

*BOŞ SAFYA*

*BOŞ SAFYA*

## İÇİNDEKİLER

---

Bu Sayıda .....	III
<b>Muhafazakar ve Gerçekçi:</b> <b>Prof. Dr. Ahmet Davutoğlu</b> .....	I
E. Zeynep GÜLER	
<b>İkinci Kuşak Yapısal Reformlarda Program Arayışları</b> .....	22
Faruk ATAAY	
<b>Türk Bankacılık Sektörünün Yeniden Yapılandırılması:</b> <b>BDDK ve Yönetişim</b> .....	39
Gökten DOĞANGÜN	
<b>Türkiye’de Kamu Yönetiminde Neoliberal Dönüşümün</b> .....	67
<b>Çevresel Sonuçları</b> Mihriban ŞENGÜL	
<b>İl Yönetimi Sisteminde Değişim</b> .....	88
Nuray E. KESKİN	
<b>Türkiye’de Sağlık Hizmetlerinin</b> <b>Dönüşümü ve Yerinden Yönetimi</b> .....	118
Arif ERENÇİN ve Vesim YOLCU	
<b>Devletin Yeniden Yapılandırma Sürecinin</b> <b>Emeklilik Sistemine Yansımaları</b> .....	137
Asuman ÖZGÜR	
<b>Eğitim Sisteminde Yeniden Yapılanma ve</b> <b>Özelleştirme Adımları</b> .....	166
Erkan AYDOĞAN	
<b>Elektrik Sektöründe Yeniden Yapılanma ve Özelleştirme</b> .....	188
Banu SALMAN	
Özgeçmişler .....	209
Abstracts .....	212



Elinizde tuttuğunuz bu sayıyla birlikte ikinci yılını doldurmuş bulunan Memleket SiyasetYönetim'in bu sayısında, oldukça güncel bir konu olmasına karşın hararetili siyasal gündemlerin biraz arkasında kalan, ancak ölkemizin geleceğinin şekillenmesinde büyük yeri bulunan "emperyalizmin uyarlama reformları" ve "devletin yeniden yapılandırılması" politikalarına odaklandık. Bilindiği üzere, ölkemizin son çeyrek yüzyıllık dönemine damgasını vuran neoliberal reformlar, hem ölkenin dışa bağımlılığını ve dış borçları artırmakta, hem de ölkenin dışa bağımlılığı arttıkça ve dış borç batağı derinleştikçe daha da şiddetli bir baskıyla gündeme getirilmektedir. Nitekim, son beş yılda iktidarını güçlendirmek için dış borçları çığ gibi artıran AKP hükümeti, neoliberal reformları daha da hızlandırmakta ve ölkenin en büyük kamu kuruluşlarını ardı ardına özelleştirmektedir. Nitekim, bu durum, dergimizin bu sayısının temel temasını emperyalizmin uyarlanma reformları olarak seçmemize neden oldu.

Memleket SiyasetYönetim'in bu sayısını E. Zeynep Güler'in "**Muhafazakar ve Gerçekçi: Prof. Dr. Ahmet Davutoğlu**" başlıklı makalesiyle açıyoruz. Güler, AKP üzerine yürütölen tartışmalara dış politika konusu çerçevesinde katkı sağlayan bu çalışmasında, AKP hükümetinin dış politikasının anlaşılabilmesi açısından önemli açılımlar sağlıyor. Güler, makalesinde, AKP'nin en önemli dış politika danışmanlarından biri olan Prof. Dr. Davutoğlu'nun çalışmaları üzerine eleştirel bir değerlendirme geliştiren, AKP'nin "muhafazakar demokrat" olarak tanımlanan ideolojik çizgisinin dış politika alanında ne tür yansımaları olduğunu, bu dış politikanın uluslararası ilişkileri ve bu ilişkiler dünyasında Türkiye'nin yerini nasıl gördüğünü tartışıyor. Güler, bu tartışmasında, özellikle, Davutoğlu'nun, Türkiye için önerdiği, "ABD'yle stratejik ortaklık içinde bölgesel güç olma" hedefi üzerine eğiliyor.

Bu sayımızın ikinci makalesi Faruk Ataay'ın "**İkinci Kuşak Yapısal Reformlarda Program Arayışları**" başlığını taşıyor. Ataay, çalışmasında, hem dosya konumuz çerçevesinde ele aldığımız sorunlara bir giriş yapıyor hem de Türkiye'nin son on yılına damgasını vuran "ikinci kuşak yapısal reformlar" üzerine genel bir değerlendirme geliştirmeyi hedefliyor. Ataay'ın çalışması, özellikle, 22 Temmuz 2007 genel seçimi sonrasında sermaye çevrelerinin ortaya koyduğu ekonomik program ve yapısal reform istemlerini ve hükümetin bu istemlere yanıt üretme çabalarını ele alıyor. Ataay'ın makalesini takip eden üçüncü çalışma, Gökten Doğangün'ün "**Türk Bankacılık Sektörünün Yeniden Yapılandırılması: BDDK ve Yönetişim**" başlıklı makalesi. Doğangün'ün bu çalışması, hem Ataay'ın ikinci kuşak reformlar üzerine başlattığı tartışmayı "yönetişim" başlığı altında tamamlıyor, hem de bankacılık sektörü özelinde derinleştiriyor. Türkiye'de finansal liberalizasyona geçilen 1989 sonrası dönemde bankacılık sektöründe ortaya çıkan sorunları vurgulayan makale, BDDK'nın kuruluşu ve bu yeni kurumun Kasım 2000-Şubat 2001 krizleri ve sonrasındaki uygulamalarındaki çarpıklıklara dikkat çekiyor.

Dosyamızın bir sonraki çalışması Mihriban Şengül'ün "**Türkiye'de Kamu Yönetiminde Neoliberal Dönüşümün Çevresel Sonuçları**" başlıklı makalesi. Şengül, çevre sorununu kapitalizmin gelişme süreciyle ilişkilendirdiği çalışmasında, öncelikle neoliberal reformların yarattığı çevre sorunlarına dikkat çekiyor. Daha sonra da, neoliberalizmin çevreyi algılama biçimi, doğal çevrenin korunmasına ve iyileştirilmesine yönelik politikalar ve çevre yönetiminde gerçekleştirilen yeniden yapılanmanın sonuçlarını ele alıyor. Şengül'ün çalışmasını takip eden çalışma Nuray Ertürk Keskin imzasını taşıyan "**İl Yönetimi Sisteminde Değişim**" başlıklı makalemiz. Keskin, Türkiye'de 1980 sonrası dönemde devlet-toprak (mekan) ilişkisinin geçirdiği dönüşümleri ele aldığı çalışmasında, merkezi devletin taşra örgütlenmesi (il yönetimi) üzerine odaklanıyor. Keskin'in çalışması, devletin neoliberal yeniden yapılandırılması sürecinin il yönetimi alanındaki en önemli sonucunun, kalkınmayı ve sosyal adaleti sağlamaya yönelik işlevlerin ortadan kaldırılarak asayiş ve nüfus işleyle sınırlanması olduğunu gösteriyor.

Dosyamızın sonraki üç makalesi sosyal devletin üç temel ayağını oluşturan sağlık, sosyal güvenlik ve eğitim sektörlerinde gerçekleştirilen neoliberal reformları inceliyor. Arif Erençin ve Vesim Yolcu imzalı ilk makale "**Türkiye'de Sağlık Hizmetlerinin Dönüşümü ve Yerinden Yönetimi**" başlığını taşıyor. Erençin ve Yolcu'nun çalışması, sağlık hizmetleri alanındaki neoliberal reformları incelerken, özellikle hizmetlerin yerelleştirilmesine odaklanıyor. Sağlık reformunun doğrultusunun piyasalaştırma ve yerelleşme doğrultusunda olduğunu belirten çalışma, bu politikaların alt gelir gruplarının sağlık hizmetlerine erişimini güçleştireceğine dikkat çekiyor. Dosyamızın sonraki çalışması Asuman Özgür'ün "**Devletin Yeniden Yapılandırılma Sürecinin Emeklilik Sistemine Yansımaları**" başlıklı makalesi. Özgür, genelde sosyal güvenlik sisteminde, daha özeldede emeklilik sisteminde gerçekleştirilen dönüşümleri incelediği çalışmasında, bir yandan Dünya Bankası ve IMF gibi uluslararası finans kuruluşlarının reform sürecindeki rollerini çözümlerken, bir yandan da sermayenin beklentilerini ve sendikaların eleştirilerini ele alıyor. Dosyamıza bu kapsamda bir başka katkı Erkan Aydoğan'ın "**Eğitim Sisteminde Yeniden Yapılanma ve Özelleştirme Adımları**" başlıklı makalesiyle geldi. Aydoğan, eğitimin en yaygın ve en temel kamu hizmetlerinden birisi olması nedeniyle neoliberal politikaların en önemli hedeflerinden birini oluşturduğunu belirttiği makalesinde, eğitim sisteminde gerçekleştirilen özelleştirme ve ticarileştirme politikalarını analiz ediyor.

Dosyamızın son çalışması ise, Banu Salman'ın "**Elektrik Sektöründe Yeniden Yapılanma ve Özelleştirme**" başlıklı makalesi. Uzun süredir gündemde olmasına rağmen özelleştirilmesi sürekli ertelenen ve kısmi özelleştirmelerle yetinilen bu dev sektörde, önümüzdeki aylarda özelleştirme çalışmalarının hızlandırılması beklenmektedir. Salman, makalesinde hem bu önemli sektörde izlenen politikaları tarihsel bir perspektifle ele almakta, hem de sektördeki güncel gelişmelere dikkat çekmektedir.

Yrd. Doç. Dr. Faruk ATAAY

## MUHAFAZAKAR VE GERÇEKÇİ: PROF. DR. AHMET DAVUTOĞLU

*“Biz tekmil elimizdekini müdafaa ve temsile, siyaset-i Osmaniyeyi takibe hasr-ı efkar ederiz. Muvaffak olduğumuz kadarı bize kalır, kalmayanı gider.”<sup>1</sup>*

E. Zeynep GÜLER\*

*Bu çalışmanın amacı uluslararası ilişkiler teorisinde muhafazakarlığın tarihe bakışta ve güncel gelişmeleri değerlendirirken kendini farklılaşan biçimler altında nasıl ortaya koyduğunu ele almaktır. Bu çerçevede, 2002 seçimlerinde TBMM'ye giren iki partiden biri olan ve 22 Temmuz 2007 seçimlerinden sonra da iktidar partisi konumunu sürdüren Adalet ve Kalkınma Partisi'nin (AKP) ilk iktidar döneminde Büyükelçi sıfatıyla Dışişleri Bakanlığı ve Başbakanlık danışmanı, ikinci döneminde de Büyükelçi ve Birim Yöneticisi sıfatlarıyla Başbakanlık Başdanışmanı olarak görev yapan, hükümet siyaseti üzerinde etkili olan, hem Başbakan Tayyip Erdoğan'ın, hem de Cumhurbaşkanı Abdullah Gül'ün güvendiği ve “hocam” diye hitap ettikleri Prof. Dr. Ahmet Davutoğlu'nun yazı ve konuşmaları örnek olarak incelenecektir. Yazı kapsamında, dış siyasette muhafazakar bir çerçevenin dünya ve Türkiye'nin içinden geçmekte olduğu özgün koşullarda nasıl yeniden üretildiği, hangi açılardan muhafazakar, hangi açılardan gerçekçi bir yaklaşımın hakim olduğu, bu iki tutumun birbiriyle yakın ilişkileri Davutoğlu'nun muhafazakar yaklaşımının karmaşık yapısı çerçevesinde ele alınmaya çalışılacaktır.*

**Anahtar sözcükler:** AKP, dış politika, muhafazakarlık, yeni-Osmanlılık.

Siyaset teorisi ve uluslararası ilişkiler disiplininde *muhafazakarlık* çeşitli biçimlerde ele alınıyor. Uluslararası ilişkilerde teorik olmaktan çok dönemsel, yerel, siyasi ve pratik bir içerikle yaklaşılan muhafazakarlık meselesi daha geniş kapsamlı biçimde değerlendirilmeyi beklemektedir. Mevcut güncel analizlerde, Avrupa'daki muhafazakar partilerin seçim başarılarına ve artırdıkları toplumsal desteğe eğilen ya da Amerika Birleşik Devletleri'nin (ABD), özellikle George W. Bush yönetiminin bir haçlı seferi gibi örgütlediği ve uluslararası örgütleri hiçe sayan “terörizme karşı savaş” açılımlına ilişkin değerlendirmeler

\* Yrd. Doç. Dr., İstanbul Üniversitesi, SBF, Uluslararası İlişkiler Bölümü  
(zeynep.guler@gmail.com).

<sup>1</sup> Ahmet Ferit, “Bir Mektup”, *Üç Tarz-ı Siyaset* içinde, İstanbul, 1327, s.51-55, aktaran Masami Arai, *Jön Türk Dönemi Türk Milliyetçiliği*, çev. Tansel Demirel, İletişim Yayınları, 1994, s. 19.

mevcuttur. Uluslararası ilişkiler disiplininin *gerçekçi* ve *faydacı* yaklaşımların analitik ağırlığından kurtularak siyaset bilimi ile yakınlaşmasının çözümlene açısından yararının büyük olduğu kanısındayım. Konumuz açısından, iki disiplinin yakınlaşması, gerçekçi paradigmaya bağlı kalınarak uluslararası ilişkilerin aldığı biçimlere dair güncel ya da kısa dönemli değerlendirmelerin ötesinde, muhafazakarlığın teorik, felsefi ve siyasal öncülleri ve tarihsel örnekleri ile tanımlanması, günümüzde geçerliliğinin ve aldığı biçimlerin sorgulanması, günümüz uluslararası ilişkiler zemininde kendine nasıl bir yer bulduğunun derinlemesine tartışılması biçiminde yansiyacaktır.

*Felsefi bir düşünce ve siyasi bir tavır* olarak muhafazakarlık, mevcut siyasi, sosyal ve ekonomik düzenin değerine ve mümkün olduğunca korunması gerektiğine inanır. Bu düzen, nesiller boyunca yaratılan gelenekler ve kurumlar, zamanın ve deneyimin zorlu sınavından geçmiş ve kendini, doğruluğunu ve işlerliğini ispatlamıştır. Bu anlamda meşrudur. Değişim ise yavaş ve tedricidir. Muhafazakarlara göre, toplum süregelen ve karmaşık bir organizmadır. Yavaşça, yüzyıllar boyunca yaşanan çeşitli değişim ve deneme-yanılmalar sonucu bugünkü halini almıştır.

*Bir ideoloji olarak muhafazakarlığın* dönemler ve ülkeler arasında farklılıklar içeren, değişken (bukalemunvari, her duruma uyan) özelliklerinden söz ediliyor. Ancak, insan doğası, devlet ve uluslararası ilişkilere ilişkin felsefi ve teorik yapılanışı belirgin benzerlikler taşıyor. Muhafazakarlık üç önemli kavram aracılığıyla hareket yeteneği buluyor: *düzen*, *şüphencilik* ve *gelenek*.<sup>2</sup> Muhafazakar teorisyenler uluslararası ilişkilerde belirli bir düzenin değişmezliğini veri kabul ediyor, bu yüzden de daha çok bu düzenin nasıl yönetileceği ve korunacağı sorunu ile ilgileniyorlar. Bir ideoloji olarak değişken, farklı durum ve yerelliklerde farklı özellikler alabilen bir yapıya sahip olması, muhafazakarlığın aynı zamanda gücünü oluşturan bir faktör. Muhafazakarlığı yalnızca statükonun korunması olarak tanımlamak, çözümlene açısından yararsızdır; çünkü muhafazakarlık uzun bir tarihsel dönem içinde farklılaşan ve çeşitlenen bir ideoloji olagelmıştır. Eğer muhafazakarlığı yalnızca değişime karşı olmak ve statükonun korunması olarak tanımlarsak, gücünü ve iktidarını korumak isteyen tüm yönetici grupları bu tanıma girer ki, böyle bir genişlik çözümlene anlamında işimize yaramaz, muhafazakarlığın ayrı, özgül yönlerini ortaya koymaz. Pratikte,

---

<sup>2</sup> Jennifer M. Welsh, "'I' is for Ideology: Conservatism in International Affairs", *Global Society*, Vol. 17, No.2, 2003, s. 168-169.



örneğin, liberalizmin genel ilkeleri formüle edilebilirken, muhafazakarlık her ülkeye ve kültüre özgü statükonun korunmasına yönelik, özgül davranışlar ortaya koymuştur. Muhafazakarlık milliyetçiliğe benzer bir şekilde, her ülkede o yerelliğin farklı kültürel ve tarihsel yönlerine vurgu yapmış, güncel siyasal anlamda farklı konumlanışlar sergilemiş, farklı gelenekleri, kurumları ve kültürel özellikleri *muhafaza etmeyi* önermiştir.<sup>3</sup>

Muhafazakar teorisyenler uluslararası alanda belirgin bir düzenin mevcudiyetini varsayarlar. Bu düzenin iç siyasal yapılarla ilgisi, nasıl ortaya çıktığı ya da sürdürülüp sürdürülmeyeceği ile değil, daha çok nasıl korunabileceği ve yönetilebileceği sorunuyla ilgilendirler. Hangi biçimi almış olursa olsun, düzenin muhafazası doğal bir görev olarak algılanır; ulusal çapta mevcut düzenin korunması ise araçsal bir değere sahiptir. Toplumsal adalet için *düzen*, muhafazakar hükümetlerce çok vurgulanan ve ekonomik alanda bedeli emekçi sınıflar için çoğu kez ağır olan *istikrar* gereklidir.

Her tür farklılığa ve değişime karşı şüphe taşımak; bu anlamda şüphecilik muhafazakarlığın ayrılmaz bir parçasıdır. Mevcut düzen, köklü ve insan yapısından kaynaklanan değişim ihtimaline karşı korunmalıdır. Muhafazakar şüpheciliğin kaynakları arasında insanın ahlaki ve epistemolojik açıdan mükemmel olmayışı düşüncesi yer alır. Uluslararası ilişkiler gibi devasa bir yapısal gerçeğin değişim geçirmesinde maddi zorluklar vardır ve herhangi bir değişim için hem geniş bir uzlaşmaya hem de uzun bir tarihsel sürece gereksinim duyulur. Diğer yandan insanın amaçları ve arzuları arasında büyük uyumsuzluklar vardır. Bu yüzden de muhafazakarların uluslararası ilişkiler teorisine yaklaşımları çok “tedbirli”dir. Muhafazakar düşünürlerin her türden değişimi reddettiklerini söyleyemeyiz, ama değişim, yukarıda söylendiği gibi yavaş ve tedrici olmalıdır. Hızlı ve köklü değişimler toplum yapısını zayıflatır ya da istikrarı bozar, her durumda felaketle sonuçlanır.

Muhafazakarlığın önem verdiği kavramlardan biri olan *gelenek*, keşfedilmiş ya da yapılmış bir şey değildir. İnsanlık tarihi boyunca tekrarlanarak ortaya çıkan ve giderek alışkanlıklar ve adetler, daha sonra da yasalar halini alan bir şeydir. Uluslararası ilişkilerde Fransız devriminden sonra, 19.yüzyıl boyunca ortaya çıkmış, kurumsallaşmış ve bu

---

<sup>3</sup> E.Zeynep Güler, “Muhafazakarlık”, H.Birsen Örs (der.), *19.Yüzyıldan 20.Yüzyıla Modern Siyasal İdeolojiler* içinde, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2007.

anlamda geleneksel hale gelmiş yapılardan söz edilebilir. Egemen *ulus devletlerin* uluslararası sistemin yapı taşlarını oluşturması ya da gerçekçi yaklaşımın bir varsayım olarak kabul ettiği *güç ilişkilerini* ve *güç dengelerini* temel alacak olursak, örneğin uluslararası sistemin yönetilmesinde “büyük güçler”in ayrıcalıklı konumunun kabul edilmesi ve korunması böyle değerlendirilebilir.

Muhafazakar değerler, uluslararası ilişkiler teorilerinden, siyasi yaklaşımlardan, parti siyasetinden yalnızca kimilerini değil, aynı anda bir çoğunu etkileme gücüne sahiptir. Jennifer M. Welsh bu çerçevede üç yaklaşımdan söz eder: *gerçekçi muhafazakarlık*, *çoğulcu muhafazakarlık* ve *haçlı muhafazakarlık*.<sup>4</sup> Uluslararası ilişkiler yaklaşımlarından *gerçekçilik* ile *muhafazakarlık* arasında ciddi bir geçişkenlik mevcuttur. İç siyasette muhafazakar tutumlar benimseyen klasik gerçekçiler, uluslararası ortama yeni ve barışçıl bir düzenin getirilebileceği konusunda karamsardırlar. Yeni-gerçekçiler güvenlik sorununun kaçınılmaz olduğu, düzenin korunması konusunda kurumların etkinliği ve siyasi gücün sınırlılığı üzerinde dururlar. Welsh’e göre gerçekçiler insan doğası ve akılcılık konusunda farklı perspektiflere sahip olsalar da, nihayetinde muhafazakar bir yönelime sahiptir.

Günümüzde uluslararası ilişkiler ortamında muhafazakarlık çeşitli iç gerilimler taşımaktadır. Değişime ilişkin olanı bunların başında gelir. Gerçekçiler insan doğası ve uluslararası düzeni bir tür yeknesaklık, tekrar ediş şeklinde görür. Hızlı değişim ve devrimlerin oluşma olasılığı çok düşüktür. İkinci gerilim noktası ulus kategorisi ile ilişkilidir. Gerçekçiler için ulus-devlet uluslararası ilişkilerin temel aktörü, tüm hareketlerin itici gücüdür. *Çoğulcular* bu konuda paylaşılmış kurallara, değerlere ve uluslararası kurumlara önem verir. Onlara göre uluslararası ilişkiler alanında milliyetçi yaklaşımların varlığı önemli bir sorun oluşturur. Ulusal çıkara bağlılık dışı, uluslararası ilişkiler alanına döndüğünde bir sorun haline gelir.

Uluslararası ilişkiler alanında evrensellik-yerellik tartışması, teori ve pratikte merkezi bir yer kaplayarak süreceği gibi görünüyor. Bu alanda ortak bir otorite mevcut değilken anarşik, karmaşık bir yapının ortaya çıkması “düzen” fikrini ve arayışını güçlendirmektedir. Bu da uluslararası ilişkiler alanında muhafazakarlığın -başka nedenlerin yanı sıra- güç kazanmasına neden olmaktadır.

---

<sup>4</sup> Welsh, *agm.*, s. 175-183.

Paradoksal görülebilir ama, "... muhafazakarlık eskiyi korumaya yaptığı vurguya rağmen en çok değişime uğramış ve uğramaya açık siyasal tutumdur."<sup>5</sup> Muhafazakarlığın değişen koşullara uyum sağlama yeteneğini vurgulamak gerekir. Siyasal muhafazakarlığın her zaman mevcut düzenin savunuculuğunu üstlenmesi, sabit bir referansa sadık kalmasını olanaksız hale getirir. Ama bu farklı zamanlarda yeni dönemin koşullarına uyan bir geleneksellik, tarihsellik ve dinsellik yaratılmasına engel değildir.<sup>6</sup> Yeni-muhafazakarlık değişen koşullara uyum sağlamayı, ekonomik alanda piyasa ekonomisini koşulsuz kabul etmeyi benimsemiştir. "Özellikle son zamanlarda bazen cemaatçi, bazen bireyci, bazen devlete karşı bazen devletçi, bazen kişisel inisiyatifçi bazen dayanışmacı tavır takınmaktadır."<sup>7</sup> Nuray Mert yeni-muhafazakarlığın sağ ve sol ikilemi dışında, ötesinde bir siyasal tavır değil, klasik olarak sağ diye nitelendirilen siyasal tutumların yeni bir versiyonu olduğunu ileri sürmektedir. Yeni muhafazakar siyaset iç siyasette din ile iç içe geçmiş bir yaklaşım ve davranış sergilemekte, dış siyasette ise bu ikisini birbirinden ayırmaktadır. Örnek olarak, Bush yönetiminin oluşturduğu "savaş" meşrulaştırmasında dinden çok -haçlı seferi anlayışı- "demokrasi taşıma" gündemi öne çıkmaktadır.

## **İSLAM DÜNYASI VE AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ**

Davutoğlu *Civilizational Transformation and the Muslim World* çalışmasında<sup>8</sup> Batı yanlısı Arap rejimleri ve Türk elitleri dışta bırakarak yalnızca Yeni Dünya Düzeni ve Müslüman kitleler kurgusu üzerinden ilerler. Müttefik Güçlere ait hava kuvvetleri Güney Irak üzerinden uçarken, Bosna'da "etnik temizlik" gerçekleşmesi, Müttefiklerin bu konuda etkin bir şey yapmamış olmaları, Müslümanların Batıyla olan ilişkilerini yeniden gözden geçirmelerine neden olmuştur. Bu görüşe göre, Batılı güçler tarafından kötüye kullanılarak Müslüman ülkeleri küçük parçalara bölen ulus-devlet sistemi kriz içindedir. Bu durum, Davutoğlu'na göre, Müslüman dünyasında yeni bir bilinç uyandıracaktır. Bu yüzden, Müslüman dünyanın siyasi ajandasının değişim göstermesi beklenmelidir.<sup>9</sup>

<sup>5</sup> Nuray Mert, "Sağ-Sol Siyaset Ayrımı ve Yeni Muhafazakarlık", *Toplumbilim*, Sayı: 7, Ekim 1997, s. 58.

<sup>6</sup> *Ak*, s. 58.

<sup>7</sup> *Ak*, s. 58.

<sup>8</sup> Ahmet Davutoğlu, *Civilizational Transformation and the Muslim World*, Kuala Lumpur: Mahir Publications, 1994.

<sup>9</sup> *Ak*, s. 104-105.

20. yüzyılda yaşanmış olan siyasi değişimler İslami siyaseti derinden etkiledi. Batılılaşma siyaseti geleneksel kavramlar ve kurumlar açısından teori ve pratik arasında bir uçurum doğurdu. Ancak yüzyılın son çeyreğinde İslam uygarlığı Davutoğlu'na göre kendini yenileyen bir dinamizm içindedir.<sup>10</sup> Bu çalışmasında Davutoğlu, 20. yüzyıla dair tanımladığı dört aşamada uluslararası sistemin farklı yönelimleri ile İslam Dünyası'nın ilişkilerini incelemektedir. Ancak, bu çalışmada uluslararası sistemin geçerli işleyiş sisteminin dönemler içinde nasıl ve neden değiştiği ele alınmamakta, bazı dönemsel özellikler veri kabul edilmekte, bir bütün olarak kavranan "İslâm Dünyası"nın bu sistemle ilişkisi kendi içindeki farklılıklar göz ardı edilerek tanımlanmaktadır.

Yüzyılın yaklaşık olarak ilk çeyreğinde halen Osmanlı devlet düzeni ve Halifelik varlığını sürdürmekte, yönetici elitte Müslüman kitleler arasındaki ilişki bu bağ, bu meşruluk zemini üzerinden kurulmaktadır. İkinci çeyrek 1924'te Halifeliğin kaldırılması ile başlayan dönemdir. Bu dönemde, İslami kimlik ve İslami kurumlar üzerinden sosyalleşme olanakları büyük darbe almış, tüm geleneksel kavram ve kurumlar, Batılı elit tarafından marjinalleştirilmiştir.<sup>11</sup> Davutoğlu'na göre, Halifeliğin olmadığı bir dünyada Müslüman kitleler sömürgeci güçlerle karşı karşıya gelmiş, sömürgeciye karşı verilen mücadeleler sonucunda İslami ruhlarını ve kimliklerini yeniden kazanmışlardır. Bu analiz çerçevesi yalnızca Müslüman dünyayla sınırlı olduğu için Davutoğlu'nun sömürgeci güçlerin dünyanın diğer yerlerindeki hedefleri ve amaçları ve onlara karşı verilen mücadelelere dair bir değerlendirmesi yoktur. Klasik yapısıyla Müslüman dünyanın sınırları Birinci Dünya Savaşı öncesi Osmanlı Devleti tarafından çizilmektedir. Burada "düzeni bozulmuş" geleneksel İslam siyasetinin temel coğrafi alanı olarak *Dar-ül-İslam*'dan ve yine "düzeni bozulmuş" *İslam Hukuku*'ndan söz edilmektedir. Ulus devletlerden oluşan uluslararası sistemle *Dar-ül-İslam*'ın birbiri ile uyuşmadığı ortadadır. Üçüncü aşamada Müslüman ulus-devletler ortaya çıkmıştır. Davutoğlu'na göre 20. yüzyılın son çeyreğinde sosyalizmin ve modernist paradigmanın çöküşüyle, İslami uygarlığın parametreleri yeniden canlanmıştır. Yeni bir uygarlık eksenini oluşturmanın önündeki engellere ve yaşanan krizlere karşılık uzun vadede İslami siyaset yeni bir dönüşüm geçirecek ve canlılık kazana-

---

<sup>10</sup> Ak, s. 105.

<sup>11</sup> Ak, s. 106.

caktır. İslam dünyasında entelektüel, ekonomik ve siyasi düzeylerdeki krizler rasyonel, kendine güvenli ve uzun vadeli projelerle aşılabacaktır.<sup>12</sup> Bütün bunlar ve İslam dünyasından beklentiler Davutoğlu'nun kendisini bu türden bir çerçeveye yerleştirdiğini, bu genişliği düşündüğünü göstermektedir.

Davutoğlu, 1998 yılında yayınlanan bir çalışmasında, Soğuk Savaş sonrası dönemin uluslararası ortamına değinir. Bu çerçevede ele aldığı Türkiye'nin içinde bulunduğu bölgeye ilişkin bir boşluk saptaması yapar. Sovyet sisteminin çökmüş olması çeşitli nedenlerle İslam dünyasının stratejik konumunu güçlendirmiş, ancak diğer yandan sistem içi çelişkiler artmıştır. Bölgedeki kaotik atmosfer jeopolitik ve jeoekonomik alanda bir boşluk yaratmaktadır. "Uygurluklar çatışması"ndan stratejik açıdan yarar sağlamaya çalışmak uluslararası sistemde büyük mücadelelere yol açacaktır. Davutoğlu'na göre, ABD bu türden sorunların aşılması için kilit bir rol üstlenmiştir. ABD'nin Soğuk Savaş sonrası dönemde küresel krizler karşısında kendi stratejisini net bir biçimde ortaya koymaması, bölgesel krizlerin büyümesine neden olan güç boşlukları yaratmaktadır. Davutoğlu, ABD'ye, Avrasya'da ortaya çıkabilecek stratejik maceracılığa karşı izolasyonist bir politika izleyemeyeceğini söyler, Batı dışı, özellikle Müslüman ülkelerle işbirliği içinde daha müdahaleci bir rol üstlenmesini tavsiye eder.<sup>13</sup>

### STRATEJİK DERİNLİK...

Ahmet Davutoğlu uluslararası ilişkiler ve dış siyaset açısından Osmanlı-Türk mirasını bir bütün olarak ve sürekliliği içinde ele aldığı *Stratejik Derinlik* başlıklı çalışmasında "ülkenin geleceğine alternatif bakış açıları getirecek stratejik analiz çerçevesine ihtiyaç var" diyerek bu doğrultuda bir katkı yapmak istediğini belirtir.<sup>14</sup> Bu çalışmada, Türkiye ve çevresinde yer alan jeo-stratejik bölge Türkiye Cumhuriyeti'nin ulusal çıkarları açısından, Türkiye'nin stratejik derinliğini açıklayacak şekilde yeniden tanımlanmaktadır. Davutoğlu, günümüzde uluslararası alanda risklerin azaldığını düşünmektedir: "Bugün ne asrın başında olduğu gibi herhangi bir sömürge topluluğunun üyesi olma baskısı,

<sup>12</sup> Ak, s. 113.

<sup>13</sup> Ahmet Davutoğlu, "The Clash of Interests: An Explanation of World (Dis)Order", *Perceptions: Journal of International Affairs*, v.2, no.4, December 1997-February 1998, s. 12.

<sup>14</sup> Ahmet Davutoğlu, *Stratejik Derinlik: Türkiye'nin Uluslararası Konumu*, Küre Yayınları, 19.baskı, Kasım 2004 (1.b – Nisan 2001).

ne de Soğuk Savaş döneminin çift kutuplu yapısının getirdiği ideolojik nitelikli kategorik ayırım çizgileri temel belirleyici olma özelliğine sahiptirler.”<sup>15</sup>

Davutoğlu, Türkiye'nin Soğuk Savaş sonrasında alanının genişlediğini ileri sürmekte, ABD ile kurulduğu savunulan stratejik ittifakı da bu temele oturtmaya çalışmaktadır. Türkiye'yi çevreleyen “yakın kara, yakın deniz ve yakın kıta havzaları”, coğrafi olarak da insanlık tarihinin ana damarının şekillendiği alanları kapsamaktadır. Buna göre, Soğuk Savaş sonrası dönemin getirdiği dinamik uluslararası ve bölgesel konjonktürde en yakın havzasından başlayarak dışa açılması kaçınılmaz olan Türkiye'nin stratejik derinliğinin yakın kara, yakın deniz ve yakın kıta bağlantıları ile yeniden tanımlanması ve bu derinliğin jeopolitik, jeoekonomik ve jeokültürel boyutlarının dış siyaset parametreleri olarak kapsamlı bir şekilde yeniden değerlendirilmesi gerekmektedir.

“Dinamik bir uluslararası çevrede kendileri de dinamik bir değişim süreci içinde bulunan toplumların önünde temelde üç farklı psikolojiye dayanan üç farklı alternatif vardır: Birincisi, kendi dinamizmini sınırlayan statik bir tavrı benimseyerek uluslararası yapının dinamizminin geçmesini beklemek ve bütün tanımlama ihtiyaçlarını uluslararası sistemin istikrara kavuşmasına kadar ertelemektir. Eğer bir toplum kendi dinamizmini yönlendirme konusunda özgüvene sahip değilse, kendi dinamizminden korkuyorsa ve kendisini bu nedenle statik tanımlamalar içinde tutmaya çalışıyorsa bu yolu tercih edecektir.

İkincisi, kendi dinamizminin odaklandığı güç unsurlarını anlamlandırmaksızın uluslararası dinamizmin akışına kendini kaptırmaktır....

Üçüncüsü ise kendi dinamizminin potansiyelini uluslararası dinamizmin potansiyelinde bir güç parametresi haline dönüştürebilme çabası içine girmektir.”<sup>16</sup>

Bu anlayışı gerçekçi paradigma açısından değerlendirecek olursak, Davutoğlu bir ulus-devlet olarak Türkiye'nin sahip olduğu güç ve kudret olanaklarını sıralamakta, bunların değişen uluslararası çerçevede nasıl işe yarayacak hale getirileceğini ve bir güç potansiyeli oluşturacağını araştırmakta, bir güç parametresi haline getirmeye çalışmaktadır. Dış siyaset açısından NATO, AGİT, ECO, İKÖ, KEİ, D-8, D-20 gibi platformlar Türkiye'nin dış siyaset oluşumunda kullanabileceği temel stratejik araçlar olarak sıralanmaktadır. Davutoğlu Türkiye'de İslami siyasal hareketin oluşum sürecinde, Milli Görüş çerçevesinde 1990'ların ortalarına dek sürdürdüğü bir ana hattın NATO ve Avrupa

<sup>15</sup> Davutoğlu, *Stratejik Derinlik*, s. 198.

<sup>16</sup> Davutoğlu, *Stratejik Derinlik*, s. 10.

Topluluğu dışında kalma stratejisini terk etmiş “gerçekçi” bir çizgisini teoride ve pratikte başarıyla temsil etmektedir.<sup>17</sup>

Bu bakış açısına göre, küreselleşme, Türkiye açısından bir fırsat yaratmakta, Avrupa dışı bölgeleri yeniden güç paradigması çerçevesine yerleştirecek bir olanak olarak değerlendirilmektedir:

“Modernite Avrupa-Merkezli bir tarihi sürecin eseriydi; küreselleşme ise kaçınılmaz bir şekilde başta Asya olmak üzere bütün insanlık birikimini tarihin akış seyrinde tekrar devreye sokacak unsurlar taşımaktadır. (...) Tarihi birikimi etkin bir açılıma temel sağlayacak toplumların öne çıkacağı bu süreçte Türkiye tarihi derinliği ile stratejik derinliği arasında yeni ve anlamlı bir bütün oluşturma ve bu bütünü coğrafi derinlik içinde hayata geçirme sorumluluğu ile karşı karşıyadır. Staretejik açıdan mihver bir ülke olan Türkiye, bu sorumluluklarının gereğini yerine getirmesi durumunda, yeni dengelerin oluşacağı daha istikrarlı uluslararası konjonktüre daha uygun şartlarda giren merkez bir ülke konumu kazanacaktır.”<sup>18</sup>

## YENİ-OSMANLILIK...

Ahmet Davutoğlu Türkiye’nin siyasi tarihine bakarken çeşitli açılardan *Osmanlıcı* olarak değerlendirebileceğimiz bir tutumu benimsemektedir. Davutoğlu, Soğuk Savaş sonrası dönemde oluşan görece yeni ve henüz dengesizliğini koruyan uluslararası ilişkiler çerçevesinde, Türkiye’nin ulusal çıkarlarının *büyük güç* olabilmekten geçtiğini, bunun olanaklarının ise Osmanlı’ya benzer genişlikte bir etki alanı oluşturması ile mümkün olacağını düşünmektedir. Güç yaklaşımını benimseyen bu konumun Türkiye açısından mantıksal uzanımı, böyle bir dönüşümün günümüz dünyasında geçerli pratik ön koşulunun ABD’ye yaslanmak olduğunun saptanmasıdır.

Yeni-Osmanlıcılık Türkiye’yi yeni muhafazakarlık, liberalizm, küreselleşme eğilimleri ile uyumlulaştırmayı hedefleyen ve etki alanı geniş bir açılım. Esas olarak da, Türkiye’ye Amerikan merkezli küreselleşme sürecinde, Amerika ile uyumlu bir misyon tarif etmeyi öngörüyor. Buna örnek olarak Fettullah cemaati faaliyetlerini verebiliriz. Dünyanın her yerinde, esas olarak da eski Sovyet cumhuriyetlerinde Fettullah okullarının açılması, hem Türkiye’nin etki alanını genişletmek olarak değerlendirildi, hem de aynı anda o coğrafyanın Batıya, Amerikan siyasetine entegre edilmesinin bir aracı olarak görüldü. Böyle olduğu için desteklendi ve güç kazandı. Ancak, küreselleşme

<sup>17</sup> Sabri Sayarı, “Türkiye’de İslâm ve Uluslararası İlişkiler”, *Orta Doğu’da Kültürel Geçişler*, Der. Şerif Mardin, çev. Birgül Koçak, Ankara: Doğubatı, 2007, s. 233-243.

<sup>18</sup> Davutoğlu, *Stratejik Derinlik*, s. 563.

denen süreç Türkiye tipi ülkelerin kendi nüfuz alanlarını genişletmeyi değil, tam tersine zayıflatmayı, tek merkezli bir dünya şekillenmesini öngörüyor. Türkiye açısından bu tür düşünce ve açılım denemelerinin yeni olmadığı, Turgut Özal döneminde de “Adriyatik’ten Çin Seddine” gibi denemeler yapıldığını hatırlıyoruz.

Ahmet K. Han Davutoğlu ile yaptığı görüşmede onu konumundan ötürü yeni-Osmanlıcılığın tartışmalı bir temsilcisi olarak değerlendiriyor, “kendinizi bir yeni-Osmanlıcı olarak tanımlar mısınız” diye soruyor, bu konunun Amerika’daki neo-con’larla benzer bir entelektüel konumlanışa sahip olup olmadığını, *Stratejik Derinlik* kitabının bu yaklaşımın manifestosu olup olmadığını soruyor. Davutoğlu Ahmet K. Han’ın akıllıca sorduğu soruya şu yanıtı veriyor:

“Neo-con’larla bir benzerlik kurmak bana doğru gelmiyor, özellikle Ortadoğu ve çevresindeki gelişmelere bakışta. Neo-con’ların spekülatif fikirlerle sahip oldukları konusunda anlaşabiliriz, ancak objektif geçerliliği ve akılcı çerçevesi olan teoriler inşa ettikleri konusunda ciddi şüphelerim var. Yeni-Osmanlıcılığa gelince, biz tarihsel derinliği olan bir toplumda yaşıyoruz; ve tarihsel derinlik içinde üretilen her şey, zamanla belirli bir konjonktürde gölgede kalsa bile, daha sonra yeniden ortaya çıkar.”<sup>19</sup>

“...Türkiye’nin sabit bir verisi olan Osmanlı tarih mirasının Soğuk Savaş dönemindeki ağırlığı Soğuk Savaş sonrası dönemde önemli bir değişim geçirmiş ve Türkiye’nin gerek Balkanlarda gerekse Kafkaslarda çok daha aktif bir dış siyaset yapımına yönelmesine yol açmıştır. Son on yıl içinde Türkiye’nin gerek Balkanlar gerekse Kafkaslarda müdahil olduğu bir çok bölgesel mesele temelde bu tarih mirasının izlerini taşımaktadır.”<sup>20</sup>

Davutoğlu geçtiğimiz dönemde Türkiye’nin jeokültürel çevre ile yakınlaşmasının artmış olduğunu ileri sürüyor. Bir söyleşide şu görüşleri dile getirmektedir: “Türkiye Güneydoğu’da GAP gibi bir projeye bu kadar büyük bir yatırım yapacak ama Güney Mezopotamya ile hiç ilgilenmeyecek, böyle bir şey olmaz. Tabii olarak GAP projesinin bir sonraki safhası Türkiye’nin Güney Mezopotamya ile ilgisinin uyanmasıdır.”<sup>21</sup> Oysa, Türkiye’nin içinde bulunduğu bölge ülkeleriyle ilişkilerinde tam tersi bir durumun söz konusu olduğunu, bu ilişkiler içinde ulus devlet çıkarları açısından düşünüldüğünde “kaybeden” olmayı sürdürdüğünü düşündüren veriler de vardır. Tam tersi de geçerli

<sup>19</sup> Ahmet K.Han, “The World of Business Now Spearheads Foreign Policy”, 15 Nisan-15 Mayıs 2004, çevrimiçi: [http://www.turkishtime.org/27/66\\_2\\_en.asp](http://www.turkishtime.org/27/66_2_en.asp).

<sup>20</sup> Davutoğlu, *Stratejik Derinlik*, s. 22.

<sup>21</sup> “Türkiye Köprü Değil, Merkez Ülkedir”, çevrimiçi:

<http://www.yarindergisi.com/yarindergisi2/kasim02/12-13.html>, 1 Şubat 2007.



olmak üzere, siyasetler ABD'ye daha fazla mahkum hale geldikçe Türkiye bölgede herhangi bir özgün açılımı taşıyamaz hale gelmiştir.

Osmanlı Devletinin ardından kurulan yeni Cumhuriyet ve Kemalizm önemli tartışma başlıkları oluşturmaktadır: “Türkiye’de yaşanan en temel çelişki bir medeniyet çevresine siyasi merkez olmuş bir toplumun tarihi ve jeokültürel özelliklerinin oluşturduğu siyasi kültür birikimi ile siyasi elit tarafından başka bir medeniyet çevresine iltihak etme iradesi esas alınarak şekillenmiş siyasi sistem arasındaki uyum problemidir ve bu durum hemen hemen sadece Türkiye’ye has bir olgudur.”<sup>22</sup> Bu fikir, Davutoğlu’nun başka yazı ve söyleşilerinde de tekrarlanmaktadır: “Yeni devletin bütün uluslararası mesuliyet ve iddialardan soyutlandığını ilan eden bu deklarasyon iki temel unsuru ihtiva ediyordu: (i) Uluslararası alanda iddialı bir konum yerine Misak-ı Milli sınırlarını ve ulus-devleti müdafaa stratejisi, (ii) yeni Türk devletinin yükselen Batı eksenine alternatif ya da muhalif değil, bu eksenin bir parçası olması.

“Atatürk’ün ‘Yurtta Sulh, Cihanda sulh’ ilkesinde ifadesini bulan bu yeni yaklaşım, barış-eksensiz idealist bir uluslararası ilişkiler çizgisini gösterme yanında sömürgeciliğin zirveye ulaştığı uluslararası konjonktürü göz önüne alan ve bu çerçevede sömürgeci sistemik güçlerle çatışmaktan kaçınan realist bir dış siyaset tavrını öne çıkarmaktaydı.”<sup>23</sup> Ona göre kimliksiz seçkinler olarak Kemalistler “...Atak ve belirleyici değil, savunmacı ve tepkicidirler. ‘Çözüm için ben varım’ ataklığına değil, ‘bunalımlarda ben yokum’ savunmasına ayarlı bir psikoloji içinde davranırlar.”<sup>24</sup>

Osmanlı’dan Cumhuriyete geçilen dönemi değerlendirirken Davutoğlu *mutlak hakimiyet* ile *mutlak terk*’i iki uç olarak tanımlamaktadır: “Hakimiyetin kaybedildiği topraklar hemen terk edilmiş ve yeni hatları savunma telaşı içine girilmiştir. Bu da mutlak hakimiyet ile mutlak terk arasında kalan etki alanları oluşturma, sınır hatlarını sınır-ötesi diplomatik manevralar ile koruma, kendi stratejisini merkez edinen koalisyonlar kurma, terk edilmek zorunda kalınan topraklarda kendi stratejisine yakın siyasi elit bırakma, büyük güçler arasındaki çıkar çatışmalarını kullanarak taktik manevra alanı oluşturma gibi ara taktik formüllerin geliştirilmesini engellemiştir.”<sup>25</sup>

<sup>22</sup> Davutoğlu, *Stratejik Derinlik*, s. 83.

<sup>23</sup> Ak, s. 69.

<sup>24</sup> Ak, s. 33.

<sup>25</sup> Ak, s. 53.

Burada bir tür imparatorlukçu yayılmacılık düşüncesinin izlerini görmek mümkündür: “Türkiye artık Balkanlarda mutlak terkin sembolü haline gelmiş olan göçler politikasının yerini alacak alternatif ara politikalar üretmek zorundadır. Bu ara politikaların temelinde Balkanlardaki Osmanlı-islâm kültürünün canlı tutulmasının yer alması kaçınılmazdır. ...Boşnak ve Arnavutların, bağımsız devletler olarak varlıklarını sürdürme çabaları, bu tabii müttefikler ile Türkiye arasındaki ortak tarihi kültür bağı temelinin desteklenmesini gerekli kılmaktadır.”<sup>26</sup>

Davutoğlu'nun yaklaşımında temel bir unsur olan yayılmacılığın izleri aşağıdaki uzun alıntıda görülebiliyor:

“Oysa bahsettiğimiz içselleştirebilme kabiliyetiyle ilgilidir bu. Gerileme döneminde bile bu içselleştirme bozulmasın diye Tanzimat Dönemi'nde Hıristiyan unsurlar dışarı çıkmasın diye Tanzimat Fermanı yapılmıştır. Gereçesi budur. Ancak, bilinen sebeplerle bu unsurlar, ayrılmayı tercih etmiştir. Osmanlı en son Arap unsurları bir arada tutma mücadelesi verdi. Sonuçta, kademe kademe Anadolu'ya çekildi. Şimdi Türkiye, benzer bir süreci önce içerde sonra dışa dönük olarak yaşama imtihanıyla karşı karşıyadır. Eğer bunu başarabilirse; yani, içselleştirebildiği ölçüde, dışarıda nüfuz edebilme imkanına sahip olacak. Aksi halde, içerde içselleştirememe ve dışarıda da nüfuz edemediği gibi dışlanma süreciyle karşı karşıya kalacak. Onun için iç siyasal parametreler artık, dış siyasal parametrelerle daha alakalı ve doğrudan irtibatlı.

Burada, Irak dolayısıyla karşı karşıya kalınan bir problem olarak Kuzey Irak meselesi çarpıcı bir misaldir. Aslında, hem Irak sınırları hem de Ortadoğu sınırları yapaydır. İngilizler'in ve Fransızların izlediği siyasetin sonucudur. Bir ortak özelliği vardır. Bütün ülkelerin denize çıkışları vardır. Denize çıkışı olmayan ülke yoktur. Suriye'nin Akabe'ye çıkışı gibi, Irak'ın Körfez çıkışı gibi. Bunun sebebi bu ülkeler, deniz ticareti yapsınlar diye değildir. O zaman, hava kuvvetleri olmadığı için isteyince denizden müdahale edilebilirdi. Eğer bugün Irak bölünürse, bu gerçek etrafında düşünüldüğünde, Kuzey Irak'ta oluşacak devlet eninde sonunda tam bir kara devleti olacak ve bir komşu ülkeyle aynı pozisyona yönelmek zorunda kalacak. Ben bu senaryoyu hemen gerçeklerin bir senaryo olarak görmemekle birlikte, nihayet böyle bir durumda Ortadoğu'da var olan yapıların üstünde yeni ilişkilerini beraberinde getirecek. Esas itibarıyla Türkiye'nin kuzeyinde Irak da içinde olmak üzere mümkün olduğu kadar Kuzey Ortadoğu diyebileceğimiz bir coğrafyanın Kuzey Akdeniz'den Basra'ya kadar olan bölgenin tümünde ekonomik ve kültürel geçişkenliği artıracak şekilde bu anlamda içselleştirmeye dayalı bir politika benimsemesi durumunda etkisi daha da genişleyecektir diyebiliriz.”<sup>27</sup>

<sup>26</sup> Ak, s. 54-55. Benzer bir yaklaşımı İlber Ortaylı'dan alıntılalım: “... seyirci mi kalacağız? Kalamıyoruz; yani bugün aç olan Gürcistan bizden medet umuyor. Yangın içindeki Azerbaycan bizden medet umuyor. Asya'da bir şey olsa bize bakıyorlar. Balkanlar'da yangına uğrayan, bize bakıyor. O bakınca, biz de 'hayır' mı diyeceğiz?”, İlber Ortaylı, *Son İmparatorluk Osmanlı*, Timaş Yayınları, İkinci Baskı, Kasım 2006, s. 58.

<sup>27</sup> “Türkiye köprü değil merkez ülkedir!..”, çevrimiçi:

<http://www.yarindergisi.com/yarindergisi2/kasim02/12-13.html>, 1 Şubat 2007.

Osmanlı ile Cumhuriyet arasındaki kopuş-süreklilik tartışmasında Davutoğlu kopuşun abartıldığını, sürekliliğin vurgulanması gerektiğini düşünmektedir: “Demirel’in Türk Tarih Kurumu’nun Osmanlı Devleti’nin 700. Kuruluş Yıldönümü münasebetiyle 4-8 Ekim 1999 tarihinde tertip ettiği *Kuruluşunun 700. yılında Osmanlı Devleti* kongresinde yaptığı konuşma bu süreklilik unsurlarının yeniden değerlendirilmesi açısından ilginç unsurlar ihtiva etmektedir. Cumhuriyet’in ilk yıllarında Osmanlı’ya yönelik olumsuz tavrın, yeni rejimin yerleşebilmesi açısından bir zorunluluktan kaynaklandığını, ancak böylesi bir zorunluluğun söz konusu olmadığı günümüzde Osmanlı mirasının yeniden değerlendirilmesi gerektiği fikrinin vurgulandığı bu konuşma, Soğuk Savaş sonrası dönemin şartlarının tarihi süreklilik unsurlarının dış ilişkilerdeki ağırlığın artmış olması bakımından iç siyasi kültürün uluslararası konum ile ilgisini açık bir şekilde ortaya koymaktadır.”<sup>28</sup>

### AMERİKANCILIK...

Türkiye’nin etki alanını genişletme amacı metin boyunca vurgulanmaktadır. Davutoğlu’na göre, Soğuk Savaş konjonktüründe Türkiye’nin etki alanını genişletme amacı Sovyet tehdidi ve dönemin uluslararası ilişkilerinin özellikleri yüzünden engellenmiştir. “Türkiye Sovyet tehdidinden kaynaklanan jeopolitik zorunluluklarla girdiği bu güvenlik şemsiyesi (NATO) altında bulunmanın bedelini kimi zaman kendi tabii etkinlik alanının ve diğer alternatif güç merkezlerini ihmal etmek suretiyle ödeyegeldi. ...Türkiye’nin Soğuk Savaş sonrası dönemin dinamik şartlarında Asya, Afrika ve Latin Amerika gibi bölgelere açılma konusunda karşılaştığı güçlükler bu dönemin olumsuz etkileri olarak görülebilir.”<sup>29</sup>

Davutoğlu’nun gerçekçiliği onu 20. yüzyılın yarıdan fazlasına bakarken uluslararası alanda statükoyu ve Amerikan çıkarlarını savunur biçimde muhafazakar yapmaktadır: “Küba, Panama, Haiti gibi Amerika kıtasına yönelik müdahaleleri tek başına yürüterek bölgenin tümüyle kendi güvenlik inisiyatif alanı olduğunu gösteren ABD, diğer bütün büyük güçlerin stratejik manevra alanına giren Avrasya’ya yönelik hareketlerde kıta içi destek dengelerinin oluşmasına özen göstermiştir. Bu siyaset, aynı zamanda, hareket-öncesi meşruiyet ve hareket-sonrası düzenlemeler için uygun bir altyapı oluşturulmasını sağlamıştır.

<sup>28</sup> Ak, s. 82. (metinde 4 no’lu dipnot).

<sup>29</sup> Davutoğlu, *Stratejik Derinlik*, s. 71.

“Soğuk Savaş sonrası dönemde de bu ana çizgi sürmüştür. Soğuk Savaşın sona ermesi ve çift kutupluluğun dağılmasından sonra deniz-aşırı hava operasyonlarına ve çıkarma hareketlarına dayanan konvansiyonel müdahaleler tekrar etkin bir stratejik yöntem olarak gündeme gelmiştir. İki kutuplu sistemin dağılması ile ortaya çıkan bölgesel dengesizlikler, küresel hakimiyetini tescil etmek isteyen ABD’ye bu yönde uygun imkanlar ve konjonktürler sağlamıştır. Sovyet vetosunun etkisini kaybettiği bu dönemde BM yoluyla çıkarımlara meşruiyet kazandırılması da Amerika’ya önemli bir taktik esneklik kazandırmıştır.”<sup>30</sup>

ABD’nin uluslararası ilişkiler alanına müdahale biçimleri de Davutoğlu tarafından başarılı bulunmaktadır. “Bosna bunalımını son derece etkin bir diplomasi için kullanan ABD böylece hem Avrupa’nın bunalım çözme ve güç kullanma konusundaki iç zaafalarını ortaya koymuş, hem de ABD ve NATO olmaksızın Avrupa’nın iç güvenlik meselelerinin çözülemeyeceğini göstererek fiili olarak bölgeye girme şansı elde etmiştir...”<sup>31</sup>

Davutoğlu yeni dönemin gerçekçi tutumunun ne olduğunu tamıyla kavramış, bu anlamda yeni bir gerçekçilik ve muhafazakarlık geliştirmiştir. Bu noktada temel bir unsur ABD yanlılığı olmaktadır: “... 19.yüzyıldan farklı olarak yeni konjonktürdeki en önemli faktör ABD’dir ki, ABD’nin bölgesel etkinliğini Germen ve Slav etkinlik alanları dışında kalan unsurlara dayandırmasını gerekli kılmaktadır. (...) Türkiye bu noktada Almanya ve Rusya’yı karşısına almadan ve bu ülkelerle diplomatik teması kesmeden, ABD ile kesişen bölgesel hesaplarının realize edilmesine çalışmalıdır.”<sup>32</sup>

Türkiye’nin ABD ile *stratejik müttefik* olması günümüzde sıkça dile getirilmekte, ancak Bush yönetimi bu konuda herhangi bir açıklama yapmamakta, bu kavramı kullanmamaktadır. Davutoğlu *Stratejik Derinlik*’te şöyle diyor: “Türkiye’nin NATO içindeki rolünün Ortadoğu’dan çok Balkanlar ve Doğu Avrupa ile ilintilendirilmesi Balkan politikamız açısından büyük bir önem taşımaktadır. Meselenin AB ve BM forumlarında yoğunlaşması Türkiye’nin etki alanını azaltacaktır. (...) Türkiye’nin NATO içinde Ortadoğu’ya yönelik bir rol üstlenmesi Türkiye’yi risk üstlenen edilgen bir ülke yaparken, Balkanlara ve Doğu Avrupa’ya yönelik bir rol, Türkiye’yi daha etken ve kendisini dışlayan Avrupa karşısında daha güçlü kılacaktır. Böyle bir tanımlama gele-

<sup>30</sup> Ak, s. 228.

<sup>31</sup> Ak, s. 295.

<sup>32</sup> Ak, s. 315-316.

cekte bölgede Türkiye'ye yakın Boşnaklar ve Arnavutlara yakın politika geliştirmek zorunda kalacak olan ABD'nin tercihlerine de yakın olacaktır.”<sup>33</sup>

Davutoğlu Türkiye'nin özellikle yakın çevresine ilişkin etki alanını genişletme stratejik amacı çerçevesinde ABD birliklerinin Kuzey Irak'a kaydırılmasına ve bu bölgede NATO birliklerinin konuşlandırılmasına karşı durmaktadır. Karşı çıkma nedeni olarak ABD birliklerinin Irak'ın merkezinden uzaklaşmış olmaları riskini dile getirir. Bu noktada Turgut Özal hükümeti zamanında dile getirilmiş bulunulan “Kürdistan'ın hamisi Türkiye” tezi hatırlanabilir.

### **İSLAM DÜNYASI..**

“Kadim insanlık birikiminin en önemli unsurlarını bünyesinde barındıran, İslam medeniyet birikiminin en rafine kültürel mirasına sahip olan, Batılılaşma sürecinde ciddi bir medeniyetlerarası etkileşim alanı oluşturan Türkiye bu konumunu kalıcı bir medeniyet açılımına öncülük edecek şekilde kullanılmalıdır.” Davutoğlu'na göre yeni dönemde “Türkiye İslam Dünyası ile olan ilişkilerini yukarıda çerçevesini çizdiğimiz uluslararası konjonktür içinde yeniden değerlendirmek zorundadır. Türkiye'nin her vesile ile zikredile geldiği gibi Doğu ile Batı, Asya ile Avrupa arasında kültürel, siyasi ve ekonomik bir köprü rolünü oynayabilmesi için her iki taraf nezdinde de özgüvene dayalı güçlü bir kültürel aidiyet hissi, istikrarlı bir tavır, psikolojik reflekslerden uzak ağırbaşlı ve rasyonel bir duruş belirlemesi gerekir. İslam Dünyasına yönelik muhtemel tehdit senaryolarını Batı'ya, Batı'nın stratejik argümanlarını Doğu'ya taşıyan bir görüntü konjonktürel getiriler sağlasa da, kalıcı ve saygın bir uluslararası konum elde edilmesini imkansız kılar.”<sup>34</sup> Davutoğlu'na göre bu da yetmez; Türkiye'nin Doğu ile Batı arasında bir köprü rolü oynamaktan bir bölgesel güce ve bir merkez ülke konumuna doğru geçişi sağlaması gerekir. Merkez ülkeler tarihi, stratejik ve coğrafi derinliği olan ülkelerdir. Davutoğlu'na göre Türkiye'nin coğrafi ve tarihsel derinliğe dayanan stratejik derinliği mevcuttur.

Davutoğlu dünya çapında yaşanan sorunların yoğun bir “medeniyet bunalımı” olduğu, yalnızca bir medeniyet çatışması değil, yeni bir medeniyet sentezi ve açılımını gerekli kıldığı düşünüyor. Böyle bir konjonktürde “Türkiye tarihi derinliği ile stratejik derinliği arasında

<sup>33</sup> Ak, s. 321.

<sup>34</sup> Ak, s. 262.

yeni ve anlamlı bir bütün oluşturma ve bu bütünü coğrafi derinlik içinde hayata geçirme sorumluluğu ile karşı karşıyadır.” Eğer böyle bir açılımı gerçekleştirebilirse, merkez bir ülke konumu kazanacaktır. Davutoğlu Türkiye’yi diğer bir çok ülkeden farklı bir konumda görmektedir: “Bizi diğer toplumlardan farklılaştırarak tarih sahnesine özel bir konumla çıkartacak olan da temelle bu özgün niteliklerimizdir.”<sup>35</sup>

Davutoğlu İslam Kalkınma Örgütü’ne de sahip olduğundan daha büyük önem atfetmektedir. İKÖ aktif olsun diye kurulmadığı gibi, aslında -tüm diğer uluslararası kuruluşlar gibi- aktif olmak kendi elinde de değildir. “İKÖ’nün Körfez bunalımında arabulucu olarak devreye girememesi ve Bosna bunalımında yeterli ağırlığı koyamaması bir yandan örgüt sekreteriyasının bu konularda etkili olabilecek bir iç yapıya, diğer yandan da yeterli siyasi irade desteğine sahip olamamasından kaynaklanmaktadır.”<sup>36</sup>

Türkiye genişleme hedefine sahip bir “büyük güç” olmalıdır. Bu doğrultuda stratejik hedefler belirleyerek kendini bu çerçevede yeniden yapılandırmalıdır. Davutoğlu *Stratejik Derinlik* çalışmasında Türkiye’yi Amerika ve Avustralya dışında her yerde ulusal çıkarlara sahip bir ülke olarak kavıyor. Davutoğlu’na göre Türkiye’nin yalnızca yakın çevresine değil, örneğin Orta Asya’ya bile yönelik rasyonel bir stratejik planlama anlayışı olmalıdır.<sup>37</sup>

Davutoğlu’nun Türk dış siyasetinde önemli bir yer kapladığı dönemde basında da bu konuda çeşitli yazılar ve yorumlar yer aldı. Bunlardan örnek vermek gerekirse, *Türkiye’nin Doğu’ya Yönelmesinin Anahtarı Davutoğlu* yazısına değinebiliriz.<sup>38</sup> ANKA muhabirinin Washington’dan verdiği haberde, Türkiye’nin Doğu’ya yönelmeye başladığı, Türkiye’nin dış siyasetini yeniden gözden geçirmesindeki “kilit” isminin Başbakan Erdoğan’ın başdanışmanı Ahmet Davutoğlu olduğu öne sürülüyor. Türkiye’nin yeni yönelişinin arkasında “Türkiye’nin değişen ulusal ve dini kimliği”nin de bulunduğu savunuluyor. Sovyetler Birliği’nin çöküşünün ardından Türkiye’nin dış siyaset varsayımlarını yeniden gözden geçirmeye başladığı belirtilen makalede, “Bu gözden geçirmede kilit rolü, 2002 yılında AKP tarafından oluşturulan ılımlı İslâmi hükümetin başlıca dış politika danışmanı ve profesör olan

---

<sup>35</sup> Ak, s. 563.

<sup>36</sup> Ak, s. 266.

<sup>37</sup> Ak, s. 499-500.

<sup>38</sup> “Türkiye’nin Doğu’ya Yönelmesinin Anahtarı Davutoğlu” (ANKA) (CN/LFT), 01.04.2007.

Ahmet Davutoğlu oynadı” deniliyor. Davutoğlu’nun, “Türkiye’nin artık tek yönlü bir dış politikasının olamayacağını, bölge ile yeniden entegre olması gerektiğini söylediği”ne dikkat çekiliyor.

Davutoğlu Türk siyasetinin 19. yüzyıldan bu yana merkez-çevre ikiliği çerçevesinde şekillendiğini, günümüzde çevrenin geleneksel değerleri ile İslami düşünce tarzının merkeze ve iktidara gelebildiğini söylüyor. *Civilizational Transformation and the Muslim World* çalışmasında yalnızca İslam dünyasında değil, dünya çapında tüm uygarlık merkezlerinde dinin küresel bir canlanma yaşadığını dile getiriyor. Devam eden bu canlanmanın 1950’lerin dogmatik modernizmine doğal bir yanıt olduğunu ileri sürüyor. Davutoğlu’na göre, 1980 ve 1990’lar yalnızca İslamın değil, ABD’de ve dünya çapında Hıristiyanlığın, Hindistan’da Hinduluğun, Çin’de Konfiçyusçuluğun yeniden canlandığı on yıllar oldu. Küresel bir olgu olarak, benzer biçimde, Müslüman ülkelerde de İslami miras yeniden canlandı.<sup>39</sup>

Davutoğlu, haftalık *El-Ahram* gazetesine verdiği demeçte *Kuran-ı Kerim* konusunda şunları söylüyor: “*Kuran-ı Kerim* Müslümanların zorunlu olarak uyması gereken ayrıntılı siyasi mekanizmalar içermez. *Kuran* bize siyasal sistemin değerlerini sağlar –adalet, liyakat, eşitlik ve özgürlük– ancak insanlara bunları sağlayacak özel bir siyasi mekanizma empoze etmez. Çünkü siyasal sistemler zaman içinde değişime uğrarlar.”<sup>40</sup> Bu yaklaşımın dini vebelere ve değerlere bağlı olmakla birlikte kendini belirgin davranış kalıpları içine sokmama çabasına denk düştüğünü söyleyebiliriz.

Davutoğlu, MÜSİAD’da yaptığı bir konuşmada şöyle diyor: “Türk dış politikası aynı anda birçok problemle ilgilenmek durumunda. Türkiye 1960’ların, hatta 10 yıl öncesinin statik politikalarıyla uluslararası arenada tutunamaz. Artık her devlet kendi çıkarlarına göre olayları ve ilişkileri şekillendirme politikası uygulamaktadır.”<sup>41</sup> Aynı toplantıda kendine sorulan sorulara yanıt veriyor:

“(1) Türkiye bir çevre ülke değil, merkez ülkedir. Ne AB’nin ne de Ortadoğu’nun periferisinde yer alır.

(2) Türkiye bugün artık Soğuk Savaş döneminin söylemi olan “bölgesel güç”

<sup>39</sup> Omaya Abdel-Latif, “Harmonising immutable values and ever-changing mechanisms”, *Al-Ahram Weekly*, çevrimiçi: <http://weekly.ahram.org.eg/2004/716/focus.html>.

<sup>40</sup> Aynı görüşme.

<sup>41</sup> “Davutoğlu: Ritmik diplomasi uygulamalıyız”, çevrimiçi: [www.musiad.org.tr](http://www.musiad.org.tr), 4 Haziran 2007.

sıfatıyla tanımlanamaz. Bir merkez ülkedir ve küresel güç olma yolunda ilerlemektedir.”

Davutoğlu, iç ve dış borç toplamı 280 milyar dolar olan bir ülkenin bu iddiada olması mümkün müdür sorusuna verdiği cevapta ise “sırtımıza ağır bir yük bindirilmiş olsa da maratona çıkmalıyız. Aksi sırtımızdaki yükü daha da ağırlaştırıp bizi start noktasında bırakır”<sup>42</sup> yanıtını veriyor.

### **THE ECONOMIST: “TÜRK DIŞ POLİTİKASI DEMEK, DAVUTOĞLU DEMEKTİR...”**

Türkiye’nin Doğuya dönmeye başladığı uzun zamandır uluslararası ilişkiler çevrelerinde konuşulan bir konu. Bunun geçmiş dış siyaset hatından nasıl farklılaştığı ise hayli tartışmalı. Yakın zamanda *The Economist* dergisinde yayınlanan bir Türkiye analizinde geniş yer verilen Davutoğlu, Türkiye’nin iddialı/kendine güvenli dış siyasetinin vizyon sahibi adamı olarak tanımlanıyor.<sup>43</sup> Davutoğlu’nun Türkiye’yi bölgede bir mihver (pivot) ülke haline getirmek istediği vurgulanan bu yazıda, Türkiye’nin Osmanlı atalarının gücünü geri getirme şansını yakaladığı tarihsel bir dönemden geçildiği ileri sürülüyor. Türkiye’nin Müslüman dünyayla uzun süredir uykuya yatmış olan ilişkilerini yenileyen AKP yönetiminin bu konuda Başbakan Tayyip Erdoğan’ın danışmanı Ahmet Davutoğlu’na çok şey borçlu olduğu söyleniyor. Yazıda, Osmanlı sultanlarının oturduğu Dolmabahçe sarayından konuşan Davutoğlu’nun Hamas liderini Türkiye’ye davet eden tutumu savunduğu, “yaptığı davetle kendini Batıdan uzaklaştırma riski alıp almadığı” sorulduğunda ise Hamas’ın seçime girmesini teşvik edenin ABD olduğunu hatırlattığı, “hal böyleyken seçim sonuçlarını kabul etmemek niye?” diye sorduğu söyleniyor. Muhafazakar ve demokrat Davutoğlu gerçekçi bir ekleme yapıyor: “Türkiye’nin amacı Hamas’ı, İsrail’i tanımayla ikna etmek”.

### **SONUÇ**

Davutoğlu “Türkiye’yi 20. yüzyılın konjonktürel şartları içinde ortaya çıkan sıradan ulus-devletlerden ayıran tarihi miras farkının iç kapanmayı olanaksız hale getirdiği”nden söz ediyor.<sup>44</sup> Bu nedenle,

<sup>42</sup> Aynı yerde.

<sup>43</sup> “Turkey’s Foreign Policy: An Eminence Grise: The Visionary Behind Turkey’s Newly Assertive Foreign Policy”, *The Economist*, 15 Kasım 2007, çevrimiçi: [http://www.economist.com/world/europe/displaystory.cfm?story\\_id=10146653](http://www.economist.com/world/europe/displaystory.cfm?story_id=10146653).

<sup>44</sup> Davutoğlu, *Stratejik Derinlik*, s. 556.



Türkiye'nin Balkanlar, Kafkaslar ve Ortadoğu'ya sırtını dönemeyeceğini ileri sürüyor. "Soğuk Savaş fiilen bitmiş olmakla birlikte Soğuk Savaş sonrası dönemin uluslararası dengelerini ve hukukunu belirleyecek olan nihai düzenlemeler ve anlaşmalar halen yapılmamıştır. Bu açıdan ele alındığında Soğuk Savaşı bitiren ateşkesler yapılmış, ancak yeni güç dengelerini yansıtan nihai düzenlemeleri de kapsayan geniş ölçekli bir yeni dünya düzeni oluşturulamamıştır."<sup>45</sup> Türkiye'ye böyle bir boşlukta misyon biçiliyor.

Davutoğlu'na göre, Türkiye'nin Soğuk Savaş sonrası dönemde daha önce ödediği bedelin karşılığını aldığını söylemek güçtür. Dolayısıyla, Türkiye'nin dış siyasette kendi vizyonunu çok eksenli bir stratejik varoluş şeklinde çizmesi gerekiyor. Davutoğlu, Türkiye'yi çevresinde yer alan ve kendini de içine çeken sorunlarla uğraşan bir ülke olarak değil, güçlü bir uluslararası aktör olarak görmek istiyor. Stratejik yenilenme ihtiyacının araçlarından biri de "güçlü olana yakın olmaktır". ABD yönetimi tarafından dillendirilmese bile, AKP çevrelerinde sıkça dile getirilen "ABD ile stratejik ortaklık" söyleminin arka planında da aynı düşünce yer alıyor: Bölgeye ilişkin Türkiye'nin genişleyen çıkarları var, ABD'nin çıkarları var, bu ikisi birbiriyle örtüşüyor. AKP hükümeti ve Davutoğlu Türk dış siyasetini bu örtüşmeden duyulan hoşnutluk ve bu gerçekçilik çerçevesinde oluşturmaya çalışıyor. Ancak, 1990'lardan itibaren geçen yıllar içinde Türkiye'nin bu bölgelerde etki alanını genişlettiğine değil, aksine kaybettiğine şahit oluyoruz. Bu bölgelere ilişkin "tarihsel sorumluluk" iddiasının boşlukta kaldığı, bu tarihsel sorumluluğun bir türlü yerine getirilemediği ve ABD'nin bölgede etki alanını genişletirken, Türk dış -ve iç- siyasetini havuç-sopa siyasetiyle dize getirmeye çalıştığını belirtmek gerekiyor. Üstelik, ödül negatif etkinin gerçekleşmemesi beklentisi olarak tezahür ediyor. Havuç Ankara'nın göbeğinde bomba patlamaması ya da borsanın ani düşüşle yerle bir olmaması olarak tarif edilebilir.

Davutoğlu Türk dış siyasetinde uygulamanın bizzat içinde olduğu süre içinde *Stratejik Derinlik* kitabında ortaya koyduğu fikirleri hayata geçirmekte zorluk çekmediğini, teoriyle pratik arasında bariz bir çekişme, bir sorun yaşamadığını dile getiriyor.

Davutoğlu'nun Türkiye'nin potansiyel gücüne ilişkin yukarıdaki değerlendirmeler ilk bakışta kulağa hoş gelmekte, ulusal onuru okşa-

---

<sup>45</sup> Ak, s. 559.

makta ve psikolojik olarak geleceğe olan güveni artırmaktadır. Ancak, dünyanın ve Türkiye'nin gerçekleri bu değerlendirmelerin ne denli tartışmalı olduğunu düşündürüyor. Türkiye'nin gelmiş olduğu noktada uzak geçmişin saygın konumunu yeniden tesis edecek ya da yurttaşlara özgür, güçlü, güvenli ve refah içinde bir gelecek sağlayacak olanakların birer birer ortadan kalkmakta olduğunu korkmadan ifade etmek gerekiyor. Türkiye'nin güç olanaklarına dair düşünceler, İran'da hakimiyetini pekiştirip Anadolu'ya bir ok hızıyla ilerleyen Selçuklu Devleti'nden başlayıp bugüne uzanan ve "Asya'ya ayaklarını sağlam basmayan bir Türkiye'nin gözlerini ve ufkunu Avrupa'ya dikebilmesi de güçtür" diye ifade edilen ok ve yay benzetmeleri<sup>46</sup> güçlü bir geçmiş tahayyül etmeye ve bugünkü durumdan hoşnut olmayanları memnun etmeye, "güçlü-yüz", "kırmızı çizgilerimiz var" duygusuna ihtiyaç duyanları tatmin etmeye yarayabilir. Ancak Türkiye'nin ne bir bölgesel güç, ne güçlü bir müttefik ve ne de kendi yurttaşlarını mutlu ve refah içinde yaşatan güçlü bir devlet konumu mevcut. Günümüzde, içinde yaşadığımız bölgede ve küresel ölçekte sürdürülecek siyasi hattın yurttaşlarını mutlu eden ve refah içinde yaşatan, içinde bulunduğu bölgenin bütün kültürel zenginliklerinin tadını çıkartan, bağımsız ve özgürlükçü yönleri öne çıkmalıdır.

## KAYNAKLAR

- Abdel-Latif, Omaya, "Harmonising immutable values and ever-changing mechanisms", Al-Ahram Weekly, çevrimiçi: <http://weekly.ahram.org.eg/2004/716/focus.htm>
- Davutoğlu, Ahmet, *Civilizational Transformation and the Muslim World*, Kuala Lumpur: Mahir Publications, 1994.
- Davutoğlu, Ahmet, "The Clash of Interests: An Explanation of World (Dis)Order", *Perceptions: Journal of International Affairs*, v.2, no.4, December 1997-February 1998.
- Davutoğlu, Ahmet, *Stratejik Derinlik: Türkiye'nin Uluslararası Konumu*, İstanbul: Küre yayınları, 19. baskı, Kasım 2004 (1. b – Nisan 2001).
- "Davutoğlu: Ritmik diplomasi uygulamalıyız", çevrimiçi: [www.musiad.org.tr](http://www.musiad.org.tr), 4 Haziran 2007.
- Ferit, Ahmet, "Bir Mektup", *Üç Tarz-ı Siyaset* içinde, İstanbul, 1327, s.51-55, aktaran Masami Arai, *Jön Türk Dönemi Türk Milliyetçiliği*, çev. Tansel Demirel, İstanbul: İletişim Yayınları, 1994, s.19.
- Güler, E. Zeynep, "Muhafazakarlık", H. Birsen Örs (der.), *19. Yüzyıldan 20. Yüzyıla Modern Siyasal İdeolojiler* içinde, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2007.
- Mert, Nuray, "Sağ-Sol Siyaset Ayrımı ve Yeni Muhafazakarlık", *Toplum Bilim*, Sayı: 7, Ekim 1997, s.55-62.

---

<sup>46</sup> Ak, s. 562.

- Ortaylı, İlber, *Son İmparatorluk Osmanlı*, Timaş Yayınları, İkinci Baskı, Kasım 2006.
- Sayarı, Sabri, “Türkiye’de İslâm ve Uluslararası İlişkiler”, *Orta Doğu’da Kültürel Geçişler*, Der. Şerif Mardin, çev.Birgül Koçak, Ankara: Doğubatu, 2007, s.233-243.
- “The World of Business Now Spearheads Foreign Policy”, Ahmet K.Han, 15 Nisan-15 Mayıs 2004, çevrimiçi: [http://www.turkishtime.org/27/66\\_2\\_en.asp](http://www.turkishtime.org/27/66_2_en.asp)
- “Turkey’s Foreign Policy: An Eminence Grise: The Visionary Behind Turkey’s Newly Assertive Foreign Policy”, *The Economist*, 15 Kasım 2007, çevrimiçi: [http://www.economist.com/world/europe/displaystory.cfm?story\\_id=10146653](http://www.economist.com/world/europe/displaystory.cfm?story_id=10146653)
- “Türkiye köprü değil merkez ülkedir!..”, çevrimiçi: <http://www.yarindergisi.com/yarindergisi2/kasim02/12-13.html>, 1 Şubat 2007.
- “Türkiye’nin Doğu’ya Yönelmesinin Anahtarı Davutoğlu” (ANKA) (CN/LFT), 01.04.2007.
- Welsh, Jennifer M., “‘I’ is for Ideology: Conservatism in International Affairs”, *Global Society*, Vol. 17, No. 2, 2003, s.165-186.

## İKİNCİ KUŞAK YAPISAL REFORMLARDA PROGRAM ARAYIŞLARI

Faruk ATAAY\*

*Türkiye’de İkinci Kuşak Yapısal Reformlar ilk kez IMF’yle imzalanan 1998 tarihli anlaşmayla yürürlüğe sokulmuştur. IMF ve Dünya Bankası’yla bu tarihten sonra imzalanan anlaşmalar ve bu anlaşmalar doğrultusunda yürütülen reformlar, ikinci kuşak reformlar çerçevesinde tasarlanmaktadır. Bu çalışmada, Türkiye’nin son on yılına damgasını vuran ikinci kuşak yapısal reformlar üzerine genel bir değerlendirme yapılırken, 22 Temmuz 2007 genel seçimi sonrasında hazırlanan reform programı incelenmektedir. Bu incelemede, özellikle, sermaye çevrelerinin talepleri üzerinde durulmaktadır.*

**Anahtar sözcükler:** *Neoliberalizm, yapısal reformlar, ikinci kuşak reformlar, acil eylem planı, bağımsız düzenleyici kurullar.*

Türkiye’de 1980’le başlayan yapısal reformlar, IMF ile 1998 ve 1999 yıllarında imzalanan anlaşmalarla birlikte yeni bir aşamaya girmiştir. 1980-98 döneminde uygulanan reformlar “birinci kuşak yapısal reformlar” olarak adlandırılırken, 1998 sonrası dönem “ikinci kuşak yapısal reformlar” olarak anılmaktadır. Yapısal reformlar gündeminde birinci kuşak daha çok devletin ekonomiye yönelik müdahalelerinin sınırlandırılmasına, özelleştirmeye ve dışa açılmaya odaklanırken, ikinci kuşak reformlar “devletin küçültülmesi”ne yönelik bu reformları “piyasaların düzenlenmesi”ne yönelik bazı yeni kurumlar ve düzenlemelerle tamamlamayı amaçlamaktadır.

Türkiye’de ikinci kuşak yapısal reformlar, on yıla yaklaşan süre içinde önemli mesafeler kaydetmiş bulunmaktadır. Ancak, reformların nihai amaçlarına tam olarak ulaşabilmiş olduğunu söyleyebilmek için henüz erkendir. Dolayısıyla, 22 Temmuz 2007 genel seçimi ile açılan yeni dönemde de ikinci kuşak yapısal reformlar açısından yoğun bir gündemle karşı karşıya bulunmaktadır.

Bu çalışmada, 1998’le başlayan ikinci kuşak yapısal reformların geldiği aşama ve önümüzdeki döneme ilişkin oluşturulmaya çalışılan reform programı ele alınacaktır. Bu çerçevede, çalışmanın ilk bölümünde, bugüne kadar yürütülen reform çalışmaları üzerinde durulacak-

---

\* Y. Doç. Dr. Dr., Akdeniz Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü (fataay@yahoo.com).

tır. Çalışmanın ikinci bölümünde de, 22 Temmuz seçimleri ertesinde oluşturulmaya çalışılan yeni reform programı ele alınacaktır.

## **“MİNİMAL DEVLET” MODELİNDEN “DÜZENLEYİCİ DEVLET” MODELİNE**

İkinci kuşak yapısal reformlar kapsamında gündeme gelen politikaların Türkiye’ye özgü olmadığı biliniyor. Piyasa ilişkilerinin derinleştirilerek küreselleşmenin ilerletilmesini hedefleyen bu politikalar, uluslararası finans kuruluşları tarafından hazırlanarak dünya genelinde yaygınlaştırılmaya çalışılmaktadır. Nitekim, ikinci kuşak yapısal reformlar 1990’ların ortalarında IMF ile Dünya Bankası arasında sağlanan Post-Washington uzlaşmasına dayalı kararlar doğrultusunda gündeme gelmiştir. Post-Washington uzlaşmasının en temel özelliği, o tarihe kadar süregelen serbest piyasa modelini sorgusuz bir biçimde benimseyen yaklaşımın terk edilerek, piyasa aksaklıklarının telafisi için devlete yeni görevler verilmesidir. Buna göre, rekabetçi olmayan piyasaların yol açtığı sorunlar dikkate alınarak, rekabetçi ve etkin piyasa yapılarının oluşturulabilmesi için devletin belirli önlemleri alması gerektiği kabul ediliyor, devlete piyasaların düzenlenmesi doğrultusunda kimi yeni görevler yükleniyordu. Böylece, 1980’lerin başlarından beri egemen olan “minimal devlet” modelinin yerine “düzenleyici devlet” modeli olarak adlandırılan yeni bir devlet modeli uygulamaya geçiriliyordu.<sup>1</sup>

Düzenleyici devlet modeli ile minimal devlet modeli arasında aslında çok da köklü farklılıklar bulunmamaktadır. Düzenleyici devlet modeli, serbest piyasa modelini idealize etmeye devam etmekte, kaynak kullanımında etkenlik, verimliliğin artırılması, maliyetlerin aşağı çekilmesi, teknolojinin geliştirilmesi, tüketicilerin korunması vb. amaçlar açısından serbest piyasa modelinin daha üstün olduğu varsayımını korumaktadır. Ancak, yeni model, mevcut piyasaların gerçekten de “serbest” olduğu varsayımını revize etmekte, piyasaların “rekabetçi” bir nitelik kazanabilmesi için devletin anti-tröst yasaları, rekabet düzenlemeleri, tüketici haklarının korunması vb. konularında adımlar atmasını zorunlu görmektedir. Dolayısı ile, “minimal devlet” modelinin gündeme getirdiği, özelleştirme, devletin küçültülmesi, dışa açılma, deregülasyon, finansal liberalizasyon gibi politikalarda bir değişikliğe gidilmemekte-

---

<sup>1</sup> Przeworski, Adam, *Demokrasi ve Piyasa*, Çev. İltar Turan, TDV Yayını, Ankara, 2004, s. 137, 145; Parasız, İlker, *İkinci Kuşak Yapısal Reformlar ve Türkiye*, Bursa: Ezgi Kitabevi, Bursa, 2003, s. 151-157.

dir. Düzenleyici devlet modelinin minimal devlet modeline asıl katkısı, bir yandan liberalizasyon sürecini daha da derinleştirirken bir yandan da yeni ortaya çıkan piyasaların düzenlenmesi için yeni kurumsal yapılar oluşturulması noktasında ortaya çıkmaktadır. Bu yaklaşım, OECD tarafından hazırlanan bir raporda şu sözlerle ortaya konmuştur: “Düzenlemelerin azaltılması (deregülasyon) her ne kadar reform programının anahtar unsuruysa da, daha rekabetçi ve etkin bir piyasada sağlık, çevre ve tüketicinin korunması alanlarında kamu kesimi ile özel sektör hedeflerinin bağdaştırılması için yeni kurumlara ve düzenlemelere ihtiyaç vardır”.<sup>2</sup> Genel olarak “düzenleyici üst kurullar” olarak adlandırılan bu yeni kurumlarla, bir yandan siyasa oluşturma süreçleri “teknokrasi” retoriği eşliğinde siyasal sorumluluğu bulunmayan neoliberal teknokratların denetimine verilirken, bir yandan da “yönetişim” adı verilen mekanizmalar devreye sokularak özel sektör temsilcilerinin karar alma süreçlerine katılımı sağlanmaktadır. Böylece, düzenleyici devlet modeliyle, bir yandan devlete piyasaların düzenlenmesi doğrultusunda bazı yeni görevler verilmekte, bir yandan “ekonomi ile siyasetin ayrılması gerekir” retoriğiyle meşrulaştırılan “neoliberal teknokrasi” anlayışı hakim kılınmakta, bir yandan da bu teknokratik iktidar modelini meşrulaştırmak üzere “yönetişim” modeli uygulamaya geçirilmektedir.<sup>3</sup>

Türkiye’de ikinci kuşak yapısal reformların ilk olarak IMF’yle 1998’de imzalanan “yakın izleme anlaşması” ile başlatıldığı kabul edilmektedir. Bunu IMF’yle 1999’da imzalanan “stand-by anlaşması”, DSP-MHP-ANAP koalisyon hükümeti tarafından 2001 yılında açıklanan “Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı” ve AKP hükümeti tarafından 2003 yılında açıklanan “Acil Eylem Planı” takip etmiştir. Ancak, reform sürecinin asıl olarak Kasım 2000-Şubat 2001 krizleri sonrasında hızlandırıldığı görülmektedir. Reformlar başlatılırken dayanılan temel yaklaşımı ortaya koyması açısından, ikinci kuşak yapısal reformlar konusunda Türkiye’ye rehberlik etmesi için OECD tarafından hazırlanan bir rapora başvurmakta yarar bulunmaktadır. Raporda, Türkiye’nin yönetimini ve düzenleyici çerçevesini reforma tabi tutmakta geç kaldığı ve bu

---

<sup>2</sup> OECD, *Türkiye’de Düzenleyici Reformlar*, Başbakanlık Yayını, Ankara, 2002, s. 6.

<sup>3</sup> BSB, “2005 Başında Türkiye’nin Ekonomik ve Siyasal Yaşamı Üzerine Değerlendirmeler”, 2005, [www.bagimsizsosyalbilimciler.org](http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org); Güler, Birgül Ayman, *Devlette Reform Yazıları*, Paragraf Yayınları, Ankara, 2005; Bayramoğlu, Sonay, *Yönetişim Zihniyeti*, İletişim Yayınları, İstanbul, 2005; Ataay, Faruk, *Neoliberalizm ve Devletin Yeniden Yapılandırılması*, 2. Baskı, De Ki Yayınevi, Ankara, 2007.

nedenle 2000’li yıllara girilirken müdahaleci bir devlet ve düzenlemeye tabi tutulmamış bir özel sektörün karışımından oluşan, işlemeyen bir karma ekonomiye sahip olduğu ileri sürülüyordu. Raporla, Türkiye’nin devlet tarafından yönetilen bir ekonomiden piyasa ve sivil toplum tarafından yönlendirilen, yenilikçi ve girişimci bir ekonomiye geçiş sürecini tamamlaması gerektiği belirtilerek, reformların ekonomiyi daha fazla rekabete ve güvenli piyasalara doğru götürdüğü savunuluyordu. Rapor, reformların, böylece, ekonomik performansın gelişmesini ve toplumsal refahın artmasını sağlayacağı, tüketicilere de daha düşük fiyatla, daha fazla seçenek sunulabileceği ileri sürülüyordu.<sup>4</sup> Görüldüğü üzere, ikinci kuşak yapısal reformlar meşrulaştırılırken, bir yandan ekonomik etkinliğin artırılması için rekabetçi bir piyasa oluşturma gerekçesi, bir yandan da sivil toplumu güçlendiren yönetim modeli ortaya atılıyordu.

Reform süreci, 1998’de, BDDK’nın kurulması, sosyal güvenlik reformu, tarımda gelir desteği sistemine geçiş ve YİD yöntemiyle yapılan özel sektör yatırımlarında uluslararası tahkime başvurulmasına olanak tanıyan anayasa değişikliğiyle başladı.<sup>5</sup> Bunu, kamu açıklarının azaltılmasını ve dış borç geri ödemelerinin güvenceye alınmasını hedefleyen kamu maliyesi ve mali sektör düzenlemeleri izledi. Böylece, mali disiplin sağlanarak bütçede GSMH’nin yüzde 6.5 oranında faiz dışı fazlaya ulaşılması amaçlanıyordu. Bunları, bütçenin şeffaflığının sağlanması amacıyla fonların kaldırılması, kamuda personel sayısının azaltılması, bütçeden sosyal güvenlik ve tarımsal desteklemeye ayrılan payların azaltılması izledi. Diğer yandan da, Merkez Bankası Yasası değiştirilerek, bankanın temel görevi fiyat istikrarını sağlamak olarak belirleniyor, Hazine’ye ve kamu kuruluşlarına kredi açması ve avans vermesi yasaklanıyordu.<sup>6</sup> Öte yandan, bu dönemde üst kurullar da hızla yaygınlaştırılarak devletin ekonomiyi yönlendirme ve düzenleme yetkileri üst kurullara devredilmeye başlanmış, BDDK’yı EPDK, Telekomünikasyon Kurumu, Kamu İhale Kurumu, Rekabet Kurumu’nun yeniden yapılandırılması, Şeker ve Tütün Kurumları izlemiştir.<sup>7</sup> Özellikle “doğal tekel” niteliğindeki ve kamu tekelindeki elektrik, doğalgaz, telekomünikasyon gibi sektörlerin, “mülkiyet”, “politika geliştirme” ve

<sup>4</sup> OECD, *age*, s. 6, 9, 30.

<sup>5</sup> BSB, “2004 Başında Türkiye’nin Ekonomik ve Siyasal Yaşamı Üzerine Değerlendirmeler”, 2004, [www.bagimsizsosyalbilimciler.org](http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org).

<sup>6</sup> OECD, *age*, s. 24-5; Parasız, *age*, s. 145-8.

<sup>7</sup> OECD, *age*, s. 34, Bayramoğlu, *age*.

“düzenleme” işlevlerinin keskin bir biçimde ayrıştırılmasını öngören “OECD reform şablonu” doğrultusunda yeniden yapılandırılmasına girişilmiştir. Bu çerçevede, kamu tekellerinin kaldırılıp sektörlerin özelleştirilmesi, devletin bu sektörlerde üretici konumunda bulunmasının engellenmesi ve yabancı sermayenin bu alanlara girişine kolaylık sağlanması doğrultusunda adımlar atılmaya başlanmıştır.<sup>8</sup>

Reform süreci, her ne kadar 1998’de başlasa da, özellikle AKP hükümeti tarafından hazırlanan ve uygulamaya geçirilen Acil Eylem Planı reform sürecinin niteliğinin belirlenmesinde tayin edici olmuştur. Hükümetin, IMF, Dünya Bankası, Dünya Ticaret Örgütü, OECD ve AB tarafından önerilen reformları somut iş programlarına dönüştürmesi sonucunda ortaya çıkan Acil Eylem Planı, bütünsel bir yaklaşımı ortaya koyarak reformların birbirinden kopuk bir biçimde ilerlemesine son veriyor, böylece bütün reformların “düzenleyici devlet” projesi çerçevesinde oluşturulduğu sistematik bir reform sürecinin yürütülmesini sağlıyordu.<sup>9</sup> Acil Eylem Planı, “Ekonomik Dönüşüm Programı”, “Kamu Yönetimi Reformu”, “Sosyal Politikalar” ve “Demokratikleşme ve Hukuk Reformu” olmak üzere dört ana başlıkta toplanmıştı. Bu çerçevede reforma tabi tutulması düşünülmeyen hemen hiçbir kamu kurumu kalmıyor, mevcut devlet yapılanmasının büyük ölçüde dönüşüme uğratılmasına girişiliyor, bu doğrultuda onlarca yasa tasarısı hazırlanıp bunların yasalaştırılmasına girişiliyordu. Bu reform hareketine egemen olan düşüncüyü ortaya koymak bakımından Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı’nın Genel Gerekçe’si özel bir öneme sahiptir. Nitekim, Genel Gerekçe’de, Türkiye’nin 1980 sonrası dönemde “birinci dalga yapısal uyum reformları”nı uygulamaya geçirerek dışa açılma ve deregülasyon konusunda önemli adımlar attığı, ancak devletin rolünün yeniden tanımlanmasını sağlayacak “ikinci dalga yapısal uyum reformları”nı uygulamaya geçirmekte başarısız kaldığı belirtilerek, küreselleşmeye uyum, yabancı sermayenin ülkeye çekilmesi, rekabet gücünün artırılması, serbest piyasa modeline geçiş gibi amaçlar açısından reform hareketinin sürdürülmesi gerektiği savunuluyordu. Bu çerçevede, kamunun üretimden çekilmesi, devletin düzenleyici işlevlerinin geliştirilmesi,

<sup>8</sup> OECD, *age*, s. 11, 67-68, 78-86, 88.

<sup>9</sup> OECD, *age*, s. 56; Başbakanlık, *TC 58. Hükümet Acil Eylem Planı*, (3. 1. 2003), <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/aep.pdf>.



özel sektör ve sivil toplumla paydaşlık ilişkisinin kurulması gerektiği belirtiliyor, bu doğrultuda özelleştirme, yerleşme ve yönetişimi (sivilleşme) hedefleyen adımlar atılması gerektiği ileri sürülüyordu.

Görüldüğü üzere, reform sürecinin meşrulaştırılmasında küreselleşmeye uyum, ekonomik performansın artırılması, ekonomik rasyonalizasyon, demokrasi, katılımcılık-yerellik, şeffaflık gibi argümanlara dayanılırken, asıl olarak devletin borç ödeme kapasitesinin artırılması, bunun için de bütçeden personel, sosyal güvenlik, tarımsal destekleme, bölgelerarası eşitsizliklerin giderilmesi, eğitim, sağlık, kentsel hizmetler vb. kamu hizmetleri için yapılan harcamaların kısılanması hedefleniyordu. Bunun için de, reformla adeta devlete kamu hizmeti üretmek ve sunmak yasaklanmaya çalışılıyor, devletin girişim özgürlüğünü ihlal etmemesi en yüce değer haline getiriliyordu.<sup>10</sup> Nitekim, AKP'nin 2003-2007 iktidar döneminde reformlar konusunda önemli adımlar atıldı. Hazırlanan tasarımlardan bazıları Anayasaya aykırılık vb. gerekçelerle iptal edilse de, önemli bir bölümü de yasalastırılmış oldu. Ancak, gerçekleştirilen önemli adımlara rağmen, ikinci kuşak yapısal reformların bütünüyle uygulamaya geçirilerek "düzenleyici devlet" modelinin bütün unsurlarıyla uygulamaya konabildiğini söyleyebilmek henüz mümkün görünmemektedir. Dolayısıyla, 22 Temmuz seçimlerinden güçlü bir parlamento desteğiyle çıkararak iktidarını sürdüren AKP hükümeti'nin önünde reformlar açısından yoğun bir gündem bulunmaktadır.

## **YENİ PROGRAM ÇALIŞMALARI**

AKP hükümeti, 2003-2007 döneminde dünya ekonomisinin uygun bir konjonktürde olmasından yararlanarak, bir yandan yüksek faiz-düşük kur politikasıyla kısa vadeli sermaye hareketlerini ülkeye çekerek döviz bolluğu ortamı yaratırken, bir yandan sıkı maliye politikası izleyerek yüzde 6.5 faiz dışı fazla sağlayarak dış borç ödemelerini sürdürdü, bir yandan da ikinci kuşak yapısal reformları ilerletmeye çalıştı. Uygun ekonomik ortam 2003-2007 döneminde yapısal reformların geniş toplum kesimlerine yönelik olumsuz etkilerinin yumuşatılabilmesini sağlasa da, 2007 genel seçimi sonrası ekonomik ortamın hükümete aynı olumlu koşulları sunabileceği kuşkulu görünmektedir.

İlk olarak, son aylarda, ABD ekonomisinin durgunluk işaretleri vermesi dünya ekonomisinin uygun koşullarının sürmeyebileceği

---

<sup>10</sup> Güler, *age*, s. 99-100, 201.

kuşkusunu doğurmuş bulunuyor. Bu durum, “sıcak para” akımlarının aynı hızla sürmeyebileceğine ilişkin kuşkular doğururken, 2008’de bir ekonomik kriz yaşanması beklentisi de giderek artmaktadır. Özellikle, IMF’nin, Eylül ayında, Merkez Bankası döviz rezervinin 70 milyar dolar, ülkedeki toplam döviz rezervinin de 120 milyar dolar olduğu bir sırada Merkez Bankası’nın döviz rezervlerini artırması talebinde bulunması, kriz beklentisi içinde olduğu kuşkularına yol açtı. Yaman Törüner gibi isimler de, IMF’nin bu isteğinin, yabancı yatırımcıların ülke dışına çıkabilmesine olanak sağlama amacından kaynaklandığı, rezervin bankaların ve özel sektörün yabancılara olan borçlarının ödenmesinde kullanılacağı değerlendirilmesini yaptı.<sup>11</sup> Bu kriz korkusunu besleyen bir başka neden de IMF ile yürütülen stand-by anlaşmasının 10 Mayıs 2008’de sona erecek olmasıydı. Dünya Bankası Türkiye Direktörü Ulrich Zachau, küresel likidite koşullarının bozulması ihtimaline karşı, Türkiye’nin, ekonomide güven duygusunu sağlamak için IMF ile yeni bir program uygulamaya devam etmesini önerirken,<sup>12</sup> basında da bu öneriyi destekleyerek, önümüzdeki dönemde IMF ile yeni bir stand-by yapılsa da gözetim ağırlıklı bir program (yakın izleme anlaşması) yapılması doğrultusunda öneriler dile getirildi.<sup>13</sup>

İkinci olarak, hükümet, IMF’nin hoşgörüsünden de yararlanarak, seçim öncesinde mali disiplini bütünüyle bırakarak seçim ekonomisi uygulamıştı. Ancak, IMF seçim sonrası aylarda mali disiplinin tekrar sağlanması için hükümete baskı yapmaya başladı. Zira, seçim döneminde mali disiplinden uzaklaşılması sonucunda 2007 için öngörülen faiz dışı fazla oranı olan yüzde 6.5 tutturulamayarak yüzde 4.3 civarında gerçekleşti. Nitekim, IMF de, 4-17 Kasım tarihleri arasında gerçekleştirilmesi gereken 7. gözden geçirmeyi koşullar yerine getirmediği gerekçesiyle Mart ayına kadar ertelemiş bulunuyor. IMF, gözden geçirmenin tamamlanması için, sosyal güvenlik reformunun meclisten geçirilmesini ve bütçe açığının azaltılması için akaryakıt, elektrik ve doğalgaz fiyatlarına zam yapılmasını, tütün ürünlerinde KDV-ÖTV vergi oranlarının yükseltilmesini ve vergi denetimlerinin sıkılaştırılarak vergi gelirlerinin artırılmasını talep etti.

Üçüncü olarak, seçim döneminde yapısal reformlar da gevşemeye başlamıştı. Üstelik, geçen dönem yasalaştırılan bazı değişiklikler

---

<sup>11</sup> *Milliyet*, 29 Eylül 2007.

<sup>12</sup> *Hürriyet*, 16 Ekim 2007.

<sup>13</sup> *Radikal*, 16, 22 Ekim 2007; *Hürriyet*, 12 Kasım 2007.

de uygulamaya geçirilememiştir. Nitekim, IMF de, hem yarım kalan reformların tamamlanması hem de bugüne kadar gündemin arka maddelelerinde kalan reformların gündeme alınması için talepte bulunmaya başladı. Diğer yandan, yapısal reformlar açısından en uygun zamanlanmanın, seçim ertesinde hükümetin henüz yıpranmadığı ve reformları yapma gücüne sahip olduğu ilk bir-iki yıl olduğu düşüncesinden hareket eden sermaye çevreleri de yapısal reformlar için baskı yapmaktalar. Dolayısı ile, Nisan ayından bu yana Cumhurbaşkanlığı seçimi ve genel seçim nedeniyle yoğun bir siyasi gündem yaşayan hükümet, artık uluslararası finans kuruluşlarının ve sermaye çevrelerinin yeni ekonomik program ve yapısal reform programı beklentileriyle karşılaşmaya başlamış, bu beklentileri karşılayacak arayışlara girmiş bulunuyor.

Geçtiğimiz aylarda uluslararası finans kuruluşları ve sermaye çevreleri reform taleplerini basına yansıyan açıklamalar yanı sıra iki önemli raporla ortaya koydular. Bunlardan ilki TEPAV'ın (Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı) Ağustos ayında yayımladığı *İkinci Nesil Reform Sürecinin Öncelikleri*<sup>14</sup> başlıklı raporuydu. TEPAV, IMF ve Dünya Bankası ve sermaye çevreleriyle yakın bağlantılı bir vakıf olması nedeniyle yayımladığı rapor önem taşıyordu. Raporlardan ikincisi de, TÜSİAD tarafından 19 Ekim 2007'de yayımlanan *Ekonomik Görünüm ve Politikalar*<sup>15</sup> başlıklı rapordur. Her iki raporun da ortak temalar üzerinde durduğu ve benzer öneriler getirdiği görülmektedir. Raporların genel özelliği, ekonomik durum konusunda nesnel bir değerlendirme sunma ve gerçekçi hedefler gösterme gayretinden çok, manipülatif bir dilin kullanılması ve hükümeti reformlar konusunda cesaretlendirme arzusuna hizmet etmesidir. Raporlar, reformların oy kaybettirebileceği korkusunu taşıyamaması mümkün olmayan hükümete cesaret vermeye çalışırken, gerçek durumla bağlantısının zayıf kalmasından ve iç tutarlılığı olmayan öneriler sunmaktan da kaçınmıyor. Ancak, söz konusu raporlar uluslararası finans kuruluşlarının ve sermaye çevrelerinin hükümetten beklentilerini ortaya koymasından önem taşımaktadır.

Raporların genel kurgusuna ve izlediği mantık çizgisine bakıldığında, öncelikle ülke ekonomisinin içinde bulunduğu durum üzerine belirli saptamalar yapılmakta, ikinci olarak bu saptamalardan hareketle

<sup>14</sup> TEPAV, *İkinci Nesil Reform Sürecinin Öncelikleri*, TEPAV Yayını, Ankara, 2007.

<sup>15</sup> TÜSİAD, "Ekonomik Görünüm ve Politikalar" (19.10.2007), [www.tusiad.org.t](http://www.tusiad.org.t)

risk faktörleri ortaya konmakta, üçüncü olarak mevcut durumun yapısal reformları zorunlu kıldığı ileri sürülmekte, son olarak da yapısal reformların bazı toplumsal grupların durumunu olumsuz etkileyecek olması nedeniyle toplumsal muhalefet olasılığını bertaraf edecek önlemler alınması önerilmektedir.

Raporlarda, ekonomik durum ve risk faktörleri konusunda yapılan değerlendirmeler, dünya ekonomisinin durumuna ilişkin değerlendirmelerle başlamaktadır. Buna göre, dünya ekonomisinin belirsizleşmesi ve uluslararası piyasalardaki koşulların zorlaşması, ekonomik programın yeniden ele alınmasını ve acilen bir ekonomik önlemler paketinin uygulamaya konmasını gerektiren ilk gerekçe olarak sunulmaktadır. Dünya ekonomisindeki gelişmelerin, YTL'nin değer kazanmaya devam etmesine neden olduğu, faiz oranlarının yükseldiği, yüksek cari işlemler açığına yol açtığı ve enflasyonla mücadeleyi zorlaştırdığı belirtilmektedir. Raporlarda, bunlara ek olarak, 2002-2005 dönemindeki olumlu ekonomik performansın sağlanmasında etkili olan IMF ve AB ile ilişkilerin geleceğinin günümüzde belirsizliğe girdiğine dikkat çekilmektedir. Bu durumun, dünya ekonomisinin belirsizliğiyle birleşince ülke ekonomisi açısından belirsizlik ve risklerin artmakta olduğu belirtilmektedir. TÜSİAD'a göre, bu tespitler bir kriz durumuna işaret etmese de, ekonomi politikalarının yeniden ele alınması ve yapısal reformlara hız verilmesi gereği bulunmaktadır.<sup>16</sup>

Raporlar, yapısal reformlar konusunda gelinen aşamaya ilişkin değerlendirmelerle devam etmektedir. Raporlarda, yapısal reformlar iki kuşağa (nesile) ayrılmakta, AKP'nin ilk beş yılında birinci nesil reformları başarıyla gerçekleştirdiği belirtilerek, ikinci beş yıllık iktidarında da ikinci nesil reformları uygulamaya geçirmesi önerilmekte; 2001 sonrası birinci nesil reformların makroekonomik dengeleri sağladığı, ikinci nesil reformlarına ise bunu sürdürülebilir kılmayı ve büyüme hızının artırılmasını amaçladığı ileri sürülmektedir. Birinci nesil reformların, makroekonomik dengesizlikler, istikrarsızlık, yüksek enflasyon, yüksek faiz, mali ve parasal disiplinsizlik, yüksek kamu borcu gibi sorunlara çözüm bulma amacı üzerine kurgulandığı, bunun için devletin küçültülmesine, özelleştirmelere, korumacılığın azaltılmasına, deregülasyona, dış ticarete ve yabancı yatırımlarda serbestleşmeye odaklı olduğu belirtilmektedir. Gelinen noktada, enflasyonu düşürme, istikrarı

---

<sup>16</sup> TÜSİAD, *age*.

sağlama, büyümeyi yeniden başlatma amaçlarının gerçekleştirildiği, artık istikrarı ve büyümeyi korumanın yanısıra dünya piyasalarındaki rekabet gücünü artırmak hedefine yönelmesi gerektiği vurgulanmaktadır. Buna göre, ikinci nesil reformlar, bir yandan mali disiplini (kurallı maliye politikası tasarımı) ve para politikasını koruyarak (para politikasının bağımsız biçimde yürütülmesi) makroekonomik istikrarı korurken, bir yandan da serbest piyasa ekonomisinin altyapısını güçlendiren, verimliliği ve rekabet gücünü artırabilen, mikro odaklı reformlara öncelik tanınmalıdır. İkinci nesil reformlar, serbest piyasa ekonomisini güçlendirecek kurumlara (üst kurullar), yerelleşmeye, kamu reformu, iş gücünün esnekleştirilmesi, rekabet gücünü artıracak sanayi politikasına odaklanmalıdır.<sup>17</sup>

Raporlarda, böylece, yapısal reform gündemi üzerine daha genel bir değerlendirme yapıldıktan sonra, somut ekonomi politikası ve yapısal reform önerilerine gelinmektedir. Ekonomi politikası önerilerinde ilk sırayı mali disiplinin sağlanması ve maliye politikasının sıkılaştırılması önerisi almaktadır. 2007 yılında seçim nedeniyle mali disiplinden uzaklaşılması nedeniyle dengelerin bozulduğu belirtilerek, başta kamu personel sayısının sınırlanması ve memur maaşlarının azaltılması olmak üzere cari harcamaların kısılanması önerisi getirilmektedir. Raporlarda ekonomi politikası konusunda gündeme gelen ikinci önemli uyarı, YTL'nin değerlendirilmesine dayalı dezenflasyon politikasının ve iç talebe dayalı büyüme olanağının sürdürülebilirliğinin kuşkulu olduğudur. Bu sorun konusunda önerilen çözüm ise, ihracatın artırılması ve doğrudan yabancı sermaye yatırımlarından daha fazla pay alınması çabasına girilmesi olmaktadır. Bu doğrultuda rekabet gücünün artırılmasına yönelik önlemlere başvurulması istenmektedir. Raporlarda rekabet gücünü olumsuz etkileyen faktörler olarak, temel girdi fiyatlarının yüksekliğinin girdiye dayalı sanayilerin rekabet gücünü, istihdamın esnek olmayan yapısının da emek yoğun sanayilerin rekabet gücünü olumsuz etkilemesi gösterilmektedir. Dolayısıyla, ürün ve işgücü piyasalarının katılıklarının giderilmesine yönelik önlemler öncelik taşımaktadır. Böylece, rekabet avantajının olduğu sektörlerde yatırımların ve üretimin artırılması yoluyla ihracatın geliştirilmesi sağlanmalıdır. Raporlarda, yabancı sermaye yatırımlarının ülkeye çekilmesi konusunda önerilen

<sup>17</sup> TEPAV, *age*, Sak, Güven, "Nereden Çıkıyor Bu İkinci Nesil Reform Meselesi", *TEPAV Bülten*, Sayı: 3, Kasım 2007, Sayfa: 1-4.

başlıca politikalar da, piyasalara giriş ve çıkış engellerinin kaldırılması ve rekabetin gelişmesini sağlayacak reformların hızlandırılmasıdır.<sup>18</sup>

Ekonomi politikalarına yönelik bu önerileri yapısal reformlar kapsamında geliştirilen öneriler izlemektedir. Yapısal reformlar kapsamında en çok vurgulanan başlıklardan birini özelleştirmelerin tamamlanması ve özelleştirme gelirlerinin kamu borçlarının azaltılmasında kullanılması oluşturmaktadır. Bu kapsamdaki ikinci önemli başlık sosyal güvenlik reformudur. Ancak, mevcut reform yasasını yeterli bulmayan TÜSİAD, liberalizasyon açısından bireysel emeklilik sistemine geçişi zorunlu gördüğünü ortaya koymaktadır. Bunu, enerji, ulaştırma ve telekomünikasyonda liberalizasyonun hızlandırılması ve sözkonusu sektörlerin bütünüyle özel sektöre açılması talebi izlemektedir. Özellikle, enerji yatırımlarında özel sektöre ağırlık verilmesi isteğinin önemle vurgulandığı dikkat çekmektedir.

TÜSİAD ve TEPAV'ın raporları böylece, ekonomik durum ve risk faktörleri konusundaki saptamaları ve yapısal reformların uygulanması gereği konusundaki görüşleri ortaya koyduktan sonra, son olarak reformların yaratabileceği toplumsal sonuçların yumuşatılması ve olası muhalefet dinamiklerinin boşa çıkartılması konusundaki önerilerini sıralamaktadır. Raporlarda, bazı toplumsal grupların reformlardan zararlı çıkacağı, reformların külfetlerinin de getirilerinin de eşit paylaşılmayacağı ve üstelik reformun olumlu sonuçlarının alınmasının orta ve uzun vadede olacağı açıkça belirtilmektedir.<sup>19</sup> Daha da açığı, ikinci nesil reformların “belli grupların ayrıcalıklarının kaldırılması gereken bir süreç” olarak tanımlandığı, belli grupların avantajlarını kalıcı olarak kaybedeceği, bunun da siyasi bir bedelinin olacağı açıkça belirtilmektedir.<sup>20</sup> Bu nedenle, “reformların, toplumun geniş kesimlerinde davranış değişikliklerine yol açabileceğinin” dikkate alınması istenmektedir.<sup>21</sup> Bu çerçevede, reformların toplumun farklı kesimlerini etkilediği unutulmamalı ve ekonomi yönetiminin gerektirdiği uygulama becerisi sergilenmeli, reformun sürekli ve tutarlı bir siyasi liderliğe ve kamuoyu desteğine ihtiyaç duyduğu unutulmamalı, özellikle de reformların dışarıdan empoze edildiği izlenimi verilmeme-

---

<sup>18</sup> TÜSİAD, *age*.

<sup>19</sup> TÜSİAD, *age*.

<sup>20</sup> Sak, *age*.

<sup>21</sup> TEPAV, *age*.

sine özen gösterilmelidir.<sup>22</sup> Bu çerçevede gündeme getirilen önerilerden ilki, reformların olası olumsuz sonuçları dikkate alınarak, toplumun dar gelirli kesimleri için “özel tasarlanmış toplumsal dayanışma mekanizmalarının” geliştirilmesi<sup>23</sup> ve destekleyici tedbirlerle toplumsal maliyetlerin azaltılmasıdır.<sup>24</sup> Bu önerilerin somut olarak belediyeler ve diğer kamu kuruluşları eliyle yürütülen yardım uygulamalarına ve Dünya Bankası ve AB’nin yoksulluk projelerine daha fazla ağırlık verilmesi anlamına geldiği açıktır.<sup>25</sup> Diğer yandan, ekonomik reformların gerçekleştirilebilmesi için siyasi ve idari sistemin “uzlaşma” üretecek şekilde yeniden yapılandırılması önerisi de muhalefetin diyalog kanalına çekilmesi açısından önemli bulunmaktadır.<sup>26</sup> Bu çerçevede, işçi-memur sendikalarının, küçük üretici ve işveren örgütlerinin katılımıyla oluşturulan Ekonomik ve Sosyal Konsey’in (ESK) etkinleştirilmesi önemli bir kanal olarak düşünülmektedir.<sup>27</sup>

TÜSİAD ve TEPAV raporlarının buraya kadar yapılan incelemesi gösteriyor ki, gerek uluslararası finans kuruluşları gerekse sermaye çevreleri, hükümeti, yapısal reformları yürürlüğe koyması için, bir yandan reformların yürürlüğe konmasının kaçınılmaz olduğuna bir yandan da reformların olumlu sonuçlarının alınmasının çok uzun sürmeyeceğine ve maliyetlerin çok ağır olmayacağına ikna çabasına girmiş durumdadır. Reformların sosyal maliyetlerinin ise, ancak reformlara karşı bir muhalefetin yükselmesi olasılığı bağlamında gündeme gelebileceği, reformların toplumsal dokuda yol açtığı yaralarına dikkate değer bulunmadığı görülmektedir. Reform yandaşlarının, asıl olarak, hükümetin desteğini ve cesaretini koruduğu süre içinde olabildiğince fazla adım atılmasını sağlamayı amaçladıkları anlaşılmaktadır. Zira çeşitli ülke deneyimlerinden de biliniyor ki, ülke ekonomisinin içinde bulunduğu durum itibarıyla, hükümetin en öncelikli amacını, dış borç krizine sürüklenmeden dış borçları çevirebilecek durumda olmak oluşturuyor. Aksi takdirde, ülke ekonomisinin çok ağır bir krize sürükleneceğini ve bunun da seçmen desteğinin bütünüyle erimesine yol açacağına farkında olduğu açıktır. Bu nedenle, uluslararası finans kuruluşlarının

---

<sup>22</sup> OECD, *age*, s. 6, 11.

<sup>23</sup> TÜSİAD, *age*.

<sup>24</sup> OECD, *age*, s. 6.

<sup>25</sup> Korkut, Boratav, “TÜSİAD Ne İstiyor”, (11. 11. 2007), [www.sol.org.tr](http://www.sol.org.tr).

<sup>26</sup> TEPAV, *age*.

<sup>27</sup> OECD, *age*, s. 53-55.

desteğini korumak ve bunun için de yapısal reformları gerçekleştirmek zorunda olunduğu düşünülüyor. Gerçekte, bu reformların da toplumun geniş kesimleri açısından olumsuz sonuçlar doğuracağı ve oy kaybına yol açacağı biliniyor. Bu nedenle, seçimden sonra hızla reformları gerçekleştirip, sonraki seçime reformların yarattığı toplumsal maliyetlerin dengelenip ekonominin yükselişe geçtiği bir konjonktürde girilmesi amaçlanıyor.<sup>28</sup>

Nitekim, AKP hükümeti, uluslararası finans kuruluşlarından ve sermaye çevrelerinden gelen taleplere yanıt vermekte fazla gecikmedi. Başbakan Yardımcısı Nazım Ekren'in 9 Ekim 2007 tarihli basın açıklamasıyla, 2007'nin son üç ayında gerçekleştirilecek "eylem planı" açıklandı. Bakan Ekren, basın toplantısında, TÜSİAD ve TEPAV raporlarında ortaya konan görüşlere paralel değerlendirmeler yaparken, satır aralarında 2008-2012 döneminin borç ödeme dönemi olacağı, dolayısıyla sıkı para ve maliye politikası izleneceği mesajını da veriyordu.<sup>29</sup> Ekren tarafından açıklanan *Üç Aylık Eylem Planı*'nda da, bu üç aylık dönemin hem geçmiş dönemden yarım kalan işlerin tamamlanması hem de gelecek dört yıla ilişkin "eylem planı"nın hazırlanması ile değerlendirileceği belirtiliyordu. Bu çerçevede, öncelikle sosyal güvenlik reformu, sağlık reformu (kamu hastaneleri), enerji özelleştirmeleri (nükleer santral, elektrik santral ve dağıtım özelleştirmeleri, doğalgaz özelleştirmeleri, PETKİM), kamu bankalarının özelleştirilmesi (Halkbank'ın %75 hissesi, Vakıfbank'ın %25 hissesi, Ziraat Bankası'nın halka arzı), Tekel sigara fabrikaları, limanlar, otoyollar ve köprülerin özelleştirilmesi ve kamu personel reformunun da aralarında yer aldığı 73 adımın atılması hedeflendiği belirtiliyordu.<sup>30</sup>

Hükümetin sermaye çevrelerinin talepleri doğrultusunda 9 Ekim 2007'de ilan ettiği *Üç Aylık Eylem Programı*'ndan sonra, 10 Ocak 2008'de de *60. Hükümet Programı Eylem Planı* başlığı altında beş yıllık eylem planını açıkladı.<sup>31</sup> Hükümet, 145 yasal değişiklik içeren bu programı ilan ederken, sermaye çevrelerinden gelen reform programı taleplerine duyarsız kalmadığını göstermeye çalışıyordu. Bu eylem

<sup>28</sup> Przeworski, *age*, s. 165-169.

<sup>29</sup> *Hürriyet*, 10 Ekim 2007.

<sup>30</sup> Başbakanlık, *TC 60. Hükümet 2007 Yılı Üç Aylık Eylem Programı*, (8. 10. 2007), <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/ep2007.pdf>.

<sup>31</sup> Başbakanlık, *TC 60. Hükümet Programı Eylem Programı*, (10. 1. 2008), <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/ep2007.pdf>



planının, asıl olarak, AB'ye uyum reformları ile ikinci kuşak yapısal reformlardan oluştuğu görülmektedir. Dolayısı ile, eylem planına ruhunu veren yaklaşım küreselleşmeci neoliberal reform programına dayanmaktadır. Bu çerçevede, ekonomi politikalarında sıkı maliye ve sıkı para politikasına, yüksek faiz-düşük kur politikasına, özelleştirmelere, liberalizasyona devam edilip, ihracatın ve rekabet gücünün artırılması için istihdamın esnekleştirilerek emek maliyetlerinin düşürülmeye devam edileceği görülmektedir. Ancak, eylem planının bütünüyle emek aleyhtarı bir içeriğe sahip olmasına karşılık, planın kamuoyuna sunulmasında “sosyal restorasyon” başlığının öne çıkartılması dikkat çekmektedir. Eylem planının sunumunda “sosyal istikrarın pekiştirilmesi”, “sosyal yapının güçlendirilmesi”, “yaşam kalitesinin yükseltilmesi” gibi sloganlar kullanılarak, reformların geniş toplum yığınları lehinde sonuçlar hedeflediği düşüncesinin yaygınlaştırılmaya çalışıldığı görülmektedir. Kanımızca, bu durum, reformların toplumsal sonuçları üzerine yürütülecek tartışmaların daha da derinleştirilmesinin yakıcı bir gereksinim oluşturduğunu göstermektedir.

## SONUÇ

Bu çalışmada, Türkiye’de ikinci kuşak yapısal reformların gerçekleştirilme süreci ele alındı. Öncelikle reformların başlatıldığı 1998’den bugüne gelinen aşama üzerinde kısaca durulduktan sonra, 22 Temmuz genel seçimi sonrasında sermaye çevrelerinin ortaya koyduğu reform istemleri ve hükümetin bu istemlere ürettiği yanıtlar ele alındı. Yapılan inceleme de göstermektedir ki, hükümet, asıl olarak, yüksek faiz-düşük kur politikasıyla kısa vadeli sermaye hareketlerinin ülkeye çekilmesi politikasıyla sağlanan düşük enflasyona dayalı ekonomik istikrar ortamının sürdürülmesi amacına odaklanmış durumdadır. Bu nedenle, dış kaynak girişini sürdürebilmeyi amaçlamakta, bunun için de bir yandan kamu harcamalarını kısarak bütçede yüksek faiz dışı sağlayarak borç ödemelerini sürdürebilmeyi, bir yandan düşük ücret, düşük girdi maliyetleri ve fiyat rekabetine dayalı olarak ihracatı artırmayı, diğer yandan da yapısal reformları gerçekleştirerek yabancı sermayeyi ülkeye çekebilmeyi hedeflemektedir. Hükümet, bu politikalarla ekonomideki mevcut “istikrar” görünümünü korumaya çalışırken, gelir dağılımının giderek daha da bozulması ve bu durumun yaratacağı toplumsal hoşnutsuzlukları ise ikinci plana atar görünmektedir. Olası bir ekonomik krizin çok ağır bir siyasi faturası olacağını dikkate alarak, krizi olabildi-

ğince ertelemeye çalışan hükümet, herhalde, uygulanan politikaların ve gerçekleştirilecek reformların yaratacağı toplumsal tepkileri de gelecek seçim öncesinde yumuşatabilmeyi ummaktadır.

Hükümetin yaptığı bu tercih kendi siyasal hesapları açısından akılcı bulunsa bile, belirli tepkilerle karşılaşmaması da mümkün görünmemektedir. Zira, uygulanan politikaların ve reformların gelir dağılımı açısından önemli sonuçları bulunduğu gibi, farklı gelir düzeylerindeki toplumsal gruplar açısından da maliyetlerin ve faydaların eşit paylaşıldığı bir süreç söz konusu olmamaktadır.<sup>32</sup> Bu durumda, uygulanan politikalarından ve reformlarından olumsuz etkilenen toplumsal grupların muhalefete yönelmesi olasılığı artmaktadır. Nitekim, bunun ilk işaretleri de görünmeye başlamıştır. Her ne kadar henüz çok yaygın ve kitlesel olmasa da, emek cephesi gerçekleştirdiği mitinglerle başta sosyal güvenlik reformu ve özelleştirmeler konusunda olmak üzere muhalefete başlamış durumdadır. Ancak, muhalefet emek cephesiyle de sınırlı değildir. Sermaye içinde de uygulanan politikalara muhalefet eden bir dinamik belirmeye başlamıştır. Ekim ayında gazetelere tam sayfa ilanlar vererek hoşnutsuzluğunu ortaya koyan bu grup içinde Türkiye İhracatçılar Meclisi, MÜSİAD, TİSK ve TÜGİAD yanı sıra sektörel işveren dernekleri, Türk-İş ve Hak-İş de vardır. Bunlar, yüksek faiz-düşük kur politikasını protesto ederken, hükümeti, “dünyanın en yüksek faizlerini ödeyerek ülkenin iliğini sömürmekle” ve “ülkede ekonomik terör ortamı” yaratmakla suçlayan açıklamalar yapmışlardır.<sup>33</sup> Diğer yandan, büyük sermaye koruma ve destek istemekte,<sup>34</sup> bankaların ipotekler üzerindeki haklarını geliştirici adımlar talep etmektedir.<sup>35</sup> Uluslararası finans kuruluşları ise, olası bir kriz durumuna karşı Merkez Bankası döviz rezervinin artırılması isteminde bulunmaktadır.<sup>36</sup> Dolayısıyla, hükümet yalnızca emek cephesinin muhalefetiyle değil, sermaye içi çelişkiler nedeniyle de sıkışmaktadır.

Farklı toplumsal grupların çelişkili istemleriyle yüzyüze kalan hükümetin, bu durum karşısında uluslararası finans kuruluşlarının (yabancı sermaye) ve büyük sermayenin istemlerine ağırlık verdiği görülmektedir. Zira, bu kesimlerin istemlerinin yerine getirilmemesi durumunda

---

<sup>32</sup> Przeworski, *age*, 160-162, 175.

<sup>33</sup> *Radikal*, 22 Ekim 2007, *Milliyet*, 24 Ekim 2007.

<sup>34</sup> TÜSİAD, *age*.

<sup>35</sup> TEPAV, *age*.

<sup>36</sup> *Milliyet*, 29 Eylül 2007.

bir finansal krizin kaçınılmaz olduğu düşünülmektedir. Buna karşılık, küçük-orta sermayenin istemlerine küçük ödümlerle yanıt verilmekte, emek cephesinin istemlerine karşı ise ödün vermez bir tutum izlenmektedir. Hükümetin belirlediği bu politika karşısında, çalışan sınıfların ülke ekonomisinin iyiliği için fedakarlığa davet edileceklerini tahmin etmek zor değildir.

Diğer taraftan, hükümetin, reformların gerçekleştirilebilmesi için “teknokratik” bir üslup benimsemeye başladığına ilişkin işaretler de ortaya çıkmaktadır. Bazı hükümet üyelerinin son günlerde, “uzun süren tartışmaların reformların içeriğini boşalttığına, bu nedenle reform tasarılarının gündeme gelmeleri ile yasalaştırılıp Cumhurbaşkanı tarafından onayı arasındaki sürenin mümkün olduğunca kısaltılacağına” ilişkin açıklamalarda bulunmaları, hükümetin muhalefeti önlemek için müzakere sürecini iyice sınırlama çabasına gireceğini göstermektedir.<sup>37</sup> Dolayısı ile, neoliberal reformların en önemli özelliklerinden olan, yürütmenin yasamaya karşı güçlendirilmesi, siyasa oluşturma sürecinin teknokratik bir üslupla gerçekleştirilmesi, reformların ya tepeden hükümet kararlarıyla ya da parlamentodan gece yarılarında büyük bir hızla geçirilen yasalarla uygulanması gibi özelliklerin gündeme geldiği görülmektedir.<sup>38</sup> Bu durumda, sosyal tarafların katılım ve uzlaşısını gerektiren demokrasi ve meşruiyet kaygılarının bütünüyle gözardı edildiği bir sürece girildiği anlaşılmaktadır. Böylesi bir reform sürecinin demokratik rejim ve siyasal iktidar açısından temsil ve meşruiyet krizine yol açması önemli bir olasılık olarak önümüzde durmaktadır

## KAYNAKLAR

Ataay, Faruk, *Neoliberalizm ve Devletin Yeniden Yapılandırılması*, 2. Baskı, Ankara: De Ki Yayınevi, 2007.

Başbakanlık, *TC 58. Hükümet Acil Eylem Planı*, (3. 1. 2003), <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/aep.pdf>

Başbakanlık, *TC 60. Hükümet 2007 Yılı Üç Aylık Eylem Programı*, (8. 10. 2007), <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/ep2007.pdf>

Başbakanlık, *TC 60. Hükümet Programı Eylem Programı*, (10. 1. 2008), <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/ep2007.pdf>

Bayramoğlu, Sonay, *Yönetişim Zihniyeti*, İstanbul: İletişim Yayınları, 2005.

Boratav, Korkut, “TÜSİAD Ne İstiyor”, (11. 11. 2007), [www.sol.org.tr](http://www.sol.org.tr).

<sup>37</sup> *Vatan*, 20 Kasım 2007, 3 Aralık 2007.

<sup>38</sup> Przeworski, *age*, 182-185.

- BSB, “2004 Başında Türkiye’nin Ekonomik ve Siyasal Yaşamı zerine Değerlendirmeler”, 2004, [www.bagimsizsosyalbilimciler.org](http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org).
- BSB, “2005 Başında Türkiye’nin Ekonomik ve Siyasal Yaşamı zerine Değerlendirmeler”, 2005, [www.bagimsizsosyalbilimciler.org](http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org).
- BSB, “IMF Gözetiminde On Uzun Yıl, 1998-2008: Farklı Hükümetler, Tek Siyaset”, 2006, [www.bagimsizsosyalbilimciler.org](http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org).
- BSB, *2007 İlkyazında Dünya ve Türkiye Ekonomisine Bakış*, Ankara: TMMOB, 2007.
- Dinçer, Ömer, “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma”, *ereve* (MÜSİAD Yayını), Sayı: 43, 2007, Sayfa: 16-19.
- Güler, Birgül Ayman, *Devlette Reform Yazıları*, Ankara: Paragraf Yayınları, 2005.
- OECD, *Türkiye’de Düzenleyici Reformlar*, Ankara: Başbakanlık Yayını, 2002.
- Parasız, İlker, *İkinci Kuşak Kalkınma Politikaları ve Reformlar*, Bursa: Ezgi Kitabevi, 2003.
- Przeworski, Adam, *Demokrasi ve Piyasa*, ev. İter Turan, Ankara: TDV Yayını, 2004.
- Sak, Güven, “Nereden ıkıyor Bu İkinci Nesil Reform Meselesi”, *TEPAV Bülten*, Sayı: 3, Kasım 2007, Sayfa: 1-4.
- TEPAV, “Kamu Yönetimi Reformunda Mevcut Durum”, Kasım 2006, [www.tepav.org.tr](http://www.tepav.org.tr).
- TEPAV, *İkinci Nesil Reform Sürecinin ncelikleri*, Ankara: TEPAV Yayını, 2007.
- TÜSİAD, “Ekonomik Görünüm ve Politikalar” (19.10.2007), [www.tusiad.org.tr](http://www.tusiad.org.tr).

# TÜRK BANKACILIK SEKTÖRÜNÜN YENİDEN YAPILANDIRILMASI: BDDK VE YÖNETİŞİM

Gökten DOĞANGÜN\*

*2000 ve 2001 yıllarında art arda yaşanan ekonomik krizler Türkiye’de devletin yönetim etrafında yeniden yapılandırılması sürecini başlatmıştır. Bu sürecin en önemli ayaklarından biri olan bankacılık sektöründe, düzenleme (regulation) ve denetleme faaliyetlerini yürütmek üzere bağımsız bir üst kurul olan BDDK kurulmuştur. Bu çalışmada, BDDK’nın yönetişimin vaat ettiği doğrultularda, Türk bankacılık sektörünün denetimini iyileştirip iyileştirmediği sorunu ele alınacaktır. Ekonominin devlet/siyasetten özerkliğinin iktidar mücadelesi alanı olarak devletin doğasına aykırı olduğu önermesinden yola çıkılarak; yönetişimin küresel piyasa önceliklerine en uygun düşen iktidar biçimi olduğu ve iktidar mücadelesini emek/sermaye ekseninden yerli/yabancı sermaye eksenine taşıdığı tartışılacaktır. Bu tartışma, BDDK’nın batık banka operasyonlarında ortaya çıkan ihmal ve hatalarının, Kurumun Dünya Bankası ve IMF’yle yakın ilişkiler içinde olmasından kaynaklı olup olmadığı sorusu bağlamında yürütülecektir.*

**Anahtar sözcükler:** yönetişim, etkin devlet, bağımsız üst kurullar, bankacılık sektörü, BDDK.

Türkiye’de bankacılık sektörü, özellikle, 1989’da finansal liberalizasyona geçilmesinden sonra önemli sorunlarla karşı karşıya kalmıştır. 1990’ların sonlarında sorunların iyice artması karşısında, IMF ve Dünya Bankası Türkiye’ye, bankacılık sektörüne ilişkin denetim ve düzenlemelerin, “yönetişim” ve “düzenleyici üst kurul” modeli çerçevesinde yeniden yapılandırılması telkinlerinde bulunmuş ve bu yönlendirmeler sonucunda 1999’da Bankacılık Denetleme ve Düzenleme Kurumu (BDDK) oluşturulmuştur. Bu çalışmada, bir düzenleyici üst kurul olarak kurulan BDDK incelenecektir. Çalışma iki bölümden oluşmaktadır. Çalışmanın kuramsal boyutunu oluşturan birinci bölümde, öncelikle, “yönetişim” kavramı etrafında geliştirilen “düzenleyici devlet” modeli ve bağımsız üst kurullara ilişkin kuramsal tartışmalar eleştirel bir perspektifle ele alınacaktır. Çalışmanın ikinci bölümünde ise, bankacılık sektöründe yaşanan sorunlara çözüm oluşturması beklentisiyle oluşturu-

\* Arş. Grv., ODTÜ, Karadeniz ve Orta Asya Araştırmaları Merkezi  
(goktendogangun@yahoo.com).

ruhan BDDK'nın, Kasım 2000-Şubat 2001 ekonomik krizleri ve sonrası süreçte kendisinden beklenenleri gerçekleştirip gerçekleştirmediği araştırılacaktır.

## YÖNETİŞİM: “SINIRLI DEVLET”TEN “ETKİN DEVLET”E

### *Yönetişim Kavramının Gelişimi*

Neo-liberal ekonomi-politikalar, devletin ekonomiye müdahalelerinin bürokratlara ve çıkar gruplarına rant sağladığı; bunun piyasanın kendi kurallarına göre işlemesine engel olarak sosyal refahı azalttığı, rant kollama faaliyetlerini önleyebilmek için devletin ekonomiye sınırlı müdahale etmesi gerektiği yönündeki önermeleri ile, 1980 sonrası döneme damgasını vurmuştur.<sup>1</sup> “Düzenleme dışı bırakma” (*deregulation*) ve özelleştirme (*privatization*) uygulamaları ile devlet sınırlandırılmaya çalışılmıştır. Ancak, neo-liberal ekonomi-politikaları uygulayan ülkelerin 1980'lerin sonlarından itibaren içine girdikleri kriz, “refah devleti” modeli kadar “sınırlı devlet” (*minimal state*) modelinin de sürdürülebilir kalkınmayı sağlamada yeterli olmadığını göstermiştir.<sup>2</sup> 1990'lara gelindiğinde Meksika'dan Uzak Doğu'ya, Arjantin'den Türkiye'ye uzanan geniş bir coğrafyada ekonomik krizler, işsizlik, yoksulluk gibi ciddi sorunlar baş göstermiştir.<sup>3</sup>

Yönetişim, devletin sınırlandırılarak ekonomik sektörlerin piyasa modeli çerçevesinde yeniden yapılandırılmasının olumsuz sonuçlarını telafi etmeyi öngören, piyasaların bir tür düzenleyiciye ihtiyacı olduğuna vurgu yapan siyasal-yönetimsel bir reçetedir. Bu bakış açısına göre, devlet, çıkar gruplarının kamu görevlilerine kişisel menfaat sağlamak suretiyle politika oluşturma, yasama ve yürütme sürecini kendi lehlerine etkilemeye çalışmaları sonucu zapt edilmiş (*state capture*), ekonomik sistemi geliştirmek için yapması gerekenleri yapmadığı veya yapmaması gerekenleri yaptığı ölçüde de aksamıştır (*state failure*).<sup>4</sup> Sınırlı devlet deneyimleri, sürdürülebilir kalkınmanın sınırlı devletten farklı

<sup>1</sup> Nuray Ergüneş, *Bankalar, Birikim, Yolsuzluk. 1980 Sonrası Türkiye'de Bankacılık Sektörü*, Marmara Üniversitesi SBE İktisat Anabilim Dalı Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul, 2005, s. 14.

<sup>2</sup> The World Bank, *The State in a Changing World*, The World Bank, Washington D.C., 1997.

<sup>3</sup> Selime Güzelsarı, “Neo-liberal Politikalar ve Yönetişim Modeli”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 36 Sayı: 2, Haziran 2003.

<sup>4</sup> TÜSİAD, *Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması*, TÜSİAD, İstanbul, 2002.

bir yapıyı gerektirdiğini göstermiştir.<sup>5</sup> Yeni reçetenin önerdiği çözüm yolu ise, “sınırlı devlet”ten “etkin devlet”e (*effective state*) geçiştir.<sup>6</sup> Devletlerin kurumsal yapılarının, oyunun yeniden belirlenen kurallarına uyum sağlayabilecek biçimde değiştirilmesi gereğine işaret edilmekte, yani “devletlerin kapasiteleri”ni artıracak şekilde yeniden yapılandırılmaları önerilmektedir.<sup>7</sup> Kısaca belirtmek gerekirse, etkin devlet ekonomiye doğrudan müdahale etmek yerine, ekonomik aktörlerin belli kurallar çerçevesinde piyasada faaliyette bulunmasını sağlayacak hukuki-kurumsal çerçeveyi oluşturacaktır. Devletin kapasite ve etkinliğinin artırılması vatandaşların kamu işlerine katılımı ile tamamlanacaktır. Merkezi olmayan kamu hizmeti, güçlü yerel yapılar, sivil toplum örgütleri, tartışma konseyleri ve vatandaş komiteleri ile temel öncelik ve politikaların değerlendirilmesinde geniş çaplı kamu katılımı sağlanacaktır. Bu yönüyle etkin devlet, vatandaşların sadece siyasi seçimler ile siyasal sürece katılabildiği demokratik sistemin aksaklıklarını da düzeltecektir.<sup>8</sup>

Yönetişim, 1990’lardan bu yana Uluslararası Para Fonu (IMF), Birleşmiş Milletler Kalkınma Fonu (UNDP), Avrupa Birliği (EU), Dünya Ticaret Örgütü (WTO), Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Teş-

<sup>5</sup> Yönetişim kavramı kuramsal olarak Yeni Kurumcu İktisat Okulundan beslenmiştir. Bu okul neo-klasik ekonomik teoriyi tarihsel bir bakış açısı olan kurumsal analizle birleştirmeye çalışır. Okulun önde gelen temsilcilerinden Douglass North’a göre, neo-klasik teorisinin tarihsel olmayan bakış açısı, piyasaya kendinden menkul bir değer atfetmesi ve bireyin rasyonelliği sorunludur; insan faktörü, kültür, sosyo-ekonomik koşullar ve kurumsal yapının ekonomi-politikalar üzerindeki belirleyiciliği ihmal edilmektedir. North neo-klasik ekonomik teorideki bu boşluğu bir nevi devlet teorisi ile telafi etmeye çalışır. North, kurumları bir toplumda oynanan oyunun kuralları ya da insanlar arasındaki etkileşimi biçimlendiren insanların getirdiği kısıtlamalar olarak tanımlar. Piyasa ve devleti birbirine karşıt değil, iç içe işleyen kurumlar olarak tanımlar. Ayrıntı için bkz. Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University, Cambridge, 1990.

<sup>6</sup> Yönetişim kavramı, neo-liberal ekonomi-politikaların yıkıcı etkilerini telafi etmek amacıyla vurguyu devlete kaydırır. Ancak, bu, ideolojik bir kopuşun ifadesi değildir. İkinci kuşak yapısal reformlar birinci kuşak yapısal uyum reformlarının devamı ve tamamlayıcısı niteliğindedir. Bkz. Michel Camdessus, “Second Generation Reforms: Reflections and New Challenges”, *Opening Remarks to IMF Conference on Second Generation Reforms*, <http://www.imf.org/external/np/speeches/1999/110899.htm>, 12.11.2006; Michel Camdessus, “Towards a Second Generation Reform in Latin America”, *1997 National Banks Convention*, <http://www.imf.org/external/np/speeches/1997/mds9706.htm>, 12.11.2006; Fuat Ercan, “Neo-liberal Orman Yasalarından Kapitalizmin Küresel Kurumsallaşma Sürecine Geçiş: Yapısal Reformlar-I”, *İktisat Dergisi*, Sayı: 435, Mart 2003.

<sup>7</sup> BSB, *IMF Gözetiminde On Uzun Yıl, 1998-2008: Farklı Hükümetler Tek Siyaset*, s. 3, (10.06.2007), <http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org>.

<sup>8</sup> The World Bank, *The State ...* Ayrıca bkz. Birgül Ayman Güler, “Restructuring the State”, *Turkish Public Administration Annual*, Sayı: 24-26, 1998-2000.

kilatı (OECD) gibi kurumların resmi söylemlerinde yerini almıştır.<sup>9</sup> Ancak, kavramın bir söylem olarak yükselmesinde ve küresel ölçekte siyasal-yönetimsel bir proje olarak yaygınlaşmasında en önemli rol Dünya Bankası'na aittir.<sup>10</sup> Dünya Bankası yönetim kavramını bugünkü anlamıyla ilk kez *Sub Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth* adlı raporda telaffuz etmiştir.<sup>11</sup> Güney Sahra Afrika bölgesinde yaşanan ekonomik krize referansla, yönetim siyasal iktidarın ülke kalkınmasını destekleyici bir biçimde kullanılması olarak tanımlanmıştır. *Governance and Development* adlı bir başka raporda ise yönetimin üç farklı boyutundan bahsedilmiştir: “i) siyasal rejim biçimi; ii) bir ülkenin ekonomik ve sosyal kaynak gelişiminin yönetiminde yetki kullanımı süreci; iii) politika tasarlama, formüle etme, uygulama ve işlevlerini yerine getirmede devletlerin kapasitesi”.<sup>12</sup> Bu raporda, iktidar biçiminin çerçevesini çizen hukuki ve kurumsal yapı ile güçlü kalkınma yönetimi (*sound development management*) arasında doğrudan ilişki olduğu ifade edilmiştir.

Güçlü kalkınma yönetimi için gerekli görülen hukuki ve kurumsal özellikleri karşılaştırmalı olarak tanımlamak içinse “iyi yönetim” (*good governance*) ve “kötü yönetim” (*poor governance*) kavram çifti geliştirilmiştir.<sup>13</sup> İyi yönetim hukuki ve kurumsal yapının devletin etkin işleyişine katkıda bulunacak şekilde şekillendirileceği temel ilkelere tekabül etmektedir. Kamu sektörü yönetimi, hesapverebilirlik, öngörülebilirlik ve yasal çerçeve, bilgilendirme ve saydamlık olan bu ilkeler etkin bir devlet ve güçlü ekonomik kalkınmanın kurumsal ön koşulları olarak tanımlanır. Kötü yönetim ise ekonomik ve politik güç odakları tarafından kuşatılmış, bu nedenle de piyasaya etkin ve düzeltici müdahalede bulunamayan bir devlet yapısına işaret eder. Görevi kötüye kullanma, öngörülebilir hukuki-kurumsal çerçevenin yokluğu,

<sup>9</sup> Birleşmiş Milletler Kalkınma Fonu yönetimi ekonomik, siyasi ve idari otoritenin ülke işleri yönetiminin tüm aşamalarında kullanılması olarak tanımlar. Bu, vatandaşların ve grupların çıkarlarını eklemlediği, yasal haklarını kullandıkları, yükümlülüklerini yerine getirdikleri ve farklılıklarını aktardıkları tüm kurum, süreç ve mekanizmaları içerir. OECD'ye göre ise, yönetim, siyasi iktidarın ülke kaynaklarının sosyo-ekonomik kalkınma yönetimi ile uyum içinde kullanılmasıdır. Bkz. Thomas G. Weiss, “Governance, Good Governance and Global Governance: Conceptual and Actual Changes”, *Third World Quarterly*, Sayı: 21(5), 2000, s. 797.

<sup>10</sup> Güzelsarı, *a.g.m.*

<sup>11</sup> The World Bank, *Sub Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*, The World Bank, Washington D.C., 1989.

<sup>12</sup> *a.k.*

<sup>13</sup> *a.k.*



keyfilik, kamu personelinin hesapverebilir olmaması, aşırı bürokratikleşme, yolsuzluk, kaynakların etkin olmayan dağılımı, saydam olmayan karar verme süreci kötü yönetişimin belirtileridir.<sup>14</sup>

Sınırlı devletten etkin devlete kayış en açık olarak *The State in a Changing World* adlı raporda dile getirilmiştir.<sup>15</sup> Bu raporda, hızla değişen bir dünyada devletin önemine açıkça değinilmiş ve devletin yönetim etrafında yeniden yapılandırılması öngörülmüştür. Buna göre, kamu kurumları yeniden güçlendirilerek devletin kapasitesi ve etkinliği artırılacak, etkin kurallar ve yasaklar ile yolsuzluk ve keyfilik önlenecek, kamu personelinin hesapverebilirliği temin edilecek, istihdam, karar verme süreci ve hizmet sunumunda rekabet tesis edilecek, iş dünyasına ve vatandaşların taleplerine kulak verilecektir.<sup>16</sup>

### ***Etkin Devletin Yeni Aracı: Bağımsız Düzenleyici Kurullar***

Yönetişim etrafında yeniden yapılandırılması öngörülen devletin, etkin bir şekilde işleyebilmesinin en önemli aracı ise bağımsız düzenleyici kurullardır.<sup>17</sup> Bu kurullar, düzenleme ve denetleme işlevlerinin siyasi etkilerden bağımsız ve teknik uzmanlığa sahip kişiler tarafından yerine getirilmesinin ve piyasanın objektif, şeffaf ve öngörülebilir kurallar çerçevesinde işleminin yeni araçları olarak sunulmaktadır.<sup>18</sup>

<sup>14</sup> Etkin bir devlet için güçlü bir kamu sektörü gerekli olduğundan, birinci ilke son üç ilkeyi kapsamaktadır. Hesapverebilirlik ilkesi kamu personelinin yaptıklarından sorumlu olmaları gerektiğini söyler. Kamu personelinin finansal sistem ve ekonomik performans için hesapverebilir olabilmeleri için makro düzeyde kamu harcamalarının kontrol ve denetimini sıkı takip eden bir muhasebe sistemi, dışsal kontrolör sistemi ve izleme mekanizmaları oluşturulmalı, mikro düzeyde ise katılım ve rekabet yaygınlaştırılmalıdır. Güçlü ekonomik kalkınma için gerekli olan bir diğer koşul görevi suiistimal, keyfilik ve yolsuzluğa karşı öngörülebilir ve istikrarlı bir yasal çerçevenin oluşturulmasıdır. Bu ise herkese objektif bir biçimde uygulanan bir kurallar bütünü ile bağımsız ve güvenilir bir yargı sistemiyle sağlanabilecektir. Ayrıca, az riskli ve düşük maliyetli yatırım yapabilmeleri için ekonomik aktörlerin hükümet politikaları hakkında gerekli bilgiye ulaşabilir olması gerekir. Diğer bir deyişle, karar verme süreci makul derecede erişilebilir, saydam, özel sektörün ve halkın katılımına açık olmalıdır. Bkz. The World Bank, *The State ...*

<sup>15</sup> Dünya Bankası'nın yönetim kavramına ilişkin hazırlamış olduğu bir rapor daha vardır. *Governance and the WB's Experience* (1994) adlı bu rapor 1992'den itibaren Latin Amerika, Karaib Adaları ve Afrika'da izlenen yönetim uygulamaları üzerine bir değerlendirme raporudur. Raporda, yönetim bir ülkenin kalkınma kaynaklarının yönetiminde iktidarı kullanma tarzı olarak tanımlanır. Somut veriler doğrultusunda, sürdürülebilir kalkınma ile sürdürülebilir yoksulluk mücadelesi arasındaki direkt ilişki ve bu ilişkinin ancak öngörülebilir ve saydam kurallar ve kurumlar çerçevesinde kurulabileceği iddiası yinelenmiştir.

<sup>16</sup> a.k., s. 9-10.

<sup>17</sup> TÜSİAD, a.g.y., s. 41.

<sup>18</sup> Mesut Erol, *Doğal Tekellerin Düzenlenmesi ve Telekomünikasyon Sektöründe Düzenleyici Kurum*, DPT İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Uzmanlık Tezi, Ankara, 2003, s. 85-87.

*“Bağımsız İdari Otoriteler merkez yönetimi, ya da merkez yönetiminin sıkı idari denetimi altında görev yapan idari birimlerce yürütülmesinin uygun görülemeyeceği görevleri üstlenmişlerdir. Özellikle serbest piyasa ekonomisi süreçlerinin geliştiği ve yaygınlaştığı bir dönemde, bunun halkın ekonomik açıdan korumasız ve savunmasız kalmasının yaratacağı sakıncaları önlemek ve gidermek bakımından ortaya çıkan yeni görevlerin verileceği idari kuruluşun yapısı ve yetkileri ve çalışma yöntemleri çok büyük önem taşımaktadır. Bu görevlerin siyasal etki ve hatta baskılardan uzak, güvenceli bir çalışma ortamında yapılması, sözü edilen amaca ulaşılabilmesi bakımından kaçınılmaz bir zorunluluktur. Bu görevlerin, ekonomik transaksyonların düzenleme yetkisi kullanılarak konan kurallara uygun bir biçimde cereyan etmesinin kontrol altında tutulması ve bunu zorlayıcı mekanizmaların elde tutulması, yani gerekli görülen durumlarda yaptırım uygulanması biçiminde yerine getirilmesi, piyasa ekonomisinin mantığına tümüyle uygundur. Şu halde burada söz konusu görevler idare hukuku açısından değerlendirilecek olursa, denebilir ki devlet yönetiminde bu kuruluşlar eliyle ekonomik yaşamda düzenleyici, yasaklayıcı ya da izin verici, denetleyici ve gerektiğinde uygulanacak yaptırımlarla düzene uymaya zorlayıcı nitelik taşıdıklarından, bir çeşit ekonomi kolluğu görevleri olarak ortaya çıkmaktadır. Bu tür görevlerin merkezi idare birimleri tarafından yürütülmesi, kabul edilebilir bir şey değildir. Çünkü böyle bir şey istense de yapılamaz. Bu görevlerin merkezin denetiminden uzak, bağımsız kurullar tarafından yapılması amaca en uygun düşen çözümdür. Hele izin ve ruhsatların söz konusu olduğu durumlarda, siyasi etkilerden ve menfaat çevrelerinin baskılarından uzak hareket edilmesi ancak bağımsız olmakla mümkündür. Bağımsızlık da tarafsızlığın güvencesidir. Tarafsızlık ise kamu yararının izlenmesini mümkün kılacak tek çözümdür.”<sup>19</sup>*

Bağımsız düzenleyici kurullar özellikle doğal tekel niteliği taşıyan bazı sektörlerde -bankacılık, telekomünikasyon, enerji gibi- devletin çekilmesinden doğan boşluğun yarattığı piyasa aksamalarını, teknelci eğilimleri ve serbest rekabet koşullarının bozulmasını telafi edeceklerdir. Bu kurullar idari açıdan bağımsız olarak regülasyon işlevi görmektedirler. İdari bağımsızlık, kurulların organları ve işlemleri üzerinde tipik idari denetimin bulunmaması anlamına gelir. Regülasyon işlevi ise, bu kurulların bir ekonomik sektöre ilişkin olarak hem oyunun kurallarının belirlenmesi (düzenleme) hem de söz konusu kurallara riayetin sağlanmasında (denetim) en yetkili mercii olduklarının ifadesidir.<sup>20</sup>

### ***Devletin Etkinliğine Eleştirel Bakış***

Sınırlı devletten etkin devlete geçiş önermesi ile yönetim, ilk bakışta neo-liberal yaklaşımdan bir kopuş gibi görünmesine rağmen, aslında neo-liberal hegemonyayı pekiştirmektedir. Dünya Bankası'nın

<sup>19</sup> Rekabet Kurumu, *Bağımsız İdari Otoriteler*, <http://www.rekabet.gov.tr>, 06. 06. 2007, s. 26.

<sup>20</sup> Erol, *a.g.y.*, s. 82-83.

yönetişim kavramından esinlenilerek geliştirilen “etkin”, “rekabetçi”, “düzenleyici”, “özerk” gibi sıfatlarla tanımlanan devlet yapısı, piyasayanlısı reformların yönünde bir değişime tekabül etmemektedir. Diğer bir deyişle, devlete atfedilen önem, 1950’leri izleyen çeyrek asır boyunca hem üretici, hem yatırımcı, hem de düzenleyici işlevler yüklenmiş olan “kalkımcı devlet”<sup>21</sup> bir geri dönüş demek değildir. Neo-liberal ekonomi-politikalar gereği yatırımcı ve üretici işlevlerinden arındırılan, ancak toplumsal gelir dağılımını sermaye lehine düzenlemeye devam eden devlet modelidir<sup>22</sup> tahayyül edilen. Neo-liberal yaklaşıma göre, piyasanın devletten özerkleşmesi ve siyasetin ekonomiden elini çekmesi gerektiği vurgulanırken; kapitalist düzenin yeniden yapılandırılması açısından gerekli görülen ikinci kuşak reformlar için, karar alıcıların toplumdan özerkleşmesi bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır. Buna göre, iyi yönetişimin yolu kaynak dağıtım sürecine popülist hedeflerle müdahale etmeyecek olan “özerk devlet”ten geçmektedir.<sup>23</sup>

Bu süreklilik devam ettiği müddetçe, yönetişim etrafında yeniden yapılandırılan devletin kalkınma ve yoksulluk gibi sosyal konularda başarı göstermesinin mümkün olmadığı gerçeği baştan kabul edilmelidir. Kalkınma ve yoksulluk vurgusu toplumsal ilişkileri düzenleyecek yeni müdahale biçim ve araçlarının, somutlaştırmak gerekirse bağımsız düzenleyici kurulların, sınıfsal niteliğini saklama amacına hizmet eder. Yönetişim modelinin sürdürülebilir sosyo-ekonomik kalkınma, yoksulluk ile mücadele ve devlet yapısı arasında kurduğu teknik ilişki söz konusu yaklaşımın siyasal boyutunun üstünü örter.

Zira siyasal süreçlerden olabildiğince soyutlanmış bir devlet tahayyülü devletin doğasına aykırıdır. Tarihsel bir kategori olarak devlet burjuva sınıfı yönetiminin (*bourgeoise class rule*) sosyal formudur. Devlet, siyaset, ekonomi, ideoloji, vs. kapitalist üretim tarzına özgü toplumsal ilişkiler ağının formlarıdır; her biri bu bütünün bir parçasıdır.<sup>24</sup> Dev-

<sup>21</sup> Erinç Yeldan, “Neo-liberal Küreselleşme İdeolojisinin Kalkınma Söylemi Üzerine Değerlendirmeler”, *Praksis*, Sayı: 7, Yaz 2002, s. 5.

<sup>22</sup> a.k.

<sup>23</sup> BSB, *IMF*..., s. 3-4

<sup>24</sup> Derek Sayer, “The Critique of Politics and Political Economy: Capitalism, Communism and The State in Marx’s Writings of the Mid-1840s”, *Sociological Review*, Sayı: 33(2), Mayıs 1985. Ayrıca bkz. Bob Jessop, “Recent Theories of Capitalist State”, *Cambridge Journal of Economics*, Sayı: 1; Bob Jessop, “Marx and Engels on the State”, *Politics, Ideology and the State*, (Ed. S. Hibbin), Lawrence & Wishaut, 1978; Ellen M. Wood, “The Separation of the ‘Economic’ and the ‘Political’ in Capitalism”, *Democracy against Capitalism*, (Ellen M. Wood içinde), Cambridge University, Cambridge, 1995.

let/siyaset-ekonomi ayrımı veya devletin bağımsızlığı kapitalist üretim ilişkilerine özgüdür ve kapitalist üretim ilişki biçiminin sürmesi için gereklidir.<sup>25</sup> Bu, kapitalist üretim biçimi, teknik işbölümü, özel mülkiyet ve burjuva sınıfının oluşumunun gerektirdiği kurumsal bir ayırmadır; devlet/siyaset ile ekonomi arasında ontolojik bir farklılığa tekabül etmez. Devletin tüm toplumsal sınıfların üstünde, tarafsız bir aracı ve kamu çıkarını gözeten bir hakem olduğu yanılması kapitalist üretim ilişki biçiminin yeniden ve yeniden üretiminin temelidir.<sup>26</sup> Şöyle ki, 19. yüzyılda devletin tarafsızlığının her bireyin eşit olduğu esasına dayanan evrensel-rasyonel hukuk kuralları ile desteklenmesi ile 21. yüzyılda devletin siyasal süreçlerden özerk, teknik ve etkin bir aygıt olarak tanımlanmasının arkasında yatan nedenin aynı olduğunu söylemek mümkündür. Bunun siyasal bir neden olduğunu; sınıf analizi olasılığını, yani toplumsal ilişkilerin sınırlarını belirlerken toplumsal yapıya içsel sınıf çatışmalarını hesaba katmayı dışladığını<sup>27</sup> söylemek yanlış olmayacaktır.

Keyfilikten kurallara geçiş ile ayırt edilebilecek bu yeni dönemde devlet, sermaye-işçi sınıfı ilişkilerini küreselleşme kisvesi altında ve küresel sermaye birikim süreci doğrultusunda yeniden yapılandırmaktadır. Finansal piyasaların yeniden düzenlenmesine yönelik izlenen düşük ücret, düşük enflasyon, yüksek fiyat istikrarı politikaları işçi sınıfını devlete ve sermaye sınıfına karşı güçsüzleştirmektedir. Anti-enflasyonist politikaların sürekliliği için devletin manevra alanının daraltılması ve hassas sektörlerde sorumluluğun devletten özerk yapılara devredilmesi gereğinin altı çizilmektedir. Depolitizasyon çabaları ile bir yandan devlet sıkı para politikasının olası olumsuz sonuçlarından sorumsuz kılınmakta, diğer yandan da hesap-verebilirlik ve saydamlık vurgusu ile devletin tarafsız olduğu yanılması yaratılmaya çalışılmaktadır.<sup>28</sup>

---

<sup>25</sup> Gerek neo-liberal yaklaşımın gerekse yönetişimin ekonominin devlet/siyasetten özerk olması gerektiği iddiası, sosyal gerçekliği anlamada benimsedikleri epistemolojik duruş ile açıklanabilir. Her iki yaklaşım devlet ve piyasayı birbirine dışsal ontolojik formlar olarak tanımlarlar. Bu epistemolojik duruşun eleştirisi için bkz. Ebru Deniz Ozan ve Gökten Doğangün, “Devlet-Sivil Toplum: ‘Düalist’ Yaklaşım *versus* Ekonomi-Politik Yaklaşım”, *TSBD 10. Ulusal Sosyal Bilimler Kongresi*, Ankara, 2007.

<sup>26</sup> Sayer, *a.g.m.*

<sup>27</sup> Peter Burnham, “Globalization, Depoliticization and ‘Modern’ Economic Management”, *The Politics of Change: Globalization, Ideology and Critique*, (Ed. W. Bonefeld-K. Psychopedis), Palgrave, Houndsmills, Basingstoke and New York, 2000, s. 11.

<sup>28</sup> *a.k.*, s. 19-23.

Bu açıdan bakıldığında, etkin devleti ve bağımsız üst kurulların işleyişini Dünya Bankası'nın yaptığı gibi yönetsel ve teknik bir düzeyde anlamak mümkün değildir. Etkin devlet kalkınma kaynaklarının kullanım, dağıtım ve üretimine dair anlaşma, işbirliği ve mücadele sürecine içsel olduğu müddetçe, tüm toplumsal sınıflara karşı tarafsız ve siyasi süreçlerden özerk olamayacaktır. Ekonomik kalkınmanın yönünün ne olacağı, dönüşümün kar ve zararlarının nasıl bölüştürüleceği, hükümetin buna uygun kurumsal yapılarının ve devletin karakterinin ne olacağı üzerine verilen bir mücadele özünde iktidar mücadelesidir. Bağımsız ve etkin bir kamu yönetimi de kurumsal yapılanmanın değil aksine iktidar mücadelesinin bir sonucudur.<sup>29</sup> Devletin daha etkin ve rekabetçi olabilmesi için tarafsız olması gerektiği önermesi, aslında bu alanın işçi sınıfını dışlayan bir iktidar anlayışı etrafında yeniden yapılandırılması demektir. Ekonominin siyasetten arındırılabilirliğini hükümetlerin oy kaygısıyla izledikleri popülist politikalarla açıklayan bu önerme, gerçekte işçi sınıfını hem ulusal hem uluslararası düzeyde marjinalleştirme amacı taşımaktadır.<sup>30</sup>

Özel sektör ve sivil toplumun devlet ile beraber kalkınma yönetimine katılımı etkin devletin ayırt edici bir diğer özelliği olarak ortaya konur. Ancak, bu üç kesimin kendi içinde homojen gruplar olmadığı, kurumsal kapasite ve yeterliliklerinin farklı olduğu ve eşit katılım imkanlarına sahip olmadığı aşıkardır. Çevre örgütlerinden kadın örgütlerine kadar çok geniş bir yelpazeye yayılmış sivil toplum örgütlerini, kalkınma yönetimine etkin katılımında bulunabilmeleri için ortak bir zeminde bir araya getirmek, çıkar ve görüş birliği etrafında örgütlemek mümkün değildir. İşveren örgütlerinin yanı sıra sendikaların da sivil toplum çatısı altına yerleştirildiğini unutmamak gerekir.<sup>31</sup> Bu durumda, sermaye kesimi ile işçi sınıfının eşit koşullarda yarışabilecekleri iddiası temelsizdir. İleri sürülebilecek tek mümkün iddia, sermaye kesimi dışındaki tüm toplumsal kesimlerin toplumsal mücadele alanından ve araçlarından mahrum bırakıldığıdır.<sup>32</sup>

Yönetişim tartışması içinde, bağımsız üst kurullar, siyasi etki ve

<sup>29</sup> Adrian Leftwich, "Governance, Democracy and Development in the Third World", *Third World Quarterly*, Sayı: 14 (3), 1993, s. 620.

<sup>30</sup> Sonay Bayramoğlu, *Yönetişim Zihniyeti Türkiye 'de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü*, İletişim, İstanbul, 2005.

<sup>31</sup> The World Bank, *The State ...*

<sup>32</sup> Birgül Ayman Güler, "Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye", *Praksis*, Sayı: 9, 1993. Ayrıca bkz. Güler, "Restructuring ...".

baskılardan uzak ve bağımsız olması gereken, ancak yapısı, yetkileri ve çalışma yöntemleri gereği olamayan, merkezi idari yapı ile açıklanır. Böyle bir denetleme ve düzenleme yapısı ile eşit rekabet koşullarının teminini engelleyen yolsuzluğun (rüşvet, kayırmacılık) önüne geçilememektedir. Ancak, burada önemli olan, yolsuzlukla mücadele ile küresel sermaye birikim süreci arasındaki ilişkidir. Yerli sermayenin yabancı sermayeye kıyasla, ulusal devlet kurumlarına daha erişebilir olması, siyasi aktörlerle yakın bağlantılarının olması, yabancı sermayenin ulusal sınırlar içinde rekabet alanını daraltmaktadır. Yolsuzluğun sınırları bu tür bağlantıları kapsayacak şekilde genişletilince, bunun yabancı sermaye için haksız rekabet koşulları yarattığı sonucuna varılmaktadır. Aslında, “yolsuzluk” nedeniyle küresel düzeyde yaşanan sert rekabet, siyasal müdahale gerektiren bir çatışmaya dönüşmüştür.<sup>33</sup> Bu bağlamda, bağımsız üst kurullar vasıtasıyla belli sektörlerde etkin düzenleme ve denetimin temini, yabancı sermayenin kaynak dağıtım sürecine müdahil olabilmesi için yapılan siyasal bir müdahaledir. Yerli ve yabancı sermaye arasındaki fark ortadan kalkınca, siyasi ve yönetsel iktidar yabancı ögelerin müdahalesine maruz kalmaktadır ve kamu iktidar alanı yabancı sermayenin iktidar alanına dönüşmektedir.<sup>34</sup>

Bağımsız düzenleyici kurullar, yabancı sermaye ile küresel piyasa ile eklemlenmiş yerli sermayenin küresel düzeyde yönetim ihtiyacına en uygun olan kurumsal yapı olmaktadır. Bağımsız düzenleyici kurullar sermaye birikim sürecinin küresel, ulusal ve yerel düzeylerini birbirine bağlamayı hedefleyen bu modelin en etkin aracıdır.<sup>35</sup> Küresel sermaye birikimi, neo-liberal düzenlemelere karşı olası direnişlere karşı karar alma süreçlerini siyasal baskılardan olabildiğince özerk kılacak yeni kurumsal düzenlemeler gerektirmektedir. ABD, egemen ülkeler ve uluslararası finans kuruluşları ulus devletleri içten denetleme ihtiyacı içindedirler. Kamu karar birimlerini tek bir üst kurul bünyesinde operasyonel etkinliğe kavuşturarak ve bu üst kurullara kendi temsilcilerini yerleştirerek, Bakanlar Kurulu ve Hükümetin kendilerine karşı koyma ihtimallerini ortadan kaldırmak isterler.<sup>36</sup>

Varılan noktada, kamu yönetiminin gelir ve harcamalar üzerindeki denetim yetkisi hızla azalmakta, yasama organının bağımsız düzenle-

<sup>33</sup> BSB, 2007 *İlk yazında Dünya ve Türkiye Ekonomisine Bakış*, <http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org>, 14.06.2007, s. 71-72.

<sup>34</sup> Güler, “Restructuring ...”.

<sup>35</sup> Bayramoğlu, *a.g.k.*, s. 242.

<sup>36</sup> Oğuz Oyan, “Üst Kurullar Kimin için Önemli?”, *İnadına*, Sayı:1, 2000.

yici kurulları denetleme kapasitesi sınırlandırılmakta, parlamento belirli kesimlerin çıkarlarını temsil eden bir organa dönüşmektedir. Bağımsız düzenleyici kurullar vasıtasıyla doğal tekel niteliği taşıyan sektörlerle dair alınacak kararlarda gözetilen yabancı sermaye sınıfı veya küresel piyasa ile eklemlenmiş yerli sermaye gruplarının ihtiyaçları olmaktadır. Bu yönüyle, devletin yeniden yapılandırılmasına yönelik reformların kendisi, kapitalist düzende devlet/siyaset ve ekonominin kendi kurumsal kural ve öncelikleri olan, “özerk yapılar” olamayacağını göstermektedir.<sup>37</sup>

## **TÜRKİYE’NİN ETKİN DEVLET DENEYİMİ**

### ***Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı***

Kasım 2000 ve Şubat 2001’de yaşanan ekonomik krizlerin ardından, Türkiye’de hükümet Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı adlı, IMF ve Dünya Bankası tarafından desteklenen, yeni bir istikrar programı uygulamaya başlamıştır.<sup>38</sup> Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı, ekonomik krizlerin nedenlerini ve krizden çıkış yolunu ortaya koyma biçimiyle Türkiye’de sınırlı devletten etkin devlete geçiş sürecinin örgütleyicisi olmuştur.

Önceleri ulusal program olarak tanımlanan yeni istikrar arayışının temel amacı, kamuoyuna “güven bunalımını ve istikrarsızlığı süratle ortadan kaldırmak ve bir daha geri dönülmeyecek şekilde kamu yönetiminin ve ekonominin yeniden yapılandırılmasına yönelik altyapıyı oluşturmak” şeklinde duyurulmuştur.<sup>39</sup>

*“Kamuda kaynak tahsisi sürecinde şeffaflık ve hesapverilebilirliğin sağlanması, rasyonel olmayan müdahalelerin bir daha geri dönüş olmayacak şekilde önlenmesi, iyi yönetişimin ve yolsuzlukla mücadelenin güçlendirilmesi hedeflenmektedir ... Nihai amacımız, ekonomide sürdürülebilir bir gelişme ortamını sağlayarak kaynak kullanım sürecindeki verimliliği artırmak, dışa açık bir yaklaşımla piyasa koşullarında rekabet gücümüzü geliştirmek ve böylece ekonomide büyümeyi, yatırım ve istihdamı artırarak halkımızın geleceğe umutla bakmasını ve refah düzeyini kalıcı bir biçimde yükseltmek olacaktır.”<sup>40</sup>*

<sup>37</sup> BSB, *IMF* ..., s. 4-5.

<sup>38</sup> Gülten Kazgan, *Tanzimattan 21. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi*, İstanbul Bilgi Üniversitesi, İstanbul, 2002, s. 468.

<sup>39</sup> BSB, *Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı Üzerine Değerlendirmeler*, <http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org>, 14.06.2007, s. 3.

<sup>40</sup> Türkiye’nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı, [http://www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/eko\\_program/program.pdf](http://www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/eko_program/program.pdf), 11.01.2008, s. 12.

Güçlü Ekonomiye Geçiş Programına göre, ekonomide ve toplumsal yaşamda rant çekişmesine son vermek amacıyla devlet/siyaset ile ekonomi ilişkilerini yeniden tanımlanmak gereklidir. “Yeni ve çağdaş kurumsal yapıları oluşturmak ve ekonomide rekabet ve etkinliği arttıracak düzenlemeler yapmak” söz konusu programın politika öncelikleri arasında sıralanmıştır.<sup>41</sup> Programa göre, istikrarlı büyümeyi sağlayacak olan tedbirler, kamu dengesinin sağlanması, yapısal reformlar -siyaset ve ekonominin ayrışması, özelleştirmenin ve iktisat politikasının kurullara terk edilerek etkinliğin artırılması- ve nihayet yabancı sermaye yatırımlarıdır.<sup>42</sup> Program, esas olarak, kamu kesiminin olumsuz borç dinamiğinin kırılması, para ve mali piyasaların bu yönde yeniden yapılandırılarak bankacılık kesimine işlerlik kazandırılmasını hedeflemektedir.<sup>43</sup>

1990’lı yıllarda su yüzüne çıkan geniş çaplı yolsuzluklar, devlet-mafya ilişkileri, siyasi istikrarsızlık sonucu siyasetçilere duyulan güvensizlik ve nihayetinde ekonomik krizler etkin devletin inşası için elverişli zemini hazırlamıştır. Türkiye’de yönetim tartışması, insanların değişen gereksinim ve artan beklentileri, kamu bürokrasisinin politikleşmesi, performans açısından dolayı kamu yönetiminin değer ve saygınlık yitirmesi, bürokrasideki yolsuzluk ve israf eğilimi ve geleneksel bürokratik yapının değişen çevresel koşullar karşısındaki yetersizliği gibi sorunlara işaret eder. Türk kamu yönetimi sektörünün büyük ölçüde vatandaşların temel hak ve özgürlüklerine saygılı olmayan, liyakate ve katılımcılığa dayanmayan, saydamlık, hesapverebilirlik, öngörülebilirlik gibi vasıflarından yoksun uygulamaları 1990’lar itibarıyla ulaşılan kriz noktasının açıklayıcısı olarak kullanılmaktadır.<sup>44</sup>

Bankacılık sektörü Güçlü Ekonomiye Geçiş Programında hızlı ve kapsamlı bir yapısal yenilenmeye ihtiyacı olduğu belirtilen alanların başında gelmektedir. Buna göre, bankaların mali bünyelerinin sağlıksız ve zayıf yapısının 2000 ve 2001 krizlerinde önemli payı olmuştur.<sup>45</sup> Sektör, likidite sıkıntısı, sermaye yetersizliği, iç borçlanmaya bağlı faiz riski, grup kredi kullanımı, yetersiz iç kontrol, yönetim riski, denetim

<sup>41</sup> TÜSİAD, *a.g.y.*, s. 75-6.

<sup>42</sup> BSB, *Güçlü ...*, s. 4.

<sup>43</sup> *a.k.*, s. 1.

<sup>44</sup> Bkz. Mehmet Hüseyin Bilgin, “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Tartışmaları”, *Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları*, <http://www.rekabet.gov.tr>, 12. 06. 2007, s. 31-33.

<sup>45</sup> Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı, s. 13.



ve saydamlık eksikliği gibi önemli yapısal sorunlarla boğuşmaktadır.<sup>46</sup> Kamu bankaları siyasi otoritenin direktiflerine bağlı kalmışlardır; özel bankalar ise bağlı oldukları grup veya holdinglerin çıkarları doğrultusunda hareket etmişlerdir.<sup>47</sup> Bu sorunlar, hem sektörü iç ve dış ekonomik krizlere karşı daha kırılgan hale getirmiş, hem de krizlerin derinleşmesine ve uzun sürmesine yol açmıştır.<sup>48</sup> Bu krizler, bankacılık sektörünün yapısal sorunlarını kalıcı bir biçimde çözmek ve sektörü sağlıklı ve rekabet edebilir hale getirmek için, kapsamlı bir yeniden yapılandırma programının kaçınılmaz olduğunu göstermiştir.<sup>49</sup>

Bu tartışma bağlamında, bankacılık sektörünün yapısal sorunlarının, bankacılık kurallarının siyasi veya özel güdüler nedeniyle ikinci plana atılması ile açıklandığını söylemek mümkündür. Bankacılık sektörünün sorunları da, çözüm yolları da teknik bir mesele olarak algılanmış, sektörü yeniden yapılandırma programının, devlet/siyasetten özerk, bağımsız bir üst kurul eliyle yürütülmesi uygun görülmüştür. Bu amaçla, 4389 sayılı Bankalar Kanunu ile 23.06.1999 tarihinde, kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip olarak BDDK kurulmuş ve 31.08.2000 tarihinde faaliyete geçmiştir.

Amacı, mali piyasalarda güven ve istikrar ortamının oluşturulması için, bankaların, kaynaklarını ekonominin ihtiyaçları doğrultusunda kullanmalarının sağlanması olarak ortaya konan kanunun gerekçesi şöyledir:

*“(...) gerek tasarrufların korunması ve bunların etkin ve verimli bir şekilde kullanılması, gerekse mali sektörde doğabilecek olumsuzlukların önlenmesi için (...), bankaların likidite, emniyet ve rantabilite ilkeleri çerçevesinde faaliyet göstermelerini ve etkin bir şekilde denetlenmelerini sağlayacak düzenlemeler yapmaktadır (...) bankaların faaliyet ve denetimlerine ilişkin uygulamaların bağımsız kurumlar tarafından yürütülmesi, banka sahipliğinin ve yönetiminin kontrol altında tutulması ve bankaların denetim ve gözetimlerinin daha etkin, geniş boyutlu ve işlevsel bir şekilde yapılması esasları benimsenmiş ve bu suretle bankaların disiplin altına alınması amaç edinilmiştir.”<sup>50</sup>*

Bu bağlamda, BDDK'nın varlığı, bankacılık faaliyetlerinin

<sup>46</sup> Bkz. Engin Akçakoca, “Soru-Cevap: ‘Bankacılık Sektörü’”, *İktisat Dergisi*, Sayı: 417, Eylül 2002; Öztin Akgüç ve Hayri Kozanoğlu, “Yuvarlak Masa: Türkiye’de Bankacılık Sektörü”, *İktisat Dergisi*, Sayı: 417, Eylül 2002; Sumru Bakan, “Osmanlı’dan Günümüze Türk Bankacılık Kesimi”, *İktisat Dergisi*, Sayı: 417, Eylül 2002.

<sup>47</sup> Akgüç ve Kozanoğlu, *a.g.m.*

<sup>48</sup> Akçakoca, *a.g.m.*

<sup>49</sup> *a.k.*

<sup>50</sup> 4389 sayılı Bankalar Kanunu, [http://www.bddk.org.tr/turkce/ Mevzuat/Bankacilik\\_Kanunu/Bankacilik\\_Kanunu.aspx](http://www.bddk.org.tr/turkce/Mevzuat/Bankacilik_Kanunu/Bankacilik_Kanunu.aspx), 11.01.2008

1990'lar boyunca düzenlenme, denetlenme ve gözetim yapısı ile gerekçelendirilmektedir.<sup>51</sup> Bu yıllarda bankacılık sektöründe yaşanan "hortumlama" ve yolsuzluklar<sup>52</sup>, Hazine Müsteşarlığı'nın siyasi güdümler doğrultusunda gerekli denetimi yapmaması, yaptırım uygulama hakkının Hazine Müsteşarlığı'na ait olması ve Merkez Bankası'nın ihtiyacı olan bilgilere Hazine engeli nedeniyle erişememesiyle açıklanmaktadır.<sup>53</sup> Yapılan değişikliklerle, Bakanlar Kurulu ve Hazine Müsteşarlığı'nın yetkilerinin tamamı, Merkez Bankası'nın yetkilerinin ise bir kısmı BDDK'ya devredilmiştir. Böylece, bankalar üzerinde siyasi etkilerden uzak, bağımsız ve daha etkili bir denetim sistemi oluşturulacağı düşünülmüştür.<sup>54</sup>

Ancak, 30.01.2002 tarihli 4743 sayılı Mali Sektöre Olan Borçların Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanuna bakıldığında, yeniden yapılandırma sürecinin iddia edildiği gibi teknik bir mesele olmadığını görülmektedir.<sup>55</sup> Kanun, vade uzatma, kredi yenileme, ilave yeni kredi verme, anapara veya faiz indirimi yapma, vergi, resim, harç vb. istisnaları gibi düzenlemelerle, adeta, kamu veya özel güdümlerle hareket eden veya grup şirketlerine usulsüz kredi aktaran banka yönetimlerini mükafatlandırmaktadır. Kamudan büyük ölçüde kaynak aktarımına dayanan bu düzenlemelerle batık bankaların zararları topluma mal edilmektedir. Bankaların sermaye birikiminin önemli bir aracı olduğu ve bankacılık faaliyetlerinin hakim ekonomi-politikalar tarafından şekillendirildiği göz önünde bulundurulduğunda, bankacılık sektörünün yapısal sorunlarının sebepleri -küçük ve çok sayıda banka kurulması, sektöre girişin kolaylaştırılması, düşük faizli ve uzun vadeli, usulsüz, karşılıksız veya

---

<sup>51</sup> Öztin Akgüç, "Yasal Değişiklikler: Finansal Pazarlara Olası Etkileri", *İktisat Dergisi*, Sayı: 435, Mart 2003; Yaman Törtüner, "BDDK iyi ki var", *Milliyet*, 17.12.2007. Bu iki çalışmanın referans verdiği kanun 24.04.1985 tarihli 3182 sayılı Bankalar Kanunu'dur. Bu kanuna göre bankacılık faaliyetinin düzenlenme yetkisi Bakanlar Kurulu, Hazine Müsteşarlığı ve T.C. Merkez Bankası'na verilmiştir; bankaların denetim ve gözetimi ise Müsteşarlığa bağlı Bankalar Yeminli Murakıpları tarafından yapılmaktadır. Bankacılık Kanunları hakkında daha fazla bilgi için bkz. Abdullah Taşcıoğlu, *Cumhuriyet Dönemi Bankalar Kanunları ve İlgili Yasal Düzenlemeler*, Türkiye Bankalar Birliği, İstanbul, 1998.

<sup>52</sup> Türkiye Turizm Yatırım ve Dış Ticaret Bankası, Marmara Bank ve Impex Bank ise Nisan 1994 krizinden sonra tasfiye edilmiştir 1997'de Türkbank, 1998'de Bank Ekspres, 1999 yılında ise İnterbank, Egebank, Yurtbank, Sümerbank, Yaşarbank ve Esbank, 2000'de ise Etibank ve Bank Kapital'e el konularak, Tasarruf ve Mevduat Sigorta Fonu'na (TMSF) devredilmiştir.

<sup>53</sup> Törtüner, "BDDK ..."

<sup>54</sup> Akgüç, *a.g.m.*

<sup>55</sup> Kanun metni için bkz. [http://www.bddk.org.tr/turkce/Mevzuat/Bankacilik\\_Kanunu/15524743\\_kanun.pdf](http://www.bddk.org.tr/turkce/Mevzuat/Bankacilik_Kanunu/15524743_kanun.pdf), 11. 01. 2008.

grup kredi kullanımı, denetim eksikliği- de, bugün bu sorunları telafi etme yolu da sermaye birikim sürecini desteklemektedir.

### ***Bankacılık Sektörünün Yeniden Yapılandırılması***

#### ***Batık Banka Vakalarında BDDK***

BDDK'nın batık banka vakalarını önleyecek şekilde sektörü düzenlemesi ve denetlemesi beklenmektedir. Ancak, Kurum tarafından el konulan İmar Bankası, Pamukbank, Demirbank ve Tarihbank vakaları, yönetim yaklaşımının önermelerinin aksine, BDDK'nın sektörün düzenlenmesini ve denetimini iyileştirmedeğini göstermiştir. Aşağıda, bu dört banka örneğinde BDDK'nın uygulamaları incelenmektedir.

*İmar Bankası:* Uzan Grubu'na ait İmar Bankası'na 2003 tarihinde BDDK tarafından el konulmuştur. Kurum 1990'dan 2003'e kadar Bankanın faaliyetlerini yakından izlemesine rağmen usulsüzlüklerini fark etmemiştir. İmar Bankası Soruşturma Komisyonu tarafından hazırlanan rapora göre, BDDK, İmar Bankası yolsuzluğunu bildiği ve ihmal ettiği için olayın tek sorumlusudur. 1990 yılında Devlet Bono satışına aracılık etme faaliyetleri durdurulan; 1994 yılında ise, Çiller hükümeti iktidarı döneminde gözetim altına alınan banka hakkında, BDDK erken uyarı sistemi geliştirmekte başarısız olmuştur. İmar Bankası karşılıksız hazine bonusu satışı yapmıştır; yani, repo işlemi ve makbuz karşılığı halka satılan hazine bonoları Banka kasalarında bulunmamaktadır. Repo hesapları ve bankadan makbuz karşılığı satın alınan hazine bonoları devlet güvencesi dışındadır; fakat repo karşılığı bonolar ile makbuz karşılığı satılan bonoların banka kasalarında saklandığını denetlemek ve açığa satış yapılmamasını sağlamak BDDK'nın görevidir ve bu konuda devlet güvencesi vardır.<sup>56</sup>

Bankaların devlet iç borçlanma senetleri alım satımına aracılık etme yetkileri Hazine Müsteşarlığı tarafından takip edilebilmektedir. İmar Bankası'nın devlet iç borçlanma senetleri alım satımına aracılık etme yetkisi 21 Kasım 1990 tarihinde iptal edilmesine rağmen, banka faaliyetlerine devam etmiştir. Banka işlemlerini gözetme yetki ve sorumluluğu BDDK'da olmasına rağmen, kurum bankanın işleyişindeki aksak-

<sup>56</sup> *Milliyet*, 14. 07. 2003. İmar Bankası'nın hayali bono satışında sorumlulukları olduğu iddiası ile dönemin BDDK yöneticileri Engin Akçakoca, Teoman Kerman ve Levent Deveci hakkında görevi ihmal suçundan dava açılmıştır. Bkz. Törüner Yaman, "TMSF Protokolleri", *Milliyet*, 29. 03. 2004.

lıklara yeterince müdahale etmemiş ve kolay yolu seçip, yeterli denetim yapmadığı için Sermaye Piyasası Kurulu'nu (SPK) suçlamıştır.<sup>57</sup>

Ağustos 2002'de durumu İmar Bankası'ndan daha iyi olan bankalara el konulurken, bankanın taşıdığı riskler göz ardı edilerek, BDDK tarafından bankanın yönetim kuruluna atanan üyenin veto yetkisi kaldırılmıştır.<sup>58</sup>

12 Haziran 2003 tarihinde BDDK'nın Uzan Grubu'na hiçbir kaynak aktarılmaması talimatına ve banka yönetim kurulundaki BDDK üyesinin veto yetkisine rağmen, bu tarihten sonra da gruba kaynak aktarmalar devam etmiştir. Bu durumda, ya BDDK'nın yönetim kuruluna atadığı üye görevini ihmal etmiş ya da gelişmelere BDDK göz yummuştur.<sup>59</sup> Ayrıca, Bağımsız Denetim Raporu Başdenetçisi'nin raporuna göre, BDDK İmar Bankası'nın adı duyulmamış şirketlere kredi açtığından da haberdardı.<sup>60</sup>

İmar Bankası'nın mevduat kayıtlarını silmesi veya bu kayıtları başka yerlerde saklamasının fark edilmemesi, hesap cüzdanları üzerinden takip yapıldığı gerekçesiyle açıklanmıştır. Ancak, hesap cüzdanı olmadan hesaba para yatırmak ve hesaptan para çekmek mümkündür. Hesap cüzdanı kapağının içindeki açıklama notlarında "banka kayıtlarının esas olduğu" hatırlatması yer almaktadır.<sup>61</sup>

31 Mart 2003 tarihinde hazırlanan Türkiye İmar Bankası Bilançosu Raporu'nda, Gözlem Denetim sınırlı denetim ile gerçek durumun tespit edilemediğini ifade etmiş ve BDDK'yı açıkça uyarmıştır:

*"Sınırlı denetim, temel olarak mali tabloların analitik yöntemler uygulanarak incelenmesi, doğruluğunun sorgulanması ve denetlenenin yönetimi ile görüşmeler yapılarak bilgi toplanması ile sınırlı olduğundan, tam kapsamlı denetime kıyasla daha az güvence sağlar. Tam kapsamlı bir denetim çalışması yürütülmemesi nedeniyle bir denetim görüşü bildirilmemiştir."*<sup>62</sup>

BDDK bu uyarıyı neden dikkate almamıştır? Bu rapor BDDK'nın eline ne zaman ulaşmıştır? 2000 yılında BDDK adına İmar Bankası'nın yönetimine atanan, dönemin İmar Bankası Genel Müdürü olan Cumhuriyet Doğan bu raporu okumuş mudur? Dönemin BDDK Tasfiye Dairesi Başkanı Mehmet Çalışkan, 1996 yılında ve sonrasında banka murakıby

<sup>57</sup> Milliyet, 16. 11. 2006.

<sup>58</sup> Yaman Törüner, "BDDK nerelerde haksız?", Milliyet, 24. 10. 2003.

<sup>59</sup> a.k.

<sup>60</sup> Milliyet, 15. 07. 2003.

<sup>61</sup> Milliyet, 16. 11. 2006.

<sup>62</sup> Meliha Okur, "Bu rapor nasıl gözden kaçtı?", Milliyet, 30. 08. 2003.

olarak bu bankayı denetlemiş midir? Hesapverebilir ve saydam bir kurul olması beklenen BDDK, bu soruları açıklığa kavuşturmamıştır.<sup>63</sup>

*Pamukbank*: 18 Haziran 2002 tarihinde el konulan, Çukurova Grubu'na ait Pamukbank'a dair bilgiler de BDDK'nın etkin denetimi hakkında şüphe uyandırmaktadır. 2001 yılında uluslararası denetim kuruluşlarının raporlarına göre 213 milyon dolar zarar eden ve 520 milyon dolar borcu olan Digtürk ve Superonline gibi teknoloji şirketlerine Yapı Kredi Bankası, 20 Ocak 2003'te sermaye artırımını yoluyla 93.5 milyon dolar nakit para aktarmıştır.<sup>64</sup> Bu işlem sırasında, Yapı Kredi Bankası yönetiminde BDDK tarafından atanan yöneticiler bulunmaktadır.<sup>65</sup>

Pamukbank'a el konulmasının ardından Çukurova Grubu ile yapılan anlaşma süreci de BDDK'nın kamu yararını gözettiği ve şeffaf bir kurumsal yapıya sahip olduğu iddialarını derinden sarsmıştır. Anlaşma ile ilgili olarak basına yansıyan bilgiler, BDDK'nın gerçekten de bu anlaşmayı gizlemek zorunda olduğunu göstermektedir. Zira, bir kamu kuruluşunun böyle bir anlaşmayı kabul etmesi izaha muhtaç bir durumdur. Bu anlaşmaya göre, Çukurova Grubu'nun Pamukbank, Yapı Kredi Bankası ve Fon Bankalarına toplam 5.2 milyar dolar olan borcunun ödeme planı ilk 3 yıl ödemesiz, düşük faizle 15 yıl vade şeklindedir.<sup>66</sup> BDDK ise, Çukurova Grubu'nun fon bankalarına olan borçlarını finanse etmek için % 11 Eurobond faiz oranı ile borçlanmıştır. 5 milyar 540 milyon dolarlık anaparaya ilk 3 yıl ödemesiz, 15 yıl için ödeyeceği faiz tutarı 895 milyon dolardır. Yani, BDDK % 11 ile borçlanmıştır, ancak bu oranın sadece yarısı Çukurova Grubu'ndan karşılanacaktır.<sup>67</sup> İlerleyen dönemde ise, Çukurova Grubunun el konulan Pamukbank ve Yapı Kredi Bankası'dan doğan 6.2 milyar dolarlık borcu 4.1 milyar dolara, vade 15 yıldan 24 aya çekilmiştir. Bu amaçla, BDDK'ya ucuz kredi

---

<sup>63</sup> İmar Bankası'nın batışında BDDK'nın sorumlu olduğu yönündeki raporlar bir başka yolsuzluk iddiası ile de desteklenebilir. Bankalar Yeminli Başmurahtı Seydi Uğurlu hakkında İmar Bankası'nı denetlerken bir arkadaşı adına İmar Bankası'nda açılan hesaptan kendi hesabına aktarmalar yaptırdığı, oğlunun okul masraflarının İmar Bankası'nca karşılandığı ve İmar Bankası müfettişlik sınavını kazanamayan bir yakınına göreve aldırıldığı yolunda iddialar mevcuttur. Bkz. Törüner, "TMSF ...".

<sup>64</sup> Mehmet Yılmaz, "Bu soyguna 'Dur' diyecek Yok mu?", *Milliyet*, 29. 01. 2003.

<sup>65</sup> *Milliyet*, 30. 01. 2003.

<sup>66</sup> *Milliyet*, 30. 01. 2003.

<sup>67</sup> Yılmaz, *a.g.m.*

temin edilmiştir (% 2,2 oranlı). Oysa, Hazineye 350 milyon dolarlık ek tahvilin maliyeti yıllık % 10.5 olmuştur.<sup>68</sup>

BDDK Yapı Kredi Bankası'nın Çukurova Grubu'na ait borçlarını yeniden yapılandırırken, Atel adlı "bir masa-bir telefon şirket" in yarı hissesini, bu konuda değerlendirme yapan firmaların belirledikleri fiyatın iki katı fazlasına, yani 269 milyon dolara, satın almayı kabul etmiştir.<sup>69</sup> Atel adlı şirket Turkcell telefon kartı satmaktadır. Ancak, Turkcell'in lisans sözleşmesinin 16 yıl sonra biteceği göz önünde bulundurulduğunda, Atel adlı şirketin Yapı Kredi Bankası'nın küçük yatırımcıların zararını telafi edebilmesi için yılda minimum 45 milyon dolar kar etmesi gerekecektir ki, bu pek mümkün gözükmemektedir.<sup>70</sup>

Pamukbank ve Yapı Kredi Bankası'na ait olan % 19.77 Turkcell hisseleri, dönemin borsa değerine göre 652 milyon dolar ederinde iken, Çukurova Grubu'na 450 milyon dolara satılmıştır. BDDK bu hisseleri borsanın en düşük olduğu bu dönemde Çukurova Grubu'na, üstelik TMSF<sup>71</sup> mülkiyetindeki Pamukbank'tan 15 yıl vadeli 300 milyon dolar kredi vererek satmayı uygun bulmuştur.<sup>72</sup> Bu uygulama, BDDK'nın "Çukurova Grubu'nun Pamukbank'tan kullandığı kredilerin % 97'si batmıştır" açıklamasına rağmen yapılmıştır.<sup>73</sup>

Çukurova Grubu ile yapılan anlaşmaya taraf olan kuruluşlardan iki tanesi (Yapı Kredi Bankası ve Turkcell) halka açık kuruluşlar olmasına rağmen, anlaşma gizlice ve gece yarısı yapılmıştır. Hisseler halk ve küçük yatırımcılar tarafından alınmış, SPK denetiminde olan ve attığı her adımı halka açıklamakla yükümlü olan bu kurullar anlaşmanın sonucunda etkilenecek muhatapları gerekli bilgidan mahrum bırakmışlardır.<sup>74</sup> Yapılan anlaşmanın Çukurova Grubu lehine olmasından olsa gerek, Grup Pamukbank'ın TMSF'ye devrine ilişkin BDDK kararının iptali istemiyle açtığı davadan 28 Ocak 2003 tarihinde feragat etmiştir.<sup>75</sup>

*Demirbank:* Cıngıllıoğlu Grubu'na ait Demirbank'a, Kasım 2000 krizi sonrasında, 6 Aralık 2000 tarihinde BDDK tarafından el konul-

<sup>68</sup> *Milliyet*, 02. 07. 2004.

<sup>69</sup> *Milliyet*, 30. 01. 2003.

<sup>70</sup> Yılmaz, a.g.m.

<sup>71</sup> Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu, a.g.k.

<sup>72</sup> Yılmaz, a.g.m.

<sup>73</sup> *Milliyet*, 31. 01. 2003

<sup>74</sup> *Milliyet*, 03. 02. 2003

<sup>75</sup> *Milliyet*, 29. 01. 2003

muştur. BDDK tarafından sunulan gerekçeye göre, Demirbank aşırı kağıt alımı yapmış ve yükümlülüklerini yerine getirmemiştir. BDDK Demirbank'a el konma gerekçesi olarak, Kasım 2000 krizinden bir süre sonra portföyünde yüksek miktarda taşıdığı devlet iç borçlanma senetleri nedeniyle, bankanın borçlanma yeteneğinin azaldığını, ciddi likidite sıkışıklığı içine girdiğini ve Bankalar Kanunu'ndaki diğer önlemler alınsa da bankanın faaliyetlerinin devamının mali sistemin güven ve istikrarını tehlikeye düşüreceğini göstermiştir.<sup>76</sup>

Basında yer alan çeşitli iddialar üzerine Cumhurbaşkanlığı'na bağlı Devlet Denetleme Komisyonu ve Başbakanlık Teftiş Kurulu müfettişleri tarafından yapılan kapsamlı inceleme sonucunda hazırlanan rapora göre, BDDK'nın Demirbank'ın batışında ihmali vardır. Buna göre, BDDK, (1) alınması gereken tedbirleri Merkez Bankası'na intikal ettirmemiş, (2) Demirbank'a riskli portföy uygulanmış ve içinde bulunduğu borca rağmen kağıt alımı yapmasına izin verilmiş, (3) Kasım krizine rağmen Hazine ve Merkez Bankası devlet iç borç senet alımının birkaç kez tekrarlanmasına izin verilmiş, (4) krizde likidite sıkıntısı sürerken Fon bankaları için BDDK tarafından avans talep edilmemiştir.<sup>77</sup>

Bunun üzerine, Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu, Demirbank'a el konması kararının iptali için açılan davayı reddeden Danıştay 10. Dairesi'nin kararını, Demirbank'ın batmasında BDDK'nın ihmali bulunduğu gerekçesiyle bozmuştur. Kararda, "Bankanın faaliyetinin devamının sağlanması mümkün iken Fon'a devrinde hukuka uyarlık görülmemiştir" ifadesi kullanılmıştır.<sup>78</sup> Kararda, Bankanın Fon'a devredilmeden önce herhangi bir bireysel veya kurumsal müşterisine karşı yükümlülüğünü yerine getirmediğine dair bir tespit ya da iddia bulunmadığı, hissedarların bankanın kaynaklarına yönelmediği, takas işlemi yapılarak likidite sağlanabileceği ve bankanın riskli kredileri toplamının az, aktif kalitesinin yüksek olduğu belirtilmiştir. Demirbank'ın Kasım 2000 krizi öncesinde uluslararası denetim kuruluşu Standart & Poors tarafından o güne kadar Türk bankalarına verilen en yüksek notu alarak ve 34 yabancı bankadan oluşan bir gruptan 140 milyon dolar sendikasyon kredisi alarak, borçlanma yeteneğini kanıtlamış olduğuna dikkat çekilmiştir.<sup>79</sup> Söz konusu kararda şöyle denilmiştir:

---

<sup>76</sup> *Milliyet*, 01.02.2004 ve 30.04.2004.

<sup>77</sup> *Milliyet*, 18.06.2003.

<sup>78</sup> *Milliyet*, 01.02.2004.

<sup>79</sup> *Milliyet*, 01.02.2004 ve 30.04.2004.

*“Oysa banka fona devredilmeden önce portföyünde bulunan devlet iç borçlanma senetleri nedeniyle faizler üzerinde yoğun baskı yapmasının önlenmesi ve bankanın piyasalardan çekilmesi amacıyla 20 Şubat 2002 tarihli devlet kağıtlarının bir anlamda takas yoluyla banka portföyünden çıkarılması önerildiği halde takas işlemi o dönemde gerçekleştirilmemiş olup, banka fona devredildikten sonra 18 Haziran 2001’de tüm bankalar için gönüllü takas uygulamasına gidilerek bankalar önemli ölçüde rahatlatılmıştır”.*<sup>80</sup>

*Tarişbank*: BDDK’nın 9 Temmuz 2001 tarihli kararıyla yapılan uyarılara karşı kanunda belirtilen tedbirleri almadığı, zararı öz kaynaklarını aşarak yabancı kaynaklara sirayet ettiği ve yükümlülüklerinin toplam değeri varlıklarının toplam değerini aştığı gerekçesiyle TMSF’ye devredilen bir diğer banka ise *Tarişbank*’tır.<sup>81</sup>

*“BDDK talimatıyla, Tarişbank sermayesinin 20 trilyon lira daha artırılması konusunda, banka genel kurulunda karar alındı. Türk Ticaret Kanunu’nun 394. maddesi gereğince işlemler sürüyordu. Sermaye artışı için tanınan süre 11 Temmuz tarihinde, yani bugün bitiyordu. Oysa bu süre dolmadan Tarişbank Fon’a devredildi”.*<sup>82</sup>

\* \* \*

BDDK’nın denetim etkinsizliğine ek olarak, mali borçları yeniden yapılandırma sürecindeki performansı da dikkat çekicidir. TBMM Yolsuzlukları Araştırma Komisyonu raporunun bankacılıkla ilgili bölümünde, BDDK’nın bankalara el koyma sırasında kamu zararını arttıran yöntemler tercih ettiği belirtilmiştir. Bu yanlış tercih nedeniyle kamunun katlandığı zarar 20,4 katrilyon liradır. TMSF’ye devredilen bankaların iyi yönetilmemesinden kaynaklanan zarar ise 12,9 katrilyon liradır. Hazine’den TMSF’ye bünyesinde bulunan varlıkların zararını karşılayacak kadar ki, bu tutar vergi gelirlerinin yarısına denktir, para aktarılmıştır. Ancak, bu varlıkların iyi yönetimi halen gerçekleştirilmemiştir. TMSF ile Hazine arasında riskli bir borçlanma ilişkisi oluşmuş ve Hazine’den gereğinden fazla kaynak aktarılmıştır.<sup>83</sup>

BDDK 2001 Raporu’na göre 21,5 milyar dolarlık kaynak aktarılan Fon bankalarından söz konusu tarihe kadar yapılan tahsilat 1 milyar 269 milyon dolardır.<sup>84</sup> Ekim 2002 itibarıyla, devletin üstlendiği zarar 20 milyar dolar, Fonun kullandığı toplam kaynak 24,3 katrilyon liradır. Haziran 2002 itibarıyla, Fonun görev zararları 14,6 katrilyon

<sup>80</sup> *Milliyet*, 01.02.2004.

<sup>81</sup> *Milliyet*, 21.02.2002.

<sup>82</sup> *Milliyet*, 11.07.2001.

<sup>83</sup> *Milliyet*, 18.09.2003.

<sup>84</sup> *Milliyet*, 27.12.2001.



lidir. Zararların sadece 1,5 milyon doları tahsil edilmiştir.<sup>85</sup> BDDK 2003 Raporu'na göre, 11 milyar dolar hortumlayan bankalar sadece 234,9 milyon dolar geri ödemiştir.<sup>86</sup> 3 milyar 431 milyon dolarlık protokol imzalayan TMSF, Şubat 2003 sonuna kadar sadece 29,6 milyon dolarlık tahsilat yapmıştır. Tahsilat oranı %9 olarak hesaplanmıştır.<sup>87</sup> Nisan 2004 itibarıyla BDDK tarafından yapılan tahsilat toplam borcun %12'sine denktir.<sup>88</sup>

TMSF'nin yedi grupta -Çukurova Holding, Sabah Grubu, Cıngılı Holding, Bayındır Grubu, Sürmeli, Yaşar Holding, Ceylan Holding-yaptığı protokollerin toplamı 4,7 milyar dolar tutarındayken, bugüne kadar yapılan tahsilat ise 400 milyon dolardır.<sup>89</sup>

Bankacılık sektörünü yeniden yapılandırmanın toplam maliyeti 47,2 milyar dolardır. Bu miktar GSMH'nin yüzde 31,9'una eşittir. Kamu kesimine toplam maliyeti, 21,9 milyar doları kamu bankaları ve 17,3 milyar doları TMSF bankaları için kullanılmak üzere toplam 39,4 milyar dolar (GSMH'nin yüzde 26,6'sı) olmuştur. Özel sektöre maliyeti ise, 2,7 milyar doları özel bankalar tarafından aktarılan, 5,2 milyar doları ise TMSF'den aktarılan kaynaklar olmak üzere, toplam 7,9 milyar dolar (GSMH'nin yüzde 5,3'ü) olmuştur.<sup>90</sup>

Hazine'den aktarılan büyük oranlı desteklere rağmen, kamu ve fon bankaları güçlendirilememiştir. BDDK'nın bankacılık sektörünün Mayıs 2005 sonu verilerinden hazırladığı Temmuz ayı bültenine göre, sektör 2005'in ilk beş ayında net karını 2004'e göre yüzde 197,4 oranında arttırarak 3,8 milyar YTL'ye çıkarmıştır. Kamu sermayeli mevduat bankalarının toplam aktif büyüklüklerinde kaydedilen yüzde 1,1 oranındaki küçülmeye karşın, özel sermayeli mevduat bankalarının aktifleri yüzde 1,5, yabancı sermayeli bankalarınki yüzde 17,3 ve kalkınma ve yatırım bankalarının bilançoları da yüzde 1,7 oranında büyümüştür. Ancak, bültende söz konusu artışın arkasındaki en önemli etkenin, kredilerin bir önceki aya göre yüzde 4 oranında artarak 111,7 milyardan 116,2 milyar YTL'ye yükseltilmesi olduğu belirtilmiştir.<sup>91</sup>

<sup>85</sup> *Milliyet*, 09. 10. 2002.

<sup>86</sup> *Milliyet*, 21. 04. 2003.

<sup>87</sup> *Milliyet*, 22. 04. 2003.

<sup>88</sup> *Milliyet*, 15. 04. 2004.

<sup>89</sup> *Milliyet*, 27. 02. 2004.

<sup>90</sup> DPT, 9. *Kalkınma Planı 2007-2013. Finansal Hizmetler (Mali Piyasalar, Finans Kurumları, Bankacılık, Sigortacılık) Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara, 2007, s. 4.

<sup>91</sup> *Milliyet*, 28. 07. 2005.

TBMM Yolsuzlukları Araştırma Komisyonu raporunun bankacılıkla ilgili bölümünde, bankalara el konulması sırasında yapılan hataların yanı sıra eşitlik gözetmeyen, standart olmayan karar ve uygulamalardan ve hatta bazı bankalara dış baskılar sonucunda el konulduğundan bahsedilmektedir.

*“Sitebank, Tarışbank, Kentbank, Egebank ve Bayındırbank’a el koyma gerekçesi, gönderilen bilgi ve belgelerden anlaşılammıştır. Örnek olarak, Kentbank’ın devri için Bankalar Yeminli Murakıplarınca düzenlenen Bankalar Kanunu’nun 14/3 ve 4’üncü maddeleri kapsamında bir raporu olmadığı anlaşılmiş olup, söz konusu raporların devirden sonra düzenlenmiş olması da dikkat çekici bulunmuştur (...) IMF Başkanı Köhler’in Başbakan Bülent Ecevit ile Başbakan Yardımcıları Mesut Yılmaz ve Devlet Bahçeli’ye hitaben yazdığı mektupta, yukarıda bahsi geçen bankalara el konulması yönünde telkinde bulunduğu iddia edilmektedir. BDDK Başkanı Engin Akçakoca’nın ‘bu bankalara 3 – 4 hafta daha süre tanınsaydı, daha ucuz bir çözüm yolu bulunabileceği’ yönündeki açıklamaları da bu iddiaları teyit etmiştir.”<sup>92</sup>*

Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu’nun Demirbank’a el konulma gerekçesinin hukuka aykırı olduğu yönündeki kararı da BDDK tarafından standart karar ve uygulamaların izlenmediği şüphesini desteklemektedir. Karara göre, el konulduğu dönemde Demirbank ile aynı durumda olan ve Merkez Bankası’na karşı yükümlülüğünü yerine getiremediği için işlem yapma yetkisi kaldırılan Ulusbank’a birkaç gün sonra işlem yapma yetkisi tanınmış ve fon aktarılmıştır. Ancak, Demirbank için ise piyasalara dönme seçeneği göz ardı edilmiştir.<sup>93</sup>

Bir diğer dikkat çekici nokta ise, el konulan bankaların çoğunun aynı şirket tarafından denetlenmesidir. TMSF’ye devredilen 19 bankadan devredildikten sonraki yönetimlerince açılan denetim ihalelerinin 11 tanesini kazanan şirket aynıdır: Deloitte Touche. Interbank, Esbank, Yaşarbank, Egebank ve Yurtbank Fon’a devredildikten sonra denetimlerini yapmak üzere Hazine Müsteşarlığı tarafından Deloitte Touche görevlendirilmiştir. BDDK’nın devreye girmesinden sonra da aynı tercih Bank Kapital, Bayındırbank, EGS-Bank ve Sitebank denetim ihalelerinde devam etmiştir. Ancak, bu işin neden Maliye Müfettişleri’ne değil de, denetim alanında dünya piyasasına hakim olan dört büyüklerden biri olan Deloitte Tocuhe’a bırakıldığı merak konusudur. Özellikle, bu şirketin, Amerika’daki Enron skandalı nedeniyle iflas ettirilen Arthur Andersen ile birlikte beş büyüklerden biri olduğu ve Türkiye’de 2001

---

<sup>92</sup> Milliyet, 18.09.2003.

<sup>93</sup> Milliyet, 01.02.2004.

krizi sonrasında iflas eden bankalara dair hiçbir uyarıcı rapor yazmadığı göz önünde bulundurulduğunda, bu şirketin Maliye Müfettişleri'nden daha etkin denetim yapacağı nasıl beklenmektedir?<sup>94</sup> Hatta şirketin Yönetim Kurulu Başkan Vekili Hüseyin Gürer'in satır aralarında ifade ettiği üzere, en düşük fiyatı verenin kendileri olmadığı halde ihalelerin kendilerinde kaldığı gerçeği<sup>95</sup> de bu tercihin ne tür gerekçelerle yapıldığına dair merakı artırmaktadır.

Bağımsız üst kurulların hesapverebilir ve saydam olacakları iddiası, TMSF'nin batık bankalar ile imzaladığı gerçek protokolleri açıklamama ısrarı ile de sarsılmaktadır. Basına yansıyan görüş, bu ısrarın ardında şaibeli durumların ve ayrıcalıklı uygulamaların olduğu ve protokollerin tarafsız, devletin ve kamunun çıkarını kollayacak şekilde yapılmadığı yönündedir. TMSF tarafından Mart 2004'te yayımlanan batık bankalarla yapılan protokol özetleri yaklaşımımızı doğrulayacak yönde veriler sunmaktadır. Buna göre, Fona alınan gruplara uygulanan faiz oranları ve şartlar tutarsızlık göstermektedir. Örneğin, Yaşar Grubu'na Libor + 4,5 faiz oranı uygulanırken, bu oran Medya Grubu için Libor + 0,5'dir.<sup>96</sup>

#### *Yerli/Yabancı Sermaye Ekseninde BDDK*

BDDK'nın yeniden yapılandırma sürecinde gözettiği önceliklerin ne olduğunu, IMF ve Dünya Bankası'nın hangi bankalara ne zaman el konulacağından haberdar edilmesi gerçeğinde görmek mümkündür. Bayındırbank, EGS Bank, Kentbank, Tarihbank ve Sitebank'ın TMSF'ye devri buna örnektir. BDDK söz konusu bankaların Fon'a alınmadan rehabilite edilmelerinin mümkün olduğunu ifade etmiş ve devlete yeni yük (yaklaşık 3–3,5 katrilyon TL) gelmemesi için bu bankaların birleşmelerini ve bunun için de üç dört hafta süre istemiştir. Dönemin BDDK Başkanı Engin Akçakoca, bu bankaların iyileştirilmesi, sermaye artışı veya yeni ortaklıklar sağlanması için çaba sarf ettiklerini ve bu konuda Dünya Bankası ile de görüşüp anlaştıklarını, ancak IMF'nin bu çabaları uygun görmediğini ifade etmiştir. Diğer bir deyişle, IMF'nin katı tutumunun bu bankalara el konulma kararında etkili olduğunu dile getirmiştir. Akçakoca'nın sözleriyle: “Dünya Bankası'yla mutabakat sağladık,

<sup>94</sup> BSB, 2007 İlkyazında ..., s. 71.

<sup>95</sup> Meral Tamer, “Batan 19 bankadan 11'inin murakabesi neden Deloitte'e?” *Milliyet*, 27. 12. 2001.

<sup>96</sup> Törüner, “TMSF ...”

ama IMF tarafı daha katı davrandı. Ben gene de düşünüyorum ki öyle bir fırsat tanısaydık daha ucuz bir çözüm yolu bulunabilirdi. Garantisi yok, ama denenmeliydi.”<sup>97</sup>

BDDK, TBMM Yolsuzlukları Araştırma Komisyonu’nun bankacılık yolsuzluklarını ortaya çıkarmak için istedikleri bilgileri -sermaye yeterliliği rasyoları, murakıp raporları ve karar metinleri- ticari sır olduğu ve bunları kamuoyu ile paylaşmanın sektörde onarılması güç zararlara yol açacağı gerekçesiyle vermemiştir. Ancak, Kurum söz konusu bilgileri IMF ve Dünya Bankası yetkilileriyle paylaşmakta sakınca görmemiştir. Başbakanlık Teftiş Kurulu’nun Bayındırbank, Kentbank, EGS Bank, Tarişbank ve Sitebank’a el konmasıyla ilgili olarak hazırlanan 24 Haziran 2004 tarih 29/04-93, R-7 sayılı rapora göre, IMF ve Dünya Bankası’nda görevli daire başkanı hatta şube müdürlerine, Türkiye’deki bankaların çoğu bilgilerinin ticari sır kavramına özen gösterilmeden verilmiştir.<sup>98</sup>

IMF Para ve Kambiyo İşleri Bölümü Direktör Yardımcısı Carl Johan Lindrgen tarafından dönemin BDDK Başkanı Engin Akçakoca adına gönderilen 8 Temmuz 2001 tarihli mektup, bankacılık sektörünün yeniden yapılanması sürecinde BDDK ve IMF arasındaki yakın ilişkilerin önemli bir diğer delilidir. Bu mektupta, IMF sekizinci gözden geçirmenin tamamlanabilmesi için, başka bankalarla birleşmek üzere olan, EGS Bank, Bayındırbank ve Kentbank’a el konulmasını şart koşmuştur. Nitekim, bu bankalara 9 Temmuz 2001’de el konulmuştur.<sup>99</sup>

Bu skandal mektup, BDDK’nın 6 Temmuz 2001 tarihli mektubuna cevaben yazılmıştır. Ancak 6 Temmuz 2001 tarihli mektubun ne yargı dosyasında örneği bulunmaktadır ne de TBMM Yolsuzlukları Araştırma Komisyonu’na gönderilmiştir. Bu mektuplar hakkında, BDDK Başkanı kamuyu aydınlatıcı bir açıklama yapmak yerine mektupların nasıl sızdığını araştırmayı tercih etmiştir.<sup>100</sup>

29 Haziran 2001 tarihli bir başka e-postada ise, dönemin BDDK Başkan Yardımcısı Teoman Kerman, IMF Türkiye Temsilcisi Odd Per Brekk’e dört bankaya el koyma maliyetinin yüksek olacağını belirtmiştir. Dünya Bankası Finansal Sektör Baş Uzmanı Lalit Raina’ya da gönderilmiş olan e-postada Kerman, “son olarak, adı geçen bankaların

---

<sup>97</sup> *Milliyet*, 11. 07. 2001.

<sup>98</sup> *Milliyet*, 21. 02. 2002.

<sup>99</sup> Yaman Törüner, “Gizli mektuplar açıklanmalı”, *Milliyet*, 27.05.2004; *Milliyet*, 03. 05. 2004.

<sup>100</sup> *a.k.*

acil bir ölüm-kalım durumu söz konusu değildir. Halihazırda yükümlülüklerini karşılayabilecek kadar likit değerlere sahipler” demektedir. Uygun rehabilitasyon planlarının denenmeden el konulmasının kamuya oldukça fahiş ve gereksiz mali yük getireceğini belirten Kerman, ayrıca Brekk’e söz konusu dört bankaya BDDK’nın talimatlarına aykırı kararları veto etme yetkisi olan bir yönetim kurulu üyesinin atanacağı taahhüdünde de bulunmuştur.<sup>101</sup> IMF şöyle yazmıştır:

“... bankalara ilişkin olarak; BDDK sermayelendirme planlarının gerçekçi olduğuna, bankaların tüm yükümlülüklerini yerine getireceğine ve bankaların yüzde 8’lik sermaye yeterliliğini 2001 sonu itibarıyla sağlayacağına ilişkin taahhütlerin yerine getirileceğini teyit etmesi gerekir. Son olarak bizim söz konusu mektupları incelememiz için imzalanan taahhüt mektuplarının birer örneklerinin ofisine gönderilmesi gerekmektedir...”<sup>102</sup>

BDDK, IMF ve Dünya Bankası arasındaki yakın ilişkiler yerli ve yabancı sermaye arasındaki rekabetin bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılması sürecinde ne kadar belirleyici olduğunu göstermektedir. Türkiye’de son sekiz yıl içinde gerçekleştirilen banka operasyonları ile IMF’den borç alabilmenin ön koşullarının yerine getirildiğini söylemek mümkündür. Borç mekanizmasına dayanarak, ülkenin sektörel bilgilerinin düzenli biçimde toplanması, IMF ve Dünya Bankası’na ulusal sınırlar dahilinde iktidar alanı açmaktadır. BDDK, küresel piyasaya eklenmenin bir sonucu olarak, borçlu ülkenin, kaynaklarının sevk ve idaresinin tayini bakımından bağımlı konumunu ete kemiğe büründürmektedir.<sup>103</sup> IMF ve Dünya Bankası için, BDDK’nın, ulusal piyasaların küresel rekabetçi piyasa ile eklenmesi sürecini hızlandıran ve bu piyasanın önceliklerini kollayan bir araç olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. BDDK, IMF ve Dünya Bankası’nın siyasilere güvensizliklerine karşı garantör işlevi görmektedir.

## SONUÇ

Türkiye’de 2000 ve 2001 krizlerini takiben başlayan devletin yönetim etrafında yeniden yapılandırılması sürecinin en hızlı ve yoğun biçimde yaşandığı sektörlerden biri bankacılık sektörüdür. Yönetişimin temel vaadi, teknik uzmanlığa sahip kişilerden oluşan, siyasi pazarlıklardan özerk bağımsız üst kurullar aracılığıyla kaynakların etkin yönetim ve denetiminin sağlanacağıdır. Bu iddiaların güvenilirliğini ölçmek

<sup>101</sup> a.k.

<sup>102</sup> Yiğit Bulut, “Bu mesajları kim açıklayacak?”, *Radikal*, 25. 05. 2007.

<sup>103</sup> Bkz. Bayramoğlu, a.g.k., s. 89-90.

için bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılması amacıyla kurulan BDDK örneği incelenmiştir. Yapılan inceleme, BDDK'nın yönetişimin vaatleri doğrultusunda bankacılık sektörünün denetim ve düzenlenmesini iyileştirmediğini göstermiştir.

Bu bulgular, yönetişimin bir iktidar biçimi olduğu ve küresel rekabetçi piyasanın öncelikleri doğrultusunda yeni bir iktidar alanı örgütlediği argümanı temelinde değerlendirilmiştir. Bankacılık sektörünün krizden çıkış yolu kurumsal düzeye indirgenerek, sermaye birikim sürecinden soyutlanarak, teknik çerçevede ele alınmaktadır. Yönetişim bir yönetim biçimi olarak algılandığı ve yüceltiildiği ölçüde, kaynak dağılımına ilişkin kararların demokratik süreçlerde denetlenmesini engelleyen ve sermaye lehine yapılan hukuki düzenlemelerle özel teşebbüsün alması gereken risklerin topluma mal edilmesini kolaylaştıran bir çerçeve oluşturulmaktadır.<sup>104</sup> Yeni iktidar alanını, emeğe kapattığı ve yerli/yabancı sermaye arasındaki rekabet eksenine taşıdığı görülmektedir. BDDK'nın özellikle İmar Bankası ve Pamukbank'ın batışındaki ihmali ve yetersiz denetimi, Demirbank ve Tarışbank'a el konulması kararında küresel rekabetçi piyasanın önceliklerini savunan IMF ve Dünya Bankası'nın etkisi, Kurumun Parlamenteoya değil, IMF ve Dünya Bankası'na karşı hesapverebilir ve saydam olması bu argümanımızı desteklemektedir.

## KAYNAKÇA

- Akçakoca, Engin, "Soru-Cevap: 'Bankacılık Sektörü'", *İktisat Dergisi*, Sayı: 417, Eylül 2002, s. 22-25.
- Akgüç, Öztin, "Yasal Değişiklikler: Finansal Pazarlara Olası Etkileri", *İktisat Dergisi*, Sayı: 435, Mart 2003, s. 10-15.
- Akgüç, Öztin ve Hayri Kozanoğlu, "Yuvarlak Masa: Türkiye'de Bankacılık Sektörü", *İktisat Dergisi*, Sayı: 417, Eylül 2002, s. 3-12.
- Bakan, Sumru, "Osmanlı'dan Günümüze Türk Bankacılık Kesimi", *İktisat Dergisi*, Sayı: 417, Eylül 2002, s. 31-39.
- Bayramoğlu, Sonay, *Yönetişim Zihniyeti Türkiye'de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü*, İletişim, İstanbul, 2005.
- Bilgin, Mehmet Hüseyin, "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Tartışmaları", *Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları*, 12.06.2007, s. 29-52, <http://www.rekabet.gov.tr>.
- BSB, *2007 İlyazında Dünya ve Türkiye Ekonomisine Bakış*, 14.06.2007, <http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org>.
- Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı Üzerine Değerlendirmeler*, 14.06.2007, <http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org>.

---

<sup>104</sup> BSB, 2006, s. 4.

- IMF Gözetiminde On Uzun Yıl, 1998-2008: Farklı Hükümetler Tek Siyaset, 10.06.2007, <http://www.bagimsizsosyalbilimciler.or>.
- Bulut, Yiğit, "Bu mesajları kim açıklayacak?", *Radikal*, 25. 05. 2007.
- Burnham, Peter, "Globalization, Depoliticization and 'Modern' Economic Management", *The Politics of Change: Globalization, Ideology and Critique* (Ed. W. Bonefeld-K. Psychopedis, Palgrave), 2000, s. 9-30.
- Camdessus, Michel, "Second Generation Reforms: Reflections and New Challenges", *Opening Remarks to IMF Conference on Second Generation Reforms*, <http://www.imf.org/external/np/speeches/1999/110899.htm>, 12.11.2006.
- Camdessus, Michel, "Towards a Second Generation Reform in Latin America", *1997 National Banks Convention*, <http://www.imf.org/external/np/speeches/1997/mds9706.htm>, 12.11.2006.
- DPT, 9. Kalkınma Planı 2007-2013. *Finansal Hizmetler (Mali Piyasalar, Finans Kurumları, Bankacılık, Sigortacılık) Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara, 2007.
- Ercan, Fuat, "Neo-liberal Orman Yasalarından Kapitalizmin Küresel Kurumsallaşma Sürecine Geçiş: Yapısal Reformlar-I", *İktisat Dergisi*, Sayı: 435, Mart 2003, s. 3-9.
- Ergüneş, Nuray, *Bankalar, Birikim, Yolsuzluk 1980 Sonrası Türkiye'de Bankacılık Sektörü*, Marmara Üniversitesi SBE İktisat Anabilim Dalı Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul, 2005.
- Erol, Mesut, *Doğal Tekellerin Düzenlenmesi ve Telekomünikasyon Sektöründe Düzenleyici Kurum*, DPT İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Uzmanlık Tezi, Ankara, 2003.
- Güler, Birgül Ayman, "Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye", *Praksis*, Sayı: 9, 2003, s. 93-116.
- "Restructuring the State", *Turkish Public Administration Annual*, Sayı: 24-26, 1998-2000, s.3-16.
- Güneş, Hurşit, "Bankacılık nereye?" *Milliyet*, 4 Nisan 2002.
- Güzeları, Selime, "Neo-liberal Politikalar ve Yönetişim Modeli", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:36 Sayı:2, Haziran 2003, s. 17-34.
- Jessop, Bob, "Recent Theories of Capitalist State", *Cambridge Journal of Economics*, Sayı:1, s. 353-373.
- "Marx and Engels on the State", *Politics, Ideology and the State*, (Ed. S. Hibbin), Lawrence & Wishaut, 1978, s. 40-68.
- Kazgan, Gülten, *Tanzimattan 21. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi*, İstanbul Bilgi Üniversitesi, İstanbul, 2002.
- Leftwich, A, "Governance, Democracy and Development in the Third World", *Third World Quarterly*, Sayı:14 (3), 1993, s. 605-624.
- North, Douglass C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University, Cambridge, 1990, s. 3-68.
- Okur, Meliha, "Bu rapor nasıl gözden kaçtı?", *Milliyet*, 30 Ağustos 2003.
- Oyan, Oğuz, "Üst Kurullar Kimin İçin Önemli?", *İnadına*, Sayı: 1, 2000.
- Ozan, Ebru Deniz ve Gökten Doğanün, "Devlet-Sivil Toplum: 'Düalist' Yaklaşım versus Ekonomi-Politik Yaklaşım", *TSBD 10. Ulusal Sosyal Bilimler Kongresi*, Ankara, 2007.
- Rekabet Kurumu, *Bağımsız İdari Otoriteler*, <http://www.rekabet.gov.tr>, 06. 06. 2007.
- Sayer, Derek, "The Critique of Politics and Political Economy: Capitalism, Communism and the State in Marx's Writings of the mid-1840s", *Sociological Review*, Sayı:33(2), Mayıs 1985, s. 221-253.
- Tamer, Meral, "Batan 19 bankadan 11'inin murakabesi neden Deloitte'e?" *Milliyet*, 27. 12. 2001.
- Taşcıoğlu, Abdullah, *Cumhuriyet Dönemi Bankalar Kanunları ve İlgili Yasal Düzenlemeler*, Türkiye Bankalar Birliği, İstanbul, 1998.

- The World Bank, *The State in a Changing World*, The World Bank, Washington D.C., 1997.
- *Governance: The World Bank's Experience*, The World Bank, Washington D.C., 1994.
- *Governance and Development*, The World Bank, Washington D.C., 1992.
- *Sub-Saharan Africa: Crisis to Sustainable Development*, The World Bank, Washington D.C., 1989.
- Törüner, Yaman, "BDDK iyi ki var", *Milliyet*, 17. 12. 2007.
- "Gizli mektuplar açıklanmalı", *Milliyet*, 27. 05. 2005.
- "TMSF Protokolleri", *Milliyet*, 29. 03. 2004.
- "BDDK nerelerde haksız?", *Milliyet*, 24. 10. 2003.
- TÜSİAD, *Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması*, TÜSİAD, İstanbul, 2002.
- Weiss, Thomas G., "Governance, Good Governance and Global Governance: Conceptual and Actual Changes", *Third World Quarterly*, Sayı:21 (5), 2000, s. 795-814.
- Wood, Ellen M., "The Separation of the 'Economic' and the 'Political' in Capitalism", *Democracy against Capitalism*, (Ellen M. Wood içinde), Cambridge, Cambridge University, 1995, s. 19-48.
- Yeldan, Erinç, "Neo-liberal Küreselleşme İdeolojisinin Kalkınma Söylemi Üzerine Değerlendirmeler", *Praksis*, Sayı:7, Yaz 2002, s. 19-34.
- Yılmaz, Mehmet, "Bu Soyguna 'Dur' Diyecek Yok mu?", *Milliyet*, 29. 01. 2003

#### **Gazeteler**

Milliyet (2001 ve sonrası tematik tarama)

Radikal (Yazarlar)

#### **Kanunlar ve Diğer Metinler**

Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı, [http://www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/eko\\_program/program.pdf](http://www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/eko_program/program.pdf), 11. 01. 2008.

4389 sayılı Bankalar Kanunu, [http://www.bddk.org.tr/turkce/Mevzuat/Bankacilik\\_Kanunu/Bankacilik\\_Kanunu.aspx](http://www.bddk.org.tr/turkce/Mevzuat/Bankacilik_Kanunu/Bankacilik_Kanunu.aspx), 11. 01. 2008.

4743 sayılı Mali Borçların Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun, [http://www.bddk.org.tr/turkce/Mevzuat/Bankacilik\\_Kanunu/15524743\\_kanun.pdf](http://www.bddk.org.tr/turkce/Mevzuat/Bankacilik_Kanunu/15524743_kanun.pdf), 11. 01. 2008.



# TÜRKİYE’DE KAMU YÖNETİMİNDE NEOLİBERAL DÖNÜŞÜMÜN ÇEVRESEL SONUÇLARI

Mihriban ŞENGÜL\*

*Ekolojik krizin sorumlusu kapitalizm olmasına karşın neoliberal piyasa sistemi, ekolojik krizi bir “sorun” olarak görmemektedir. Temel sorunu, birikim ve büyüme adına doğanın ve emeğin piyasalaştırılmasıdır. Bu “sorun”a yönelik “çözüm” sürecinin önemli ayaklarından biri devletler üzerinden işlemiştir. Devletin örgütsel ve işlevsel dönüşümü özellikle ekolojik alana ilişkin konularda ciddi sonuçlar doğurmaktadır. Türkiye’de kamu yönetiminin neoliberal dönüşümü 1980’li yıllardan bu yana sistematik biçimde gerçekleştirilmektedir. Doğal çevrenin korunmasına ve iyileştirilmesine yönelik politikalar, örgütlenme ve yönetim biçimi de bu çerçeve içinde düzenlenmiştir. Bu çalışmada, neoliberalizmin çevreyi algılama biçimi ve Türkiye’de kamu yönetiminin neoliberal dönüşümünün çevresel sonuçları incelenmiştir.*

**Anahtar Sözcükler:** Neoliberalizm, Çevre, Çevre Politikası, Piyasalaştırma.

Ekolojik gerçeklere göre kalkınmanın sınırının yine kalkınmanın dayandığı ekosistem olduğu açıktır. Ancak bu gerçek, kapitalist piyasa güçlerinin sermaye birikimini giderek daha hızlı artırma beklentilerini sınırlandıramamaktadır. Ekolojik krizin kendisi bile, kalkınmanın sınırı olmak bir yana, yeni birikim alanları yaratmak amacıyla kullanılmaktadır. Dolayısıyla neoliberal piyasanın ekolojik krize ilişkin bir “sorun” algılaması yoktur. Temel sorun, yeni birikim alanları yaratılması, piyasa sisteminin dışında kalan alanların ve ekolojik varlıkların sisteme dahil edilmesine ya da artı değer akışı sağlayacak biçimde denetlenmesine ilişkindir.

Kapitalizmi bugünkü son evresine (neoliberal birikim sürecine) taşıyan 1970’lerde somutlaşan birikim krizi ile birlikte ortaya çıkan ekolojik krizdir. Neoliberalizm, sermayenin beklentileri bakımından her iki “sorun”a birlikte “çözüm” üreten bir modeldir. İşte bu “çözüm” sürecinin önemli ayaklarından biri devletler üzerinden işlemiştir. Devletin örgütsel ve işlevsel dönüşümü özellikle ekolojik alana ilişkin konularda ciddi sonuçlar doğurmaktadır.

\* Doç.Dr., İnönü Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü öğretim üyesi  
(msengul@inonu.edu.tr).

Bu çalışmanın sistematığı, 2006’da Muğla’da gerçekleştirilen Kamu Yönetimi Forumu IV’te sunulan “Türkiye’de Kamu Yönetimindeki Neoliberal Yeniden Yapılanmanın Çevresel Sonuçları” başlıklı bildiriye dayalı olarak oluşturulmuştur.

Türkiye’de, Batı sermayesinin çevresinde (periferinde) kalkınma yaklaşımı nedeniyle neoliberal dönüşüm sistematik biçimde yaşanmıştır. 1980’li yıllardan başlayarak hız alan küresel piyasalara eklenme sürecinde devleti küçültme ve uluslararası ekonomi ile bütünleşme söylemi ile devlet örgütlenmesi ve işlevleri yeniden düzenlenmiştir. Devletin çekildiği ve yönetişime açtığı alanlar, uluslararası sermayenin istemleri doğrultusunda hızla dönüşmektedir. Bu alanların en önemlilerinden biri doğal çevredir. Çevre, devletin işlevlerinin değişmesinin ve piyasalaşmanın en doğrudan ve kritik etki doğurduğu alanlardan biridir.

Doğal çevrenin korunmasına ve iyileştirilmesine yönelik politikalar, örgütlenme ve yönetim biçimi de bu çerçeve içinde düzenlenmiştir. Ancak şunun da vurgulanması gerekir: Türkiye’de çevre politikası, çevre yönetimi yapılanması ve işleyişi, başından bu yana “sürdürülebilir kalkınma” anlayışı doğrultusunda oluşturulmuş, bugünkü “piyasalaştırma” aşamasına adım adım hazırlanmıştır. Başka bir söyleyişle, neoliberalizmin seyri içinde ortaya çıkan ve neoliberal piyasa gerekleri doğrultusunda ilk yapılandırılan alanlardan biri çevre yönetimidir.

Türkiye’de kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasının dayandığı zeminin önemli unsurlarından biri de çevreye ilişkin ideolojik yaklaşımdır. Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasının çevresel sonuçlarını değerlendirirken bu yeniden yapılandırmanın dayandığı ideolojik zeminin ve bu zemindeki çevre algılamasının ele alınmasında yarar vardır. Bu nedenle, bu çalışmada öncelikle söz konusu değişimin temel dinamiklerini oluşturan neoliberalizm ve neoliberalizmin doğal çevreyi algılama biçimi incelenmiş, ardından Türkiye’de neoliberalizmin yerleşme süreci ve bu süreç içinde çevre yaklaşımı ortaya konulmaya çalışılmıştır. Son olarak da bu bağlam içinde Türkiye’de kamu yönetiminde gerçekleştirilen yeniden yapılanmanın çevreye ilişkin sonuçları, çevre yönetimi, yerel yönetimler ve kalkınma ajansları örnekleri üzerinde tartışılmıştır.

## **NEOLİBERALİZM VE ÇEVRE**

Kapitalist birikim modelinin yeni bir aşamaya geçmesinde, kapitalizmin içsel krizi kadar Batı Avrupa ülkelerinin ve ABD’nin çevresel deneyimleri de belirleyici olmuştur. 15. yüzyıldan itibaren Avrupa’da ticarete ve sanayiye yatırılan servetin büyük bölümü sömürgelerden geliyordu. Asya ve Afrika kıtalarından ekolojik varlıkların ve emeğin

(artı değerin) sklerek alınması, kolonize edilen bölgelerin toplumsal, ekonomik ve ekolojik olarak dönüşmesine neden olmuştur. 19. ve 20. yüzyıllardaki büyük sanayi gelişiminin temelleri de dünya kaynakları (doğal varlıklar) zerindeki bu denetim yoluyla elde edilmiştir.<sup>1</sup> Kapitalizmin son önemli krizine kadar üretim, dolayısıyla sanayiye dayalı kirliliğin mekanı Kuzey Avrupa ve ABD'dir. Bu lkeler, bugüne kadar kendi coğrafyalarında neden oldukları ekolojik yıkım nedeniyle bu coğrafyanın ekolojik sınırlarını görmüşlerdir. ABD'nin ve Birinci ve İkinci Dünya Savaşı'nın ardından büyük bir yıkım yaşayan Avrupa'nın Soğuk Savaş döneminde yaşadığı hızlı kalkınma deneyimi, ekolojik krizi derinleştirmiştir. Ekolojik kriz ve kapitalist sermaye birikiminin 1970'lerdeki krizi zamansal olarak da örtüşmektedir. ABD ve Avrupa mekanında yoğunlaşan ve dünyanın geri kalanının kaynaklarına ve pazarına bağımlı bu üretim biçimi, aşırı üretim krizleriyle birlikte dönüşüm ihtiyacını doğurmuştur. Dolayısıyla Batı sermayesi, birikim krizini aşarken "kendi" ekolojik krizini de aşma yöntemleri üretmiştir. Nitekim esnek üretim modeli ile üretim küresel lkte parçalanması, üretimi dünyanın geri kalanının doğal varlık tabanına dayalı olarak gerçekleştirmenin yanı sıra kirliliğin üretim sktrlerini de buralara taşıma olanağı yaratmıştır. Ayrıca, atıklar merkezden uzaklaştırılmakta, atık giderim maliyetleri düşürülmekte ve ev sahibi ülkeye yüklenmektedir.

İşte bu süreç içinde oluşan ve "merkez"den "evre"ye ihraç edilen evre politikaları, gelişmiş ülkelerin sorun algılaması doğrultusunda belirlenmiş ve neoliberal birikim modeliyle bütünleşik olarak yapısal-laşmıştır. Nitekim, evre sorunlarına ve çevrenin korunmasına ilişkin ilk istemler bu ülkelerde başlamıştır. Daha çarpıcı olan ise, Avrupa'nın gıda ve sanayi hammaddesini, emek gereksinimini karşılamak adına toplumsal ve ekolojik yıkımın en yoğun olarak yaşandığı "gelişmemiş" ve "azgelişmiş" Asya ve Afrika lkelerinin doğal çevrenin korunması konusunda hiçbir zaman "ığlık" atmamış olmalarındır. Bu ülkelerin birinci nceliği, Türkiye'de de olduğu gibi, "kalkınma"dır. Bu öncelikle hareket eden gelişmekte olan ülke devletleri, ülkelerine yabancı sermaye girişini kolaylaştırma (zelleştirme, serbest bölgeler oluş-

<sup>1</sup> Clive Ponting, *Dünyanın Yeşil Tarihi*, (ev. Ayşe Başçı Sander), Sabancı Üniversitesi Yayını, İstanbul, 2000; Server Tanilli, *Yüzyılların Gerçeği ve Mirası-V*, Adam Yayınları, İstanbul, 2. Basım 1999; John Bellamy Foster, *Savunmasız Gezegen*, (ev. Hasan nder), Epos Yayınları, Ankara, 2002.

turma, aşırı mevduat garantileri gibi uygulamalarla), sermaye karlarını artıracak ve güvenceye alacak koşulları yerine getirme sorumluluğu üstlenmiştir. Bu süreçte gelişmiş ve gelişmemiş ülkelerin konumunu Başkaya'nın<sup>2</sup> şu saptaması çok iyi açıklamaktadır: “Sanayileşmiş ülkeler kendi kaynaklarını ‘ulusal’, Üçüncü Dünya'nın kaynaklarını da uluslararası sayıyorlar.” Kısacası, neoliberal ekonomi politikalarının bileşeni olan Batı merkezli çevre politikaları, gelişmekte olan ve gelişmemiş ülkelerin ekolojik varlıklarını uluslararasılaştırma yönteminin parçasıdır.

Kapitalizmin bu son evresinde sermayenin doğal çevre konusunda devletten beklentileri şöyle tanımlanabilir<sup>3</sup>: Ormanlar, su ve biyolojik çeşitlilik gibi sahipsiz ya da devlet mülkiyetindeki ortak varlıklar özelleştirilmeli ve ticarileştirilmeli; çevre yönetimine kamu karışması ve harcamaları durdurulmalı; çevre yönetimi yerel ya da hükümet dışı kuruluşların ticaret, yatırım ve nakil faaliyetlerine uygun biçime getirilmeli.

Çevre yönetiminin bu şekilde dönüştürülmesi için ulus devletin temel politikalarının, yapılanmasının ve işleyişinin dönüştürülmesi gerekmiştir. Bu nedenle sermaye birikimine katkıda bulunabilecek bütün kaynakların (doğal varlıkların ve emek gücünün) ve alanların küresel ölçekte denetim altına alınmasıyla devletin dönüştürülmesi süreci eşzamanlı gerçekleştirilmektedir.

Neoliberal yaklaşıma göre çevre varlıkları, sermaye birikimi sürecindeki üretim unsurlarından biridir. Başka bir söyleyişle, “*kaynak deposu*”dur. Denizler, okyanuslar, ormanlar, bitkiler ve hayvanlar, yeraltı ve yerüstü su varlıkları kısacası doğa, kapitalist meta döngüsü içine girmiştir. Doğa varlıkları hızla değişim değeri yüksek ürünlere dönüştürülmekte ve aynı hızla atık üretilerek yeniden doğaya bırakılmaktadır.

Sermaye için doğal çevrenin öteki anlamı ise, üretim ve tüketim süreci sonunda ortaya çıkan atıklardan kurtulmasını sağlayan “*bulaşık çukuru*”dur.<sup>4</sup> Ekosistem sermaye birikiminin sürmesi için varlığını

<sup>2</sup> Fikret Başkaya, *Kalkınma İktisadının Yükselişi ve Düşüşü*, İmge Kitabevi, Ankara, 2. Basım, 1997.

<sup>3</sup> Olivera ve Lewis'ten aktaran D. M. Liverman, S. Vilas, “Neoliberalism and the Environment in Latin America”, *Annual Review of Environment and Resources 2006*, <http://www.eci.ox.ac.uk/~dliverma/CV/Liverman%20and%20Vilas%20ARER%202006%20draft.pdf>, 2006, Erişim Tarihi: 18.10.2006.

<sup>4</sup> Joel Kovel, “The Enemy of Nature”, *Monthly Review*, 49, 6, 1997, pp.6-14, s.11; Foster, a.g.k., s. 27.

ve verimliliğini sürdürmesi gereken bir dizgedir. Ekosistemin yaşadığı sorunlar bile yeni yatırım alanları yaratarak sermaye birikim süreçlerini desteklemektedir. Nitekim sermayenin küresel ölçekteki hareketlerinin temel nedenlerinden ikisi ucuz işgücü ve pazarlara ulaşma isteği, öteki ise doğal varlıkları (“kaynak depoları”ını) en ucuz biçimde elde etme ve atıklarından en az maliyetle kurtulabileceği “bulaşık çukurları”na ulaşma güdüsüdür.

Doğaya bu biçimde yaklaşan neoliberal sermayenin çevre koruma önlemlerine karşı tavrı da şu gerekçeler nedeniyle olumsuzdur (1) Doğayı korumak ya da doğayı koruyarak üretim yapmak maliyet ve rekabet eşitliğini bozmaktadır. (2) Çevresel önlemler, üretim sürecinin ve ticaretin kontrol edilmesi, kamu denetimi oluşturulması anlamını da taşımaktadır. Kamu karışması ise piyasa işleyişini bozmaktadır. (3) Çevresel önlemler, yerli sanayinin dış rekabetten korunması işlevi de görmektedir; bu nedenle de küresel serbest ticareti öteki deyişle sermayenin sınıraşan dolaşımını engelleyen en önemli engellerden biridir.

Küresel sermaye, 1980’li yıllarda başlayan DB, DTÖ, IMF, OECD ve AB gibi kuruluşlar eliyle ulus devletlerin ve kamusal işlevlerinin yeniden yapılandırılması süreciyle yukarıda belirtilen “engellerden”dan kurtulmaya başlamıştır. Küresel şirketler, teknolojinin ve ulaşım olanaklarının gelişmesinin sağladığı olanakları da kullanarak küresel ölçekte hareket edebilmekte, çevre korumaya yönelik engellerle karşılaşmadan ulus devletler eliyle hazırlanan yatırım olanaklarını kullanmakta, mal ve hizmet üretimini parçalayarak dünyanın dört bir köşesine yayabilmektedir. Farazmand’ın<sup>5</sup> vurguladığı gibi, fabrikalarını bir gecede “küresel köy”ün bir köşesinden ucuz emeğin bulunduğu ve çevresel sınırlamaların olmadığı başka bir köşesine taşıma kararı verebilmektedir. Toplumsal ve ekolojik maliyetlerini ise dışsallaştırarak ev sahibi ülkeye yüklemektedir.

Neoliberal piyasa taraftarları çevrenin piyasanın işleyişi içinde ve piyasa araçları kullanılarak korunabileceğini ileri sürmektedirler. BM, DTÖ, DB gibi küresel ölçekte ticaretin serbestleştirilmesi sürecinin temel aktörleri olan kurumların temel belgelerinde hem kalkınmanın sürdürülüp hem de çevrenin korunabileceği savı ile kalkınma paradig-

<sup>5</sup> A. Farazmand, “Globalization, The State and Public Administration: A Theoretical Analysis with Policy Implications for Developmental States”, *Public Organization Review*, 1 (4), 2001, pp. 437-463, s. 445.

ması olarak “sürdürülebilir kalkınma” önerilmektedir.<sup>6</sup> Bu paradigma ile birlikte de yeniden yapılandırma süreçlerinin ana unsurlarından olan “yerelleşme” ve “yönetişim” önerilmekte ve son yirmi yıldır piyasaların ve devlet örgütlenmelerin yeniden yapılandırılmasıyla birlikte tüm dünyaya taşınmakta ve işlerlik kazandırılmaktadır. Sürdürülebilir kalkınma yaklaşımının temel niteliklerini belirleyen ana belge olan Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu’nun<sup>7</sup> hazırladığı Ortak Geleceğimiz Raporu da az gelişmiş ülkelerin doğal varlıklarına daha kolay ve daha çok ulaşabilme, daha hızlı büyüme ve daha büyük sermaye akışını vurgulamaktadır. İşte yerelleşme ve yönetişim, küresel sermaye için bu olanakları yaratmaktadır.

Çevre (perifer) ülkelerde ulus devletin aradan çekilmesiyle ya da “kolaylaştırıcılık” işlevi yüklenmesiyle küresel sermaye çevre varlıklarına doğrudan ve en az maliyetle ulaşabilme yeteneği kazanmış, atıklarından en az maliyetle kurtulma olanağını elde etmiştir. Günümüzde egemen hale gelen neoliberal sermaye birikim sürecinin en ağır sonuçları doğal çevre ve emek kitleleri üzerinde ortaya çıkmaktadır. Ekosistemin ve emeğin kendini yeniden üretme süreçlerine yaşamsal zararlar verilmektedir.

## **TÜRKİYE’DE ÇEVRE POLİTİKALARININ OLUŞUMU**

Öteki “gelişmekte olan ülkeler” gibi Türkiye’de de kalkınma bir efsaneye dönüşmüştür. Türkiye Cumhuriyeti tarihi, bir kalkınma çabası öyküsüdür. Bir türlü sonuca ulaşmayan bu öykünün tüm adımlarının ortak özelliği ise merkez sermayenin reçetelerinin uygulanması, her başarısız adımın ardından sorgulanmaksızın yeni reçetenin kabul edilmiş olmasıdır.

Türkiye’de 1908’den günümüze kadar geçen süreç kapitalizmin gelişme ve yerleşikleşme dönemidir.<sup>8</sup> Kuruluş yıllarından başlayarak izlenen politikalar, bu doğrultuda kararlı bir seyir izlemiştir. Cumhuriyet’in kuruluş yılları, yarı sömürgeleşmiş Osmanlı İmparatorluğu’ndan alınan miras, yıllar süren savaşların ardından yaşanan kıtlıklar ve sıkıntılar, ulus devlet oluşturma bilinci nedeniyle “devletçilik” ilkesi doğrultusunda ulusal ekonomi oluşturma dönemi

<sup>6</sup> Necla Yıkılmaz, *Yeni Dünya Düzeni ve Çevre*, Sosyal Araştırmalar Vakfı, İstanbul, 2003, s. 115.

<sup>7</sup> Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu, *Ortak Geleceğimiz*, (B. Çorakçı), Ankara: Türkiye Çevre Sorunları Vakfı Yayını (TÇSV), 1987.

<sup>8</sup> Korkut Boratav, *Türkiye İktisat Tarihi*, İmge Kitabevi, Ankara, 8. Basım, 2004, s. 202.

olmuştur. Boratav'ın<sup>9</sup> vurguladığı gibi ulusal ekonomi yaratma ilkesinin ürünü olarak, devlet desteğiyle bir yerli burjuvazi “yetiştirilmesi”ni kalkınmanın ve modernleşmenin temel mekanizması olarak gören yaklaşım, 1923 sonrasının iktisat politikalarına damgasını vurmuştur. Bir tarım toplumunun kalıtı üzerinde kurulan Türkiye’de kapitalizmin ana unsurlarından olan burjuvazi devlet eliyle oluşturulmuştur. Sonraki süreçlerde de dünya kapitalizminin dışında kalmamak adına adımlar atılmıştır.

İlk sanayileşme adımları 1930’larda ve iktisadi devlet teşekkülleri eliyle ve yurt dışından ithal edilen tüketim ve ara malların yurt içinde üretilmesi biçiminde atılmıştır. Türkiye, sanayiye dayalı kirlilikle, maden, demir-çelik, şeker, tekstil, kağıt, çimento gibi alanlarda kurulan bu fabrikalarla tanışmıştır. Günay’ın<sup>10</sup> belirttiği gibi, bakır ve demir-çelik fabrikaları bulunan Karabük ve Murgul gibi yerleşmeler sanayiye bağlı çevre sorunlarıyla tanışan ilk yerler olmuştur.

1950’ye kadar uzanan Cumhuriyetin bu ilk dönemi Büyük Bunalım ve İkinci Dünya Savaşı gibi olayları da kapsamaktadır. Dolayısıyla doğal çevrenin korunmasına ilişkin önceliklerin oluşması söz konusu olmamıştır. Nitekim 1970’li yılların başına kadar dünyanın gündeminde de böyle bir konu yoktur. Bu döneme kadar yaşanan çevresel sorunlar, ormanlara ve toprağa ilişkindir. Bu sorunlar da ekonomik yaşama etkileri bakımından ele alınmıştır. Sanayinin neden olduğu kirlenme ise kalkınmanın ve kentleşmenin kaçınılmaz sonuçları olarak görülmüştür.

Türkiye’nin yakın tarihi bakımından bir kırılma dönemi oluşturmuş 1950’den sonra da “devletçilik”, “karma ekonomi” adı altında, dışa kapalı düzense “ithal ikamesi” tanımlamasıyla 1970’li yılların ikinci yarısına kadar sürmüş, ekonomik gelişme denetimli ekonomi ile sürdürülmüştür.<sup>11</sup> Ancak devletin ekonominin bu kadar içinde ve belirleyici olduğu, sosyal devlet uygulamalarının yerleştiği bu dönemde, çevreye ilişkin konularda sosyal devlet yaklaşımı doğrultusunda düzenlemeler gerçekleştirilmemiştir. Türkiye’nin çevre politikasının ilk önemli belgesi olan Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı

<sup>9</sup> Boratav, a.g.k., s. 40.

<sup>10</sup> Baykan Günay, “Yeni Yerleşme Alanları ve Çevre”, *Şehirleşme ve Çevre Konferansı*, TÇSV Yayını, Ankara, 1987, ss. 46-65, s. 57.

<sup>11</sup> Gülten Kazgan, *Tanzimattan XXI. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi*, Altın Kitaplar, İstanbul, 1999, s. 90.

(1973-1977)'nda kalkınmanın önceliği ısrarla vurgulanarak sürdürülebilir kalkınma yaklaşımı benimsenmiştir. Bundan sonraki kalkınma planları da aynı ilke doğrultusunda kalkınma öngöruları belirlemiştir.

1970'li yıllar serbest sermaye ithali ve finansal sermayenin etkilerine açılmanın başladığı dönemdir.<sup>12</sup> 1980'li yıllarla birlikte ise kalkınmacı politikalar uygulanmaya devam edilirken neoliberal birikim modeline eklenme sürecine girilmiştir. 24 Ocak 1980 kararlarıyla ekonominin pazar ekonomisinin yönetimine bırakılması yönünde ciddi bir adım atılmıştır. İlk elde uluslararası finansal sermaye hareketleri üzerindeki kontrolü kaldırmaya yönelik düzenlemeler yapılmıştır. Ulusal mali piyasaların serbestleştirilmesi ve dış finans merkezleriyle eklenmesi sağlanmıştır. KİT'lerin özelleştirilmesiyle, kamu bankacılığının hızla tasfiye edilmesiyle devletin iktisadi alandan çekilmesi sağlanmıştır. Böylece Türkiye ekonomisi 1990'lı yıllara dışa açık bir ekonomi olarak girmiştir.

1980'li yıllarla birlikte "ithal ikameci" sermaye birikimi modeli terk edilmiş, ihracata dönük model uygulanmaya başlanmıştır. İhracata dönük modelde, dış pazarlarda yer bulma savaşı verecek ürünlerin girdileri olan işgücünün ve hammaddenin fiyatlarının en aza indirilmesi amaçlanır.<sup>13</sup> Çevresel önlemler ise hammadde fiyatlarını yükseltecek en önemli etkenlerden biridir. Çevre Kanunu'nun yürürlüğe girmesi (1983) bu döneme rastlamaktadır. Çevre Kanunu yürürlüğe girse de uygulamada etkililiğini sağlayacak ya da başka bir söyleyişle dönemin iktisadi politikalarını etkileyecek düzenekler kurulmamış ve ilgili yönetmelikler geciktirilerek yayımlanmıştır. Böylelikle hem taraf olunan uluslararası sözleşmelerinin gereği yerine getirilerek çevre mevzuatının oluşturulması yönünde önemli bir adım atılmış hem de çevresel ölçünlerin kalkınma faaliyetlerine engel oluşturmaması sağlanmıştır.

İngiliz sanayi devrimiyle gündeme gelen uluslararası işbölümünün yeni versiyonu, Türkiye'ye, "mukayyeseli üstünlükler" doktrini gereğince, avantajlı olduğu dallarda uzmanlaşmasını; buna karşılık kendisi için "iddialı" sayılan alanlardan vazgeçmesini önerilmektedir. Bu öneri, başta Dünya Bankası olmak üzere, uluslararası sermayenin ilgili her uluslararası kuruluşunca ifade edilmiş; ifadeden de öte, dış kredi mekanizmaları bu "uyum politikası"nın gerçekleşmesi için kullanıl-

<sup>12</sup> Kazgan, a.g.k., s. 118.

<sup>13</sup> Mustafa Sönmez, *100 Soruda 1980'lerden 1990'lara "Dışa Açılan" Türkiye Kapitalizmi*, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1992, s. 123.



mıştır. Bu çerçevede Türkiye'ye uzmanlık alanı olarak sunulan alanlar, ucuz ve bol işgücünün, ayrıca tarımsal hammaddenin kullanılabilceği sektörlerdir. Gelişmiş kapitalist ülkelerde karlılığı azalmış ve çevre sorunu yaratan bazı hantal ve kirli sanayiler de Türkiye gibi ülkelerin istediklerinde uzmanlaşabilecekleri sanayiler olarak tanımlanmıştır. Böyle olunca, ihracata dönük sanayilerin başlıcaları; ucuz emeğe dayalı gıda, dokuma ve giyim, deri, cam, seramik, çimento, demir-çelik sanayii gibi alanlar olarak ifade edilmiştir. Denizi ve güneşi bol bir ülkeye bir de turizmde uzmanlaşması önerilebilirdi: Bu da yapılmıştır.<sup>14</sup>

Öteki bir alan ise, kirli sanayinin yanı sıra tehlikeli atıklara ev sahipliğidir. Sanayileşmiş ülkelerde 1970'lere kadar zehirli atıkların boşaltımı konusunda neredeyse hiçbir denetim yoktur.<sup>15</sup> Bu konuda önlemlerin alınması ve halk tepkisinin oluşmasının ardından atıklar Doğu Avrupa ve Üçüncü Dünya ülkelerine ihraç edilmeye başlanmıştır. Türkiye de 1980'li yıllarda Batı kaynaklı tehlikeli atık trafiğinin mekanlarından birine dönüşmüştür.<sup>16</sup>

1990'lı yıllarla birlikte devletin küçültülmesi, kamusal hizmet alanlarının piyasa açılmasıyla belirginleşen içinde bulunduğumuz döneme girilmiştir. Türkiye, tüm hizmet sektörlerinde küresel ölçekte liberalizasyonu sağlamayı amaçlayan GATS (The General Agreement on Trade in Services) çerçevesinde verdiği taahhütler doğrultusunda belirlenen kamusal hizmet alanlarından çekilmeye, bu alanları küresel (yerli ve yabancı) sermayeye açmaya ve “*güvenilir yatırım alanları*” oluşturma yolunda düzenleyici işlemler yapmaya başlamıştır. Bu süreçte kamu örgütlenmesi ve işleyişi hızla değişmektedir. Sonuç olarak, devletin asıl olarak “*düzenleyici*” işlev yüklediği yeni bir büyüme ve birikim modeli yaşama geçirilmeye başlanmıştır. Böylece küresel süreçlerle uyumlu bir yönetsel yapının ortaya çıkarılması hedeflenmiştir.

Küresel süreçlerle uyumlu bu yeni yapı içinde çevrenin korunmasının yeri de Dokuzuncu Kalkınma Planı'nda,<sup>17</sup> çarpıcı biçimde tanımlanmıştır. Örneğin “Ekonomik ve Sosyal Gelişme Eksenleri” içinde çevrenin korunması ve kentsel altyapının geliştirilmesi, “Rekabet Gücünün Korunması” ekseninde düzenlenmiştir. Yani çevrenin korunması ve çevresel sonuçları bakımından yaşamsal olan kentsel alt-

<sup>14</sup> Sönmez, a.g.k., s. 48.

<sup>15</sup> Ponting, a.g.k., s. 328.

<sup>16</sup> Semra Somersan, *Türkiye'de Çevre ve Siyaset*, Metis Yayınları, İstanbul, 1993, s. 98-118.

<sup>17</sup> Dokuzuncu Kalkınma Planı, RG.1.7.2006/26215.

yapı hizmetleri, doğanın ve toplumun korunması adına değil piyasalar için birikim yaratacak biçimde gerçekleştirilecektir. Nitekim aşağıda da görüldüğü gibi bu alanlarda gerekli düzenlemeler yapılmış durumdadır.

## **TÜRKİYE'DE ÇEVRE YÖNETİMİNİN VE YEREL YÖNETİMLERİN NEOLİBERAL DÖNÜŞÜMÜNÜN ÇEVRESEL SONUÇLARI**

Küreselleşmenin ilk ve temel koşulu piyasa şartlarının küresel çapta empoze edilmesidir. Bunun anlamı basitçe, bağımlı ekonomilerin belirli toplumsal dönüşüm araçları kullanılarak kapitalist pazarın egemenliğine açık hale getirilmesi zorunluluğudur. Örneğin gelişmekte olan ülkelerdeki tarım üreticileri ile Amerika ve Avrupa'nın sübvansede edilen çiftçileri arasındaki rekabet ilişkisi, Üçüncü Dünya ülkelerindeki köylülerin piyasaya bağımlı çiftçilere dönüşmesini incelemektedir. Bu tarz toplumsal dönüşümler başlangıcından beri kapitalist emperyalizmin önemli bir işlevidir ve bağımlı devlet de bu dönüşümün vazgeçilmez aracıdır.<sup>18</sup>

Bu çerçevede “*yönetimde reform*” adı altındaki “*paket düzenlemeler*”le az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler bağımlı devletlere dönüştürülmektedir. Aslında kapitalizmin beş yüzyıllık öyküsü içinde oluşturulan uluslararası sömür ilişkileri neoliberal politikalar bağlamında yeniden üretilmektedir. Türkiye de bu süreçte bağımlı devletler arasında konumlanmış, kaynaklarını “uluslararasılaştırma” pahasına neoliberalizmi “kalkınma” modeli olarak benimsemiştir.

Türkiye’de çevre politikası ve yönetimi, neoliberal sermaye birikiminin temel politikalarından biri olan sürdürülebilir kalkınma yaklaşımına dayanmaktadır ve devlet hiçbir zaman doğal çevrenin korunması adına güçlü bir tavır ortaya koymamıştır. Dolayısıyla 1980’li yıllardan başlayarak kamu politikalarında ve örgütlenmesinde hızla gerçekleştirilen dönüşüm, Türkiye’de çevre yönetiminin yabancı ya da hazır olmadığı bir süreç değildir.

Anayasa’daki ve Çevre Kanunu’ndaki çevreye ilişkin hükümler yukarıda belirtilen sürdürülebilir kalkınma yaklaşımını ve devletin doğal çevreden yana tavır koymadığı savını destekler niteliktedir. Anayasa’da çevre hakkının 65. maddenin sınırlamaları kapsamına giren

---

<sup>18</sup> Ellen Meiksins Wood, “Sermaye İmparatorluğu”, *Praksis*, Sayı: 10, 2003, s. 247.

“Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler” başlığı altında düzenlenmiş olması bu bakımdan oldukça anlamlıdır. Nitekim 65. madde, devletin “sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini”, bu görevlerin amaçlarına uygun öncelikleri gözeterek mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde” yerine getireceğini öngörmektedir. Aynı yaklaşıma Çevre Kanunu’nun<sup>19</sup> 1. maddesinin değiştirilmeden önceki hükmünde de yer verilmiştir: “Çevrenin korunması ve kirlenmesinin önlenmesi konusundaki hizmetler, ekonomik kalkınma hedefleri, mali istikrar gözetilerek yapılır.” Bu maddede 5491 sayılı Kanunla<sup>20</sup> yapılan değişiklikle de aynı vurgu “sürdürülebilir kalkınma” ilkesi ile yapılmıştır.

Ulus devletlerin mal ve hizmetlerin ticaretinin küresel ölçekte serbestleştirilmesi yolunda geri kalan engelleri de ortadan kaldırmaya devam ettiği günümüze kadar Türkiye’de devlet, çevrenin korunması yönünde ısrarcı olmayarak piyasaya destek verirken yapılan son düzenlemelerle, GATS kapsamında verilen taahhütler çerçevesinde “çevresel hizmetler” başlığı altında toplanan hizmetleri (kanalizasyon, çöplerin kaldırılması, sağlıkla ilgili ve benzeri hizmetler) piyasalaştırma sürecine girmiştir. Tüm düzenlemelere egemen yaklaşım, ormanları, toprakları, meraları, suları, kıyıları ve biyolojik çeşitliliği kısacası tüm doğal varlıkları üretim unsuruna indirgemektedir. Söz konusu düzenlemelerin ana işlevi ise bu varlıkları piyasalaştırma yolunu açacak hukuksal ve kurumsal altyapıyı hazırlamaktır.

Kamu yönetiminin değişik sektörlerinde yapılan reformlar yalnızca ilgili alanla ilgili değil, başta çevre olmak üzere öteki alanlarla ilgili sonuçlar da doğurmaktadır. Ayrıca çevrenin çok boyutlu olması nedeniyle pek çok alanda yapılan etkinlikler çevre üzerinde doğrudan ya da dolaylı biçimde sonuç doğurmaktadır. Dolayısıyla çevre örgütlenmesi dışındaki alanlarda yapılan değişiklikler de çevre üzerinde sonuç doğurucu niteliktedir. Bu nedenle, neoliberal yeniden yapılanmanın çevre açısından doğurduğu sonuçların yalnızca çevre örgütlenmesi üzerinden ele alınması önemli bir eksiklik olacaktır. Ancak bu çalışmanın sınırları dolayısıyla aşağıda çevre örgütlenmesi ile en önemli çevresel sonuçların ortaya çıktığı yerel yönetimlere ve bölgesel ölçekte neoliberal yapılanmalara ilişkin düzenlemeler kapsamında bir inceleme yapılmıştır.

<sup>19</sup> 2872 Sayılı Çevre Kanunu, RG. 11.8.1983/18132.

<sup>20</sup> 5491 Çevre Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, RG. 13.5.2006/26167, md.1.

## Türkiye’de Çevre Yönetimindeki Yapılanmanın Sonuçları

Türkiye’de çevre örgütlenmesi ve mevzuatı hatırı sayılır bir geçmişe ve birikime sahiptir. Buna karşın, uygulama örneklerinden açıkça görülebileceği gibi aslında çevrenin korunması Türkiye’de siyasal iktidarların önceliği olmamıştır. Türkiye’nin kapitalizme eklenme politikalarının bir bileşeni olarak, merkez ülkelerinin çevresel deneyimleri ve ekonomik hedefleri doğrultusunda belirlenmiş olan çevre politikaları da benimsenmiştir. Yukarıda da belirtildiği gibi Türkiye’de çevre için yasal düzenlemeler ve yapılanma neoliberal dönüşüm dönemi içinde gerçekleşmiştir. Bu bakımdan bu alanda köklü değişikliklerden değil de doğal varlıkların piyasalaştırılmasının giderek hızlanmasından söz edilebilir.

Türkiye’de çevre sorunlarına yönelik politika belirleme yolunda ilk önemli adım “sürdürülebilir kalkınma” ilkesini benimseyen Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı ile atılmıştır (1973-1977). İlk kurumsal yapılanma ise Çevre Kanunu’nun yürürlüğe girmesinden önce 1978’de kurulan Başbakanlık Çevre Örgütü’dür<sup>21</sup> ve Müsteşarlık düzeyindeki bu Örgüt 1984’de, kamu yönetiminde yapılan düzenlemeler çerçevesinde, Başbakanlığa bağlı Çevre Genel Müdürlüğü’ne dönüştürülmüştür.<sup>22</sup> Ancak her iki kurum da uygulama ve yaptırım gücünden yoksundur; çevreye olumsuz etkilerin olmasının söz konusu olduğu durumlarda ve başvuru üzerine “görüş bildiren” durumundadır. Çevre Genel Müdürlüğü, 1989 yılında yine Çevre Müsteşarlığı’na dönüştürülmüştür.<sup>23</sup> Bu üç yapılanma biçimi de yaptırım yetkisiyle donatılmamıştır; yani “kalkınma”yı engelleyecek unsurlar içermemektedir.

Çevre örgütlenmesi 1991 yılında Çevre Bakanlığı<sup>24</sup> biçiminde yeniden yapılandırılmıştır. Yerine getireceği uygulamaların çerçevesini sürdürülebilir kalkınma politikası çizmektedir. Kamu yönetiminin yeniden yapılanması kapsamında Çevre Bakanlığı Orman Bakanlığı ile birleştirilmiştir.<sup>25</sup> Böylelikle doğrudan doğal çevreye ilişkin alan-

<sup>21</sup> Başbakanlık Çevre Örgütlenme ve Biçimi ve Görevlerine İlişkin Karar, RG. 12.8.1978/16375.

<sup>22</sup> 222 Sayılı Çevre Genel Müdürlüğü’nün Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, RG. 18.6.1984/18435.

<sup>23</sup> Çevre Müsteşarlığı’nın Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, RG. 9.11.1989/20337.

<sup>24</sup> 443 Sayılı Çevre Bakanlığı’nın Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, RG. 21.8.1991/20967.

<sup>25</sup> 4856 Sayılı Çevre ve Orman Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, RG. 8.5.2003/25102.

lardaki yeniden yapılandırmaların tek kurum üzerinden gerçekleştirilmesi sağlanmıştır. Kuruluşundan bu yana yaşadığı bu örgütsel yeniden yapılanmalar ilk bakışta sanılabileceğinin aksine çevre yönetiminin iyileştirilmesini sağlamaktan uzaktır. Bugün gelinen noktada da çevre yönetimi örgütlenmesi ve işleyişi güçsüzdür, denetim ve yaptırım eksikliği içindedir. Güçlü bir Bakanlık olsaydı bile kullanabileceği araçlar, çevreyi koruma yeteneği zayıf piyasa araçlarıdır.

2003'de gündeme gelen Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile taşra teşkilatı ortadan kaldırılmak istenen bakanlıklardan biri de Çevre ve Orman Bakanlığı idi. Görev ve yetkilerinin belediye sınırları içinde belediyelere, belediye sınırları dışındaki tesislerinin il özel idarelerine devredilmesi, ilgili hizmetlerin yerel yönetim örgütlerince yerine getirilmesi öngörülmüştü. Bu Tasarı'nın yasalaşmaması üzerine aynı hedeflere sonraki düzenlemelerle ulaşılmaya çalışılmıştır.

Günümüzde Türkiye'de çevre politikası ve bu çerçevede oluşturulan mevzuat, doğal varlıkların piyasalaştırılması ve çevre korumanın serbest piyasa ilişkilerine engel oluşturmasının önlenmesi hedefine yönelik olarak daha köklü biçimde yeniden yapılandırılmıştır.

Anayasa'nın 56. maddesi, "herkes" için "sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkı"nı düzenlemektedir. Bütün vatandaşların bu hakka ulaşabilmesi için "çevre hizmetlerinin" kamusal hizmet olarak düzenlenmesi ve sunulması gerekmektedir. Oysa Dokuzuncu Kalkınma Planı,<sup>26</sup> "Tüm sektörlerde yatırım, üretim ve tüketim aşamalarında kirleten ve kullanan öder ilkelerini dikkate alan araçlar"ın kullanılmasını öngörmektedir. "Kullanan öder" ilkesini tamamlamak üzere ekolojik varlıklara (biyolojik çeşitliliğe ve genetik kaynaklara) "ekonomik değer" kazandırılması Plan'ın öteki hedeflerinden biridir.<sup>27</sup> Nitekim yerel yönetimler alanında ve Çevre Kanunu'nda yapılan son düzenlemeler bu öngörünün yaşama geçirilmesini sağlayacak niteliktedir.

Türkiye'de çevre mevzuatı zaten sürdürülebilir kalkınma ilkesine dayanıyor olsa da Çevre Kanunu'nda yapılan değişikliklerle,<sup>28</sup> neo-liberal piyasa anlayışının doğasına uygun olarak çevre hizmetlerini kamusal bir hizmet olmaktan çıkarma, ticarileştirme konusunda daha köklü değişimler öngörülmüştür. 2872 sayılı Çevre Kanunu'nda çevre

<sup>26</sup> Dokuzuncu Kalkınma Planı, prg. 455.

<sup>27</sup> Dokuzuncu Kalkınma Planı, prg. 459.

<sup>28</sup> 5491 Sayılı Kanun.

sorunlarının önlenmesi ya da giderilmesi konusunda “kirletenin ödemesi” gibi piyasa araçlarının kullanılması benimsenmiştir. 5491 Sayılı Kanun’da<sup>29</sup> (md.3/h) piyasa araçlarının kullanımı daha somut biçimde düzenlenmiştir:

“Çevrenin korunması, çevre kirliliğinin önlenmesi ve giderilmesi için uyulması zorunlu standartlar ile vergi, harç, katılma payı, yenilenebilir enerji kaynaklarının ve temiz teknolojilerin teşviki, emisyon ücreti ve kirlenme bedeli alınması, karbon ticareti gibi piyasaya dayalı mekanizmalar ile ekonomik araçlar ve teşvikler kullanılır.”

Yukarıdaki maddede ilginç olan bir konu da Türkiye Kyoto Protokolü’nü imzalamamasına karşın “karbon ticareti” kavramına yer verilmiş olmasıdır. Ancak, Türkiye söz konusu Protokolü imzalamasa da, işletmelerin piyasada karbon ticareti uygulamasını gerçekleştirdikleri bilinmektedir.<sup>30</sup>

Çevre Kanunu’nda yapılan değişikliklerle çevresel hizmetlerin ticarileştirilmesinin, “kullanan öder” ilkesinin uygulanmasının yolu açılmıştır. 2872 sayılı Kanun’un 11. maddesinde yapılan değişikliklerle,<sup>31</sup> çevre hizmetleri kamusal bir hizmet olmaktan çıkarılmakta, ticarileştirilmektedir: Atıksu ve katı atık tesislerinin “yatırım, işletme, bakım, onarım ve ıslah harcamalarının” bu hizmetten yararlanan veya yararlanacaklardan tahsisi öngörülmektedir. Yani bu hizmetlerden ancak ödeme gücü olanlar yararlanabilecektir. Bu hükümler, aynı konuda yerel yönetimlerde yapılan düzenlemeleri destekler niteliktedir.

Çevre Kanunu’nun 11. maddesine eklenen şu hüküm de çarpıcıdır:<sup>32</sup>

“Üretici, ithalatçı ve piyasaya sürenlerin sorumluluğu kapsamında yükümlülük getirilen üreticiler, ithalatçılar ve piyasaya sürenler, ürünlerin faydalı kullanım ömrü sonucunda oluşan atıkların toplanması, taşınması, geri kazanımı ve bertaraf edilmelerine dair yükümlülüklerin yerine getirilmesi ve bunlara yönelik gerekli harcamaların karşılanması, eğitim faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi amacıyla Bakanlığın koordinasyonunda bir araya gelerek tüzel kişiliğe haiz birlikler oluştururlar. Bu kapsamda yükümlülük getirilen kurum ve kuruluşların sorumluluklarının bu birliklere devrine ilişkin usul ve esaslar Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelikle belirlenir.”

Böylece atık yönetimi alanı yönetişime açılmıştır; özel sektör kuruluşları atıklarının toplanması, taşınması, geri kazanımı ve berta-

<sup>29</sup> 5491 Sayılı Kanun, md. 3/h.

<sup>30</sup> “Zorlu Enerji Türkiye’den Önce Kyoto’yu İmzaladı”, *Radikal*, 30. Ocak, 2008.

<sup>31</sup> 5491 Sayılı Kanun, md.8.

<sup>32</sup> 5491 Sayılı Kanun, md.8.

raf edilmesi konusunda inisiyatif sahibi kılınmış, ilgili alandaki kamu yetkisinin söz konusu birliklere aktarma yolu açılmıştır.

### **Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Neoliberal Dönüşümün Çevresel Sonuçları**

GATS ile çevresel hizmetlerin piyasa açılması konusunda verilen taahhütlerin yerine getirilmesinde ana hedef yerel yönetimler olmuştur. Ülke topraklarını ağ gibi ören bu yönetim birimleri aynı zamanda çok büyük yatırım alanları olan su, çöp gibi altyapı hizmetlerini de yürütmektedir. Yerel yönetimler ölçeğinde yapılan düzenlemeler, temel kamu hizmetlerinin ve kalkınmanın mekansal olarak yeniden örgütlenmesi anlamına gelmektedir. Nitekim bu alanlar arka arkaya yürürlüğe sokulan yasalarla köklü biçimde yeniden yapılandırılmıştır. Belediye, büyükşehir belediyesi, il özel idareleri ve mahalli idare birliklerine ilişkin yeni düzenlemelerle bu yerel yönetim örgütlerine “işletme” niteliği kazandırılmış, sundukları kamu hizmetleri küresel piyasaya açılmıştır. Yerel yönetimler, piyasanın beklentileri doğrultusunda, kentsel ve çevresel hizmetleri karlı yatırım alanlarına dönüştürüp ihaleye açma yetkileri ile donatılmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu<sup>33</sup> ile belediyelerin iç ve dış borçlanmasını neredeyse teşvik etmeye yönelik düzenlemeler yapılırken belediyeler piyasa koşulları içinde çalışan örgütlere dönüştürülmüştür. İşletme niteliği kazandırılan belediyeler, kentsel kamu hizmetlerini imtiyaz verme, yap-işlet veya yap-işlet-devret yoluyla piyasalaştırma, belediye şirket, işletme ve iştiraklerini özelleştirme yetkileriyle donatılmıştır.

Yine işletme nitelikleriyle donatılan ve piyasaya açmaları beklenen hizmet büyüklüğü bakımından küresel piyasalar için çok çekici fırsatlar içeren büyük şehir belediyeleri için 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunu’nda<sup>34</sup> çevre görevi “sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olmak” koşuluyla ayrıntılı biçimde tanımlanmıştır.

İl özel idareleri 5302 Sayılı Kanun<sup>35</sup> ile yeniden düzenlenmiştir. İl özel idarelerine, il sınırları içinde ilin çevre düzeni planını yapmak, toprağın korunması ve erozyonun önlenmesi, belediye sınırları dışında ise su, kanalizasyon, katı atık, çevre, ağaçlandırma gibi geniş içerikli

<sup>33</sup> 5393 Sayılı Belediye Kanunu, RG: 3.7.2005/25874, (md.18/j).

<sup>34</sup> 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, RG. 23.7.2004/25531, md.7/i.

<sup>35</sup> 5302 Sayılı İl Özel İdareleri Kanunu, RG. 4.3.2005/25475, md.6/a,b ve md.10/i.

başlıklarla belirlenen doğrudan çevre ile ilgili görevler verilmiştir. İl genel meclisine de, il özel idaresi adına imtiyaz verilmesine ve il özel idaresi yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına, il özel idaresine ait şirket, işletme ve iştiraklerinin özelleştirilmesine karar verme yetkisi tanınmıştır

Yerel ölçekteki çevresel hizmetleri piyasalaştırmaya yönelik düzenlemeler Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ve Kalkınma Ajansları Kanunu ile tamamlanmıştır. Mahalli İdare Birlikleri Kanunu<sup>36</sup> ile “birlik meclisi”ne belediye meclisine üye olmayanların da seçilme olanağı yaratılmıştır. Ayrıca su, atık su, katı atık gibi altyapı hizmetleri ile çevre ve ekolojik dengenin korunmasına ilişkin projelerin zorunlu kılması durumunda Bakanlar Kurulu ilgili yerel yönetimlerin birliğe katılımına karar verebilmekte ve birlikten çıkabilmeleri de Bakanlar Kurulu’nun izniyle olabilmektedir. Yani çevresel hizmetler konusunda belediyeler kendi istençleri dışında oluşturulan birliklere katılmak zorunda bırakılacaklardır. Dokuzuncu Kalkınma Planı’ndaki<sup>37</sup> şu düzenleme bu tür zorunluluklarının istisnai olmayacağını açıkça göstermektedir:

“Çevresel altyapı yatırımlarının yapılmasında ve işletilmesinde ölçek ekonomisinin faydalarından yararlanmak için yerel yönetimler arasındaki işbirliği ve eşgüdüm geliştirilecek, bu kapsamda mahalli idare birliklerinin kurulması desteklenecektir.”

Mahalli idare birliklerinin karar organlarına özel sektör temsilcilerinin de girmesi sağlanarak bu birliklerin yönetişime açılmasını tamamlayacak biçimde birlik meclisine de birlik yatırımlarının yap-işlet veya yap işlet-devret modeli ile yapılmasına karar verme yetkisi verilmiştir.<sup>38</sup> Yani belediyeler istemeseler de bu birliklere katılmak, hizmet alanlarını piyasaya açmak ve söz konusu işleri ilgili sektör temsilcileri ile birlikte yönetmek durumunda kalabileceklerdir.

Kalkınma ajansları, bölgesel kalkınma olanaklarının rekabet koşulları içinde düzenlenmesi, potansiyel kalkınma olanaklarının ortaya çıkarılarak geliştirilmesi ve küresel piyasaya açılması işlevini yerine getirmek üzere kurulmuştur. Bundan önce ele anılan düzenlemeleri bütünlükten Kalkınma Ajansları Kanunu’nun amaçları<sup>39</sup> arasında “kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasında işbirli-

<sup>36</sup> 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, RG. 11.6.2005/25842, md.8 ve md.4.

<sup>37</sup> Dokuzuncu Kalkınma Planı, prg. 457.

<sup>38</sup> 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, md.9/h.

<sup>39</sup> 5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, RG. 8.2.2006/26074, md.1.



ğini” ve kalkınmanın sürdürülebilirliğini sağlamak vardır. 26 bölgede kurulması öngörülen kalkınma ajanslarının bulunduğu bölgede yatırım yapacak olan kişi ve şirketlerin başvuru işlemlerini takip etmesi, işlemlerin hızla sonuçlanmasını sağlaması öngörülmüştür.<sup>40</sup>

Kalkınma ajanslarına ilişkin düzenlemeler, Türkiye’deki çevre yaklaşımı ve bu Kanun’un parçası olduğu yeniden yapılanma süreci ile birlikte düşünüldüğünde şu çıkarımlar yapılabilir: Stratejik Çevresel Etki Değerlendirme (ÇED) süreçleri önemini yitirecek, formaliteye dönüşecek; çevre ve altyapı (katı atık, su, atıksu) yatırımlarında, özelleştirme, taşeronlaşma, yabancılaşma süreçlerini hızlandıracaktır. Kalkınma ajansları yetkili oldukları bölgelerde doğrudan altyapı ve çevre projesi gerçekleştirmeyeceklerse de, bu alandaki kaynakları yerel yönetimlere yönlendirmede yetkili olacaklardır.

Yerel yönetimler ve kalkınma ajansları eliyle çevresel hizmetlerin piyasalaştırılması sürecini tamamlayan başka bir düzenleme de Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü’nün kapatılmasıdır. İl özel idarelerine devretme yoluyla belediye sınırları dışındaki çevresel ve altyapı hizmetlerinin de piyasalaştırması yolu açılmıştır. Ayrıca bu yolla toprak ve su kullanımına ilişkin yetkilerin de kalkınma ajanslarına bırakılmasının yolu açılmıştır. Böylece kırdaki ve kentte piyasaya açılan alanlar ve hizmetler, il özel idareleri ve belediyeler ya da verimli yatırım ölçeği sağlanamadığında ilgili yerel yönetimler mahalli idare birliğine katılmaya zorlanarak bu birlikler eliyle, kalkınma ajanslarının projelendirme yoluyla küresel piyasaya açılacaktır.

Türk Ceza Kanunu’nun 181. ve 182. maddeleri ile getirilen cezai hükümler, Türkiye’de doğal çevreye verilen kirliliğin önlenmesi bakımından çok önemli bir adımdır. Bu hükümler, Türkiye’de yalnızca belediyelere tanınan süreler nedeniyle tartışılmıştır. Oysa yerel yönetimlerin atık hizmetlerine ilişkin düzenlemelerle birlikte ele alındığında, yerli ve yabancı şirketler için büyük altyapı hizmetleri pazarını da güvenceye aldığı görülmektedir. Dolayısıyla, Türk Ceza Kanunu’nda yapılan düzenlemenin zamanlaması da rastlantısal değildir.

## SONUÇ

Türkiye’de çevre politikası ve mevzuatında sürdürülebilir kalkınma yaklaşımı içselleştirilmiştir. Bu, kamu yönetiminin öteki alanlarında

---

<sup>40</sup> 5449 Sayılı Kanun, (md.5/i).

gerçekleştirilen piyasalaştırma sürecinin ideolojik ve uygulayimsal zeminini bütünlemektedir. Dolayısıyla Türkiye’de çevre politikası ve yönetiminin oluşumundan günümüze kadar geçirdiği süreç genel olarak dünyada ve Türkiye’de yaşanan neoliberal dönüşümden ayrı okunmamalıdır.

Kamu yönetiminde neoliberal dönüşümün hızlandığı 2000’li (hatta 2005’le başlayan süreçte) yıllarda çevre ve yerel yönetim mevzuatında ve yapılanmasında gerçekleştirilen değişime bakıldığında, çevre ve altyapı hizmetlerinin piyasalaştırılmasının öne çıktığı görülmektedir. Türkiye’de 1930-80 döneminde bu alanlarda kamu tekeli korunmuştur. Dolayısıyla küresel şirketler için, altyapı yatırımlarının özelleştirilmesi, iç pazardaki tekel rantlarının ele geçirilmesi fırsatı anlamına gelmektedir. Bu alanda neoliberal yapılanmanın önemli adımlarından biri DB tarafından atılmış, krediler yoluyla 1990’ların başında, uzun dönemli planlama gerektiren altyapı, enerji ve su gibi alanların özelleştirilmesine destek verilmiştir. Ancak, DB, gerçekleştirilen “reformları” olumlu bulmakla birlikte, altyapı özelleştirmelerini yapısal reformların en az başarılı kısmı olarak görmektedir.<sup>41</sup> Bu da, izleyen süreç içerisinde altyapı alanında yatırımların ve özelleştirmelerin hızla artacağı anlamına gelmektedir.

Yalnızca çevre ve yerel yönetimler alanında yapılan bu düzenlemeler bile ekolojik ve toplumsal açıdan çok köklü sorunlar doğuracaktır.

- (1) Ülke içinde planlama bütünlüğü bozulmuştur. Türkiye doğanın korunmasına ve kalkınmaya ilişkin bütüncül planlama yapma ve uygulama yeteneğini kaybetmiştir. Yatırım alanı olarak karlı olmayan bölgelere hizmet gitmeyeceğinden bölgeler arasındaki gelişmişlik farkı daha da artacaktır.
- (2) Ülke ölçeğinde suyun piyasalaştırılmasının ve uluslararası tekellere bırakılmasının yolu açılmıştır. Su kaynaklarının verimli kullanılması, korunması ve geliştirilmesi için çalışmalar yapılmayacaktır. Bedelini ödeyebilen içilebilir ve kullanılabilir suya ulaşabilecek, toplumun geri kalanı su gereksinimini sağlıklı koşullarda karşılamak zorunda kalacaktır.
- (3) Suyla ilişkin düzenlemelerle tarımsal sulama da piyasalaşacağından küçük çiftçiler işlerini sürdüremez duruma gelecektir. Bu

---

<sup>41</sup> Türkiye’de Dünya Bankası, 1993-2004 Ülke Yardım Değerlendirmesi, 2005, [http://lnweb18.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/01E60B8ED2AA74DD8525712C007D8D86/\\$file/turkey\\_cae\\_turkish.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/01E60B8ED2AA74DD8525712C007D8D86/$file/turkey_cae_turkish.pdf), Erişim Tarihi: 18.11.2007, s. 22.

düzenlemeler tarımın piyasalaştırılması yönündeki düzenlemelerin tamamlayıcısıdır.

- (4) Katı atık ve atık su hizmetlerinin piyasalaşmasıyla bu hizmetlerden yararlanabilmek ancak bedelini ödeyebilenler için söz konusu olacaktır. Bedelini ödeyemeyen toplum kesimlerinin yaşam alanlarının kalitesi düşecek toplum ve çevre sağlığını tehdit edecek durumlar ortaya çıkacaktır. Ayrıca sanayi sermayesinin atıklarından rahatlıkla ve en az maliyetle kurtulabilecekleri bir ortam yaratılmaktadır.
- (5) Kırsal ve kentsel alanda yaşayan yoksulların yaşamsal temel hizmetlere ulaşabilme olanakları kısıtlanacağından toplumsal sınıf farklılıkları daha açık hale gelecek ve toplumsal sorunlar ortaya çıkacaktır. Bedelini ödeyemeyenler için insanca yaşama koşulları da olanaklı olmayacaktır.

Çevreye ilişkin ölçünler ve kurallar doğrudan ya da dolaylı olarak üretim süreçlerini ve kar oranlarını etkilediğinden yönetimde yozlaşmanın en somut gözlemlenebileceği örnek durumlar yaratmaktadır. Ayrıca küreselleşme süreci ile birlikte kötü yönetim yabancı sermaye çıkarları yönünde gerçekleşmeye başlamıştır. Çevre yönetiminde gerçekleştirilen yeniden yapılanmanın çevresel açıdan olumsuz sonuçları, Türkiye'deki "kötü yönetim", sermaye lehine kayırmacılık, hatta yargı kararlarını uygulamamaya kadar varan direnç ile birleştiğinde öngörülebilirlerden daha kötü sonuçlar doğuracaktır.

Neoliberalizmin ekosistem ve toplum yararına ilişkin öngörülebilir (ve yaşanmaya başlanan) olumsuz etkilerine karşın, Türkiye'de bu doğrultuda gerçekleştirilen yapılanmalar toplum tarafından desteklenmekte ya da sessizce gözlenmektedir. Ancak yine öngörülebilir bir gerçek de şudur: Türkiye'de neoliberal politikalar nedeniyle ortaya çıkmaya başlayan çevresel sorunların sonuçları yakın gelecekte ekonomik ve toplumsal boyutlarıyla da yaşanacaktır.

Dünyada ekosistem yaşam desteği sunma gücünün sınırlarına gelmiştir. Ekosistemin yaşadığı sorunlar en çok yoksul toplum kesimlerinin yazgısı haline gelmiştir. Hem doğrudan çevre yönetiminde hem de kamu yönetiminin öteki alanlarında hizmetlerin piyasalaştırılmasının çevresel, ekonomik ve toplumsal maliyetleri katlanarak yoksul kesimlere yüklenmiştir. Hem gelişmiş hem de gelişmemiş ülkelerde yoksullar çevre sorunlarının da en mağdurlarıdır. Çevresel önlemlerin alınmamasına gerekçe oluşturan kalkınma çabalarının ürünleri de bu toplum kesimlerine bugüne kadar ulaşmamıştır.

## KAYNAKÇA

- Başbakanlık Çevre Örgütlenme ve Biçimi ve Görevlerine İlişkin Karar, RG. 12.8.1978/16375.
- Başkaya, Fikret, *Kalkınma İktisadının Yükselişi ve Düşüşü*, İmge Kitabevi, Ankara, 2. Basım, 1997.
- Boratav, Korkut, *Türkiye İktisat Tarihi*, İmge Kitabevi, Ankara, 8. Basım, 2004.
- Çevre Müsteşarlığı'nın Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, RG., 9.11.1989/20337.
- Dokuzuncu Kalkınma Planı, RG., 1.7.2006/26215.
- Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu, *Ortak Geleceğimiz*, (B. Çorakçı), Ankara: Türkiye Çevre Sorunları Vakfı Yayını, 1987.
- Foster, John Bellamy, *Savunmasız Gezegen*, (çev. Hasan Ünder), Epos Yayınları, Ankara, 2002.
- Farazmand, A., "Globalization, The State and Public Administration: A Theoretical Analysis with Policy Implications for Developmental States", *Public Organization Review*, 1 (4), 2001, pp. 437-463.
- Günay, Baykan, (1987), "Yeni Yerleşme Alanları ve Çevre", *Şehirleşme ve Çevre Konferansı*, (1987), Ankara: TÇSV Yayını, ss.46-65.
- Hobsbawm, Eric J, *Sanayi ve İmparatorluk*, (çev. Abdullah Ersoy), Dost Kitabevi, Ankara, 2. Basım 2003.
- Kazgan, Gülten, *Tanzimattan XXI. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi*, Altın Kitaplar, İstanbul, 1999.
- Kovel, Jael, "The Enemy of Nature", *Monthly Review*, 49, 6, 1997, pp. 6-14.
- Liverman, D. M., S. Vilas, "Neoliberalism and the Environment in Latin America", *Annual Review of Environment and Resources 2006*, Erişim Tarihi: 18.10.2006, <http://www.eci.ox.ac.uk/~dliverma/CV/Liverman%20and%20Vilas%20ARER%202006%20draft.pdf>.
- Ponting, Clive, *Dünyanın Yeşil Tarihi*, (çev. Ayşe Başçı Sander), Sabancı Üniversitesi Yayını, İstanbul, 2000.
- Somersan, Semra, *Türkiye'de Çevre ve Siyaset*, Metis Yayınları, İstanbul, 1993.
- Sönmez, Mustafa, *100 Soruda 1980'lerden 1990'lara "Dışa Açılan" Türkiye Kapitalizmi*, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1992.
- Tanilli, Server, *Yüzyılların Gerçeği ve Mirası-V*, Adam Yayınları, İstanbul, 2. Basım 1999.
- Türkiye'de Dünya Bankası, 1993-2004 Ülke Yardım Değerlendirmesi*, E. Tarihi:18.11. 2007, [http://lnweb18.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/01E60B8ED2AA74DD8525712C007D8D86/\\$file/turkey\\_cae\\_turkish.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/01E60B8ED2AA74DD8525712C007D8D86/$file/turkey_cae_turkish.pdf).
- Wood, Ellen Meiksins, "Sermaye İmparatorluğu", (çev. E. Balta, A. E. Doğan), *Praksis*, Sayı: 10, 2003, ss. 239-254.
- Yıkılmaz, Necla, *Yeni Dünya Düzeni ve Çevre*, Sosyal Araştırmalar Vakfı, İstanbul, 2003.
- "Zorlu Enerji Türkiye'den Önce Kyoto'yu İmzaladı", *Radikal*, 30. Ocak, 2008.
- 222 Sayılı Çevre Genel Müdürlüğü'nün Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, RG. 18.6.1984/18435.
- 2872 Sayılı Çevre Kanunu, RG. 11.8.1983/18132.
- 443 Sayılı Çevre Bakanlığı'nın Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, RG. 21.8.1991/20967.

- 4856 Sayılı *Çevre ve Orman Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun*, RG. 8.5.2003/25102.
- 5216 Sayılı *Büyükşehir Belediyesi Kanunu*, RG. 23.7.2004/25531.
- 5449 Sayılı *Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun*, RG. 8.2.2006/26074.
- 5491 *Çevre Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*, RG. 13.5.2006/26167.
- 5302 Sayılı *İl Özel İdareleri Kanunu*, RG. 4.3.2005/25475.
- 5355 Sayılı *Mahalli İdare Birlikleri Kanunu*, RG. 11.6.2005/25842.
- 5393 Sayılı *Belediye Kanunu*, RG: 3.7.2005/25874.

# İL YÖNETİMİ SİSTEMİNDE DEĞİŞİM

Nuray E. KESKİN\*

*Küresel piyasa ilişkilerinin iktisadi ve toplumsal örgütlenmeye egemen olmasının istendiği bir düzende amaç, ulusal siyasetten/yönetimden bağımsız bir devlet-toprak ilişkisi yaratmaktır. İl yönetimi/mülki idare sisteminde değişim, şimdiye kadar valiliklerin emrinde “yetki genişliği” esasına göre, merkez adına yönetilen işlerin, bundan böyle “özerklik” esasına göre çalışan ve merkezi yönetim adına değil, doğrudan kendi tüzel kişiliği adına hareket eden yerel/bölgesel yönetimlerce yürütülmesi anlamına gelmektedir. Güncel kamu reformları, merkezi yönetimin taşra örgütlenmesi (il ve ilçe yönetimi) için kolluk işlevleriyle sınırlı bir yapı öngörmektedir. Bu yazı, il genel yönetimi sisteminin 1980’den sonra geçirdiği dönüşümü konu almaktadır.*

**Anahtar sözcükler:** yerelleşme, bölgeselleşme, il yönetimi, mülki idare, yerel yönetimler.

Türkiye’de 2000’li yıllar kapsamlı bir kamu reformu dalgası ile başladı. Art arda gündeme gelen yasa taslakları, 1980’lerin başından itibaren, dış kredi-faiz sarmalı üzerinden yürüyen neoliberal reform sürecinin ikinci aşamasını oluşturuyordu. İktisadi ve mali liberalizasyon politikalarının uygulandığı ilk aşamada devletin ekonomik ve mali alanlardaki varlığı ile yönetimi büyük ölçüde ortadan kaldırılmıştı. Yönetimsel ve siyasal liberalizasyon politikalarından oluşan ikinci aşama, üniter ve sosyal devleti çözerek ilerlemeye başladı. Ülke gündemini kasıp kavuran reform metinleri, birkaç yıl içinde yasalastı. Cumhuriyet’in temel örgütlenme ilkeleri; Anayasal hükümlere, Cumhurbaşkanlığı makamından yükselen itirazlara, yargı sürecinde bekleyen çeşitli davalara – verilen kararlara ve toplumsal muhalefete rağmen köklü bir dönüşüme uğradı. Süreç günümüzde de devam etmektedir.

Neoliberal reform dalgası, yerli politika oluşturma süreci içinde doğmamış, ülke gündemine politika transferi sürecinin ürünü olarak girmiştir. Politikanın sahibi; IMF, Dünya Bankası, OECD gibi uluslararası örgütler ile Avrupa Birliği ve ABD gibi iki devlet cephesinde somutlaşan küresel sermayedir. Azgelişmiş ülkelerde yatırım alanı arayan küresel sermayenin iktisadi ve siyasal egemenliği, bu egemenliğe uygun

---

\* Dr., Kırıkkale Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü (nerturkeskin@yahoo.com).

toplumsal ve siyasal yapıların kurulmasıyla gerçekleşmektedir. Çeyrek yüzyıldır uluslararası sermayenin hareketliliğine uygun olarak devlet biçimleri değişime uğramakta; idari sistemin de bu değişime uyarlanması istenmektedir. Küresel sermayenin kar stratejileri gereğince ulus devletin sınırları, kimi sorunlar için çok dar, kimi sorunlar için de çok geniş ilan edilmiştir. Bu anlamda birbiriyle çelişkili görünen, ama aynı ortak çıkara hizmet eden eşzamanlı iki farklı süreç yaşanmaktadır. Ulus devlet sınırlarını aşan örgütlenme biçimleri, bir yandan sermayenin küresel ölçekte merkezileşmesini sağlarken, öte yandan yerel özerklik talebiyle devlet bütünlüğünü parçalamaktadır. Hareket serbestisine engel oluşturan ulusal devletleri yok etmeye çalışan küresel sermaye iktidarı, muhatap olarak karşısına yerel ve bölgesel yönetimleri almak istemektedir. Bu karmaşık siyasal coğrafyada, toprağa dayalı örgütlenmenin yeniden düzenlenmesi yakıcı bir önem taşımaktadır.

Türkiye’de devlet toprak üzerinde “taşra genel yönetimi” ve “yerel yönetimler” olarak iki şekilde örgütlenmiştir. Taşra genel yönetimi, merkezde bulunan bakanlıkların taşrada il ve ilçe alanlarında, vali ve kaymakam yönetiminde örgütlenmesidir. Bu örgütlenmede ilçelerin altında bucak kademesi bulunmaktadır. Bununla birlikte tarihsel olarak maarif eminlikleri, umumi müfettişlik sistemi, merkezden yönetim kurumlarının bölge müdürlükleri, olağanüstü hal bölge valiliği, GAP, DAP, DOKAP gibi bölgesel proje idareleri şeklinde çeşitlilik sergileyen bölge yönetimleri de taşra genel yönetimi olarak örgütlenmiştir. Yerel yönetimler ise, karar ve yönetim organları kısmen veya tamamen seçimle oluşan il özel idaresi, belediye ve köy birimlerinden oluşmaktadır. Merkezden yönetim ile taşra örgütü arasındaki ilişki ‘yetki genişliği’ ilkesi, merkezden yönetim ile yerel yönetim kuruluşları arasındaki ilişki ise ‘idari vesayet’ ilkesi ile sağlanmıştır. Yapı, ulusal kurtuluş savaşından II. Dünya Savaşı’na kadar süren iç pazar bütünleşmesinin esas olduğu yıllarda inşa edilmiş, II. Dünya Savaşı’nın sona ermesinden 1980’e kadar uzanan dönemde ise, devletin üstlendiği yeni işlevlere paralel olarak örgütsel ve işlevsel açıdan genişlemiştir.<sup>1</sup> Bu yapılanmada, merkezi yönetimin uzantısı niteliğindeki taşra kuruluşları ağırlıklı bir role sahipken, yerel yönetimler ikincil konumdadır.

<sup>1</sup> İl yönetimi sisteminin milli mücadele yıllarında başlayan ve Cumhuriyet’in ilk çeyreğinde biçimlenen kuruluş süreci şu yazıda incelenmektedir: Nuray E. Keskin, “Toprağa Dayalı Örgütlenme: İl Yönetimi Sisteminin Kuruluşu”, *Memleket Siyaset Yönetim*, Sayı 5, Aralık 2007/5.

**Tablo 1: Türkiye’de Yönetim Bölümleri**

Mülki İdare Bölümleri		Mahalli İdare Bölümleri	
İl	81	İl Özel İdaresi	81
<i>Büyükşehir Statüsünde İl</i>	(16)	Belediye	3 225
<i>Büyükşehir olmayan il</i>	(65)	<i>Büyükşehir belediyesi</i>	(16)
İlçe	850	<i>İl belediyesi</i>	(65)
Bucak	688	Mahalle	(18 017)
<i>Köy statüsünde</i>	(354)	Köy	34 404
<i>Belediye statüsünde</i>	(334)	<i>Bağlı</i>	(47 048)

Kaynak: İller İdaresi Genel Müdürlüğü, Mart 2007.

İl, merkezi yönetimin taşra kademesidir, bu nedenle Anayasa’nın 126. maddesinde, ilin ihtiyaçlarını karşılayacak yönetim işlevleri, “illerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır” hükmüyle il genel yönetimine verilmiştir. Buna göre il yönetimi, valilik sisteminde somutlanan merkezi yönetimin taşra örgütüne aittir. Devletin taşra teşkilatının esas bölümü olan il, aynı zamanda bir yerel yönetim birimidir. İl yerel yönetimleri Anayasa’nın 127. maddesi gereğince, “il ... halkının *mahalli müşterek* ihtiyaçlarını karşılamak üzere...” seçimle oluşturulan kamu tüzel kişilikleridir. “İl genel yönetimi, tüm merkez örgütlenmesinin uzantısı olan taşra kuruluşlarının, illerde valilerin, ilçelerde kaymakamların yönetiminde toplandığı yapıdır; hemen her bakanlık illerde il müdürlüğü, ilçelerde ilçe müdürlüğü olarak örgütlenmiştir; başlıca bakanlıkların yöneticileri illerde il idare kurulu ve ilçelerde ilçe idare kurulu olarak heyet halinde iş görmekte, *illerin genel yönetimini* gerçekleştirmektedir.”<sup>2</sup> Anayasada illeri “yetki genişliği” esasına göre yönetmekten sorumlu kılınan örgütsel mekanizma, adli ve askeri yönetim dışında valinin emri altındadır. Geleneksel Türk kamu yönetimi sisteminde vali bir yandan merkez teşkilatının bir organı, merkezin yürütme memuru ve devletin temsilcisi olarak il genel yönetiminin başı, diğer yandan il tüzel kişiliğinin yürütme organı olarak, il yerel yönetiminin başıdır.

Günümüzde örgütsel yapısı ile işlev ve görevleri açısından köklü bir dönüşüme uğrayan devlet örgütlenmesi, bu ikili mekanizmadan büyük ölçüde uzaklaşmıştır. Küresel iktidar sahipleri, devletin ülke yüzeyinde mal ve hizmet götürmek amacıyla örgütlenirken, artık “merkezin taşra teşkilatı ve yerel yönetim birimi olarak aynı coğrafyayı paylaşan iki

<sup>2</sup> Birgül A. Güler, “İkinci Dalga: Siyasal ve Yönetimsel Liberalizasyon - Kamu Yönetimi Temel Kanunu”, *Devlette Reform Yazıları*, Paragraf Yayınevi – YAYED, Ankara 2005, s. 181.



idari birim olmaktan çıkmasını” talep etmektedir.<sup>3</sup> Çeyrek yüzyıldır toplumsal ve ekonomik örgütlenmede ulusal merkezi yönetimin rolü daha az vurgulanırken, düzenlemeler hızla yerel-bölgesel oluşumlara kaydırılmaktadır.<sup>4</sup> Merkezi yönetimin taşra örgütü toplumsal güçlerin amaçlarını karşılamakta yetersiz bulunmaktadır. Neoliberal reform sürecinde valilik hiyerarşisi altında örgütlenen temel devlet hizmetleri ve çeşitli sosyal hizmetlerin büyük bölümü, il özel idareleri ile belediyelere devredilmektedir. Merkezin taşra uzantısı olarak faaliyet gösteren bölgesel kuruluşların üstlendiği altyapı hizmetlerinin önemli bir bölümü de il özel idarelerine devredilmektedir. Merkezi yönetimin görev ve işlevlerinin yerel/bölgesel yönetimler lehine sınırlandırılması, kamu hizmetlerinin kapsamının daraltılmasıyla yerel/bölgesel yönetimler için üç ayaklı bir model yaratılmıştır: Bölgesel düzeyde kalkınma ajansları, alan yönetimi olarak il özel idareleri, kentsel yerleşme düzeyinde belediyeler. Merkezle ilişkiyi sağlayan idari vesayet bağı koparılarak, model *idari ve mali özerklik* ilkesi üzerine inşa edilmiştir. İşlerin, özerklik esasına göre çalışan ve merkezi yönetim adına değil, doğrudan kendi tüzel kişiliği adına hareket eden ‘yerel/bölgesel yönetimler’ce yürütülmesi istenmektedir. Yürürlükteki kamu reformlarının gerçek hedefi, ülke yönetiminde il genel yönetimini, valilik sistemini kaldırmaktır.<sup>5</sup> Bu yazı, il yönetimi sisteminin 1980’den günümüze uzanan değişim sürecini incelemektedir.

## AŞIRI MERKEZİYETÇİLİK SÖYLEMİ

İl sistemi, bürokratik işleyişten kaynaklanan sorunlar nedeniyle, 1970’li yıllardan itibaren “aşırı merkeziyetçilik” eleştirilerinin odak noktası haline gelmiştir. Gerek akademik çevreler gerek mesleğin için-

<sup>3</sup> Fransa’da yaşanan değişim süreci için şu kaynağa bakılabilir: Onur Karahanoğulları, “Fransa’da 2003 Anayasa Değişikliği: Özeksizleştirilmiş Cumhuriyet”, <http://kamyon.politics.ankara.edu.tr/bulten/belgeler/02.pdf>

<sup>4</sup> Birgül A. Güler, “İkinci Dalga: Siyasal ve Yönetimsel Liberalizasyon”, s. 161-201.

<sup>5</sup> Bu hedef, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’ndan önce kabul edilmiş olan 5197 sayılı yasada açıkça ortaya konmuştur. Yasanın 3/a maddesinde, “İl özel idaresi, *ilin ve il sınırları içindeki halkın* mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan...” ifadesine yer verilmiştir. Böylece ildeki yerel yönetim birimi, il genel yönetiminin eritildiği bir zeminde yalnızca “il halkının ortak ihtiyaçları” için değil, aynı zamanda “ilin yönetimi” için yetkili kılınmıştır. 5302 sayılı yasada bu hüküm, “il özel idaresi *il halkının* mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ...” şeklinde değiştirilmiştir. 5197 sayılı yasa, Cumhurbaşkanlığı itirazı üzerine TBMM’de ikinci kez görüşülmüş, bu görüşmede “ilin...” sözcüğü metinden çıkarılmıştır: Birgül A. Güler, “22 Şubat 2005 gün ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu Üzerine”, *Mülkiye*, Sayı 246, 2005, s. 89-121.

den gelenler tarafından sıklıkla dile getirilen görüşlerde, sistemin kamu hizmetlerinin etkinliği bakımından hem ölçek itibariyle sorunlu olduğu, hem de halkın beklentilerini karşılayamadığı savunulmuştur. Ölçek sorunu, ilin bölge ölçeğinde sürdürülmesi zorunlu hizmetler açısından küçük, ilçe ölçeğinde sunulması gereken temel hizmetler (güvenlik, tapu ve nüfus kayıtlarının tutulması, vergi toplanması, kırsal nitelikteki hizmetler) bakımından büyük olduğu şeklinde tanımlanmıştır.<sup>6</sup> Birçok hizmetin hem aşağıdan (ilçe) hem de yukarıdan (bölge) il sınırları dışına çıkması zorunluluğu karşısında yetki kaybına uğrayan il sisteminin bütün sorunlarının *yerelleşerek* çözülebileceği söylenmiştir. Çözüm, “genel güvenlik ve esenlik dışındaki bütün yerel nitelikteki kamu hizmetleri üzerinde temel kararları alma, tercihleri yapma, kaynak bulma ve bu kaynakları hizmetlere tahsis etme yetkilerini yalnız ve yalnız yerel meclisler aracılığıyla yerel seçilmişlere yani yerel politikacılara vererek, radikal bir yeniden düzenlemeye gitmek”te görülmüştür. Yerel seçilmişlerden oluşan yerel meclisler söz konusu olduğunda, “kamu hizmeti için en uygun ölçek nedir?” sorunu da gündemden birdenbire düşmektedir.<sup>7</sup> Yerelleşme, il sisteminin yarattığı bütün yönetsel örgütlenme sorunlarını çözecek sihirli bir formül olarak benimsenmiş durumdadır.

İl sistemine yönelik değişim taleplerinde gerekçe olarak sunulan “halk beklentisi”nin içeriği ise, bir mülki idare amirinin sözlerinde şöyle somutlaşmaktadır:<sup>8</sup>

Trabzon halkı, valisinden kıyı ve sınır ticaretini geliştirmeyi, bavul ticaretini disipline etmeyi, serbest bölgenin işlevini artırmayı ve toplumsal yapıyı yiyip bitiren göçün durdurulmasını ve mahallinde istihdamı artırıcı tedbirler almayı istemektedir. Ayrıca iş adamı ve esnafı da, başta Kafkaslar olmak üzere bölgesel ticari işbirliğinin artırılması için valilerinin yanlarında olma-

<sup>6</sup> “İl sistemi, birçok hizmetin il sistemi dışına çıkması ve siyasal sürecin olumsuz karışmaları sonucunda geniş ölçüde yetki kaybına uğramış, yönetsel alanlarının giderek küçülmesi nedeniyle il sistemi dışına çıkma savlarına giderek haklılık kazandıran, yetkilerin ve sorumlulukların karmaşıklığı ve belirsizliği içinde, sistem niteliklerinden uzak, geniş ölçüde kişisel tutum ve davranışlarla siyasal dürtülere açık, etkilik ve verimlikten uzak düşmüş bir yönetim kesimi durumundadır.” Selçuk Yalçındağ, “İl Sisteminin Güçlendirilmesi Çözüm mü?, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 5/2, Mart 1996, s. 7.

<sup>7</sup> Bu çelişkinin en çarpıcı biçimde sergilendiği yazılardan biri: Selçuk Yalçındağ, *a.g.k.*, s. 4-14.

<sup>8</sup> “1920’lerin dışı kapalı, ekonomisi tarıma dayanan 13 milyon nüfuslu Türkiye’si...O günlere göre bugün önemli ölçüde dış entegrasyonlara hazırlanmakta, 60 milyona yaklaşan nüfusunun çoğunluğu şehirlerde oturan bir sanayi toplumundan giderek bilgi toplumuna geçmektedir.” Alaaddin Yüksel, “İl Sistemi ve Devletin Yeniden Yapılanması”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 4/4, Temmuz 1995, s. 3-7. Yüksel, bu dönemde Trabzon valisidir.

sını ve birlikte hareket etmesini istemektedirler. Halkın beklentileri olan bu hususların bir bölümünün çözüm yeri elbette Ankara'dır, ancak büyük bir kısmının da mahallinde çözüme kavuşturulabileceği kabul edilmelidir. Ancak devletin bugünkü yapılanması ve işleyişi bu sorunların mahallinde çözümüne uygun değildir. Valilerin, 1940'lı yılların anlayışı ile ayakta durmaya çalışan il yapılanması ve klasik bürokrasi anlayışı ile bu yeni, çağdaş, uzmanlık isteyen konuları çözüme kavuşturabilmeleri mümkün değildir.

Beklenti, küresel kapitalizmle bütünleşme sürecinde dünyadaki her kurumsal değişikliği sistemine derhal uyumlaştıran bir ülkede, ulus-ötesi ölçekte ticaret yapan kesimlerin beklentisidir. Küreselleşme zamanlarında, toplumun bu kesimleri dışında kalanların, nasıl bir beklenti içinde olduklarının dile getirilmesi bir yana, bir beklentilerinin olup olmadığını sorgulamaya bile gerek duyulmamaktadır. Küresel iş stratejileri, ulus-devlet sınırları içinde iş görememekte, ulus devletin iç ve dış sınırlarının yeniden tanımlanmasını talep etmektedir. Buna göre, kendine uygun ölçekler geliştirilmesini zorlamaktadır. En temel tartışma noktaları sıralandığında, kamu reformları sorununun bürokrasideki yanlış işleyişleri ortadan kaldırma sorunu olmadığı, tüm bir devlet örgütlenmesi ve işleyişinin başka ilkelere göre kurulması sorunu olduğu açıkça görülmektedir:<sup>9</sup>

Üniter devlet örgütlenmelerinde idari yapılanma *merkeziyetçilik ilkesi* üzerine yükselir. Üniter yapılanmanın temelini oluşturan bu ilke, siyasal iktidarın ve idarenin bütünlüğü temelinde işler. Devlet örgütlenmesinde başlangıç noktası ulusal bütünün çıkarı olarak belirlenir ve örgütlenme yukarıdan aşağıya kurulur. Dikey kademeler arasında işbölümü birincil düzeyde görev paylaşımına göre değil, *yetki paylaşımına göre* yapılır. Görev, bir bütün olarak idareye aittir; idarenin her parçası her görev için yetkili kıldığı çerçevede etkinlik gösterir. *Ademi merkeziyetçilik ilkesi* ise, çağdaş ulus-devletlerde federal yapılanmaların temelidir. Bu ilke, hem siyasal iktidarın hem de idarenin çok merkezli ve çok parçalı kurulmasını gerektirir. Başlangıç noktası yerel ve bölgesel çıkar olarak belirlenir.

Türkiye'de devlet örgütlenmesinin ademi merkeziyetçilik ilkesi temelinde federal bir yapılanmaya doğru yönelişi, 12 Eylül 1980 askeri darbesiyle başlamıştır. 27 Eylül 1980 tarihinde Milli Güvenlik Konseyi'nde okunan Hükümet Programı'nda, "idarenin yeniden düzenlenmesi" amacıyla alınacak önlemler arasında, taşrada yeni bir örgütlenmeye gidilmesi de bulunmaktadır.<sup>10</sup> Hükümet programında, kamu

<sup>9</sup> Birgül A. Güler, "Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Ademi Merkeziyetçilik mi?", *Devlette Reform Yazıları*, Paragraf Yayınevi – YAYED, Ankara 2005, s. 238.

<sup>10</sup> Kenan Sürgit, "12 Eylül ve Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 13, Sayı 3, Eylül 1980, s. 40-41.

yönetimindeki aşırı merkeziyetçilik yerine, mülki ve mahalli idarelerin yetkilerinin artırılacağı belirtilmiştir. Bunu sağlamak için de taşrada *bölge örgütlenmesine* gidileceği, bölge yönetimlerinin özellikle mali, iktisadi ve teknik konulardan başlayarak, devlet hizmetlerinin işleyişini kolaylaştırıcı yetkilerle donatılacağı dile getirilmiştir.

## FEDERALLEŞME YOLUNDA İLK ADIMLAR

Bölgeselleşme politikasının ilk reform dalgası adli örgütlenmede gerçekleştirilmiş ve 1982 yılında kabul edilen bir yasa ile *bölge idare mahkemeleri* kurulmuştur.<sup>11</sup> 12 Eylül askeri yönetimi tarafından kabul edilen yasa gereğince altı ay içinde 22 ilde *Bölge İdare Mahkemeleri* ve *İdare Mahkemeleri* ile 33 ilde (63 adet) *Vergi Mahkemeleri* faaliyete geçmiştir.<sup>12</sup> Bu kanunla il ve ilçe idare kurumlarının yargı yetkileri ile vergi itiraz ve temyiz komisyonları kaldırılmıştır. Bu düzenlemeden sonra idare mahkemeleri idari yargı alanının genel görevli ilk derece mahkemesi olarak, vergi mahkemeleri özel görevli ilk derece mahkemesi olarak görev yapmaya başlamıştır. Bölge idare mahkemeleri ise, idare ve vergi mahkemelerinin tek hakimle verdiği kararlara karşı yapılan itirazlar ile idare ve vergi mahkemeleri arasında çıkan görev ve yetki uyuşmazlıklarını incelemek ve kesin karara bağlamakla görevlendirilmiştir.

1982 Anayasası'nın merkezi idarenin taşra teşkilatını düzenleyen 126. maddesinde, "...*kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabileceği*" hükme bağlanmıştır (1982 Anayasası, 126/1-3). Anayasal hükme göre, bölge düzeyinde örgütlenme ancak yasa yoluyla, kamu hizmetlerinde verimi artırmak ve uyumu sağlamak amacıyla gerçekleştirilebilecektir. 1982 Anayasasına ilişkin görüşmelerde idareyi konu alan maddeler arasında, 1961 Anayasası'nda olduğu gibi, yalnızca bölge kuruluşlarını düzenleyen hüküm tartışmaya neden olmuştur.<sup>13</sup> Birden fazla ili kapsayan kamu hizmetlerinin yürütülme-

<sup>11</sup> 6.1.1982 tarih ve 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun, RG: 20.1.1982, 17580. Bu dönemde oluşturulan hükümetin verdiği teklif, Milli Güvenlik Konseyi Adalet Komisyonu'nda incelenmiş ve Milli Güvenlik Konseyi'nce kararlaştırılmıştır.

<sup>12</sup> Adalet Hizmetleri Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT, Ankara 1989, s. 178. Günümüzde 28 Bölge İdare Mahkemesi, 59 İdare Mahkemesi, 42 Vergi Mahkemesi bulunmaktadır.

<http://www.danistay.gov.tr>

<sup>13</sup> 7.11.1982 tarih ve 2709 sayılı kanun, RG: 20.10.1982, 17844.

sinde eşgüdümün gerekliliği nedeniyle bölge yönetimini savunanlara karşı, illerin üstünde yeni bir yönetsel örgütlenmeye yol açacak özellikler içeren bu hükmün, Anayasa'ya girmesinin sakıncalı olduğu ileri sürülmüştür. Fevzi Uyguner, Türkiye'de bölgecilüğün son yıllarda oldukça yoğun bir biçimde geliştiğine ve dış güçlerin ülkeyi parçalamak amacı ile bu konuyu alabildiğine kullandıklarına dikkat çekmiştir. Uyguner, gelecekte ülkenin parçalanmasına zemin hazırlayacak olan bu hükmün Anayasa Tasarısı'ndan çıkarılması gerektiğini savunmuştur. 1982 Anayasası'nın 126. maddesi, açık bir biçimde merkezi idarenin taşra teşkilatının asli biriminin il olduğunu vurgulamakta, oluşturulacak bölge teşkilatlarının ise hiçbir şekilde il üzerinde hiyerarşik bir kademe olarak kurulamayacaklarını göstermektedir. Bu anlamda 1982 Anayasası, 1921 (10. madde), 1924 (89. madde) ve 1961 (115. madde) anayasalarında da olduğu gibi, toprağa dayalı örgütlenişte il kademesini esas almıştır.

1983 seçimlerinden önce, 12 Eylül askeri yönetimi biterken, Millî Güvenlik Konseyi, Türkiye'yi sekiz bölgeye ayıran bir karar almıştır. 24 Haziran 1983 tarihinde çıkarılan KHK ile "kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak için birçok ili içine alan merkezi yönetim örgütlerinin kurulması" öngörülmüş ve bu örgüte *bölge valiliği* adı verilmiştir.<sup>14</sup> İlleri gruplandırarak Erzurum, Diyarbakır, Adana, Kayseri, Ankara, Konya, İstanbul ve İzmir'de bölge valilikleri kuran KHK, iller üzerinde yeni bir mülki kademe ve valiler üzerinde hiyerarşik bir otorite yaratmıştır. Böylece eyalet sistemine doğru ilk adım atılmıştır.

Kararname, bölge valisini "devletin, hükümetin ve bakanların bölgedeki temsilcisi ve bunların idari ve siyasi yürütme organı" olarak tanımlamıştır. Yetki genişliği ilkesine göre yetkilendirilen bölge valisi, "bölgede kamu hizmetlerinin verim ve uyum içinde yürütülmesine, güvenliğinin, kamu düzeninin ve genel asayişin sağlanmasına, bölgenin kalkınma plan ve program hedef ve ilkeleri doğrultusunda ekonomik, sosyal ve kültürel yönlerden geliştirilmesine çalışmakla ve bölgede koordinasyon ve işbirliği ve denetleme hizmetlerini yerine getirmekle

<sup>14</sup> Bölge Valiliği Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, Karar Sayısı: KHK/71, RG: 4.10.1983, 18181. Bölge valiliği konusu, 1961 tarihli MEHTAP projesinde ve 1971'de 12 Mart'ın ardından kurulan komisyonlarda da tartışılmıştır. Ancak her gündeme gelişinde, federal ayrılığa yol açar gerekçesiyle reddedilmiştir: "Kurthan Fişek'le Türkiye'nin İdari Yapısı Üzerine Bir Söyleşi", *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, Sayı 92, Şubat 1988, s. 12-15.

görevlidir.” Bölge valilerine, kamu düzenini korumak amacıyla bölge kapsamındaki illerin valilerine emir ve talimat verme yetkisi de tanınmıştır. Resmi Gazete’de yayımlandıktan sonra TBMM’ye sunulan kararname, 11 Temmuz 1984 tarihli meclis oturumunda reddedilmiştir.<sup>15</sup> Kararnamenin reddine ilişkin gerekçede, yetki genişliği ilkesine dayanarak illerin üstünde başka bir kademe kurulamayacağı söylenmiştir.

12 Eylül Başkanı Kenan Evren, bölge valiliği kararnamesinin Türkiye’nin yönetimini federal esaslara oturtmak amacıyla hazırlandığını, yirmi yıl sonra açıklamıştır.<sup>16</sup> Evren, 28 Şubat 2007 tarihinde yaptığı açıklamada, bölge idare mahkemelerinin de Türkiye’yi eyalet sistemine geçirmek üzere kurulduğunu söylemiştir: “...Aslında bu düşüncem yeni değil. Daha 1980’li yılların başında bunları düşündüm. Çünkü Ankara’dan 81 ile hakim olmak zor. Uykularım kaçıyordu. Ben Cumhurbaşkanırken İçişleri Bakanı bunu dile getirdi. 1983 yılında Danışma Meclisi tatile girdiğinde bizim kanun hükmünde kararname çıkarma yetkimizi devrettik. Bölge idare mahkemelerini kurarken bu zihniyetle hareket ettik. Türkiye’yi birtakım bölgelere böldük. Yetkileri oraya devrettik.”

Bölge valiliği kararnamesinin TBMM’de reddedilmesinin ardından, Bakanlıkların kuruluş, teşkilat, görev ve yetkilerini belirlemek üzere kabul edilen 3046 sayılı yasa da merkezi yönetimin taşra örgütünü düzenlerken il sistemini esas almıştır.<sup>17</sup> Bununla birlikte yasada bakanlık bağlı kuruluşları taşra teşkilatının, il ve ilçe kuruluşları dışında, bölge kuruluşu şeklinde de örgütlenebileceği hükmüne yer verilmiştir. Bu yasaya göre bakanlıklar hizmetlerini ülke düzeyinde yerine getirmek amacıyla, il valisine bağlı il kuruluşları, kaymakama bağlı ilçe kuruluşları ve doğrudan merkeze bağlı taşra kuruluşları olmak üzere üç şekilde örgütlenebilmektedir. Ülke genelinde yerine getirilmesi gereken hizmetler için, taşra teşkilatının il ve ilçe kuruluşu şeklinde düzenlenmesi

---

<sup>15</sup> Bölge Valiliği Hakkında 71 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname’nin Reddine Dair 3036 sayılı Kanun, RG: 28.7.1984, 18472.

Çeyrek yüzyıl sonra, ANAP’lılar öneriyi neden reddettiklerine ilişkin soruyu şöyle yanıtlamışlardır: Vehbi Dinçerler: “Askerden kuşku duyduk.. bu konu hükümette de, partide de konuşuldu. Bu iyi niyetle konuşmuş olsa da ‘Bunlar zaten ülkeyi bölmek için geldiler’ diye etiket yapıştırırlar düşüncesiyle kaldırdık”; Hasan Celal Güzel: “Herkes üniter devlet diye itiraz edecekti.” Dönemin tartışmalarını aktaran eski bakanlardan Oltan Sungurlu da, Turgut Özal’ın da bölge valiliğine mesafeli yaklaştığını ve bölge sistemine geçişi henüz erken bulunduğunu belirtmiştir. *Sabah Gazetesi*, 2 Mart 2007.

<sup>16</sup> “Evren’in 8 Eyaleti”, *Hürriyet*, 1 Mart 2007.

<sup>17</sup> 27.9.1984 tarih ve 3046 sayılı kanun, RG: 9.10.1984, 18540.

esastır. Ancak, kimi hizmet alanlarında birden fazla ile destek sağlayacak nitelikte bölge örgütleri kurulabilecektir. Kısaca merkezi yönetimin taşra teşkilatı, ihtiyaçlara ve hizmetin özelliklerine göre bölge, il ve ilçe kuruluşu olarak örgütlenebilmektedir.

## İL VE İLÇE SAYILARININ ARTIRILMASI

Kırşehir'in tekrar il yapıldığı 1957 yılından 1989'a kadar yeni bir il kurulmamış ve Türkiye'nin il sayısı otuziki yıl boyunca hiç değişmeden 67 olarak kalmıştır. 1950-1986 yılları arasında ilçe sayısı da, 1950'li yıllarda kurulan üç yeni ilçe dışında, değişmemiştir. 1980'li yılların ikinci yarısından itibaren il ve ilçelerin sayısını artırmaya yönelik bir politika izlenmeye başlandığı ve bunun da çeşitli ortamlarda dile getirildiği görülmektedir. Dönemin başbakanı Özal, 13 Mart 1989 tarihinde yaptığı bir televizyon konuşmasında, illerin sayısını 100'e çıkaracaklarını, gereği kadar da ilçe kuracaklarını söylemiştir.<sup>18</sup> Bu politikanın gerekçesi, dört yıl sonra aynı ismin cumhurbaşkanlığı döneminde açıklanmış ve Türkiye'nin merkezden değil yerinden idare edileceği, bunun da birdenbire değil, kademe kademe gerçekleştirileceği belirtilmiştir:<sup>19</sup>

...Bir başka önemli husus da dikkat ederseniz...ilçe sayımızdaki olan artıştır. Özellikle 1986'dan bu yana baktığımızda aşağı yukarı 572 olan ilçe sayısı bugün 250'den fazla artmıştır. Demek ki ilçelerimizde % 50'ye varan bir artış vardır. İl sayımız da 1950'de 63'tü, 1960'ta 67'ye geldi, uzun müddet 67 olarak devam etti. Şu anda il sayımız da 73'e gelmiştir. Türkiye'de önümüzdeki yıllarda bu rakamlar, yani il sayısı rakamları da 100'e doğru gidecektir. Gerekçesi basittir, Türkiye artık her şeyiyle *merkezden idare edilme* yerine, *yerinden idare edilmeye* ağırlık vermek mecburiyetindedir. Zaman içerisinde bu yerinden yönetimin daha da ağırlığını artırmaya mecburuz. Birdenbire yapamayız ama kademe kademe yerinden yönetime ağırlık vermek mecburiyetindeyiz. Bunun için ilçelerimizin sayısı arttığı gibi, illerimizin sayısı da artacak ve meşgul olduğunuz, uğraştığımız bölgeler eskisine göre nispeten ufalacaktır.<sup>20</sup>

<sup>18</sup> TBMM TD, 15.6.1989, B. 102, O. 1, s. 226.

<sup>19</sup> Cumhurbaşkanı Turgut Özal'ın 75. dönem kaymakamlık kursu sonunda yaptığı konuşmadan aktaran: Ali Pıtırılı, "Cumhurbaşkanı Turgut Özal'ı Uğurlarken", *Türk İdare Dergisi*, Sayı 399, Haziran 1993, s. 3.

<sup>20</sup> Mülki idare sistemi üzerine 2001 yılında yürütülen bir araştırmada, "yönetimsel birimlerin küçülmesinin merkezileşme eğiliminin dozunu artırıcı bir etki yaratması ve küçük birimlerde oluşturulacak yerel yönetimlerin güçsüzlüğe ve merkeze bağımlı kalmaya mahkum olacağı gerçeği karşısında, bu sözlerin ne anlama geldiğini yorumlamanın güç olduğu" belirtilmektedir. Cahit Emre, "Mülki Yönetim Sisteminin Yeniden Düzenlenmesi Tartışmalarına Genel Bir Bakış", *İyi Yönetim Arayışında Türkiye'de Mülki İdarenin Geleceği*, Türk İdari Araştırmalar Vakfı, Ankara 2002, s. 286.

1989 yılında kabul edilen 3578 sayılı yasayla, Ankara iline bağlı *Kırıkkale*, Niğde iline bağlı *Aksaray*, Gümüşhane'ye bağlı *Bayburt* ve Konya'ya bağlı *Karaman* ilçeleri il yapılmıştır. 1990 yılında *Batman* ve *Şırnak*, 1991 yılında *Bartın*, 1992 yılında Kars'a bağlı *Ardahan* ve *Iğdır*, 1995 yılında *Karabük*, *Kilis* ve *Yalova*, 1996 yılında *Osmaniye* ve son olarak 1999 Kocaeli Depremi'nin ardından *Düzce* illeri kurulmuştur. Böylece 1989-1999 yılları arasında kurulan 14 yeni il ile birlikte, toplam il sayısı 81'e yükselmiştir.

**Tablo 2: On Yıllık Dönemler İtibariyle İl, İlçe, Bucak Sayılarındaki Değişim**

Dönem	İl Sayısı	İlçe Sayısı	Bucak Sayısı
1920-1930	63	342	663
1931-1940	63	380	916
1941-1950	63	432	939
1951-1960	67	570	923
1961-1970	67	573	885
1971-1980	67	573	887
1981-1990	73	835	699
1991-1999	81	850	689

Kaynak: İller İdaresi Genel Müdürlüğü

1980'li yılların sonuna doğru ilçe sayısında da hızlı bir artış yaşanmıştır.<sup>21</sup> 1982-1986 yılları arasında 10 yeni ilçe kurulurken, 1987'de bu sayı 111'e çıkmıştır. İzleyen iki yılda yalnızca 5 ilçe kurulduğu görülmektedir. 1990 yılında ise 135 yeni ilçe kurulmuştur.<sup>22</sup> Aynı dönemde Türkiye'de yaklaşık 600 ilçe bulunduğu göz önüne alınırsa, bu rakamın % 20'si oranında yeni ilçe kurulduğu ortaya çıkar. Bir ülkenin idari bölünüşünde beşte bir oranında değişiklik yapmak, toprağa dayalı örgütlenişe köklü bir müdahale anlamına gelmektedir. 1992-1996 yıllarında kurulan 27 ilçe ile birlikte 1980'den sonra kurulan ilçe sayısı 288'e yükselirken, toplam ilçe sayısı 849'u bulmuştur. Daha sonraki yıllarda yeni ilçeler kurulması yönünde bir çok yasa teklifi sunulmuş ve tasarı hazırlanmış, ancak bunlar sonuçlanmamıştır. 1986-1999 yılları arasında 14 ilçe il yapılırken, 290 yeni ilçe kurulmuştur. Bu rakamlar,

<sup>21</sup> 1982 yılında 2, 1983 yılında 6, 1986 yılında 2, 1987 yılında 111, 1988 yılında 2, 1989 yılında 5, 1990 yılında 135, 1992 yılında 13, 1993 yılında 3, 1995 yılında 8 ve 1996 yılında da 3 olmak üzere toplam 288 ilçe kurulmuştur.

<sup>22</sup> 9.5.1990 tarih ve 3644 sayılı 130 İlçe Kurulması Hakkında Kanun, RG: 20.5.1990, 20523.



1980'den sonra il sayısının yaklaşık % 21, ilçe sayısının ise yaklaşık olarak % 47 oranında artırıldığını göstermektedir.<sup>23</sup>

İl ve ilçe sayılarının artırılmasına yönelik politikanın çoğunlukla siyasal iktidarın oy kaygısına bağlandığı görülmektedir.<sup>24</sup> Örneğin 1991 yılında yayımlanan Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu'nda, ilerleyen yıllarda *siyasal eğilimler nedeniyle*, il sayısının 100, ilçe sayısının ise 1000'e ulaşabileceğine dikkat çekilmiştir.<sup>25</sup> Ancak 1980'den sonra yaşananlar, il ve ilçe kurulmasına ilişkin düzenlemelerin, yalnızca "oy kaygısı" ile açıklanamayacağını göstermektedir. Yeni bir il ya da ilçenin kurulmasını, çoğunlukla *kısa dönemli siyasal çıkarlara* bağlayan açıklamalar, bu kararların bir politikanın parçası olabileceği gerçeğini göz ardı etmektedir.

Küresel uyarlanma sürecinde il ve ilçe kademelerinin sayıca artırılması, bir büyük politikanın, iktidara gelen hükümetlerden bağımsız bir kamu politikasının uygulama aşamalarından biridir. Büyük politika, Türkiye'de *bölge yönetimi kurmaktır*. Bu, hükümetlerden bağımsız bir politikadır, çünkü il kurulmasına ilişkin yasaların TBMM görüşmeleri, bütün siyasal partilerin il ve ilçe sayısının artırılması konusunda istisnasız aynı görüşte olduğunu, bu eğilimi desteklediğini göstermektedir. Bu sürecin bölgeselleşme politikasının bir parçası olarak değerlendirilebileceği, 80'li yılların sonunda yapılan bir çalışmada ortaya konmuştur.<sup>26</sup> Yazara göre, il ve ilçelerin sayısının artırılması, 'ilçelerin bucaklaştırılması', 'illerin ilçeleşmesi' anlamına gelmektedir. Aynı yıllarda sıkça dile getirilen, bucakların işlevlerini yitirmiş oldukları şeklindeki sav da bu saptamayı güçlendirmektedir. Yazıda, yönetim yapısının yasalarda

<sup>23</sup> Cahit Emre, "Mülki Yönetim Sisteminin Yeniden Düzenlenmesi Tartışmalarına Genel Bir Bakış", s. 286. Emre, sürecin bütünleşme bir yana, tümüyle parçalanma şeklinde ilerlediğini belirtmektedir.

<sup>24</sup> Hükümetlerin il ya da ilçe kurulmasına ilişkin yasa tasarılarını genellikle yaklaşan seçimler öncesinde gündeme getirdikleri, tasarıların TBMM görüşmelerinde de en çok bu unsurun tartışıldığı görülmektedir. Örneğin, 1987 genel seçimleri öncesinde, Anavatan Partisi, 111 bucağı ilçe; 1991 seçimlerinden önce de 135 bucağı ilçe, 317 köyü de belde yapmıştır. Benzer şekilde Karabük, Kilis ve Yalova'nın il yapılmasına ilişkin KHK'ye verilen 31 Mayıs 1995 tarihli yetki yasası da TBMM'de yerel seçimler (4 Haziran 1995'te iki ilçe ve 34 belde belediye başkanlarını ve belediye meclis üyelerini belirlemek için yerel ara seçimler yapılmıştır) öncesinde kabul edilmiştir. Öte yandan mevcut yönetsel statüden daha yüksek bir kademeye geçişin yeni kamu hizmetleri/kurumları/harcamaları/istihdamı getirmek gibi bir sonucunun olması, bu yöndeki arayışların da artmasına neden olmaktadır.

<sup>25</sup> *Kamu Yönetimi Araştırması, Genel Rapor*, TODAİE, Ankara 1991, s. 156.

<sup>26</sup> Cevat Geray, "Ülkenin Yönetsel Coğrafyası Gelişigüzel Değiştirilirken", *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, 13/104, Şubat 1989, s. 3-19.

üçlü, uygulamada iki kademeli bir duruma gelmesi nedeniyle, “kağıt üzerinde var olan, ancak örgütlenmesi bir karakol olmaktan öteye gidemeyen” bucakların kaldırılması yönünde bir eğilim olduğu söylenmektedir. Bucakların kaldırılmasıyla bu kademenin yerini ilçeler, ilçelerin yerini ise iller alacaktır ve böylece illerin üstünde yeni bir örgütlenme ihtiyacı gündeme gelecektir. Buna göre, “bucakların işlevlerini yitirdiği, birden çok ili içeren alanlarda bölge planlama ve kalkınmanın gereklerine uygun bölgesel yönetim birimlerine gereksinme duyulduğu bir dönemde, *bucakların kaldırılması ve bölge yerel yönetimleri kurulması koşuluyla*, il ve ilçe sayılarının artırılmasının gerçekçi bir politikaya dönüştürülebileceği” söylenmiştir.<sup>27</sup>

Bucakların uygulamada varlıklarının sona ermiş olması, bucaklaşan ilçelerle iller arasına ara bir basamak yerleştirilerek boşluğun doldurulması olanağını vermektedir. Bu nedenle, il sayılarının artırılmasının yeni yeni küçük iller yaratılması sonucunu doğuracağı düşünülürse, bunların ilçe ve il arasındaki bir tür liva (mutasarrıflık) basamağına dönüşeceği açıktır. Öte yandan, büyük illerimizin özerklerinin kalkınma ve planlama açılarından bölgesel işlevler yüklediği de bir gerçektir. Bu bölgesel işlev gören illerin, plan bölgelerini içeren büyük illere (ya da bölge valiliğine) dönüştürülmesini kolaylaştıracaktır.

Görüldüğü gibi, 1980’li yılların ikinci yarısından 1990’lı yılların sonuna uzanan onbeş yılda, il ve ilçe sayılarının artırılması, bölgeselleşme politikasının hayata geçirilmesi için benimsenmiş bir strateji olarak karşımıza çıkmaktadır.

## **YERELLİK İLKESİNİN İNŞASI**

‘Yerel yönetimler reformu’, çoğunlukla bu birimlerin yetki, görev ve kaynaklarının artırılması sorunu olarak sunulan içeriğiyle 1980’den sonra ülke gündeminin en önemli başlıklarından birini oluşturmuştur.<sup>28</sup> Kimi maddelerinde değişiklikler yapılarak yetmişdört yıl uygulamada kalan 1913 tarihli geçici kanun, 1987 yılında kapsamlı bir değişikliğe uğrayarak, adı “İl Özel İdaresi Kanunu” olarak değiştirilmiştir.<sup>29</sup> Yasa

<sup>27</sup> A.k., s. 11. TBMM’de SHP Grubu adına yapılan konuşmalardan, aynı görüşün SHP tarafından da benimsendiği anlaşılmaktadır.

<sup>28</sup> 27 Eylül 1985 tarihinde İstanbul İl Genel Meclisi Üyeleri’nce *İl Özel İdareleri Sempozyumu* düzenlenmiştir. İstanbul İl Genel Meclisi Üyeleri tarafından hazırlanan İl Özel İdareler Yasa Tasarısı Taslağı, Başbakanlık’a sunulmuş; taslağın 1986 yasama yılında TBMM gündemine alınacağı belirtilmiştir. *İl Özel İdareleri Sempozyumu*, 27 Eylül 1985, İstanbul İl Özel İdaresi Yayını, İstanbul 1986.

<sup>29</sup> 13 Mart 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu Muvakkatinin Adının ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine, Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine Dair 3360 sayılı

görüşmelerinde valinin il genel meclisi başkanlığı görevine son verilmesi ve meclis başkanının seçilerek göreve gelmesi üzerinde durulmuş, ancak bu yöndeki talepler yasa metnine yansımamıştır. Yasada il özel idaresinin “mahalli müşterek nitelikte olan imar, bayındırlık, sağlık ve sosyal yardım, çevre sağlığı ve koruması, eğitim ve spor, tarım, ağaçlandırma, orman tesisi, ekonomi ve ticaret, haberleşme, kültür, turizmle ilgili görevler ve bu Kanun dışında çeşitli mevzuatla verilen görevleri imkanları ve tesbit edeceği öncelik sırasına göre yürüteceği” hükmü getirilmiştir. Buna göre yalnızca hizmet alanı belirtilmiş, il özel idarelerinin bu alan içinde üstleneceği görevler tek tek sayılmamıştır.<sup>30</sup>

90’lı yılların ikinci yarısından itibaren devletin toprağa dayalı örgütlenmesinde yerellik ilkesinin esas alınmasına yönelik hazırlıklar hız kazanmıştır. Bu tarihten sonra yerel yönetim reformu, yalnızca yerel yönetim düzlemini değiştirerek değil, aynı zamanda merkezi yönetimi de yeniden tanımlayarak ilerlemiş; ikişer yıllık aralarla ortaya yasa tasarıları çıkmasıyla sürekli bir nitelik kazanmıştır.<sup>31</sup> 1997 yılında TÜSİAD tarafından hazırlanan *Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma* başlıklı raporda devletin toprak üzerindeki örgütlenmesinin valilik-kaymakamlık kurumundan yerel yönetimlere kaydırılacağı ve bunun bir devrim olacağı müjdelenmiştir: “*Bugün taşrada illere ve ilçelere bağlı merkezi idare birimleri, bu tasarı (Yerel Yönetimler Yasa Tasarısı) yasalaştığı taktirde il meclislerine ve ilçe meclislerine bağlanacak ve onların alt birimleri haline gelecektir. Bu bir devrimdir.*”<sup>32</sup>

---

Kanun, KT: 16.5.1987; RG: 26.5.1987, 19471. 1971 yılına kadar, 1913 tarihli yasa üzerinde 13 ayrı kanunla değişiklik yapılmış, 8 maddesi kaldırılmış, 25 maddesi yeniden düzenlenmiş ve yasaya 24 madde eklenmiştir. (İç Düzen Genel Rapor, *İl Özel İdareleri, İçişleri Hizmet ve Teşkilatını Yeniden Düzenleme Projesi*, İçişleri Bakanlığı, Ankara 1972, s. 7) 3360 sayılı yasa ile İdare Umumiyei Vilayat Kanunu’nun 15 maddesi değiştirilmiş, 6 maddesi ve 4 fıkrası yürürlükten kaldırılmış, 4 ek, 4 geçici madde ile 9 bent eklenmiştir. TBMM TD, Dönem 17, Cilt 40, 1987, s. 1-598.

<sup>30</sup> Yasada il özel idaresine, ilin mahalli hizmetlerini kalkınma planı ilke ve hedeflerine uygun olarak ve ilin imkan ve ihtiyaçlarını da göz önünde bulundurarak yıllık program hazırlama ve uygulama yetkisi verilmiştir. Bunun yanı sıra il özel idaresinin gelir ve giderleri yeniden düzenlenmiştir.

<sup>31</sup> Birgül A. Güler, “Devlette Reform”, *Devlette Reform Yazıları*, Paragraf Yayınevi, Ankara 2005, s. 32; 1998, 2000, 2002 ve 2003 tarihli yasa tasarıları hakkında kapsamlı bir değerlendirmeye için şu yazıya bakılmalıdır: Birgül A. Güler, “İl Özel İdaresi Kanunu Üzerine”, s. 92-97.

<sup>32</sup> *Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma*, TÜSİAD, İstanbul 1997, s. 5, 15. TÜSİAD’ın devlet örgütlenmesine yönelik raporları, 1990’lı yılların başında yayımlanmaya başlamış, bu raporlarda sunulan öneriler, 2000’li yıllarda yasalaşmıştır. *Yerel Yönetimler, Sorunlar, Çözümler* (1992); *21. Yüzyıl İçin Yeni Bir Devlet Modeline Doğru: Optimal Devlet, Kamu Ekonomisinin ve Yönetiminin Yeniden Yapılanması ve Küçültülmesine Yönelik Öneriler* (1995); *Yerel Yönetimler*

Kamu Yönetimi Temel Kanunu (KYTK) çerçevesinde ilerleyen devlet reformu kapsamında, 7 Kasım 2003 tarihinde *İl Özel İdaresi Kanun Tasarısı Taslağı* adıyla gündeme gelen metin, 3 Mart 2004'te TBMM'ye sunulmuş, 23 Haziran 2004 tarihinde kabul edilmiştir. 5197 Sayılı *İl Özel İdaresi Kanunu*, 10 Temmuz 2004 tarihinde, Cumhurbaşkanı tarafından yeniden görüşülmek üzere parlamentoya iade edilmiştir. Yasa, TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu'nda 8 Şubat 2005'te tekrar görüşülmüş, komisyon veto edilen maddelerin birkaçında kısmi değişiklikler yapmış; diğer maddeleri aynen kabul etmiştir. Metin çok az değişiklikle TBMM'de yeniden görüşülmüş ve 22 Şubat 2005 tarihinde kabul edilerek, bu kez 5302 sayıyla yasalaştırılmış ve 4 Mart 2005 tarihli RG'de yayımlanmıştır. Cumhurbaşkanlığı, Anayasa Mahkemesi'ne başvurma yetkisini kullanmıştır; yasanın bazı maddelerinin iptali ile ilgili anayasal yargı süreci Mayıs 2005'ten bu yana devam etmektedir.

Kamu reformları kapsamında gerçekleştirilen en köklü düzenlemelerden biri olan bu yasa, Cumhuriyet tarihi boyunca valilik kurumunun yönetiminde ve denetiminde faaliyet göstermiş il özel idarelerini "idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişileri" olarak *yerellik ilkesine* göre tanımlamaktadır. Buna göre, devletin hemen tüm görevleri il yerel yönetimlerine kaydırılmış, idari vesayet kurumu kaldırılmış, valinin il genel meclisi başkanlığı sıfatına son verilmiş, il özel idaresi organları arasındaki ilişkilerde ağırlık sıralaması "il genel meclisi-encümen-valilik" biçiminde değiştirilmiştir. "Devletin ve hükümetin temsilcisi" statüsünden doğan ağırlığı ortadan kaldırılan vali, il genel meclisinin denetiminde çalışan üst düzey yönetici haline getirilmiştir. Böylece illerin yönetimi, serbest borçlanma ve şirketleşme yetkisine sahip, bütçe ve kesin hesap, örgütlenme, personel istihdamı bakımından bağımsız kılınan il özel idarelerine bırakılmıştır.

## İL GENEL YÖNETİMİNİN KALDIRILMASI

KYTK Tasarısı ile taşra genel yönetimi, altı bakanlıklı dar bir alana sıkıştırılmıştır:<sup>33</sup> *Adalet, Milli Savunma, Milli Eğitim, Maliye, Çalışma ve İçişleri*. Gerçekte taşra genel yönetimi iki buçuk bakanlıkla sınırlı bırakılacaktı: Adalet ve Milli Savunma bakanlıkları, geleneksel ola-

---

*Yasa Tasarısı* (1997) [Tasarı, Selçuk Yalçındağ, Ziya Çoker, Fethi Aytaç ve M. Çelet tarafından hazırlanmıştır].

<sup>33</sup> Birgül A. Güler, "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Üzerine", *Devlette Reform Yazıları*, Paragraf Yayınevi, Ankara 2005, s. 110-113.

rak valilik sistemi dışındadır. Milli Eğitim Bakanlığı taşra örgütünün özel idarelere devredilmesine ilişkin hüküm, kanun metninden çıkarılmış olmasına rağmen, eğitim sistemi içinde yerleşme uygulamaları hızla devam etmektedir. Maliye Bakanlığı'nın defterdarlık sisteminin gelir boyutu, Gelir İdaresi Başkanlığı'nın kurulması ile bölge düzeyine çekilmiştir.<sup>34</sup> Böylece il genel yönetimi emrinde Çalışma, İçişleri ve gelirlerden değil, harcamalardan sorumlu bir alana sıkışmış Maliye Bakanlığı bırakılmış durumdaydı. Çalışma Bakanlığı'nın tüm illerde örgütü yoktur, il genel yönetiminde kalan defterdarlık işlevleri harcamalara dönüktür, gelir boyutu çekilen Maliye Bakanlığı'nın il örgütü de erimiş bulunmaktadır. Bu durumda geriye valilik sistemini oluşturan ana çekirdek, İçişleri Bakanlığı kalıyordu. Amaç, valilik kurumunu; İçişleri Bakanlığı'nın taşra örgütü olarak asayiş, kaçakçılık, nüfus ve vatandaşlık işlerini yürütecek bir mekanizmaya dönüştürmektir. Böylece İçişleri Bakanlığı, bir anlamda İç Güvenlik Bakanlığı'na dönüşmekteydi. KYTK'da yürürlükten kaldırılan İl İdaresi Kanunu, yasa kadük olunca uygulamada kalmaya devam etmiştir. Ancak başta yerel yönetim yasaları olmak üzere, çeşitli düzenlemelerle görev ve örgüt bakımından zayıflatılan valilik kurumunun içi fiilen boşaltılmıştır. Hedef, il düzeyinde yönetim yetkisinin merkezi yönetimden alınması, valilik sisteminin il yerel yönetimi sistemine kaydırılmasıdır.<sup>35</sup>

KYTK'da benimsenen sisteme koşut biçimde 5302 sayılı yasa, il özel idaresinin, "yerel işlerden sayılıp, sınırlandırılmış olanları yapan bir idare" olma durumuna son vermiştir. Buna göre il yerel yönetimi, il çapındaki işlerin genel yetkilisi haline getirilmiş ve sistem yerellik ilkesine göre yeniden tanımlanmıştır.<sup>36</sup> İllerin yönetiminde yerellik ilkesinin esas alınması, yerel parçaların ulusal bütünden ayrılması ve sistemin aşağıdan yukarıya yetki paylaşma yoluyla kurulması anlamına gelmektedir.<sup>37</sup> "İlkenin uygulamaya geçiriliş yöntemi, merkezi yöneti-

<sup>34</sup> 5345 sayılı Gelir İdaresi Başkanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, RG: 16.5.2005, 25817. Bu yasayla Gelirler Genel Müdürlüğü kaldırılmıştır. GİB, 29 bölgede Vergi İdaresi Başkanlığı, il ve ilçelerde 448 vergi dairesi müdürlüğü (bağımsız vergi daireleri) şeklinde örgütlenmiştir. İlçelerdeki mal müdürlükleri (bağlı vergi daireleri) ile birlikte ülke genelinde toplam 1033 vergi dairesi bulunmaktadır. 2006 yılında İstanbul'da *Büyük Mükellefler Vergi Dairesi Başkanlığı* kurulmuştur.

<sup>35</sup> İl Özel İdaresi Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair 5391 sayılı yasanın (RG: 13.7.2005, 25874) gerekçesinde bu değişim "genel kamu hizmetlerinin özel idare hizmetleri ile iç içe geçmesi" şeklinde dile getirilmiştir.

<sup>36</sup> 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, Genel Gerekeç.

<sup>37</sup> Birgül A. Güler, "İl Özel İdaresi Kanunu Üzerine", s. 109-113.

min görevleri sayılıp sınırlandırılırken, yerel yönetimlerin genel yetkili kılınmasına dayanmaktadır. Buna göre bir ilin yönetiminde belirleyici ya da birincil olan il özel idaresidir, bunun birincil olma özelliği kendisine *idari ve mali özerklik* tanınarak gerçekleştirilmektedir.” Yukarıdan aşağıya yetki salma yoluyla kurulan, vesayet denetimi yoluyla yerel özgürlüklerin sınırlarını belirleyen ve idarenin bütünlüğü çerçevesinde işleyen idari yerinden yönetim sistemine son verilmektedir.<sup>38</sup> Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında yetkileri değil, görevleri paylaş-tıran yöntem, federal devlet anayasalarına özgü bir özellik sergilemektedir.

İl encümeni, meclisin her yıl kendi üyeleri arasından seçeceği beş üye ile valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşmaktadır. Atanmış üyeler arasında, mali işler birimi amiri sayılmış, diğerlerinin hangi birim yöneticileri olacağı özel idarenin kendisine bırakılmıştır. Encümenin başkanı validir, valinin bulunmadığı zamanlarda bu konum, yeni yasa ile yaratılan *özel idare genel sekreterince* yönetilmektedir. İl encümeni, Türkiye'nin en önemli yönetsel mekanizmalarından birinin, il idare kurulunun yerini almaktadır. İl idare kurulları, vali, hukuk işleri müdürü, tarım müdürü, bayındırlık müdürü, il milli eğitim müdürü, sağlık müdürü ve defterdar olmak üzere yedi üyeden oluşan bir kuruldur. İl idare kurullarına idari, istişari ve yargısal olmak üzere üç tür görev verilmiştir. Bu kurulların yargısal görevi, 1982 yılında idari yargının taşra örgütlenmesinin (bölge idare mahkemeleri ve idare mahkemeleri) kurulmasıyla ortadan kalkmıştır. Günümüzde ilerleyen kamu reformları sürecinde, bu kurulların idari ve istişari görevleri de hızla erimektedir. KYTK yasa haline gelip, yürürlüğe girseydi, bu değişiklikten en çok etkilenecek yapılar il ve ilçelerde kurulu bulunan idare kurulları olacaktı. KYTK ile yapılmak istenen sağlık, bayındırlık, tarım, sanayi ve ticaret, ulaştırma, kültür-turizm, (bir süre sonra) milli eğitim bakanlıklarının il müdürlüklerini il özel idaresine devretmekti. Bakanlık taşra müdürlükleri il özel idarelerine devredilince, kurullarda valiyle birlikte yalnızca hukuk işleri müdürü

---

<sup>38</sup> 'İdari ademi merkeziyet', 'idari yerinden yönetim' ve 'idari desantralizasyon' kavramları merkeziyetçi örgütlenme içinde işleyen yerel yönetim sistemini anlatmaktadır. İdarenin bütünlüğü ilkesi, üç hukuksal mekanizma ile sağlanmaktadır: 1) İllerin yönetimi 'yetki genişliği esasına' dayanır, yani iller valilik-kaymakamlık kurumu üzerine yükselir, 2) Yerel yönetimler merkezi vesayet, 'vesayet denetimi' altındadır, 3) Devlet örgütlenmesi, hiyerarşik yönetim ve denetime dayanır.

ile defterdar kalıyordu. Üç kişiden oluşan yapının, il genel yönetimini taşıyamayacağı, böylece gerçekte altı boşalan sistemin bir bütün olarak mülki idare sistemi olduğu kendiliğinden ortaya çıkıyordu.<sup>39</sup> KYTK yasalaşmadı ama, başlıca hükümleri farklı düzenlemelere konu olarak hayata geçirilmeye devam etmektedir.

Bu süreçte il idare kurulu üyelerinden defterdarın en kritik görevleri Gelir İdaresi Başkanlığı ile bölgelere devredilmiştir. 2007 yılında gündeme gelen “Kamu Hastane Birlikleri” tasarısı ile sağlık hizmetlerinin yönetimi, illerde oluşturulacak yönetişimci kurullara bırakılmaktadır. Buna göre kamu hastanelerinin idari ve mali özerkliğe kavuşturulması, “birlik” yapısı altında bölgesel olarak örgütlenmesi ve birliklere geniş yetkili ve yüksek ücretli yöneticiler atanması öngörülmektedir. Birliklerin yönetim kurullarına il genel meclisleriyle sanayi ve ticaret odalarından temsilciler de alınacaktır. Devletin sağlık hizmetinin finansmanından tümüyle çekilmesinin koşullarını hazırlayan tasarı, hastane sistemini vali ve kaymakamların denetiminden çıkarmakta; il ve ilçe sağlık müdürlüklerini işlevsiz bırakmaktadır.<sup>40</sup>

Belediyelerin kamu kurum ve kuruluşlarıyla yazışmalarında, kaymakamlık ve valilik aracılığı kullanmaları uygulamasına son verilmiş; belediyeler, doğrudan yazışma yetkisine sahip kılınmışlardır. Böylece mülki idare sisteminin, bu yolla bilgisine sahip olduğu “iş ve işlem akışından bilgilenme” olanağı ortadan kalkmıştır.

Belediye bütçesi ve personel istihdamı üzerinde mülki amirler ve İçişleri – Devlet Personel – Maliye – Bakanlar Kurulu zinciri üzerine kurulmuş işleyiş, her yönüyle ortadan kaldırılmıştır. Bütçe ve personel, doğrudan belediye meclisi – encümeni – başkanı üçlüsü arasındaki işleyişle oluşacak, kesinleşecek ve uygulanacaktır. Kaymakamlık ve valiliklerin bütçe-kesin hesap üzerindeki denetim-gözetim yetkisi kaldırılmıştır. Personel, kadro ihdasından başlanarak, her işlem için bu organların tasarrufuna bırakılmıştır. Belediye kararları üzerindeki idari vesayet, önceki sistemde zaten yalnızca meclis kararları ile sınırlıdır. Belediye yasası, belediye meclis kararlarının kendi içinde kesinleşmesi kuralını getirmiştir. Kesinleşen kararlar kaymakam ya da valiye gönderilmektedir; bunlar “hukuka aykırılık” görürlerse konuyu idari yargı

<sup>39</sup> “İl ve İlçe İdare Kurulları Ne Yaparlar?”, *Kamu Yönetimi Dünyası*, 6/21, Ocak-Mart 2005, s. 28-32.

<sup>40</sup> “Hastaneler de MİA’nın denetimi dışına çıkarılıyor”, [www.mulkiidare.net](http://www.mulkiidare.net); “Sağlıkta Eyalet Sistemi’ne Geçiliyor”, *Radikal*, 8.3.2007.

mahkemesine taşıyacaklardır. Böylece mülki sistem denetleyici değil yargısal denetimin başlatıcısı olarak “genel gözcülük” işlevine doğru geri çekilmiştir.

Yerel yönetim yasaları ile görev ve yetki alanı bütünüyle daralan vali, ilde devletin ve hükümetin temsilcisi olma sıfatından doğan gücünü ve etkisini kaybetmiştir. Valilerin, idari ve mali özerkliğe sahip kılınan, genel yetkili il genel meclisleri karşısındaki konumu, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nun fiilen yürürlükten kaldırıldığını göstermektedir.

### **MÜLKİ İDARE SİSTEMİNE YENİ TANIM: İÇİŞLERİ BAKANLIĞI’NIN TAŞRA TEŞKİLATI**

Neoliberal reform sürecinin yerelleşme politikası, çeyrek yüzyıldır valilik-kaymakamlık kurumu çözülerek ilerlemiştir. Nitekim 90’lı yılların sonuna gelindiğinde, mülki idare sisteminin giderek yoğun bir güçsüzlük sendromuna sürüklendiği, taşra yönetiminin mülki idare amirlerinin denetimi dışına çıktığı dile getirilmeye başlanmıştır. 2000-2001 yıllarında gerçekleştirilen *Mülki İdare Amirliğinin Geleceği* konulu araştırmada, bakanlıkların kuruluş kanunlarına ya da çıkardıkları tüzük ve yönetmeliklere kimi hükümler koyarak, kimi zaman da yasalara açıkça aykırı tebliğ ve genelgelerle vali ve kaymakamların yetki, görev ve sorumluluk alanının dışına çıkmaya başladıkları belirtilmiştir. Araştırmaya göre merkezi yönetimin mülki idareyi devre dışı bırakan uygulamalarının yaygınlaşmasının yanı sıra; *il ve ilçe sayısındaki ölçüsüz artışlar*, *statü-ücret yönünden gerileme* ve *terör gibi özel toplumsal-siyasal koşullar* da mülki idare sisteminin güçsüzleşmesine neden olmuştur.<sup>41</sup>

Gerçekte, sıralanan nedenler neoliberal devlet reformlarının taşra genel yönetimini kaldırma hedefine yönelik politika araçları olarak, yerelleşme sürecinin aşamalarını oluşturmaktadır. Ancak çelişkili bir biçimde çözüm, sorunun kaynağında –yerelleşmede aranmıştır. Araştırmaya katılan mülki idare amirlerinin çoğunluğu “il genel yönetiminin yürütmekte olduğu yerel nitelikteki hizmetlerin il özel idarelerine aktarılması” şeklindeki öneriyi desteklemişlerdir. Bununla ilişkili bir başka öneri de “il genel yönetiminin bütünüyle kaldırılması, ilin yönetiminin il özel idaresince üstlenilmesi”dir. Bu önerilerden ilki mülki idare amirlerinin % 93.6’sının desteğini alırken, ikincisi % 35.4’ünün des-

---

<sup>41</sup> Cahit Emre, “Mülki Yönetim Sisteminin Geçerliliği ve Sistemden Kopmalar”, s. 220-221.



teğini kazanmıştır.<sup>42</sup> Ancak mülki idare amirlerinin, yerelleşme olgusunu “görev, yetki ve kaynak bakımından yeniden tanımlanan illerin ve valilerin güçlendirilmesi” çerçevesinde algıladığı görülmektedir.<sup>43</sup> Nitekim, valinin il özel idaresinin yürütücüsü konumunu korumasına ilişkin öneri yüksek oranda desteklenirken, valinin bu konumuna son verilmesi yönündeki öneri benimsenmemiştir. Bilindiği gibi Fransa’da valinin il yerel yönetiminin yürütme organı sıfatına son verilmiş ve bu işlev il genel meclisince seçilen başkan tarafından yerine getirilmeye başlanmıştır. Mülki idare amirlerinin, Fransa’da 1980’li yılların başında gerçekleştirilen yerel yönetim reformunun bu yönünü benimsememekle birlikte, “il özel yönetiminin işlerinin il genel meclisi kararları doğrultusunda yürütülmesi” (% 93.2), “valinin il genel meclisi kararlarını geri çevirme yetkisinin kaldırılması” (% 57.4) gibi önerilere sıcak baktıkları görülmektedir.

İllerin yönetiminde yerellik ilkesinin esas alınması, il özel idaresinin il çapındaki hizmetler bakımından genel yetkili kılınması sonucunda, mülki idare amirleri, merkezi yönetimin temsilcisi olma sıfatından kaynaklanan yetki ve güçlerini kaybetmişlerdir.<sup>44</sup> Mülki idare amirlerinin karşı karşıya kaldıkları kayıplar, “mali boyutu” itibarıyla çözümlenmiş ve yerelleşme sürecinin başarı ile devam ettirilmesi için taşra yöneticilerinin desteği alınmıştır. Son düzenlemelerle mülki idare sistemi İçişleri Bakanlığı’nın taşra teşkilatına dönüştürülmekte, sistemin performans ve rekabet ilkeleri temelinde çalışmasının önü açılmaktadır.

Yerel yönetim sistemini yeniden yapılandırmaya yönelik yasa hazırlıkları devam ederken, TBMM gündemine mülki idare amirlerini konu alan bir tasarı getirilmiştir. Dahiliye Memurları Kanunu, İl İdaresi Kanunu, İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ve Devlet Memurları Kanunu’na değişiklik getiren tasarı, *Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliği* statüsünün oluşturulmasına ilişkindir. Tasarı 30 Nisan 2004’te TBMM’ye girmiş ve bu tarihten yaklaşık ikibuçuk yıl sonra yasalaşmıştır. 1 Temmuz 2006 tarihinde kabul edilen 5540 sayılı

<sup>42</sup> İl genel yönetiminin sorumluluğundaki yerel nitelikli hizmetlerin il özel yönetimine aktarılması ve il genel yönetiminin kaldırılması önerilerini en çok destekleyen meslek kumesinin kaymakamlar olması dikkat çekicidir. Cahit Emre, “Mülki Yönetim Sisteminin Yeniden Düzenlenmesi Tartışmalarına Genel Bir Bakış”, s. 292-293.

<sup>43</sup> Alaaddin Yüksel, *a.g.k.*, 6.

<sup>44</sup> Mülki idare amiri; taşra kamu yönetimini merkezi idare adına, yetki genişliği ilkesine dayanarak yürüten kaymakamlık sıfatını kazanmış vali, vali yardımcısı, hukuk işleri müdürü, İçişleri Bakanlığı merkez örgütü görevlileri, kaymakamlar ve bucak müdürlerini ifade etmektedir.

yasa ile “birinci sınıf mülki idare amirliği” statüsü getirilmiştir.<sup>45</sup> Yasa, mülki idare hizmetleri sınıfında bulunan kaymakamlar ile bu sıfatı kazanmış olup İçişleri Bakanlığı merkez ve iller teşkilatında çalışanların birinci sınıf mülki idare amirliğine yükseltilme koşullarını, değerlendirme yöntemi ile inceleme sürecini ve mülki idare amirliği özel hizmet tazminat oranının yükseltilmesini konu almaktadır. Buna göre, İçişleri Bakanlığı merkez ve taşra teşkilatındaki çeşitli görevlere, birinci sınıfa yükselmiş ve yükseldikten sonra bu sınıfa yükselme niteliğini kaybetmemişler arasından atama yapılacaktır.

Yedi maddeden oluşan yasa metni, resmin bütünü içindeki anlamıyla değerlendirilmediğinde, mülki idare amirliği statüsüne ilişkin olağan- teknik bir düzenleme olarak görülebilir. Ancak il genel idaresi – il özel idaresi ilişkisi köklü bir reforma konu olurken, valilerin statüsüne ilişkin bir değişikliği her zamankinden daha çok önemsemek gerekir. Bu düzenlemenin arkasında yer alan politik öz, İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan genel gerekçe metninde gizlidir. Tek sayfadan oluşan bu kısa metin, valilik-kaymakamlık kurumunun tanımını değiştirmektedir; mülki idare sistemi İçişleri Bakanlığı’nın taşra teşkilatına dönüştürül- mekte, sistemin performans ve rekabet ilkeleri temelinde çalışmasının önu açılmaktadır. Burada da gerekçe, neoliberal reformlara kaynaklık eden o sihirli cümleye dayandırılmıştır: “Hızla küreselleşen dünyanın ve çağdaş yönetim anlayışının gerekleri.”

Yasa gerekçesinde vali ve kaymakam, yetki genişliği ilkesine göre hizmet gören il sistemi içinde, *İçişleri Bakanlığı’na verilmiş görevleri*, kendilerine bağlı teşkilatlar eliyle *merkezi hükümet adına* yürüten kamu görevlileri olarak tanımlanmıştır. Gerekçede valinin *devletin ve tek tek bakanların* temsilcisi olma özelliğine yer verilmediği, yalnızca merkezi hükümetin temsilcisi olma statüsünün vurgulandığı görülmektedir. Hükümetin temsilcisi olarak vali ve kaymakamın görev ve yetkileri ise yalnızca İçişleri Bakanlığı’nın faaliyet alanı ile sınırlandırılmıştır: İç güvenlik, kamu düzeni ve genel ahlakın korunması, mülki idare bölümlerinin kurulması-kaldırılması, kaçakçılıkla mücadele, sivil savunma, nüfus ve vatandaşlık hizmetlerinin yürütülmesi ile yerel yönetimlerin

---

<sup>45</sup> 1.7.2006 tarih ve 5540 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu, İl İdaresi Kanunu, İçişleri Bakanlığı Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun ve Devlet Memurları Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, RG: 5.7.2006, 26219.

Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliğine Yükseltilme Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik 28.10.2006 tarihli Resmi Gazete’de, 811 kişinin Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliğine Yükseltilmesi Hakkında Karar ise 29.11.2006 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

yönlendirilmesi. Gerekçe, valilik ve kaymakamlık kurumunu, İçişleri Bakanlığı'nın taşra teşkilatı olarak tanımlamaktadır. Bu, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun fiilen ortadan kalkması demektir.

İkincisi, hızla küreselleşen dünyada “mülki idare amirlerinin iyi yetişmiş, bilgili, yetenekli, temsil kabiliyeti yüksek, ufku geniş, dil bilen üstün niteliklere sahip yöneticiler olarak yetiştirilmesi”nin önemine dikkat çekilmektedir. Bu nedenle çağdaş yönetim anlayışı çerçevesinde, bu niteliklere sahip yöneticilerin görevde yükselebilmeleri için özel ilişkiler veya siyasi konjonktür gibi etkiler yerine, performans kriterlerine dayalı terfi sisteminin getirilmesi gündeme gelmiştir. Değerlendirme ölçülerinin (genel şartlar, başarı puanı) belirlenmesi yetkisi ve sorumluluğu, İçişleri Bakanlığı Encümeni'ne bırakılmıştır.

Son olarak, birinci sınıf mülki idare amirliği sisteminin, meslek içinde rekabet ortamı yaratarak, insan kaynakları kalitesinin yükseltilmesinde süreklilik sağlayacağı dile getirilmiştir.

Geleneksel Türk kamu yönetimi sisteminde, icracı güç ilin mülki sistemidir; valinin başında olduğu taşra örgütlenmesidir. Atanmış valilik kurumu gücünü merkezi idareden ve merkezi idarenin taşra örgütlenmesinden almaktadır. Valiler, yerel toplumsal güçler tarafından değil, merkezi yönetim tarafından liyakat esasına göre seçilerek atanmaktadır. Valilik görevine ilişkin olarak “yerli olmama”, “hizmet süresinin asgari üç, azami beş yıl olarak sınırlandırılması” gibi koşullar dikkate alınmaktadır. Merkeziyetçi örgütlenme hiyerarşisi içinde yetki genişliği ilkesi üzerinden işleyen bu sistem, taşra egemenlerinin gücü karşısında, bir denge unsuru olarak geniş halk kesimlerinin korunmasına yönelik bir mekanizma yaratmaktadır. Yaklaşık 1,5 milyon kamu personeli bu bünyenin yönetimi altındadır. Yerelleşme reformları tamamlandığında ve yasa tasarılarında öngörülen aktarma yapıldığında, milyonu aşkın personel kitlesi özel idareye geçecek, böylece yerel egemenler icra gücüne doğrudan sahip hale gelecektir. Oysa kamu kaynakları il genel meclisi üyelerinin saf çıkarları üzerinden yönetilebilecek zenginlikler değildir. Bu alanlarda özel çıkarlar, ancak güçlü bürokratik-teknik örgütlenmelerle dengelenir; toplumun genel yararı da ancak bu tür yollarla güvence altına alınabilir.

## **TOPRAĞA DAYALI ÖRGÜTLENMEDE BÖLGE ESASI**

Türkiye'de bölge, eyalet sisteminin coğrafi temeli olarak yapılandırılmaktadır. Bu anlamda bölgeselleştirme çalışmaları, yalnızca idari

düzeyde değil, yargı sistemi içinde de ilerlemektedir. İdari yargı, 1982 yılında, 12 Eylül rejiminde bölge esasına göre örgütlenmiş ve bölge idare mahkemeleri kurulmuştur. Günümüzde ise Avrupa Birliği'nin isteğiyle Yargıtay'a dayalı olan adli hukuk sistemi, istinaf mahkemeleri, bir başka deyişle bölge mahkemeleri kurularak bölge esasına göre örgütlenmektedir.<sup>46</sup> Buna göre bölgelerin coğrafi durumları ve iş yoğunluğu göz önünde tutularak belirlenen yerlerde, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nun olumlu görüşü alınarak Adalet Bakanlığınca bölge adliye mahkemeleri kurulması öngörülmektedir. İstinaf mahkemeleri, federalleşme yolunda atılmış önemli adımlardan biridir.<sup>47</sup> Yargı sisteminin önüne getirilen "halk ombudsmanı" sistemi ise bütün eksikleriyle beraber yargının yerelleştirilmesini sağlayan bir mekanizma yaratmıştır. Yasama açısından ise, "parlamentar demokrasi yerine başkanlık sistemine geçilmelidir" tartışmaları zaman zaman gündeme getirilmektedir. Bu süreci Kamu Personel Rejimi Kanunu, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu gibi devletin federalleşmesini personel ve bütçe ayakları itibariyle hayata geçiren çalışmalar tamamlamaktadır.

### ***Bölgesel Gelişme ve AB Politikalarına Uyum***

Planlı kalkınma dönemine geçişle birlikte, bölge planlaması beş yıllık kalkınma planlarının, DPT ve belirli bakanlıkların ilgi alanına girmiş ve bölgesel farklılıkların azaltılmasında bir araç olarak kullanılmaya başlanmıştır.<sup>48</sup> 1957-1965 yılları arasında Köyceğiz-Dalaman, Doğu Marmara, Zonguldak, Çukurova, Keban ve Antalya bölgeleri için sınırlı planlama çalışmaları yapılmış, ancak bu uygulamanın yaygınlaşması mümkün olmamıştır. 1970'li yıllarda gündemden düşen bölge

<sup>46</sup> 5235 sayılı Adli Yargı İlk Derece Mahkemeleri ile Bölge Adliye Mahkemelerinin Kuruluş, Görev ve Yetkileri Hakkında Kanun, RG: 7.10.2004, 25606. Yeni sistem Ankara, Erzurum ve Diyarbakır'da kurulacak üç pilot mahkemeye çalışmaya başlayacak; bu mahkemeler, yeni kurulacaklara model olacaktır. İlk üç mahkemenin 30 milyon Euro'yu bulması beklenen bina bedellerinin yüzde 75'ini Avrupa Birliği, gerisini Adalet Bakanlığı karşılamaktadır. Projeji Adalet Bakanlığı görevlisi hakimler ve teknik personel hazırlamış, AB'nin onayı da alınmıştır. "İstinaf Mahkemeleri Geri Dönüyor", *Hürriyet*, 22 Nisan 2007.

<sup>47</sup> "...uygulamadaki birliği bozması, yargılama sürecini uzatması, öngörülemeyen sorunlar çıkarması da beklenmelidir. Nitekim Avrupa Konseyi Değerlendirme Komitesi, 2001 tarihli bir raporunda bölge mahkemelerinin içtihat aykırılıkları yaratacağını, yeni sorunlar doğuracağını belirtmiştir." "İstinaf Mahkemeleri Geri Dönüyor", *Hürriyet*, 22 Nisan 2007.

<sup>48</sup> İlhan Tekeli, *Bölge Planlama Üzerine*, İTÜ Mimarlık Fakültesi, İstanbul 1972, s. 138-169; Sonay Bayramoğlu, "Türkiye'de Bölgesel Politikaların Gelişimi", *Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?*, Derleyen Menaf Turan, Paragraf Yayınevi-YAYED, Ankara 2005, s. 55-61; 80-93.

planlaması yaklaşımı, 1985-1989 dönemini kapsayan Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda yeniden dirilmiştir. Bu planda, bölgelerin saptanmasında yönetsel sınırlardan bağımsız bölge kavramı temel alınmış, çeşitli konularda karşılıklı ilişkileri en fazla olan yerleşim birimlerinin *işlevsel bölgeler* oluşturması öngörülmüştür. Buna göre, DPT Müsteşarlığı'nca 1982 yılında hazırlanan Türkiye'de Yerleşme Merkezlerinin Kademelenmesi Araştırması'nda saptanan 16 bölgeye, planlama çalışmalarında da uyulmasına karar verilmiştir.<sup>49</sup> Bir etki alanı saptama çalışması olan bu araştırma sonucunda bölge merkezi özelliği taşıyan 16 il belirlenmiştir: İstanbul, Bursa, Eskişehir, İzmir, Ankara, Konya, Adana, Samsun, Kayseri, Sivas, Malatya, Gaziantep, Trabzon, Erzurum, Elazığ ve Diyarbakır. Bu tarihten sonra 2002 yılında hazırlanacak İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması'na (İBBS) kadar, ulusal plan bölgelerinin belirlenmesine yönelik bir çalışma yapılmamıştır.

Altıncı plandan itibaren bölgesel planlama yerine *bölgesel gelişme* kavramı kullanılmaya başlanmış ve bu gelişmede AB bölgesel politikalarının dikkate alınması ilkesi benimsenmiştir. Bu tarihten sonra Türkiye'nin bölgesel gelişme politikaları, *AB politikalarına uyum* hedefine kilitlenmiştir. Artık bölge için stratejik vizyonlar geliştiren, yerel talepleri yansıtan, değişen koşullara uyum sağlayabilen planlar istenmektedir. Bölgesel politikalar ise nitelikli işgücü ile AR-GE faaliyetlerinin artırılmasını, yerel ve bölgesel kaynakların (sermaye için) harekete geçirilmesini, sektörlerarası bağlar kurulmasını ve KOBİ'lerin desteklenmesini kapsamaktadır.<sup>50</sup> Sekizinci Kalkınma Planı'ndan sonra DPT, bölge olgusuna merkezîyetçilikten uzak bir anlayış içinde, örgütsel ve mekansal bir çerçeve oluşturulması gerektiğini dile getirmeye başlamıştır. DPT'nin önerisi, doğal sınırları sosyo-ekonomik ve teknolojik gelişmelere bağlı olarak değişmeyen *su havzalarını* temel almaktır. Bu çerçevede Doğu Anadolu Projesi (DAP), Doğu Karadeniz Bölgesi Gelişme Projesi (DOKAP), Yeşilirmak Havzası Gelişim Projesi, Zonguldak-Karabük-Bartın Bölgesel Gelişme Projesi vb. uygulanmaya başlanmıştır.

Bölgesel gelişme projelerinin hazırlanma ve uygulanma aşamalarında uluslararası ihaleler ve yabancı sermaye etkin rol oynamaktadır.

<sup>49</sup> Türkiye'de Yerleşme Merkezlerinin Kademelenmesi: Ülke Yerleşme Merkezleri Sistemi, DPT, 2 Cilt, Ankara 1982.

<sup>50</sup> Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Öncesinde Bölgesel Gelişme 1996-2000, DPT Müsteşarlığı, Ankara 2000.

Altyapı yatırımlarında devletin yatırımcı rolü terk edilmiştir. İktisadi ve toplumsal yaşamda devletin rolünde meydana gelen önemli dönüşüm, bölge olgusundaki dönüşümle örtüşmektedir. Küreselleşme zamanlarında bölge, plana dayalı ulusal kalkınma modelinin aracı olmaktan çıkmıştır. DPT kaynaklarında bu değişim, “yan yana gelmiş yerel birimlerin mekansal bütünlüğüyle oluşan, ulus-devlet dışına kapalı, ulus-devletin denetiminde, sınırları çizilmiş bir birim” olan bölgelerin, “ilişki ağıyla belirlenen, mekansal süreklilik koşulu olmayan yerellerin oluşturduğu, uluslararası ilişkilere doğrudan açılan, sınırları değişken bir birime dönüşmesi” şeklinde tanımlanmaktadır.<sup>51</sup>

### **Ölçekte Büyüme: Hizmet Birlikleri**

Günümüzde yönetim-hizmet ölçğinde büyüme sağlayacak formül arayışlarından biri de yerel yönetimlerce yürütülen hizmetlerin birlikler yoluyla daha büyük ölçüğe taşınmasında ortaya çıkmıştır.<sup>52</sup> Yerel yönetim birlikleri, temel altyapıyı şirketleşerek üstlenebilen, birlik kuruculuğuna özel kişi ve şirketlerin de kabul edilebilecekleri ticari yapılar olarak kurgulanmaktadır. Valilik sistemini kaldıran reformlar, ilçe yönetimlerinin kaymakamlık örgütlenmesini de tam bir çöküntüye uğratmakta; bu nedenle köy hizmetlerinde de ölçek büyütülmektedir. Mahalli İdare Birlikleri Kanunu’nda köylere kurulacak birliklere katılma zorunluluğu getirilmiştir. Buna göre, ilçelerde, tarım ürünlerinin pazarlanması hariç olmak üzere, *yol, su, kanalizasyon ve benzeri altyapı tesisleri* ile köylere ait diğer hizmetlerin yürütülmesine yardımcı olmak, bizzat yapmak, yaptırmak ve kırsal kalkınmayı sağlamak üzere, tüm köylerin katılımı ile o ilçenin adını taşıyan, köylere hizmet götürme birliği kurulabilecektir. Bu fıkraya “yol, su, kanalizasyon ve benzeri altyapı tesisleri” ifadesi, yasanın kabulünden yedi ay sonra yapılan değişiklikle eklenmiştir.<sup>53</sup> Bakanlar Kurulu bu konuda genel izin vermeye yetkili-

<sup>51</sup> *Bölgesel Kalkınma Politikalarının Yönetimi ve Kalkınma Ajansları Raporu*, İçişleri Bakanlığı, Ankara Mart 2004, s. 3.

<sup>52</sup> İlk kez (1930 tarihli) 1580 sayılı Belediye Kanunu’nda düzenlenen yerel yönetimlerin birlik kurma yetkisi, 2005 yılında ayrı bir yasaya konu olmuştur: 26.5.2005 tarih ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu; RG: 11.6.2005, 25842.

<sup>53</sup> Yasanın ilk halinde bu hüküm (m. 18- ilk fıkra) “İlçelerde, tarım ürünlerinin üretim ve pazarlanması hariç olmak üzere, köylere ait hizmetlerin yürütülmesine yardımcı olmak, bizzat yapmak, yaptırmak ve kırsal kalkınmayı sağlamak üzere, tüm köylerin iştiraki ile o ilçenin adını taşıyan, köylere hizmet götürme birliği kurulabilir” şeklinde düzenlenmiştir. 29 Aralık 2005 tarihinde yapılan değişiklikle, bu fıkraya “*yol, su, kanalizasyon ve benzeri altyapı tesisleri*” ifadesi eklenmiştir. 5445 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu’nda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, RG: 4.1.2006, 26043.

dir. İl özel idareleri ile diğer kamu kurum ve kuruluşları; köye yönelik hizmetlerine ilişkin yapım, bakım ve onarım işlerini aralarında yapacakları anlaşmaya göre köylere hizmet götürme birlikleri aracılığıyla gerçekleştirebileceklerdir. Bu durumda, gerekli kaynak bu birliklere aktarılarak, söz konusu iş, birliğin bağlı olduğu esaslara göre sonuçlandırılacaktır. Yatırım ve uygulama projeleri için ihale yapma yetkisine sahip kılınan hizmet birlikleri, il özel idarelerinin, sanayi-ticaret kesimini kırsal alana taşıyacak ve taşımının maliyetini de kamudan karşılayacak araçları olmaya adaydır.<sup>54</sup> Bu nedenle köylere hizmet götürme birlikleri biçimindeki yapılar hızla nitelik değiştireceklerdir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun kabul edilmesinden yaklaşık bir ay önce, Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü (KHGM) kapatılarak, bu kurum tarafından 19 bölge müdürlüğü eliyle yürütülen hizmetler İstanbul ve Kocaeli illeri dışında il özel idarelerine, İstanbul ve Kocaeli illerinde ise büyükşehir belediyelerine bırakılmıştır.<sup>55</sup> KHGM'nin kadro ve pozisyonları, personeli, tüm varlıkları, araç, gereç ve taşınırları, hizmet binaları da (İstanbul ve Kocaeli'de büyükşehir belediyelerine) 79 il özel idaresine devredilmiştir. Yürüttükleri hizmetler havza bazında uygulamaları içeren, yani birden fazla ili ilgilendiren bölge müdürlükleri, yapısı gereği mekanı ulusal bakışla gören Ankara merkezinin uzantısıdır. KHGM'nin kapatılarak, yetkilerinin yerel yönetimlere devredilmesi, Anayasa'da devlet tüzelkişiliğine tanınan toprak ve su kaynakları yönetimi yetkisinin ortadan kaldırılması demektir. Böylece toprak ve su gibi iki vazgeçilmez ulusal varlığa, yerel çıkar gruplarıyla yabancı kişi ve şirketlerin sınırsız-denetimsiz elkoymasına izin verilmiştir. Bu aynı zamanda yaklaşık 5 bin personelle çalışan il özel idarelerine, 50 bine yakın personelin de devri anlamına gelmektedir. Devir işlemleri halen devam etmektedir.

Avrupa Birliği isteği gereğince yürütülen bölgesel gelişme programları da, *kalkınma birliği* adı verilen yerel yönetim birlikleri eliyle yürütülmektedir.<sup>56</sup> 2006 İlerleme Raporu'nda kalkınma ajanslarının,

<sup>54</sup> Birgül A. Güler, "İl Özel İdaresi Kanunu Üzerine", s. 118.

<sup>55</sup> 13.1.2005 tarih ve 5286 sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün Kaldırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, RG: 28.1.2005, 25710.

<sup>56</sup> Bu tür sekiz birlik bulunmaktadır: Doğu Anadolu Kalkınma Birliği (Bitlis, Hakkari, Muş, Van); Orta Karadeniz Kalkınma Birliği (Çankırı, Kastamonu, Sinop); Yeşilirmak Havzası Kalkınma Birliği (Amasya, Çorum, Samsun, Tokat); Serhat İlleri Kalkınma Birliği (Ağrı, Ardahan, Iğdır, Kars); Orta Anadolu Kalkınma Birliği (Kayseri, Sivas, Yozgat); Bayburt, Erzincan, Erzurum İlleri Kalkınma Birliği; Konya Karaman İlleri Kalkınma Birliği; Bingöl, Tunceli, Elazığ, Malatya İlleri Kalkınma Birliği.

AB destekli bölgesel kalkınma programları başlatılan tüm bölgelerde kurulan *hizmet birliklerinden* faaliyetleri devralarak, birkaç yıl içinde bölgesel düzeyde gerekli idari kapasiteyi sağlamak durumunda oldukları söylenmektedir. Kalkınma birlikleri, bölge kalkınma ajanslarının öncülüğünü üstlenmiş yapılar olarak karşımıza çıkmaktadır.

### ***AB Projesi: Bölge Kalkınma Ajansları***

Bölge Kalkınma Ajansları (BKA) ile Türk kamu yönetimi sistemine giren yeni model, Dünya Bankası tarafından da desteklenen bir Avrupa Birliği politikasıdır.<sup>57</sup> Böylece AB'nin üyelik vaadiyle Türkiye'de bölgeciliği kurumsallaştıran baskıları sonuçlanmaya başlamıştır.<sup>58</sup> Bu politikanın temeli teknik olarak NUTS olarak kısaltılan İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması'na dayanmaktadır.<sup>59</sup> İBBS, 2001 yılında AB tarafından hazırlanan Katılım Ortaklığı Belgesi ve Türkiye tarafından hazırlanan Ulusal Program'da da kısa vadeli öncelikler arasında yer almıştır. "Bölge istatistiklerinin toplanması, bölgenin sosyo-ekonomik analizlerinin yapılması ve bölgesel politikaların çerçevesinin belirlenmesi" amacıyla karşılaştırılabilir istatistiksel veri toplama temeline dayanan bu çalışma, DPT, DİE ve İçişleri Bakanlığı yetkililerinin katılımıyla oluşturulan bir komisyon tarafından yürütülmüş, geliştirilen sınıflandırma Bakanlar Kurulu Kararı olarak 22 Eylül 2002'de Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Buna göre, ülke hiyerarşik olarak en altta 81 il, bir üstte 26 il grubu, en üstte ise 12 geniş il grubu olmak üzere

<sup>57</sup> Konuya ilişkin kapsamlı bir çalışma: *Bölge Kalkınma Ajansları Nedir Ne Değildir*, (Der. Menaf Turan), Paragraf-YAYED Yayınları, Ankara 2005; Özel dosya konusu olarak: *Memleket Mevzuat Dergisi*, Şubat 2006/I-8.

<sup>58</sup> 25 Temmuz 2006 tarihli Resmi Gazete'de Kalkınma Ajanslarının Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ile Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliği yayımlanmıştır. TMMOB'un Kalkınma Ajanslarının Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in iptali ve yürütmenin durdurulması istemiyle açtığı davada, Danıştay 30 Ocak 2007 tarihinde yürütmeyi durdurma ve Anayasa Mahkemesi'ne başvurulması kararı vermiştir. Danıştay 10. Dairesi'nce verilen yürütmeyi durdurma kararına itiraz eden Başbakanlığın itirazı, 17 Ağustos 2007 tarihinde Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu tarafından oybirliği ile reddedilmiştir. Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, kalkınma ajanslarıyla ilgili yönetmeliğin yürütmesinin durdurulmasına yapılan Başbakanlık itirazından sonra, Bakanlar Kurulu Kararı'nın yürütmesinin durdurulmasına yapılan itirazı da reddetmiştir. TMMOB, 6.7.2006 gün ve 262220 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Bazı Düzey-2 Bölgelerinde Kalkınma Ajansı Kurulması'na dair 2006/10550 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'nın Anayasa'ya aykırılığı nedeni ile iptal ve yürütmenin durdurulması istemiyle Danıştay'a başvurmuş ve Danıştay 10. Dairesi yürütmeyi durdurma kararı vermişti.

<sup>59</sup> Nomenclature of Territorial Units of Statistics – NUTS [İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması – İBBS]



üç kademeli *bölge istatistik birimine* ayrılmıştır. AB'nin istatistik sistemi geliştirilmesi ile başlattığı bölgeselleşme politikası, bölgesel yönetim kademesi yaratılmasına kadar uzanmaktadır. Önce 2002 İlerleme Raporu'nda, daha sonra 2003 tarihli genişletilmiş Katılım Ortaklığı Belgesi'nde konu istatistik değil, bölgesel politika başlığında gerçek içeriği ile ortaya konmuştur. Bu belgelerde, İBBS'de belirlenen Düzey-2'lerde (26 ilde) bölgesel kalkınma planları hazırlanması ve bu planları uygulamak üzere bölge birimleri (BKA'lar) kurulması istenmiştir.<sup>60</sup>

Bu sistem bir bölgesel örgütlenme sistemidir. Ancak, BKA yapısı ne bölge genel yönetimi, ne de bölge yerel yönetimi özellikleri taşımaktadır; kurulan bölge yönetişimi sistemidir. Bölge yönetişimi, merkezden ve yerinden yönetim sistemi içinde tanımlanamayan, anayasal dayanağı olmayan yeni bir usuldür. Bu özelliği itibarıyla de idarenin bütünlüğü ilkesini değiştiren bir gelişmedir.

Bölge yönetişimi türü olarak BKA, atanmış-seçilmiş bürokrasi + özel sektör (şirketler) ve sivil toplum örgütleri ortaklığıdır.<sup>61</sup> Kamu kurum ve kuruluşları ile özel kesim ve sivil toplum kuruluşlarının temsilcilerinden oluşması öngörülen Kalkınma Kurul'larında temsiliyet açısından bir denge kurulmamıştır. Ajansların çalışma stratejisi, bölgelerarası rekabet ilkesine dayandırılmıştır. Rekabetçilik, bir yandan ülkedeki bölgencilik eğilimini güçlendirme, diğer yandan bölge içinde sermaye kesimi ile ücretli çalışanları ve bölge halkını karşı karşıya getirme dinamiğine sahiptir. Kalkınma ajansları, küresel sermayenin ulusal devlet sınırlarına takılmadan, istediği bölge ile ihtiyacına yönelik ilişkiler geliştirebilmesini sağlayan bir modeldir. Sermayenin serbest hareketi için üretilen bu modelin üstü, bölgelerarası dengesizliklerin giderilmesi ve bölgesel gelişme gibi, toplumun geniş kesimleri tarafından tartışmasız kabul edilebilecek bir söylemle örtülmektedir. Oysa BKA uygulamasının "en kuvvetli olası sonucu, ülke genelinde sınıfsal-toplumsal, iktisadi ve siyasal yapıların çatışma içinde dağılma sürecine girmesi" olacaktır.<sup>62</sup>

<sup>60</sup> Bu koşul daha sonra bir yerli dokümanda yer almıştır: AB Ulusal Programı, 23 Haziran 2003 tarih ve 2003/5930 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, Bölge Kalkınma Ajansı ile ilgili bölüm: s. 584.

<sup>61</sup> Önümüzdeki dönemde, şu anda kimi üst kurullarda (Şeker Üst Kurulu ya da Telekomünikasyon Kurulu) görüldüğü üzere, küresel şirket temsilcileri + yerli tekeller + bölgesel şirketler BKA Yönetim Kurulu Üyesi kimliğiyle, kamu kudreti sahipleri olarak taşra yönetiminde söz sahibi olacaklardır. Böylece sermaye kesimi, siyasal-yönetimsel iktidar sahipliğine yerleşmiş olacaktır.

<sup>62</sup> *Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?*, s. 6.

## DEĞERLENDİRME

Türkiye’de kamu reformları kapsamında kabul edilen yasalar ve halen yürütülmekte olan tasarı çalışmaları, bir yandan valilik kurumu yerine il yerel yönetimlerini genel yetkili kılmakta, öte yandan devletin toprağa dayalı örgütlenmesini il temelinden bölge temeline kaydırılmaktadır. Pratiğin içinde biçimlenen politika, “sivil toplumu ve bireyi güçlendirme, kutsal devleti zayıflatma ve böylece nihayet Türkiye’yi demokrasiye kavuşturma” söylemiyle sihirli bir formüle dönüştürülmüş durumdadır. Neoliberal politikalar demokrasi için tek yol göstermektedir: Tüm yaşamın kapitalist üretim ilişkilerinin egemenliğine terk edilmesi. Böylece kamu gücünün merkezi yönetimden yerel-bölgesel yönetimlere, yerel-bölgesel yönetimlerden de yerli-yabancı sermayeye akmasına dayalı ardışık bir süreç yaşanmaktadır. Neoliberal politikaların sorunu kamu gücünü piyasa mekanizmalarına aktarmaktır; yerelleştirme-bölgeselleştirme bu süreçte bir ara durak olarak kullanılmaktadır. Merkezi yönetimden daha ve daha çok uzaklaşmış, kendi kendine yeten yerel-bölgesel yönetim modeli, ulusaşırı şirketlerin küresel egemenliklerini kolaylaştırmaya yardımcı olmaktadır. İhalecilik-dış borçlanma sarmalında merkezi yönetimle bağları gevşetilen ve devlet bütününden koparılan yerel/bölgesel yönetimler, küresel ölçekte merkezileşen sermaye iktidarına bağlanmaktadır.

## KAYNAKÇA

- Adalet Hizmetleri Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, DPT, Ankara 1989.
- Bayramoğlu, Sonay, “Türkiye’de Bölgesel Politikaların Gelişimi”, *Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?*, Derleyen Menaf Turan, Paragraf Yayınevi-YAYED, Ankara 2005, s. 35-120.
- Bölgesel Kalkınma Politikalarının Yönetimi ve Kalkınma Ajansları Raporu*, İçişleri Bakanlığı, Ankara Mart 2004.
- Bölge Kalkınma Ajansları Nedir Ne Değildir*, (Der. Menaf Turan), Paragraf-YAYED Yayınları, Ankara 2005.
- Emre, Cahit, “Mülki Yönetim Sisteminin Geçerliliği ve Sistemden Kopmalar”, *İyi Yönetim Araştırışında Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği*, Türk İdari Araştırmalar Vakfı, Ankara 2002, s. 215-239.
- “Evren’in 8 Eyaleti”, *Hürriyet*, 1 Mart 2007.
- Geray, Cevat, “Ülkenin Yönetim Coğrafyası Gelişigüzel Değiştirilirken”, *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, 13/104, Şubat 1989, s. 3-19.
- Güler, Birgül A., “22 Şubat 2005 gün ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu Üzerine”, *Mülkiye*, Sayı 246, 2005, s. 89-121.

- Güler, Birgül A., “Devlette Reform”, *Devlette Reform Yazıları*, Paragraf Yayınevi, Ankara 2005, s. 31-74.
- Güler, Birgül A., “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Üzerine”, *Devlette Reform Yazıları*, Paragraf Yayınevi, Ankara 2005, s. 75-127.
- Güler, Birgül A., “İkinci Dalga: Siyasal ve Yönetimsel Liberalizasyon - Kamu Yönetimi Temel Kanunu”, *Devlette Reform Yazıları*, Paragraf Yayınevi – YAYED, Ankara 2005, s. 161-201.
- Güler, Birgül A., “Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Ademi Merkeziyetçilik mi?”, *Devlette Reform Yazıları*, Paragraf Yayınevi – YAYED, Ankara 2005, s. 227-249.
- “Hastaneler de MİA'nın Denetimi Dışına Çıkarılıyor”, [www.mulkiidare.net](http://www.mulkiidare.net).
- İç Düzen Genel Rapor, *İl Özel İdareleri, İçişleri Hizmet ve Teşkilatını Yeniden Düzenleme Projesi*, İçişleri Bakanlığı, Ankara 1972.
- İl Özel İdareleri Sempozyumu*, 27 Eylül 1985, İstanbul İl Özel İdaresi Yayını, İstanbul 1986.
- “İstinaf Mahkemeleri Geri Dönüyor”, *Hürriyet*, 22 Nisan 2007.
- Kamu Yönetimi Araştırması, Genel Rapor*, TODAİE, Ankara 1991.
- Keskin, Nuray E., *Devletin Toprak Üzerinde Örgütlenmesi: Türkiye’de İllerin Yönetimi*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara 2007.
- “Kurthan Fişek’le Türkiye’nin İdari Yapısı Üzerine Bir Söyleşi”, *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, Sayı 92, Şubat 1988, s. 12-15.
- Karahanoğulları, Onur, “Fransa’da 2003 Anayasa Değişikliği: Özeksizleştirilmiş Cumhuriyet”, <http://kamyon.politics.ankara.edu.tr/bulten/belgeler/02.pdf>
- Pıtırılı, Ali, “Cumhurbaşkanı Turgut Özal’ı Uğurlarken”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 399, Haziran 1993, s. 1-8.
- “Sağlıkta Eyalet Sistemi’ne Geçiliyor”, *Radikal*, 8.3.2007.
- Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Öncesinde Bölgesel Gelişme 1996-2000*, DPT Müsteşarlığı, Ankara 2000.
- Sürgit, Kenan, “12 Eylül ve Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 13, Sayı 3, Eylül 1980, s. 39-77.
- Tekeli, İlhan, *Bölge Planlama Üzerine*, İTÜ Mimarlık Fakültesi, İstanbul 1972.
- Türkiye’de Yerleşme Merkezlerinin Kademelenmesi: Ülke Yerleşme Merkezleri Sistemi*, DPT, 2 Cilt, Ankara 1982.
- Yalçındağ, Selçuk, “İl Sisteminin Güçlendirilmesi Çözüm mü?”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 5/2, Mart 1996, s. 3-14.
- Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma*, TÜSİAD, İstanbul 1997.
- Yüksel, Alaaddin, “İl Sistemi ve Devletin Yeniden Yapılanması”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 4/4, Temmuz 1995, s. 3-7.

# TÜRKİYE’DE SAĞLIK HİZMETLERİNİN DÖNÜŞÜMÜ VE YERİNDEN YÖNETİMİ

Arif ERENÇİN\* ve Vesim YOLCU\*\*

*Bu çalışmanın amacı Türkiye’de sağlık hizmetleri sistemine yönelik yerinden yönetimi gelişmelerin incelenmesidir. Bu konuda ortaya çıkan çabaların açıkça sistemin piyasalaştırılmasıyla ilişkili olduğu düşünülmektedir. Sürecin ikili işleyişi (yerinden yönetim/piyasalaştırma) BM ve Dünya Bankası gibi uluslararası örgütler tarafından sıkı biçimde desteklenmektedir. Bu bağlamda temel yasal düzenleme ve resmi belgelerin incelenmesiyle Türk sağlık sisteminde reform çabalarının nihai hedefinin merkezi olarak yönetilen hizmet sunumunun dönüştürülmesi ve böylece kolaylıkla piyasa ilişkilerine açılması olduğu görülmektedir. Bu süreçte, yerinden yönetim merkezi olarak yerine getirilen sağlık hizmetlerinin önemini belirsizleştirmede başrollerden birini oynamaktadır. Özellikle yerel yönetimlerle ilgili son yasal düzenlemelerle sağlık hizmeti bu yönetimlerin önemli işlevlerinden birisi haline gelmiştir. Ancak yerel yönetimlerin mali ve kurumsal kaynaklarının yetersizliği nedeniyle, sağlıkta dönüşümün piyasalaştırmanın ve özellikle yoksullar için gerçek yoksunluğun başlangıcı olacağı düşünülmektedir.*

**Anahtar Kelimeler:** Sağlık hizmetleri, yerinden yönetim, reform, dönüşüm, yerel yönetim.

Kamuda değişen yönetim anlayışının 1980’lerden itibaren birçok ülkede gerçekleştirilen sağlık sektörü reformlarını etkilediği görülmektedir. Bu bağlamda sağlıkta reform üç başlık altında toplanabilir. Bunlardan birincisi doğrudan piyasa temelli reformlardır. Bu başlık altında hizmeti sunanlar arasında rekabetin sağlanması ve hizmetten yararlananların hizmet maliyetinin bir kısmını karşılaması yaklaşımları yer almaktadır. İkincisi ise dolaylı olarak pazar temelli reformlardır. Bunlar da hizmet üreticisi ile sunucusunun ayrımı ve sözleşme gibi rekabeti teşvik edici yöntemleri içermektedir. Sağlık sektörüne yönelik üçüncü reform başlığı ise yerinden yönetime yönelik çabalardan oluşmaktadır.<sup>1</sup> Bu yöndeki reform çabaları, 1970’lerden itibaren sosyal devlet uygulamalarından esaslı bir vazgeçiş niteliği taşıyan neoliberal politika uygulamalarının önemli boyutlarından birisidir.

\* Yrd. Doç. Dr., Abant İzzet Baysal Üniversitesi, İİBF Kamu Yönetimi, Kentleşme ve Çevre Sorunları ABD.

\*\* Sağlık Memuru, Bolu İl Sağlık Müdürlüğü.

<sup>1</sup> Asım Balcı, *Kamu Hizmetleri ve Yerinden Yönetim: Sağlık Hizmeti Sunumunun Yeniden Yapılandırılması*, Nobel, Ankara, 2005, s. 6.

20. yüzyıl boyunca sosyal devletin gelişimi kamu hizmetlerinin kapsamını genişletmiştir. Ancak bu durum 1970'lerden itibaren devlete kırtasiyecilik, verimsizlik ve hantallık gibi suçlamaların yöneltilmesinin temel nedeni haline gelmiştir. Devlete karşı ön yargılı görüşler yaygınlaşmış, merkeziyetçilik, katı hiyerarşi, kurallara bağlılık ve hantal bürokrasi kamu yönetiminin öne çıkarılan temel sorunları olarak tartışılmaya başlanmıştır. Bu çerçevede kapitalizmin krizleri refah devletine yönelik şüpheleri artırmış ve refah devleti toplumsal sorunlara bir çözüm olmaktan bu sorunların bir parçasına dönüştürülmüş<sup>2</sup>, geleneksel kamu yönetimi ilke ve yöntemlerinin yol açtığına inanılan sorunların piyasa ilke ve yöntemleriyle çözülebileceği önerilerek, bu öneriye uygun politikalar geliştirilmiştir. Devlet aygıtının küçültülmesi için özelleştirme, rekabetçi seçenekler ve piyasa temelli yöntemlerle devletin toplumsal alana yönelik müdahalelerinin azaltılması düşüncesi ön plana çıkmış,<sup>3</sup> yeniden yapılanma sürecinde devletin rolünün yeniden tanımlanmasıyla kamu hizmetlerinde köklü bir dönüşümün öni açılmıştır.

Dönüşüm, resmi süreç ve usullere göre tanımlanan yönetim kavramının yerini kalite standartları ve performans ölçümleri ve sonuç üzerinde odaklanmaya dayanan yeni bir yönetim anlayışının almasına yöneliktir. Ekonomiklik, etkinlik ve etkililik, uzmanlaşma, müşteri odaklılık, toplam kalite yönetimi ve sürekli iyileştirme gibi vurgularla sonuçlara ulaşılması için mali ve beşeri kaynak kullanımına vurgu yapan yönetim kavramı öne çıkartılmıştır. Böylece kamu yönetimi birimleri kendilerini özel sektörün tabii olduklarından pek farklı olmayan yeni bir ortam içerisinde bulmuşlardır. Artık kamu yönetimi çalışmalarında *yeni kamu yönetimi* ve *yönetişim* kamu yönetimi disiplininin iki önemli bileşeni olarak önem kazanmıştır.<sup>4</sup>

Yönetim kavramından türetilen, yönetimin karşıtı olarak kullanımı yaygınlaşan ve 1990'larda yükselen *yönetişim* yeni bir yönetme süreci ya da toplumun yeni bir yönetim tarzı ile yönetilmesi anlamında kul-

<sup>2</sup> Georgina Blakeley, "Local Governance and Local Democracy: An Ambiguous Relationship?", *Political Science Association Conference*, Leicester, 15-17 April 2003, s. 3. Ayrıca, Hasan E. Şener, "Yeni Sağlık Yerellik Söylemindeki Değişimi Anlamlandırmak", *Kamu Yönetimi Dönüşümü*, C. 4, S. 16, 2003, s. 6.

<sup>3</sup> Vesim Yolcu, *Sağlık Hizmetlerinin Yerinden Yönetimi*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Abant İzzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bolu, 2006, s. 46-47.

<sup>4</sup> Selime Güzelsarı, "Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları", *A.Ü. SBF-GETA Tartışma Metinleri*, Mart, 2004, s. 1-9 ve Rifat A. Atun, "Kamu ve Sağlık Sektöründe Değişim", *Yeni Türkiye*, Sayı 40, 2001, s. 1154.

lanılmaktadır. Ayrıca yönetim kamu-özel, devlet-devlet dışı, ulusal-uluslararası aktörler tarafından gerçekleştirilen bir işlev olarak tanımlanmakta ve bunlar arasındaki yeni ilişkilerin gelişimini açıklamak üzere kullanılmaktadır. Bunun anlamı yönetimin sadece devlet tarafından yürütülen bir süreç olmadığı, bu sürece özel sektör ve sivil toplumun da dahil edilmesi gerektiğidir.<sup>5</sup> Dünya Bankası ve OECD gibi örgütlerin bu konuya yaklaşımının temelinde, esas olarak sosyal harcamaların gereksinimleri aşan biçimde arttığı ve bu durumun ülkeleri ciddi bir mali krizle yüz yüze getirdiğine ilişkin bir ön kabul vardır. Azgelişmiş ülkelerde kalkınma amacına yönelik programların başarısızlığının veya istenmeyen sonuçlara yol açmasının temel sebebi de sosyal harcamalar ve iyi yönetilememektir. Bu sorunlara çözüm olarak kamu hizmetlerinin üretim ve sunumunda özelleştirme, özel sektör-kamu sektörü ortaklığı ve sosyal harcamaların azaltılması gibi politikalar önerilmektedir.

Bu bağlamda tartışmanın odağında yer alan sosyal devlet politikaları insan yaşamının ve sosyal huzurun korumasının araçlarından birisidir. Bu politikaları benimseyen sosyal devlet de kapitalizmin devlet biçimlerinden biri olarak 20. yüzyılda öne çıkmış ve tarihsel olarak emeği ile geçimini sağlayanlar için önemli ve vazgeçilemez nitelikte kazanımların elde edilmesini sağlamıştır.<sup>6</sup> Sağlık hizmetleri ise sosyal politikanın dayanakları arasında önemli bir yer tutmaktadır. Bu açıdan bir ülkede yaşayanların içinde buldukları sağlık koşulları devlet tarafından oluşturulan ve yürütülen sağlık politikasının sonucu olarak görülmelidir.<sup>7</sup> Diğer taraftan sağlık hizmetleri evrensel olarak en önemli kamu hizmetleri arasında yer almakta ve seçimlerde gündemin en başta gelen meselelerden birisi olarak kabul edilmektedir.<sup>8</sup> 1970’li yıllarda başlayan neoliberal politika uygulamaları bu bağlamda önemli etkiler yaratarak kamu hizmetlerinde ve sağlık sektöründe köklü bir dönüşüme neden olmaktadır.

Bu yöndeki projeler için özellikle 1980 sonrasında Dünya Bankası gibi örgütlerin diğer azgelişmiş ülkelerde olduğu gibi Türkiye’de de sağlık sektörü reform çalışmalarına yön verdiği görülmektedir. Dünya

<sup>5</sup> Güzelsarı, *a.g.m.*, s. 8.

<sup>6</sup> Birgül A. Güler, “Sosyal Devlet ve Yerelleşme”, *Memleket Siyaset Yönetim*, C. 1, S. 2, 2006, s. 30–32.

<sup>7</sup> Sue McGregor, “Neoliberalism and Health Care”, *International Journal of Consumer Studies*, Vol. 25, No. 2, 2001, s. 82.

<sup>8</sup> Marianna Fotaki ve Alan Boyd; “From Plan to Market: A Comparison of Health and Old Age Care Policies in the UK and Sweden”, *Public Money & Management*, Vol. 25, No. 4, 2005, s. 237.

Bankası'nın Türkiye'ye dönük sağlık politikası 2003 yılında yayınlanan "Türkiye: Yaygınlığı ve Verimliliği İyileştirmek Amacıyla Sağlık Sektöründe Yapılan Reformlar" adlı raporda ayrıntılarıyla yer almaktadır.<sup>9</sup> 2003 yılında Sağlık Bakanlığı tarafından uygulamaya konulan "Sağlıkta Dönüşüm Programı"<sup>10</sup> da Dünya Bankası'nın mali desteğiyle sürdürülmektedir.

## **TÜRKİYE'DE SAĞLIK HİZMETLERİ VE SORUNLAR**

1982 Anayasa'sının 56. maddesine göre devlet ülke sınırları içinde yaşayan herkesin sağlıklı olarak yaşayabilmesini ve sağlık hizmetlerinden yararlanabilmesini sağlamakla yükümlüdür. Anayasa ile devlete verilen bu görevi yerine getirmekle sorumlu birim ise Sağlık Bakanlığı'dır. Bakanlık bu görevi merkez ve taşra örgütü aracılığı ile yerine getirmektedir. Sağlık Bakanlığı illerde sağlık il müdürlüğü biçiminde örgütlenmiştir. Mevzuata göre sağlık hizmetleri il içinde bir bütündür ve diğer kamu hizmetleri gibi ildeki sağlık örgütlenmesinin başında da vali vardır. Yine mevzuata göre tüm sağlık kuruluşları sağlık müdürlüğüne bağlıdır. Bakanlık merkezi ile taşra birimleri arasındaki iletişim valilikler kanalıyla gerçekleştirilmektedir.

Türkiye'nin sağlık sistemi kamusal, özel ve gönüllü örgütlerden oluşmaktadır. Sağlık Bakanlığı birinci ve ikinci basamak sağlık hizmetlerini yerine getirmekte ve koruyucu sağlık hizmetlerini sunmaktadır. Birinci basamak sağlık hizmetleri sağlık ocağı, sağlık evleri ve ana çocuk sağlığı ve aile planlaması merkezleri yanında verem savaş dispanserleri ve sıtma merkezleri tarafından yerine getirilmektedir. İkinci ve üçüncü basamak sağlık hizmetleri ise Sağlık Bakanlığı yanında diğer kamu kuruluşları, dernek, vakıf ve özel kişiler tarafından gerçekleştirilmektedir.

Türkiye'de 2003 yılı verilerine göre 668 hastane, 5936 sağlık ocağı, 11740 sağlık evi ve bunların dışındaki diğer birimlerle toplam 19586 sağlık kuruluşu ile Sağlık Bakanlığı sektörde en büyük paya sahiptir. 2005 yılında SSK ve diğer bazı kamu kurumlarına ait sağlık kuruluşlarının Sağlık Bakanlığı'na devredilmesi ile bu sayı daha da artmıştır. 2003 yılı sonu itibarıyla 272 özel hastane faaliyet göstermekte olup, bu hastanelerin 18 tanesi vakıf ve derneklere, 3'ü yabancılara, 5'i azın-

<sup>9</sup> World Bank, *Turkey: Reforming the Health Sector for Improved Access and Efficiency I-II*, Report No. 24358-TU, Human Development Sector Unit, The World Bank, New York, 2003.

<sup>10</sup> Sağlık Bakanlığı, *Sağlıkta Dönüşüm Programı*, Ankara, 2003.

lıklara ve 246 tanesi de gerçek ve özel hukuk tüzel kişiliklerine aittir.<sup>11</sup> İstanbul'da Sağlık Bakanlığı'nın 47, üniversitelerin 5, diğer kamu kurumlarının 3 hastanesi bulunmaktadır. İstanbul'da özel hastane sayısı ise 136'dır.<sup>12</sup>

Karşılaştırmalı bir analizle bakıldığında Türkiye'de sağlık sektörü olumsuz göstergelere sahiptir. Dünya Bankası'nın 2003 verilerine göre Türkiye vatandaşlarının sağlık statüsü bakımından orta gelir düzeyindeki ülkelerin birçoğundan geri durumda bulunmaktadır. Yaşam süresi beklentisi açısından OECD üyesi ülkelerin ortalamasının yaklaşık on yıl gerisindedir. Bebek ve anne ölümleri açısından orta gelir düzeyindeki ülkelerin en üst sıraları arasında yer almakta ve gebelerin yaklaşık beşte biri doğum öncesi tıbbi yardım alamamaktadır.<sup>13</sup> Doğumların yalnızca beşte ikisinde bir hekim hazır bulunmakta, çocukların üçte ikisi tam olarak aşılanamamaktadır.<sup>14</sup>

Türkiye'de toplam sağlık harcamaları gayri safi milli hasılanın (GSMH) yüzde 7,6'sı düzeyindedir.<sup>15</sup> Sağlık sektörüne Almanya'da yaklaşık olarak yüzde 17, Yunanistan'da ise yüzde 7 pay ayrılmaktadır. OECD ülkeleri ortalaması 1997 yılında yüzde 8'e yakındır. ABD, İngiltere ve Fransa gibi ülkelerde sağlık harcamalarının GSMH içindeki oranı yüzde 10 civarında seyretmektedir.<sup>16</sup> Dolayısıyla gelişmiş ülkelerle karşılaştırıldığında Türkiye'de GSMH içinde sağlık hizmetleri için ayrılan pay düşük değildir. Fark genel refah düzeyinden doğmaktadır. 2000 yılı itibariyle kişi başına sağlık harcaması Türkiye'de 200 ABD Doları civarında iken, bu miktar AB (15) ülkelerinde 10 kat, ABD'de ise 20 kat daha fazladır.<sup>17</sup> Bu farkın azaltılması da genel olarak ulusal zenginliğin artırılması ile ilişkilidir.

Diğer taraftan Türkiye'de sağlık hizmetlerinin sunumunda çalışanlarının ülke geneline dağılımında önemli sorunlar yaşanmaktadır. Bu dağı-

<sup>11</sup> Sağlık Bakanlığı, *80. Yılda Tedavi Hizmetleri (1923–2003)*, Tedavi Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Ankara, 2004, s. 14.

<sup>12</sup> İstanbul Büyükşehir Belediyesi, *İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2007–2011 Stratejik Planı*, İstanbul, 2007, s. 50.

<sup>13</sup> Türk Tabipleri Birliği, *Sağlıkta Piyasacı Tahribatın Son Halkası: AKP*, TTB Yayını, Ankara, 2007, s. 18. Bu konuda daha da olumsuz olan doğum öncesi bakım alma oranlarının kırsal bölgelerde kentsel bölgelerden üç kat daha düşük olmasıdır.

<sup>14</sup> Yolcu, *a.g.k.*, s. 37-38.

<sup>15</sup> DPT, *Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2007–2013)*, DPT, Ankara, 2006, s. 42.

<sup>16</sup> Faik Cirhinlioğlu, Faik, *Sağlık Sosyolojisi*, Cumhuriyet Üniversitesi, Sivas, 2001, s. 127.

<sup>17</sup> Hasan H. Yıldırım, "TÜSIAD'ın Sağlık Raporu'na Eleştirel Bir Bakış", [www.saglikyonetimi.org](http://www.saglikyonetimi.org), 13.10.2004.



lımda kırsal-kentsel alanlar ve ülkenin doğusu ile batısı arasında önemli farklılıklar görülmektedir. Hekimlerin yarıya yakını Ankara, İstanbul ve İzmir’de görev yapmaktadır. Bu üç büyük ildeki nüfus/hekim oranı 539 iken diğer illerde ortalama 1657’dir. 2000 yılında 792 olan hekim başına düşen nüfus sayısı 2005 yılında 715’e gerilemiş olmakla birlikte bu sayı AB ortalaması olan 288’in oldukça gerisindedir.<sup>18</sup> Uzman dağılımı daha da dengesiz olup, üç büyük ilde toplam uzman hekimlerin yüzde 56’sı bulunmaktadır.<sup>19</sup>

Sağlık hizmetlerinin kurumsal yetersizliğinin temel nedenleri olarak da yönetimin aşırı merkeziyetçi yapıda olması, sağlık hizmetlerinin yönetiminden sorumlu kuruluşlar arasında eşgüdümün yetersizliği, nitelikli yönetici yetiştirme programlarının uygulanmaması ve yönetim sürecinde bilgi desteğinden yeterince yararlanılamaması gelmektedir. Ayrıca mevzuat açısından Sağlık Bakanlığı’nın hala bir kuruluş kanununun bulunmaması, Bakanlığın sorumluluk ve işlevlerinin 13.12.1983 tarihli ve 181 sayılı Sağlık Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname’ye göre yerine getirilmesi, yürürlükte olan diğer yasal düzenlemelerin 1930’lu yıllara dayanması, dağınık, yetersiz ve karmaşık durumda bulunması da sorunlar arasında yer almaktadır. Bakanlık özellikle merkez örgütlenmesinde ağırlıklı olarak personel atama ve nakilleri ile uğraşmakta, bu durum da temel işlevlerin yerine getirilmesini engellemektedir.<sup>20</sup> Ayrıca Sağlık Bakanlığı’nın sağlık hizmeti sunumu, finansmanı, planlaması ve denetimi de yetersizdir.

Mali, kurumsal ve yasal sorunların boyutları sağlık hizmetlerinin yeniden yapılandırılmasının öncelikli olarak gündeme taşınmasına neden olmaktadır. Bu bakımdan sorunları sağlığa ayrılan mali kaynakların düşük olmasından, Sağlık Bakanlığı’nın ülke koşullarına uygun bir yönetim anlayışına göre örgütlenmemesi ve yönetilmemesine kadar geniş bir çerçevede değerlendirmek mümkündür. Benzer biçimde yeniden yapılanma sürecinde izlenecek yöntem ve politika konusunda farklı kaynaklardan sağlık hizmetlerinin toplumsallaştırılmasından özelleştirilmesine kadar uzanan bir yelpazede öneriler geliştirilmektedir.

Uygulamada ise Dünya Bankası’nın kredi desteği ile Sağlık Bakanlığı’nın yönetim yapısının yeniden düzenlenmesi, genel sağlık

<sup>18</sup> DPT, *a.g.k.*, s. 41.

<sup>19</sup> DPT, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Sağlık Hizmetlerinde Etkinlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, DPT Yayınları, Ankara, 2001, s. 148.

<sup>20</sup> Sağlık Bakanlığı, *Sağlıkta Dönüşüm Programı*, s. 22–23.

sigortası (GSS), sağlık hizmet sunumunun yeniden yapılandırılması, sağlık insan gücünün motivasyonu, ulusal sağlık bilgi sistemi (e-sağlık) bileşenlerinden oluşan Sağlıkta Dönüşüm Programı temel resmi politika olarak öne çıkmaktadır. Program bir taraftan sağlıkta taşeronlaşma, özelleştirme uygulamaları, Dünya Bankası ve IMF dayatmaları ile piyasa ekonomisinin ve yoksullaşmanın başlangıcı olarak görülürken, diğer taraftan kamu yönetiminde acilen karşılanması gereken yeniden yapılanma gereksiniminin sağlık alanında olumlu ve olması gereken yansımaları olarak da ele alınabilmektedir.<sup>21</sup>

Sağlıkta Dönüşüm Programı ile ilk planda Sağlık Bakanlığı'nın temel sorumluluğu genel sağlık politikalarının belirlenmesi, eşgüdüm- lenmesi ve denetlenmesine indirgenerek, Bakanlığa bağlı sağlık kuruluşlarının özel işletmeler haline getirilmesi hedeflenmektedir. İkinci olarak sosyal güvenlik kurumları GSS sistemi altında birleştirilerek, sistemin sağlık hizmeti satın alınması temelinde kurumsallaştırılması istenmektedir. Üçüncü aşama ise aile hekimliği uygulamasına geçilerek birinci basamak sağlık hizmetlerinin niteliğinin değiştirilmesidir.<sup>22</sup>

Bu çerçevede Sağlıkta Dönüşüm Programı ile sağlık hizmetlerinin sunumuna ve finansmanına ilişkin farklı projeler çeşitli düzenlemelerle uygulamaya geçirilmiştir. Bunlar arasında;

- 10.07.2003 tarihli ve 4924 sayılı Kanun ile 'Eleman Temininde Güçlük Çekilen Yerlerde' sözleşmeli personel alımı,

---

<sup>21</sup> Türk Tabipleri Birliği Sağlıkta Dönüşüm Programı'nı "felsefi olarak insanlıktan kopuş anlamına da gelen Sağlıkta Çöküş Programı" olarak adlandırırken (ttb.org.tr, 01.06.2006); Erinç Yeldan, Programı; "AKP Hükümeti'nin Dünya Bankası ve IMF gibi uluslararası kuruluşların doğrudan gözetim ve yönlendiriciliğinde sağlık sektöründe yürütmekte olduğu düzenlemelerin genel adı" olarak nitelendirmektedir (bkz. Erinç Yeldan, "Sağlıkta Dönüşüm Programı ve Gerçekler", bilkent.edu.tr, 12.01.2005. Akşık'a göre de Sağlıkta Dönüşüm Programı'nı; "devletin sağlık hizmetlerinden elini çektiği, sağlığın doğuştan kazanılmış bir hak olmaktan çıkarılarak, alınıp satılan bir mal haline getirildiği, finansmanın genel vergiler yerine vatandaşın cebinden sağlandığı, koruyucu hekimliğin simgesi olan sağlık ocaklarını kapatarak çok daha kötü ve pahalı bir sistem olan aile hekimliği ve benzeri tedavi edici hekimliğin yüceltildiği; bu arada da sağlık çalışanlarının özlük haklarının budandığı, emeklerinin alabildiğine sömürüldüğü, iş güvencesinden yoksun, esnek çalışma koşullarının dayatıldığı sözleşmeli personelle hizmet vermeyi hedefleyen sağlıkta bir karşı devrim olarak" tanımlamak mümkündür (Hasan Akşık, "Sağlıkta Karşı Devrime Karşı Olmak", *Detay*, S. 5, Eylül-Ekim 2006, s. 5.). Öte yandan TÜSİAD ise Sağlıkta Dönüşüm Programı'nı, Türkiye'nin AB'ye katılma yönündeki faaliyetleri çerçevesinde yürütülen "kamuya ait varlıkların özelleştirilmesi de dahil" ekonomik reformların bir parçası olarak görmektedir (TÜSİAD, *Sağlıklı Bir Gelecek: Sağlık Reformu Yolunda Uygulanabilir Çözümler*, Yayın No. TÜSİAD-T/2004-09/380, İstanbul, 2004, s. 41).

<sup>22</sup> Faruk Ataay, "Kamu Hizmetlerinin Metalaştırılması ve Sağlıkta Yansımaları", *Toplum ve Hekim*, C. 20, S. 1, 2005, s. 70.

- 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4/b maddesine tabi olmak üzere ücretleri döner sermayeden karşılanmak üzere sağlık personeli alımı ve Sağlık Bakanlığı'nın 13.09.2006 tarih ve 158632 sayılı Genelgesi ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 86. maddesi kapsamında vekil ebe ve hemşire alımı,
- 24.111.2004 tarihli ve 5258 sayılı Kanun ile aile hekimliği pilot uygulaması,
- 2005 Mali Yılı Bütçe Kanunu'nun 37. maddesi ile performansa dayalı döner sermaye uygulaması,
- 06.01.2005 tarihli ve 5283 sayılı Kanun ile SSK ve diğer kamu kuruluşlarına ait sağlık kuruluşlarının Sağlık Bakanlığına devri,
- 31.05.2006 tarih ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu

önemli etkilere sahip düzenlemeler olarak dikkat çekmektedir.

Bu düzenlemeler içinde öne çıkan Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun yürürlük tarihi 01.01.2007 olarak belirlenmişti. Ancak Anayasa Mahkemesi'ne Kanun'un çeşitli hükümlerinin iptali istemiyle açılan davada, yürürlük tarihine iki hafta kala temel bazı maddelerinin iptal edilmesi, düzenleme ve süreç ile ilgili tereddütlere yol açmaktadır.<sup>23</sup>

Öte yandan pilot uygulama ile başlatılan aile hekimliği uygulaması genişletilmektedir. Ancak 15 Haziran 2007'de yürürlüğe giren Sosyal Güvenlik Kurumu Sağlık Uygulama Tebliği ile SSK ve BAĞ-KUR'lu hastalara anlaşmalı özel sağlık kuruluşlarına ve üniversite hastanelerine kolayca başvurma olanağı tanınması da aile hekimliğinin temel amacı olan basamak sisteminin oluşturulması ile çelişmektedir.

GSS ile aile hekimliği bir bütün olarak ele alınmakta ve sağlık sisteminin yeniden yapılanmasına dönük girişimlerin bir parçası olarak görülmektedir.<sup>24</sup> GSS sisteminde finansman ile sağlık hizmeti üretimi birbirinden kesin olarak ayrılarak, sistem sağlık hizmeti satın alınması mantığı çerçevesinde kurulmaktadır. Bu düzenleme ile özel sağlık kuruluşlarına pazar yaratılmaktadır. Temel teminat paketinin dar tutulmasıyla yurttaşların katkı payı adı altında ek ödeme yapması ve ikinci bir sigorta yaptırarak özel sağlık sigortacılığının ön plana çıkarılması

<sup>23</sup> Anayasa Mahkemesi'nin 2006/111 Esas, 2006/112 Karar sayılı ve 15.12.2006 tarihli kararı.

<sup>24</sup> Mehmet Zencir, "Denizli'de Aile Hekimliği Kandırmacısı", *SES*, S. 13, Ocak, 2006, s. 13.

amaçlanmaktadır. Aile hekimliği sisteminin temel özelliği ise özel muayenehane temelli, fiyatlandırmaya dayalı, kar amaçlı ve bireyi temel alan bir yaklaşımı egemen kılmaktır.<sup>25</sup> Böylece aile hekimliği kamusal sağlık sisteminin temel taşı olan sevk zincirinin kaldırılmasının ve özel sağlık kuruluşlarına rant aktarımının aracı olmaktadır.<sup>26</sup>

Bu çerçevede Türkiye’de sağlık sektöründe yaşanan sorunlara çözüm olarak geliştirilen çabalar yerinden yönetim ve piyasalaştırma ikilisi üzerinde biçimlenmektedir. Neoliberal düşüncede yerinden yönetimin nihai biçiminin piyasa mekanizması olması bu birlikteliğin tesadüf olmadığını göstermektedir. Kamu hizmetlerinin piyasalaştırılması ile vatandaş kavramının yerini alan müşteri, hizmeti sunan çok sayıda üretici arasından tercihte bulunarak kendisi için en uygun ürünü elde edebilecektir. Bu sonuca ulaşmak üzere, yerinden yönetim uygulamaları evrensellik ya da tek tiplik ilkelerinden uzaklaşılmasını ve ardından bireysellik ve özelleştirme gibi neoliberal ilkelerin yerleşmesini sağlayacaktır.<sup>27</sup> Dolayısıyla kamu hizmetlerinin yerinden yönetimine yönelik çabaların yönetim tekniği bağlamında gerçekleştirilmesi bas-  
kın neoliberal dünya içinde ulaşılması hedeflenen nihai sonuç değildir. Bu ancak kamu hizmetlerinin piyasaya açılmasının ön koşullarından birisidir.

Genel bir bakışla hizmetin yürütüldüğü ya da işin yapıldığı yerde yönetilmesi anlamına gelen yerinden yönetim, kamu yönetimi disiplini-  
ninde merkezi yönetimin elindeki planlama, karar verme ve kamu gelir-  
lerini toplama gibi işlevlerin bir kısmını taşra kuruluşlarına, yerel yöne-  
timlere, yarı özerk kamu kurumlarına, meslek kuruluşlarına ve yöneti-  
min dışındaki gönüllü örgütlere aktarılması olarak anlaşılmaktadır. Bu  
çerçevede yetki genişliği, yetki devri, hizmette yerellik ve özelleştirme  
gibi kavramlar yerinden yönetim tekniği içinde değerlendirilmektedir.<sup>28</sup>  
Yerinden yönetim günümüzde yaygın hale gelen yönetim ve yerel  
demokrasi gibi kavramlarla da desteklenmektedir.

Yönetim yapısında merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki  
ilişkinin biçimi ülkenin siyasal yapısı, yönetim anlayışı, siyasal kültürü

---

<sup>25</sup> Ataay, *a.g.m.*, s. 70-71.

<sup>26</sup> Sağlık ve Sosyal Hizmet Emekçileri Sendikası, *AKP Hükümeti ile Adım Adım Sağlıkta Yıkım*, SES, Ankara, 2007, s. 10-11.

<sup>27</sup> McGregor, *a.g.m.*, s. 86.

<sup>28</sup> Bilal Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset: Bürokratik Devletten Etkin Yönetime*, Alfa, İstanbul, 2002, s. 225.

ve tarihi tarafından belirlenmektedir.<sup>29</sup> Bununla birlikte günümüzde merkezi yönetim-yerel yönetim arasındaki görev ve sorumluluk paylaşımında denge yerel yönetim lehine değişmektedir. Bu süreç içinde devletin rolünün yol göstericilikle sınırlanmaya başladığı, dolayısıyla artık güvenlik, eğitim, sağlık, sosyal yardım, tarım ve ulaşım gibi birçok kamu hizmeti alanının artan biçimde yerel yönetimlere, sivil toplum örgütlerine ve özel sektöre açıldığı görülmektedir.<sup>30</sup>

Dünyadaki genel eğilim yerel koşullara daha iyi yanıt verdiği düşünülen yerel yönetimlere daha fazla çalışma ve yetki alanı ile kaynağın aktarılması yönündedir.<sup>31</sup> Birçok ülkede yerinden yönetim eğilimleri güçlenmekte olup bunun değişik gerekçeleri bulunmaktadır. Buna göre ilk olarak yerinden yönetimle kamu harcamalarında etkinlik sağlanması amaçlanmaktadır. Yerel yönetimler bütçelerini yerel tercihlere göre ayarlayarak yerel kamu hizmetlerinin etkin biçimde tahsis edilmesini sağlayabilirler.<sup>32</sup> İkinci olarak özellikle gelişmekte olan ülkelerde merkezi bürokrasilerin başarısızlığına bir tepki olarak yerinden yönetim güç kazanmaktadır. Son olarak, piyasaya merkezi yönetimin sınırlayıcı müdahalelerini azaltmak için yerinden yönetime geçilmesi önerilmektedir.<sup>33</sup> Bu eğilimler ekonomik unsurların etkili olduğu ve devletin ekonomideki gücünü azaltmayı hedefleyen neoliberal yaklaşımın izlerini barındırmaktadır. Diğer taraftan yerinden yönetim ile karar verme sürecinin kamu hizmeti kullanıcılarına yaklaştırılması ve onlara bu süreçte söz hakkı tanınması ile kamu hizmetlerinde etkinliğin artırılması amaçlanmaktadır.<sup>34</sup> Ancak uygulamada yerinden yönetimin katılımcılıkla ilişkilendirilmesi hizmet sunumunun piyasalaştırılmasının önünde bir tür paravan işlevi taşımakta, vatandaşın müşteriye doğru değişen algılamaya yerel düzeyde vatandaşın ve temel vatandaşlık haklarının önemsizleştirilmesine neden olmaktadır.<sup>35</sup>

---

<sup>29</sup> H. Hüseyin Çevik, *Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları*, Seçkin, Ankara, 2001, s. 77.

<sup>30</sup> Balcı, *a.g.k.*, s. 16.

<sup>31</sup> Çevik, *a.g.k.*, s. 82.

<sup>32</sup> Roy Bahl ve Johannes Linn, “Fiscal Decentralization and Intergovernmental Transfers in Less Developed Countries”, *Publius*, Vol. 24, No. 1, Winter, 1994, s. 4.

<sup>33</sup> Balcı, *a.g.k.*, s. 22.

<sup>34</sup> Dünya Sağlık Örgütü, *Avrupa Sağlık Reformu: Mevcut Stratejilerin Analizi*, Sağlık Bakanlığı Sağlık Projesi Genel Koordinatörlüğü, Ankara, 1998, s. 44.

<sup>35</sup> Arif Erençin, “Yerinden Yönetim ve Türkiye’de Reform Süreci”, *Mülkiye*, C. 31, S. 254, 2007, s. 108.

## TÜRKİYE’DE SAĞLIK HİZMETLERİNİN YERİNDEN YÖNETİMİ

Türkiye’de uzun süredir kamu hizmetlerinin yerel yönetimlere devredilmesiyle ilgili tartışmalar yapılmakta ve yeniden yapılanma gereksinimi dile getirilmektedir. 1930’lu yıllarda başlayan bu yöndeki çalışmalar, 1950’li yıllarda devam etmiş, 1960 sonrası Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi<sup>36</sup> başta olmak üzere çeşitli çabalar ile sürdürülmüş, Kamu Yönetimi Araştırması Projesi<sup>37</sup> ile belli bir olgunluğa ulaşmıştır.

2001–2005 dönemini kapsayan Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda da yönetimde yeniden yapılanma konusu vurgulanmaktadır.<sup>38</sup> Bu amaçla 2003 yılında Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı (KYTK) hazırlanmıştır. KYTK, 15.7.2004 tarihinde TBMM’de kabul edilmiş, Cumhurbaşkanı tarafından tekrar görüşülmek üzere TBMM’ye geri gönderilmiş ancak TBMM’de yeniden görüşülmemiştir. Bu konuda günümüze dek yaşanan gelişmeler KYTK’nin siyasal iktidar tarafından *parçalanarak yürürlüğe sokulmasının* tercih edildiğini göstermektedir.<sup>39</sup> Bu nedenle yasa metni siyasi iktidarın ve TBMM’nin gündeminde yer almasa da kamu yönetiminde yaşanan ve yaşanması olası gelişmeler için bir kılavuz niteliği taşımakta ve değerlendirmeler için somut bir çerçeve sunmaktadır. Bu nedenle sağlık hizmetlerindeki dönüşümü ve yerinden yönetimi gelişmelerin temel mantığını kavrayabilmek için Tasarı’ya tartışmanın içinde yer vermek zorunlu hale gelmektedir.

KYTK ile önceden merkezi yönetimce sunulan hizmetlerin büyük bir bölümünün yerel yönetimlere aktarılması amaçlanmıştır. Bu amaçla merkezi yönetimin göreceği hizmetler maddeler halinde sayılmış, yerel ortak gereksinimlere ilişkin her türlü görev, yetki ve sorumluluklar ile hizmetler yerel yönetimlere bırakılmıştır. Böylece KYTK’de merkezi yönetimin yetkileri sayılarak sınırlandırılmış, yerel yönetimler ise yerel nitelikli hizmetlerle ilgili olarak geniş yetkilerle donatılmıştır.

<sup>36</sup> TODAİE, *Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri*, Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu, İkinci Baskı, Ankara, 1966.

<sup>37</sup> TODAİE, *Kamu Yönetimi Araştırması*, Genel Rapor, Devlet İstatistik Enstitüsü Matbaası, Ankara, 1991.

<sup>38</sup> DPT, *Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, DPT, Ankara, 2000, s. 103–105.

<sup>39</sup> Birgül A. Güler, “Çerçeve Sunuş”, *Kamu Yönetimi Reformu, Çevre ve Bölge Kalkınma Ajansları Yasa Tasarısı Sempozyumu*, TMMOB Çevre Mühendisleri Odası ve YAYED, 4 Mart, Kardelen, Ankara, 2005, s. 18.

Tasarıda, Sağlık Bakanlığı taşra teşkilatının görev ve yetkilerinin, sağlık evi, sağlık ocağı, sağlık merkezi, dispanser ile hastanelerinin ve araç-gereç, taşınır ve taşınmaz malları, alacak ve borçlarının, bütçe ödenekleri ve kadroları ile birlikte personelinin il özel idarelerine aktarılması hükmü yer almaktaydı. Ayrıca il özel idarelerine aktarılmak istenen sağlık hizmeti veren tesis, kadro ödeneklerin il özel idareleri tarafından belediyelere aktarılmasına da olanak sağlanmıştı. Ancak KYTK'nin gündemden düşmesiyle birlikte sağlık hizmetlerinin yerinden yönetimi çabaları sağlık alanına ilişkin özel düzenlemeler çerçevesinde ele alınmaya başlanmakla birlikte sürecin sağlık kuruluşlarını yerel yönetimlere devretmeyi öngören KYTK'nin uygulanmasının önemli bir parçası olduğu da görülmektedir.<sup>40</sup>

Bu amaçla kamu yönetimi reformu çerçevesinde, reformun temel dayanakları ve hedefleriyle uyumlu biçimde başlatılan Sağlıkta Dönüşüm Programı'nın birinci ayağını; sağlık hizmeti örgütlenmesinin ve bu kapsamda Sağlık Bakanlığı'nın yönetici rolünün yerinden yönetim ve düzenleyicilik işlevi ekseninde yeniden belirlenmesi oluşturmaktadır. Yönetim ve kamu bürokrasisi bağlamında sağlıkta yönetim düşüncesinin ve örgütlenme anlayışının değişimi ve sağlık hizmetlerinin vatan-daşa sunumu ile ilgili görev ve yetkilerin yerinden yönetim birimlerine devredilmesi öngörülmektedir.

Sağlıkta Dönüşüm Programı çerçevesinde hazırlanan Kamu Hastane Birlikleri Pilot Uygulaması Hakkında Kanun Tasarısı,<sup>41</sup> 22.10.2007 günü TBMM'ye gönderilmiştir. Yasa Tasarısı'nın hedefi, Bakanlığa bağlı ikinci ve üçüncü basamak sağlık kurumlarını kamu tüzel kişiliğine sahip özerk kamu hastane birlikleri çatısı altında yeniden örgütlenmektedir. Birlikler birden fazla ili kapsayabileceği gibi, aynı ilde birden fazla birlik de kurulabilecektir. Ayrıca bakanlık birden fazla birliği bir araya getirerek birlikler koordinatörlüğü de kurabilecektir. Birliklerin kuruluşu Bakanlığın teklifi ve Bakanlar Kurulu'nun kararıyla sağlanacaktır. Tasarı'ya göre birliklerin organları yönetim kurulu, genel sekreterlik ve hastane yöneticilikleri'nden oluşacaktır. Birliğin karar organı yönetim kurulu, yürütme organı genel sekreterlik olacaktır. Yönetim kurulu, il genel meclisi (2), vali (1), bakanlık (2) ve ticaret odası'nca (1) belirlenen üyelerle il sağlık müdürü yardımcısı olmak üzere toplam

<sup>40</sup> Olgun Şener, *Türkiye'de 1980 Sonrası Sağlık Politikaları*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, TODAİE, Ankara, 2005, s. 87.

<sup>41</sup> Tasarı metni için *b.k.z.*; <http://www2.tbmm.gov.tr/d23/1/1-0439.pdf>, E.T. 09.11.2007.

yedi kişiden oluşmaktadır. Kurul üyelikleri konusunda dikkat çeken en önemli nokta, tabip odalarına ve diğer sağlık çalışanlarına temsil olanağının sağlanmaması buna karşın ticaret odasına bir üye seçme olanağının verilmesidir. Ayrıca birlikler yıllık olarak hizmet altyapısı, organizasyonu, kalite, verimlilik ve hasta memnuniyeti açısından belirlenen usul ve esaslara göre yapılan değerlendirmelerde yeterli performansı gösteremezlerse birlik yönetimine bakanlıkça el konulabilecektir.

Tasarı'ya göre birliklerin yerine getireceği hizmetlerin finansmanı, birliğin ürettiği hizmetler karşılığında elde edeceği gelirlerdir. Hazine katkısı öngörülmezken, gerektiğinde devletin yardım yapabilmesine olanak tanımaktadır. Tasarı'da devlet katkısı yardım olarak adlandırılarak dışsal ve olağandışı bir gelir olarak sunulmaktadır.<sup>42</sup> Ayrıca Tasarı'da, yönetim kademesinde görevlendirilen ve kuruma yeni alınacak personel sözleşmeli statüsündedir. Öte yandan Tasarı'nın 3. maddesinin birinci bendinin (d) ve (ğ) fıkralarında<sup>43</sup> yönetim kuruluna tanınan olanaklara bakıldığında aslında getirilmek istenen idari ve mali özerkliğe dayalı yapının özelleştirme sürecinde bir ara durak olduğu açıktır.<sup>44</sup>

Güncel gelişmelerin taşıdığı önemle birlikte, aslında Sağlık Bakanlığı'nın yerinden yönetim ilkeleri çerçevesinde yeniden yapılandırılması 1990'lı yıllarda hazırlanan belgelerde sıklıkla ele alınmıştır. Örneğin Ulusal Sağlık Politikası adlı çalışmada sağlık hizmetlerinin profesyonel yöneticiler eliyle yürütülmesi yanında örgüt ve yönetim yapısında yerinden yönetim ilkeleri benimsenmesi gerektiği vurgulanmaktadır.<sup>45</sup> Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Sağlık Hizmetlerinde Etkinlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu'nda da sağlık hizmetlerinin yerinden yönetim ilkesi ile uyumlu bir biçimde yapılması için ilk aşamada yapılması gerekenin, bu sistem içinde yetki ve sorumluluk devrini gerçekleştirmek ve yerel düzeye yönelmek olduğu

---

<sup>42</sup> Faruk Ataay, *Kamu Hastane Birlikleri Tasarısı Üzerine Değerlendirme*, Türk Tabipleri Birliği Yayını, Ankara, 2007, s. 43.

<sup>43</sup> Tasarı'nın 3. maddesinin birinci bendinin (d) fıkrası; "birliğin her türlü araç, gereç, malzeme, taşınır ve taşınmazları ile tapuda birlik adına kayıtlı taşınmazları üzerindeki yapı ve tesisler ile birlikte satmak, kiralamak, kiraya vermek, devir ve takas işlemlerini yürütmek; Hazineye ait ve birliğe tahsisli taşınmazları üzerindeki yapı ve tesisler ile birlikte tahsis amacı doğrultusunda kiraya vermek, işletmek, işlettirmek", (ğ) fıkrası da, "ihtiyaç duyulması halinde tıbbi uzmanlık hizmeti satın alınmasına karar vermek" biçiminde düzenlenmiştir.

<sup>44</sup> Ataay, *Kamu Hastane Birlikleri Tasarısı Üzerine Değerlendirme*, s. 9.

<sup>45</sup> Sağlık Bakanlığı, *Ulusal Sağlık Politikası*, Sağlık Projesi Genel Koordinatörlüğü, Ankara, 1993.



belirtilmektedir.<sup>46</sup> Merkeziyetçilikten uzaklaşma yönetim hukukunun tanımladığı üç anlamda da talep edilmektedir: (1) Hiyerarşik yapılarda üst kademeden alt kademelere yetki aktarımı, (2) merkezden taşraya yetki genişliği ve (3) merkez-taşra yönetiminden yerel yönetimlere yetki aktarımı. Türkiye’de merkezden yürütülen sağlık hizmeti sunma sorumluluğunun geleceği, ikinci ve daha çok üçüncü tercih bakımından önem kazanmaktadır.<sup>47</sup> Bu açıdan yerel yönetimlerle ilgili yeni yasal düzenlemeler çerçevesinde sağlık hizmetlerinin yerinden yönetimine dönük gelişmeleri ele almak gerekmektedir.

Bu çerçevede KYTK’nın tamamlayıcısı niteliğinde hazırlanan düzenlemeler arasında yer alan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu 2005 yılında TBMM’de kabul edilerek yürürlüğe girmiştir. 5302 sayılı Kanun il özel idaresini, il halkının yerel ve ortak nitelikteki gereksinimlerini karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, yönetsel ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi olarak tanımlanmaktadır. Kanun’un il özel idaresinin görevlerini düzenleyen 6. maddesinde de yerel ve ortak nitelikte olmak koşuluyla “sağlık ... ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetler ...” il sınırları içinde il özel idaresinin görev alanında yer almaktadır. Ayrıca Kanun’un 16. maddesinde il genel meclisi tarafından oluşturulması zorunlu ihtisas komisyonları arasında “çevre ve sağlık komisyonu”nun da sayılması, 35. maddede sağlık biriminin il özel idaresi teşkilatı içinde kurulması zorunlu olan bir birim olarak sayılması, 65. maddede halkın gönüllü olarak katılımı mümkün olan hizmetler arasında sağlığa da yer verilmiş olması meclis çalışmalarında ve il özel idaresinin faaliyetlerinde sağlık hizmetine verilen önemin göstergeleridir.

Sağlık hizmetlerinin il özel idarelerine bırakılmasını merkezi yapıdan yerinden yönetime köktenci olmayan bir geçiş olarak düşünmek mümkündür. İl özel idarelerinin il sınırları içinde merkezi ve yerel yönetimin ve diğer yerel katılımcıların katkılarını birleştirme olanağına sahiptir. Bu açıdan il özel idareleri aracılığıyla daha iyi sağlık hizmeti sunmak ve eksiklikleri yerel düzeyde gidermek için vatandaş tatminini esas alan bir yapılanma oluşturabilir. Yerinden yönetimin sağlayacağı yararlar ile merkezi yönetimin otorite ve becerisi birleştirilerek

<sup>46</sup> DPT, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Sağlık Hizmetlerinde Etkinlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, s. 6.

<sup>47</sup> Yolcu, *a.g.k.*, s. 75.

sağlık hizmet sunumunun olumlu etkilenmesine yol açabilir.<sup>48</sup> Ancak yaygın değerlendirmelerden biri il özel idaresinin yürütme organı ve temsilcisi olan valinin merkezi yönetim tarafından atanarak göreve gelmesinin il özel idaresini ‘gerçek’ anlamda yerel yönetim olmaktan uzaklaştırmasıdır.<sup>49</sup> Bu yöntem izlendiğinde il özel idaresine aktarılan işlevler il halkının seçilmişlerine verilmemekte yine valinin dolayısıyla merkezi yönetimin elinde kalmaktadır. Bu nedenle il özel idarelerine yetki devri gerçek ve tatmin edici bir yerinden yönetim değildir. Ancak bu yerel demokrasi yanlı yaklaşım ülkenin gelişmişlik düzeyini ve dolayısıyla kamu hizmetlerinin ülke düzeyinde dengeli ve adil bir biçimde yerine getirilmesi zorunluluğunu ihmal ederek kamu hizmetlerinin sunumunda asıl hedefin vatandaşla hizmetin uygun bir biçimde buluşturulması olduğunu yok saymaktadır. Diğer taraftan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun 11. maddesi ile valinin il genel meclisinin dışında bırakılarak, il özel idaresinin karar organının tamamen il halkı tarafından seçilen üyelerden oluşturulması yerel demokrasi yanlı görüşleri destekleyen ve merkezi yönetimin il özel idaresi üzerindeki etkisini sınırlayan bir düzenlemedir. Böylece il özel idaresinin stratejik planı, yıllık programı ve bütçesini karara bağlayarak yürüteceği hizmetlerde öncelik sırasını belirleyecek olan il genel meclisi yerinden yönetim süreci ile merkezi yönetimden il özel idaresine aktarılan ve aktarılacak olan hizmetlerle ilgili olarak belirleyici konuma getirilmiştir.

Bu gelişmelerle il özel idaresi için kurumsal ve yasal düzeyde olanakların yaratılmış olması, sağlık hizmetlerinin gerektirdiği yönetsel ve teknik kapasite, planlama ve uzmanlık gibi alanlardaki temel sorunları ortadan kaldırmamaktadır. İl özel idaresine sağlık hizmetleri ile ilgili işlevlerin aktarılması sonrasında bu konularda özellikle ilk zamanlarda büyük güçlükler yaşanacaktır. Ayrıca il özel idareleri yerel siyasi etkilere merkezi yönetime göre daha açıktır. Bu durum da sağlık hizmet sunumunun eşit ve adil sağlanması çabalarını olumsuz biçimde etkileyecektir. İl özel idaresinin mevcut görevlerini dahi karşılayacak düzeyde mali kaynağa sahip olamaması bir diğer önemli sorundur.<sup>50</sup>

Sağlık hizmetlerinin yerinden yönetimi konusunda diğer bir seçe-

---

<sup>48</sup> M. Hulki Uz, “Sağlık Hizmetlerinin Yerinden Yönetimi”, *Amme İdaresi*, C. 32, S. 1, 1999, s. 104 ve Balcı, *a.g.k.*, s. 134.

<sup>49</sup> Bu görüşün eleştirisi için; Birgül A. Güler, “İkinci Dalga: Siyasal ve Yönetsel Liberalizasyon Kamu Yönetimi Temel Kanunu”, *Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler Sempozyumu*, Türkiye Yol-İş Sendikası, Ankara, 10-11 Ekim 2003, s. 22.

<sup>50</sup> Balcı, *a.g.k.*, s. 134-135.

nek ise bu hizmetlerin belediyelere aktarılmasıdır. Türkiye’de modern belediye yönetimi 1930 tarihli ve 1580 sayılı Belediye Kanunu ile oluşturulmuştur. 2003 yılında başlatılan kamu yönetimi reformu çerçevesinde 2005 yılında TBMM tarafından kabul edilerek yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu ile Türk belediyecilik sisteminde ve belediyelerin görev ve sorumluluklarında önemli sayılabilecek değişiklikler gerçekleştirilmiştir.<sup>51</sup> Bu değişiklikler sağlık alanındaki görevlere de yansımış, belediyelerin görevleri daha çok koruyucu halk sağlığı kapsamında düşünülmüş ve yapılandırılmıştır.

Sağlık hizmetlerinin il özel idaresine bırakılması ile oluşabilecek fayda ve sakıncaların belediyeler için de geçerli olduğu görülmektedir. Belediyeler yerel halkın ortak gereksinimlerini yerine getirmesi beklenen birimlerdir. Ancak belediyelerin sağlıkla ilgili görevlerini düzenleyen pek çok kanun, tüzük ve yönetmelik bulunmakta, bu nedenle ortaya çıkan tekrarlar, eksiklikler ve çelişkiler sorunlara yol açmaktadır. Bu sorunların başında da benzer hizmetlerin yerine getirilmesinin farklı kurumlara görev olarak verilmesi gelmektedir.<sup>52</sup>

5393 sayılı Kanun’un 14. maddesinin 1. fıkrasının (b) bendi, belediyeleri yerel ve ortak nitelikte olmak koşuluyla sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilme ve işletebilme yetkisine sahip kılmıştır. Ancak bu durum açık bir biçimde düzenlenmediğinden hükmün sağlık hizmetinin sunumuyla ilgili sorunların çözümüne katkı sağlaması mümkün gözükmemektedir.<sup>53</sup> Gelişmiş ülkelerdeki uygulamalar, sağlık ocağı ve hastanelerin bir kısmının belediyelere bırakılması, bölge hastaneleri ve üniversitelerle işbirliği yapan ihtisas hastanelerinin ise merkezde kalması biçiminde bir genellik göstermektedir.<sup>54</sup> Ancak Türkiye’de belediyeler önemli ölçüde finansman, teknik donanım ve uzman personel gerektiren bu tip hizmetlerin sunumunda tek başlarına yeterli olamayacaktır. Ayrıca günümüz koşullarında belediyelerin kapsamlı sağlık hizmeti sunabilmesine yönelik bir altyapı da bulunmamaktadır.<sup>55</sup>

---

<sup>51</sup> Arif Erençin, “Belediye Görevleri Üzerine Bir İnceleme”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C. 15, S. 1, 2006, s. 17-29.

<sup>52</sup> Uz, *a.g.m.*, s. 113.

<sup>53</sup> İpek Ö. Sayan, “Belediyeler ve Sağlık Hizmetleri”, *Mülkiye*, C. 31, S. 254, Bahar, 2007, s. 132.

<sup>54</sup> Uz, *a.g.m.*, s. 122.

<sup>55</sup> Aylin Çiftçi, “Yeni Yerel Yönetim Modelinde Sağlık Hizmeti Planlanması: İstanbul Örneği”, *Dünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma: Yerel Yönetimler Kongresi, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Biga İİBF ve Biga Belediyesi, Çanakkale, 2004, s. 713.*

Sağlık hizmetlerinin halka eşit, tarafsız ve ulaşılabilir bir şekilde sunulması gerekir. Belediye örgütü içerisinde sağlık hizmetleri sağlık işleri müdürlüğü ile sınırlı kalmakta, kaynak ve personel eksikliği nedeniyle belediye sınırları içerisindeki tüm alanlara ulaşılamamaktadır. Bu durumda belediyelerin sağlık hizmeti sunumundan tek başına sorumlu olmaları halinde hizmetlerde ciddi aksamalar ortaya çıkacaktır. Belediyelerin oy kaygısı ile hareket etmeleri sonucunda birinci basamak, koruyucu sağlık ve çevre sağlığı gibi konuların ihmali beraberinde ciddi sorunları da getirecektir.<sup>56</sup> Ayrıca sağlık sektöründe çalışan personelin kadrolarının belediyelere aktarılmasına direnç gösterme olasılıkları da bir olumsuzluk kaynağıdır.

## SONUÇ

Sağlık hizmetlerinde yerinden yönetimin yerel gereksinimlere daha duyarlı ve daha hızlı yanıt verme ve hizmete halkın katılımını sağlama gibi katkıları önemlidir. Ancak Türkiye’de yerel yönetimlerin kurumsal ve mali kaynakları sorumlu olduğu temel hizmetleri dahi karşılamada yetersiz kalmaktadır. Yerel yönetimlerin sağlık hizmeti sunması ve yönetmesi için eldeki teknik kadroların nitelik ve nicelik olarak yetersiz olması ve sağlık gibi merkezi yönetimin sorumluluğunun vazgeçilmez olduğu bir alanda yerel düzeyde seçilmişlerin olası çıkar hesaplarının istenmeyen sonuçlarının toplum sağlığına olumsuz etkileri açıktır. Ayrıca yerinden yönetimi uygulamalar iller ve bölgeler arasında var olan eşitsizliği ve dengesizliği daha da artıracaktır.

Merkeziyetçi yönetim geleneğine sahip olan ve yerel yönetimleri yönetsel, mali ve teknik açıdan yetersiz bulunan Türkiye’de sağlık hizmetlerinin hızlı bir biçimde yerelleşmesi önemli sorunlara yol açacaktır. Bu sorunların başında da görev alanındaki genişlemeye koşut olarak artırılamayan kaynaklar nedeniyle hizmetin ücretlendirilmesi ve özelleştirilmesi yoluyla piyasa işleyişine bırakılması gelmektedir. Dolayısıyla güncel koşullar dikkate alındığında yerinden yönetim sağlığı toplumsal bir hizmet olmaktan çıkarmanın ve piyasa ilişkilerinin bir parçası haline getirmenin ön koşullarında birisidir.

Sağlık sisteminin iyileştirilmesine yönelik yapılan çalışmalarda, yeniliklerin vatandaşların kazanımlarını geriletebileceği riskini göz önünde bulundurmak gerekmektedir. Sağlık hizmet sunumunu geliştir-

---

<sup>56</sup> Balci, a.g.k., s. 137.

mek ve sağlık hizmeti yoksunluğunu azaltmak için Sağlık Bakanlığı'nın taşra teşkilatını g¼c¼lendirmek ¼nemlidir. Bu nedenle ¼zellikle il sağlık m¼d¼rl¼kleri ve ilçe sağlık grup başkanlıklarının yeterli sayı ve kapasitede personel, teknik araç-gereç, b¼tçe ve diğer donanımlara sahip olması, y¼netsel ve mali açıdan gerekli yetki ve sorumlulukla iş yapabilir hale getirilmeleri gerekmektedir. Bunun en uygun yolu yetki, sorumluluk ve kaynak açısından sağlık m¼d¼rl¼klerinin g¼c¼lendirilmesidir.

## KAYNAKÇA

- Akşık, Hasan, "Sağlıkta Karşı Devrime Karşı Olmak", *Detay*, S. 5, Eyl¼l-Ekim 2006, s. 5.
- Anayasa Mahkemesi, 2006/111 Esas sayılı ve 2006/112 Karar sayılı ve 15.12.2006 g¼nl¼ karar.
- Ataay, Faruk, "Kamu Hizmetlerinin Metalaştırılması ve Sağlıkta Yansımaları", *Toplum ve Hekim*, C. 20, S. 1, 2005, s. 65-71.
- Ataay, Faruk, *Kamu Hastane Birlikleri Tasarısı ¼zerine Değerlendirme*, T¼rk Tabipleri Birliği Yayını, Ankara, 2007.
- Atun, Rıfat A., "Kamu ve Sağlık Sekt¼r¼nde Değişim", *Yeni T¼rkiye*, S. 40, 2001, s. 1148-1163.
- Bahl, Roy ve Linn, Johannes, "Fiscal Decentralization and Intergovernmental Transfers in Less Developed Countries" *Publius*, Vol. 24, No. 1, Winter, 1994, s. 1-19.
- Balçı, Asım, *Kamu Hizmetleri ve Yerinden Y¼netim: Sağlık Hizmeti Sunumunun Yeniden Yapılandırılması*, Nobel, Ankara, 2005.
- Blakeley, Georgina, "Local Governance and Local Democracy: An Ambiguous Relationship?", *Political Science Association Conference*, Leicester, 15-17 April 2003, s. 1-17.
- Cirhinlioğlu, Faik, *Sağlık Sosyolojisi*, Cumhuriyet ¼niversitesi, Sivas, 2001.
- Çevik, H. H¼seyin, *T¼rkiye'de Kamu Y¼netimi Sorunları*, Seçkin, Ankara, 2001.
- Çiftçi, Aylin, "Yeni Yerel Y¼netim Modelinde Sağlık Hizmeti Planlanması: İstanbul Orneği", *D¼nden Bug¼ne Yerel Y¼netimlerde Yeniden Yapılanma: Yerel Y¼netimler Kongresi*, Çanakkale Onsekiz Mart ¼niversitesi Biga İİBF ve Biga Belediyesi, Çanakkale, 2004, s. 713-716.
- DPT, *Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, DPT, Ankara, 2000.
- DPT, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı: Sağlık Hizmetlerinde Etkinlik ¼zel İhtisas Komisyonu Raporu*, DPT, Ankara, 2001.
- DPT, *Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2007-2013)*, DPT, Ankara, 2006.
- D¼nya Sağlık ¼rg¼t¼, *Avrupa Sağlık Reformu: Mevcut Stratejilerin Analizi*, Sağlık Bakanlığı, Sağlık Projesi Genel Koordinat¼rl¼đ¼, Ankara, 1998.
- Erençin, Arif, "Belediye G¼revleri ¼zerine Bir İnceleme", *Çağdaş Yerel Y¼netimler*, C. 15, S. 1, 2006, s. 17-29.
- Erençin, Arif, "Yerinden Y¼netim ve T¼rkiye'de Reform S¼reci", *M¼lkiye*, C. 31, S. 254, 2007, s. 99-122.
- Eryılmaz, Bilal, *B¼rokrasi ve Siyaset: B¼rokratik Devletten Etkin Y¼netime*, Alfa, İstanbul, 2002.
- Fotaki, Marianna ve Boyd, Alan, "From Plan to Market: A Comparison of Health and Old Age Care Policies in the UK and Sweden", *Public Money & Management*, Vol. 25, No. 4, 2005, s. 237-243.

- Güler, Birgül A., “İkinci Dalga: Siyasal ve Yönetimsel Liberalizasyon Kamu Yönetimi Temel Kanunu”, *Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler Sempozyumu*, Türkiye Yol-İş Sendikası, Ankara, 10-11 Ekim 2003, s. 1-27.
- Güler, Birgül A., “Çerçeve Sunuş”, *Kamu Yönetimi Reformu, Çevre ve Bölge Kalkınma Ajansları Yasa Tasarısı Sempozyumu*, TMMOB Çevre Mühendisleri Odası ve YAYED, Kardelen, Ankara, 4 Mart 2005, s. 13-21.
- Güler, Birgül A., “Sosyal Devlet ve Yerelleşme”, *Memleket Siyaset Yönetim*, C. 1, S. 2, Eylül, 2006, s. 29-42.
- Güzelsarı, Selime, “Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları”, AÜ S.B.F., *GETA Tartışma Metinleri Serisi*, Ankara, 2004, s. 1-19.
- İstanbul Büyükşehir Belediyesi, *İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2007-2011 Stratejik Planı*, İstanbul, 2007.
- McGregor, Sue, “Neoliberalism and Health Care”, *International Journal of Consumer Studies*, Vol. 25, No. 2, 2001, s. 82-89.
- Sağlık Bakanlığı, *Ulusal Sağlık Politikası, Sağlık Projesi Genel Koordinatörlüğü*, Ankara, 1993.
- Sağlık Bakanlığı, *80.Yılda Tedavi Hizmetleri (1923-2003)*, Tedavi Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Ankara, 2004.
- Sağlık Bakanlığı, *Sağlıkta Dönüşüm Programı*, Ankara, 2003.
- Sağlık ve Sosyal Hizmet Emekçileri Sendikası, *AKP Hükümeti ile Adım Adım Sağlıkta Yıkım*, SES, Ankara, 2007.
- Sayan, İpek Ö., “Belediyeler ve Sağlık Hizmetleri”, *Mülkiye*, C. 31, S. 254, Bahar, 2007, s. 123-134.
- Şener, Hasan E., “Yeni Sağlık Yerellik Söylemindeki Değişimi Anlamlandırmak”, *Kamu Yönetimi Dünyası*, C. 4, S. 16, Ekim-Aralık, 2003, s. 2-8.
- Şener, Olgun, *Türkiye’de 1980 Sonrası Sağlık Politikaları*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, TODAİE, Ankara, 2005.
- TODAİE, *Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri*, Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu, İkinci Baskı, Ankara, 1966.
- TODAİE, *Kamu Yönetimi Araştırması: Genel Rapor*, Devlet İstatistik Enstitüsü Matbaası, Ankara, 1991.
- Türk Tabipleri Birliği, *Sağlıkta Piyasacı Tahribatın Son Halkası: AKP*, TTB Yayını, Ankara, 2007.
- Türk Tabipleri Birliği, “Açıklama”, [www.ttb.org.tr](http://www.ttb.org.tr), 01.06.2006, E.T. 24.04.2007.
- TÜSİAD, *Sağlıklı Bir Gelecek: Sağlık Reformu Yolunda Uygulanabilir Çözüm Önerileri*, Yayın No. TÜSİAD-T/2004-09/380, İstanbul, 2004.
- Uz, M. Hulki, “Sağlık Hizmetlerinin Yerinden Yönetimi”, *Amme İdaresi*, C. 32, S. 1, 1999, s. 103-123.
- Yeldan, Erinc, “Sağlıkta Dönüşüm Programı ve Gerçekler”, [www.bilkent.edu.tr](http://www.bilkent.edu.tr), 12.01.2005, E.T. 28.04.2007.
- Yıldırım, Hasan H., “TÜSİAD’ın Sağlık Raporuna Eleştirel Bir Bakış”, [www.saglikyonetimi.org](http://www.saglikyonetimi.org), 13.10.2004, E.T. 15.05.2007.
- World Bank, *Turkey: Reforming the Health Sector for Improved Access and Efficiency I-II*, Report No. 24358-TU, Human Development Sector Unit, The World Bank, New York, 2003.
- Yolcu, Vesim, *Sağlık Hizmetlerinin Yerinden Yönetimi*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Abant İzzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bolu, 2006.
- Zencir, Mehmet, “Denizli’de Aile Hekimliği Kandırmacısı”, *SES Dergisi*, Ocak, 2006, s. 13-14.

# DEVLETİN YENİDEN YAPILANDIRILMA SÜRECİNİN EMEKLİLİK SİSTEMİNE YANSIMALARI

Asuman ÖZGÜR\*

*Türkiye’de 1990’ların sonundan itibaren II. Kuşak Yapısal Reformlar çerçevesinde devlet yeniden yapılandırılmakta ve böylece sosyal devlet formunun yerini düzenleyici devlet almaktadır. Bu kapsamda, 5510 sayılı “Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu (SSGSS)”nun getirdiği yeni yasal düzenlemeler ile birlikte genelde sosyal güvenlik sisteminde, özelde ise emeklilik sisteminde önemli bir dönüşüm yaşanmaktadır. Çalışma, yaşanan bu dönüşümün salt teknik bir mesele olarak algılanmaması gerektiğini vurgulayarak, ekonomi-siyaset ayrımı üzerine bir eleştiri geliştirmeyi amaçlamaktadır. Bu eleştiri, Dünya Bankası ve IMF gibi uluslararası finans kuruluşlarının reform sürecindeki rollerinin analizi ve sermayenin çıkarlarını temsil eden TÜSIAD ve TİSK’in, emek kesiminin eleştirilerini dile getiren DİSK, KESK ve TÜRK-İŞ’in sosyal güvenlik reformuna yaklaşımlarının irdelenmesi yoluyla pekiştirilmeye çalışılmaktadır.*

**Anahtar Kelimeler:** sosyal güvenlik reformu, emeklilik sisteminin dönüşümü, II. Kuşak Yapısal Reformlar, düzenleyici devlet, ekonomi-siyaset ayrımı, emek-sermaye ilişkisi.

Refah devleti politikalarının sürdürülemezliği ile birlikte yapısal reformların yapılması önerisi IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası finans kuruluşları tarafından ilk olarak 1980’lerde gündeme getirildi. Türkiye’de de neo-liberal yapısal uyum programları bu dönemde uygulanmaya başlandı. I. Kuşak Yapısal Reformlar olarak adlandırılan bu programlarla hedeflenen özelleştirme, serbestleştirme ve deregülasyon politikalarını uygulamaya sokmaktı. 1989 yılında 32 sayılı karar ile finansal serbestleşmenin yasal olarak tamamlanmasıyla birlikte dışarıdan sermaye akışına izin veren bir yapı ortaya çıktı. Bu sayede yerel sermayenin küresel sermayeye eklenmesi daha kolay bir şekilde gerçekleşti. Böylelikle sosyal devlet anlayışı yerini neo-liberal devlet anlayışına bırakmaya başladı.

1990’ların sonuna gelindiğinde, yapısal uyum politikalarının olumsuz etkileri hissedilmeye başlandı. Bu programları uygulayan Latin Amerika, Türkiye, Afrika ve Doğu Asya ülkelerinde 1990 sonları ve 2000’lerin başında ortaya çıkan mali krizler ve sonucunda artan işsizlik ve yoksulluk bunun en büyük kanıtıydı. IMF ve Dünya Bankası gibi

---

\* Arş. Grv., ODTÜ Avrupa Birliği Ofisi (oasuman@metu.edu.tr).

uluslararası finans kuruluşları bu politikaların çıkardığı mali krizleri ve toplumsal sorunları, finansal serbestleşmenin sonucunda ortaya çıkan kriz durumuna değil, reform programlarının gereği gibi uygulanmamasına bağlayarak “kriz sonrası uyum” programlarını gündeme getirdiler.<sup>1</sup> Bu zeminde meşrulaştırılmaya çalışılan II. Kuşak Yapısal Reformların uygulamaya konulması ile birlikte piyasalar kural dışılaştırılarak yeniden düzenlenmiş ve kurumsal ve hukuksal yapı bu sürece uygun olarak yeniden yapılandırılmıştır. Yapısal reform programı ile amaçlanan “ekonomi ile siyasetin ayrılması”, “ekonomik sorunların ‘teknik’ bir bakış açısıyla ele alınması gibi argümanlar çerçevesinde ekonomik ve sosyal politikaların belirlenme sürecini sermayenin denetimi altına sokmaktır.<sup>2</sup>

Türkiye’de 1998 IMF Yakın İzleme Anlaşması ile başlayan bu dönem, 2001 krizi sonrasında Kemal Derviş tarafından sunulan “Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı” ile sistematik olarak uygulanmaya başlandı. Bu program, “ekonomik ve toplumsal yapıda kural dışılaştırmaya yol açan bir dizi yapısal dönüşümü hedefleyen ve Türkiye’nin geleceğini ‘piyasa güçlerinin’ denetimsiz ve başıboş işleyişine terk eden sürecin son halkasını” oluşturmuştur.<sup>3</sup> Bu süreçte, neo-liberal devlet yeniden yapılandırılma süreci içerisine sokulmuş ve yeni görevler üstlenmeye başlamıştır. Devletin biçim değiştirmesiyle birlikte, “sınırlı ve minimal devlet” anlayışı yerine “etkin ve düzenleyici devlet” anlayışı hakim kılınmıştır. Bu görüşe göre, devlet müdahalesi gereklidir, çünkü piyasanın etkin bir şekilde işlemesi buna bağlıdır. Başka bir deyişle, yeni düzenleyici devlet anlayışı çerçevesinde devletin piyasanın yetersiz kaldığı durumlarda devreye girmesi gerektiği savunulmaktadır. Böylece ortaya çıkan tablo, neo-liberal politikalar sonucu devletin küçültülmesi değil, uygulanan politikalardan kaynaklanan sorunları çözmek için devletin yeniden yapılandırılmasıdır. “İlk bakışta, neo-liberal yaklaşımdan kopuşun ifadesi olarak algılanabilecek bu görüş ‘rekabet devleti’, ‘düzenleyici devlet’ ve ‘iyi yönetim’ gibi kavramları öne çıkardığı ölçüde söz konusu yaklaşımın hegemonyasını pekiştirmekte işlevsel

<sup>1</sup> Selime Güzelsarı, “Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu Yönetimi İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları”, *Kamu Yönetimi Gelişimi ve Güncel Sorunları*, (Ed. M. Kemal Öktem-Uğur Ömürgönülşen), İmaj Yayınevi, Ankara, 2004, s.104.

<sup>2</sup> Faruk Ataay, *Neoliberalizm ve Devletin Yeniden Yapılandırılması: Türkiye’de Kamu Reformu Üzerine İncelemeler*, De Ki Yayınevi, Ankara, 2006, s.18.

<sup>3</sup> Bağımsız Sosyal Bilimciler-İktisat Grubu, “Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı Üzerine Değerlendirmeler”, [http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org/Yazilar\\_BSB/BSBgeggp.pdf](http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org/Yazilar_BSB/BSBgeggp.pdf), [Erişim Tarihi: 26.11.2007], s.1.



olmaktadır”.<sup>4</sup> Dolayısıyla 1980’lerin minimal devletinin yerini piyasa dostu/etkin devlet ve yönetim söylemlerine bırakması, kendini yeniden üretmeye gereksinim duyan sosyal kapitalist ilişkilerin her zaman için düzenleyici araçlara ihtiyaç duymasından kaynaklanmaktadır.<sup>5</sup> Yönetişim kavramı ve modeli bu süreçte oluşturulan “yeni bir düzenleme projesinin”<sup>6</sup> önemli bir parçası olarak algılanabilir. Ekonomik ve toplumsal yaşamın kamusal araçlarla doğrudan ve dolaylı müdahale edicisi olmayacak olan devlet, genel gözetim görevini yerine getirecek ve bu genel gözetim görevini doğrudan ve tek başına siyasal-yönetimsel kadro ve mekanizmalarıyla değil, piyasanın asli oyuncusu özel sektör temsilcileriyle devlet temsilcilerinin ‘yönetişim’ adı verilen ortak yönetimiyle hayata geçirecektir.<sup>7</sup> Başka bir deyişle, “yönetişim, yönetimden farklı olarak, yöneten ve yönetilen ayrımının olmadığı, iktidarın özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarıyla (STK) (bu iki grup toplumun tamamını temsil etmemekle birlikte toplumla) paylaşıldığı katılımcı bir model olarak”<sup>8</sup> tanımlanmaktadır. Böyle tanımlandığı ölçüde kamu yönetimi alanında yaşanan dönüşüme meşruluk kazandırılmaktadır. Sosyal devlet biçimini tasfiye etmeyi amaçlayan düzenleyici-piyasacı devlet biçiminin kurulmasıyla birlikte sosyal devletin önemli ayaklarından biri olan sosyal güvenlik sisteminde önemli bir dönüşüm yaşanmaya başlanmıştır. Sosyal güvenlik sisteminin önemli bir parçası olan emeklilik sistemi de 1990’ların sonlarından bu yana gerçekleştirilen reformlar ile birlikte bu sürecin içinde yer almaktadır.

Bu çerçevede, bu çalışmanın konusunu Türkiye’de genelde sosyal güvenlik sistemi, özelden ise emeklilik sisteminde gerçekleştirilmiş olan ve kısa bir süre içerisinde tamamlanması planlanan reformların emeklilik sistemini ne ölçüde ve hangi yönde dönüştürdüğü ve bu dönüşümün devletin yeniden yapılandırılma sürecinde yeni bir devlet formunun ve yeni sınıf ilişkilerinin oluşumunda nasıl bir rol oynadığı oluşturmaktadır. Sosyal güvenlik, sınıf içi ve sınıflar arası transfer mekanizmalarının

<sup>4</sup> Bağımsız Sosyal Bilimciler, “IMF Gözetiminde 10 Uzun Yıl, 1998–2008: Farklı Hükümetler, Tek Siyaset”, Haziran 2006, Ankara, [http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org/Yazilar\\_BSB/BSB2006\\_Final.pdf](http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org/Yazilar_BSB/BSB2006_Final.pdf), [Erişim Tarihi: 10.10.2007], s.81.

<sup>5</sup> Güzelsarı, *a.g.m.*, s.105.

<sup>6</sup> *a.k.*, s.105.

<sup>7</sup> Birgül Ayman Güler, “Sosyal Devlet ve Yerelleşme”, *Memleket SiyasetYönetim Dergisi*, Sayı:2, 2006, s.33–34.

<sup>8</sup> Sabrina Kayıkcı, “Küreselleşmenin Kamu Yönetimi Paradigmasına Etkisi ve Türk Kamu Yönetimine Yansımaları”, *Mülkiye Dergisi*, Sayı: 256, 2007, s.169.

hakim olduğu bir siyasa alanıdır ve bu nedenle sosyal güvenlik sisteminde yaşanan dönüşüm sınıf içi ve sınıflar arası ilişkilerin yeniden yapılandırılması anlamına gelmektedir.<sup>9</sup> Dolayısıyla çalışma 1990'ların sonlarından itibaren Türkiye'de emeklilik sisteminde uygulanmaya başlanan reformlarla devletin yeniden yapılandırılması sürecinin teknik bir mesele olarak yansıtılmasını eleştirecek ve analizini ekonomi-siyaset ayrışmazlığı temelinde yapacaktır.

Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde, sosyal güvenlik alanında gerçekleştirilmeye çalışılan dönüşümü anlayabilmek amacıyla, bu alanda gerçekleştirilen düzenlemeler tarihsel bir süreç içerisinde ele alınacaktır. Burada 1990'ların başından itibaren sosyal güvenlik sistemini yeniden yapılandırmak adına hazırlanan çalışmalar ve yasal düzenlemeler belirtilecektir. Reformun hangi gerekçelerle sunulduğu ve idari, mali konular ve sosyal haklar açısından ne gibi değişiklikler getirdiği ikinci bölümde ele alınacaktır. Çalışma, özelde emeklilik reformuna odaklanacağı için bu bölümde 5510 sayılı "Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu (SSGSS)"nın getirdiği yeni yasal düzenlemeler temel alınarak dönüşüm analiz edilmeye çalışılacaktır. Üçüncü bölümde ise, ilk olarak uluslararası finans kuruluşlarının, Dünya Bankası ve IMF, reform sürecindeki rolleri ortaya konulmaya çalışılacaktır. Daha sonra, reform sürecinin emek-sermaye çatışmasından ayrı düşünülemeyeceği görüşünden yola çıkarak sermaye ve emeğin sosyal güvenlik reformuna ilişkin yaklaşımları irdelenecektir.

## **TARİHSEL SÜREÇ İÇERİSİNDE SOSYAL GÜVENLİK REFORMUNA BİR BAKIŞ**

1990'ların ortalarından bu yana devletin yeniden yapılandırılması kapsamında sosyal güvenlikle ilgili birtakım düzenlemeler yapılmaktadır. İlk olarak 1995 yılında Dünya Bankası kredisi ile ILO uzmanları tarafından bir rapor hazırlanmış ve bu raporda sosyal güvenlik sisteminde reformun gerekli olduğuna işaret edilmiştir. Raporunda sosyal güvenlik sisteminin mevcut durumu, sorunları ve sistemi krizden çıkaracak öneriler sunulmuştur. Alternatif modeller arasında çok ayaklı sosyal güvenlik sisteminin oluşturulmasının yer alması<sup>10</sup> sosyal güvenlik sisteminin dönüşümü kapsamında gerçekleştirileceklerin habercisidir.

<sup>9</sup> Oğuz Topak, "Restructuring of Social Security Systems: The Turkish Case", (basılmamış yüksek lisans tezi), Ankara, ODTÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1999, s.1.

<sup>10</sup> Can Tuncay ve Yusuf Alper, *Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılanma, Sorunlar, Reform İhtiyacı, Arayışlar ve Çözüm Önerileri*, TÜSİAD, İstanbul, 1997, s.103.

25 Ağustos 1999 tarihinde 4447 sayılı “İşsizlik Sigortası Kanunu” sosyal sigorta sisteminde aktüeryal yapıyı sürdürülebilir kılmak ve varolan sorunları çözmek amacıyla Türkiye’nin gündemine taşınmıştır. Reform yasası ile Sosyal Sigortalar Kanunu, Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu, Emekli Sandığı Kanunu, Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu, Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu ve İş Kanunu’nda bir takım değişiklikler yapılmıştır. Yasa kapsamında yapılan değişikliklerin en önemlilerinden biri emeklilik parametrelerine getirilen değişikliktir. Emeklilik yaşı ve emekli aylığını almaya hak kazanmak için gerekli minimum prim ödeme gün süresi bu yasa kapsamında artırılmıştır. 1992 yılında emeklilikte yaş sınırını kaldıran, kadınlara 20 erkeklere 25 hizmet yılını tamamladıktan sonra kendi istekleri dahilinde emekli olma hakkını tanıyan düzenleme, yaşlılık riskiyle karşılaşmadan emeklilik aylığının bağlanması durumunu mümkün kıldığından sistemin sürdürülebilirliğine bir tehdit olarak algılanmıştır.<sup>11</sup> Bu kapsamda, 4447 sayılı “İşsizlik Sigortası Kanunu” çerçevesinde emeklilik yaşı belli bir geçiş süresi içerisinde halihazırda sisteme dahil olanlar için kadınlarda 52’ye, erkeklerde 56’ya, sisteme yeni girenler için ise kadınlarda 58’e, erkeklerde 60’a yükseltilmiştir.<sup>12</sup> Bu durum emeklilik hakkının elde edilmesinin zorlaşmasına ve çalışanların bireysel emeklilik uygulamaları kapsamına dahil olarak “sosyal güvenlik” hakkını elde etmeye zorlanmalarına neden olmaktadır. Ayrıca, prime esas kazanç sınırlarının yükseltilmesi, SSK ve Bağ-Kur’da emekli maaş artışlarının TÜFE artışlarına endekslenmesi, aylık bağlama oranının düşürülmesi, emekli aylığının hesaplanmasındaki referans döneminin tüm çalışma hayatı olarak belirlenmesi bu yasa ile getirilen diğer düzenlemelerdir. Burada belirtilmesi gereken önemli bir diğer konu da, yasanın Emekli Sandığı kapsamında yer alan devlet memuru ve diğer kamu görevlilerini yaş sınırı konusunda yapılan değişiklik dışında kapsamamasıdır. Daha sonraki süreçte bu durum sosyal güvenlik sisteminde dönüşümü destekleyenler için önemli bir başlık olmaya devam edecektir.

7 Nisan 2001 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanan 4632 sayılı “Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Yasası” 7 Ekim 2001’de

<sup>11</sup> DPT, 7. Beş Yıllık Kalkınma Planı 1994-1999, <http://www.dpt.gov.tr/dptweb/ekutup96/plan7/pln7-oku.html>, s.111, [Erişim Tarihi: 01.12.2007].

<sup>12</sup> DPT, 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/viii/plan8str.pdf>, s.107, [Erişim Tarihi: 25.11.2007].

yürürlüğe girmiştir. Bu yasa, 1999 yılında başlatılan reform sürecinin devamı niteliğindedir. Bireysel emeklilik programı ile kamu emeklilik programlarını tamamlayıcı nitelikte, gönüllülük esasına dayalı ve belirlenmiş katkı esasına göre işleyen bir sistem oluşturulması planlanmaktadır. “Bireylerin emekliliğe yönelik tasarruflarının yatırıma yönlendirilmesi ile emeklilik döneminde ek bir gelir sağlanarak refah düzeylerinin yükseltilmesi, ekonomiye uzun vadeli kaynak yaratarak istihdamın artırılması ve ekonomik kalkınmaya katkıda bulunulması”<sup>13</sup> yasanın amaçları arasında yer almaktadır. Özel sigorta şirketleri tarafından sağlanması planlanan bireysel emeklilik uygulamaları ile emeklilik sisteminin finansman yapısı değişecektir. Süreç içerisinde dağıtım yönteminin yerini kapitalizasyon (fon biriktirme) yöntemi alacaktır. Dağıtım yönteminde, emeklilerin gelirleri aktif çalışanlardan toplanan primler yoluyla sağlanmakta ve böylece nesiller arasında kaynak aktarımı söz konusu olmaktadır. Fakat bireysel emeklilik sisteminin gündeme gelmesi ile birlikte bireylerin özel şirketlere ödenen primler aracılığıyla kendi kendilerini finanse etmeleri beklenecektir. Bu açıdan bakıldığında, Türkiye’de bireysel emeklilik sisteminin kurulması ve güçlendirilmesi sınıfsal bölüşümde sermaye lehine, emek aleyhine verilen ciddi bir destektir. Bu bölüşümde sermayedarın payı büyürken, emekçi kendi içinde aynı payı bölüşmeye devam etmektedir.

58. AKP Hükümeti tarafından hazırlanan 2002 Acil Eylem Planında da sosyal güvenlik reformuna ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. Plana göre, “sosyal politikalar alanında yapılacak her türlü düzenlemede özellikle gelir dağılımını düzeltici ve yoksul kesimleri gözetici unsurlar göz önünde bulundurulacaktır”.<sup>14</sup> Bu planda da yoksullukla mücadele stratejilerinin geliştirilmesi gerektiği vurgulanmakta ve sosyal güvenlik sisteminin amacı görelî ve mutlak yoksulluğu azaltmak olarak tanımlanmaktadır.

19 Temmuz 2004’te Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından “Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Önerisi” başlıklı bir rapor hazırlanmış ve bu rapor Nisan 2005’te gözden geçirilmiştir. Revize edilen ve “Beyaz Kitap” (Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri) olarak adlandırılan bu rapor, sosyal güvenlik kurumlarının

---

<sup>13</sup> 07.04.2001 tarih ve 4632 sayılı “Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu”, madde 1.

<sup>14</sup> Acil Eylem Planı, 2002, [http://www.belgenet.com/eko/acileylem\\_161102.html](http://www.belgenet.com/eko/acileylem_161102.html), [Erişim Tarihi: 03.10.2007].

açıklarının kapatılması zorunluluğuna dayandırılmıştır. Reform tasarısı sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliğinin sağlanması tartışması üzerinden sosyal güvenlik sisteminde bir dönüşüm yaşanmasının gerekli ve kaçınılmaz olduğunu iddia etmektedir. Rapor sosyal güvenlik reformunun genel çerçevesini emeklilik sigortası, genel sağlık sigortası, primsiz ödemeler ve sosyal yardımlar ve kurumsal yapılanma olmak üzere dört bileşen üzerine oturtmaktadır.

Sosyal güvenliğe ilişkin Beyaz Kitap'ta belirtilen düzenlemelerin 2006 yılında uygulamaya başlanmasıyla birlikte mevcut sosyal güvenlik sisteminde üç ayaklı bir dönüşüm tasarlanmıştır: Dönüşümün ilk ayağını 16.05.2006 tarihli ve 5502 sayılı sosyal güvenlik kurumlarını tek çatı altında birleştiren ve kurumsal yapıya ilişkin dönüşümü öngören "Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu", ikinci ayağını primli sistemlere ilişkin düzenlemeleri içeren 5510 sayılı "Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu" ve üçüncü ayağını ise henüz tasarı taslağı halinde olan primsiz ödemeler sistemine ilişkin dönüşümü amaçlayan "Sosyal Yardımlar ve Primsiz Ödemeler Kanunu" oluşturmaktadır.<sup>15</sup>

31.05.2006 tarihinde 5510 sayılı SSGSS Kanunu Parlamento tarafından kabul edilmiştir. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer ve 118 Milletvekili tarafından açılan iptal davası sonucunda, Anayasa Mahkemesi tarafından 15.12.2006 tarihli 2006/112 sayılı karar ile 5510 sayılı yasanın bazı maddelerinin kamu görevlileri yönünden iptali istenmiş ve kanunun yürürlüğü durdurulmuştur. Anayasa Mahkemesi bu kararında memurlara ilişkin bölümlerin farklı bir düzenleme kapsamında gerçekleştirilmesi gerektiğini belirtmiştir. Bu durumda, yasanın yürürlüğe girmesi 01.01.2007 tarihinden 01.01.2008 tarihine ertelenmiştir. Bunun üzerine, 25.10.2007 tarihinde Anayasa Mahkemesi iptal kararına istinaden hazırlanmış olan 5510 sayılı kanuna birtakım değişiklikler getiren yeni bir taslak metin sosyal taraflara ve kamuoyuna sunulmuştur. Son olarak, bu taslak metin 27.11.2007 tarihinde "Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı" başlığıyla Başbakanlık'a iletilmiştir. Bunun ardından, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı Faruk Çelik sosyal güvenlik reformunun kademeli olarak yürürlüğe gireceğini, bazı maddelerin hemen, bazılarının ise

<sup>15</sup> Seyhan Erdoğan, "Sosyal Politikada Değişim ve Sosyal Güvenlik Reformu", *Mülkiye Dergisi*, Sayı: 252, 2006, s.212.

2008 Mart, Mayıs ve Ağustos aylarında yürürlüğe girmesini öngördüklerini belirtmiştir.<sup>16</sup>

## REFORMUN GEREKÇELERİ VE GETİRDİKLERİ

Sosyal güvenlik sisteminde yaşanan dönüşümün reform adı altında son dönemde Türkiye'nin gündemine taşınması “herkesin sosyal güvenlik şemsiyesi altına alınacağı, sosyal güvenlik hizmetlerinin mevcut sosyal güvenlik kuruluşlarının veriyor olduklarından daha kaliteli, daha etkin bir şekilde verileceği”<sup>17</sup> iddialarıyla temellendirilmektedir. 2004 yılında Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından “Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Önerisi” başlığı altında kamuoyuna sunulan ve gözden geçirildikten sonra Beyaz Kitap olarak adlandırılan raporda reformun tüm gerekçeleri sunulmuştur. Nüfus yapısındaki değişim, mevcut sistemin yoksulluğa karşı koruma sağlayamaması, sosyal güvenlik kurumlarının finansman açığının ekonomi üzerindeki olumsuz etkileri ve bütün nüfusun koruma altına alınamaması, sosyal güvenlik alanında yaşanan dönüşümü gerekçelendirmek için kullanılmaktadır.

Erken emekliliğin getirdiği aktüeryal dengesizliğin önüne geçmek<sup>18</sup> ve bütçeden sosyal güvenlik harcamalarına ayrılan payı düşürmek amacıyla bireysel emeklilik uygulamaları gündeme getirilmiştir. Amaçlanan yaşlı nüfusun yükünü devletin sırtından alarak yaşlıların kendi sırtlarına yüklemek ve bir ölçüde devleti sorumluluklarından kurtarmaktır. Bu görüş nüfus yapısındaki değişim, 65 yaş ve üstü nüfusun toplam nüfus içindeki payının artması ve bu durumun önüne geçilemezse aktif-pasif dengelerinin<sup>19</sup> bozularak bağımlı nüfusun artacağı ve böylece finansman dengelerinin darbe alacağı<sup>20</sup> argümanı ile desteklenmektedir. Beyaz Kitap, Türkiye’de toplam bağımlılık oranının 2025 yılına kadar

<sup>16</sup> *Radikal*, 06.12.2007.

<sup>17</sup> Murat Özveri, “Yoksulluğun Yönetilmesi ve Sosyal Güvenlik Hakkı”, *Praksis*, Sayı: 9, 2003, s.321.

<sup>18</sup> Dönemin Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer SSGSS yasasının iptal istemine bir gerekçe olarak sosyal güvenlik sisteminin aktüeryal denge üzerine değil de sosyal devlet ilkeleri üzerine inşa edilmesi gerektiğini belirtir. İptal istemini içeren Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından verilen 16.06.2006 günlü dava dilekçesinin gerekçesi için bkz: 15.12.2006 tarihli 2006/112 karar sayılı Anayasa Mahkemesi Kararı.

<sup>19</sup> Aktif-pasif dengesi çalışanların (aktif-prim ödeyen sigortalı), emeklilere (pasif sigortalı) oranı ile hesaplanmaktadır. 2007 Nisan ayı itibarıyla aktif-pasif sigortalı oranı ES için 1,61; SSK için 2,05; Bağ-Kur için 2,14’tür. Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, *Aylık İstatistik Bülteni*, Sayı: XX, 2007, [http://www.sgk.gov.tr/doc/istatistik/010407\\_00.pd](http://www.sgk.gov.tr/doc/istatistik/010407_00.pd), [Erişim Tarihi: 05.09.2007].

<sup>20</sup> Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, “Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, Nisan 2005, s.5-7.

geriledikten sonra, bu yıldan itibaren artış eğilimine geçeceğini, 2035 yılından itibaren hızlanacağını ve sistemin finansmanının giderek zorlaşacağını öne sürmektedir.<sup>21</sup> Bu kapsamda, OECD ortalamasına göre emeklilik sonrası geçen süre 16.6 yıl iken, Türkiye’de emeklilik sonrası geçen sürenin kadınlarda 34, erkeklerde 27 olması çok önemli bir sorun olarak algılanmış ve genç emekliliğe teşvikin önlenmesi için derhal adımların atılması gerektiği söylenmiştir.<sup>22</sup> Aslında, 2040 yılında sorun haline gelmesi beklenen nüfusun yaşlanması olgusunun, sosyal güvenlik sisteminin temel bir gerekçesi olarak sunulması IMF ve Dünya Bankası politikalarının Türkiye üzerindeki etkisinin bir sonucudur.<sup>23</sup>

5510 sayılı SSGSS yasası toplumun yoksul kesimlerini sosyal güvenlik sisteminin dışına itmeye çalışmaktadır.<sup>24</sup> Böylece, kamu emeklilik programları kapsamında sosyal güvenlik hakkı elde edemeyen toplumsal sınıflara özel emeklilik programları kapsamında “güvence” altına alınma ya da hiçbir güvence hakkı olmadan yaşa(yama)maktan başka bir yol bırakılmamaktadır. Mevcut sistemin yoksulluğa karşı koruma sağlayamaması bu durumun gerekçesi olarak sunulmaktadır. Beyaz Kitap sosyal güvenlik sistemlerinin amacının insanları yoksulluğa karşı korumak olduğu anlayışından hareketle, dönüşümün kaçınılmazlığını vurgulamaktadır.<sup>25</sup> Sosyal güvenlik kurumlarının yoksulluk riskinin en yüksek olduğu grubu değil de kayıtlı çalışanlar ve emeklileri desteklemesi, sosyal güvenlik fonlarının etkili bir şekilde kullanılmaması ve dolayısıyla mevcut sosyal güvenlik sisteminin yoksulluğu önlemedeki başarısızlığı olarak açıklanmaktadır.<sup>26</sup>

Sosyal güvenlik reformu kapsamında gerçekleştirilecek birtakım düzenlemeler tüm nüfusun sosyal güvenlik hakkını elde etmesini sağlamak için çok, sadece prim ödeyebilenlerin bu hakkı elde edebilecekleri

<sup>21</sup> a.k., s.7.

<sup>22</sup> Murat Başesgioğlu, “Açılış Konuşması”, *Sosyal Güvenlikte Yeni Dönem ve İşveren Yükümlülükleri Semineri*, Yorum Matbaacılık, Ankara, 2007, s.22.

<sup>23</sup> Erdoğan, “Sosyal.....”, s.216.

<sup>24</sup> 31.05.2006 tarihli ve 5510 sayılı SSGSS Kanunu’nun 6. maddesi zorunlu olarak sosyal güvenlik sistemi dışına itilen toplumsal sınıfları belirtmektedir. Bu kapsamda, “ev hizmetlerinde çalışan yoksul kadınlar, tarım ve orman işlerinde süresiz olarak çalışan topraksız ve az topraklı köylüler, iş bulma umuduyla amele pazarlarını dolduran yoksul kentliler, günü birlik düzensiz işlere mahkum emekçiler, sıfıh etmeden günü geçiren yoksul esnaf, tarımda geçimlik faaliyette bulunan köylüler zorunlu olarak sosyal güvenlik kapsamı dışında bırakılmışlardır.”  
“Sosyal Güvenlik Reformu Üzerine Mülkiyeliler Birliği Görüşü”, Ankara, 2006, <http://www.mulkiye.org.tr/ebulten/g2.php>, [Erişim Tarihi: 15.11.2007].

<sup>25</sup> Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, a.g.k., s.9.

<sup>26</sup> a.k., s.10-11.

bir sistem yaratmaktadır. Nitekim sosyal sigorta kapsamının genişletilmesi kamu sosyal güvenlik rejimi kapsamında olmayacak, özel sigorta şirketlerinin sağladığı bireysel emeklilik sistemi kapsamında olacaktır. Mevcut sosyal güvenlik sisteminin tüm nüfusu kapsamaması, kayıt dışı istihdamdaki artış<sup>27</sup> ve sosyal güvenlik kurumları arasında norm ve standart birliğinin bulunmaması reform gerekçesi olarak ifade edilerek bu duruma zemin hazırlanmaktadır. Daha açık bir ifadeyle, sosyal güvenlik sisteminde yaşanan kriz sosyal güvenlik alanında faaliyet gösteren çok sayıda kurumun bulunmasına, bu kurumlar kapsamında bulunan kişilerin hak ve yükümlülüklerinin farklılaşmasına ve oluşan dağılmış yapı sebebiyle kurumlar arası eşgüdüm sağlamanın zorlaşmasına bağlanmaktadır.<sup>28</sup> Çözüm olarak ise nüfusun tamamını sosyal güvenlik kapsamına almayı başaracak ve vatandaşa standart ve kaliteli hizmet verecek yeni bir sosyal güvenlik kurumunun oluşturulması önerilmektedir.<sup>29</sup> 5502 sayılı “Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu” sonucu kurulan Sosyal Güvenlik Kurumu bu amaca hizmet etmektedir.

Sosyal güvenlik kurumlarının açıklarının nedeninin sorgulanmaması sistemde yaşanan sorunların en önemlilerinden biridir. 1980’lerden bu yana sosyal güvenlik kurumlarında biriken fonlar genel bütçe açıklarını kapatmak amacıyla kullanılmaktadır. Ayrıca, neo-liberal politikaların uygulanması ile birlikte çeşitli hizmet alanları piyasaya açılmakta, diğer bir deyişle özelleştirilmekte ve böylece erken emeklilik zorunlu hale getirilmektedir. Böylece sermayeye yeni yatırım alanları yaratılmakta ve kaynak aktarımı sağlanmaktadır. Bu gerçeklikler göz önünde bulundurularak sosyal güvenlik, bütçe açığı, aktüeryal denge ve finansman gibi saf iktisadi terimlerle açıklanmamalı ve toplumsal üretim ilişkilerinin yeniden üretilmesi ve sonucunda oluşan sınıf ilişkileri temelinde incelenmelidir.<sup>30</sup> Bu durumun aksine, Beyaz Kitap finansman açığının kamu finansmanı üzerinde yarattığı baskı dolayısıyla, başta enflasyon olmak üzere, diğer temel göstergelerin olumsuz etkilenmesi<sup>31</sup> durumunu bir reform nedeni olarak sunmaktadır. Başka bir ifadeyle, sosyal güvenlik kurumlarının açıklarını kapatmak amacıyla genel bütçeden

<sup>27</sup> Sigortalıların nüfusa oranı %80 iken, sigorta kapsamı dışı nüfus oranı %20’dir. Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, *a.g.k.*

<sup>28</sup> Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, *a.g.k.*, s.21

<sup>29</sup> *a.k.*, s.24.

<sup>30</sup> Ali Murat Özdemir ve Gamze Yücesan Özdemir, “Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Derin Dönüşümü: Farklı ‘Birey’ Tahayyülleri”, *İktisat Dergisi*, Sayı: 478, 2006, s.48.

<sup>31</sup> Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, *a.g.k.*, s. 12.



transfer edilen kaynakların<sup>32</sup> bütçe üzerinde yük oluşturduğu, bu durumun makro ekonomik istikrarı tehdit ettiği ifade edilmektedir.

Sosyal güvenlik sisteminde krize neden olan gelir-gider dengesizliğini aşmak amacıyla gelir artırıcı ve gider azaltıcı önlemler alınması önerilmektedir. Sosyal güvenlik sisteminde yaşanan reform mali açıdan sürdürülebilir bir sistem kurma üzerinden kurgulanmakta ve finansman krizi en önemli tehdit olarak sunulmaktadır. “Sosyal güvenlik sistemlerindeki finansman açığını ortadan kaldırmak için yapılacak “reformlarla”, yatırımların, büyümenin ve istihdamın artacağı böylece çalışanların lehine bir ekonomik ortam sağlanacağı iddia edilmektedir”.<sup>33</sup> Böyle olduğu ölçüde, ekonomi ve siyaset birbirinden ayrıştırılmakta, ekonomi siyasetten bağımsız bir konu olarak algılanmaktadır. Aslında yanılısma olarak algılanması gereken bu durum, reformun uygulanma sürecinde karşılaşılabilecek sorunlara karşı devleti sorumsuz kılmak amacıyla kullanılmakta ve devletin suçlamalardan kurtulmasını sağlamaktadır. Bu kapsamda devlet zayıflamamakta, tam tersine düzenleyici devlet formununun bir özelliği olan “piyasanın düzensizliklerine derman bulma” işlevini yerine getirdiği ölçüde güçlenmektedir.

5510 sayılı SSGSS yasası, sosyal güvenlik sistemini içinde bulunduğu kriz durumundan gelir artırıcı gider azaltıcı düzenlemelerle çıkarılmayı amaçladığını iddia etmektedir. Bu kapsamda, devlet memurları ve diğer kamu çalışanları, hizmet akdine dayalı ücretli çalışanlar, kendi hesabına çalışanlar, tarımsal işlerde ücretli çalışanlar ve tarımsal işlerde kendi hesabına çalışanların emeklilik sistemine ilişkin tek bir sosyal güvenlik kanunu ve sistemi oluşturulması hedeflenmiştir. Emeklilik yaşı, aylık bağlama oranı, devlet katkısı, prim oranları, prim ödeme gün sayısı, yaşlılık aylıklarının hesaplanması, prime esas kazanç sınırı gibi konularda parametrik olarak nitelendirilen, fakat yapısal değişikliklere neden olacak düzenlemeler gündeme getirilmiştir. 5510 sayılı SSGSS yasasının 28. maddesine göre, emeklilik yaşı 01.01.2007 tarihinden sonra ilk kez sigortalı olacaklar yönünden kadın için 58, erkek için 60 olarak belirlenmiş olup en az 9000 gün malullük, yaşlılık ve ölüm

<sup>32</sup> 2000-2006 yılları arasında bütçeden sosyal sigorta kuruluşlarına aktarılan toplam transfer oranları şöyledir: Emekli Sandığı %29,71; Bağ-Kur %33,89 ve SSK %36,40. DPT, 9. Kalkınma Planı Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, [http://plan9.dpt.gov.tr/oik11\\_sosyalguvenlik/sosyalgu.pdf](http://plan9.dpt.gov.tr/oik11_sosyalguvenlik/sosyalgu.pdf), [Erişim Tarihi: 25.11.2007], s.13.

<sup>33</sup> Seyhan Erdoğan, “Türkiye’de Emeklilik Sisteminde Değişim”, 13 Nisan 2006, [http://www.sendika.org/yazi.php?yazi\\_no=5772](http://www.sendika.org/yazi.php?yazi_no=5772), [Erişim Tarihi: 05.10.2007].

sigortaları primi bildirmiş olması şartıyla yaşlılık aylığı bağlanacağı belirtilmiştir. Bu yaş koşulu 2036 yılından 2048 yılına kadar kademeli olarak 65'e yükseltilecektir.<sup>34</sup> Mevcut sistemde ortalama emeklilik yaşı 50 iken bu yaş 65'e yükseltilmektedir.<sup>35</sup> Emekliliğe hak kazanmak için gerekli olan asgari prim ödeme süresi 7000 iş gününden 9000 iş gününe çıkarılmaktadır. Emeklilik yaşının yükseltilmesi emekliliğe hak kazanma olanağını zorlaştırmakta ve "mezarda emeklilik" konusunu gündeme getirmektedir. Buna ek olarak, prim ödeme gün süresi ve prime esas kazanç sınırı yükseltilerek emekli maaşları düşürülmekte ve böylece emekçiler üzerinden kaynak elde edilmektedir. SSGSS yasasında emeklilik sistemine ilişkin olarak getirilen diğer bir değişiklik ise yaşlılık aylığı hesaplanırken kullanılan aylık bağlama oranlarının düşürülmesine ilişkindir. Yasa, aylık bağlama oranının sigortalının malüllük, yaşlılık ve ölüm sigortalarına tabi geçen toplam prim ödeme gün sayısının her 360 günü için 2015 yılı sonuna kadar %2,5, 2016 yılı başından itibaren ise %2 olarak uygulanacağını belirtmiştir.<sup>36</sup> Fakat Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararına istinaden 28.11.2007 tarihinde TBMM'ye sunulan 5510 sayılı kanunda değişiklik yapılmasına dair yasa tasarısında, aylık bağlama oranının %2 olarak uygulanacağı belirtilmiştir.<sup>37</sup> Böylece emekli maaşları %23-33 oranında azalacaktır.<sup>38</sup> Ayrıca, yasa taslağında emekli aylıklarının belirlenmesi ve artışların hesaplanmasında kullanılan güncelleme katsayı yeniden düzenlenmektedir. Yasa taslağında, güncelleme katsayısı TÜFE değişim oranının % 100'ü ile GSYİH'nin % 25'inin toplamına 1 tam sayısının ilave edilmesi sonucunda bulunan değer olarak tanımlanmaktadır.<sup>39</sup> Bu yeni uygulamada

<sup>34</sup> 31.05.2006 tarihli ve 5510 sayılı SSGSS Yasası, madde 28.

<sup>35</sup> Dönemin Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer, SSGSS yasasının iptal ve yürürlüğünün durdurulması istemine ilişkin 16.06.2006 günlü dava dilekçesinin gerekçe bölümünde emeklilik yaşı ve prim ödeme gün süresinin yükseltilmesiyle ilgili olarak şunları ifade etmiştir: "Ülkemizde ortalama yaşama süresi 66'dır. Yasa ile tüm sigortalılar yönünden emekli aylığı bağlama yaş sınırının zaman içinde de olsa 65'e yükseltilmesi ve sürekli çalışma olanağı işverenin inisiyatifinde bulunan sigortalılar prim ödeme gün sayısının 9000'e çıkarılmasının gelecek kuşakların emekli olma haklarının ellerinden alınması demektir. Ayrıca, SSK'lılar yönünden prim ödeme gün sayısının 7000'den 9000'e çıkarılması Türkiye gerçekleri ile bağdaşmamaktadır." 15.12.2006 tarihli 2006/112 karar sayılı Anayasa Mahkemesi Kararı.

<sup>36</sup> 31.05.2006 tarihli ve 5510 sayılı SSGSS Kanunu, madde 29.

<sup>37</sup> SSGSS Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı, madde 5.

<sup>38</sup> *Birgün*, 03.12.2007.

<sup>39</sup> SSGSS Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı, madde 1.

ulusal gelir artışının neden %25'inin alındığı önemli bir sorun teşkil etmekle birlikte burada amaçlananın gelir dağılımının emekten yana bozulması, sermayeden yana süreklilik kazanması olduğu açıktır.<sup>40</sup> Bir diğer konu da SSGSS yasınının uygulamaya konulmasından itibaren bağlanan gelir ve aylıkların tüketici fiyatları genel indeksindeki değişim oranı kadar artırılarak belirleneceğidir.<sup>41</sup> Bu durumda, emekli maaşlarına yapılacak zamlarda TÜFE temel alınacak ve emekli ulusal gelirdeki artıştan pay alamayacaktır. Prim oranları üzerine değişiklik ise yasanın 81. maddesinde yapılmaktadır.<sup>42</sup> Uzun vadeli sigorta kol- larından birisi olan yaşlılık sigortası için prim oranı, sigortalının prime esas kazancının %20'si olarak belirlenmiş olup bunun %9'unu sigortalı hissesi ve %11'ini işveren hissesi oluşturacaktır. Aynı maddede devlet katkısına ilişkin de bir takım düzenlemelerden de söz edilmiştir. Türkiye'de sosyal güvenlik sistemi içinde bulunan primli rejime tabi kurumlara devletin katkısı yoktur. Sadece işveren ve işçi katkısı söz konusudur. Devlet, kurumlar açık vermeye başladığı zaman açıkları kapatmak adına devreye girmektedir. Bu reform yasasına göre bu katkı düzenli ve yeterli bir katkı değildir. Bu yasa kapsamında, devlet yaşlılık sigortası için %5 oranında katkı yapacaktır. Fakat Türkiye'de mevcut durumda devlet katkısının sosyal güvenlik harcamaları içindeki oranı %45 iken, reform ile bu oran %20'ye indirilecektir.<sup>43</sup> Böylelikle, devlet katkısında artış değil düşüş yaşanacaktır.

Sosyal güvenlik sisteminde yaşanan sorunlara karşılık gündeme getirilen çözüm önerileri II. Kuşak Yapısal Reformların özelliklerini yansıtmaktadır. II. Kuşak Yapısal Reformlar kapsamında dile getirilen 'toplumu önemsiyoruz' söylemi ile amaçlanan sermayenin çıkarlarını kollamaktadır. Bu bağlamda, reform ile hedeflenen sosyal güvenlik sisteminin özelleştirilmesi ve piyasalaştırılmasıdır. Devletin sosyal güvenlik kurumlarının tasfiyesi sonucunda yeni piyasalar oluşacak ve bu piyasalar sermayenin hizmetine rahatlıkla sunulabilecektir. Diğer bir

<sup>40</sup> KESK, TMMOB, TTB, DİSK, "5510 Sayılı SSGSS Yasası Hakkında Ortak Değerlendirme", [http://www.kesk.org.tr/index.php?option=com\\_content&task=view&id=615&Itemid=95](http://www.kesk.org.tr/index.php?option=com_content&task=view&id=615&Itemid=95), [Erişim Tarihi: 05.12.2007].

<sup>41</sup> SSGSS Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı, madde 9.

<sup>42</sup> Mevcut sistemde prim oranları sırasıyla şöyledir: Emekli Sandığı (%36), Bağ-Kur (%20), SSK (%20 + itibari hizmet için %2), Bağ-Kur tarım (%20), SSK tarım (%30). Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, *a.g.ğ.*, s.48.

<sup>43</sup> Aziz Çelik, "Sosyal Güvenliğe Devlet Katkısı Azalacak", [http://www.disk.org.tr/content\\_images/SGY1.pdf](http://www.disk.org.tr/content_images/SGY1.pdf), [Erişim Tarihi: 10.11.2007].

deyişle, devlet bir şirket gibi hareket ederek sosyal güvenlik hizmetini piyasa mantığı içerisinde sunacak ve böylece sermayeye yeni birikim alanları yaratılacaktır. Devlet, sermaye ve fraksiyonlarına kamu kaynaklarını sunarak destek sağlarken aktif bir rol oynayacaktır. Bu çerçevede, devlet tarafından özel sigortacılık sistemi kapsamında yer alan bireysel emeklilik uygulamalarının yaygınlaştırılması sonucunda sermayeye kaynak aktarımı sağlanacaktır. Öte yandan, bu süreçte emekçi kesim sigorta sisteminin dışına itilecektir. Böylece, emekçinin sosyal güvenlik hakları törpülenecektir. Reform sonucunda sosyal güvenlik hakkı sosyal/kolektif bir hak olmaktan çıkartılıp, bireysel bir hak haline dönüştürülecektir.<sup>44</sup> Sosyal risklere karşı bireysel çabanın gerekliliği ön plana çıkarılacak ve prim ödeme gücü olanların bu hakkı elde etmeleri sağlanacaktır. Sağlık, eğitim ve yaşlılıkta bakım gibi konularda devletten bir şey beklemek yerine tüm sorumluluk bireye ait olacaktır.<sup>45</sup>

## **ULUSLARARASI FİNANS KURULUŞLARI İLE SERMAYE VE EMEK KESİMLERİNİN SOSYAL GÜVENLİK REFORMUNA YAKLAŞIMLARI**

Gerçekleştirilen yasal düzenlemeler ile sosyal güvenlik sisteminde yaşanan dönüşüm kapsamında devlet yeniden yapılandırılmakta ve toplumsal sınıfların birbirleriyle ilişkileri yeniden şekillendirilmektedir. Türkiye’de sosyal güvenlik alanında yaşanan bu dönüşüm üzerinde uluslararası finans kuruluşlarının, Dünya Bankası ve IMF, rolü çok önemlidir. Bu sebeple yaşanan dönüşüm, Dünya Bankası kredi anlaşmaları ve IMF’nin Stand-by Anlaşmaları ve gözden geçirmelerine ilişkin niyet mektupları temel alınarak irdelenmelidir. Fakat bu süreç sadece uluslararası finans kuruluşları tarafından empoze ediliyormuş gibi algılanmamalıdır. Reform sürecinde sermaye ve emeğin farklı konumlanması emek-sermaye çatışması üzerinden değerlendirilmelidir.

### **Uluslararası Finans Kuruluşları: Dünya Bankası ve IMF**

Dünya Bankası ve IMF, ekonominin siyasetten arındırılması gerektiği görüşünün altını çizerek sosyal güvenlik sisteminde yaşanan dönüşümün gerekliliğini vurgulamışlardır. Bu süreçte, Dünya Bankası demografik değişiklikler ve nüfusun yaşlanması durumunu, IMF ise

<sup>44</sup> Özdemir ve Özdemir, “Türkiye’de.....”, s.50.

<sup>45</sup> Ali Murat Özdemir, “Üretimin Söylemlerindeki Dönüşüm, Kolektif Hak Kavramı ve Emeğin Hukuku”, *Çalışma ve Toplum*, Sayı: 2, 2006, s.54.

makro-ekonomik dengesizliklerin varlığını reform gerekçesi olarak sunmuşlardır. Dolayısıyla, sosyal güvenlik sisteminde yaşanan dönüşümü teknik bir mesele olarak algılayarak sınıf ilişkilerden soyutlamaktadırlar. Aslında bu süreçte amaçlanan sermaye yanlısı politikalar üretmek onun çıkarlarını kollamaktır.

Dünya Bankası'nın Türkiye'de gerçekleştirilecek olan emeklilik reformu üzerindeki etkisi 1994 yılında "Yaşlılık Krizinden Kaçınmak" başlıklı raporun yayınlanmasının ardından hissedilmeye başlanmıştır. Dünya Bankası'nın 1994 yılından itibaren sosyal güvenlik sistemlerine ilişkin olarak ileri sürdüğü tartışma, nüfusun yaşlanması gerekçesine dayandırılmakta ve eğer sosyal güvenlik sistemi yeniden yapılandırılmazsa, bu uzun yaşayan nüfusun yükünü ne bu sistemlerin ne de ulusal ekonomilerin çekebileceği iddia edilmektedir.<sup>46</sup> Raporda, nüfusun yaşlanması sorununa çözüm olarak çok ayaklı emeklilik sistemine<sup>47</sup> geçiş önerilmiştir. Dünya Bankası tarafından önerilen bu modelin farklı versiyonları birçok ülkede uygulanmaktadır.<sup>48</sup> Türkiye'de de 1997 yılında TÜSİAD tarafından "Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılanma" başlığıyla sunulan rapor ile iki ayaklı emeklilik sistemine geçiş önerilmiştir. Dünya Bankası Türkiye'deki sosyal güvenlik sisteminde yaşanan dönüşümü kredi ve hibelerle desteklemektedir. Örneğin, 2004 yılında Dünya Bankası sosyal güvenlik yasalarının uygulanması karşılığında Ülke Yardım Stratejisi kapsamında Türkiye'ye 1.5 milyar dolar ödeneceğini bildirmiştir.<sup>49</sup> Daha sonra, 2006 yılında, Türkiye'de kamu sektöründe gerçekleştirilen reform çalışmalarının desteklenmesi amacıyla Dünya Bankası tarafından Program Amaçlı Kamu Sektörü Kalkınma Politikası Kredileri sağlanmıştır. Sosyal güvenlik reformu da kamu yönetiminde gerçekleştirilmeye çalışılan reformun önemli bir parçası olduğu için kredi kapsamında yer almıştır.<sup>50</sup>

IMF politikalarındaki değişiklikler, "sosyal güvenlik kurumlarının bütçe açıklarının sürekli bir artış içinde olması" argümanı üzerinden şekillendirilmektedir. "1998 IMF Yakın İzleme Anlaşması ile öngörülen ve 1999, 2002 ve 2005 IMF Anlaşmaları ile de sürdürülen, para-

<sup>46</sup> Erdoğan, "Sosyal.....", s.216.

<sup>47</sup> World Bank, *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Oxford University Press, New York, 1994, s.10.

<sup>48</sup> Rune Ervik, "The Battle for Future Pensions: Global Accounting Tools, International Organizations and Pension Reforms", *Global Social Policy*, Vol.5, 2005, s.34.

<sup>49</sup> *Evensel*, 30.09.2004.

<sup>50</sup> Hazine Müsteşarlığı Basın Duyurusu, 7 Temmuz 2006, Sayı: 2006/73 .

metrik değişikliklerle sisteme yapılan katkıların artırılıp, zararların azaltılması, bireysel emeklilik alternatifinin yerleştirilmesi şeklindeki uygulamalar”<sup>51</sup> sosyal güvenlik reformunun şekillendirilmesi sürecinde etkili olmuşlardır. IMF 8. Niyet Mektubu’nda Türkiye sosyal güvenlik reformunu, kamu maliyesi performansındaki kalıcı bir iyileşmeyi desteklemek amacıyla taşıyan yapısal reform programının bir parçası olarak sunmuştur.<sup>52</sup> Bu kapsamda, halihazırda faaliyet gösteren üç emeklilik kurumunun birleştirilmesi, emeklilik sistemine ilişkin açıkların 2007 yılına kadar sürekli azalan bir seyir izler hale getirilmesi ve bu açıkların uzun dönemde GSMH’nin %1’i altına düşürülmesi IMF’ye taahhüt edilmiştir.<sup>53</sup> 26 Ekim 2004 tarihinde Hugh Bredenkamp Ankara’da bir açıklama yapmış ve bu açıklamada Türkiye’nin makro-ekonomik politikaların etkili bir şekilde uygulanması ve sosyal güvenlik ve vergi reformu gibi yapısal reformların hayata geçirilmesi için gerekli olan düzenlemeleri yapması gerektiği vurgulanmıştır.<sup>54</sup> O dönemde IMF ile imzalanacak olan yeni Stand-By Anlaşması için sürecin başlatılması bu koşulların sağlanmasına bağlanmıştır. 2005 Eylül ayı başında Türkiye’ye gelen IMF heyeti ise sosyal güvenlik reformu yasınının meclisten geçmesi halinde 1.6 milyar dolarlık kredi diliminin serbest bırakılacağını ifade etmiştir.<sup>55</sup> Üç ay sonra, Aralık 2005’te IMF Türkiye temsilcisi Hugh Bredenkamp tarafından yapılmış olan açıklama da dikkat çekicidir. Bredenkamp açıklamasında 2006’nın en önemli gündem maddesinin sosyal güvenlik reformu olduğunu söyleyerek sosyal güvenlik harcamalarında mali disiplini öne çıkaran, maliyet etkin bir yaklaşım benimsenmesi gerektiğini belirtmiştir.<sup>56</sup> IMF, sosyal güvenlik sisteminde yapılması gereken reformu kredi sağlama koşulu olarak sunmaktadır. Sosyal güvenlik sisteminin açıklarının kapatılmasının gerektiği, çünkü ancak bu durumunda IMF’ye verilen ekonomik dengelerin sağlanması taahhüdü için gerekli olan %6,5 faiz dışı fazla oranına ulaşılacağı IMF tarafından her seferinde dile getirilmiştir. Sonuç olarak, sosyal güvenlik reformu, IMF yapısal reform programının önemli bir başlığı olması açısından önem taşımaktadır.

<sup>51</sup> Erdoğan, “Sosyal.....”, s.213.

<sup>52</sup> IMF 8. Gözden Geçirmeye İlişkin Niyet Mektubu, 15 Temmuz 2004, s.4.

<sup>53</sup> a.k., s.4-5.

<sup>54</sup> IMF Press Release No.04/225, 26 October 2004.

<sup>55</sup> *Evensel*, 06.09.2005 (Aktaran: Berna Güler Müftüoğlu, “Küresel ve Yerel Aktörlerin Sosyal Güvenlik Sisteminin Dönüşümüne Etkileri”, *İktisat Dergisi*, Sayı: 478, 2006, s. 45).

<sup>56</sup> *Radikal*, 15.12.2005.

59. Hükümet döneminde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı olarak görev yapmış Murat Başesgioğlu'na göre, reform IMF ve Dünya Bankası'nın dayatması değildir. Başesgioğlu, IMF'nin ve Dünya Bankası'nın yapılmaya çalışılan reformun finansman boyutuyla ilgilenerek istikrar programları çerçevesinde hazineden yapılan transferlerin bütçe üzerindeki olumsuz yüklerini bize anlatmaya çalıştığını dile getirmiştir.<sup>57</sup> Sorun tam da bu noktada ortaya çıkmaktadır. IMF'nin sosyal güvenlik sistemindeki mali dengesizliklere bakış açısı, sadece prim kazançları ve giderlerinin cebirsel olarak dengelenmesini gözeterek teknik aktüeryal hesaplarla (emeklilik yaşının yükseltilmesi, aylık bağlama oranlarının düşürülmesi, vb.) sınırlı kalmaktadır.<sup>58</sup> Sosyal güvenlik kurumlarının açıkları salt ekonomik bir sorunmuş gibi sunulup arkasında yatan nedenler gizlenmeye çalışılmaktadır. Aynı şekilde, Dünya Bankası da reformun uygulanması karşılığında sağladığı kredi ve hibelerle sosyal güvenliği bir hak olmaktan çıkarmaktadır.

### **Sermaye Kesiminin Görüşleri**

Reform sürecini sermayenin çıkarlarından bağımsız olarak düşünmek, yani sosyal güvenlik sisteminde yaşanan dönüşümü ekonomik eksene indirmek ve sınıf ilişkileri ve mücadelelerinden bağımsız olarak incelemek mümkün değildir. TÜSİAD ve TİSK reform sürecinde önemli rol oynamışlar ve reformu desteklemişlerdir. Sosyal güvenlik sisteminin açıklarının devlete ve ekonomiye yük oluşturduğunu ve bu yükün sosyal güvenlik sisteminin serbest piyasa koşullarına uygun hale getirilmesi ile ortadan kaldırılacağını ileri sürmüşlerdir.<sup>59</sup> Bu süreçte, TÜSİAD ve TİSK'in ortak paydası sosyal güvenlik sisteminin işverenin istihdam maliyetlerini düşürecek şekilde reforme edilmesidir. Bu bağlamda, birçok konuda uzlaşma sağlayamayan yerel sermaye, sosyal güvenlik reformunun gerekliliği konusunda çıkarlarını kolektif bir zeminde savunmakta ve bu reformun, kendi talepleri de göz önüne alınarak yeniden şekillendirilmesi gerektiği görüşünü desteklemektedir.

---

<sup>57</sup> Başesgioğlu, *a.g.k.*, s.17.

<sup>58</sup> Erinç Yeldan, "Sosyal Güvenlik 'Reformu'", [http://www.bilkent.edu.tr/~yeldane/Yeldan67\\_19Nis06](http://www.bilkent.edu.tr/~yeldane/Yeldan67_19Nis06), [Erişim Tarihi: 25.10.2007].

<sup>59</sup> Berna Güler Müftüoğlu, "Küresel ve Yerel Aktörlerin Sosyal Güvenlik Sisteminin Dönüşümüne Etkileri", *İktisat Dergisi*, Sayı: 478, 2006, s.45.

## **TÜSİAD'ın Görüşleri**

TÜSİAD 1996 yılından bu yana yayınladığı raporlarda açıkladığı üzere, Dünya Bankası'nın birçok ülkeye sosyal güvenlik krizini aşma amacıyla önerdiği çok ayaklı emeklilik sistemi modelinin savunucusu olmuştur. Sosyal güvenlik kurumlarının bütçe açıkları ve bu açıkların bütçe üzerinde oluşturduğu yük, çok ayaklı emeklilik sistemine geçiş için neden olarak sunulmuştur. TÜSİAD sosyal güvenlik sisteminde yaşanan reformu yalnızca mali değerler üzerinden açıklamaktadır. Sosyal güvenlik sisteminde oluşan açıkların ekonomide istikrarın sağlanamamasının nedenlerinden biri olarak sunulması ekonominin siyasetten arındırılması gerektiği yanılısamasını desteklemektedir. Sosyal güvenlik kurumlarının yaşadığı finansman krizine çözüm olarak TÜSİAD, özel sigorta şirketlerinin ön plana çıkarılması gerektiğini savunmuştur. Böylece emeklilik hakkı sosyal bir hak olmaktan çıkarılmakta ve sermayenin uzun dönem çıkarları korunmaktadır.

1996 yılında "Emekli ve Mutlu" başlığıyla TÜSİAD'ın sunmuş olduğu rapor bu durumu destekler nitelikte argümanlar içermektedir. Rapor, erken emeklilik, sosyal güvenlik fonlarının verimsiz kullanımını ve sosyal güvenlik kurumları üzerinde etkili bir denetim mekanizmasının olmayışı sosyal güvenlik sisteminde yaşanan krizin nedenleri olarak gösterilmiştir.<sup>60</sup> Şili modeli<sup>61</sup> bireysel tasarruf uygulamalarına dair başarılı bir örnek olarak sunulmuş ve Türkiye'ye önerilmiştir. Bu kapsamda rapor, bugünkü sistemin yapısal bir dönüşüme ihtiyaç duyduğunu ifade ederek "kuralları devlet tarafından konulan, varlıkları devlet tarafından belirlenen, tümüyle devlet tarafından idare edilen bir sistem yerine bireylerin kendi tasarruflarının sahibi olduğu ve belli kurullarla çalışan rekabetçi kurumlar arasında seçim yapılabilmesini sağlayan bir sistem"<sup>62</sup> önermektedir. Böylece özel sigorta şirketlerinin emeklilik sigortasının sağlanması açısından devletten daha başarılı olacağı

<sup>60</sup> Abdullah Karacık, Pınar Kayalı, Alaattin Büyükkaya ve Yılmaz Argüden, *Emekli ve Mutlu-Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları, Çözüm Önerileri ve Özel Sigortacılık Girişimi*, TÜSİAD, İstanbul, 1996, s.11-12.

<sup>61</sup> "1980-1981'de, Şili, neo-liberal ideolojiden esinlenen ve özelleştirme yoluyla gerçekleştirilen, kamu emeklilik sisteminde derin bir yapısal reformun öncüsü olmuştur" (Carmelo Mesa-Logo, "Emeklilik Reformu Üzerine Söylenceler ve Gerçekler: Latin Amerika Deneyimi", çev. M.Meryem Kurtulmuş Kıroğlu, *İktisat Dergisi*, Sayı: 478, 2006, s.31). Yapısal reform programı Şili'de Dünya Bankası kredileriyle uygulanmıştır. Bu süreçte, Şili'de sosyal güvenlik sistemi tümüyle özelleştirilmiş ve emeklilik sigortası tümüyle özel sigorta şirketleri tarafından karşılanmaya başlanmıştır.

<sup>62</sup> Karacık, Kayalı, Büyükkaya ve Argüden, *a.g.k.*, s.41.



iddia edilerek bireysel emeklilik sistemi teşvik edilmektedir. Şili’de olduğu gibi Türkiye’de de bireysel emeklilik uygulamaları bireylerin kendi emekliliklerine dair kararlarını kendilerinin alabildikleri bir sistem olması temelinde meşrulaştırılmaktadır. Fakat bireysel fon sistemine dayanan Şili modelinin başarısızlığı, 1990’ların sonunda Latin Amerika’da yapısal uyum programları sonucunda finans piyasalarında yaşanan krizler sonucunda emeklilik sigortası şirketlerinin iflas etmesiyle kanıtlanmıştır. Şili’de reform kapsamında emekçi kesime yansıyan hiçbir olumlu gelişme olmamıştır. Türkiye’de Şili modeli örnek alınarak 2000’lerin başında II. Kuşak Yapısal Reformlar kapsamında sosyal güvenlik sistemi yeniden yapılandırılmaya çalışılmaktadır.

TÜSİAD sosyal güvenlik sisteminde yaşanan krizi popülist politikalara ve kötü yönetime bağlayarak reformun arkasında yatan gerçek nedenleri gizlemeye çalışmaktadır. TÜSİAD burada devleti sermayeden ayrı bir varlık olarak kurgulayarak populist olarak atfettiği politikalarından ötürü devleti sorumlu tutmakta ve çözüm olarak özelleştirme politikalarının uygulanması gerektiğini savunmaktadır. 1997 yılında “Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılanma” başlığıyla TÜSİAD tarafından yayınlamış olan rapor bu durumu kanıtlamaktadır. Raporda krizin nedeni olarak popülist politikalar ve politikacıların yanlış yönetimi ve bunun sonucunda oluşan devletin finansman açıkları, işverenin ağır prim yükü, genç yaşta emeklilik, aktif-pasif dengesizliği ve kayıtdışı istihdam gösterilmiştir.<sup>63</sup> TÜSİAD tarafından hükümetlerin bu duruma kısa dönem çıkarları çerçevesinde değil uzun dönemde makro ekonomik istikrarın sağlanması amacı temelinde yaklaşımları gerektiği savunulmaktadır.

TÜSİAD’ın önerdiği zorunluluk esasına dayalı iki ayak üzerine kurulmuş sosyal güvenlik modeline geçiş ile birlikte dağıtım finansman yöntemi kapsamında gerçekleştirilen nesiller arası gelir transferi en düşük seviyeye indirilerek eşitsizlikler daha da artırılabilecektir. İki ayaklı sosyal güvenlik sisteminde, mevcut sosyal güvenlik kurumlarının, SSK, Bağ-Kur ve ES, birinci ayak kurumlarını oluşturması ve bu ayakta verilen aylık ve gelirlerin seviyesinin fakirlik çizgisinin altına düşmemesi gerektiği belirtilirken, ikinci ayaktaki sosyal güvenlik kurumlarının çalışanlar ve işverenlerden zorunlu olarak yapılacak kesintiler sonucunda oluşacak bireysel tasarruf fonlarının oluşturması

---

<sup>63</sup> Tuncay ve Alper, *a.g.k.*, s. 13.

gerektiği söylenmektedir.<sup>64</sup> Birinci ayak dağıtım esasına göre finanse edilirken, ikinci ayak fonlama esasına göre finanse edilecektir. Bu öneriye gerekçe olarak tek ayaklı sistemin bireysel açıdan farklılaşmaya imkan vermeyen mutlak eşitlikçi anlayışı sonucunda külfet-nimet dengesini bozması ve sosyal güvenlik sisteminin temel felsefesini oluşturan dayanışma unsuruna zarar vermesi gösterilmektedir.<sup>65</sup> TÜSİAD 2004 yılında yayınlanan “Türk Emeklilik Sisteminde Reform” başlıklı raporda iki ayaklı sosyal güvenlik sistemine bireysel emeklilik şirketlerini üçüncü bir ayak olarak eklemektedir. Eklenen bu üçüncü ayakta ise halen bireysel emeklilik şirketleri adı altında faaliyet gösteren ve tamamen gönüllülük esasına göre çalışan kurumların yer alacağı belirtilmiştir.<sup>66</sup>

TÜSİAD, özel sektörün ve “sivil toplum kuruluşları”nın sosyal güvenlik reformu sürecinin belirlenmesinde önemli rol oynamaları gerektiği görüşünü savunmaktadır. Bu durum sermaye, sivil toplum kuruluşları ve bürokrasinin yer aldığı üçlü yapıyı içeren yönetim modelini gündeme getirmektedir. Özel sigorta şirketleri özel sektörün yani sermayenin temsilcisi olarak, TÜSİAD ise sermayenin bir fraksiyonundan farksız olan “sivil toplum kuruluşu” olarak yorumlanabilir. TÜSİAD 1997 yılında yayınlanan raporunda devletin sosyal güvenlik sistemi içerisindeki rolünün yeniden tanımlanması gerektiğini vurgulayarak bu durumu desteklemektedir. Raporda sisteme müdahale eden değil, sistemin sağlıklı işlemeden sorumlu garantör bir devletin var olması gerektiğini savunmaktadır.<sup>67</sup> Sosyal güvenlik politikalarının oluşturulması sürecinde devletin tek belirleyen olmaması diğer grupların da bu sürece dahil olmasının gerekliliği raporda vurgulanmıştır.<sup>68</sup>

### ***TİSK’in Görüşleri***

TİSK de TÜSİAD gibi kendi çıkarlarını gözetken bir sosyal güvenlik reformu arayışı içerisine girmiştir. TÜSİAD’ın çizgisini izleyerek sermaye kimliğini kolektif olarak kurmakta ve çıkarlarını ortak bir düzlemde savunmaktadır. TİSK, bireysel özel sigorta sistemini destekleyerek sosyal güvenlik sisteminin özelleştirilmesi sürecine katkıda bulunmaktadır.

---

<sup>64</sup> a.k., s. 15-17.

<sup>65</sup> a.k., s. 105-106.

<sup>66</sup> Yusuf Alper, Selahattin İmrohoroğlu ve Serdar Sayan, *Türk Emeklilik Sisteminde Reform Mevcut Durum ve Alternatif Stratejiler*, TÜSİAD, İstanbul, 2004, s.23.

<sup>67</sup> Tuncay ve Alper, a.g.k., s. 108.

<sup>68</sup> a.k., s.131.

Sosyal güvenlik sisteminin mali bir kriz içinde olması sebebiyle reformlar aracılığıyla daha etkin ve daha az masraflı bir sosyal güvenlik sistemine evrilmemesi gerektiğini vurgulayan TİSK, ekonomiyi siyasetten ayrı olarak kurgulamaktadır. Bu bağlamda TİSK, TÜSİAD'ın da belirttiği gibi siyasi iktidarların sosyal güvenliği popülist politikalarını uygulayabilecekleri bir alan olarak görmelerini, finansman açıklarını kapatmak amacıyla bütçeden yapılan transferlerde artış yaşanmasını, SSK, Bağ-Kur, ES arasındaki norm farklılıkları sebebiyle değişik hakların tanınmasını ve farklı hizmetlerin sunulmasını, aktif-pasif dengesinin sağlanamamasını ve işverenlerin prim yükünün çok yüksek olmasını gerçekleştirilmesi gereken reformun nedenleri olarak sunmaktadır.<sup>69</sup>

TİSK işverenin sosyal güvenlik kapsamında çalışanı için ödediği prim oranlarını düşürerek işverenin maliyetlerini düşürmek ve bu sayede işverenin daha fazla işçi alımı yapabilmesini sağlamayı amaçlamaktadır. Böylece ücretlerinde kesinti yapılan işçilerin sosyal hakları ellerinden alınacak ve sömürü düzeyi artacaktır. Bu durum, TİSK'in Kasım 2005'te yayınladığı bir raporda ortaya konulmuştur. Raporda, 59. Hükümet tarafından hazırlanan kanun tasarısı ve taslakların mevcut sorunların tam olarak çözümüne ilişkin düzenlemeler getirmediği ve bunun yanında gerçek anlamda norm ve standart birliği sağlamadığı belirtilmiştir.<sup>70</sup> Bu kapsamda, TİSK 5510 sayılı SSGSS yasanını işverenlerin prim yükünü artırarak yeni yatırımlar yapılmasını ve yeni işçi alımlarını engellemesi, mevcut işgücü maliyetlerini yükseltmesi ve böylece ülke ekonomisine ve istihdama olumsuz etkilerde bulunması sebebiyle eleştirmektedir.<sup>71</sup> Daha açık bir ifadeyle, TİSK 5510 sayılı SSGSS yasanının prim yüklerine ilişkin devlet katkısı olmasına rağmen işverenlerin prim yükünü artırarak bu kesime yeni mali ve idari yükler getirmesi nedeniyle yasanın bazı maddelerinin değiştirilmesi gerektiğini savunmuştur.<sup>72</sup> Bu görüş 14 Aralık 2006'da gerçekleştirilen Sosyal Güvenlikte Yeni Dönem ve İşveren Yükümlülükleri Semineri'nde

<sup>69</sup> Bülent Pirlar, "Sosyal Güvenlik Reformu", *İşveren Dergisi*, Şubat 2004,

[http://www.tisk.org.tr/isveren\\_sayfa.asp?yazi\\_id=889&id=52](http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=889&id=52), [Erişim Tarihi: 03.11.2007].

<sup>70</sup> "TİSK'in 'Sosyal Güvenlik Reformu'na İlişkin Tasarı ve Taslaklar Hakkındaki Temel Görüşleri", Kasım 2005, <http://www.tisk.org.tr/hukuk/guncel.asp?id=12>, [Erişim Tarihi: 03.11.2007].

<sup>71</sup> *a.k.*

<sup>72</sup> "TİSK'in 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununa İlişkin Görüş ve Önerileri", Kasım 2006, <http://www.tisk.org.tr/hukuk/guncel.asp?id=14>, [Erişim Tarihi: 03.11.2007].

konuşma yapan TİSK Yönetim Kurulu Başkanı Kutadgobilik tarafından biraz yumuşatılarak tekrar ifade edilmiştir.<sup>73</sup>

### **Emek Kesiminin Görüşleri**

Devletin yeniden yapılandırılması kapsamında gerçekleştirilen sosyal güvenlik reformu konusunda emek kesiminin rahatsızlıkları sermayenininkinden farklılaşmakta ve tartışma farklı bir eksene taşınmaktadır. DİSK, KESK ve Türk-İş sosyal güvenlik sisteminde yaşanan dönüşümü farklı argümanlar çerçevesinde eleştirmiş emek örgütleridir.

### **DİSK ve KESK'in Eleştirileri**

DİSK ve KESK sosyal güvenlik sisteminde yaşanan dönüşümü, devletin yeniden yapılandırılması kapsamında sosyal güvenlik hakkının yoksullukla mücadele stratejisine dönüştürülmesi üzerinden açıklayarak anlamlı bir analiz yapmaktadır. DİSK altında temsil edilen emek kesiminin ana rahatsızlığı, reformun gerekçelerinden biri olarak sunulan “yoksullukla mücadele” vurgusudur. DİSK Kasım 2004’te yayınladığı bir raporda, sosyal güvenlik kurumlarına bütçeden ayrılan kaynağın yoksulluğun nedeni olarak gösterilmesini eleştirmektedir. DİSK’e göre, toplumun yoksul kesimlerine sosyal yardım olarak gitmesi gereken mali kaynağın sosyal güvenlik açıklarının kapanması amacıyla kullanılıyor olması söylemi ile amaçlanan güvencesiz çalışan ve işsizlerle, sosyal güvenlik kapsamında çalışanların birbirinin karşısı iki grup olduğu yanlışlamasını yaratmaktadır.<sup>74</sup> DİSK’in bu görüşü sosyal güvenlikte yaşanan dönüşümü yansıtmaması açısından önemlidir. Çünkü temel amacı sosyal risklerle karşılaşan bireylere sosyal güvenlik hakkı sağlamak olan sosyal güvenlik sistemi, yoksul kesimlere yapılması gereken sosyal yardım anlayışına indirgenmeye çalışılmaktadır. Bu da sosyal devlete düşen rolü ciddi bir şekilde dönüştürmektedir. Ayrıca, DİSK reform sürecinde yaratılan ekonomik sorunların teknik bir konu olarak algılanması durumunu ciddi bir şekilde eleştirmiş ve

---

<sup>73</sup> TİSK Yönetim Kurulu Başkanı Kutadgobilik’in ifadesi şöyledir: “Biz, 1 Ocak 2007’de yürürlüğe girecek olan kanunu bütünü itibarıyla tasvip ediyoruz....Ancak bu, işverenler olarak, sivil toplumun hakiki temsilcileri olarak bu konudaki görüşlerimizi, bu konudaki kritiklerimizi ve önerilerimizi yapmayacağımız anlamına gelmemelidir. ...Hakikaten bu kanun, bu sistem işverene çalıştırana yeni mali ve idari yükler getiriyor”. Bkz: Tuğrul Kutadgobilik, “Açılış Konuşması”, *Sosyal Güvenlikte Yeni Dönem ve İşveren Yükümlülükleri Semineri*, Yorum Matbaacılık, Ankara, 2007, s.11–12.

<sup>74</sup> “Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Önerisi’ne İlişkin DİSK’in Değerlendirme Raporu”, 2004, <http://www.antimai.org/cy/disksosguv.htm>, [Erişim Tarihi: 03.09.2007].

ekonominin siyasetten ayrı düşünülmemesi gerektiğini vurgulamıştır. Bütçe açıklarının “karadelik” olarak algılanması ve bu durumun reformun en önemli gerekçesi olarak sunulması, reform kapsamında yapılacak düzenlemelerle; emeklilik yaşı ve prim gün sayısının artırılması ve aylık bağlama oranının düşürülmesi gibi; sosyal güvenlik kuruluşlarına ulusal bütçeden yapılan kaynak transferlerinin önleneceği ve giderek bütçe açıklarının kapanacağı anlayışının reddi bunun bir kanıtıdır.<sup>75</sup> DİSK reform ile hedeflenenin devleti üstlendiği görevlerden arındırmak, sosyal devlet ve sosyal güvenlik hakkını toptan reddetmek ve birey yazgısını mali piyasaların gücüne terk etmek olduğunu belirterek bu durumu eleştirmektedir.<sup>76</sup> Diğer bir deyişle, yapısal uyum reformları bağlamında belirtilen finansman sorununun çözümü emeklilik fonlarının sermaye piyasasına aktarılmasında bulunmaktadır. DİSK sosyal güvenlik sisteminin özelleştirilmesinin nüfusun yaşlanması söylemi üzerinden desteklenmesini de gerçekçi bulmamaktadır. Çünkü arkada yatan nedenin toplumsal güvensizlik duygusu vererek bireysel emeklilik sistemine yönlendirmek olduğunu savunmaktadır.<sup>77</sup>

KESK’in reform eleştirisi DİSK’in eleştirileri ile aynı doğrultudadır. KESK’e göre Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı reformun gerekliliklerini teknik terimlerle açıklamakta ve bu kavramların arkasında yatan nedenleri sorunsallaştırmamaktadır. Bu kapsamda gerçekleştirilen emeklilik yaşı ve prim ödeme gün süresinin artırılması ve aylık hesaplama oranlarının düşürülmesi gibi düzenlemelerle emekli olma durumu engellenmektedir. Emekliliğin engellenmesi ile kamu emeklilik sisteminin yerini kendi sosyal güvenlik sistemini seçme özgürlüğüne sahip olma ve bunun sonucunda devlete bağlı sosyal güvenlik zincirlerinden kurtulma düşüncesiyle meşrulaştırılan özel emeklilik sistemi almaktadır.<sup>78</sup> Dolayısıyla reform işçi sınıfı içinde sigortalı çalışanlar-sigortasız çalışanlar karşıtlığı üzerinden bölünmelere yol açarak işçi sınıfını örgütsüzleştirmeye çalışmaktadır. KESK bu durumu sendikal örgütsüzleştirmeye birlikte sınıfın en önemli dayanışma kurumlarından biri olan sosyal sigorta kurumlarının işlevsizleş-

<sup>75</sup> DİSK, KESK, TMMOB, TTB, “Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Yasası’na İlişkin Görüşlerimiz”, *DİSK’in Sesi Dergisi Özel Eki*, 2006, s.11-12.

<sup>76</sup> *a.k.*, s.8.

<sup>77</sup> DİSK, “Sosyal....”.

<sup>78</sup> KESK, “‘Sosyal Güvenlik Reformu’ Alternatif Yasa Komisyonu Raporu 2”, 23 Eylül 2004, [http://www.sendika.org/yazi.php?yazi\\_no=892](http://www.sendika.org/yazi.php?yazi_no=892), [Erişim Tarihi: 02.09.2007].

tirilmesi ve sosyal sigorta hizmetlerinin piyasanın emrine sunulması olarak açıklamaktadır.<sup>79</sup>

“II. kuşak yapısal reformların meşrulaştırılmasında “demokratikleşme” retoriğinin son derece ön planda olduğu görülmektedir”.<sup>80</sup> Bu kapsamda demokratikleşmenin sağlanması adına karar alma sürecine özel sektör ve STK’ların da katılması gerektiği anlayışı üzerinden şekillendirilen yönetim modeli gündeme getirilmiştir. Katılımcılığa vurgu yapan bu yeni yapının yaratılmasının arkasında sermayenin çıkarlarının kollanması yatmaktadır. Sosyal güvenlik reformu sürecinde emek örgütlerinin ve meslek odalarının taleplerinin gündeme alınmaması bu durumun en güzel örneğidir. 5510 sayılı SSGSS Yasası’nda değişiklik öngören yasa taslağı KESK, TMMOB, TTB ve DİSK’in görüşleri dikkate alınmadan hazırlanmış ve 27.11.2007 tarihinde Başbakanlık’a sunulmuştur. KESK, TMMOB, TTB ve DİSK tarafından hazırlanmış olan ortak değerlendirme raporuna göre yasa taslağı yenililik taşıamakla birlikte “sosyal güvenlik harcamalarını kara delik olarak gören, sosyal güvenlik kurumlarını işletmeye dönüştüren, sosyal hakları ‘gelir artırıcı, gider azaltıcı’ bir finansman anlayışı ile kısıtlayan, sağlık hakkını kar alanına devreden, sosyal devlet karıştı ve piyasacı yaklaşım geçerliliğini sürdürmektedir”.<sup>81</sup> Bu bağlamda KESK, TMMOB, TTB ve DİSK, emeklilerin içinde bulunduğu ağırlaşan koşulları ortadan kaldıran, norm ve standart birliğini tüm sigortalılar için en üstte eşitlemeyi amaçlayan bir sistem kurulmasını sağlayan, kazanılmış hakları koruyarak geliştiren, toplumun tüm kesimlerini kapsayan ve kayıtdışı ekonominin kayda alınması için uğraşan bir sistemin kurulmasını raporlarında önermişlerdir.<sup>82</sup>

### ***TÜRK-İŞ’in Görüşleri***

TÜRK-İŞ sosyal güvenlik sisteminde yaşanan sorunların nedenlerini siyasi iktidarların yanlış yönetim ve kararlarına bağlamaktadır. Böyle olduğu ölçüde, TÜRK-İŞ yaratılmaya çalışılan ekonomi-siyaset ayrımını destekler duruma gelmektedir. Konfederasyonun 2004 yılında sosyal güvenlik sisteminde gerçekleştirilmeye çalışılan reform üzerine değerlendirmelerini sunduğu rapor bu durumun kanıtıdır. Son on yıldır

<sup>79</sup> a.k.

<sup>80</sup> Ataay, a.g.k., s.23.

<sup>81</sup> KESK, TMMOB, TTB, DİSK, “5510.....”.

<sup>82</sup> a.k.

hükümetlerce sigorta fonlarının sorumsuz bir şekilde ucuz kredi sağlama amacıyla kullanılmasını devletin populist politikaları arasında değerlendirmektedir.<sup>83</sup> Fakat burada TÜRK-İŞ'in sorunsallaştırdığı nokta devletin bu fonları yerel sermayeye ucuz kredi olarak neden sağladığıdır. Devlet neo-liberal politikalar çerçevesinde yerel sermayenin küresel sermayeye eklenme sürecini hızlandırmak amacıyla bu fonları kullanmış ve bu şekilde sermayenin çıkarları korunmuştur. Bu durumda vurgulanması gereken nokta reform sürecinin sermayenin çıkarlarından bağımsız algılanmaması gerektiğidir. TÜRK-İŞ'in 2006 yılında sosyal güvenlik sisteminde yaşanması gereken dönüşüme ilişkin olarak sunduğu raporda, sosyal güvenlik sorunlarının teknik bir konu olarak ele alınması gerektiği çeşitli nedenler çerçevesinde dile getirilmiştir. Örneğin, yanlış yönetim ve kararlar sonucunda siyasi iktidarların sosyal sigorta kurumlarını (özellikle SSK'yı) siyasi yatırım aracı, ucuz kredi müessesesi olarak görmeleri, işsizlik oranının artması ve buna bağlı olarak işgücüne katılım oranının düşmesi gibi uygulamalarla finansman açığının giderek büyümesi reformun nedenleri olarak sunulmuştur.<sup>84</sup> TÜRK-İŞ sosyal güvenlik sisteminde ortaya çıkan sorunlara çözüm olarak sunduğu önerilerle de reform sürecini sınıf ilişkileri ve mücadelelerinden ayrı olarak kurgulamaktadır. Aktif-pasif dengesinin asgari düzeyde sağlanması, giderlerin somut kriterlerle ölçülüp kontrol edilmesi, devletin üçüncü ayak olarak sisteme düzenli prim ödemesi, işçi ve kamu çalışanlarının emeklilik durumunda farklı haklara sahip olmalarının önüne geçilmesi ve kayıt dışı istihdamla etkin olarak mücadele edilmesi gibi öneriler bu görüşü desteklemektedir.<sup>85</sup> Sonuçta, reform sürecinde TÜRK-İŞ egemen söylem doğrultusunda parametrik değişiklikler önermekte, bu süreci sınıf ilişkilerinden bağımsız olarak algılamaktadır.

## SONUÇ

1990'ların sonundan bu yana II. Kuşak Yapısal Reformlar çerçevesinde devlet yeniden yapılandırılmakta ve sosyal devletin yerini düzenleyici-piyasacı devlet almaktadır. Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması projesi kapsamında gerçekleştirilen sosyal güvenlik

<sup>83</sup> *Sosyal Güvenlik Raporu*, TÜRK-İŞ, Ankara, 2004, s.15.

<sup>84</sup> *Sosyal Güvenlik: Reform Adı Altında Yapılan Yasal Düzenlemeler Sorunları Çözmeyecek*, TÜRK-İŞ, Ankara, 2006, s.5-9.

<sup>85</sup> *a.k.*, s.25.

reformu sosyal devlet uygulamalarının tasfiyesi anlamına gelmektedir. Bu reform çerçevesinde emeklilik sisteminde önemli bir dönüşüm yaşanmaktadır. Bu dönüşüm teknik bir mesele olarak algılanmamalı, emek-sermaye çatışması temelinde şekillenen sınıf ilişkileri üzerinden açıklanmalıdır.

Sosyal güvenlik sisteminde gerçekleştirilen reformlarla sosyal güvenlik sistemi devlet eliyle özelleştirilerek küresel kapitalizmin ve pazar ekonomisinin ihtiyaçları doğrultusunda düzenlenmektedir. Aktif-pasif dengesizlik, sosyal güvenlik kurumlarının bütçe açıkları ve finansman sorunu üzerinden kar-zarar hesabı yapan devlet, kamu emeklilik rejimini işlevsizleştirerek bireysel emeklilik uygulamalarını alternatif olarak sunmakta ve yeniden bölüşümü sınıflar arasında değil, tek bir sınıf yani sermaye içinde yapmaktadır. Bu süreçte, yönetişimci devlet modelinde belirtildiği gibi devlet bir şirket gibi hareket etmekte ve demokratik olmak adına da özel sektör diğer bir deyişle sermaye ve sermayenin bir fraksiyonundan farksız olan “sivil toplum örgütleri” sisteme dahil edilmektedir. Bu durum, sosyal güvenlik reform sürecinin nedenlerinin belirlenmesi ve çözüm önerilerinin sunulması kapsamında yorumlandığında, bireysel emeklilik hizmetini sunacak olan özel sigorta şirketleri sermayeyi; TÜSİAD ve TİSK ise sendikaları kapsayan “sivil toplum kuruluşları”nı temsil etmektedir. Bu bağlamda, devlet yeniden yapılandırılmakta ve “düzenleyici devlet” formuna dönüştürülmektedir. Reform sürecinde devletin rolü azalmamakta, aksine esas aktör rolünde toplumsal ilişkileri sermaye lehine yeniden kurmaktadır. Devlet, sermayenin genel çıkarlarını korumakta ve kamu kaynaklarını sunarak sermaye için yeni yatırım alanları yaratmaktadır. Bu süreçte, IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası finans kuruluşları da ekonominin siyasetten arındırılması gerektiği görüşünü destekler nitelikte politika önerilerinde bulunarak sermayenin çıkarlarını kollamaktadır.

Reform ile amaçlanan sosyal güvenliği devletin sağlaması gereken bir hizmet olmaktan çıkartarak bireysel bir soruna indirgemektedir. Bu durum bireylerin kendi emekliliklerine dair kararları kendilerinin belirlemesi argümanı temelinde meşrulaştırılmaktır. Sermayeye mali destek sağlamak adına gerçekleştirilen bu reform ile sermayenin sorunları emeğin sosyal haklarının törpülenmesi üzerinden çözüme ulaştırılmaya çalışılmaktadır.



## KAYNAKÇA

- Alper, Yusuf, Selahattin İmrohoroğlu ve Serdar Sayan, *Türk Emeklilik Sisteminde Reform Mevcut Durum ve Alternatif Stratejiler*, TÜSİAD, İstanbul, 2004.
- Ataay, Faruk, *Neoliberalizm ve Devletin Yeniden Yapılandırılması: Türkiye’de Kamu Reformu Üzerine İncelemeler*, De Ki Yayınevi, Ankara, 2006.
- Bağımsız Sosyal Bilimciler-İktisat Grubu, “Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı Üzerine Değerlendirmeler”, [http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org/Yazilar\\_BSB/BSBgegp.pdf](http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org/Yazilar_BSB/BSBgegp.pdf), [Erişim Tarihi: 26.11.2007], s.1–43.
- Bağımsız Sosyal Bilimciler, “IMF Gözetiminde 10 Uzun Yıl, 1998–2008: Farklı Hükümetler, Tek Siyaset”, Haziran 2006, Ankara, [http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org/Yazilar\\_BSB/BSB2006\\_Final.pdf](http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org/Yazilar_BSB/BSB2006_Final.pdf), [Erişim Tarihi: 10.10.2007], s.1-88.
- Başbakanlık, Acil Eylem Planı, 2002, [http://www.belgenet.com/eko/acileylem\\_161102.html](http://www.belgenet.com/eko/acileylem_161102.html), [Erişim Tarihi: 03.10.2007].
- Başesgioğlu, Murat, “Açılış Konuşması”, *Sosyal Güvenlikte Yeni Dönem ve İşveren Yükümlülükleri Semineri*, Yorum Matbaacılık, Ankara, 2007.
- Birgün*, 03.12.2007.
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, “Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, Nisan 2005.
- Çelik, Aziz, “Sosyal Güvenliğe Devlet Katkısı Azalacak”, [http://www.disk.org.tr/content\\_images/SGY1.pdf](http://www.disk.org.tr/content_images/SGY1.pdf), [Erişim Tarihi: 10.11.2007].
- DİSK, “Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Önerisi’ne İlişkin DİSK’in Değerlendirme Raporu”, 2004, <http://www.antimai.org/cy/disksosguv.htm>, [Erişim Tarihi: 03.09.2007].
- DİSK, KESK, TMMOB, TTB, “Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Yasası’na İlişkin Görüşlerimiz”, *DİSK’in Sesi Dergisi Özel Eki*, 2006, s.1–104.
- DPT, 7. Beş Yıllık Kalkınma Planı 1994–1999, <http://www.dpt.gov.tr/dptweb/ekutup96/plan7/pln7-oku.html>, [Erişim Tarihi: 01.12.2007].
- DPT, 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001–2005, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/viii/plan8str.pdf>, [Erişim Tarihi: 25.11.2007].
- DPT, 9. Kalkınma Planı Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, [http://plan9.dpt.gov.tr/oik11\\_sosyalguvenlik/sosyalgu.pdf](http://plan9.dpt.gov.tr/oik11_sosyalguvenlik/sosyalgu.pdf), [Erişim Tarihi: 25.11.2007].
- Erdoğan, Seyhan, “Sosyal Politikada Değişim ve Sosyal Güvenlik Reformu”, *Mülkiye Dergisi*, Sayı: 252, 2006, s.211–236.
- Erdoğan, Seyhan, “Türkiye’de Emeklilik Sisteminde Değişim”, 13 Nisan 2006, [http://www.sendika.org/yazi.php?yazi\\_no=5772](http://www.sendika.org/yazi.php?yazi_no=5772), [Erişim Tarihi: 05.10.2007].
- Ervik, Rune, “The Battle for Future Pensions: Global Accounting Tools, International Organizations and Pension Reforms”, *Global Social Policy*, Vol.5, 2005, s.29–54.
- Evrensel*, 06.09.2005 (Aktaran: Berna Güler Müftüoğlu, “Küresel ve Yerel Aktörlerin Sosyal Güvenlik Sisteminin Dönüşümüne Etkileri”, *İktisat Dergisi*, Sayı: 478, 2006, s. 42–47).
- Evrensel*, 30.09.2004.
- Güler, Birgül Ayman, “Sosyal Devlet ve Yerelleşme”, *Memleket SiyasetYönetim Dergisi*, Sayı: 2, 2006, s.29-42.
- Güzelarsı, Selime, “Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu Yönetimi İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları”, *Kamu Yönetimi Gelişimi ve Güncel Sorunları*, (Ed. M. Kemal Öktem-Uğur Ömürganülşen), İmaj Yayınevi, Ankara, 2004, s.85–137.

- Hazine Müsteşarlığı Basın Duyurusu, 7 Temmuz 2006, Sayı: 2006/73.
- IMF 8. Gözden Geçirmeye İlişkin Niyet Mektubu, 15 Temmuz 2004.
- IMF Press Release No.04/225, 26 October 2004.
- Karacık, Abdullah, Pınar Kayalı, Alaattin Büyükkaya ve Yılmaz Argüden, *Emekli ve Mutlu-Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları, Çözüm Önerileri ve Özel Sigortacılık Girişimi*, TÜSİAD, İstanbul, 1996.
- Kayıkcı, Sabrina, “Küreselleşmenin Kamu Yönetimi Paradigmasına Etkisi ve Türk Kamu Yönetimine Yansımaları”, *Mülkiye Dergisi*, Sayı: 256, 2007, s.165–186.
- KESK, TMMOB, TTB, DİSK, “5510 Sayılı SSGSS Yasası Hakkında Ortak Değerlendirme”, [http://www.kesk.org.tr/index.php?option=com\\_content&task=view&id=615&Itemid=95](http://www.kesk.org.tr/index.php?option=com_content&task=view&id=615&Itemid=95), [Erişim Tarihi: 05.12.2007].
- KESK, “‘Sosyal Güvenlik Reformu’ Alternatif Yasa Komisyonu Raporu 2”, 23 Eylül 2004, [http://www.sendika.org/yazi.php?yazi\\_no=892](http://www.sendika.org/yazi.php?yazi_no=892), [Erişim Tarihi: 02.09.2007].
- Kudatgöbilik, Tuğrul, “Açılış Konuşması”, *Sosyal Güvenlikte Yeni Dönem ve İşveren Yükümlülükleri Semineri*, Yorum Matbaacılık, Ankara, 2007.
- Mesa-Logo, Carmelo, “Emeklilik Reformu Üzerine Söylenceler ve Gerçekler: Latin Amerika Deneyimi”, çev. M.Meryem Kurtulmuş Kıroğlu, *İktisat Dergisi*, Sayı: 478, 2006, s.31–41.
- Müftüoğlu, Berna Güler, “Küresel ve Yerel Aktörlerin Sosyal Güvenlik Sisteminin Dönüşümüne Etkileri”, *İktisat Dergisi*, Sayı: 478, 2006, s.42–47.
- Mülkiyeliler Birliği, “Sosyal Güvenlik Reformu Üzerine Mülkiyeliler Birliği Görüşü”, Ankara, 2006, <http://www.mulkiye.org.tr/ebulten/g2.php>, [Erişim Tarihi: 15.11.2007].
- Özdemir, Ali Murat ve Gamze Yücesan Özdemir, “Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Derin Dönüşümü: Farklı ‘Birey’ Tahayyülleri”, *İktisat Dergisi*, Sayı: 478, 2006, s.48–54.
- Özdemir, Ali Murat, “Üretimin Söylemlerindeki Dönüşüm, Kolektif Hak Kavramı ve Emeğin Hukuku”, *Çalışma ve Toplum*, Sayı: 2, 2006, s.49-59.
- Özveri, Murat, “Yoksulluğun Yönetilmesi ve Sosyal Güvenlik Hakkı”, *Praksis*, Sayı: 9, 2003, s.321–336.
- Pirler, Bülent, “Sosyal Güvenlik Reformu”, *İşveren Dergisi*, Şubat 2004, [http://www.tisk.org.tr/isveren\\_sayfa.asp?yazi\\_id=889&id=52](http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=889&id=52), [Erişim Tarihi: 03.11.2007].
- Radikal*, 15.12.2005.
- Radikal*, 06.12.2007.
- Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı.
- Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, *Aylık İstatistik Bülteni*, Sayı: XX, 2007, [http://www.skg.gov.tr/doc/istatistik/010407\\_00.pdf](http://www.skg.gov.tr/doc/istatistik/010407_00.pdf), [Erişim Tarihi: 05.09.2007].
- TİSK, “TİSK’in ‘Sosyal Güvenlik Reformu’na İlişkin Tasarı ve Taslaklar Hakkındaki Temel Görüşleri”, Kasım 2005, <http://www.tisk.org.tr/hukuk/guncel.asp?id=12>, [Erişim Tarihi: 03.11.2007].
- TİSK, “TİSK’in 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununa İlişkin Görüş ve Önerileri”, Kasım 2006, <http://www.tisk.org.tr/hukuk/guncel.asp?id=14>, [Erişim Tarihi: 03.11.2007].
- Topak, Oğuz, “Restructuring of Social Security Systems: The Turkish Case”, (basılmamış yüksek lisans tezi), Ankara, ODTÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1999.
- Tuncay, Can ve Yusuf Alper, *Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılanma, Sorunlar, Reform İhtiyacı, Arayışlar ve Çözüm Önerileri*, TÜSİAD, İstanbul, 1997.

- Türk-İş, *Sosyal Güvenlik Raporu*, TÜRK-İŞ, Ankara, 2004.
- Türk-İş, *Sosyal Güvenlik: Reform Adı Altında Yapılan Yasal Düzenlemeler Sorunları Çözmeyecek*, TÜRK-İŞ, Ankara, 2006.
- World Bank, *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Oxford University Press, New York, 1994.
- Yeldan, Erinç, "Sosyal Güvenlik 'Reformu'", [http://www.bilkent.edu.tr/~yeldane/Yeldan67\\_19Nis06](http://www.bilkent.edu.tr/~yeldane/Yeldan67_19Nis06), [Erişim Tarihi: 25.10.2007].
- 25.08.1999 tarih ve 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu.
- 7.04.2001 tarih ve 4632 sayılı Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu.
- 31.05.2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu.
- 15.12.2006 tarihli 2006/112 karar sayılı Anayasa Mahkemesi Kararı.

## EĞİTİM SİSTEMİNDE YENİDEN YAPILANMA VE ÖZELLEŞTİRME ADIMLARI

Erkan AYDOĞAN\*

*1980'li yıllarda az gelişmiş ülkelerin, kapitalist sisteme entegrasyonunu amaçlayan, ulusal ekonomilerin, uluslararası kapitalist sistemle bütünleşmesini hedefleyen yapısal uyum politikaları, kapitalist sistemin yeniden yapılanma uygulamaları ile hayata geçirilmiştir. 1970'li yılların ortalarından bu yana tüm dünyada yaygınlık kazanan neoliberal politikaların en çok etkilediği alanlar, sağlık ve sosyal güvenlik ile birlikte eğitim sistemleri olmuştur. Kapitalizmin içine girdiği krizden çıkabilmesi için önerilen kamu hizmetlerinin "piyasa"ya açılması geçtiğimiz otuz yılın ana hedefidir. Eğitim ise, en yaygın kamu hizmetlerinden birisi olması nedeniyle neoliberal politikaların merkezinde yer almaktadır. Bu yazıda, eğitim sisteminde yaşanan yeniden yapılanma uygulamaları, ticarileştirme, özelleştirme vb uygulamalar eşliğinde açıklanmaya çalışılacaktır.*

**Anahtar sözcükler:** Kamu Hizmeti, Eğitim Sistemi, Yeniden Yapılanma, Ticarileştirme, Özelleştirme.

Uzun süredir kapitalist sistemin genel olarak köklü bir yeniden yapılanma süreci içinde bulunduğu, toplumun hemen her kesimi tarafından dile getiriliyor. Bu durum, sadece sermayenin ulusal ve uluslararası düzeydeki hareketleriyle ilgili olmayıp, aynı zamanda mal ve hizmet üretimi ve emek süreçleriyle ilgili olarak gündeme geliyor. İşin örgütlenmesinden piyasa ilişkilerine, işçi-işveren-devlet ilişkilerinden, devletin yeniden örgütlenmesine kadar geniş bir alanda yaşanan tüm bu değişiklikler, "yeniden yapılanma" olarak tanımlanan temel strateji etrafında şekillendiriliyor.

Yeniden yapılanma, kapitalist devlet aygıtının belirlenmiş ekonomik-politik hedefler doğrultusunda, konum ve işlevleri bakımından yeniden tanımlanarak örgütlenmesi anlamına gelmektedir. Bu gelişme kapitalizmin "kendiliğinden" değişimi ile değil, doğrudan, bilinçli bir müdahale ile sistemin yenilenmesini, bir anlamda kendisini yeniden inşa etmesini ifade etmektedir. 1970'li yıllarda "piyasa ekonomisi"nin, "liberalizm"ın yeniden keşfedildiği dönemde başlayan

---

\* Eğitim-Sen Eğitim Uzmanı (erkanaydogan@egitimsen.org.tr).

bu süreç, “Yeni Dünya Düzeni” ile birleşerek kapsamlı ve yaygın bir şekil almaya başlamıştır.<sup>1</sup>

Kapitalist devletin yeniden yapılanması, 2. Dünya Savaşı sonrasında yaygın bir uygulama alanı bulunan “sosyal refah devleti” ile kimi hakların yeniden düzenlenmesi ve tanımlanmasını gündeme getirmiştir. Kapitalizm, sosyal refah devletinin kazanımlarını, 1970’lerde girdiği krizden çıkışın temel dayanağı olarak değerlendirmiştir. Kapitalist devlet, 1950-1970 arasında oluşan görece “sosyal” boyutunu (özelleştirme vb. politikalarla) budayarak yeniden özüne dönmüş ve öncesiyle kıyaslandığında daha yıkıcı bir “piyasa devleti”ne doğru, hızlı bir dönüşüm geçirmeye başlamıştır.

1970’li yılların ortalarında başlayan, 1980’lerden itibaren hızlanan dönüşüm programlarının en önemli hedefleri kamu hizmetleridir. Kamu hizmetleri içinde özellikle iki alan, eğitim ve sağlık hizmetleri, söz konusu dönüşüm programlarının temel uygulama noktaları olarak dikkat çekmektedir. Özellikle son yıllarda, başta az gelişmiş ülkeler olmak üzere tüm ülkelerde eğitim ve sağlık hakkına yönelik, olumsuz anlamda ciddi yasal değişiklikler ve uygulamalar söz konusudur.

Kamunun ve ona bağlı olarak gerçekleştirilen kamu hizmetlerinin yeniden yapılanması gerektiğinin savunucuları; dünyanın içinde yaşadığı küreselleşme sürecinin, büyük toplumsal ve politik dönüşümlerin, teknolojik gelişmeler ve benzeri olguların dünyanın her yerinde kamu hizmetlerinin niteliğinin yeniden değerlendirilmesine yol açtığı yorumları yapmaktadır. Bu amaçla 1990’lı yıllarda gündeme getirilen ve imzaya açılan Hizmet Ticareti Genel Anlaşması (GATS) yeniden yapılanmanın başka bir boyutunu, kamu hizmeti boyutunu gündeme getirmiştir. Bu anlaşmaya göre her şeyin “serbest dolaşıma” tabi olduğu bir dünyada “kamu hizmeti” de serbestleşmeli, piyasaya açılmalıdır. Bu tür bir yapılanma, ulusal ekonomilerin uluslararası ticaretten pay alabilmesi, rekabetçi bir nitelik kazanabilmesi için zorunludur.<sup>2</sup>

Kamu hizmeti ile kamu varlığının her alanda çözülüşü, şu ya da bu pratik sorunun çözümü için geliştirilmiş herhangi bir formül olarak

<sup>1</sup> Erkan Aydoğanoğlu, “Kamunun Yeniden Yapılanması ve Yeni Personel Sistemi”, 12 Aralık 2006, <http://www.egitimsen.org.tr/index.php?yazi=791>.

<sup>2</sup> Eğitim Sen, “Kapitalizmin Yeniden Yapılanması ve Eğitim Politikaları”, KESK, *Değişim Sürecinde Kamu Hizmetleri ve Sendikal Politikalar Sempozyumu* içinde, 1-2 Şubat 2003, Ankara, s.82-83.

sunulabilir. Çeyrek yüzyıldan bu yana öyle de sunulmuştur. Ancak, çeyrek yüzyıl sonra, herhangi bir parça çözümü ya da formülü kendi başına gerçeklikmiş gibi ele almanın anlamı olmadığı ortadadır. Açıkta duran ya da gizlenen her gelişme, büyük Politika'nın unsuru olarak hızla ve doğru biçimde değerlendirilebilir.<sup>3</sup>

Kapitalizmin yeniden yapılanmasına bağlı olarak ortaya çıkan yeni birikim ve emek süreçleri içinde, sermaye ile emek arasındaki geleceksel ilişki bugün, gerek yapısı ve gerekse içeriği açısından köklü bir değişimle karşı karşıyadır. Bir tarafta kapitalist devletin yeniden yapılanmasının ilk adımı olan kuralsızlaştırma (deregülasyon) ile ifadesini bulan liberalleşme eğilimleri ve buna bağlı olarak ortaya çıkan özelleştirme politikaları; diğer tarafta devletin, kamunun piyasanın ihtiyaçlarına göre yeniden düzenlenmesi (reregülasyon) pratikleri ile gündeme gelen gelişmeler yaşanmaktadır.<sup>4</sup>

Yeniden yapılanmanın başlıca hedefleri şunlardır: Devletin iş çevrelerinin çıkarlarına hizmet etmesini garantilemek; devletin iç işlerinin iş hayatına model oluşturmasını sağlamak ve politikaları devlet kurumlarının dışına taşımak, yani devlet kurumlarının seçmenlerden ya da var olan sosyal faaliyetlerden gelecek siyasi baskılara maruz kalması ihtimalini azaltmak.<sup>5</sup>

Kamu hizmetlerinin bir tekel olarak değerlendirildiği ve özel sektöre devredildiğinde sadece ekonomik anlamda ne kadar büyük bir değer yaratacağı düşünüldüğünde, insan aklının sınırlarını zorlayan rakamlarla karşılaşılır. Tekel olarak düşünülen hizmetlerin muhtemel yeni kapitalist sahipleri kamuyla, kamu hizmeti anlayışıyla özdeşleşmiş eğitim, sağlık gibi alanları “piyasa ilişkileri” içine çekmeyi dayatırken, tek düşündükleri bu işten ne kadar kar edileceği olmaktadır. Bu noktada yeniden yapılanma için belirlenen hedeflerin, gerek yaygınlığı gerekse niteliği bakımından eğitim, sağlık gibi toplumun tüm kesimlerini doğrudan ilgilendiren ve kamusal niteliği ağır basan alanlar olması şaşırtıcı değildir. Yeniden yapılanmanın buralardan başlatılması, kapitalist sistemin ne kadar büyük ve kapsamlı bir yenilenmenin peşinde oldu-

<sup>3</sup> Nuray Ertürk Keskin ve Aytül Güneşer Demirci, *Eğitimde Çürüyüş*, KİGEM Özelleştirme Değerlendirmeleri No:1, Ankara, 2003, s.IX.

<sup>4</sup> Erkan Aydoğanlı, *Eğitimde Toplam Kalite Yönetimi Gerçeği*, Eğitim Sen, İkinci baskı, Ankara, 2003, s.2

<sup>5</sup> Michael Apple, “Eğitim, Piyasalar ve Denetim Kültürü”, *Küreselleşme ve Eğitim*, (Ed. Ebru Oğuz, Ayfer Yakar), Dipnot, Ankara, 2007, s. 11.

ğunun ve hedefine ulaşmak için ortaya koyduğu kararlılığın en somut göstergesidir.<sup>6</sup>

Türkiye’de kamunun yeniden yapılandırılması sürecinin başlangıcı olarak, dünya kapitalizmine uyum amacıyla kabul edilen 24 Ocak 1980 kararlarının etkisi büyüktür. Ardından IMF ile yapılan Stand By düzenlemesi ve 1980 Dünya Bankası “Yapısal Uyum Kredisi” yeniden yapılanmayı hızlandırmıştır. Bu dönemde başlatılan “liberal ekonomiye geçiş” uygulamalarının son ayağını, son dönemde kamu emekçilerinin temel gündemini oluşturan yasal düzenlemeler oluşturmaktadır. Söz konusu bütün düzenlemelerin amacı, kamu emekçilerin ekonomik-sosyal haklarını tasfiye ederek yerine, sermaye sınıflarının “doğrudan” yönetiminde, yeni bir devlet yapılanması gerçekleştirmektir. Yapılmak istenen değişikliklerin temelinde, son yıllarda sık sık yaşanan krizleri aşmanın çaresi olarak gösterilen “kapitalizmin yeniden yapılanması” ihtiyacı vardır.<sup>7</sup>

Türkiye, kamu hizmetlerinin serbestleştirilmesini (özelleştirilmesi) içeren GATS anlaşmasını 1995 yılında onaylamıştır. Bu anlaşmanın gereği olarak, kamunun ağırlığı olan ve kamu hizmeti anlayışının bir sonucu olarak gerçekleştirilen eğitim, sağlık, iletişim vb alanların, “yeniden yapılanma” anlayışı çerçevesinde biçimlendirilmesi, bu yolla uluslararası kapitalist sistemle bütünleşmesi hedeflenmiştir. Yeniden yapılanmanın eğitim alanında çeşitli “projeler” aracılığıyla hayata geçirilmek istenmesi, eğitim sistemine yönelik ne kadar kapsamlı bir “operasyon” ile karşı karşıya olunduğunun göstergesidir.

Uluslararası Para Fonu (IMF), Dünya Bankası ve Dünya Ticaret Örgütü (WTO) gibi uluslararası kuruluşlar özellikle, tam anlamı ile piyasaya açılmamış ülkelerin kamu hizmetlerinin “rekabetçi” bir yapıya kavuşması amacıyla “uyum programları” hazırlamış, bu programların hayata geçirilmesi için milyon dolarlarla ifade edilen rakamlarda krediler vermiştir.<sup>8</sup> Türkiye’nin de taraf olduğu GATS ve benzeri uluslararası

<sup>6</sup> Eğitim Sen, “Kapitalizmin Yeniden Yapılanması ve Eğitim Politikaları”, KESK, *Değişim Sürecinde Kamu Hizmetleri ve Sendikal Politikalar Sempozyumu* içinde, 1-2 Şubat 2003, Ankara, s. 84.

<sup>7</sup> Erkan Aydoğanolu, “Kamunun Yeniden Yapılanması ve Yeni Personel Sistemi”, <http://www.egitimsen.org.tr/index.php?yazi=791>, 12 Aralık 2006.

<sup>8</sup> Eğitim Sen, “Kapitalizmin Yeniden Yapılanması ve Eğitim Politikaları”, KESK, *Değişim Sürecinde Kamu Hizmetleri ve Sendikal Politikalar Sempozyumu* içinde, 1-2 Şubat 2003, Ankara, s. 87.

anlaşmalar, Avrupa Birliği ve Dünya Bankası ile imzalanan çok sayıda kredi anlaşması, pek çok kamu hizmeti alanı gibi eğitimin de “serbest piyasaya” ve “rekabete” açılmasını hedeflemektedir.

Tüm kamu hizmetleri kapsamında yürütülen GATS’a ilişkin yapılanmanın sosyal ve siyasal programı içindeki en önemli ayağını, eğitim politikası belirleyecektir. Çünkü eğitimin bir örgün eğitim, bir de yaygın eğitim olarak belirlenmiş iki unsurunun da çerçevesini çizen GATS, yaygın eğitim alanında, radyo, TV, sinema, fotoğraf, kitap, kaset vb gibi, herkese açık satışa sunulan materyallerde, ticari kuralları ve yönetim biçimi ile ilgili en geniş propaganda olanaklarını genişletirken, okullar ve dershaneler gibi örgün eğitim alanında da kendi ticari kurallarını belirlemektedir.<sup>9</sup>

Kitlesele eğitimden ticari eğitime geçiş süreci olarak tanımlayabileceğimiz değişiklikler, eğitim sistemlerinin kapitalist üretim süreçlerine uyumlu hale getirilmesi ve istihdam yapısındaki değişime uyarlanması sürecinden bağımsız değildir ve bu ikili karakter eğitimdeki yeniden yapılanmanın temelini oluşturmaktadır.

## **EĞİTİM SİSTEMİNDE YENİDEN YAPILANMA**

Eğitim hakkının bir insan hakkı olarak kabul edilmesiyle birlikte, pek çok gelişmiş kapitalist ülkede parasız eğitim hakkı ön plana çıkmıştır. Ancak 1970’li yılların ortalarından itibaren etkisini hissettiren neoliberal yaklaşımlar, her alanda olduğu gibi eğitim alanında da “serbest rekabet”in geçerli olduğunu savunmuş ve ulusal ekonomilerin rekabetçi bir nitelik kazanmasının ancak kamuya ait, onunla özdeşleşmiş hizmetlerin ticarileştirilerek “piyasa ilişkileri içine çekilmesi”, dolayısıyla özelleştirilmesi ile mümkün olabileceğini iddia etmişlerdir. Eğitimin ticarileştirilmesi uygulamaları GATS ile birlikte hız kazanmış olsa da, fikir ve uygulama olarak GATS’ın çok öncesine dayanmaktadır.

Neoliberalizmin ilk uygulamalarından birisi olan kupon planının (voucer plan) başta Şili olmak üzere, Latin Amerika’daki, ABD’deki uygulama örnekleri ve sonuçları bilinmektedir.<sup>10</sup> “GATS’ın eğitimin özelleştirilmesindeki belirleyiciliği, bu anlaşmanın hem özelleştirme sürecine belirgin bir hız kazandırmasından hem de daha önce ulusal sermayeye açılan alanları artık uluslararası tekellere açıyor olmasından

<sup>9</sup> Eğitim Sen, *a.k.*, s. 87-88.

<sup>10</sup> Bu konuda ve eğitimde diğer neoliberal uygulamalar konusunda bakınız, Michael W. Apple, *Neoliberalizm ve Eğitim Politikaları Üzerine Eleştirel Yazılar*, Eğitim Sen Yayını, 2004.



kaynaklanmaktadır. Bu doğrultuda eğitim, ‘ulusal’ olmaktan öte, ‘ulusaşırı’ bir nitelik kazanmaktadır”.<sup>11</sup>

Yeniden yapılanmanın en önemli öğelerinden birisi eğitim ve eğitim sistemleridir. Eğitim sistemi en yaygın kamu hizmetlerinden birisi olarak ortaya çıkması nedeniyle yeniden yapılanma politikalarının merkezinde yer almaktadır. Eğitim sistemi “çağın gereklerine” göre yeniden düzenlendiğinde, diğer kamusal hizmet alanları, bu düzenlemeye kendiliğinden uyum sağlayabilmelidir. Bu nedenle bir ülkenin, örneğin Türkiye’nin eğitim sistemi, devletin, diğer kamu alanlarının yeniden oluşturulması için lokomotif görevi görebilir. Bu nedenle “eğitim sisteminde yeniden yapılanma” bir bütün olarak kapitalist sistemin kendisini yenileyebilmesi için olmazsa olmaz bir önem taşımaktadır.<sup>12</sup>

Piyasa için önemli olan talebin yüksek olmasıdır. Kamu hizmetleri nitelikleri gereği, kendiliğinden yüksek bir talep potansiyeli taşır. Yüksek talep ise ister istemez, şirketlerin, tekellerin iştahını kabartan, onları bu alanlara yönlendiren temel faktördür. Bu öneriler ilk olarak Latin Amerika ülkelerden başlamış, kısa süre içinde diğer az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin gündemlerine girmiştir. “Sermayenin eğitim alanına el atması eğitimin yeniden yapılandırılması politikalarında önemli bir adım olmakla birlikte, devlet okullarının varlığı, piyasada özel okulların aleyhine bir “haksız rekabet” olarak değerlendirilir. Bu durum neoliberalizmin önde gelen savunucularından M. Friedman tarafından “devlet elinde tutulacak okullarda eğitim giderlerini karşılayacak ücretler alınmalı ve böylece devlet desteği görmeyen okullarla eşit koşullarda rekabet sağlanmalı” şeklinde ifade edilmektedir.<sup>13</sup>

Neoliberalizmin temel söylemi, “piyasaların” iyi ve yararlı olduğu, piyasalara nereden gelirse gelsin her türlü müdahalenin kötü olduğu şeklindedir. Neoliberalizmde toplumsal ve siyasal alan iktisadi alan içinde ve iktisadi alana göre yeniden tanımlanmakta; birey profili, bilginin niteliği ve kalkınmanın biçimi yeniden düşünülmektedir. Siyasal ve toplumsal alanın piyasa mantığı içinde ve bu mantığa göre yeniden tanımlanması, devletin birçok kuruma olduğu gibi eğitime müdahalesinin de yanlış olduğu yönündeki değerlendirmeleri artırmıştır. Nitekim

<sup>11</sup> Nuray Ertürk Keskin ve Aytül Güneşer Demirci, *Eğitimde Çürüme*, KİGEM Özelleştirme Değerlendirmeleri No:1, Ankara, 2003, s. 43.

<sup>12</sup> Erkan Aydoğanoglu, *Eğitimde Toplam Kalite Yönetimi Gerçeği*, Eğitim Sen, Ankara, 2003, s.15-16.

<sup>13</sup> Aydoğanoglu, *a.g.k* , s. 50.

Milton Friedman, devletin eğitime yaptığı müdahalenin eğitim standartlarını düşürdüğünü, öğrenimin motivasyonunu sağlayamadığını ve karlılık olmadan maliyetleri artırdığını ileri sürmektedir.<sup>14</sup>

Eğitimde yeniden yapılanma, kuşkusuz diğer alanlardan bağımsız olarak ortaya çıkmamaktadır. 1980’li yıllarda az gelişmiş ülkelere, kapitalist sisteme uyumu ve onlarla bütünleşmesini amaçlayan ve ulusal ekonomilerin, uluslararası kapitalist sistemle bütünleşmesini hedefleyen yapısal uyum politikaları, bir bütün olarak kapitalist sistemin yeniden yapılanması amacıyla hayata geçirilmiştir. Yapısal uyum politikalarının ilk ayağı olan “serbest piyasa ekonomisi”nin kurumsallaşması için öne sürülen en önemli istek ise, şimdiye kadar kamu eli ile yürütülen ve “kamusal yarar”, “kamu hizmeti” gibi kavramlarla ifade edilen hizmetlerin, piyasa ilişkilerine terk edilmesi ve “kâr ilkesi” çerçevesinde yeniden tanımlanmasıdır.<sup>15</sup>

Eğitimin piyasa ekonomisi içine çekilmesi çabalarından iki sonuç çıkarılabilir; birincisi, tüm eğitim kurumları serbest piyasa ve serbest rekabete uygun hareket etmek zorundadır. İkincisi, devlet, eğitim hizmetini sunmaktan vazgeçerek serbest piyasanın işleyişine engel oluşturmamalıdır. Eğer, devlet piyasa ekonomisine uygun bir tarzda eğitim verme kararı alırsa okullar, piyasa ölçütlerine göre fiyatlandırılacak, eğitim emekçileri iş güvencesi, sosyal güvenlik hakkı gibi farklı uygulamalarla korunmayacaktır. Devlet, özel okullardan daha iyi eğitim veriyorsa bu hizmeti mutlaka belli bir bedel karşılığında yapacaktır. Aksi durumda özel öğretim kurumları ile kamuya ait okullar arasında haksız rekabet yaratılmış olur ve okullar özgürce hareket edemez.<sup>16</sup>

Piyasanın bir parçası olabilmek için, yaşamlarımızın tam anlamıyla bütünleşmeyen belli kesimlerini ve kurumlarını piyasa ilişkilerine dönüştürmek kolay bir süreç değildir. Bunu yapmak için en az dört nokta üzerinde çalışılması gerekir:<sup>17</sup>

1. Odak noktası olan mal ve hizmetlerin alınıp satılabilmesi için, yeniden düzenlenmesi gerekir.

---

<sup>14</sup> Aydoğanoğlu, *a.g.k.*, s. 50-51.

<sup>15</sup> Eğitim Sen, “Kapitalizmin Yeniden Yapılanması ve Eğitim Politikaları”, KESK, *Değişim Sürecinde Kamu Hizmetleri ve Sendikal Politikalar Sempozyumu* içinde, 1-2 Şubat 2003, Ankara, s. 85-86.

<sup>16</sup> Erkan Aydoğanoğlu, *Eğitimde Toplam Kalite Yönetimi Gerçeği*, Eğitim Sen, Ankara, 2003, s. 16.

<sup>17</sup> Michael Apple, “Eğitim, Piyasalar ve Denetim Kültürü”, *Küreselleşme ve Eğitim*, (Ed. Ebru Oğuz, Ayfer Yakar), Dipnot, Ankara, 2007, s. 12.

2. Bunları devletten sağlayan insanların bunları satın alması konusunda ikna edilmesi gerekir.
3. Bu alanda çalışan kişilerin çalışma koşulları ve bakış açısı bir yandan kolektif anlayışa ve “kamu” hizmeti sağlama anlayışına dayalı modelden çıkartılıp, diğer yandan işverenler ve yatırımcılar adına kar elde etmek üzere çalışma ve piyasa disiplinine tabi olma biçimine dönüştürülmelidir.
4. İş dünyası, daha önce piyasalaşmamış alanlara girerken, karşılaşılabilecek riskler devlet tarafından mümkün olduğunca karşılanmalıdır.

Türkiye ekonomisine ve özellikle merkezi bütçe çerçevesinde kamu kaynaklarının tahsisine bakıldığında, 1980 sonrası oluşturulan merkezi bütçelerin giderek piyasa mekanizması ile bütünleşmeyi sağlayacak şekilde oluşturulduğu ve kamu kaynaklarının sosyal hizmetlerin dışındaki alanlara kaydırılarak, piyasaya terk edildiği görülmektedir. Bütçenin toplam ekonomi içindeki payının yetersizliği, yeterli vergi kaynağının olmaması, ekonomik gelişme sürecinin istenen düzeyde gerçekleşmemesi nedeniyle kamu hizmeti uygulamalarının geliştirilmesi bilinçli olarak engellenmiştir.<sup>18</sup>

2000 yılı itibarıyla dünya genelinde eğitim sektöründe yapılan kamusal harcamalar 2 trilyon doları geçmektedir. Bu tutar dünya genelinde 50 milyon öğretmen, 1 milyar öğrenci ve yüz binlerce eğitim kurumunu kapsamaktadır. Bu muazzam büyüklük, sermayenin gelecekteki yatırımları için önemli bir kar alanı olarak görülmektedir. Eğitim, neoliberal politikalar açısından diğerlerinden hiçbir farkı olmayan bir meta olarak tanımlanmıştır. Neoliberal düşünürlere göre her alanda olduğu gibi eğitimde de rekabetçi bir piyasa oluşturulması kaçınılmazdır ve eğitimin artık piyasada alınıp-satılabilecek bir özel mal olduğu kabul edilmelidir.<sup>19</sup> Bu durum, çoğunlukla kamu eliyle yürütülen kamu hizmetlerinin özelleştirilmesinin en temel gerekçelerinden birisi olarak görülebilir.

“Özelleştirme politikasının doğuş nedeni, kamu mekanizmalarının değil, piyasa mekanizmalarının bunalımında saklıdır. Kendine ayrılmış alanda kârlılık düşüşünü aşamayan piyasa mekanizmaları, bunalımı

---

<sup>18</sup> Eğitim Sen, “Kapitalizmin Yeniden Yapılanması ve Eğitim Politikaları”, KESK, *Değişim Sürecinde Kamu Hizmetleri ve Sendikal Politikalar Sempozyumu* içinde, 1-2 Şubat 2003, Ankara, s: 86.

<sup>19</sup> Eğitim Sen, *Demokratik Eğitim Kurultayı (1. Cilt)*, Eğitim Sen, Ankara, 2005, s. 24.

ancak yeni kârlı yatırım alanları açarak aşabilmektedir”.<sup>20</sup> Yaşanan krizlerin kaynağını oluşturduğu ileri sürülen sosyal harcamaların mali kriz yaratma kapasiteleri söz konusu değil iken, yaşanan krizlerin maliyetinin en çok sosyal harcamalar üzerinde hissedilmesi dikkat çekicidir. Yine benzer bir şekilde, krizin öncelikli sorumlusu olan sermaye kesimine yönelik hiçbir tedbir söz konusu değilken, kısıtlamaların eğitim, sağlık gibi kamusal hizmetlerden başlatılması ayrıca üzerinde düşünülmesi gereken bir durumdur.

Eğitimi piyasanın koşullarına bırakmanın ve sermayeye yeni yatırım alanları açmanın yanı sıra “eğer eğitim birey için daha sonra kazanılacak ek kazanç anlamına geliyorsa bireyin bu kazancın maliyetine katlanması gerekir” anlayışı kabul ettirilmeye çalışılmaktadır. Dolayısıyla eğitim, “insan sermayesine yapılan en önemli yatırımdır” anlayışı sonucunda fatura, “kaynak yokluğu” gerekçesiyle, eğitimi alan bireylerin üzerine yıklanmaktadır.

Eğitimde kaynak sorunu, kaynak kıtlığından çok, kaynaklar üzerinde söz hakkını elinde tutan sınıfların tercih farklılığından ortaya çıkar. Kaynakların dağıtılması, farklı ekonomik-toplumsal sistemlerde, kaynaklar üzerindeki hakimiyetin farklı olduğu, egemen sınıfların tercihleri doğrultusunda çözülür. Ekonominin (ekonomide güçlü kesimlerin, kapitalist sistemde sermayenin) tercihlerine ve bu tercihler çerçevesinde oluşturulan ideolojik şekillenmelere göre eğitim hizmetinin niteliği ve özelliği farklı algılanır. Bu algılamalar bireysel tercihler olarak yansıtılarak, hangi hizmet söz konusu ise, ona olan talep şekillendirilir. Bu nedenle, eğitimde kaynak sorunu, farklı toplumsal-ekonomik sistemlerde eğitimin anlamı ve değerinin nasıl kavrandığına göre farklılıklar gösterir.<sup>21</sup>

Eğitimin emeğe nitelik kazandıran ve beşeri sermaye oluşumuna katkı yapan bir birikim aracı olarak görüldüğü kapitalizmde, hizmet maliyetinin kısmen sermayeden alınıyor olması yanında, bizzat sermayenin ekonomi ve toplum üzerindeki gücü nedeniyle, aynı anda karar yetkisinin de, kaçınılmaz olarak, sermayeye geçmesine neden olmaktadır. Kapitalist sistemlerde bütçeleme sisteminin mantığı, devletin görece bağımlılığı görüşüne dayanır; toplumsal fonlar güçlü sermaye dürtüsü doğrultusunda kullanılır. Hal böyle olunca, maliyet tasarrufu dürtüsü

<sup>20</sup> Birgül Ayman Güler, *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi: Yapısal Uyarılama Politikaları 1980-1995*, İmge Kitabevi, İkinci Baskı, Ankara, 2002, s. 18.

<sup>21</sup> Eğitim Sen, *Demokratik Eğitim Kurultayı (1. Cilt)*, Eğitim Sen, Ankara, 2005, s. 40-41.

ile tetiklenen sermayenin davranışı, birinci aşamada eğitim hizmetinin genişliğini, ondan da önemli olarak, içerik ve niteliğini kendi gereksinimi ile sınırlı tutmak; ikinci aşamada da, piyasa olanaklarının elverdiği ölçüde, yaratılan beşeri sermayenin getirisine olabildiğince yüksek oranda el koymaktır. Bunun yolu da eğitim kurumlarını sayıca artırıp, nitelik olarak bazı kurumları öne çıkarmak, hizmetin ticarileştirilmesi yoluyla hem arzı talebe uyarlamak, hem de maliyetin olabildiğince büyük bölümünü hizmetten yararlananların üzerine yıkmaktır.<sup>22</sup>

Yıllardır “kamu reformu” olarak adlandırılan kamu hizmeti ve kamu örgütlenmesini tasfiye planı, 1980’den bu yana kararlı ve bilinçli bir şekilde sürdürülmektedir. 1980’li yıllarda parçacı biçimde yürütülen çalışmalar, küresel sermayenin gereksinmelerine uygun sınıai işgücü yaratmak amacıyla, ilki 1984 ve ikincisi 1988 yılında “Sınai Eğitim Projesi”, 1985 yılında “Endüstriyel Okullar Projesi”, 1987 yılında “Yaygın Mesleki Eğitim Projesi” konularında Dünya Bankası kredileri çerçevesinde yürütülmüştür.<sup>23</sup>

Eğitimde kamu hizmeti, öncelikle “eğitimde katkı payı” uygulamasıyla; özel sermaye kesimlerinin doğrudan okul işletmeciliğine girmek üzere desteklenmesiyle; eğitim hizmetlerinin kantin, taşıma, temizlik işleri, ders kitapları sağlama gibi temel destek alanlarında ticarileştirilmesi ve taşeronlaştırılmasıyla piyasa sistemine açılmıştır. Nitekim siyasi iktidarlar yıllardır, eğitimin her alanında özel teşebbüsün destekleneceğini ve özel teşebbüsün eğitimdeki payının artırılacağını hedef olarak belirlemiştir.<sup>24</sup>

## EĞİTİMDE ÖZELLEŞTİRME ADIMLARI

Türkiye için en önemli, en yaygın hizmet alanı eğitim alanıdır. Eğitim sistemi, yıllardır sürdürülen bilinçli politikalar sonucu tam bir sorun yumağı haline gelmiş, okul öncesi eğitimden üniversite sistemine kadar eğitimin tüm düzeyleri, en temel işlevlerini bile yerine getiremez hale getirilmiştir. Eğitimde yaşanan sorunları çözmek adına atılan adımların çıkış noktasını, eğitim hizmetlerinin özelleştirilmesine yönelik uygulamalar oluşturmaktadır.

Eğitimin özelleştirilmesi denilince, kamuya ait eğitim kurumla-

<sup>22</sup> Eğitim Sen, *a.g.k.*, s. 42-43.

<sup>23</sup> Eğitim Sen, “Kapitalizmin Yeniden Yapılanması ve Eğitim Politikaları”, KESK, *Değişim Sürecinde Kamu Hizmetleri ve Sendikal Politikalar Sempozyumu* içinde, 1-2 Şubat 2003, Ankara, s. 87.

<sup>24</sup> Eğitim Sen, *a.k.*, s. 88.

rında ücret alınması ve giderek bu ücretin yükseltilmesi politikalarının geliştirilmesi, özel öğretim kurumlarının kurulması, eğitim hizmetleri veren kamusal olmayan şirketlerle yönetim anlaşmaları yapılması ve toplumun, eğitimi parasal olarak desteklemesini teşvik edici önlemler alınması gibi farklı uygulamalara rastlamak mümkündür.

Kamusal parasız eğitim hakkı, hızla paralı eğitime dönüştürülmektedir. Bölgeler, iller, okullar ve toplumsal kesimler arası eşitsizlikler düşünüldüğünde, toplumdaki gelir grupları açısından varsılların lehine yoksulların aleyhine bir sonuç ortaya çıkmaktadır. Ailelerin bir çocuğa eğitim öğretim yaşamı boyunca yaptığı harcama yaklaşık 50 bin YTL olarak hesaplanmaktadır. Bu hesaplama içerisine; servis, etüd (kurs) özel ders, dersane harcamaları dahil değildir. Eğitim hizmetinden toplumun tüm kesimlerinin yararlanması uzun bir süredir hak olmaktadır çıkarılmış, sadece ekonomik gücü olanlar için bir “fırsat” haline getirilmiştir.<sup>25</sup>

Eğitim sistemi, her geçen yıl daha fazla paralı hale getirilirken bu durum, milyonlarca öğrenci velisi için de önemli bir sıkıntı kaynağıdır. Veliler çocuklarını okutabilmek için bütçelerine göre çok yüksek oranlarda harcama yapmak zorunda kalmaktadır. Öğrenciler arasındaki eşitsizlikleri derinleştiren paralı eğitim uygulamaları nedeniyle her yıl çok sayıda çocuk ve genç eğitim sisteminin dışına itilmektedir. 2002–2003 eğitim öğretim yılında ilköğretimde bir öğrenci velisinin yaptığı eğitim harcaması 720 YTL iken, aradan geçen beş yıllık dönemde bu rakam 2.460 YTL’ye ulaşmış, başka bir ifade ile sadece velilerin cebinden çıkan para 3 kattan fazla artmıştır.<sup>26</sup> Eğitimin finansmanına katkı sadece öğrenci velilerinden toplanan paralarla da sınırlı değildir. Her yıl kayıt dönemlerinde “bağış” adı altında toplanan paralar yanında, öğrenci velilerinden kağıt, temizlik malzemesi, duvar boyası vb ihtiyaç maddelerinin de toplandığı bilinmektedir.

Türkiye’de eğitim harcamalarının finansman kaynaklarına göre dağılımına bakıldığında, harcamaların niteliği ve oransal büyüklüğü hakkında bütünlüklü bir fikre sahip olmak ve Türkiye’nin eğitim hizmetlerinin ticarileşmesinde hangi noktaya geldiğini anlamak kolaylaşmaktadır.

---

<sup>25</sup> Eğitim Sen, *2007–2008 Eğitim Öğretim Yılı Başında Eğitimin Durumu Raporu*, 2007.

<sup>26</sup> Eğitim Sen, “Eğitim Harcamaları Öğrenci Velilerini Bu Yıl da Zorlayacak”, 18 Ağustos 2007.

**Tablo 1:** Türkiye’de Eğitim Harcamalarının Finansman Kaynaklarına Göre Dağılımı<sup>27</sup>

Yıl	Merkezi Hükümet	Hane Halkı	Özel - Tüzel Kişi ve Kuruluşlar	Yerel idareler
2001	%67	% 31	% 1,5	% 0,5
2002	%64	% 33	% 2	% 1
2003	%61	% 35,5	% 2,5	% 1
2004	%59	% 37,5	% 2,5	% 1
2005	%56	% 39	% 3,5	% 1,5
2006	%55	% 39	% 4	% 2

2001–2006 yılları arasında, eğitim harcamalarının finansman kaynaklarına göre dağılımına bakıldığında, eğitimin finansmanında neyin hedeflendiğini görmek kolaylaşmaktadır. Tabloya göre 2001 yılında merkezi hükümetin eğitim finansmanı içindeki payı % 67 iken, 2006 yılında bu rakam % 55 düzeyine gerilemiştir. Aynı dönem içinde hane halkı katkısının % 31’den, % 39 seviyelerine yükseldiği görülmektedir. Burada asıl dikkat çekici olan nokta, özel-tüzel kişi ve kuruluşlar ile yerel idarelerin payında görülen oransal artıştır. Bu durumu, eğitimde özelleştirme uygulamalarının altyapısını güçlendirmek amacıyla hayata geçirilmeye çalışılan yerelleşme politikaları ile ilişkilendirmek mümkündür. Merkezi yönetimden kaynaklı sorunlar gerekçe gösterilerek bir taraftan eğitimde yerinden yönetim uygulamaları öne sürülürken, diğer taraftan yerel güçlerin katkısı ön plana çıkarılması, eğitimde özelleştirme politikalarının meşru bir temele oturtulmak istendiğinin göstergesidir.

Eğitimde yaşanan ticarileşme ve özelleştirme uygulamaları, bütçe rakamları ve bütçeden yatırımlara ayrılan payın miktarındaki değişimlere bakılarak da anlaşılabilir. 2002–2007 yılları arasında temel aldığımızda, eğitim bütçesinden yatırımlara ayrılan payın düzenli olarak azaldığı görülmektedir. Eğitimin sorunlarını çözmek için atılması gereken en somut adım, eğitim alanındaki kamu yatırımlarının artmasıdır. Ancak son yıllarda, diğer tüm alanlarda olduğu gibi, eğitim alanında da yatırımlara ayrılan pay, yıllar içinde belirgin bir oranda azalmıştır. Eğitim yatırımlarının sistematik olarak azaltılması, Türkiye’de eğitim sisteminin geleceği açısından son derece düşündürücüdür.

<sup>27</sup> Eğitim Sen, *Eğitimde AKP’nin 5 Yılı*, Eğitim Sen Yayınları, Temmuz 2007, s. 13.

**Tablo 2:** MEB Bütçesi ve Eğitim Yatırımına Ayrılan Pay<sup>28</sup>

Yıllar	MEB Bütçesi	MEB Yatırım Bütçesi	MEB Bütçesinden Yatırıma Ayrılan Pay (%)
2002	7 460 991 000	1 281 690 000	17,18
2003	10 179 997 000	1 479 050 000	14,53
2004	12 854 642 000	1 244 150 000	9,68
2005	14 882 259 500	1 230 306 000	8,27
2006	16 568 145 500	1 411 498 000	8,52
2007	21 355 534 000	1 490 000 000	7,49

Tablo 2’de, Milli Eğitim Bakanlığı bütçesinin ve MEB yatırım bütçesinin son altı yıldaki gelişimi gösterilmektedir. Tabloda ilk göze çarpan nokta 2002-2007 yılları arasında Milli Eğitim Bakanlığı bütçesinin yıllar içinde artmasıdır. Her ne kadar belirgin bir artış görülse de bu artışın öğrenci sayısı, yeni yapılan okul ve derslik sayısının gerisinde kaldığını belirtmek gerekir. Bütçe rakamları yıllar itibariyle artmış olmasına karşın, yatırım harcamalarının aynı düzeyde artmamış olması, artışın eğitim yatırımları dışındaki alanlara kaydırıldığını göstermektedir.

2002 yılında Milli Eğitim Bakanlığı bütçesinin % 17-18’i yatırımlara ayrılırken, aradan geçen beş yıllık AKP iktidarı sürecinde bu pay sürekli azalmış ve 2007 yılında, 2002’deki rakamın yarısının da altına düşmüştür. 2007 yılında MEB bütçesinden yatırımlara ayrılan pay sadece % 7 olarak gerçekleşmiştir. Sadece son beş yılın rakamlarına bakıldığında, eğitim yatırımlarının nasıl bitirilme noktasına getirildiğini görmek mümkündür.

Türkiye’de eğitim sistemi içinde bulunduğu durumu, OECD ülkelerinde öğrenci başına yapılan eğitim harcamaları miktarı bakımından değerlendirmek mümkündür. Eğitime bütçeden eğitime ayrılan payın artıyor gibi görünmesine karşın, eğitime ayrılan kamu kaynaklarının yetersiz olduğunu OECD verileri de doğrulamaktadır. OECD’nin her yıl yayınladığı “Bir Bakışta Eğitim Raporu”, üye ülkelerin ilköğretimden yükseköğretimin sonuna kadar öğrenci başına yapılan harcamalarını göstermektedir.

<sup>28</sup> Eğitim Sen, *a.k.*, s. 11.



**Tablo 3:** Eğitim Kademelerine Göre Öğrenci Başına Yapılan Harcama (ABD Doları)<sup>29</sup>

Ülkeler	İlköğretim	Ortaöğretim	Yükseköğretim	İlköğretimden Yükseköğretime
Çek Cumhuriyeti	2.791	4.779	5.711	4.484
Fransa	5.082	8.737	7.322	7.880
Yunanistan	4.595	5.213	4.521	5.135
Macaristan	3.841	3.692	5.607	4.326
İtalya	7.390	7.843	4.812	7.723
Meksika	1.694	1.922	4.834	2.128
Polonya	3.130	2.889	3.893	3.323
Türkiye	1.120	1.808	4.231	1.527
OECD Ortalaması	5.832	7.276	7.951	7.061

Eğitim kademelerine göre öğrenci başına yapılan harcamalarda Türkiye, pek çok konuda olduğu gibi, kişi başı eğitim harcamasında da OECD ülkeleri arasında son sırada yer almaktadır. OECD rakamlarına göre Türkiye’de devletin öğrenci başına yaptığı yıllık eğitim harcaması miktarı ilköğretimde 1.120 dolar, ortaöğretimde 1.808 dolar, yükseköğretimde 4.231 dolardır.

İlköğretimden yükseköğretime kadar yapılan tüm eğitim harcamaları açısından bakacak olursak; Türkiye’de bir öğrenci için yapılan harcamanın öğrenci başına 1.527 dolarda kaldığı görülmektedir. Tablo 3’te de açıkça görüldüğü gibi Türkiye kişi başı öğrenci harcamaları bakımından hem diğer ülkelerin gerisinde, hem de OECD ortalamasının çok altındadır. Öğrenci başına yapılan eğitim harcaması miktarının bu kadar düşük olması, ülkemizde devletin kamu eğitimine verdiği önemi göstermesi açısından düşündürücüdür.

## ÖZEL ÖĞRETİME DESTEK POLİTİKALARI

Mevcut eğitim sisteminin kamu merkezi ve eşit olmayan yapısına yönelik eleştirileri, siyasi iktidarların bu durumu gerekçe göstererek, özel kesime kaynak aktarmaya yönelik çabaları ve uygulamaları ile güçlendirmemiz mümkündür.

AKP Hükümeti tarafından 2006 yılında gündeme getirilen Özel Öğretim Kurumları Kanunu Taslağı’nın genel gerekçesinde “*Eğitimde planlama, öğretim programlarını geliştirme, denetleme ve koordinasyon işlevi dışındaki hizmetlerin özel sektör tarafından yürütülmesi,*

<sup>29</sup> OECD, *Education at a Glance*, s. 186.

*Devletin eğitim yükünü hafifleteceği gibi finans sorunlarının aşılmasında da etkili olacak ve daha kaliteli eğitim verilmesinde olumlu gelişmelere ortam hazırlayacaktır*” sözleriyle belirtilen hedef, eğitimin iddia edildiği gibi bir kısmının değil, tamamının piyasa mekanizmasına terk edileceğinin itirafı niteliğindedir. Milli Eğitim Bakanlığı’nın görevleri planlama, öğretim programları geliştirme, denetleme ve koordinasyon ile sınırlandırılmakta, eğitimin kamusal finansmanından ise söz edilmemekte ve eğitimde sorunların “özel öğretim” ile aşılabacağı iddia edilmektedir. Bu durum, hükümetin asıl niyetinin kamusal eğitim hizmetini tamamen piyasa koşullarına terk ederek özelleştirmek olduğunu göstermektedir.<sup>30</sup>

AKP Hükümeti tarafından yapılan değişikliğin amacı, özel okul sektörünün eğitim sistemi içindeki payını % 1,9’dan % 10’lara çekmektir. Pek çok devlet okulu elektrik, su ve doğalgaz faturalarını ödemekte zorluk çekerken, özel okulların neredeyse tüm harcamalarında indirimle gidilmesi, ayrıca ekonomik teşvikler sunulması büyük bir çelişkidir. Yapılmak istenen düzenleme ile kamu kaynaklarının “ticari amaçlı” kurulan özel öğretim kurumlarına aktarılması hedeflenmektedir<sup>31</sup>. Üstelik düzenleme sadece bununla da sınırlı değildir. “Özel öğretimi özendirmek ve özel okulları doğrudan kamu kaynaklarıyla desteklemek amacıyla hazırlanan tasarının öğrencileri, hepsi “kâr etmek” amacıyla kurulmuş, kontenjanlarını dolduramayan, kimi çevrelerce değişik amaçlarla kurulmuş vakıf ve cemaatlere bağlı okullara yönlendirmeyi amaçladığı açıktır”<sup>32</sup>.

2006 yılında 625 Sayılı Özel Öğretim Kurumları kanununda yapılan değişiklik ile Türkiye’nin bu konudaki eğitim anlayışı değiştirilmiş, özel öğretim kurumlarının her yönden desteklenmesi için düzenlemeler yapılmıştır. Oysa 1739 Sayılı Milli Eğitim Temel Kanununda öncelik kamudadır. Bir yandan eğitimin bütün yükünün devletin sırtında olduğu, eğitime kaynak aktarmakta güçlük çekildiği dile getirilirken, diğer yandan özel öğretimi teşvik etmek için kamu gelirlerinden dolaylı olarak kaynak aktarılmak istenmesini ciddi bir çelişki olarak değerlendirmek gerekir.

Soruna özel okullar ve dersane sayıları üzerinden bakıldığında ise, kamu eğitiminin giderek artan oranda “özel girişim” tarafından kuşatıl-

<sup>30</sup> Eğitim Sen, *Özel Öğretim Kurumları Kanunu Tasarısı Ne Getiriyor? Raporu*, 2006.

<sup>31</sup> *a.k.*, s. 1.

<sup>32</sup> *a.k.*, s. 3.

dığı görülebilir. Söz konusu kuşatmayı, eğitimin değişik kademelerindeki özel okulların sayısına, bu okullarda okuyan öğrenciler ve çalışan öğretmenlerin toplam sayılarındaki değişime bakarak açıklamak mümkündür.

**Tablo 4:** Özel Okul Öncesi Eğitim, Özel İlköğretim ve Özel Ortaöğretim Kurumları Okul, Öğrenci ve Öğretmen Sayılarındaki Değişim<sup>33</sup>

Öğretim Yılı	Öğrenci Sayısı	Okul Sayısı	Öğretmen Sayısı
2002–2003	217.930	20.730	2900
2006-2007	359.131	36.003	6889
Artış	141.201	15.270	3989
Artış Oranı	% 65	% 73.6	% 137,5

Geçtiğimiz beş yıllık dönemde, özel öğretim kurumları, öğrenci ve öğretmen sayılarındaki artışlar Tablo 4’te görülmektedir. 2002–2003 eğitim öğretim yılında özel öğretimde 20.730 okul, 217.930 öğrenci ve 2900 öğretmen varken, 2006–2007 eğitim öğretim yılı başında okul sayısı % 73.6 artışla 36.003’e, öğrenci sayısı % 65 artışla 359.131’e, öğretmen sayısı ise %137,5 artışla 6.889’a çıkmıştır. Özel öğretim rakamlarının bu kadar hızlı artmasının ardında, özellikle AKP Hükümeti dönemindeki doğrudan ve dolaylı teşviklerin etkisi olduğu açıktır.

Eğitimin ticarileştirilmesi açısından dikkat çeken bir diğer nokta, eğitim sisteminin yıllardır kanayan yarası olan özel dersane sistemidir. Dershane sistemi, bugün başlı başına bir sektör haline gelmiştir. Eğitime yeterli kaynak ayıramaması, okullarımızda nitelikli eğitim verilememesi, özel dersane sisteminin her geçen gün büyümesine ve neredeyse kamu okullarına alternatif kurumlar olarak düşünülmesine neden olmuştur.

**Tablo 5:** Özel Dershane, Öğretmen ve Öğrenci Sayıları<sup>34</sup>

Yıllar	Özel Dershane Sayısı	Öğretmen Sayısı	Öğrenci Sayısı
2002–2003	2.122	19.881	606.522
2003–2004	2.568	23.730	668.673
2004–2005	2.984	30.537	784.565
2005–2006	3.928	41.031	925.299
2006–2007	3.986	47.621	1.071.827

<sup>33</sup> Eğitim Sen, *Eğitimde AKP’nin 5 Yılı*, Eğitim Sen Yayınları, Temmuz 2007, s. 16.

<sup>34</sup> *a.k.*, s. 17.

Bugün dershanelere giden öğrenci sayısı son beş yılda sürekli artış göstermiş ve 1.071.827'ye yükselmiştir. 2002 yılında özel dersane sayısı 2.122 iken, 2007 yılında bu rakam 3.986'ya ulaşmıştır. Aynı dönemde öğretmen sayısı ise, 19.881'den 47.621'e yükselmiştir. Ders-hane sisteminin gelişmesiyle birlikte eğitim sisteminin nitelik olarak daha da gerilediği söylenebilir. Eğitimin niteliği düştükçe özel ders ve dersane sistemi büyümüştür. Bu durumun doğal sonucu olarak, eğitim sistemi ve veliler, bir anlamda dershanelere çalışmaya başlamış, ekonomik gücü olan veliler astronomik rakamlarla çocuklarını dershaneye gönderirken, ekonomik gücü olmayan velilerin çocukları doğrudan sistemin dışına itilmiştir.

Eğitim, Türkiye'de kamuya yönelik her türlü yapısal uygulamanın başlatıldığı temel alanların başında gelmektedir. Esnek çalışmanın etüdü niteliğinde olan "norm kadro" uygulaması öncelikle eğitim işkolunda başlatılmış ve sonrasında kamunun diğer alanlarında uygulanmıştır. İstihdam biçimlerine ilişkin olarak yapılan temel çalışma, 1999'dan bu yana geçerli olan "norm kadro" uygulamasıdır. Bu uygulamanın temelinde, kamuda "temel görevler" (adalet, savunma, içişleri gibi) dışında kalacak her kamu personelini, "esnek" biçimde gereksinim olan yerde görevlendirebilme yatmaktadır. Öğretmenlerde norm kadroların belirlenmesinde özellikle ders yükleri, branşlar gibi başlıklar belirleyici olmaktadır. Ortaya çıkan hizmet planları çerçevesinde norm kadro dışı kalan öğretmenler "depoya" alınmış ve gereksinim görülen yerlerde görevlendirilmiştir. Eğitim emekçileri açısından, belirsizlik, güvensizlik, yabancılaşma ve örgütsüzleşme anlamına gelen bu uygulama zaman içinde çeşitli uygulama değişiklikleriyle sürdürülmüştür.<sup>35</sup>

Eğitimde bir diğer önemli özelleştirme hamlesi de, Milli Eğitim Bakanlığı'nın 2005 yılında yayınladığı bir genelge ile Okul Aile Birlikleri'ni okullarda bağış adı altında kayıt parası toplamaya, okul kantinlerini, otoparklarını, spor salonlarını işletirmeye yetkili kılması olmuştur. Bu genelge ile devlet okullarında bağış adı altında yürütülen zorunlu bağış uygulaması açık biçimde yasal bir nitelik kazanmıştır. Anayasa'nın ilköğretim okullarında eğitimin parasız olduğunu vurgulayan 42. maddesi ile çelişen bu genelgenin sonuçları, hemen her alanda hissedilmeye başlanmıştır.

Öğrenci velilerini okul yönetimine ve karar alma sürecine katmak

---

<sup>35</sup> Eğitim Sen, *Eğitimde Özelleştirme Uygulamaları Raporu*, Eylül 2007, s. 3.

amacıyla okul aile birliklerinin yetkilerinin artırıldığıının savunulmasının aksine, bu birlikler mafya tarzı örgütlenmelerin ağına düşmeye başlamıştır. Özellikle otopark rantının oldukça yüksek olduğu büyük şehirlerde okulların bahçelerini otopark olarak işletme yetkisini ele geçirmek isteyen bu tip yapılar, okul aile birliklerine sızmaya başlamışlardır. Çeşitli illerden Eğitim Sen'e ulaşan "kayıt için istenen belgeler" listesinde, okul aile birliklerinin banka hesap numaralarına büyük miktarlarda "bağış" yatırılmasının kayıt için zorunlu kılındığı da kanıtlanmıştır. Hatta bu genelgeyi hazırlayan Milli Eğitim Bakanlığı Strateji Geliştirme Daire Başkanı, kayıt parasının doğal olduğunu savunmuş ve "ben de çocuğumun okuluna veriyorum" diyerek devlet okullarında kayıt parası uygulamasının ulaştığı noktayı göstermiştir. Ayrıca, okul aile birliklerinin yetkilerinin artırılması yoluyla veli katılımının artırılmasının amaçlandığı vurgulanmasına rağmen, sonuç böyle olmamıştır. Okul Aile Birlikleri'nin yetkileri ticari anlamda artırılmıştır ve bu durumun farkında olan yoksul öğrenci velileri, okul aile birliklerinde kendilerinden para ve yardım isteneceğinin farkında olarak bu birliklerde yer almaktan çekinmişlerdir. Sonuç olarak okul aile birlikleri, devlet okullarının birer ticari işletmeye çevrilmesini sağlamaya dönük bir paravan işlevi görmüş ve bu amaca hizmet etmeleri için ticari yetkileri artırılmıştır.<sup>36</sup>

Bir bütün olarak kamu hizmetlerinde çalışma biçimlerinin yani üretimin/hizmetin örgütlenme biçiminin değiştirilmesi öngörülmektedir. Elbette bu yeni biçimin adı diğer alanlarda olduğu gibi "esnek çalışma"dır. Buna göre, "performansa dayalı çalışma" ve "işe göre ücretlendirme" temel ilkedir. Ücretlendirmeye sadelik getirileceği gerekçesiyle, performansa dayalı ücret politikası hedeflenmektedir. Kamuda ücretlendirmede temel belirleyen hizmetin gerektirdiği nitelikler olmaktan çıkarılmakta, tıpkı özel sektörde olduğu gibi, rekabet ve performans esaslarına dayandırılmaktadır. Bu uygulamanın temelinde, kamu emekçileri arasında rekabet yaratarak, personel maliyetlerinin düşürülmesi vardır.<sup>37</sup>

29 Ocak 2003 tarih ve 2003/5213 Sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla Milli Eğitim Bakanlığı'na bağlı örgün eğitim kurumlarında kısmi

<sup>36</sup> Deniz Yıldırım, "Bağış Yasal, Kayıt Parası Yasakmış", 19 Eylül 2005, *Evrensel Gazetesi*, s. 2.

<sup>37</sup> Bu konuyla ilgili ayrıntılı bir değerlendirme için bakınız; Erkan Aydoğanoglu, "Eğitimde Performans Değerlendirme Uygulaması", <http://www.egitimsen.org.tr/index.php?yazi=740>, 18 Ekim 2006.

zamanlı geçici personel çalıştırılması uygulamasına resmen geçilmiştir. Bu uygulama gereği eğitim personeli, kadrosuz olarak, SSK hükümlerine tabi şekilde ve ders başı ücret olarak çalıştırılmaya başlanmıştır. Kadrosuz, her türlü güvenceden yoksun olarak istihdam edilmek istenen öğretmenlerin artık adı da değişmiş, eğitim sistemi için son derece önemli değerleri çağrıştıran öğretmenlik mesleği yerine “usta öğretici”, “eğitmen”, “dil öğreticisi” gibi yeni sıfatlar türetilmiştir.<sup>38</sup>

Eğitim alanında yaşadığımız piyasalaştırma, ticarileştirme ve özelleştirme saldırısında, Dünya Bankası gibi uluslararası kapitalist sistemin önemli finans kurumlarının olduğu gibi, Avrupa Birliği’nin de payı bulunmaktadır. Zira Dünya Bankası ve Avrupa Birliği, üye aday ülkelerin yapısal dönüşümlerini ortak yürüttükleri projelerle hayata geçirmeye çalışmakta ve her aşamasını denetlemektedirler.<sup>39</sup>

Uzunca bir süredir Milli Eğitim Bakanlığı, eğitim kurumlarına yardımcı hizmetli almamaktadır. Eğitim kurumlarının çoğunda kadrolu olarak çalışan hizmetli yoktur. Birkaç bin öğrencisi olan okullarda bile bir veya iki yardımcı hizmetli görev yapmaktadır. Son birkaç yıldır, özelleştirilen kurumlarda görev yapan personelin bir kısmı (özellikle emeklilik süresinin dolmasına kısa süre kalanlar) Milli Eğitim Bakanlığı’na geçici personel olarak alınmıştır. Bu şekilde görevlendirilen personel ile bir yıl için on aylık süre ile sözleşme yapılmakta, yıllık izin hakkı verilmemekte, raporlu olduklarında ücretleri kesilmekte, sendikaya üye olmaları yasaklanmakta ve iş güvencesiz olarak çalıştırılmaktadır. Günlük temizliklerini bile yapamaz duruma gelen eğitim kurumları, dışarıdan hizmet satın almaya veya bazı yerlerde öğrenci velilerine bu işleri yaptırmaya başlamıştır.<sup>40</sup>

Eğitim hizmetlerinin ticarileştirilmesi ve özelleştirilmesi hizmetin gerçekleşmesinden sunumuna kadar bütün aşamalarında adım adım piyasa mekanizmasının işleyişine terk edilmekte, dünyanın her yerinde temel bir insan hakkı olarak kabul edilen eğitim hakkı, hızla bir hak olmaktan çıkarılmaktadır. Burada asıl düşündürücü olan bu sürecin tüm dünyada eş zamanlı olarak uygulamaya konmuş olması ve bu girişimlere karşı gerekli tepkilerin yeterince gösterilememesidir.

<sup>38</sup> Eğitim Sen, *Eğitimde Özelleştirme Uygulamaları Raporu*, Eylül 2007, s. 3.

<sup>39</sup> Süreci Avrupa Birliği ve Dünya Bankası’nın birlikte yürüttüğünü görmek için resmi internet sitesine bakılabilir: <http://web.worldbank.org/wbsite/external/countries/ecaext/eueinpext/n/0,,menupk:590772~pagepk:141159~pipk:141110~thesitepk:590766,00.html>.

<sup>40</sup> Eğitim Sen, *Eğitimde Özelleştirme Uygulamaları Raporu*, Eylül 2007, s. 4.

## SONSÖZ

Eğitimde gerçekleşen değişim eğilimleri dünya çapında gerçekleşen bir sürecin ürünüdür. Dünya düzeyinde eş zamanlı olarak gerçekleşen bu eğilimlerin yapısal bir sürecin yani kapitalizme özgü dinamiklerin günümüzde ulaştığı düzeyin sonuçları olduğunu belirtmek gerekir. Böyle bir yaklaşım, pratik süreçte karşılaştığımız farklılıkların sadece Türkiye'ye özgü dinamikler olmadığını görülmesi açısından önemlidir.

Eğitimin, “iş dünyasının” ve piyasanın değişen bilgi ve beceri taleplerini karşılamak için rekabet temelinde yeniden yapılandırılması sonucu, eğitim hakkı, fırsat eşitliği, toplumsal adalet, yurttaşlık vb eğitimin toplumsal işlevine yön veren ilkeler gözden düşürülmüş, rekabet, girişimcilik ve “kendi kendine yetme” anlayışı eğitimde ve eğitim hizmetlerinin sunumunda temel kabul haline getirilmiştir.

Bugün tüm dünyada, eğitim sistemlerine egemen olmaya çalışan anlayış, (Latin Amerika'daki birkaç olumlu uygulamayı dışarıda tutarsak) eğitimi bir insan hakkı olarak değil, karşılığı ödenmesi gereken bir “müşteri hizmeti” olarak görmektedir. Eğitim sistemlerinde yapılan değişiklikler ve açılan “reform paketleri”nin temelinde “müşteri hizmeti” anlayışının yerleştirilmesi ve yaygınlaştırılması olduğunu söylemek mümkündür.

Piyasacı eğitim sistemi, yaşamın her düzeyinde rekabeti, hizmetin bedelini ödemeyi, yurttaşların müşterileşmesini hedef göstererek, ülkemizin başlıca sorunu olan toplumsal eşitsizliği baş edilmez soruna dönüştürmektedir. Aynı okul içinde sınıflar, aynı bölgede okullar, farklı bölgeler, birbirleriyle rekabet içine sokularak, zaten kıt olan kaynaklarımız heba edilmektedir. Katılımcılıktan anlaşılan “bedele katılmak”tır. Bu durum, bir yandan yolsuzlukları artırırken, bir yandan kaynakların eşitlikçi dağılımını ortadan kaldırmakta, bir yandan da kamu hizmetini eriterek eğitimi piyasaya teslim etmenin aracı olmaktadır.<sup>41</sup>

Eğitim hizmeti, bir uçta egemen sistemle uyumlu standart birey yetiştirme alanı olarak ortaya çıkarken, diğer uçta bireyi özgürleştirici, yeteneklerini ortaya çıkaran ve yaratıcılığını geliştiren kişiliğini dönüşüme uğraticı bir üretim alanı olarak görülebilir. Açıktır ki, birinci model eğitimin kapitalizm tipini, ikinci model ise sosyalizm tipini yan-

<sup>41</sup> Eğitim Sen, “Kapitalizmin Yeniden Yapılanması ve Eğitim Politikaları”, KESK, *Değişim Sürecinde Kamu Hizmetleri ve Sendikal Politikalar Sempozyumu* içinde, 1-2 Şubat 2003, Ankara, s. 89.

sıtır. Eğitimin dayanacağı ilkeler finansmanından hizmetin sağladığı sonuçlara kadar geniş bir alanda etkili olur. Bu açıdan, eğitim hizmetinin hangi ilkeler çerçevesinde yapılacağına yönelik olarak yapılacak tercih, en az eğitim politikalarının belirlenmesi ve uygulanması kadar önemlidir.

Eğitim sisteminin içinde bulunduğu sorunların aşılması, Türkiye’de eğitimi hak ettiği noktaya taşımak, ancak gerçekleştirilecek köklü değişikliklerle mümkündür. Bu nedenle eğitim sisteminde güntübirlik çözümler değil, yapısal değişiklikler gereklidir. Okul öncesi eğitimden başlayarak eğitim yatırımlarına, ders kitaplarının hazırlanmasından eğitim yöneticilerinin belirlenmesine; sınıf mevcutlarından eğitimin bilimsel, demokratik, laik yönünün geliştirilmesine; derslik, okul, öğretmen açıklarından eğitimin genel bütçe içindeki payının artırılmasına kadar, eğitimin hemen her kademesinde halktan yana, köklü bir değişime gereksinim vardır.

Özellikle son yıllarda, çeşitli uygulamalarla etkisini hissettiren “hizmeti alan parayı öder” anlayışının sorgulanması önemlidir. Eğitimin; herkesin eşit olarak ulaşabileceği, parasız ve kesintisiz olarak yararlanacağı temel bir insan hakkı olarak kabul edilmesi ve ele alınması gerekir. Her insanın doğuştan hakkı olan eğitim, bilimsel ve demokratik ilke ve değerlere dayandırılmalıdır.

Eğitimi toplumsal bir olgu olarak ele alıp, bu olguyu tanımlayan değişkenlerin bütünsel bir çerçeve içinde analiz edilmesi önemlidir. Eğitim, bir bütün olarak içinde yaşanan toplumsal gerçekliği yansıtır. Burada sadece ekonomik düzey değil, toplumsallaşma süreçleri, ideolojik konumlanmalar, güç ilişkileri vb gibi oldukça karışık bir dizi ilişkinin dikkate alınması gerekir. Soruna bu açıdan bakınca, son yıllarda eğitim sisteminde gözlemlenen değişim eğilimlerinin sadece sermayenin çeşitli düzeylerde yaptığı müdahalelerin ürünü olmadığı bilinmelidir. Kapitalizm, günümüzde ulaştığı aşamaya bağlı olarak, kendi varoluş koşullarını bütünsel olarak yeniden üretirken, doğal olarak bu bütünsel değişimin bir parçası olan eğitimde de yeni bir dizi uygulama yaşama geçirmektedir.

Eğitimin temel bir insan hakkı olduğu, bu nedenle, herkesin nitelikli, kamusal eğitim hakkından yararlanabilmesinin ancak kamusal hizmet anlayışı çerçevesinde gerçekleşebileceği açıktır. Türkiye’de eğitim sisteminin sağlıklı bir yapıya kavuşması, her şeyden önce, eğitimin tüm yurttaşlar için temel bir insan hakkı ve “kamu hizmeti” olarak görülmesinden geçmektedir.



## KAYNAKÇA:

- Apple, Michael, *Neoliberalizm ve Eğitim Politikaları Üzerine Eleştirel Yazılar*, Çev: Fatma Gök vd, Eğitim Sen Yayını, Ankara, 2004.
- Apple, Michael “Eğitim, Piyasalar ve Denetim Kültürü”, *Küreselleşme ve Eğitim*, (Ed. Ebru Oğuz, Ayfer Yakar), Dipnot, Ankara, 2007.
- Aydoğanoğlu Erkan, *Eğitimde Toplam Kalite Yönetimi Gerçeği*, Eğitim Sen Yayını, İkinci Baskı, Ankara, 2003.
- Aydoğanoğlu Erkan, “Kamunun Yeniden Yapılanması ve Yeni Personel Sistemi”, <http://www.egitimsen.org.tr/Index.Php?Yazi=791>, (12 Aralık 2006).
- Aydoğanoğlu Erkan, “Eğitimde Performans Değerlendirme Uygulaması”, <Http://www.egitimsen.org.tr/Index.Php?Yazi=740>, (18 Ekim 2006).
- Eğitim Sen, “Kapitalizmin Yeniden Yapılanması ve Eğitim Politikaları”, KESK, *Değişim Sürecinde Kamu Hizmetleri ve Sendikalar Politikalar Sempozyumu* İçinde, Ankara, 1-2 Şubat 2003.
- Eğitim Sen, *Demokratik Eğitim Kurultayı (1. Cilt)*, Eğitim Sen, Ankara, 2005.
- Eğitim Sen, *2007-2008 Eğitim Öğretim Yılı Başında Eğitimin Durumu Raporu*, 2007, (Çoğaltma).
- Eğitim Sen, “Eğitim Harcamaları Öğrenci Velilerini Bu Yıl da Zorlayacak”, 18 Ağustos 2007.
- Eğitim Sen, *Özel Öğretim Kurumları Kanunu Tasarısı Ne Getiriyor?*, Rapor, 2006. (Çoğaltma)
- Eğitim Sen, *Eğitimde AKP'nin 5 Yılı*, Eğitim Sen Yayınları, Ankara, Temmuz 2007.
- Eğitim Sen, *Eğitimde Özelleştirme Uygulamaları*, Rapor, Eylül 2007 (Çoğaltma)
- Güler, Birgül Ayman, *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi: Yapısal Uyarılama Politikaları 1980-1995*, İmge Kitabevi, İkinci Baskı, Ankara, 2002.
- Keskin, Nuray Ertürk ve Aytül Güneşer Demirci, *Eğitimde Çürüyüş*, Kigem Özelleştirme Değerlendirmeleri No:1, Ankara, 2003.
- Milli Eğitim Bakanlığı, *Milli Eğitim İstatistikleri 2006-2007*, Meb Yayını, 2007, Ankara
- OECD, *Education At A Glance 2007*, OECD Yayını, 2007.
- Yıldırım, Deniz “Bağış Yasal, Kayıt Parası Yasakmış”, *Evrensel Gazetesi*, 19 Eylül 2005.

# ELEKTRİK SEKTÖRÜNDE YENİDEN YAPILANMA VE ÖZELLEŞTİRME

Banu SALMAN\*

*Küreselleşme sürecinde devletin yeniden yapılandırılması ve özelleştirme, kamu hizmetlerinin sermaye birikim sürecinin hizmetine sunulmasının temel aracı olmuşlardır. Bu çalışmada, temel bir ekonomik sektör ve kamu hizmeti olarak büyük önem taşıyan elektrik enerji sektöründe gerçekleştirilen yapısal dönüşümün yarattığı sorunlar ele alınacaktır. Çalışmada, ilk olarak, elektrik enerji sektörünün Türkiye'deki gelişimi ele alınarak, sermaye birikim süreci ile elektrik enerjisi sektörü arasındaki ilişki araştırılacaktır. Çalışmanın ikinci bölümünde, elektrik enerji sektöründeki yapısal dönüşüm değerlendirilecektir. Bu yapısal dönüşüm ve yeni yapılanmanın en temel kurumu olan Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu'nun oluşumu ise üçüncü bölümün konusunu oluşturmaktadır.*

**Anahtar sözcükler:** enerji, elektrik, özelleştirme, yeniden yapılandırma.

Elektrik enerjisi sektörü, hem bir ekonomik sektör hem de bir kamu hizmeti olarak büyük öneme sahiptir. Üretim sektörü açısından zaten bilinen önemine, toplumsal anlamda insanların günlük yaşam standartları açısından belirleyici konumu eşlik etmektedir. Bunlara ek olarak, içinde bulunduğumuz çağın itici gücü olarak görülen bilgi ve iletişim teknolojilerinin en önemli bileşeninin de elektrik enerjisi olduğunu anımsatmakta yarar bulunmaktadır. Bu çalışmada, elektrik enerjisi sektöründe uzun bir süredir gündemde olan ve önümüzdeki dönemde nihai sonuçlarına ulaştırılması amaçlanan yeniden yapılandırma ve özelleştirme süreci incelenecektir. Bilindiği üzere, kapitalizmin yeni aşaması ya da emperyalizmin yeni söylemi olarak nitelendirilen küreselleşme sürecinin en önemli uygulama araçları devletin yeniden yapılandırılması ve özelleştirme olmuştur. Bu iki politika kamu hizmetlerinin sermaye birikim sürecinin hizmetine sunulmasına hizmet etmiştir. Dolayısı ile, elektrik sektöründeki liberalizasyon sürecinin de farklı bir sonuç yaratması beklenmemelidir.

Bu çalışmanın ilk bölümünde, Türkiye'de elektrik sektörünün tarihsel gelişimi ele alınacaktır. Bu bölümde, elektrik sektöründeki gelişmelerle ülke ekonomisindeki gelişmeler arasındaki ilişkilere ve kurumsal

---

\* Elektrik Mühendisleri Odası Basın Danışmanı (banusalman@yahoo.com).

yapılanma üzerinde odaklanılacaktır. Çalışmanın ikinci bölümünde, elektrik enerjisi alanındaki yapısal dönüşüm incelenecek ve bu incelemede Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası'nın etkinlikleri vurgulanmaya çalışılacaktır. Çalışmanın üçüncü bölümünde ise, sektördeki yeniden yapılanma sürecinde temel bir eşik oluşturan 2001 yılı sonrası gelişmeler ve özellikle de Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'nun (EPDK) oluşumu değerlendirilecektir. Bilindiği üzere, elektrik alanındaki yeniden yapılandırma ve özelleştirme sürecinde önemli hukuksal dönüşümler ve tartışmalar yaşanmıştır. Ancak, bu çalışmada, asıl olarak kurumsal dönüşümlere odaklanılacağından, yasal ve yargısal gelişmelerin ayrıntısına girilmeyecektir.

## **TÜRKİYE'DE ELEKTRİK HİZMETİNİN GELİŞİMİ**

Türkiye'nin elektrik sektöründeki temel politikaların değişimini görebilmek açısından Elektrik Mühendisleri Odası (EMO) tarafından verilmiş bir ilandaki tarihsel kıyaslama dikkat çekicidir:

“Yıl 1938: 1 Ekim 1910 tarihinde Macar Ganz Anonim Şirketi, Banque de Bruxelles ve Banque Generale de Credit tarafından kurulan şirkete İstanbul elektrik üretim ve dağıtım için 50 yıllık imtiyaz verildi. Bu şirket 1 Temmuz 1938 tarihinde satın alınarak, kamulaştırıldı.

Yıl 1939: Ankara'nın elektrik üretim ve dağıtım hizmeti için 24 Mart 1927 tarihinde Alman Dider firmasına 60 yıllık imtiyaz verildi. Bu şirketin işlettiği tesisler, 5 Temmuz 1939 tarihinde çıkarılan bir yasayla satın alınarak kamu eliyle işletilmeye başlandı.

Yıl 2006: Ankara ve İstanbul Anadolu yakasını da kapsayan BAŞKENT, AYEDAŞ ve SEDAŞ elektrik dağıtım bölgeleri 30 yıllık imtiyazla 31 Ağustos 2006 tarihinde satışa çıkarıldı.”<sup>1</sup>

Türkiye'de elektrik enerjisi hizmetinin kuruluşunun başladığı Osmanlı'nın son döneminde ve Cumhuriyet'in ilk yıllarında elektrik hizmeti imtiyazlar yoluyla yabancı firmalara verilmiştir. Türkiye'de ilk elektrik üretim ve dağıtımını özel sektör tarafından 1902 yılında Mersin-Tarsus'ta kurulmuş, 1913 yılında ise bir kamu işletmesi olarak İstanbul'da Silahtarağa Termik Elektrik Santrali hizmete girmiştir. Cumhuriyet döneminde elektrik alanındaki imtiyazlar, 1910 tarihli “Menafii Umumiyyeye Müteallik İmtiyazat Hakkında Kanun” ile sürdürülmüştür. Sektörde devlet öncülüğünde elektrik işletmeciliğinin 1935 yılında 2805 sayılı Kanun'la Etibank'ın kurulmasıyla başladığı kabul

<sup>1</sup> EMO, “Tam Bağımsız Türkiye İçin Bağımsız Enerji Politikaları”, *Birgün Gazetesi*, 29 Ekim 2006.

edilmektedir.<sup>2</sup> İmtiyazlar kapsamında bugüne kadar faaliyetini sürdürdüğü belirtilebilecek olan Kayseri Elektrik'in kuruluşu da bu döneme dayanmaktadır. Bakanlar Kurulu'nun 18 Ağustos 1926 tarihli 4022 sayılı kararnameyi doğrultusunda 11 Ekim 1926 tarihinde imzalanan imtiyaz sözleşmesi ile Kayseri ve çevresinde elektrik üretim, iletim, dağıtım ve ticareti yapmak üzere özel bir şirket faaliyete başlamış ve 50 yıllık imtiyaz süresi sonuna kadar faaliyetleri devam etmiştir. 1980 sonrası yeni özelleştirme döneminin başlamasıyla birlikte imtiyazı sona erdikten sonra da tekrar görevlendirme alan, büyük ortağı Kayseri Belediyesi olan bu şirket halen faaliyetlerini sürdürmektedir.<sup>3</sup> Bu dönemde elektrik hizmetindeki yabancı şirketlerin menşesine bakılacak olursa, hizmeti kurup işleten İzmir'de Belçikalılar, Edirne, Tekirdağ, Bursa, Balıkesir, Kastamonu ve Gaziantep'te İtalyanlar (Marelli), Antalya, Konya, Ödemiş ve Diyarbakır'da Macarlar (Ganz), Ankara, Ordu, Samsun, Giresun'da Almanlar'dı (AEG ve Bergman).<sup>4</sup>

Ancak, 1930'ların sonlarına doğru yabancıların elindeki imtiyazlı şirketlerin devletleştirilerek belediyelere devredilmeye başlandığı görülmektedir<sup>5</sup>. Yabancı şirketlerin elinde olan elektrik hizmetinde şebekenin uzatılması, yeni eklemeler yapılması gibi konuların ihtilaf nedeni olduğu, örneğin İstanbul'da elektrik santralına yeni bir kazanın konması veya önemli bir tüketim merkezine elektrik götürülmesi için şirketin ya tarifeye zam yapılması ya da imtiyaz süresinin uzatılması gibi taleplerde bulunması kamulaştırma sürecinde etken olan nedenler olarak değerlendirilebilir.<sup>6</sup> Ancak, büyük kentlerde yabancılarca işletilen elektrik, havagazı, su, tramvay, telefon gibi hizmetlerin devletleştirilmesi yabancı sermaye karşıtı bir politikadan kaynaklanmadı. Kentlerin günlük yaşamında önemli yeri olan bu hizmetlerin, kar amaçlı yabancı şirketler yerine, kamu kuruluşları eliyle ve genellikle kar amacı düşünülmeden işletilmesi sosyal politika gereği olarak tercih edilmişti.<sup>7</sup>

<sup>2</sup> Yüksek Denetleme Kurulu, *Türkiye Elektrik İletim A.Ş 2005 Yılı Raporu*, 2006.

<sup>3</sup> <http://www.kcetas.com.tr/kurhak.htm>.

Seyhan Erdoğan, "Türkiye Enerji Sektöründe Yeniden Yapılanma ve Kamu Hizmeti", Halkın Hakları Forumu, Ankara, 8-9-10 Haziran 2007, <http://www.halkevleri.org.tr/halkinhaklariforumu/index.php?eylem=oku&no=2794>.

<sup>4</sup> Adnan Dinçel, "Türkiye'de Elektriklendirme Hizmetlerinin Anı ve Belgelerle Tarihçesi", *50. Yıl Türkiye Elektrik Kurumu*, 1973, s. 98

<sup>5</sup> Dinçel, a.g.m., s. 95

<sup>6</sup> Dinçel, a.g.m., s. 96

<sup>7</sup> Yahya S. Tezel, *Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi*, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, Ekim 2002, s. 205.

Kamulaştırmaların ve devletçilik politikalarının izlendiği bu yılların, İkinci Dünya Savaşı yılları olması ayrıca dikkat çekicidir. İkinci Dünya Savaşı'nın ardından sosyal refah devleti denilen Avrupa'nın yeniden inşasını da içeren süreç başlamıştı. Prof. Dr. Sinan Sönmez'in de belirttiği gibi, bu dönemde, "Devlet müdahaleci nitelikteki Keynesçi politikalarla doğrudan yatırım yaptığı gibi özel sektörde de yönlendirmiş, özellikle büyük sermayeye arka çıkmıştır. Kısaca yoğun sermaye birikimi modeli ve tekelci düzenlemenin ortasında devlet yer almaktadır."<sup>8</sup> Bu süreç, elektrik gibi yüksek maliyetli ve toplumun genelinin çıkarları doğrultusunda düzenlenmesi gereken altyapı hizmetlerinin devlet eliyle sürdürülmesini getirmiştir.

Türkiye'de de paralel bir gelişmeyi elektrik alanında görmek mümkündür. İkinci Dünya Savaşı sonunda (1945) kurulu güç toplamları 246 bin kilovat olan elektrik santrallerinin 190'ı belediyelerde bulunurken, 84'ünü de Demir Çelik, SEKA, ATAŞ, Etibank, TPAO, şeker fabrikaları gibi kamu kurumlarının kendi elektrik ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurdukları otoprodüktör santrallerinin oluşturmaktadır. Elektrik hizmetiyle ilgili kurumsal yapılanmaya 1945 yılında kurulan İller Bankası da "belediyeler için mahalli dizel veya hidrolik santraller ve dağıtım şebekelerinin tesisi" göreviyle katılmıştır.<sup>9</sup>

Türkiye'nin çok partili siyasi hayata geçtiği 1945 yılından sonra 1950'den itibaren iktidar olan Menderes hükümetleriyle ekonomik ve siyasal tercihlerdeki farklılaşma elektrik hizmetine de yeniden imtiyazların kısmi dönüşü olarak yansır. Pek çok ülkede olduğu gibi Türkiye'de de elektrik hizmetinin yeniden yapılandırılması ve özelleştirme sürecinin baş aktörlerinden biri olan Dünya Bankası, bu ilk denemede sahneye çıkar. Dünya Bankası'ndan verilen krediyle hayata geçirilen bir proje<sup>10</sup> olarak Çukurova Elektrik A.Ş. (ÇEAŞ) Bayındırlık Bakanlığı ile imzalanan 26 Ağustos 1953 tarihli imtiyaz sözleşmesiyle faaliyetlerine başlar.<sup>11</sup> 1950'lerdeki politika değişikliğinin diğer örnekleri de Kuzeybatı Anadolu Elektriklendirme Türk Anonim Ortaklığı (1952-Kurulamamıştır), Ege Elektrik Türk Anonim Şirketi (1955-İlk yılla-

<sup>8</sup> Sinan Sönmez, *Dünya Ekonomisinde Dönüşüm*, İmge Kitabevi, 1998, s. 53.

<sup>9</sup> Dinçel, a.g.m, s. 98-102.

<sup>10</sup> Hayati Küçük, "Elektrik Sektöründe Bir Özel Şirket Deneyimi: ÇEAŞ", *EMOEnerji*, Sayı: 2, Haziran 2007, s. 88.

<sup>11</sup> "Çukurova'da Sular Boşa Akıyor", *EMOEnerji*, Sayı:2, Haziran 2007, s. 91.

rında tasfiye edilmiştir), Kepez ve Antalya Havalisi Elektrik Santralleri Türk Anonim Şirketi (1956) olarak sıralanmaktadır.<sup>12</sup>

Etibank, Maden Tetkik Arama (MTA), Elektrik İşleri Etüt İdaresi'nin (EİEİ) yanında 1953 yılında Su İşleri Teşkilatı'nın yeniden düzenlenmesinin ardından 28 Şubat 1954 tarihinde yürürlüğe giren 6200 sayılı yasayla Bayındırlık Bakanlığı'na bağlı DSİ'nin kuruluşunu da elektrik hizmeti üretimi açısından önemli bir nokta olarak belirtmek gerekmektedir.<sup>13</sup> Aynı dönemde yapılan Birinci İstişari Enerji Kongresi (1953) önerisi olarak Türkiye Elektrik Kurumu'nun (TEK) oluşturulmasına yönelik yasa tasarısı 1958 yılında TBMM'ye sunulur, ardından benzer düzenlemeler 1963 ve 1966'da da Meclis gündemine gelmesine karşın yasalaştırılmaz.<sup>14</sup> Elektrik hizmeti faaliyetlerinin bir kamu kurumu çatısı altında birleştirilmesi, Birinci 5 Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967) ve İkinci 5 Yıllık Kalkınma Planı'nın (1968-1972) hedeflerinden birisi olarak da yer alır.<sup>15</sup> Bu tasarılar hep elektrik hizmetinin tek bir kurum çatısı altında toplanmasının ve elektrik enerjisinde entegre bir sistemin kurulmasının sağlayacağı yararlar dikkate alınmıştır. Elektrikte entegre bir sistemin kurulması, ancak 1970 yılında 1312 sayılı yasayla TEK'in kurulmasıyla, (imtiyazlı şirketlerin görev bölgeleri ve belediye sınırları dışında) tüm yurttaki elektrik hizmetinin üretim, dağıtım ve iletiminin bütünleşmesiyle sağlanır. Böylece 1970'lerden 1990'ların ortalarına kadar -bu süreç çeşitli özelleştirme ve yeniden yapılandırmaya yönelik mevzuat düzenlemelerinin olduğu 1980'leri kapsar- bütüncül bir yapı altında elektrik hizmetinin yurt genelinde yaygınlaştırılması sağlanır.<sup>16</sup>

1970-1976 dönemi Türkiye ekonomisi için de ithal ikameci sanayileşmenin ikinci evresi olarak adlandırılan, ara malı ve temel tüketim mallarının yurtiçinde üretimi ve kamu sektörü öncülüğünde hızlı bir yatırım programının devreye sokulduğu yıllar olarak anılmaktadır. Ancak, kamu işletmeciliği ve yatırım tercihleri aracılığıyla ulusal sanayi burjuvazisine yönelik birikim modelinin krize girmesinden sonra, 1980 yılında alınan 24 Ocak Kararları'yla birlikte liberalleşme ve dışa açılma

<sup>12</sup> Dinçel, a.g.m., s. 111.

<sup>13</sup> <http://www.dsi.gov.tr/kurumsal/tarihce.htm>.

<sup>14</sup> Dinçel, a.g.m., s. 112.

<sup>15</sup> Yüksek Denetleme Kurulu, *Türkiye Elektrik İletişim A.Ş. 2005 Raporu*, 2006, s. VI.

<sup>16</sup> <http://www.tedas.gov.tr/1,Hakkimizda.html>.

süreci başlamıştır.<sup>17</sup> Nitekim, bu politika değişiklikleri elektrik enerjisi sektörüne de yansımış, ilk olarak belediye ve köylerin elektrik hizmetlerine ilişkin tesis ve işletmeleri TEK'e devreden 9 Eylül 1982 tarih 2705 sayılı Kanun'la,<sup>18</sup> DSİ ve TEK'in santral kurma konusundaki tekeli de kaldırılmıştır.<sup>19</sup> Bu kanun, liberal politikaların elektrik enerjisi sektörüne de uygulanmaya başlanacağını ilk göstergesini oluşturmuştur.

## ENERJİDE YAPISAL DÖNÜŞÜM

Dünya genelinde küreselleşme ve neoliberal politikaların damgasını vurduğu 1980'lerde, özelleştirme de bu sürecin en temel politika araçlarından biri olarak ortaya çıkmıştır.<sup>20</sup> Özelleştirme, ilk olarak Peter F. Drucker'ın 1969 tarihli "The Age of Discountinuity" adlı çalışmasında "reprivatization" (yeniden özelleştirme) biçiminde gündeme getirilmekle beraber, İngiltere'de Thatcher ve ABD'de Reagan'ın iktidara gelişiyle başlamıştır.<sup>21</sup> Türkiye'de de, 1980'de ilan edilen 24 Ocak Kararları ve 12 Eylül askeri darbesiyle birlikte neoliberal politikalar ve özelleştirme gündeme girmiştir.<sup>22</sup> Bu politikaların enerji alanında gerçekleştirilmesine yönelik hedefler de, Türkiye'de Beşinci 5 Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989) ile yer almaya başlar.<sup>23</sup>

1980'ler elektrik alanında yeniden yapılanma ve özelleştirmeye dönük ilk yasal düzenleme olan 3096 sayılı "Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtım ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun" 4 Aralık 1984 tarihinde kabul edilmiştir.<sup>24</sup> Bu yasaya dayanılarak Bakanlar Kurulu'nun 16 Ağustos 1985 tarihli kararıyla yayımlanan "Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Görevlendirilecekleri Bölgeler Hakkında Yönetmelik" ile yerli ve yabancı sermaye şirketlerine devredilmek üzere 15 bölge oluşturulmuştur.<sup>25</sup> Özelleştirmeye yasal temel oluşturması amaçlanan 3291 sayılı "...Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi Hak-

<sup>17</sup> Erinç Yeldan, *Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi*, İletişim, İstanbul, 2001, s. 38.

<sup>18</sup> Yüksek Denetleme Kurulu, *Başkent Elektrik Dağıtım A.Ş 2005 Yılı Raporu*, 2006, s. I.

<sup>19</sup> İhsan Kulalı, *Elektrik Sektöründe Özelleştirme ve Türkiye Uygulaması*, DPT Uzmanlık Tezi, Ağustos 2007. <http://ekutup.dpt.gov.tr/kit/kulalii/elektrik.html>

<sup>20</sup> Işık Kansu, *Emperyalizmin Yeni Masalı Küreselleşme*, İmge Kitabevi, Şubat 1997, s. 22, 47.

<sup>21</sup> Mediha Akarslan, *Türkiye'de ve Dünya'da Özelleştiriminin Analizi*, Sistem Ofset Yayıncılık, Ankara, 1997, s. 34-35.

<sup>22</sup> Yeldan, a.g.k., s.39-45.

<sup>23</sup> Yüksek Denetleme Kurulu, *Türkiye Elektrik İletim A.Ş 2005 Yılı Raporu*, 2006, s. VI.

<sup>24</sup> *Resmi Gazete*, Tarih: 19/12/1984, Sayı:18610.

<sup>25</sup> *Resmi Gazete*, Tarih: 4/9/1985, Sayı: 18858.

kinda Kanun” ise, 3 Haziran 1986 tarihli *Resmi Gazete*’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu yasal düzenlemelerle özelleştirmenin hukuksal altyapısı hazırlanmaya çalışılsa da 1980’li yıllarda enerji sektöründe özelleştirmede birkaç ilk adım dışında fazla ilerleme sağlanamamıştır. Bu dönem, Erinç Yeldan’ın da belirttiği üzere, kamu yatırımlarının enerji ve ulaşım gibi altyapı sektörlerine yoğunlaştırıldığı ve özelleştirmenin koşullarının hazırlanmaya çalışıldığı yıllardır.<sup>26</sup> Diğer taraftan da, devlet, özel sermayeyi, kamu kesimince üretilen girdilerin (elektrik başta olmak üzere) fiyatlarını reel olarak düşük tutarak desteklemiştir. Bu ise özelleştirmenin ideolojik argümanı olan “devletin sırtında yük, verimsiz, kara delik KİT”ler söylemine dayanak oluşturmuştur.<sup>27</sup> Kamu hizmeti terminolojisi açısından “meccanilik” ilkesi dikkate alındığında zaten bu hizmetlerin karlılık içinde işletilmesi gibi bir zorunluluk bulunmamaktadır. Ancak burada işaret edilmek istenen, hem kamu hizmetinin özel kesimin ucuz girdi kullanmasının aracı olarak kullanılmış olması, hem de bu ucuz girdinin maliyetinin de kamu hizmetinin üzerine yıkılmasıdır.

1980’lerde özelleştirme hedefinin ortaya konmasından sonra, özelleştirmeye hazırlık amaçlı olarak TEK’in yeniden yapılandırılması gündeme getirilir. TEK’in yeniden yapılandırılması, 1980’lerin sonu ve 1990’ların başında tartışılan bir gündem maddesi olarak var olur ve bu yeniden yapılandırma tartışmaları 2000’lere kadar uzar. Örneğin, Dünya Bankası 1987 yılında enerji sektörünün yeniden yapılanması, 1992 yılında da TEK’in yeniden yapılanması için sektörel uyum kredileri vermiştir.<sup>28</sup> Bakanlar Kurulu’nun 12 Ağustos 1993 tarihli 93/4789 sayılı kararı ile TEK, özelleştirme ve yeniden yapılandırma programının bir parçası olarak Türkiye Elektrik Üretim-İletişim A.Ş (TEAŞ) ve Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş (TEDAŞ) olmak üzere ikiye bölünür.<sup>29</sup> 13 Ağustos 1993 tarihinde yürürlüğe giren 513 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (22 Şubat 1994 tarihinde 3974 sayılı Kanun olarak kabul edilmiştir) ile TEK’in özelleştirilmesi konusunda Bakanlar Kurulu’na, müessese, bağlı ortaklık, işletme ve işletme birimlerinin özelleştirilmesi konusunda da Yüksek Planlama Kurulu’na yetki verilmiştir.<sup>30</sup> V.

<sup>26</sup> Yeldan, a.g.k., s. 47.

<sup>27</sup> Yeldan, a.g.k., s. 55, 61, 124.

<sup>28</sup> Seyhan Erdoğan, “Yap-İşlet-Devret Modeli: Özelleştirmenin Kestirme Yolu”, *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, Cilt XX1, Sayı 200, s. 25.

<sup>29</sup> <http://www.tedas.gov.tr/1,Hakkimizda.html>.

<sup>30</sup> [http://www.ydk.gov.tr/Genel\\_Rapor\\_2000/IG.htm](http://www.ydk.gov.tr/Genel_Rapor_2000/IG.htm).



Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994) ve 5 Nisan 1994 krizinde alınan kararlardan oluşan Ekonomik Önlemler Uygulama Planı (5 Nisan 1994), 1995 yılı Geçiş Programı İcra Planı ve hükümet programlarında TEK'in özelleştirilmesi öngörülmüştür.<sup>31</sup>

Bu doğrultuda, elektrik dağıtımının özelleştirilmesi için TEDAŞ'ın parçalanarak özelleştirilmesini öngören dağıtım bölgeleri belirlenmiştir. 1985 yılında yerli ve yabancı sermayeye bırakılmak üzere oluşturulan 15 dağıtım bölgesine 21 Temmuz 1989 tarihli Bakanlar Kurulu kararıyla 16. bölge olarak İstanbul ili Anadolu yakası,<sup>32</sup> 8 Şubat 1990 tarihli kararla 17. bölge olarak Samsun<sup>33</sup> eklenirken, 9 Ağustos 1991 tarihli kararla 7. görev bölgesine Bilecik dahil edilmiş,<sup>34</sup> 2 Ekim 1991 tarihli kararla yeni baştan 21 bölge oluşturulmuştur.<sup>35</sup> Ancak, bu karardan da 6 Aralık 1992 tarihli Bakanlar Kurulu kararıyla vazgeçilip, her il bir görev bölgesi olarak kabul edilmiştir.<sup>36</sup> Bakanlar Kurulu'nun 7 Şubat 1997 tarihli kararıyla bir kez daha görev bölgeleri belirlenmiş ve bu kez de 29 bölge oluşturulmuştur.<sup>37</sup> Bakanlar Kurulu'nun 14 Eylül 2000 tarihli kararıyla bölge sayısı 33'e çıkarılmıştır.<sup>38</sup> Bu 33 bölgeden 19 tanesi, Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun 19 Haziran 2003 tarihli *Resmi Gazete*'de yayımlanan kararıyla hazırlık işlemine tabi tutulmak üzere özelleştirme kapsamına alınmıştır.<sup>39</sup>

Bu arada iki kez dağıtım bölgeleri için ihaleye çıkmıştır. Örneğin, 1 Mayıs 1990 tarihli 907409 sayılı ve 9 Ekim 1991 tarihli 91/2325 sayılı Bakanlar Kurulu kararlarıyla görevlendirmeler yapılmıştır. Bu ihalelerden 6 şirkete yapılan görevlendirme kararnamelerinin Bakanlar Kurulu'nun 13 Kasım 1996 tarihli kararıyla iptal edildiği açıklanmıştır. Bu bölgelerin de dahil olduğu dağıtım bölgeleri 24 Kasım 1996 tarihli *Resmi Gazete*'de yayımlanan ilanla bir kez daha ihaleye çıkartılmış ve 1998 tarihli görevlendirmeler yapılmıştır. Bu ihaleler içinde dağıtım bölgeleriyle birlikte satışı öngörülmüş olan bazı santraller de bulunmaktadır. Sonuçta bu ihalelerden bir kısmı yargı kararıyla iptal olurken, bir kısmı Bakanlar Kurulu kararlarıyla iptal edilmiştir. Görevlendirme

<sup>31</sup> Yüksek Denetleme Kurulu, *Türkiye Elektrik İletim A.Ş 2005 Yılı Raporu*, 2006, s. VI.

<sup>32</sup> *Resmi Gazete*, Tarih: 6/9/1989 Sayı: 20274.

<sup>33</sup> *Resmi Gazete*, Tarih: 8/3/1990 Sayı: 20455.

<sup>34</sup> *Resmi Gazete*, Tarih: 15/9/1991 Sayı: 20992.

<sup>35</sup> *Resmi Gazete*, Tarih: 12/10/1991 Sayı: 21019.

<sup>36</sup> *Resmi Gazete*, Tarih: 7/1/1993 Sayı: 21458.

<sup>37</sup> *Resmi Gazete*, Tarih: 28/06/1997 Sayı: 23033.

<sup>38</sup> *Resmi Gazete*, Tarih: 8/11/2000 Sayı: 24224.

<sup>39</sup> *Resmi Gazete*, Tarih: 19/6/2003 Sayı: 25143.

bölgelerinde yaratılan karmaşıya, görevlendirme işlemleri eşlik etmiştir. Görevlendirmeleri iptal eden Bakanlar Kurulu kararlarını iptal eden yargı kararları çıkmıştır. Ecevit Hükümeti döneminde 20 Aralık 1999 tarihinde çıkarılan 4493 sayılı Kanun ile bu işletme hakkı devirlerinden bazılarını imtiyaz sözleşmesinden özel hukuk hükümlerine tabi sözleşmelere dönüştürülmesi sağlanmış ve bu doğrultuda kararlar da alınmıştır.<sup>40</sup>

Bu karmaşıya özelleştirme modelleri olarak devreye sokulan “yap-işlet-devret”, “yap-işlet” ve “işletme hakkı devri” modellerini de dahil etmek gerekir. İngiltere, Almanya ve Osmanlı İmparatorluğu’nda 18. ve 19. yüzyıllarda uygulanmış olan yap-işlet-devret modelinin 1980’lerde yeniden gündeme gelişine en önemli gerekçe olarak “devletin borç krizi ve altyapı yatırımları için kaynak sorunu” sayılmaktadır.<sup>41</sup> Seyhan Erdoğan’ın yap-işlet-devret modeli ile çok uluslu şirketler ve küreselleşme arasındaki bağlantıya yönelik şu saptaması da bu modelin üstlendiği işlevi belirlemek açısından önemlidir:

“Gerek finansman temin etmek, gerekse büyük altyapı projelerini ‘toplam çözümler’ şeklinde yürütmek ancak büyük şirketlerin harcı olacağı için YİD modeli çok uluslu firmaların faaliyet alanı olarak belirlemektedir. ... YİD projeleri sanayileşmiş ülkelerde merkezileşmiş çok uluslu tekellerin, mali sermaye ile işbirliği halinde, yerli firmaları taşeron olarak kullanmak suretiyle yürüttükleri projelerdir.”<sup>42</sup>

Yap-işlet-devret, yap-işlet, işletme hakkı devri olarak sıralanan özelleştirme modelleri, 1990’lardan itibaren 15 yılı aşkın bir zaman boyunca yoğun bir hukuki mücadeleye sahne olmuştur. Bu süreçte sürekli olarak yeni yasalar çıkarılmış, bunların bazı hükümleri Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiş, bu kararların gereği yerine getirilmediği gibi yargı kararlarının uygulanmamasına yönelik prensip kararları (Bakanlar Kurulu kararı) alınmış, geriye dönük olarak yasa dışılığı yasal hale getiren düzenlemelere başvurulmuştur.<sup>43</sup> Bu süreçte, Devlet Denetleme Kurulu ve Sayıştay raporlarıyla milyarlarca dolarlık kamu zararına yol açtığı saptanan sözleşmeler imzalanmıştır. Bu sözleşmeler

<sup>40</sup> *Resmî Gazete* Tarih: 9/8/2000 Sayı: 24135, <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k4493.html>.

<sup>41</sup> Erdoğan, “Yap-İşlet-Devret.....”, s. 23; Sibel Cengiz, “Türkiye’nin Elektrik Enerjisi Piyasasında Yeniden Yapılanma”, *USAK Stratejik Gündem*. (<http://www.usakgundem.com/makale.php?id=339>).

<sup>42</sup> Erdoğan, “Yap-İşlet-Devret.....”, s. 24.

<sup>43</sup> “YİD’lerden Sonra Yİ’ler İçin Yeni Yasa”, *Elektrik Mühendisliği*, Sayı: 428, Temmuz 2006, s. 40-42. “EMO’dan Cumhurbaşkanı’na Mektup”, *Elektrik Mühendisliği*, Sayı: 428, Temmuz 2006, s. 39.

nedeniyle, Anadolu Ajansı'nın 12 Şubat 2001 tarihli gazetelere yansıyan bir haberine göre, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'na 117 dava açılmıştır.<sup>44</sup> Böylece, Türkiye, yapısal dönüşümün gereği olarak sunularak Anayasa'ya, mevzuata ve sözleşmelere sokulan tahkim düzenlemesiyle milyonlarca dolar tazminat ödemek zorunda kalmıştır.<sup>45</sup> Gelişen noktada Türkiye elektrik enerjisi sektörü, kamu zararına yol açtığı bilinmesine karşın son veremediği/vermediği yap-işlet-devret, yap-işlet, işletme hakkı devri sözleşmeleri, kimin yetki sahibi olduğu bile belirsiz hale gelmiş dağıtım ihaleleriyle karmaşık bir yapı içerisinde kalmıştır.

Tüm bu karmaşık yapıyı toparlayacak olursak, görev bölgeleri belirlenmiş, ihaleler yapılmış, bazı santrallerin işletme hakkı devirleri yapılmış olsa da, TEK'in TEAŞ ve TEDAŞ olarak ikiye bölünmesiyle oluşturulan kamu ağırlıklı kurumsal yapı 2000'lerin başına kadar sürmüştür. Ancak, 1990'ların sonları asıl büyük dönüşümün hazırlandığı yıllardır. Enerji sektöründeki yeniden yapılandırma ve özelleştirme sürecini belirleyen temel kararlar IMF ile imzalanan 1998 tarihli yakın izleme ve 1999 tarihli 17. stand-by anlaşmalarında yer almıştır. 1998 tarihli anlaşmayla uluslararası tahkimi yürürlüğe koyma taahhüdüne giren ve bu taahhüdü yerine getirmek için 1999'de Anayasa'yı değiştiren Türkiye, 9 Aralık 1999 tarihli niyet mektubunda da IMF'ye şu taahhütte bulunur:

“Enerji sektöründeki özelleştirme, hem işletme haklarının devrine ilişkin sözleşmelerle gelir sağlamak hem de bu sektördeki yatırımı ve etkinliği artırmak için hayati önemi haizdir. Bu nedenle, enerji sektörünü Türk Ticaret Kanunu'na tabi olarak tanımlayan yasal değişiklikler Meclis'ten geçirilecektir (ön koşul). Enerji sektöründe faaliyet gösteren kamu işletmeleri için bir mali iyileştirme planı hazırlanacak ve bu işletmelerin bütçeye olan olumsuz etkisini ortadan kaldırmak için gerektiğinde toptan ve perakende elektrik fiyatları zaman içinde yükseltilecektir.”<sup>46</sup>

Temel hedef olarak yapılan bu belirlemenin ayrıntıları, stand-by anlaşmasının 3. ve 4. gözden geçirmeleri sürecinde 18 Şubat 2000

<sup>44</sup> <http://www.ntvmsnbc.com/news/63164.asp>.

<sup>45</sup> CHP Antalya Milletvekili Hüsnü Çöllü'nün 7/352 esas nolu soru önermesine Adalet Bakanı Mehmet Ali Şahin'in 100/54 sayılı yanıtı, 14 Ocak 2008. Bu yanıtı göre, Sakarya-Bolu dağıtım bölgesi, Yozgat-Sivas-Tokat dağıtım bölgesi, Soma A-B Termik Santral, Yatağan-Yeniköy-Kemerköy santralleri işletme hakkı devir sözleşmeleri ile Konya-Ilgın YİD Projesi, Türkiye'nin tahkim davalarını kaybederek, ödeme yapmak zorunda kaldığı enerji özelleştirme projelerini oluşturmaktadır.

<sup>46</sup> IMF Niyet Mektubu, 9 Aralık 1999,

[http://www.hazine.gov.tr/duyuru/sb\\_turkce.htm#enflasyonla\\_mucadele](http://www.hazine.gov.tr/duyuru/sb_turkce.htm#enflasyonla_mucadele).

tarihli niyet mektubuyla ortaya konulmuştur. Bu niyet mektubunda önemli hukuksal tartışmalara yol açan mülkiyet devri de öngörülmüştür. Yabancı yatırımları çekmek de elektrik enerjisi alanındaki hedef olarak yer alırken, zaten parçalanmış olan elektrik kurumunun bir kez daha yeniden yapılandırılması gündeme getirilir:

“14 Aralık 2000 tarihine kadar ve Dünya Bankası Ekonomik Reform Kredisi’ne uygun olarak bir Elektrik Piyasası Kanunu, Parlamento’ya sunulacaktır (ön koşul). Bu kanun (i) tarife politikası üzerinde tam yetkiye sahip bağımsız bir düzenleyici kurum oluşturmaktadır, (ii) devlete ait enerji üretim santralleri ve dağıtım şirketlerinin doğrudan satışına yönelik bir çerçeveyi belirlemektedir, (iii) devlete ait enerji üretim ve dağıtım şirketleri için işletme haklarının devrine ilişkin finansman işlemlerinin tamamlanması amacıyla son tarih olarak 31 Mart 2001’i belirlemektedir. Bu kanunun 2001 Ocak ayı sonuna kadar hayata geçirilmesi yapısal performans kriteridir.

2001 Ocak ayı sonuna kadar kamu iktisadi teşebbüslerine ilişkin kanun (233 sayılı Kanun), TEAŞ’ın birbirinden farklı elektrik üretim, dağıtım ve satış şirketleri olarak yeniden yapılandırılmasına müsaade edecek şekilde değiştirilecektir.

TEAŞ’ın yeniden yapılandırılmasına ilişkin bir kararname 2001 Ocak ayının sonuna kadar çıkarılacaktır.

2001-02 döneminde ortaya çıkacak potansiyel elektrik arzı eksikliğinin karşılanmasına yardımcı olması amacıyla, 2002 yılına kadar bitirilmesi koşuluyla, Hazine garantisi almaya uygun 29 Yap-İşlet-Devret projesi listesi -toplam yaklaşık 1.5 gigavatsaat kapasiteye sahip- 31 Aralık 2000 tarihine kadar ilan edilecektir. Elektrik arzındaki iyileşme dikkate alındığında bunlardan başka Yap-İşlet-Devret projesi Hazine garantisi alamayacaktır.

İşletme haklarının devri için son tarih olan 31 Mart 2001 tarihinden sonra devlet idaresinde kalan elektrik dağıtım şirketlerinin satışına ilişkin ön-yeterlilik ihalesi 15 Nisan 2001’e kadar başlatılacaktır.”<sup>47</sup>

TEAŞ, IMF niyet mektubunda öngörüldüğü gibi 5 Şubat 2001 tarih 2001/2026 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla bu kez üçe bölünecek, Elektrik Üretim A.Ş (EÜAŞ), Türkiye Elektrik İletim A.Ş (TEİAŞ) ve Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt A.Ş (TETAŞ) oluşturulur.<sup>48</sup> IMF’nin yukarıdan belirlediği politikanın içi, aynı dönemde Dünya Bankası aracılığıyla doldurulmuştur. Dünya Bankası ile 15 Mayıs 1998 tarihinde imzalanan proje ikraz ve garanti anlaşmasında, iletim sisteminin ayrı bir şirket olarak örgütlenmesine yönelik öneri yer almıştır.

<sup>47</sup> 3. ve 4. Gözden Geçirmeye İlişkin 18.12.2000 Tarihli Niyet Mektubu. <http://www.hazine.gov.tr/standby/mektup/mektup-tr.htm>

<sup>48</sup> Yüksek Denetleme Kurulu, *Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt Anonim Şirketi 2005 Yılı Raporu*, 2006, s. II-III.

Dünya Bankası tarafından Coopers and Lybrand (CL) danışmanlık şirketine hazırlatılan “Türkiye Ulusal İletişim Sistemi Organizasyon Projesi” adlı raporda, TEAŞ’ın 3 şirkete bölünmesi önerilmiştir.<sup>49</sup>

17. stand-by anlaşmasıyla döviz kuru çıpası adı altında uygulamaya konulan, Merkez Bankası’nı “Para Kurulu” idaresine dönüştüren model Türkiye’yi adım adım krize taşımış, program iflas etmiş, Türkiye belki de tarihinin en ağır ekonomik krizini yaşamıştır. Ancak, Türkiye, 31 Temmuz 2001 tarihli 9. gözden geçirmeye ilişkin niyet mektubunda, enerji alanında yapılacak özelleştirmeler konusunda iman tazelemeye devam etmiştir.<sup>50</sup>

Ağır ekonomik kriz koşulları altında Türkiye, 2002 yılında 18. stand-by anlaşmasını imzalamıştır. Bu iki stand-by anlaşmasında özelleştirme önceliği olmakla birlikte elektrik alanına ilişkin temel ortak özellik olarak “idari yapılanmada değişiklik öngörüsü” dikkat çekmektedir. Elektrik alanının kamu hizmeti özelliğinin ikincilleştirileceği, hatta yok sayılacağı, piyasaya açılacağı, kamu santral ve dağıtım şebekelerinin özel kesime transfer edileceği öngörülerinin gerçekleştirilmesi önünde engel olarak görülen hukuki ve idari yapının neoliberal politikalara uygun olarak yeniden düzenlenmesi söz konusudur.

## **YAPISAL DÖNÜŞÜMÜN YENİ ARACI KURUMUNUN OLUŞUMU**

Türkiye elektrik enerjisi sektöründeki yeniden yapılanma sürecinin ilk büyük hamlesi 2001 yılında Elektrik Piyasası Düzenleme Kurulu’nun (EPDK) kurulmasıyla gerçekleştirilmiştir. EPDK’nin kuruluşunda IMF ve Dünya Bankası’nın yanı sıra AB’ye uyum süreci de etkili olmuştur. EPDK, elektrik sektörünün özelleştirilmesiyle birlikte oluşturulması hedeflenen yeni yapıda neoliberal politikaların yürütücü organı olarak tasarlanmıştır.<sup>51</sup> EPDK, 20 Şubat 2001 tarihinde kabul edilen 4628

<sup>49</sup> Yüksek Denetleme Kurulu, *Türkiye Elektrik İletim A.Ş. 2005 Yılı Raporu*, 2006, s. VII.

<sup>50</sup> “İşletme Hakkı Devri için halihazırda imzalanmış ancak sonuçlandırılmamış bulunan sözleşmeler dışındaki elektrik üretim ve dağıtım varlıklarının özelleştirilmesi için hazırlıklar hemen başlatılacaktır. Halihazırda imzalanmış ancak sonuçlandırılmamış sözleşmeler ise (değiştirilen Elektrik Piyasası Kanunu ile belirlenen yeni bitirme tarihi olan) Ekim 2001 sonundan evvel ya sonuçlandırılacak ya da başka şekilde çözüme kavuşturulacaktır. Daha sonra 3 Mayıs 2001 tarihli Ekonomik Politikalar Bildirgesi’nde öngörüldüğü üzere kalan varlıkların satışına hız verilecektir. Yeni Elektrik Piyasası Kanunu’nun uygulanmasında Dünya Bankası’ndan yardım alınmaktadır.” (9. Gözden Geçirmeye İlişkin 31.07.2001 Tarihli Niyet Mektubu-<http://www.hazine.gov.tr/standby/mektup/9/nmt030801.htm>).

<sup>51</sup> Seyhan Erdoğan, “Elektrik Enerjisinde Liberal Yapılanma”, *Liberal Reformlar ve Devlet*, KİGEM, Ankara, 2004, s. 13-14.

sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ile oluşturulmuş,<sup>52</sup> ancak hemen arkasından çıkartılan 4646 sayılı Doğalgaz Piyasası Kanunu<sup>53</sup> ile kurumun adı Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) olarak değiştirilirken, görev alanı elektrik dışında doğalgazı da kapsayacak biçimde genişletilmiştir. 4 Aralık 2003 tarihinde kabul edilen Petrol Piyasası Kanunu<sup>54</sup> ile de petrol sektörü EPDK'nın alanı içine alınmıştır. Neoliberal politikaların uygulayıcıları olarak sayıları hızla artan kurul yapılanmaları kapsamına böylece enerji alanı da girmiştir. Kamu tüzel kişiliğine haiz, idari ve mali özerkliğe sahip olarak oluşturulan Kurul, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile ilişkilendirilmiştir. Kurul üyelerinin 2 Kasım 2001 tarihinde atanmasının ardından ikincil mevzuat çalışmalarıyla birlikte kurum, 2002 yılında faaliyete başlamıştır.<sup>55</sup>

Özelleştirmeye yönelik yeniden yapılandırma çalışmalarının, kamuya ait dev bir kuruluşun özelleştirilebilir küçük parçalara bölünmesini hedeflemesi nedeniyle, enerji alanındaki kurum sayısında büyük bir artış yaşanmıştır. Enerji Bakanlığı, DSİ, EPDK, TETAŞ, TEİAŞ, EÜAŞ, TEDAŞ, Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı (TPAO), Elektrik İşleri Etüt (EİE), Boru Hatları ile Petrol Taşıma A.Ş (BOTAŞ), Türkiye Kömür İşletmeleri (TKİ), Türkiye Taşkömürü Kurumu (TTK), Özelleştirme İdaresi Başkanlığı (ÖİB), Hazine gibi sayıları 10'u aşan kamu kurumlarının yanında özel sektörde de çok sayıda farklı statüde şirketler oluşmuştur. Otoproductörler, serbest üreticiler, yap-işlet-devretçiler, yap-işletçiler, mobil santralçiler, işletme hakkını almış olanlar, rüzgarçılar, doğalgazcılar, kömürcüler ve bunların her birinin ayrı ayrı dernekleri bulunmaktadır.<sup>56</sup>

Böylece, kamunun merkezi planlama ve entegre hizmet anlayışının terk edilerek özel sektöre ağırlık tanıyan bir yapılanmaya geçişle birlikte, bu çoklu yapı içinde yaşanan kurumlar arası çatışmalar, çıkar kavgaları da elektrik alanında büyük bir kırılma yaratmıştır. 4628 sayılı Yasa'nın ilk maddesinde sıralanan "elektriğin yeterli, kaliteli, sürekli, düşük maliyetli ve çevreyle uyumlu bir şekilde tüketicilerin kullanımına sunulması için, rekabet ortamında özel hukuk hükümlerine göre

<sup>52</sup> *Resmi Gazete*, Tarih: 3/3/2001, Sayı: 24335.

<sup>53</sup> *Resmi Gazete*, Tarih: 2/5/2001, Sayı: 24390.

<sup>54</sup> *Resmi Gazete*, Tarih: 20/12/2003, Sayı: 25322.

<sup>55</sup> *EPDK 2002 Yılı Faaliyet Raporu*.

[http://www.epdk.gov.tr/yayin\\_rapor/yillik/yillik.htm](http://www.epdk.gov.tr/yayin_rapor/yillik/yillik.htm).

<sup>56</sup> "Türkiye Karanlıkta Kalmam", *Elektrik Mühendisleri Odası*, MLE Organizasyon, Ankara, 2006, s. 13.

faaliyet gösterebilecek, mali açıdan güçlü, istikrarlı ve şeffaf bir elektrik enerjisi piyasasının oluşturulması ve bu piyasada bağımsız bir düzenleme ve denetimin sağlanması” amacı, bizzatıhi uygulayıcılar elindeki bu kanun aracılığıyla yok edilmiştir. En başta sıralanan elektriğin yeterli, kaliteli, sürekli sunumunda, 1 Temmuz 2006’da yaşanan yarı manipülasyon içeren büyük kesintinin ardından 2007’nin yaz aylarında literatüre kazandırılan “dolaştırılan arızalar” ile önemli sıkıntılar yaşamaya başlanmıştır.<sup>57</sup>

Bu süreçte, 1980’lerin başlarından beri gündemde olan ancak bir türlü gerçekleştirilemeyen özelleştirmeleri tamamlamak üzere yeni hazırlıklar başlatılmıştır. EPDK’nın göreve başladığı ilk yıllarda devletin yatırım yapmaması esas olurken, kamuya ait santral ve dağıtım şebekelerinin özelleştirilmesi için de çabalar yoğunlaştırılmıştır. Özelleştirme Yüksek Kurulu’nun 30 Mayıs 2003 tarihli kararıyla 27 elektrik üretim santrali ile birlikte daha önce 33 bölge olarak belirlenmiş dağıtım bölgelerinin özelleştirme kapsamına alınarak, hazırlık işlemine tabi tutulması öngörülmüştür.

Yüksek Planlama Kurulu’nun 17 Mart 2004 tarihli 2004/3 sayılı kararıyla “Elektrik Enerjisi Sektörü Reformu ve Özelleştirme Stratejisi Belgesi” kabul edilmiştir. Bu belgeyle kamu dağıtım şirketi olan TEDAŞ’ın özelleştirilmek üzere 21 dağıtım bölgesine bölünmesi ve 31 Aralık 2006 tarihine kadar özelleştirmelerinin tamamlanması öngörülmüştür. EÜAŞ’ın da yeniden portföy üretim şirketlerine bölünerek, özelleştirme kapsamına alınması ve 1 Temmuz 2006’dan itibaren özelleştirmelerine başlanması planlanmıştır.<sup>58</sup>

Bu strateji doğrultusunda, Özelleştirme Yüksek Kurulu’nun 2 Nisan 2004 tarih, 2004/22 sayılı TEDAŞ’ın özelleştirme kapsam ve programına alınmasına ilişkin kararıyla, TEDAŞ’ın 31 Aralık 2006 tarihine kadar özelleştirilmesi öngörülmüştür. EÜAŞ 6 portföy şirketine bölünürken, bu şirketler ile TEDAŞ’a bağlı 20 dağıtım şirketi arasında 21 Haziran 2006 tarihinde geçiş dönemi sözleşmeleri imzalanmıştır.<sup>59</sup> EPDK’nın 25 Temmuz 2006 tarihinde askıya çıkarmasının ardından 21’e bölünen yeni dağıtım şirketlerinden (zaten özel sektörün elinde olan Kayseri hariç) 20’si için lisans tadilleri yapılmıştır.<sup>60</sup> Ardından

<sup>57</sup> “Elektrik Sistemi Alarm Veriyor”, *Elektrik Mühendisliği*, Sayı: 428, Temmuz 2006, s. 46-47.

<sup>58</sup> <http://mevzuat.dpt.gov.tr/ypk/2004/03.pdf>.

<sup>59</sup> Sefer Bütün, “Üretimin Yarısını EÜAŞ Karşılıyor”, *EMO Enerji*, Sayı: 1, Şubat 2007, s. 17.

<sup>60</sup> <http://www.epdk.gov.tr/basin/2006/2006basin/2006-22-02-dag.html>.

özelleştirme işlemine yönelik olarak 21 Aralık 2006 tarihli *Resmi Gazete*'de "20 Dağıtım Şirketinin İlk Uygulama Dönemine İlişkin Gelir Düzenlemesi Hakkında Tebliğ" yayımlanmıştır. Özelleştirme İdaresi, 31 Ağustos 2006 tarihinde verdiği ilanla 20 bölgeden 3'ü için (Ankara, Kırıkkale, Zonguldak, Bartın, Karabük, Çankırı ve Kastamonu görev bölgesindeki Başkent Elektrik Dağıtım A.Ş.; Sakarya, Bolu, Düzce ve Kocaeli görev bölgesindeki Sakarya Elektrik Dağıtım A.Ş. ve İstanbul İli Anadolu Yakası görev bölgesindeki İstanbul Anadolu Yakası Elektrik Dağıtım A.Ş.) ihaleye çıkmıştır.<sup>61</sup> Ön yeterlilik başvuruları değerlendirilerek, sonuçlar 30 Ekim 2006 tarihinde açıklanmıştır.<sup>62</sup> Ancak ihale seçim öncesi olduğu gerekçesiyle garip bir biçimde ertelenmiştir. Başbakan Recep Tayyip Erdoğan, 4 Ocak 2007 tarihinde Lübnan dönüşü uçakta gazetecilere yaptığı açıklamayla seçim öncesinde dağıtım özelleştirmelerinin yapılmayacağını "Benzin fiyatlarındaki artışla hiçbir ilimiz olmamasına rağmen vatandaş bizi sorumlu tuttu. Aynı durum elektrikte de söz konusu olabilir. Bu nedenle şu an enerji özelleştirmesi düşünmüyoruz" sözleriyle ilan etmiştir.<sup>63</sup> Özelleştirmenin ertelenmesine ilişkin kararın altyapısı ise 11 Ocak 2007 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanan "Özelleştirme Uygulamalarında Değer Tespiti ve İhale Yönetmeliği'nde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik" ile idareye teklif verme tarihini belirsiz bir tarihe uzatma yetkisi tanınarak çözülmüştür.<sup>64</sup>

Aslında, bu erteleme, hem mülkiyet devri isteyen yabancı ve yerli özel sermaye kesimi için hem de seçim öncesinde elektrik fiyatlarına zam yapmak istemeyen hükümet için üzerinde zımmen uzlaşılan bir karar olmuştur. Ancak, bu uzlaşmanın arkasındaki süreci değerlendirebilmek, ekonomik, siyasal ve şirket çıkarlarını da göz önünde bulunduracak kapsamlı bir bakışı gerektirmektedir. Elektrik özelleştirmelerine medya kuruluşlarının talip olması ise konuya ayrı bir boyut kazandırmaktadır. Doğan Grubu, Başkent Elektrik'e tek başına, Sakarya ile İstanbul Anadolu Yakası elektrik dağıtım şirketlerine ise Doğuş Holding ile birlikte talip olmuştur. Akşam, Show TV ve Digitürk'ün sahibi

<sup>61</sup> [http://www.oib.gov.tr/duyuru/2006-08-31\\_elektrik\\_ihale\\_ilani.htm](http://www.oib.gov.tr/duyuru/2006-08-31_elektrik_ihale_ilani.htm).

<sup>62</sup> [http://www.oib.gov.tr/duyuru/2006-10-30\\_elektrik\\_onyeterlilik.htm](http://www.oib.gov.tr/duyuru/2006-10-30_elektrik_onyeterlilik.htm).

<sup>63</sup> Cengiz Çandar, "Başbakan Erdoğan, Lübnan Dönüşü Uçakta Açıkladı: Zam Yaparlar, Fatura Bize Çıkar, Elektrik Şimdi Özelleştiremeyiz", *Referans Gazetesi*, 5 Ocak 2007.

<sup>64</sup> Banu Salman, "Dağıtım İhalelerinin Ertelenmesinin Ardındakiler", *EMO Enerji*, Sayı:1, Şubat 2007, s. 39.



Çukurova Grubu da Sakarya Bölgesi'ne Turkuaz Petrol Ürünleri A.Ş ile talip olurken, o dönem Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'nun yeniden el koymadığı Sabah-ATV'nin sahibi Ciner Grubu da Park Holding olarak İstanbul Anadolu Yakası ile Sakarya elektrik dağıtım şirketleri için ön yeterlilik alan firmalar arasında yer almıştır. Bu sahiplik yapılarına dikkat çeken Mustafa Sönmez, elektrik dağıtım özelleştirmelerinin ertelenmesini şöyle değerlendirmiştir:

“Elektrik zammından kaçınma, iletim hatlarını yeraltına indirme bahaneydi, esas neden medyaya bu ağız sulandıran havucu gösterip seçimlerde onların gardını indirmek, rehin almaktı. Türkiye'nin etkili, yaygın yazılı ve elektronik medyasına sahip 4 grup ihalelerde öne çıkıyorlardı.”<sup>65</sup>

Elektrik dağıtım alanındaki ertelenen özelleştirmelerin, 2008 yılında yeniden gündeme getirilmesi planlanmaktadır. Ancak dağıtım özelleştirmelerine yönelik şirketlerin temel bir talebi olarak, çelişkili açıklamalarla aylardır bilmece haline sokulmuş olan, elektrik fiyatlarına zam yapılması, bu sürecin ilk adımı olarak değerlendirilebilir.<sup>66</sup>

## SONUÇ YERİNE

Türkiye elektrik enerjisi sektöründe 2001'de EPDK'nin kurulmasıyla başlayan süreçte, bir yandan yeni yapılanma oluşturulmaya başlanırken, bir yandan da özelleştirme ertelenirken özel şirketleri kayıran ve maliyetleri kamuya yükleyen düzenlemelere devam edilmiştir. Özellikle, 2006 yılından itibaren yoğunlaşan bir süreçte hem özel sektöre kaynak aktarımı daha da spekülatif bir hal almış, hem de ülkenin elektrik altyapısını zayıflatan ihmaller yapılmıştır.

2001 sonrası yeniden yapılanma sürecinde, kamuya yatırım yapmak yasaklanırken ve yeni yatırımlarda özel sektöre ağırlık verilmesi istenirken, gerçekleşme aynı doğrultuda olmamıştır. Bu dönemde yatırımlar açısından yaşanan gelişmelere bakıldığında, elektrikte kamunun toplam kurulu güç kapasitesi içindeki payı yüzde 58.7'lere kadar gerilerken, üretimdeki payı yüzde 48 düzeyine düşmüştür.<sup>67</sup> Yani, elektrik üretiminin yarından fazlası özel sektör üreticileri eliyle gerçekleştirilmeye başlanmıştır. Bunların büyük çoğunluğunu da alım-satım garantili özelleştirme uygulamalarıyla yaşama geçmiş olan santraller oluşturmaktadır.

<sup>65</sup> Mustafa Sönmez, “Ekoenerji, Holdinglerden Enerjiye Hücum”, *EMO Enerji*, Sayı: 2, Haziran 2007, s. 109.

<sup>66</sup> Işık Kansu, “Ne Yapacaksınız Yapın Artık”, *Cumhuriyet*, 19 Kasım 2007.

<sup>67</sup> Bütün, a.g.m., s. 17.

Ancak, “serbest piyasa” dönemine geçiş olarak adlandırılan 4628 sayılı Yasa ve EPDK’nin kuruluşundan itibaren, yani 2002 yılından bu yana özel sektörün ciddi bir yatırım yapmadığı saptanmıştır. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı’nın düşük senaryosuna göre yüzde 6.3’lük yıllık elektrik talep artışı öngörüsü dikkate alındığında her yıl en az 2 bin-2 bin 500 megavatlık yeni yatırım yapılması gerektiği hesaplanmaktadır. Özel sektörün bu dönemde yaptığı yatırımların toplamının ise yıllık 700 megavat düzeyinde kaldığı ortaya konulmuştur.<sup>68</sup> Bu dönemde, yatırım gereksinimi kamunun yarım kalmış yatırımlarının tamamlanmasıyla artmaya devam edebilmiştir. Böylece, EÜAŞ’ın kurulu güç kapasitesi 2003 yılındaki 20 bin 150 megavat düzeyinden 2006 yılında 23 bin 714 megavata çıkmıştır.<sup>69</sup>

2001 sonrası liberalizasyon sürecinde özel sektör yatırımlarının ülkenin yatırım gereksinimini karşılamaya yetmemesi yanı sıra, sektörün özel şirketlere spekülasyon yollarla kaynak aktarım mekanizması durumuna düşürülmesi de dikkate değerdir. Enerji alanındaki yeniden yapılandırma ve özelleştirme uygulamaları sonucunda ortaya çıkan özel sektör temelli uygulamalar, devlet destekli sermaye birikim modelinin yeni bir boyutunu oluşturmuştur. Finansmana yönelik Hazine garantileri, alım-satım garantileri, fiyat garantileriyle yeni bir aktarım mekanizması yaratılmıştır. Milyarlarca dolarlık “kamu zararı” olarak ifade edilen fahiş fiyatlı alımlar, sözleşme dışı uygulamalar, sözleşmelerdeki kamu aleyhine düzenlemeler ile yaratılan bu yapı, Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu, Sayıştay raporu ve Hazine belgeleriyle ortaya konmuştur. Yap-İşlet-Devret, Yap-İşlet, İşletme Hakkı Devirleri olarak bilinen özelleştirme yöntemleriyle yaratılan bu yapının tıkanması ve ülkenin 2001 yılında yeniden krize girmesinin ardından elektrik alanında 4628 sayılı Yasa ile “serbest piyasa” söylemi başlamıştır. IMF ve Dünya Bankası, kendilerinin şart koştukları ve destekledikleri yap-işlet-devret ve işletme hakkı devri gibi özelleştirmelerin yarattığı büyük mali yükün, Türkiye’nin borç ödeme kapasitesi açısından yeni bir engel yaratması ve sektördeki daha ileri özelleştirmeleri tehdit etmesi karşısında, bu projelere verilen Hazine garantilerinin kaldırılması ve diğer garantilerin sınırlandırılmasını talep etmişlerdir.<sup>70</sup> 4628 sayılı Yasa’nın kabulünün ardından Haziran 2007 itibarıyla, 54 yap-işlet-devret pro-

<sup>68</sup> “EMO’dan Kamuya Çağrı”, *EMO Enerji*, Sayı:3, Eylül 2007, s. 58

<sup>69</sup> Bütün, a.g.m., s. 17.

<sup>70</sup> Erdoğan, “Elektrik.....”, s. 23.

jesinden yalnızca 20 tanesi haklarından feragat ederek, lisans almıştır. Toplam 54 yap-işlet-devret projesinin kurulu gücünün 5 bin 183 megavat olduğu dikkate alındığında, haklarından feragat eden 20 santralin toplam 913.9 megavatlık kurulu gücü olması, elektrik ihtiyacının arttığı bir dönem yaşanmasına karşın serbest piyasa sistemine geçişin düşük kaldığını göstermektedir.<sup>71</sup> Yargı kararları ve uluslararası tahkim tehditleri altında bu sözleşmelerden geri dönüş yapılamadığı gibi, tam tersine 2002'den sonraki yeni yasal düzenlemelerle bu uygulamaların yeri sağlanmıştır.<sup>72</sup> Ancak zararın bugün hangi boyuta ulaştığına ilişkin hesaplama açıklanmamıştır.

Serbest piyasa söyleminde ilk tıkanma işareti 1 Temmuz 2006 tarihinde ülkenin Batısı'nda yaşanan uzun süreli elektrik kesintisiyle verilmiştir. Doğalgazla elektrik üretimi yapan otoproduktör santrallerin elektriğin pahalı olduğu saatlerde sisteme elektrik satıp, ucuz olduğu saatlerde sistemden elektrik çekmesi biçiminde işleyen uygulaması, elektrik arz açığı ve trafo arızasıyla birleşince büyük çapta yaşanan elektrik kesintisi, kamu kesimini yeni bir aktarım mekanizması yaratmaya zorlamıştır. Böylece 1 Ağustos 2006 tarihinden itibaren nakdi olarak uygulanmaya başlanan Dengeleme ve Uzlaştırma Yönetmeliği çerçevesinde yüksek fiyatlı elektriğin kamuya satışını sağlayan sistem devreye alınmıştır.<sup>73</sup>

Dengeleme ve uzlaştırma sistemi, üretici şirketlerin hangi saatlerde ne kadar elektrik üretebilecekleri, bu elektriği kaç liradan satacaklarını ve satış fiyatlarının ek elektrik üretim talebi durumunda ne kadara yükseleceğini bildirdikleri ve bu bildirimlere göre düşük fiyattan yüksek fiyata doğru sıralama yaparak en yüksek fiyatın tüm sistem üreticilerine garanti edildiği bir yapıyı oluşturmuştur. Böylece dengeleme ve uzlaştırma sistemiyle elektrik borsasının ilk adımı atılmıştır. Bu piyasa yapısının daha da geliştirilerek, elektrik hizmetinin serbest piyasaya bırakılmasına yönelik kurumsal düzenlemeleri, finansal piyasalara yaklaştıracak düzeye taşınması öngörülmektedir.<sup>74</sup>

<sup>71</sup> EPDK'nın Bilgi Edinme Başvurusu'na Verdiği Yanıt, Haziran 2007.

<sup>72</sup> "YİD'lerden Sonra Yİ'ler İçin Yeni Yasa", *Elektrik Mühendisliği*, Sayı: 428, Temmuz 2006, s. 40-42. Banu Salman, Hayati Küçük, "Piyasa Mantiğının Çözülüşü", *Elektrik Mühendisliği*, Sayı: 428, Temmuz 2006, s. 43-45.

<sup>73</sup> Elektrik Piyasası Dengeleme ve Uzlaştırma Yönetmeliği (<http://www.epdk.org.tr/mevzuat/yonetmelik/elektrikdengeleme.htm>).

<sup>74</sup> Deloitte&Touche Danışmanlık Hizmetleri A.Ş., *Türkiye Elektrik Enerjisi Piyasası Beklentiler ve Gelişmeler 2007*, Deloitte, Türkiye, 2006, s. 19.

Böylece, “serbest piyasa” modeline geçişin ilk denemesi, özel sektöre yönelik yeni bir aktarım mekanizması yaratma çabaları nedeniyle sektörü krize sürüklerken, AKP hükümeti döneminde elektrik fiyatlarına zam yapılmaması da aktarım mekanizmasının diğer boyutunu oluşturmuştur. Kamunun satın aldığı elektrik maliyeti, uzun vadeli sözleşmelere dayalı yap-işlet-devret, yap-işlet, işletme hakkı devri sözleşmeleriyle faaliyet gösteren santraller ile özel üreticilerin yüksek fiyat bildirebildikleri dengeleme ve uzlaştırma sistemiyle giderek artmış, ancak bu maliyet doğrudan tüketiciye yansıtılmamıştır. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı Hilmi Güler, elektrik fiyatlarına zam yapılmayarak kamu kaynakları aracılığıyla sanayi kesimine 15 milyar dolarlık aktarım yaptıklarını söylemiştir.<sup>75</sup> Yani, mekanizmanın diğer tarafında da sanayi kesimi korunurken, maliyet kamuya yüklenmiştir. Maliyetin, gelecek dönemde etkisini daha çok hissettirecek boyutu ise, bu aktarım mekanizması nedeniyle ne kamunun ne de özel kesimin yatırım yapmaması olmuştur. Üstelik, AKP Hükümeti’nin, IMF’nin baskısına karşı seçim nedeniyle zam yapmamanın karşılığı olarak yatırım yapılmayacağı garantisini verdiği ortaya çıkmıştır. Hazırlanmasının üzerinden 6 ay geçtikten sonra kamuoyuna açıklanan IMF personelinin 4 Mayıs 2007 tarihli Türkiye’ye ilişkin raporunda, “IMF personeli programlanmış fiyat uyarlamalarını yerine getirmesi için baskı yapmış olmasına rağmen, yetkililer devlet girişimlerinin yatırımları da dahil olmak üzere harcamaların kısıtlanmasını telafi edici önlem olarak önermişlerdir” ifadesi yer almıştır.<sup>76</sup> Aynı IMF ile seçimler sonrasında yapılan 7. gözden geçirme görüşmelerinde kredi önkoşulu olarak konutlara yüzde 20’ye ulaşan düzeyde, sanayiye de yüzde 12 oranında zam yapılmıştır.<sup>77</sup>

Sonuç olarak, elektrik alanında “serbest piyasa modeli” hayalinin gelinen noktada tıkanmış olduğu görülmektedir. Bir taraftan elektrik hizmetinde, kamu kaynaklarının özel sektör için kullanımı açısından aktarım mekanizmasında sorun yaşanmaya başlanmıştır. Diğer taraftan, elektrik gibi enflasyon ve diğer sektörlerin girdisi olarak önem taşıyan bir hizmetin fiyatının artırılması da kolay bir çözüm olarak uygulan-

<sup>75</sup> Hilmi Güler, “TMMOB EMO VI. Enerji Sempozyumu Açılış Konuşması”, ([http://www.emo.org.tr/genel/bizden\\_detay.php?kod=56630&tipi=2&sube=0](http://www.emo.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=56630&tipi=2&sube=0)).

<sup>76</sup> “IMF Ülke Raporu”, No:07/363, Kasım 2007 (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2007/cr07363.pdf>).

<sup>77</sup> *Resmî Gazete*, Tarih: 30/12/2007, Sayı: 26742, Bakanlar Kurulu’nun 2007/13032 sayılı kararı. *Resmî Gazete*, Tarih: 2/1/2008, Sayı: 26744, EPDK’nın 1455 Sayılı Kararı.

mamaktadır. Ancak, önümüzdeki dönemin, otomatiğe bağlanmış zam mekanizması, yeniden yapılandırmanın devamı olarak elektrik üretim ve dağıtım tesislerinin özelleştirilmesi ve uluslararası dev enerji tekel-lerine bırakılması, kamu-özel ortaklığı adı altında elektrik dahil pek çok kamu hizmetinin piyasalaştırılması,<sup>78</sup> elektrik alanında yeniden doğal-gaz santralleri ve alım garantileri gibi “yeni mekanizmaları” ufukta belirmeye başlamıştır. “Sivil Anayasa” değişikliği söylemiyle neoliberal politikalar önünde engel olarak görülen düzenlemelerin kaldırılması, böylece enerji alanında da mülkiyet devirlerinin önünün açılması bu süreç açısından şaşırtıcı olmayacaktır.

## KAYNAKÇA

### Kitap ve Makaleler

- Bütün, Sefer, “Üretimin Yarisını EÜAŞ Karşılıyor”, *EMO Enerji*, Sayı: 1, Şubat 2007
- Çandar, Cengiz, “Başbakan Erdoğan, Lübnan Dönüşü Uçakta Açıkladı: Zam Yaparlar, Fatura Bize Çıkar, Elektriği Şimdi Özelleştiremeyiz”, *Referans Gazetesi*, 5 Ocak 2007.
- “Çukurova’da Sular Boşa Akıyor”, *EMO Enerji*, Sayı:2, Haziran 2007.
- Deloitte&Touche Danışmanlık Hizmetleri A.Ş., *Türkiye Elektrik Enerjisi Piyasası Beklentiler ve Gelişmeler 2007*, Deloitte, Türkiye, 2006.
- Diñçel, Adnan, “Türkiye’de Elektriklendirme Hizmetlerinin Anı ve Belgelerle Tarihçesi”, *50. Yıl Türkiye Elektrik Kurumu*, 1973.
- EPDK, *2002 Yılı Faaliyet Raporu* ([http://www.epdk.gov.tr/yayin\\_rapor/yillik/yillik.htm](http://www.epdk.gov.tr/yayin_rapor/yillik/yillik.htm))
- “EPDK’nın Bilgi Edinme Başvurusu’na Verdiği Yanıt”, Haziran 2007.
- Elektrik Mühendisleri Odası, *Türkiye Karanlıkta Kalmasın*, MLE Organizasyon, Ankara, 2006
- Elektrik Mühendisleri Odası, “Tam Bağımsız Türkiye İçin Bağımsız Enerji Politikaları”, *Birgün Gazetesi*, 29 Ekim 2006.
- “Elektrik Sistemi Alarm Veriyor”, *Elektrik Mühendisliği Dergisi*, Sayı: 428, Temmuz 2006.
- “EMO’dan Kamuya Çağrı”, *EMO Enerji*, Sayı:3, Eylül 2007.
- Erdoğan, Seyhan, “Elektrik Enerjisinde Liberal Yapılanma”, *Liberal Reformlar ve Devlet*, KİGEM, Ankara, 2004.
- Kansu, Işık, *Emperyalizmin Yeni Masalı Küreselleşme*, İmge Kitabevi, Şubat 1997.
- Kansu, Işık, “Ne Yapacaksınız Yapın Artık”, *Cumhuriyet Gazetesi*, 19 Kasım 2007.
- Kaya, Safiye, “Dünya Bankası ve Türkiye”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 46-47, Temmuz-Aralık 2002 (<http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der46-47m1.pdf>)
- Kulalı, İhsan, *Elektrik Sektöründe Özelleştirme ve Türkiye Uygulaması*, DPT Uzmanlık Tezi, Ağustos 2007 (<http://ekutup.dpt.gov.tr/kit/kulalii/elektrik.html>)

<sup>78</sup> Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Kamu Kesimi ile Özel Sektör İşbirliği Modelleri Çerçevesinde Gerçekleştirilmesine İlişkin Kanun Tasarısı Taslağı (<http://ekutup.dpt.gov.tr/haber/ahd/ahd.asp>)

- Küçük, Hayati, "Elektrik Sektöründe Bir Özel Şirket Deneyimi: ÇEAŞ", *EMO Enerji*, Sayı: 2, Haziran 2007.
- Öztürk, Nursel, *Özelleştirme Ders Notları* ([http://www.ydk.gov.tr/egitim\\_notlari/ozellestirme.htm#1](http://www.ydk.gov.tr/egitim_notlari/ozellestirme.htm#1))
- Salman, Banu, "Dağıtım İhalelerinin Ertelenmesinin Ardındakiler", *EMO Enerji*, Sayı:1, Şubat 2007.
- Sönmez, Mustafa, "Ekonoenerji, Holdinglerden Enerjiye Hücum", *EMO Enerji*, Sayı: 2, Haziran 2007.
- Sönmez, Sinan, *Dünya Ekonomisinde Dönüşüm*, İmge Kitabevi, Mart 1998.
- Tezel, Yahya S., *Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi*, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 2002.
- Yeldan, Erinç, *Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi*, İletişim, İstanbul, 2001.
- Yüksek Denetleme Kurulu, *Türkiye Elektrik İletim A.Ş 2005 Yılı Raporu*, 2006.
- Yüksek Denetleme Kurulu, *Başkent Elektrik Dağıtım A.Ş 2005 Yılı Raporu*, 2006.
- Yüksek Denetleme Kurulu, *Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt Anonim Şirketi 2005 Yılı Raporu*, 2006.

#### İnternet Siteleri

- <http://www.dsi.gov.tr/kurumsal/tarihce.htm>
- <http://www.tedas.gov.tr/1,Hakimizda.html>
- <http://www.epdk.gov.tr/basin/2006/2006basin/2006-22-02-dag.html>
- [http://www.oib.gov.tr/duyuru/2006-08-31\\_elektrik\\_ihale\\_ilani.htm](http://www.oib.gov.tr/duyuru/2006-08-31_elektrik_ihale_ilani.htm)
- [http://www.oib.gov.tr/duyuru/2006-10-30\\_elektrik\\_onyeterlilik.htm](http://www.oib.gov.tr/duyuru/2006-10-30_elektrik_onyeterlilik.htm)
- <http://www.tedas.gov.tr/1,Hakimizda.html>
- [http://www.ydk.gov.tr/Genel\\_Rapor\\_2000/IG.htm](http://www.ydk.gov.tr/Genel_Rapor_2000/IG.htm)
- <http://mevzuat.dpt.gov.tr/ypk/2004/03.pdf>
- IMF Niyet Mektubu, 9 Aralık 1999, ([http://www.hazine.gov.tr/duyuru/sb\\_turkce.htm#enfilyonla\\_mucadele](http://www.hazine.gov.tr/duyuru/sb_turkce.htm#enfilyonla_mucadele))
3. ve 4. Gözden Geçirmeye İlişkin 18.12.2000 Tarihli Niyet Mektubu. (<http://www.hazine.gov.tr/standby/mektup/mektup-tr.htm>)
9. Gözden Geçirmeye İlişkin 31.07.2001 Tarihli Niyet Mektubu (<http://www.hazine.gov.tr/standby/mektup/9/nmt030801.htm>)
- Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Kamu Kesimi ile Özel Sektör İşbirliği Modelleri Çerçevesinde Gerçekleştirilmesine İlişkin Kanun Tasarısı Taslağı (<http://ekutup.dpt.gov.tr/haber/ahd/ahd.asp>)
- Elektrik Piyasası Dengeleme ve Uzlaştırma Yönetmeliği (<http://www.epdk.org.tr/mevzuat/yonetmelik/elektrikdengeleme.htm>)
- Güler, Hilmi, "TMMOB EMO VI. Enerji Sempozyumu Açılış Konuşması" ([http://www.emo.org.tr/genel/bizden\\_detay.php?kod=56630&tipi=2&sube=0](http://www.emo.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=56630&tipi=2&sube=0))
- <http://www.ntvmsnbc.com/news/63164.asp>

## ÖZGEÇMİŞLER

---

**Emine Zeynep GÜLER:** 1963 Çanakkale doğumlu. Boğaziçi Üniversitesi'nde Sosyoloji ve İstanbul Üniversitesi (İÜ) Edebiyat Fakültesi'nde İngiliz Dili ve Edebiyatı okudu, çevirmenlik yaptı. İÜ'de Uluslararası İlişkiler alanında Yüksek Lisans ve Doktora çalışmalarını tamamladı. İÜ, SBF'de Yardımcı Doçent olarak çalışıyor. Çanakkale'de, kentnin modernleşmesi, milliyetçilik, azınlıklar, Osmanlı devletinden Cumhuriyete geçiş, göçler, savaş sırasında kentte yaşananlar, eğlenme ve dinlenme kültürü, eğitim, kadınların konumu, ulaşım gibi çok farklı konularda anlatıların derlendiği 1920 ve 1930'lu yıllarda sosyal yaşama ilişkin bir sözlü tarih çalışması yaptı. Güler, gelişme-azgelişme sorunları, siyaset biliminin temel kavramları, Ortadoğu ülkelerinde iç ve dış siyaset ilişkileri, batılılaşma ve modernleşme gibi konularda çalışıyor, ders veriyor. Çeşitli dergilerde makaleleri ve *Süveyş'in Batısında Arap Milliyetçiliği: Mısır ve Nasırcılık* (İstanbul: Yeni Hayat Kütüphanesi, 2004) ile "*Şu gemide ah ben de olsaydım...*" *Çanakkale'den Savaş Dışı Anılar* (İstanbul: Turkuaz Yayınları, 2007) isimli kitapları yayınlandı.

**Faruk ATAAY:** 1971'de Karabük'te doğdu. İzmir Fen Lisesi ve AÜ Siyasal Bilgiler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü'nü bitirdikten sonra bir süre *Cumhuriyet* gazetesinde "ekonomi muhabiri" olarak çalıştı. Daha sonra üniversiteye geçerek, yüksek lisans ve doktora derecesini AÜ SBE Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Anabilim Dalı'nda alan Ataay, halen Akdeniz Üniversitesi'nde çalışmaktadır. Ataay'ın, *Neoliberalizm ve Devletin Yeniden Yapılandırılması* (2. Baskı, 2007) ve *12 Mart'tan 12 Eylül'e Kriz Kısacında Türk Siyaseti ve CHP* (2007) başlıklı iki kitabının yanı sıra, çeşitli dergilerde yayımlanmış çok sayıda makalesi bulunmaktadır.

**Gökten DOĞANGÜN:** Lisans programını Hacettepe Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü'nde, yüksek lisans programını da ODTÜ Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü'nde tamamladı. Halen ODTÜ Karadeniz ve Orta Asya Ülkeleri Araştırma Merkezi'nde araştırma görevlisi olarak çalışmakta ve ODTÜ Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü'nde doktora çalışmalarını sürdürmektedir.

**Mihriban ŞENGÜL:** 1969'da Kahramanmaraş/Elbistan'da doğdu. Lisans eğitimini İnönü Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümünde tamamladı. Yüksek lisans derecesini yine İnönü Üniversitesi'nde *Belediyeler ve Çevresel Etki Değerlendirmesi* konulu tezi ile aldı. Doktora derecesini ise, *Çevre Yönetimi ve Verimlilik* konulu çalışmasıyla Ankara Üniversitesinde aldı. Halen İnönü Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümünde öğretim üyesi olarak çalışmaktadır.

**Nuray E. KESKİN:** 1975 Çorum doğumlu. Lisans öğrenimini Ankara Üniversitesi (AÜ) Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü'nde tamamladı. Yüksek lisans ve doktora derecesini AÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı'ndan aldı. Halen Kırıkkale Üniversitesi'nde çalışmaktadır. Toprağa dayalı örgütlenme, devlet reformu ve yönetim düşüncesi üzerine çalışmaktadır. *Eğitimde Çürüyüş* (Aytül Güneşer ile birlikte, 2003) adlı bir kitabı bulunmaktadır. Bunun dışında *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri* (Birgül A. Güler, vd., 2004), *Açıklamalı Yönetim Zamandizini 1929-1939* (Ed. Birgül A. Güler, 2007), *Kamu Yönetimi: Yöntem ve Sorunlar* (Ed. Şinasi Aksoy-Yılmaz Üstüner, 2007) gibi derleme kitaplarda çalışmaları ve çeşitli dergilerde makaleleri yayımlanmıştır.

**Arif ERENÇİN:** İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü'nden 1989 yılında mezun olan Erençin, yüksek lisansını 1992 yılında İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi programında tamamladı. Doktorasını da aynı Enstitüde "Yeni Liberal Yaklaşımlar ve Yerel Yönetimler" başlıklı teziyle 1998 yılında bitirdi. 1993–1999 yılları arasında Zonguldak Karaelmas Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi'nde Araştırma Görevlisi olarak çalıştı. 1999 yılından bu yana Abant İzzet Baysal Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetim Bölümü Kentleşme ve Çevre Sorunları Ana Bilim Dalında Yardımcı Doçent olarak görev yapmaktadır (erençin\_a@ibu.edu.tr).

**Vesim YOLCU:** 2001 yılında Abant İzzet Baysal Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü'nden mezun olan Yolcu, yüksek lisansını 2006 yılında Abant İzzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi programında tamamladı. Vesim Yolcu, Bolu İl Sağlık Müdürlüğü 112 Acil İlyardım ve Kurtarma Merkezi'nde Sağlık Memuru olarak görev yapmaktadır (vesim\_yolcu@myinet.com).

**Asuman ÖZGÜR:** 1982 yılında İzmit'te doğdu. Lisans diplomasını ODTÜ Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi bölümünden aldı. Yüksek lisans tezini ODTÜ Avrupa Çalışmaları Programı'nda yazmakta olan Asuman Özgür, ODTÜ Avrupa Birliği Ofisi'nde iki yıldır araştırma görevlisi olarak görev yapmaktadır.

**Erkan AYDOĞAN:** 1977 Ankara doğumlu. 1999 yılında AÜ, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü'nden mezun oldu. Aynı bölümde *Emek Sürecinde Esneklik ve Türkiye Emek Piyasası* konulu tez çalışmasıyla yüksek lisansını tamamladı. Halen Siyasal Bilgiler Fakültesi'nde, *Emek Sürecinde Denetimin Değişen Boyutları: Kocaeli Metal İşçileri Üzerine Bir Araştırma* başlıklı doktora tez çalışmasını sürdürüyor. 2002 yılından bu yana, KESK'e bağlı Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası'nda (Eğitim-Sen) Eğitim



Uzmanı olarak çalışıyor. *Eğitimde Toplam Kalite Yönetimi Gerçeği ve Sınıf Mücadelesinde Sendikalar* başlıklı iki adet yayınlanmış kitabı var. Emek süreci, emek tarihi, sendikalar ve sendikal hareketler üzerine araştırma ve çalışmalar yapıyor.

**Banu SALMAN:** Çankırı’da 1975 yılında doğdu. Ankara Üniversitesi İletişim Fakültesi Gazetecilik Bölümü’nü bitirdi. 1994-2003 yılları arasında *Cumhuriyet* Gazetesi’nde muhabir olarak çalıştı. Ekonomi Muhabirleri Derneği Yönetim ve Yayın kurullarında görev aldı. CHP Ankara İl Başkanlığı’nda basın danışmanı olarak, ANKA Ankara Haber Ajansı’nda ekonomi muhabiri olarak çalıştı. “Türkiye’nin Petrolü Bor” başlıklı çalışması Petrol İş Sendikası tarafından yayımlandı. Çeşitli dergilerde yazıları yayımlandı. Uğur Mumcu Araştırmacı Gazetecilik Vakfı’nın eğitim programları çerçevesinde dersler verdi. Elektrik Mühendisleri Odası’nda Aralık 2005’te başladığı basın danışmanlığı görevini halen sürdürmektedir. ODTÜ Medya ve Kültürel Çalışmalar Anabilim Dalı’nda yüksek lisans öğrenimine devam etmektedir.

## ABSTRACTS

---

### CONSERVATIVE AND REALIST: PROF. DR. AHMET DAVUTOĞLU

**E.Zeynep GÜLER**

In this article, the close and complex relationship between conservatism and realism in international relations theory is tried to be examined.

As an important example, works of Ahmet Davutoğlu is referred, as a leading figure in Turkish Foreign Affairs since 2002, when the Islamist party AKP won the general elections and formed the government. From then on, Davutoğlu, who was a part of a Islamist-conservatist-realist school as an academician, has served as the chief advisor for foreign affairs for Prime Minister's and President's Offices, hence has contributed a lot to the Turkish foreign policy practice as well.

Davutoğlu's approach is a trial to reconcile the neo-ottomanism, an expansionist policy longing for the Ottoman imperial epoch, with the contemporary American neo-liberalism representing and leading today's imperialism. Davutoğlu is "realistic" in favoring US policies and claims that a Turkish revival would be probable all over the Ottoman geography and even beyond, if the two nations' interests are described integrally.

**Keywords:** Conservatism, realism, Islam, foreign affairs, Turkey

### THE QUEST FOR THE SECOND GENERATION STRUCTURAL REFORMS

**Faruk ATAAY**

The Second Generation Structural Reforms have first been put into practice with the agreement signed with IMF in 1998. The agreements signed with IMF and World Bank after that time and reforms that are exercised by the help of these agreements are contained in the form of the second generation structural reforms. This study tries to make an analysis of these second generation structural reforms that have marked the last decade of Turkey. Also it examines the reform program that is prepared after the national election at 22 July 2007. This study gives special importance to demands of capitalist class on the reform program.

**Keywords:** Neoliberalism, structural reforms, second generation structural reforms, urgent plan of action, independent regulatory councils.

### RESTRUCTURING OF TURKISH BANKING SECTOR: BANKING REGULATION AND SUPERVISION AGENCY AND GOVERNANCE

**Gökten DOĞANGÜN**

The sequent economic crises of 2000 and 2001 in Turkey initiated the process of restructuring the state on the basis of governance. Banking sector proved to be a significant dimension of those crises as well as that process. In that regard, an

independent regulatory council called Banking Regulation and Supervision Agency (BRSA) was established to regulate and supervise the banking sector. This study will examine whether or not the Agency has supervised the banking sector efficiently. Main argument will be that economy can not be autonomous from state/politics, or vice versa; thus, the state is naturally a sphere for power struggle. Governance constitutes the most appropriate form of power for global market priorities and the dimension of struggle slips from labour/capital conflict to domestic/foreign capital. The discussion will be based on the failures of the Agency in bank bankruptcies and the close relations between the BRSA, World Bank and IMF officers.

**Keywords:** governance, efficient state, independent regulatory councils, BRSA, banking sector, BDDK.

## **ENVIRONMENTAL RESULTS OF NEOLIBERAL TRANSFORMATION OF THE PUBLIC ADMINISTRATION IN TURKEY**

**Mihriban ŞENGÜL**

The system of neoliberal market doesn't comprehend the ecological crisis as a "problem" even if the crisis was generated by capitalism. Its main problems are commercialization of nature and labor for accumulation and growth for its own sake. One step of the solution for the "problem" of neoliberal market has fulfilled through the states. Organizational and functional transformation of the state has resulted /will result in cruel outcomes on ecosystem.

In Turkey, neoliberal transformation of the public administration has been realized in a systematic way since 1980's. The policies, organization and administration for conserving and improving of ecosystem have regulated in this frame.

In this article, the way of comprehending the ecosystem of neoliberalism and the ecological results of neoliberal transformation of public administration in Turkey are researched.

**Keywords:** Neoliberalism, Environment, Environmental Policy, Commercialization.

## **PROVINCIAL ADMINISTRATION SYSTEM AND CHANGE**

**Nuray Ertürk KESKİN**

Due to the desire of global market relations dominance to the economic and social organisation, the main goal is to create a state-territory relation which is independent from national politics and administration. The changing form of the provincial administration system means, the services which are controlled by the governors through the principle of "authority transfer" in place of the centre up to now, will be controlling by autonomous local/regional governance bodies. Current public reform process is suggesting a structure that is limited by "police functions" for the provincial organization. This article examines the transformation of province administration system after 1980.

**Keywords:** Territorial organization, provincial administration, departement administration, decentralization, regionalisation.

## THE TRANSFORMATION OF HEALTH SERVICE IN TURKEY AND DECENTRALIZATION

Arif ERENÇİN ve Vesim YOLCU

The aim this study is to analyze the decentralization process of health care system in Turkey. In this respect, these attempts are clearly related to the marketization of the system. The dualistic operation of the process (decentralization/marketization) has been widely promoted by the international organizations like UN and World Bank. In this context by examining the basic legislations and governmental documents we find that the ultimate target of the reform attempts in Turkish health care system is to transform the centrally organized service and so to open it easily to market relations. In this process, decentralization plays one of the main roles in blurring the importance of health services provided by the state. Especially by the recent legislations of local governments, health care service becomes an important function of them. However, since there is a lack of financial and institutional resources, the health transformation will be the beginning of the marketization and real deprivation particularly for the poorest.

**Key words:** Health care services, decentralization, reform, transformation, local government.

## THE IMPLICATIONS OF STATE RESTRUCTURING PROCESS ON PENSION SYSTEMS IN TURKEY

Asuman ÖZGÜR

Since the late 1990s, the state has been restructuring in Turkey within the context of 2<sup>nd</sup> generation structural reforms and thus the replacement of the social state with the regulative state has started. In this context, the social security system in general and the pension system in particular have been transformed significantly by the “Law of Social Insurance and General Health Insurance”. This study aims to refuse economy-politics distinction. It is done through emphasizing the necessity of not perceiving this transformation process merely as a technical issue. The rejection of this situation is reinforced by the analysis of the role of World Bank and IMF in the reform process. And, the approaches of TÜSİAD and TİSK, representing the interests of capital, and on the other side DİSK, KESK and TÜRK-İŞ, advocating for the labour, to the social security reform are examined for the same purpose.

**Keywords:** social security reform, transformation of pension system, 2<sup>nd</sup> generation structural reforms, regulative state, economy-politics distinction, labour-capital relations.

## RESTRUCTURING OF EDUCATION SYSTEM AND THE STEPS OF PRIVITIZATION

Erkan AYDOĞAN

Structural adjustment programs which are aiming at integrating underdeveloped countries to the capitalist system were launched in the 1980s thanks to the restructuring practices of capitalist system. The neo-liberal policies which became very common all

over the world since the mid-70s have primarily affected education systems as well as the health and social security systems. The main purpose of the last 30 years is to open public services to the “market” in order to save capitalism from the crisis in which it fell. Due to the fact that education is among the most general public services, education also lies at the heart of the neo-liberal policies. In this article, the restructuring practices in the education system will be taken into account in the light of marketization, privatization etc. practices.

**Keywords:** Public Service, Education System, Restructuring, Marketization, Privatization

## **RESTRUCTURING IN ELECTRICITY ENERGY SECTOR AND PRIVITIZATION**

**Banu SALMAN**

The privatization and the restructuring are important concepts in the process of globalization which is called as a new stage of capitalism or a new expression of imperialism. These concepts are agents to canalize public services to capital accumulation.

Electricity energy sector has a privileged status in society, as a public service and an economic sector. In this paper, the electricity energy sector, especially institutional structure of it will be discussed in parallel with economic development stages in Turkey. Firstly, the development of electricity energy sector in Turkey will be conveyed. In the second section, the structural transformation in the electricity energy sector (including IMF and World Bank’s effects) will be assessed. The establishment of Energy Market Regulatory Authority which is a basic structure in this transformation and the development of electricity energy sector after 2001 will be analysed in the third section.

In this framework, the relation between capital accumulation and electricity energy sector will be researched. On the other hand the problems and distresses in the structural transformation of electricity energy sector will be scrutinized.

**Keywords:** Electricity, power, restructuring, privatization.

**MEMLEKET DERGİLERİ**  
**KURUMSAL ABONE FORMU**

**Memleket SiyasetYönetim**

<u>İstenen</u>	<u>Toplam</u>	<u>Ödeme</u>
2006 Yılı (iki sayı)	..... Adet	.....YTL
2007 Yılı (üç sayı)	..... Adet	.....YTL
2008 Yılı (üç sayı)	..... Adet	.....YTL

(Dört aylık dergi, 2006 yılı 20 YTL; 2007-2008 yılı 30 YTL, Posta ücreti dahil)

Yukarıda belirtilen abone istemi karşılığı toplam..... YTL,  
*İş Bankası Mithatpaşa Şubesi Ankara YAYED İktisadi İşletmesi'nin*  
*4228 304210 721055 numaralı* hesabına yatırılmıştır.

İstenen dergilerin aşağıda belirtilen adrese gönderilmesini, konuyla ilgili herhangi bir sorunda belirtilen kişi/birim ile ilişki kurulmasını rica ederim.

[ ] Posta Adresi:

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

Bağlantı Kişisi/Birimi/Tel/Faks/e- posta

(Uygun gördüğünüz bilgileri yazınız)

.....  
.....

**Memleket SiyasetYönetim dergisine abone olmak istiyoruz.**

Ad Soyad:

Tarih:

İmza:

Bu Forumu Lütfen İletiniz:

**Faks no:** (0312) 430 62 90

**e-posta:** [merkez@yayed.org](mailto:merkez@yayed.org)

**Adres:** Ziya Gökalp Cad. 30/17 Kızılay – Ankara

**MEMLEKET DERGİLERİ  
BİREYSEL ABONE FORMU**

**Memleket SiyasetYönetim**

<u>İstenen</u>	<u>Toplam</u>	<u>Ödeme</u>
2006 Yılı (iki sayı)	..... Adet	.....YTL
2007 Yılı (üç sayı)	..... Adet	.....YTL
2008 Yılı (üç sayı)	..... Adet	.....YTL

(Dört aylık dergi, 2006 yılı 20 YTL; 2007-2008 yılı 30 YTL, Posta ücreti dahil)

Belirtilen abone istemi karşılığı toplam ..... YTL,  
*YAYED İktisadi İşletmesi'nin*

*İş Bankası Mithatpaşa Şubesi Ankara 4228 304210 721055*  
numaralı hesabına yatırılmıştır.

Posta Çeki No: ..... hesabına yatırılmıştır.

Elden Sn. .... teslim edilmiştir.

Dergilerin şu adrese postayla gönderilmesini istiyorum:

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

Dergileri Dernekten elden teslim alacağım.

**Memleket SiyasetYönetim dergisine abone olmak istiyorum.**

Ad Soyad:

Tarih:

İmza:

Bu Forumu Lütfen İletiniz:

**Faks No:** (0312) 430 62 90

**e-posta:** [merkez@yayed.org](mailto:merkez@yayed.org)

**Adres:** Ziya Gökalp Cad. 30/17 Kızılay - Ankara

# yerele ulusal demokratik bakış



**YAYED** YEREL YÖNETİM ARAŞTIRMA YARDIM VE EĞİTİM DERNEĞİ