağlığına özel önem verilmesi, koruyucu hekimlik modelinin yaygınlaştırılması amaçlanmıştır. Son olarak özel sektörle ilgili düzenlemelere de yer verilmiş ve özel sektörün sağlık hizmetlerine yatırım yapması için teşvik edici adımların atılması benimsenmiştir.³⁸

AEP'de yer alan ifade ve hedefler doğrultusunda 2003 yılında sağlık politikalarında yeni bir dönemi başlatan ve önemli düzenlemeler ve değişiklikler getiren Sağlıkta Dönüşüm Programı açıklanmıştır. SDP doğrultusunda öncelikli olarak ulaşılabilir, kaliteli ve etkili sağlık hizmetleri sunumu hedeflenmiştir. SDP ile halk sağlığının iyileştirilmesi, tüm vatandaşlar için sağlık güvencesi sağlanması, sağlık hizmetlerine erişimin yaygınlaştırılması, sağlıkta eşitsizliklerin azaltılması, sağlık çıktılarının iyileştirilmesi amaçlanmış ve hasta merkezli bir sistem geliştirilmesi öngörülmüştür.

Sağlıkta Dönüşüm Programı, iki temel fazdan oluşmaktadır. İlk faz, 2003-2009 yılları arasında kapsamakta ve Sağlıkta Dönüşüm Projesi başlığı altında amaçlanan değişiklikler ve uygulamaları içermektedir.³⁹ İkinci faz ise, 2009-2014 yılları arasında kapsamakta ve Sağlıkta Dönüşüm ve Sosyal Güvenlik Reformu Projesi başlığını taşımaktadır. İkinci fazda sosyal güvenlik kurumunun oluşturulması ve sosyal güvenlik reformuna ilişkin hedefler bulunmaktadır.⁴⁰

³⁸ <http://web.archive.org/web/20121306060000/http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP58.htm>, 13.06.2016

³⁹ Sağlık Bakanlığı, "SDP (I. Faz)", 2014. <http://www.pydb.saglik.gov.tr/default.aspx?menuTnm=178&sayfa=SDP>, 20.05.2016.

⁴⁰ Sağlık Bakanlığı, "SDSGRP (II. Faz)", 2014. <http://www.pydb.saglik.gov.tr/default.aspx?menuTnm=176&sayfa=SDSGRP>, 20.05.2016

3.2. Formüle Etme- Politikanın Oluşturulması

Sağlık politikaların formüle edilmesi, SDP’de belirtilen ilke ve bileşenler doğrultusunda olmuştur. Bu anlamda SDP 2003 sonrası dönemde gerçekleştirilen sağlık politikalarının çerçevesini çizmiş ve iskeletini oluşturmuştur. SDP’de yer alan temel ilke ve bileşenler hem politika içeriği hakkında bilgi vermekte hem de sağlık politikalarını değerlendirebilmek için ölçütler sunmaktadır.

SDP kapsamında gündeme gelen sağlık politikaları; sağlık hizmetlerinin organizasyonu, finansmanı ve sunumunu konu edinmiş ve bu anlamda ciddi politika değişiklikleri ortaya koymuştur. Bu düzenlemeler aracılığıyla sağlık hizmetlerinin etkili, verimli ve hakkaniyete uygun olarak organize edilmesi, finansmanının sağlanması ve sunulması amaçlanmıştır.⁴¹ SDP, sağlık politikalarının düzenlenmesinde bir kılavuz niteliğindedir ve belli ilkeler üzerinden hareket ederek rotasını çizmektedir. Bu ilkelerin başında *insan merkezlilik* gelmektedir. Söz konusu ilke, bireylerin beklenti, ihtiyaç ve taleplerine işaret etmekte ve sistemin bunlar üzerine inşa edilmesini içermektedir. Bir diğer ilke *sürdürülebilirliktir*. Bu ilke ile sağlık sisteminin ülkenin koşulları ve kaynakları ile uyumlu olması gerektiği ifade edilmektedir. *Sürekli kalite gelişimi* ilkesi hizmet sunumunda hep daha iyinin hedeflenmesi ve bu amaçla sistemin kendi hatalarını değerlendirerek bunlardan ders almasını öngörmektedir. *Katılımcılık* ilkesi ise sağlık politikalarının oluşturulmasında tüm paydaşların görüşlerinin alınmasını amaçlar. Katılımcılık ilkesini tamamlayıcı nitelikte olan bir diğer ilke de *uzlaşmacılık* ilkesidir. Uzlaşmacılık ilkesi ile görüşleri alınan tüm paydaşlar arasında ortak bir nokta oluşturularak yöntem, standartlar ve denetim mekanizmalarında birlik sağlanması hedeflenmektedir. *Gönüllülük* ise teşvik edici unsurlara vurgu yapmakta ve sistem içerisinde yer alan tüm tarafların (gerek hizmet sunan, gerek hizmet alan) çeşitli teşvik unsurlarıyla sistem içerisinde gönüllü bir şekilde yer almasını içermektedir. *Güçler ayrılığı* ve *desantralizasyon*, SDP’de öne çıkan diğer ilkelerdir. Güçler ayrılığı ilkesi, sağlık hizmetlerini planlayan, sunan ve finanse eden kurumların birbirinden ayrılmasını ve bu sayede hizmetlerin daha verimli ve kaliteli sunumunu ifade etmektedir. Desantralizasyon ilkesi ise, sağlık hizmetlerinin sunumunda merkezi yapının neden olduğu olumsuzlukları gidermenin bir aracı olarak değerlendirilmektedir. Hizmetlerin desantralizasyonu ile hantal yapının yumuşatılması, idari ve mali açıdan özerk örgütler oluşturulması ve hizmetlerin daha verimli ve etkili sunulması

⁴¹ Sağlık Bakanlığı, Sağlıkta Dönüşüm Programı, Ankara, 2003.

amaçlanmaktadır.⁴² Son olarak *hizmette rekabet* ilkesi ise sağlık alanının rekabete açılmasını, böylece hizmetlerin kalitesinin artırılmasını ve maliyetlerinin düşürülmesini hedeflemektedir.⁴³

Detaylı bir içerik ortaya koyan SDP, sağlık sistemini yeniden yapılandırmaya yönelik 8 temel bileşen üzerinde durmakta ve böylece tasarlanan sağlık politikasının içeriği daha kapsamlı olarak ortaya koyulmaktadır. Bu bileşenler;⁴⁴ “1- Planlayıcı ve denetleyici Sağlık Bakanlığı, 2- Herkesi tek çatı altında toplayan genel sağlık sigortası, 3- Yaygın, erişimi kolay ve güler yüzlü sağlık hizmet sistemi (a) Güçlendirilmiş temel sağlık hizmetleri ve aile hekimliği, b) Etkili, kademeli sevk zinciri, c) İdari ve mali özerkliğe sahip sağlık işletmeleri), 4- Bilgi ve beceri ile donanmış, yüksek motivasyonla çalışan sağlık insan gücü, 5- Sistemi destekleyecek eğitim ve bilim kurumları, 6- Nitelikli ve etkili sağlık hizmetleri için kalite ve akreditasyon, 7- Akılcı ilaç ve malzeme yönetiminde kurumsal yapılanma, 8- Karar sürecinde etkili bilgiye erişim: sağlık bilgi sistemi” olarak sıralanmaktadır.

3.3. Kanunlaştırma

SDP ile ilke ve bileşenleri ile belirlenen, çerçevesi çizilen ve formüle edilen sağlık politikaları için daha sonra kanunlaştırma aşamasına geçilmiş ve bu kapsamda çeşitli hukuki metinler yayımlanmıştır. Sağlıkta Dönüşüm Programı çerçevesinde kabul edilen kanunların başında 5283 sayılı Bazı Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Ait Sağlık Birimlerinin Sağlık Bakanlığı’na Devredilmesine Dair Kanun gelmektedir. Bu kanunla kamu kurum ve kuruluşlarına ait sağlık birimlerinin Sağlık Bakanlığına devredilmesi kabul edilmiş ve kamu hastaneleri arasındaki ayırım kaldırılarak tüm hastaneler devlet hastanesi olarak düzenlenmiştir. SDP kapsamında hayata geçirilen bir diğer kanun 5258 sayılı Kanun ile Aile Hekimliği Sisteminin kurulmasıdır. Böylece sağlık ocakları kapatılırken aile hekimliği uygulaması getirilmiş ve birinci basamakta verilmesi gereken bireye ve topluma yönelik koruyucu sağlık hizmetlerinin aile hekimlerince sunulması hedeflenmiştir.

Bir diğer düzenleme 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu’dur. Bu düzenleme ile Sosyal Sigortalar Kurumu, Emekli Sandığı ve Bağ-

⁴² Kamusal hizmetlerin etkinliklerinin piyasacı yöntemler aracılığıyla geliştirilebileceğine yönelik iddiaların kamu tercihi teorisinin temel dayanaklarından birini teşkil ettiği ayrıca belirtilebilir. Kamu tercihi yaklaşımın teorik temelleri için bkz., Buğra Kalkan ve Devrim Özkan, “Kamu Tercihi Teorisini Modern Klasiklerdeki İzleri”, *Journal of Human Sciences*, C:13, No:3, 2016, s. 3995-4010.

⁴³ Sağlık Bakanlığı, Sağlıkta Dönüşüm Programı, s. 59-70.

⁴⁴ Sağlık Bakanlığı, Sağlıkta Dönüşüm Programı.

Kur'dan oluşan parçalı yapının ortadan kaldırılması ve sosyal güvenlik sisteminin tek bir çatı altında birleştirilmesi amaçlanmıştır. Bu düzenlemeyi takiben 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu uygulamaya koyulmuştur ve söz konusu kanun ile tüm vatandaşlara sağlık güvencesi sağlanması öngörülmüştür.

SDP doğrultusunda öngörülen önemli düzenlemelerden biri de 663 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kurulan Kamu Hastane Birlikleri'dir. Kamu Hastane Birlikleri'nin kurulması ile tüm devlet hastaneleri ilgili Kamu Hastane Birlikleri'ne bağlanırken Sağlık Bakanlığı'nın da rolünde önemli değişimler söz konusu olmuştur. Sağlık Bakanlığı hizmet sunumundan uzaklaşmış ve politika belirleyen, politika üreten bir yapıya dönüştürülmüştür.

SDP ile sağlık personeline ilişkin kimi konular da düzenlemelere konu olmuştur. Bu kapsamda 5947 sayılı Üniversite ve Sağlık Personelinin Tam Gün Çalışmasına ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile sağlık personeline tam gün çalışma esas (ilerleyen zamanlarda düzenlemede çeşitli değişikliklere gidilmiştir) getirilmiştir. Ayrıca 1863 Sayılı Ek Ödeme Yönergesi ile performansa dayalı döner sermaye uygulamasına geçilmiş ve sağlık personeline yapılan ödemelerde performans göstergeleri esas alınmaya başlamıştır. Diğer yandan hasta hakları da yasal düzenlemelerle güvence altına alınmış ve hastanelerde hasta hakları birimlerinin kurulması karara bağlanmıştır.

3.4. Uygulama

Sağlıkta Dönüşüm Programının uygulama aşamasını programın düzenlemeyi ve dönüştürmeyi amaçladığı üç ana başlıkta değerlendirmek mümkündür. Bu başlıklar sağlık hizmetlerinin organizasyon ve yönetimi, sağlık hizmetlerinin sunumu ve sağlık çalışanları ve sağlık hizmetlerinin finansmanı olarak sıralanmaktadır.

3.4.1. Sağlık Hizmetlerinin Organizasyon ve Yönetimi

Organizasyon alanında öncelikle SSK hastaneleri Sağlık Bakanlığı'na bağlanmış ve hastanelerin tek çatı altında birleştirilmesi amaçlanmıştır. Böylece SSK'lı, BAĞ-KUR'lu, devlet memuru, emekli ya da Yeşil Kartlı ayrımı yapılmaksızın tüm vatandaşların istedikleri devlet hastanelerinden hizmet alması mümkün olmuştur. Diğer bir ifadeyle SSK hastanesi-devlet hastanesi ayrımı ortadan kaldırılmış, vatandaşlara tüm hastanelerden hizmet alma hakkı tanınmış ve tercih imkânı sunulmuştur.

Organizasyon alanındaki en önemli uygulamalardan ve değişikliklerden

biri de Sağlık Bakanlığı'nın yeniden yapılandırılmasıdır. Sağlık Bakanlığı'nın yeniden yapılandırılması ile Bakanlığın rolü ve sorumluluğu değişmiş, Bakanlığın planlama, yönetme, düzenleme ve denetleme kapasitesi güçlendirilirken hizmet sunumu görevinden çekilmiş ve bu görevi kamu hastane birliklerine devretmiştir. Bu düzenlemeye uygun olarak da Bakanlık teşkilatı yeniden yapılandırılmıştır. Ayrıca Kamu Hastane Birliklerinin kurulması ile hastanelere yetki devri yapılmış ve yönetim esnekliği sağlanmıştır. Hastanelere kendi kaynaklarını kullanma hakkı tanınmış, hasta odaklı bir hizmet anlayışı benimsenmiştir. Kamu hastanelerinin iş yükünü azaltmak gayesiyle birçok tıbbi hizmet için hizmet alımına imkân tanınmıştır.

Sağlık Bakanlığı'nın değişen yapısı ve hizmet sunma görevinden uzaklaşmasına ek olarak özel sektör güçlendirilmiş ve hizmet sunumuna teşvik edilmiştir. Hastaların da kendi sosyal güvenceleri kapsamında özel sektör hastanelerinden faydalanmasına imkân verilmiştir. Böylece devlet hastaneleri ile özel sektörün rekabet içinde hizmet sunması ve sağlık hizmetlerinde kalitenin artması amaçlanmıştır. İlâveten de devlet hastanelerinin iş yükünün hafifletilmesi hedeflenmiştir.

Yenilenen organizasyon anlayışının ve yapısının bir sonucu olarak Sağlık Bakanlığı'nda stratejik yönetim anlayışına geçilmiştir. Stratejik yönetim anlayışı kapsamında ana politika metinleri ve hedeflere bağlı olarak Sağlık Bakanlığı 2010-2014 Stratejik Planı hazırlanmıştır. Hazırlanan plan dahilinde, uygulamaya dönük performans hedeflerini ve faaliyetlerini içeren yıllık performans programları belirlenmiştir.⁴⁵

3.4.2. Sağlık Hizmetlerinin Sunumu ve Sağlık Çalışanları

Hizmet sunumuna ilişkin uygulamalar; birinci basamak sağlık hizmetlerinde aile hekimliği uygulamasına geçilmesi, anne ve çocuk sağlığının korunarak geliştirilmesi, bulaşıcı hastalıklarla ve kronik hastalıklarla etkili mücadele, sağlığın teşviki ve geliştirilmesi, acil sağlık hizmetlerinin yeniden düzenlenmesi, kamu hastanelerinin tek çatı altına toplanması, özel hastanelerin herkese hizmet sunması, hastanelerde yerinden yönetim ve hastane hizmetlerinde yeniden yapılanma, hasta hakları, merkezi hastane randevu sistemi (MHRS), evde sağlık bakımı hizmetleri, ilaç ve eczacılık sektörünün yeniden düzenlenmesi, sağlık bilgi sistemi ve e-sağlık uygulamaları, kurumsal yapılanma ve kapasite geliştirme, sağlıkta kamu-özel ortaklığı⁴⁶ gibi alanlarda yoğunlaşmıştır. Görüldüğü gibi SDP'nin uygulama

⁴⁵ Sağlık Bakanlığı, T.C. Sağlık Bakanlığı Stratejik Plan 2010 – 2014, T.C. Sağlık Bakanlığı Yayın No: 788.

⁴⁶ Sağlık Bakanlığı, Türkiye Sağlıkta Dönüşüm Programı Değerlendirme Raporu (2003-

alanı oldukça kapsamlı ve detaylıdır. Sağlık hizmetlerinin her alanını düzenlemekte ve hizmet sunumunu SDP'nin ilkeleri doğrultusunda yeniden yapılandırmaktadır.

Sağlık politikalarının uygulaması ve sağlık hizmetlerinin sunumu aşamasında karşımıza çıkan bir diğer konu başlığı da sağlık personeline ilişkindir. SDP doğrultusunda sağlık hizmetlerinin sunumunda yapılan yeni düzenlemeler sağlık personeli üzerinde de etkili olmuştur. Bu kapsamda öncelikle sağlık personelinin sayısının arttırılmasına yönelik girişimlerde bulunulmuştur. Bunun yanında sağlık personelinin işe alınmasında yeni istihdam yöntemleri gündeme gelmiş, personel atama ve nakillerinde objektif ve hakkaniyete uygun yöntemlerin kullanılmasına yönelik çalışmalar yapılmıştır. İstihdam yöntemlerindeki değişim kapsamında sağlık personelinin sözleşmeli statüde çalıştırılmasına olanak sağlanmıştır. 2005 yılında da sözleşmeli personel çalıştırılmasına fırsat tanınması ile birlikte, destek hizmetlerinde çalışan sözleşmeli personel yanında, tıbbi hizmetlerde çalışanlar arasında da sözleşmeli çalışma yaygınlaşmaya başlamıştır. Kalkınmada öncelikli bölgelerde, sağlık personeli temininde yaşanan sıkıntıyı giderebilmek amacı ile uygulanan sözleşmeli sağlık personeli alımıyla da önemli sayıda hekim dışı sağlık personeli istihdamı sağlanmıştır.⁴⁷ Ayrıca sağlık insan gücünün etkili ve verimli kullanılabilmesi adına sağlık çalışanlarına yönelik uzaktan eğitim, hizmet içi eğitim gibi yöntemlerle eğitim hizmetlerinin sunulması yönünde çeşitli adımlar atılmıştır.⁴⁸

Sağlık personeline ilişkin önemli bir uygulama da performansa göre ödeme sisteminin hayata geçirilmesi olmuştur. Bu kapsamda performans göstergeleri belirlenmiş ve performansa bağlı ödeme sistemleri geliştirilmiştir. Böylece, hakkaniyetli bir sistem oluşturulması ve sağlık çalışanlarının ürettikleri hizmet miktarı oranında ödemeye hak kazanmaları öngörülmüştür.⁴⁹

3.4.3. Sağlık Hizmetlerinin Finansmanı

Sağlıkta Dönüşüm Programının üzerinde durduğu konulardan biri de kaynakların optimum kullanılması suretiyle etkili, verimli ve hakkaniyet

2010), Ankara, 2011, s.103-289.

⁴⁷ Sağlık Bakanlığı, Türkiye'de Sağlığa Bakış 2007, Ed. Salih Mollahaliloğlu vd., T.C. Sağlık Bakanlığı Refik Saydam Hıfzıssıhha Merkezi Başkanlığı, Hıfzıssıhha Mektebi Müdürlüğü, Ankara, 2007.

⁴⁸ Sağlık Bakanlığı, Türkiye Sağlıkta Dönüşüm Programı Değerlendirme Raporu (2003-2010), s. 259-260.

⁴⁹ Recep Akdağ, Türkiye Sağlıkta Dönüşüm ..., s. 149.

odaklı bir sağlık sistemi oluşturulmasıdır. Bu amaçla sağlık hizmetlerinin sunumu ve finansmanı birbirinden ayrılarak sağlık hizmetlerinin finansmanı yeniden düzenlenmiş ve sosyal güvenlik sistemi yeniden yapılandırılmıştır.

Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile gerçekleştirilen değişiklikler doğrultusunda sosyal sigortacılık sistemi hem yönetsel açıdan hem de yapılanma açısından yeniden kurgulanmıştır. Bu minvalde ilk olarak sağlık ve sosyal sigorta hizmetleri yeni kurulan Sosyal Güvenlik Kurumu çatısı altında toplanmıştır. Böyle bir bütünleşmeye gidildikten sonra, sadece prim ödeyenler ve onların bakmakla yükümlü olduğu kişiler değil, aynı zamanda hiçbir sosyal güvencesi olmayan vatandaşlar da kapsama alınmıştır. Bunlara ilaveten on sekiz yaşının altındakilerin, sosyal güvencesi olmayanların ve yoksulluk sınırının altında gelir düzeyine sahip vatandaşların sağlık hizmeti bedellerinin devlet tarafından karşılanması öngörülmüştür.⁵⁰ Düzenleme ile Bağ-Kur'luların sağlık hizmetlerinden faydalanmaları için gerekli olan prim gün sayısında da değişikliğe gidilmiş ve 240 gün olan prim gün sayısı 30 güne indirilmiştir. Benzer şekilde SSK'luların sağlık hizmetlerinden faydalanabilmeleri için gereken prim günü sayısı da 90 günden 30 güne indirilmiştir.

3.5. Değerlendirme

Sağlık politikalarını değerlendirmede kullanılacak belli başlı yöntemlerden veya kriterlerden bahsetmek mümkündür. İstatistiki verileri değerlendirmek bunlardan biridir. Sağlık istatistiklerinin seyri sağlık politikalarının değerlendirilmesinde önemli bir ipucudur. Bunun yanında politikaların genel sonuçlarını göz önünde bulundurarak politikayı değerlendirmek de mümkündür. Bu başlık altında ağırlıklı olarak istatistiki verilere dayalı bir değerlendirme yapılmıştır. Sağlık politikalarının ve SDP'nin sonuçları ve genel anlamda değerlendirilmesi ise sonuç bölümüne bırakılmıştır. Bu kapsamda SDP sonrası sağlık göstergeleri dikkate alındığında söz konusu göstergelerde iyileşmeler olduğu görülmektedir. Örneğin doğumda beklenen yaşam, bebek ölüm hızı, anne ölüm oranı gibi göstergelerde iyileşmeler olduğu gözlenmektedir. Doğumda beklenen yaşam süresi Türkiye genelinde 2002 yılı için 72,5 yıl⁵¹ iken, 2015 yılı için 78 yıl⁵² olmuştur. Anne ölüm ora-

⁵⁰ Erdal Gümüş, "Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sistemi: Mevcut Durum, Sorunlar ve Öneriler," Seta Analiz, No:24, 2010.

⁵¹ Sağlık Bakanlığı T.C. Sağlık Bakanlığı Sağlık İstatistikleri Yıllığı 2013, Türkiye Cumhuriyeti Sağlık Bakanlığı Sağlık Araştırmaları Genel Müdürlüğü, Ankara, 2014

⁵² Türkiye İstatistik Kurumu, Hayat Tabloları, 2013-2015, <http://www.tuik.gov.tr/PreHa>

nı (1.000 canlı doğumda) 2002 yılında 64 iken bu sayı, 2014 yılında 15,2'ye düşmüştür. Yine 2002 yılında 31,5 olan bebek ölüm hızı (1.000 canlı doğumda), 2014 yılında 7,6'ya düşmüştür.⁵³ Aşılama oranlarında da iyileşmeler olmuş 2002 yılında yüzde 77 olan aşılama oranları 2014 yılında yüzde 96 düzeylerine ulaşmıştır.⁵⁴ İstatistiki veriler dikkate alındığında SDP kapsamında atılan politika adımlarının başarılı olduğu değerlendirilmektedir.

Bunun yanında politikaların değerlendirilmesinde göz önünde bulundurulabilecek bir diğer kriter de sağlık hizmetlerinden duyulan memnuniyet düzeyidir. Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) Yaşam Memnuniyet Araştırması'na göre 2003 yılında %39,5 olan sağlık hizmetlerinden memnuniyet oranı, 2011 yılında en üst seviyeye çıkarak %75,9 olmuş, 2015 yılında ise bir miktar düşerek %72,3 oranına ulaşmıştır.⁵⁵ 2015 yılındaki düşüşe rağmen SDP öncesi dönemle karşılaştırıldığında vatandaşların önemli bir oranının politika uygulamalarını ve sonuçlarını memnuniyetle karşıladığı görülmektedir.

Bu noktada sağlık harcamaları üzerinden de bir değerlendirme yapmak mümkündür. Bu kapsamda sağlık harcamalarının GSYİH içindeki payı göz önünde bulundurulduğunda, toplam sağlık harcamasının gayri safi yurtiçi hasılaya oranı 2002 yılında %5,4 seviyelerinde iken yükselişe geçmiş ve 2008-2009 yıllarında %6,1 seviyelerine ulaşmıştır. Ancak daha sonra tekrar düşüşe geçmiş ve 2013 ve 2014 yıllarında %5,4 seviyelerine gerilemiştir.⁵⁶ 2002 yılındaki %5,4'lük payın yaklaşık % 3,8'lik kısmı kamuya aitken, yaklaşık %1,6'lık kısmı ise özel sağlık harcamalarına aittir. 2013 yılına gelindiğinde bu oran %4,2 ve %1,2 ile sırasıyla kamu ve özel sağlık harcamaları şeklinde gerçekleşmiştir.⁵⁷ Dolayısıyla 2002 yılından 2014 yılına gelindiğinde kamu sağlık harcamalarının GSYİH içindeki payı bir miktar artmış olmakla birlikte toplam sağlık harcamalarının oranı aynı kalmıştır. OECD

berBultenleri.do?id=21509, 23.06.2016.

⁵³ Sağlık Bakanlığı Türkiye Halk Sağlığı Kurumu, 2016 Yılı Performans Programı, s. 23. https://www.thsk.gov.tr/dosya/birimler/strateji_db/dokumanlar/2016_yili_performans_programi.pdf, 13.06.2016.

⁵⁴ Sağlık Bakanlığı Türkiye Halk Sağlığı Kurumu, 2016 Yılı Performans Programı, s. 22-23.

⁵⁵ Türkiye İstatistik Kurumu, Genel Olarak Kamu Hizmetlerinden Memnuniyet Düzeyi, <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=21518>, 23.06.2016.

⁵⁶ Türkiye İstatistik Kurumu, Sağlık harcamaları ile ilgili göstergeler, http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1084, 23.06.2016.

⁵⁷ Sağlık Bakanlığı, T.C. Sağlık Bakanlığı Sağlık İstatistikleri Yıllığı 2014, Türkiye Cumhuriyeti Sağlık Bakanlığı Sağlık Araştırmaları Genel Müdürlüğü, 2015, s. 170.

ortalamasıyla karşılaştırıldığında bu oranın %8,9 olan OECD ortalamasının altında kaldığı görülmektedir.⁵⁸ Cepten yapılan sağlık harcamalarının toplam sağlık harcamaları içindeki payı ele alındığında ise bu oran 2002 yılında %19,8; 2013 yılında ise %16,8 olmuştur. %16,8’lik bu oran, yine %19,5 olan OECD ortalamasının altında gerçekleşmiştir.⁵⁹

4. Sağlıkta Dönüşüm Programında Etkili Olan Aktörler

Türkiye’de sağlık politikasının oluşturulmasında ve sağlık hizmetlerinin sunumunda etkili olan çok sayıda aktörle karşılaşmaktadır. Devlet bu aktörlerin başında gelmektedir ve gerek planlama ve koordinasyon gerekse de finansman ve sağlık kurumlarının geliştirilmesi açısından temel sorumluluğu üstlenmektedir. Devlet bu konudaki görev ve sorumluluğunu başta Sağlık Bakanlığı olmak üzere, Meclis, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı, Yüksek Öğretim Kurumu ve ilgili diğer kurum ve kuruluşlarla birlikte yürütmektedir. Adı geçen resmi aktörler yanında sendikalar, meslek örgütleri ve diğer sivil toplum kuruluşları gibi resmi olmayan aktörler de Türkiye’de sağlık politikalarının oluşturulmasında rol oynamaktadır. Bunların yanında DB, OECD, IMF, DSÖ, DTÖ gibi uluslararası kuruluşlar ile AB gibi ulusüstü kurumlar ve ilaç ve tıbbi cihaz gibi sağlık şirketleri Türkiye’deki sağlık politikalarının belirlenmesi sürecinde devreye girebilmektedir.⁶⁰

4.1. Resmi Aktörler

Kamu politikasının oluşturulmasında etkili olan resmi aktörler meclis, hükümet, kamu bürokrasisi ve yargıdan oluşmaktadır. Genel olarak sağlık politikalarının belirlenmesinde, özel olarak da SDP’nin oluşturulmasında resmi aktörlerinin tamamının etkili olduğu görülmektedir. Yürütme ve kamu bürokrasisi ağırlıklı olarak sağlık politikalarının formüle edilmesinde etkili olmuşken, meclis politikaların yasalaşması sürecinde devreye girmiştir. Bunların yanında yargı organının da sağlık politikalarının oluşturulmasında rol oynadığı gözlenmektedir. Zira SDP kapsamında kabul edilen kimi yasalar zaman zaman yargı engeline takılmıştır. Örneğin 31.05.2006 tarihinde

⁵⁸ Sağlık Bakanlığı, T.C. Sağlık Bakanlığı Sağlık İstatistikleri Yıllığı 2014, s. 170.

⁵⁹ Sağlık Bakanlığı, T.C. Sağlık Bakanlığı Sağlık İstatistikleri Yıllığı 2014, s. 175-176.

⁶⁰ Hasan Hüseyin Yıldırım ve Türkan Yıldırım, “Türkiye Sağlık Reformları ve Politikaları”, s.352-385.

kabul edilen 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun bazı maddelerinin Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi üzerine, kanunun yürürlük tarihi ertelenmiştir. Dolayısıyla meclis, hükümet, kamu bürokrasisi ve yargıdan oluşan resmi aktörlerin tamamı sağlık politikalarının düzenlenmesinde ve uygulanmasında rol oynamıştır.

4.2. Resmi Olmayan Aktörler

Kamu politikalarında rol oynayan gayri resmi aktörler arasında siyasal partiler, sivil toplum örgütleri, vatandaşlar ve medya gibi resmi yapılanmanın dışında yer alan aktörler bulunmaktadır. Bu açıdan SDP değerlendirildiğinde, Sağlık Bakanlığı tarafından yapılan açıklamalarda gerek Program hayata geçirilmeden önce, planlama sürecinde iken gerekse de sonrasında uygulama, izleme ve değerlendirme aşamalarında sivil toplum kuruluşları ve diğer paydaşlarla da görüşüldüğü ve SDP ile ilgili fikirlerine başvurulduğu ifade edilmektedir. Bu kapsamda Kurum İdari Kurul toplantılarında sağlık çalışanları adına Bakanlığın yasal muhatabı olan sendikalarla çalışmalar yürütüldüğü belirtilmektedir. Bunların yanında son yıllarda sempozyum, çalıştay, panel gibi etkinlikler gerçekleştirilmek suretiyle sendikalarla sağlık sektörüne ait sorunların tartışıldığına değinilmektedir.⁶¹ Bakanlık tarafından yapılan bu açıklamalar aktörlerle varılan bir görüş birliğine işaret etmektedir. Diğer yandan sağlık alanında önemli sivil toplum örgütlerinden biri olan Türk Tabipler Birliği için aynı şeyi söylemek mümkün değildir. Türk Tabipler Birliği'nin daha çok muhalif ve eleştirel bir tutumla SDP'ye yaklaştığını ifade etmek mümkündür. SDP doğrultusunda hayata geçirilen sağlık uygulamalarını, iddia edilen sonuçları doğurmayacağı gerekçesiyle hem gösterilerle protesto etmiş hem de yasalaşan politikalar için yargı yoluna başvurarak politikaların uygulamaya aktarılmasını önlemek istemiştir.⁶² Bu başlık altında medyanın rolüne değinmek de mümkündür. Zira SDP ile ilgili düzenleme ve değerlendirmeler medya aracılığıyla tüm toplumla paylaşılmıştır. Böylece hem halka bilgi akışı sağlanmış, hem de halktan gelen tepkiler hakkında bilgi edinilmiştir.

4.3. Diğer Aktörler

SDP resmi ve gayri resmi aktörlerin olduğu kadar uluslararası aktörlerin

⁶¹ Recep Akdağ, Türkiye Sağlıkta Dönüşüm Programı Değerlendirme Raporu (2003-2011), T.C. Sağlık Bakanlığı Yayınları, 2012, s. 297-298.

⁶² Sağlık Bakanlığı, Stratejik Plan 2013-2017, Sağlık Bakanlığı Yayınları, Ankara, 2012, s.57.

de etkili olduğu bir politika metni olmuştur. Özellikle Dünya Bankası ve Dünya Sağlık Örgütü bu konuda başat bir rol oynamıştır. SDP yetkilileri ve yürütücüleri bu kurumlarla işbirliği yapmış ve kurumların uluslararası deneyimlerinden yararlanmışlardır.⁶³

4.3.1. Avrupa Birliği (AB)

Avrupa Birliği'nin SDP üzerinde doğrudan bir etkisinden söz etmek mümkün değildir. Ancak üyelik sürecinde yerine getirilmesi gerek yükümlülükler, gerek sağlık politikalarının belirlenmesinde gerekse de SDP'nin oluşturulmasında etkili olmuştur. Üyelik müzakereleri sürecinde sağlığı ilgilendiren konularda AB mevzuatına uyum çalışmaları kapsamında sağlık politikalarına yön verilmektedir.⁶⁴

4.3.2. Dünya Sağlık Örgütü (DSÖ)

DSÖ, sağlık politikalarının belirlenmesinde etkili olan önemli uluslararası örgütlerden biridir. Sağlık Bakanlığı da Dünya Sağlık Örgütü ile sürekli bir işbirliği içindedir. Söz konusu işbirliğini her iki yılda bir imzalanan "Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Dünya Sağlık Örgütü Avrupa Bölge Ofisi Arasında İki Yıllık İş Birliği Anlaşması (Biennial Collaborative Agreement-BCA)" altında yürütmektedir. 2002-2003 yıllarını kapsayan anlaşmada yer alan 7 projenin uygulaması 2003 yılında devam etmiştir. Yine 2004-2011 yılları arasında 4 iş birliği anlaşması yapılmış ve bu kapsamda 61 adet proje yürütülmüştür. Ayrıca Bakanlık Stratejik Planın hazırlanması sürecinde DSÖ ile birlikte çalışmıştır. Bu süreçte Tallinn Şartı, Halk Sağlığı Kapasitelerini ve Hizmetlerini Güçlendirmek için Avrupa Eylem Planı ve Sağlık 2020 başlıklı belge de göz önünde bulundurulmuştur.⁶⁵

4.3.3. Dünya Bankası (DB)

Dünya Bankası özellikle 1990'lı yıllardan itibaren Türkiye'de sağlık politikalarının belirlenmesinde ve uygulanmasında etkili olmuş bir aktördür. Bu durum SDP'de de devam etmiş ve DB verdiği kredilerle ve politika önerileriyle SDP'ye önemli ölçüde yön vermiştir. 2003 yılı Mart ayında Dünya Bankası tarafından Turkey Reforming the Health Sector for Improved Ac-

⁶³ Rifat Atun, "Transforming Turkey's Health System-Lessons for Universal Coverage", The New England Journal of Medicine, C:373, No: 14, 2015, s.1285-1289, s. 1288.

⁶⁴ Recep Akdağ, Türkiye Sağlıkta Dönüşüm Programı Değerlendirme Raporu (2003-2011), s. 278.

⁶⁵ Sağlık Bakanlığı, Stratejik Plan 2013-2017, s.13.

cess and Efficiency I-II (Türkiye: Daha İyi Erişim ve Etkinlik İçin Sağlık Sektörü Reformu I-II) isimli iki adet rapor yayımlanmıştır. Raporla sağlık sisteminde reformun gerekliliği üzerinde durulmuş ve reformun ana amacı olarak sağlık çıktılarının etkili, eşitlikçi ve sürdürülebilir bir şekilde geliştirilmesi belirlenmiştir.⁶⁶

Ayrıca DB tarafından yayınlanan raporlarda Türkiye'nin uyguladığı sağlık politikaları değerlendirilmiş ve SDP ile dikkat çekici başarı elde edildiği ifade edilmiştir. Türkiye'nin gösterdiği politik kararlılık ve esnek, sonuç odaklı yaklaşımın ders olarak alınabileceği ve sağlık sektörü performansının iyileştirilmesinde, sağlık sisteminin güçlendirilmesinde etkili bir yöntem olduğu belirtilmiştir.⁶⁷

4.3.4. Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD)

OECD'nin çalışma konularından biri de sağlıktır. OECD, sağlık göstergelerinde ve özellikle de sağlık harcamalarında diğer ülkelerle karşılaştırmalı oranlar vererek,⁶⁸ sağlık alanında raporlar yayımlayarak, ve istatistikler hazırlayarak sağlık politikaları üzerinde belirleyici ve yönlendirici olmaktadır. Bu kapsamda OECD Türk sağlık sistemini de inceleyerek Türkiye'de sağlık hizmetlerinin OECD düzeylerine çıkması için önerilerde bulunmuş ve Sağlıkta Dönüşüm Programı üzerinde etkili olmuştur. SDP hayata geçirildikten sonra da reformları ve uygulamaları inceleyerek değerlendirmelerde bulunmuş ve Dünya Bankası ile ortak rapor⁶⁹ yayımlamıştır.

Sonuç

Hükümetlerin gündemini meşgul eden çok sayıda sorun ve politika alanı söz konusudur. Sağlık sektörü bunlardan sadece biridir. Sağlık sistemi ve sağlık hizmetleri ülkelerin hem bugünü hem de geleceğini etkileyen önemli

⁶⁶ World Bank (WB), Turkey Reforming the Health Sector for Improved Access and Efficiency (in Two Volumes) Volume 1: Main Report, Report No. 24358-TU, 2003.

⁶⁷ Sarbani Chakraborty, Health Systems Strengthening: Lessons from the Turkish Experience, World Bank Europe and Central Asia Knowledge Brief, C:12, 2009.
http://siteresources.worldbank.org/INTECALEA/Resources/1040211-1251905880790/KB_V12_HSS_TUR.pdf, 25.06.2016

⁶⁸ Volkan Yılmaz ve Nurhan Yentürk, "Türkiye'de Sağlık Harcamalarına Tarihsel Bir Bakış", İstanbul Bilgi Üniversitesi Sivil Toplum Çalışmaları Merkezi, 2015
<http://stk.bilgi.edu.tr/media/uploads/2015/11/08/saglikHarcamalari.pdf>, 27.06.2016

⁶⁹ Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD), OECD Sağlık Sistemi İncelemeleri Türkiye, OECD ve Dünya Bankası, 2008.

politika alanlarından ve bu anlamda nüfusun tamamı üzerinde etkilidir. Hizmet sunumu, örgütlenme, finansman, insan kaynağı gibi farklı ve kapsamlı alt dalları da olan sağlık politikaları, değişen şartlar ve ortaya çıkan gelişmeler nedeniyle dinamik bir yapı sergilemektedir. Türkiye’de tarihsel süreçte, sağlık politikaları ve sağlık reformu hemen her dönemde gündemde olmuş ve bu kapsamda sağlık sisteminde reform girişimlerinde bulunulmuştur. Meclisin açılmasıyla başlayan sağlık politikası çalışmaları Cumhuriyet tarihi boyunca da devam etmiştir.

Sağlık politikalarının son halkasını ve en kapsamlısını 2003 yılında gündeme gelen Sağlıkta Dönüşüm Programı oluşturmaktadır. Sağlıkta Dönüşüm Programı, sağlık sisteminin hemen tüm alanlarında yaygın ve ciddi değişiklikler öngören bir içeriğe sahiptir ve bu kapsayıcı niteliğiyle de sağlık hizmetlerinin örgütlenmesinden sunumuna, finansmanından insan gücüne birçok alanda kayda değer değişiklikler getirmektedir. Bu değişiklikler, sağlık politikalarındaki hatırı sayılır dönüşümün de bir göstergesidir. Dönüşüm kapsamında ciddi sayıda yasa hayata geçirilmiş ve uygulamaya sokulmuştur. SDP bu anlamda önemli bir kamu politikası örneği oluşturmaktadır.

SDP’nin belirlenmesinde ve politik içeriğinin oluşturulmasında içsel faktörler kadar dışsal faktörlerin de etkili olduğu görülmektedir. İçeride sağlık sisteminin finansmanındaki eşitsiz ve parçalı yapı, hizmetlere erişimde sınırlılık ve sağlık hizmetlerinin beklenen düzeyde ve kalitede olmaması, sağlık harcamalarının etkisizliği, demografik yapının değişmesi ve yaşlı nüfusun artması, vatandaşların memnuniyetsizliği gibi faktörler sağlık sisteminin yeniden yapılandırılmasını gerekli kılmıştır. Dışarıda ise konjonktürel gelişmeler, küreselleşme sürecinin etkileri, uluslararası kuruluşların yönlendirmeleri sağlık politikalarının şekillenmesinde belirleyici olmuştur.

SDP ile öncelikli olarak sağlık hizmetlerinin örgütlenmesinde önemli değişikliklere gidilmiştir. Bu doğrultuda kamu hastaneleri Sağlık Bakanlığı bünyesinde toplanmış ve devlet hastanesi olarak tek çatı altında hizmet sunmaya başlamıştır. Farklı meslek grupları (işçi, memur, emekli, serbest çalışan, işsiz gibi) için farklı finansman yöntemleri öngören sosyal güvenlik sisteminin parçalı yapısına son verilmiş ve bunlar, yeni oluşturulan Sosyal Güvenlik Kurumu bünyesinde bir araya getirilmiştir. Toplumun yoksul kesimleri tarafından kullanılan Yeşil Kart uygulaması da, prim ödeme şartı bulunmaksızın SGK’ya bağlanmıştır.

Örgütlenme yapısındaki değişim doğrultusunda Sağlık Bakanlığı da yeniden yapılandırılmış, Bakanlık doğrudan hizmet sunumundan uzaklaşırken, daha ziyade politika ve strateji belirleme, planlama, düzenleme gibi görevler üstlenmiştir. Bunu tamamlayıcı şekilde kamu hastane birlikleri kurularak hastanelere yetki devri gerçekleştirilmiş ve hastanelerin kapasiteleri

güçlendirilmiştir. Ayrıca özel sağlık kurumları tarafından hizmet sunulması teşvik edilmiş, sosyal güvenlik kapsamındaki hastaların da katılım ücretini ödemek kaydıyla özel hastanelerden yararlanabilmesi mümkün kılınmıştır. Sağlık hizmetlerinin organizasyonunu ve yönetimini yeniden yapılandıran bu düzenlemelerle bir yandan finansal yapının güçlendirilmesi amaçlanmış, diğer yandan da hizmetlerin yaygınlaştırılması, daha ekonomik, kaliteli, verimli ve hızlı sunulması hedeflenmiştir.

SDP ile sağlık hizmetlerinin sunumunda da değişiklikler yapılmıştır. Bu kapsamda koruyucu ve tedavi edici hizmetlerde kapsamlı yapısal bir dönüşüm öngörülmüş, birinci basamak sağlık hizmetlerinin sunumunda sağlık ocağı uygulamasından aile hekimliği uygulamasına geçilmiştir. Anne ve çocuk sağlığının korunması, bulaşıcı ve kronik hastalıklarla mücadele, aşılama hizmetlerinin güçlendirilmesi, acil sağlık hizmetlerinin yeniden düzenlenmesi, ilaç ve eczacılık sektörünün yeniden yapılandırılması, sağlık bilgi sistemi ve e-sağlık uygulamalarına geçişi gibi konu başlıkları altında kapsamlı düzenlemelere yer verilmiştir.

Sağlık reformları arasında en kapsamlı uygulama ve değişim SDP ile gerçekleştirilmiştir. Bu değişimin yansımaları hizmetlerin örgütlenmesinde ve sunumunda görüldüğü kadar hasta haklarına yapılan vurguda da görülmüştür. Bu dönemde hasta haklarını koruyucu ve iyileştirici düzenlemeler yapılmıştır. Bu kapsamda Hasta Hakları Yönetmeliği kabul edilmiş ve hastalara “bilgi isteme”, “sağlık kuruluşunu seçme ve değiştirme”, “sağlık personelinin tanıma, seçme ve değiştirme”, “öncelik sırasının belirlenmesini isteme”, “tıbbi gereklere uygun teşhis, tedavi ve bakım” hakkı tanınmıştır. Söz konusu yönetmelikle sağlık kurum ve kuruluşları bünyesinde hasta iletişim birimleri kurulması, illerde de Hasta Hakları Kurulu oluşturulması kararlaştırılmıştır. Bunların yanında sağlık hizmetlerinden faydalananlara telefonla veya online olarak SABİM ve BİMER gibi kurumlara şikayet ve önerilerini iletme imkanı verilmiştir. Böylece bir yandan vatandaşların sağlık hizmetlerinden faydalanma hakları tanımlanırken, diğer yandan da sağlık hizmet sunucularının vatandaşlara karşı sorumluluğu ve hesap verebilirliği güçlendirilmiştir. Bu düzenlemeler SDP’nin “insan merkezilik” ilkesini tamamlar niteliktedir.

SDP ile yeni istihdam yöntemlerinin getirildiği görülmektedir. Bu kapsamda hizmet satın alma, sözleşmeli çalışma (özellikle kamu hastane birliklerinde ve aile hekimliği uygulamasında) ve esnek çalışma gibi istihdam yöntemleri de hayata geçirilmiştir. Bu yöntemler sağlık işgücü ihtiyacını daha hızlı karşılamaya ve ihtiyacı azaltmaya yardımcı olmuş, hizmetlerin daha düşük maliyetle sunulmasını sağlamıştır. Buna karşılık bu yöntemlerle istihdam edilen sağlık çalışanları iş güvencesinden yoksun kalırken, kimi

zaman da zorlu çalışma koşullarına rıza göstermek zorunda kalmışlardır. Diğer yandan çalışanlar için performansa dayalı ödeme sistemi getirilmiştir. Bu sayede hem sağlık kuruluşlarında verilen hizmetlerin ölçülebilir hale getirilmesi, hem de bunların değerlendirilip hizmeti üretenlere yansıtılması amaçlanmıştır. Böylece sağlık çalışanlarının güdülenmesi ve çalıştıkları kadar ücret almaları hedeflenmiştir. Düzenleme sağlık çalışanlarının maaşlarını yükseltirken, kimi zaman da performansı artırmak adına gereksiz işlemlerin yapılmasına neden olmuştur. Bu nedenle performans uygulamasında yeni düzenlemelere gidilmiştir.

Sağlık politikalarındaki dönüşümün en memnun kesimi olarak hastalar görülmektedir.⁷⁰ Gerek sağlık hizmetlerinin yaygınlaşması ve erişimin kolaylaşması, gerek sağlık hizmetlerinin kalitesinin artması ve düzeyinin yükselmesi, gerekse de hasta hakları konusunda yapılan iyileştirmeler sağlık hizmetlerinden yararlananların eskiye göre sağlık hizmetlerinden daha memnun olmaları sonucunu doğurmuştur.

Değişimden memnun olmayan kesim ise ağırlıklı olarak sağlık çalışanlarıdır.⁷¹ Gerek hekimler, gerekse de diğer sağlık çalışanları hasta haklarına yönelik yapılan düzenlemeler neticesinde kendi hareket alanlarının kısıtlandığını ve sağlık çalışanlarına karşı saygının azaldığını düşünmektedirler. Sağlık çalışanlarına yönelik hastalar veya hasta yakınları tarafından yapılan saldırılar da bu memnuniyetsizliğin önemli bir bölümünü oluşturmaktadır.

Bu başlık altında üzerinde durulabilecek bir konu da SDP'nin yönetsel başarısıdır. 2003 yılında başlayan SDP uygulamaları hala devam etmektedir ve bu süre içerisinde zaman zaman kimi uygulamalarda değişiklikler yapılsa da politikanın ana hedefleri ve eksenini doğrultusunda düzenleme ve uygulamalar devam etmektedir. SDP'nin uygulamaya geçirilmesinde ve politikaların devamlılığında etkili olan faktörler söz konusudur. Bu faktörler; SDP uygulamaları boyunca ekonomik gelişmenin sürmesi, siyasi istikrarın devam etmesi, yürütücü lider eşliğinde politikaya sahip çıkılması, kapsamlı bir dönüşüm stratejisinin uygulanması, ekip çalışmasıyla işlerin yürütülmesi, hızlı politika transferi, sağlık sisteminde anlık iyileştirmeler yapılması ve halkın güveninin sağlanması,⁷² hızlı ve kararlı değişikliklerle siyasi destek

⁷⁰ Sedat Bostan, "What Has The Health Transformation Program In Turkey Changed For Patients?", Hacettepe Sağlık İdaresi Dergisi, C: 16, Sayı 2, s. 91-103, 2013.

⁷¹ World Health Organization, Successful Health System Reforms: The Case of Turkey, WHO Regional Office for Europe, Copenhagen, 2012.

⁷² Rifat Atun vd., "Universal health coverage in Turkey: enhancement of equity", The Lancet, C: 382, N: 9886, s. 65-99, 2013.

sağlanması, düşük gelir grubunu koruyucu adımlar atılması⁷³ olarak sıralanabilir.

Kaynakça

- AĞARTAN, Tuba I., “Learn, Frame and Deploy? Cross-National Policy Ideas and Comparisons in Turkey’s Health Reform”, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, C:18, No:1, s.54-69.
- AĞIRBAŞ, İsmail, AKBULUT, Yasemin, ÖNDER, Ömer Rıfki, “Atatürk Dönemi Sağlık Politikası”, *Ankara Üniversitesi Türk İnkılâp Tarihi Enstitüsü Atatürk Yolu Dergisi*, No:48, 2011, s. 733-748.
- AKDAĞ, Recep, “Lessons from Health Transformation in Turkey: Leadership and Challenges”, *Health Systems & Reform*, C: 1 No: 1, s.3–8, 2015.
- AKDAĞ, Recep, İlerleme Raporu Türkiye Sağlıkta Dönüşüm Programı, T.C. Sağlık Bakanlığı, Yayın No: 749, Ankara, 2008.
- AKDAĞ, Recep, Türkiye Sağlıkta Dönüşüm Programı ve Temel Sağlık Hizmetleri Kasım 2002-2008, T.C. Sağlık Bakanlığı Yayın No: 770, 2008.
- AKDAĞ, Recep, Türkiye Sağlıkta Dönüşüm Programı Değerlendirme Raporu (2003-2011), T.C. Sağlık Bakanlığı Yayınları, 2012.
- AKDUR, Recep, “Cumhuriyetten Günümüze Türkiye’de Sağlık”, http://www.recepakdur.com/upload/CUMHUR%C4%B0YETTEN_G%C3%9CN%C3%9CM%C3%9CZE__T%C3%9CRK%C4%B0YE.pdf, 23.06.2016
- AKDUR, Recep, “Türkiye’de Sağlık Politika ve Hizmetleri” *Yeni Türkiye*, C: 4, No: 23-24, 1998, Ankara, s.1984-1995.
- AKINCI, Fevzi, vd., “Assessment of the Turkish health care system reforms: A stakeholder analysis”, *Health Policy*, C:107, 2012, s. 21– 30.
- ANDERSON, James E., *Public policymaking: An introduction*, Boston Houghton, 2003.
- ATUN, Rifat, “Transforming Turkey’s Health System-Lessons for Universal Coverage”, *The New England Journal of Medicine*, C:373, No: 14, 2015, s.1285-1289.

⁷³ Recep Akdağ, “Lessons from Health Transformation in Turkey: Leadership and Challenges”, *Health Systems & Reform*, C: 1 No: 1, s.3–8, 2015.

- ATUN, Rifat vd., “Universal health coverage in Turkey: enhancement of equity”, *The Lancet*, C: 382, N: 9886, s. 65-99, 2013.
- BIRKLAND, Thomas A., *An introduction to the policy process: Theories, concepts and models of public policy making*, 3. B., ME Sharpe, New York, 2011.
- BOSTAN, Sedat, “What Has The Health Transformation Program In Turkey Changed For Patients?”, *Hacettepe Sağlık İdaresi Dergisi*, C: 16, Sayı 2, 2013, s. 91-103.
- BUSE, Kent, MAYS, Nicolas ve WALT, Gill, *Making health policy*, Milton Keynes, Open University Press, 2005.
- CHAKRABORTY, Sarbani, *Health Systems Strengthening: Lessons from the Turkish Experience*, World Bank Europe and Central Asia Knowledge Brief, C:12, 2009.
http://siteresources.worldbank.org/INTECALEA/Resources/10402111251905880790/KB_V12_HSS_TUR.pdf, 25.06.2016
- COLLINS, Tea, “Health policy analysis: A simple tool for policy makers”, *Public Health*, C: 119, No: 3, 2005, s.192–196.
- COVENEY, John, “Analyzing Public Health Policy: Three Approaches”, *Health Promotion Practice*, C: XI, No: 4, 2010, s. 515-521.
- ÇEVİK, Hasan Hüseyin ve DEMİRCİ, Süleyman, *Kamu Politikası*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2012.
- DYE, Thomas R., *Understanding Public Policy*, Pearson Education Inc. 2002.
- EKONOMİK İŞBİRLİĞİ VE KALKINMA ÖRGÜTÜ (OECD), *OECD Sağlık Sistemi İncelemeleri Türkiye*, OECD ve Dünya Bankası, 2008.
- GÜMÜŞ, Erdal, “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sistemi: Mevcut Durum, Sorunlar ve Öneriler,” *Seta Analiz*, No:24, 2010.
- HANKIVSKY, Olena, vd., “Introduction: Why Intersectionality Matters for Health Equity and Policy Analysis”, *An Intersectionality-Based Policy Analysis Framework*, Ed: Olena Hankivsky, Institute for Intersectionality Research and Policy, Simon Fraser University, Vancouver, BC, 2012.
- KALKAN, Buğra ve ÖZKAN, Devrim, “Kamu Tercih Teorisini Modern Klasiklerdeki İzleri”, *Journal of Human Sciences*, C:13, No:3, 2016, s. 3995-4010.
- KAPTI, Alican, “Kamu Politika Sürecinde Klasik Yaklaşım Modeli”, *Kamu Politika Süreci*, Ed. Alican Kaptı, Seçkin Yayıncılık, Anka-

ra, 2011.

- KRAFT, Michael E. ve FURLONG, Scott R., Public policy: Politics, analysis, and alternatives, 3. bs., CQ Press, Washington, 2009.
- ÖZKAL SAYAN, İpek ve KÜÇÜK, Aziz, “Türkiye’de Kamu Personeli İstihdamında Dönüşüm: Sağlık Bakanlığı Örneği”, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, C:67, No:1, 2012, s. 171-203.
- PETERS, B. Guy, American Public Policy: Promise and Performance, 9th Edition, Sage Publications, 2013.
- SABATIER, Paul A., The Theories of the Policy Process, Boulder, Westview Press, Colorado, 2007.
- SAĞLIK BAKANLIĞI TÜRKİYE HALK SAĞLIĞI KURUMU, 2016 Yılı Performans Programı.
https://www.thsk.gov.tr/dosya/birimler/strateji_db/dokumanlar/2016_yili_performans_programi.pdf , 13.06.2016.
- SAĞLIK BAKANLIĞI, T.C. Sağlık Bakanlığı Sağlık İstatistikleri Yıllığı 2014, Türkiye Cumhuriyeti Sağlık Bakanlığı Sağlık Araştırmaları Genel Müdürlüğü, 2015.
- SAĞLIK BAKANLIĞI, “SDP (I. Faz)”, 2014. <http://www.pydb.saglik.gov.tr/default.aspx?menuTnm=178&sayfa=SDP>, 20.05.2016.
- SAĞLIK BAKANLIĞI, “SDSGRP (II. Faz)”, 2014. <http://www.pydb.saglik.gov.tr/default.aspx?menuTnm=176&sayfa=SDSGRP>, 20.05.2016.
- SAĞLIK BAKANLIĞI, T.C. Sağlık Bakanlığı Sağlık İstatistikleri Yıllığı 2013, Türkiye Cumhuriyeti Sağlık Bakanlığı Sağlık Araştırmaları Genel Müdürlüğü, Ankara, 2014.
- SAĞLIK BAKANLIĞI, Stratejik Plan 2013-2017, Sağlık Bakanlığı Yayınları, Ankara, 2012.
- SAĞLIK BAKANLIĞI, Türkiye Sağlıkta Dönüşüm Programı Değerlendirme Raporu (2003-2010), Ankara, 2011.
- SAĞLIK BAKANLIĞI, Türkiye’de Sağlığa Bakış 2007, Ed. Salih Molahaliloğlu vd., T.C. Sağlık Bakanlığı Refik Saydam Hıfzıssıhha Merkezi Başkanlığı, Hıfzıssıhha Mektebi Müdürlüğü, Ankara, 2007.
- SAĞLIK BAKANLIĞI, Sağlıkta Dönüşüm Programı, Ankara, 2003.
- SAĞLIK BAKANLIĞI, Ulusal Sağlık Politikası, Ankara, 1993. http://ekutuphane.sagem.gov.tr/kitaplar/ulusal_saglik_politikasi.pdf, 13.06.2016

- SAĞLIK BAKANLIĞI, T.C. Sağlık Bakanlığı Stratejik Plan 2010 – 2014, T.C. Sağlık Bakanlığı Yayın No: 788, t.y.
- SAVAŞ, B. Serdar, KARAHAN, Ömer ve SAKA, R. Ömer, Health care systems in transition: Turkey, Ed. Sarah Thomson ve Elias Mossialos, The European Observatory on Health Care Systems, C:4, No:4, Copenhagen, 2002.
- TOTH, Federico, “Healthcare policies over the last 20 years: Reforms and counter-reforms”, Health Policy, C:95, 2010, s.82-89.
- TÜRKİYE İSTATİSTİK KURUMU, Hayat Tabloları, 2013-2015, <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=21509>, 23.06.2016.
- TÜRKİYE İSTATİSTİK KURUMU, Genel Olarak Kamu Hizmetlerinden Memnuniyet Düzeyi <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=21518>, 23.06.2016.
- TÜRKİYE İSTATİSTİK KURUMU, Sağlık harcamaları ile ilgili göstergeler, http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1084, 23.06.2016.
- WALT, Gill, vd., “‘Doing’ health policy analysis: Methodological and conceptual reflections and challenges”, Health Policy Plan, C: 23, No: 5, 2008, s. 308-317.
- WORLD HEALTH ORGANIZATION, Successful Health System Reforms: The Case of Turkey, WHO Regional Office for Europe, Copenhagen, 2012.
- WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO), Health Policy and Systems Research, A Methodology Reader, Ed: Lucy Gilson, Geneva, Switzerland, 2012.
- WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO), Health Policy, Geneva, WHO, 2010.
http://www.who.int/topics/health_policy/en/, 25.06.2016.
- WORLD BANK (WB), Turkey Reforming the Health Sector for Improved Access and Efficiency (in Two Volumes) Volume 1:Main Report, Report No. 24358-TU, 2003.
- YAŞAR, Gulbiye Yenimahalleli, “‘Health transformation programme’ in Turkey: an assessment”, The International Journal of Health Planning and Management, C:26, No:2, 2011, s.110–133.
- YILDIRIM, Hasan Hüseyin ve YILDIRIM, Türkan, “Türkiye Sağlık Reformları ve Politikaları: Politika Analizi Çerçevesinde Bir Değerlendirme”, Kamu Politikası Kuram ve Uygulama, Ed. Mete Yıldız ve Mehmet Zahid Sobacı, Adres Yayınları, Ankara, 2013, s.352-385.

YILMAZ, Volkan ve YENTÜRK, Nurhan, “Türkiye’de Sağlık Harcamalarına Tarihsel Bir Bakış”, İstanbul Bilgi Üniversitesi Sivil Toplum Çalışmaları Merkezi, 2015.

<http://stk.bilgi.edu.tr/media/uploads/2015/11/08/saglikHarcamalari.pdf>, 27.06.2016

<http://web.archive.org/web/20121306060000/http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP58.htm>, 13.06.2016.

YASAMA DERGİSİ YAYIN İLKELERİ

1. Yasama Dergisi hakemli bir dergi olup Ocak-Şubat-Mart-Nisan, Mayıs-Haziran-Temmuz-Ağustos, Eylül-Ekim-Kasım-Aralık olmak üzere yılda üç kez yayımlanır.
2. Dergide, Anayasa Hukuku, Parlamento Hukuku, Siyaset Bilimi, Uluslararası İlişkiler, Yönetim Bilimleri ve Yasama Süreci'ne ilişkin bilimsel yazılar yayımlanır. Ayrıca kitap tanıtma yazılarına da yer verilebilir.
3. Dergiye gönderilen bilimsel yazılar, Yayın Kurulu'nun ön incelemesinden sonra ULAKBİM kriterleri gereğince iki hakeme gönderilir. Hakemlerin her ikisinin de aynı görüşte olması halinde, Yayın Kurulu ya da yetkilendirdiği editör tarafından, hakem raporları doğrultusunda yazının basılmasına, yazardan düzeltme istenmesine veya geri çevrilmesine karar verilir. Hakem görüşlerinin farklı olması halinde üçüncü hakemin görüşüne başvurulur ve bu hakemin görüşü doğrultusunda yazının basılmasına, yazardan düzeltme istenmesine veya geri çevrilmesine karar verilir.
4. Dergiye gönderilecek yazılar başka bir yerde yayımlanmamış veya yayımlanmak üzere gönderilmemiş olmalıdır.
5. Yazılar elektronik ortamda word dosyası olarak ve tercihen e-posta yoluyla gönderilmelidir. Yazıyla birlikte yazarın unvanı, görev yaptığı kurum, haberleşme adresi, telefon numarası ve e-posta adresi bildirilmelidir.
6. Makalelerin uzunluğu tercihen 3000-20.000 kelime arasında olmalıdır.
7. Dergide yayımlanacak yazılar Yasama Derneği'nin web sayfasında (www.yasader.org.tr) yer alan biçim kurallarına uygun olmalıdır.
8. Dergide yer alan yazıların içeriklerinden yazarlar sorumludur.
9. Dergide yayımlanması için gönderilen çalışmalar yayımlansın ya da yayımlanmasın geri gönderilmez.
10. Dergide yayımlanan yazılardan kaynak gösterilerek alıntı yapılabilir.
11. Dergiye gönderilen yazılar için herhangi bir ücret ödenmez.

