

## **İÇİNDEKİLER**

---

BU SAYIDA.....	ii
Türkiye’de Rektör Belirleme Süreci ve Mütavelli Heyeti Tartışmaları....1 <b>Sultan KAVİLİ ARAP</b>	
Sağlık Bakanlığı’nda Performans Değerlendirme ve Ek Ödeme Sistemi.....33 <b>İpek ÖZKAL SAYAN - Yusuf ŞAHAN</b>	
'Ulusal Dava'dan 'Ayakbağı'na: Kıbrıs Siyasetinin Dönüşümü.....71 <b>Özge YAKA</b>	
Osmanlı’da Yabancı Yatırımlar, Duyunu Umumiye ve Tütün Rejisi...116 <b>Melda YAMAN ÖZTÜRK - Nuray ERTÜRK KESKİN</b>	
Karşılaştırmalı Siyasal Sistemlerin Doğası ve Geleceği.....151 <b>Philippe C. SCMITTER</b> (Çev. Çiğdem Demircan)	
Yoksullukla Mücadelede Devletin Rolü: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu.....189 <b>Önder ÇALCALI</b>	
ABSTRACTS.....	234
ÖZGEÇMİŞLER.....	237

*Memleket SiyasetYönetim* Dergisi bu sayıda Türkiye'nin siyaset-yönetim gündeminde öne çıkan konuları güncel ve tarihsel boyutlarıyla işleyen bir dosya ile karşınızda.

İlk çalışma akademik yönetim alanının kritik öneme sahip konularından birini ele alıyor: Rektör belirleme süreci. Türkiye'de bugün 103 devlet, 61 vakıf üniversitesi var. Devlet üniversitelerinde rektör 1992'den bu yana üç aşamalı bir süreçle belirleniyor: Üniversitelerde altı adayın öğretim üyelerinin oyuna dayalı ön seçim sistemi ile sıralanması, ikinci aşama bunlar arasından üç kişilik bir aday listesinin YÖK tarafından belirlenmesi ve üçüncü aşama Cumhurbaşkanının bu üç kişilik listeden uygun gördüğü adayı atması. Vakıf üniversitelerinde ise rektör, mütevelli heyet tarafından belirleniyor. Mütevelli heyet sisteminin devlet üniversitelerinde de uygulanmasına dair öneriler yükseköğretim politika belgelerinde ya da kimi resmi açıklamalarda dile getiriliyor. **Sultan Kavili Arap**, rektör belirleme yöntemi tartışmaları ekseninde, sisteme ilişkin sorunları ve çözüm önerilerini irdeliyor, bu önerilerin uygulanabilirliğini tartışmaya açıyor. Yazar, rektör belirleme konusunu, Cumhuriyet dönemindeki farklı uygulamalar, dünyadan örnekler, Danıştay kararları, çeşitli toplumsal kesimlerce dile getirilen eleştiriler ve sunulan çözüm önerileri bağlamında irdeliyor.

**İpek Özkal Sayan** ve **Yusuf Şahan** tarafından kaleme alınan ikinci çalışma, Sağlık Bakanlığı'nda uygulanan performans değerlendirme sistemini inceliyor; toplumu şirket tarzında yönetme anlayışının kamusal sağlık hizmetlerinde yarattığı sorunlara dikkat çekiyor. Makale, kamu personel sisteminde yaşanan dönüşümü, kadro büyüklüğü bakımından ikinci sırada yer alan Sağlık Bakanlığı örneğinde tüm boyutlarıyla sergiliyor. Sağlık Bakanlığı'nda performans değerlendirmesinin kurumsal ve bireysel olmak üzere iki ayağı bulunuyor. Yazarlar, bu iki performans değerlendirme yönteminin hangi ölçütler temelinde ve nasıl hesaplandığını gösteriyor, yapılan değerlendirmelerin Sağlık Bakanlığı'nda uygulanan ek ödeme sistemiyle bağlantısını kuruyor. Performans ödeme sisteminin işleyişi ve sağlık personeline yapılan ödeme miktarları bir hastane örneğinde ayrıntılı olarak gösteriliyor. Makale, sağlık hizmetinin karlılık temelinde, "çok işlem-çok puan-çok ek ödeme" ekseninde sunulmasının, koruyucu sağlık hizmetlerini geri plana iterken, tedavi edici sağlık hizmetlerini öne çıkardığına ve başta ameliyat sayıları olmak üzere, tıbbi işlem sayılarının hızla arttığına dikkat çekiyor.

**Özge Yaka** imzalı üçüncü makale, Kıbrıs meselesinin 2000'li yıllardaki dönüşümünün tarihsel bir perspektif ışığında analizini ve bu analizden çıkan yönetsel, kurumsal ve siyasal sonuçları içeriyor. Yazar, soruna farklı bir yerden bakmayı hedefliyor ve Kıbrıs sorununu bir uluslararası ilişkiler sorunu olarak değil, ülkedeki hegemonik mücadeleler bağla-

mında yeniden ve yeniden tanımlanan bir iç politik gündem olarak ele alıyor. Makale, Kıbrıs siyasetinin belirlenmesinde etkili olan tek aktörün bugüne kadar söylenegeldiği gibi devlet (hükümet, dışişleri bürokrasisi, ordu) olmadığını, sermayenin en az bu aktörler kadar güçlü ve etkili bir politik aktör olarak görülmesi gerektiğini dile getiriyor. Yazar, 2000’li yılların ilk yarısında yaşanan dönüşüm sürecine TÜSİAD’ın temsil ettiği büyük sermayenin öncülük ettiğini ve dönüşümün sermaye-AKP koalisyonu eliyle gerçekleştirildiğini savunuyor.

İzleyen makale, 19. yüzyılın son çeyreğinde Osmanlı kaynakları üzerindeki yabancı kontrolünü açık bir statüye kavuşturan Duyunu Umumiye sistemi içinden doğan çok-uluslu bir yabancı sermaye yatırımı –Tütün Rejisi’ni inceliyor. Günümüzde gerek özelleştirmelerin aldığı boyut, gerek dış ticaret hacmi, gerekse uluslararası sermaye yatırımlarının büyüklüğü bakımından Türkiye kapitalizmi tarihinin en ‘yüksek’ aşamasını yaşıyor. Sermaye kesimleri tarafından bir ‘başarı’ öyküsü gibi okunan bu sürece, bölgesel eşitsizlikler, çalışma yaşamında hak kayıpları, güvencesiz çalışma, sosyal güvenlik sistemine erişimde güçlükler, işsizlik ve yoksullaşma eşlik ediyor. İçinden geçmekte olduğumuz çok boyutlu dönüşümü bütün yönleriyle değerlendirebilmek için, günümüzün yapı ve kurumlarını tarihsel gelişimi içinde incelemeye ihtiyacımız var. Bu bağlamda, **Melda Y. Öztürk** ve **Nuray E. Keskin**, Osmanlı Devleti’nde kapitalist dönüşümün ilk adımlarının atıldığı 19. yüzyıldaki gelişmelere bakıyorlar. Makale, Türkiye’de tütün piyasasının tümüyle küresel sigara tekellerinin yönetim ve denetimine geçtiği günümüzde, Reji deneyiminin incelemeye değer çarpıcı bir örnek oluşturduğunu gösteriyor.

MSY 16. sayıda bir çeviri makaleye yer veriyor: Karşılaştırmalı Siyasal Sistemlerin Doğası ve Geleceği. **Philippe C. Scmitter** tarafından kaleme alınan ve 2009 yılında *European Political Science Review*’da yayımlanan makale, Çiğdem Demircan tarafından Türkçe’ye çevrildi. Makale, siyaset biliminin bir alt disiplini olarak karşılaştırmalı siyasal sistemleri tartışmaya açıyor. Yazar, disiplininin günümüzde kendi doğasını ve işlevini belirleyecek bir “dönüm noktası”yla karşı karşıya olduğunu belirtiyor. Karşılaştırmalı siyasal sistemlerin soyağacını çıkaran yazar, çağdaş siyasi evrenin ‘girift karşılıklı bağımlılığını’ kapsamayı; olgu ve kavram seçimlerini buna bağlı olarak düzenlemeyi öneriyor. Makale, karşılaştırmalı araştırmaya yön veren dinamikleri ortaya çıkarıyor.

Bu sayıda yer verdiğimiz son çalışma, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu üzerine bir inceleme. **Önder Çalcalı**, Türkiye’de yoksulluk soruna yönelik sosyal politikaları, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu’nun gelişimi, yapısı ve faaliyetleri bağlamında tartışmaya açıyor. 8 Haziran 2011 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan 633 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı kurulmuş; toplumun sosyal yardım ve korumaya muhtaç kesimlerine yardım ve yoksullukla mücadele konusuyla görevli tüm kamu kurumları Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı’nın hizmet birimleri haline getirilmiştir. Bu kapsamda Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel

Müdürlüğü, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu, Özürlüler İdaresi Başkanlığı, Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü, Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Sosyal Güvenlik Kurumu Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü kapatılmıştır. Önder Çalcalı'nın Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu üzerine yaptığı inceleme, sosyal politika yönetimindeki bu köklü reformu, bu reform öncesindeki yapıyı ve reform sonrasını açıklamak isteyenlerin başvurabileceği bir çalışma.

17. sayıda buluşmak üzere...

Yrd. Doç. Dr. Nuray E. KESKİN

## TÜRKİYE’DE REKTÖR BELİRLEME SÜRECİ ve ‘MÜTEVELLİ HEYETİ’ TARTIŞMALARI

Sultan KAVİLİ ARAP\*

*Türkiye’de modern üniversite sisteminin kurulmasından bu yana rektörün belirlenmesine ilişkin farklı uygulamalar söz konusu olmuştur. 1934 tarihli İstanbul Üniversitesi Talimatnamesinde müsterek kararname ile atanan rektör, 1946-1981 arasındaki dönemde öğretim üyeleri tarafından doğrudan seçilmiştir. 1981 yılından 1992 yılına kadar atama yoluyla göreve gelirken; 1992 yılından itibaren ise üç aşamalı bir sistemle belirlenmektedir. Rektörün belirlenmesine ilişkin bu sistem, yaklaşık yirmi yıldır uygulanmakta olup, sisteme getirilen eleştiriler rektörlerin belirlendiği dönemlerde dozu artarak devam etmektedir. Günümüzde, yükseköğretim sisteminin revizyonu kapsamında rektör belirlemeye ilişkin değişiklik yapılması planlanmaktadır. Makalenin amacı, rektör belirleme yöntemi tartışmaları ekseninde, sisteme ilişkin sorunların ve çözüm önerilerinin neler olduğunu tespit etmek, bu önerilerin uygulanabilirliğini tartışmaktır. Çalışma dönemsellik olarak YÖK’ün kurulmasından günümüze yaşanan gelişmeler ile sınırlandırılmıştır. Son yıllarda üzerinde ağırlıklı olarak durulan müteveli heyetinin rektör belirleme sistemi açısından uygulanabilirliği de çalışma kapsamında incelenmiştir.*

**Anahtar Sözcükler:** Yükseköğretim Kurulu, Üniversite, Rektörlük Seçimleri, Müteveli Heyeti, Eğitim Yönetimi.

Türkiye’de Yükseköğretim Kurulunun (YÖK) varlığı kurulduğundan bu yana tartışma konusudur. Tartışmalar zamanla boyut değiştirmiş, kurul yavaş yavaş kabul görmeye başlamış, eleştiriler ise 2547 Sayılı Yükseköğretim Yasası çerçevesinde yapılan düzenlemelerin bazılarına yöneltilmiştir. Bu kapsamda üzerinde çok tartışılan konulardan birisi rektörlük seçimleridir. Günümüzde üç aşamadan oluşan rektör belirleme sisteminin her bir aşaması ayrı ayrı eleştiri konusu olmaktadır. Birinci aşama üniversitelerde altı adayın ön seçim sistemi ile sıralanması, ikinci aşama bunlar arasından üç kişilik bir aday listesinin YÖK tarafından belirlenmesi ve üçüncü aşama Cumhurbaşkanının bu üç kişilik listeden uygun gördüğü adayı atmasıdır. Bu süreç kimi zaman üniversitelerin özerkliği kapsamında bütünüyle, kimi zaman da üniversitede yapılan seçimin bir irade göstergesi olduğu ve atamalarda bu iradenin dik-

---

\* Dr., Dokuz Eylül Üniversitesi İzmir Meslek Yüksekokulu Öğretim Görevlisi.

kate alınmadığı gerekçesiyle eleştirilmiştir. Konuya ilişkin eleştiriler üniversitelerin sorunlarının işlendiği hemen hemen bütün çalışmalarda yer almaktadır. Bu eleştiriler ışığında bakış açılarının farklılıklarını yansıtan çeşitlilikte çözüm önerilerinin sunulduğu da görülmektedir.

Bu çalışmada amaç, rektör seçimine ilişkin sorunların ve çözüm önerilerinin neler olduğunu tespit ederek, bu önerilerin uygulanabilirliğini tartışmaktır. Çalışma dönemselsel olarak YÖK'ün kurulmasından günümüze gelişmeler ile sınırlandırılmıştır. Bununla birlikte, Türkiye'de rektörlük seçimlerinin Cumhuriyetin kuruluşundan günümüze hangi aşamalardan geçtiği de özetlenmiştir. Son yıllarda üzerinde ağırlıklı olarak durulan mütevelli heyetinin rektörlük seçimleri açısından uygulanabilirliği de çalışma kapsamında incelenmiştir.

## **DÜNYADAN ÖRNEKLERLE REKTÖR BELİRLEME SÜRECİ**

Üniversitelerin rektör belirleme biçimi üniversitelerin ilk kurulduğu 11. yüzyıldan beri farklılıklar göstermektedir. 16. yüzyıla kadar öğrenciler tarafından seçilen rektörler daha sonraları öğretim üyeleri, bazen öğrenci ve üniversite çalışanlarının temsilcileri aracılığı ile bazen de doğrudan mütevelli heyeti tarafından belirlenmiştir.<sup>1</sup> Günümüzde yükseköğretim yönetimine ilişkin iki temel model bulunmaktadır. Bunlar; Kuzey Amerika modeli olan “iş yönetimi” modeli ile Kıta Avrupası modeli olan “meslektaşlar yönetimi” modelidir. Ülkelerin üniversite yönetimine ilişkin uygulamaları ise bu iki model arasında kendine en uygun yapıyı oluşturma çabası olarak değerlendirilebilir, ancak yönelimin “girişimci” üniversite modeli olarak adlandırılan yeni bir modele doğru olduğu da gözlemlenmektedir.<sup>2</sup>

Bu modellerden ABD ve Kanada örneğinde uygulamaları görülen “İş Yönetimi Modeli”nde tümü üniversite dışından atanan üyelerden oluşan bir “Mütevelli Heyeti”, bu heyet tarafından üniversite içinden veya dışından atanan tam yetkili bir başkan vardır. Modelde, akademik kurulların karar yetkileri oldukça sınırlıdır. Fransa, Almanya, Yunanistan gibi daha çok Kıta Avrupası ülkelerinde uygulanan “Meslektaşlar Yönetimi Modeli” ise sınırlı yetkilerle

<sup>1</sup> İbrahim Ortaş, “Üniversitelerin Sorunları-2”, *Üniversite ve Toplum Dergisi*, 3(1), <http://www.universite-toplum.org/text.php?id=123>, 2003, (18.06.2006).

<sup>2</sup> YÖK, *Türkiye'nin Yükseköğretim Stratejisi*, <http://www.yok.gov.tr/content/view/557/238/>, 2007, s.25, (20.05.2008).

donatılmış yöneticilerin (Rektör, Dekan, Bölüm Başkanı vb.) seçimiyle göreve getirilmesini öngörmektedir. Bu modelin uygulandığı ülkelerde yöneticilerin seçiminde önemli farklılıkların gözlemlendiği belirtilmektedir.<sup>3</sup>

Günümüzde ülkelerin yöneldiği “Girişimci Model”de (İngiltere, Avustralya, Hollanda v.b.) çoğunluğunu üniversite dışından atanan üyelerin oluşturduğu bir “Yönetim Kurulu” idari-mali sorumluluğu ve yönetimi üstlenmekte, rektörü seçip atamakta, “Üniversite Senatosu” ise akademik yönetimi üstlenmektedir. Bu modelin “İş Yönetimi” modelinden farkı yükseköğretim kurumlarının genellikle Eğitim Bakanlığı, Yükseköğretim Bakanlığı vb. bir bakanlığa bağlı olmasıdır.<sup>4</sup>

Üniversite yöneticileri kimi ülkelerde, Türkiye’de olduğu gibi rektör (rector) olarak tanımlanırken, kimi ülkelerde president, chancellor gibi farklı isimler almaktadır. Bazı ülkelerde tek bir yöneticinin varlığından çok, görev bölüşümü yapmış birkaç yöneticiden söz edilmektedir. Ülkelerin büyük kısmında ise farklı isimlerle (Board of Trustees, Board of Governors, Board of Oversees vb.) ifade edilen Mütevelli Heyeti, Yüksek Eğitim Konseyi, Yükseköğretim Kurulu gibi “ara kurum” bulunmaktadır. Bu kurumlar üniversite yönetiminin seçiminde ülkeden ülkeye değişiklik gösteren düzeylerde etkili olmaktadır.

Bazı ülkelerde rektör üniversitenin akademik bileşenleri tarafından seçilmektedir. Örneğin, Slovenya’da akademik personel ve öğrenciler tarafından, Yunanistan’da ise, üniversitede çalışan tüm personel ve öğrenciler tarafından seçilir. Danimarka ve Birleşik Krallık gibi bazı ülkelerde üyelerinin çoğunluğu üniversite dışından oluşturulan mütevelli heyeti üniversite yöneticisini atamaktadır. Avusturya ve Hollanda gibi ülkelerde ise kurum dışı paydaşlardan oluşturulan bir kurumsal heyet tarafından atanmaktadır.<sup>5</sup>

Almanya’da akademik lider olan ve mali konularda yetkisi bulunmayan rektörü öğretim elemanlarını ve idari personeli temsil eden komisyon seçer, atamayı Eyalet Eğitim Bakanı en az iki yıllı-

---

<sup>3</sup> a.g.k., s. 25.

<sup>4</sup> Son iki yıl içinde Avusturya, Norveç, Danimarka, Japonya ve Kore de bu modelle geçmiştir (YÖK, a.g.k., s. 26).

<sup>5</sup> Eurydice, *Higher Education Governance In Europe: Policies, Structures, Funding and Academic Staff*, [http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic\\_reports/091EN.pdf](http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/091EN.pdf), 2008, s.36, (15.12.2010).

ğına yapar.<sup>6</sup> Almanya'daki sisteme özgü önemli bir düzenleme Eyalet Eğitim Bakanının rektörü veto etme yetkisinin olmasıdır.<sup>7</sup>

İki dereceli bir seçim sistemi uygulanan ve rektörün görev süresinin bir dönemle sınırlandırıldığı<sup>8</sup> Fransa'da rektör adayında profesör olma koşulu aranmaz.<sup>9</sup> Rektör, öğretim üyeleri, öğrenci ve idari personel temsilcilerinden oluşan üç konseyin (Bilim Konseyi, Yönetim Konseyi ve Eğitim ve Üniversite İşleri Konseyi) ortak toplantısında seçilir, Milli Eğitim Bakanı tarafından atanır.<sup>10</sup>

İngiltere'de akademik ve idari yönetici olan rektörü, üyelerinin çoğu üniversite dışından olan ve Yöneticiler Kurulu<sup>11</sup> olarak adlandırılan mütevelli heyeti belirler.<sup>12</sup> İtalya'da mütevelli heyetine ve senatoya başkanlık eden rektör,<sup>13</sup> iç paydaşlar arasında yapılan seçimle belirlenir,<sup>14</sup> bakan tarafından onaylanır. Ancak bakanın göreve başlayan rektörü veto etme yetkisi yoktur.<sup>15</sup>

Türkiye'dekine benzer bir Yükseköğretim Kurulu bulunan İsrail'de<sup>16</sup> mütevelli heyeti tarafından yönetilen üniversitelerin akademik lideri rektör, idari lideri başkandır. Rektör hiyerarşik olarak başkana bağlıdır. Rektör adaylarının belirlenmesine yönelik Senato tarafından araştırma komisyonu kurulur. Komisyonun üniversitede görev yapan profesörler arasından belirlediği adaylar arasından

---

<sup>6</sup> İhsan Doğramacı, *Günümüzde Rektör Seçimi ve Atama Krizi Türkiye'de ve Dünyada Yükseköğretim Yönetimine Bir Bakış*, <http://www.dogramaci.org/r-main.html>, 2000, (20.12. 2005); YÖK, a.g.k., s. 25.

<sup>7</sup> Talip Küçükcan ve Bekir S. Gür, *Türkiye'de Yükseköğretim Karşılaştırmalı Bir Analiz*, Ankara: Seta Yay., 2009, s. 101.

<sup>8</sup> YÖK, a.g.k.,s. 25.

<sup>9</sup> İhsan Doğramacı, a.g.k.

<sup>10</sup> Cafer Marangoz, "Yükseköğretim Reformunda Geç Kalındı?" <http://bilimpolitikasi.tripod.com/Konular/umran.html>, 2003, (12.09.2010); Ayhan Bilsel, "Avrupa'da Üniversite Yönetimi", <http://research.emu.edu.tr/Presentations/Avrupada%20Universite%20Yonetimi.ppt>, 2006, (10.11.2010); Küçükcan ve Gür, a.g.k.,s.104.

<sup>11</sup> Eurydice, a.g.k. s. 34-38

<sup>12</sup> Oxford ve Cambridge üniversitelerinde ise rektör, Regent House tarafından üniversiteye bağlı kolejlerin müdür ve müdireleri arasından Oxford'da 4 yıl, Cambridge'de ise 2 yıl süre ile seçilir. Galler'de ise, üniversiteyi oluşturan 5 fakültenin dekanları arasından rotasyonla belirlenir (Doğramacı, a.g.k.).

<sup>13</sup> Ayhan Bilsel, a.k.

<sup>14</sup> Bazı üniversitelerin yönetim kurullarında, iç paydaşların yanı sıra, üniversiteye malî kaynak sağlayan yerel yönetim ile kamu ve özel kuruluşların temsilcileri de yer almaktadır (Doğramacı, a.g.k.).

<sup>15</sup> Eurydice, a.g.k., s. 34-38.

<sup>16</sup> "The Council for Higher Education Law", [http://www.che.org.il/template/default\\_e.aspx?PageId=301](http://www.che.org.il/template/default_e.aspx?PageId=301), 2008, (10.12.2010)



seçimi Senato yapar. Rektörün görev süresi üniversiteler arasında farklılık göstermektedir. Örneğin, Hayfa Üniversitesinde üçer yıldan en fazla iki dönem üst üste, Hebrew Üniversitesi'nde ise sekiz yıl görev yapabilir.<sup>17</sup>

Amerikan üniversitelerinde yöneticiler seçimle değil, atama ile göreve gelmektedir. Mütevelli heyetleri, en yetkili üst organdır.<sup>18</sup> ABD'de mütevelli heyeti rektör seçiminde etkili olmakla birlikte rektörün seçimine ilişkin tek tip bir uygulama bulunmamaktadır. Örneğin, Wayne State Üniversitesinde<sup>19</sup> mütevelli heyeti sekiz yıllığına halk tarafından seçilen sekiz kişiden oluşur.<sup>20</sup> Üniversitenin yönetim kurulu başkanı olan rektörü mütevelli heyeti seçer.<sup>21</sup> Kaliforniya Eyalet Üniversitesinde rektörün seçimini, atanmasını ve değerlendirilmesini yapan mütevelli heyeti, üyelerin büyük çoğunluğu vali tarafından atanan 25 üyeden oluşur.<sup>22</sup> New York Kent Üniversitesinde, üyelerinin onbeşi vali ve belediye başkanı tarafından atanan 17 üyeli bir mütevelli heyeti vardır. Mütevelli heyeti başkanı rektörlük makamı boşaldığında yeni rektör aramak için bir araştırma komitesi kurar. Komite adayların başvurularını toplar, ilk elemelerde aday sayısını yediye kadar düşürür. İkinci elemelerde adaylarla mülakat yapan mütevelli heyeti rektörü seçer.<sup>23</sup> Massachusetts Üniversitesi rektörünü seçen mütevelli heyeti ise, 17 üyesi vali tarafından atanan 22 üyeden oluşmaktadır.<sup>24</sup>

---

<sup>17</sup> Constitution of The University of Haifa, [http://www.haifa.ac.il/html/html\\_heb/docs/constitution\\_eng2010.doc](http://www.haifa.ac.il/html/html_heb/docs/constitution_eng2010.doc), 2010, (10.12.2010); "Constitution and General Statues of Hebrew University", [http://www.huji.ac.il/huji/eng/univer\\_rules9\\_e.htm](http://www.huji.ac.il/huji/eng/univer_rules9_e.htm), 2008, (10.12.2010).

<sup>18</sup> Hüseyin Korkut, "Türkiye'de Üniversiteler İçin Model Arayışı", Eğitim Bilimleri Fakültesi Dergisi, 1990, 23(1), s. 71.

<sup>19</sup> ABD'de incelenen üniversiteler, eyalet üniversitelerinden çok yerleşkeli olanlar arasından rastlantısal olarak belirlenmiştir.

<sup>20</sup> Wayne State University, <http://bog.wayne.edu/about.php>, 2010, (20.11.2010).

<sup>21</sup> "Board of Governors Bylaws", Wayne State University, <http://bog.wayne.edu/files/bylaws.pdf>, 2007, (15.11.2010), s.1-2.

<sup>22</sup> "Rules Governing The Board of Trustees of The California State University", [http://www.calstate.edu/bot/documents/rules\\_of\\_procedure.pdf](http://www.calstate.edu/bot/documents/rules_of_procedure.pdf), 2006, (08.12.2010), s. 2-4; "Board of Trustees", The California State University, <http://www.calstate.edu/bot/overview.shtml>, 2008, (15.11.2010).

<sup>23</sup> "Chancellor Searches", Board of Trustees; City University of New York, <http://policy.cuny.edu/text/toc/mgp/ARTICLE%20II/Policy%202.3/>, 1997, (15.11.2010).

<sup>24</sup> "University of Massachusetts Board of Trustees Bylaws", <http://media.umassp.edu/massedu/policy/Revised%20By-Laws%2024-10.pdf>, 2010, (01.12.2010), s.2-3; "The Board of Trustees", a.g.k.

Ülke örneklerinin incelenmesinden görüldüğü üzere her ülke kendi tarihsel-siyasal-yönetimsel sistemi ile uyumlu rektör seçimi/ataması sistemi kurmuştur.

## **TÜRKİYE CUMHURİYETİ ÜNİVERSİTE TARİHİNDE UYGULANAN REKTÖR BELİRLEME YÖNTEMLERİ**

1933 yılında kurulan ve 1934'te rektörün seçim usulünün belirlendiği İstanbul Üniversitesi Talimnamesi'ne göre rektör Milli Eğitim Bakanının temsilcisi olarak ve onun önerisi ile müşterek kararname ile atanmaktadır. Ancak görev süresi yasada belirtilmemiştir. 1933 yılında 2291 Sayılı Yasa ile kurulan Ankara Yüksek Ziraat Enstitüsü'nde yapılan rektörlük seçimi Türkiye'de asistanların rektörlerini seçmek üzere oy kullandıkları tek uygulamadır. Bu Yasa'ya göre, rektör iki yıllığına Enstitünün "intihap heyeti" tarafından seçilmekte, bu heyet ise, ordinaryüsler, profesörler, doçentler, şube şefleri ve asistanların aralarından seçecekleri üçer temsilciden oluşmaktadır. Rektör olabilmek için enstitüde en az iki yıl ordinaryüs olarak çalışmış olmak gerekmektedir.<sup>25</sup>

1946'da çıkarılan 4936 Sayılı Üniversiteler Yasa'nın 12. maddesine göre rektör, fakülte profesörler kurullarının bir arada yapacakları toplantıda iki yıl için, ordinaryüs profesör<sup>26</sup> veya profesörler arasından, sıra ile her seçim döneminde farklı bir fakülteden olmak üzere salt çoğunlukla seçilmektedir. 4936 Sayılı Yasa'da 1960 yılında yapılan değişiklikle fakültelerin kuruluş sırasına göre bir seçim düzeni belirlenmesine ilişkin düzenleme getirilmiştir. 1967 yılında yapılan bir başka değişiklikle, altı asli profesörü olmayan fakültelerden rektör seçilemeyeceği ve dönem süresi biten rektörün, bir dönem daha seçilebileceği belirlenmiştir.

1973 yılında çıkartılan 1750 Sayılı Üniversiteler Yasası'nın 13. maddesinde rektörlük seçimine ilişkin yapılan düzenlemede rektörün üç yıllığına, üniversitenin aylıklı profesörleri arasından, bütün öğretim üyelerinin bir arada yapacakları toplantıda seçileceği belirtilmiştir. Süresi biten rektör yeniden seçilebilir, ancak aradan bir dönem geçmeden üst üste iki defadan fazla görev yapması yasaklanmıştır. 4936 Sayılı Yasada var olan sıra ile her fakülteden kuruluş sırasına bağlı kalmak koşuluyla rektör seçimi yapılacağına dair

---

<sup>25</sup> Arif Akman, "Yüksek Ziraat Enstitüsünün Öyküsü", *Gıda Dergisi*, 15(1), 1990, s.10; Tahir Hatiboğlu, *Türkiye Üniversite Tarihi*, İkinci Baskı, Ankara: Selvi Yayınları, 2000, s. 153.

<sup>26</sup> Bu kadro 1960 tarihli 115 Sayılı Yasa ile kaldırılmıştır.

düzenleme ve rektörlüğü iki dönem ile sınırlandıran hüküm bu yasada yer almamaktadır.

1982 Anayasasının 130. maddesinde rektörlerin, Kanunun belirlediği usul ve esaslara göre Cumhurbaşkanınca seçilip, atanacağı belirtilmektedir. 1981 tarihli 2547 Sayılı Yasanın 13. maddesinin ilk haline göre rektör, “Yükseköğretim Kurulunun önereceği yükseköğretimden sonra en az 15 yıl başarılı hizmet vermiş tercihen devlet hizmetinde bulunmuş ikisi üniversitelerde görevli profesörlerden olmak üzere dört kişi arasından Devlet Başkanınca beş yıllığına atanır. Önerilenler atanmadığı ve iki hafta içerisinde yeni adaylar gösterilmediği takdirde Devlet Başkanınca doğrudan atama yapılır. Süresi biten rektör yeniden atanabilir.”

Yapılan bu düzenlemede seçim uygulamasından vazgeçilmiş, doğrudan atama yapılmaya başlanmış, rektörün profesör olması koşulu kalkmış, ayrıca 5 yıllığına atanan rektörün defalarca seçilmesi olanaklı hale getirilmiştir. 1992 yılına kadar uygulanan bu seçim düzeneğinde, 1992 yılında çıkarılan 3826 Sayılı Yasa ile bazı değişiklikler yapılmıştır. Buna göre madde şu biçimi almıştır; “Devlet üniversitelerinde rektör, profesör akademik unvanına sahip kişiler arasından görevdeki rektörün çağrısı ile toplanacak üniversite öğretim üyeleri tarafından seçilecek adaylar arasından Cumhurbaşkanınca atanır... görev süresi 4 yıldır. Süresi sona erenler aynı yöntemle yeniden atanabilirler. Ancak iki dönemden fazla rektörlük yapılamaz... Rektör adayı seçimleri gizli oyla yapılır... Birinci toplantıda öğretim üyelerinin en az yarısının hazır bulunması şarttır. Bu sağlanmadığı takdirde toplantı 48 saat ertelenir ve nisap aranmaksızın seçime geçilir. Bu toplantıda en çok oy alan 6 kişi aday olarak seçilmiş sayılır, bunlardan Yükseköğretim Kurulunun seçeceği üç kişi atanmak üzere Cumhurbaşkanına sunulur. Vakıflarca kurulan üniversitelerde rektör adaylarının seçimi ve rektörün atanması ilgili mütevelli heyet tarafından yapılır.”

Görüldüğü üzere, 1992’de rektörlük seçimine ilişkin ciddi değişiklikler yapılmıştır. Bu değişikliğe göre, öncelikle rektör adayı belirlenmesinde seçim usulüne dönülmüştür. Rektörün profesör olması koşulu getirilmiştir. Rektörlük süresi 4 yıla indirilmiş ve bir kişinin en fazla iki dönem rektörlük yapabileceği belirtilmiştir.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> 2547 Sayılı Yasada rektörlerin yaş haddi 67 olarak belirlenmekle birlikte rektör olarak atanmış olanlarda görev süresi bitinceye kadar yaş haddi aranmayacağı da vurgulanmıştır.

Üniversitelerde seçimin nasıl yapılacağı belirtilmiştir. Ayrıca vakıf üniversitelerinin rektör seçim usulü de ilk kez düzenlenmiştir.<sup>28</sup>

1992 yılında çıkarılan 3826 Sayılı Yasa, 2547 Sayılı Yasanın 13. maddesinin yanı sıra geçici birinci maddesini de değiştirmiştir. Bu değişikliğe göre yeni kurulan devlet üniversitesi ve yüksek teknoloji enstitülerinin kurucu rektörleri iki yıl için, Milli Eğitim Bakanı ve Başbakanın önereceği 3 isim arasından Cumhurbaşkanınca atanacaktır.

Bu düzenleme 2006 yılında çıkarılan ve 15 üniversitenin kuruluş yasası olan 5467 Sayılı Yasanın geçici birinci maddesinde aynen korunmuştur. Bu süreçte YÖK'ün devre dışı bırakılması nedeniyle Cumhurbaşkanının Anayasa Mahkemesine açtığı dava sonucu geçici birinci madde iptal edilmiştir.<sup>29</sup> Ocak 2007 tarihinde kabul edilen 5573 Sayılı Yasanın geçici birinci maddesi ile kurucu rektörlere ilişkin yeni bir düzenleme yapılarak YÖK atama sürecine dahil edilmiştir. Bu düzenlemeye göre "...kurulan üniversitelerin kurucu rektörleri, iki yıllığına Yükseköğretim Genel Kurulu tarafından, bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir ay içinde üye tam sayısının  $\frac{3}{4}$  çoğunluğuyla belirlenecek altı profesör adaydan; Millî Eğitim Bakanınca onbeş gün içinde seçilerek Cumhurbaşkanına sunulan üç aday arasından Cumhurbaşkanınca seçilir ve atanır. Yükseköğretim Genel Kurulunca aday belirleme işlemi bir ay içinde sonuçlandırılmadığı takdirde Millî Eğitim Bakanı tarafından belirlenecek üç kurucu rektör adayı Cumhurbaşkanına sunulur."

Cumhurbaşkanı ve ana muhalefet partisi tarafından, kurucu rektör adaylarının Yükseköğretim Genel Kurulu üye tamsayısının  $\frac{3}{4}$  çoğunluğuyla, başka bir söyleyişle en az 16 üyenin oyuyla seçileceğini belirten düzenlemenin (5573 Sayılı Yasanın geçici birinci maddesi) iptali istemiyle Anayasa Mahkemesine dava açılmıştır.

2547 Sayılı Yasanın 6. maddesi uyarınca yirmibir üyeden oluşan Yükseköğretim Genel Kurulu ondört üyeye toplanabilmekte ve sekiz oyla karar alabilmekte iken kurucu rektör seçiminde bu sayı 16'ya çıkarılmıştır. Buna göre  $\frac{3}{4}$  çoğunluk sağlanıp rektör adayları bir ay içerisinde belirlenemediğinde, adaylar yine Milli Eğitim Bakanlığı (MEB) tarafından belirlenecektir. Bu gerekçeyle

---

<sup>28</sup> Bu çalışmada rektör belirleme sistemine ilişkin yürütülen tartışmalarda vakıf üniversiteleri kapsam dışı tutulmuştur.

<sup>29</sup> "5467 Sayılı Kanun", *Cumhurbaşkanlığı Basın Açıklaması*, <http://www.tcmb.gov.tr/ahmet-necdet-sezer-basin-aciklamalari/494/60321/5467-sayili-kanun-.html>, 2006, (08.12.2008).

açılan dava sonucunda 5573 Sayılı Yasanın geçici birinci maddesi iptal edilmiştir.<sup>30</sup> Bundan sonraki süreçte, kurucu rektör ataması işlemleri yeni bir yasal düzenleme yapılmadığı için 2547 Sayılı Yasanın değişik 13. maddesine göre yapılmıştır.

2547 Sayılı Yasada rektör seçimlerine ilişkin yapılan son düzenleme ise, 2008’de 5772 Sayılı Yasa ile 13. maddenin rektörün atanmasına ilişkin kısmında açıklayıcı bir düzenleme getirilerek Cumhurbaşkanının kendisine sunulan üç aday içerisinde birini seçerek rektör olarak atayacağını belirtilmesidir. Yeni kurulan üniversitelerde ise rektör adayları olarak başvuran profesörler arasından Yükseköğretim Genel Kurulunun seçeceği üç adayın Cumhurbaşkanlığına sunulacağı, Cumhurbaşkanının, bunlar arasından birini seçerek rektör atayacağını belirtilmektedir.

Bu genel düzenlemeler çerçevesinde Üniversitelerde Akademik Teşkilat Yönetmeliği’nin (1982) dördüncü maddesinde birinci aşama olan üniversitede seçimlerin yapılma usulüne yönelik düzenlemeler yer almıştır. Buna göre, rektör adayları seçimleri gizli oyla yapılır. Birinci toplantıda öğretim üyelerinin en az yarısının hazır olması şartı aranır. Çoğunluk sağlanamadığı halde toplantı kırksekiz saat ertelenir ve nisap aranmaksızın seçim yapılır. Geçerli oylara göre en çok oy alan altı kişi aday olarak seçilmiş sayılır. Adayların eşit oy almaları durumunda sıralama kur’a çekilerek belirlenir. Seçim sonucu, bir tutanakla rektör tarafından Yükseköğretim Kurulu Başkanlığına gönderilir. Eğer aday sayısı altıdan eksik ise rektör adayları belirleme işlemi tamamlanmamış sayılır. Bu durum Yükseköğretim Kuruluna bildirilir ve en geç bir ay içinde görevdeki rektör yeni aday seçimi için öğretim üyelerini tekrar toplantıya çağırır.

Seçimin ikinci aşaması olan YÖK’ün kendisine sunulan 6 aday içerisinde Cumhurbaşkanına sunulacak olan üç adayları seçme işleminin hangi usulle yapılacağı, Yükseköğretim Kurulu Teşkilatı ve Çalışma Usulleri Yönetmeliğinin “Rektör Adaylarını Belirleme Yöntemi” başlıklı 42. maddesinde belirtilmiştir. Buna göre YÖK, Üniversitelerarası Kurulca seçilen üyeleri arasından iki, Cumhurbaşkanınca doğrudan seçilen üyeleri arasından bir, Bakanlar Kurulu ve Genelkurmay Başkanlığı tarafından seçilen üyeleri arasında iki olmak üzere beş üyeyi gizli oyla seçerek “Rektör Adaylarını Belirleme Komisyonu”nu oluşturur. Komisyon, üniversiteler tara-

---

<sup>30</sup> Anayasa Mahkemesi, “2007/18 Karar Nolu Anayasa Mahkemesi Kararı”, [http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage\\_karar&ref=show&action=karar&id=2484&content=](http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=2484&content=), 2007, (10.12.2010)

findan gönderilen altı kişilik listeye ilişkin Genel Kurula sunulmak üzere bir değerlendirme raporu hazırlar. Genel Kurul toplantısında çoğunluğun oyunu alan ilk üç kişi Cumhurbaşkanına sunulur.<sup>31</sup>

## **REKTÖR BELİRLEME SİSTEMİNE İLİŞKİN ELEŞTİRİLER ve ÇÖZÜM ÖNERİLERİ**

Türkiye’de rektörün üniversite bileşenleri tarafından doğrudan seçilmesi 1946-1981 arasında gerçekleşmiştir.<sup>32</sup> Rektörlerin atamaıyla geldiği YÖK döneminde ise 1992 yılından itibaren üç aşamalı bir sistem uygulanmaktadır. Bu dönemden itibaren rektör belirleme sistemi, her seçim döneminde artan oranda tartışılır hale gelmiştir. Eleştiriler, uzun yıllardır sistemin gözden geçirilmesi ve değiştirilmesine ilişkin önerilerle sürdürülmektedir. Ancak yapılması istenen değişikliklerin boyutları farklılık göstermektedir. Bütün değişiklik önerilerine ek olarak, son yıllarda sistemin bütünüyle değiştirilerek mütevelli heyete geçilmesine ilişkin bir görüş de dillendirilir olmuştur.

### **Rektör Belirleme Sorunu, Eleştiriler ve Danıştay Kararlarına Yansımaları**

Günümüzde üç aşamada yapılan rektör belirleme işleminin her aşaması için ayrı eleştiriler söz konusudur. Birinci aşama olan rektör adaylarının üniversiteden oylama yoluyla sıralanmasına yönelik getirilen eleştiri, sadece öğretim üyelerinin oy vermesi sistemine ilişkindir. Bu konuda öğretim üyelerinin üniversitelerin tüm bileşenlerini temsil edemeyeceği, diğer akademik ve idari çalışanlar ve öğrencilerin de söz hakkı olması gerektiğinin altı çizilmektedir. İkinci aşama olan, YÖK’e gönderilen altı aday arasından üçünün seçilerek Cumhurbaşkanına gönderilme usulü de eleştirilmektedir. Bu aşamada özellikle oy çokluğuna dikkat edilmeden sıralama yapılması ve öğretim üyelerinin yaptığı seçimin dikkate alınmamasına vurgu yapılmaktadır.

Üçüncü aşamada ise, Cumhurbaşkanının YÖK tarafından gönderilen rektör adayları arasından zaman zaman sıralamaya dikkat etmeden YÖK’ün ve üniversitenin tercihleri dışında bir rektör ataması yapmasına ilişkindir. Bu noktada eleştiriler daha çok cumhurbaşkanının makamına birinci sırada gelen ismi atamaması durumunda ortaya çıkmaktadır. Bu üç farklı ancak birbirini takip eden

---

<sup>31</sup> Vakıflarca kurulan üniversite veya yüksek teknoloji enstitülerinde rektör adaylarının seçimi ve rektörün atanması, ilgili mütevelli heyet tarafından yapılır.

<sup>32</sup> Tahir Hatiboğlu, *a.g.k.*, s. 74, 223.

eleştirilerle birlikte yürütülen rektörlük seçimi tartışmalarında artık yeni modellerin gündeme geldiği bir süreç yaşanmaktadır.<sup>33</sup>

Rektörün belirlenmesinde bu sürecin herhangi bir aşamasına ilişkin uygulamalar çoğu kez rektör adayları ve destekleyenler tarafından eleştirilmiş ve verilen kararlar zaman zaman dava konusu edilmiştir. Çalışmada Danıştay kararları bulunan davalardan bazılarına, tartışılan konuyu örneklendirilmek amacıyla, yer verilmiştir. Açılan davalar, Danıştay'ın internet adresinden, Kazancı, Hukuktürk, Legalbank veritabanlarından yapılan taramalardan edinilmiştir.<sup>34</sup> Bu tarama sonucunda doğrudan rektörlük seçimlerine ilişkin ulaşılan sekiz dava örneği incelenmiştir. Bu davalar başvuru nedenine göre şöyle sınıflandırılmıştır:

-Rektör adaylarının adaylık koşullarına sahip olup olmadıklarına (1992 yılında yapılan değişiklik nedeniyle iki dönem sınırlandırılması koşuluna) ilişkin bir istisari görüş ve 2 dava,

-YÖK'ün üniversiteden gelen liste sırasında değişiklik yapması konusunda 3 dava,

-Cumhurbaşkanının YÖK tarafından gönderilen sıralamaya uygun atama yapmadığı hakkında 2 dava.<sup>35</sup>

### ***Rektör Adayı Belirlemede Birinci Aşama: Rektör Adaylarının Adaylık Koşullarını Taşımalarına İlişkin Tartışmalar***

Üniversitelerde sadece öğretim üyelerinin oy kullanması uzun yıllardır eleştirilmekte ve değiştirilmesi gerektiği belirtilmektedir. Ancak bu konu daha çok üniversite bileşenleri arasında tartışılmaktadır. Günümüzde üniversite yasası ve ilgili yönetmeliklerde yapılması planlanan değişiklikler arasında bu konu da dile getirilmektedir.

Uygulamaların mevzuata uygun olması nedeniyle rektör adaylarının ön seçimle belirlenmesine yönelik Danıştay'da görülen davalar bu tartışmaları kapsamamaktadır. Bu aşamada açılan davaların gerekçeleri rektör adaylarının rektörlük koşullarını taşıyıp

---

<sup>33</sup> Seçim sisteminin bütününe ve seçim sonrası rektörlük uygulamalarına getirilen en yaygın eleştiri ise rektörün sınırsız yetkileri ve bunun yarattığı sonuçlar ile ilgilidir. Ancak bu konu çalışma alanının sınırları gereği kapsam dışı bırakılmıştır.

<sup>34</sup> Bir davada, dava metni doğrudan davacıdan alınmıştır.

<sup>35</sup> Çalışmanın kapsamı gereği sadece rektör atamalarına ilişkin davalar incelenmiştir. Oysa, özellikle YÖK'ün disiplin yönetmeliği çerçevesinde, Cumhurbaşkanının ise Anayasa'nın 105. maddesi çerçevesinde rektörün görevden alınmasını, rektör yetkilerini (yetki aşımını), görev süresi bittiği halde karar almasını içeren çeşitli davalar bulunmaktadır.

taşınamaması ilişkindir. 1992 yılında 2547 Sayılı Yasada yapılan değişiklikle rektörlük süresinin iki dönemle sınırlandırılması kuralı nedeniyle rektör adaylarının görev süresi hesaplamalarında yorum farklılıkları olmuştur. Bu kapsamda, 1992 öncesi rektörlük yapmış olan kişilerin yeniden rektör adayı olması durumunda yasa değişikliğinden önceki görev süreleri, şimdiki görev süresi olan (4 yıl + 4 yıl) süreye eklenecek mi; kurucu rektörlük görev süresi olan iki yıl bir dönem olarak sayılacak mı, gibi sorulara cevap aranmıştır.

Değişiklikten önce 2547 Sayılı Yasanın 13. maddesinde rektörlük süresine ilişkin bir süre sınırı bulunmamaktaydı. Değişiklik sonrası 1992 yılında yapılacak rektörlük ön seçimlerinde bu hükmün geçmişe yönelik işletilip işletilmeyeceğine ilişkin görüş ayrılıkları yaşandığı için YÖK, Danıştay Birinci Dairesinden istişari görüş istemiştir. Danıştay Birinci Dairesi,<sup>36</sup> her Yasanın yürürlüğe girdiği tarihten sonraki hukuki durumları düzenleyebileceği gerekçesiyle, ilgili hükmün, Yasanın yürürlüğünden önce rektörlük yapan kişilerin rektör adayı olarak seçilip atanmalarına engel olmadığı sonucuna varmıştır.<sup>37</sup> Ancak, bu karardan bir yıl sonra Danıştay Beşinci Dairesinde aynı konuda görülen bir davada aksi yönde karar verilmiştir. Dava konusu, “Rektör Adaylarının Seçimle Belirlenmesine İlişkin Usul ve Esaslar”ın dördüncü maddesine ilişkin olarak rektör aday adaylarının yasaca aranan niteliği taşımadığı iddiasıdır. Bu dava kararında Birinci Dairenin görüşünün aksine, 2547 Sayılı Yasanın ilgili maddesini değiştiren 3826 Sayılı Yasanın yürürlüğe girdiği tarihten önce iki dönem rektörlük yapmış olanların 17.7.1992 tarihinde yapılan rektörlük seçimlerine katılmaları işleminde hukuka uyarlık bulunmadığı belirtmiştir.<sup>38</sup>

Bu konuda yorum farklılığı yaratan bir konu da iki yıl olan kurucu rektörlük süresinin bir dönem sayılıp sayılmayacağıdır. YÖK’ün kurucu rektörlük dönemini bir dönem olarak kabul etmeyip, kurucu rektör olarak görev yapan öğretim üyesini tekrar ata-

---

<sup>36</sup> Danıştay, “1992/238 Karar Numaralı Danıştay Birinci Daire Kararı”, 1992.

<sup>37</sup> 1750 Sayılı Üniversiteler Kanununun 13 üncü maddesinin ikinci fıkrasında “Dönem süresi biten rektör yeniden seçilebilir. Fakat aynı şahıs, aradan bir seçim dönemi geçmeden, iki dönemden fazla rektörlük yapamaz.” hükmü yer almış iken Yasanın Geçici 3 üncü maddesinin son fıkrasında “Bu madde gereğince süresi biten rektör yeniden iki dönem için aday olabilir” biçiminde bir hükme yer verilerek konu ayrıca düzenlenmiştir.

<sup>38</sup> Danıştay, “1993/3177 Karar Numaralı Danıştay Beşinci Daire Kararı”, 1993.



ması üzerine açılan dava Danıştay Sekizinci Dairesinde<sup>39</sup> görülmüş, davanın reddine karar verilmiştir.<sup>40</sup>

Bu dava örneklerinden 1992 yılında yapılan düzenlemenin yeterince açık olmadığı ve yorum farklılıklarına yol açtığı görülmektedir. Yorum farklılıklarına yol açan sorun, 1750 Sayılı Yasada olduğu gibi geçici madde ile geçmişte rektör olarak görev yapanları kapsayan kısıtlama benzeri bir düzenlemenin yapılmamış olmasıdır.

### ***İkinci Aşama: YÖK'ün Yetkileri***

Rektör adayı belirlemeye ilişkin YÖK'ün yetkileri, ilgili yönetmeliğin 42. maddesinde belirtilmektedir. YÖK'ün üniversiteden gelen sıralamayı Genel Kurulda değiştirdiği durumlarda, liste dışı kalan/atanmayan rektör adayları, YÖK'ün tercihini üniversitenin tercihlerine müdahale olarak algılamaları gerekçesiyle itirazlarını dile getirmektedirler. Bu amaçla farklı zamanlarda iptal davaları açılmıştır. Bu konuda incelenen ve Danıştay Sekizinci Dairesi tarafından görülen üç davadan iptal kararı verilen tek davayı, önseçimde ikinci sıraya yerleştirilen aday YÖK'ün oylaması sonucu ilk üçe girememesi nedeniyle açmıştır. İptal nedeni ise dava süresinde Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulunca Anayasa Mahkemesine başvurulması sonucu, Anayasa Mahkemesinin 2547 Sayılı Yasa'nın 6/b-4 maddesini (MEB'nca seçilen iki üye) Anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle iptal etmesidir. Böylece, YÖK'te Milli Eğitim Bakanlığı'nca seçilen iki üyenin yer alması nedeniyle, YÖK tarafından yapılan seçimin hukuki dayanağının kalmadığı belirtilerek işlem iptal edilmiştir.<sup>41</sup>

İncelenen ikinci dava üniversitenin yaptığı ön seçimde birinci sırada olan adayın YÖK'ün yaptığı sıralamada ilk üçe girememesi nedeniyle açılmış olup, YÖK'ün yaptığı sıralamanın yasa ve yö-

<sup>39</sup> Danıştay, "1999/281 Karar Numaralı Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu Kararı", 1999a.

<sup>40</sup> Davacı rektör adayının temyiz talebi sonucu dava İdari Dava Daireleri Genel Kurulunda görülmüş, davacının; rektör atanan kişinin rektör adayı olma niteliğini taşımadığı yolundaki savı yerinde görülmemekle davanın reddine ilişkin verilen karar onanmıştır. Yine bu konuda 06.08.2008 tarihinde yapılan rektör atamalarında, bir üniversitede rektör atanan kişinin adaylık koşullarını taşımadığı gerekçesiyle atanmanın iptaline ilişkin açılan davada Danıştay Sekizinci Dairesi yürütmeyi durdurma talebini reddetmiştir, ancak dava henüz sonuçlanmamıştır "Danıştay 'Rektörlük davası'nda yürütmeyi durdurmayı reddetti", <http://www.memurlar.net/haber/158717/>, 2010, (15.10.2010).

<sup>41</sup> Danıştay, "1999/2923 Karar Numaralı Danıştay Sekizinci Daire Kararı", 1999b.

netmeliklere uygun yapıldığı gerekçesiyle iptal istemi reddedilmiştir.<sup>42</sup> Üçüncü dava da aynı içerikte olup, öncelikle yerel mahkemede görülmüş, iptal istemi hem yerel mahkeme, hem de temyiz makamı olarak Danıştay tarafından reddedilmiştir.<sup>43</sup>

İncelenen üç dava örneğinde görüldüğü üzere üniversitelerin yaptığı seçim sonucu ataması yapılmayan rektör adayları açısından bu uygulama, her bir dava için kendine özgü koşullar taşımak kaydıyla, yargıya taşınmıştır. Ancak yargı, Yükseköğretim Kurulu Teşkilatı ve Çalışma Usulleri Yönetmeliğinin “Rektör Adaylarını Belirleme Yöntemi” başlıklı 42. maddesine uygun davranıldığını belirterek uygulamaları hukuka uygun bulmuştur. Davacılar, yönetmeliğin ilgili maddesindeki düzenlemeyi özerkliği zedeleyici bir uygulama olarak değerlendirerek dava açmıştır. Ancak, sistemin kurgusunda özerkliği esas alan bir bakış açısı bulunmamaktadır. Ayrıca, yürürlükte bulunan rektör belirleme sistemi üniversite seçimlerini “icrai nitelikte” değil, “hazırlık işlemi”<sup>44</sup> olarak değerlendirmektedir. Asıl seçme işlevi ise YÖK’e bırakılmıştır. Bu nedenle, üniversitelerin yaptığı ön seçimden çok YÖK Genel Kurulunda yapılan oylamadan çıkacak sıralama önem kazanmaktadır. YÖK’ün ön seçimleri dikkate alarak ya da göz ardı ederek seçim yapması ise takdirine bırakılmıştır. Bu nedenle 1992 yılında yapılan 13. madde değişikliği rektör seçim sistemine geçiş olarak algılanmamalıdır.

### **Üçüncü Aşama: Cumhurbaşkanının Rektör Ataması**

Rektör belirlemenin son aşamasında Cumhurbaşkanı, YÖK tarafından makamına gönderilen üç isimden birini rektör olarak atamaktadır. Bu atamada genel eğilim YÖK’ten gelen sıralamaya dikkat etmek biçiminde olsa da, zaman zaman Cumhurbaşkanının sıralama dışı atama yaptığı görülmektedir. Bu süreçte, kimi zaman YÖK’ün üniversiteden gelen sıralamayı değiştirmesi durumunda Cumhurbaşkanının müdahale ederek üniversitenin tercihi uygun bir karar verdiği (Ör. İnönü Üniversitesi, 1996, Dokuz Eylül Üniversitesi, 2001,<sup>45</sup> Mersin Üniversitesi, 2010)<sup>46</sup> kimi zaman YÖK

---

<sup>42</sup> Danıştay, “1999/7145 Karar Numaralı Danıştay Sekizinci Daire Kararı”, 1999c.

<sup>43</sup> Danıştay, “2003/2062 Karar Numaralı Danıştay Sekizinci Daire Kararı”, 2003.

<sup>44</sup> İlhan Özyay, *Günışığında Yönetim*, İstanbul: Alfa Yayınevi, 2002, s. 436.

<sup>45</sup> Cumhurbaşkanı Sezer’in 2000 yılında kendisine gönderilen listeyi tekrar düzenlemeleri için YÖK’e iade etmesi nadir görülen bir uygulama olması nedeniyle incelenmemiştir (Ayrıntılı bilgi için bkz. Faik Saralioğlu, “Akademik Ortamda

üniversiteden gelen sıralamayı değiştirmediği halde Cumhurbaşkanı'nın sıralamayı değiştirerek en çok oy alan adayı atamadığı (Ör. Gazi Üniversitesi, 2004, Osmangazi Üniversitesi 2007)<sup>47</sup> kimi zaman da üniversiteden gelen sıralamayı YÖK'ün değiştirdiği ve cumhurbaşkanının değişen listeye uygun atama yaptığı görölmektedir (Ör. Mersin Üniversitesi 1996, Kafkas Üniversitesi 2010).<sup>48</sup>

Dikkati çeken konu cumhurbaşkanlarının siyasal kimliğinden bağımsız olarak eleştirilerin niteliğinin değişmemesidir. Her ne kadar ön seçim sisteminin 1992'de başlamasından bu yana görev yapan üç cumhurbaşkanı da eleştirilere konu olan atamalar yapmış olsa da, eleştirilerin odağındaki isimler son iki cumhurbaşkanı, Sezer ve Gül olmuştur. Bunda son yıllarda üniversite sayısının artması da etkili olmuştur.

Yapılan bir araştırmada eski Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer'in, görev süresi boyunca gerçekleştirdiği 119 rektör atamasından 95'inin üniversitelerde yapılan seçimlere uygun olduğu, 24 atamanın ise düşük oy alanlardan yapıldiğı belirlenmiştir. Cumhurbaşkanı Abdullah Gül'ün ise 2007-2009 yılları aralığındaki 2 yıllık sürede 23 kurucu rektör ataması dışında, atadığı 31 rektörün 18'ini üniversitelerde yapılan seçimlere uygun olarak, 13'ünü ise daha az oy alanlar arasından belirlediği ifade edilmektedir.<sup>49</sup> Yapılan rektör atamaları, siyasal ve yönetsel kültürümüzün de etkisiyle, belirli bir düzen içerisinde yürütölememektedir. Üniversitelerin ön seçim ile belirlediği birinci adayın atanması biçiminde bir gelenekselleşme oluşturulamamakta, siyasal konjonktüre bağlı siyasal kararlar olarak biçimlenmektedir.

---

Kabul Edemediklerimiz", *Tıp Dünyası Dergisi*, S:71, <http://www.ttb.org.tr/TD/TD71/5.html>, 2000, (10.12.2010).

<sup>46</sup> Örnek atamalar için bkz. Kemal Gözler, "Cumhurbaşkanı - YÖK Çatışması", *Ankara Barosu Dergisi*, 59(2001/1), s.37-59; "Rektörlük Seçimleri", <http://www.malatyahaber.com/haberler/templates/malatya-new.asp?articleid=16613&zoneid=5&y=31>, 2008, (10.01.2011); Abdullah Gül, "Üniversiteler Konusunda Yeni Bir Dönem Başlamalı", <http://www.tccb.gov.tr/haberler/170/47596/cumhurbaskani-gul-universiteler-konusunda-yeni-bir-donem-baslamali.html>, 2008, (10.10.2010).

<sup>47</sup> Örnek atamalar için bkz. Danıştay, "2007/805 Karar Numaralı Danıştay Sekizinci Daire Kararı", 2007; Kemal Atlan, "Gül, Erkeklere Fark Atan Bayan Rektör Adayını Atamadı", *Milliyet Gazetesi*, 7 Eylül 2007, <http://www.milliyet.com.tr/2007/09/07/son/sontur68.asp>, (15.11.2010).

<sup>48</sup> Örnek atamalar için bkz. Danıştay 1999a, a.k.; "Abdullah Gül O rektörü Atamadı", <http://www.internethaber.com/abdullah-gul-o-rektoru-atamadi--309010h.htm>, 11 Kasım 2010.

<sup>49</sup> Kıvanç El, "Köşkün Rektör Karnesi", [www.memurlar.net/haber/154522](http://www.memurlar.net/haber/154522), 2009, (20.12.2010).

Cumhurbaşkanının rektör ataması işlemine ilişkin ulaşılan iki dava incelenmiş olup, davalarda Cumhurbaşkanının takdir yetkisini kullanarak karar verdiği, bu durumun da hukuka aykırı bir yönünün olmadığı sonucuna ulaşılmıştır. Bu davaların birincisinde Cumhurbaşkanına sunulan üç kişilik listedeki adaylardan birisinin çekilmesi sonucu listede meydana gelen eksiklik, YÖK'ün dördüncü ismi bildirmesiyle giderilmiştir. Cumhurbaşkanının bu dördüncü ismi rektör ataması üzerine listede yer alan bir rektör adayı iptal davası açmış, ancak Danıştay Sekizinci Dairesinin kararı işlemin mevzuata ve hukuka aykırı olmadığı yönünde olmuştur.<sup>50</sup> Bununla birlikte, Cumhurbaşkanına sunulan üç kişilik listede adı bulunan üçüncü sıradaki adayın liste Cumhurbaşkanının önüne gelene kadar istifaya etmemiş olması ve son süreçte çekilmesi manidardır. Bu da rektör belirleme işleminin siyasal niteliğini gösteren bir örnek olarak algılanabilir.

Diğer davada ise, YÖK'ün gönderdiği listede birinci sırada olan rektör adayının rektör atanmaması üzerine idare mahkemesine açtığı dava reddedilmiş, temyiz davası ise Danıştay Sekizinci Dairesinde görülmüş ve Cumhurbaşkanı tarafından takdir yetkisi kullanılarak rektörün seçilip atanması işlemi hukuka aykırılık bulunmadığı gerekçesiyle temyiz talebi reddedilmiştir.<sup>51</sup> Bu davada ise takdir hakkının sınırları tartışılmıştır.

### **Rektörün Belirlenmesine İlişkin Öneriler**

Günümüzde Türkiye'de rektörün belirlenmesine ilişkin tespit edilen sorunlar çerçevesinde çeşitli öneriler geliştirilmiştir. Bu öneriler iki grupta toplanabilir. Bunlardan birincisi, mevcut YÖK düzeni içerisinde bazı değişiklikler yaparak sisteme ilişkin eleştirileri ortadan kaldırmayı amaçlamaktadır. Bu kapsamda sunulan öneriler; üniversitelerde seçmen sayısının artırılmasıyla daha katılımcı seçimlerin düzenlenmesi, üniversitelerin kararlarının öncelikli olarak dikkate alınması, YÖK'ün karar sürecine etki etmemesi gibi çeşitli temel görüşleri dikkate almaktadır.

İkinci grup öneriler ise son zamanlarda çok farklı çevrelerce üzerinde durulan mütevelli heyeti uygulamasının çeşitli varyasyonlarına ilişkindir. Bir başka anlatımla, mütevelli heyeti uygulaması kapsamındaki öneriler, sistemin Türkiye'ye uyarlanması yönündedir. İsrail örneğinde görüldüğü gibi, YÖK kaldırılmadan üniversite bünyesinde mütevelli heyeti oluşturulmasının yanı sıra, ABD örne-

<sup>50</sup> Danıştay, "1995/3624 Karar Numaralı Danıştay Sekizinci Daire Kararı" 1995a.

<sup>51</sup> Danıştay, 2007, a.k.

ğinde görüldüğü gibi, YÖK'ün kaldırılması suretiyle her üniversitede ayrı mütevelli heyetlerinin kurulması da öneriler arasında yer almaktadır. Kimi kesimler özellikle iş dünyasının dahil edilmesi söz konusu olduğunda, Türkiye'nin henüz bu tür bir mütevelli heyeti uygulamasına hazır olmadığını belirtirken, kimi kesimler bunu bir tehdit olarak algılamamaktadırlar.

Diğer yandan Dokuzuncu Kalkınma Planı Yükseköğretim Özel İhtisas Komisyonu Raporu'nda<sup>52</sup> rektörlerin seçim sisteminin değiştirilmesi ve yetkilerinin kısıtlanmasına ilişkin rektörlerin seçimi ve atanmaları konusunda bir öneri bulunmamakla birlikte,<sup>53</sup> Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu'nda<sup>54</sup> yeterli açıklayıcılık ve özgünlükte olmamakla beraber rektörlerin seçim sistemine ilişkin çeşitli öneriler bulunmaktadır.<sup>55</sup>

### ***YÖK Sistemi İçerisinde “Daha Katılımcı” Bir Model Geliştirilebilir mi?***

Günümüzde uygulanan sisteme ilişkin çok sayıda eleştiri bulunmakta, ancak öneriler sınırlı kalmaktadır. Bu öneriler genellikle, YÖK sistemi devam ettiği sürece 2547 Sayılı Yasada ve ilgili yönetmeliklerde bazı değişiklikler yapılarak bütün üniversite bileşenlerini daha mutlu edecek bir yapılanmaya nasıl gidilebileceği yönündedir. Bu çerçevede mevcut sistemde katılımcı yönde değişiklik yapmanın yeterli olmayacağı, biçimsel kalacağı, bugüne kadar yapılan değişikliklerin yetersiz olduğu ve bu sorunun bir zihniyet sorunu olduğu; Batı Avrupa ve ABD'deki birçok üniversitede artık seçim sisteminin uygulanmadığı gibi görüşlerle seçim sisteminden vazgeçilip, doğrudan atama yöntemine geçilmesini önerenler de bulunmaktadır.

YÖK sistemi kaldırılmadan sorunların giderilmesine yönelik öneriler dört başlık altında sınıflandırılabilir:

---

<sup>52</sup> DPT, *Dokuzuncu Kalkınma Planı Yükseköğretim Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara: DPT yayını, 2009.

<sup>53</sup> Konuya ilişkin sadece “Anayasanın 130 ve 131.maddeleri, demokratik, özgün, özgür ve özerk bir üniversite anlayışına uygun şekilde yeniden düzenlenmelidir” ifadesi yer almaktadır. DPT, a.g.k., s. 112.

<sup>54</sup> DPT, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Yükseköğretim Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara: DPT yayını, 2000, s. 112-115.

<sup>55</sup> Sunulan öneriler daha çok bireysel görüşleri yansıtmakta olup, görüş birliği içerisinde sunulan öneri, eskiden olduğu gibi aynı fakülteden en çok iki dönem üst üste rektör seçilmesi yönündedir. Bu öneri seçim sisteminin bütünü tartışılmadan sadece seçimin birinci aşamasına getirilmesi düşünülen bir kural olarak parçacıdır.

- 1) Seçmen niteliğinin değiştirilmesi,
- 2) Rektör yetkilerinin kurullara delegasyonu bağlamında seçmen sayı ve niteliğinin artırılması,
- 3) Üç turlu çoğunluk yöntemine göre seçim yapılması,
- 4) Seçimden vazgeçilerek atama yöntemine dönülmesi biçiminde

*1. Seçmen niteliğinin değiştirilmesi:* Üniversitelerde yapılan rektör adaylarını belirleme seçimine ilişkin önerilerden birisi katılımın düzeyi konusundadır. Mevcut durumda sadece öğretim üyelerinin görüşleri dikkate alınmaktadır. Dolayısıyla seçim öncesinde rektör adayları da doğal olarak diğer üniversite personelinin ve öğrencilerin taleplerinden daha çok seçmen kitle olan öğretim üyelerinin talepleri ile ilgilenmektedir. Bu durum özellikle rektör seçildikten sonra ikinci dönem rektör olma hazırlıklarında görülmektedir. Rektör, ikinci döneme yatırım yapma güdüsüyle yönetim stratejisini belirlemektedir. Bu durum üniversitenin tüm bileşenlerinin görüşlerini ve taleplerini dile getirebildiği katılımcı bir yönetim sisteminin önünü tıkamaktadır. Oysa eğer seçim sistemine devam edilecekse, bu durumda seçmen sayısı ve niteliğinde yeni bir düzenleme yapılması gerekmektedir. Bu kapsamda küçük farklılıklar içeren öneriler bulunmaktadır. Bu önerilerin tamamında bütün akademik personelin, idari personelin oyları ile rektör seçimi önerilmektedir.<sup>56</sup> Bunun yanı sıra bu seçimin yürütülmesini sağlayacak ve öğrenci temsilcilerinin oy haklarının olduğu bir yönetim organını işler kılmak da önerilmektedir.<sup>57</sup> Bu önerilerde rektör adaylarında bazı özelliklerin aranması gerektiği belirtilmektedir. Bu özellikler; rektör adaylarının yönetim alanında öğrenim görmüş olması veya yönetim alanında deneyimli olması koşulu, (rektör adayının üniversitenin kadrolu öğretim elemanı olması hususunda görüş ayrılıkları bulunmakla birlikte), profesörler arasından seçilmesi vs.dir.<sup>58</sup>

---

<sup>56</sup> İbrahim Çankaya ve Fatih Töremen, “Türkiye, Avrupa Birliği ve Amerika Birleşik Devletleri Üniversite Yönetimlerinin Karşılaştırılması”, *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 7(13), 161; Rabia Bahar Üste, “Üniversite Rektörlük Seçimine Alternatif Yaklaşım ve Dokuz Eylül Üniversitesi Örneği”, *Ege Akademik Bakış Dergisi*, 3(1), <http://eab.ege.edu.tr/pdf/3/C1-S1-2-M5.pdf>, 2003, (10.11.2010), s. 42.

<sup>57</sup> İbrahim Ortaş, a.k.

<sup>58</sup> İbrahim Çankaya ve Fatih Töremen, a.g.k., s. 161; Rabia Bahar Üste, a.g.k., s. 43-44

2. *Rektör yetkilerinin kurullara delegasyonu bağlamında seçmen sayı ve niteliğinin artırılması:* İkinci öneri seçmen niteliğinde yapılan değişiklik ve seçmen sayısının artışının sorunları çözmeye yeterli olmayacağı görüşünden hareketle Türkiye'nin Yükseköğretim Stratejisi Raporu'nda (YÖK, 2007:165-166) yer almaktadır. Raporda, öncelikle senato ve üniversite yönetim kurullarının, yetkilerinin güçlendirilmesi, alınan kararların rektörü bağlayıcı olması, senatonun, dekanlar, seçilerek gelen fakülte temsilcileri, öğrenci konseyi başkanı, üniversite düzeyinde seçilerek gelen birer profesör, doçent, yrd. doçent, öğretim görevlisi, okutman, araştırma görevlisi ve öğrenci temsilcisinden oluşturulması gerektiğinin altı çizilmektedir. Rektörün görev süresinin beş yıla çıkartılarak, tek dönemle sınırlanması önerilmektedir. Rektör belirlenmesinde ise, geniş katılımlı ve tek dereceli seçimden son yıllarda birçok ülkede uzaklaşıldığı, bazı ülkelerde üniversite dışından paydaşların da katıldığı mütevelli heyet tarzı yapılanmalara geçildiği ifade edilirken, Türkiye'de bunun uygun olmadığı,<sup>59</sup> şimdilik rektör seçiminin üniversite içinde gerçekleştirilmesinin daha uygun olduğu vurgulanmaktadır.<sup>60</sup> Bu yaklaşım Erkan Mumcu'nun Milli Eğitim Bakanlığı döneminde hazırlanan ve YÖK'ün yetkilerini azaltarak Yüksek Eşgüdüm Kurulu haline dönüştüren tasarı taslağında da yer almıştır. Her iki görüş de tamamen seçim sistemine geçilerek en çok oyu alan rektör adayının atanmasını önermektedir. Ancak bu önerilerde rektörlerin aşırı yetkili olmalarına ilişkin olarak getirilen eleştirilere yönelik çözüm yolları yer almamaktadır.

3. *Üç turlu çoğunluk yöntemine göre seçim yapılması:* Üçüncü öneri rektör belirlemeye ilişkin üç turlu çoğunluk yöntemini önermektedir. Buna göre, seçime öğretim üyelerinin en az % 50'sinin katılmış olması koşulu konularak, bu koşul iki ayrı günde yapılan toplantıda sağlanamazsa rektörü YÖK belirlemelidir.<sup>61</sup> Ayrıca, seçmenlerin yeterli desteğinin ortaya çıkabilmesi amacıyla, üç turlu bir seçim öngörülmüştür. Buna göre, birinci turda alınan oyların % 50'yi aşmadığı durumda, sadece yüksek oy alanların izleyen turlara katılmasıyla, en geç üçüncü turda sonuç sağlanabilecektir. Bu görüşte seçim öncesi aşamanın geliştirilmesi amacıyla rektör adaylarında aranacak niteliklerin belirlenmesi gerektiğinin de üzerinde

---

<sup>59</sup> Seçimlerin üniversite içinde yapılabilmesi için de öncelikle Anayasa'nın ilgili maddesi değiştirilerek konunun Anayasa'dan çıkartılması gerektiği belirtilmektedir.

<sup>60</sup> YÖK, a.g.k., s. 165-166.

<sup>61</sup> a.k., s.166.

durulmaktadır. Ayrıca, rektörlüğe yalnızca ilgili üniversiteden değil, tüm Türkiye üniversitelerinden aday olunabilmesinin sağlanması ve özendirilmesi de önerilmektedir.<sup>62</sup>

Bütün bu tartışmalarda üniversitede seçim yapılması ve rektörlük seçiminde YÖK'ün yetkilerinin azaltılarak üniversite bileşenlerine kaydırılması gerektiği vurgulanırken, cumhurbaşkanının imzasıyla rektörün atanmasının özerkliğe aykırı düşmeyeceği<sup>63</sup> düşüncesi de belirtilmiştir.

4. *Seçimden vazgeçilerek atama yöntemine dönülmesi:* Dördüncü öneri, rektör belirleme sisteminde yapılan seçime yönelik düzenlemelerin sorunları çözebileceğine ilişkin inancın eksikliğini yansıtmaktadır. Bu yaklaşıma göre, devlet üniversitelerinde rektör seçimi için halen uygulanan ve eskisine göre biraz daha iyi olan bu sistemin, zaman ve verim kaybı, kutuplaşmaya sebep olması, yönetimin seçime endeksli hale gelmesi ve daha az oy alanların atanmasının yarattığı huzursuzluk vb. önemli zararları vardır. Mütevelli heyet sisteminin de Türkiye'de henüz uygulama koşulları bulunmamaktadır.<sup>64</sup> Bu tespit doğrultusunda Marangoz,<sup>65</sup> mevcut seçim sisteminin korunması durumunda yeni bir yasaya gerek olmadığını belirtmekte ve rektörleri YÖK'ün belirlediği sisteme dönülmesini önermektedir. Bu çerçevede YÖK'e yapılacak rektör adayı başvuruları için rektör adaylarının en az 5 yıl profesörlük yapmış olma, eser ve yöneticilik deneyimi sahibi olma gibi bazı temel şartlar getirilmesi gerektiğini ifade etmektedir. Bu yöntemle göre, üniversitede rektör seçimleri ortadan kaldırılarak, başvurular doğrudan YÖK'e yapılacak ve YÖK'ün oluşturduğu bir seçici kurul tarafından değerlendirilecek, uygun adaylar YÖK Genel Kurulu tarafından belirlenerek Cumhurbaşkanının onayına sunulacaktır.

Günümüzdeki sistemin işleyişini eleştiren ve YÖK ve Cumhurbaşkanlığı tarafından üniversiteden gönderilen listelere uygun atamaların yapılmaması nedeniyle rahatsızlığını dile getiren İnsel<sup>66</sup>

---

<sup>62</sup> A.k., s. 166.

<sup>63</sup> "Yükseköğretim Kanunu Hakkında Rapor", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 43(1-4), 1993, s.6

<sup>64</sup> Cafer Marangoz, "Yükseköğretim Reformunda Geç Kalındı?" <http://bilimpolitikasi.tripod.com/Konular/umran.html>, 2003, (12.09.2010); Cafer Marangoz, "Rektör Seçimi Kritik Sorun", <http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=103476> 22.01 2004, (12.09.2010).

<sup>65</sup> Cafer Marangoz, 2003, a.k.

<sup>66</sup> Ahmet İnsel, "YÖK'e Karşı Gelinemez mi?" *Radikal*,



“madem YÖK düzeni değişmeyecek o zaman hiç seçim yapmamak, otorite gerçekte kimin elindeyse bu işi ona bırakmak lazım. Bu üniversite camiasını aşağılayan bugünkü seçim aldatmacasından daha iyi olur” biçiminde görüşünü dile getirerek, bu koşullarda seçim yapılmamasının daha doğru olacağını belirtmiştir.

Rektörlük seçimlerinin kaldırılarak atamaya dönüştürülmesini savunan bir diğer isim de Gözler olmuştur. Gözler’e göre “Bir demokraside egemenliğin kullanılması hakkını milletten devren almış kişiler temsilcidir. Bunlar millet adına ve onun yerine irade açıklama yetkisine sahiptirler. Açıkladıkları irade sanki milletin doğrudan iradesiymiş gibi, sınırsız ve aslî bir iradedir. ‘Görevliler’ ise irade açıklamaya değil, halkın temsilcilerinin açıkladığı iradeyi yerine getiren kişilerdir. Bu nedenle demokrasi teorisi, ‘görevli’ veya ‘memurlar’ın değil, ‘temsilci’lerin seçim yoluyla belirlenmesini öngörür.”<sup>67</sup> Üniversite rektörlerini temsilci değil, birer görevli olarak tanımlayan Gözler, demokrasi bakımından rektörlerin seçim yoluyla belirlenmelerini gerektirecek hiçbir neden olmadığını belirtmektedir. Bu değerlendirmeye göre, birer idarî makam olan rektörlerin, halkın temsilcisi olan parlamento veya hükümet tarafından atanması demokratik mantığa en uygun çözüm olacaktır.

#### ***Rektör Belirlenmesinde Yeni Sistem Önerisi: Mütevelli Heyeti***

ABD gibi model ülkeler incelendiğinde mütevelli heyeti üniversite ile ilgili merkezi bir yapılanmanın yokluğunda işlemektedir. Bununla birlikte Türkiye’de “eğitim yönetimi” örneği olarak kurgulanan mütevelli heyeti, YÖK kaldırılmadan mevcut sisteme entegre edilmeye çalışılmaktadır.

Mütevelli heyeti, rektörlük seçim sistemine ilişkin YÖK yapılanması ve merkezi sisteme yönelik getirilen eleştiriler ve her rektör ataması döneminde dile getirilen memnuniyetsizlikler sonucu çözüm önerisi olarak sıklıkla dile getirilmektedir. Türkiye’de mütevelli heyet uygulamaları vakıf üniversiteleri ve 1959 yılında ODTÜ’nün kurulması ile birlikte yaşanan deneyim dışında uygulanmış bir yöntem değildir. Bunlardan ODTÜ deneyimi, üniversitenin 1959 yılında 7307 Sayılı Yasayla kurulmasıyla başlamış olup, kuruluş yasasında mütevelli heyeti ile yönetileceği belirtilmiştir. Yasanın üçüncü maddesine göre, Millî Eğitim Bakanının teklifi, Bakanlar Kurulunun kararı ve Devlet Başkanının onayıyla 3 yıllığına

---

<http://www.radikal.com.tr/Radikal.aspx?aType=RadikalEklerDetayV3&ArticleID=965501&Date=25.12.2010&CategoryID=42>, 2009, (20.12.2010).

<sup>67</sup> Kemal Gözler, a.k.

oluşturulan Mütevelli Heyeti 9 kişiden oluşturulur. Heyet üyeleri aralarından bir kişiyi başkan seçer. Rektör, Türk vatandaşları arasından mütevelli heyetin  $\frac{2}{3}$  oyuyla seçilir. Görev süresine ilişkin Yasada doğrudan bir belirleme yapılmamış olsa da, bu süreyi mütevelli heyetin belirleme yetkisi vardır. Heyetin bir diğer yetkisi ise Türk vatandaşı olmayan ve rektöre danışmanlık hizmeti verecek bir kişiyi “müşavir rektör” olarak seçme hakkıdır.

Günümüzde vakıf üniversitelerinde ise mütevelli heyet, vakıf yönetim organı tarafından devlet memuru olma niteliklerine sahip ve en az üçte ikisi, yükseköğrenim görmüş adaylar arasından dört yıl süre ile seçilen en az yedi üyeden oluşur. Rektör mütevelli heyetin doğal üyesi olup, kendisi ile ilgili konularda toplantılara katılamaz ve aynı zamanda mütevelli heyet başkanı seçilemez. Mütevelli heyet üyeliği için herhangi bir ödeme yapılmamaktadır. Ancak üyelere toplantıya katılma yol ve huzur hakkı verilebilir. Rektörler, Yükseköğretim Kurulunun olumlu görüşü alındıktan sonra mütevelli heyeti tarafından dört yıl süre ile atanırlar.<sup>68</sup> Bu düzenlemede ve vakıf üniversitelerinin teşkilat yönetmeliklerinde mütevelli heyetin Yükseköğretim Kuruluna sunmak üzere rektör adayını nasıl belirlediklerine ilişkin detaylı bir düzenlemeye rastlanmamaktadır. Bu nedenle Türkiye’de mütevelli heyet yapılanmasının rektör seçimi açısından daha doğru bir sistem olduğunu vurgulayan görüşler, yurtdışından özellikle de ABD örneklerinden esinlenerek sunulmaktadır.

TÜSİAD’ın girişimiyle EUA (European University Association) tarafından hazırlanan raporda “rektör seçimlerinin liyakat temeline dayandırılması ve seçimlerin, tüm paydaşların (üniversite personeli ve öğrenciler, kurum dışı paydaşlar) temsil edildiği bir kurul aracılığıyla, şeffaflığı ve gerçek anlamda rekabeti garanti edecek şekilde yürütülmesi” ifadesiyle mütevelli heyeti benzeri bir yapı önerilmektedir.<sup>69</sup> Küçükcan ve Gür de<sup>70</sup> aynı görüşte olup, mütevelli heyetin içinde ABD örneklerinde olduğu gibi üniversite dışından grupları temsil eden kişilerin de bulunması gerektiğini belirtmektedir.

60. Hükümet Programında, üniversitemizdeki nitelik ve kaynak sorununun çözümünün, ancak katılımcı, hesap verebilir,

<sup>68</sup> “Vakıf Yükseköğretim Kurumları Yönetmeliği”

<http://www.yok.gov.tr/content/view/490/183/lang,tr/>, 2005, (20.12.2010)

<sup>69</sup> Jarmo Visakorpi vd., *Türkiye’de Yükseköğretim: Eğilim, Sorunlar ve Fırsatlar*, TÜSİAD Yayın No: TÜSİAD-T/2008-10/473, İstanbul, 2008, s. 29.

<sup>70</sup> Küçükcan ve Gür, a.g.k., s. 169.

özerk, sorumlu ve şeffaf bir yönetim anlayışıyla mümkün olduğu, üniversitelerimizin karşılaştığı sorunların ilgili paydaşların katılımı ile çözümüne öncelik verileceği ifade edilmektedir. Bu amaçla üniversitelerimiz için tek tip ve tek merkezli yönetim anlayışından vazgeçileceği ve yönetim anlayışına yönelineceği hedef olarak belirtilmektedir.<sup>71</sup>

Türkiye şartlarında, her üniversite için ayrı bir ara-özerk kurul veya mütevelli heyet oluşturmanın şimdilik zor olduğunu belirten Marangoz,<sup>72</sup> bu nedenle YÖK'ün üniversitelerin hepsi için genel bir "mütevelli heyet" gibi düşünülmesi gerektiğini ve Anayasada yapılacak değişikliklerle rektör atamalarının (kriterler ile birlikte ilan, müracaat ve değerlendirme safhalarını takiben) bu kurula bırakılması gerektiğini ifade etmektedir.

Şenatalar ise,<sup>73</sup> dünyanın birçok yerinde seçim sisteminin olmadığını, ancak mütevelli heyetlerin de akademik ve gündelik işleyişe karışmadığını belirtmektedir. Diğer yandan YÖK'ün zaten ülke çapında görev yürüten tek mütevelli heyet olduğuna, ancak yüzden fazla olan üniversite rektörlerini bir tek üst organın atamasının yanlışlığına, üstelik üniversitelerin tercihlerinin dikkate alınmadığına da dikkat çekmektedir.

Önerilerden bir diğeri de Türkiye'nin Yükseköğretim Stratejisi Raporu'nda yer almaktadır.<sup>74</sup> Raporda "Girişimci model" in Türkiye'de uygulanabileceğine ilişkin yaklaşımlar değerlendirilmektedir. Modelin benimsenme gerekçeleri dört maddede toplanmıştır:

-Üniversite yönetimine dış paydaşların dahil edilmesiyle üniversite üzerinde potansiyel siyasi baskılar azalacaktır.

-Üniversite yönetimine dışarıdan katılan profesyonel uzmanlar nedeniyle yönetimde verimlilik artacaktır.

-Üniversite performansı artacak, hesap verebilirliği olanaklı olacaktır.

-Üniversite ile dış paydaşları arasında güçlü bir işbirliği gerçekleştirilerek üniversitenin gelirleri artacaktır.

---

<sup>71</sup> 60.Hükümet Programı, [www.basbakanlik.gov.tr/docs/hukümetprg.doc](http://www.basbakanlik.gov.tr/docs/hukümetprg.doc),2007, (28.08.2008).

<sup>72</sup> Cafer Marangoz, 2003, a.k.

<sup>73</sup> Burhan Şenatalar, <http://www.ntvmsnbc.com/modules/habervideo/video.asp?CatID=0&cbVideo=6347&cbQuality=1>, 2008, (06.08.2008).

<sup>74</sup> YÖK, a.g.k., s..25-26.

Bununla birlikte, aynı raporda farklı yaklaşımlar da bulunmaktadır. Raporda yer alan karşıt görüşe göre, üniversite yönetiminde karar yetkisinin dış paydaşlara verilmesinin öğrenci, öğretim elemanı vb. iç paydaşların yönetimden uzaklaşmasına, ilgi ve katkılarının azalmasına, katılımcılığın sağlanamamasına ve yabancılaşmalarına neden olacağı vurgulanmaktadır. Bu nedenle de, Güney Avrupa ülkelerinde dış paydaşların yönetim kurullarında karar yetkiyle değil, danışma kurullarında önerme ve bilgilendirme amacıyla bulunmalarının daha doğru bir yaklaşım olacağını belirtmektedirler.<sup>75</sup> Tüm üniversitelerin topluluğu, ekonomiyle, yerel yönetimle ve mezunlarıyla bağlarını güçlendirmek, ayrıca dıştan destek ve eleştiri alabilmek amacıyla öncelikle danışma kurullarının oluşturulmasının desteklenmesi de bu kapsamda ele alınmaktadır.<sup>76</sup> Bu çerçevede danışma kurullarının oluşturulmasına ilişkin YÖK kapsamında ön çalışma yapılarak bir taslak hazırlanmış ve ülkemiz için henüz uygulanmayan rektörlük seçimlerinde üniversite dışından paydaşların da söz hakkı olması önerisi, danışma kurullarında denemek üzere yer almıştır.

Mütevelli heyetin doğru bir seçenek olduğunu belirtenlerden birisi de eski YÖK Başkanı Yusuf Ziya Özcan'dır.<sup>77</sup> Özcan, rektör belirlemeye ilişkin farklı yöntemlerin kullanılabilmesini belirtmekte, seçim sisteminde bazı değişiklikler yapılarak, bu sisteme devam edilmesinin bir yöntem olabileceğini söylemektedir. Cumhurbaşkanı'nın bu seçimlere müdahil olmak istemediğini belirten Özcan, YÖK'ün ve Cumhurbaşkanı'nın devreden çıkmasıyla, sadece öğretim üyelerinin seçimiyle rektör atanabileceğini ifade etmektedir. Ancak kişisel tercihinin mütevelli heyeti olduğunu, mütevelli heyetin üniversite çapında, il düzeyinde veya ülke düzeyinde örgütlenebileceğini ve rektörlerin bu heyet tarafından seçilebileceğini ifade etmektedir. Seçim sisteminde ABD'deki üniversitelerde uyguladıkları bulunan, adayların özgeçmişleriyle müracaat etmesi, ön izlemeden sonra seçilenlerle yapılan mülakat ve sonrasında mütevelli heyet tarafından seçim yapılması biçiminde örgütlenen bir sistem önermektedir. Mütevelli heyetin üye profiline ilişkin olarak da her kesimden temsilcilerin bulunması gerektiğini belirterek, iş

---

<sup>75</sup> a.k., s. 26.

<sup>76</sup> YÖK, a.k., s. 165-166.

<sup>77</sup> Can Dündar, "Can Dündar Soruyor: Neden?" (26.05.2009 tarihinde YÖK Başkanı Yusuf Ziya Özcan ile yapılan söyleşi), [http://www.ntvmsnbc.com/id/24961441/#act=scr&s=157, 2009, \(10.07.2009\)](http://www.ntvmsnbc.com/id/24961441/#act=scr&s=157, 2009, (10.07.2009).).

dünyasından, sivil toplum kuruluşlarından vb. oluşan bir yapılanma önermektedir.

## **DEĞERLENDİRME**

Türkiye’de yükseköğretim sistemi rektörün belirlenmesi açısından çok merkezîyetçi olup, üniversitelerin talep ve gereksinimlerini karşılayamamaktadır. 2547 Sayılı Yasanın 13. maddesi başlangıçta seçim sistemine olanak vermezken, 1992’de 3826 Sayılı Yasa ile yapılan değişiklikle, ilgili madde üniversitelerde ön seçim izin veren bir biçim almıştır. Yasa bu haliyle ne seçim sisteminin ne de atama sisteminin sağlayabileceği yararlar için elverişlidir. Atama modelinin sakıncalarını gidermek ve özellikle antidemokratiklik eleştirisini ortadan kaldırmak için atama modeline entegre edilen ön seçim, bu haliyle amaca hizmet etmemekte, sakıncaları ortadan kaldıramadığı gibi, yeni eleştirilere ve sorunlara neden olmaktadır. Ancak sisteme ilişkin tartışmalara bakıldığında esasında tartışılan sorunların mevzuatın uygulanmasıyla ilgili değil, yapılan düzenlemelerin yansıttığı zihniyet ile ilgili olduğu görülmektedir. Sistemde katılımcılık biçim görüntüsü altında, gerçekte merkezîyetçi bir uygulama hakimdir.

Bu noktada aksadığı düşünülen konulardan ilki, üniversitelerde yapılan seçimin YÖK tarafından ön değerlendirme olarak görülmesi ve asıl seçimin YÖK Genel Kurulunda yapılmasıdır. Bu kapsamda rahatsızlıkları gidermek için uygulanan sistemden bütünüyle vazgeçilmeden, rektör seçimine ilişkin Anayasa ve 2547 Sayılı Yasa’da bazı değişiklikler yapılabileceğine ilişkin zaman zaman öneriler getirilmektedir. En çok dillendirilen öneri ise üniversitedeki seçimlerde sadece öğretim üyelerinin değil, üniversitenin tüm bileşenlerinin katıldığı bir oylama ile rektörün kurum içinden belirlenmesi ve bu seçimlerin irade beyanı olarak dikkate alınmasıdır. Ancak bu öneri Anayasa, ilgili yasa ve yönetmeliklerde, iyi planlanmış ve üniversitelerin özerklik taleplerini dikkate alan değişikliklerin yapılmasını gerekli kılmaktadır. Aksi halde bugüne kadar yapılan değişikliklerde olduğu gibi sorunu gidermekten çok daha karmaşık hale getirmesi olasıdır.

Bir diğer sorun alanı, Cumhurbaşkanının atama yetkisidir. Türkiye’de Cumhurbaşkanları, rektörün belirlenmesine ilişkin yetkilerinin fazlalığından yakınsa da yakınmasa da, bu yetkilerini kullanmışlardır. Zaman zaman YÖK’ün görüşüne uygun olarak sorumluluğu YÖK’e yüklerken, bazı durumlarda takdir yetkisini kullanarak rektörü belirlemişlerdir. Örneğin, bir önceki Cumhurbaşkanı Sezer,

Temmuz 2000’de bir yandan “en çok oyu alan rektör adaylarının liste dışı bırakılması, YÖK’ün üniversitelerin demokratikleşmesinin önündeki engel olduğunu açıkça göstermektedir”<sup>78</sup> diyerek listeyi YÖK’e geri gönderirken, aynı dönemde yaptığı bazı rektör atamalarında en çok oyu alan ve YÖK tarafından birinci sırada gönderilen adayları atamamıştır. Aynı şekilde Cumhurbaşkanı Abdullah Gül göreve geldiği tarihten bu yana her rektör atama işlemi sırasında Cumhurbaşkanının yetkilerine ilişkin rahatsızlıklarını dile getirmektedir. Bu bağlamda tanımadığı ve kendisine ait değerlendirmesinin olmadığı bir koşulda atama yapmaktan duyduğu rahatsızlığı ifade etmiş,<sup>79</sup> rektör seçiminin Cumhurbaşkanına bırakılmasının doğru olmadığını ve bu konuda yeni bir düzenleme yapılması gerektiğini belirtmiştir.<sup>80</sup> Ancak yaptığı atamalarda en az selefi kadar takdir yetkisini kullanmış ve bu kapsamda eleştirilmiştir. Aynı biçimde, daha az eleştirmekle birlikte, Süleyman Demirel’in Cumhurbaşkanlığı dönemindeki atamalar da belirli düzeyde tepki almıştır.

Cumhurbaşkanlarına yöneltilen eleştirilerin “siyasal” yönü ağır basmaktadır. 1982 Anayasasına göre Cumhurbaşkanı tarafsız olarak nitelenmekle birlikte, yaptığı atamalar salt teknik kriterlere göre yapılmamakta, siyasal tercihleri de içermektedir. Ancak bu durumu YÖK’ün aday belirleme sürecinden bağımsız olarak değerlendirmek hatalı olacaktır. YÖK’ün aday belirleme süreci ve cumhurbaşkanının takdir yetkisinin birlikte düzenlenmesi ve -seçim ya da atama- öncelikle uygulanacak usule karar verilmesi gerekmektedir. Eğer amaç üniversitelerin karar verme yetkisinin dikkate alınması ise bu iki sürecin de aynı kapsamda düzenlenmesi gerekmektedir.

Üniversitenin kendi rektörünü seçmesine ilişkin getirilen bir diğer öneri ise, mütevelli heyeti uygulamasına geçilmesidir. Ancak bu noktada mütevelli heyetine ilişkin önerilerden hangisinin uygulanacağı konusunda bir görüş birliği sağlanamamıştır. Mütevelli heyeti önerilerinde ABD uygulamalarının ağırlığı hissedilmektedir. Türkiye’de bu çerçevedeki yapılanmanın bir ön çalışması niteliğinde olan Danışma Kurulu Taslağından da anlaşılacağı üzere or-

---

<sup>78</sup> Özcan Yeniçeri, “Rektör Atamaları ve İnsan Doğası”, 21. Yüzyıl Türkiye Enstitüsü, [http://www.21yyte.org/tr/pdf2063-Rektor\\_Atamaları\\_ve\\_Insan\\_Dogasi.pdf](http://www.21yyte.org/tr/pdf2063-Rektor_Atamaları_ve_Insan_Dogasi.pdf), 2008, (25.12.2010).

<sup>79</sup> “Peki Bu Atamaları Nasıl Yaptı: İşte İki Cumhurbaşkanı Arasında Kıyaslama...” <http://www.nethaber.com/Politika/153691/Necdet-Sezer-7-yillik-cumhurbaskanligi>, 2010, (20.10.2010).

<sup>80</sup> Abdullah Gül, a.k.

taya çıkan görüntü eğitim yönetişimi uygulamasıdır.<sup>81</sup> Böylece Yükseköğretim Kurumu dışında üniversiteler üzerinde etkisi olacak gruplar, kentteki kamu yöneticileri, sivil toplum kuruluşları ve özel sektör olacaktır. Bu durumda, kentteki sermayedar kesimin yerel siyaset ve sivil toplum kuruluşları üzerindeki etkileri dikkate alınacak olursa, üniversitelerin karar ve uygulamaları üzerinde de ağırlığı olacaktır. Heyetin üniversite üzerinde karar vermesi planlanan bileşenlerinden dış paydaşların üniversite konusunda yeterince donanımlı olmaması, üniversiteleri mevcut durumun da gerisine götürecektir.

Yukarıda belirtilen seçim sistemi veya mütevelli heyeti önerilerinde vurgu, katılanların niteliği farklı olmakla birlikte, “katılımcılık” odaklıdır. “Katılımcılık” biçim görüntüsü altında getirilen bu önerilerin en önemli sakıncası ise, seçimlerin ekonomik ve siyasal erki elinde bulunduranların verdiği kararlara meşruiyet kazandırma aracı haline gelmesi olasılığıdır. Kaldı ki rektör atamaları siyasal kararlar olup, dönemin siyasal gelişmeleriyle eşgüdümlü olarak yürütülmektedir.<sup>82</sup> Üniversitelerin rektörlerini (ister seçimle, isterse de mütevelli heyeti vb. yöntemlerle) kendilerinin belirlemeleri ya da rektörlerin YÖK, parlamento, cumhurbaşkanı gibi bir organ tarafından atanması, rektör belirlemenin siyasal niteliğinde görece olarak az bir değişiklik yapacaktır. Çünkü üniversiteler siyaseten önemli kurumlardır; egemen ideolojinin talep ettiği emek ve bilimin üretiminde önemli bir yerleri vardır. Ayrıca, üniversiteler küçümsenemeyecek bir rant alanı, rektörlük ise çok güçlü bir makamdır. Dolayısıyla siyasal erkin taleplerinden bağımsız, sadece üniversitenin “teknik” gereksinimleri dikkate alınarak belirleme yapılmasına “izin verilemeyecek” kadar önemli kurumlardır. Rek-

---

<sup>81</sup> Danışma kurulu üyeleri taslağın 5. ve 6. maddelerde üyeler şöyle sıralanmaktadır: Rektör, Dekanlar, Meslek Yüksekokulları Koordinatörü, varsa TÜBA üyesi olanlar, üniversitede göreve devam eden eski rektörler, Sanayi ve Ticaret Odası başkanları veya temsilcileri; TMMOB’ a bağlı meslek odalarının başkanları, üniversite Mezunlar Derneği başkanı; İl Millî Eğitim Müdürü ve Valiliğin belirleyeceği diğer iki kurumun müdürü; ildeki STK’lardan senatonun önerisi ile belirlenen ikisinin başkanları; belediye veya büyükşehir belediyesi başkanı veya temsilcisi.

<sup>82</sup> Rektörün belirlenmesine ilişkin sistemlerin tarihsel gelişimine bakıldığında değişikliklerin ülkedeki siyasal kırılma noktaları ile doğrudan ya da dolaylı olarak bağlantılı olduğu görülmektedir. Rektörün atanarak göreve getirilmesi, 12 Eylül rejiminin otoriter ve merkezîyetçi uygulamalarına, 1992 değişikliği ile ön seçimle belirlenmesi ise, DYP-SHP koalisyonu dönemi olan ve rejimin yumuşadığı, “liberal demokrasi”ye evrilmeye başladığı döneme denk gelmektedir.

tör, kendisini seçen/atayan güçlere belirli ölçüde bağımlı olmaktadır. Aldığı kararlarda bu güçlerin taleplerini göz önünde bulundurmakta, yönetim stratejisini ikinci kez göreve getirilmesini sağlayacak “rasyonel” tercihlere yönlendirmektedir.

Sonuç olarak, rektörlük seçim sisteminin değişmesi gerektiği yönetilenler, seçmenler, adaylar ve atayanlardan oluşan konunun bütün taraflarının hoşnutsuzluklarını dile getirmelerinden anlaşıl-maktadır. Konu ile ilgili çevreler farklı öneriler sunmaktadır. Bununla birlikte, sistemden sisteme sıçramak yerine mevcut sistem içerisinde düzeltici önlemlerin alınması, sistemin bütünüyle değiştirilmesi ve yerine daha önce hemen hiç denenmemiş bir sistemin getirilmesinin içerdiği sakıncaları önleyecektir.

Dünyadaki ana akım olan girişimci üniversite modeli yerine Türkiye üniversiteleri için uygun olanı, rektörlük makamının ekonomik ve siyasal anlamda çok güçlü bir makam olmaktan çıkartılmasıdır. Bu amaçla rektörün yetkileri üniversitedeki kurullara ve fakültelere delege edilerek sınırlandırılmalıdır. Diğer yandan rektörün görev süresi ya iki dönem seçilme olanağı vererek 2+2 biçiminde kısaltılabilir ya da daha uzun süreli olarak bir kez seçilmek koşulu konulabilir. Rektör adaylarının dekanlık veya müdürlük gibi mevkilerden edinilmiş yöneticilik deneyimleri rektör seçildikten sonraki yöneticiliğe alışma sürecini kısaltması açısından aday olma kriterlerinden biri olarak belirlenebilir. Daha da önemlisi sürekli değişiklik yapılmadan, oluşturulan sistemin kurumsallaşmasına/gelenekselleşmesine izin verilerek üniversitede her kesimin temsil edildiği bir sistemle seçim yapılabilir. Seçim sonucu atanmanın Cumhurbaşkanı tarafından onaylanıp, hangi koşullarda kullanılacağı açıkça tanımlanmak koşuluyla Cumhurbaşkanı veto yetkisi verilebilir. Ayrıca atanan rektörün belirli dönemlerde (ör. altı ayda ya da yılda bir) hedefleri ile uygulamalarını içeren bir faaliyet raporu hazırlayarak üniversite bileşenlerine sunması ve bu raporu tartışmaya açması, yine hangi koşullarda kullanılacağı önceden ilgili yasada belirtmek üzere, üniversite bileşenlerinin rektörü geri çağırma hakkının olması da rektörün aşırı güçlü olması konusundaki tartışmalara açılım sağlayabilecektir. Bu öneriler üniversite yönetiminden kaynaklanan bazı çatışmalara çözüm getirmede belirli derece etkili olsa da, siyasal iktidarların demokratikleştirici açılımlara yönelmesi bağlamında, üniversitelerin siyasal meşruiyet üretmede ve belirli ölçüde siyasal-ekonomik rant dağıtımındaki konumu nedeniyle, çok umutlu olmak da mümkün görünmemektedir.



## KAYNAKÇA

- “Abdullah Gül O Rektörü Atamadı”, <http://www.internethaber.com/abdullah-gul-o-rektoru-atamadi--309010h.htm> , (11 Kasım 2010).
- Akman, Arif “Yüksek Ziraat Enstitüsünün Öyküsü”, *Gıda Dergisi*, 15(1), 1990, s. 3-12.
- Anayasa Mahkemesi, 2007/18 Karar Nolu Anayasa Mahkemesi Kararı, [http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage\\_karar&ref=show&action=karar&id=2484&content=](http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=2484&content=), 2007, (10.12.2010).
- Atlan, Kemal, “Gül, Erkeklere Fark Atan Bayan Rektör Adayını Atamadı”, *Milliyet Gazetesi*, 7 Eylül 2007, <http://www.milliyet.com.tr/2007/09/07/son/sontur68.asp>, (15.11.2010).
- Bilsel, Ayhan, “Avrupa’da Üniversite Yönetimi”, <http://research.emu.edu.tr/Presentations/Avrupada%20Universite%20Yonetimi.ppt>, 2006, (10.11.2010).
- Board of Governors Bylaws, *Wayne State University*, <http://bog.wayne.edu/files/bylaws.pdf>, 2007, (15.11.2010).
- “Board Of Trustees” The California State University, <http://www.calstate.edu/bot/overview.shtml>, 2008, (15.11.2010) .
- “Chancellor Searches” Board of Trustees; City University of New York, [http:// policy.cuny.edu/text/toc/mgp/ARTICLE%20II/Policy%202.3/](http://policy.cuny.edu/text/toc/mgp/ARTICLE%20II/Policy%202.3/), 1997, (15.11.2010).
- Constitution of The University of Haifa [http://www.haifa.ac.il/html/html\\_heb/docs/constitution\\_eng2010.doc](http://www.haifa.ac.il/html/html_heb/docs/constitution_eng2010.doc), 2010, (10.12.2010).
- “Constitution and General Statues of Hebrew University” [http://www.huji.ac.il/huji/eng/univer\\_rules9\\_e.htm](http://www.huji.ac.il/huji/eng/univer_rules9_e.htm), 2008, (10.12.2010).
- Çankaya, İbrahim ve Fatih Töremen “Türkiye, Avrupa Birliği ve Amerika Birleşik Devletleri Üniversite Yönetimlerinin Karşılaştırılması”, *MUSTAFA Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 7(13), 2010, s.151-163.
- Danıştay ,”1992/238 Karar Numaralı Danıştay Birinci Daire Kararı”, 1992.
- Danıştay , “1993/3177 Karar Numaralı Danıştay Beşinci Daire Kararı”, 1993.
- Danıştay, “1995/3624 Karar Numaralı Danıştay Sekizinci Daire Kararı”, 1995.
- Danıştay, “1999/281 Karar Numaralı Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu Kararı”, 1999a.
- Danıştay, “1999/2923 Karar Numaralı Danıştay Sekizinci Daire Kararı”, 1999b.
- Danıştay, “1999/7145 Karar Numaralı Danıştay Sekizinci Daire Kararı”, 1999c.
- Danıştay, “2003/2062 Karar Numaralı Danıştay Sekizinci Daire Kararı”, 2003.

- Danıştay, “2007/805 Karar Numaralı Danıştay Sekizinci Daire Kararı”, 2007.
- “Danıştay ‘Rektörlük davası’nda yürütmeyi durdurmayı reddetti”  
<http://www.memurlar.net/haber/158717/>, 2010, (15.10.2010).
- Doğramacı, İhsan, *Günümüzde Rektör Seçimi ve Atama Krizi Türkiye’de ve Dünyada Yükseköğretim Yönetimine Bir Bakış*,  
<http://www.dogramaci.org/r-main.html>, 2000, (20.12.2005).
- DPT, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Yükseköğretim Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara: DPT yayını, 2000.
- DPT, *Dokuzuncu Kalkınma Planı Yükseköğretim Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara: DPT yayını, 2009.
- Dündar, Can “Can Dündar Soruyor: Neden?” (26.05.2009 tarihinde YÖK Başkanı Yusuf Ziya Özcan ile yapılan söyleşi),  
<http://www.ntvmsnbc.com/id/24961441/#act=scr&s=157>, (10.07.2009).
- El, Kıvanç, “Köşkün Rektör Karnesi”, [www.memurlar.net/haber/154522](http://www.memurlar.net/haber/154522), 2009, (20.12.2010).
- Eurydice (The Information Network on Education in Europe), *Higher Education Governance In Europe: Policies, Structures, Funding and Academic Staff*,  
[http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic\\_reports/091EN.pdf](http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/091EN.pdf), 2008, (15.12.2010).
- Gözler, Kemal, “Cumhurbaşkanı - YÖK Çatışması”, *Ankara Barosu Dergisi*, 59(2001/1), s.37-59, [www.anayasa.gen.tr/yok.htm](http://www.anayasa.gen.tr/yok.htm), 2001, (20.12.2010).
- Gül, Abdullah, “Üniversiteler Konusunda Yeni Bir Dönem Başlamalı”,  
<http://www.tccb.gov.tr/haberler/170/47596/cumhurbaskani-gul-universiteler-konusunda-yeni-bir-donem-baslamali.html>, 2008, (10.10.2010).
- Hatiboğlu, Tahir, *Türkiye Üniversite Tarihi*, İkinci Baskı, Ankara: Selvi Yayınları, 2000.
- İnsel, Ahmet, “YÖK’e Karşı Gelinemez mi?” *Radikal*,  
<http://www.radikal.com.tr/Radikal.aspx?aType=RadikalEklerDetayV3&ArticleID=965501&Date=25.12.2010&CategoryID=42>, 2000, (20.12.2010).
- Korkut, Hüseyin, “Türkiye’de Üniversiteler İçin Model Arayışı”, *Eğitim Bilimleri Fakültesi Dergisi*, 23(1), 1990, s. 65-79.
- Küçükcan, Talip, Bekir S. Gür, *Türkiye’de Yükseköğretim Karşılaştırmalı Bir Analiz*, Ankara: Seta Yayınları Vakfı, 2009.
- Marangoz, Cafer, “Yükseköğretim Reformunda Geç Kalındı?”  
<http://bilimpolitikasi.tripod.com/Konular/umran.html>, 2003, (12.09.2010).
- Marangoz Cafer, “Rektör Seçimi Kritik Sorun”,  
<http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=103476>, 22.01.2004, (12.09.2010).
- Ortadoğu Teknik Üniversitesi Kuruluş Kanunu, Kanun No: 7307, 1959.

- Ortaş, İbrahim, “Üniversitelerin Sorunları-2”, *Üniversite ve Toplum Dergisi*, 3(1), <http://www.universite-toplum.org/text.php3?id=123>, 2003, (18.06.2006).
- Özay, İlhan, *Günışığında Yönetim*, İstanbul: Alfa Yayınevi, 2002.
- “Peki Bu Atamaları Nasıl Yaptı: İşte İki Cumhurbaşkanı Arasında Kıyaslama...” <http://www.nethaber.com/Politika/153691/Necdet-Sezer-7-yillik-cumhurbaskanligi>, (20.10.2010).
- “Rektörlük Seçimleri”, <http://www.malatyahaber.com/haberler/templates/malatya-new.asp?articleid=16613&zoneid=5&y=31>, 2008, (10.01.2011).
- “Rules Governing The Board of Trustees of The California State University” [http://www.calstate.edu/bot/documents/rules\\_of\\_procedure.pdf](http://www.calstate.edu/bot/documents/rules_of_procedure.pdf), 2006, (08.12.2010).
- Sarılioğlu, Faik, “Akademik Ortamda Kabul Edemediklerimiz”, *Tip Dünyası Dergisi*, S:71, <http://www.ttb.org.tr/TD/TD71/5.html>, 2000, (10.12.2010).
- Şenatalar, Burhan, <http://www.ntvmsnbc.com/modules/habervideo/video.asp?CatID=0&cbVideo=6347&cbQuality=1>, 2008, (06.08.2008).
- “The Board of Trustees”, *University of Massachusetts*, <http://www.massachusetts.edu/bot/index.html>, 2010, (01.12.2010).
- The Council for Higher Education Law, [http://www.che.org.il/template/default\\_e.aspx?PageId=301](http://www.che.org.il/template/default_e.aspx?PageId=301), 2008, (10.12.2010).
- “University of Massachusetts Board of Trustees Bylaws”, [http://media.umassp.edu/massedu\\_policy/Revised%20By-Laws%2024-10.pdf](http://media.umassp.edu/massedu_policy/Revised%20By-Laws%2024-10.pdf), 2010, (01.12.2010).
- Üniversitelerde Akademik Teşkilat Yönetmeliği, <http://www.yok.gov.tr/content/view/462/183/lang,tr/>, 1982, (20.12.2010).
- Üste, Rabia Bahar, “Üniversite Rektörlük Seçimine Alternatif Yaklaşım ve Dokuz Eylül Üniversitesi Örneği”, *Ege Akademik Bakış Dergisi*, 3(1), 2003, s.39-46 <http://eab.ege.edu.tr/pdf/3/C1-S1-2-M5.pdf>, (10.11.2010).
- Vakıf Yükseköğretim Kurumları Yönetmeliği <http://www.yok.gov.tr/content/view/490/183/lang,tr/>, 2005, (20.12.2010).
- Visakorpi, Jarmo, Fuada Stankovic, Julio Pedrosa, Christina Rozsnyai, *Türkiye’de Yükseköğretim: Eğilim, Sorunlar ve Fırsatlar*, TÜSİAD Yayın No: TÜSİAD-T/2008-10/473, İstanbul, 2008.
- Wayne State University, <http://bog.wayne.edu/about.php>, 2010, (20.11.2010).
- Yeniçeri, Özcan, “Rektör Atamaları ve İnsan Doğası”, *21. Yüzyıl Türkiye Enstitüsü*, [http://www.21yyte.org/tr/pdf2063-Rektor\\_Atamaları\\_ve\\_Insan\\_Dogasi.pdf](http://www.21yyte.org/tr/pdf2063-Rektor_Atamaları_ve_Insan_Dogasi.pdf), 2008, (25.12.2010).

- YÖK, *Türkiye'nin Yükseköğretim Stratejisi*,  
<http://www.yok.gov.tr/content/view/557/238/>, 2007, (20.05.2008).
- “YÖK'ten Rektör Atamaları Açıklaması”  
<http://www.trt.net.tr/haber/HaberDetay.aspx?HaberKodu=365d2537-655c-449f-9eee-d1d2e63ac9e0>, 2010, (25.12.2010).
- Yükseköğretim Kanunu (2547 SK) <http://www.yok.gov.tr>, 1981, (20. 03. 2006).
- “Yükseköğretim Kanunu Hakkında Rapor”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 43(1-4),1993, s.5-14.
- Yükseköğretim Kurulu Teşkilatı Ve Çalışma Usulleri Yönetmeliği,  
<http://www.yok.gov.tr/content/view/445/183/lang,tr/>, 1987,  
(10.10.2010).
- Yükseköğretim Kurumları Teşkilatı Kanunu, Yükseköğretim Kanunu, Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Telsiz Kanunu ile 78 ve 190 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (5467 SK)  
<http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5467.html>, 2006, (15.10.2008).
- Yükseköğretim Kurumları Teşkilatı Kanunu, Yükseköğretim Kanunu, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Telsiz Kanunu ile 78 ve 190 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, (5573 SK),  
<http://www.resmi-gazete.org/sayi/3599/5573-yuksekogretim-kurumlari-teskilati-kanunuyuksekogretim-kanunu-kamu-mali-yonetimi-ve-kontrol-kanunu-telsiz-kanunu-ile-78-ve-190-sayili-kanun-hukmunde-kararnamelerde-degisiklik-yapilmasi-hakkinda-kanunda-degisiklik-yapilmasina-dair-kanun.html>, 2007, (15.10.2008).
- 60.Hükümet Programı, [www.basbakanlik.gov.tr/docs/hukümetprg.doc](http://www.basbakanlik.gov.tr/docs/hukümetprg.doc), 2007, (28.08.2008).
- 1750 Sayılı Üniversiteler Kanunu (1750 SK), (1973), (Tahir Hatiboğlu), *Türkiye Üniversite Tarihi* içinde, Ankara: Selvi Yayınları, İkinci Bası, 2000, s. 229-264.
- 1982 Anayasası  
<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Asp?MevzuatKod=1.5.2709&sourceXmlSearch=&MevzuatIliski=0>, 2005, (22.10.2010).
- 4936 Sayılı Üniversiteler Kanunu (4936 SK) (1960) (Aydoğan Ataunal), *Cumhuriyet Döneminde Yükseköğretimdeki Gelişmeler* içinde, Ankara: MEB Yükseköğretim Genel Müdürlüğü, 1993, s. 278-311.
- “5467 Sayılı Kanun”, *Cumhurbaşkanlığı Basın Açıklaması*,  
<http://www.tccb.gov.tr/ahmet-necdet-sezer-basin-aciklamalari/494/60321/5467-sayili-kanun-.html>, 2006, (Erişim tarihi: 08.12.2008).
- 5772 Sayılı Yükseköğretim Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (5772 SK)  
<http://www.kazanci.com/cgibin/highlt/ibb/highlight.cgi?file=ibb/files/tc5772.htm&query=5772#fm>, 2008 (Erişim tarihi:11.10.2010).

## SAĞLIK BAKANLIĞI'NDA PERFORMANS DEĞERLENDİRME ve EK ÖDEME SİSTEMİ

İpek ÖZKAL SAYAN\*  
Yusuf ŞAHAN\*\*

*1980'li yıllarla birlikte ortaya çıkan Yeni Kamu Yönetimi anlayışının bir parçası olarak tanımlanması gereken performans yönetimi 2003 yılında Türkiye'de Sağlık Bakanlığı'nda uygulanmaya başlanmıştır. Kurumsal ve bireysel performans değerlendirmesi olarak uygulanan bu yöntem ödeme sistemi ile de ilişkilendirilmiştir. Performansa dayalı ek ödeme sistemi, Sağlık Bakanlığı'na bağlı kurum ve kuruluşlarda, Bakanlıkça belirlenen hizmet sunum şartları ve kriterleri de dikkate alınmak suretiyle, personele döner sermaye gelirlerinden ilave ödeme yapan bir sistem şeklinde tanımlanabilir. Ancak uygulanan bu sistemin istenmeyen bir takım sonuçları olmuştur. Yapılan bu çalışmanın amacı Sağlık Bakanlığı'nda uygulanmaya başlayan kurumsal ve bireysel performans değerlendirmesi ile ek ödeme sistemini ayrıntılı bir şekilde açıklamak ve sağlık çalışanlarının sisteme ilişkin görüşleriyle birlikte sistemin değerlendirmesini yapmaktır.*

**Anahtar Sözcükler:** Sağlık Bakanlığı, Kurumsal Performans Değerlendirme, Bireysel Performans Değerlendirme, Performans Ödemesi, Döner Sermaye.

Kamu yönetiminde personelin değerlendirilmesi, kişinin görevindeki başarısı konusunda bir yargıya varmak demektir. Böylece personelin yetenekleri belirlenir, ilerleme, yükselme, ödül, cezalandırma, görevle ilişkisini kesme kararları verilir.<sup>1</sup> Personel değerlendirme yöntemleri genel olarak sicil ve performans değerlendirmedir. Sicil, kariyer sisteminde memurun bulunduğu yerde, gelecekte bulunacağı görevleri ve genel olarak memurluk statüsü için yeterli olup olmadığını belirlemek amacıyla değerlendirilmesini hedeflemektedir ve bu değerlendirmenin ücretle doğrudan ilişkisi yoktur.<sup>2</sup> Performans değerlendirmede ise personelin görevde yaptığı işin niteliği ve miktarı önemlidir. Bu iki değer personele veri-

\* Yrd. Doç. Dr., Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi.

\*\* Sosyal Güvenlik Kurumu Müfettişi, Ankara Üniversitesi Yönetim Bilimleri ABD Doktora Öğrencisi.

<sup>1</sup> Doğan Canman, *İnsan Kaynakları Yönetimi*, Yargı Yayınevi, Ankara 2000, s. 163.

<sup>2</sup> Birgül Ayman Güler, *Kamu Personeli*, İmge Kitabevi, Ankara, 2005, s. 295.

lecek ücreti belirler.<sup>3</sup>

Performans değerlendirme 1980 sonrası insan kaynakları yönetimi, vatandaş yerine müşteri anlayışı, toplam kalite yönetimi, stratejik planlama ve performans yönetimi gibi yükselen değerlerin öngördüğü yeni kamu yönetimi anlayışının personel değerlendirme yöntemi olmuş, reform yapılmak istenen alanların başında gelmeye başlamıştır.

Dilimize İngilizce “performance” kelimesinden geçen ve “iş başarımı” olarak Türkçeleştirilen performans kavramı, belli bir hedefe ulaşmak için önceden belirlenmiş bir faaliyetin sonucunda ortaya çıkması, sayısal olarak ve kalite açısından betimleyen bir kavram<sup>4</sup> ya da bireyin, grubun veya kurumun, bir işin yapılması için amaçlanan hedefe yönelik olarak hangi seviyeye ulaşabildiğinin sayısal ve nitelik yönünden göstergesi<sup>5</sup> olarak tanımlanabilir. Performans değerlendirmesi ise “belirli bir görev, iş tanımı çerçevesinde bireyin bu iş ve görev tanımını ne düzeyde gerçekleştirdiğinin belirlenme çabası ve çalışanın tanımlanmış olan görevlerini belirli zaman dilimi içinde gerçekleştirme düzeyinin belirlenmesidir.”<sup>6</sup> Değerlendirme, önceden belirlenmiş performans göstergelerine göre yapılan işlerin ölçülmesi suretiyle gerçekleştirilmektedir.

Performans değerlendirmesinin personel sisteminde en fazla kullanıldığı alanlar; yükseltme, ücretlendirme ve işten çıkartma alanlarıdır.<sup>7</sup> Performans değerlendirmesi özel kesimde bu üç alanda kullanılmakla birlikte, kamu kesiminde ücretlendirme, kısmen de yükseltme alanında uygulanmaktadır. Yapılan bu çalışma ise Türkiye’de kamuda performans değerlendirmenin 2003 yılında uygulanmaya başlandığı ve ücretle ilişkisinin kurulduğu sağlık alanına ilişkindir.

Ülkemizde sağlık hizmetlerinden asıl olarak sorumlu bulunan Sağlık Bakanlığı, merkez (12 ana hizmet, 1 denetim, 4 danışma ve 4 yardımcı birim) ve taşra (sağlık kurum ve kuruluşları) teşkilatı ile 2 adet bağlı kuruluştan oluşmakta olup, personel sayısı bakımından ikinci büyük bakanlık konumundadır. Kamu sektöründe perfor-

---

<sup>3</sup> Kamil Ufuk Bilgin, *Kamu Performans Yönetimi: Memur Hak ve Yükümlülüklerinin Performansa Etkisi*, TODAİE Yayını, Ankara, 2004, s. 13-14.

<sup>4</sup> Zuhul Akal, *İşletmelerde Performans Ölçüm ve Denetimi, Çok Yönlü Performans Göstergeleri*, MPM Yayını, Ankara, 1998, s.1.

<sup>5</sup> H. Mehmet Songur, *Mahalli İdarelerde Performans Ölçümü*, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara, 1995, s.1.

<sup>6</sup> Alptekin Aslantaş, “Emniyet Teşkilatında Performans Değerleme”, *Polis Dergisi*, S. 39, 2004, s. 54.

<sup>7</sup> İsmet Barutçugil, *Performans Yönetimi*, Kariyer Yayınları, İstanbul, 2002, s.180.

mansa dayalı ücretlendirmenin ilk örneği, bu Bakanlığın uygulamaya koyduğu döner sermaye gelirinden performans dayalı ek ödeme sistemi Türkiye çapında uygulanmakta olup, performans değerlendirme ve ödeme sisteminin değerlendirilmesi bakımından iyi bir örnektir. Bu sebeple çalışmada, Sağlık Bakanlığı'ndaki performans değerlendirme yöntemi ve ödeme sisteminin nasıl yapıldığı ayrıntılı bir şekilde ele alınacak ve uygulanan bu sistemin sonuçları değerlendirilecektir. Böylece Sağlık Bakanlığı'nda uygulanan bu yöntemin tüm ayrıntılarıyla ortaya koyulmasıyla sadece uygulamanın sonuçları üzerinden değil "yöntemin kendisine ilişkin" değerlendirme yapma fırsatı doğacaktır.

Sağlık Bakanlığı'nda performans değerlendirmesinin kurumsal ve bireysel olmak üzere iki ayağı bulunmaktadır. Çalışmada bu iki performans değerlendirme yönteminin hangi kriterler esas alınarak ve nasıl hesaplandığı gösterilmeye çalışılmıştır. Yapılan değerlendirmelerin Sağlık Bakanlığı'nda uygulanan ek ödeme sistemiyle bağlantısı kurulmuş, performans ödeme sisteminin işleyişi ve sağlık personeline yapılan ödeme miktarları bir hastane örneğinde ayrıntılı olarak hesaplanmıştır. Sağlık Bakanlığı'nın performans dayalı ek ödeme sistemi devlet üniversite hastanelerine de model olmuş ve "Yükseköğretim Kurumlarında Döner Sermaye Gelirlerinden Yapılacak Ek Ödemenin Dağıtılmasında Uygulanacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik"<sup>8</sup> ile devlet üniversitelerine bağlı sağlık birimlerinde eskiden beri varolan döner sermaye gelirlerinden ek ödeme yapma uygulaması performans dayalı hale getirilmiştir. Ancak üniversite sağlık birimlerinde uygulanan bu sistemin ayrıntılı bir incelemesi yapılacak farklı bir çalışmanın kapsamına bırakılmıştır.

## **KAMUSAL SAĞLIK ALANINDA PERFORMANS DEĞERLENDİRME**

Sağlık Bakanlığı'nda uygulanan performans değerlendirme sistemi, sağlık kurum ve kuruluşlarının kurumsal performansının ölçülmesine yönelik olarak ölçülebilir ve karşılaştırılabilir performans, kalite ve diğer kriterler ile hizmet sunum şartlarının belirlenmesi ve hastaların görüşlerinin bu sürece yansıtılması suretiyle kurumsal performansa katkısı olan personelin teşvik edilmesi esas-

---

<sup>8</sup> 17.02.2011 tarihli ve 6114 sayılı Kanunun 17. maddesiyle 04.11.1981 tarihli ve 2547 sayılı Yüksek Öğretim Kanununun 58. maddesine eklenen (h) fıkrasına dayanılarak hazırlanan ve 18.02.2011 tarihli ve 27850 sayılı Resmî Gazetede yayınlanarak 30.01.2011 tarihinde yürürlüğe giren yönetmelik.

larına dayanmaktadır. Dolayısıyla, sağlıkta performans değerlendirme sisteminin iki basamaklı olduğunu söylemek mümkün hale gelmektedir. Sistemin özü, dolayısıyla ilk basamak, kurumun performansının değerlendirilmesidir. İkinci basamak ise personele döner sermaye gelirlerinden ek ödeme vermek amacıyla yapılan bireysel performans değerlendirmesidir.

Kurumsal performans değerlendirmesi, sağlık tesislerinin önceden belirlenmiş performans ölçütlerine göre değerlendirilmeye tabi tutulmasıdır. Birinci, ikinci ve üçüncü basamak sağlık tesislerinde<sup>9</sup> 4 ana performans ölçütü üzerinden değerlendirme yapılmakla birlikte, birinci basamak sağlık kuruluşlarındaki ölçütler hizmet sunumunun niteliği nedeniyle diğer iki sağlık kurumundan farklılık göstermektedir.

Bireysel performans değerlendirmesi ise önceden belirlenmiş performans ölçütlerine göre tabiilerin doğrudan emeğe dayalı tıbbi işlemlerinin puanlandırılması ve elde edilen puanların maaşlara ek ödeme adıyla yansıtılmasıdır. Muayene veya girişimsel işlem yapmayan tabip, diğer sağlık personeli ve idari personel ise puan üretme yetkisine sahip olamamakta, sadece puan üretebilen tabiilerin puanlarının toplamından oluşan sağlık tesisinin genel puanından unvan ve diğer bazı özelliklerine göre pay almaktadırlar.

Sağlık Bakanlığı'nda performans uygulaması 2001 yılında bir yönerge<sup>10</sup> ile başlamış ve 2003 yılının başında "Sağlıkta Dönüşüm Programı"nın hayata geçirilmesiyle birlikte tüm sistemin performansına dayalı hale getirilmesi amaçlanmıştır.<sup>11</sup> Sağlık Bakanlığı'nda önce bireysel performans değerlendirmesine geçilmiş,<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> Sağlık ocağı, verem savaş dispenseri, ana-çocuk sağlığı ve aile planlaması merkezi, sağlık merkezi ve toplum sağlığı merkezi, 112 acil sağlık hizmeti birimi ve aile hekimleri *birinci basamak*; eğitim ve araştırma hastanesi olmayan devlet hastaneleri ve dal hastaneleri ile bu hastanelere bağlı semt poliklinikleri, entegre ilçe hastaneleri, ağız ve diş sağlığı merkezleri *ikinci basamak*; eğitim ve araştırma hastaneleri ve özel dal eğitim ve araştırma hastaneleri ile bu hastanelere bağlı semt poliklinikleri ise *üçüncü basamak* resmi sağlık kurumları olarak sınıflandırılmaktadır.

<sup>10</sup> 30.10.2001 tarihli ve 10311 sayılı "Yataklı Tedavi Kurumları Kalite Yönetimi Hizmet Yönergesi".

<sup>11</sup> 9.4.2003 tarihli ve 3598 sayılı Bakan onayı ile yürürlüğe giren 11.4.2003 tarihli ve 7044 sayılı "Temel ve Belgelendirme Öncesi Kriterler" başlıklı genelge ve ekiyle ilk performans ölçütleri belirlenmiştir.

<sup>12</sup> 209 sayılı Kanun uyarınca 9.2.2004 tarihli ve 417 sayılı Bakan Onayı'na istinaden çıkarılan "Görevli Personele Döner Sermaye Gelirlerinden Ek Ödeme Yapılmasına Dair Yönerge" ile bireysel performans ölçütleri belirlenmiş ve değerlendirme sonuçları personele ek ödeme adıyla yansıtılmıştır.



bunun yapılmasının ana amacı personeli özendirmek için ek ödeme vermek olmuştur. Personele dağıtılacak ek ödeme miktarının bir başka deyişle, döner sermaye havuzunun belirlenmesinde kullanılacak ve (0) ile (1) arasında belirlenecek olan “kurumsal performans katsayısı” ileride açıklanacağı şekilde hesaplanana kadar, geçici olarak tavan sayısı (1) olarak esas alınmıştır. 2005 yılında ise bireysel ve nicelik performans ölçütlerinin bulunduğu sisteme kurumsal performans ölçütleri de eklenmiştir.<sup>13</sup>

Sağlık Bakanlığı’nda performans değerlendirme iş ve işlemleri ana hizmet birimi olan Tedavi Hizmetleri Genel Müdürlüğü tarafından yürütülmekte iken bu görev 2007 yılında danışma birimi olan Strateji Geliştirme Başkanlığı’nın sorumluluğuna verilmiş ve bu birim bünyesinde “Performans Yönetimi ve Kontrol Geliştirme Daire Başkanlığı” kurulmuştur. Bu kurumsal yapı Kasım 2007 tarihine kadar bu şekilde devam etmiş, bu tarihten sonra anılan daire başkanlığı müstakil daire başkanlığı haline getirilmiş, Eylül 2009 tarihinden sonra ise performansla ilgili iş ve işlemler tekrar Tedavi Hizmetleri Genel Müdürlüğü’nün görev alanına bırakılmış ve anılan daire başkanlığı bu birime bağlanmıştır. Sözü geçen daire başkanlığının bünyesinde; Kalite Standartları Geliştirme, Performans Yönetimi, Analiz ve Verimlilik, Performans ve Kalite Eğitimleri, Tanı İlişkili Gruplar ve Satınalma adlarıyla 6 adet şube müdürlüğü ile Uluslararası Sağlıkta Performans Esaslı Uygulamalar Merkezi bulunmaktadır. Bu kurumsal yapının taşradaki uzantısı olarak, il sağlık müdürlüklerinde İl Performans ve Kalite Koordinatörlüğü, hastanelerde ise Performans ve Kalite Birimleri oluşturulmuştur.

Sağlık alanının kendi öncelikleri ve evrensel değerler bir arada gözetilerek oluşturulduğu söylenen bu performans değerlendirme sisteminin tamamen Sağlık Bakanlığı tarafından geliştirilen Türkiye’ye özgü bir sistem olduğu iddia edilmektedir.<sup>14</sup> Bu değerlendirme sisteminin kapsama alanı ise 814 hastane, 117 ağız ve diş sağlığı merkezi, 81 İl Sağlık Müdürlüğü bünyesindeki 6000’e yakın birinci basamak sağlık kuruluşu ve burada görevli yaklaşık 350.000 personeldir.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> 1.1.2005 tarihli bakan onayı ile çıkarılan 17.3.2005 tarihli ve 1831 sayılı “Sağlık Bakanlığı Yataklı Tedavi Kurumları Kurumsal Kaliteyi Geliştirme ve Performans Değerlendirme Yönergesi”.

<sup>14</sup> Sağlık Bakanlığı, *Sağlıkta Performans Yönetimi, Performansa Dayalı Ek Ödeme Sistemi*, (Haz: Sabahattin Aydın ve Mehmet Demir), Ankara, 2007, s. 7.

<sup>15</sup> Sağlık Bakanlığı Performans Yönetimi ve Kaliteyi Geliştirme Daire Başkanlığı, *Sağlıkta Kurumsal Performans ve Kalite Uygulamaları*, (Ed: Sabahattin Aydın

## SİSTEMİN İŞLEYİŞİ

Sağlık Bakanlığı'nda bireysel performansa dayalı ek ödeme sistemi kurumsal performans değerlendirme sisteminden önce hayata geçmiştir. Ancak personele dağıtılacak ek ödeme havuzu kurumsal performans değerlendirmesi sonucunda saptanan kurumsal performans katsayısına göre belirlendiği için aşağıda ilk önce kurumsal sonra bireysel performans değerlendirme sistemi incelenecektir.

### Kurumsal Performans Değerlendirmesi

Kurumsal performans değerlendirme, sağlık kurum ve kuruluşlarının önceden belirlenmiş performans ölçütlerine göre kaynakların etkili ve verimli kullanımı, hasta memnuniyeti ve hizmete erişim gibi açılardan değerlendirmeye tabi tutulması olarak tanımlanmaktadır.<sup>16</sup> Bu yöntemin amacı, gerek Bakanlık gerekse sağlık tesisinin kendini değerlendirmesi, sağlık tesislerinin dönemler veya yıllar itibarıyla kendi aralarında kıyaslanabilmesidir.<sup>17</sup> Ayrıca değerlendirme sonucunda bulunan kurumsal performans katsayısının büyük ya da küçük olması çalışanların alacakları ek ödeme miktarlarını olumlu veya olumsuz olarak etkilemektedir.

Sistemin, Dünya Sağlık Örgütü'nün bu alanla ilgili yaklaşım ve öncelikleri gözden geçirilerek ve diğer ülkelerdeki uygulamalar incelenerek, Bakanlığın ihtiyaç, stratejik hedef ve ülke ihtiyaçlarına göre sürekli iyileşmeyi öngörecektir şekilde oluşturulduğu, süreç ve sonuç bazlı olarak sistemi birçok açıdan değerlendirmeyi öngören bir tarzda tasarlandığı açıklanmıştır.<sup>18</sup>

Değerlendirme işlemi, il performans ve kalite koordinatörlükleri veya bakanlık değerlendiricileri tarafından dörder aylık üç dönem halinde yapılmakta ve sonuçlara göre kurumsal performans katsayısı ortaya çıkmaktadır.

Kurumsal performans değerlendirme, birinci, ikinci ve üçüncü basamak sağlık tesislerinde benzer mantıkla ancak hizmete özel farklılıklarla yürütüldüğünden, mevcut uygulama aşağıda iki başlık altında anlatılacaktır.

---

vd.), Ankara, 2009, s.16.

<sup>16</sup> Sağlık Bakanlığı Performans Yönetimi ve Kaliteyi Geliştirme Daire Başkanlığı, *a.k.*, s. 16.

<sup>17</sup> *a.k.*, s.16.

<sup>18</sup> *a.k.*, s.16.

### ***Birinci Basamak Sağlık Kuruluşlarındaki Değerlendirme***

Birinci basamak sağlık hizmetlerinin özelliğine ve yapılanmasına bağlı olarak tedavi edici ve koruyucu sağlık hizmetleri ile kırsal alanda hizmet sunma konuları göz önüne alınarak oluşturulan<sup>19</sup> birinci basamak kuruluşlarındaki değerlendirme işlemi, muayeneye erişim, 112 hizmet kalite standartları, 112 verimlilik göstergeleri ve koruyucu hizmet göstergeleri olmak üzere 4 adet performans ölçütü açısından gerçekleştirilmektedir. Değerlendirmede 4 ölçütün %25 ağırlığı vardır ve kurumsal performans katsayısı aritmetik ortalamayla bulunmaktadır.

#### **Muayeneye erişim ölçütü açısından**

Dünya Sağlık Örgütü'nce bir performans ölçütü olarak kabul edilmeyen bu ölçüt, Türkiye'deki tabip sayısının anılan örgüte üye olan Avrupa ülkeleri açısından sondan ikinci sırada olması gereğiyle Bakanlık tarafından Türkiye'ye özgü olarak "kullanılması gerekli" bir ölçüt olarak görülmüştür. Bu ölçütün değerlendirmesi, il performans ve kalite koordinatörlüğü tarafından dörder ay arayla yılda üç defa yapılmaktadır.

Muayeneye Erişim Katsayısı, poliklinik hizmetlerinde kullanılmak üzere her tabibe ayrı olarak tahsis edilmiş oda sayısının toplamına tabip sayısına bölünmesi sonucu bulunmaktadır. Tabip sayısı bulunurken, il sağlık müdürlüğü ve sağlık grup başkanlıklarında idari hizmetleri yürüten, 112 acil sağlık hizmetlerinde çalışan ve sürekli eğitim ve koruyucu sağlık hizmetlerinde görevli tabipler hesaba dâhil edilmemektedirler. Oda sayısı bulunurken ise tabip sayısı toplamına katılmayan tabiplere tahsisli odalar değerlendirme dışı tutulmaktadır. Bulunan katsayı (1)'den büyük ise (1) olarak kabul edilir. Katsayının hesabıyla ilgili örnek aşağıda gösterilmiştir:

---

<sup>19</sup> a.k., s.29.

**Tablo 1:** Muayeneye Erişim Katsayısının Hesaplanmasına Ait Veriler

Tabip	Tabip sayısı	Oda sayısı
Uzman Tabip	5	2
Tabip	15	8
TOPLAM	20	10

$$\text{Muayeneye Erişim Katsayısı} = \frac{\text{Toplam Oda Sayısı}}{\text{Toplam Tabip Sayısı}} = \frac{10}{20} = 0,50 < 1$$

### 112 hizmet kalite standartları açısından

“112 Acil sağlık hizmetlerinin etkili ve hızlı bir şekilde yürütülmesi için gerekli sistemin kurulması ve mümkün olan en hızlı müdahaleyle sağlık kurumuna ulaştırılması amacıyla 112 hizmet kalite standartları hazırlanmıştır.”<sup>20</sup> 112 acil sağlık hizmetleri İl Ambulans Servisi Başhekimliği’ne bağlı olarak görülmekte olup, komuta kontrol merkezi ile istasyonlardan oluşmaktadır. Bu yapıyı fiziki ve teknik açıdan sorgulayan söz konusu performans ölçütleri, “Sağlıkta Performans ve Kalite Yönergesi”nin Ek:5’inde yer almaktadır.<sup>21</sup> Bu ölçütlerin değerlendirilmesi, il performans ve kalite koordinatörlüğü tarafından dörder ay arayla yılda üç defa yapılmaktadır.

Yönetim ve Organizasyon Hizmetleri, Çalışan Güvenliği, Ambulans Hizmetleri, Hasta Güvenliği, Bilgi Sistemi ve Genel Koşullar adlı 6 bölüm altında 35 ana ve bunlara ait çok sayıda alt ölçütten ibaret olan bu ölçütlerin bir kısmı İl Ambulans Servisi Başhekimliği’ne, bir kısmı komuta kontrol merkezine bir kısmı da istasyonlara aittir. Önce bu üç birimin ayrı ayrı performans puanları bulunur, daha sonra bu puanlar toplanarak 112 Hizmet Kalite Katsayısı elde edilir. Söz konusu hesap şu şekilde formülize edilmektedir:

<sup>20</sup> Sağlık Bakanlığı Performans Yönetimi ve Kaliteyi Geliştirme Daire Başkanlığı, *a.k.*, s.31.

<sup>21</sup> Söz konusu ölçütlerden bazıları şunlardır: “İl Ambulans Servisi Başhekimliği’nde çalışan tüm personelin görev tanımları, sorumlulukları ve faaliyet süreçleri tanımlanmış mı?, Komuta kontrol merkezi ile yönetim, vatandaşlar ve istasyonlar arasında her zaman direkt, etkili iletişim mekanları (telsiz, sabit telefon ve cep telefonu) var mı? Hasta düşmelerini önlemeye yönelik güvenlik önlemleri var mı?” vb.

$$\text{Başhekimlik Puanı} = \frac{\text{Başhekimliğe Verilen Toplam Puan}}{\text{Toplam Puan} - \text{Değerlendirme Dışı Puan Toplamı}}$$

$$\text{Komuta Kontrol Merkezi Puanı} = \frac{\text{Komuta Kontrol Merkezine Verilen Toplam Puan}}{\text{Toplam Puan} - \text{Değerlendirme Dışı Puan Toplamı}}$$

$$\text{İstasyon Puanı} = \frac{\text{İstasyona Verilen Toplam Puan}}{\text{Toplam Puan} - \text{Değerlendirme Dışı Puan Toplamı}}$$

$$\text{112 Hizmet Kalite Katsayısı} = \text{Başhekimlik Puanı} + \text{Komuta Kont. Merkezi P.} + \text{İstasyon Puanı}$$

### 112 verimlilik göstergeleri açısından

“Sağlıkta Performans ve Kalite Yönergesi”nin Ek:6’ında belirtilen 112 acil sağlık hizmetleriyle ilgili verimlilik göstergeleri; Merkezde Vakaya Ulaşım Süresi Oranı, Kırsalda Vakaya Ulaşım Süresi Oranı, Yerinde Müdahale Oranı, Görev İptal Oranı, Başka Araçla Nakil Oranı ve Ex Morga Nakil Oranı adlı 6 başlık altındaki performans ölçütlerinden oluşmaktadır. Önce bu 6 başlığın ayrı ayrı performans puanları bulunur, daha sonra bu puanlar toplanıp hesaplanan gösterge sayısına bölünerek 112 Verimlilik Katsayısı elde edilir. Söz konusu hesap şu şekilde formülize edilmektedir:

$$\text{Merkezde Vakaya Ulaşım Süresi Oranı (\%)} = \frac{\text{Merkezde 0-10 dk. Arası Ulaşılan Vaka Sayı}}{\text{Merkezdeki Toplam Vaka Sayı}} \times \% 90$$

$$\text{Kırsalda Vakaya Ulaşım Süresi Oranı (\%)} = \frac{\text{Kırsalda 0-10 dk. Arası Ulaşılan Vaka Sayısı}}{\text{Kırsaldaki Toplam Vaka Sayısı}} \times \% 90$$

$$\text{Yerinde Müdahale Oranı (\%)} = \frac{\%}{\text{Yerinde Yapılan Müdahale Sayısı} / \text{Toplam Müdahale Sayısı}} \quad 15$$

$$\text{Görev İptal Oranı (\%)} = \frac{\%}{\text{İstasyondan Ayrılış Sonrası Görev İptal Sayısı} / \text{Toplam Vaka Sayısı}} \quad 3,5$$

$$\text{Başka Araçla Nakil Oranı (\%)} = \frac{\%}{\text{İstasyondan Ayrılış Sonrası Başka Araçla Nakil Sayısı} / \text{Toplam Vaka Sayısı}} \quad \dots\dots\dots 3,5$$

$$\text{Ex Morga Nakil Oranı (\%)} = \frac{\%}{\text{Kamuya Açık Alanlarda Bulunan ve Morga Nakledilen Ceset Sayısı} / \text{Toplam Vaka Sayısı}} \quad \dots\dots\dots 1$$

$$\text{112 Verimlilik Katsayısı} = \frac{\text{Toplam Puan}}{\text{Hesaplanan Gösterge Sayısı}}$$

Bu ölçütün değerlendirilmesi, il performans ve kalite koordinatörlüğü tarafından dörder ay arayla yılda üç defa yapılmaktadır.

### **Koruyucu hizmet göstergeleri açısından**

Sağlıkta Performans ve Kalite Yönergesi'nin Ek:7'sinde belirtilen koruyucu sağlık hizmetleriyle ilgili göstergeler; Gebe Tespit Oranı, Gebe Başına Ortalama İzlem Sayısı, Anne Ölüm Oranı, Bebek Başına Ortalama İzlem Sayısı, Bebek Tespit Oranı, 0 Yaş Grubunda DaBT-İPA-Hib III Aşılama Oranı, 1 Yaş Grubunda KKK Aşılama Oranı, 0 Yaş Grubu BCG Aşılama Oranı, Klor Ölçüm Oranı, Su Numunesi Alma Oranı, Tüberküloz Bildirim Sonuçlandırma Oranı, Yayma Bakılma Oranı, Doğrudan Gözetimli Tedavi Uygulama Oranı, Gezici Sağlık Hizmetleri Yürütülme Oranı ve Birinci Basamak Ek Ödeme Takip Sistemine Veri Giriş Puanı adlı 15 başlık altındaki performans ölçütlerinden oluşmaktadır. Önce bu başlıkların ayrı ayrı performans puanları bulunur, daha sonra bu puanlar toplanıp hesaplanan gösterge sayısına bölünerek Koruyucu Hizmet Katsayısı elde edilir. Söz konusu hesap şu şekilde formülize edilmektedir:

$$\text{Gebe Tespit Oranı (\%)} = \frac{\text{İlgili Yılda Tespit Edilen Gebe Sayısı} / \text{İlgili Yıl Hedef Canlı Doğum Sayısı}}{\% 95}$$

$$\text{Gebe Başına Ortalama İzlem Sayısı} = \frac{\text{İlgili Yılda Toplam Gebe İzlem Say.} / \text{İlgili Yılda Tespit Edilen Toplam Gebe Sayısı}}{4}$$

$$\text{Anne Ölüm Oranı (\%000)} = \frac{\% 000 \cdot 18}{\text{Gebelik, Doğum yada Gebeliğin Sonlanmasından Sonraki 42 Gün İçinde Ölen Anne Say X} / 100000 / \text{İlgili Yılda Hedef Canlı Doğum Sayısı}}$$

$$\text{Bebek Başına Ortalama İzlem Sayısı} = \frac{\text{İlgili Yılda Toplam Bebek İzlem Sayısı} / \text{İlgili Yılda 0-12 Aylık Bebek Sayısı (Yıl Ortası Nüfusa Göre)}}{7}$$

$$\text{Bebek Tespit Oranı (\%)} = \frac{\text{İlgili Yılda Tespit Edilen Bebek Sayısı} / \text{İlgili Yıl Hedef Canlı Doğum Sayısı}}{\% 95}$$

$$\text{0 Yaş Grub. DaBT-İPA-Hib III Aşılama Oranı (\%)} = \frac{\text{İlgili Yılda DaBT-İPA-Hib III Tam Aşılı Olan 0 Yaş Grubu Bebek Sayısı} / \text{İlgili Yıl da 0 Yaş Grubu Hedef Nüfus}}{\% 95}$$

$$\text{1 Yaş Grubunda KKK Aşılama Oranı (\%)} = \frac{\text{İlgili Yılda Tam Aşı Yapılan 1 Yaş Grubu Sayısı} / \text{İlgili Yılda 1 Yaş Grubu Hedef Nüfus}}{\% 95}$$

$$\text{0 Yaş Grubu BCG Aşılama Oranı (\%)} = \frac{\text{İlgili Yılda BCG Tam Aşılı Olan 0 Yaş Grubu Bebek Sayı.} / \text{İlgili Yılda 0 Yaş Grubu Hedef Nüfus}}{\% 95}$$

*Klor Ölçüm Oranı (%) =  $\frac{\text{İlgili Dönemde Yapılan Ölçüm Sayısı}}{\text{İlgili Dönemde Yapılması Gereken Ölçüm Sayısı}}$*

*Her Dönem Bakanlıkça Açıklanacak Değer*

*Su Numunesi Alma Oranı (%) =  $\frac{\text{İlgili Dönemde Alınan Su Numunesi Sayısı}}{\text{İlgili Dönemde Alınması Gereken Su Numunesi Sayısı}}$*

*Her Dönem Bakanlıkça Açıklanacak Değer*

*Tüberküloz Bild. Sonuç. O. (%) =  $\frac{\text{İlg. Dispanser. Bild. Yap. Şüpheli-Kesin Vaka sonuçlandırılanların S / İlg. D. Sağ. Müd. Dispansere Bil. Yap. Top. Şüp.-Kes. Vaka S.}}{\text{}} \times 100$*

*% 90*

*Yay. Bakılma O. (%) =  $\frac{\text{İlg. Dön. İlk Tanıda Yayma Mikroskopisi Bak. Akciğer Tüberkülozlu Hasta S. / İlg. Dönemde Kayıt Altına Alınan Akciğer Tüberkülozlu Hasta S.}}{\text{}} \times 100$*

*% 75*

*Doğrudan Gözetimli Tedavi Uyg. Oranı (%) =  $\frac{1.+2.+3.+4.+5.+6. \text{ Ay Doğrudan Göz. Altında İlaç Ver. Tüberkülozlu Has.S.}}{1+2+3+4+5+6. \text{ Ay Kay. Has. S.}} \times 100$*

*% 85*

*Gezici Sağlık Hizmet. Yürütülme Oranı = O Yıla Ait Önceki Ayların Verileri Ek Ödeme Takip sistemine Girilmişse 1, Girilmemişse 0 Puan*

*Koruyucu Hizmet Katsayısı =  $\frac{\text{Toplam Puan}}{\text{Hesaplanan Gösterge Sayısı}}$*

Bu ölçütün değerlendirilmesi de il performans ve kalite koordinatörlüğü tarafından dörder ay arayla yılda üç defa yapılmaktadır.

### ***İkinci ve Üçüncü Basamak Sağlık Kuruluşlarındaki Değerlendirme***

İkinci (devlet hastaneleri) ve üçüncü (eğitim ve araştırma hastaneleri) basamak sağlık kurumlarındaki değerlendirme işlemi, muayeneye erişim, hizmet kalite standartları, memnuniyet ölçümü ve verimlilik göstergeleri olmak üzere 4 adet performans ölçütü açısından gerçekleştirilmektedir. Değerlendirmede her bir ölçütün %25 ağırlığı vardır ve kurumsal performans katsayısı aritmetik ortalama alınarak bulunmaktadır.

#### **Muayeneye erişim ölçütü açısından**

Muayeneye Erişim Katsayısı, poliklinik hizmetlerinde kullanılmak üzere her tabibe ayrı olarak tahsis edilmiş oda sayısı ile diş ünitesi sayısı toplamının tabip sayısına bölünmesi sonucu bulunmaktadır. Tabip sayısı bulunurken, klinik şef ve şef yardımcıları, asistanlar, anestezi, laboratuvar, acil servis/poliklinik ve idari hizmetleri yürüten tabipler ile yoğun bakım, yenidoğan, yanık, diyaliz, kanser erken teşhis tarama ve eğitim merkezi gibi tıbbi bölümlerde sürekli çalışan tabipler ve temel tıp bilimleri uzmanları hesaba dâhil edilmemektedirler. Oda sayısı bulunurken ise tabip sayısı toplamına

katılmayan tabiplere tahsisli odalar değerlendirme dışı tutulmaktadır. Katsayının hesabıyla ilgili örnek aşağıda gösterilmiştir:

**Tablo 2:** Muayeneye Erişim Katsayısının Hesaplanmasına Ait Veriler

Tabip	Tabip sayısı	Oda sayısı
Uzman Tabip	20	15
Diş Tabibi	15	12
Tabip	5	3
Toplam	40	30

Muayeneye Erişim Katsayısı:  $\frac{\text{Toplam Oda Sayısı}}{\text{Toplam Tabip Sayısı}} = \frac{30}{40} = 0,75 < 1$

Bu ölçütün değerlendirmesi, il performans ve kalite koordinatörlüğü tarafından dörder ay arayla yılda üç defa yapılmaktadır.

#### **Hizmet kalite standartları açısından**

Hizmet kalite performans ölçütleri, “Sağlıkta Performans ve Kalite Yönergesi”nin Ek:1’inde sayılmaktadır.<sup>22</sup> Bu ölçütlerin değerlendirmesi, il performans ve kalite koordinatörlüğü veya bakanlık değerlendiricileri tarafından dörder ay arayla yılda üç defa yapılmaktadır.

Değerlendirme işlemi, Poliklinik Hizmetleri, Laboratuvar Hizmetleri, Görüntüleme Hizmetleri, Ameliyathane Hizmetleri, Klinikler, Yoğun Bakım Üniteleri, Diyaliz Hizmetleri, Acil Servis Hizmetleri, Ambulans Hizmetleri, Eczane Hizmetleri, Enfeksiyonların Kontrolü ve Önlenmesi, Hasta ve Çalışan Güvenliği, Kurumsal Hizmet Yönetimi, Hastane Bilgi Sistemi, Hasta Kayıtları ve Dosyası, Arşiv, Tesis Yönetimi ve Güvenlik, Depolar, Mutfak, Çamaşırhane ve Morg adlı 21 ana başlık altında 300’ün üstünde performans ölçütü üzerinden gerçekleştirilmektedir. Önce her bir ölçütün tamamen sağlanması durumunda “evet”, sağlanmaması durumunda “hayır” seçeneği işaretlenir, sonra “evet”e verilen puanlar toplanarak, toplam puana bölünür, böylece Hizmet Kalite Katsayısı elde edilir. Söz konusu hesap şu şekilde formülize edilmektedir:

$$\text{Hizmet Kalite Katsayısı} = \frac{\text{Verilen Toplam Puan}}{\text{Toplam Puan} - \text{Değerlendirme Dışı Puan Toplamı}}$$

<sup>22</sup> Bunlar poliklinik hizmetleri, laboratuvar işlemleri ve ameliyathane işlemleri olarak üç bölüme ayrılmış ve her bölüm için farklı kriterler belirlenmiştir.



### **Memnuniyet ölçümü açısından**

“Sağlıkta Performans ve Kalite Yönergesi”nin Ek:3’ünde belirtilen<sup>23</sup> memnuniyet ölçümüyle hasta ve hasta yakınlarına yapılan memnuniyet anketleri kastedilmektedir. Bu anketler ayakta ve yatan hasta anketleri olmak üzere iki türdür.

16 yaşından küçükler (yakınlarına uygulanır), terminal dönemdeki hastalar, cevaplamak istemeyenler, psikiyatri ve diyaliz hastaları hariç tüm hastalar anketlerin evrenini oluşturmaktadırlar.

Anketler genel olarak en az hastanenin mevcut yatak sayısı kadar kişiye uygulanmak zorundadır. Fakat bazı dal hastanelerinde yatan hasta memnuniyet anketi, o dönem yatak sayısının en az %50’si kadar kişiye (yatak sayısı 100 veya altında ise en az 50 kişiye), ayakta hasta memnuniyet anketi ise en az yatak sayısı kadar kişiye uygulanmaktadır.

Yapılan anketler sonucunda, ayakta ve yatan hasta memnuniyet anketlerine verilen cevaplar doğrultusunda elde edilen puanlar toplanır ve her biri için anket dolduran kişi sayısına bölünmesiyle ilgili bölümün toplam puanı bulunur, sonra her bir anket setinin bulunan toplam puanı için belirlenen oran (her ikisi için de %50’dir) ile çarpılır, bulunan katsayılar toplanarak Hasta Memnuniyet Katsayısı elde edilir. Söz konusu hesap şu şekilde formülize edilmektedir:

$$\text{Memnuniyet Katsayısı} = (\text{Yatan Hasta Anket Puanı} \times 0,50) + (\text{Ayaktan Hasta Anket Puanı} \times 0,50)$$

Söz konusu değerlendirme işlemi, il performans ve kalite koordinatörlüğü veya bakanlık değerlendirici tarafından her ay, yılda 12 defa yapılmakta, ancak sonuçları dört ayda bir değerlendirilmektedir.

Öte yandan, “Sağlıkta Performans ve Kalite Yönergesi”nin Ek:8’inde belirtilen<sup>24</sup> çalışan memnuniyet ölçümü ise personele düzenli olarak uygulanmakta, ancak ölçüm sonucunda bulunan Çalışan Memnuniyet Katsayısı, kurumsal performans katsayısının hesabında dikkate alınmamaktadır.

### **Verimlilik göstergeleri açısından**

“Sağlıkta Performans ve Kalite Yönergesi”nin Ek:4’ünde gösterilen verimlilik göstergeleri, Klinik Göstergeler, Faaliyet Göster-

<sup>23</sup> Hastane ayakta hasta anketinde 25, ağız-diş sağlığı merkezi ayakta hasta anketinde 24, genel yatan hasta anketinde ise 33 adet soru bulunmaktadır.

<sup>24</sup> 26 adet soru bulunmaktadır.

geleri ve Finansal Göstergeler olarak 3 ana başlık altında toplam 10 adet performans ölçütünden meydana gelmektedir.

Buna göre, günlük cerrah başına düşen ortalama ameliyat puanı, günlük ameliyat masası başına düşen ortalama ameliyat puanı ve sezaryen oranı klinik göstergeler; yeni performans takip sisteminde veri giriş puanı, ortalama kalış günü, yatan hasta oranı ve yatak doluluk oranı faaliyet göstergeleri; toplam borcun toplam gelire oranı, personel gideri destekleme oranı ve toplam giderin toplam gelire oranı ise finansal göstergeler olarak belirlenmiştir.

Söz konusu ölçütlere ait performans puanları ayrı ayrı hesaplandıktan sonra bunlar toplanır ve hesaba dahil edilen gösterge sayısına bölünür, böylece Kurum Verimlilik Katsayısı elde edilir. Söz konusu hesap şu şekilde formüle edilmektedir:

$$\text{Kurum Verimlilik Katsayısı} = \frac{\text{Toplam Puan}}{\text{Hesaplanan Gösterge Sayısı}}$$

Bu ölçütün değerlendirilmesi ise il performans ve kalite koordinatörlüğü tarafından dörder ay arayla yılda üç defa yapılmaktadır.

### **Bireysel Performans Değerlendirmesi**

Bireysel performans değerlendirilmesi, önceden belirlenmiş performans ölçütlerine göre puan üretme yetkisine sahip olan tabiplerin doğrudan emeğe dayalı tıbbi işlemlerinin puanlandırılması ve elde edilen puanların maaşlara ek ödeme adıyla yansıtılmasıdır.

Yapılan değerlendirmeye göre, kurum ve kuruluşlarda bulunan poliklinik, ameliyathane, acil servis, diyabet polikliniği, aile planlaması polikliniği, klinikler ve servisler gibi ünitelerde hasta bakan, girişimsel işlemler ile radyolojik, patolojik tetkik işlemleri yapan, idari görevi olan tabipler dahil, tabiplerin her biri için mesai içi ve mesai dışı olmak üzere ayrı ayrı olarak bütün girişimsel işlemler<sup>25</sup> karşılığı elde edecekleri puanlar toplanarak, “Tabip Muayene ve Girişimsel İşlemler Puanı” hesaplanmaktadır.

Böylece, söz konusu tabiplerin aylık olarak yapmış oldukları bütün tıbbi işlemlerin puanları toplanarak kendi bireysel performansları bulunmaktadır. Buna “doğrudan bireysel performans ölçümü” adı verilebilir. Girişimsel işlem veya muayene işlem yapı-

---

<sup>25</sup> Sağlık Bakanlığı tarafından yayınlanan “Girişimsel İşlemler Yönergesi”ne göre; tabipler tarafından yapılan ameliyat ve anestezi gibi tıbbi işlemlere girişimsel işlem adı verilmektedir.

bilen tabipler dışındaki personelin<sup>26</sup> ise doğrudan performansları ölçülmemekte, söz konusu tabiplerin puanlarının toplanmasıyla bulunan sağlık tesisi toplam puanından pay almak yoluyla dolaylı olarak performansları değerlendirilmektedir. Buna da “dolaylı bireysel performans ölçümü” adı verilebilir.

Birinci, ikinci ve üçüncü basamak sağlık tesislerinde bireysel performans ölçütleri farklı şekilde değerlendirilmektedir.

Birinci basamak sağlık kuruluşlarındaki performans ölçütleri, sağlık hizmetlerinin özelliğine ve yapılanmasına bağlı olarak, tedavi edici ve koruyucu sağlık hizmetleri ile kırsalda hizmet sunumu göz önünde tutularak tespit edilmiştir. Bu ölçütlerden bazıları gebe izlem sayısı, bebek izlem sayısı, yeni doğan tarama testleri ve modern aile planlaması yöntemi kullanma yüzdesidir.

İkinci ve üçüncü basamak sağlık kurumlarındaki performans ölçütleri ise temelde birbirinin aynısıdır. Buna göre, Sağlık Bakanlığı tarafından yayınlanan “Girişimsel İşlemler Yönergesi”nde belirtilen 5000’in üzerindeki tıbbi işlem puanlandırılmıştır. Ancak, tıbbi işlemler bizzat tabiplerce zihinsel ve bedensel katkı ile sonuçlandırılmışlarsa (muayene ve girişimsel işlem) puanlandırmada dikkate alınmakta, bizzat tabip sorumluluğunda olsa dahi yardımcı sağlık personeli ve tıbbi cihaz tarafından yapılan tıbbi işlemler (enjeksiyon, laboratuvar tetkiki, vb.) puanlandırılma dışı tutulmaktadır. Bunun nedeni, sistemin sadece tabiplerin doğrudan emeğe bağlı hizmetlerinin puanlandırılmasına dayanmasıdır.

İkinci ve üçüncü basamak sağlık kurumlarındaki performans ölçütleri arasındaki fark ise, uzman tıp öğrencisi yetiştirme görevi de bulunması nedeniyle klinikler bazında faaliyet gösteren üçüncü basamak sağlık kurumlarında gerçekleştirilen eğitim ve bilimsel çalışma faaliyetlerinin ayrıca değerlendirilmesidir. Bu kurumlardaki klinik şef, şef yardımcısı, başasistanlar ve uzmanların bilimsel yayınlarının belli bir kısmı “Bilimsel Çalışma Destek Puanı” adıyla, ayrıca bunlardan klinik şef ve şef yardımcılarına, verdikleri teorik ve pratik tabip eğitiminin belli bir kısmı “Eğitici Destekleme Puanı” adıyla bu personelin bireysel performanslarının değerlendirilmesinde dikkate alınmaktadır.

---

<sup>26</sup> Burada kastedilen, muayene ve girişimsel işlem yapamayan tabip (laboratuarda görevli vd.) ve tabip dışı (hemşire vd.) sağlık personeli ile idari personeldir.

## Performans Yönteminin Değerlendirilmesi

Yukarıda ayrıntılı bir şekilde anlatılmaya çalışıldığı üzere Sağlık Bakanlığı 2003 yılından itibaren performans değerlendirme yöntemini uygulamaya başlamıştır. Ancak bu yöntem ayrıntılı bir şekilde incelendiğinde aşağıdaki eleştirileri yapmak mümkün hale gelmektedir:

Öncelikle bireysel net performans puanının hesaplanmasında sadece muayene ve girişimsel işlem yapabilen yani sayısallaştırılabilir performans ölçütlerine göre puan üretebilen tabiilerin dikkate alınması, bunun dışındaki sağlık personeli için ölçülebilir performans ölçütlerinin geliştirilmemesi nedeniyle bunların bireysel performans puanı üretmesinin mümkün olmaması ilgili sağlık personeli için adil olmayan bir durumdur. Bu şekildeki personelin bireysel performans puanları anılan tabiilerin ürettikleri puanlara göre hesaplanmaktadır. Buna göre, muayene ve girişimsel işlem yapabilen tabiilerin sistemin merkezinde, diğer personelin ise sistemin halkalarında konumlandırılması bir başka çatışma ve memnuniyetsizlik sebebidir.

Doğrudan bireysel net performans puanı üretmeyen personelin yerine getirdikleri görev ve hizmetin, sağlık tesislerinin kurumsal performans katsayılarının hesabında dikkate alındığı ileri sürülebilse de bu durum söz konusu personele yapılan haksızlığı önleyememektedir. Çünkü kurumsal performans katsayısı 4 adet performans ölçütünden oluşmakta olup, hangi personelin sisteme hangi oranda katkı sağladığı belli değildir. Bu da iş tatminini olumsuz şekilde etkileme potansiyelini taşımaktadır.

Sağlık tesisi kurumsal performans puanı, il veya ilçe performans puan ortalaması, verilerin hesaplanmasında, muayene ve girişimsel işlem yapabilen yani sayısallaştırılabilir performans ölçütlerine göre puan üretebilen tabiilerin bulunması, bunun dışındaki personel için ölçülebilir performans ölçütlerinin geliştirilmemesi nedeniyle bunların performans puanı üretmesinin mümkün olmaması personel için büyük haksızlıktır. Bu şekildeki personelin bireysel net performans puanları, esas itibarıyla tabiilerin ürettikleri puanlara göre hesaplanmaktadır. Buna göre, muayene ve girişimsel işlem yapabilen tabiilerin sistemin merkezinde, diğer personelin ise sistemin halkalarında konumlandırılması bir başka çatışma ve memnuniyetsizlik sebebidir.

Sistem esas itibarıyla bireysel performansa dayalı olarak yürüdüğü için takım ruhu gözardı edilmiş, bunun yerine bireysel olarak “puan toplama” en önemli amaç olmuştur. Bu da çalışanların işyer-

lerinde yalnızlaşmalarına ve çevrelerine yabancılaşmalarına sebep olabilmektedir.

Sistem, bireysel olarak “puan toplama”yı özendirdiği için bu durum, personeli puanı yüksek tıbbi uygulamalara yönlendirebilecektir. Bu tür uygulamalar ise hem hastaların hayatlarını riske atabilecek ve iyileşme sürelerini uzatabilecek hem de zaten kıt olan kaynaklarımızın israf edilmesine yol açabilecektir. Örneğin, sezaryen doğum yöntemine normal doğum yönteminden daha fazla puan verilmesi nisaiye uzmanlarını sezaryen ameliyatlara sevk edebilecek, onlar da bu konuda hastalara telkinde bulunabileceklerdir.

Sistemin, temelde sağlık tesislerinde gerçekleştirilen tıbbi işlemlerin sayılmasına dayanması, tıbbi işlemlerin kalitesinin ölçülmemesi, kısaca, nitelik yerine nicelikle ilgilenilmesi büyük bir eksikliktir. Hâlbuki sistemde nicelik boyutu kadar nitelik boyutunun da ölçülmesi gerekmektedir.

Hasta ve çalışan memnuniyet anketleri her ay düzenli olarak yapılmakla birlikte, bunlardan sadece hasta memnuniyet katsayısının kurumsal performans katsayısının hesabında dikkate alınması, çalışan memnuniyet katsayısının hesaba katılmaması yine çalışanın lehine olmayan bir durumdur. Normalde, Bakanlığın görüşünden hareketle personelin sistemden memnun olması, böylece çalışan memnuniyet katsayısının yüksek çıkması, bunun kurumsal performans katsayısına olumlu şekilde yansımaları gerekmektedir. Bu faktörün değerlendirmeye alınmaması akılda bazı soru işaretleri yaratmaktadır.

Performans sistemi “ne kadar çok işlem o kadar çok puan” mantığına dayandığından, çok işlem üretemeyen personelin az puan dolayısıyla ek ödeme alması, sistemin kendi mantığı açısından doğrudur. Buna karşın, üst yöneticiler için hesaplanan “yönetici birim performans katsayısı” bu personelin omuzlarına büyük bir yük yüklemektedir. Şöyle ki, bu katsayının yüksek veya düşük çıkmasının bir nedeni gerçekten üst yöneticilerinin performanslarından kaynaklanırken, diğer bir nedeni kendileri dışında, örneğin Sağlık Güvenlik Kurumu’nun “Medula Sistemi”nden<sup>27</sup> aktarılan

---

<sup>27</sup> Sunulan sağlık hizmetlerine ilişkin bilgiler ile karşılığı ödeme işlemlerinin elektronik ortamda yürütülmesi *medula* olarak isimlendirilen web tabanlı sistem üzerinden gerçekleştirilmektedir. SGK ile sözleşmeli resmi veya özel sağlık hizmeti sunucuları öncelikle müracaat eden kişinin sağlık yardımlarından yararlanma hakkının olup olmadığının tespiti için medula sistemi üzerinden T.C. kimlik numarası ile hasta takip numarası/provizyon (ön izin) almakta, provizyon aldıkları takdirde sağlık hizmetini sunmakta ve sundukları sağlık hizmetini yine aynı sistem üzerinden SGK’ya faturalandırmaktadırlar.

kârların merkez (Sağlık Bakanlığı) tarafından taşraya geç dağıtılmasından kaynaklanmaktadır. Bu nedenlerden ikincisi üzerinde üst yöneticilerin etkisi olmamasına rağmen anılan katsayının düşük olması nedeniyle performansları düşük çıkabilmektedir.

Uygulanan sistem tedavi edici sağlık hizmetlerini incelemesi nedeniyle koruyucu sağlık hizmetleri de geri plana itilmiştir. Bununla birlikte tıbbi işlem sayısının artması ilaç, tahlil ve kullanılan tıbbi malzeme oranının artmasına yol açmakta ve bu durumdan en çok ilaç ve tıbbi malzeme şirketleri fayda sağlamaktadır. Nitekim son yıllarda Sosyal Güvenlik Kurumu'nun söz konusu gider kalemlerinde büyük artışlar meydana gelmiştir. Sağlıkta dönüşüm programının hayata geçirildiği 2003 yılında Sağlık Bakanlığı'ndan Sosyal Güvenlik Kurumu'na fatura edilen ilaç ve tıbbi malzeme toplam tutarı 8.613.000.000 TL<sup>28</sup> iken, 2009 yılında bu meblağ 21.026.000.000 TL'ye<sup>29</sup> yükselmiş, böylece artış oranı yaklaşık %144 olmuştur.

Son olarak gerek bireysel gerekse kurumsal performans göstergelerinin son derece karmaşık bir hesaplama yöntemiyle elde edilmesi, dolayısıyla açık ve anlaşılır olmaması, personelin sisteme olan güvenini olumsuz şekilde etkileyebilecektir.

Bakanlık yukarıda ayrıntılı bir şekilde açıklanmaya çalışılan bu yöntemi ücretlendirme sistemi ile de ilişkilendirmiş, böylece kamuda performans ücreti sistemini döner sermayeye dayalı ek ödeme sistemi üzerinden uygulamaya koyan ilk Bakanlık olmuştur.

### **SAĞLIK BAKANLIĞI'NDAKİ PERFORMANSA DAYALI EK ÖDEME SİSTEMİ**

Performansa dayalı ücretlendirme sistemi, çalışanların ücretleri ile yaptıkları işteki performansları arasında bağlantı kurma yöntemi olarak tanımlanabilir. Performansa dayalı ücretin, ulaşılması gereken başarının belirlenmesi, başarının değerlendirilmesi ve yapılan değerlendirmenin ışığında ücrete karar verilmesi olmak üzere üç ögesi bulunmaktadır. Bu öğelerden ilk ikisi, performans değerlendirme sisteminin temelini oluşturmaktadır. Bu anlamda performans değerlendirme ücretle ilişkilendirmeden de kullanılabilir. <sup>30</sup>

<sup>28</sup> Bkz.

[http://www.sgk.gov.tr/wps/wcm/connect/cea11c80415c59dcb7fabf21943ef22a/2009\\_12\\_mali.xls?MOD=AJPERES](http://www.sgk.gov.tr/wps/wcm/connect/cea11c80415c59dcb7fabf21943ef22a/2009_12_mali.xls?MOD=AJPERES) (24.12.2010)

<sup>29</sup> Bkz. [http://www.sgk.gov.tr/sgkshared/dokuman/istatistik/2010\\_10\\_bulten.pdf](http://www.sgk.gov.tr/sgkshared/dokuman/istatistik/2010_10_bulten.pdf) (24.12.2010)

<sup>30</sup> Devlet Planlama Teşkilatı, *Verimliliğe Dayalı Ücret Sistemlerine Geçiş Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, DPT, Ankara, 2000, s. 40.

Performansa dayalı ücret sistemini özendirici ücret sistemleri ve liyakate dayalı ücret sistemleri olmak üzere iki açıdan ele almak mümkündür. Özendirici ücret sistemlerinde performans düzeyi ile ücret arasındaki ilişki standartlar ya da bazı doğrudan göstergelere (satış hacmi, hata oranı vb.) göre belirlenirken; liyakate dayalı ücret sistemlerinde daha dolaylı performans kriterlerine başvurulmaktadır. Özendirici ücrette performans direkt olarak ölçülmekte, performans ücreti toplam ücretin önemli bir bölümünü oluşturmaktadır. Liyakate dayalı ücret sistemlerinde performans dolaylı olarak ölçülmekte, performans ücreti toplam ücretin küçük bir yüzdesini oluşturmaktadır.<sup>31</sup>

Performansa dayalı ek ödeme sistemi, Sağlık Bakanlığı'na bağlı kurum ve kuruluşlarda, Bakanlıkça belirlenen hizmet sunum şartları ve kriterleri de dikkate alınmak suretiyle, personelin unvanı, görevi, çalışma şartları ve süresi, hizmete katkısı, performansı, eğitim, öğretim, inceleme ve araştırma faaliyetleri ile yapılan muayene, girişimsel işlem ve özellik arz eden riskli bölümlerde çalışma gibi unsurlar esas alınarak, personele döner sermaye gelirlerinden ilave ödeme yapan bir sistem şeklinde tanımlanabilir. Uygulanan sistem bir "hizmet başı ödeme sistemi"dir. Bu sistemde, tabiplerin hastalara sunduğu her bir hizmet ücretlendirilmektedir.

Esasen, 1961 tarihli 209 sayılı Döner Sermaye Kanunu uyarınca, Sağlık Bakanlığı'nda ve ona bağlı kuruluşlarında (Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü hariç) çalışan personele ek ödeme verilmekteydi. 2003 yılı başında ise "Sağlıkta Dönüşüm Programı"nın hayata geçirilmesi ile birlikte yürürlükteki ek ödeme sisteminin "performansa" dayalı hale getirilmesi amaçlanmıştır. Bunun için hazırlanan ilk çalışma, 2003 yılının ikinci yarısından itibaren 10 hastane ve 1 il sağlık müdürlüğünde pilot uygulama olarak devreye sokulmuştur.

2004 yılı başında Sağlık Bakanlığı, mevcut ücret politikasına ek olarak, kamu sağlık sektöründe performansa dayalı ücretlendirme sistemini hayata geçirmek amacıyla döner sermaye gelirlerinden ek ödeme uygulamasını başlatmıştır.<sup>32</sup> Üçüncül düzey düzen-

<sup>31</sup> Turan Güngör, "Özendirici Ücret Sistemleri ve Sendikalar", *Standart Dergisi*, S. 470, s. 54, (aktaran:) Alev Ebin vd., Performansa Dayalı Ücretlendirme Sisteminin İşgören Verimliliği ve Organizasyon Karlılığı Üzerindeki Etkileri, <http://idc.sdu.edu.tr/tammetinler/yonetim/yonetim13.pdf> (02.11.2010)

<sup>32</sup> 24.12.2003 tarihli ve 5027 sayılı 2004 mali yılı Bütçe Kanununun 49/k maddesine dayanarak ve altı aylık sonuçları dikkate alınarak sistem geliştirilmiş ve 9.2.2004 tarihli ve 417 sayılı Bakan onayına istinaden Görevli Personele Döner Sermaye Gelirlerinden Ek Ödeme Yapılmasına dair Yönerge yayınlanarak 2004

leme olan bir yönergeyle yürürlüğe konan sistemin birincil düzeyde mevzuatla güvence altına alınması gerektiği düşüncesiyle, “2005 Mali Yılı Bütçe Kanunu”nun<sup>33</sup> 37. maddesine (d) fıkrası eklenmiş, böylece performansa dayalı ek ödemenin temel yasal dayanağı oluşturulmuştur. Ancak, söz konusu düzenlemenin bütçe yasasıyla ilgisinin olmadığı ve bir kanunla yapılması gerektiği belirtilerek, anayasa aykırılık savıyla Ana Muhalefet Partisi Anayasa Mahkemesi’ne başvurmuştur. Anayasa Mahkemesi başvuruyu yerinde görerek düzenlemeyi iptal etmiştir.<sup>34</sup>

İptal kararı nedeniyle performansa dayalı ek ödeme sisteminin hem aksamaması hem de birinci, ikinci ve üçüncü basamak sağlık tesislerinde farklılığa gidilmesi düşüncesiyle bir yönerge<sup>35</sup> daha yayınlanmış, Anayasa Mahkemesi’nin iptal kararına karşılık olarak 209 sayılı Kanunun 5. Maddesine 4. Fıkra eklenmiş ve performansa dayalı ek ödeme sistemi uygulamasına devam edilmiştir. Söz konusu düzenlemenin yasalaşmasının ardından, ikincil düzey mevzuat olarak, “Sağlık Bakanlığına Bağlı Sağlık Kurum ve Kuruluşlarında Görevli Personele Döner Sermaye Gelirlerinden Ek Ödeme Yapılmasına Dair Yönetmelik”<sup>36</sup> yayınlanmış ve 1 Nisan 2006 tarihinden itibaren yürürlüğe girmiştir. Böylece, sistemin ana kanunu ve yönetmeliği oluşturulmuş ve sistemin “geçici” olduğuna dair kamuoyundaki tartışmalar sonlandırılmıştır.

Özetlemek gerekirse, 2004 yılından itibaren Sağlık Bakanlığı’na bağlı sağlık kurum ve kuruluşlarında çalışan personele, maaşlarına ilave olarak, performansa dayalı olarak döner sermaye gelirlerinden ek ödeme yapılmaktadır.<sup>37</sup> Döner sermaye gelirleri ise, sağlık kurum ve kuruluşlarının kârları, üçüncü kişilerin bağış ve yardımları ile devlet yardımları kalemlerinden meydana gelmektedir. Bunlardan en önemlisi Sosyal Güvenlik Kurumu sigortalılarının

---

yılıının ilk çeyreğinden itibaren Sağlık Bakanlığı genelinde uygulanmaya başlanmıştır.

<sup>33</sup> 28.12.2004 tarihli ve 5277 sayılı Kanun.

<sup>34</sup> 29.11.2005 tarihli ve 2005/6 Esas, 2005/93 Karar.

<sup>35</sup> 01.02.2005 tarihli ve 349 sayılı Bakan Onayı’na istinaden “Sağlık Bakanlığı’na Bağlı Birinci Basamak Sağlık Kuruluşlarında Görevli Personele Döner Sermaye Gelirlerinden Ek Ödeme Yapılmasına Dair Yönerge ile Sağlık Bakanlığı’na Bağlı İkinci ve Üçüncü Basamak Sağlık Kurumlarında Görevli Personele Döner Sermaye Gelirlerinden Ek Ödeme Yapılmasına Dair Yönerge” yayınlanmıştır.

<sup>36</sup> 12.05.2006 tarihli ve 26166 sayılı Resmi Gazete.

<sup>37</sup> Asım Balcı, Harun Kırılmaz, “Performansa Dayalı Ücretlendirme Sistemleri ve Kamu Sektöründe Uygulanabilirliği: Sağlık Bakanlığı’nda Döner Sermaye Gelirlerinden Performansa Dayalı Ek Ödeme Sistemi”, *Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması*, Beta Yayınları, İstanbul, 2005, s.184.



dan elde edilen ve medula sistemi üzerinden aktarılan kârlardır. Sistem, tabip personel ile tabip dışı personel açısından iki farklı şekilde kurgulanmıştır. Buna göre, unvan, görev ve çalışma şartları ve süre kriterleri her iki personel için ortaktır. Diğer yandan, tabip personel için bu kritere ilave olarak, gerçekleştirilen muayene, ameliyat, anestezi ve girişimsel işlem sayısı kriterleri getirilmiş, bu sayılarla orantılı olarak ek ödeme alma imkânı tanınmıştır. Tabiplerin performanslarına göre aldıkları bu meblağlar dışında, sistemde bir de sadece tabiplere yönelik olarak “garanti ek ödeme” uygulaması bulunmakta olup, özel muayenehanelerin kapatılması sebebiyle performansa dayalı olmaksızın tabiplere her ay belli bir miktarda ek ödeme yapılacağı garanti edilmektedir.

### **Sistemin İşleyişi**

“Sağlık Bakanlığına Bağlı Sağlık Kurum ve Kuruluşlarında Görevli Personele Döner Sermaye Gelirlerinden Ek Ödeme Yapılmasına Dair Yönetmelik” gereğince 3 ayrı model biçiminde yürütülen performansa dayalı ek ödeme sistemi ay bazında şu şekilde işlemektedir:

Öncelikle, anılan yönetmelik kapsamındaki sağlık kurum ve kuruluşlarının sağlık hizmetlerinden elde ettikleri kârların tamamı döner sermayeye gelir kaydedilmektedir. Bu sermayenin tamamı ek ödeme olarak personele dağıtılabilirken, bağış, faiz geliri gibi personelin katkısına dayanmayan döner sermaye gelirleri hiçbir şekilde personele dağıtılamamaktadır.

Bu şekilde aylık olarak oluşan gayri safî hasıladan ilk olarak Hazine payı (%15), Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu payı (%1) ve Sağlık Bakanlığı merkez payı (%4)<sup>38</sup> ayrıldıktan sonra, kalan miktarın sağlık kurumlarında %30’u, sağlık kuruluşlarında ise %15’i 209 sayılı Kanun gereğince, “İşletme, İdare ve Muhasabe İşlerine Dair Yönetmelik” hükümleri doğrultusunda, kurum ve kuruluşların ihtiyaçlarının karşılanması ve vadesi gelen borçların ödenmesi için ayrılmakta, kalan kısım ise personele ek ödeme olarak dağıtılabilir. Böylece, %100 oranındaki döner sermaye havuzundan, sağlık kurumlarında %50, sağlık kuruluşlarında ise %65 oranında ek ödeme havuzu meydana gelmektedir.

---

<sup>38</sup> Bu pay ile bakanlık merkez teşkilatındaki personele, “Sağlık Bakanlığına Bağlı Döner Sermaye İşletmelerinden Merkeze Aktarılan Tutarın Dağılım ve Sarfı ile Bu Tutardan Bakanlık Merkez Teşkilatında Görevli Personele Ek Ödeme Yapılmasına Dair Yönerge” uyarınca, performansa dayalı olmaksızın, belirlenen yüzdeler oranlar üzerinden ek ödeme verilmektedir.

Döner sermaye havuzuyla ilgili tahakkuk ve tahsilât iş ve işlemlerinden sağlık kurumlarında “Döner Sermaye Komisyonları” sorumludur. Bu komisyonlar dağıtılacak ek ödeme tutarını, o dönem döner sermaye gelirlerinden bahsi geçen paylar ayrıldıktan sonra kalan miktarın %50 veya %65’inin, kurumsal performans katsayısı ile çarpımı sonucu bulunan miktarı geçmeyecek şekilde belirler. Dolayısıyla, kurumsal performans katsayısı örneğin (1) ise %50’nin tamamı, örneğin (0,5) ise %50’nin yarısı personele ek ödeme olarak dağıtılabilir.

Buna ilave olarak, mesai içi ve dışı çalışılan sürelerde üretilen tabip muayene ve girişimsel işlem puanları toplamlarının yukarıdaki şekilde belirlenen tutara oranlanması sonucu mesai içi ve dışı dönem ek ödeme katsayısı bulunarak, mesai içi ve dışı dağıtılacak ek ödeme tutarları elde edilir.

İkinci olarak, muayene ve girişimsel işlemler yapabilen tabiplerin bütün muayene ve girişimsel işlemler puanları toplanır.

Üçüncü olarak, tabip ve dış tabiplerinin toplam muayene ve girişimsel işlemler puanları, ilgili sağlık kuruluşunun toplam tabip sayısına bölünür ve bulunan sonuca, sağlık kuruluşunun idari bölge puanı<sup>39</sup> ve koruyucu sağlık hizmetler puanı<sup>40</sup> eklenerek “Sağlık Kuruluşu Performans Puan Ortalaması”, bir başka deyişle “Kurumsal Performans Puanı” bulunur.

Dördüncü olarak, ildeki sağlık kuruluşlarında tabip muayene ve girişimsel işlemler puanı bulunan tabip ve dış tabiplerinin puanları toplanır. Bulunan puan, ilde bulunan sağlık kuruluşlarının toplam tabip sayılarının toplamına bölünür. Bulunan sonuca, ildeki sağlık kuruluşlarının idari bölge puanı ve koruyucu sağlık hizmetler puanlarının toplamının ilde bulunan sağlık kuruluşu sayısına bölümü eklenerek “İl Performans Puan Ortalaması” bulunur. Bu hesaplanmanın benzeri, ilçelerdeki sağlık grup başkanlıkları için kullanılmak üzere, ilçedeki sağlık kuruluşlarındaki puanlar üzerinden, “İlçe Performans Puan Ortalaması” hesabı için de yapılır.

Beşinci olarak, sağlık kurum ve kuruluşlarında çalışan medikal ve paramedikal personel için “Bireysel Net Performans Puanları” hesaplanır. Bu yapılırken, ikinci ve üçüncü model için mesai içi ve mesai dışı performans puanları ayrı ayrı hesaplanır. Birinci model için ise böyle bir ayırım yapılmamakta, daha açık ifadeyle, bu kuruluşlarda mesai dışı performans puanları bulunmamakta, sadece mesai içi performans puanları dikkate alınmaktadır. Tamamen

---

<sup>39</sup> Yönetmeliğin 13. maddesinde gösterilmiştir.

<sup>40</sup> Yönetmeliğin 14. maddesinde gösterilmiştir.

matematiksel formüller kullanılarak yapılan hesaplama işlemleri karmaşık olup, birden fazla bileşenin dikkate alınmasıyla bulunmaktadır. Aşağıda, örnek olması açısından, uygulanan üç farklı modelde görevli muayene ve girişimsel işlem yapabilen tabipler ile diğer personelin hesaplama formülleri gösterilmiştir.

**1. modeldeki sağlık kuruluşlarında net performans puanının hesaplanması:**

İllerde görevli idari personel için;

Net Performans Puanı = (İl Performans Puan Ortalaması x Hizmet Alanı-Kadro Unvan Katsayısı x Aktif Çalışılan Gün Katsayısı) + (Ek Puan x Aktif Çalışılan Gün Katsayısı)

Muayene ve girişimsel işlem yapan tabipler için;

Net Performans Puanı = [(Tabip Muayene ve Girişimsel İşlemler Puanı + ((İdari Bölge Puanı + Koruyucu Sağlık Hizmetleri Puanı) x Aktif Çalışılan Gün Katsayısı)) x Hizmet Alanı-Kadro Unvan Katsayısı] x (Ek Puan x Aktif Çalışılan Gün Katsayısı)

Tabip dışı personel için;

Net Performans Puanı = (Sağlık Kuruluşu Performans Puan Ortalaması x Hizmet Alanı-Kadro Unvan Katsayısı x Aktif Çalışılan Gün Katsayısı) + (Ek Puan x Aktif Çalışılan Gün Katsayısı)

**2. modeldeki devlet hastanelerinde;**

**Mesai içi net performans puanının hesaplanması:**

Muayene ve girişimsel işlem yapan uzman tabipler için;

Net Performans Puanı = (Tabip Muayene ve Girişimsel İşlemler Puanı x Hizmet Alanı-Kadro Unvan Katsayısı) + (Ek Puan x Aktif Çalışılan Gün Katsayısı)

Tabip dışı personel için;

Net Performans Puanı = (Hastane Hizmet Puan Ortalaması x Hizmet Alanı-Kadro Unvan Katsayısı x Aktif Çalışılan Gün Katsayısı) + (Ek Puan x Aktif Çalışılan Gün Katsayısı)

**Mesai dışı net performans puanının hesaplanması:**

Muayene ve girişimsel işlem yapan uzman tabipler için;

Net Performans Puanı = [Mesai Dışı Tabip Muayene ve Girişimsel İşlemler Puanı x Hizmet Alanı Kadro-Unvan Katsayısı (Uzman Tabip, Pratisyen Tabip veya Diş Tabibi Katsayısı)]

Tabip dışı personel için;

Net Performans Puanı = (Mesai Dışı Hastane Hizmet Puan Ortalaması x Hizmet Alanı-Kadro Unvan Katsayısı x Mesai Dışı Aktif Çalışılan Gün Katsayısı)

### **3. modeldeki eğitim ve araştırma hastanelerinde;**

#### **Mesai içi net performans puanının hesaplanması:**

Bir kliniğe bağlı olarak çalışan uzman tabipler için:

Net Performans Puanı = (Klinik Hizmet Puan Ortalaması x Eğitim Hastaneleri Kadro-Unvan Katsayısı x Aktif Çalışılan Gün Katsayısı) + (Bilimsel Çalışma Destek Puanı + (varsa) Eğitici Destekleme Puanı) + [(Tabip Muayene ve Girişimsel İşlemler Puanı - (Klinik Hizmet Puan Ortalaması x Aktif Çalışılan Gün Katsayısı)) x 0,5] + (Ek Puan x Aktif Çalışılan Gün Katsayısı)

Bir kliniğe bağlı olarak çalışan tabip dışı personel için:

Net Performans Puanı = (Klinik Hizmet Puan Ortalaması x Hizmet Alanı-Kadro Unvan Katsayısı x Aktif Çalışılan Gün Katsayısı) + (Ek Puan x Aktif Çalışılan Gün Katsayısı)

#### **Mesai dışı net performans puanının hesaplanması:**

Bir kliniğe bağlı olarak çalışan uzman tabipler için:

Net Performans Puanı = (Mesai Dışı Klinik Hizmet Puan Ortalaması x Eğitim Hastaneleri Kadro-Unvan Katsayısı x Mesai Dışı Aktif Çalışılan Gün Katsayısı) + [((Mesai Dışı Tabip Muayene ve Girişimsel İşlemler Puanı - (Mesai Dışı Klinik Hizmet Puan Ortalaması x Mesai Dışı Aktif Çalışılan Gün Katsayısı)) x 0,5]

Bir kliniğe bağlı olarak çalışan tabip dışı personel için:

Net Performans Puanı = (Mesai Dışı Klinik Hizmet Puan Ortalaması x Hizmet Alanı-Kadro Unvan Katsayısı x Mesai Dışı Aktif Çalışılan Gün Katsayısı)

Altıncı olarak, personelin tespit edilen mesai içi net performans puanları mesai içi dönem ek ödeme katsayısı ile çarpılarak performanslarına göre alacakları mesai içi ek ödeme tutarları belirlenmektedir. Bununla birlikte, bulunan bu tutar, Yönetmeliğin EK:1'inde belirlenen katsayılarla hesaplanan tavan mesai içi ek ödeme tutarını geçmemektedir. Buradaki mesai içi dönem ek ödeme katsayısı, kurumlarda mesai içi dağıtılacak döner sermaye miktarının (döner sermaye havuzunun %50'si) kurumlarda çalışan ve muayene ve girişimsel işlem yapabilen bütün tabiplerin mesai içi net performans puanlarının toplamı olarak tanımlanan mesai içi hastane toplam puanına bölünmesi sonucu bulunan, kuruluşlarda ise dağıtılacak döner sermaye miktarının (döner sermaye havuzunun %65'i) kuruluşlarda çalışan ve muayene ve girişimsel işlem yapabilen bütün tabiplerin personelin net performans puanlarının

toplamı olarak tanımlanan il toplam puanına bölünmesi sonucu bulunan katsayıyı ifade etmektedir.

Yedinci ve son olarak, personelin tespit edilen mesai dışı net performans puanları mesai dışı dönem ek ödeme katsayısı ile çarpılarak performanslarına göre alacakları mesai dışı ek ödeme tutarları belirlenmektedir. Bununla birlikte, bulunan bu tutar, Yönetmeliğin EK:1’inde belirlenen katsayılarla hesaplanan tavan mesai dışı ek ödeme tutarını geçmemektedir. Buradaki mesai dışı dönem ek ödeme katsayısı, kurumlarda dağıtılacak mesai dışı döner sermaye miktarının (döner sermaye havuzunun %50’si) kurumlarda çalışan ve muayene ve girişimsel işlem yapabilen bütün tabiplerin mesai dışı net performans puanlarının toplamı olarak tanımlanan mesai dışı hastane toplam puanına bölünmesi sonucu bulunan katsayıyı ifade etmektedir.

Yukarıda da açıklanmaya çalışıldığı üzere performansa dayalı ek ödeme sistemi oldukça karmaşık matematik formülleriyle hesaplanmaktadır ve personelin kendisine ödenen ek ödeme miktarının doğruluğunu hesaplama yapmak suretiyle kontrol etmesi hemen hemen imkânsızdır. Personel, bir sonraki ay tam olarak ne kadar performans ücreti alacağını da bilememektedir.

### **Örnek Ek Ödeme Miktarları**

Tablo 3’de 2007 yılında ikinci basamak sağlık kurumlarında klinik bazda tam zamanlı olarak çalışan tabiplerin,<sup>41</sup> Tablo 4 ve Tablo 5’de<sup>42</sup> 2007 yılında il sağlık müdürlükleri ile ikinci basamak sağlık tesislerindeki personelin, Tablo 4’de<sup>43</sup> ise somut bir örnek olarak, üçüncü basamak sağlık kurumu olan Sağlık Bakanlığına bağlı Ankara Etlik İhtisas Eğitim ve Araştırma Hastanesi’nde çalışan bazı sağlık ve idari personelin aldıkları performansa dayalı ek ödeme tutarları gösterilmiş, uzman bir tabibin performans ücreti aşağıda hesaplanmıştır:

---

<sup>41</sup> Sağlık Bakanlığı, *Sağlıkta Performans Yönetimi, Performansa Dayalı Ek Ödeme Sistemi*, a.g.k., s.84.

<sup>42</sup> a.k., s. 86.

<sup>43</sup> Bu veriler tarafımızca anılan hastaneden elde edilmiştir.

**Tablo 3:** 2007 Yılında İkinci Basamak Sağlık Kurumlarında Tam Zamanlı Olarak Çalışan Tabiplerin Aldıkları Performansa Dayalı Ek Ödeme Tutarları (TL)

<b>Branşlar</b>	<b>2007 (7 ay)</b>	<b>Branşlar</b>	<b>2007 (7 ay)</b>
Ortopedi ve Travmatoloji	4.657	Çocuk Sağlığı ve Hastalıkları	4.020
Kulak-Burun-Boğaz Hastalıkları	4.614	Psikiyatri	4.001
Göz Hastalıkları	4.554	Genel Cerrahi	3.958
Radyoloji	4.548	Üroloji	3.944
Kardiyoloji	4.411	Kalp ve Damar Cerrahisi	3.911
İç Hastalıkları	4.349	Göğüs Hastalıkları	3.854
Dermatoloji	4.334	Tıbbi Biyokimya	3.833
Anestezyoloji ve Reanimasyon	4.282	Kadın Hastalıkları ve Doğum	3.806
Nöroloji	4.198	Göğüs Cerrahisi.	3.748
Fiziksel Tıp ve Rehabilitasyon	4.194	Tıbbi Mikrobiyoloji	3.722
Beyin ve Sinir Cerrahisi	4.174	Enfeksiyon Hastalıkları	3.666
Plastik, Rekonstrüktif ve Estetik Cerrahi	4.124	Tıbbi Patoloji	3.532
Çocuk Cerrahisi	4.036	Aile Hekimliği	4.016
<b>EK ÖDEME ORTALAMASI</b>	<b>4.080</b>		

**Tablo 4:** 2007 Yılında İl Sağlık Müdürlükleri Personelinin Aldıkları Performansa Dayalı Ek Ödeme Tutarları (TL)

<b>Unvanlar</b>	<b>2007 Yılı (7 ay)</b>	<b>Unvanlar</b>	<b>2007 Yılı (7 ay)</b>
Sağlık Müdürü	3.790	Şube Müdürü (İdari)	911
Sağlık Müd.Yrd (Tabip)	3.370	Sağlık Hizmetleri Sınıfı Personeli	363
Sağlık Müd.Yrd (İdari)	933	Genel İdari Hizmetleri Sınıfı Personeli	328
Pratisyen Tabip	972	Teknik Hizmetler Sınıfı Personeli	490
Şube Müdürü (Tabip)	1.429	Yardımcı Hizmetler Sınıfı Personeli	312

**Tablo 5:** 2007 Yılında İkinci Basamak Sağlık Kurumlarındaki Personelin Aldıkları Performansa Dayalı Ek Ödeme Tutarları (TL)

Unvanlar	2007 Yılı (7 ay)	Unvanlar	2007 Yılı (7 ay)
Başhekim (Uzman)	5.812	Eczacı	1.339
Başhekim (Pratisyen)	3.366	Hastane Müdürü	1.330
Başhekim Yrd. (Uzman)	3.867	Başhemşire	890
Başhekim Yrd. (Pratisyen)	3.058	Sağlık Hizmetleri Sınıfı	607
Uzman Tabip	4.024	Teknik Hizmetler Sınıfı	516
Pratisyen Tabip	1.952	Genel İdari Hizmetler Sınıfı	408
Diş Tabibi	2.855	Yardımcı Hizmetler Sınıfı	331

**Tablo 6:** 2010 Aralık Ayında Ankara Etlik İhtisas Eğitim ve Araştırma Hastanesi Personelinden Bazılarının Aldıkları Performansa Dayalı Ek Ödeme Tutarları (TL)

Unvanlar	2010/Aralık	Unvanlar	2010/Aralık
Baştabip	6.600	Uzman Tabip (mikrobiyoloji)	1.700
Baştabip Yardımcısı (en yüksek)	3.900	Pratisyen Tabip (riskli bölüm-hemodiyaliz)	1.034
Baştabip Yardımcısı (en düşük)	2.300	Pratisyen Tabip (risksiz bölüm-servisler)	600
Hastane Müdürü	1.800	Fizyoterapist	706
Hastane Müdür Yardımcısı (en yüksek)	931	Diyetisyen	706
Hastane Müdür Yardımcısı (en düşük)	730	Psikolog	706
Başhemşire	950	Biyolog	706
Başhemşire Yardımcısı	841	Hemşire (riskli bölüm-yenidoğan)	860
Klinik Şefi (dahiliye)	6.600	Hemşire (meslekyüksekokul mezunu-risksiz bölüm)	710
Klinik Şefi (beyin cerrahi)	2.300	Hemşire (lise mezunu-risksiz bölüm)	555

Klinik Şef Yardımcısı (gastroentoloji)	4.000	Memur (riskli bölüm-yenidoğan- en yüksek)	520
Klinik Şef Yardımcısı (üroloji)	1.800	Memur (riskli bölüm-yenidoğan- en düşük)	480
Uzman Tabip (kardiyoloji)	3.900	Memur (risksiz bölüm-servisler- en yüksek)	440
Uzman Tabip (cildiye)	1.800	Memur (risksiz bölüm-servisler- en düşük)	360

Örnek olarak üçüncü basamak sağlık kurumu olan Ankara'daki Etlik İhtisas Eğitim ve Araştırma Hastanesi'nin 2010 yılı Aralık ayında, bir klinikte görev yapan ve sadece mesai içi çalışan uzman tabibe ödenen ek ödeme tutarını, yukarıda "Sistemin İşleyişi" kısmında maddeler halinde açıkladığımız açıklamalara paralel şekilde hesaplayabiliriz;

1) Sosyal Güvenlik Kurumu ile diğer kişi ve kuruluşlardan elde edilen gayrisafi hasıladan yasal kesintiler düşüldükten sonra (Hastane Döner Sermaye Komisyonu, hastanenin borç durumunu göz önünde tutarak, bu ay personele %50'lik tavan yerine %45 oranında pay ayırmıştır) döner sermaye havuzunda yaklaşık 1.382.280 TL birikmiştir.

2) Hastanede muayene ve girişimsel işlemler yapabilen tabiplerin muayene ve girişimsel işlemler puanları toplamı yaklaşık 1.000.000 puandır.

3) Hastanenin statüsü yeni değiştiği için kurumsal performans katsayısı tavan değer olan (1) olarak alınmaktadır. Dolayısıyla, hastane için henüz söz konusu katsayı hesaplanmamış olup, hesaplandığında muhtemelen (1)'den daha düşük olarak bulunacaktır. Böyle olması durumunda ise personele ödenen ek ödeme miktarları düşecek demektir.

4) Üçüncü basamak sağlık kurumları için il performans puan ortalaması hesaplanmamaktadır.

5) Mesai içi net bireysel performans puanı şu şekilde hesaplanmakta olup, formülde kullanılan veriler hastane tarafından şu şekilde tespit edilmiştir:



**Tablo 7:** Mesai İçi Net Bireysel Performans Puanının Hesaplanması

Veriler	Katsayılar
Klinik Hizmet Puan Ortalaması	10.883,13
Uzman Tabip Kadro-Unvan Katsayısı	1,85
Aktif Çalışılan Gün Katsayısı (28 gün) (28gün/30gün)	0,93
Hastane Genel Puan Ortalaması	16.088,81
Bilimsel Çalışma Destek Puanı (%10) (16.088,81 x %10)	1.608,881
Eğitici Destekleme Puanı	Yok
Uzman Tabip Muayene ve Girişimsel İşlemler Puanı	20.587
Ek Puan	Yok

Net Performans Puanı = (Klinik Hizmet Puan Ortalaması x Eğitim Hastaneleri Kadro-Unvan Katsayısı x Aktif Çalışılan Gün Katsayısı) + (Bilimsel Çalışma Destek Puanı + (varsa) Eğitici Destekleme Puanı) + [(Tabip Muayene ve Girişimsel İşlemler Puanı - (Klinik Hizmet Puan Ortalaması x Aktif Çalışılan Gün Katsayısı)) x 0,5] + (Ek Puan x Aktif Çalışılan Gün Katsayısı)

Net Performans Puanı = (10.883,13 x 1,85 x 0,93) + (1.608,881 + 0) + [(20.587 - (10.883,13 x 0,93)) x 0,5] + (0 x 0,93)

Net Performans Puanı = 30.798,995

6) Ek Ödeme Katsayısı:  $\frac{1.382.280,00 \text{ TL}}{1.000.000 \text{ puan}}$

Ek Ödeme Katsayısı = 0,13828026

Ek Ödeme Tutarı = Net Performans Puanı x Ek Ödeme Katsayısı

Ek Ödeme Tutarı = 30.798,995 x 0,13828026

**Ek Ödeme Tutarı = 4.258,90 TL**

7) Uzman Tabip Tavan Ek Ödeme Katsayısı (7) olup, 4.258,90 TL'lik ek ödeme tutarı, alabileceği tavan miktarın altında olduğundan, bu konuda herhangi bir hesap yapmaya gerek bulunmamaktadır.

### Ödeme Yönteminin Değerlendirilmesi

Gerçek anlamda bir “performans ödemesi” değil, sunulan tüm sağlık hizmetlerinin alt alta toplanmasından ibaret olduğu iddia edilen bu “hizmet başı ödeme” sisteminin<sup>44</sup> tartışılması gereken bazı önemli sonuçları olmuştur:

Öncelikle; personele dağıtılacak ek ödeme tutarlarını her ay belirleyen döner sermaye komisyonlarınca, o ayın döner sermaye gelir-gider dengesi, borç-alacak ve nakit durumu öncelikli olarak dikkate alındığından, personele ek ödeme ödenebilmesi için sağlık

<sup>44</sup> Kayıhan Pala, “Sağlık Hizmetlerinde Döner Sermaye Uygulaması”, *Toplum ve Hekim*, C. 20, S. 1, (Ocak-Şubat 2005), s.74.

kurumlarının kâr etmesi gerekmektedir. Kâr yoksa ek ödeme de yapılmamaktadır. Bu nedenle ek ödemelerin sürekliliği ve kesinliği garanti değildir; personel kurumunu ne kadar kâra geçirirse o kadar çok ek ödeme almaktadır. Dolayısıyla, performans ödemesi sağlık kurumlarının “kârı önceleyen işletmeler” gibi hareket etmesine bağlıdır.

İkinci olarak, sağlık tesisleri bazında belirlenen ek ödeme ölçütlerinden kaynaklanan nedenlerle benzer nitelikteki sağlık tesisleri arasında veya bir sağlık kurumunun içindeki klinikler veya birimler arasında bile farklı ek ödeme tutarları bulunmaktadır. Bunun nedenleri arasında yatak ve ameliyathane gibi fiziki şartlar, hasta sayısı, personel sayısı, tıbbi işlem sayısı, sağlık tesisinin borç-alacak durumu yani mali göstergeleri, il merkezine yakınlığı-uzaklığı gibi etmenler yer almaktadır. Bu etmenler de ek ödeme sisteminde adaletsizliklere neden olmaktadır.

Üçüncü olarak uzun vadeli sigorta kolları yani emeklilik açısından, döner sermayeden sadece tabiplere performans dayalı olmaksızın ödenen “garanti ek ödeme” meblağları hariç, performans dayalı olarak tüm personele ödenen ek ödeme tutarları sigorta primi matrahına dâhil edilmemekte, böylece alınan döner sermaye tutarları personelin emekliliğine yansımamakta, dolayısıyla sistem sadece “günü kurtarma”ya yönelik olarak işlemektedir.

Son olarak kimi sağlık personelinin temel maaşının üç dört katına ulaşabilen ek ödemelerin sürekliliği ve kesinliği garanti olmayan döner sermaye gelir kalemine bağlanması, buradaki para akışında bir sıkıntı doğma ihtimalinin her zaman mevcut olması ve temel maaşları düşük tutup, garantisi olmayan performans ek ödemelerinin yüksek tutulması hususları “çalışanların korunması” şeklindeki sosyal devlet anlayışıyla bağdaşmamaktadır.

### **Uygulamanın Değerlendirilmesi**

Sağlık Bakanlığı performans sistemine geçilmesiyle birlikte kamu sağlık hizmetlerinde anlayış değişikliği meydana geldiği, sistemin yürütücüleri olan personelin ödüllendirilmesine fırsat tanındığı, sistemin ana amaçlarından olan hasta odaklı yaklaşım sayesinde uygulamada hastaların ağırlığının arttığı, bunun da hizmet sunumunda kalite anlayışını doğurduğunu iddia etmektedir.<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> 58 ve 59 uncu Hükümetlerin Sağlık Bakanı Recep Akdağ’a göre, hastanelerde mesai saatleri uzamış, ameliyathaneleri kullanma süreleri artmış, ameliyat bekleme süreleri kısalmış, laboratuvar ve görüntüleme hizmetleri geç saatlere kadar verilmeye başlamış, hastanelerin devri ile SSK ve Yeşil Kart uygulamalarındaki

Bu anlayışa göre performans yönetim sistemiyle; hastanelerde hizmet anlayışı değişmiş, kısmi zamanlı olarak çalışan uzman tabipler muayenehanelerini kapatarak tam zamanlı olarak çalışmayı tercih etmiş, böylece 2002 yılında %11 olan tam zamanlı çalışan uzman tabip oranı 2008 yılında %73 olmuştur.<sup>46</sup>

Ancak Bakanlığın yayınladığı bir kitapta; “Çalışan memnuniyeti parametresinin bugünkü kurumsal performans katsayısının hesaplanmasında bir ana parametre olarak yer almamasının nedeni ise personelin olumsuz görüşlerinin ek ödemeyi düşüreceği sebebiyle gerçekçi sonuçların alınmayacağıdır”<sup>47</sup> demek suretiyle, çalışan memnuniyet anketlerinin kurumsal performans katsayılarının hesabında dikkate alınmadığı belirtilmiş, böylece üstü kapalı olarak personelin sistemden memnuniyetsizliği ihtimalinden çekildiği açıklanmıştır.

Performansa dayalı ek ödeme uygulamasının olumlu sonucu olarak günlük muayene edilen hasta sayısında artış ve yatak doluluk oranlarının yükselmesi de gösterilmektedir. Hastanelerin yatak doluluk oranlarının yükselmesi ise hasta sevk oranlarının düşmesi ve ameliyat sayılarındaki artışa bağlanmaktadır.<sup>48</sup> Ancak ameliyat sayılarındaki artışın etik olup olmadığı tartışılmaktadır.

Uygulanmaya başlayan performans değerlendirme ve ek ödeme sisteminin olumsuz sonuçları da gündeme getirilerek tartışılmaktadır. Bu tartışmaların başında sağlık sektörünün rekabete kapalı bir

---

yenilikler sayesinde hasta müracaat sayısı artmış, mevcut tabiplerin aktif olarak çalıştıkları sürelerin uzaması bu talep artışını karşılamış, daha fazla hastaya rağmen hastaların muayene süresi uzamış, birçok hastanede hastalara doktor seçme hakkı tanınmış, hastalara daha fazla değer verilir ve fazla vakit ayrılır olmuş, daha fazla hastaya hizmet verebilmek için ortalama hasta yatış süreleri kısalmış, böylece birim hasta maliyeti düşmüş, performansa dayalı ek ödeme sistemiyle personelin çalışma motivasyonu yükselmiş hastane bilgi sistemlerini kurulmasıyla yapılan işlemler kayıt altına alınarak, sağlık hizmetlerinin sayısallaştırılması mümkün hale gelmiş, döner sermaye komisyonları marifetiyle hastanelerde katılımcı yönetim örnekleri oluşturulmuş, böylece hastane personeli kendilerini kurumun ortakları olarak görmeye başlamış, kurumsal performansın sağlanabilmesi için sağlık müdürlüklerince düzenli denetimler başlamış, buna bağlı olarak hastaneler, fiziki şartlarını iyileştirme çabasına girmiş, kurumsal performans göstergesinin bileşenlerinden biri olmak üzere, hasta memnuniyeti anketleri yapılmaya başlanmış, hastanelerde kalite sorumluları oluşturulmuştur. Recep Akdağ, “Sunuş”, (Sağlık Bakanlığı, a.g.k., 9,10).

<sup>46</sup> Sağlık Bakanlığı, *İlerleme Raporu, Türkiye Sağlıkta Dönüşüm Programı*, (Ed: Recep Akdağ, Sabahattin Aydın ve Hüseyin Demirel), Ankara, 2008, s.78.

<sup>47</sup> Sağlık Bakanlığı Performans Yönetimi ve Kaliteyi Geliştirme Daire Başkanlığı, a.g.k., s.42.

<sup>48</sup> Asım Balcı, Harun Kırılmaz, a.g.k., s.182.

alan olması gerektiği ve sağlık sektöründe performans değerlendirilmesinin uygulanmaması gerektiği gelmektedir. Tabipler üzerinde yapılan araştırmalar değerlendirildiğinde de bu yorumları destekler bir tablo ortaya çıkmaktadır:

2009 yılında Türk Tabipler Birliği tarafından tabiplere yönelik 1469 kişi üzerinde yapılan bir anketle performans sistemi aşağıdaki şekilde değerlendirilmiştir:<sup>49</sup>

**Tablo 8:** Bazı Tabiplerin Performans Sistemi Hakkındaki Düşünceleri

<b>Tabiplerin Görüşleri</b>	<b>Oranları</b>
Yatırılan hasta sayısı artmıştır	%60.1
Hasta başına düşen muayene süresi azalmıştır.	%67.3
Tetkik (radyoloji ve laboratuvar) sayısı artmıştır.	%63.8
Endikasyonsuz müdahaleler artmıştır.	%64.4
Verilen sağlık hizmetinin niteliği azalmıştır.	%60.3
Etik olmayan uygulamalar artmıştır.	%70
Tıbbi uygulama hataları (malpraktis) artmıştır.	%52.8
Eğitim hastanelerinde beceri kazandırma eğitimine ayrılan süre azalmıştır.	%70.9
Hasta başı eğitim süresi azalmıştır.	%66.6
Asistanların teorik eğitimine ayrılan süre azalmıştır.	%69.6
Sürekliliği tıp eğitimine katılma sıklığı azalmıştır.	%64.4
Literatür okumaya ayrılan süre azalmıştır.	%65.8
Çalışanlar arasında rekabet artmıştır.	%81.1
Klinikler arası rekabet artmıştır.	%69.3
Mesleki geleceği görme oranı azalmıştır.	%74.4
Çalışma stresi artmıştır.	%75.6
Motivasyon azalmıştır.	%45.9
Klinik içi görevlendirmede adil dağılım azalmıştır.	%53.3
İzin ve dinlenme süresi azalmıştır.	%74.3
Çalışma arkadaşları/meslektaşlar ile ilişkiler azalmıştır.	%54.9
Mesleki dayanışma azalmıştır.	%56.1
Çalışanlar arasındaki işbirliği azalmıştır.	%62.7
Hekim-hasta etkileşimi azalmıştır.	%52.7
Dürüst çalışma azalmıştır.	%96.7
Bilimsel araştırma yapmaya olan ilgi azalmıştır.	%78.2
Topluma daha iyi sağlık hizmeti verme olanağı azalmıştır.	%64.9
Mesleki doyum sağlayarak çalışma azalmıştır.	%88.5
Sağlık alanı metalaşmıştır.	%70.8
Tabipler arası ücret eşitsizliği oluşmuştur.	%77.7

<sup>49</sup> Türk Tabipleri Birliği Etik Kurulu, *Hekimlerin Değerlendirilmesi ile Performansa Dayalı Ödeme*, Türk Tabipleri Birliği Yayınları, Ankara, 2009, s.36-50.

Manisa ilindeki birinci ve ikinci basamak sağlık tesislerinde çalışan 520 tabip üzerinde gerçekleştirilen başka bir ankette<sup>50</sup> de yine buna benzer bir tablo ortaya çıkmıştır. Tabiplerin; % 73,9'u performans puanlama sisteminden hoşnut olmadığını (%52.9'u hiç hoşnut değil, %21'i az hoşnut), %26,1'i ise hoşnut olduğunu (%23.8'i orta düzeyde hoşnut, %2.3'ü yeterince hoşnut), %62,3'ü aldığı ek ödemedenden hoşnut olmadığını (%29.6'sı hiç hoşnut değil, %32.7'si az hoşnut), %37,7'si hoşnut olduğunu (%32.9'u orta düzeyde hoşnut, %4.8 yeterince hoşnut), %30,8'i performans ödemesinin güdülenmelerini olumsuz, %24.2'si olumlu şekilde etkilediğini, %45'i ise fark oluşturmadığını; %63'ü performans ödemesinin mesleki saygınlık ve doyum üzerinde olumsuz, % 10.2'si olumlu etkisi bulunduğunu, %26'8'i ise fark oluşturmadığını; %26,3'ü sistemin hastalara olumlu yansıdığını, %3,7'si muayene süresinin arttığını; %13,7'si uygulamanın aşılama, %15,4'ü ise aile planlaması hizmetlerine olumlu etkisi olduğunu belirtmişlerdir.

Performansa dayalı ek ödeme sistemi hakkında tabiplere yönelik yapılan diğer bir çalışmada ise; tabiplerin %65'i sistemin mesleki saygınlık ve doyum duygusunu olumsuz şekilde etkilediğini, %81'i bu sistemle yaptıkları işin gerçek şekilde değerlendirilmediğini ve emeğine saygı gösterilmediğini, %91'i ise sistemin etik dışı uygulamalara ve kötüye kullanımlara yol açabileceğini beyan etmişlerdir.<sup>51</sup>

Sağlık Bakanlığına bağlı 8 hastanede çalışan toplam 340 doktor, asistan doktor, diş doktoru, ebe, hemşire, sağlık memurları (laboratuar ve röntgen teknisyenleri) üzerinde yapılan anket sonucunda, ankete katılanların; %68,4'ü performansa dayalı ek ödeme sisteminin adil olarak dağıtılmadığını, meslek grupları arasında çatışmaya yol açtığını, sistemin iş yükünü artırdığını, sağlık hizmetlerinin kalitesinin ve verimliliğinin artmadığını ve motivasyonları üzerinde olumlu bir etki bırakmadığını belirtmişler; %22,8'i bunun tam tersi şekilde görüş bildirmiş, %8,8'i ise herhangi bir fikir beyan etmemiştir.<sup>52</sup>

<sup>50</sup> Nasır Nesandır, Ali Erem, Bedri Bilge, Ahmet Saltık, "Manisa'da Birinci ve İkinci Basamak Sağlık Kurumlarında Çalışan Hekimlerin Bakış Açısıyla Performansa Dayalı Döner Sermaye Uygulaması", *Toplum ve Hekim*, C. 21, S. 3, (Mayıs-Haziran 2006), s. 231-238.

<sup>51</sup> A.T. Mansur, "Performansa Dayalı Çalışma Sisteminin Uzmanlık Eğitimine Etkileri", *Konferans Metni*, Haydarpaşa Numune Eğitim ve Araştırma Hastanesi, İstanbul, s.80.

<sup>52</sup> Zuhâl Cankesen, *Sağlıkta Dönüşüm Projesi'nin Etkilerinin Sağlık Çalışanları Açısından Değerlendirilmesi*, Tezsiz Yüksek Lisans Dönem Projesi, Ankara

Son olarak, Samsun ili Merkez ilçedeki birinci basamak sağlık kuruluşları olan sağlık ocaklarının istatistiki verilerinin değerlendirilmesi sonucunda; performansa dayalı ek ödeme sisteminden sonra muayene edilen hasta sayısının %116,7, laboratuvar tetkik sayısının %1.172,9, gebe izlem sayısının %31,3, bebek izlem sayısının %42,9, çocuk izlem sayısının % 80 arttığı saptanmış; aile planlaması istatistiklerinde değişiklik gözlenmezken, bebeklik dönemi aşılama oranının %66,5, gıda numunesi alma oranının ise %50 azaldığı görülmüştür.<sup>53</sup>

Yukarıda belirtilen araştırmaların sonuçlarına göre, araştırmaya katılan sağlık personeli performans değerlendirme ve buna dayalı ek ödeme sisteminin adil bir sistem olmadığını, ödenen ek ödemelerin yeterli olmadığını, mesleki saygınlık, doyum ve güdülenme üzerinde olumlu etkisinin bulunmadığını, sağlık hizmetlerinin kalitesinin ve verimliliğinin artmadığını, uygulamanın aşılama ve aile planlaması hizmetlerine olumlu etkisinin bulunmadığını, sistemin hastalara olumsuz yansıdığını, hasta muayene sürelerinin artmadığını, bunun yerine iş yükünü artırdığını, meslek grupları arasında çatışmaya yol açtığını, çalışanlar arasındaki ilişkileri olumsuz etkilediğini, sistemin etik dışı uygulamalara ve tıbbi kötü uygulamalara yol açtığını düşünmektedirler.

Kısaca, iş yükünün artması şeklinde ifade edilen, muayene edilen hasta sayısı, laboratuvar tetkik sayısı, gebe izlem sayısı, bebek izlem sayısı ve çocuk izlem sayısı gibi sayısallaştırılabilir verilerin kayda değer şekilde artmasının en önemli sebebi olarak “puan toplama” kaygısı düşünülebilir. Bununla birlikte yapılan anket sonuçlarına göre sağlık personelinin aldığı ek ödeme miktarlarından ve performans puanlama yönteminden genel olarak memnun olmadığını söylemek mümkün hale gelmiştir. Performansa dayalı ek ödeme sistemi rekabeti esas aldığı için başta tabipler olmak üzere personel arasındaki ilişkileri olumsuz etkilemiş ve çalışma barışını bozmuştur. Birbirinden daha az veya daha çok ek ödeme almak eşitsizliğe sebep olmuş bu da personel arasında huzursuzlukları ortaya çıkarmıştır. Bilaloğlu'na göre verilen tepki özde eşitsizliğe olmakla birlikte “kendisinin ötekinden daha değerli olduğunu anlatma” biçimine dönüşmüş,<sup>54</sup> bu durum ise sağlık alanında çalışma

---

Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2009, s. 114, 115.

<sup>53</sup> Sevgi Canbaz, Cihad Dünder, Yıldız Pekşen, “Birinci Basamakta Döner Sermaye Uygulamasının Samsun Merkez İlçe Sağlık Ocaklarının Hizmet Sunumuna Etkileri”, *Toplum ve Hekim*, C. 21, S. 4, (Temmuz-Ağustos 2006), s. 292.

<sup>54</sup> Eriş Bilaloğlu, “Performansın Başarısı”, *Toplum ve Hekim*, C. 19, S. 3, (Mayıs-

barışını bozmuştur.

Tabiplerin, tıbbi uygulama hatalarının arttığını, asistanların teorik eğitimine ayrılan sürelerin ve literatür okumaya ayrılan sürelerin azaldığını düşünmeleri de oldukça önemli hususlardır. Bu durum, verilen sağlık hizmetlerinin niceliksel özelliğinin çok, niteliksel özelliğinin az olduğunun göstergesidir. İnsan hayatının söz konusu olduğu sağlık alanında böyle bir durumun bulunması oldukça tehlikelidir.

## SONUÇ

Yeni Kamu Yönetimi anlayışının bir parçası olarak algılanması gereken performans değerlendirme ve ek ödeme sistemi Sağlık Bakanlığı'nda 2003 yılından itibaren uygulanmaya başlanmıştır. Kurumun performansının değerlendirilmesi ve personele döner sermaye gelirlerinden ek ödeme vermek amacıyla yapılan bireysel performans değerlendirmesi olarak kurgulanan iki basamaklı performans sisteminin en temel amacı, personele verilecek ek ödeme miktarlarının belirlenmesi, böylece özendirilecek personelin niceliksel olarak daha iyi hizmet vermesinin sağlanması olarak açıklanmaktadır. Sağlık tesislerinin önceden belirlenmiş performans ölçütlerine göre değerlendirilmeye tabi tutulması olarak tanımlanan kurumsal performans değerlendirme ve önceden belirlenmiş performans ölçütlerinin gerçekleştirilip gerçekleştirilmemesine göre muayene veya girişimsel işlem yapabilen tabiplerin doğrudan emeğe bağlı tıbbi işlemlerinin puanlandırılması olarak tanımlanan bireysel performans değerlendirmesinin ödeme sistemiyle de bağlantısı kurulmuş durumdadır. Ancak sağlık alanında uygulanmaya başlayan bu "yöntemin kendisinin" öncelikle nesnel bir şekilde değerlendirilmesi gerekmektedir:

Sağlık alanında uygulanan performans değerlendirme yöntemi ayrıntılı bir şekilde incelendiğinde görülmektedir ki; bireysel net performans puanının hesaplanmasında sağlık personeli için adil olmayan bir durum yaratılmakta, sağlık alanı için mutlak önem taşıyan takım ruhu gözardı edilmekte, bunun yerine bireysel olarak "puan toplama" en önemli amaç olmaktadır. Bu durum çalışanların işyerlerinde yalnızlaşmalarına ve çevrelerine yabancılaşmalarına yol açabilmektedir. Sistem, bireysel olarak "puan toplama"yı özendirdiği için, personelin puanı yüksek tıbbi uygulamalara yönlendirilmesi teşvik edilmektedir. Bu tür uygulamalar ise hastaların ha-

yatlarını riske atma ve iyileşme sürelerini uzatma sakıncası taşımaktadır. Hasta ve çalışan memnuniyet anketleri her ay düzenli olarak yapılmakla birlikte, bunlardan sadece hasta memnuniyet katsayısının kurumsal performans katsayısının hesabında dikkate alınması, çalışan memnuniyet katsayısının hesaba katılmaması yine çalışanın lehine olmayan bir durum yaratmaktadır. Performans sistemi “ne kadar çok işlem o kadar çok puan” mantığına dayanmakta ve çok işlem üretemeyen personel az puan toplamakta, dolayısıyla daha az ek ödeme almaktadır. Tüm bunların yanında uygulanan sistemde tedavi edici sağlık hizmetleri öne çıkmakta, koruyucu sağlık hizmetleri geri plana itilmekte, tıbbi işlem sayısının artmasıyla ilaç, tahlil ve kullanılan tıbbi malzeme oranı artmış bulunmaktadır. Son olarak, gerek bireysel gerekse kurumsal performans göstergelerinin son derece karmaşık bir hesaplama yöntemiyle elde edilmesi nedeniyle personelin sisteme olan güveninin olumsuz şekilde etkilenmesi söz konusu olabilmektedir.

Kamuda performans değerlendirme yöntemini ücret sistemiyle ilişkilendiren ve performans ücreti sistemini döner sermayeye dayalı ek ödeme sistemi üzerinden uygulamaya koyan Sağlık Bakanlığı bu sistemi “sağlık kurumlarının kârı” üzerinden kurgulamıştır. Ancak sağlık personelinin temel maaşının üç dört katına ulaşabilen ek ödemelerin sürekliliği ve kesinliği garanti olmayan döner sermaye gelir kalemine bağlanması sağlık çalışanlarının ücretinde bir “belirsizlik” yaratmaktadır. Ayrıca sağlık tesisleri bazında belirlenen ek ödeme ölçütlerinden kaynaklanan nedenlerle benzer nitelikteki sağlık tesisleri arasında veya bir sağlık kurumunun içindeki klinikler veya birimler arasında bile farklı ek ödeme tutarları bulunmaktadır. Bu etmenler de ek ödeme sisteminde adaletsizliklere neden olmaktadır. Performans ödenmesine ilişkin olarak tartışılması gereken başka bir nokta emeklilik açısından (döner sermayeden sadece tabiplere performans dayalı olmaksızın ödenen “garanti ek ödeme” meblağları hariç), performans dayalı olarak tüm personele ödenen ek ödeme tutarlarının sigorta primi (emeklilik keseneği) matrahına dâhil edilmemesi, böylece alınan döner sermaye tutarlarının personelin emekliliğine yansımamasıdır.

Sağlık alanında hem tanı hem de tedavi sürecinde çok sayıda sağlık çalışanının birlikte gerçekleştirdiği ve birbiri ile girift ilişkiler içinde olan bir hizmet üretilmektedir. İnsan yaşamıyla birebir ilişkili olan bu hizmetlerin değerlendirilmesi de bu anlamda çok boyutlu olmalıdır. Yalnızca verimlilik, kârlılık vb. değerlere dayanan ölçümler bu alan için son derece yetersiz kalmakta ve sağlık



sisteminin gerçek amaçlarıyla uyuşmamaktadır. Bununla birlikte uygulamanın sınırlandırılması gerekirken, tam tersine 30.01.2011 tarihinden itibaren devlet üniversite hastanelerini de kapsayacak şekilde yaygınlaştırılması, hem sağlık hizmetinden yararlanacak olanları hem de sağlık çalışanlarını ciddi sorunlarla karşı karşıya bırakacaktır.

Sonuç olarak, sağlık alanında ortaya çıkacak olumsuz sonuçların telafisi mümkün olamayacağından Sağlık Bakanlığı'ndaki performans değerlendirme ve ödeme yönteminin tekrar gözden geçirilerek kârlılık ve verimliliği temel alan bu sisteme alternatif "yeni" bir sistemin geliştirilmesi gerekliliği tarafımızca vurgulanmaktadır.

## KAYNAKÇA

- Akal, Zuhale, *İşletmelerde Performans Ölçüm ve Denetimi, Çok Yönlü Performans Göstergeleri*, MPM Yayını, Ankara, 1998.
- Aslantaş, Alptekin, "Emniyet Teşkilatında Performans Değerleme", *Polis Dergisi*, S. 39, 2004, s. 54-57.
- Balcı, Asım, Harun, Kırılmaz, "Performansa Dayalı Ücretlendirme Sistemleri ve Kamu Sektöründe Uygulanabilirliği: Sağlık Bakanlığı'nda Döner Sermaye Gelirlerinden Performansa Dayalı Ek Ödeme Sistemi", *Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması*, Beta Yayınları, İstanbul, 2005, s.169-201.
- Barutçugil, İsmet, *Performans Yönetimi*, Kariyer Yayınları, İstanbul, 2002.
- Bilaloğlu, Eriş, "Performansın Başarısı", *Toplum ve Hekim*, C. 19, S. 3, (Mayıs-Haziran 2004), s. 228-232.
- Bilgin, Kamil Ufuk, *Kamu Performans Yönetimi: Memur Hak ve Yükümlülüklerinin Performansa Etkisi*, TODAİE Yayını, Ankara, 2004.
- Canbaz, Sevgi; Cihad, Dünder; Yıldız, Pekşen, "Birinci Basamakta Döner Sermaye Uygulamasının Samsun Merkez İlçe Sağlık Ocaklarının Hizmet Sunumuna Etkileri", *Toplum ve Hekim*, C. 21, S. 4, (Temmuz-Ağustos 2006), s. 292-296.
- Cankesen, Zuhale, *Sağlıkta Dönüşüm Projesi'nin Etkilerinin Sağlık Çalışanları Açısından Değerlendirilmesi*, Tezsiz Yüksek Lisans Dönem Projesi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2009.
- Canman, Doğan, *İnsan Kaynakları Yönetimi*, Yargı Yayınevi, Ankara, 2000.
- Devlet Planlama Teşkilatı, *Verimliliğe Dayalı Ücret Sistemlerine Geçiş Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, DPT, Ankara, 2000.
- Güler, Birgül Ayman, *Kamu Personeli*, İmge Kitabevi, Ankara, 2005.
- Güngör, Turan, "Özendirici Ücret Sistemleri ve Sendikalar", *Standart Dergisi*, S. 470, s. 54, (aktaran:) Alev Ebin vd., Performansa Dayalı Ücretlendirme Sisteminin İşgören Verimliliği ve Organizasyon Karlı-

- lığı Üzerindeki Etkileri,  
<http://idc.sdu.edu.tr/tammetinler/yonetim/yonetim13.pdf>  
(02.11.2010)  
<http://www.sgk.gov.tr> (24.12.2010)
- Mansur, A.T, “Performansa Dayalı Çalışma Sisteminin Uzmanlık Eğitime Etkileri”, *Konferans Metni*, Haydarpaşa Numune Eğitim ve Araştırma Hastanesi, İstanbul.
- Nesanır, Nasır; Ali Erem; Bedri Bilge; Ahmet Saltık, “Manisa’da Birinci ve İkinci Basamak Sağlık Kurumlarında Çalışan Hekimlerin Bakış Açısıyla Performansa Dayalı Döner Sermaye Uygulaması”, *Toplum ve Hekim*, C. 21, S. 3, (Mayıs-Haziran 2006), s. 231-238.
- Pala, Kayıhan, “Sağlık Hizmetlerinde Döner Sermaye Uygulaması”, *Toplum ve Hekim*, C. 20, S. 1, (Ocak-Şubat 2005), s. 72-74.
- Sağlık Bakanlığı, *Sağlıkta Performans Yönetimi, Performansa Dayalı Ek Ödeme Sistemi*, (Haz: Sabahattin Aydın ve Mehmet Demir), Ankara, 2007.
- Sağlık Bakanlığı, *İlerleme Raporu, Türkiye Sağlıkta Dönüşüm Programı*, (Ed: Recep Akdağ, Sabahattin Aydın ve Hüseyin Demirel), Ankara, 2008.
- Sağlık Bakanlığı Performans Yönetimi ve Kaliteyi Geliştirme Daire Başkanlığı, *Sağlıkta Kurumsal Performans ve Kalite Uygulamaları*, (Ed: Sabahattin Aydın vd.), Ankara, 2009.
- Songur, H. Mehmet, *Mahalli İdarelerde Performans Ölçümü*, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara, 1995.
- Türk Tabipleri Birliği Etik Kurulu, *Hekimlerin Değerlendirilmesi ile Performansa Dayalı Ödeme*, Türk Tabipleri Birliği Yayınları, Ankara, 2009.

## 'ULUSAL DAVA'DAN 'AYAKBAĞI'NA: KIBRIS SİYASETİNİN DÖNÜŞÜMÜ\*

Özge YAKA\*\*

*Bu çalışma 2000'li yıllarda Türkiye'de Kıbrıs sorununun hem resmi devlet politikası bağlamında hem de kamuoyunda algılanış ve ele alınışında yaşanan dönüşümü değişik boyutlarıyla betimlemeyi ve tarihsel bir perspektif ışığında analiz etmeyi amaçlamaktadır. Bu amaç doğrultusunda makale, Kıbrıs meselesinin tarihsel gelişiminin eleştirel bir tahlilini, özellikle de 1999 sonrası döneme ve büyük sermaye ve onun temsilcisi TÜSİAD'ın söz konusu dönüşümde oynadığı role odaklanarak, yapmaktadır. Bu çalışmada, Türkiye'nin Kıbrıs politikasındaki ve kamuoyunun konuya bakışındaki dönüşümü anlamak ve analiz etmek için, bu süreci ülkenin genel siyasi atmosferi ve dönemin hegemonik vizyon/proje/görüşleri ile ilişkilendirmenin gerekliliği savunulmaktadır. Kıbrıs hakkındaki resmi politika ve kamuoyu görüşünün özellikle 2000'li yıllarda dönüşmesini, Helsinki Zirvesinin ardından bir hegemonik proje olarak ortaya çıkan AB üyelik sürecinden bağımsız olarak anlamak ve analiz etmek mümkün değildir. Bu çalışma Türkiye'nin Kıbrıs siyasetinin dönüşümünün 2002 seçimlerinin hemen ardından ortaya çıkan AKP-büyük sermaye koalisyonu eliyle hayata geçirildiğini ve AB'ye üyelik (hegemonik) projesinin bir boyutu olarak görülmesi gerektiğini savunmaktadır.*

**Anahtar Sözcükler:** Kıbrıs, Türkiye'nin AB üyelik süreci, TÜSİAD, hegemonik proje.

Bu makale, bugüne kadar üzerine çok çalışılmış, tartışılmış bir mesele olan Kıbrıs sorununa dair yazılanların çizdiği çerçevenin biraz dışına çıkmayı, soruna farklı bir yerden bakmayı hedefliyor. Öncelikle bu çalışma Kıbrıs sorununu bir uluslararası ilişkiler sorunu olarak değil, ülkedeki hegemonik mücadeleler bağlamında yeniden ve yeniden tanımlanan bir iç politik gündem olarak ele alıyor. Ayrıca Kıbrıs siyasetinin Kıbrıs adasıyla, orada yaşayanlar-

---

\* Bu makale, yazarın ODTÜ Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi bölümünde Prof. Dr. Raşit Kaya danışmanlığında yazdığı "Cyprus Policy of Turkey in 2000s: Has the 'National Cause' become an 'Impediment to Progress'?" (2006) başlıklı yüksek lisans tezinden yararlanılarak yazılmıştır. Makalenin erken bir versiyonu Çağdaş Sümer ve Fatih Yaşlı tarafından derlenen *Hegemonyadan Diktatoryaya: AKP ve Liberal-Muhafazakar İttifak* (Tan Kitabevi, 2010) başlıklı kitapta basılmıştır. Makalenin bu formunun ortaya çıkmasında verdiği destekten dolayı Yrd. Doç. Dr. Nuray Ertürk Keskin'e teşekkür ederim.

\*\* Dr., Ondokuz Mayıs Üniversitesi İİBF.

la, onların sorunlarıyla -politik süreçlerle ilişkili olarak belirlendiğini ve değiştiğini iddia ediyor. Bu bağlamda Kıbrıs meselesini ülkedeki hakim politik atmosferin, dönemin hegemonik projesinin bir sembolik göstereni olarak analiz etmeyi öneriyor.

Ve, belki bunlardan da önemli olarak, Kıbrıs siyasetinin belirlenmesinde etkili olan tek aktörün bugüne kadar söylenegeldiği gibi devlet (hükümet, dışişleri bürokrasisi, ordu) olmadığını, sermayenin en az bu aktörler kadar güçlü ve etkili bir politik aktör olarak görülmesi gerektiğini 1999 sonrası Kıbrıs siyasetinin dönüşümüne odaklanarak göstermeyi hedefliyor. 2000li yılların ilk yarısında yaşanan dönüşüm sürecine TÜSİAD'ın temsil ettiği büyük sermayenin öncülük ettiğini ve dönüşümün sermaye-AKP koalisyonu eliyle gerçekleştirildiğini savunuyor.

Makalede öncelikle Kıbrıs sorunun tarihsel gelişimi kimi dönem noktaları öne çıkarılarak, 1974 öncesi ve sonrası, 1990lı yıllar ve 1999 Helsinki Zirvesi sonrası gibi tarihsel dönemlerde söz konusu dönemlerin siyasal-toplumsal atmosferi ve hegemonik projeleri ile ilişki içinde inceleniyor. Daha sonra makale 1999 sonrası dönemde Türkiye'nin AB üyeliğinin bir hegemonik proje olarak ortaya çıktığı ve Kıbrıs sorunun bu hegemonik projenin ihtiyaçları doğrultusunda yeniden formüle edildiği argümanlarını geliştiriyor. Söz konusu ihtiyaçların ışığında Türkiye'nin Kıbrıs siyasetinin ve bu konudaki hakim kamuoyu görüşünün dönüşümü ise 2002 sonrasında ortaya çıkan AKP-sermaye koalisyonu üzerinden tartışılıyor. Makale son olarak uzunca bir sonuç bölümüyle Türkiye'nin Kıbrıs siyasetinin dönüşümü sürecinin tarihsel analizinden çıkan yöntemsel, kuramsal ve siyasal sonuçları ortaya koyuyor.

## **BİR MİLLİ DAVA OLARAK KIBRIS: KISA TARİHÇE**

TBMM hükümeti, 24 Temmuz 1923'te imzalanan Lozan Antlaşmasının 20. maddesi uyarınca Kıbrıs'ın İngiltere'ye bağlanışını kabul etti. Böylece genç Türk devleti İngiltere'nin Kıbrıs'ı ilhakını kabul etmiş ve Kıbrıs üzerindeki hak iddiasından vazgeçmiş oluyordu. Antlaşmanın 21. maddesine göre, o tarihte Kıbrıs adasına yerleşmiş olan Türkiye uyruklular İngiliz uyruğuna geçmiş sayılacaklar, Türkiye uyruğunda kalmayı tercih edenler ise, seçme hakkını kullandıkları tarihi izleyecek on iki ay içinde adadan ayrılacaklardı.<sup>1</sup> Bu antlaşmayla Türkiye için Kıbrıs sayfası kapanmış oluyordu, nitekim Türkiye Cumhuriyeti uzun yıllar bu sayfayı aç-

---

<sup>1</sup> M.M. Hakkı, *Kıbrıs'ta Statükonun Sonu*, Naos Yayıncılık, 2004.

maya kalkışmadı, ta ki Kıbrıs'ta İngiliz sömürgeciliğine karşı bağımsızlık mücadelesinin yükselişine kadar.

İkinci Dünya Savaşı sonrası de-kolonizasyon rüzgarı Kıbrıs'ı da etkisi altına aldı. Hindistan'ın 1947 yılında bağımsızlığını kazanması diğer İngiliz sömürgeleri için de sembolik bir öneme haizdi. 1950'li yılların başından itibaren Kıbrıs'ta İngiliz sömürgeciliğine karşı yürütülen mücadele hız kazandı. Türkiye, 1950-1954 arası dönemde Kıbrıs'ta İngiliz hakimiyetini ve mevcut statükoyu destekleyen bir politika benimsedi. 1954'e gelindiğinde Yunanistan Kıbrıs meselesini Birleşmiş Milletler yoluyla uluslararası alana taşımaya karar verince Türkiye de pozisyonunu değiştirdi.<sup>2</sup> Başka bir deyişle 20 Haziran 1950'de Dışişleri Bakanı Fuat Köprülü'nün ağzından "Türkiye'nin Kıbrıs diye bir meselesi yoktur" diye açıklama yapan Türkiye Cumhuriyeti, Yunanistan'ın 16 Ağustos 1954'te BM'ye başvurarak Kıbrıs'ın kendi kaderini tayin hakkını talep etmesinin ardından çark etti.<sup>3</sup> Kıbrıs meselesinin bir milli mesele olarak formüle edilmeye başlamasının miladı bu başvurudur.

Yunanistan'da Kıbrıs için yapılan mitinglere paralel olarak Türkiye'de de Milli Talebe Federasyonu "Kıbrıs'ın Türk olduğunu bir kere daha bütün dünyaya ilan etmek üzere", 23 Ağustos 1954'te bir beyanname yayınladı. Ertesi gün Orhan Birgit ve Ahmet Emin Yalman gibi isimlerin de yer aldığı Kıbrıs Türktür Komitesi'nin kuruluşu açıklandı<sup>4</sup>. Türkiye'deki örgütlenmeye paralel olarak Temmuz 1955'te Kıbrıs'ta Dr. Fazıl Küçük'ün liderliğinde Kıbrıs Türktür Partisi kuruldu.<sup>5</sup> Böylece Türkiye'nin Lozan'dan 30 yıl sonra Kıbrıs meselesinde taraf olabilmesine dönük örgütsel araçlar yaratılmış oldu.

Ağustos 1955'te İngiltere Dışişleri Bakanı Anthony Eden Türkiye'yi, Kıbrıs da dahil, Doğu Akdeniz'i ilgilendiren siyasi ve savunma sorunlarını görüşmek üzere, Londra'da yapılacak konferansa çağırdı. Türkiye Londra Konferansının ardından resmi olarak meselenin tarafı haline geldi ve Rum *enosis*<sup>6</sup> tezine karşı adanın

<sup>2</sup> M. Fırat, "Yunanistan'la İlişkiler" B. Oran (der.), *Türk Dış Politikası: Kurtuluş Savaşından Bugüne Olgular, Belgeler, Yorumlar* 1. Cilt: 1919-1980, 10. Baskı içinde, İstanbul: İletişim, s. 598.

<sup>3</sup> M.M. Hakkı, *a.g.y.*, s. 17.

<sup>4</sup> A. An, *Kıbrıs Nereye Gidiyor*, Everest Yayınları, 2002, s. 36-37.

<sup>5</sup> M.M. Hakkı, *a.g.y.*, s. 18.

<sup>6</sup> Yunanca birleşme anlamına gelen ve Balkan Savaşları sırasında Girit'in Yunanistan'a ilhakı bağlamında kullanılan enosis sözü burada Kıbrıs'ın Yunanistan ile birleşmesi hedefini imlemektedir.

bölünmesini yani *taksimi*<sup>7</sup> savunmaya başladı.<sup>8</sup> 1958'e kadar süren "Ya Taksim Ya Ölüm" mitingleri bu tezi popüler kılmanın araçları olarak görülebilir.

1958 sonrası ABD'nin de girişimleriyle bölgedeki dengeleri ve soğuk savaş faktörünü de (Kıbrıs'ta öngörülen komünizm tehlikesi başta olmak üzere) gözetken Londra ve Zürih antlaşmalarıyla, Kıbrıs'ta, İngiltere, Yunanistan ve Türkiye'ye garantörlük hakkı tanıyan bir ortak devlet kurulması üzerine anlaşıldı.<sup>9</sup> Böylece Yunanistan ve Türkiye karşılıklı olarak enosis ve taksim tezlerinden vazgeçerek federasyon çözümünü benimsediler. Başlangıçta garantörlük hakkını reddeden Kıbrıs Rumları ve temsilcileri Makarios da bir gecede antlaşmalara imza atmaya ikna edildi.<sup>10</sup> Nihayet 16 Ağustos 1960'da Kıbrıslı Türklerin de kurucu ve eşit ortak oldukları Kıbrıs Cumhuriyeti kuruldu.

Ortak cumhuriyetin sağladığı istikrar uzun sürmedi; bağlantısızlık hareketinin ilginç simalarından "kızıl papaz" olarak da anılan Makarios'un devletin iki toplumlu karakterini sarsan 13 maddelik anayasa değişikliği önerisi sonun başlangıcı oldu. Bu öneri Kıbrıslı Türklerin Temsilciler Meclisinden çekilmeleriyle sonuçlandı<sup>11</sup> ve böylece ortak cumhuriyet macerası fiilen üç yıl gibi kısa bir sürede nihayete erdi. 1963 itibarıyla adada yeniden çatışmalar başladı, Türkiye'nin müdahale planları 5 Haziran 1964 tarihli meşhur Johnson mektubuyla engellendi ya da Hakkı'nın deyişiyle<sup>12</sup> "zamanı gelene kadar durduruldu".

Türkiye ancak 15 Temmuz 1974'te Yunanistan cuntasıyla bağlantılı olan ve Makarios iktidarının devrilmesiyle sonuçlanan EOKA'cı Nikos Sampson darbesinin ardından müdahale için gerekli zemini bulabildi.<sup>13</sup> Beklenen Türkiye müdahalesi 20 Temmuz 1974'te geldi. "Anayasal düzenin yeniden tesisi" için garantörlük

---

<sup>7</sup> Kelime anlamı bölme, bölüştürme olan taksim sözcüğü, burada Kıbrıs adasının ikiye bölünmesi ve Kuzey Kıbrıs'ın Türkiye'ye katılması hedefini anlatmaktadır.

<sup>8</sup> M. Hasgüler, *Kıbrıs'ta Enosis ve Taksim Politikalarının Sonu*, İletişim Yayınları, 2000, s. 213.

<sup>9</sup> Tayfur, M.F., "Akdeniz'de Bir Adanın Kalın Uçlu Bir Kalemle Yazılmış Hikayesi: 'Kıbrıs'", *Akdeniz'de Bir Ada: KKTC'nin Varoluş Öyküsü*, der. O. Türel, Ankara, İmge Kitabevi, 2002, s. 33.

<sup>10</sup> M.M. Hakkı, *a.g.y.*, s. 26.

<sup>11</sup> Hasgüler, *a.g.y.*, s. 225-230.

<sup>12</sup> M.M. Hakkı, *a.g.y.*, s. 27.

<sup>13</sup> M.M. Hakkı, *a.g.y.*, s. 30.

yetkisini kullanarak müdahale eden Türkiye Cumhuriyeti adanın %36'sını hakimiyeti altına aldı.

### **1974 SONRASI DÖNEMDE KIBRIS SORUNU**

BM, Türkiye'nin Kıbrıs'a müdahalesine dönük olumsuz tepkisini 1 Kasım 1974 tarihli-3212 sayılı ve 20 Kasım 1975 tarihli-3395 sayılı kararları ile gösterdi. Bu kararlar Türkiye Cumhuriyeti'ni adadan çıkmaya, Kıbrıs Cumhuriyeti'nin egemenliğine, bağımsızlığına, toprak bütünlüğüne ve bağlantısızlığına saygı göstermeye çağırıyordu. Güvenlik Konseyi de 16 Ağustos 1974 tarihli-365 sayılı ve 12 Mart 1975 tarihli-367 sayılı kararlarıyla bütün yabancı silahlı kuvvetlerin Kıbrıs'tan derhal çekilmesini talep etmişti.<sup>14</sup>

Tüm bu kararlara rağmen, 13 Şubat 1975'de Rauf Denktaş liderliğindeki Kıbrıs Türk Federe Devleti'nin kurulduğu ilan edildi. 31 Temmuz - 2 Ağustos 1975'te Güneyli Türkleri ve Kuzeyli Rumları hem memleketlerinden hem mülklerinden edecek nüfus mübadelesi antlaşması imzalandı. 1977'de Denktaş ve Makarios ve 1979'da Denktaş ve Kipriyanu arasında imzalanan ve federal bir yapıyı esas alan Doruk Antlaşmaları çözüm yolunda önemli adımlar olarak görülüyordu fakat 1980 askeri darbesi çözüm arayışlarını kesintiye uğrattı.

15 Kasım 1983'te sadece Türkiye'nin tanıdığı bir devlet olan Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'nin (KKTC) kuruluş ilanı ile adadaki çözümsüzlük tablosu iyice netleşti. BM Güvenlik Konseyi 1983 tarihli-541 sayılı ve 1984 tarihli-550 sayılı kararları ile KKTC'nin ilanının hukuki olarak geçersizliğini ilan etti; bütün devletleri Kıbrıs'ta Kıbrıs Cumhuriyeti dışında hiçbir devleti tanımamaya çağırdı ve Türkiye ile "KKTC" arasında yapılan göstermelik büyükelçi teatisini, yapılması planlanan anayasa referandumunu ve seçimleri Kıbrıs'ın bölünmüşlüğüne pekiştiren illegal eylemler olarak addedip, kınadı.<sup>15</sup> KKTC uluslararası toplum tarafından tanınmayan, ticaret yapamayan, sportif-sanatsal herhangi bir uluslararası organizasyona katılamayan bir hayalet devlet olarak kuruldu ve varlığını bu şartlar altında sürdürdü.

1983-1991 yılları arası Türk siyasetinde Özal dönemi olarak adlandırılabilir. ANAP'ın 1983 seçimlerinde iktidara gelmesi 24

---

<sup>14</sup> E. Bozkurt ve H. Demirel, *Birleşmiş Milletler ve Avrupa Birliği Kapsamında Kıbrıs Sorunu*, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, 2004, s. 66-76.

<sup>15</sup> E. Bozkurt ve H. Demirel, *a.g.y.*, s. 78-80.

Ocak kararlarının mimarı olan, bu anlamda kendisi değilse de zihniyeti bir süredir iktidarda olan Özal'ı başbakanlık koltuğuna taşıdı. 2000li yıllarda hakim söylem haline gelen Kıbrıs'ın Türkiye'nin dünyayla bütünleşmesine engel olduğu savının ilk nüveleri Özal döneminde bulunabilir. Bu argümanın ortaya çıkışının nedenlerini anlamak için değişen tarihsel koşullara bakmak gerekiyor. 24 Ocak kararlarıyla ortaya konan ve 12 Eylül darbesinin solu ve toplumsal muhalefeti etkisizleştirdiği bir ortamda uygulamaya koyulan neo-liberal birikim stratejisinin temel ögesi, bilindiği gibi, serbest ticaret politikalarıyla ülke ekonomisinin dünya pazarıyla bütünleşmesi idi. Dünyayla bütünleşme hedefi ekonominin yapısal dönüşümünün yanısıra siyasetin, özellikle de dış politikanın da bu hedef doğrultusunda yeniden yapılandırılmasını gerektiriyordu.

Askeri rejimin sona ermesiyle neo-liberal dönüşümün gereklilikleri daha görünür hale geldi. Dünya ekonomisiyle bütünleşme Türkiye sermaye sınıfı açısından bir hedef olmaktan çıkıp zorunluluk haline geldikçe bu sürecin önünde engel teşkil eden ekonomik ve siyasi unsurlar yeni bir gözle değerlendirilmeye başlandı. Özal "aktif dış politika" derken, ekonomi ve siyasetin birliğinden bahsederken kastettiği tam da bu yeniden değerlendirme gereği idi. Sermayenin tam desteğiyle iktidara gelen Özal'ın dış politikayı ülkenin neo-liberal dönüşümünü sağlamak için kullanılacak bir araç olarak gördüğünü, dünya ekonomisiyle entegrasyonu engelleyen sorunların bertaraf edilmesini amaçladığını söyleyebiliriz. Özal hükümetine göre Kıbrıs bu sorunların en önemlisiydi ve Türkiye'nin uluslararası alanda attığı her adımda önüne gelen bu sorunu çözmesi gerekiyordu.<sup>16</sup>

Fakat Özal hükümeti Kıbrıs siyasetini tek başına dönüştürecek güce sahip değildi. Askeri rejimin gölgesi hala siyasal arenanın üzerindeydi ve ordunun, sivil bürokrasinin, basının ve kamuoyunun Kıbrıs konusunda eski hassasiyetlerini koruduğu bir ortamda<sup>17</sup> kapsamlı bir dönüşüm pek mümkün görünmüyordu. Sermaye sınıfının, darbe sonrası sağlanan "istikrar"ın korunmasını öncelik olarak gördüğü düşünülürse, neden 1980li yıllarda Kıbrıs siyaseti gibi bir konuda orduya karşı bayrak açmayacağı daha net anlaşılır. Dolayısıyla Özal hükümeti 1980li yıllarda Kıbrıs siyasetinde bir takım

---

<sup>16</sup> M. Fırat, "Yunanistan'la İlişkiler" *Türk Dış Politikası: Kurtuluş Savaşından Bugüne Olgular, Belgeler, Yorumlar* B. Oran (der.), 2. Cilt: 1980-2001, 7. Basım içinde, İstanbul, İletişim, s. 117-120.

<sup>17</sup> İ. Uzgel, *Ulusal Çıkar ve Dış Politika: Türk Dış Politikasının Belirlenmesinde Ulusal Çıkarın Rolü 1983-1991*, Ankara, İmge Kitabevi, 2004, s. 404, 436.



değişiklikler yapsa da kapsamlı bir dönüşüm gerçekleştiremedi. Fakat Özal'ın 1984-85 New York görüşmeleri sırasında Denктаş'ı yapıcı olmaya zorladığı ve bu zorlamanın sonucunda Denктаş'ın yaşamında ilk ve son kez Türkiye'nin garantörlük statüsünde ısrarcı olmamaya ve Türk tarafının toprak kaybetmesine (BM Genel Sekreteri Cuellar tarafından hazırlanan anlaşmaya göre Türk tarafının toprakları adanın %36'sından %29'una inecekti) razı oldu.<sup>18</sup> Rum lider Kipriyanu'nun anlaşmayı reddetmesiyle Özal'ın çözüm umutları da suya düştü.

### **1990 SONRASI: AB ve MİLLİYEÇİLİK KISKACINDA KIBRIS**

1990 tarihini Kıbrıs meselesi açısından önemli kılan iki temel unsurdan bahsedebiliriz. Birincisi 1987 yılında AT'ye ikinci kez tam üyelik başvurusu yapmış olan Türkiye'nin topluluk ile ilişkilerinin Kıbrıs meselesinin gelişimi ile yakından ilgili olduğuna dair Dublin Zirvesi sonunda yapılan açıklama. İkincisi ise bu açıklamadan hemen bir hafta sonra 3 Temmuz 1990'da, Kıbrıs Cumhuriyeti'nin (Türkiye'de bilinen adıyla "Kıbrıs Rum Yönetimi") AT'ye yaptığı tam üyelik başvurusu. Türkiye ve Kıbrıs Cumhuriyeti'nin üç yıl arayla yaptıkları tam üyelik başvuruları bu tarihe kadar meselenin dışında durmuş olan AT'yi hem bir taraf hem de bir otorite haline getirdi. Uzun yıllar boyunca resmi olarak aradaki bağlantı reddedilse de bu tarihten itibaren Türkiye açısından Kıbrıs meselesi ve AB-AT ile ilişkiler birbiriyle ilişkilendirilmiş ve karşılıklı olarak birbirini etkilemiştir.

1991'de yaşanan hükümet değişikliği ve Demirel hükümetinin Kıbrıs konusundaki geleneksel Türk dış politikasına sadakati Özal ile özdeşleşen çözüm çabasını öksüz bıraktı. 1992'de BM Genel Sekreteri Boutros Gali'nin sunduğu Fikirler Dizisinin Türk tarafınca reddedilmesinin<sup>19</sup> hemen ardından Haziran 1993'te Kopenhag Zirvesinde AB, Kıbrıs'ın üyeliği yönünde herhangi bir engel bulunmadığını açıklayarak<sup>20</sup> yeni bir süreç başlatmış oldu. 24-25

---

<sup>18</sup> M. Fırat, "Yunanistan'la İlişkiler" *Türk Dış Politikası: Kurtuluş Savaşından Bugüne Olgular, Belgeler, Yorumlar* B. Oran (der.), 2. Cilt: 1980-2001, 7. Baskı içinde, İstanbul, İletişim, s. 119.

<sup>19</sup> C. H. Dodd, "Cyprus in Turkish Politics and Foreign Policy", *Cyprus: The Need for New Perspectives*, der. Dodd, C. H., Cambridgeshire, Eothen Press, 1999, s. 12.

<sup>20</sup> E. Bozkurt ve H. Demirel, *a.g.y.*, s. 209.

Haziran 1994 Korfu ve 9 Aralık 1994 Essen zirvelerinde AB'nin ilk genişlemesinin Kıbrıs'ı da içereceği karara bağlandı.<sup>21</sup>

Egemenlik, toprak, göçmen politikası gibi konularda uzlaşmaz politikasına geri dönen Türk tarafı, AB'nin Kıbrıs Cumhuriyeti'ni Kıbrıs adasının meşru siyasi temsilcisi olarak tanıması ve tam üyelik başvurusuna olumlu yaklaşması ile köşeye sıkışmış oluyordu. Kıbrıs Cumhuriyeti'nin Kıbrıs'ın siyasi temsilcisi olarak AB'ye girmesi, Kuzey Kıbrıs'ın fiilen AB'nin dışında kalması, uluslararası tecridinin katlanması anlamına geleceği gibi, Türkiye'yi de AB topraklarında işgalci konumuna düşürecekti. 1990lı yılların milliyetçilik konusunda mangalda kül bırakmayan DYP hükümetini Gümrük Birliği gündemi Kıbrıs konusunda sıkıştırdı. Gümrük Birliği sermaye çevrelerinde de Kıbrıs meselesine dönük ılımlı bir hava yarattı. *Sabah* gibi dönemin en fazla satan gazetelerinde Denктаş'a yönelik tepkiler yükselmeye başladı. Gümrük Birliği gündeminin cazibesi öyle belirleyiciydi ki, 1995'te iktidara gelen Çiller hükümeti, Yunanistan'ın Türkiye'nin Gümrük Birliği üyeliğini veto etmemesi karşılığında Kıbrıs Cumhuriyeti'ne tam üyelik müzakereleri için tarih verilmesine göz yummayı kabul etti.<sup>22</sup>

Fakat hükümet hasıraltımdan verilen tavizleri kamusal alanda meşrulaştıracak güce sahip değildi. Dolayısıyla söylemsel olarak uzlaşmaz Kıbrıs siyaseti muhafaza edildi. Hatta verilen tavizi dengelemek için Gümrük Birliği Antlaşmasının yürürlüğe girmesinden iki gün önce, 28 Aralık 1995'te, Türkiye ile KKTC arasında AB gümrük prosedürlerinin uygulanmasının önüne geçecek, ayrıca güvenlik ve dış ilişkiler konularında da işbirliğini öngören bir ortak deklarasyon imzalandı. Aynı günlerde TBMM, KKTC'ye güvenlik ve ekonomi alanlarında tam destek sözü veren ve Kıbrıs Cumhuri-

---

<sup>21</sup> E. Bozkurt ve H. Demirel, *a.g.y.*, s. 210-218.

<sup>22</sup> C. H. Dodd, *a.g.y.*, s. 140 ve B. Çağlar, "Avrupa Birliği ve Kıbrıslı Türkler", *Kıbrıs'ın Turuncusu*, der. Hasgüler, M. ve İnatçı Ü., İstanbul, Ankara, 2003, s. 173.

Yunanistan'ın AB ve Türkiye arasındaki Gümrük Birliği Antlaşması'nı veto etmemenin karşılığında Kıbrıs Cumhuriyeti'nin tam üyelik müzakerelerine gecikmeden başlanmasının garantisini alması literatürde "tarihsel uzlaşma" olarak anılıyor. Bkz. Bailer-Allen, S., "The Dynamics of the Cyprus Conflict since the Submission of the Greek-Cypriot EU Membership Application", *Proceedings of the Third International Congress for Cyprus Studies*, der. Bozkurt İ., Gazimağusa, Eastern Mediterranean University Centre for Cyprus Studies Publishments, 2000, s. 42.

yeti'nin AB'ye tam üyelik başvurusunun 1960 antlaşmaları uyarınca geçersiz olduğunu ilan eden bir karar aldı.<sup>23</sup>

1990'ların ikinci yarısı Türkiye'de ana akım siyasetin milliyetçiliğe bir siyasal söylem olarak giderek daha fazla sarıldıkları bir dönemdi. Yükselen Kürt hareketinin yarattığı çözülme duygusuna Türkiye siyasetinin ürettiği en güçlü yanıt milliyetçilik oldu.<sup>24</sup> Türk sağının neredeyse içkin bir özelliği olan pragmatizm, bu yıllarda milliyetçiliğin faşizan unsurlarla da bulaşık bir popüler anlatı olarak kullanılmasında kendini gösterdi.<sup>25</sup>

Milliyetçi söylemin yükseldiği bir siyasal ortamın hem söylemsel hem de siyasal etkisinin en hızlı hissedilebileceği başlıklardan birisi kuşkusuz Kıbrıs meselesiydi. Türkiye'de 1950'lerden itibaren Kıbrıs sorunu milliyetçilik yarışında bir malzeme olarak kullanıldı<sup>26</sup>: “*Kıbrıs sorununun milliyetçi ideolojinin ihtiyacı olan motivasyonu sağlamada önemli bir işlevselliğe sahip olduğunu söyleyebiliriz. Ait olunan ulusa karşı güçlü bir bağlılık duymak anlamı taşıyan milliyetçilik duygusunun sürekli işlenerek ayakta tutulup bir ideolojiye dönüştürülmesi ve hakimiyetinin devamının sağlanması için heyecan ve motivasyon sağlayacak tayfalara ihtiyaç vardır.*<sup>27</sup> *Türkiye'deki milliyetçi ideoloji açısından bu ihtiyaca cevap verecek potansiyel ise Kıbrıs'tır.*”<sup>28</sup>

Kıbrıs meselesi Türk milliyetçiliği açısından siyasi ve jeostratejik öneminin ötesinde simgesel bir anlama haizdir. Bu anlam Kıbrıs'ın yüzyıllarca süren yenilgi ve geri çekilme psikolojisinin kırıldığı yegane coğrafya olmasında kristalize olur.<sup>29</sup> Ayrıca meselelerin doğrudan Türk milliyetçiliğinin bir numaralı düşmanı, baş “öteki”si Yunan<sup>30</sup> ile ilişkili oluşu bu simgesel anlamı katmerleyen bir etmendir. Bunun farkına 1950'lerden sonra varılmış olması ne

<sup>23</sup> C. H. Dodd, *a.g.y.*, s. 140

<sup>24</sup> M. Yeğen, “Türk Milliyetçiliği ve Kürt Sorunu”, T. Bora (der.), *Milliyetçilik, Modern Türkiye'de Siyasi Düşünce*, cilt: 4, İstanbul, İletişim, 2002, s. 889.

<sup>25</sup> T. Bora ve N. Canefe, “Türkiye'de Popülist Milliyetçilik”, T. Bora (der.), *Milliyetçilik, Modern Türkiye'de Siyasi Düşünce*, Cilt: 4, İstanbul, İletişim, 2002, s. 662.

<sup>26</sup> N. Kızılyürek, “Rauf Denктаş ve Kıbrıs Türk Milliyetçiliği”, T. Bora (der.), *Milliyetçilik, Modern Türkiye'de Siyasi Düşünce*, Cilt: 4, İstanbul, İletişim, 2002, s. 341.

<sup>27</sup> A. Bizden, “Kıbrıs (ı-Türk) Milliyetçiliği”, *Birikim*, sayı: 97, s.85

<sup>28</sup> İ. Varlı, “Kıbrıs Sorununun Türk Milliyetçiliğinin Oluşumuna ve Sürdürülmesine Etkisi”, *Birikim*, sayı: 181, s. 36.

<sup>29</sup> İ. Varlı, *a.g.y.*, s.38-39.

<sup>30</sup> H. Millas, “Türk Kimliği ve ‘Öteki’ (Yunan)”, T. Bora (der.), *Milliyetçilik Türkiye'de Siyasi Düşünce*, Cilt: 4, İstanbul: İletişim, 2002, s. 155-178.

kadar çelişik bir durum yaratsa da, milliyetçi söylemde Kıbrıs Türktür, her karışı şehit kanıyla sulanmış vatan toprağıdır, yavruvatandır, “Rum zulmüne” teslim edilmeyecektir...

Milliyetçiliğin belirlediğı bu ortam 1996’dan itibaren hem Yunanistan’la ilişkilere hem de Kıbrıs meselesindeki tutuma doğrudan yansıdı. Ocak 1996’da Kardak (Imia) kayalıkları üzerinde koparılan, Türkiye ile Yunanistan’ı savaşın eşiğine getiren fırtına, 1996’nın yaz aylarında Kıbrıs’ta Yeşil Hat üzerinde yapılan bir gösteride iki Rum gencinin öldürülmesi<sup>31</sup> gibi olaylar bu yakın ilişkiyi örneklemektedir.

1998 yılında patlak veren S-300 krizi zaten gerginleşmiş Türkiye-Yunanistan-Kıbrıs ilişkilerini iyice gerdi. Kıbrıs Cumhuriyeti’nin 1994’te imzalanan Ortak Güvenlik Doktrini uyarınca Yunanistan’a verilecek olan Paphos üssüne yerleştirilmek üzere Rusya’dan ithal ettiği S-300 füzeleri Türkiye’nin sert tepkisiyle karşılaştı. Söz konusu füzelerin Güney sahillerini tehdit ettiğini iddia eden Türkiye’nin ısrarlı tepkisi sonucu Yunanistan füzeleri Girit’e konuşlandırdı.<sup>32</sup>

Bu tablo Aralık 1997’de yapılan Luxemburg zirvesinde AB’ye üye olacak ikinci dalga ülkeler arasında bile sayılmaması ve 31 Mart 1998 tarihinde AB’nin Kıbrıs Cumhuriyeti ile tam üyelik müzakerelerine başlaması da düşünüldüğünde netleşmektedir. Türkiye Kıbrıs meselesinde AB’den de umduğunu bulamadığı bir konjunktürde zaten siyasal ortam itibariyle meyilli olduğu milliyetçilik kartına iyice yapıştı. 1996-1999 arası dönem belki de Türkiye’nin resmi Kıbrıs siyasetinin en kemikleşmiş, en katı haline tanıklık etti.

AB’nin Türkiye’ye “sırtını döndüğü” bir ortam Türkiye’nin katı Kıbrıs politikasına da meşruiyet sağladı. Türk hükümetinin Lüksemburg zirve kararı sonrası deklare ettiği AB ile Kıbrıs ya da Türk-Yunan ilişkileri konusunda herhangi bir pazarlığa yanaşılmayacağı kararı ciddi bir tepkiyle karşılaşmadı. Hatta AB projesinin taşıyıcısı olarak görülen ANAP’ın Genel Başkanı (zamanın Başbakanı) Mesut Yılmaz AB ile ilişkilerin dondurulduğunu, hükümetin

---

<sup>31</sup> Rum gençlerinden birinin Türk bayrağını indirmek isterken vurulmasının üzerine dönemin Dışişleri Bakanı Tansu Çiller’in yaptığı “Bayrağımıza dokunanın elini kırarız” açıklaması (bkz. C. H. Dodd, *a.g.y.*, s. 140), tıpkı “devlet için kurşun atan da yiyen de kahramandır” açıklaması gibi milliyetçi hamasetin özdeyişlerinden biri olarak tarihe geçmiştir.

<sup>32</sup> P. Tank, “Re-solving the Cyprus Problem: Changing Perceptions of State and Societal Security”, *European Security*, Vol: 11, No:3, (2002), s. 154.

davet edildiği Avrupa Konferansı'na katılmayacağını açıkladı.<sup>33</sup> Ocak 1997'de Türkiye ve KKTC arasında Kıbrıslı Türklerin egemenlik haklarının tanınmasının zorunlu olduğunu deklare eden bir dayanışma antlaşması imzalandı.<sup>34</sup> 1998 yılında Kıbrıs'ta konfederasyon tezi resmi olarak benimsendi.<sup>35</sup>

### **1999 HELSİNKİ ZİRVESİ SONRASI: KIBRIS SORUNUNDA AB DÖNEMİ**

10 Aralık 1999 Helsinki Zirvesi Türkiye-AB ilişkilerinde olduğu kadar, Kıbrıs sorunu açısından da bir dönüm noktası olarak görülmelidir. AB'nin Türkiye'nin diğer aday ülkelerle aynı kısıtlar temelinde değerlendirilecek bir aday ülke olduğunu deklare ettiği Helsinki Zirvesi, Luxemburg Zirvesi'nden sonra sönmeye yüz tutmuş olan AB'ye tam üyelik umudunu yeniden canlandırdı. AB'nin aday ülke statüsünü resmen tanınmasıyla Türkiye'nin 40 yıllık AT/AB sergüzeştiinde nihayet yeni bir sayfa açılmıştı. AB'ye üyelik hedefinin Helsinki Zirvesi'nin ardından reel bir olasılık olarak belirmesiyle Türkiye'nin AB'ye tam üyeliği önündeki engeller daha ciddi bir gözle değerlendirilmeye başlandı: İnsan hakları sorunları, demokratikleşme, azınlık haklarının tanınması, MGK ve ordunun sistemdeki yeri ve nihayet Kıbrıs...

AB daha 1990 yılında Türkiye ile ilişkilerin gelişiminin Kıbrıs sorunu ile yakından bağlı olduğunu karara bağlamıştı. Avrupa Parlamentosu'nun 13 Aralık 1995'te Türkiye'nin Gümrük Birliği Protokolünü onaylarken oybirliği ile aldığı karar Türkiye'nin tam üyelik sürecinde karşılaşacaklarının habercisi gibiydi: "*Türk hükümeti Kürt sorununu şiddete başvurmadan siyasi yolla çözmeli, Kürt asıllı Türk yurttaşlarına kültürel kimliklerini ifade etme yolları aramalıdır. Türk hükümeti ve TBMM Kıbrıs'ın bölünmüşlüğüne son vermek için somut adımlar atmalı ve işgal altında tuttuğu Kıbrıs topraklarından çekilmelidir*".<sup>36</sup> AB Türkiye'nin Kıbrıs meselesindeki tutumunu 1990'dan bu yana açıkça eleştiriyordu fakat Türkiye'ye aday üye statüsü verilmesiyle birlikte Kıbrıs resmen Türki-

---

<sup>33</sup> A. Güney, "The Impact of the Involvement of the European Union upon the Cyprus Dispute: A Litmus Test for the External Capabilities of the EU", İ. Bozkurt (der.), *Proceedings of the Third International Congress for Cyprus Studies*, Gazimağusa, Eastern Mediterranean University Centre for Cyprus Studies Publications, 2000, s. 24.

<sup>34</sup> A. Güney, *a.g.y.*, s.22.

<sup>35</sup> C. H. Dodd, *a.g.y.*, s. 144.

<sup>36</sup> E. Bozkurt ve H. Demirel, *a.g.y.*, s. 219.

ye ile AB arasında bir sorun haline gelmiş ve müzakerelerin bir ön şartı olarak görülmeye başlanmıştı.<sup>37</sup>

AB Kıbrıs Cumhuriyeti'nin adadaki siyasi çözümden bağımsız olarak birliğe üye olacağını deklare ederek Kıbrıs Türk halkına, Kıbrıs meselesinin çözümünün Türkiye'nin AB'ye üyeliği için bir ön şart olduğunu ifade ederek de Türkiye'ye bir tür "havuç" uzatma siyaseti izliyordu.<sup>38</sup> AB'ye üyeliğin sunacağı olanakların hem Türkiye hem de Kıbrıs'ta yaşayan Türk toplumları ve onların siyasi temsilcileri üzerinde meseleyi çözmeye yönelik bir istek ve motivasyon yaratacağı umuluyordu.

Özellikle 1999 Marmara ve Atina depremleri sırasında Yunanistan ve Türkiye halklarının birbirlerine karşılıklı yardımları ve sıcak dayanışmalarıyla oluşan ve Yorgo Papandreu-İsmail Cem diyalogu ile devlet katına taşınan ılımlı atmosfer<sup>39</sup> Helsinki Zirvesi'nin Türkiye-AB ilişkilerinin geleceğine dair ortaya koyduğu tablo ile birleşince Kıbrıs'ta uluslararası meşruiyete sahip bir çözüm talebinin yaygınlaşmasının zemini oluşmaya başladı. Fakat tüm bunların ötesinde, Türkiye'de Kıbrıs sorununun çözümü doğrultusunda yükselen talepleri meşrulaştıran faktör bizzat Kuzey Kıbrıslıların çözüm yönünde geliştirdikleri inisiyatif oldu.

Kıbrıslı Türklerin büyük çoğunluğu 1974 müdahalesini meşru ve gerekli görüyordu, fakat 1974 müdahalesinin meşruluğu mevcut konumu meşrulaştırmaya yetmiyordu. Kıbrıs Türk toplumu pasaportu, ulusal kimliği hiç bir yerde tanınmayan bir hayalet halk olmanın ötesinde, müdahale sonrası kuzeyde kalmış Rum mallarının paylaşılmasından doğan bir rant- yağma rejimine mahkum bırakıldı. KKTC'nin "yok devlet" olma halinin yarattığı hukuki boşluk adayı yasa dışı bazı faaliyetlerin merkezi haline getirdi. Bunun da ötesinde uluslararası alanda ticaret dahil hiçbir ekonomik faaliyette bulunamamak adayı tamamen Türkiye'ye bağımlı kıldı.

AB'ye girme isteğinin yarattığı motivasyon yukarıda sayılan faktörlerle birleşince Kuzey Kıbrıs'ta Denктаş karşıtı muhalefet güç kazanmaya başladı. 1998 yılında Kıbrıs Cumhuriyeti'nin üyelik müzakerelerine başlanması ve 1999 Helsinki Zirvesi'nde adanın bölünmüşlüğünün aşılabilmesi halinde bile Kıbrıs Cumhuriyeti'nin AB'ye üye olacağını yeniden deklare edilmesi Kuzey Kıbrıs'ta

---

<sup>37</sup> E. Bozkurt ve H. Demirel, *a.g.y.*, s. 221.

<sup>38</sup> S. Bailer-Allen, *a.g.y.*, s. 42.

<sup>39</sup> A. Yalçınkaya, "From Disaster Solidarity to Interest Solidarity: Turkish-Greek Relations", *Turkish Review of Balkan Studies*, Annual 8 (2003), s. 192-193.

çözüm yönünde toplumsal bir irade geliştirdi. Kuzey Kıbrıs halkı Güney'in AB ile bütünleşmesinin Kuzey'in uluslararası alandaki izolasyonunu, Türkiye'ye bağımlılığını süreklileştireceğinin ve Kuzey ve Güney arasındaki refah uçurumunun iyice derinleşeceğinin bilinciyle AB'nin dışında kalmamaya dönük bir tavır ve irade sergilemeye başladı.<sup>40</sup> Kuzey Kıbrıs'taki muhalefet "bağımsız, federal, AB üyesi bir Kıbrıs" talebini 2000 yılından itibaren giderek daha güçlü biçimde dillendirdi.

Bu arada ada halklarının siyasi temsilcileri arasında devam eden görüşmelerde çözüme dönük bir irade geliştirilemedi. Aralık 1999'dan Kasım 2000'e kadar New York'ta aralıklarla süren Denktaş-Klerides görüşmelerinden kayda değer bir sonuç çıkmayınca BM Genel Sekreteri Kofi Annan 8 Kasım 2000'de kapsamlı bir çözüm için görüşme zemini oluşturabilmek amacıyla taraflara bir belge sundu. Denktaş belgede egemen, bölünmez, ortak devletten bahsedildiği ve bunun adada iki ayrı ve egemen devleti savunan Türk tarafının tezlerine aykırı olduğu gerekçesiyle görüşme masasından kalktı.

24 Kasım'da Kıbrıs gündemiyle toplanan MGK'dan Denktaş'a destek kararı çıktı. Aynı günlerde AB Türkiye için Katılım Ortaklığı Belgesi'ni açıkladı. Belgede Kıbrıs sorununun çözümünde Ankara'dan beklenen destek hem giriş bölümünde hem de müzakerelere başlanması için yerine getirilmesi gereken kısa vadeli öncelikler bölümünde yer alıyordu.<sup>41</sup> Bu tarihten itibaren AB her yıl hazırladığı İlerleme Raporları'nda Kıbrıs sorununun çözümü yolundaki beklentisini hem güçlendirilmiş siyasi diyalog ve siyasi kriterler hem de kısa vadeli öncelikler başlıklarında ifade edecekti.

Kasım 2001'de Dışişleri Bakanı İsmail Cem'in, AB'nin Kıbrıs'ın mevcut bölünmüşlüğüne aşılacağı bir durumda dahi Kıbrıs Cumhuriyeti'nin AB üyesi olarak kabul edileceğini yeniden açıklaması üzerine, TBMM konuşmasında kullandığı sözler büyük bir tartışmayı da başlatmış oluyordu: "*AB üyeliğinin Güney Kıbrıs Rum Yönetimi'ne verilmesi konusunda Türkiye'nin menfaatleri hiçe sayılmaktadır. Böyle bir üyelik oluşumunda, Türkiye kararını vermek zorundadır. Ya 'Eh bu kadar' diyecek ki hiç kimse bunu istemez ya da 'Ben bu kararı tanımıyorum' demek zorunda kalacaktır. Böyle bir durumda Türkiye çok kesin bir karar almak zo-*

---

<sup>40</sup> P. Tank, *a.g.y.*, s. 149.

<sup>41</sup> E. Güven, *Helsinki'den Kopenhag'a Kıbrıs*, İstanbul, Om Yayınevi, 2003, s. 61-65.

*runda kalabilir. Alınacak kesin kararın Türkiye'ye bir bedel ödetti-receğini bilmeliyiz ama böyle bir kararı almak zorundayız”.*<sup>42</sup>

Yine aynı ay içinde bu kez Başbakan Bülent Ecevit Güney Kıbrıs'ın AB üyesi olması durumunda Kuzey Kıbrıs'ın Türkiye ile birleşeceği yolunda bir açıklama yaptı.<sup>43</sup> Bu açıklamalar Türkiye'nin AB ile Kıbrıs arasında bir tercih yapma durumuna geldiğine işaret ediyordu. Tartışma tam da bu tercihin hangi yönde yapılması gerektiğine dairdi.

Büyük sermayenin temsilcisi TÜSİAD hükümete sert bir yanıt vermekte gecikmedi: *“Türkiye'nin dış politikasında önemli bir yer tutan Kıbrıs konusunda son günlerde yapılan açıklamalar Türk iş dünyası açısından kaygı vericidir... Ülkemizin öncelikli ulusal çıkarı, istikrarlı bir ekonomik büyüme ve refah düzeyinin artırılması doğrultusunda AB üyeliği hedefini bir an önce gerçekleştirmektir. Bu nedenle, Kıbrıs konusunun, önümüzdeki dönemde, Türkiye'nin AB üyeliği önünde engel oluşturmaması için, izlenecek politikaların AB ile derin krizler yaratmayacak şekilde ele alınması gerekmektedir. Kıbrıs konusunda çözümsüzlüğün, Türkiye-AB ilişkilerinde ve Türkiye'nin tam üyelik perspektifinde aksamaya yol açmasının tarihi ve toplumsal sorumluluğunun ağır olacağı unutulmamalıdır... Ayrıca Kıbrıs konusunun çözümüne yönelik önerilerin ve geçtiğimiz günlerde dile getirilen 'ödenen bedeller'in demokratik bir ülkeye yakışan somut ulusal çıkar verileri ve saydamlık çerçevesinde kamuoyunda tartışılması gerekmektedir”.*<sup>44</sup>

Kasım 2001 yılında patlak veren bu tartışmayı Türkiye'nin Kıbrıs siyasetinin dönüşümü açısından bir dönüm noktası saymak gerekiyor. TÜSİAD'ın hükümete verdiği yanıt büyük sermayenin AB üyelik hedefinden Kıbrıs meselesi uğruna vazgeçmeye niyetli olmadığını net bir biçimde gösterdi. Bu tarihten itibaren birkaç sene içinde yalnızca ülkenin resmi Kıbrıs siyasetinin değil aynı zamanda Kıbrıs meselesinin popüler alanda algılanış biçiminin kapsamlı bir biçimde dönüşmesine yol açacak bir hegemonik mücadele süreci başladı. Bu mücadelenin taraflarını kabaca liberaller ve ulusalcılar -ve/veya milliyetçiler- olarak tarif etmek mümkün. Bu mücadele 2001 yılı itibarıyla ülkenin egemenleri arasında bir yarılma yarattı, bu yarılma hali birkaç yıl içinde liberaller lehine aşıldı.

---

<sup>42</sup> E. Güven, *a.g.y.*, s. 84.

<sup>43</sup> P. Tank, *a.g.y.*, s. 152.

<sup>44</sup> TÜSİAD, “Kıbrıs Konusu AB Üyeliğine Engel Oluşturmamalı”, Basın Açıklaması, 16.11.2001.



Tartışmanın taraflarını devlet ve sermaye olarak tarif etmek hem yöntemsel hem de pratik sonuçları açısından yanıltıcı olacaktır. Daha ziyade devlet içinde de bir yarılmadan bahsetmek gerekiyor. Örneğin dönemin DSP-MHP-ANAP koalisyonunun DSP-MHP kanadı Kıbrıs konusunda klasik milliyetçi tezleri temsil ederken ANAP Özal'ın mirasının etkisiyle meseleye daha ılımlı bakıyordu. Hakeza ordu ve bürokrasiyi de yekpare birer özne olarak görmek doğru değil. 1980 sonrası Türkiye'de devlet bürokrasisinin yapısının dramatik bir biçimde değiştiğini, Özal'ın prenslerinin temsil ettiği liberal zihniyetin geleneksel bürokratik yapıyı parçaladığını hesaba katmak gerekiyor. Benzer bir biçimde ordu içinde de geleneksel hassasiyetlere sahip çıkan unsurların yanısıra "çağın gerekliliklerinin" farkında olan, ABD eğitilmiş asker kuşağını unutmamak lazım. Bu anlamda Kıbrıs tartışmasının yarattığı yarılmanın hem hükümetin hem de ordu ve bürokrasinin içinde yansımaları bulunduğunu söylenebilir. Daha geleneksel milliyetçi kesimler Kıbrıs'ta ulusal çıkar- egemenlik- jeostrateji üçgeninde resmi söylemde ısrar ederken, sermayenin sesine kulak verenler Kıbrıs meselesini Türkiye'nin AB üyelik sürecinin gereklilikleri üzerinden değerlendirmeye başladılar.

Tartışmanın taraflarının tipik argümanlarına dönersek, hem sağ hem sol kanat unsurları içeren (İP ve MHP'nin söyleminde en açık ifadesini bulan) milliyetçi cephenin temel argümanları arasında Kıbrıs'ta federal bir çözümü kabul etmenin dolaylı enosis anlamına geldiği, Kıbrıs'ın kaybedilmesinin Türkiye'nin politik ve jeostratejik çıkarları açısından intihar anlamına geleceği, federal çözüm yoluyla Kıbrıs Türklüğünün yok edilmeye çalışıldığı, Kıbrıs'ın verilmesinin Sevr'in yeniden canlandırılması yolunda bir ön adım olduğu, vatan toprağından hiçbir koşulda taviz verilemeyeceği, AB'ye koşulsuz üyeliği savunanların teslimiyetçi ve hatta vatan haini oldukları, Kurtuluş Savaşı sırasında düşmanla işbirliği yapanlarla özdeş görülebilecekleri sayılabilir.<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> R. Denktaş, "Türklük için Dayandık, Dayanacağız", G. Fırat (der.), *Milli Dava Kıbrıs*, İstanbul, İleri, 2004, s. 27-38; M. Soysal, "Türkiye Kıbrıs'ta Avrupa Tutkusunun Esiri Oldu", G. Fırat (der.), *Milli Dava Kıbrıs*, İstanbul, İleri, 2004, s. 195-204; E. Manisalı, "Türkiye'yi Batıya Bağlamak İsteyenler Kıbrıs'ta Taviz Vermeyi Savunuyorlar", G. Fırat (der.), *Milli Dava Kıbrıs*, İstanbul, İleri, 2004, s. 185-194; H. Mümtaz, "Ya Türk Kıbrıs Varolur Ya Mücahit Yaşamaz", G. Fırat (der.), *Milli Dava Kıbrıs*, İstanbul, İleri, 2004, s. 223-228; İ. Selçuk, "Tarih Tersine Okunacaktır...", *Cumhuriyet*, 03.12.2002; C. Arcayürek, "Nereye?", *Cumhuriyet*, 18.01.2003.; C. Kırca, "Kıbrıs'ta ne Olacak?", *Akşam* 10.03.2003.

TÜSİAD'ın periyodik basın açıklamalarıyla öncülüğünü, *Hürriyet*'ten Ertuğrul Özkök ve Cüneyt Ülsever, *Radikal*'den Erdal Güven ve İsmet Berkan gibi isimlerin medyada sözcülüğünü yaptıkları liberal kanat ise Kıbrıs meselesinde yıllardır çözümsüzlüğün çözüm olarak görüldüğünü, bugün Kıbrıs'ta mevcut statükoyu savunanların Türkiye'nin AB'ye girmesine, dolayısıyla Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluş hedefini olan muasır medeniyet seviyesine yükselmesine, gelişmesine engel olduklarını, Kıbrıs sorununun çözülmemesi halinde hem Kıbrıslı Türklerin hem de Türkiye'nin AB macerasının sona ereceğini, AB'nin dışında kalan Kuzey Kıbrıs'ın ve AB topraklarında işgalci durumuna düşen Türkiye'nin ciddi bir izolasyonla karşı karşıya kalacağını savunuyordu.<sup>46</sup>

Bu iki kamp arasında süren hegemonik mücadelenin ana ekseninin “ulusal çıkar” kavramı etrafında verilen mücadele olduğu söylenebilir. TÜSİAD, ulusalcı-milliyetçi kampın en önemli silahı olan ulusal çıkar kavramı ve Kıbrıs'ın federal bir çözüm yoluyla “Rumlara teslim edilmesi”nin Türkiye'nin ulusal çıkarlarına ters olduğu savına ulusal çıkarı yeniden tanımlayarak cepheden saldırdı. TÜSİAD AB'ye üyelik hedefini toplumun tüm kesimlerinin yararlanacağı bir ekonomik büyüme ve refah yaratacağı<sup>47</sup>, Türkiye'yi siyasi ve ekonomik açıdan daha güçlü bir ülke haline getireceği<sup>48</sup> ve Cumhuriyetin batılılaşma hedefinin ve hatta 200 yıllık modernleşme sürecinin en önemli adımı olduğu gerekçesiyle<sup>49</sup> AB üyelik süreci ve hedefini ulusal çıkarın kristalize olmuş hali olarak kurdu ve topluma böyle sundu.

Anlam üzerinde verilen mücadelenin, daha genel formuyla ideolojik mücadelenin hegemonya mücadelesinin en önemli boyutu olduğu düşünülürse ulusal çıkar kavramının popüler anlamı üzerine verilen kavga'nın önemi ortaya çıkar. Genel kanının aksine kelime ve kavramların anlamları değişmez ve sabit değildir. Voloşinov'un çokça tekrarlanan vurgusuyla dil bir toplumsal mücadele alanıdır ve belirli bir kavramın belirli bir tarihsel dönemdeki popüler anlamı o dönemin hegemonik mücadelelerini ve sınıfsal-siyasal güç dengelerini yansıtır. Örneğin Türkiye'de toplumsal algıda “demok-

---

<sup>46</sup> Güven, a.g.y.; Ülsever, C., “Statükonun Son Kalesi Kıbrıs”, M. M. Hakkı (der.), *Kıbrıs'ta Statükonun Sonu*, İstanbul, Naos Yayıncılık, 2004, s. 7-10.

<sup>47</sup> TÜSİAD, “Kıbrıs Konusu AB Üyeliğine Engel Oluşturmamalı”, Basın Açıklaması, 16.11.2001.

<sup>48</sup> TÜSİAD, “Kıbrıs Sorununda Ulusal Çıkarlarımızın Bütünlüğü Gözardı Edilmemelidir”, Basın Açıklaması, 11.03.2003.

<sup>49</sup> TÜSİAD, “Birleşmiş Milletler'in Önerisi Kıbrıs Müzakere Sürecinde Temel Alınmalıdır”, Basın Açıklaması, 26.11.2002.

rası”nin 1970li yıllarda solla özdeşleşmişken, bugün serbest piyasa ve liberal ideolojiyle ilişkilendirilmiş oluşu anlam üzerinde verilen mücadeleyi ve hakim anlamın dönemin ideolojik haritası hakkında fikir vermesi halini örnekler.

Mouffe’un<sup>50</sup> da altını çizdiği gibi hegemonik kapasite hegemonik sınıf veya grubun kendini ulusal-genel çıkarım temsilcisi olarak kurabilme yeteneği ile yakından ilişkilidir. Bu bağlamda TÜSİAD’ın güvenlik ve jeo-strateji üzerinden kurulan geleneksel-realist ulusal çıkar tanımını<sup>51</sup> reddederek AB üyelik hedefi çerçevesinde yeni bir ulusal çıkar tanımı yapması ve bu yeni tanım üzerinden Kıbrıs sorununun çözümünün Türkiye’nin ulusal çıkarlarının en önemli gereği olarak sunması sermayenin kendi çıkarlarını hegemonize etme yeteneğini göstermesi bakımından anlamlıdır.

### **BİR HEGEMONİK PROJE OLARAK AB ÜYELİĞİ ve KIBRIS SORUNUNUN YENİDEN FORMÜLASYONU**

Argümanlara dikkatle bakıldığında tartışmanın Kıbrıs değil, ülkenin gelecek vizyonu üzerinde düğümlendiği görülüyor. Kıbrıs siyaseti üzerinde verilen mücadelenin odağında Kıbrıs’ın kendisi değil, AB meselesi duruyor. Kıbrıs meselesinin bir an önce çözülmesini talep eden liberal kanadın Kıbrıs’a ilgisinin bu anlamda bütünüyle işlevsel olduğu söylenebilir. Aynı şekilde milliyetçi kanadın kaygısı da Kıbrıslı Türklerin kaderinden ziyade Kıbrıs’ta verilecek “taviz”in Türkiye’nin geleceği açısından taşıdığı anlama dairdir. Yani Kıbrıs çok daha genel bir mücadelenin bir boyutu, bir tür sembolik göstergesi olarak görülmelidir.

Türkiye’nin AB aday üyesi olarak ilan edildiği Helsinki Zirvesi sermaye sınıfı açısından AB üyelik hedefini bir düş olmaktan çıkarıp gerçekçi bir alternatif haline getirdi. Türkiye’de büyük sermaye ve onun temsilcisi TÜSİAD, 1980li yıllardan bu yana Türkiye’nin AB üyeliğinin en ateşli savunucusu oldu. Eski TÜSİAD başkan yardımcısı Cem Duna’nın belirttiği gibi sermaye sınıfı AB üyeliğini küresel ekonominin bir parçası olmakla eş değer görmektedir<sup>52</sup>. Dünya ekonomisinin temel olarak AB, Kuzey Amerika, Güneydoğu Asya gibi bloklar üzerinden işlediğini gözleyen sermaye sınıfı açısından AB üyeliği küresel ekonomiden olabildiğince büyük bir

<sup>50</sup> C. Mouffe, “Introduction: Gramsci Today”, C. Mouffe (der.) *Gramsci and Marxist Theory*, London, Routledge & Kegan Paul, 1979, s.194.

<sup>51</sup> İ. Uzgel, a.g.y., s.56.

<sup>52</sup> C. Duna, Yazar tarafından yapılan mülakat, 16.02.2006.

pay almanın tek yolu gibi görünmektedir.<sup>53</sup> Bunun yanında AB üyeliği ekonomik ve siyasal istikrarı gösteren bir referans olması bakımından yabancı sermayenin ülkeye çekilmesi anlamında sembolik bir öneme haizdir.

Tüm bunların ötesinde sermaye açısından AB üyelik sürecinin asıl anlamının ülkenin neo-liberal dönüşümünü hızlandıran ve meşru kılan bir işlev görmesi olduğu söylenebilir. Bu işlev elbette AB'nin kendisinin 1980li ve 90lı yıllar boyunca geçirdiği, neo-liberal stratejinin kıtanın ekonomik yapısının oluşturulmasında temel alınmasını karara bağlayan Maastricht Anlaşmasında ve nihayet mali disiplinin tüm Avrupa bazında gerçekleştirilmesini hedefleyen Avrupa Parasal Birliği ve Avrupa Merkez Bankasında ifadesini bulan, neoliberal dönüşümle yakından ilintilidir. Bonefeld'in altını çizdiği üzere Avrupa Parasal Birliği (EMU) temel olarak kıta çapında para politikasının kitlelerin politik baskısından "özgürleştirilerek" bir grup "uzmanın" ellerine teslim edilmesini hedefliyordu.<sup>54</sup> Tek Avrupa ve Maastricht Antlaşmalarıyla olgunlaşan ve Avrupa Parasal Birliği'nin kurulması ve Euro'ya geçişle tamamlanan liberal dönüşüm sonrası Avrupa entegrasyonu sermayenin disiplininin ulus devletler üstü bir düzlemde garanti altına alınmasının kurumsal düzeneği haline geldi.<sup>55</sup>

Bu dönüşüm sonrası AB üyeliği üye devletler açısından Avrupa Parasal Birliği ve Avrupa Merkez Bankasının kriterleri üzerinden işleyen bir tür neo-liberal uyum mekanizmasına dönüştü. Bu mekanizmanın işleyişi aday üyelerin üyelik sürecinde daha da görünür hale geliyordu. Kopenhag kriterlerinin ekonomik boyutu<sup>56</sup> düşünüldüğünde AB ile entegrasyonun aday üyeler açısından dramatik bir neo-liberal dönüşüme denk düştüğü netlik kazanır. Holman'ın<sup>57</sup> "gönüllü zor" (voluntary coercion) diye tabir ettiği bu uyum sağlarken dönüşme hali AB üyelik projesinin sermaye aç-

---

<sup>53</sup> C. Duna, *a.g.y.*

<sup>54</sup> W. Bonefeld, "European Integration: The Market, the Political and Class", *Capital and Class* No: 77 (2002), s. 117-142.

<sup>55</sup> O. Holman ve K. van der Pijl, "Structure and Process in Transnational European Business", A. W. Cafruny ve M. Ryner (der.), *A Ruined Fortress? Neoliberal Hegemony and Transformation in Europe*, Rowman & Littlefield, Lanham, 2003, s. 78-79.

<sup>56</sup> AB üye olabilmek için aday üyenin işleyen bir pazar ekonomisine ve birlik içindeki piyasa güçlerine ve rekabet baskısına karşı koyabilme kapasitesine sahip olması gerekir.

<sup>57</sup> O. Holman, "Integrating Peripheral Europe: The Different Roads to 'Security and Stability' in Southern and Central Europe", *Journal of International Relations and Development*, No: 7 (2004), s. 208-236.

sından önemini açıklıyor. AB entegrasyon süreci, neo-liberal yapısal uyum reformlarının gerçekleştirilmesi sırasında ulusal hükümetlerin disipline edilmesi ve AB faktörünün yokluğunda kitleler nezdinde meşrulaştırılması pek de kolay olamayacak neo-liberal politikaların hayata geçirilmesini sağlaması açısından<sup>58</sup>, Türkiye ve diğer aday üye ülkelerde sermayenin hedeflerine kestirme yoldan ulaşabilmesini sağlıyor.

Bu anlamda AB'ye üyelik kriterlerinin<sup>59</sup> ekonomik ve siyasi yapının neo-liberal sermaye birikim stratejisinin gereklilikleri doğrultusunda dönüştürülmesi ya daha doğrusu halihazırda işleyen neo-liberal dönüşümün legal ve kurumsal anlamda konsolidasyonu için bir tür araç görevi gördüğü söylenebilir. Başka bir deyişle AB üyelik süreci IMF patentli yapısal uyum programlarının garanti altına alınmasını sağlıyor.<sup>60</sup> Zaten TÜSİAD da AB ekonomik kriterlerinin ülkenin ekonomik yapısının liberal dönüşümü bağlamında IMF yapısal uyum programlarını tamamlayıcı nitelikte olduğunu açıkça ifade ediyor.<sup>61</sup> Bu tamamlayıcı ilişki TÜSİAD açısından memleketin önceliklerini de belirliyor. Birçok kez ifade edildiği üzere büyük sermaye "Türkiye ekonomisinde arzulanılan ilerlemenin elde edilebilmesi için" iki temel öncelik tanımlıyor: "AB üyeliği ve IMF destekli ekonomik programın kararlılıkla uygulanması".<sup>62</sup>

Bu iki öncelik karşılıklı olarak birbirini besliyor ve destekliyor; bu karşılıklı ilişki neoliberal dönüşüm sürecine hız, yerleşiklik ve meşruiyet kazandırması açısından önemli. Bu anlamda sermaye

---

<sup>58</sup> O. Holman, *a.g.y.*, s. 221.

<sup>59</sup> 2001 yılında yayınlanan Katılım Ortaklığı Belgesinde yer alan ekonomik kriterleri hatırlamakta yarar var: IMF ve Dünya Bankası ile mutabakata varılan enflasyon ile mücadele ve yapısal reform programının uygulanmasının temin edilmesi, özellikle kamu harcamalarının kontrol altına alınmasının sağlanması, mali sektör reformunun süratle uygulanmasına başlanması, kamuya ait kurumların özelleştirilmesinin sürdürülmesi, malların ve sermayenin serbest dolaşımının önündeki tüm engellerin kaldırılması, vb.

[http://www.abgs.gov.tr/files/AB\\_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye\\_Kat\\_Ort\\_Belg\\_2001.pdf](http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2001.pdf)

<sup>60</sup> Z. Öniş, "Domestic Politics, International Norms and Challenges to the State: Turkey-EU Relations in the post-Helsinki Era", A. Çarkoğlu ve B. Rubin (der.), *Turkey and the European Union: Domestic Politics, Economic Integration and International Dynamics*, London & Portland, Frank Cass, 2003, s. 20-22.

<sup>61</sup> TÜSİAD, "Adaylık Sürecinde Özel Sektöre Önemli Görevler Düşecek", Basın Açıklaması, 13.12.1999.

<sup>62</sup> TÜSİAD, "Hükümet İçerisindeki Uzlaşma Sürmeli", Basın Açıklaması, 11.06.2002; TÜSİAD, "Ekonomideki Olumlu Gidişat, Hükümetin Altıncı Gözden Geçirmeye Odaklanması İçin Fırsattır", Basın Açıklaması, 05.08.2003.

açısından sadece AB üyelik hedefinin değil üyelik sürecinin kendisinin ekonomik anlamda neoliberal reformlara süreklilik kazandırması, siyasal anlamda da neoliberal dönüşümün yasal, kurumsal ve siyasal zeminini kurması açısından hayati öneme sahip olduğunu söyleyebiliriz. Yani hedefin gerçekleşmesinden ziyade sürecin işlenmesi, ülkenin AB üyesi olup olmamasının ötesinde katılım sürecinin gösterdiği istikamette seyretmesi sermayenin gelecek vizyonunun realize olması açısından kritik.

AB üyelik süreci yukarıda tartışılan işlevin ötesinde ciddi bir hegemonik potansiyel de taşıyor. 1980 darbesini sermaye sınıfının hegemonyasının yeniden inşasına dönük bir *pasif devrim*<sup>63</sup> olarak tanımlarsak, devlet-toplum ilişkisini otoriter bir temelde yeniden örgütleyen bu pasif devrim girişiminin 1990lı yıllarda sınırlarına dayandığını ve taşıdığı yapısal zayıflıkların zamanla su yüzüne çıktığını söyleyebiliriz.<sup>64</sup> 1990lı yılların art arda gelen ekonomik krizler, kısa ömürlü koalisyon hükümetleri, ana akım siyasi partilerin güç kaybı, Kürt hareketinin ve siyasal islamın yükselişi gibi başlıklarda kristalize olan organik kriz koşullarında bir tür sosyal uzlaşma ve ekonomik-siyasi istikrar ortamı yaratacak yeni bir

---

<sup>63</sup>G. L. Yalman, "The Turkish State and Bourgeoisie in Historical Perspective: A Relativist Paradigm or a Panoply of Hegemonic Strategies", N.Balkan and S.Savran (der.), *In the Politics of Permanent Crises: Class, Ideology and State in Turkey*, New York, Nova Science Publishers, 2001, s. 21-54.

Gramsci pasif devrimi devrimsiz devrim olarak tanımlar (bkz. A. Gramsci, *The Gramsci Reader: Selected Writings 1916-1935*, D. Forgacs (der.), New York: New York University Press, 2000). Pasif devrim temel olarak kitlelerin bastırılması, pasifize ve apolitize edilmesi yoluyla örgütlenen rızaya dayanır. Bu anlamda pasif devrim "bir yandan politik liderliğin hakimiyetinin sürmesi lehine kitleler girişimleri etkisizleştirip başka kanallara akıtırken (pasif), bir yandan da toplumsal ilişkilerin yeniden örgütlenmesini (devrim) içerir (bkz. B. Jessop, *Devlet Teorisi: Kapitalist Devleti Yerine Oturtmak*, İstanbul, Epos, 2008, s.286). Pasif devrim üzerine daha ayrıntılı bilgi için bkz A. Gramsci, *a.g.y.*; B. Jessop, *a.g.y.* ve B. Jessop, *The Capitalist State: Marxist Theories and Methods*, Oxford, Martin Robertson & Company Ltd, 1982; C. Mouffe, *a.g.y.*; C. Buci-Glucksmann, "Hegemony and Consent: A Political Strategy", *Approaches to Gramsci*, A.S. Sassoon (der.), London, Writers and Readers, 1982, s. 116-126.

<sup>64</sup>1980lerin otoriter neoliberal projesinin yapısal sınırları için bkz. M. Tünay, "The Turkish New Right's Attempt at Hegemony", A. Eralp (der.) *The Political and Socioeconomic Transformation of Turkey*, Westport, Praeger Publishers, 1993, s. 11-30; K. Boratav, *1980'li Yıllarda Türkiye'de Sosyal Sınıflar ve Bölüşüm*, 2. Baskı, İstanbul, Gerçek Yayınevi, 1995; A. R. Kaya, "Adımı Koyalım: Tutmayan Hegemonya", *Liberalizm, Devlet ve Hegemonya*, E.F. Keyman (der.), İstanbul, Everest, 2002 s. 1-8.

hegemonik projeye<sup>65</sup> ihtiyaç vardı. Bu yeni hegemonik proje, geçmiş 1950li yıllara dayanan AB'ye üyelik macerasının Helsinki Zirvesinin ardından gerçekçi bir hedef haline gelmesiyle oluşmaya başladı.<sup>66</sup>

2000li yıllarda AB üyeliğinin bir hegemonik proje olarak güç ve yaygınlık kazanmasının iki temel sebebinden bahsedilebilir. Birincisi elbette sermaye sınıfının çıkarlarını temsil etme kapasitesidir. Türkiye örneğinde sermayenin çıkarlarının neoliberal dönüşüm ve global entegrasyon üzerinde yoğunlaştığı düşünüldüğünde AB üyelik projesinin bu hedeflerin gerçekleşmesi yolunda ne kadar kullanışlı bir araç olduğuna daha önce değindik. AB projesinin sermaye çıkarları açısından kullanışlı olmasının tek nedeni ekonomik kriterlerin neoliberal dönüşümü hızlandıran etkisi değildir; politik kriterlerin de bir o kadar önemli olduğunu vurgulamak gerekiyor.

1990lı yılların kriz ortamının sermaye sınıfını bir takım ekonomik dönüşümlerin yanı sıra bir takım politik dönüşümlere de ikna ettiği söylenebilir. Bu ikna olma hali elbette dünya kapitalizminin “devlet ekonomiden elini çeksün” söyleminden “piyasanın regüle edilmesinin gerekliliği”ne doğru evrilme süreciyle yakından ilişkilidir. Bu süreç neoliberal stratejinin konsolidasyonu, istikrarlı ve sürdürülebilir bir hale getirilmesi için yasal, kurumsal ve siyasal dayanakların oluşturulmasının gerekliliğine işaret eder. Peck ve Tickell'in<sup>67</sup> terminolojisiyle geriye ve ileriye dönük (roll-back and roll-out) neo-liberal dönemlerden bahsedecek olursak 1980li yılların neoliberalizmi önceki dönemin ekonomik, siyasal, kurumsal ve yasal biçim ve ilişkilerinin elimine edilmesinde karakterize olurken

---

<sup>65</sup> Hegemonik proje kavramı Bob Jessop'un egemen sınıf veya fraksiyonun hegemonyasının kurulmasına aracılık eden ulusal-popüler programı imlemek için kullandığı, benim de oldukça kullanışlı bulduğum ve sıkça yararlandığım bir kavram.

<sup>66</sup> AB üyelik projesinin bir hegemonik proje olarak analizi fikri, master tezimin danışmanı olan Prof. Raşit Kaya'dan (Siyasetsiz Seçimler Üzerine Tartışma Ögeleri”, *Doğu Batı*, No: 21 (2002-03), s. 169-177) alınıp geliştirilmiştir (bkz. Yaka, Ö., “Cyprus Policy of Turkey in the 2000s: Has the ‘National Cause’ become an ‘Impediment to Progress’?”, Yayınlanmamış Master Tezi, ODTÜ, 2006). Argümanın daha güncel bir versiyonu için bkz. R. Kaya, “Neoliberalizmin Türkiye’ye Siyasal Etkileri Üzerine Değerlendirmeler ve Tartışma Ögeleri”, N. Mütevellioğlu ve S. Sönmez (der.), *Küreselleşme, Kriz ve Türkiye’de Neoliberal Dönüşüm*, İstanbul, Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2009.

<sup>67</sup> J. Peck ve A. Tickell, “Neo-liberalizing Space”, *Antipode*, 34 (3, 2002), s. 380-404.

2000li yılların AB üyelik süreci yeni dönemin yasal ve kurumsal yapılarının oluşturulmasının projesidir.

Neoliberalizmin kurumsal mimarisinin oluşturularak konsolide ve rutinize edilmesi bu projenin ana hedefidir. Bu anlamda TÜSİAD'ın 1990ların ikinci yarısından itibaren oluşmaya başlayan demokratikleşmeye dönük hassasiyetinin de oldukça işlevsel bir temelde geliştiğini söylemek gerekiyor. Öyle ki, o dönemki önceliği kapitalist sistemin bekaasına dönük tehditin her ne şekilde olursa olsun bertaraf edilmesi olduğundan olsa gerek, 12 Eylül darbesinin en hararetli savunucu olan TÜSİAD, 1997 demokrasi raporuyla başlayan dönemde birdenbire demokrasi havarisine dönüştü. Bu dönüşümün temelinde Türkiye'de büyük sermayenin serbest piyasa ekonomisinin bekaası açısından temsili demokrasinin asgari unsurlarının yerleştirilmesinin gerekli olduğuna dair edindiği kanı vardı.<sup>68</sup> Yani demokratikleşme piyasa ekonomisiyle ilişkilendirildiği ölçüde sermaye açısından araçsal bir anlam kazandı.

Türkiye'nin AB üyeliğinin bir hegemonik proje olarak örgütlenbilmesinin bir diğer nedeni toplumun değişik kesimlerinin talep ve beklentilerine seslenebilecek, dolayısıyla geniş toplumsal kesimlerin rızasını örgütleyebilecek kapasiteye sahip olmasıydı. AB üyelik projesinin büyük sermaye ve onun temsilcisi TÜSİAD için ne ifade ettiğini yukarıda tartıştık, küçük ve orta ölçekli sermaye grupları, yani KOBİler de küresel ticaret ağlarına fason üretim yoluyla dahil oldukları ölçüde daha doğrudan küresel entegrasyon vaadeden AB üyelik projesine destek verdiler.<sup>69</sup> Sıradan vatandaş nezdinde yaşam standartlarının yükselmesi, daha insani yaşam koşulları, daha fazla iş olanağı, serbest dolaşımın vaadettiği yeni ufukları temsil eden AB, demokratikleşmeyi temel hedef olarak gören bir kısım sol-liberal siyasal hareketler ve entellektüeller açısından ise Türkiye'nin demokratik dönüşümünü simgeliyordu.

Ülkenin kendi dinamikleriyle dönüşeceği umudu kesen bu kesimler AB üyeliğini ülkeyi kestirme yoldan demokratik ve ço-

---

<sup>68</sup> TÜSİAD, "TÜSİAD Calls on Everyone to Make Common Cause for Democracy", Basın Açıklaması, 20.01.1997.

<sup>69</sup> Küçük ve orta ölçekli sermayeyi farklı düzlemlerde temsil eden birçok farklı kurumsal yapı 2000'li yılların başından itibaren AB projesine açık destek verdi. Bunların birkaçı için Türkiye çapında yüzlerce oda ve borsayı temsil eden TOBB, TÜSİAD önderliğinde kurulan ve yerel sanayici ve işadamları derneklerini bünyesinde toplayan ve 2004 yılında TÜRKONFED adını alan Türkiye Sanayici ve İşadamları Platformu, islami kesimi temsil eden TUSKON ve MÜSİAD.



ğulcu bir geleceğe taşıyacak bir tür araç olarak görüyordu.<sup>70</sup> Öte yandan İslamcılar ve Kürt hareketi de AB’de cumhuriyet rejiminin sırasıyla ulusalcı ve laik temellerini esnetecek bir potansiyel gördüler ve AB-demokratikleşme korosuna dahil oldular. Dolayısıyla farklı kesimler farklı talep ve beklentilerle AB’ye üyelik hedefine eklenmiş oldular. Bu anlamda AB üyelik projesinin 1980li yıllarda pasif devrim yoluyla kurulmaya çalışılan neoliberal hegemonyanın geniş kitlelerin talep ve beklentilerinin bir ulusal program yoluyla egemen sınıfın çıkarlarıyla eklenilerek *yayılmacı* (expansive ve/veya inclusive hegemony)<sup>71</sup> bir formda yeniden formüle edilmesi olduğu söylenebilir.<sup>72</sup>

2000li yılların ilk yarısında AB üyelik projesi toplumun geniş kesimlerinin üzerinde uzlaştığı bir ulusal program, ülkenin tüm gelecek vizyonunun üzerine inşa edildiği temel zemin haline geldi. Kısa bir süre içinde ana akım siyasetin tüm unsurları açısından AB projesi tartışılmaz bir ortak hedef karakteri kazandı. Jessop’un ifade ettiği üzere hegemonik projeye aykırı çıkar, talep ve argümanlar yanlış, irrasyonel ya da gayri ahlaki ilan edilerek etkisizleştirilirler.<sup>73</sup> Türkiye örneğinde Helsinki sonrası süreçte AB’ye üyelik hedefinin ana akım siyasetin temel belirleyeni haline gelmesinin ardından AB karşıtı olmanın arkaik, izolasyoncu ve hatta akıl ve sağduyu yoksunu olmakla bir tutulduğu bir ortamda AB karşıtı hareketlerin marjinalize edildiği söylenebilir. Marjinalize olmak istemeyen ana akım politik hareketlerin hemen hemen hepsi, MHP dahil olmak üzere 2000lerin ilk yarısında AB üyeliğinden yana olduklarını deklare etmek ve AB’ye dair rezervlerini “üyelik hedefine değil üyelik sürecinin yürütülüş tarzına<sup>74</sup> karşıyız” söylemiyle ikame etmek durumunda kaldılar.

---

<sup>70</sup> Sol-liberal entellektüellerin AB üyeliğini destekleyen detaylı argümanları için bkz. Ç. Keyder, *Memalik-i Osmaniye’den Avrupa Birliği’ne*, 2. Baskı, İstanbul, İletişim, 2004; M. Belge, *Yaklaştıkça Uzaklaşıyor mu?: Avrupa Birliği ve Türkiye*, İstanbul, Birikim Yayınları, 2003; A. İnel, “Avrupa Birliği: Nasıl Bir Kurumlaşma?”, *Birikim*, No: 157(2002), s. 11-15.

<sup>71</sup> Yayılımcı (expansive/inclusive) hegemonik projeler “tüm ulusun desteğinin maddi tavizler ve sembolik ödüller yoluyla harekete geçirildiği” projelerdir. Yani yayılımcı hegemonya “halk kitlelerinin önemli bir çoğunluğunun (tamamı olmasa bile) aktif desteğini sürdürmekle ve bu desteği genişletmekle ilgilidir” (B. Jessop, *Devlet Teorisi...*, s. 284-285.).

<sup>72</sup> Ö. Yaka, a.g.y.; A. R. Kaya, “Neoliberalizmin Türkiye’ye ...”

<sup>73</sup> B. Jessop, *State Theory: Putting the Capitalist State in its Place*, Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press, 1990, s. 181-208.

<sup>74</sup> Türkiye’ye Kopenhag kriterlerinde yer almayan ek kriterlerin dayatılması, Kıbrıs, Yunanistan ve Ermenistan’la ilişkiler, Patrikhanenin statüsü ve Heybeli-

AB projesinin 2000li yıllarda kazandığı hegemonik karakter Kıbrıs sorunu gibi bir dizi kronik problemin AB gözlüğüyle yeniden değerlendirilmesine yol açtı. 1950li yıllardan itibaren Türkiye toplumun zihninde bir “milli mesele” olarak yer eden Kıbrıs meselesi, birkaç yıl gibi kısa bir sürede “Türkiye’nin AB’ye girmesinin önündeki en büyük engel” olarak anılmaya başlandı. Bu dramatik dönüşümü AB projesinin kazandığı hegemonik karakteri hesaba katmadan anlamak olanaksızdır.

### **AKP’NİN SAHNEYE ÇIKIŞI ve AKP-SERMAYE KOALİSYONUNUN KIBRIS HAREKATI**

2001 sonunda TÜSİAD’ın hükümetin Kıbrıs politikasına karşı açtığı bayrak kısa sürede sermaye ile organik ilişkisi bulunan<sup>75</sup> ana akım medyanın çabasıyla toplumsallaştırıldı. Köşe yazarları ve TV yorumcuları Kıbrıs sorununun Türkiye’nin AB’ye girmesinin önündeki en büyük engel olduğundan bahseder oldular.<sup>76</sup> Bu arada AB yetkililerinin ardı ardına yaptığı açıklamalar, Türkiye’nin AB ve Kıbrıs arasında bir seçim yapması gerektiği fikrinin güçlendiriyordu. AB-Türkiye Karma Parlamenterler Komisyonunun o dönemki eş başkanı Daniel Cohn-Bendit’in 2001 sonunda verdiği “Kıbrıs Türkiye’nin AB üyeliğinin anahtarıdır” demeci<sup>77</sup>, bu tür açıklamaların örneklerinden sayılabilir.

Medyanın ve AB’nin Kıbrıs’ın Türkiye’nin AB üyeliğini imkansız kıldığı yolundaki karşılıklı bombardımanı, AB üyelik projesini daha iyi bir yaşam umuduyla özdeşleştirmiş olan Türkiye toplumu üzerinde kaçınılmaz bir etki yarattı. Çarkoğlu ve Kirişçi’nin 2002 yılında gerçekleştirdikleri kamuoyu araştırmasının sonuçlarına göre, toplumun çoğunluğu 2002 itibariyle AB’ye üyelik hedefi

---

ada Ruhban Okulu’nun yeniden açılması, Kürt ve Alevi vatandaşların statüsü gibi Türkiye’nin “iç meseleleri”nin AB ile müzakere konusu haline getirilmesi, Türkiye’ye uygulanan çifte standart, vb.

<sup>75</sup> Türkiye’de büyük medya gruplarının aynı zamanda başka alanlarda da yatırımları bulunan büyük holdinglere (Doğan, Doğuş, şimdilerde Çalık holding gibi) ait olduğu düşünüldüğünde medya ve sermaye arasındaki organik ilişkiden ne kastedildiği açıklık kazanır. Doğan Holding yöneticilerinden Aydın Doğan’ın büyük kızı Arzuhan Doğan Yalçındağ’ın TÜSİAD Yönetim Kurulu Başkanı seçilmesinin ardından bu ilişki aleni bir hal almış oldu.

<sup>76</sup> M. Yetkin, “AB Dönemecinde Kıbrıs Resti”, Radikal, 08.11.2001; İ.D. Dağı, “AB için Ana Engel Kıbrıs”, Radikal, 30.05.2002; İ. Berkan, “Kıbrıs Bir Adamıdır?”, Radikal, 05.06.2002.

<sup>77</sup> Radikal, 28.12.2001.

doğrultusunda Kıbrıs sorununun çözülmesi gerektiğine ikna olmuştu.<sup>78</sup>

İşte AKP tam da sermaye ve hükümet arasındaki ilişkilerin gerildiği ve Türkiye'nin AB üyeliğinin Kıbrıs sorununun çözülmesine bağlı olduğu fikrinin popüler algıda yerleşmeye başladığı bir sırada tarih sahnesine çıktı. Kurulduğu günden itibaren sermayeye “sizi en iyi biz temsil ederiz” mesajı vermeye çabalayan,<sup>79</sup> her fırsatta neo-liberal programa ve 28 Şubat'ın çizdiği meşruiyet sınırlarına sadakatlerinin altını çizen AKP kurmayları Kıbrıs meselesinin hassasiyetini çok hızlı kavrayıp, sermayenin bu konudaki beklentilerine 2002 seçim bildirgesinde net bir yanıt ürettiler.

Aslında AKP parti programı ve 2002 seçim bildirgesini bir tür neo-liberal manifesto olarak okumak mümkün.<sup>80</sup> Bu belgelerin büyük sermayenin hassasiyetlerinin göz önüne alınarak yazıldığını ve sermaye ile ana akım siyasi partiler arasındaki temsil ilişkisinin 1990lı yılların ikinci yarısında giderek gevşediğini göz önüne alırsak, sermayenin temsil krizine yanıt üretmeyi hedeflediği söylenebilir.

Parti programında “önyargılardan ve saplantılardan arınmış, gerçekçi” bir dış politika sözü veren, “değişen bölgesel ve küresel gerçekler karşısında Türkiye'nin dış politika önceliklerinin yeniden tanımlanması”ndan bahseden, Avrupa Birliği ile ilişkilerde üyelik kriterlerinin bir an önce sağlanacağını ve “gündemin yapay sorunlarla meşgul edilmesinin” önüne geçileceğini söyleyen AKP, 2002 seçim bildirgesinde Kıbrıs konusunda Belçika modelinden bahsederek resmi Kıbrıs politikasını açık bir biçimde karşısına aldı. 3

<sup>78</sup> A. Çarkoğlu ve K. Kirişçi, Türkiye Dış Politikası Araştırması, 2002, [www.fatih.edu.tr/~abulent/pubopinion.ppt](http://www.fatih.edu.tr/~abulent/pubopinion.ppt)

<sup>79</sup> Recep Tayyip Erdoğan'ın 2002 seçimlerinin hemen öncesinde TÜSİAD –ve dolayısıyla büyük sermaye- temsilcileriyle Bülent Eczacıbaşı'nın evinde parti programını anlatmak için buluşması (bkz. İ. Uzgel, *a.g.y.*, s. 27) sermayenin icazetini alma çabasını örneklemesi açısından önemlidir.

<sup>80</sup> Parti programından örnek vermek gerekirse AKP “Tüm kurum ve kurallarıyla işleyen piyasa ekonomisinden yanadır; Devletin ilke olarak her türlü ekonomik faaliyetin dışında olması gerektiğini benimser; Devletin ekonomideki işlevini düzenleyici ve denetleyici olarak tanımlar; Özelleştirmeyi daha rasyonel bir ekonomik yapının oluşması için önemli bir araç olarak görür; Küreselleşmenin getirdiği yapısal dönüşümlerin en az maliyetle gerçekleştirilmesini savunur ve bunun en sağlıklı yolunun uluslararası rekabet gücünün artırılması olduğuna inanır; Avrupa Birliği, Dünya Bankası, IMF ve diğer uluslararası kuruluşlarla olan ilişkilerimizin, ekonomimizin ihtiyaçları ve ulusal çıkarlarımız doğrultusunda sürdürülmesi gerektiğine inanır.”  
[http://web.akparti.org.tr/parti-programi\\_79.html](http://web.akparti.org.tr/parti-programi_79.html)

Kasım 2002 genel seçimlerinde AKP'nin sağladığı salt çoğunluk, 2001 sonunda TÜSİAD önderliğinde liberal entellektüeller, ana akım medya ve kimi sivil toplum örgütlerinin desteğiyle oluşmaya başlayan “Kıbrıs'ta çözüm ve AB” koalisyonunun iktidara gelmesi anlamına geliyordu.

Seçimden hemen bir gün sonra, 4 Kasım 2002 tarihinde, Recep Tayyip Erdoğan Belçika modeli önerisini Yunan TV kanalı Channel NET'te tekrarladı.<sup>81</sup> Hemen ardından 20 Kasım 2002'de Londra ve Brüksel'e yaptığı ziyaretler sırasında Erdoğan Kıbrıs sorunuyla Türkiye'nin AB'ye katılım sürecinin aynı paket içinde değerlendirmesini önerdi.<sup>82</sup> Başbakan Abdullah Gül'ün Yunan başbakanı Kostas Smitis'e AB'nin Türkiye'ye müzakere tarihi vermesi durumunda Kıbrıs sorununun çözüleceğini söylemesiyle<sup>83</sup> basit dil sürçmelerinden ibaret olmadığı anlaşılan AKP'nin Kıbrıs siyaseti, Brüksel modeli önerisiyle 1998 yılında benimsenen konfederasyon tezinden, Kıbrıs meselesinin AB nezdinde pazarlık konusu yapılmasıyla da Türkiye'nin AB üyelik süreciyle Kıbrıs sorununun birbirinden tamamen bağımsız konular olduğunu savunagelmiş resmi Kıbrıs politikasından önemli bir kopuşu temsil ediyordu.

AKP'nin seçim zaferinden bir hafta sonra 11 Kasım 2002'de BM Genel Sekreteri Kofi Annan görüşmelerde somut bir gelişme kaydedemeyen taraflara ve üç garantör ülkeye “Kıbrıs Sorununun Kapsamlı Çözümü İçin Anlaşma Temeli” başlıklı belgeyi sundu. Annan Planı'nın taraflara sunulmasıyla birlikte Kıbrıs'ta yeni bir perde açılmış oldu ve plan tartışmanın odağına yerleşti. Artık Kıbrıs meselesinin bir milli dava olarak mı AB üyeliğinin önünde bir engel olarak mı anlamlandırılacağı üzerine verilen hegemonik mücadelelerin odağına nam-ı diğer *Annan Planı* oturacaktı. Tartışmanın pozisyonları bu tarihten itibaren Annan Planı'nın kabulü ya da reddi üzerinden belirlendi. AKP'nin seçim zaferi ve Annan Planı'nın sunulmasının yanı sıra, 2002 yılının Kasım ayının Kıbrıs meselesinde milliyetçi ve liberal cepheler arasındaki hegemonik mücadelede bir dönüm noktası olduğunu söyleyebiliriz. Bu tarihten itibaren daha önce muhalif olan “çözüm ve AB” cephesi hem mad-di hem de psikolojik anlamda üstünlük kazandı.

---

<sup>81</sup> B. N. Şimşir, *AB, AKP ve Kıbrıs*, Ankara, Bilgi Yayınevi, 2003, s. 40.

<sup>82</sup> B. N. Şimşir, *a.g.y.*, s. 103.

<sup>83</sup> Radikal, 12.12.2002.

Ecevit hükümeti ve Denктаş yönetimi Annan Planı'nı müzakerede zemini olarak kabul etmediklerini açıkladılar.<sup>84</sup> Eşit statüde iki kurucu devletten oluşan bir federasyon sistemi öneren Annan Planı'nın reddedilmesi gerektiğini savunanların temel argümanları kuzeyde Rum yerleşimine izin verilmesinin Rum işgali ile sonuçlanacağı, Kıbrıslı Türkleri azınlık durumuna düşüreceği, Güzel-yurt'un Rumlara verilmesinin kabul edilemez olduğu, mülkiyet transferinin birçok Kıbrıslı Türk'ün evsiz kalmasına yol açacağı ve Türk askerinin çekilmesinin Kıbrıs Türk halkını savunmasız bırakacağı şeklinde özetlenebilir.

Öte yandan yeni kurulacak AKP hükümetinin Annan Planı'nı müzakere zemini olarak kabul etmeye hevesli olduğu çok geçmeden netleşti. Erdoğan'ın Kıbrıs sorununun ancak karşılıklı tavizler verilerek uzlaşma yoluyla çözülebileceği yolundaki sözleri<sup>85</sup> yeni hükümetin tavrını açık ediyordu. Büyük sermaye tahmin edilebileceği üzere Annan Planı'nı büyük sevinçle karşıladı. TÜSİAD planının sunulmasının hemen ardından Annan Planı'nın Kıbrıs sorunun kalıcı çözümü yolunda çok önemli bir fırsat olduğunu açıkladı<sup>86</sup> ve planın müzakerelere temel alınması gerektiğini söyleyen Erdoğan'a tam destek verdi.<sup>87</sup> TÜSİAD'ın hükümetin sorunun çözümü yolunda politik risk alması gerektiği yolundaki açıklamaları da sermayenin AKP'ye "arkadayız" mesajını olabildiğince açık bir biçimde verdiğini gösteriyor.

Annan Planı karşıtı cephenin "ordu bu planın kabulüne izin vermez" beklentisi dönemin Genelkurmay Başkanı Hilmi Özkök'ün "Annan Planı konusundaki kararı yeni hükümet vermedir" açıklamasıyla<sup>88</sup> suya düştü. Bu açıklama ordunun bir bütün olarak kafadan AB karşıtı, anti-emperyalist, ulusalcı -artık kim nasıl görmek ve adlandırmak isterse- cepheye yerleştirilmesinin ne kadar yanıltıcı olduğunu ve ordunun üst kademelerinin "dönemin gereklerinin" farkında ve Türkiye'nin küresel dünya ekonomisine/AB'ye entegrasyonu projesine angaje olduğunu gösterir.

Sermaye ve yeni hükümet çözüm yönünde açıklamalar yaparken ulusalcı cephe de boş durmadı. Muhalefet partileri, kimi sivil toplum örgütleri ve aydınlar Annan Planı'na karşı seslerini yükselt-

<sup>84</sup> Radikal, 14.11.2002; B.N. Şimşir, *a.g.y.*, s. 63.

<sup>85</sup> Radikal, 17.11.2002.

<sup>86</sup> TÜSİAD, "AB'ye Üyelik Sürecinde Birleşmiş Milletler'in Kıbrıs Önerisi Dikkatle Değerlendirilmelidir", Basın Açıklaması, 14.11.2002.

<sup>87</sup> TÜSİAD, "Birleşmiş Milletler'in Önerisi Kıbrıs Müzakere Sürecinde Temel Alınmalıdır", Basın Açıklaması, 26.11.2002.

<sup>88</sup> Radikal, 17.11.2002

tiler. CHP planın Kıbrıs'ı Yunan adasına çevireceğini iddia ederken<sup>89</sup>, ATO liderliğinde 112 sivil toplum örgütü BM ve AB'nin Türkiye'yi Kıbrıs konusunda tavize zorlayan tutumunu kınayan ve Annan Planını çözüm değil işgal planı olarak tanımlayan açıklamalar yaptılar.<sup>90</sup> Denктаş'ın planı reddetmekteki kararlılığı da bu resme eklendiğinde, 28 Şubat 2003 tarihine kadar hedeflenen çözüme ulaşmanın mümkün olmadığı netlik kazandı ve nihayetinde iki toplumun liderleri arasındaki görüşmeler 10 Mart 2003'te Denктаş'ın Annan Planını referanduma götürmeyeceğini açıklamasının ardından kesildi.

Bu durum Avrupa Komisyonu'nun sert tepkisine<sup>91</sup> neden olurken, sermaye cephesinde de hayal kırıklığı yarattı. TÜSİAD, hükümeti, Kıbrıs'ta çözümsüzlüğü seçmek, AB üyelik sürecini tehlikeye atmak ve Türkiye'yi izolasyona mahkum etmekle suçladı. Fakat AKP'nin çözüme yatkın olduğunu bilen sermaye sınıfı temsilcileri bir iki ay içinde ağız değiştirdiler ve Kıbrıs sorununun çözümü konusunda atağa kalkmaya karar verdiler. TÜSİAD Annan Planının revizyon geçirip Türk tarafının görüşüne biraz daha yaklaşmasının hemen ardından tekrar harekete geçti. 17 Temmuz 2003'te TÜSİAD'ın Boğaziçi Üniversitesiyle birlikte düzenlediği "Annan Planı: Hayaller ve Gerçekler" Konferansı TÜSİAD'ın o dönemki Yönetim Kurulu başkanı Tuncay Özilhan'ın da ifade ettiği üzere planı yeniden kamuoyunun ve hükümetin gündemine getirmek üzere düzenlenmişti.<sup>92</sup>

Kıbrıs sorununun çözümü ile Türkiye'nin AB üyeliği arasındaki ilişkiye dikkat çeken sermaye, hükümeti ilk aylardaki Kıbrıs konusundaki uzlaşmacı ve çözüm yanlısı tutumuna sahip çıkmaya çağırıyordu.<sup>93</sup> TÜSİAD 2003'ün ikinci yarısını Annan Planının kabul edilmesi yönünde çalışarak geçirdi. Kendi ismiyle yaptığı basın açıklamalarının dışında üniversiteler ve farklı sivil toplum örgütleriyle işbirliği içinde konuyla ilgili konferanslar düzenledi, raporlar yayınladı. Altı çizilmesi gereken başka bir konu TÜSİAD'ın farklı düzey ve ölçeklerde örgütlenmiş Türkiye ve KKTC sermayesini Kıbrıs sorununun Annan Planı çerçevesinde çözümü doğrultusunda mobilize etmekteki başarısıdır. TÜSİAD ve

---

<sup>89</sup> Radikal, 08.01.2003

<sup>90</sup> Radikal, 01.02.2003

<sup>91</sup> Radikal, 12.02.2003

<sup>92</sup> T. Özilhan, "Annan Planı: Hayaller ve Gerçekler" Konferansı Açılış Konuşması, Dış Politika Forumu, İstanbul, 17.07.2003.

<sup>93</sup> Radikal, 18.07.2003.

KKTC İşadamları Derneği'nin Annan Planına desteklerini açıklamak için ortaklaşa yaptıkları basın açıklaması<sup>94</sup> ve TÜSİAD önderliğinde kurulan, yerel sanayici ve işadamları örgütlerini bünyesinde toplayan -sonradan TÜRKONFED adını alacak olan- Türkiye Sanayici ve İşadamları Platformunun Türkiye'nin AB üyelik sürecinin bekaası açısından Kıbrıs sorununun çözülmesini talep eden<sup>95</sup> ve Annan Planını destekleyen<sup>96</sup> açıklamaları bu başarının kanıtı olarak okunmalıdır.

Erdoğan bu çağrıya cevap verdi ve Eylül 2003'ten itibaren Kıbrıs'ta çözüm sinyalleri vermeye başladı. Türkiye'nin AB üyesi bir ülkede işgalci konumuna düşmemesi için Kıbrıs Cumhuriyeti'nin AB üyesi olacağı Mayıs 2004 tarihine kadar sorunun çözülmesi, en azından mevcut durumun değişmesi gerekiyordu. Hükümet daralan zamanın farkına vardı ve çözüme dair adımlar atmaya başladı. Erdoğan'ın Annan Planının yeniden müzakere edilmesinin gerekliliği<sup>97</sup> ve KKTC seçimlerinin hemen öncesinde AKP'nin hiçbir zaman Kıbrıs'ta statükoyu savunanların safında olmadığı<sup>98</sup> yönündeki demeçleri yeni bir sürecin başladığına işaret eder. Türk hükümetinin sıkıştığı bilincinde olan AB yetkilileri havuç-sopa siyasetine hız verdiler. 12-13 Aralık Brüksel Zirvesinde Kıbrıs sorununun çözümünün Türkiye'nin AB üyeliğini kolaylaştıracağını karara bağlanırken, Türkiye-AB Karma Parlamenterler Komisyonu Joost Lagendijk Kıbrıs sorununun Türkiye'nin AB üyelik sürecini belirleyeceğini açıklıyordu.<sup>99</sup>

KKTC'de 13 Aralık 2003'te yapılan genel seçimlerden Annan Planı'nın en önemli destekçisi Mehmet Ali Talat'ın galip çıkması Mayıs 2004'e kadar çözüm hedefini gerçekçi bir alternatif haline getirdi. Nitekim KKTC seçimleri sonrası Erdoğan'ın söylemi daha net bir ton kazandı. Dönemin Genelkurmay İkinci Başkanı İlker Başbuğ'un Silahlı Kuvvetler'in Mayıs 2004'e kadar sorunun çözülmesini istediğini açıklaması<sup>100</sup> hükümeti daha da rahatlattı. Bu rahatlıkla Erdoğan 21-25 Ocak 2004 tarihlerinde Davos'ta biraraya geldiği Annan'a Türkiye'nin Annan Planı'nı müzakere temeli ola-

<sup>94</sup> TÜSİAD, KKTC İşadamları Derneği ile Ortak Basın Açıklaması, 10.11.2003.

<sup>95</sup> TSP, "Türkiye'nin Geleceği Avrupa Birliği'ndedir", Başkanlar Konseyi Açıklaması, Erzurum, 20.06.2003.

<sup>96</sup> TSP, Başkanlar Konseyi Açıklaması, Girne, 30.01.2003.

<sup>97</sup> Radikal, 18.10.2003.

<sup>98</sup> Radikal, 10.12.2003.

<sup>99</sup> J. Lagendijk, "Üyeliğin Anahtarı Kıbrıs Olacak", Zeynel Lüle ile görüşme, *Görüş*, No: 53 (2003), s. 30-32.

<sup>100</sup> Radikal, 17.01.2004.

rak kabul ettiğini söyledi ve müzakere sürecinin yeniden başlamasına ön ayak olmasını istedi.<sup>101</sup> Davos Zirvesinin hemen ardından ABD'den Erdoğan'ın çözüme yönelik girişimine destek geldi.<sup>102</sup> Aynı günlerde Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer Mayıs 2004'e kadar çözüme ulaşma hedefini desteklediğini açıkladı.<sup>103</sup> Yani 2004 yılı başı itibarıyla devletin siyasi iktidarı, ordusu, bürokrasisi ve cumhurbaşkanıyla Kıbrıs sorununun Annan Planı zemininde çözümüne ikna olduğunu söyleyebiliriz.

Böylece 2001 sonunda sermayenin öncülüğünde liberal entelektüeller ve ana akım medyanın desteğiyle kurulan "Kıbrıs'ta çözüm ve AB" koalisyonu, 2002'de yaşanan hükümet değişikliğiyle güçler dengesini değiştirerek hegemonik bir pozisyona gelmeyi, 2004'e gelindiğinde de devletin resmi Kıbrıs siyasetini değiştirmeyi başardı. 23 Ocak 2004 tarihli MGK kararları bu değişimin belgesi niteliğindedir: *"Kıbrıs konusundaki gelişmeler değerlendirilmiş, Kıbrıs'taki müzakere sürecinin yeniden canlandırılması yönünde girişimlere başlanmasının yararı ve gereği konusunda görüş birliğine varılmıştır. Daha önce de kamuoyuna açıklandığı gibi Türkiye, Birleşmiş Milletler Genel Sekreteri'nin iyi niyet misyonuna olan desteğini sürdürmekte ve Annan Planı da referans alınarak Ada'nın gerçeklerine dayalı bir çözüme müzakereler yoluyla hızla ulaşılması konusundaki siyasi kararlılığını yinelemektedir"*.<sup>104</sup>

Türkiye'nin isteği üzerine Annan, Kıbrıslı Türk ve Rum liderleri 10 Şubat'ta New York'ta müzakerelere yeniden başlamaya çağırdı. BM'nin önerisi iki tarafın anlaşamadığı başlıklarda boşlukların Annan tarafından doldurulması ve Annan'ın son halini verdiği belgenin referandumla sunulmasıydı. Türkiye Annan'ın şartını kabul etti. TÜSİAD'ın temsil ettiği büyük sermaye gelişmeleri sevinçle karşıladı. TÜSİAD Annan'ın boşlukları dolduracak olmasının uzlaşmayı kolaylaştıracak bir çözüm olduğunu açıklayıp<sup>105</sup> ve müzakerelerin yeniden başlamasından duyduğu memnuniyeti dile getirirken hükümetin sergilediği siyasi iradeyi övüyor, bu iradenin Türkiye'nin AB'den müzakere tarihi alması için çok elverişli bir ortam yarattığını ifade ediyordu.<sup>106</sup>

---

<sup>101</sup> Radikal, 27.01.2004.

<sup>102</sup> Radikal, 29.01.2004.

<sup>103</sup> Radikal, 31.01.2004.

<sup>104</sup> MGK, Basın Bülteni, 23.01.2004.

<sup>105</sup> TÜSİAD, "BM Genel Sekreteri Annan'ın daveti, Kıbrıs'ta Çözüm için Tarihi Bir Fırsat Olarak Değerlendirilmeli", Basın Açıklaması, 06.02.2004.

<sup>106</sup> TÜSİAD, "Annan Planı Temelinde Kıbrıs'ta Müzakerelerin Başlaması Kararı Memnuniyet Vericidir", Basın Açıklaması, 16.02.2004.



Erdoğan, Türk dış politikasının altın sayfalarının yazıldığını ve Türkiye'nin çözümsüzlükten medet umduğu dönemlerin geride kaldığını savunadursun,<sup>107</sup> Denktaş hükümetin baskılarına rağmen KKTC Cumhurbaşkanı olarak müzakerelerin ikinci aşaması için Burgenstock'a gitmeyi reddetti ve Annan Planını ihanet planı olarak lanetlemeye devam etti.<sup>108</sup> Hükümetle Denktaş arasındaki ilişkiler iyice gerilirken, Denktaş'ın referandumu erteleyeceğine dair açıklamaları bizzat Ahmet Necdet Sezer'in Denktaş'ı uyarmasına yol açtı.<sup>109</sup> Bu arada müzakereler Burgenstock'ta 24 Mart'ta başladı ve 31 Mart'ta Annan plana son halini vererek taraflara sundu. Planın son halinin 24 Nisan 2004 tarihinde adanın kuzey ve güneyinde referanduma sunulmasına karar verildi.

Sürecin bu kadar hızlı ve pürüzsüz işleminin en büyük nedeni elbette hükümetin siyasi iradesiydi. AKP hükümetinin niyeti öylesine netti ki dönemin Dışişleri Bakanı Abdullah Gül BM Kıbrıs temsilcisi Alvaro De Soto'ya taraflar anlaşmasa da Türkiye'nin işi sonuna kadar götürüleceğinin garantisini verebiliyordu.<sup>110</sup> İsmet Berkan'ın söylediği gibi Kıbrıs sorununun çözümünün anahtarı anlaşmanın detaylarında değil, AKP hükümetinin sorunu çözme iradesindeydi<sup>111</sup> ve bu irade 2004'ün ilk aylarında önüne çıkan her türlü engeli saf dışı ederek Annan Planı'nın Kuzey Kıbrıs'ta referanduma götürülmesini ve referandumda kabul edilmesini sağladı.

Referandumun hemen öncesinde dönemin TÜSİAD Yönetim Kurulu Başkanı Ömer Sabancı TÜSİAD ve KKTC İşadamları Derneği'nin ortaklaşa düzenlediği "Kıbrıs Ekonomisi ve Yatırım Olanakları" seminerinde Annan Planı'nın son halinin Türkiye ve Kıbrıslı Türklerin ortak çıkarlarına uygun olduğunu söyleyerek, planın referandumda kabul edilmesini umduklarını dile getirdi. Sabancı ayrıca Kuzey Kıbrıs'a yatırım yapmanın ancak Kuzey Kıbrıs Birleşik Kıbrıs'ın bir parçası olduğunda anlamlı hale geleceğini ifade ederek, sermayenin "KKTC'yi yaşatma" misyonunun bir parçası olmayacağını sinyallerini vermiş oldu.<sup>112</sup>

---

<sup>107</sup> Radikal, 18.02.2004.

<sup>108</sup> Radikal, 05.03.2004; Radikal, 25.03.2004.

<sup>109</sup> Radikal, 07.04.2004.

<sup>110</sup> Radikal, 07.03.2004.

<sup>111</sup> İ. Berkan, "Siyasi İrade Var mı, Yok mu?", Radikal, 09.02.2004.

<sup>112</sup> Ö. Sabancı, "Kıbrıs Ekonomisi ve Yatırım Olanakları" Semineri Açılış Konuşması, TÜSİAD ve KKTC İşadamları Derneği, Lefkoşa, 2004, <http://www.tusiad.org.tr>.

Hükümet, sermaye, medya, BM, AB ve ABD'nin hep bir ağızdan yaptığı çağrılar Kıbrıs Türk toplumu nezdinde karşılığını buldu ve Güneyli Rumlar planı %75.83 gibi ezici bir oranda reddederken, Kuzeyli Türkler %64.91 oranıyla Annan Planı'na onay verdiler. Bu sonuç Kıbrıs'ta çözümsüzlüğün devamı anlamına gelse de, Türkiye'deki "Kıbrıs'ta çözüm" koalisyonu açısından net bir zafere işaret ediyordu. AKP hükümetince referandumdan hemen sonra yapılan açıklamalar Kıbrıs sorununun ne kadar işlevselci bir biçimde algılandığını göstermesi açısından manidardır. Hükümet "Türkiye'nin Kıbrıs'ta çözüme ulaşılması için elinden geleni yaptığını, planın Kuzeyde kabulünü sağladığını, dolayısıyla her türlü uluslararası platformda Türkiye'nin önüne çıkan Kıbrıs engelini ortadan kalktırdığını"<sup>113</sup> söylerken meselenin Kıbrıs sorununun çözülmesinden, Kıbrıslı Türklerin yaşam koşullarının iyileşmesinden, vb. ziyade Türkiye'nin önündeki "Kıbrıs engeli"nin elimine edilmesi olduğunu da açık etmiş oluyordu.

Türkiye'de egemenlerin AB üyelik projesi etrafında sağladıkları uzlaş, 2000li yılların ilk yarısında Kıbrıs sorununun siyasal ve toplumsal düzlemde nasıl algılandığını radikal bir biçimde dönüştürdü. Sadece birkaç yıl içinde Türkiye toplumu Kıbrıs'ın bir milli davadan ayak bağına dönüştüğüne tanıklık etti. Sadece resmi Kıbrıs politikası değil, meselenin popüler düzlemde, ortak duyuda anlamlandırılma biçimi de baş döndürücü bir hızla değişti. Kıbrıs'ta 2004 referandumuyla sonuçlanan sürecin anahtarı işte bu değişim ve bu değişimi zorlayan Türkiye'nin AB üyelik projesinin hegemonik niteliğidir.

## **SONUÇLAR YA DA KIBRIS SİYASETİNİN DÖNÜŞÜMÜ ÜZERİNE SESLİ DÜŞÜNCELER**

1) Kıbrıs sorununun siyasal ve toplumsal düzlemde algılanışında 2000li yılların ilk yarısında yaşanan dönüşümün ana aktörü TÜSİAD'ın temsilciliğini yaptığı büyük sermaye, ana motivasyonu da Kıbrıs sorununun Türkiye'nin AB'ye üyelik sürecinin önündeki en önemli engel olduğu düşüncesidir. Sermaye AB'ye üyelik projesine angaje olduğu ölçüde 1990ların ikinci yarısından itibaren, özellikle de Helsinki Zirvesi sonrasında bütün siyasal ve toplumsal meseleleri (demokratikleşme, insan hakları, azınlıklar, Kıbrıs, vs.) AB'ye üyelik kriterleri çerçevesinde değerlendirmeye başlamıştır. Türkiye'de büyük sermayenin çıkarlarını ve geleceğini AB üyelik

---

<sup>113</sup> Radikal, 26.04.2004.

sürecinin ilerlemesiyle özdeşleştirdiği söylenebilir. Dolayısıyla sermaye açısından mesele ülkenin demokratikleşmesinin, Kıbrıs sorununun çözümünün, vb. ötesinde AB üyelik sürecinin yasal, kurumsal ve siyasal altyapısını hazırladığı, hızlandırdığı ve yerleşik-leştirdiği neoliberal dönüşümün bekaasıdır.

Kıbrıs da sermayenin gündemine AB ile ilişkilendiği noktada çözülmesi gereken bir ayak bağı olarak girmiştir. Bu anlamda yaşanan dönüşüm, sermaye açısından AB üyelik sürecinin ne ifade ettiği hesaba katılmadan anlaşılabilir. Sermaye açısından mesele Kıbrıs, Kıbrıslı Türklerin yaşam koşulları ve geleceği, vb. değildir; Kıbrıs ancak kendi gelecek vizyonu ile ilişkilendiği ölçüde tamamen işlevsel bir anlam kazanmıştır.

TÜSİAD özellikle Helsinki Zirvesi sonrası sonrasında AB sürecinin bekaası açısından Kıbrıs meselesinin uluslararası kabul gören bir formülle çözülmesini gündeminin birinci sırasına yerleştirmişti. Bu süreçte kamuoyunu sorunun çözümüne ikna etmek için hem kendi olanaklarını (raporlar yayımlayarak, prestijli üniversitelerle işbirliği halinde konferanslar ve seminerler düzenleyerek, vb.) hem de kontrolü altındaki kitle iletişim araçlarını (düzenli basın açıklamalarıyla medyada yer alarak, medyadaki organik entellektüelleri aracılığıyla gazete köşelerinde, TV programlarında meseleyi gündeme taşıyarak) sonuna kadar kullandı.

Bir taraftan kamuoyunu ikna etmeye çalışan TÜSİAD bir yandan da siyasal iktidarla gerektiğinde yönlendirmeyi, gerektiğinde desteklemeyi, gerektiğinde bayrak açmayı ve hatta tehdidi içeren zorlayıcı bir diyalog kurdu. Özellikle Annan Planı'nın sunulmasından sonra TÜSİAD'ın planın Türk tarafınca kabulünü sağlamak üzere inisiyatif aldığı, planın baş savunucusu haline geldiği söylenebilir. Öyle ki TÜSİAD Türk tarafının görüş ve argümanlarını formüle etmek, hedef belirlemek, tıkanan noktalarında çözüm üretmek ve planın siyasal sorumluluğunu üstlenmek konusunda hükümetten çok daha atak ve becerikli davranarak planın yürütülmesini (kazasız belasız referanduma götürülmesi ve kabul edilmesi anlamında) sağladı. Plana karşı çıkanlarla polemige girerek, kamuoyunu sorunun Annan Planı çerçevesi doğrultusunda çözümüne ikna ederek, hükümeti gerektiğinde havuç gerektiğinde sopa göstererek çözüme zorlayarak nihayetinde Annan Planı'nın Türk devleti ve Kuzey Kıbrıs halkınca kabulünü sağlayan TÜSİAD, dönüşüm sürecinin baş aktörü sayılmalıdır. Mehmet Ali Talat'ın Kıbrıs siya-

setinin dönüşümünde TÜSİAD'ın öncü rolünün altını çizen sözleri bu tespiti doğrular niteliktedir.<sup>114</sup>

2) Yaşanan dönüşümün ana aktörü sermaye olsa da dönüşüm sermaye-AKP koalisyonu sayesinde mümkün olabilmıştır. Bu anlamda sürecin en kritik momentini 2002'de AKP'nin iktidara gelmesidir. Dönemin TBMM Dışişleri Komisyonu Başkanı Mehmet Dülger'in 2006 yılında kendisiyle yaptığım görüşmede ifade ettiği gibi Kıbrıs konusunda AKP ve büyük "iş çevreleri" arasında bir ittifak kuruldu<sup>115</sup> ve bu ittifak sayesinde Kıbrıs siyaseti ve Kıbrıs konusundaki popüler algı bu denli hızlı değiştirilebildi. Dülger'in deyişiyle bu ittifak AKP'nin Kıbrıs siyasetine meşruiyet kazandırdı.<sup>116</sup> Kıbrıs meselesinin Annan Planı çerçevesinde çözümü çerçevesinde kurulan bu ittifak, AKP ve sermayenin 2000li yıllara damgasını vuran (ve bu derlemede değişik boyutlarıyla tartışılan) genel ittifakın bir boyutu olarak görülmelidir. AKP özellikle 2000li yılların ilk yarısında neoliberal çerçeveye ve IMF programına sadakat, AB'ye uyum, yapısal reformlar, özelleştirmeler yoluyla işleyen yapısal dönüşümün hızlandırılması, vb. başlıklarında sermayenin politik ajanı olarak iş görmüş ve TÜSİAD da bunun karşılığında AKP'nin sözcülüğünü yapmıştır.

3) 2000li yılların ilk yarısında Kıbrıs meselesi üzerinde süren hegemonik mücadele ulusalcı ve liberal kamplar arasındaki makro ölçekli hegemonik mücadelenin bir boyutu olarak görülmelidir. Mücadele ülkenin geleceğini belirleme mücadelesidir ve sözünü ettiğimiz dönemde Türkiye'nin AB üyeliği üzerinden yürütülmüştür. Ulusalcı ve liberal kampların Türkiye'nin AB üyeliği hakkındaki argümanlarına yakından bakıldığında esas meselenin ülkenin küresel sisteme eklenip eklenmeme meselesi olduğu görülecektir. Liberaller küreselleşmeyi uyum sağlanması ve yararlanması gereken süreç, bir fırsat olarak görürken; ulusalcılar AB'ye entegrasyonun da bir parçası olduğu küresel eklenme sürecinin ulusal bağımsızlık ve ulusal egemenliğe zarar vereceği gerekçesiyle küreselleşmeye karşı bir refleks geliştirdiler.

Her iki taraf da Kıbrıs meselesini kendi dünya görüşü çerçevesinde anlamlandırdı; Kıbrıs bir taraf için Türkiye'nin küresel entegrasyonunun önünde bir engele dönüşürken, diğer taraf için ulusal bütünlüğün (her ne kadar Kıbrıs misak-ı milli sınırları içinde olma-

---

<sup>114</sup> Kıbrıs, 14.02.2006.

<sup>115</sup> M. Dülger, Yazar tarafından yapılan mülakat, 06.02.2004

<sup>116</sup> M. Dülger, *a.g.y.*

sa da) ve ulusal onurun bir simgesi haline geldi. Dolayısıyla Kıbrıs ulusalçı ve liberal paradigmalardan bir tür göstereni olarak görülebilir ve hatta görülmelidir.

Kıbrıs meselesi bağlamında 2002 yılı itibariyle liberallerin üstün konuma geçmesi de bu kampın genel hegemonik mücadele içinde kazandığı üstünlükle bağlantılıdır. Liberal kamp 2000lerin ilk yarısında AB'ye üyelik hedefini bir ulusal program, bir hegemonik proje olarak örgütlemeyi başardı. AB projesinin hakim sınıf ve kitleler nezdinde kazandığı hegemonik nitelik Kıbrıs sorununun da akıbetini belirledi. Bu anlamda ulusalçıların Kıbrıs meselesinde uğradıkları hezimet AB'ye üyelik projesine gerçekçi bir alternatif geliştirememeleri ile ilgilidir. CHP ve hatta MHP, AB'ye üyelik projesine alternatif bir toplumsal proje üretmedikleri ölçüde Türkiye'nin AB üyeliğine karşı olmadıklarını açıklamak ve eleştirilerini sürecin gidişatıyla sınırlı tutmak durumunda kaldılar dolayısıyla projenin hegemonyasını kabul ettiler.

Jessop'un da ifade ettiği gibi hegemonik proje ana akım siyasetin meşruiyet sınırlarını belirlediği ölçüde muhalefeti de kendine tabi kıldı. Elbette ki bu başarısızlık sadece öznel değil nesnel ve yapısal temellere sahip olduğu içindir ki ulusalçıların beceriksizliğinin sonucu olarak görülemez. Türkiye'de egemen sınıf AB'ye üyelik projesine angaje olduğu ve emperyalizmin de bu projeyi –en azından o dönemde- desteklediği düşünüldüğünde ulusalçı kampın hareket alanının oldukça sınırlı olduğu teslim edilmelidir.

4) Türkiye'de Kıbrıs meselesinin çözümü yönünde hakimler arası bir uzlaşma sağlanması tabii ki önemliydi. Fakat bundan da önemlisi söz konusu konsensüsün oldukça kısa bir zaman diliminde hem düşünsel hem de popüler alanda hegemonik bir söylem haline getirilebilmesi, bu yönde bir kamuoyu görüşü ve toplumsal rıza yaratabilmesidir. 1950'lerden bu yana hayati bir milli dava olarak belletilmiş bir başlığın birkaç yıl içinde toplumsal algıda bir ayak bağı olarak yerleştirilebilmesi oldukça ilginçtir.

Bu durumun nedenleri üzerine uzun uzun konuşulabilir. Türk toplumun hafızasızlığından ya da kolay yönlendirilebildiğinden, ideolojik araç ve süreçlerin manipülatif gücünden dem vurulabilir. Fakat Gramsci'nin ideolojik formların maddi gerçekliklerden bağımsız aldatıcı (deceptive) illüzyonlar olarak görülemeyeceği yönündeki vurgusunu atlamamak gerekir.<sup>117</sup> İdeolojik olan maddi olanla bağ kurabildiği ölçüde, toplumun gerçek deneyim, talep ve

---

<sup>117</sup> A. Gramsci, *a.g.y.*, s.196-200.

ihtiyaçlarıyla rezonans kurabildiği ölçüde etkili olabilir. Bu bağlamda halkın Kıbrıs siyasetinin dönüşümüne bu kadar kolay ikna olmasının temelinde AB'ye üyelik projesine ikna olması yatmaktadır.

Bu ikna sürecinin iki temel başlığından bahsedilebilir. Birincisi elbette ki AB'ye üyelik projesinin toplumun rızasını alarak, talep ve çıkarlarını eklemleyerek hegemonik hale gelmesidir. AB toplumun geniş kesimlerinin gözünde daha iyi yaşam koşullarını, refah ve gelişmeyi temsil ediyordu. Bu temsilin kökenleri elbette 200 yıllık batılılaşma macerasının ortak duyuda bıraktığı izde, toplumsal algıda modernleşmeyle batılılaşmanın özdeşleşmesinde bulunabilir. Başka bir etmen de 1990ların ikinci yarısından itibaren özellikle büyük sermaye eliyle AB'ye üyelik projesinin Türkiye'nin gelişmiş, demokratik bir refah ülkesi olmasının tek yolu olarak lanse edilmesidir. Nihayetinde "sokaktaki insan" nasıl olacağını bilmesede AB'ye üye olmanın kendi yaşamında bir değişim yaratacağına ikna olmuştur. Bu anlamda toplumsal algıda muğlak fakat güçlü bir AB imajı oluşmuş<sup>118</sup> ve bu imaj AB'ye üyelik sürecine sosyo-psikolojik bir meşruiyet zemini oluşturmuştur.

İronik olan bu imajın maddi temellerinin zayıflığıdır. Nitekim kimse AB'ye üyelik sürecinin veya üyeliğin kendisinin toplumsal yaşamı maddi anlamda nasıl dönüştüreceğine dair bir bilgiye sahip değildir. Öyle ki Türkiye halkı ekonomik gelişmeyle, demokratikleşmeyle, daha iyi yönetim ve daha az kirlilikle özdeş tuttuğu AB projesini Avrupa Komisyonu'nun yaptığı bir araştırmaya göre, 2003 yılı itibariyle, %65 oranında desteklerken aynı araştırma Türkiye toplumunun AB ve üyelik süreci hakkında en az bilgiye sahip toplum olduğunu da göstermiştir.<sup>119</sup> Yani AB projesini toplumun AB konusundaki cehaleti sayesinde hegemonik bir karakter kazanabilmiş, maddi bir zemine sahip olmasa da AB'ye üyeliğinin yaşam koşullarını iyileştireceğine dönük beklenti projenin ulusal-popüler bir program olarak kurulabilmesine olanak sağlamıştır.

İkna sürecinin ikinci başlığı ise toplumsal algıda AB'ye üyelik sürecinin Kıbrıs sorununun çözülmesine bağlı olduğu fikrinin yerleştirilmesidir. Türkiye halkının Kıbrıs sorununun Annan Planı çerçe-

---

<sup>118</sup> T. Bora, "Hangi Avrupa Birliği? Hangi Müktesebat?", *Birikim*, 157, (2002), s. 18.

<sup>119</sup> A. Güneş-Ayata, "From Euro-Scepticism to Turkey-Scepticism: Changing Political Attitudes on the European Union in Turkey", *Journal of Southern Europe and Balkans*, Vol: 5, No: 2 (2003), s. 206.

vesinde çözümlenmesine bu kadar hızlı ve kolay ikna olmasının temelinde AB otoriteleri ve TÜSİAD'ın çabalarıyla yerleştirilen bu içsel ilişki yatmaktadır. Kıbrıs meselesi Türk halkının umut bağladığı AB projesinin önünde bir engel olarak sunulduğu oranda çözüm yönünde bir istek ve talep yaygınlaşmıştır. Bu anlamda Türkiye toplumunun değişik kesimlerinde Türkiye'nin AB üyeliği yolunda duyulan umudun çapıyla Kıbrıs sorununu çözme iradesi ve isteğinin boyutu arasında bir pozitif korelasyon olduğu söylenebilir. Sürecin Helsinki Zirvesi'nden sonra hareketlenmesi de bu ilişkiye delalettir.

5) Kıbrıs siyasetinin dönüşüm süreci devlet kurumlarının pozisyonlarına dair kimi ezberleri bozacak niteliktedir. Bu dönüşüm süreci merkez-çevre paradigmasının etkisiyle ezber haline gelen askeri ve sivil bürokrasinin ulusalcı-kemalist çizgiyle özdeşleştirilmesinin, devlet geleneğine, devletin tarihi hassasiyetlerine muhafazakar bir biçimde sahip çıkan, değişime-küresel entegrasyona-AB'ye, vb. direnen bir odak-odaklar olarak görülmesinin ne denli yanıltıcı olduğunun kanıtı niteliğindedir. Bu aktörlerin Türkiye örneğinde siyasal pozisyonları anlamında sergilediği tarihsel evrim, metodolojik anlamda bu tür toplumsal aktörlerin tarihdışı-statik varlıklar olarak kavramsallaştırılmasının yanlışlığını gösterir.

Ordu örneğinde Genelkurmay açıklamaları ve MGK toplantıları sonrası yapılan basın açıklamaları incelendiğinde 2000 ve 2004 yılları arasında yaşanan dönüşüm açıkça görülecektir:

“Toplantıda, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti' nin siyasi, ekonomik ve sosyal sorunları gözden geçirilmiş; Kıbrıs Türk halkının öncelikle ulusal dava etrafında birlik ve beraberliğinin ve refahının güçlendirilmesi, siyasi ve ekonomik istikrarın sağlanması için alınması gereken tedbirlerin bir eylem planına dönüştürülerek en kısa sürede uygulamaya konulması ve gerçekleştirilmesinin sağlanması kararlaştırılmıştır” (23.08.2000)

“Kıbrıs konusundaki gelişmeler değerlendirilmiş, Kıbrıs'taki müzakere sürecinin yeniden canlandırılması yönünde girişimlere başlanmasının yararı ve gereği konusunda görüş birliğine varılmıştır. Daha önce de kamuoyuna açıklandığı gibi Türkiye, Birleşmiş Milletler Genel Sekreteri'nin iyi niyet misyonuna olan desteğini sürdürmekte ve Annan Planı da referans alınarak Ada'nın gerçeklerine dayalı bir çözüme müzakereler yoluyla hızla ulaşılması konusundaki siyasi kararlılığını yinelemektedir” (23.01.2004).

“Referandumda, Türkiye'nin ve Kıbrıs Türk halkının çözüm yönünde ortaya koyduğu iradenin uluslararası kuruluşlar ve devlet-

ler tarafından dikkate alınmasının ve referandum öncesi böyle bir sonucun çıkması durumunda, "KKTC'ne uygulanan kısıtlamaların kaldırılması; siyasi, ekonomik ve sosyal içerikli bazı iyileştirmelerin yapılmasına" yönelik vaatlerin yerine getirilmesinin gerekliliği dile getirilmiştir" (26.04.2004).

Görüldüğü gibi MGK dört sene zarfında ulusal dava söyleminden Annan Planı'nın onaylanmasından duyduğu memnuniyeti deklare edecek noktaya gelmiştir. Demek ki hiçbir kurumsallık ülkenin genel atmosferinden ve hakim eğilimlerden bağımsız bir biçimde varlık göstermemektedir.

Ulusalı kamp ordunun da yaşanan dönüşümün bir parçası olduğunu kavrayamadığı ölçüde ordunun "teslimiyetçilere" prim vermesini anlayamamış, hayal kırıklığına uğramıştır. Oysa Türkiye'de silahlı kuvvetler her ne kadar ihtiyatlı bir tutum takınsa da Kıbrıs konusunda sağlanan hakimler koalisyonunun bir parçasıdır; Kıbrıs meselesinde de AB üyeliği konusunda olduğu gibi aşırılıkları frenleyen, kimi hassasiyetleri hatırlatan, kendi konumunu gözetten bir rol oynamış ama nihayetinde yaşanan değişime onay vermiştir. Nihayetinde kendini Türkiye'de rejimin istikrarının ve bekaasının garantisi olarak gören ordu da garanti altına almaya çalıştığı rejimin kendini tam da AB vizyonu ile yeniden yapılandırdığının farkındadır. Denktaş'ın bizzat ordu kurmayları tarafından görüşme masasına oturmaya ikna edilmesi<sup>120</sup> bu farkındalığın bir göstergesidir.

Ayrıca devleti ve devlet içindeki kurum-aygıt ve alanları yekpare bir bütün olarak algılamamanın ciddi bir hata olduğunun altını çizmek gerekir. Devletin kendisini toplumdaki sınıfsal-toplumsal mücadeleleri yansıtan bir toplumsal ilişki biçimi olarak kavramsallaştıran yaklaşım devlet alanının bu mücadelelerden azade olmadığını, dolayısıyla karmaşık ve parçalı bir yapı arzettiğini savunur. Bu yaklaşımın ışığında Türkiye örneğinde genel olarak devletin, özelde de ordunun ve dışişleri bürokrasisinin içindeki farklı anlayışları temsil eden farklı grupları bu grupların aralarındaki ilişki ve mücadeleleri anlamak ve analiz etmek mümkündür. Kıbrıs siyasetinin dönüşümü sürecinde liberal ve ulusalı kamplar arasında süren hegemonik mücadele, ordu ve bürokrasi içinde de yankısını bulmuş ama nihayetinde toplumsal dengeler devlet içinde de kendini göstermiş ve hem ordu hem de sivil bürokrasi içinde Kıbrıs siyasetinin dönüşümüne onay verenler üstünlük kurmuştur.

---

<sup>120</sup> P. Tank, *a.g.y.*, s.161.



6) Yukardaki tarihten de anlaşılacağı gibi Kıbrıs meselesi hiçbir dönemde Kıbrıs ile ilgili bir mesele olmamıştır. Başka bir deyişle Türkiye'nin Kıbrıs siyasetini Kıbrıs meselesinin kendi dinamikleri değil ülkenin egemenlerinin ulusal ve uluslararası düzlemde angaje oldukları siyasal ve toplumsal programlar belirlemiştir. Yakından bakıldığında Türkiye'nin Kıbrıs siyasetindeki değişimlerin ülkedeki hakim siyasal-toplumsal paradigmalarda değişimine denk düştüğü görülecektir. Bu anlamda Kıbrıs siyaseti ülkedeki hegemonik görüş, vizyon ve projeleri yansıtan bir tür sembolik element, bir tür gösterge olarak görülebilir.

Yani Türkiye'nin Kıbrıs siyasetini iddia edildiği gibi bir takım jeopolitik çıkarlar, güvenlik hassasiyetleri ya da ulusal onura, soydaşlığa, vb. dair etik prensipler değil, değişen politik vizyon ve programlar, bu vizyon ve programların belirlenmesi için yapılan hegemonik mücadeleler, vb. belirlemektedir. Kaldı ki sözü edilen ulusal çıkarlar, jeopolitik öncelikler ve hatta güvenlik hassasiyetleri de bu mücadeleler tarafından belirlendiği ölçüde statik değil dinamik; farklı dönemlerde farklı biçimlerde tanımlanabilmektedir.

Uzun lafın kısıması dış politika literatürünün amentüsü olan kırmızı çizgiler asla sabit-değişmez ilkeler olarak kavranmamalıdır. Bu çizgiler mürekkeple değil, ilkokul yıllarımızın kırmızı kurşun kalemeleriyle çizilmiştir ve Kıbrıs örneğinde görüldüğü gibi gerektiğinde bir güzel silinebilmektedir.

Kıbrıs örneği, dış politikanın iç politikadan ayrı, değişmez ilkelere sahip, siyasi pozisyonlardan bağımsız bir alan olduğunu pekala yanlışlamaktadır. Bu örnekten yola çıkarak iç politika ve dış politikanın farklı süreçler olarak kavranmaması; siyasetin ulusal ve uluslararası boyutlara sahip bütünsel bir süreç olarak görülmesi ve tarihsel bağlamda, dönemin sınıfsal-toplumsal-hegemonik mücadeleleri üzerinden incelenmesi gerektiğini söyleyebiliriz. Bunu söylemişken sosyal bilimlerdeki disiplinler ayrımının oldukça yapay bir ayrım olduğunu, siyaset bilimi ve uluslararası ilişkilerin birbirinden farklı disiplinler olarak okutulmasının siyasal süreçlerin çok boyutlu analizini zorlaştırdığını da ekleyebiliriz.

Son olarak Kıbrıs siyasetinin ve Kıbrıs konusundaki toplumsal algının dönüşüm sürecinin devlet-sivil toplum ayrımı üzerinden analiz yapmayı güçleştirdiğinin altını çizelim. Bu sürecin gösterdiği üzere devletin tekelinde olduğu düşünülen dış politika pekala sivil alanda oluşturulabilmektedir. Nitekim süreç devlet kurumları ve toplumsal kesimlerinin karşılıklı etkileştiği, birbirlerini dönüştürdüğü, iç içe geçtiği bir süreçtir.

## 2004 SONRASI ve BUGÜN

Hegemonya, Gramsci'nin de altını çizdiği gibi, sürekli bir hegemonik mücadele üzerinden kurulduğu ve karşı-hegemonik projelerin sürekli tehditi altında kendini her an yeniden ve yeniden inşa ederek yaşamak durumunda olduğu ölçüde geçici ve tarihsel karakterlidir. Gramsci'nin hegemonik momenti istikrarsız denge (un-stable equilibria)<sup>121</sup> olarak tanımlaması, hakim sınıfın çıkarları ve tabi sınıfların talepleri arasında hegemonik projeler aracılığıyla kurulan her tür denge-uzlaşma-eklemlenme halinin kapitalizm koşullarında ancak geçici olabileceğini ima etmesi açısından anlamlıdır.

AB projesinin hegemonik niteliği de hegemonik mücadeleler ve konjonktürel gelişmeler tarafından şekillendirildiği oranda statik değil dinamik bir karaktere sahiptir. Nitekim 2004 sonrasında Türkiye'nin AB üyeliği hegemonik bir proje olarak güç kaybetmeye başladı. Bu süreçte AB'ye üyelik projesinin yapısal (AB'nin Türkiye'yi üye olarak kabul etmeye hazır ve/veya niyetli olmaması, AB'ye üyelik projesinin toplumsal talepleri karşılama kapasitesinin maddi anlamda oldukça sınırlı olması, vb.) ve konjonktürel (2004 sonrası AB'nin Almanya ve Fransa gibi merkez ülkelerinde sağcı partilerin iktidara gelmesinin Türkiye karşıtı söylemi güçlendirmesi, Türkiye'de de AB'nin negatif tavrına karşı milliyetçi-ulusalcı bir reaksiyonun giderek güç kazanması, vb.) bir dizi zayıflığı ortaya çıktı veya daha görünür bir hal aldı.

Ayrıca AB koalisyonunun siyasal ayağının AKP hükümetinin son yıllarda AB'ye üyelik projesini söylemsel olarak değilse de pratikte askıya almasıyla zayıflaması da önemlidir. AB üyelik süreci AKP'nin hegemonya projesi açısından işlevselliğini büyük ölçüde yitirmiştir. Nihayetinde AB'ye üyelik projesinin 2000-2004 dönemindeki elde ettiği geniş toplumsal destek tamamen yok olmasa da belirgin ölçüde zayıfladı ve Türkiye'nin AB üyeliği fiili olarak siyasal-toplumsal ağırlığını ve hegemonik niteliğini yitirdi. Kıbrıs meselesinde yaşanan hayal kırıklığının da bu tablonun ortaya çıkmasında pay sahibi olduğu söylenebilir. Kıbrıslı Türklerin Annan Planına evet demesiyle Türkiye'nin Kıbrıs sorununun çözüleceğine dair beklenti, Kıbrıslı Rumların planı reddetmesi ve akabinde Kıbrıs Cumhuriyeti'nin AB üyesi olmasıyla boşa çıkmış oldu. Gerçi planın kuzeyde kabul edilmesi Türkiye'yi uluslararası planda rahatlattı, fakat bu rahatlama geçici oldu ve çok geçmeden

---

<sup>121</sup> A. Gramsci, *a.g.y.*, s. 206.

Kıbrıs sorunu AB üyesi Kıbrıs Cumhuriyeti'nin tanınması sorunu olarak tekrar sahneye çıktı.

Referandum sonrası yaşanan hayal kırıklığı Kıbrıs'ta son seçimlerde UBP'nin tekrar iktidara gelmesi sonucunu doğurdu. Bugün gelinen noktada tablo yine ve yeniden çıkışsız görünüyor. Erdoğan'ın Eylül ayı (2011) sonunda BM Genel Kurulu'nda Kıbrıs Cumhuriyeti'nin Doğu Akdeniz'de petrol ve doğalgaz arama çalışmalarının durdurulması konusunda çektiği restin ardından Abdullah Gül'ün İngiltere ziyareti sırasında yaptığı "Rum Kesimi 2012 Temmuz ayında AB Dönem Başkanlığı'nı devralmadan önce uluslararası toplum çözüm konusunda elinden geleni yapmalıdır, aksi halde iki devletlilik çözümü yeniden masadadır" açıklaması bu çıkışsızlığa işaret ediyor. AKP yönetiminin son dönemde her fırsatta öne sürdüğü "rest çekme" taktiğinin bu örnekte ne kadar etkili olacağını zaman gösterecek. Her durumda Türkiye bir süre daha "Kıbrıs meselesi" ile birlikte yaşamaya devam edecek gibi görünüyor.

## KAYNAKÇA

- An, A. (2003), *Kıbrıs Nereye Gidiyor*, 2. Baskı, İstanbul: Everest.
- Arcayürek, C. (18.01.2003), "Nereye?", *Cumhuriyet*.
- Bailer-Allen, S. (2000), "The Dynamics of the Cyprus Conflict since the Submission of the Greek-Cypriot EU Membership Application", Bozkurt İ. (der.) *Proceedings of the Third International Congress for Cyprus Studies* içinde, Gazimağusa: Eastern Mediterranean University Centre for Cyprus Studies Publishments.
- Belge, M. (2003), *Yaklaştıkça Uzaklaşıyor mu?: Avrupa Birliği ve Türkiye*, İstanbul: Birikim Yayınları.
- Berkan, İ. (05/06/2002), "Kıbrıs Bir Ada mıdır?", *Radikal*.
- Berkan, İ. (09/02/2004), "Siyasi İrade Var mı, Yok mu?", *Radikal*.
- Bonefeld, W. (2002) "European Integration: The Market, the Political and Class", *Capital and Class* No: 77, s. 117-142.
- Bora, T. (2002), "Hangi Avrupa Birliği? Hangi Müktesebat?", *Birikim*, 157, s. 16-20.
- Bora, T. ve Canefe N. (2002), "Türkiye'de Popülist Milliyetçilik", Bora, T. (der.) *Milliyetçilik*, Modern Türkiye'de Siyasi Düşünce, Cilt: 4 içinde, İstanbul: İletişim, s. 635-662.
- Boratav, K. (1995), *1980'li Yıllarda Türkiye'de Sosyal Sınıflar ve Bölüşüm*, 2. Baskı, İstanbul: Gerçek Yayınevi.
- Bozkurt, E. ve Demirel, H. (2004), *Birleşmiş Milletler ve Avrupa Birliği Kapsamında Kıbrıs Sorunu*, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

- Buci-Glucksmann, C. (1982), "Hegemony and Consent: A Political Strategy", Sassoon A.S. (der.) *Approaches to Gramsci* içinde, London: Writers and Readers, s. 116-126.
- Çağlar, B. (2003), "Avrupa Birliği ve Kıbrıslı Türkler", Hasgüler, M. ve İnatçı Ü. (der.) *Kıbrıs'ın Turuncusu* içinde, İstanbul: Anka, s. 171-186.
- Çarkoğlu, A. and Kirişçi, K. (2002), Türkiye Dış Politikası Araştırması, [www.fatih.edu.tr/~abulent/pubopinion.ppt](http://www.fatih.edu.tr/~abulent/pubopinion.ppt)
- Dağı, İ.D. (30/05/2002), "AB için Ana Engel Kıbrıs", Radikal.
- Denktaş, R. (2004), "Türklük için Dayandık, Dayanacağız", Fırat, G. (der.) *Milli Dava Kıbrıs* içinde, İstanbul: İleri, s. 27-38.
- Dodd, C. H. (1999), "Cyprus in Turkish Politics and Foreign Policy", Dodd, C. H. (der.), *Cyprus: The Need for New Perspectives* içinde, Cambridgeshire: Eothen Press, s. 128-145.
- Duna, C. (2006), Yazar tarafından yapılan mülakat, 16.02.2004.
- Dülger, M. (2006), Yazar tarafından yapılan mülakat, 06.02.2004.
- Fırat, M. (2004a), "Yunanistan'la İlişkiler" in Oran B. (der.), *Türk Dış Politikası: Kurtuluş Savaşından Bugüne Olgular, Belgeler, Yorumlar* 1. Cilt: 1919-1980, 10. Baskı içinde, İstanbul: İletişim, s. 576-614 / s. 716-768.
- Fırat, M. (2004b), "Yunanistan'la İlişkiler" in Oran B. (der.), *Türk Dış Politikası: Kurtuluş Savaşından Bugüne Olgular, Belgeler, Yorumlar* 2.Cilt: 1980-2001, 7. Baskı içinde, İstanbul: İletişim, s. 102-123 / s. 440-480.
- Gramsci, A. (2000), Forgacs D. (der.), *The Gramsci Reader: Selected Writings 1916-1935*, New York: New York University Press.
- Güneş-Ayata, A. (2003), "From Euro-Scepticism to Turkey-Scepticism: Changing Political Attitudes on the European Union in Turkey", *Journal of Southern Europe and Balkans*, Vol: 5, No: 2, s. 205-222
- Güney, A. (2000), "The Impact of the Involvement of the European Union upon the Cyprus Dispute: A Litmus Test for the External Capabilities of the EU", Bozkurt İ. (der.) *Proceedings of the Third International Congress for Cyprus Studies* içinde, Gazimağusa: Eastern Mediterranean University Centre for Cyprus Studies Publishments.
- Gürel, Ş.S. (1993), *Tarihsel Boyutları İçinde Türk-Yunan İlişkileri (1821-1993)*, Ankara: Ümit Yayıncılık.
- Güven, E. (2003), *Helsinki'den Kopenhag'a Kıbrıs*, İstanbul: Om Yayınevi.
- Hakkı, M.M. (2004), *Kıbrıs'ta Statükonun Sonu*, İstanbul: Naos Yayıncılık.
- Hasgüler, M. (2000), *Kıbrıs'ta Enosis ve Taksim Politikalarının Sonu*, İstanbul: İletişim.
- Holman, O. (2004), "Integrating Peripheral Europe: The Different Roads to 'Security and Stability' in Southern and Central Europe", *Journal of International Relations and Development* No: 7, s. 208-236.

- Holman, O. and van der Pijl, K. (2003), "Structure and Process in Transnational European Business", in Cafruny, A. W. and Ryner, M. (der.), *A Ruined Fortress? Neoliberal Hegemony and Transformation in Europe* içinde, Rowman & Littlefield, Lanham, s. 71-93.
- İnsel, A. (2002), "Avrupa Birliği: Nasıl Bir Kurumlaşma?", *Birikim*, No: 157, s. 11-15
- Jessop, B. (1982), *The Capitalist State: Marxist Theories and Methods*, Oxford: Martin Robertson & Company Ltd.
- Jessop, B. (1990), *State Theory: Putting the Capitalist State in its Place*, Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- Jessop, B. (2008), *Devlet Teorisi: Kapitalist Devleti Yerine Oturtmak*, İstanbul: Epos
- Kaya, A.R. (2002), "Adını Koyalım: Tutmayan Hegemonya" in Keyman E.F. (der.), *Liberalizm, Devlet ve Hegemonya*, İstanbul: Everest, s. 1-8.
- Kaya, A.R. (2002-03), "Siyasetsiz Seçimler Üzerine Tartışma Öğeleri", *Doğu Batı*, No: 21, s. 169-177.
- Kaya, R. (2009), "Neoliberalizmin Türkiye'ye Siyasal Etkileri Üzerine Değerlendirmeler ve Tartışma Öğeleri", Mütevellioğlu N. ve Sönmez S. (der.) *Küreselleşme, Kriz ve Türkiye'de Neoliberal Dönüşüm*, İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Keyder, Ç (2004), *Memalik-i Osmaniye'den Avrupa Birliği'ne*, 2. Baskı, İstanbul: İletişim.
- Kırca, C. (10.03.2003), "Kıbrıs'ta ne Olacak?", *Akşam*.
- Kızılyürek, N. (2002), "Rauf Denктаş ve Kıbrıs Türk Milliyetçiliği", Bora, T. (der.) *Milliyetçilik*, Modern Türkiye'de Siyasi Düşünce, Cilt: 4 içinde, İstanbul: İletişim, s. 335-344.
- Legendijk, J. (2003), "Üyeliğin Anahtarı Kıbrıs Olacak", Zeynel Lüle ile görüşme *Görüş*, No: 53, s. 30-32.
- Manisalı, E. (2004), "Türkiye'yi Batıya Bağlamak İsteyenler Kıbrıs'ta Taviz Vermeyi Savunuyorlar", Fırat, G. (der.) *Milli Dava Kıbrıs* içinde, İstanbul: İleri, s. 185-194.
- MGK (23.08.2000), MGK Basın Bülteni.
- MGK (23.01.2004), MGK Basın Bülteni.
- MGK (26.04.2004), MGK Basın Bülteni.
- Millas, H. (2002), "Türk Kimliği ve 'Öteki' (Yunan)", Bora, T. (der.) *Milliyetçilik*, Modern Türkiye'de Siyasi Düşünce, Cilt: 4 içinde, İstanbul: İletişim, s. 155-178.
- Mouffe, C. (1979), "Introduction: Gramsci Today" in Mouffe C. (der.), *Gramsci and Marxist Theory* içinde, London :Routledge & Kegan Paul.
- Mümtaz, H. (2004), "Ya Türk Kıbrıs Varolur Ya Mücahit Yaşamaz", Fırat, G. (der.) *Milli Dava Kıbrıs* içinde, İstanbul: İleri, s. 223-228.
- Öniş, Z. (2003), "Domestic Politics, International Norms and Challenges to the State: Turkey-EU Relations in the post-Helsinki Era" Çarkoğlu A. and Rubin B. (der.), *Turkey and the European Union: Domestic*

- Politics, Economic Integration and International Dynamics* içinde,  
London & Portland: Frank Cass, s. 9-34.
- Özilhan, T. (17/07/2003), “Annan Planı: Hayaller ve Gerçekler” Konferansı Açılış Konuşması, Dış Politika Forumu: İstanbul.
- Peck, J. and Tickell A. (2002), “Neo-liberalizing Space”, *Antipode*, 34 (3), s. 380-404.
- Sabancı, Ö. (2004), “Kıbrıs Ekonomisi ve Yatırım Olanakları” Semineri Açılış Konuşması, TÜSİAD and KKTC İşadamları Derneği: Lefkoşa, <http://www.tusiad.org.tr>
- Selçuk, İ. (03.12.2002), “Tarih Tersine Okunacaktır...”, *Cumhuriyet*
- Şimşir, B.N. (2003), *AB, AKP ve Kıbrıs*, Ankara: Bilgi Yayınevi.
- Soysal, M. (1995), *Aklını Kıbrıs'la Bozmak*, Ankara: Bilgi Yayınevi.
- Soysal, M. (2004), “Türkiye Kıbrıs'ta Avrupa Tutkusunun Esiri Oldu”,  
Firat, G. (der.) *Milli Dava Kıbrıs* içinde, İstanbul: İleri, s. 195-204.
- Tank, P. (2002), “Re-solving the Cyprus Problem: Changing Perceptions of State and Societal Security”, *European Security*, Vol: 11, No:3, s. 146-164.
- Tayfur, M.F. (2002), “Akdeniz’de Bir Adanın Kalın Uçlu Bir Kalemle Yazılmış Hikayesi: ‘Kıbrıs’” in Türel, O. (ed.), *Akdeniz’de Bir Ada: KKTC’nin Varoluş Öyküsü*, Ankara: İmge Kitabevi, s. 13-51.
- TSP (31/01/2003), Başkanlar Konseyi Açıklaması, Girne.  
/06/
- Tünay, M. (1993), “The Turkish New Right’s Attempt at Hegemony”,  
Eralp, A., Tünay M. and Yeşilada B. (der.) *The Political and Socioeconomic Transformation of Turkey* içinde, Westport: Praeger Publishers, s. 11-30.
- TÜSİAD (20/01/1997), “TÜSİAD Calls on Everyone to Make Common Cause for Democracy”, Basın Açıklaması.
- TÜSİAD (13/12/1999), “Adaylık Sürecinde Özel Sektöre Önemli Görevler Düşecek”, Basın Açıklaması.
- TÜSİAD (16/11/2001), “Kıbrıs Konusu AB Üyeliğine Engel Oluşturmalı”, Basın Açıklaması.
- TÜSİAD (26/11/2001), “AB Üyeliği Türkiye için Vazgeçilmez Bir Hedefdir”, Basın Açıklaması.
- TÜSİAD (11/06/2002), “Hükümet İçerisindeki Uzlaşma Sürmeli”, Basın Açıklaması.
- TÜSİAD (14/11/2002), “AB’ye Üyelik Sürecinde Birleşmiş Milletler’in Kıbrıs Önerisi Dikkatle Değerlendirilmelidir”, Basın Açıklaması.
- TÜSİAD (26/11/2002), “Birleşmiş Milletler’in Önerisi Kıbrıs Müzakere Sürecinde Temel Alınmalıdır”, Basın Açıklaması.
- TÜSİAD (11/03/2003), “Kıbrıs Sorununda Ulusal Çıkarlarımızın Bütünlüğü Gözardı Edilmemelidir”, Basın Açıklaması.
- TÜSİAD (05/08/2003), “Ekonomideki Olumlu Gidişat, Hükümetin Altıncı Gözden Geçirmeye Odaklanması İçin Fırsattır”, Basın Açıklaması.
- TÜSİAD (10/11/2003), KKTC İşadamları Derneği ile Ortak Basın Açıklaması.

- Uzgel, İ. (2004), *Ulusal Çıkar ve Dış Politika: Türk Dış Politikasının Belirlenmesinde Ulusal Çıkarın Rolü 1983-1991*, Ankara: İmge Kitabevi.
- Ülsever, C. (2004), "Statükonun Son Kalesi Kıbrıs", Hakkı, M.M. (der.) *Kıbrıs'ta Statükonun Sonu* içinde, İstanbul. Naos Yayıncılık, s. 7-10.
- Varlı, İ. (2004), "Kıbrıs Sorununun Türk Milliyetçiliğinin Oluşumuna ve Sürdürülmesine Etkisi", *Birikim*, s: 181, s. 35-44.
- Yaka, Ö. (2006), "Cyprus Policy of Turkey in the 2000s: Has the 'National Cause' become an 'Impediment to Progress'?", Yayınlanmamış Master Tezi, ODTÜ.
- Yalçınkaya, A. (2003), "From Disaster Solidarity to Interest Solidarity: Turkish-Greek Relations", *Turkish Review of Balkan Studies*, Annual 8.
- Yalman, G.L. (2001), "The Turkish State and Bourgeoisie in Historical Perspective: A Relativist Paradigm or a Panoply of Hegemonic Strategies", N.Balkan and S.Savran (der.), *In the Politics of Permanent Crises: Class, Ideology and State in Turkey* içinde, New York: Nova Science Publishers, s. 21-54.
- Yeğen, M. (2002), "Türk Milliyetçiliği ve Kürt Sorunu", Bora, T. (der.) *Milliyetçilik Modern Türkiye'de Siyasi Düşünce*, cilt:4 içinde, İstanbul: İletişim, s. 880-892.
- Yetkin, M. (08/11/2001), "AB Dönemecinde Kıbrıs Resti", *Radikal*.

## OSMANLI'DA YABANCI YATIRIMLAR DUYUNU UMUMİYE ve TÛTÛN REJİSİ\*

Melda YAMAN ÖZTÛRK\*\*  
Nuray ERTÛRK KESKİN\*\*\*

*TÛtÛn Rejisi, Osmanlı kaynakları üzerindeki Avrupa kontrolünü açık bir statüye kavuşturan Duyunu Umumiye sistemi içinden doğan çok-uluslu bir yabancı sermaye yatırımdır. Osmanlı Devleti'nde bir yandan yabancı sermaye yatırımları ve dış borçlar ile Osmanlı maliyesi Avrupa sermayesinin denetimi altına girerken, öbür yandan, tarımda meta üretiminin gelişmesine bağlı olarak tarımsal üretim gelişmiş ve genişlemiştir. Bir doğrudan yabancı sermaye yatırımı olarak TÛtÛn Rejisi, Osmanlı'nın yabancı finans, sanayi ve ticaret sermayesiyle bağlarını güçlendirmiştir.*

**Anahtar sözcükler:** *TÛtÛn Rejisi, Duyunu Umumiye, Osmanlı Devleti, doğrudan yabancı yatırımlar, dış borçlar.*

TÛtÛn Rejisi, 19. yüzyılın son çeyreğinde Osmanlı kaynakları üzerindeki yabancı kontrolünü açık bir statüye kavuşturan Duyunu Umumiye sistemi içinden doğan çok-uluslu bir yabancı sermaye yatırımdır. Reji Şirketi, Marx ve Engels'in emperyalizmin geri ülkelerdeki "biri yıkmak diğeri yapmak" olarak adlandırdığı ikili rolünü bütün özellikleriyle ortaya koyan bir örnektir.<sup>1</sup>

Yabancı sermayenin Osmanlı'ya girmesiyle bir yandan Osmanlı el zanaatlarının çöküşü hızlanmış, dış borçlar ve Duyunu Umumiye ile Osmanlı maliyesi Avrupa sermayesinin denetimi altına girmiş, yabancı sermayeye verilen demiryolu, madencilik, kamu hizmeti imtiyazları ile Osmanlı'nın yabancı sermayeye bağımlılığı giderek güçlenmişti. Öbür yandan, tarımda meta üretiminin gelişmesine bağlı olarak tarımsal üretim gelişmiş ve genişlemiş, Osmanlı'nın dış ticaret hacmi yükselmiş, doğrudan yabancı yatırım-

---

\* Bu çalışma, TÜBİTAK tarafından 111K107 Nolu Proje kapsamında desteklenmiştir.

\*\* Doç. Dr., Ondokuz Mayıs Üniversitesi İİBF.

\*\*\* Yrd. Doç. Dr., Ondokuz Mayıs Üniversitesi İİBF.

<sup>1</sup> "İngiltere'nin Hindistan'da yerine getirmesi gereken ikili bir görevi vardır; biri yıkıcı, öteki yenileyici –eski asyatik toplumun ortadan kaldırılması ve Asya'da Batı toplumunun maddi temellerinin atılması." Karl Marx ve Friedrich Engels, *Kapitalizm Öncesi Ekonomi Biçimleri*, Çev. Mihri Belli, Sol Yayınları, 1977, s. 117.



larla sanayi ve madencilik gelişmişti. Reji Şirketi de, benzer biçimde, bir yandan küçük ölçekli yerel tütün atölyelerini ortadan kaldırmış, mali ilişkilerde radikal değişiklikler yaratarak Osmanlı'nın mali bağımlılığını pekiştirmiş; öte yandan tütün üretimini, tütün ticareti ve ihracatını genişletmiştir. İlk doğrudan yabancı sermaye yatırımlarına örnek olan Tütün Fabrikaları, Osmanlı'nın yabancı finans, sanayi ve ticaret sermayesiyle bağlarını güçlendirmiştir. Avrupa sermayesinin Osmanlı ülkesinde başlattığı kapitalist dönüşüm, üretim ilişkilerinin yanı sıra yönetsel yapı ve toplumsal hayatta da değişikliklere neden olmuştur. Şirket çıkarlarını devlet güvencesiyle yürüten Tütün Rejisi, Osmanlı Devleti'nin son dönemine damgasını vurmuş tarihsel bir deneyimdir. Bu tarihsel deneyim bugüne dair kayda değer dersler sunmaktadır.

Tütün Rejisi'nin kurulmasına evrilen süreci bütün boyutlarıyla değerlendirebilmek için, Reji'nin içinden doğduğu Duyunu Umumiye'yi önceleyen borçlanma sürecinin ve Osmanlı topraklarında Avrupa emperyalizminin izlerini sürmek gerekir. Böylece Osmanlı sanayisinin çözülme sürecinin emperyalizmin etkisi altında hızlanmasını, dış borçlar ve sonraları Duyunu Umumiye ile Osmanlı maliyesinin Avrupa ülkelerinin tam denetimi altına girmesini, yabancı şirketlere verilen kamu hizmeti, demiryolu, madencilik imtiyazları ile dış kaynaklara bağlanma olgularını çeşitli boyutlarıyla irdeleyerek, Reji'ye uzanan bağımlı kapitalistleşme ve borçlanma sürecini anlayabiliriz.

Osmanlı'da Batı kapitalizminin egemenliği süreci, 19. yüzyılın ikinci çeyreğinde ticaret, daha sonra da finans sermayesinin ülkeye girmesiyle gelişmiştir. İmparatorluk tarihinde ilk kez 1535 yılında Fransa'ya verilen ticari ayrıcalıkların (kapitülasyonlar) genişleyerek yaygınlaştığı bu dönemde, Osmanlıların iktisadi bağımlılığı da pekişmiştir. 1838 tarihli Osmanlı-İngiliz Ticaret Anlaşması'yla İngilizler serbest ticaret ilkesini Britanya'dan önce Osmanlı Devleti'ne kabul ettirmiştir.<sup>2</sup> 1841 yılına dek Fransa, Hansa Alman Birliği, Amerika Birleşik Devletleri, Sardunya, İsveç, Norveç, Hollanda, Prusya, Belçika, Danimarka ve Toskana ile imzalanan bir dizi ticaret anlaşması, imparatorluk toprakları üzerinde tüm sınırlamalara

---

<sup>2</sup> Vernon John Puryear, *International Economics and Diplomacy in the Near East*, Archon Books, 1969, s. 117'den aktaran V. Necla Geyikdağı, *Osmanlı Devleti'nde Yabancı Sermaye 1854-1914*, Hil Yayın, İstanbul 2008, s. 37.

rı kaldırmıştır.<sup>3</sup> 1861 yılında yeni bir serbest ticaret anlaşması imzalanmıştır.

Bu anlaşmalar üç önemli noktayı vurgulamaktaydı: “Osmanlı İmparatorluğu’nda yaşayan Avrupa uyruklular kendi yasalarına göre ve kendi konsolosluk mahkemelerinde yargılanacaklar; Osmanlı vergilerinden muaf olacaklar; yabancı ülkelerden ithal edilen mallardan alınan gümrük vergisi belirli bir miktarı aşmayacaktı. Bu noktalardan ilk ikisi yabancıları imparatorluk yasaları dışında bırakıyor, üçüncüsü de ithalata ayrıcalıklı bir durum tanıyıp, ticaretin önemli bir kesimini yabancıların eline veriyordu.”<sup>4</sup> Böylece Osmanlı ülkesinde ticaret serbestisine kavuşan yabancı tüccar, yerli tüccarın sahip olduğu bütün haklara sahip olurken, vergilerde ve gümrük resimlerinde de indirim elde etmiştir. Zaten, tütün ve tuzdan başka her türlü ürünün ithalatı serbesttir.<sup>5</sup> Böylece Avrupa kapitalistlerinin hammadde alımı - mamul mal satımı - sermaye yatırımı ekseninde faaliyet göstereceği geniş bir pazar yaratılmıştır. Avrupa’nın ucuz sınaî mamullerine kapıların sonuna kadar açılmasıyla, küçük ölçekli atölyelere dayanan yerli üretim hızla erimiştir. Hammaddeleri sürekli ve düzenli bir biçimde ve en ucuz sağlama, hammadde üreten ülkeleri iktisadi ve siyasi denetim altına sokmak, emperyalist dış politikanın başlıca amaçlarından biridir. Zengin doğal kaynaklara sahip Osmanlı İmparatorluğu, bu dış politikanın etkilerine açık hedef olmuştur.<sup>6</sup>

19. yüzyıl boyunca İngiltere ve ardından diğer Avrupa ülkeleri, büyüyen kapitalist birikimlerine koşut olarak Osmanlı Devleti üzerinde aşama aşama emperyalist denetim kurmuşlardı. Bu dönemde İngiltere ve Batı Avrupa’da finans, sanayi, ticaret ve tarımda kayda değer bir gelişme yaşanıyordu. İngiltere ve Fransa’da fabrika üretim sistemine geçilmesiyle yaratılmış olan sermayenin önemli bir bölümü Osmanlı topraklarına akıyordu. Bundan sonra buhar gücü-

<sup>3</sup> Yusuf Kemal Tengirşenk, “Tanzimat Devrinde Osmanlı Devleti’nin Harici Siyaseti”, *Tanzimat I*, Maarif Matbaası, İstanbul 1940, s. 289; Reşat Kasaba, *Osmanlı İmparatorluğu ve Dünya Ekonomisi: Ondokuzuncu Yüzyıl*, Belge, İstanbul, 1988, s. 51.

<sup>4</sup> Donald C. Blaisdell, *Osmanlı İmparatorluğu’nda Avrupa Mali Denetimi: Osmanlı Düyunu Umumiye İdaresinin Anlamı, Kuruluşu ve Faaliyeti*, Çev. Ali İhsan Dalgıç, İstanbul Matbaası, İstanbul, 1979, s. 28.

<sup>5</sup> Osmanlı Devleti’nde tütün ve tuz ithalatı 17. yüzyıl sonlarına doğru yapılan anlaşmalarla yasaklanmıştı. Bkz: Fatma Doğruel ve A. Suut Doğruel, *Osmanlı’dan Günümüze Tekel*, Tarih Vakfı, İstanbul, 2000, s. 34.

<sup>6</sup> Orhan Kurmuş, *Emperyalizmin Türkiye’ye Girişi*, Savaş Yayınları, İstanbul 1982, s. 171; 127.

nün kara ve deniz ticaretinde büyük ölçüde kullanılmasıyla ortaya çıkan ticari devrim sermaye birikimini hızlandırmış, büyüyen sermayenin bir bölümü de Osmanlı İmparatorluğu'na yatırılmıştı. Avrupa'nın kapitalist güçlerinin kimi zaman birbiriyle çatışan, kimi zaman da ortaklaşan talepleri ile yayılma politikaları ülke içi dinamiklerle birleşince, üretim ilişkilerinde önemli değişikliklere neden olmuştu.

Bu değişiklikler ilk aşamada Osmanlı Devleti'nin uluslararası ticaretini ve ulaşım olanaklarını geliştirmiştir. Bununla birlikte, iktisadi ve toplumsal yapı da "Batılı ilkeler" doğrultusunda yeniden örgütlenmiştir. Kapitalizmin Osmanlı İmparatorluğu'nda sorunsuz bir biçimde işleyebilmesi için gerekli olan bütün koşulların serbest ticaret anlaşmalarını izleyen dönemde hazırlandığını görürüz.<sup>7</sup> Mali reformlar, demiryolları inşası, yabancı sermaye imtiyazları, toprakta özel mülkiyetin yasallaşması, yabancılara toprak satışının başlaması,<sup>8</sup> özerk eyalet sisteminin kurulması,<sup>9</sup> sanayiye teşvikler sağlanması, Osmanlı kaynakları üzerinde yabancı kontrolünün Duyunu Umumiye sistemiyle açık bir statüye kavuşması... Bu ortamda dış ticaret, dış borçlanma ve doğrudan yatırım yoluyla ülkeye giren yabancı sermaye, Osmanlı Devleti'nin üretimini, ticaretini ve maliyesini denetim altına almıştır. Yüzyıl boyunca siyasal bağımsızlığını biçimsel de olsa sürdüren Osmanlı İmparatorluğu, iktisadi açıdan emperyalist devletlerin yörüngesine girmiştir. İngiliz Hükümeti tarafından 20 Şubat 1857 tarihinde yapılan bir açıklama, yabancı sermayenin Osmanlı toprakları üzerinde izleyeceği politikayı ana hatlarıyla ortaya koymaktadır:<sup>10</sup>

"Sorun gerçekte pek basittir... sermaye sahiplerimiz ve girişimcilerimiz Türkiye'ye gidip ülkenin büyük potansiyele sahip olduğunu ve yapılacak olan yatırımların yüksek kar bırakabileceğini görmüşlerdir. Türklerin elindeki topraklar zengindir, ancak bun-

<sup>7</sup> Sonraları Osmanlı İmparatorluğu'ndaki başarılı hizmetlerinden ötürü Lord Stratford de Redcliffe unvanını alan Stratford Canning, 1842 yılında İngiltere büyükelçisi olarak İstanbul'a gönderildiği zaman, asıl görevi bir reform hareketini başlatmak ve geliştirmek olarak saptanmıştı. Mali ve yönetsel açıdan İngiltere'nin istediği ölçüde güçlü bir Osmanlı Devleti, içten ve dıştan gelen tehlikelere karşı bütünlüğünü daha iyi koruyabilirdi.

<sup>8</sup> 1867 yılında yabancılar Hicaz vilayeti dışında her yerde taşınmaz mal edinme hakkını kazandılar.

<sup>9</sup> 1864 Vilayet Nizamnamesi ve bu düzenlemeyi izleyen diğer yasal-kurumsal gelişmeler için bkz: Nuray Ertürk Keskin, *Türkiye'de Devletin Toprak Üzerinde Örgütlenmesi*, Tan Kitabevi Yayınları, Ankara, 2009, s. 179-219.

<sup>10</sup> Bu açıklama, 15 Mart 1862 tarihinde *Times* gazetesinde yayımlanmıştır. Aktaran: Donald C. Blaisdell, *agk*, s. 46-47.

ları değerlendirecek olan para, bilgi ve atılımcı yaklaşımdan yoksundurlar. Oysa bizde bunların üçü de var; su nasıl düzeyini bulursa bunlar da Türkiye'ye doğal olarak öylece akacaktır... Ticaretin gelişmesi, telgraf ve demiryollarının korunması, Hindistan ve Avustralya'daki İngiliz sömürgelerine ulaşımı sağlamak zorunluluğu sonucu olarak nüfuzumuzun Osmanlı İmparatorluğu'nun bütünlüğünü gerçekte koruyabilecek derecede yoğunlaşmasını bekleyebiliriz.”

Osmanlı'da kapitalist gelişme, Avrupa kapitalizmi ile girilen ilişkilerin niteliğine ve devletin borçlanma gereksinimine bağlı olarak şekillenmiştir. Yüzyıl sonunda Osmanlı'nın birkaç bölgesinde başlayan kapitalist dönüşüm süreci, kapitalist toplumsal ilişkilerin Osmanlı toplumunda yerleşmesiyle sonuçlanmamış; eşitsiz ve bileşik gelişme uyarınca başta Batı bölgeleri olmak üzere, başlıca liman kentlerinin kapitalist Avrupa ile entegrasyonu güçlenirken, ülke genelinde kapitalizm öncesi üretim ilişkileri varlığını sürdürmüştür. Bu nedenle, İmparatorluğun son yıllarında İstanbul ve İzmir gibi büyük kentler ile Mersin, Samsun gibi liman kentlerinde yaşanan kapitalist gelişmenin, ülkenin genel durumunu resmetmekten uzak olduğu söylenmelidir. Bu bağlamda Özgür Öztürk, Osmanlı'da kapitalist gelişmenin niteliğini “zayıf ve yavaş” olarak saptamaktadır: “...Osmanlı'da kapitalistleşme yönünde yalnızca bir başlangıcın yapıldığını ve sınırlı bir mesafenin alındığını, ticari nitelikte sermaye birikiminin yaşandığını görmekteyiz. Bu süreç eski tarz üretim yapısını aşındırmakla birlikte, kapitalist tipte *üretim* ilişkilerinin toplumda egemen hale gelmesine yol açmadı. Bir başka deyişle, Türkiye'de Osmanlı döneminden itibaren kapitalistleşme başlamış ve buna paralel olarak bir burjuva sınıfı oluşmuştu; ancak bu süreç, Osmanlı toplumunu kapitalist üretim ilişkilerinin hakim olduğu bir topluma dönüştürmedi. Hatta gidecek, böyle bir dönüşümün önünde engel haline geldi.”<sup>11</sup>

Bu makalede Osmanlı'da bir yabancı sermaye yatırımı olarak Tütün Rejisi'ni konu ediyoruz. Tütün Rejisi'nin kurulmasına evrilen süreci, Osmanlı'da pazara yönelik üretimin yaygınlaşması, yabancılara verilen imtiyazlarla doğrudan yatırımların gelişmesi ve dış borçların büyümesi çerçevesinde ele alacağız. İlk bölümde genel hatlarıyla tarım ve ticaret alanındaki dönüşümlere ve ilk yabancı yatırımlara göz atıyoruz. İkinci bölümde Osmanlı'nın borçlanması ve Duyunu Umumiye'ye değiniyoruz. Son bölümde Reji

---

<sup>11</sup> Özgür Öztürk, *Türkiye'de Büyük Sermaye Grupları, Finans Kapitalin Oluşumu ve Gelişimi*, Sosyal Araştırmalar Vakfı, İstanbul, 2010, s. 31.

Şirketi'ni ele alıyoruz. Sözlerimizi Reji'den evrilen süreci özetleyerek noktalıyoruz.

## **TARIM, TİCARET ve DOĞRUDAN YABANCI YATIRIM**

Osmanlı'nın dışa bağımlılık süreci tarım, ticaret ve doğrudan yatırımlar üzerinden izlenebilir. Yabancı sermaye öncelikle tarımsal üretime etki etmiş, pamuk ve tütün gibi hammadde üretimini yönlendirerek tarımsal üretimi belirler hale gelmiş, tarımda mülkiyet ilişkilerine etkide bulunmuştur. Aynı zamanda pazara yönelik üretimi tetikleyerek, ticareti geliştirmiştir. Yabancı kapitalistler zamanla başta pamuk olmak üzere hammaddeleri işlemek üzere Osmanlı ülkesinde fabrika açmaya başlamıştır. Bu süreçte yabancı sermayeye verilen demiryolu imtiyazları her üç gelişmeyi -tarım, ticaret ve yabancı yatırım- birleştiren belirleyici bir süreçtir.

Osmanlı ekonomisi genel olarak tarımsal üretim ağırlıklıdır. 19. yüzyıl başlarında çiftçilerin büyük çoğunluğu geçimlik üretim yapmaktaydı. Verimli bölgelerde ise ihracatçı tüccara satmak için üretim giderek yaygınlaşıyordu. İmparatorluğun tamamında gayrisafi milli hâsılanın yüzde 45'ini, Anadolu kesiminde ise yüzde 55'ini tarımsal üretim oluşturmuyordu. Osmanlı ekonomisi de tarımsal gelire dayanıyordu. Üründen yüzde on – on üç arasında değişen oranlarda alınan öşür vergisi ile hayvanlardan alınan ağnam vergisi Osmanlı gelirlerinin yüzde 34-44'ünü oluşturmaktaydı.<sup>12</sup>

Tarımsal üretim ve toprak mülkiyeti bakımından 19. yüzyıl daha önceki dönemlerden büyük farklılıklar göstermez. Bu yüzyılda küçük ve orta mülkiyetin yanı sıra, büyük toprak mülkiyeti de görülmektedir. Ancak küçük köylü işletmeleri, daha önceki dönemlerde olduğu gibi, bu yüzyıl boyunca da önemini korumuştur.<sup>13</sup> Büyük toprak sahipleri, topraklarını, ücretli işçiler kullanan kapitalist işletmeler biçiminde değil, ortakçılık yoluyla köylü hanelerine kiralarak işletmektedir. Ücretli işçi çalıştıran büyük kapitalist işletmeler ise Çukurova ve Ege bölgeleri dışında yaygınlaşmamıştır. Çukurova'nın yeni üretime açılmış olması ve daha öncesinde bu topraklarda üretim yapan bir üretici sınıfın bulunmaması, birikim yapmış ya da nüfuzlu kimselerin bu yörede büyük çiftlikler kurmasını kolaylaştırmıştır. Büyük kapitalist işletmelerin yaygınla-

<sup>12</sup> Donald Quataert, "Osmanlı İmparatorluğu'nda Tarımsal Gelişme", *Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi*, Cilt 6, İletişim Yayınları, İstanbul, 1985, s. 1556.

<sup>13</sup> Şevket Pamuk, *100 Soruda Osmanlı Türkiye İktisadi Tarihi 1500-1914*, K Kitaplığı, İstanbul 2003, s. 259-262.

ğı bakımından tek istisna Mısır'dır: 1900 yılına gelindiğinde toprak sahiplerinin yüzde 8'inin tarıma açık toprakların yüzde 44'ünü elinde tuttuğu görülmektedir.<sup>14</sup> Bu nedenle küçük üreticilik ve esas olarak aile emeği ile bir çift öküze dayalı üretim süreci, birkaç bölge dışında ağırlığını korumuştur. Bu dönemde gerçekleşen en önemli değişiklik, pazar için üretimin yaygınlaşması ve Anadolu köylülerinin güçlü bir biçimde pazar ilişkilerinin içine çekilmesidir. Ticari tarımın gelişmesiyle birlikte, ekilen araziler de hızlı biçimde genişlemeye başlamıştır.

Avrupa sermayesinin artan hammadde ve gıda ürünleri talebi, ülke içindeki tarımsal üretimi uluslararası pazarlara yönlendiren başlıca etkidir. Avrupalı tüccarlar ilkin Ege bölgesiyle bağlantı kurarak, pamuk, zeytin, incir, üzüm gibi tarım ürünlerinin ithalatına başladılar. İngiliz sermayesinin Osmanlı'da pamuk üretimini canlandırma faaliyetleri sonucunda yüzyıl ortalarında pamuk diğer ürünlerin önüne geçti. Örneğin daha 1840'larda Ceride'i Havadis'te pamuk yetiştirmenin ne denli kârlı olduğunu, İngiltere'nin üretilen pamuğu yüksek fiyatlarla alacağını iddia eden yazılar çıkıyordu. 1856 yılında Küçük Asya Pamuk Şirketi (*Asia Minor Cotton Company*) kurulmuş;<sup>15</sup> 1857 yılında Manchester Pamuk Alım Birliği (*Manchester Cotton Supply Association*) Hindistan ve Osmanlı Devleti'ni pamuk ekimi için uygun bölgeler olarak belirlemiştir.<sup>16</sup> Pamuk üretimini teşvik için üreticilere Amerikan tohumu dağıtıldı, bilimsel üretim teknikleri öğretildi. İngilizlerin çabaları sonucu Osmanlı Devleti 1862'de bir fermanla pamuk üreticilerine pek çok kolaylık ve ayrıcalık tanıdı.<sup>17</sup> Devletin sağladığı ayrıcalıklara göre, pamuk üretmek isteyen herkes ekili olmayan miri topraklara bedava sahip olabilecekti; bu topraklardan beş yıl boyunca hiçbir vergi alınmayacaktı; ayrıca hükümet bedava tohum dağıtmayı ve her türlü zirai bilgiyi sağlamayı taahhüt ediyordu.<sup>18</sup> Osmanlı dış ticaretinde ilk sırayı alan İngiliz sermayesinin propagan-

---

<sup>14</sup> Donald Quataert, "Osmanlı İmparatorluğu'nda Tarımsal Gelişme", s. 1559.

<sup>15</sup> Orhan Kurmuş, *agk*, s. 60-63.

<sup>16</sup> Kudret Emiroğlu, "Adana'da Sanayi ve Sanayiciler Hakkında", *Adana'ya Kar Yağmuş: Adana Üzerine Yazılar*, Behçet Çelik (Der.), İletişim Yayınları, İstanbul, 2006, s. 271.

<sup>17</sup> Ashında İngiltere, dokuma sanayisi için Amerikan pamuğunu tercih ediyordu; Osmanlı'da yetiştirilen pamuk daha düşük kalitede idi. Ancak ne var ki 1861 yılında Amerikan İç Savaşı'nın başlamasıyla İngiltere'nin pamuk ithalatı sekteye uğradı. Bunun ardından İngiliz tüccarlar Hindistan ve Osmanlı'daki faaliyetlerini güçlendirerek, bu topraklarda pamuk üretimini teşvik ettiler.

<sup>18</sup> Orhan Kurmuş, *agk*, s. 64.

da faaliyetleri ile Osmanlı Devleti'nin teşvikleri sonunda pamuk üretimi ve ihracatı büyüdü. Veriler yeteriz olsa da 1860'larda İngiltere'ye yapılan ihracatın yarısını pamuğun oluşturduğu bilinmektedir.<sup>19</sup>

Osmanlı tarım ürünleri ihracatında uzmanlaşırken, zamanla Avrupa ülkelerinden mamul mal alan bir ülke konumuna gelmiştir. Denizaşırı ticaretin gelişmesinin ülke içinde zanaat üretimine etkisi iki yönlü olmuştur: Bir yandan ülke içi tarımsal hammadde üretimi dış pazarlara yöneldiği için, zanaat üretiminin ihtiyaç duyduğu hammaddeleri bulması güçleşmiştir. Öbür yandan zanaat üretimi, sanayi devrimini yapmış Avrupa'nın sanayi üretimi ile rekabet edememiştir.<sup>20</sup> Öyle ki, örneğin el dokumaları 19. yüzyıl başlarından itibaren ihraç ürünleri arasında iken, yüzyıl sonunda Avrupa'nın ucuz ithal ürünleriyle baş edememiş ve ülke içi tüketimin ancak yüzde 20'sini karşılayabilir düzeye gerilemiştir.<sup>21</sup> Yeni yüzyılın başlarında Anadolu'nun pek çok yerindeki halı dokuma tezgâhları çalışamaz duruma gelmiş; yabancı sermaye İzmir, Sivas, Isparta gibi halı dokuma merkezleri olan Anadolu'nun pek çok yerinde kurduğu imalathanelerle halı üretimini de ele geçirmiştir. Artık halılar dışarıdan alınan siparişe göre, talep edilen motif ve desenlerde dokunmaya başlamıştır. Osmanlı tebaasından dokumacılar yabancılara ait tezgâhlarda çalıştırılmıştır. Örneğin, 1908 yılında kurulan Şark Halı Üreticileri Limited Şirketi'ne (*The Oriental Carpet Manufacturers Ltd.*) ait tezgâhlarda 1913 yılında 15 bin kişi çalışıyordu.<sup>22</sup> Hammadde ihracı – mamul mal ithalatı öyle bir noktaya gelmişti ki, Osmanlı Avrupa'ya, tekstil sanayi için temel hammaddelerden biri olan yünü satıyor, yünlü giysileri ithal ediyordu.<sup>23</sup> Böylece Osmanlı Devleti 1820'lerden Birinci Dünya Savaşı'na kadar geçen yüz yıl boyunca Avrupa ile ticaretini hızla

---

<sup>19</sup> Aynı kaynak, s. 156.

<sup>20</sup> Bkz: Şevket Pamuk, *Osmanlı Ekonomisi ve Dünya Kapitalizmi (1820-1913)*, Yurt Yayınları, Ankara, 1984. Ayrıca bkz: İlhan Tekeli ve Selim İlkin, *Para ve Kredi Sisteminin Oluşumunda Bir Aşama: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası*, TC. Merkez Bankası, Ankara, 1997, s. 36.

<sup>21</sup> Vedat Eldem, *Osmanlı İmparatorluğu'nun İktisadi Şartları Hakkında Bir Tetkik*, Türk Tarih Kurumu Yayınları, 1994, s.87.

<sup>22</sup> Vedat Eldem, *agk*, s.85.

<sup>23</sup> Kemal Karpat, "The Transformation of the Ottoman State, 1789-1908", *International Journal of Middle East Studies*, Vol.3, No.3, Jul. 1972, s. 246.

geliştirdi. Dış ticaret 18. yüzyıl boyunca sadece bir kat artarken, bu dönemde 10 kat arttı.<sup>24</sup>

Avrupa sermayesinin Osmanlı devletinde ilk yayılması hammadde ve tarımsal ürün ticareti ile başlamıştı; ancak yabancılar zamanla Osmanlı topraklarında üretime yöneldiler. Örneğin İngilizler yüzyıl başlarında işlenmemiş pamuk ithal ederken, yüzyıl ortalarından itibaren Batı Anadolu'da büyük çiftlikler satın alarak pamuğu kendileri yetiştirmeye başladılar. Bir tahmine göre, 1860'ların sonunda İzmir civarındaki tarım alanlarının üçte biri Avrupalılara aitti; 1878'de bu toprakların yarısının sahibi 41 İngiliz tüccardı.<sup>25</sup> İngiliz tüccarlar, pamuğun temizlenip balyalanması için 1870'lerde demiryolu üzerindeki kentlerde buhar gücüyle çalışan 700'den fazla çırçır makinesi kullanan 34 fabrika kurdular.<sup>26</sup> Bir süre sonra Ege bölgesinden sonra güneye yönelen İngilizler Çukurova'da pamuk üretimini teşvik etmişler; bu yörede pamuk üretimini geliştirmişlerdi. Merkezi Londra'da bulunan *Tarsus Adana Demiryolu Şirketi*'nin (*The Tarsus Taurus & Adana Railway Company*) demiryolu imtiyazını almasının ardından demiryolu inşaatı başladı ve 1886 yılında Adana-Mersin hattı işletmeye açıldı.<sup>27</sup> Pamuk üretiminin artması, tarımsal üretimde makine kullanımına ivme kazandırdı. 19. yüzyıl ortalarından itibaren tarım makineleri ithal edilmeye ve kullanılmaya başlanmış olsa da, esas olarak 1890'da ABD kökenli *Mc Cormick* şirketinin ve onun peşinden *Fiat* traktörlerinin Adana ve Mersin'de, *Fordson* şirketinin Tarsus'ta şube açmasıyla tarımda makineleşme dönemi başladı.<sup>28</sup> Pamuk üretimindeki gelişmelere, çırçır fabrikalarının, iplik ve dokuma tesislerinin kurulması eşlik etti.

Avrupa için hammadde üreten, bunların iç ve dış ticaretini yürüten, taşımacılığını yapan en büyük şirketler yabancı girişimcilere aitti. Bu dönemde demiryolları, limanlar ve fenerler, bankalar, tarım ve maden üretimi gibi alanlarda doğrudan yabancı yatırımlar hızla artmıştı. Fenerler Avrupa sermayesinin Osmanlı topraklarındaki ilk yatırımlarından biridir. Osmanlı Devleti'ndeki en eski ve önemli Fransız şirketi *Osmanlı İmparatorluğu Deniz Fenerleri*

---

<sup>24</sup> Şevket Pamuk, *100 Soruda Osmanlı – Türkiye İktisadi Tarihi (1500-1914)*, 1988, Gerçek Yayınevi s. 203.

<sup>25</sup> Roger Owen, *The Middle East in the World Economy 1800-1914*, I.B.Tauris & Co. Ltd., Londra, 1993, s. 114'den aktaran Necla Geyikdağı, *agk*, s. 99.

<sup>26</sup> Orhan Kurmuş, *agk*, s. 86.

<sup>27</sup> Kudret Emiroğlu, *agk*, s. 271.

<sup>28</sup> Aynı yerde.



*İdaresi*'ydi (*l'Adminisration des Phares de l'Empire Ottoman*).<sup>29</sup> Fenerler gibi limanlar ve bankacılık alanlarında da yabancı yatırımlar büyüyordu. Ayrıca, un, yağ, sabun, tütün, meyan balı, halıcılık üretiminde de yabancı yatırımlar öne çıkmaktaydı.

Yabancı sermaye yatırımları içinde demiryollarının ayrı bir önemi bulunuyordu. Demiryolları ağaç dalları biçiminde inşa edilmişti.<sup>30</sup> Orhan Kurmuş, kendine yeter ekonomiden kapitalizme geçişte demiryollarının bu biçimi aldığına dikkat çekmektedir.<sup>31</sup> Esas olarak bu biçim, bağımsız ülkelerde örümcek ağı görünümünü sunan yol ağından farklı olarak, sömürge ülkelerde döşenen demiryollarının tipik karakteristiği idi.<sup>32</sup> Sömürgelerin demiryolları, kökü limanda dalları ise ülkenin üretim alanlarına uzanmış ağaçlar gibiydi. Demiryolu hatları hammadde üretim merkezlerini başlıca limanlara bağlıyor, ithal ürünleri iç bölgelere ulaştırıyordu. Tıpkı Hindistan'da olduğu gibi, bir yandan demiryolları Osmanlı'nın doğal kaynaklarını dünya pazarına açıp, İngiltere'nin Osmanlı için mal üreten bir ülke olmasını sağlamıştı; ancak Osmanlı'nın da kendisi için mal üreten bir ülke olmasını engellemişti.<sup>33</sup> Öbür yandan demiryolları, hat boyunca devletin sağladığı imtiyazlarla birlikte yüksek kârlar getiren başlıca doğrudan yabancı sermaye yatırımını oluşturuyordu. Devletin sağladığı imtiyazların başında kilometre güvencesi geliyordu. Demiryolu şirketi Osmanlı Devleti'nin kilometre başına teminat verdiği geliri elde edemezse, farkı

<sup>29</sup> Kırım savaşı sonlarına doğru Osmanlı denizlerinde sefer yapan bir Fransız kaptan deniz fenerlerinin azlığı ve bakımsızlığını görerek III. Napolyon'a iletti; Fransa ile Osmanlı Devleti arasında başlayan görüşmeler sonunda 1855 yılında imzalanan bir anlaşma ile Osmanlı Deniz Fenerleri Genel Müdürlüğü (*Direction Générale des Phares*) kurulmuştur. Müdürlük Çanakkale ve Karadeniz'de 36, Tuna girişinde 4 fener inşa etmeyi planlamıştır. Müdürlüğün başına getirilen Marius Michel bu işin kazançlı olduğunu görünce sermayedar bir arkadaşı ile 1960'da Osmanlı Devleti'nden ilk fener imtiyazını almıştır. Jacques Thobie, *Interest et Imperialisme Français dans l'Empire Ottoman (1895-1914)*, Paris, 1977, s.152. Michel 1884 ve 1899'da aldığı ikinci ve üçüncü imtiyazlarla "Türk sularında denizciliğe verdiği hizmetlerle, Fransa'ya gurur vermeye devam ediyor[du]." E.Giraud, *La France a Constantinople*, İstanbul, 1907. Aktaran Necla Geyikdağı, *agk*, s.103-104.

<sup>30</sup> Cumhuriyet döneminin demiryolu inşa politikası ise, ülke iç pazarını bütünleştiren bir ağ biçimindedir.

<sup>31</sup> Orhan Kurmuş, *agk*, s. 55.

<sup>32</sup> Ali Kemal Gürbüz, "Osmanlı İmparatorluğu'nda Demiryollarının Rolü", *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt: 2, Sayı: 3, Yıl: 1999, s. 181.

<sup>33</sup> Bkz. D. Buchanan, *The Development of Capitalistic Enterprise in India*, New York, 1934, s.179. Aktaran Orhan Kurmuş, *agk*, s.9.

Osmanlı Devleti'nden alıyordu. Ayrıca demiryollarını işletme hakkı da bu şirketlere veriliyordu. Hatta çoğu zaman demiryollarının geçtiği bölgelerdeki zenginlikleri işletme imtiyazı da yabancı sermayeye sunulan bir imtiyazdı.<sup>34</sup>

19. yüzyılda Osmanlı'nın önemli liman kentleri ve onların hinterlandları emperyalist güçler arasında bölüşüldüğü gibi, emperyalist ülkeler arası rekabet Osmanlı ülkesinde "demiryolu nüfuz bölgeleri" de oluşturmuştu.<sup>35</sup> Bu durumu Osmanlı'nın "yarı sömürgeleşmesi" olarak açıklayan Muhteşem Kaynak'a göre demiryolları nüfuz bölgeleri şöyle ayrılmıştı: İngiltere Eflak ve Buğdan, Batı Anadolu, Irak ve Basra Körfezi'nde; Almanya Trakya, İç Anadolu ve Mezopotamya'da; Fransa Kuzey Yunanistan, Batı ve Güney Anadolu ile özellikle Suriye'de.<sup>36</sup> Bu paylaşımına dayanarak ve devletin sağladığı imtiyazlarla yabancı sermayenin demiryollarına yatırımı, 1890 yılında toplam yabancı sermayenin, dış borçlar hariç, yüzde 41.1'i iken 1914'de yüzde 63.1'ine ulaşmıştı.<sup>37</sup>

İlk demiryolu imtiyazı 1856 yılında İzmir-Aydın hattıyla İngilizlere verilmişti.<sup>38</sup> İngiltere, 1870'lere kadar dünyada rakipsiz olduğu ve Osmanlı İmparatorluğu üzerinde emperyalist rekabet yoğunlaşmadığı için ilk demiryolu imtiyazlarını almıştı.<sup>39</sup> Alman sermayesinin Osmanlı İmparatorluğu'ndaki demiryolu macerası ise daha geç bir tarihte başlamıştı. 1888 yılına kadar Osmanlı'da demiryolu bulunmayan Almanlar, ilkin Anadolu Demiryolu imtiyazını elde etmişti. Deutsche Bank önderliğindeki konsorsiyum Rumeli demiryolu (İstanbul-Edirne-Filibe-Belova) hattını ve 219 kilometrelik Selanik-Manastır demiryolu imtiyazını ele geçirmişti. Böyle-

<sup>34</sup> A.D. Novıçev, *Osmanlı İmparatorluğu'nun Yarı Sömürgeleşmesi*, Onur Yayınları, Ankara, 1979, s. 47-48. Ayrıca bkz: Ali Kemal Gürbüz, *agk*, s. 183.

<sup>35</sup> Şevket Pamuk, *Osmanlı Ekonomisi ve Dünya Kapitalizmi*, s. 75. Ayrıca bkz: İlhan Tekeli, "Anadolu'da Kentsel Yaşantının Örgütlenmesinde Değişik Aşamalar", s. 34.

<sup>36</sup> Muhteşem Kaynak, büyük kapitalist ülkelerin Osmanlı Devleti'nde nüfuz bölgeleri oluşturmasının, Osmanlı'nın tek bir ülke tarafından ele geçirilmesini zorlaştırırken, Osmanlı'nın emperyalist güçler arasında denge politikası izlemesini kolaylaştırdığına dikkat çekmektedir. Muhteşem Kaynak, "Osmanlı Ekonomisinin Dünya Ekonomisine Eklemlenme Sürecinde Osmanlı Demiryollarına Bir Bakış", *Yapıt Dergisi*, Sayı 5, 1984, s. 68-70.

<sup>37</sup> Muhteşem Kaynak, *agk*, s. 70. Necla Geyikdağı demiryollarının doğrudan yabancı yatırımlar içindeki payını, sterlin olarak hesaplandığında, 1888'de yüzde 33.4, 1914'te yüzde 58.7 olarak vermektedir. Necla Geyikdağı, *agk*, s. 124.

<sup>38</sup> Charles Morawitz, *Türkiye Maliyesi*, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayını, Ankara, 1978, s. 322.

<sup>39</sup> Muhteşem Kaynak, *agk*, s. 69.

ce Almanlar 1890 senesinde yaklaşık 2000 kilometrelik bir demiryolu ağının imtiyazının sahibi olmuştu.<sup>40</sup> 1880'lerde demiryolu yapımında Almanya'yla birlikte Fransa da söz sahibi olmaya başlamıştı. Charles Morawitz'e göre Osmanlı Almanya'ya bir imtiyaz verdiğinde hemen Fransa'ya da bir imtiyaz sağlıyordu. Örneğin, 1888'de Almanya Haydarpaşa-İzmit hattını alarak hattı Ankara'ya kadar uzatma imtiyazını ele geçirince, Fransa'ya da Yafa-Kudüs hattı imtiyazı verilmişti.<sup>41</sup> 1908'de Demiryolu yatırımlarında Almanlar'ın payı yüzde 57, Fransızlar'ın payı yüzde 23.5, İngilizler'in payı yüzde 20 olmuştur.<sup>42</sup> Yabancı sermayenin 1914'e kadar inşa ettiği demiryolu uzunluğu ise 6780 kilometreye ulaşmıştır.<sup>43</sup>

Gelişen yabancı ticaret ve üretim faaliyetlerini, bu faaliyetleri destekleyen bankacılık, sigortacılık, inşaat gibi hizmet kuruluşları izlemiştir. Yabancı yatırımların varlık gösterdiği kentlerde aydınlatma, gaz, su temini ve taşımacılık gibi yerel hizmetler de yine yabancı sermayenin şirketleştiği alanlar olmuştur. 19. yüzyılda Osmanlı topraklarında faaliyet gösteren anonim şirketlerin büyük çoğunluğu yabancı sermayeli şirketlerden oluşmuştur. Merkezleri genellikle Londra ya da Paris'te bulunan bu şirketler bankacılık, sigortacılık, demiryolu, rıhtım, madencilik, elektrik, su, havagazı, tramvay, tünel gibi hizmetleri sağlamıştır. 1908 yılına kadar sadece iki şirket, *Şirket-i Hayriye* ve *Ziraat Bankası* Osmanlı sermayesiyle kurulmuştur.<sup>44</sup> Yabancı tüccarlar, 1840'lardan itibaren mağazalar, toptan iş yapan ticarethaneler, eczaneler, terziler, basımevleri, oteller, pansiyon ve lokantaların da sahibidir. Örneğin, 1850 yılında İzmir'de yirmi değişik ülkenin tüccarları tarafından büyük ticarethaneler kurulduğu ve bu ülkelerin on yedisinin şehirde konsolosluklar açtığı bilinmektedir.<sup>45</sup>

Osmanlı'nın son yüzyılında devleti kontrol eden toplumsal sınıflar, 'batılılaşma' hareketini destekleyen ve alacaklı durumda bulunan emperyalist merkezlerin burjuvazisi, feodal devlet ricali ve ayan ile Osmanlı burjuvazisidir. Osmanlı burjuvazisinin üç belirgin

---

<sup>40</sup> Murat Özyüksel, "İkinci Meşrutiyet ve Osmanlı İmparatorluğu'nda Alman-İngiliz Nüfuz Mücadelesi", *İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, No: 38, Mart 2008, s. 244-245.

<sup>41</sup> Charles Morawitz, *agk*, s. 334.

<sup>42</sup> Ali Kemal Gürbüz, *agk*, s. 175.

<sup>43</sup> Vedat Eldem, *agk*, s.103'deki tablodan hesaplanmıştır.

<sup>44</sup> Şirket'i Hayriye Osmanlı Devleti'nde kurulan ilk anonim şirket idi. Şirket 1849 yılında, Boğaz'da yolcu taşımak üzere kurulmuştu. Zafer Toprak, *Türkiye'de "Milli İktisat" (1908-1918)*, Yurt Yayınları, Ankara, 1982, s. 39-40.

<sup>45</sup> Orhan Kurmuş, *agk*, s. 37.

niteliği ağırlıklı olarak dış ticarete gelişmiş olması, buna bağlı olarak doğrudan üretici olan köylülükle yabancı sermaye arasındaki ilişkilerin aracısı olması ve büyük ölçüde gayrimüslim (Rum, Yahudi, Levanten, Ermeni) unsurlardan oluşmasıydı.<sup>46</sup> Buna karşılık iç ticarete esnaf özellikleri ağır basan, küçük ve orta sermayeli Türk-Müslüman burjuvazi ise zayıf, dağınık ve büyük ölçüde birincilere bağımlı durumdaydı. Bu dönemde Osmanlı toplumu ile Avrupa kapitalizmi arasında inşa edilen ilişkiler sistemi, imparatorluk topraklarının her biri dışarıdan bir başka ülke ile bütünleşmiş etki alanlarına ayrılmasına neden olmuştur.<sup>47</sup> Bu bütünleşmenin eklemelerini oluşturan liman şehirleri ve bunların ard bölgesi hızla büyürken, Orta Anadolu ve Doğu Anadolu bölgeleri aynı hızla önemini kaybetmiştir.<sup>48</sup>

### DIŞ BORÇLANMA ve DUYUNU UMUMİYE

Ticaretin serbestleşmesiyle birlikte ithalatın ihracatı aşarak artmaya devam etmesi, dış ticaret açıklarını büyütüştür. Öte yandan vergi gelirlerini merkeze aktarmakta sıkıntı yaşayan Osmanlı

---

<sup>46</sup> Korkut Boratav, *Türkiye İktisat Tarihi 1908-2002*, İmge Kitabevi, Ankara, 2003, s. 23-24; Nora Şeni, *Levanten* adının yabancı gezginlerden geldiğini aktarıyor. 19. yüzyıl sonunda Osmanlı topraklarındaki Avrupalılara (Frenkler) Levanten denirdi. Levantenler İstanbul'da Galata çevresinde yaşıyor, evlilik bağlarıyla kurulan aile şirketleriyle bankerlik yapıyordu. Evlilik bağları bir yandan bankerlik mesleğini sağlamlaştırarak konsolide ediyor, bir yandan da farklı milletten yabancılar arasında ilişki ve bağ kuruyordu. Levanten deyince, Frenkler, etnik ve dinsel azınlıklar ile önceki yüzyıllarda Galata'ya yerleşmiş Cenovalı ve Venediklilerin torunlarını düşünmek gerekiyor. Nora Şeni, "Finances Ottomanes et Figures Levantines", *l'Accession de la Turquie a la Civilisation Industrielle: Facteurs Internes et Externes*, Jacques Thobie ve Jean-Louis Bacqué-Grammont (Der.), İsis Yayıncılık, İstanbul, 1987, s.14. Doğu Akdeniz, Dalmaçya, Karadeniz ve Ege kıyılarına yerleşen Venedik ve Cenevizliler, bu bölgeler Osmanlı yönetimine geçince Osmanlı uyruğunu kabul etmişler; sonra bu yörelerde ikamet eden Rum, Ermeni ve Hristiyan Arnavutlarla evlenerek Levanten diye adlandırılan grubu oluşturmuşlardı. Hasan Ferid, *Osmanlı'da Para ve Finansal Kredi*, Cilt III – Bankacılık, Hazırlayan: Mehmet Hakan Sağlam, T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü, İstanbul, 2008, s.12.

<sup>47</sup> I. Dünya Savaşı'ndan önce, İstanbul'da altı Avrupa devletinin imparatorluğun çeşitli yerlerine bağlı postanesi bulunmaktaydı.

<sup>48</sup> İlhan Tekeli, Türkiye'de ilk defa bu dönemde bölgelerarası dengesizliklerin inşa edildiğini söylemektedir: İlhan Tekeli, "Osmanlı İmparatorluğu'nda Mekan Organizasyonunun Evrimi ve Türkiye Cumhuriyeti'nin Bölgesel Politikasının Kökenleri", *Bölge Planlama Üzerine*, İTÜ Mimarlık Fakültesi, İstanbul, 1972, s. 111.

Devleti'nde 16. yüzyılda başlayan mali açık sorunu da derinleşmiştir.<sup>49</sup>

19. yüzyılın ortalarına kadar, tedavüle çıkarılmış olan sikkelere sık sık tağşişi yoluyla bütçenin denkleştirilmesi için ek gelir yaratılmaya çalışılmıştır.<sup>50</sup> Tağşişin yetersiz kaldığı dönemlerde Galata bankerlerinden yüksek faizle borç alınmıştır. Yurt içinde madeni paraların tükenmesiyle ortaya çıkan likidite sıkıntısını sikke tağşişiyle veya Galata bankerlerinden sağlanan borçlarla gidermek imkanı kalmayınca devlet tahviline başvurulmuştur. İlk devlet tahvili, yıllık yüzde 8 faizle, anaparası 8 yıllık vade sonunda altın olarak ödenmek üzere, 1839 yılı sonunda çıkarılmıştır.<sup>51</sup> Bu tarihten sonra devlet piyasaya yüzde 8-12 faizle tahvil sürmeye devam etmiştir.

1854 Kırım Savaşı, Osmanlı'nın dış borçlanmasında bir dönüm noktası teşkil eder. Bu savaşın ağır maliyeti ve Rus istilası karşısında, imparatorluğun parçalanması ve bunun sonucunda Avrupa dengesinin bozulması tehlikesi, yeni yatırım alanları arayan İngiltere ve Fransa'nın ittifakını beraberinde getirmiştir. Bu ilişki siyasal alanda Osmanlı Devleti'nin bütünlüğünün korunmasına yönelik politikaların, iktisadi-mali alanda ise dış borçlanmanın kaynağını oluşturmuştur. Sultan Abdülmecit 4 Ağustos 1854'te çıkardığı bir fermanla 5 milyon sterlin tutarında borç alınmasını onaylamıştır.<sup>52</sup>

Öte yandan Avrupa cephesine baktığımızda, iç piyasada elde edebildiğinden daha yüksek bir faizle dış piyasaya borç vermeye dayanan yeni yatırım sistemiyle karşılaşırız.<sup>53</sup> Öyle ki yabancıların sermaye gereksinmesini karşılamak Avrupa mali çevrelerine cazip bir yatırım alanı olarak görünmektedir. Batılı sermaye sahipleri, sermaye fazlasını az faizle yerli sanayiye yatırmaktansa, yabancı tahvil ve senet almayı daha kârlı bulmuşlardır.

---

<sup>49</sup> Şevket Pamuk, *Osmanlı Ekonomisi ve Dünya Kapitalizmi (1820-1913)*, s. 53-54.

<sup>50</sup> Sikke tağşişi, madeni paranın içindeki değerli metal oranını azaltarak paranın değerini düşürme işlemidir.

<sup>51</sup> Necla Geyikdağı, *agk*, s. 66.

<sup>52</sup> A.D. Novıçev ilk dış kredi anlaşmasının imzalandığı ve daha sonraları yabancı sermayenin Osmanlı'daki kalesi haline gelen ilk yabancı banka olan Osmanlı Bankası'nın kurulduğu, ilk demiryolları imtiyazının verildiği 1854-56 yıllarını, Osmanlı'nın ekonomik anlamda köleleşmesinde yeni bir aşama olarak nitelemektedir. Bkz: A.D. Novıçev, *Osmanlı İmparatorluğu'nun Yarı Sömürgeleşmesi*, Onur Yayınları, Ankara, 1979, s. 9.

<sup>53</sup> Donald C. Blaisdell, *agk*, s. 25.

Yeni gelir kaynaklarının yaratılmaması ve mevcut kaynakların da ihtiyaçları karşılayamaması nedeniyle Osmanlı'da dış borçlanma devam etmiştir. 1854 yılı borçlanmasını izleyen yüksek faizli dış borçlanmalar, kısa sürede borcun borçla ödenmesini zorunlu kılan bir ekonomik kısır döngü yaratmıştır. Donald Blaisdell bu durumu kartopuna benzetmektedir: Avrupa'dan daha fazla borç sağlandıkça Osmanlı'da harcamalar artmaktadır; Hükümet borç vereceklerin peşindedir. Nitekim 1854-1874 yılları arasında onbeş, 1877-1914 yılları arasında yirmisekiz olmak üzere 60 yılda toplam kırküç kez dış borç alınmıştır. Borçlanma genel toplamı 347.372.040, ele geçen safi miktar toplamı 222.754.219 Osmanlı lirasıdır.<sup>54</sup>

19. yüzyılın son çeyreğine ödeyemediği borçlar karşısında alacaklı devletlerin baskısı altında giren, borç taksitleri ve faiz ödemelerinin getirdiği ağır yükün altında ezilen Osmanlı İmparatorluğu, 1875 yılında dış borç ödemelerini durdurduğunu ilan etmiştir. Osmanlı'nın mali iflasını izleyen dönemde, Osmanlı Bankası ile Galata Bankerleri ve Osmanlı Devleti arasında imzalanan 22 Aralık 1879 tarihli anlaşma ile 1880 yılı başından itibaren *Rüsümü Sitte İdaresi* kurulmuştur. Rüsümü Sitte, "altı resim" ya da "altı dolaylı vergi" anlamına gelmektedir. Tütün, tuz, damga, alkollü içkiler, balıkçılık resimleri ile İstanbul-Edirne-Bursa-Samsun'un ipek öşüründen oluşan altı gelir kaynağının on yıllık hasılatı bir tür tekel işlevi gören bu idare tarafından toplanacaktı. Elde edilen gelirle, Galata bankerlerinden alınmış kısa vadeli borçların faizi ve amortismanları ödenecek, artanı da hazineye devredilecekti. Böylece Osmanlı Devleti'nin borçlarına karşılık gelirleri teminat gösterilmişti. Rüsümü Sitte İdaresi, Duyunu Umumiye İdaresi'nin pilot uygulaması olmuştur.<sup>55</sup>

Rüsümü Sitte İdaresi çalışmalarını sürdürürken, Osmanlı hükümeti ile alacaklı ülkelerin temsilcileri arasında başlayan görüşmeler, 1881 yılının Aralık (hicri takvime göre Muharrem) ayında imzalanan bir anlaşma ile sonuçlanmıştır. *Muharrem Kararnamesi* olarak adlandırılan bu anlaşma ile ödeme koşulları yeniden düzenlenmiştir. Buna karşılık Osmanlı Devleti, imparatorluk içinde yabancı alacaklıların temsilcisi olarak çalışacak ve devletin vergi gelirlerinin bir bölümünü bu alacaklılar adına toplayacak özerk bir örgütün kurulmasını kabul etmiştir. Osmanlı maliyesinin gelir kay-

<sup>54</sup> Bkz: Biltekin Özdemir, *Osmanlı Devleti Dış Borçları*, Maliye Bakanlığı SGB, İkinci Baskı, Ankara, 2010, s. 63-67.

<sup>55</sup> A.D. Novıçev, *agk*, s. 86.

nakları arasından tuz ve tütün tekelleri, damga resmi, ham ipekten toplanan öşür, balıkçılık ve alkollü içkilerden alınan vergiler (rüşumu sitte gelirleri) ile Doğu Rumeli vilayetinin ödediği yıllık vergi, 50.000 Osmanlı lirasına ulaşan tömbeki vergisi ile Kıbrıs'ın gelirlerinden kalan artık *Duyunu Umumiye (Kamu Borçları) İdaresi* adı verilen ve yabancı temsilciler tarafından yönetilen bu kuruma devredilmiştir. Bu kaynaklardan elde edilecek gelir, tümüyle faiz ve borcun kendisinin ödenmesi için kullanılacaktı.

Duyunu Umumiye İdaresi'nin kuruluşu, Osmanlı mali reformu kapsamında 1850'li yılların sonundan itibaren gündemdedir. A. du Velay, 1905 yılında yayımlanan *Türkiye Maliye Tarihi* başlıklı çalışmasında, 19. yüzyılın ilk yarısı sona erene dek Osmanlı İmparatorluğu'nun vergi sistemi, bütçesi, mali idaresi ve gelirleri hakkında Avrupa devletlerinin hiçbir bilgiye sahip olmadıklarını belirtir.<sup>56</sup> Bu nedenle 1855 borçlanma anlaşmasına göre, hazine hesaplarının denetimi için biri İngiliz diğeri Fransız olmak üzere iki yabancı delege atanmıştır. 19 Kasım 1859 tarihli bir hattı hümayunla, imparatorluk maliyesinin içinde bulunduğu durumun nedenlerini araştırmak üzere *Maliye Reformu Yüksek Meclisi* kurulmuştur.<sup>57</sup> Dört Osmanlı yöneticisinin yanı sıra, İstanbul'daki Fransız, İngiliz ve Avusturya delegeleri de bu mecliste yer almıştır. 16 Aralık 1859 tarihli bir Sadaret tezkeresi komisyonun çalışma programını şu şekilde tespit etmektedir: "Mali vaziyeti tetkik etmek, vergiye ve mali idareye ilişkin mevzuatta en iyi şekilde idare olunan milletlerce uygulanmakta olunan ilkelerin kabulü suretiyle yapılması gereken tadil ve tensikati hazırlamak."<sup>58</sup>

1856 yılında İngiliz sermayesiyle kurulan ve 1863'te İngiliz-Fransız ortaklığına dönüşen *Osmanlı Bankası* da mali reformun bir parçasıdır. Bankanın faaliyet alanı İstanbul olmasına rağmen, Londra ve Paris'teki komiteler tarafından yönetilmektedir. 19. yüzyılın sonuna dek Osmanlı bankacılık sistemi, başta Osmanlı Bankası olmak üzere, yabancı bankaların denetimi altında kalmıştır ve kredi yaratma kapasitesi de çok sınırlıdır.<sup>59</sup> İmparatorluğun ilk bütçesi de 1863'te yapılmıştır. 1865'te iç borçlar konsolide edilecek *Duyunu Umumiye Defteri Kebiri*'ne kaydedilmiştir. 29 Ekim

<sup>56</sup> A. Du Velay, *Türkiye Maliye Tarihi*, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Neşriyatı, Ankara, 1978, s. 78.

<sup>57</sup> Donald C. Blaisdell, *agk*, s. 55.

<sup>58</sup> Charles Morawitz, *agk*, s. 23.

<sup>59</sup> Tuncay Artun, *İşlevi, Gelişimi, Özellikleri ve Sorunlarıyla Türkiye'de Bankacılık*, Tekin Yayınevi, İstanbul, 1983, s. 40-41'den aktaran: Özgür Öztürk, *agk*, s. 29.

1869 tarihli Times Gazetesi Osmanlı Hükümeti'nin duyunu umumiye (kamu borçları/genel borçlar) kabul etmesi gereğinden söz etmektedir: “Türkiye kredisini kaybettiği anda parçalanmaya mahkûmdur. Avrupa ülkeleri, Osmanlı arazisinin anarşi içinde dağılmasına izin vermeyecekleri gibi, burada oluşacak hükümet ya da hükümetler duyunu umumiye kabul etmedikçe sağlam bir durumda olmayacaklardır.” 1870 yılında Osmanlı Hükümeti özel amaçlı gelirleri yönetecek kuruluşun temsilcilerini atamaya hazır olduğunu bildirmiştir. Bundan sonra yapılan her borç anlaşması ve bunu açıklayan metin, ülkenin belirli gelirlerinin bu borcu ödemeye ayrılmış olduğuna ait bir maddeyi içermektedir. Söz konusu gelirlerin kağıt üstündeki miktarı, vadesi gelen kuponların ödenmesi için her zaman yeterli durumdadır.

1882’de bütün iç ve dış borçların yönetimi Duyunu Umumiye İdaresi’nde toplanmıştır. Teşkilat, ülke içinde ikinci bir maliye sistemi ya da kimi Batılı araştırmacıların deyimiyle “devlet içinde devlet” gibidir.<sup>60</sup> Kararnamenin 15. maddesine göre tahvil sahiplerini temsil etmek ve onların çıkarını korumak için bir yönetim kurulu oluşturulmuştu. Yedi üyeli bu kurulda aynı zamanda Hollanda ve Belçika tahvil sahiplerini de temsil eden bir İngiliz, bir Fransız, bir Alman, bir İtalyan, bir Avusturya-Macaristan alacaklılar (dayınlar) vekili ile bir de Osmanlı alacaklılar vekili vardı.<sup>61</sup> Bundan başka Galata bankerlerinin alacaklarını ödemek üzere 1879 Rüsümü Sitte kararnamesiyle gündeme gelen imtiyazlı tahvil sahiplerini (tahvilatı mümtaze hamilleri) temsilen bir üye bulunuyordu. Bu üye Osmanlı Bankası tarafından seçiliyordu. Osmanlı alacaklılar vekili ise, İstanbul valisinin emriyle toplanan yerli tahvil sahipleri tarafından seçilmekteydi. Duyunu Umumiye İdaresi Yönetim Kurulu, “gelirlerin ve diğer kaynakların tahvil sahipleri adına ve onların hesabına yönetimi, toplanması ve paraya dönüştürülmesi” işini üstlenmişti. 1881 kararnamesinin 1903 yılına kadar uygulanmasıyla borç tahvillerinin ancak yüzde 22’si ödenecektir.<sup>62</sup>

---

<sup>60</sup> Parvus Efendi, *Türkiye'nin Mali Tutsaklığı*, (Haz. Muammer Sencer), İleri Yayınları, İstanbul, 2005; Donald C. Blaisdell, *Osmanlı İmparatorluğu'nda Avrupa Mali Denetimi*, İstanbul Matbaası, İstanbul 1979. Osmanlı Kamu Borçları İdare Meclisi'nin, kamu yönetimindeki güncel özerklik eğilimini açıklamak amacıyla, bir karşılaştırma aracı olarak analizi için bkz: Birgül A. Güler, “Yönetimde Özerklik Sorunu: Duyunu Umumiye Osmanlı Meclisi İdaresi 1881-1948”, *Memleket Siyaset Yönetim*, Mayıs 2006/1, s. 97-119.

<sup>61</sup> Charles Morawitz, *agk*, s. 184-185.

<sup>62</sup> Donald C. Blaisdell, *agk*, s 94.



Duyunu Umumiye İdaresi kısa sürede ülkenin hemen her yerinde örgütlenerek günlük yaşamın önemli bir bileşeni haline gelmiştir. Teşkilatın merkezi İstanbul'da bulunuyordu. En önemli dört acente burada görev yapmaktaydı: Alkollü içki acentesi, balıkçılık acentesi, Damga basım acentesi, Damga merkezi acentesi. 1895'te yılında taşrada 26'sı baş acentelik olmak üzere 720 acenteye faaliyet gösteriyor ve beş bine yakın memur çalıştırıyordu. Ülkenin Asya topraklarında kalan başlıca acenteler şunlardı: Adana, Halep, Ankara, Bağdad, Beyrut, Bursa, Erzurum, İzmit, Konya, Bandırma, Siirt, Sivas, İzmir, Trabzon. Şirketin Rumeli topraklarında beş, Afrika topraklarında bir acentesi vardı.<sup>63</sup> Şirket çeşitli görevlerde memur çalıştırıyordu: Denetçiler, müfettişler, çevirmenler, sekreterler, çeşitli vergi tahsildarları, at üstünde toprakları gezen muhafızlar. 1895 yılında 4869 çalışanın 4518'i müslüman halktan, 297'si müslüman olmayan halktan, 54 tanesi Avrupalılar'dan oluşmaktaydı. Acentelerin müdürleri ve genel müdür de dahil olmak üzere bütün üst düzey yöneticiler Avrupalı idi.<sup>64</sup>

Osmanlı Devleti'nin gelir kaynakları içinde en önemli kalemlerden biri olan tütün geliri, Muharrem Kararnamesi'ne göre Osmanlı borçlarının bitimine kadar Duyunu Umumiye İdaresi'ne bırakılmıştı.<sup>65</sup> Kararnamenin 9. maddesinde, tütünün reji (tekeli) vasıtasıyla işletilmesinden elde edilecek kazançların ilgili taraflarca belirlenecek şartlar çerçevesinde Osmanlı Hükümeti, tahvil sahipleri ile Reji Şirketi arasında dağıtılması öngörülmüştü.<sup>66</sup> Reji Şirketi, 1883 yılı Mayıs ayı başında kurulacaktır.

Rüsümü Sitte İdaresi'nin daha ilk yılında tütünden bandrol yoluyla alınan vergi hasılatı 1 milyon Osmanlı lirasına yaklaşmıştır. Charles Morawitz'in verdiği bilgiye göre 1880 yılı için elde edilen net kâr 643.357 lira olmuştur; bu rakam verimli ve artmaya uygun bir gelir göstermektedir.<sup>67</sup> Tütün gerek çeşit, gerek ölçü bakımından hile yapmaya uygun olmasına rağmen böyle bir gelir elde edi-

---

<sup>63</sup> Jacques Thobie, *Intérêts et Impérialisme Français dans l'Empire Ottoman* (1895 - 1914), Publications de la Sorbonne Imprimerie Nationale, Paris, 1977, s. 101.

<sup>64</sup> Jacques Thobie, aynı yerde.

<sup>65</sup> Parvus Efendi, *agk*, s. 74-75.

<sup>66</sup> Charles Morawitz, *agk*, s. 228.

<sup>67</sup> Charles Morawitz, *agk*, s. 227.

lebilmesi, Avrupalı alacaklıların dikkatini çekmiştir. Böylece gözler “Rüsumu Sitte’nin beklenmedik gelirine dikilmiştir.”<sup>68</sup>

### **TÜTÜN REJİSİ: ÇOK ULUSLU BİR YABANCI SERMAYE YATIRIMI**

*Memalik-i Osmaniye Duhanları Müsterek’ül Menfaa Reji Şirketi (Osmanlı İmparatorluğu Tütünleri Kazanç Ortaklığı Tekeli Şirketi)* adıyla kurulan tütün tekeli, çok uluslu bir yabancı sermaye yatırımdır.<sup>69</sup> Osmanlı tütün gelirini toplama imtiyazı, 10 Ocak 1883 tarihli Duyunu Umumiye İdaresi kararıyla Berlin’de banker S. Bleichröder, Viyana’da Anstald Kredi Grubu ve Osmanlı Bankası grubundan oluşan bir anonim şirkete verilmiştir.

Reji Şirketi ya da Reji İdaresi adlarıyla anılan şirket, dönemin Avrupası’nın ileri kapitalist ülkelerinin hemen hepsinin temsil edildiği çok uluslu bir yabancı sermaye yatırımdır. Reji’yi oluşturan sermaye grupları, Reji’nin yapısını açık bir biçimde ortaya koymaktadır. Üstelik Reji’de yer alan sermaye gruplarından her biri, kendi içinde de çok uluslu bir yapıyı barındırmaktadır.

*Osmanlı Bankası*, o günkü adıyla *Bank-ı Osmani-i Şahane*, İngiliz sermayesiyle kurulan *Bank-ı Osmani (Ottoman Bank)* Bankası’nın devlet bankasına dönüştürülmesiyle oluşmuştur. *Bank-ı Osmani* 24 Mayıs 1856 yılında 500 bin İngiliz sermayesiyle kurulmuştu. Londra’dan yönetilen bankanın merkezi İstanbul’daydı.<sup>70</sup> Banka bir imtiyaz ve ayrıcalık fermanından yoksun olmakla birlikte sağlam karşılıklara sahipti. Kurulduğu biçimiyle ticaret bankası görünümünde, mütevazı bir girişimdi. Bu haliyle Osmanlı İmparatorluğu’ndaki mali boşluğu ve beklentileri dolduramıyordu.<sup>71</sup> 1860’lı yılların başında Babıâli, Tanzimat’la birlikte giderek karmaşıklaşan Osmanlı maliyesine ve para sistemine bir düzen getirmek amacıyla bir devlet bankası kurmayı kararlaştırdı. İngiliz sermayeli *Bank-ı Osmani* ile bir Fransız sermaye grubunun eşit ortaklığıyla 4 Şubat 1863 tarihinde *Osmanlı Bankası* kuruldu.<sup>72</sup>

<sup>68</sup> Haydar Kazgan, “Rüsumu Sitte’nin Beklenmedik Gelirine Dikilen Gözler”, *Ekonomide Diyalog*, Nisan 1984, s. 67’den aktaran Tiğınçe Oktar, *Osmanlı Devletinde Reji Şirketi*, Bilim Teknik Yayınevi, İstanbul, 1992, s. 38.

<sup>69</sup> Şirketin adı Fransızca olarak şöyledir: “la Regie Co-intéressée des Tabacs de l’Empire Ottoman.”

<sup>70</sup> Hasan Ferid, *agk*, s.17.

<sup>71</sup> Edhem Eldem, *Osmanlı Bankası Tarihi*, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 2000, s. 53.

<sup>72</sup> Vedat Eldem, *agk*, s.160. Hasan Ferid Fransız ortağın 1862 istikrazını üstlenen Rothschild olduğunu aktarmaktadır. Hasan Ferid, *agk*, s. 17.

Bank-ı Osmani ödeme ve iskonto işlemleri yapmak üzere bir ticaret bankası olarak kurulmuşken, Osmanlı Bankası'nın devlet bankası olarak işlev görmesi tasarlanmıştı.<sup>73</sup> Osmanlı Bankası banknot çıkarma yetkisini almış ve devletin "Hazine Sarraflığı" görevini üstlenmişti. Devletin bütün gelirlerinin Osmanlı Bankası şubeleri aracılığıyla toplanması, Maliye Nezareti'nce üzerine çekilen her türlü havalenin banka kasalarından ödenmesi öngörülmüştü. Banka Babiâli'ye, gelirlerine mahsuben, yıllık yüzde 6 faizli ve en çok 500 bin İngiliz lirası tutarında kredi açmayı ve muayyen gelir üzerine 60 ya da 90 gün vadeli hazine bonusu kabul etmeyi taahhüt etmişti. 1875 yılında bankanın imtiyaz süresi uzatılmış ve yetkileri genişletilmiştir. Üstelik idare meclisi yöneticisi ya da üyelerinden birinin banka temsilcisi olarak bütçe komisyonuna girmesi ve ileride akdedilecek borçlarda Osmanlı Bankası'nın rüçhan hakkı olması kabul edilmiştir. Bu ayrıcalık karşısında bankanın hükümete 2.700.000 İngiliz lirasına kadar yüzde 8 faizli avans vermesi kararlaştırılmıştır. Aynı yıl Avusturya-Osmanlı Bankası Osmanlı Bankası'yla birleşmiş, Avusturya sermayesi, İngiliz ve Fransız sermayelerinin yanı sıra, devlet bankasında pay sahibi olmuştur.<sup>74</sup>

Görüldüğü üzere adını Osmanlı'dan almakla birlikte, Osmanlı Bankası, aslında yabancı sermayeli bir banka idi. Şirketin merkezi İstanbul'da bulunuyor ancak banka Paris ve Londra'da bulunan iki komite tarafından idare ediliyordu.<sup>75</sup> Osmanlı Bankası, Duyunu Umumiye içerisinde İngiliz ve Fransız sermayesinin çıkarlarını temsilen yerini alacak ve ardından bağlı olduğu çok uluslu sermayeyi Reji İdaresi'nde de temsil edecekti.

Reji İdaresi içinde yer alan gruplardan bir diğeri olan Anstald Kredi Grubu (*Österreichischen Credit-Anstalt*) ise Wiener Bank-Verein<sup>76</sup>, Macar Kredi Bankası (*Ungarische Creditbank*) ve Peşte Macar Ticaret Bankası (*Pester Ungarische Commercial Bank*) ile birlikte Şark-Avusturya Grubu'nu (*Groupe Autro-Hongrois pour l'Orient*) oluşturmaktaydı. Bu bankalar, Tütün Rejisi'nin yanında

---

<sup>73</sup> Zafer Toprak, *agk*, s.135.

<sup>74</sup> Aynı yer.

<sup>75</sup> Vedat Eldem, *agk*, s. 159.

<sup>76</sup> Avusturya bankası Winer Bank-Verein ve Deutsche Bank'ın öncülük ettiği bir grup banka 1890'da Osmanlı birçok demiryolu imtiyazını ele geçirmiş Baron Moritz von Hirsch'le bir anlaşma imzalayarak Rumeli Demiryolu Şirketi'nin hisselerinin dörtte birini satın almıştır. Necla Geyikdağı, *agk*, s. 133. Weiner Bank 1905 yılında İstanbul'da, 1912 yılında İzmir'de birer şube açmıştır. Hasan Ferid, *agk*, s. 28.

Duyunu Umumiye'yle birlikte Şark, Anadolu, Bağdat Demiryolları ve tramvay-tünel işletmelerinde, ayrıca İstanbul gaz ve elektrik şirketlerinde Avusturya ve Macaristan çıkarlarını temsil etmişlerdir.<sup>77</sup>

Üçüncü ortak Bleichröder Bankası ise Samuel Bleichröder tarafından 1803 yılında Berlin'de kurulmuştur. Duyunu Umumiye'nin Almanya'daki vekili olan Banka, Rothschild ailesiyle yakın ilişki içinde olup, Rothschildların bankasının Berlin şubesi gibi çalışmaktadır.<sup>78</sup> 19. yüzyıl ortalarında Samuel Bleichröder'in en büyük oğlu Gerson von Bleichröder yönetiminde uluslararası bir ün kazanan Banka, Prusya Devleti'nin ve Alman İmparatorluğu'nun yararına kredi transferleri yapmakta, Otto von Bismarck'ın özel banka işlemlerini bizzat yönetmektedir.

Reji Şirketi Osmanlı Devleti, Duyunu Umumiye İdaresi ve yukarıda adı geçen sermaye gruplarının yetkilileri arasında imzalanan 27 Mayıs 1883 tarihli sözleşme ile kurulmuştur. İmtiyaz Fermanı bir gün sonra, 28 Mayıs'ta çıkarılmış ve ardından 19 Temmuz 1883 tarihinde Reji Yasası onaylanmıştır. İlk uygulamasını 13 Mart 1884'te başlatan Reji Şirketi gerçekte 14 Nisan 1884 tarihinde faaliyete geçmiştir.<sup>79</sup> Reji'nin faaliyete geçmesiyle, Osmanlı topraklarında tütünün üretimi ve tüketimini kapsayan tüm aşamalarda tekel hakkı, çok uluslu bir şirketin elinde toplanmıştır. Osmanlı tütün üreticisi, geçim araçlarını denetimi altında tutan ve vergisini toplayan bu şirkete bağlanmıştır. Tütün Rejisi tarımın

---

<sup>77</sup> Zafer Toprak, *agk*, s. 96. Şark-Avusturya Grubu, Birinci Dünya Savaşı yıllarında İstanbul Boğazı'nı birleştirecek bir asma köprü yapımını önermişti. Bu köprü New York'taki Brooklyn Köprüsü'ne benzeyecek, onun gibi iki katlı olacaktır: Alt katta demiryolu ve her türlü taşıtın hareketine olanak verecek yollar tahsis edilecek, üst kat yayalara ayrılacaktı. İkinci katta ayrıca dükkan ve kahvehaneler açılacak ve böylelikle "şehrimizin halkı yazın sıcak günlerinde saf ve taze deniz havası alacak bir yer bulacaktı." *Vakit*, 15 Kanun-u evvel 1917. Aktaran Zafer Toprak, *agk*, s. 97.

<sup>78</sup> Hasan Ferid, *agk*, s.42. Banka'nın Duyunu Umumiye'nin yurt dışındaki çıkarlarının takipçisi olduğunu gösteren bir örnek verilebilir: 1915'te Hükümet'in altını toplayıp kağıt para ile ikame etme girişiminin ilk kurbanlarından biri Osmanlı Bankası idi. Maliye Nezareti Osmanlı Bankası'ndan Berlin'deki Deutsche Bank'a yatırdığı 5.566.000 marklık altını teslim etmesini istemişti. Bu altın, Osmanlı'nın borçlarının faiz ve anapara ödemesi için bekletiliyordu. Bu biçimde elde edilen altın Duyunu Umumiye İdaresi adına Bleichröder Bank'a transfer edilecekti. Edhem Eldem, *agk*, s.307.

<sup>79</sup> Jacques Thobie, *agk*, s. 181.

yıllık 100.000 liradan fazla öşür getiren ve dönem sonunda ihracatta ilk sırayı alan belki de en zengin kısma el koymuştur.<sup>80</sup>

### **Reji'den Önce Tütün Yönetimi**

Osmanlı yönetimi ile borç ilişkisi içinde olan yabancıların borçların ödenmesini garantiye alma çabası, Osmanlı mali sistemine yönelik reform arayışlarını beraberinde getirmişti. Yabancı alacaklılar Osmanlı mali sistemi içinde tütünü önemli bir potansiyel gelir kaynağı olarak görmekteydiler. Bu nedenle Reji'den önce, tütün vergilerinin toplanmasına ilişkin kimi düzenlemeler gündeme gelmişti.<sup>81</sup> İşlenmemiş tütün ithalini yasaklayan 1861 tarihli Ticaret Anlaşması'nın ardından tütün ve tütün mamullerinin nasıl yönetileceği konusu Meclisi Vükela'da görüşülmüş; bu görüşmenin ardından bir nizamname hazırlanmıştır. 1 Ocak 1862 tarihli nizamnamede tütün ve tütün mamullerinin hemen düzen altına alınması gerektiği halde Maliye Nezareti'nin bir yapı geliştirmeye ve bunu yönetmeye zamanının olmadığı belirtilmiştir. Oysa bu konuda zamana ve uzmanlık bilgisine ihtiyaç vardır. Gümrük emini ise meselelere vakıf olup, gerekli bilgiye sahiptir. Bu nedenle *duhan (tütün) idaresi*, Maliye Nezareti ile ilgisi bulunmak üzere, Rüsumat Emaneti'ne (gümrük idaresine) bağlanmış ve gümrük emininin uhdesine verilmiştir. Bu düzenlemeyle tütün gelirleri devlet kontrolü altına alınmıştır. İdarenin işleyişinin gümrük emini başkanlığında, konunun uzmanlarından oluşacak bir komisyon tarafından hazırlanacak içtüzükle saptanmasına karar verilmiştir. Tütünde ilk özel tekel uygulaması da bu dönemde denenmiştir. 12 Mart 1872 tarihli sözleşmeyle İstanbul ve çevresinde tütün alıp satma imtiyazı beş buçuk yıl süreyle Mösyö Zarifi ve Hristaki Efendi'ye verilmiştir. "Tütün gelirini artırmak" amacıyla verilen bu bölgesel imtiyaz kısa bir uygulamanın ardından bir yılı doldurmadan feshedilmiş; özel tütün tekeli Rüsumat Emaneti'ne devredilmiştir. Tütün gelirlerinin yönetimi, 1879 tarihli Rüsümü Sitte Kararnamesi'nin çıkışına kadar devletin kontrolünde kalmıştır.

Bu dönemde Osmanlı topraklarında yetişen tütünden biri üreticiden, diğeri satın alan tüccardan olmak üzere iki çeşit vergi alın-

---

<sup>80</sup> Donald Quataert, "Reji, Kaçakçılar ve Osmanlı Hükümeti", *Yapıt*, No: 48, Şubat-Mart 1984, s. 68. (Mete Tunçay *Social Disintegration and Popular Resistance in the Ottoman Empire 1881-1908* adlı kitabın ikinci bölümünü kısaltarak çevirmiştir).

<sup>81</sup> Fatma Doğruel-Suut Doğruel, *agk*, s. 38-57.

maktaydı.<sup>82</sup> Ekilen tütün *öşür*, satılmakta olan tütün ise *müruriye ve bey'iyye* adı verilen iki tür vergiye tabiydi. Osmanlı toprakları üzerinde yetiştirilen tütün, üretildiği yerden başka bir yere nakledildiğinde, yani tüccara satıldığı anda devlet, okka başına 12 kuruş müruriye resmi almaktaydı. Ayrıca tütün ve tütün mamullerini satan tüm bayilerden işyerinin yıllık kirasının yüzde 30'u oranında bey'iyye resmi alınıyordu. Bey'iyye resmi, gezici esnaf için ise maktu olarak yılda 100 kuruştur. 1861 tarihli Ticaret Anlaşması, ham tütün ithalini tamamen yasaklamış; sarma sigara ve ağız tütünün ithalatı yüzde 70 gümrük vergisi ödenmek suretiyle serbest bırakılmıştı. Ülkede tütün ekimi ve satımı serbestti. Devlet ne tütün fabrikası açmıştı ne de tütünü satmaktaydı. Tütün üretimi ise hiçbir yerden ve yetkiliden izin ya da ruhsat almaksızın, serbest bir biçimde gerçekleştiriliyordu. Ancak, 1877 yılından itibaren kasaba ve şehir sınırları içinde tütün ziraatı, kaçak tütün içimini yaygınlaştırdığı gerekçesiyle yasaklanmıştır. 1870 yılında, nakledilecek tütünlerin ilk olarak Rüsumat İdaresi'nin depolarına teslim edilmesi ve bu depodan malı çekmek için tüccarın *imrariye (geçirme) tezkeresi* alması zorunlu hale getirilmiştir. Bu tezkere bir harç karşılığında verilmekteydi; depoda bekletilen tütünler için de *ardiye resmi* alınmaya başlanmıştı. Yine bu tarihten sonra ihraç edilen tütünlere denklerine vurulan kurşun mühür karşılığı *damga ücreti* konmuştur.

1874 Martı'ndan itibaren imparatorluğun tamamında geçerli olmak üzere sekiz bölüm ve 94 maddeden oluşan bir yasa kabul edilmiştir: "Duhan Resmi Hakkında Nizamname."<sup>83</sup> Bu yasayla tütünün üretimi, fabrikasyonu, perakende satışı ve ihracatı ile üretici-tüccar ilişkisi ayrıntılı bir biçimde kuralla bağlanmış; tütün ekimi serbest bırakılmıştır. Devlet kontrolüne tabi olan sigara imalathaneleri sınıflandırılmış, bu işyeri sahiplerinden sınıflarına göre *sarfıyat resmi* adı ile vergi alınmaya başlanmıştır. Bu düzenlemeyle tütünün iç tüketimi de vergilendirilmiş ve tütünün idaresinde sekiz yıl sürecek yeni bir uygulamaya -bandrol usulüne- geçilmiştir. Bu tarihten sonra bütün tütün mamulleri devlet tarafından basılan ve Rüsumat İdaresi'nden para karşılığı alınan bandroller yapıştirilerek satışa sunulacaktır.

<sup>82</sup> Filiz Dığıroğlu, *agk*, s. 20-22; Fatma Doğruel-Suut Doğruel, *agk.*, s. 46.

<sup>83</sup> Sefaretlerden gelen itiraz ve şikayetler nedeniyle söz konusu yasa 3 Nisan 1875 tarihinde düzeltilerek yeniden yayımlanmıştır. Fatma Doğruel-Suut Doğruel, *agk.*, s. 53.

## Reji İdaresi

Osmanlı'da yabancı sermaye yatırımlarının genişliğine bakınca Reji Şirketi'nin yeni bir uygulama olmadığı görülüyor. Bununla birlikte çok uluslu bir yabancı sermaye yatırımı olarak Reji, ülke geneline yayılan örgütlenme düzeyi, faaliyet çeşitliliği ve elde ettiği gelir bakımından bir ilk uygulamadır. Reji İdaresi'nin kurulmasıyla Osmanlı Hükümeti en önemli gelirlerinden birini, tütün gelirini, bir Avrupa şirketinin eline bırakmıştır. Jacques Thobie'nin sözleriyle, "itiraf etmek gerekir ki, Türkiye [Osmanlı] gibi, büyük bir üretici, büyük bir tüketici ve önemli bir ihracatçı olan bir ülkeden alınan böylesi bir imtiyaz, en önemli kazancın tütünden elde edileceği beklentisi doğurmuştu."<sup>84</sup>

Reji Şirketi, Doğu Rumeli hariç, Osmanlı Devleti sınırları içinde bandrol yönteminin uygulandığı vilayetlerin tümünde, ülke içinde tüketime ayrılan tütünlerin üretim, satın alınma, depolanma, işlenme ve ayrıca sigara üretim ve satış aşamalarını gerçekleştirmek, bu faaliyetlerini Osmanlı Devleti adına yürütmek üzere kurulmuştur. Bağdat ve Musul gibi bandrol sisteminin geçerli olmadığı vilayetlerde ise şirket o zamana kadar devlete ödenen vergileri tahsil edecekti. Lübnan ve Girit vilayetleri bu tekel hakkı dışında tutulmuştu.<sup>85</sup> Osmanlı Devleti, Reji'nin kuruluşundan önce ithal edilen sigara, enfîye gibi tütün ürünlerinden alınan vergilerle, tütün işleme izni verilirken alınan harçlardan ve tüketim vergisinden de vazgeçmişti. Reji Şirketi'ne bırakılmış olan gelirler altı başlıkta toplanabilir:<sup>86</sup> 1) Mamul tütün satışları, 2) ruhsat gelirleri, 3) ihraç edilen tütünden alınan resimler, 4) sigara, enfîye, çiğneme tütün ithalatından elde edilen gümrük giriş resimleri, 5) Bağdat-Musul geliri, 6) faizler ve öteki gelirler.<sup>87</sup> Ülke içindeki tömbeki (nargile tütünü) üretimi de şirketin kontrolüne bırakılmış, devlet yalnızca ithal tömbekiden alınan vergilerin toplanmasını elinde tutmuştur.<sup>88</sup> Bununla birlikte Osmanlı Devleti, yurtiçinde üretilen tütünlerden öşürden başka vergi almamayı taahhüt etmiştir. Devlet, tütünden alacağı öşür vergisini Reji ambarlarında tahsil edecektir.

<sup>84</sup> Jacques Thobie, *agk*, s. 180.

<sup>85</sup> Mehmet Fatih Ekinci, *Türkiye'nin Mali İntiharı*, Platin, Ankara, 2008, s. 367.

<sup>86</sup> Tiğınçe Oktar, *agk*, s. 51-52.

<sup>87</sup> Diğer vergiler, ithal puro, ağız tütünü, enfîye ve lisans vergileri ile Mısır, Sism, Tunus, Karadağ, Sırbistan, Romanya, Doğu Rumeli, Girit ve İran'a ihraç edilen tütünler üzerindeki vergilerdi. Bkz: Fatma Doğruel ve A. Suut Doğruel, *agk*, s.66.

<sup>88</sup> Fatma Doğruel ve A.Suut Doğruel, *agk*, s.66-67.

Reji elinde tuttuğu tömbeki üretimi tekeline en krlu biçimde kullanabilmek için bir girişimde bulunmuştur: 16 Haziran 1891 yılında Paris'te 12.5 milyon Frank sermaye ile *Tmbeki şirketi* (La Socit de Tombac) kurulmuştur. Tmbeki şirketi yabancı tömbeki tütünün ithalat hakkı ve işletme imtiyazını elde eder etmez, yabancı tömbeki satıcılarına, en önemli tömbeki pazarlarından biri olan Osmanlı'dan imtiyaz aldığını bildirmeye can atmıştır. Nitekim 4 Aralık 1891 yılında şirket yönetimi ile Osmanlı Maliye Bakanı arasında imzalanan anlaşma ile Sultan 4 Nisan 1892 yılından itibaren yirmibeş yıl boyunca Osmanlı tömbeki satış ve ithalatını bu şirketin tekeline vermiştir.<sup>89</sup>

Tütün mamulleri yalnızca Reji'nin fabrikalarında retilenektir. Tümüyle Reji'nin kontrolüne bırakılan bir başka alan perakende satıştır. Enfiye dahil her türlü tütün satışının Reji'ye ait bayilerde yapılması kararlaştırılmıştır. İhraç işlemlerinde ise şirket vergi toplama dışında tütün ihraç etme yetkisine de sahiptir. Ancak, tütün ihracatı sadece Reji'nin kontrolüne verilmemiştir; dolayısıyla bu yetki bir imtiyaz değildir. Çiftçilerin ürünlerini tütün ticaretiyle uğraşan tüccara satmaları mümkündür, ama tüccarlar sadece ihraat amacıyla tütün satın alabilmektedir. İhraç işlemleri serbest olmakla birlikte, ihraç edilen tütünler de Reji ambarlarına girmek zorundadır. Tütün ihracatsının yapması gerekenler şartname ile belirlenmiştir; dış piyasaya açılmadan önce Reji prosedürlerini aşmak gerekmektedir.<sup>90</sup> On yıllık uygulamanın ardından Reji ihraat alanını denetim altına almak istemiş ve ihracat imtiyazını elde edememenin hayal kırıklığını yeni bir faaliyetle gidermeye çalışmıştır: 1893 yılının ilk aylarında, Londra'da, Reji tarafından işlenmiş tütünlerin ihracatı için *Türk Reji İhraat şirketi* (Turkish Regie Export Company Ltd.) kurulmuştur. şirket 150 bin Sterlin sermaye ile Temmuz 1893'de faaliyete geçmiştir. İhraat şirketi ihtiyaç duyduğu yaprak tütünü Reji'den maliyet fiyatının yüzde 10'u üzerinden satın almayı taahhüt etmekte, stelik Reji'yi net kâra yüzde 14 oranında ortak etmektedir.<sup>91</sup>

Reji İdaresi Reji lisansı ile satışa sunulan tütünleri tütüne verecek en yüksek fiyatı saptayan fiyat listesine göre almaktadır.

---

<sup>89</sup> Buna karşılık, şirket Osmanlı Devleti'ne yıllık en az 40.000 lira ödemek zorundadır. Ayrıca, ilk dokuz yıl boyunca ithal edilen kilogram başına 3 kuruş, sonraki dokuz yıl boyunca kilogram başına 4 kuruş, sonraki yıllarda da kilogram başına 1 kuruş ödeyecektir. Jacques Thobie, *agk*, s. 185.

<sup>90</sup> Filiz Dığiroğlu, *agk*, s. 98.

<sup>91</sup> Jacques Thobie, *agk*, s. 186.



Ortalama ürün için sabit fiyat uygulanırken, yüksek kalitede tütünler için fiyat listesinin izin verdiği ölçüde fiyat esnekliği tanınmıştır. Devlet eksperleri Reji'ye, tütünü orduya alış fiyatından satmayı kabul ettirmiştir.<sup>92</sup>

Reji İdaresi'nin elde edeceği gelir üç "hak sahibi" arasında dağıtılmaktadır: Reji İdaresi, Duyunu Umumiye İdaresi ve Osmanlı Hükümeti. Buna göre, Reji İdaresi'nin ödeme yükümlülükleri şunlardır:<sup>93</sup> Öncelikle şirket, hasılat elde edemese bile, brüt ürün üzerinden borç taksitleri için Duyunu Umumiye İdaresi'ne yılda 750.000 Osmanlı lirası (17 milyon Frank) ayıracaktır. İkincisi, işletme giderleri ve temel araç gereç giderleri düşüldükten sonra, hissedarlara ödenmiş sermaye üzerinden yüzde 8'lik faiz aktaracaktır. Ve son olarak kuruculara yüzde 5 oranında komisyon ödeyecektir. Bu dağıtımlar yapıldıktan sonra geriye kalan kısım da miktarına göre değişen yüzdelerle Duyunu Umumiye İdaresi, Osmanlı Hükümeti ve Reji Şirketi arasında paylaşılacaktır.

Sözleşmeyi izleyen günlerde üreticinin Reji'ye, Reji'nin üreticiye karşı hak ve yükümlülüklerini belirleyen kırk üç maddelik bir nizamname yayımlanmıştır.<sup>94</sup> Bu düzenlemeyle tütün üreticisine her yıl için Reji'den ekim izni alma zorunluluğu getirilmiştir. Tütün ekimi yapılacak arazinin yeri ve büyüklüğü ile ilgili standartlar belirlenmiş; yarım dönümden az topraklarda ve ikamet edilen evlerin duvar ile çevrili avlularında tütün ekimi yasaklanmıştır. Böylece, kişisel tüketim veya komşulara satma amacıyla tütün ekiminin önlenmesi amaçlanmıştır.<sup>95</sup>

Reji Şirketi'ne verilen imtiyazın süresi, 1914 yılında sona ermek üzere otuz yıl olarak belirlenmişti.<sup>96</sup> Şirketin yönetim merkezi Dersaadet'ti. Bu şirketle ilgili olarak ortaya çıkacak adli ve ticari sorunların çözümünde Osmanlı Mahkemeleri yetkili kılınmıştı. İmtiyaz sözleşmesinin 8. maddesine göre, Osmanlı Devleti bu sözleşmenin işlerliğini denetlemek üzere bir komiser atayacaktı. Komiser Dersaadet'te Reji şirketinin her yönetim kurulu toplantısına –oy hakkı olmaksızın- katılacaktı. 1908 yılında Osmanlı Devleti'nin Reji Komiseri, yazar Halit Ziya Uşaklıgil'dir. 10 Ekim 1908 tarihli Hukuku Umumiye Gazetesi'nde reji komiserliği kurumunun tam

<sup>92</sup> Jacques Thobie, *agk*, s. 182.

<sup>93</sup> Jacques Thobie, *agk*, s. 182-183; Mehmet Fatih Ekinci, *agk*, s. 368.

<sup>94</sup> Düstur Birinci Tertip, Cilt V, 1 Kanunusani 1299 (1883), s. 607-701.

<sup>95</sup> Donald Quataert, "Reji, Kaçakçılar ve Osmanlı Hükümeti", s. 69.

<sup>96</sup> BOA. Y..A...RES./19 /56, 30.Ca.1300 (1883). Ayrıca bkz: Tiğınçe Oktar, *agk*, s. 45-46.

olarak işlemediği vurgulanmış, Uşaklıgil eleştirilmiştir: “Millet ve hükümet menfaatlerini muhafaza ve şartnamenin eksiksiz uygulanmasına dikkat ve en hafif bir yolsuzluğu bile hükümetine ihbar etmesi gereken komiserimiz acaba bu yolda ne gibi bir teşebbüste bulunuyor?”<sup>97</sup>

Şirketin yabancı ortakları arasından seçilen yönetim kurulu üyelerinin beşi Dersaadet'te oturmakta, sayıları 5 ila 7 arasında değişen diğer üyeler Osmanlı Devleti dışında ikamet etmekteydi. İdari açıdan özerk olan Reji Şirketi, her türlü vergiden de muaf tutulmuştu. Üst kademe yöneticilerine yüksek maaşlar ödeyen Reji İdaresi, yabancıların ve Osmanlı uyruklarının memur olarak çalışmak istedikleri oldukça cazip bir kurum haline gelmiştir. Kurumun başkan ve başkan yardımcıları, Osmanlı Bankası, demiryolu şirketleri ve yabancı bankalarda iş deneyimi olan kişilerden seçilmiştir.

1884-1885 döneminde 1.2 milyon lira olan şirket geliri, 1906-1907 hesap döneminde 2.6 milyon liraya ulaşmıştır. Böylece tütün üzerinden yaratılan kaynaklar Reji denetiminde Duyunu Umumiye İdaresi eliyle Batılı tahvil sahiplerine aktarılmıştır. Osmanlı Devleti, 1913 yılında Reji İdaresi'nden borç para almakla kendi kaynağını borçlanmak gibi tuhaf bir durumu da tecrübe etmiştir.<sup>98</sup> Reji, halkın bir bölümü için yeni iş imkanları yaratırken, tütün üretimi ve ticareti ile uğraşan geniş bir kesimini de geçim kaynaklarından yoksun bırakmıştır. Rejinin faaliyete geçmesiyle birlikte birçok çiftçi, sigara üreticisi, işçi, kredi veren, tüccar işini ve gelirini kaybetmiştir.<sup>99</sup> Tütün mamulleri üretimi de Reji'ye bırakılmıştır; enfiye dahil her türlü tütün işleme sanayisi Reji'nin tekelindedir. Reji'nin kurulmasını sağlayan fermanın yayınlanmasından sonra Reji dışında kimseye tütün fabrikası kurma izni verilmeyecek; o ana kadar kurulmuş ve işlemekte olan fabrikalar kapatılacaktır. Zamanla ülke içinde 300'den fazla küçük tütün işleme atölyesi kapanmış, binlerce çalışan işsiz kalmıştır.<sup>100</sup> Reji'nin kurulmasıyla birlikte yalnızca tütün ihracatı yapar hale gelen tütün tüccarları da kayba uğramıştır.

Öte yandan 1883'te 500 kadarı fabrika işçisi olmak üzere yaklaşık 4500 kişiye istihdam sağlayan Reji Şirketi'nde çalışanların

<sup>97</sup> Bkz: Tiğınçe Oktar, *agk*, s. 49.

<sup>98</sup> Bkz: Mehmet Fatih Ekinci, *agk*, s. 371.

<sup>99</sup> Donald Quataert, “The Regie, Smugglers and the Government”, D. Quataert (Der.), *Social Disintegration and Popular Resistance in the Ottoman Empire, 1881-1908, Reactions to European Economic Penetration*, New York University Press, New York, 1983'den aktaran Necla Geyikdağı, *agk*, s. 186.

<sup>100</sup> Fatma Doğruel ve A.Suut Doğruel, *agk*, s.68.

sayısı 1887’de 5600’e, 1889’da 8.800’e yükselmiştir. Ancak, artan istihdam içinde işçilerin sayısını gösteren bir istatistik bulunmamaktadır. Bununla birlikte, fabrikaların giderek büyüyen tütün ihtiyacı ülke içinde tütün üretimini artırmış, çeşitli bölgelerde üretilen tütünün fabrikalara taşınması ticareti geliştirmiştir. Tütün Rejisi, fabrika, depo, yönetim binalarıyla birlikte bulunduğu kentin çevre düzeni, ulaşım koşulları ve sosyal yaşantısı üzerinde de etkili olmuştur.

Şirket tütüne düşük fiyat vermek, üreticiye yüksek faizle kredi açmak, düşük ücretle kadın ve çocuk emeğini sömürmek, kaçakçılığı önlemek için silahlı güvenlik gücü (reji kolculuğu) yaratmak, kaçakçılarla yaşanan çatışmalarda binlerce insanın ölümüne neden olmak, yıllık gelirini az gösterip devlete ödenen payı düşürmek gibi uygulamalarıyla eleştirilmiştir.<sup>101</sup>

Ülke içindeki tütün ticaretinde ve tütün işlemede tek yetkili olan şirket, tütün piyasasını da belirliyordu. Üreticiler tütüne verilen fiyatı çok düşük buluyor, her fırsatta şikayetlerini dile getiriyorlardı. Reji’den önce tütün tüccarlarının rekabeti ve yurt dışında büyüyen tütün talebi fiyatları yükseltebiliyor, yüksek fiyatlar köylünün tütün ekmesini teşvik ediyordu. Reji döneminde, aksine, düşük fiyatlar kimi bölgelerde üreticileri tütün ekmekten vazgeçirmişti.

Reji üreticiye kredi açmakla mükellefti. Ancak üreticiler kredilerin yüksek faizli olduğundan, ihtiyacı karşılamadığından şikayetçiydiler.

Reji İdaresi istihdam politikası nedeniyle de eleştirilmişti. Tütün fabrikalarında ucuz emek gücü olarak çocukların çalıştırılması başlıca eleştiri konusuydu. İş yaşamına yönelik düzenlemelerin bulunmaması ya da yetersiz olması, Reji’nin işini kolaylaştırıyordu. Kadınlar da ucuz emek gücü olarak Reji fabrikalarında istihdam ediliyordu. Sağlıksız çalışma koşullarında ucuza çalıştırılan kadınların durumuna çeşitli araştırmalarda dikkat çekilmişti.

Reji’nin tütüne düşük fiyat vermesi üreticileri kaçakçılığa sevketmekteydi. Tütün üretiminde izin almada yaşanan sorunlar, depoların yetersizliği, kredilerin ihtiyacı karşılayamaması gibi nedenler tütün kaçakçılığını yaygınlaştırıyordu. Tütün kaçakçılığıyla mücadele amacıyla Reji silahlı özel güvenlik gücü oluşturmuştu. Reji’nin kaçakçılara tavrı çok sertti; kaçakçılarla yaptığı silahlı çatışmalar binlerce can kaybına neden olmuştu.

---

<sup>101</sup> Tiğınçe Oktar, *agk*, s. 54-92; Mehmet Fatih Ekinci, *agk*, s. 370-372.

Bu ve benzeri pek çok nedenden ötürü Reji İdaresi eleştirilmiş, tütün üreticilerinin ve tütün işçilerinin tepkisini toplamıştı. Bu konu sonraki bölümde kapsamlı bir biçimde ele alınmaktadır.

Öte yandan Reji yönetiminin, kaçak tütün ekimini önlemek için tütün üreticisine iyi cins tohum ve avans vererek kaliteli türün üretimini teşvik etmek, üreticiye teknik yardım sağlayan istasyonlar kurmak, kaliteyi ve verimi yükseltmek için uzmanlar yetiştirmek gibi konularda bazı girişimlerde bulunduğu ilişkin bilgiler de vardır.<sup>102</sup> Geniş bir yönetim ağı içinde, yeni işleme ve depolama sistemleri inşa eden şirket, bu merkezlere uzak olan üretim bölgelerinde temsilcilikler açmıştır. Tütün Rejisi, İstanbul dışındaki başlıca fabrikalarını Anadolu, Suriye ve Filistin'deki büyük tütün üretim merkezlerinde kurmuştur: İstanbul, İzmir, Beyrut, Damas, Yaffa, Halep, Adana, Manisa. Bu merkezlerden biri de Anadolu'nun önemli liman kentlerinden biri olan Samsun'dur.

### **SONSÖZ: REJİ'den TEKEL'e**

Bugün Türkiye'de kapitalizm 19. yüzyıl sonlarındaki Osmanlı Devleti koşullarına kıyasla çok daha 'ileri' bir aşamada bulunmaktadır. Sermaye ülkenin hemen her bölgesinde egemenliğini kurmuş, kapitalist toplumsal ilişkiler toplumun bütün kurumlarında yerleşmiş, kapitalizme özgü yaşayış ve tüketim kalıpları ülke geneline yayılmıştır. Özellikle 2001 krizi sonrasında gerek özelleştirmelerin aldığı boyut, gerek dış ticaret hacmi, gerekse uluslararası sermaye yatırımlarının büyüklüğü bakımından Türkiye kapitalizmi tarihinin en 'yüksek' aşamasını yaşamaktadır. Bu süreçte, ülke içi sermayenin yabancı sermaye ile entegrasyonu çok güçlenmiş, ülke içindeki birçok büyük ölçekli sermaye grubu ulus-üstü boyut kazanmıştır. Bununla birlikte geline aşamada Türkiye'nin finansal kaynak ve üretim aracı yoluyla 'gelişmiş' ülkelere bağımlılığı devam etmektedir. Öbür yandan, sermaye kesimleri tarafından bir 'başarı' öyküsü gibi okunan bu sürece, bölgesel eşitsizlikler, çalışma yaşamında hak kayıpları, güvencesiz çalışma, sosyal güvenlik sistemine erişimde güçlükler, işsizlik ve yoksullaşma eşlik etmektedir.

İçinden geçmekte olduğumuz çok boyutlu dönüşümü bütün yönleriyle değerlendirebilmek için, günümüzün yapı ve kurumlarını tarihsel gelişimi içinde incelemeye ihtiyacımız var. Bu bağlamda, Osmanlı Devleti'nde kapitalist dönüşümün ilk adımlarının atıldığı 19. yüzyıldaki gelişmelere göz atmak faydalı olacaktır. Çünkü

---

<sup>102</sup> Tiğınçe Oktar, *agk*, s. 45.

bugünkü Türkiye koşulları, her ne kadar 19. yüzyıl koşullarından farklı olsa da iktisadi, toplumsal ve sınıfsal özellikler bakımından benzerlikler de barındırmaktadır. Ayrıca, uluslararası sermayeyle ilk eşitsiz ilişki 19. yüzyıl boyunca Osmanlı Devleti döneminde kurulmuş ve bu ilişkinin etkileri sonraki yüzyıllara yansımıştır. Dahası, günümüzdeki pek çok yapı ve kurumun kökenleri 19. yüzyıl sonlarına uzanmaktadır. Türkiye’de tütün piyasasının tümüyle küresel sigara tekellerinin yönetim ve denetimine geçtiği günümüzde, Reji deneyimi incelemeye değer çarpıcı bir örnek oluşturmaktadır.

Osmanlı borçlarının ödenmesini garanti altına almak amacıyla kurulan ve Osmanlı tütün tekeli elinde bulunduran Reji Şirketi, kâr amacıyla ülkeye gelmiş çok uluslu bir yabancı sermaye yatırımı idi. Osmanlı Devleti, 19. yüzyılın ilk çeyreğinden sonra Avrupalı devletlere borçlanarak bağımlı hale gelmiş; şirket, haklarını bu devletlerden aldığı güçle kabul ettirmişti. En önemli gelir kaynaklarından birini Reji’ye devreden Osmanlı Devleti, karşılığında oldukça düşük bir gelir elde edebiliyordu. Hükümet bu imtiyazı vermekle, tütün üreticisinin ve tütün üretiminin geleceğini Reji Şirketi’nin kâr beklentilerine terk etmişti. Öte yandan Reji, daha on yılını doldurmadan sürekli şikayet edilen bir kuruma dönüşmüştü. Reji’den kaynaklanan sorunların somut bir biçimde ortaya konduğu ilk geniş kapsamlı belge Reji Komiseri Nuri Bey tarafından kaleme alınmıştır. 1890 yılında Maliye Nazırı Agop Paşa’ya sunulan layihada Reji Şirketi’nin ortadan kaldırılması ve onun yerine tütün üretim ve satımının devlet tekeline alınması istenmiştir. İzleyen yıllarda da bu yöndeki görüşlerin kimi resmi belgelerde ortaya konduğu görülüyor.<sup>103</sup>

Ancak, Reji imtiyazının Duyunu Umumiye Meclisi’nin onayı olmadan tek taraflı bozulabilmesi mümkün olmadığı gibi, şirketin Avrupa borsalarında değeri hayli yükselmiş hisse senetlerini satın alarak toplamak da uygulanabilirlikten uzak bir olasılıktı. Reji Şirketi’nin ortadan kaldırılmasını hedefleyen tüm girişimler, henüz düşünce aşamasında iken bu engellerle karşılaşmıştır. Meşrutiyet’in ilanı, Reji aleyhindeki görüşleri daha da keskinleştirmiştir. Tütün Rejisi’nin otuz senelik imtiyaz süresinin sona ereceği 1914 yılı yaklaşırken şirketin feshedilip, tütün gelirine devletin el koyması yönünde somut adımlar atılmıştır. 1911 yılında Reji Şirketi’nin kaldırılması ve yedi yıl süreyle bir devlet tekelinin kurulması

---

<sup>103</sup> Fatma Doğruel ve Suut Doğruel, *agk.*, s. 100-101.

kararlaştırılmış; ertesı yıl *Tütün Tekeli Yasa Tasarısı* hazırlanmıştır. Ancak, I. Dünya Savaşı'nın başlaması ve Osmanlı Devleti'nin nakit ihtiyacı nedeniyle, şirketin imtiyaz süresini uzatan yeni bir sözleşme yapılmıştır. Osmanlı Devleti'ne Reji İdaresi tarafından 1 milyon 500 bin Osmanlı lirası borç sağlanırken, şirket de 1914 tarihi itibarıyla onbeş yıl daha Osmanlı tütünlerini idare etme yetkisi elde etmiştir.<sup>104</sup>

Savaş yıllarından geriye Reji uygulamasına ilişkin sınırlı bilgi kalmıştır. Bununla birlikte savaş sırasında Reji gelirlerinin önemli ölçüde azaldığı tahmin edilebilir. Reji İdaresi'nin tekrar gündeme gelişi, milli mücadele yıllarına denk düşmektedir. Bu dönemde gerek Anadolu'da gerek İstanbul'da Reji'ye ilişkin önemli gelişmeler yaşandığını görüyoruz. Süreç, 1919 yılının sonlarına doğru Kuvayı Milliye'nin Osmanlı Hükümeti'nin Anadolu'daki gelir kaynaklarına ve bu bağlamda Duyunu Umumiye ile Reji'nin Anadolu şubelerinde bulunan para ve mallara el koyma kararıyla başlıyor.<sup>105</sup> Ardından Heyeti Temsiliye adına Mustafa Kemal imzasıyla kolordulara, vilayetlere, müstakil mutasarrıflıklara ve Şile, Gebze, Kartal kaymakamlıklarına yazılan 18 Mart 1920 tarihli şifreli telgrafta, Osmanlı Bankası'nın, Duyunu Umumiye ve Reji idarelerinin mevcutlarını en büyük mülkiye ve maliye memurlarına bildirmesi istenmiş ve bunların İstanbul'a para göndermeleri yasaklanmıştır.<sup>106</sup> Reji İdaresi, Büyük Millet Meclisi (BMM) açıldıktan sonra, 28 Şubat 1921'de kabul edilen ilk bütçe kanununda düzenlenmiştir.<sup>107</sup> Kanunun 22. maddesinde yer alan "Reji İdaresi, BMM Hükümetinin egemen olduğu yerlerdeki idare ve teşkilatına zarar vermemek şartıyla çalışmalarını sürdürür" hükmü gereğince Reji'nin varlığı kabul edilmiştir. Buna karşılık vergiler İstanbul'a değil, Ankara Hükümeti'ne ödenecektir.<sup>108</sup> Tütün Rejisi, 26 Şubat

<sup>104</sup> Sözleşme, 22 Temmuz 1913 tarihinde hükümet adına Maliye Nazırı Rıfat Bey, Duyunu Umumiye-i Osmaniye İdare Meclisi adına Sir Adam Block ve Reji Şirketi adına genel müdür E. Weyl arasında imzalanmıştır. Bu kez Osmanlı Devleti adına Reji Şirketi tarafından Duyunu Umumiye'ye borç karşılığı yatırılacak yıllık miktar 800 bin Osmanlı lirasına çıkarılmıştır. Ancak, 1922 yılında yapılan bir değişiklikle bu miktar 620.118 Osmanlı lirasına indirilmiştir.

<sup>105</sup> Cemil Öztürk, "Milli Mücadele Döneminde Reji Sorunu", *Tütün Kitabı*, s. 109.

<sup>106</sup> Sabahattin Selek, *Anadolu İhtilali*, Cem Yayınevi, İstanbul 1976, s. 137; Zeki Sarıhan, *Kurtuluş Savaşı Günlüğü*, Cilt II, TTK Yayını, Ankara 1994, s. 436; Cemil Öztürk, *agk*, 110.

<sup>107</sup> 28 Şubat 1921 tarih ve 103 sayılı Muvazenei Umumiye Kanunu.

<sup>108</sup> Bafra ve Alaçam halkı, İnönü zaferini kutlamak için 11 Nisan 1921'de Ankara Hükümeti'ne 4000 kilo tütün hediye etmiştir. BCA: 30.10.198.355.1/2341, 11 Nisan 1921.

1925 tarihinde kabul edilen 558 sayılı *Tütün İdare-i Muvakkatesi ve Sigara Kağıdı İnhisarı Hakkında Kanun* ile dört milyon Türk lirasına satın alınarak devletleştirilmiştir. Lozan Anlaşması'nın Osmanlı İmparatorluğu döneminde verilmiş ekonomik imtiyazları koruyan hükümleri nedeniyle, tütünde devlet tekeli uygulaması bir süre geçici idare altında yürütülmüştür. Lozan kısıtlaması sona erince, tütünde devlet tekeli 9 Haziran 1930 yılında kabul edilen 1701 sayılı *Tütün İnhisarı Kanunu* ile yeni baştan düzenlenmiş; 1933 yılında *İnhisarlar İdaresi* [TEKEL] kurulmuştur.

TEKEL, ülke geneline yayılmış tütün işleme ve sigara fabrikalarıyla Cumhuriyet'in geniş istihdam yaratan önemli kamu kurumlarından biri olmuştur. Aynı zamanda uzun bir dönem boyunca ülke içinde üretilen tütüne alım garantisi vererek tarımsal üretimi desteklemiştir. Ne var ki, 1980'den bu yana devam eden serbestleştirme ve özelleştirme politikalarıyla tütünde de devlet tekeli kırılmıştır. Yerli-yabancı şirketlere yurt içinde sigara üretme, fiyatlandırma, dağıtım ve satış olanağı sağlanmıştır. Devletin tütün üretimine verdiği desteği çekmesiyle tütün ekim alanları hızla daralırken,<sup>109</sup> sigara ve tütün ithalatı önemli bir artış göstermiştir. TEKEL'in altı sigara fabrikası (Samsun, Tokat, Malatya, Adana, Maltepe, Bitlis) kentlerin merkezinde kalmış arsalarıyla birlikte bir İngiliz-Amerikan şirketi British American Tobacco'ya 1.720 milyon dolara satılmıştır. Altı fabrikanın TEKEL'in sadece iki sigara fabrikasının (Tokat ve Balıca) üç yılda yapacağı kâra denk düşen bir para karşılığında satıldığı ve bu satış sırasında işlenmiş tütünlardan 125 milyon dolar değerindeki yirmibeş milyon kilo tütünün de alıcıya 'hediye' edildiği Devlet Denetleme Kurulu müfettişi tarafından hazırlanan "hizmete özel" raporda anlatılmıştır.<sup>110</sup> TEKEL'in özelleştirilmesi kamusal istihdamı geriletmiş, güvencesiz çalışmayı kamu çalışanlarının önüne getirmiş, tütün üretiminde devlet desteğini sonlandırmış, tütün ticaretini tüccarların eline bırakmıştır. Günümüzde, Türkiye'de tütün piyasası tümüyle küresel sigara tekellerinin yönetim ve denetimine geçmiştir.

---

<sup>109</sup> Örneğin Samsun'un en çok tütün üretimi yapılan ilçesi olan Bafra'da 2000 yılında 20.000 aile tütün ekiyordu; 2008'e gelindiğinde tütün ekmeyi sürdüren aile sayısı 1500'ün altına düştü. Bkz: Melda Yaman Öztürk ve Özgün Akduran, "Tütün Tarlalarında Kadın Emeği: Bafra'da Tütün Üreticisi Olmak", *Kapitalizm, Ataerkillik ve Kadın Emeği*, Saniye Dedeoğlu ve Melda Yaman Öztürk (Der.), SAV Yayınları, 2010, s. 228.

<sup>110</sup> Necati Doğru, "Tekel'i Önce Soyduklar, Sonra İşçilerini Dövdürdüler", *Vatan Gazetesi*, 20 Aralık 2009.

Sonuç olarak diyebiliriz ki, TEKEL'in özelleştirilmesinin etkilerinin çok sıcak olduğu bugün, Tütün Rejisi deneyimi, karşı karşıya kaldığımız gelişmeleri çözümlememizi sağlayan önemli ipuçları sunmaktadır.

## KAYNAKÇA

- Blaisdell, Donald C., *Osmanlı İmparatorluğu'nda Avrupa Mali Denetimi: Osmanlı Duyunu Umumiye İdaresinin Anlamı, Kuruluşu ve Faaliyeti*, Çev. Ali İhsan Dalgıç, İstanbul Matbaası, İstanbul, 1979.
- Boratav, Korkut, *Türkiye İktisat Tarihi 1908-2002*, İmge Kitabevi, Ankara, 2003.
- Dığıroğlu, Filiz, *Trabzon Reji İdaresi 1883-1914*, Osmanlı Bankası, Arşiv ve Araştırma Merkezi, İstanbul, 2007.
- Doğruel, Fatma ve Doğruel, A. Suut, *Osmanlı'dan Günümüze Tekel*, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, 2000.
- du Velay, A., *Türkiye Maliye Tarihi*, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Neşriyatı, Ankara, 1978.
- Düstur* Birinci Tertip, Cilt V, 1 Kanunusani 1299 (1883), s. 607-701.
- Ekinci, Mehmet Fatih, *Türkiye'nin Mali İntiharı*, Platin, Ankara, 2008.
- Eldem, Vedat, *Osmanlı İmparatorluğu'nun İktisadi Şartları Hakkında Bir Tetkik*, Türk Tarih Kurumu, Ankara, 1994.
- Eldem, Edhem, *Osmanlı Bankası Tarihi*, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 2000.
- Ferid, Hasan, *Osmanlı'da Para ve Finansal Kredi*, Cilt III – Bankacılık, Hazırlayan Mehmet Hakan Sağlam, T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü, İstanbul, 2008.
- Geyikdağı, V. Necla, *Osmanlı Devleti'nde Yabancı Sermaye (1854-1914)*, Hil Yayınları, İstanbul, 2008.
- Güler, Birgöl A., “Yönetimde Özerklik Sorunu: Duyunu Umumiyei Osmanlı Meclisi İdaresi 1881-1948”, *Memleket Siyaset Yönetim*, Mayıs 2006/1, s. 97-119.
- Gürbüz, Ali Kemal “Osmanlı İmparatorluğu'nda Demiryollarının Rolü”, *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt:2 Sayı:3 Yıl: 1999, s.169-193.
- Issawi, Charles, “Osmanlı İmparatorluğu'nun Avrup Ekonomisindeki Yeri (1600-1914): Bazı Gözlemler ve Sorunlar”, *Osmanlı ve Dünya: Osmanlı Devleti ve Dünyadaki Yeri*, (Ed. Kemal H. Karpat), Ufuk Kitapları, 2000, s. 157-169.
- Karpat, Kemal, “The Transformation of the Ottoman State, 1789-1908”, *International Journal of Middle East Studies*, Vol.3, No:3, Jul. 1972, s. 243-281.



- Kasaba, Reşat, *Osmanlı İmparatorluğu ve Dünya Ekonomisi: On Dokuzuncu Yüzyıl*, Çev. Kudret Emiroğlu, Belge Yayınları, İstanbul, 1993.
- Kaynak, Muhteşem, “Osmanlı Ekonomisinin Dünya Ekonomisine Eklemlenme Sürecinde Osmanlı Demiryollarına Bir Bakış” *Yapıt Dergisi*, Sayı 5, 1984, s.66-85.
- Keskin, Nuray Ertürk, *Türkiye’de Devletin Toprak Üzerinde Örgütlenmesi*, Tan Yayınları, Ankara, 2009.
- Kurmuş, Orhan, *Emperyalizmin Türkiye’ye Girişi*, Savaş Yayınları, İstanbul, 1982.
- Marx, Karl ve Engels, Friedrich, *Kapitalizm Öncesi Ekonomi Biçimleri*, Çev. Mihri Belli, Sol Yayınları, 1977.
- Morawitz, Charles, *Türkiye Maliyesi*, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayını, Ankara, 1978.
- Noviçev, A.D., *Osmanlı İmparatorluğu’nun Yarı Sömürgeleşmesi*, Çev. Nabi Dinçer, Onur Yayınları, Ankara, 1979.
- Oktar, Tiğınçe, *Osmanlı Devletinde Reji Şirketi*, Bilim Teknik Yayınevi, İstanbul, 1992.
- Özdemir, Biltekin, *Osmanlı Devleti Dış Borçları*, Maliye Bakanlığı SGB, İkinci Baskı, Ankara, 2010.
- Öztürk, Özgür, *Türkiye’de Büyük Sermaye Grupları, Finans Kapitalin Oluşumu ve Gelişimi*, Sosyal Araştırmalar Vakfı, İstanbul, 2010.
- Özyüksel, Murat, “İkinci Meşrutiyet ve Osmanlı İmparatorluğu’nda Alman-İngiliz Nüfuz Mücadelesi”, *İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, No: 38, Mart 2008, s. 239-264.
- Pamuk, Şevket, *Osmanlı Ekonomisi ve Dünya Kapitalizmi (1820-1913)*, Yurt Yayınları, Ankara, 1984.
- Pamuk, Şevket, *100 Soruda Osmanlı – Türkiye İktisadi Tarihi (1500-1914)*, Gerçek Yayınevi, 1998.
- Parvus Efendi, *Türkiye’nin Mali Tutsaklığı*, (Haz. Muammer Sencer), İleri Yayınları, İstanbul, 2005.
- Quataert, Donald, “Reji, Kaçakçılık ve Osmanlı Hükümeti”, *Social Disintegration and Popular Resistance in the Ottoman Empire 1881-1908* adlı kitabın ikinci bölümünü kısaltarak çeviren Mete Tunçay, *Yapıt*, No: 48, Şubat-Mart, 1984, s.68-85.
- Quataert, Donald, “Osmanlı İmparatorluğu’nda Tarımsal Gelişme”, *Tanzimat’tan Cumhuriyet’e Türkiye Ansiklopedisi*, Cilt 6, İletişim Yayınları, İstanbul 1985 s. 1556-1562.
- Şeni, Nora, “Finances Ottomanes et Figures Levantines”, *l’Accession de la Turquie a la Civilisation Industrielle: Facteurs Internes et Externes*, (Ed. Jacques Thobie ve Jean-Louis Bacqué-Grammont), İsis Yayımcılık, İstanbul, 1987, s.13-25.
- Tengirşenk, Yusuf Kemal, “Tanzimat Devrinde Osmanlı Devleti’nin Harici Siyaseti”, *Tanzimat I*, Maarif Matbaası, İstanbul 1940, s. 289-320.
- Tekeli, İlhan, “Osmanlı İmparatorluğu’nda Mekan Organizasyonunun Evrimi ve Türkiye Cumhuriyeti’nin Bölgesel Politikasının Kökenle-

- ri”, *Bölge Planlama Üzerine*, İTÜ Mimarlık Fakültesi, İstanbul 1972, s. 91-119.
- Tekeli, İlhan, “Anadolu’da Kentsel Yaşantının Örgütlenmesinde Değişik Aşamalar”, *Türkiye’de Kentleşme Yazıları*, Turhan Kitabevi, Ankara, 1982, s.11-46.
- Tekeli, İlhan ve İlkin, Selim, *Para ve Kredi Sisteminin Oluşumunda Bir Aşama – Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası*, TC Merkez Bankası, Ankara, 1997.
- Thobie, Jacques, “Les Banques Etrangères a la Fin de l’Empire Ottoman”, *Systeme Bancaire Turc et Réseaux Financiers Internationaux*, (Ed. Jacques Thobie ve Salgur Kañçal), L’Harmattan, Paris, 1995, s.11-26.
- Thobie, Jacques, *Intérêts et Impérialisme Français dans l’Empire Ottoman (1895 - 1914)*, Publications de la Sorbonne Imprimerie Nationale, Paris, 1977.
- Toprak, Zafer, *Türkiye’de “Milli İktisat” (1908-1918)*, Yurt Yayınları, Ankara, 1982.
- Başbakanlık Osmanlı Arşivi [BOA]**  
BOA: Y..A...RES./19 /56, 30.Ca.1300 (1883).
- Başbakanlık Cumhuriyet Arşivi [BCA]**  
BCA: 30.10.198.355.1/2341, 11 Nisan 1921.

## KARŞILAŞTIRMALI SİYASAL SİSTEMLERİN DOĞASI ve GELECEĞİ\*

Philippe C. SCMITTER\*\*  
(Çev. Çiğdem DEMİRCAN)

*Karşılaştırmalı siyasal sistemlerin geleceği belirsiz. Siyaset biliminin bu alt disiplini, bugünlerde kendi doğasını ve işlevini belirleyecek bir "dönüm noktası"yla karşı karşıyadır. Bu makalede, 'kurumsalcılık'ın şu ya da bu türünü izlemenin alternatiflerinden ya da tamamen rasyonel tercihe dayalı 'basitleştirmeler'i tercih etmekten kaçınması gereken (kasten çarpıtılmış) bir savunmada bulunuyorum. Bu (savunma) çağdaş siyasi evrenin 'girift karşılıklı bağımlılığını' kapsamalı; ve olgu ve kavram seçimlerini buna bağlı olarak düzenlemelidir. Alışılmışın dışında bir paradigma ya da metot önerme iddiasında bulunmadan. Burada, karşılaştırmalı araştırmaya yön veren, daha fazla olumsal ve daha az öngörülebilir bağlamda bazı anlamlı işaretleri ortaya çıkaracağım.*

### UMUT VADEDEN FAKAT TARTIŞMALI GELECEK

Karşılaştırmalı siyasal sistemler, siyasetin kendi ampirik çalışmaları kadar eskidir. Günümüzde, araştırmaları tek bir politika üzerine kuran bilim insanları bile kendilerini kaçınılmaz olarak bir alt-disiplinle uğraşırken bulurlar. Saf betimlemeyi aştıktan ve genelleyici analogiler ya da daha kapsamlı sınıflama sistemlerine dayanan bir söz dağarcığı kullanmaya başladıklarında, sert karşılaştırmacıların yorum ve eleştirilerine maruz kalma riskini alırlar. Örneğin, iki partili sistemin, rejimin demokratik istikrarı için vazgeçilmez bir unsur olduğu sonucuna ulaşan bir Amerikan siyaset bilimi öğrencisine, aynı sonuçları ortaya çıkarma konusunda bazen başarısız olan karşılaştırılabilir kurumlara sahip Uruguay ya da Kolombiya gibi özgün yönetim biçimleri çalışan birisi itiraz edebilir. Aslında, sonuncu örnekte en çok istikrar bozucu özelliklerden birisi, oligarşik ve katı iki partili sistem olabilir. Bu arada, belki saf Amerikalı, siyasi istikrar ve siyasette yeni modellere sahip Batı Avrupa'da pek çok çok-partili sistem olduğundan haberdar değildir.

---

\* Bu makale, *European Political Science Review* (2009), 1:1, s. 33-61'de ve *European Consortium for Political Research* 'de yayımlanmıştır.

\*\* Emeritus Professor, European University Institute, Florence, Italy  
Recurring Visiting Professor, Central European University, Budapest, Hungary [philippe.schmitter@eui.eu](mailto:philippe.schmitter@eui.eu)

Dolayısıyla, siyaset biliminin sıradan öğrencileri bile, ne kadar çok denerlerse denesinler, karşılaştırmadan kaçamayabilirler. Kişinin kendi ülke politikalarının belirli süreçleri ya da bazı yönleri hakkında bilinmesi gereken her şeyi bilmesi, bu konuları ‘karşılaştırmalı perspektif’ bağlamına yerleştirmeye çabalamadığı süreçte yanıltıcıdır. Uluslararası ilişkilere sığınmak bile yeterli olmayacaktır. ([Z]aman içerisinde karşılaştırılabilir birkaç tanesi olsa da) gözlemlenebilir tek bir dünya sistemi olabilir, ancak bu tek örnek içinde, Avrupa Birliği (AB), diğer bölgesel ve işlevsel ‘yönetsel sistemler’ gibi belirsiz ‘ulus ötesi’ kurumsal yapılar ve sayısız sivil toplum kuruluşu ortaya çıkmıştır.<sup>1</sup>

Alt-disiplinin tek bir paradigmanın hâkimiyeti altında olduğu zamanlarda görece hareketsiz süreçler olagelmıştır. Örneğin, 1950’lere kadar bilim, Avrupa ve Kuzey Amerika anayasalarının ve diğer resmi kurumların ulusal statüsü ve kültürünün daha gayri resmi yönleri hakkında bilgece yorumların serpiştirilmesiyle yapılan karşılaştırmalarından oluşmaktadır. ‘Davranışsalılık’ kısa bir süreliğine, kitlesel örneklem anketleri, seçim sonuçlarının ortak sosyal temellerini keşfetmek, 'burjuva/materyalist' ‘post-burjuva/post-materyalist’ değer setleri arasında ayırım yapmak ve istikrarlı demokrasi açısından bir ön koşul olduğu düşünülen 'kent kültürü' için araştırma yapma çabası ile farklı siyasi kurumlar arasında uygulandığı zaman, rağbet görmeye başlamıştır. Ekonomik gelişim, sosyal yapı, rejim çeşitleri ve ulusal ve ulus-altı seviyelerdeki kamu politikalarının niceliksel göstergelerinin “toplam veri analizleri”ne aşağı yukarı aynı dönemlerde başvurulmuştur. ‘Yapısal-işlevselcilik’, resmi kurumlar ya da resmi olmayan davranışlar arasındaki değişikliklerden bağımsız olarak, tüm siyasi sistemlerin yerine getirmek zorunda olduğu evrensel görevleri belirlemeye çalışarak, Amerikan ve Avrupalıların dışında kalan siyasi yapıları karşılaştırmacıların çalışma alanına sokma gibi bir meydan okumaya tepki göstermiştir.

---

<sup>1</sup> Herhangi bir araştırmanın verili bir bölümünün karşılaştırmalı olup olmadığı konusunda şüpheniz varsa, ‘Sartori Testi’ne başvurmanızı öneririm. Dipnotlarını kontrol edin ve sorgulanan ülke ya da ülkelere ait sayıları, ya ülke dışı özellik ya da çalışmanın kapsamında olmayan ülkeleri ekleyerek elde edilmiş genel bilgilerle karşılaştırın. İkincinin, ilkinin göre daha büyük bir oran vermesi, yazarın gerçekçi bir karşılaştırmacı olma olasılığını artırır. Eğer alıntılar, yalnızca analiz edilen ülke ya da ülkeler hakkındaysa, o zaman, -kitabın başındaki başlıktaki iddiası aksi de olsa!- yazarın karşılaştırmalı methodu uygulamış olması pek olası değildir. ‘Comparazione e Metodo Comparato’, *Rivista Italiana di Scienza Politica*, Vol. XX, No. 3 (December 1990), p. 400.

Bu yaklaşımların hiçbirisi tamamen yok olmamıştır ve siyaset biliminin bütün akademik birimleri, bu [yaklaşımları] harmanlanmış biçimde kullanabilmektedir. Ancak hiçbirisi günümüzde ‘hegemonik’ değildir. En önemli öncülerinden birinin ortaya koyduğu gibi, günümüz karşılaştırmacıları farklı masalarda oturmakta, farklı mönülerden sipariş vermekte ve aynı atalardan edindikleri ortak mirasın bilgisini bile birbirleriyle konuşmamaktadırlar (Almond, 1990).

Amerikan siyaset biliminde, karşılaştırmalı siyasal sistemlerle ilgilenen müstakbel öğrenci, sadece hakim olan ‘geçici hevesler ve modalar’a bakmak zorunda kalmış, onların izinden gidebilmiş ve karşılaştırmalı politikaların bir sonraki on yıl ya da daha fazlası için nereye doğru yöneleceğini tahmin edebilmiştir. Siyaset biliminin bu alt disiplininin Amerika Birleşik Devletlerinde uygulandığı şekliyle geri kalan dünyaya ‘kendi geleceğinin yüzünü’ gösterdiğinden kim şüphe edebilir?<sup>2</sup> Ne de olsa, siyasetin oldukça geniş kapsamlı olan türlerini tanımlayan ve analiz eden bu metodu uygulayan, gelmiş geçmiş en yüksek sayıdaki profesyoneller her zaman bu ülkede istihdam edilmiştir.

Bu makalenin temel varsayımı, karşılaştırmalı siyasal sistemlerin, Amerika Birleşik Devletleri’ndeki (tümü olmamakla birlikte) pek çok siyaset bilimci tarafından son yıllarda takip edilmekte olan akımların ve yolların dışında kaldığı yönündedir (ve umarım öyle olacaktır). Başka bir yerde de vurgulamış olduğum gibi, alt disiplin, günümüzde ‘bir dönüm noktasında’dır. Alt disiplinin yakın zamanda yapacağı ontolojik ve epistemolojik seçimler, bir bütün olarak disiplin için eleştirel yeniliğin temel kaynağı mı, yoksa disiplinin, yavan ve konformist ‘Amerika-merkezli’ ana akıma doğru bir çözülüş mü yaşayacağını belirleyecektir.<sup>3</sup> Başka bir deyişle, bu makale, yakın geçmişte, -Amerikan olan ya da olmayan- karşılaştırmacılar tarafından üretilen ne varsa, onları objektif ve kapsamlı bir şekilde araştırıyormuş gibi bir çabaya *girmeyecektir*. [Makale], Fransızların *plaido* [savunu] olarak tanımladığı gibi, gelecekte uzun bir süreliğine statükosunu belirleye-

---

<sup>2</sup> Bu varsayımın üstünlüğünün olup olmadığı konusunda kuşkuysanız, editörlüğünü Robert Goodin ve Hans-Dieter Klingemann’ın (Oxford: Oxford University Press, 1996) yaptığı *A New Handbook of Political Science*, eserine başvurun. Giriş bölümünde editörler özellikle (ve yorum yapmadan) kişinin geleceğe yönelik en iyi tahmininin, Amerikan siyaset bilimindeki güncel trendleri örnek olarak yapılabileceğini varsayar. Avrupa’nın (ve söylemeye gerek yok, dünyanın geri kalan kesiminin) karşılaştırmalı analizlerde farklı bir geleneğe sahip olabilmesi nosyonu çok fazla ciddiye dahi alınmamıştır.

<sup>3</sup> “Comparative Politics at the Crossroads”, *Estudios-Working Papers*, 1991/27, Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones (Madrid), 1991.

cek kritik bir 'ara-kariyer' seçimiyle karşılaşan bir müşterisinin yararına [hareket eden] bir yandaştan taraflı bir savunma olacaktır.

### **ÖNCE SIRAYLA BİRKAÇ TEBRİK**

Öncelikle, tebrik etme faslıyla başlamama izin verin. Metodolojik görüşlü meslektaşlarımdan çoğunun gayretli çabaları sayesinde (çoğunun Amerikalı olduğu doğru), karşılaştırmalı metot uygulayan pek az öğrenci bilimsel incelemelerine, seçtikleri konunun net bir savunmasını eklerler: Sayıları ve kıyaslanabilir özellikleri, bir ardılla bağlı olayları seçerken karşılaşacakları potansiyel zorluklar ve bulguların dış geçerliliğine ilişkin genellemelere dair kısıtlar.<sup>4</sup> Karşılaştırmalı siyasal sistemler tarafından oluşturulan bilgilerin 'kümülatif olmayan' doğası hakkındaki pek çok eleştiriye rağmen, başarılı nesillerin birbirlerinin çalışmalarına (ciddi derecede) bağlı araştırma çizgisine devam ettiği görülür. Şu anda, filizlenmekte olan demokratikleşme çalışma alanını bu konuda delil olarak sunabilirim. Benim diğer güncel uzmanlığım olan bölgesel bütünleşmede bile, kalkış noktalarında temelde teori bazlı farklılıklar olmasına rağmen, 'ortak gelenek' adı verilen bir şey gelişti.

Metodolojik öz-bilinçteki bu önemli kazanımlar niteliksel ve niceliksel siyaset bilimciler arasında 'sınıf refahı' konusunda bazı noksanlıklar yarattı. Hala pusuda bekleyenler var ve eskilerden bazıları içsel 'bilimsel' üstünlükleriyle sonrakilerin üzerinde belirleyiciliklerinde ısrarcı, fakat kurgu ve sonuç çıkarma konusundaki problemlerin her ikisi için de ortak sorun olduğuna ve ikisi arasındaki seçimin, kişinin açıklamak ya da değerlendirmek istediği şeye bağlı olması gerektiğine dair giderek daha fazla uzlaşma var. Aslında Floransa'daki Avrupa Üniversitesi Enstitüsü ve Budapeşte'deki Orta Avrupa Üniversitesi gibi oldukça kozmopolit iki kurumdan edindiğim güncel deneyimlerden, karşılaştırmalı siyasal sistemlerde her iki metotla hesaplama yapıldığı ve bu metotların akıllıca kullanıldığı artan oranda bilimsel inceleme olduğunu gördüm – sıklıkla, (ihmal edilmiş ya da 'tesadüfi' etmenlerin etkisine ek olarak) nedenselliği kanıtlamada belirli sıralar ve karmaşık ilişkiler için araştırılan nitel değişkenler setiyle dikkatlice seçilmiş durumların küçük bir N anali-

---

<sup>4</sup> Burada Gary King, Robert O. Keohane ve Sidney Verba'nın, *Designing Social Inquiry* (Princeton: Princeton University Press, 1994) ve daha güncel olarak bu kişilerin eleştirel meslektaşları olan Henry E. Brady ve David Collier'in (eds.), *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards* (Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2004) eserlerinin karşılaştırmacılar tarafından geniş bir kullanıma sahip olduğuna özellikle dikkat edilmelidir.

zini takiben, ilişkinin daha geniş parametrelerde kurulması için görece basit nicel göstergeler kullanan, önceki daha büyük bir N karşılaştırması. Charles Tilly'nin kurgusal söz varlığını kullanmak için, bu tür araştırmalar 'parçalama' ve 'bölme'nin avantajlarını birleştirir (Tilly, 1984). Umarım, bu eğilim gelecekte de devam eder.

Bununla birlikte, karşılaştırmalı siyasal sistemlerin bugün karşı karşıya kaldığı gerçek meydan okuma, üçüncü bir alternatiften, yani rasyonel seçim varsayımlarına dayalı 'formel modelleme'den gelmektedir. Bunların çoğu, karşıt görüşlü yaklaşımların büyük bir kısmını saf dışı ederek ve teorik (neo-liberalizm) ve metodolojik (matematiksel modelleme) ortodoksi'nin temelini oluşturmak için akademide daha büyük statü elde etmek amacıyla iktisat mesleğini bir 'başarı' olarak düşünüp örnek alan Amerikan siyaset bilimcileri tarafından güçlü bir sempatiyle karşılanır.

Geleceğe yönelik bu patika, ezelden beri rekabet eden niceliksel ve niteliksel olanlardan, hem metodolojik olarak hem de asli olarak farklılaşacaktır. Bu [patika], ilk varsayımları sınırlayan daha güçlü bir setin, 'mikro-bulgular' sağlamak için bireysel aktörlerin ilişkilerinin doğası hakkında indirgeyici ön varsayımlar ve bunlardan oluşturulan ilk varsayım ve hipotezlerin doğruluğunu göstermek için 'biçimlendirilmiş /yapay doğrular' ya da 'matematiksel kanıtlar' üzerinden güvenilirliğin kabulünü kapsayabilir. Karşılaştırmalı boyutlar, bireysel davranışların birimler arasında değişmez olduğu, ya da [bireylerin] olmadığı yerlerde, kurumların (daha önceden belirlenmiş rasyonalite) bir fark yaratabileceğini kanıtlamak için bu eşitlikleri devreye sokmaktadır.

## **KARŞILAŞTIRMALI SİYASAL SİSTEMLERİN 'SOYAĞACI'**

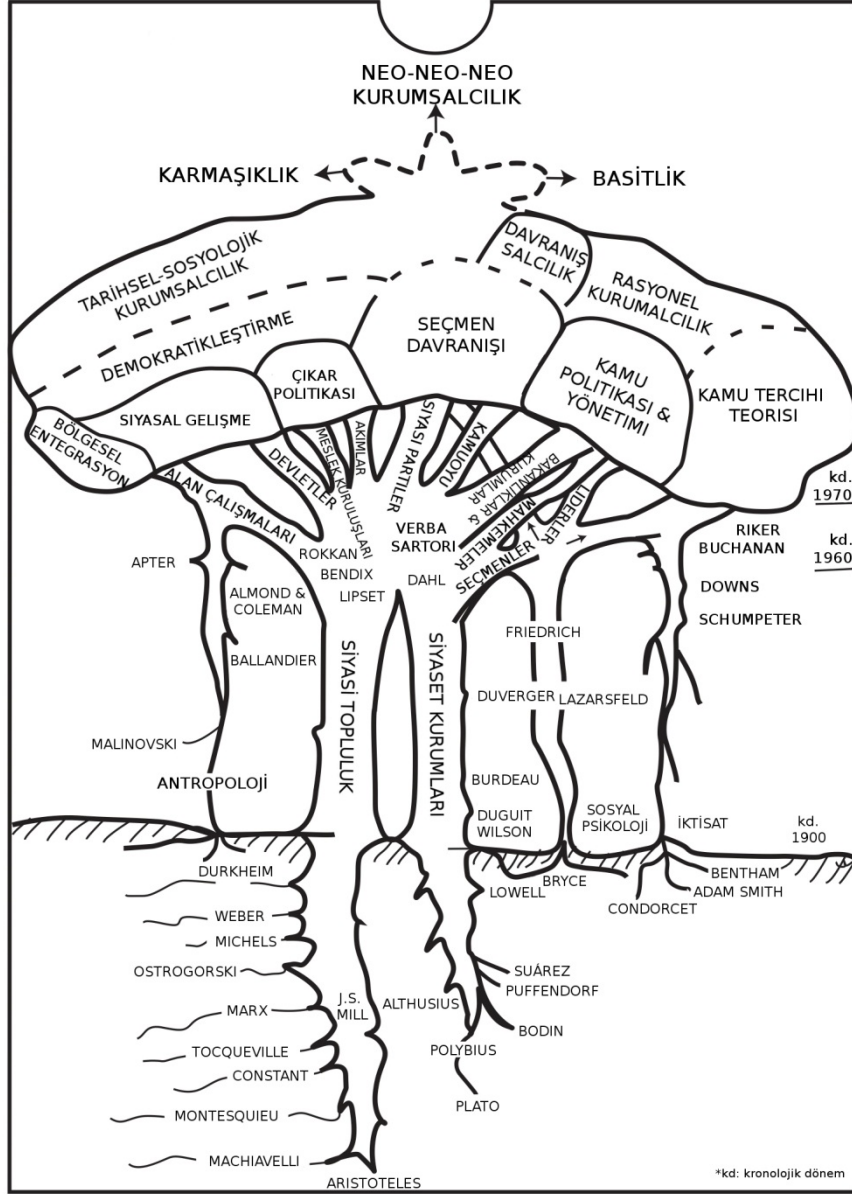
Müstakbel ya da deneyimli bir karşılaştırmacı olarak, okuyucu kendisini Şekil 1'de resmedilmiş ağacın bir yerlerinde asılı ya da en iyi ihtimalle oturuyor bulacaktır. Bu, çağdaş karşılaştırmalı siyasal sistemlere evrilmiş, soya ait kökler, gövde ve dalların uzamsal bir şeması ve kaba bir özetidir. Bazı gözü kara genç bilimciler ağacın üst dallarında bir daldan ötekine yatay bir şekilde atlama çevikliğine sahip olabilir; ancak çoğu, siyasal düşüncenin geleneklerinde kökleşmiş kalın gövdelerin bir ya da diğerine dikey bir şekilde tırmanarak, konaklayacakları yerlere ulaşacak ve orada kalacaklar.

(Soyağacının) en derin kökleri, Aristo tarafından bulunmuş ve Polybius, Machiavelli, Montesquieu, Benjamin Constant, Alexis de Tocqueville, Lorenz von Stein, Karl Marx, Moisei Ostrogorski, Max

Weber, Emile Durkheim, Roberto Michels, Gaetano Mosca, Vilfredo Pareto ve Herbert Tingsten'i dahil edebileceğimiz 'Dead White European Males' gibi farklı düşünceden pek çok kişiyi kapsayan bir grup tarafından geliştirilmiş, benim '*sosyolojik anayasallık*' olarak tanımladığım şeye kadar uzanır. Farklı eklenti ve permütasyonlarla, bu, İkinci Dünya Savaşının hemen ertesindeki yıllarda yerleşerek Stein Rokkan, T.H. Marshall, Reinhard Bendix, Otto Kirchheimer, Seymour Martin Lipset, Juan Linz, Hans Daalder, Mattei Dogan, S.N. Eisenstadt, Harry Eckstein ve Dankwart Rustow gibi bilimcilerle, daha sonra 'tarihsel siyaset sosyolojisi' olarak adlandırılacak bir dal haline gelmiştir. Karl Deutsch'u belki, bu konuda sibernetik doku nakli yapmaktan tek başına sorumlu olduğu için başka bir yerde değerlendirmek gerekir. Bu grubun ulaşabildiği en dıştaki alan, bir sonraki nesil, benim kendimi en çok güvende hissettiğim yerdir.



KARŞILAŞTIRMALI SİYASAL SİSTEMLERİN  
SOY AĞACI



Diğer kök, Leon Duguit, Georges Burdeau, James Bryce, A. Lawrence Lowell ve Woodrow Wilson gibi tanınmış Anglo-Fransız hukukçular tarafından tohumları atılmış ve Maurice Duverger, Herman Finer, Samuel Finer, Giovanni Sartori, Carl J. Friedrich, Samuel Beer, Jean Blondel, F.A. Hermens ve Klaus von Beyme gibi bilim adamları tarafından sonraki yüzyıl boyunca geliştirilmiş ‘resmi anayasalcılık’a dayanmaktadır. Robert Dahl gibi birisi belki de en iyi sosyoloji ve hukuk dalları – ki her durumda birbirine yaklaşan- arasında hamak ipinde sallanan bir yere rahatlıkla yerleştirilebilir. Samuel Huntington, komşu dallardan ziyade bu dala sarılmış olduğunu hayal etmek kolay olsa da, köklerinin nereye dayandığının anlaşılması zor olan tanınmış karşılaştırmacılardan birisidir.

Bu iki ana köke, 20. yüzyılda bir dizi dışsal doku eklenmiştir. Siyaset bilimi, giderek profesyonelleşen diğer sosyal bilimler disiplinlerinin kavramsal ve metodolojik yeniliklerinin doymak bilmez tüketicisi haline gelmiştir – öncelikle ‘davranışsal hareket’ adı verilen *sosyol psikoloji*’den ve sonra (ve bir şekilde daha fazla gizlilik içinde) ‘yapısal-işlevselci yaklaşım’ ile *antropoloji*’den... Öncekinin en ayırt edici ürünü, Gabriel Almond ve Sidney Verba’nın 1963’te yayınladığı oldukça başarılı (ve eleştirilmiş) *The Civic Culture* (Kent Kültürü) eseri tarafından sembolize edilmiş, karşılaştırmalı anket araştırmalarının hızlı yükselişidir. Günümüzde, karşılaştırmalı siyasal sistemlerin bu dalı, her zaman, dünya politikalarının tümü ile bağlantılı ve fiilen onun karşısında yer almıştır. Elbette ki bu, Amerikan siyaset biliminin, alt disipline yönelik, en özgün (ve başarılı) katkısıdır.

Antropolojik çalışmalar, karşılaştırmalı politikaların gelişimine, yoğunluk ve etkileycilik açısından daha az katkı sağlamıştır. En önemli katkısı, kuşkusuz, karşılaştırmalı araştırmalara konu olan ülke çeşitlerinin çoğaltılması üzerinde belirleyiciliğe sahip olmasıdır. “Batılı olmayanları” kapsarken ve “Arnavutluk’taki seçimler”, ‘Zaire’deki bütçe süreci’, ‘Endonezya’daki sivil-ordu ilişkileri’ ve ‘Arjantin’deki federalizm’i açıklama ihtiyacıyla karşılaşıldığında, David Apter, Leonard Binder, Lucian Pye, James Coleman ve Myron Weiner gibi bilim adamları klasik hukuki ya da sosyolojik kategorileri uygulamada zorlukla karşılaşmış ve tüm siyasal sistemlerde kanımca analogik ‘yapılar’ tarafından gerçekleştirilmesi gereken bir dizi ‘fonksiyon’un arkasına sığınmışlardır. 1950’lerin ortalarından 1970’lerin başlarına kadar Sovyetler Birliği Komitesi’nin Karşılaştırmalı Politikalar üzerindeki prestijli himayesinde yürütülen faaliyetlerin büyük bir fırtına yaratmasından sonra,

bilim insanları, öngörülen fonksiyonların aşırı biçimde soyut ve açıklamaya çalıştıkları yapıların sıklıkla tek bir fonksiyon tarafından belirlenmediğini anlamaya başladılar. Bunun yanında, Batılı olmayan politikalar arasında karşılaştırmalara kılavuzluk etmek için merkezi bir metafor olarak var olan ‘sistemik eşitlik’ görüşü, kurumlarının istikrarının kararsız olduğu ortaya çıkınca, sorgulanmaya başlamıştır. Var olan sorunun değişmeye başladığı görüldüğünde - özellikle demokrasiden otokrasiye ya da daha güncel olarak tersi-yaklaşım daha az tutarlı olmaya başlamıştır (Almond vd., 1973).

Nihayet, karşılaştırmacılar her zaman iktisat biliminden, özellikle Adam Smith, Karl Marx, John Stuart Mill, David Ricardo, Jeremy Bentham, Friedrich List ve Adolf Wagner gibi erken dönem ekonomi-politikçilerden fikir ve kavramları ödünç almıştır. Her ne kadar çağdaş neoliberal iktisatçılar grubunun dışında, heterodoks bir figür olsa da Albert Hirschman, birkaç ufuk açıcı katkıda bulunmuştur. Ancak son birkaç on yılın gerçek yeniliği, köklü varsayımlar, çıkarsamalı düşünce ve matematiksel modelleme tekniklerinin politika bilimine transferiyle sağlanmıştır – öncelikle Amerikan siyasetindeki araştırmalarda ve artan bir oranda ‘diğer halklar’ üzerine yapılan araştırmalarda... Başlı çeken figürler, Anthony Downs, Thomas Schelling, Howard Raifa, Kenneth Arrow, Douglas North, Mancur Olson, Gary Becker, George Stigler ve en önde gelenleri James Buchanan ve William Riker olmuştur. İlerleyen sayfalarda bahsedeceğimiz gibi, iktisattan gelen bu doku, karşılaştırmacıların geleceğine yönelik radikal bir patika açmıştır.

Günümüzde, karşılaştırmalı siyasal sistemlerin evrimsel ağacı Tropik Banyan’dan\* çok, Florentin Selvisini andırmaktadır. Geniş dal saçaklarına sahiptir ve kesinlikle tek bir sivri ve ince tepesi bulunan bir yapıda değildir. Ancak bunun en ilginç yönü, tepeye hakim olan ve aynı türe ait etiketi, *kurumsalçılar* etiketini, paylaşmaktan memnun görünen katılımcıların sayısıdır. Bitkinin yapraklarının yakından incelenmesi, ağacın olağandışı çeşitlilikte flora ve faunayı barındırdığını ortaya koymaktadır. Hepsinin ortaklaştığı nokta ‘kurumların önemli olduğu’dur. Farklılaştıkları noktalar ise, kurumların ne olduğu, nasıl oluştukları, neden önemli

---

\* İncir ağacıyla aynı cins bir ağaç türüdür. Hindistan İnciri (Ficus Indica) da denen bu ağacın dalları yere doğru fişkirip, toprağa değdiğinde kök salmaya başlamakta ve yeni (ve pek çok insana barınak oluşturabilecek kadar kalın) gövdeler oluşturmaktadır. -çn-

oldukları ve hangilerinin diğerlerine göre daha önemli olduğu sorularıdır. Dahası, yukarılarda konaklayanlardan bazıları, diğer şeylerin önemli olduğunu da itiraf edecektir: Sıra, politik çıktılarını açıklamaya ve özellikle anlamaya geldiğinde, kolektif kimlikler, yurttaş tutumları, kültürel değerler, halka ait anılar, dışsal baskılar, ekonomik bağımlılıklar, hatta içgüdüsel davranışlar ve gayri-resmi uygulamalar [gibi]... ‘Kurumsalcılık’ın geniş çadırının altında bir barınak bulmaya yönelik bu şiddetli arzu, ya kendi, garip, yasalara uyan köklerine dönme çabası (özellikle, önceden belirlenmiş değişmez [etmenlerin], bu tür problemlerin ve çatışmaların çözümü için açık bir şekilde yetersiz kaldığı bir dünya bağlamında) ya da mümkün olan en yüksek sayıda disiplin üyesinin ortak bir amaç oluşturma konusundaki ümitsiz çabaları olarak (özellikle, büyük bir çoğunluğu, temel varsayım ve metotlarına radikal bir meydan okuma ile karşılaşabilecekleri bir yola girdiklerinde) yorumlanabilir.

#### **YOLLARIN KESİŞİM NOKTASINDA**

Şekil 1’in en üstüne büyük bir soru işareti yerleştirdim – ağacın bütününün gelecekteki biçimini ve hatta yaşayabilirliğini belirleyecek olan bir karar noktası... Karşılaştırmalı siyasal sistemlerin geleceği hakkında bugünden söylenebilecek en güvenilir şey, geçmişle aynı olmayacağıdır.

Elbette ki, her şey değişmek zorunda kalmayacaktır. Karşılaştırmalı siyasal sistemler, yakın bir gelecekte, ‘diğer halkların ülkeleri’nde yaşanan olay ve süreçlerin *nesnel betimlemesi* açısından ve bunun sonucu olarak bu ülkeler ele alındığında ulusal politikaların belirlenmesi ve uygulamasından sorumlu olan politikacılar ve yöneticilere güvenilir ve sistematik bilgi sağlamak açısından temel sorumluluğu üstlenmeye devam edecektir. Soğuk Savaşın sonu ve Sovyet İmparatorluğunun çöküşü, diğer şeyler bir yana, (sözde özerk) hareketleri belirlenen yönetim biçimlerinin sayısında şaşırtıcı bir artışa neden oldu. Kapitalizmin küreselleşmesi, en uzak ve marjinal bileşenlerinin hareketlerindeki düzensizliklere çok daha fazla duyarlı olan üretim, taşıma ve dağıtımın, giderek dolaylı ve parçalı olduğu sistemler üretti. Kitle iletişim araçlarının aynı anda her yere nüfuz edebilen yapısının anlamı, dünyanın herhangi bir yerinde olan olayların hemen her yere yayılabileceğidir ve karşılaştırmacı uzmanlardan, kamu tüketimi için ‘olayları doğru bağlama yerleştirmeleri’ beklenmektedir.

“Mevcut politikalar” arasındaki karşılaştırmalar, tutumlardaki benzerlikler ve farklılıkların analizleri açısından ve politikaların

nedenleri ve sonuçlarıyla bağlantılı olarak, mevcut sisteme uyum modellerinden sonuç çıkarma açısından, en uygun *araştırma metodu* olarak kalmaya devam edecektir.

Şekil 1, karşılaştırmalı siyasal sistemlerin, üç farklı yol arasında bir seçim yapmak zorunda olduğunu göstermektedir. (Karşılaştırmalı siyasal sistemler) uzmanlık alanlarını daha fazla geliştirdikçe, son yıllarda üzerinde hareket ettiği geniş ‘kurumsalçı’ yolda, kanımca daha fazla ‘neo-neo-neo’ önekleri ekleyerek ilerlemeye devam edebilir. Aksi takdirde sola ya da sağa dönebilirler. Seçim ne olursa olsun, karşılaştırmalı politikaların – her ne kadar uygulayıcılarından pek çoğu böyle olmasını istese de- tek bir tepe noktasına sahip olması çok olası görünmemektedir.<sup>5</sup> Gördüğüm kadarıyla, en ‘açık ve güncel tehlike’, alt disiplinin evriminin, farklı alt dallarına yerleşen akademisyenler arasında giderek azalan iletişim ya da çapraz-aşılama ile, ağacın üst kısımlarında geriye dönülemez bir bölünme yaratması ve siyaset bilimi öğrencilerinin kendilerini ‘bilimsel’ olarak tanımlayabilme konusundaki mesleki hak iddialarının ekarte edilmesi için giderek daha fazla çaba harcanmasıdır.

İktisadi düşünceye doğru keskin bir sağ dönüş yapanlar ‘*basitleştirme*’ye [gitmeyi] tercih edeceklerdir. Bu kişiler, sınırlı birincil varsayımlar, bireysel ‘mikro-kurumlar’, bu aktörlerin birbirlerine yönelik davranışlarından ne şekilde apriori varsayımlar çıkarılacağı ve rasyonel seçim ya da kamu tercihi diye bilinen rotayı karakterize eden ‘biçimsel gerçekler’ ya da ‘matematiksel formüller’ tarafından yönlendirilecektir.<sup>6</sup>

Sola yönelmeyi seçenler, daha iyi bir tanımın olmaması nedeniyle ‘karmaşıklıklaştırma’ (complexification) diye adlandıracağım bir seçim yapacaklar. Bu kişiler iyi tanınmayan ve daha az özgüven sahibi akademisyenleri takip edeceklerdir. Bu akademisyenler:

1) Birkaç tane ve çok daha az tanımlayıcı birincil

<sup>5</sup> Örneğin, herkesi, iktisattan yeni dokular sağlamaya yönelik giriş niteliğinde dersler için benzer bir müfredat hazırlamak konusunda teşvik ederek. David Laitin’in, 2001 yılında San Fransisko’da Amerikan Siyaset Bilimi Birliği’nin Yıllık Kurultayı’nda yayınlanmış “The Political Science Discipline” (Siyaset Bilimi Disiplini) makalesi. Siyaset biliminin temel görüşünün – karşılaştırmalı olsun olmasın- tek bir teorik ortodokside kökleşmesi gerekliliği, bana temel sorunsalına bir saldırı gibi, dahası, var olan karmaşıklığın radikal bir şekilde daha da artması gibi gelmektedir.

<sup>6</sup> Benim için yaklaşımları hakkında neyin pozitif olduğu ve (zannedersen) tüm diğerleri hakkında nelerin negatif olduğu gizemini korusa da, kendilerini ‘pozitif siyaset teorisyenleri’ olarak düşünmeyi tercih ederler. Her zamanki inançları, biçimlendirilmiş gerçekler ve matematik kanıtlara dayandığı için kesinlikle ‘pozitivist’ değillerdir.

varsayımları kabul ederler – aslında, aktörlerin kimlik ve motifleri hakkında ve görünürde ‘irrasyonel’ gibi görünen davranışların belirlenmesinde kurumlar ve tarihsel belleklerin kökleşmesindeki roller hakkındaki varsayımlarını hesaplanabilir bir artışa bağlayan kişiler.

2) Günümüz dünyasıyla uyumlu mikro-kurumların yalnızca bireylere bağlı olamayacağına ikna edilmişlerdir – aslında, bu kişiler aynı zamanda, bireylerin tercihleri ya da davranışlarının temelde ayrıştırılamayacağı toplulukları kapsamak ve siyasi güç ve otoritenin çoklu katmanları tarafından yönlendirilen oluşumların etkilerini giderek daha fazla dikkate almak zorundadırlar.

3) Rasyonalite yerine ‘kabul edilebilirliğe’ dayanmayı seçerler, örneğin, söz konusu aktörlerin sayısı, bilgi kaynaklarının çokluğu ve siyasi birikimin bağımsız katmanları tarafından oluşturulmuş istenmeyen sonuçlar verili iken, marjinal çıktılarının optimal takibinin hemen hemen imkansız olduğu karmaşık durumlarda ‘doğaçlama’ ve ‘en kötüyü önleme’ durumlarında.

4) Güç ve otorite siyasi pazarlığının yapıldığı farklı merkezlerden gelen farklı tipteki aktörlerin çok katmanlı olduğu ve bunların birbirlerine karşı temkinli olduğu durumlarda çıktılarının açıklanmasında, toplamın alışılabilir yanlı algısının, yeniden tanımlanmış ‘kurallar bütününe’ çevrilebileceğini düşünenler.

5) ‘Gerçek’ veriler için sağlıklı bir bakış açısına sahip olanlar -ister yönetim biçiminin normal işleyişi tarafından, ister etkili matematiksel eşitliklerce üretilen şaşırtıcı gözlemler ya da simülasyonları önleyen sözüm ona ‘biçimlendirilmiş’ gerçekler olarak ele alınan karmaşık fenomenler için, basit toplamı göstergelerin kuşkuya yer bırakmayacak biçimde eşleştirilmesi amacıyla kendileri tarafından türetilmiş ve toplanmış olsun.

6) ‘Tercihler’ gibi ölçümü zor şeylerde bile mümkün olduğunca çok potansiyel nedensel değişkenle bilim-içi üretimde ısrarcı olanlar –gözlenmiş olguların iddia edildiği şekilde rasyonalitesini ispatlamak için verili bir durumda hangi değerlerin alınacağını ya da gerçeklere dayalı (ex post) yenilerinin koyulacağını düşünerek çıktılarını arka plana itmektense, çıktılarının varlıklarını yadsıyanlar.

Şekil 1’de gösterilen üç alternatif yol arasında süren rekabetin eşitlenmesi zor görünmektedir. ‘Yeni kurumsalcılık’ın farklı permütasyonlarına doğru ortada kalan yol, bütün eylemsizlikler, pratiğe en çok değer veren karşılaştırmacıların değişime dirençli entelektüel değerlerinde kökleştiği takdirde en çok tercih edilen yol

olacaktır. Genelde önünde olan niteleyicilerin bolluğu veri alındığında –en çok kullanılanları isimlendirecek olursak tarihsel, sosyolojik, hukuki ve rasyonel- bana göre halihazırda azalan marjinal verimler, ayırıcı uzmanlaşma ve anomali ile baş etme kapasitesinin giderek daha fazla azalmasıyla aynı anlama gelmesine karşın, bu yaklaşım, bunların büyük kısmını cezp etmek açısından fazlasıyla muğlaktır.

Formel modellemenin basitleştirmeye yönelik keskin sağ dönüşü, daha önce başka bir yerde söz ettiğim gibi, özellikle Birleşik Devletlerde oldukça cazip olmalı (ve olageliyor da zaten). Karşılaştırmacılar, alt-disiplinin şimdiye kadar en çok talep edilen bazı şartlarının, yani ‘yabancı’ bir dil, kültür ve tarih öğrenmeye olan ihtiyaç ve ‘yabancı’ bir yerleşimde uzun süreli alan araştırması yürütmenin ne olduğunu değerlendirmek için uygun bir gerekçe sunduğundan beri [formel modellemenin] cazibesine kapılmış olabilirler. Kendini adanmış rasyonel seçimciler baskın tercihlerin ne olması gerektiğini çoktandır bilmekte<sup>7</sup> ve ‘yabancıl’ (exotic) katılımcıları gözlemlemeye ya da onlarla mülakat yapmaya gerek duymamaktadırlar.<sup>8</sup> Bilgi gereksinimleri radikal bir şekilde basitleştirilmiştir ve eğer bu veriler on-line data banklarda hazır değilse

---

<sup>7</sup> Ve eğer aktörler temel amaçlarının, her bir siyasal değişim marjını optimize ederek fırsatçı bir şekilde daha fazla servet ve meta elde etmek olduğu konusundaki ilk şüphelerini doğrulamazlarsa, rasyonel seçimciler basitçe bir diğer tercihi, gerekirse, bireylerin rasyonel seçimi ispat edilene kadar bir diğerini ikame edeceklerdir. Henüz, ‘diğer ilişkisizlikler’ (regardingness) baskın olmaya başlayana kadar seçim dizilimini manüple eden bir makaleye rastlamadım, ancak bu çok uzun süremez. Şüphelendiğim şeyin şimdiye kadar kabul edilmiş şekli, söz konusu bireylerin, önceki sınırlanmış varsayımlar tarafından oluşturulan koşullar söz konusu olduğunda tümüyle ‘irrasyonel’ davrandıklarıdır. Eğer, rasyonel seçim teorisyenleri tarafından bu ‘oltaya yem takma’nın ‘klasik’ bir örneğini gözlemek istiyorsanız, tahmin edilen marjinlerin çok çok dar olmaması koşuluyla herhangi bir bireyin oy kullanmasının irrasyonel olarak görüldüğü ‘seçmen paradoksu’ hakkında söylemek zorunda kaldıkları şeyleri okuyun. Yine de, vatandaşlar oy verir ve hatta sonuçları kaçınılmaz olan seçimlerde bile oy verir. Bu kolektif davranışı rasyonel gibi gösteren ad hoc bir tercih bileşeni için etrafta avlanmalarını sadece izleyin.

<sup>8</sup> Bu, neoliberal iktisat disiplininin miras aldıkları bir ilke. En belirgin şekilde Milton Friedman tarafından iddia edildiği şekliyle, üreticiler ya da tüketicilerin kendilerinden, ‘gerçek’ tercihlerini itiraf etmeyecekleri ‘rasyonel’ bir güdüye sahiptirler ve daha da önemlisi seçimleri için anketöre daha kültürel ve normatif olarak daha kabul edilebilir sebepler sunarken büyük olasılıkla yanlış olacaklardır. Bu nedenle, bir şeyleri neden yaptıklarını sormak zaman kaybıdır (ve potansiyel akıl karışıklığı kaynağıdır). Müstakbel karşılaştırmacı açısından bu, onu ağır araştırma sınırlarından –hatta masasından ayrılma gerekliliğinden bile kurtarabilir.

'biçimlendirilmiş doğrular' ileri sürülerek ya da olası dağılımı taklit (simüle) edilerek her zaman düzeltilebilir diye düşünülür.

En belirgin şekilde, bu yolda ilerleyen karşılaştırmacılar, entelektüel bagajlarını taşıdıkları neoliberal, matematikçileşmiş iktisatçıların sahip olduğu daha yüksek 'bilimsel' statüden bazı ödüller kapma ihtimalleri olacağına ikna edilebilir –"baştan sona tümü."<sup>9</sup> Çalışmalarının yalnızca '*tanıdık*' küçük bir grup tarafından anlaşılabilirliği konusunda ikna edilmiş olabilirler.<sup>10</sup> 'İktisat bilimi', makro-ekonomideki değişimin oranını, yönünü ya da konumunu tahmin etmede dile düşmüş bir şekilde başarısız olagelse de ve kendi saflarından bazı dile düşmüş akademisyenlerin başarısızlıklardan zarar görse de, diğer sosyal bilimcilerin gözünde oldukça prestijli olmaya devam etmektedir. Kamu tercihi ya da rasyonel seçim şu andan itibaren Birleşik Devletlerdeki belli başlı bölümlerde ve dergilerde egemen bir stratejik pozisyona sıkı sıkıya yerleşmiştir –'Prestroika' bayrağı altında toplanmış (karşılaştırmacı olarak bilinen önemli bir kesim) mesleklere sahip (rasyonel seçime) inanmayanlardan gelen güçlü bir tepkiyle provoke edilmiş olsa da...

Karmaşık yapıya doğru sol bir dönüş, takip edilecek prototip bir disipline sahip değildir. En iyi ihtimalle, siyaset bilimi içinde dağınık halde bulunan kaynak çeşitlerinden bazı varsayımlar, kavramlar ve fikirler kapabilirler. Nihayet, sibernetik, geliştirilmiş

---

<sup>9</sup> Bu yaklaşımı kabul edenlerin en iddialı savları, bunların 'mikro-kurumlara' sahip olduğudur – tümevarımsal olduğu kadar tümdengelimsel olan bütün teorilere ihtiyaç duyulduğu varsayılmış ve diğerlerinin noksan olduğu belirtilmiştir. Bunların kuruluşları, bireyseliğin radikal bir biçimine dayanır: hiçbir edimci ya da birim hesaba katılmaz ve hareketin bütün biçimleri davranışın maliyet ve faydalarını rasyonel biçimde hesaplayan bireyler tarafından yapılan seçimlerin toplamından oluşur. Bu arada, bu, insanların sosyal, ekonomik ya da politik analizlere indirgenemez olduğu konusunda hiçbir şekilde açık bir kanıt değildir. Kişi ayrıca, çağdaş 'katmanlı' toplumlarımızdaki çoğu kişinin her zaman durağan ve geçişsel hiyerarşiler oluşturmadığı, çoklu kimlikler ve çıkarlara sahip olduğunu varsayabilir. Bu tür bireylerin istediği ya da maksimize etmeye çalıştığı şey pek çok müdahaleci uzamsal, geçici ve/veya fonksiyonel faktörlere bağlı olabilir.

<sup>10</sup> Bununla birlikte, bu yaklaşım, genelde siyasete olan köktenci düşmanlığı doğru bir şekilde anlayan ve özelde siyasi çatışmaları çözmek için faaliyete geçen Birleşik Devletlerdeki politik haklardan güçlü müttefikler toplamıştır. Kamu/rasyonel seçim analizleri piyasa-bazlı ideolojik tercihler için saygın akademik destek sağlar ve bu neoliberal danışmanlar ve kurumların neden bu bakış açısıyla finansal işlere karıştığını açıklamak için uzun bir yola ihtiyaç duyar. Birkaç istisnaya (Santa Fe Enstitüsü aklıma gelenlerden birisi), karmaşıklık kabul edenleri destekleyecek eşdeğer kaynaklar yoktur.



devreler, karmaşık sistemler, kaos teorisi ve pek çoğu gibi fiziksel ve matematiksel bilimlerdeki soyut disiplinlerden dokular alabilir. Bu sorunları tanımlamaya kalkışmış en önemli siyaset bilimcisi Robert Jervis'tir. Onun *System Effects: Complexity in Political and Social Life* (Sistem Etkileri: Siyasi ve Sosyal Yaşamda Karmaşa) adlı eseri derinlemesine okunmayı ve özümsemeyi hak eden temel bir bildiridir.<sup>11</sup> 'Sonuç dizileri', 'oluşan özellikler', 'dolaylı ve gecikmeli etkiler', 'yarı-homeostaz (organizmada normal şartların devamlılığı)', 'domino dinamikleri', 'sarmal model', 'ulus aşırı müdafaa ağları', 'ucuz konuşma', 'yerleşik liberalizm', 'karmaşık karşılıklı bağımlılık', 'çok katmanlı yönetim' ve niceleri gibi fikirler, sağ taraftaki 'karmaşılaştırıcı'lara işaret eder ve politik bütünün tüm katmanlarına –ve bunların kesişme noktalarına- uygulanabilir niteliktedirler. Önemli bir not olarak (*Nota bene*) bu kavramlar, kurumsalcılarca genelde kullanılan hatta yaklaşımları daha yakın olan tarihsel kurumsalcılarca kullanılan kavramlardan gözle görülür bir şekilde farklıdır. Karmaşıklığın doğasını yakalamak, yalnızca siyasal ilişkilerin daha dinamik bir kavramsallaştırmasını değil, aynı zamanda gelişmekte olan, formel olmayan ve hatta geçici olanları yakalayan kavramsallaştırmayı da gerektirir. Fakat bunlar hiçbir şekilde kapsamlı, mantıklı ya da tutarlı bir teoriye eklenmez.<sup>12</sup> Aslında, bu kaynakların neredeyse hiçbirisi bir diğerine atıfta bulunmaz ve hatta önceki bilgi birikimlerini kapsayabilen, yeni bulmacaları açıklayabilen, karşı-sezgilere cevap bulabilen ve katılımcıları ve rakipleri tarafın-

<sup>11</sup> (Princeton: Princeton University Press, 1997). Todd La Porte (ed.), *Organized Complexity* (Princeton: Princeton University Press, 1975) yeniden gözden geçirilmeyi hak edebilecek, erken dönem ve ihmal edilmiş bir çalışma. Benim bu literatürü oldukça şematik olan algılayışım, *Democracy & Nature* dergisinin özel bir baskısı 'Sistemler Teorisi ve Karmaşıklık' özel sayısındaki makalelerle geliştirilmiştir (Vol. 6, No. 3, November 2000). Arran Gore'un yazdığı giriş bölümü, özellikle Santa Fe Enstitüsünün 'temel fikir ve yaklaşımları'nın teknik olmayan girişi ile ilgilenen herkes için oldukça yararlıdır. Bilinmeyen bir okuyucu, bu makalenin daha önceki versiyonları için şu kaynakları önermiştir: Cilliers, P. 2001 'Boundaries, Hierarchies and Networks in Complex Systems', *International Journal of Innovation Management* 5(2): 135-147. Reed, M. and Harvey, D.L. 1996. 'Social Science as the study of Complex Systems', in Kiel, L.D. and Elliott, E. (eds.), *Chaos Theory in the Social Sciences*, Ann Arbor: University of Michigan Press, pp. 295-324.

<sup>12</sup> Bu cümleleri yazdığım sırada bir diğer IR (uluslararası ilişkiler) uzmanı Karl Deutsch'in *The Nerves of Government* şaheserini unutmuş olduğum konusunda uyarıldım (New York: The Free Press, 1963). Bu eseri okuyalı uzun bir süre olmuştu (ve okuduktan sonra üretken şekilde kullanamamıştım), fakat onun politikaya 'sibernetik' yaklaşımının, 'karmaşıkçıların' ihtiyaç duyduğu kapsamlı bulunan bir perspektif olup olamayacağını merak ediyorum.

dan tekrarlanmış yanlışlama çabalarına karşı koyabilen bütünsel bir perspektif sunduklarına pek rastlanmaz.

‘Başka halklardan olanların politikaları’nın günümüzde ve gelecekteki öğrencilerini keşfedilmemiş (ve revaçta olmayan) bir yola doğru itmek en iyi ihtimalle, çılgınlığın doruk noktasına benzetilebilir. Oldukça anlaşılabilir bir şekilde, [alanında] uzman siyaset bilimciler, hâlihazırda gelişmekte olan ve umut vadeden - ve tesadüfi olmayan bir şekilde, sonunda onlara daha iyi kariyer fırsatları yaratma ihtimali yüksek olan- bir araştırma programıyla tanımlanmaya ihtiyaç duyarlar. Karşılaştırmacılar, olgular arasındaki temel analogileri tanımlamak ve bulgularının dışsal doğruluğunu sağlamak için nadiren teoriye bağlı olduklarından, böylesi bir popüler akımdan etkilenmeye yönelik çok daha kuşkucu olabilirler. Lakatosçu algıda karmaşıklığın benimsenmesinin diğer ikisine (hâlihazırda ‘bozulmakta olan’ olarak tanımladığım ikisi) nazaran daha ‘ilerlemeci’ olabileceğini iddia edebilsem de, özellikle kariyerlerindeki en hassas dönemde, daha genç akademisyenleri, durumun bu olduğu konusunda ikna etmenin ne kadar zor olduğunu itiraf edecek ilk kişi ben olabilirim.

Şimdiye kadar, – kendi yolumu çizme konusunda açık bir şekilde eksik olsam da- karmaşıklığı reddetmek yerine, karşılaştırmalı politikaların gelecekteki evrimine ‘eğilmenin’ ısrarlı bir savunucusu olmam, okuyucu için bir sürpriz olmayacaktır.<sup>13</sup> Belki de bizi çevreleyen politik dünya, birimler arasında giderek daha hızlı bir şekilde karşılıklı bağımlı olmaya başladığında ve içlerinde daha iddialı olan siyaset bilimi akademisyenleri basitlik, tamahkarlık ve tutarlılıkta bir sığınak bulabildiklerinde, bu, psikolojik olarak daha anlaşılabilir olur. Ulusal, ulus-altı ve ulus üstü düzeylerdeki karşılaştırmalı siyasal sistemlerin katışıksız

---

<sup>13</sup> Bu bölümü yazdıktan sonra – tartışmasız karşılaştırmalı siyasal sistemlerin en ayırt edici ‘kıdemli devlet adamı’-Robert Dahl tarafından yapılmış güncel bir yorumu keşfetmekten hoşnut oldum, yorumunda o da akademisyenleri ‘önemli tarihsel olayların, yalnızca betimlemelerimizi değil fakat aynı zamanda mümkün olduğunca açıklamalarımızı, genelleştirmelerimizi ve varsayımlarımızı da temellendirdiğimiz bir karmaşıklıkla, başa çıkmak zorunda olduğumuz dünya karmaşasına, ölçülemezliği eklediğini’ fark etmeye çağırılmaktadır. Dahl ‘böylesine göz korkutucu bir karmaşa öznesiyle nasıl başa çıkmalıyız? Heyhat, buna iyi bir cevabım olmadığı gibi, korkarım ki olası bir cevabım da yok’ diye devam eder. ‘Complexity, change and contingency’, Ian Shapiro, Rogers M. Smith ve Tarek Masoud (eds), *Problems and Methods in the Study of Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004), p. 378.

‘dağınıklığı’ ve ‘sessizliği’ne kafa yoran çoğu kişi açısından, tüm bunların altında nelerin olup bittiğini açıklamak için kolaylıkla belirlenmiş ve geniş bir kesimce kabul edilebilir bir ‘model’in yattığını düşünmek son derece rahatlatıcı olmalı. ‘Tek seferde, edimciler ve tercihler hakkında açık modeller, stratejik etkileşimler (örn. ‘oyun teorisi PCS), değişkenlerin içsel şekilde geliştirilebileceği’ni varsaymak ne kadar rahatlatıcı olmalı.<sup>14</sup> Bu modelin gelecekteki çıktıları tahminlemede çok iyi olmayabileceği gerçeği, geçmiştekilerin bugünden tahminlenmesindeki faydadan daha az önemli olmaya başlamaktadır. Eğer, bununla birlikte, ‘bir teori, dünya hakkında yaptığı tahminlerin doğruluğunun kapsamı ve belirginliği tarafından –ve yalnızca biçimsel zarafeti ya da mantıksal tutarlılığı tarafından değil- değerlendirilebilir’ yaklaşımı hala doğru ise, o halde, bizim gibi karşılaştırmacılar için, üzerinde yaşadığımız ve teorileri ona göre tasarladığımız düzensiz ve gürültülü dünyayla yüzleşebilmekten başka uygulanabilir bir alternatif göremiyorum.<sup>15</sup> Ve başlangıç noktası, kişinin benzerlikleri kontrol etme ve farklılıkları tanımlama ihtiyacını karşılamada temel kavramları ve sınıflandırma sistemlerini değiştirmesidir. Ve bu yapı taşlarını üretmede en iyi araç ‘ideal tip’dir. Bu [ideal tip], çoklu değişkenler yığını, miktarda bir değişikliğe değil, türde değişikliğe dikkat çekerek, tekrarlanan ‘niteliksel’ bir karşılıklı ilişki örneğiyle birleştirir.<sup>16</sup>

## **DÜZENSİZ VE GÜRÜLTÜLÜ BİR DÜNYAYLA BAŞA ÇIKMAK**

Benim iddiamın temeli, eğer gelecekte anlamlı, üretken ve yenilikçi olacaksa, karşılaştırmalı siyasal sistemlerin, gözlemle-

---

<sup>14</sup> Alıntı yorumları Carles Boix’e borçluyum – ‘oyun teorisi’ katkısı hariç.

<sup>15</sup> Alıntılar, Peter A. Hall’ın Harvard Üniversitesi’nde Karşılaştırmalı Tarihsel Analizler üzerine yapılan çalıştayda sunulan ‘Aligning Ontology and Methodology in Comparative Research’ çalışmasındandır. Kasım 10-11, 2000, p. 23.

<sup>16</sup> Bu ‘ideal tipler’ üzerine odaklanma stratejisi hakkında yeni bir şey yoktur. 19. yüzyılın büyük sosyal ve politik teorisyenleri –tümü karşılaştırmacı- dönemlerinin karmaşıklıklarını çözümlene çabalarında bunu kullanmışlardır, örneğin, ‘la democratic des anciens and la democratic des modernes’ ile Benjamin Constant, kapitalizm ve sınıf savaşmaları ile Karl Marx, Gemeinschaft and Gesellschaft ile Ferdinand Tönnies, mekanik ve organik dayanışma ile Emile Durkheim, otorite ve bürokrasinin meşruiyet çeşitleri ile Max Weber. Yukarıda listesi yapılan çağdaş düşünürler içinde en ayırt edici olan yön, genelin aynı seviyelerindeki ilişkilerden ziyade, sosyal ve politik güç seviyeleri arasındaki ilişkilere yaptıkları atıftır.

rini dayandırması ve bulgularına atıfta bulunması gereken ‘gerçekte-var olan’ çevreyi yansıtması gerekliliğidir. Örneğin, rasyonel seçiciliğin karşılaştırmacı bir savunucusu olan Charles Boix tarafından yapılmış yukarıdaki uyarıyı ele alalım. (Boix’in), tekrar ediyorum, ‘Tek seferde, aktörler ve tercihler hakkında açık modeller, stratejik etkileşimler (örn. ‘oyun teorisi PCS), değişkenlerin içsel şekilde geliştirilebileceği’ şeklindeki varsayımı karşılaştırmalı çevredeki siyaset hakkında önemsiz olmayan bulguları oluşturabilen bir üçlüyü (kişi/oyun) temsil eder.

Fakat peki ya ihtiyaç duyulan, ‘siyasi yapılanmalardaki farklılıklara bağlı olan seçeneklerle, çeşitli edimcilerin çoğu hakkındaki netlikten uzak ve eksik-belirlenimli modeller’, ‘tutarsız sonuçlar, durağan iletişim ve çoklu karşılıklı bağımlılıkla, farklı bütünsel katmanlardaki oyuncuların büyük bir çoğunluğu arasındaki stratejik ilişki’ ve ‘aynı çerçevede tek aralıklı değişkenlerin değil, fakat çoklu değişken örneklerinin içsel gelişimi’ ise?

Kavramsal açıklık, biçimlendirilmiş iki-kişilik oyunlar ve ‘aşamalı’ nedensellikte basitleştirilmiş bir dünyadan yapılan böylesi bir aktarım, ‘gerçekte var olan’ dünya siyasetinin karmaşıklığıyla hiç ilişkisi olmayan bulgular üretme riskini taşımayacak mıdır? Benim iddiam, kavramları, varsayımları ve hipotezlerinin, incelenen konunun temel özelliklerinin en azından bir kısmını kapsama konusunda başarısız olması durumunda, karşılaştırmacıların en iyi ihtimalle yalnızca önemsiz ve ilişkisiz bulguları ortaya koyacaklarıdır. Bu kişiler, öncelikli olarak kendi skolastik paradigmalarına içsel olan problemleri ortaya koyacak ve cevaplar üreteceklerdir. Bunların, yurttaşların ve yöneticilerin başa çıkması gereken problemlere ya da karşılaştırmalı siyasal araştırmaların sağlayacakları cevaplara dair beklentiler olması olası *değildir*.

Karşılaştırmacıları, tek bir yönetim biçimi ya da uluslararası bir sistem üzerine çalışan meslektaşlarından ayırt edecek tek şeyin, sıklıkla ‘istisnai’ ya da ‘benzersiz’ olarak varsayılan ya da ele alınan şekilde, oldukça derinlemesine içselleştirilmiş bağlamsal etmenlere büyük bir hassasiyet olduğu düşünülür. Tersine bunların, hemen hemen dünya siyasetinin tümünü etkileyen akımları tanımlamak ve içermek için iyi bir donanıma sahip olmaları gerekir. Bu akımların ikisi, bana göre, temel fikre etki edecek ve karşılaştırmalı araştırmaya yön verecek şekilde yeterli bir biçimde yayılmış durumdadır. Bunlar: (1) *artan karmaşıklık*

ve (2) *artan karşılıklı bağımlılıktır*. Ancak bunlar bağımsız olabildikleri gibi –örneğin, mantıksal konuşmak gerekirse, bir politika, diğer politikalara bağlı olarak karşılıklı bağımlılığını artırmadan daha karmaşık bir hal alabilir ve bir politika, uzmanlaşmayla içsel karmaşıklığını azaltırken diğerleriyle artan oranlı bir şekilde karşılıklı bağımlılığını artıran bir duruma düşebilir- bu iki akım ilişkili olma eğilimindedir ve birlikte Joseph Nye ve Robert Keohane'nin '*karmaşık karşılıklı bağımlılık*' olarak adlandırdığı şeyi üretebilirler.

Bundan çıkaracağım temel anlamlardan birisi karmaşık karşılıklı bağımlılığın yalnızca siyasetin özünde (içeriğinde) değil aynı zamanda biçimi üzerinde artan bir etkiye sahip olduğudur. Diğer bir deyişle bu, teorilerimizi belirlemek ve verilerimizi toplamak için kullanmak zorunda kaldığımız *ölçü birimlerini* ve bu verilerin analizinde kullanmak zorunda kaldığımız *düzeyleri* değiştiriyor.

*Karmaşıklık*: Karmaşıklık, geleneksel siyasi araştırmaların çoğunun temel varsayımlarının birini zayıflatmaktadır, yani, eşit ölçümlerle seçilen ve gözlemlenen değişkenler, karşılaştırılan birimler açısından benzer ya da aynı etkileri üretme eğiliminde olacaktır.

*Karşılıklı Bağımlılık*: Karşılıklı Bağımlılık, karşılaştırmalı araştırmaların hemen hemen tümündeki en önemli epistemolojik varsayımları zayıflatmaktadır, yani, karşılaştırma için seçilen birimler, inceleme konusu olan sebep-sonuç ilişkisine bağlı olarak, birbirlerinden yeterince bağımsızdır.<sup>17</sup>

*Karmaşık Karşılıklı Bağımlılık*: Karmaşık Karşılıklı Bağımlılık, 'bileşim' koşulu, neyin bağımsız bir neden oluşturduğu (ve, bundan dolayı, bağımsız bir etki) ve kapsanan birimlerin, seçim ve uygulama için bağımsız bir siyasi kapasiteyi içerip içermediğini (ve, bu nedenle, neden ve sonucu ilişkilendiren birimler gibi davranmak) belirlemeyi imkansız kılmasa da zorlaştırmaktadır.

Aristoteles, 158 Yunan site devletinin 'sosyal yapısı' üzerine bilgi toplarken, önemli ve devamlılığı olan bir örnek olay

<sup>17</sup> Bunu, 1889 yılında Kraliyet Antropoloji Enstitüsünde verdiği bir seminerde Sir Francis Galton isimlendirmiştir. Bunun için kesin sonuç, birimler arasındaki bilinçli ve bilinç dışı benzetmeleri potansiyel açıklayıcı değişkenler olarak almaktır. Temel çağdaş farklılık, hemen hemen toplumun bütün seviyelerindeki değişimleri ve bu çabalara zorlayıcı otorite ya da etkili 'şartlılık'la destek olan bölgesel ya da küresel örgütlerin geçici varlıklarını sağlama işini sürekli üstlenmiş olan çoklu çok-uluslu (kurumsal ve sivil) örgütlerin varlığıdır.

oluşturmuştur. Karşılaştırma için uygun unsurlar, aynı genelle-yici yönetim biçimi ve bütünün aynı katmanında yer almalıdır. Ve bunlar, az ya da çok kendine yeterli olmalı ve ayırt edici bir kimlik edinmiş olmalıdır. Bundan sonra, tüm teorik ve ampirik analizler bu modeli takip etmişlerdir. Bilhassa, çabaların önemli bir kısmı, nüfusunun sözümlerine ona tek bir 'uyrukça' paylaşıldığı, sözümlerine ona 'bağımsız' devletler üzerine yapılan çalışmalara git-mektedir. Yalnızca bu 'bağımsız ulusal' politikaların, 'birimler' için gerekli kapasiteye sahip olduğu ve bu nedenle karşılaştır-malı amaçlar için eşit biçimde ele alınması gerektiği verili [ka-bul edilir]. Birleşmiş Milletler üye devletleri hakkındaki büyük N karşılaştırmalarının bu kurguya dayanıyor olduğunu söyleme-ye gerek yok. Latin Amerika, Alt-Sahra Afrika'sı, Orta Doğu ve Kuzey ve Güney Afrika, Güneydoğu ya da Kuzeydoğu As-ya'daki ülkelerin coğrafik ya da kültürel olarak ayrıştırılmış alt grupları ile çalışan alan uzmanları bile genellikle sonuç çıkarma ve dışsal geçerlilik (doğrulama) sorunuyla karşılaşmak zorunda kalmıştır. Topraklarının önemli bir kısmı yabancı muz üreticile-ri tarafından ele geçirilmiş 1950'ler Honduras'ı, temel ihracat kaynağı olan kahvenin yerel halkın elinde olduğu, toprakları daha büyük olan Brezilya ile 'gerçekten' karşılaştırılabilir mi-dir? Hemen hemen tamamen petrolden elde edilen gelire da-yanan Kuveyt'in mali sistemi ile büyük oranda dış yardım ve kendi yurttaşlarına dayanan Ürdün'ü karşılaştırmak ne gibi bir fayda sağlar? Kendi metodlarının uygulanmasını aynı federal ya da ademi-merkezileşmiş yönetim biçimlerinin alt birimlerine uyarlayan karşılaştırmacılar, bu alt birimler, eşit özerk faaliyet-lere sahip olduğu için kendilerini çerçevesi çizilmiş sorunlara hapsedilmiş bulmuşlardır. Örneğin, Amerika Birleşik Devletleri genelinde zorunlu askerlik uygulamasındaki farklılıklar üzerine yapılan çalışmada benzer bir algıya neredeyse rastlanmaz - 1960'lar ve 1970'ler süresince 'Berkeley Özerk Cumhuriyeti' istisnasıyla. Güncel belirlemede, karmaşıklığın farklı biçimleri ve karşılıklı bağımlılığın dereceleri nedeniyle, ki bu ikisinin alışım ürünlerini de buna dahil edebiliriz, eşit *birimleri* tanımlamada bağımsızlık ve ulusallığın özelliklerine başvurmak gide-rek daha az mümkün olmaya başlamıştır. Hiçbir siyasi örgüt, diğerlerinin faaliyetlerini göz önüne almadan gerçekçi bir bi-çimde neden ve sonucu ilişkilendiremez ve istenilen sonuçları elde edemez. Hemen hemen bütün yönetim biçimleri, diğer si-

yasi yapılardaki kişiler ve kurumlarla örtüşen, kimlik, sadakat ve ilgi alanlarına sahip kişiler ve kurumlara sahiptir.

Ya da aynı politik yapı ya da kümelerin aynı biçimsel *katmanlarındaki* politikaların, kurumlar için aynı kapasiteye sahip olacakları konusunda kişilere güvence verilemez. Üretim, dağıtım ve yönetişimin çok-katmanlı sistemlerine eklemelerine bağlı olarak, kişilerin herhangi belirli fırsat ya da meydan okumalara, bağımsız olarak tepki verme ya da ona göre davranma kapasiteleri büyük ölçüde çeşitlenebilmektedir. Bu, Avrupa Birliği gibi ulus-üstü anlaşmalara girmiş ya da IMF ya da Dünya Ticaret Örgütü gibi uluslararası bağlayıcılığı olan anlaşmaları imzalamış ulus devletler için belli ki daha doğrudur. Bu kişiler zaman zaman bu organizasyonların içinde olmaktan dolayı kendilerini utanç içinde ya da suçlu bulmakla kalmazlar, aynı zamanda bu tür kısıtları düzenli olarak tahminleyebilir ve davranışlarını ona göre düzenleyebilir. Bunun yanında, çoğu çağdaş ulusal yöneticilerin ulus-altı birimlere dışsal güç uygulaması kabul edilmiş ya da bu konuda bu yöneticiler zorlanmış ve bazı durumlarda bu birimler yakın ulus devletlerdeki eşit statüdeki birimlerle işbirliği anlaşmalarına yönelmiştir.

Bu gözlemlerden yola çıkarak, yalnızca bireyler seviyesinde karşılaştırmanın tamamen anlamsız (gülünç) olduğu sonucuna ulaşmakla kalmıyorum, fakat aynı zamanda karşılaştırmacıların kendilerini ait hissettikleri ve incelenen belirli kurum, siyaset ya da fikirle ilişkili olarak paylaşımda buldukları kolektiviteye, düşünce üretimi açısından daha fazla katkı sunmaları gerektiği sonucuna da ulaşıyorum. Avrupa Birliği'ne atıfta bulunmadan, Avrupa politikaları çerçevesinde çevresel politikalara katılım üzerine çalışan birisini düşünmeye çalışın. Ya da ikili ve çok-terafli dış yardım programları tarafından yüklenen koşulları dikkate almadan, Afrika devletlerinin insan hakları sicilini karşılaştıran bir diğer akademisyeni düşünün. Bu örneklerin hiçbirinde, kişinin, davranışlar ya da çıktılarının bütün varyasyonlarındaki çıkarımları ulus-üstü bağlantılarla açıklama zorunluluğu hissetmeyeceğini itiraf etmeliyim. Yalnızca ulusal politikalar içinde oluşan şartlar tarafından ortaya konulacak hayli farklı sonuçlar, hala bir sorun olarak ortadadır, fakat bu birimler arasında yerleşmiş karmaşık dışsal bağlamları görmezden gelmek ya da bunları dualara havale etmek eşit derecede akılsızlık olacaktır.

Fakat bu tür karmaşık belirlenimlerdeki birimleri karşılaştırırken, kişinin uygulayacağı metot ne olmalıdır? Geleneksel cevap, ‘bir hikâye anlat’ şeklindedir. Ne de olsa, -karşılaştırmalı olsun ya da olmasın- bir siyaset tarihçisinin yaptığı, belirli bir sonuç üretmeye katkıda bulunan tanımlanmış bir zaman aralığı içindeki bütün etmenleri bir araya getirme çabasıyla bir hikâye kurgulamaktır. Ne yazık ki bu –her nasılsa kavrayışlı- hikâyeler genellikle ‘kavramsal’ terimlerle yazılır, örneğin, edimci ya da yazarın kendileri tarafından kullanılan (terimler). Birimler arasındaki (ya da zaman içinde aynı birimler içindeki) sistematik ve kümülatif karşılaştırmalar ‘nomotetik’ bir dil gerektirir, örneğin, bir duruma değil, belirli bir yaklaşım ya da teoriye özgü terimlere dayalı olan bir dil. Olası ‘karmaşılaştırıcılar’ için ilk adım kavram icat etmek ya da kavramları yeniden tanımlamak olabilir, böylece bu kişiler bireyler ve özellikle kurumlar arasındaki ‘belirsiz’, ‘bozulmuş’ ve ‘katmanlaştırılmış’ (sonuncusu, çağdaş siyasi yaşamın daha belirgin bir bileşeni olduğu için) karşılıklı ilişkileri daha fazla kavrayabilirler.

Örneğin, AB’nin yönelebileceği olası sonuçların kapsamı hakkında daha ciddi düşünmeye başladığımda, böylesi bir ihtiyaç deneyimini yaşadım.<sup>18</sup> Bu olası boşluğu doldurmak amacıyla, *federatio* (federasyon), *confederatio* (konfederasyon), *consortio* (ortaklık), ve *condomino* (egemenliğin paylaşımı) diye adlandırdığım dört ‘ideal tipte’ bileşeni tanımlamak için Pseudo (uydurulmuş) Latince’ye başvurmak zorundayım. Ayrıca Avrupalı yetkililerin ve politikacıların yaptıkları şeylere bir anlam verebilmek amacıyla icat ettikleri ve keşfettikleri yetki devri, ortak karar, orantılılık, eklenebilirlik, tamamlayıcılık, şeffaflık, *geometrik değişken*, müşterek sorumluluk, tam karşılık (*juste retour -fr.*), aktarım, müşterek tanınma, toplu egemenlik, ülke kontrolü, ekonomik ve sosyal uyum, sürdürülebilir yakınsaklık, avro-uyumluluk, katılım ve dışında kalma, komitoloji, eşmerkezli çemberler, dışsal ekonomiler (*le spill-over*), terslik (*l’engrenage*), toplulukla ilgili metot (*la methode communautaire*), ulusüstücülük (*la supranationalite*) ve elbette ki *bilgi toplumu* (*l’acquis communautaire*) gibi garip sözcükler konusunda detaylı araştırma yaptım. Ve inanın ya da inanmayın, bu yalnızca Avro-konuşan buzdağı taktiği!

---

<sup>18</sup> Yaratıcı kavramsallaştırmanın en güzel örneği, Fritz Scharpf’in Alman siyasi sisteminin farklı katmanları arasındaki politika yürütmenin karmaşık, ‘örtüşen’ doğasını anlatmak için kullandığı Poli-tikverflechtung terimidir.



## (YALNIZCA) DEVLETLER DEĞİL POLİTİKALAR

Karşılaştırmalı siyasal sistemler araştırmalarındaki uygulamalar ‘gerçekte-var olan politikalar’daki değişiklikleri takip etmeli ve örnek almalıdır – fakat her zaman dikkate değer bir gecikme ile.<sup>19</sup> Yukarıda belirttiğim gibi, son (on) yıllarda meydana gelmiş olan en önemli kapsamlı değişiklikler, ‘karmaşık karşılıklı bağımlılık’ın yaygınlaşmasıyla olmuştur. Biçimsel olarak bağımsız politikaların birbirleriyle dışsal ilişkiye sahip olduğu gerçeği kesinlikle yeni bir şey değildir. Yeni olan, yalnızca bu değişimin bütünsel boyutu ve farklılığı değil, fakat aynı zamanda hemen hemen tüm sosyal, ekonomik ve kültürel gruplara ve bu politikaların yer aldığı neredeyse tüm coğrafik alanlara nüfuz ettikleri kapsamıdır. Şimdi, ulusal sınırlar içinde herhangi bir yerdeki nüfusun, yabancı düşünceler ve ayartmalarla ‘kirlenmeye’ başlamasını önlemek için olağan dışı siyasi çaba gerekmektedir. ‘Küreselleşme’, yerküredeki dağılım ve kapsamının aynılığı abartılsa bile, bu gelişmeler için sepet (catch-all) terim olmaya başlamıştır.

Küreselleşme, kesinlikle çağdaş siyaset biliminin bağımsız değişkeni –‘ilk taşıyıcısı’- haline gelmiştir. Küreselleşme, bir araya toplama, birbirini destekleme ve giderek artan kümülatif bir etki üretmeyi amaçlayan makro-katmanlardaki geçişlerin bir dizilimi olarak tanımlanabilir. Tüm bu değişimler, karşılıklı ilişkilerini zaman ve uzama sıkıştırıp, maliyetlerini azaltarak ve önceki engelleri kolayca aşarak, ulusal sınırlar içindeki bireyler ve sosyal gruplar arasındaki değişimlerin sayısı ve çeşitliliğinin teşvik edilmesiy-le ilgilidir. Açıkça, küreselleşmenin ardındaki itici güç ekonomidir. Ancak, piyasa rekabetindeki artış ve mal ve hizmetlerdeki teknolojik yeniliklerin korkunç gücünün arkasında, bu değişimlere izin verecek, değişimleri destekleyecek ve bazen de sübvansedecek ulusal siyasi otoriteler tarafından alınan sayısız karar vardır. Küreselleşmenin günden güne kendini göstermesi öyle doğal ve kaçınılmaz bir şekilde olmuştur ki bunların, *bırakınız geçsinler* ve *bırakınız yapsınlar* diye belirledikleri şeyin sonuçlarını kanımca

---

<sup>19</sup> Karşılaştırmalı siyasal sistemlerin tekrarlayan paradokslarından bir tanesi, akademisyenlerin ‘Minerva Baykuşu’nun uçuğu alacakaranlık’ fenomenini keşfetme ve etiketleme eğilimidir, özellikle fenomenin öneminin azalmaya başladığı bu süreçte. Bunun, özellikle kurumlar ve uygulamaların kendilerini en açık şekilde ortaya koyacakları bir krizde olmalarından kaynaklandığından şüpheliyim. Bununla birlikte birkaç defa ‘alacakaranlıkta baykuş kovalamaya’ katılmış olmam nedeniyle bunun beyhude bir deneyim olduğuna tanıklık edebilirim.

anlamış olan hükümetler tarafından kasıtlı bir şekilde üretilmiş kararlar olduğunu sıklıkla unutuyoruz.

Bu kararların, belirli ulusal kurumlar ve faaliyetlere bağlı etkileri oldukça tartışmalıdır, ancak iki (hiç kuşkusuz varsayım dayalı) akım, karşılaştırmalı siyasal araştırmanın yürütülmesi için kendine özgü bir ilişkiye sahip görünmektedir:

(1) Küreselleşme, politik tepkilerin potansiyel alanını daraltır, vatandaşlarının taleplerine otonom bir şekilde tepki veren egemen (daha fazla egemen olmayan) ulus devletlerin kapasitelerini ve bu nedenle geleneksel siyasi araçların ve devlet otoritelerinin meşruiyetini zayıflatır.

(2) Küreselleşme, ulusal sınırlar arasında hareket eden devlet-dışı aktörler için uygun olan kaynakları genişletir ve siyasi sorumlulukları ulus-aşırı devlet-benzeri aktörlere doğru yukarıya kaydırır – her ikisi de ulusal seviyedeki resmi kurumları ve gayri resmi düzenlemeleri zayıflatır ve ulus-üstü çıkarların gelişimini ve ulus-üstü normların yayılmasını sağlar.

Eğer bunların birisi doğru ise (ve özellikle her ikisi de), o halde, temel bir ‘paradigma kayması’nın ortaya çıkması kaçınılmazdır –Şekil 1’deki üst dallarda bulunan yollardan hangisini seçerseniz?

Karşılaştırmacılar, bazen gözlem ve analiz birimleri için düşünce kalıplarını verili olarak alırlar, fakat sıklıkla, derinlemesine kökleşmiş stratejilerini değiştirmek için, yani, değişkenlerin kontrolü ve (sözde) bağımsız koşullardaki mevcut değişkenlerdeki benzerlikler ve farklılıklardan sonuç çıkarmanın temeli olarak neredeyse yalnızca ‘egemen ulus devletlere’ bel bağlama ihtiyacını reddederler. [Karşılaştırmacılar], çoğu bireyin halihazırda temelde (ve bazıları yalnızca) bu birimlerle özdeşleştiğini ve istatistiki regresyonlar ya da ikili tabloları girdiğinde ulusal değişkenlerin, davranışlar ve tavırlardaki belirli değişim miktarlarını tahminlemeye devam ettiğini (doğru bir şekilde) gözlemlemektedir. Bundan dolayı, eğer kişi, diyelim ki cinsiyet ve oy verme tercihleri arasındaki ilişkiyi araştırdığında, ilişkiler ulus devletten ulus devlete farklılık gösterecektir –ve bu genellikle, ilgili ulus devletler içindeki alt-birimler arasındaki değişimden daha büyük olacaktır.

Yalnızca bireysel seviyelerdeki davranışlar ve tutumlara bağlı olduğunda, karşılaştırmalı analizler için bu varsayım kabul edebilirken, bunun, bağlayıcı kolektif seçimlerin ara ve özellikle makro birimlerin davranışları için geçerli olmadığına ikna oldum. Karmaşıklığın ayırt edici formları, karşılıklı bağımlılığın ayırt edici dereceleri ve bu şartların ayırt edici alışimlarından dolayı, hiçbir rejim

diğerlerinin faaliyetlerini göz önüne almadan, kendi kurumları ve politikaları arasındaki neden sonuç ilişkisini gerçekçi bir biçimde kuramaz. Hemen hemen hepsi, kendi sınırları içinde, diğer rejimlerle örtüşen kimlikler ve bağlılıklara sahip kişiler ve kurumlara sahiptir; ulusal sınırlar içindeki neredeyse tüm karar birimleri, kontrolü sınırlayan 'ekstra-ulusal' olaylardan etkilenmektedir. Bu tür değişimlerin yalnızca Dışişleri Bakanlığı'ndan geçtiği ve uluslararası antlaşmalar ya da resmi tek taraflı düzenlemeler tarafından yönetildiği günler geride kaldı. Dış ilişkiler, sendikalar ve profesyonel derneklerle ilgilenen bölgeler, vilayetler ve hatta yerel yönetimler (belediyeler), en başarılı kapsayıcı bölgesel ve uluslararası organizasyonların bir parçası oldu; ekonomik sektör ve endüstriler, pek çok farklı ülkeden firmaları kapsadı; sosyal hareketler programlarını birbirleriyle değiştirdi ve birbirlerinin taktiklerine uyum sağladı. Hiç kuşkusuz, siyasi partiler, kendi örgüt ve ideolojilerinde en ulusal(cı) olarak kalmaya devam etti, fakat birbirleriyle sıklıkla buluştu, 'enternasyonel'e katıldı, çağrılarını yöneltti ve bazen birbirlerinin adaylarını bile destekledi.

Benim çıkardığım sonuç, teori, gözlem ve sonuç çıkarma için ilgili birimlerin tanımlanmasında egemenlik, ulusallık ve devletsellikğin özelliklerine dayanmak giderek daha az uygun olmaya başlamıştır. Hiç şüphe yok ki betimleyici seviyedeki karşılaştırmalı siyasal sistemler, tüm çabalarını resmi egemen ulusal devletlerin hizmetine sunmaya devam edecek. Bu, bu tür bilginin genelde politikacılar, medya ve halkın büyük bir kesimince tüketildiği bir seviyedir. Fakat analitik seviyede, bunun bu sınırları yarıp geçmesi ve aynı biçimsel statüdeki birimleri fark etmesi gerekecektir, örneğin, Birleşmiş Milletlerin ya da bazı bölgesel organizasyonların bütün üyeleri, kolektif iradenin ortaya konulmasında ve uygulanmasında oldukça farklı becerilere sahip olabilirler. Başka bir deyişle, karşılaştırmacıların, bir kere incelemek için verili bir problem ya da yapboz seçtiklerinde neyin ilişkili ve eşit bir durum oluşturacağı konusunda daha fazla düşünceleri ve bunu yapabilmek için, *öncelikle* karşılaştıracakları birimlerin sayı ve kimliklerini seçmeleri gerekmektedir.

Araştırma planındaki bir yenilik, üzerinde çalışılan problemle ilgili benzer özellikler ve kapasitelere sahip olmaları sağlanan uzamsal ya da tüzel kümelenimlerin farklı katmanlarındaki birimleri karşılaştırmak olabilir. Bir diğeri, alan araştırmaları tarafından dayatılan sınırları göz ardı etmek ve kültürel ya da coğrafi benzerlikleri ne olursa olsun, benzer karmaşık karşılıklı bağımlılık örnek-

lerini paylaşan analiz birimlerini tanımlamaya çalışmak olabilir. Hatta bir diğeri, fonksiyonel kriterleri değiştirmek ve benzer katmanlara sahip üretim ve pazarlama düzenlemeleri ya da hak sahibi çoğunlukla benzer niteliksel ve çatışmacı ilişkilere sahip etnik gruplar arasındaki ekonomik birimleri karşılaştırmak olabilir. En üretkar olanı, benzer yapılandırmalı, bölgesel ya da fonksiyonel güç ve otorite örnekleri ile bunların ürettiği etkileri araştırmak olabilir – bunlar uzamsal, kültürel ve hatta geçici olarak nereye yerleşmiş olursa olsun.<sup>20,21</sup>

Ancak, en zorlu meydan okuma ‘devletsellik’ olasılığının terk edilmesinden gelecektir. Uzun süredir ‘herkeşçe bilinen’ soyut bir kavram olan egemenlik, aynı zamanda herkesin, neredeyse tüm devletlerin, ortak bir politik kimlik taşımayan sosyal gruplara da sahip olduğu ‘bilinen’ kullanışlı bir kurgu olmuştur. Kişi, kurumlarını ve politikalarını seçerken birimleri birbirinden bağımsızmış gibi ele alabilir ve ‘ulusal çıkarlar’ diye bilinen şeyin var olduğunu ve harekete geçirildiğinde bunun kolektif seçimler üzerinde bir etkisinin olabileceğini varsayarak paçayı kurtarabilir. Ancak devletsellik fikri, politikaları -özellikle durağan, tekrarlı, ‘normal’ politikalar- tartışırken kullandığımız söz dizinlerinin en uzak köşelerini bile çoğaltır. Ne zaman politik birimlerin sayısı, konumu, otoritesi, statüsü, üyeliği, kapasitesi, kimliği, çeşidi ya da belirleyiciliğine atıfta bulunsak, devletler ve ‘onların’ kapsadığı ulusal topluluklardan oluşmuş bir evrene örtülü ya da açıkça atıfta bulunan kavramlara başvururuz. Bu siyasi hayatın düzenlenmesinin belirli biçimlerinin, tüm diğerlerini belirleyiciliği, kaynakların çoğunu otoriter bir şekilde dağıtacağı, meşruiyetin özgün kaynağından memnun olacağı ve insanların çoğuna ayırt edici bir kimlik sağlayacağı gün gibi ortadadır. Her ne kadar, egemen ulus devletlerin – sınırları içinde ve ötesinde- pek çok yönden fiili saldırı altında olduğunu fark edebilssek de bunun ‘dikkate değer direnci’ defalarca

---

<sup>20</sup> Daha önceki egemenlik politikaları ilişkilerindeki güncel gelişmeleri tanımlamak amacıyla ‘neo-ortaçağ’ metaforuna sıklıkla başvurulması, bu konuda ilginç bir örnektir.

<sup>21</sup> Bu, kıtalar, ülkeler ya da eyaletler arasında bireylerden ya da topluluklardan elde edilen gözlemlerle geliş güzel toplanan sözde ‘veri analizi havuzu’ ile ilgilenme hevesi *değildir*. ‘Basitleştiriciler’ için bu yalnızca kabul edilebilir değil, aynı zamanda uygulamada mecburiyettir. ‘Karmaşıkçılar’ için bu yalnızca kavramsal ya da şarta bağlı etmenlerdeki değişkenlerin kontrolü için gerekli açık örneklerden sonra doğrulanabilir.

ispatlanmıştır.<sup>22</sup> Bunu bozmak (ve hatta onu belirli bir biçimde nitelemek bile), siyaset hakkında konuşurken ve siyasi analizlerde bulunurken yeni bir dil yaratarak her şeye yeniden başlamak anlamına gelebilir.

Dikkatli okuyucular, normal terim 'devlet' olması gerekirken, sıklıkla 'rejim'e atıfta bulunarak bunu zaten yapmaya çalışıyor olduğumu fark etmiş olacaktırlar. Ben bu sözcüksel problemin ilk defa, itiraf etmeliyim ki uç bir örnek – Avrupa Birliği- üzerine çalışırken farkına vardığımı belirtmeliyim. Daha sonra okuyucudan şu unsurlara sahip *olmayan* bir rejim hayal etmeye çalışmalarını istedim: (1) açıkça tanımlanmış üstün otoritenin sağlam bir konumu; (2) kamu kurumlarının yerleşmiş ve görece merkezileşmiş bir hiyerarşisi; (3) kararlarını tüm bileşenlere bağlı olarak alabileceği çerçevede *yetkilerin* ön-tanımlı ve ayırt edici 'kamusal' alanı; (4) otoritesini kullanacağı sabit ve (az ya da çok) sınırdış bir toprak; (5) diğer rejimler tarafından özgün bir tanıma ve uluslararası anlaşmaları sonuçlandırabilecek ayrıcalıklı bir kapasite; (6) yurttaşları için kapsayıcı kimlik ve sembolik varlık; (7) yasalarla belirlenen baskı aygıtları üzerinden kurulmuş ve işlevsel olan bir tekel; (8) istenilen bireyler ve gruplara yönelik kararların doğrudan uygulanması için eşsiz bir kapasite; ve (9) sınırları içindeki bütün mal, hizmet, sermaye ve kişilerin hareketlerini kontrol etmede tartışma götürmez bir potansiyel iktidar (Schmitter, 1996).

Günümüzde, Avrupa Birliği bu özelliklere yeni yeni sahip olmaktadır, bu da Avrupa Birliği'ni, bu özelliklerin bazılarını kaybetmekte olan iyi kurumsallaşmış ulusal devletlerden oldukça farklı kılmaktadır. Ayrıca bu tür birimler arasında devletselliğin pek çok çeşidi olduğunu ve AB'nin gerçek ve aday üyelerinin, diğerlerine göre bu yönde daha fazla ilerlediğini itiraf etmeliyim. Avrupa, üyelerin politika seçimleri ve faaliyetlerini tam anlamıyla gün gün koşula bağlayan normları (bunların 80.000 sayfa olduğu iddia edilmektedir) belirleyen ulus-üstü politik ortaklığın olduğu özgün bir bölge. Bu şekilde bir şey NAFTA, MERCOSUR, CACOM ya da ASEAN'da görülmez. Hal böyleyken Kuzey Amerika, Güney Amerika, Orta Amerika ve Güneydoğu Asya rejimlerinin hepsi, yukarıda belirtilen dokuz 'imgesel' boyutun pek çok sorununu aklı getiren ulus-üstü normlar ve hatta uyum mekanizmalarının büyüyen ağlarında kapana kısılmışlardır. 'Şarta bağlılık' muğlak bir

---

<sup>22</sup> Kimse buna, Stanley Hofmann kadar sürekli bir itirazda bulunmamıştır: 'Obstinate or Obsolete: The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe', *Daedalus*, (1966), Vol. 95, No. 3, pp. 862-915.

terim olabilir ve etkisi genellikle şüphelidir, fakat kimse, Birleşmiş Milletler, Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu, Dünya Ticaret Örgütü ve ‘ulus devletler ötesinde’ bazı etkilere sahip diğer küresel ve bölgesel ‘hükümetlerarası kurumlar’ gibi kurumları sorgulayamaz. Ve ‘ulus devletler ötesinde’ki politik gruplarla doğrudan bağlantısı olan çok daha fazla sayıdaki sivil toplum örgütlerinden bahsetmeye bile gerek yok. Karşılaştırmalı siyasal sistemler, karmaşıklık kapsayamadan önce, karar organlarının çok daha genişçe bir kesimine müsaade etmek ve aynı biçimsel statüye sahip olanların zorunlu olarak eşit olup olmadığı ve buradan hareketle benzer bir biçimde davranma kapasitelerinin olup olmadığını sorgulamak zorunda kalacaktır. Şimdi göreceğimiz gibi, ‘değişkenler’den çok ‘modeller’e daha fazla önem vermek gerekecektir.

### **(YALNIZCA) DEĞİŞKENLER DEĞİL, MODELLER**

Karşılaştırmalı siyasal sistemler değişkenlere odaklanma eğiliminde olmuştur. Eski versiyonu, bütün olaylardaki davranışları açıklamaya çalışmıştır –sıklıkla bir seferde tek birini. Genel yaklaşım, bir problem seçmek, onu açıklamak için karşıt teoriden bazı değişken(ler) seçmek, söz konusu durumun evrensel kümesine karar vermek, potansiyel anlamı olabilecek diğer değişkenlerin kontrolü için bazı alt grupların üzerinde durmak ve ‘belirli’ kurumları araştırmaya gitmektir. Yalnızca seçilen birimlerin birbirlerinden bağımsız nedensel ilişkilerin temellerini yeniden üreteceği farz edilmekle kalmamakta, aynı zamanda her bir değişkenin, sonucu açıklamada bağımsız ve eşit bir katkısının olacağı varsayılmaktadır. İlk varsayımı zaten sorguladık, şimdi aynısını ikincisine de yapalım.

Karmaşıklık tek bir değişkenden ziyade bir dizi (bir ‘bağlam’ ya da ‘ideal tip’) değişken setinin etkilerini anlama amacı gerektirir. Ve normal olarak, kişinin üzerinde çalıştığı problem ya da yapbozun da çok-boyutlu bir biçimi vardır. Hiçbir durumda tamamıyla standart değer için yeterli değildir ve birkaç değişken eklenir (örneğin, kişinin, ekonomik ya da beşeri gelişimi, işçi sınıfı öncülüğü, etnik düşmanlık, demokrasinin niteliği, hukuk kuralları vb. gibi değişkenlerle yaptığı gibi). Temel kaygı, bir tür bağlam oluşturan ve bir tür çıktı üreten önceki etkileşimler ve bağımlılıkları yakalamaktır. Bir diğer deyişle, herhangi bir bağımlı değişkenin gücü, tıpkı seçilen herhangi bir bağımlı değişkenin öneminin, sistemin genelinde nereye ve nasıl yerleştiğine bağlı olması gibi, diğerleriyle olan ilişkilerine bağlıdır.

Bu noktayı vurgulamanın başka bir yolu daha var. Klasik ‘analitik’ gelenekte, tamamlanmış bir problemi, kurumu ya da süreci ayrıştırarak ve bileşenlerini tek tek inceleyerek işe başlarsınız. Bunu yeterli bir şekilde tamamladığımızda, bunları tekrar bir araya getirerek sentezler ve bunları bütünün davranışı hakkındaki bulgularınız olarak açıklarsınız. Fakat ya parçalar bir kez ayrıldığında fonksiyonlarını ya da kimliklerini kaybederse ve daha önemlisi, ya tek tek parçalar bütünün ikna edici bir reproduksiyonu oluşturacak şekilde bir araya getirilemezse? Karmaşık politik düzenlemelerde, parçaların dağılımı, bütünün karşılıklı ilişkisindeki rollerine bağlıdır. Biz karşılaştırmacılar, uzun süredir ‘*ekolojik yanılğı*’ adı verilen şeyin, yani kişinin bütünün davranışından, onun içindeki tek tek parçaların davranışlarından sonuç çıkarmasıyla ortaya çıkan hata potansiyelinin, farkındayız. Örneğin, Weimar Cumhuriyetindeki seçim alanlarında Protestanlar ve çiftçilerin büyük bir kısmının Nazi Partisine (NSDAP) daha fazla oy verme eğilimlerinin olması, tek tek Protestan bireyler ya da çiftçilerin bu parti için oy verdiği anlamına gelmez. Bu yalnızca uygun seviyedeki verilerle ispat edilebilir. Fakat bugünün karmaşık dünyasında daha önemli olan şey, tersidir, örneğin ‘*bireysel yanılğı*’dır. Bu basitçe bireyler hakkındaki gözlemlerin toplamına bağlıdır ve bu bireylerin birlikte ne yaptığının bir açıklamasını ortaya koyar. Bundan dolayı, örnek bireylerin değerlerinin daha ‘demokratik’ olması, yönetim biçiminin de daha demokratik olması anlamına gelir.<sup>23</sup> Rasyonel tercih araştırmacıları bunu rutin olarak yaparlar (özelliklerinin daima ‘baskı altında’ davrandığı uyarısıyla). Bunun, politik sürecin incelendiği yerde oldukça iyi işleminin, örneğin oy vermenin, buna bir katkısının olduğunu kabul edebilmeme rağmen, bu, ‘rasyonel’ bireyler, önceden var olan kurumlar ve ağlar içinde eşit olmayan bir şekilde iletişime girdiğinde, ciddi yanıltıcı sonuçlara sebep olabilir. Bireysel tercihlerin ve rasyonel seçimlerin, diyelim ki kamu harcamalarının seviyesi ya da sosyal sınıflar arasındaki yeniden dağılımın kapsamını tahminlemeye çalışacak, bir model içinde yeniden oluşturulduğunu hayal etmeye çalışın!

---

<sup>23</sup> ‘Araştırma Modeli’ seminerinde kullanmayı sevdiğim bir örnek Avrupalı kimliği ve Avrupa Birliği’dir. Bir Eurobarometre anketine göre, ‘Kendinizi sıklıkla Avrupalı hissediyor musunuz?’ sorusuna ‘evet’ cevabı verenlerin en yüksek oranının %85 olduğu görülmüştür. Böylesine hevesli bir tepkiye sahip olan bireyler Arnavutlardır! Bunlar arasında AB’ye gerçekten üye olan ya da üyeliğe aday olanların oranı %20’yi geçmemektedir.

Karmaşıklık hakkında, kuşkusuz ilkel olan bu düşünceler kavramsallaştırmada oldukça belirgin bir değişimi ima eder – kişinin bağımsız, aracı ya da bağımlı değişken olarak kullanmayı önerdiği şeyin ne olduğunu başka birisi nasıl tanımlar ve kısıtlar. Klasiklerin tavsiyesi bu kavramları mümkün olduğunca kesin yapmaktır, böylece bunlar öznelliklerarası biçimde geçerli olabilecek ve açıkça ölçülebilecektir. Bu sınırların dışındaki uygulamaların tarihsel ya da kültürel nedenlerle şeklinin ‘esnetildiği’ ve bu nedenle karşılaştırmalı amaçlar için geçersiz olduğu söylenmektedir (Sartori, 1970). Elbette ki temel basitleştirme, değişkeni, sayılar, semboller ya da matematiksel eşitliklerle doğru bir şekilde gösterebilecek tek bir boyuta indirgemektir. Çoğu rasyonel seçici ve pek çok iyi kurumsal karşılaştırmacı bunu yapma –ve buradan hareketle, çalışmalarındaki açıklık ve aşırı titizliği garantiye alma- konusundaki yetenekleriyle oldukça gurur duymaktadır

Bir ‘karmaşılaştırıcı’, sınırları ve karşılıklı ilişkileri doğal olarak net olmayan değişken setleriyle ilgilenme olasılığı yüksek olan kişidir. Açıklama nedir ya da her bir durum için neredeyse aynı gözlemlenebilir özellikler üstlenemeyebilen ‘belirsiz’ bir nesnenin açıklanması nedir? Kişinin kavrayışı benzer olan fakat özdeş olmayan bir şeye atıfta bulunur. Bazı özellikleri paylaşabilirler fakat hepsini değil ve bunlar alt-biçimlere bölündüğünde, kategoriler nominal (simgesel) olabilirler fakat sıralı (ordinal) değildir. Siyaset bilimcilerin neredeyse her gün kullandığı kavramları düşünün: Güç, devlet, demokrasi, meşruiyet, plüralizm, kapitalizm, rekabet, hegemonya, hesap verebilirlik, sorumluluk ve bürokrasi. Bu ve daha pek çoğu ideal tiplerdir ve doğaları bulanık, radyal ve belirsizdir. Nitelikli bir gözlemci bunların ne olduğunu bilir ve ortak noktalarını kavrar, fakat onları özdeş ‘esnetilemez’ koşullarda sıralamadan önce tereddüt yaşar. Örneğin, Birleşik Devletlerde uygulanmış marka demokrasisini alalım. Bu rejimin 1920’lere kadar kadınlara tam yurttaşlık hakkı vermediği ve bunun öncesinde bile çoktan demokrasi olarak sınıflandırmaya başladığı gerçeğini görmezden gelmeyi görece kolay buluruz. Fakat ya ‘Tek-Partili Güney’ ve Afro Amerikalı ‘yurttaşlar için oy hakkının sistematik olarak (ve büyük oranda tolere edilerek) baskı altına alınmasına ne demeli. Dikkatli bir standartla, bu şartların ve uygulamaların egemenliği, 1960’ların Sivil Haklar Hareketleri sonrasındaki Amerikan demokrasisi yetersiz bulunmalıdır ve ben çoğu Amerikan siyaset bilimcisinin, kendi demokrasilerinin böylesi bir ‘kategori dışılığı’ tabi tutulmasına güçlü bir itirazda bulunacakları konusunda



şüpheliyim. Henüz, -zaman çerçevesi ne olursa olsun- ‘istikrarlı Batı liberal demokrasileri’ üzerine Birleşik Devletleri kapsamayan karşılaştırmalı araştırma bulamadım. Aynı genelleyici tartışma, yakın geçmişe kadar Fransa’da yönetsel gücün yargısal gücünün politik manipülasyonu hakkında ya da İngiltere’de seçimle iş başına gelmeyen Lordlar Kamarasının ya da İsviçre siyasi partilerinin iktidarındaki garip rotasyon eksikliğinin yaşaması hakkında yürütülebilir. İlkinde (Guatemala) ordu, (sivil haklara korkunç bir şekilde tecavüz etmenin yanında) seçilmiş siviller üzerinde veto gücü kullandığında ve ikincisi (Kolombiya) –sırf düzenli rekabetçi seçimler yürütülmeye devam ediyor diye- topraklarının 1/3’ünden fazlası askeri rejim tarafından yönetildiğinde bu iki ülkeyi (Guatemala ve Kolombiya) demokrasiler olarak değerlendiren niceliksel basitleştiriciler olagelmıştır.

Benim görüşüm, siyaset biliminde, ‘ideal-tipli’ kavramların, bu kavramları özdeş olarak tespit etmeye yönelik, çok azı ölçülebilir olan (bugüne kadar çok fazla yapılagelmiş) denemelerde sonuçlar kabul edilebilir çıkmamasına rağmen, neredeye kaçınılmaz olduğu yönündedir. Bununla birlikte, ‘karmaşık karşılıklı bağımlılığın’ sürekli arttığı bir dünyada, karşılaştırmacılar, hem açıklamada hem de açıklanacak şeyin belirtilmesinde bu tür kavramlara giderek daha fazla dayanmak zorunda olacaktır. Basitleştiricilerin kesin tanımlar ve tek tip ölçümler bulmaya çalışması, (aşırı cimri açıklamalardan bahsetmeye gerek bile yok) zamanımızda siyasetin anahtar unsurlarından bazılarının kavramsal olarak dışlanacağı ve araştırmanın potansiyel nesnelere olarak göz ardı edileceği anlamına gelecektir. Karşılaştırmalı siyasal sistemlerin bütün etmenlerinin, uzun nedensellik zincirini, dolaylı ya da ertelenmiş etmenlerin araçsalcılığını, istenmeyen sonuçların etkisini, çoklu eşitlik ihtimalini, otoritenin birkaç katmanının işbirliğini, yeni (ve sıklıkla çatışmacı) özelliklerin ortaya çıktığını, minör değişkenlerin ‘kaotik’ etkisini, farklı nedenlerin eşzamanlı varlığını ve bunların birleşik etkisini, yerleşik yapıların ve standart işleyen prosedürlerin beklenmeyen direnişini, tesadüfi ya da eşsiz olasılıkların etkilerini, beklenen tepkilerin rolünü, kurulu güçler tarafından dayatılan ‘görünmez sınırlamalar’ı, bahsetmeye gerek yok, bütün düzenlemelerin nasıl işlediğini anlamayı amaçlayan herhangi bir edimcinin acizliğini kapsadığını düşünün.

Bu noktayı, AB’yi tanımlama ve analiz etmede kullandığım iki kavrama başvurarak sergileyelim –varsayımım, yine, bütün rejimlerin (hiç kuşkusuz oldukça farklı sahalarda) başını çektiği yönlerin

(*reductio ad absurdum*) mantıksal olmayan çıktılarının ortaya konmasıyla doğruluğu ispatlanamasa da, bu bölgesel rejimlerin uç noktada bir durumu ortaya koyduğu yönündedir.

*Çok-katmanlı yönetim:* İyi kötü süregiden müzakerelerdeki bölgesel bütünleşmelerin farklı katmanlarında potansiyel olarak bağımsız fakat diğer yönden karşılıklı bağımlı ve ayrıcalıklı siyasi *iktidarı* belirlemeyen ya da bu katmanların hiçbirisinde siyasi otoritenin istikrarlı bir hiyerarşisinde ısrar etmeyen –özel ya da kamu- sal- edimcilerin çok-türlülüğü açısından bağlayıcı kararların alınmasına yönelik bir düzenlemedir.

*Çok-merkezli yönetim:* Tek bir kolektif kurum tarafından – *kanunen* ya da *fili olarak*- kontrol edilmeyen dağınık ve görece özerk temsilciler setine fonksiyonel görev yetkisi dağıtan edimcilerin çok-türlülüğü açısından bağlayıcı kararlar alınmasına yönelik bir düzenlemedir.

Karşılaştırması yapılan rejimlerin bunun gibi özelliklere sahip olması bağlamında, bunlar hem uzamsal hem de fonksiyonel açıdan karmaşıktır. Önemli bir not olarak (*nota bene*) bunlar, en belirgin şekilde AB’de ortaya çıksa da, yalnızca ‘ulus-üstü’ özellikler değildir. Bir rejim, küresel ya da bölgesel kurumlar (ya da hegemonik komşular) tarafından dayatılan sınırlamalardan görece bağımsız olabilir ve yine de kendisini ulus-altı birimlerin ya da fonksiyonel olarak belirli birimlerin otonom davranışları nedeniyle çok-katmanlı ve çok-merkezli yönetim durumunda bulabilir. Örneğin, uluslararası hukuk ve örgütsel sınırlamalar açısından hesapverebilirliğin olmadığı konusunda en ısrarlı devlet, mevcut yönetim altındaki Birleşik Devletlerdir ve fakat kök-hücre araştırmalarında, onun merkezi konumuna karşı olan alt-birimler ve eyaletleri üzerinde egemenliğini kabul ettirememektedir. Alt-ulusal birimler de ulus-üstü birimler kadar yönetim birimlerinin karmaşıklığına katkıda bulunabilirler.

Göstergelerin tanımlanma süreci için gerekli temel uygulamalara ek olarak –örneğin, bireysel ya da kolektif davranışların basit genel ölçümlerinin yapamayacağı- yönetim biçimleri içinde ve arasındaki karmaşık karşılıklı bağımlılık, analizlerin farklı katmanları arasındaki çıkarımların temel yanılığı olasılığını artırır. Mikro-, orta- ya da makro seviyelerde güvenilir biçimde gözlemlenen özellikler, alt ya da üst, diğer seviyelerde nelerin gerçekleştiği hakkında zayıf kalmış tahminleyiciler olabilir. Demokrasi üretebilmek için kişi, ‘yurttaş kültürüne’ ve ‘demokratik düşünceye’ sahip çok sayıdaki vatandaşı basitçe toplayamayacağı gibi, bölgesel organi-

zasyonlar ya da hegemonik demokratik komşular tarafından dayatılan şartların, otokrasiden demokrasiye başarılı bir geçişi temin etmesi konusunda –ya da hatta önemli bir etkiye sahip olma konusunda- garantisi de olmayacaktır. Doğru müdahale, şartlara bağlı olabilir, örneğin, ilgili çoklu katmanlara ve otoritenin rakip merkezlerinin çoğulluğunun olası varlığına dayalı olarak.

Bu tanımlayıcı niteleyicilerin her ikisinin de aynı aslı kavrama bağlı olması tesadüf değildir: *Yönetişime*. Yirmi beş yılı aşkın bir süredir karşılaştırmalı siyasal sistemlerin hiçbir öğrencisi bu kavramın büyüleyici hızı ve yaygın dağılımını görmezden gelememiştir ve birkaç kavram hâlâ hiç olmadığı kadar belirsiz ve çok anlamlıdır. Bunun oportünist kökeni ya da buna yüklenen (hepsi belirsiz) pek çok anlam ne olursa olsun, yönetim fikrinin arkasında (David Easton'un anlamlı bir şekilde belirttiği gibi) 'otoriter biçimde değişimleri dağıtan' pratikteki değişiklikler hakkında önemli bir mesajın gizli olduğu konusunda ikna oldum. Hükümet, örneğin geçerliliği, hiyerarşik olarak gönüllü ve meşru bir şekilde kabul edilmiş kamu kurumları seti üzerinden bunu yaptığında, bu tür dağılımları giderek daha az yapmaya muktedirdir – özellikle uzamsal kümeleşmenin tek bir katmanı sınırlandırıldığında. Gereken çok daha karmaşık bir şey, daha önce tanımladığım gibi,

Kamusal olduğu kadar özel, ulusal olduğu kadar ulus-altı ve ulus-üstü, düzenli olarak karşılıklı memnuniyete ve birbirleriyle müzakere ederek ve tartışarak bağlayıcı kararlara ulaşan ve bu kararların uygulanmasında işbirliği yapan edimcilerin problem/çatışmaları ile geniş bir kapsamda ilgilenen bir metod/mekanizmadır.<sup>24</sup>

Böyle karmaşık bir ayarlanmanın özü, çatışan amaçlara sahip, fakat hiçbirisinin bir diğeri üzerine bir çözümü dayatmaması için yeterince bağımsız ve fakat hiçbir çözümün bulunmadığı durumda, iki tarafın kaybedeceği kadar birbirlerine yeterince karşılıklı bağımlı olan aktörler arasındaki karşılıklı ilişkinin yatay formlarına bağlıdır.<sup>25</sup> Hem modern hem de modernleşmekte olan toplumlarda,

<sup>24</sup> 'What is there to legitimize in the European Union and how might this be accomplished?' C. Joerges, Y. Meny, J.H.H. Weiler (eds.), *Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance*, içinde Jean Monnet Working Paper series, no. 6/01 of Harvard Law School. Bu tür düzenlemelere katılan aktörlerin genelde 'paydaşlar' olarak nitelendirildiklerine dikkat çekmek gerekir. Bu, özünde, yönetişimin kendisinden çok daha belirsiz bir kavram olabilir.

<sup>25</sup> Kişi, ulusal ya da ulus-altı 'yönetişim üzerine odaklanan literatürde karşılıklı ilişkili edimciler arasındaki yatay ilişkilerin durağan örneklerine atıfta bulun-

yönetişime katılan aktörlerin bazıları, liderler ve üyeler ile, kâr amaçlı olmayan, yarı-kamusal ve en azından yarı-gönüllü örgütlerdir; bunun ötesinde, bu, bu örgütlerin başarısı için hayati olan, bir sivil toplum kuruluşuna benzeyen bir şeye gömülmüşlüğüdür. Bu örgütler boyutları, varlıkları ya da kapasiteleri açısından eşit olmak zorunda değildir, ancak karşılıklı olarak birbirlerine zarar vermek ya da yardım etmek zorundadırlar.

Yönetişime içsel olan bir diğer şey de düzenleme nosyonudur. Katılımcı örgütler tek bir problemi çözmek için yalnızca tek seferliğine iletişimde bulunmaz, fakat belirli bir süre zarfında tekrar ve öngörülebilir bir iletişimde bulunurlar, böylece birbirlerinin tercihleri, yardımları, ardışık ödünleri hakkında daha çok şey öğrenir, karşılıklı kaygılarının kapsamını genişletir ve yönetişimin kendi sürecine bir bağlılık geliştirirler. Burada anahtar kelimeler de belirsiz olma eğilimindedir: Güven ve karşılıklı destek – daha özelden, bir topluluk içinde ya da birkaçı arasında, az ya da çok kalıcı sosyal, kültürel ekonomik ya da ideolojik bölümleri etkili bir şekilde temsil eden örgütler arasındaki güven ve karşılıklı destek...

Yönetişimin yalnızca müzakere ve tartışma yoluyla karar verme hakkında olmadığını, fakat aynı zamanda politikaların uygulanması hakkında olduğunu dikkate almak gerekir. Aslında, ne kadar uzun ve geniş boyutlu uygulanırsa, katılımcı örgütler, karşılıklı ödüllendirici programların yönetiminden oldukça fazla meşruiyet (ve maddi ödüller) yakalayacakları için bu uygulama sürecinde o kadar çok süregiden çıkar elde edeceklerdir.

Yönetişim kendinde bir amaç değildir, fakat çok katmanlı olan katılımcı ve etki altındaki edimciler arasından bağımsız bir şekilde seçilmiş bir dizi hedefin elde edilmesi için bir araçtır. Bilinen ifadeyle ‘iyi yönetim’ bu hedeflere başarılı bir şekilde ulaşılabileceğinin hiçbir garantisinin olmadığını ifade eder. ‘İyiler’ olduğu kadar ‘kötüler’ de üretebilir. Ancak yine de, kamusal baskıya başvurmak ya da serbest rekabete dayanmak açısından geleneksel modellerden daha uygun bir model olabilir.

Bunun ötesinde, bu, asla tek başına uygulanmaz, ancak devlet ve piyasa mekanizmalarıyla bağlantı içinde uygulanır. ‘Yönetişim’ ‘yönetim’ ile aynı şey değildir, örneğin, müşterek hedeflere ulaş-

---

mak için kullanılan bir diğer belirsiz kavramla, *ağ* kavramıyla sıklıkla karşılaşılmaktadır. Kişi, modern anlamda iletişimin, bir ağdaki katılımcıların birbirlerini tanımayabileceği –ve elbette ki hiçbir zaman yüz yüze tanışmadıklarını anlamına geldiğini aklında tuttuğu sürece, bunu ulus-aşırı ve hatta küresel düzenlemeleri kapsayacak şekilde genişletmek uygun görünebilir.

bilmek için devletin baskı gücünü ve (bazen) vatandaşların meşru desteğini arkasına almış seçilmiş ya da atanmış aktörlerin bazı alt grupları tarafından kamusal otoritenin kullanımı gibi... Bu, 'piyasa' için başka bir hüsnü tabir de değildir, örneğin, sınırlı kamu mallarının dağılımının, bağımsız kapitalist üreticiler ya da tedarikçiler arasındaki rekabete devredilmesi. Eğer durum bu ise, çatışmaları ve problemleri çözmede devlete başvurulmasının meşruiyeti, ya devletin ya da piyasaların faaliyetlerini haklı göstermek için kullanılmaktan ziyade, farklı ilkeler ve işlevsel normlara bağlı olacaktır. Bu 'yönetişim' kavramı, karmaşıklığa yönelmiş gelecekteki karşılaştırmacılara empoze edilen bütün yükün üstlenilmesi için yeterli olmayacaktır. Ancak bu, bu doğrultuda hareket edenler için kesinlikle bir başlangıç noktasıdır.

## SONUÇ

Disiplinle ilgili üç öneriyle bitiriyorum:

Siyaset bilimciler, karşılaştırmalı siyasal sistemler ve uluslararası ilişkiler arasındaki arayı ortadan kaldırmalı ve kurallara bağlı, rakip kurumlara gömülü ve şiddetle çözülme ihtimali olmayan politik durumlarla, tekelci kurumların (devleti kapsayan fakat onunla sınırlı olmayan) az ya da çok ama sürekli çatışma durumunda olduğu ve bu çatışmaları sadece güçle ya da güç tehdidiyle çözme eğiliminde olduğu güvenilir olmayan ortak normlar setinde yer alan politik durumlar arasında ontolojik olanı tekrar devreye sokmalıdır. Bu çizginin, devletler içi ve devletlerarası politikalar arasında sürdüğüne inanılırdı. Durum artık böyle değildir –bir süredir savaş olasılığı ikincisinden ziyade ilki (devletler içi) arasındakilerde daha çok geçerlidir- bu iki 'tarihi' alt disiplinin neden ayrı ayrı ele alınması gerektiğine dair genelleyici hiçbir sebep yoktur. Peki, ulusal, ulus-altı, ulus üstü ya da uluslararası olsun olmasın, siyaset bilimi öğrencilerini 'yönetilebilir' rejimler ve 'yönetilemez' rejimlere çalışanlar diye ayırmak ne anlama geliyor?

Karşılaştırmacılar, uygun olduğu düşünüldüğünde, araştırma modellerine Birleşik Devletleri de dahil etmeye çalışmalıdır, fakat Amerikancı meslektaşlarının onlara katılmasını ummamalıdır – en azından bir süreliğine. ABD'deki siyaset [biliminin] şu anki yönü yukarıda bahsettiğim eğilimlerle neredeyse taban tabana zıttır. Amerikalılar (ya da daha iyisi şu anki liderleri) 'karmaşık karşılıklı bağımlılık' olasılığına düşmanca tepki vermekte ve hem kendi içsel hem de dışsal egemenliklerinde ısrarcı olmak için olası tüm çabaları göstermektedirler. Sözde ulusal çıkar arayışlarıyla çelişen

ya da onları sınırlayan, bağlayıcı olarak varlıklarını sürdüren yasal ya da örgütsel sınırlamaları kabul etmeyi reddederek ve çıkarlarına uygun görüldüğünde bu sınırlamalardan sıyrılarak ulus-üstü normların egemenliğini ve uluslar arası örgütlerin faydasını sürekli inkâr ederler.

Karşılaştırmacılar –yönetilebilir ya da yönetilemez siyasal sistemler açısından- kendilerini çevreleyen dünyadaki güç ilişkileri, etki ve otoritenin karmaşıklığındaki büyük artışı kavramlaştırma, ölçme ve anlamaya kendilerini hazırlamalıdır. Kuşkusuz ‘karmaşıklık’ hala yalnızca, alt-disiplinlerinin geleceğinin yakasını bırakmayan bir hayalettir ve bu ihtiyacı karşılayacak cevap belki de kendi safları içinden gelemeyecektir. Umut ediyorum ki, karşılaştırmalı siyasal sistemler, örneksel durumlarla uğraşan fizik ve matematik bilimlerindeki disiplinler içindeki teori ve metotların aşılmasının tutup tutmamasını etkileyecektir, ancak bu arada meydan okumalar tarafımızdan karşılanmalı ve fırsatlar da tarafımızca değerlendirilmelidir.

Siyaset bilimi içinden, -benim yaptığım gibi- yalnızca çok-katmanlılık, çok-merkezlilik ve yönetim gibi birkaç dağınık kavramı devşirmek, karşılaştırmacıları çok fazla ileriye götürmeyecektir. Her ne kadar, dünyadaki en karmaşık siyaset biçiminin ne olması gerektiğini çalışmayı deneyimlesem de tüm bu olasılık ve karmaşıklıklarla başa çıkmak zorunda olan AB, ‘gerçekte-var olan’ politikacılar ve yöneticiler, her gün etkileyici yeni terimler icat etmektedir. Bu ortaya çıkan düzenlemeleri toparlamak, mümkün olduğunca bunları açıkça belirlemek ve içine yerleştirebileceğimiz teorik çerçevedeki noktaları araştırmak için diğer disiplinlerdeki akademisyenlerin yanında, onları da dinlemeliyiz. Özneleriyle diyalog kurmaya kalıtsal açıdan karşı olan ‘basitleştiriciler’in aksine, biz ‘karmaşıkçılar’ istedikleri konusunda ne söyledikleri; ve yaptıkları konusunda ne iddia ettiklerini ciddi şekilde ele alma ihtiyacı ve yükümlülüğü hissediyoruz.

Bunun, alt-disiplinlere doğru en fazla gelecek vadeden yol olduğu fikrinden ayrılamam. Yeni bir aracın, niteliksel karşılaştırmalı analizlerin (QCA) ortaya çıkması, başlangıçtaki metodolojik hızı sağlamıştır. Yaratıcısı Charles Ragin, genel olarak teori için sahip olduğu akıl yürütmeler ve özelde karşılaştırmalı metot hakkında oldukça net olagelmiştir (Ragin, 1987, 1994). Özellikle ‘belirsizlik seti’ ve ‘çift-basamaklı’ versiyonunda, QCA, karmaşık nedensel-

likleri analiz etmede, sosyal istatistikten gelen alışlagelmiş tekniklerden çok daha uygun tahminleme teknikleri sunar.<sup>26</sup>

[QCA], gelecekte giderek daha fazla belirgin olacağını düşündüğüm, eşsonluluk'un (*equifinality*) açıklanması konusunda da eşsiz bir güce sahip görünmektedir. Aristotelesçi kökeninden itibaren, karşılaştırmalı metot, temelde farklılıkları açıklamada kullanılmaktadır. Bazı özellikleri paylaşıyor olmasına rağmen rejimler neden bu kadar farklı davranmaktadır? Bu, alt-disiplinin, John Stuart Mill'in yıllar önce tanımladığı şekilde kümülatif sosyal bilimlerin gelişimine en büyük engellerden birisi olarak tanımladığı şeyi, büyük oranda görmezden gelmesine izin vermiştir: 'uygulanmakta olan' dünya rejimlerinde belirli ya da benzer sonuçların, farklı nedenlere sahip olabileceği basit gerçeği. Belki de bu, en son çalışmam bu fenomenin belirgin bir şekilde var olduğu iki alan üzerine yoğunlaştığı içindir: Avrupa entegrasyonu ve demokratikleşme, ki ben bu ontolojik probleme karşı oldukça hassasım. Bu alt-alanların her ikisinde de kapsanan birimler oldukça farklı hareket noktalarına sahiptir, farklı geçiş yolları takip etmişlerdir, farklı kurumsal alışmaları seçmişlerdir, kamusal görüşün oldukça farklı dağılımlarından oluşmuşlardır ve kabaca aynı yerde sona ermişlerdir. Belirli niteliksel ve niceliksel ayrışmalar, açıklama beklemektedir –büyük ihtimalle genel ulusal şüphelere dayanarak fakat ilettikleri temel mesaj eşsonluluk'tur, örneğin, benzer çıktılara doğru yakınsaklık.

Elbette ki, dünyadaki bütün rejimler ne kurumlarda ne politikalarda ne de davranışlarda birbirlerine yaklaşmaktadır. Neo-neo-neo kurumsalcılar uzak geleceği açıklama konusunda pek çok ayrıma sahiptir. Basitleştiriciler şüphesiz ki, aktörlerin neden farklı kurallar ve politikalar içinden rasyonel olarak seçildiği konusunda pek çok argümanla gelecektir. Diğer bir deyişle, karşılaştırmalı siyasal sistemlerin ağacının geniş üst dallarında pek çok oda olmaya devam edecektir. Bu makalede yapmaya çalıştığım tek şey, karmaşıklığı kucaklamayı seçenler için güvenli bir yer ve yeterli ödüllerin olacağı garantisini vermektir.

## KAYNAKÇA

Almond, G. (1990), *A Discipline Divided. Schools and Sects in Political Science*, Newbury Park: Sage. Almond, G. et al. (1973),

---

<sup>26</sup> Charles C. Ragin, *Fuzzy-Set Social Science* (Chicago: University of Chicago Press, 2000). Bu tekniğin uygulanması yanında iki aşamalı modele iki ampirik örnek için Carsten Schneider ve Claudius Wagemann'ın çalışmalarına bakınız.

- Crisis, Choice and Change: Historical Stories of Political Development*, Boston: Little Brown.
- Ragin, C.C. (1987), *The Comparative Method*, Berkeley: University of California Press.—(1994), *Constructing Social Research*, Thousand Oaks: Pine Forge Press.
- Sartori, G. (1970), 'Concept misinformation in comparative politics', *American Political Science Review*, LXIV(4): 1033-1053.
- Schmitter, P.C. (1996), 'Imagining the future of the Euro-Polity with the help of new concepts', in G. Marks, F. Scharpf, P.C. Schmitter and W. Streeck (eds), *Governance in the European Union*, London: Sage Publications, pp. 121-150.
- Tilly, C. (1984), *Big Structures, Large Processes, Huge Comparisons*, New York: Russell Sage Foundation.



## YOKSULLUKLA MÜCADELEDE DEVLETİN ROLÜ: SOSYAL YARDIMLAŞMA ve DAYANIŞMAYI TEŞVİK FONU

Önder ÇALCALI\*

*Yoksulluk, tarihten beri süregelen ve günümüz dünyasında da varlığını koruyan, çok sayıda insanın mücadele ettiği önemli bir sorundur. Yoksulluk sorununu aşmak için devletler bazı politikalar uygulamaktadırlar. Gelir seviyeleri toplumun belirli bir oranının altında olan yoksul kesime yönelik yapılan harcamaların tamamı, sosyal koruma harcamalarını oluşturur. Türkiye’de yoksullukla mücadele için, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu ve bu fona bağlı faaliyet gösteren vakıfların yaptıkları harcamalar, toplam sosyal koruma harcamaları içerisinde önemli bir kalemi teşkil etmektedir. Oysa söz konusu vakıfların örgütlenme biçimlerinin ve faaliyetlerinin Türkiye’de yoksulluğu azaltmadaki başarısı tartışmalıdır. Bu çalışmada, yoksullukla mücadele için devletin üstlenmesi gereken fonksiyonlar, farklı siyasi akımlar açısından tartışılmıştır. Bu bağlamda, Türkiye’de yoksulluğun azaltılması için yapılan toplam sosyal koruma harcamaları, uluslararası karşılaştırmalara da ver verilerek ele alınmış, bu harcamalar içerisinde Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu’nun etkinliği, sayısal veriler yardımıyla analiz edilmeye çalışılmıştır.*

**Anahtar Sözcükler:** Yoksulluk, sosyal politika, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu.

Yoksulluk insanlığın yüz yüze bulunduğu en önemli sorunlardan biridir. Yoksulluk, genel anlamıyla insanların temel ihtiyaçlarını karşılayamama durumu olarak ifade edilebilir. Buradaki temel ihtiyaçlar, yaşamın devamlılığını sağlamaya yönelik unsurlardır. Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı’nın (UNDP) tanımına göre yoksulluk, çok boyutlu bir durum olup; sadece gelir yoksulluğu içinde bulunmayı değil, sağlıklı olmama, okuma-yazma bilmeme, temel sosyal hizmetlere ulaşamama ve insanların hayatlarını etkileyen süreçlere katılma konusunda çok az fırsata sahip olma durumlarını da ifade etmektedir.<sup>1</sup> Dolayısıyla yoksulluğu sadece gelir yoksulluğuyla sınırlamamak, daha geniş açıdan ele almak gerekmektedir.

---

\* Giresun Üniversitesi Alucra Turan Bulutçu M.Y.O. Öğretim Görevlisi.

<sup>1</sup> Hande Hacımahmutoğlu, “Türkiye’deki Sosyal Yardım Sisteminin Değerlendirilmesi”, DPT Uzmanlık Tezi, Ankara, 2009, s. 13.

Yoksullukla mücadelede ilk akla gelen, devletin uyguladığı sosyal politikalar. Bu sosyal politikalar kapsamında; ne gibi bir sosyal güvenlik sistemine sahip olduğu, sosyal yardımların ve sosyal hizmetlerin yeterli düzeyde sunulup sunulmadığı akla gelen sorular arasındadır. Bir devletin sahip olduğu ve uyguladığı sosyal politikalar, farklı görüş açılarından yeterli veya yetersiz bulunabilir. Burada önemli olan, devletin bu yöndeki faaliyetlerinin hacminin yanında, söz konusu düşünce sistemlerinin toplumsal ve ekonomik hayatta devlete biçtikleri rol ve görevlerdir.

Dünya'daki birçok ülke, 1980'li yıllardan itibaren kendini gösteren ve etkisini artıran neo-liberal ekonomi politikalarının etkisine girmiştir. Türkiye'de bu etkiye kapılan ülkeler arasındadır. Serbest piyasa, dışa açık ekonomi ve devletin hacim olarak küçültülmesi zihniyetine dayanan bu sistem, zamanla toplumda zenginler ortaya çıkarırken, aynı zamanda yoksul bir kesimin doğmasına ve bu kesimin büyümesine neden olmuştur. Bu gerçeklik, söz konusu sistemin doğasından kaynaklanmaktadır.

Türkiye'de 1980 sonrası uygulanagelen neo-liberal ekonomi politikaları sonucunda, ortaya çıkan ve giderek artan yoksulluk sorununa karşı devlet bazı önlemler almaya çalışmıştır. 1986 yılında kurulan ve 2004 yılında yapısı değiştirilerek faaliyetine devam eden Sosyal Yardımlaşmayı ve Dayanışmayı Teşvik Fonu (SYDTF), devletin bu yönde atmış olduğu önemli adımlardan biridir. Bu kurumun, yoksulluğu önleme ya da azaltma konusunda, yeterli olup olmadığı tartışmalı bir konudur. Bu çalışmada genel olarak, Türkiye'nin yoksulluk durumu ve bu durumu önlemek için kurulmuş olan kuruluşlar arasından SYDTF'nin yapısı, işleyiş biçimi ve faaliyetleri ele alınacaktır.

Çalışmanın birinci bölümünde, yoksullukla mücadeleye farklı bakış açıları ele alınacaktır. Bu kapsamda, liberal ve Marksist yaklaşım konu edilecektir. Daha sonra yoksulluk, devlet ve sosyal politika terimlerine kavramsal bir çerçeve çizilecektir. Sosyal politika kavramı çerçevesinde uygulanan sosyal güvenlik, sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler irdelenecektir.

İkinci bölümde öncelikle Türkiye'de yıllara göre yoksulluğun boyutlarına bakılacak ve bu yoksulluğu azaltmak ya da ortadan kaldırmak için mevcut sosyal politikalar tartışılacaktır. Daha sonra, Türkiye'de bütçe dışı fon yapılanması süreci anlatılacak ve SYDTF'nin kuruluşundan itibaren, idari ve mali anlamda, geçirdiği süreç incelenecektir. Bölümün sonunda ise Fonun faaliyet göstermiş olduğu alanlara ve uygulamalarına bakılacaktır.

Çalışmanın üçüncü bölümünde, Türkiye’ de yoksullukla mücadele için uygulanan toplam faaliyetler içerisinde SYDTF’nin faaliyetlerinin yeri ve yeterliliği, veriler yardımıyla, analiz edilecektir. Uluslararası boyutta fikir sahibi olmak amacıyla, Türkiye’nin sosyal koruma harcama miktarları, OECD ve Avrupa Birliği ülkelerinin sosyal koruma harcama miktarları ile karşılaştırılacaktır. Bölümün sonunda, yoksullukla mücadelede bir ‘fon yapılanması’ nın, uygun bir yöntem olup olmaması anlamında, yerindeliği tartışılacaktır. Sonuç bölümünde ise, çalışma boyunca elde edilen bilgiler ve varılan kanılar doğrultusunda, bir değerlendirme yapılarak gerekli görülen öneriler sunulacaktır.

### **YOKSULLUK, SOSYAL DEVLET ve SOSYAL POLİTİKA KAVRAMLARI**

Çalışmanın bu bölümünde, öncelikle yoksullukla mücadelenin nasıl olması gerektiği konusunda, farklı siyasi düşüncelerin bakış açılarına değinilecektir. Ardından yoksulluk teriminin kavramsal bir çerçevesi çizilecek ve bu bağlamda sosyal devlet olgusu ele alınacaktır. Daha sonra, sosyal devletin uygulayageldiği sosyal politika kavramları açıklanmaya çalışılacaktır.

#### **Farklı Görüşlere Göre Yoksullukla Mücadele**

Dünya’da farklı iktisadi ve siyasi sistemler vardır. Değişik dönemlerde ve farklı ülkelerde bu iktisadi ve siyasi sistemler uygulanagelmiştir. Bunlardan Liberal ve Marksist görüşler, savdukları politikalar ve düşünce yapıları bakımından birbirlerinden ciddi anlamda ayrılmaktadırlar. Bu iki düşünce sisteminin, sosyo-ekonomik açıdan, yoksulluk olgusuna bakış açıları birçok yönden farklılıklar içermektedir. Dolayısıyla, yoksullukla mücadele için getirdikleri öneriler de farklı olabilmektedir.

#### ***Yoksullukla Mücadelede Liberal Yaklaşım***

Bugün sosyal bir sorun olarak tartışılan yoksulluk, 16. yüzyılda Avrupa’da kapitalizmin ortaya çıkışıyla bağlantılıdır.<sup>2</sup> Liberal iktisadın temelinde laissez-faire (bırakınız yapsınlar) düşüncesi yatmaktadır. Laissez-faire nin rekabetçi etiği, “kaybetmekten kaybedenler sorumludur ve bunlara karşı toplumun sorumluluğu hayırse-

---

<sup>2</sup> Ayşe Buğra, *Kapitalizm, Yoksulluk ve Türkiye’de Sosyal Politika*, İletişim, İstanbul, 2009, s. 25.

verlikle sınırlıdır” demektir.<sup>3</sup> Yoksulluk sorunu çerçevesinde laissez-faire ye yöneltilen yaygın eleştirilerden biri, bu doktrinin ekonomiyi, insanı ve yoksulu ahlaki değerlerden arındırmış olmasıdır. 1840’ların sonlarında ortaya çıkan Hıristiyan Sosyalistler, bu eleştirinin en büyük takipçileri olurken, philanthropistler (hayırseverler) de bu eleştirileri paylaşmışlardır.<sup>4</sup>

Liberal iktisadın en önemli isimlerinden Adam Smith, ülke zenginleşirken yoksulluğun artmasını önemli bir paradoks olarak gündeme getirmiştir. Bunu ekonomik sistemin önemli bir aksamı ve kusuru olarak görmüştür ve bir ekonomik sistemin başarısının değerlendirilmesinde en yoksul yurttaşların durumlarının ne ölçüde iyileştiğini temel kıstas olarak önermiştir. Burke, Bentham, ve Malthus gibi muhafazakar düşünürler bu yaklaşımı reddederken, sosyalist düşünürler 19. yüzyıl kapitalizmine yönelttikleri temel eleştirilerinde bu yaklaşımdan yararlanmışlardır.<sup>5</sup> Smith, ekonomik politikayı bir araç olarak kavramış ve bireyci, hareketli ve dönüşüme açık bir “doğal özgürlükler sistemi” tasavvur ederek, yoksulları da aynı insan doğasına sahip, özgür toplumun bireyleri olarak değerlendirmiştir.<sup>6</sup> Smith, ayrıca, çalışan yoksullara özel ilgi göstererek, bunlar için yüksek ücret önermiştir ve yoksulluk sorununun imalat sanayisine dayalı ekonomik sistemin yaygınlaşmasıyla, kendiliğinden düzeleceğini öne sürmüştür.<sup>7</sup>

Adam Smith dahil çoğu 19. yüzyıl öncesi düşünürün kabul ettiği, hayatını çalışarak kazanmak durumunda olan bir insanın çalışarak elde ettiği gelirle, işlerin düzensizliği veya ücretin düşüklüğü yüzünden, geçimini sağlayamayabileceği gerçeği, 19. yüzyıl liberalleri tarafından reddedildi. Artık çalışan, muhtaçtan kesinlikle ayrılıyor ve toplumun muhtaç durumdakilere karşı sorumluluğu neredeyse tamamen reddediliyordu. 19. yüzyıl liberal düşünürleri, sadakayı yeniden bireysel hayırseverlik alanına gönderiyor ve devletin bu işe karışmaması gerektiği düşüncesini savunuyordu. Yoksulların, sadece hapishane benzeri kurumlara kapatılması ve zaman

---

<sup>3</sup> Fatih Güngör; Metin Özüğürlü, “İngiliz Yoksul Yasaları: Paternalizm, Piyasa Yada Sosyal Devlet”-*Tartışma Metinleri*, A.Ü. S.B.F. Yayınları, Ankara, 1997, s. 2.

<sup>4</sup> Güngör ve Özüğürlü, *a.g.m.*, s. 3.

<sup>5</sup> Fikret Şenses, *Küreselleşmenin Öteki Yüzü: Yoksulluk: Kavramlar, Nedenler Politikalar ve Temel Eğilimler*, İletişim, İstanbul, 2001, s. 32.

<sup>6</sup> G. Himmelfarb, *The Idea of Poverty: England in the Early Industrial Age*, Faber and Faber, London, 1985, s. 42.

<sup>7</sup> Şenses, *a.g.k.*, s. 32.

zaman ölümden beter bir hayatı kabullendikleri ölçüde yardım alabilmeleri öngörülüyü. <sup>8</sup>

Liberal düşüncenin en önemli argümanlarından biri; kişi özgürlüğüne hiçbir kuvvetin, devletin bile, karışmaya ve müdahale etmeye hakkı olmadığı düşüncesidir. Liberal düşünceye göre, herkes öncelikle kendi ayağı üzerinde durmalıdır. Aksi halde, devletten destek almak demek kişisel haklardan, özgürlüklerden vazgeçmek ve devlet müdahalesini kabul etmek demektir. <sup>9</sup> Libertarianlar (özgürlükçüler), optimal dağılımın ancak serbest piyasa içerisinde yasal yollarla kazanılmış gelirlerle sağlanabileceğini söylerler. Bu kuramın temsilcilerinden Nozick, yoksulluğun gönüllü yardım yoluyla giderilmesini, yeniden dağıtımcı vergilemenin olmamasını savunmaktadır. Hayek ve Friedman gibi düşünürler, gönüllü bağışın yetersiz olması durumunda, hayatta kalmayı sağlayacak bir yeniden dağıtımcı vergilemeyi, bedavacılık probleminden <sup>10</sup> dolayı, kabul ederler. <sup>11</sup>

1929 dünya ekonomik buhranı ve 2. Dünya Savaşından sonra, serbest piyasanın yetersiz kaldığı alanlarda optimal oranda devlet müdahalesinin yerinde görüldüğü iktisadi düşünce, devlete, ekonomik büyüme ve fiyat istikrarını sağlama yanında, aşırı bozuk olan gelir dağılımını, yeniden dağıtımcı yöntemlerle, yoksullar lehine iyileştirme görevi de vermiştir. Bu yeni yaklaşım, 'refah devleti' olarak adlandırılmıştır.

Briggs'e göre refah devleti; pazar güçlerinin hareketlerini en azından üç şekilde ıslah etmeye yönelik çaba içinde olan ve bunun için doğrudan örgütlü güç kullanan devlet olarak tanımlanabilir. İlk olarak, kişilere ve ailelerine piyasadaki durumlarına bağlı olmaksızın asgari bir geliri güvenceye alma yoluyla; ikinci olarak, kişilerin ve ailelerinin önlem alınmadığı takdirde krize girmelerine neden olacak belirli toplumsal risklere (örneğin, hastalık, yaşlılık ve işsizlik) karşı korunması yoluyla güvencesizliğin kapsamını daraltma biçiminde; üçüncü olarak da, herhangi bir statü ya da sınıf ayrımı

---

<sup>8</sup> Buğra, *a.g.k.*, s. 27.

<sup>9</sup> Sibel Kalaycıoğlu, "Yoksullukla Başetme Stratejileri ve Yoksulluğa Etkisi", *Yoksulluk Sempozyumu*, (ed. Erol Tuncer ve Hanife Yurtseven), Sosyal Demokrasi Derneği, Ankara, 2006, s. 83.

<sup>10</sup> *Bedavacılık problemi*: Tam kamusal malların tüketiminde dışlanamama durumu olduğu için, söz konusu tam kamusal malların finansmanına katılmayanların bu malları bedava tüketmeleri durumudur. Daha geniş bilgi için bkz. Güneri Akalin, *Kamu Ekonomisi*, Akçağ, Ankara, 2000, s.72.

<sup>11</sup> Nicholas Barr, *The Economics of Welfare State*, Stanford University Press, 1987, s.88.

yapmadan yurttaşlara toplumsal hizmetlere en iyi standartlarda ulaşabilme imkânı sağlama yoluyla.<sup>12</sup> Ancak, refah devleti, sadece asgari geçim düzeyini garanti altına alan veya belirli alanlardaki ihtiyaçlara yönelik olarak asgari standartları sağlayan devlet olarak da algılanabilmektedir.

Modern anlamıyla refah devleti kavramı, sosyal refahın mak-simizasyonu amacıyla devletin ekonomiye aktif ve kapsamlı mü-dahalelerde bulunmasını öngören bir anlayışı ifade etmektedir. Bu anlayış, piyasa ekonomisinin başarısızlıklarını ve yetersizliklerini ortadan kaldırma amacını gütmekte ve bu amaçla düzenleme ve geliri yeniden dağıtma düşüncelerini de içeren, müdahaleci bir devlet yaklaşımını benimsemektedir.

Dünyada yeni liberal politikaların 1980'lerde yeniden sahneye çıkmaya başlaması, sosyal politika üzerinde yeni etkilere neden olmuştur. Bir yaklaşıma göre, bu yeni liberal politikalar ile, artık devletin temel işlevleri, ulusal kalkınma ve sosyal gelişme olmak-tan çok, uluslararası ekonomiye uyum sağlamak olmuştur. Bu ge-lişmeler de, sosyal sorunlara verilen önemi azaltmış ve sosyal poli-tikaları tümüyle ortadan kaldırmasa da, bu politikalarda önemli sayılabilecek değişikliklere yol açmıştır.<sup>13</sup> Özellikle küreselleşme-nin birçok devlet üzerinde olumsuz etkilerde bulunması ve devletin sosyoekonomik hayattan çekilmesi gerektiğini öngören yeni liberal politikalar yoksulluğun daha da artmasına yol açmıştır.

### ***Yoksullukla Mücadelede Marksist Yaklaşım***

Sanayi devrimi sonrasında kapitalizmin sık sık krizlerle karşı karşıya kalması sonucu fabrikalarda işçi olarak çalışan ücretlilerin sefaleti Marksist düşüncenin doğumuna yol açmıştır. Marksizme göre yoksulluğun temeli işçilerin emeğinin karşılığını alamamalarıdır. Marksizme göre üretim emeğin bir fonksiyonudur. Sermaye birikiminin kaynağı ise emeğin sömürülmesi sonucunda oluşan artık değerdir. Ancak emek asli ve tek üretim faktörü olduğu halde üretim sonucunda ortaya çıkan hâsıladan alması gereken payı ala-maz. Dolayısıyla hak ettiği tüketimi yapamaz, zorunlu ihtiyaçlarını ancak karşılayabilir ya da karşılayamaz. Sürekli nüfus artışı da ücretlerin daima doğal ücret seviyesinde oluşmasına neden olur. Üretim sonucunda oluşturulan hâsıladan işçi sınıfı sadece doğal ücrete karşılık gelen kısmı alırken bunun dışındaki kısım kapitalis-

---

<sup>12</sup> Asa Briggs, "The Welfare State in Historical Perspective", *The Welfare State Reader*, (ed. C. Pierson and F. Castles), Cambridge Polity Press, 2000, s.18.

<sup>13</sup> Meryem Koray, *Sosyal Politika*, Ezgi, Bursa, 2000, s.13.

tin cebine girer. Bölüşüm devamlı işçi sınıfının aleyhine olduğundan bu sınıfın sefalet ve yoksulluk içine düşmesi kaçınılmazdır.<sup>14</sup>

Marx, emeğin zenginler için harikalar üretirken, işçiler için yalnızca yoksunluk ürettiğini şöyle anlatmıştır: “Saraylar, ama işçi için inler üretir. Güzellik, ama işçi için solup sararma üretir. Emeğin yerine makineleri geçirir, ama işçilerin bir bölümünü barbar bir çalışma içine atar ve öbür bölümünü de makine durumuna getirir. Us, ama işçi için budalalık, aptallık üretir”.<sup>15</sup> Marksist kuram, kapitalist sistemde yeniden dağıtımın iki tür zorlamanın sonucu olduğunu söyler: Sistemin eğitilmiş ve sağlıklı işgücüne olan ihtiyacı ve sınıf çatışmasına bir cevap. Marksistler, devletin kapitalist sistemi koruyucu adımlar atacağını ve toplumsal kargaşayı engellemek için yeniden dağıtımcı politik düzenlemeler yapacağını söylerler. Kabaca yeniden dağıtımın, hâkim sınıfın kişisel çıkarı (bencilliği) tarafından yönlendirileceğini ve uzun dönem çıkarları korumak için sus payı anlamı taşıyacağını söylerler.<sup>16</sup>

Kapitalizm varlığını sürdürdükçe yoksulluk da var olmaya devam edecektir. Bugün en gelişmiş kapitalist ülkelerdeki işçilere varıncaya dek dünyadaki bütün işçilerin büyük çoğunluğu yoksuldur. Çünkü yoksulluk sadece en temel yaşamsal ihtiyaçlardan yoksunluk anlamına gelmez. Üretim geliştikçe ihtiyaçlar da yeniden tanımlanacağı ve bu yüzden artacağı için, kapitalizmde işçiler her zaman ihtiyaçlarının bütünüyle karşılanamadığı bir durumda olacaklardır. Sefalet içinde olmayan işçiler de yoksul olmaktan kurtulamayacaklardır. Marksizmin kurucularından Engels’in de dediği gibi; “kapitalizmin hızlı gelişmesi geniş bir yoksul kitlesi ve yoksul işçi sınıfı ortaya çıkardığı için, yoksulluğa karşı mücadele kapitalizme karşı mücadeleden ayrı düşünülemez”.<sup>17</sup>

Marx, Kapital’de; “Daha iyi giysiler ile yiyecekler, daha iyi muamele ve efendisi tarafından bağışlanmış daha büyük bir mülk, köle için sömürüyü ne kadar az ortadan kaldırıyor, ücretli işçinin sömürsünü de o kadar az ortadan kaldırır. Sermaye birikimi sonucu emeğin fiyatındaki bir yükselme, gerçekte, ücretli işçinin kendi-

---

<sup>14</sup> Yılmaz Gündüz, “Türkiye’de Yoksullukla Mücadele Üzerine Bir İnceleme”, *Sosyal Bilimler*, C. 5, 2006, s. 15.

<sup>15</sup> Oktay Baran, “Artan Yoksulluk ve Sefalet Kapitalizmin Gerçeğidir”, 2005, [http://www.marksist.com/oktay\\_baran/artan\\_yoksulluk\\_ve\\_sefalet\\_kapitalizmin\\_gercegidir.htm](http://www.marksist.com/oktay_baran/artan_yoksulluk_ve_sefalet_kapitalizmin_gercegidir.htm) (22.02.2011)

<sup>16</sup> Barr, a.g.k., s.88

<sup>17</sup> Selim Fuat, “Yoksullar ve Ezilenler Hareketi mi?”, 2007, [http://www.marksist.net/selim\\_fuat/yoksullar\\_ve\\_ezilenler\\_hareketi\\_mi.htm](http://www.marksist.net/selim_fuat/yoksullar_ve_ezilenler_hareketi_mi.htm), (erişim: 22.02. 2011)

si için dövmüş olduğu altın zincirin uzunluğunda ve ağırlığındaki bir gevşemedir” demektedir. Yani yoksulluk, kapitalist birikimin genel yasasından kaynaklanmaktadır. Bu nedenle, kapitalizm ortadan kaldırılmadıkça işçi sınıfının nispi yoksulluğu derinleşerek artacaktır.<sup>18</sup>

Marx, ücretli emek sistemini bir kölelik sistemi olarak görür. Sömürünün haksız ya da adaletsiz oluşunun doğrudan doğruya sömürülen emeğin hem zorunlu hem de karşılıksız olması olgusundan kaynaklandığı görülür.<sup>19</sup> Bu sömürü devam ettiği sürece, artı değeri üreten emek sahibi, bunun karşılığını tam olarak alamadığı için yoksullaşırken sermaye sahibi ise giderek zenginleşmektedir. Bu nedenle, Marksist düşünceye göre, yoksulluğun önlenmesi için kapitalist sistemin değişmesi gerekmektedir. Emekçilerin emeklerini, sermaye sahibinin denetiminden çıkararak kendi öz otonom denetimleri altına aldıkları ve ürettikleri artı değerleri eşit olarak bölüştükleri bir rejim olarak Komünist sistemde ancak yoksulluk ve yoksullaşma önenebilir.<sup>20</sup>

Marx’ın idealize ettiği toplumda (ekonomik yapıda), piyasa ve para, işgücü arasında dikey olarak ve cinsiyete dayalı bölünme, eşitsizlik ve kıtlık yoktur. Dolayısıyla bu yapıdaki gelir paylaşımında, çok alanlar veya az alanlar olmayacaktır.<sup>21</sup> Bu tür bir ekonomik ve toplumsal yapının oluşturulabilmesi için, liberal anlayışa dayalı kapitalist sistemin değiştirilmesi gerekmektedir.

### **Yoksulluk ve Sosyal Devlet Kavramları**

Yoksulluk için çeşitli tanımlamalar yapılmıştır ancak genellikle bu tanımlamalarda ortak kavramın ‘temel ihtiyaçlar’ olduğu söylenebilir. Bu tanımlardan bir kaçına göz atmak yararlı olacaktır. Şenses’e göre “yoksulluk genellikle, insanların temel ihtiyaçlarını karşılamak için yeterli kaynağa sahip olamamaları veya yaşamda kalabilmek için gerekli mal ve hizmetlere olan ihtiyaçlarını karşılayamamaları durumudur”.<sup>22</sup> Bir başka çalışmada yoksulluk, insanların temel ihtiyaçlarından yoksun olmaları ve kişilerin, yaşamları-

---

<sup>18</sup> Otto Rühle, *Marx’ın Kapitali*, Tarih Bilinci, İstanbul, 2004, s. 175.

<sup>19</sup> R. G. Peffer, *Marksizm, Ahlak ve Toplumsal Adalet*, (Çev. Yavuz Alogan), Ayrıntı, İstanbul, 2001, s. 150.

<sup>20</sup> Cengiz Baysoy, *Marx ve Komünalist Otonomi*, Otonom, İstanbul, 2006, s.102.

<sup>21</sup> Ian Gough, *Global Capital, Human Needs and Social Policies*, Palgrave Press, New York, 2000, s. 48.

<sup>22</sup> Şenses, *a.g.k.*, s.62.



nı devam ettirebilecekleri minimum hayat standartlarının mevcut olmaması<sup>23</sup> biçiminde tanımlanmışlardır.

Amartya Sen, yoksulluğu, gelir azlığının yanında, temel kapasitelerden yoksunluk olarak görmektedir. Diğer bir ifadeyle, yoksulluğa 'yapabilirlik' kavramı ile yaklaşmaktadır. Yapabilirliği ise; açlık, eğitimsizlik, sağlıksızlık, sosyal güvencesizlik gibi insanın istemeyeceği durumlardan uzak durabilme yetisi olarak ifade etmektedir.<sup>24</sup> Yoksulluk yalnızca, beslenme, barınma, hastalıktan korunma gibi temel ihtiyaçlara sahip olamama sorunu değildir. Yoksulluk aynı zamanda, tüm bu maddi imkansızlıkların gerçekleştiği toplumsal süreçler içinde yaşama ve bunlarla da baş etmeye çalışma sorunudur.<sup>25</sup> "İnsanların asgari düzeyde yeterli beslenmeleri için, günlük almaları gereken kalori miktarını içeren en ucuz gıda malları sepetinin parasal değeri, yoksulluk çizgisini oluşturmaktadır".<sup>26</sup>

Yoksulluğun kapsamı ülkeden ülkeye, refah düzeylerindeki gelişmeye bağlı olarak dönemsel farklılıklar gösterebilmektedir. Yoksulluk, bu alanda yapılan çalışmalarda genellikle, mutlak yoksulluk ve nisbi (görelî) yoksulluk şeklinde ayırma tabi tutulmaktadır. Mutlak yoksulluk (absolute poverty), bireyin yaşamını sürdürebilmek için, asgari ihtiyaçlarını karşılayacak refah düzeyini yakalayamaması durumudur. Nisbi (görelî) yoksulluk (relative poverty) ise, toplumun ortalama refah düzeyinin belli bir oranının altında olma durumudur.<sup>27</sup> Görelî yoksullukta yoksulluk sınırı, ortalama gelir düzeyinin (aritmetik ortalama) belli bir yüzdesi (%50, %60 gibi) olarak belirlenmektedir.<sup>28</sup>

Dünya Bankası mutlak yoksulluk için bir standart getirmiştir. Bir insanın hayatta kalabilmesi için gerekli minimum kalori miktarı olan 2400 k/cal hesaplamasına dayanılarak, günlük geliri bu besini almaya yetmeyen insanlar Dünya Bankası'nca mutlak yoksul olarak tanımlanmıştır. Yoksulluğun evrenselliği ve satın alma paritele-

---

<sup>23</sup> Abdülkadir Şenkal, *Küreselleşme Sürecinde Sosyal Politika*, Alfa, İstanbul, 2007, s. 392.

<sup>24</sup> Amartya Sen, *Özgürlükle Kalkınma*, (Çev. Yavuz Alogan), Ayrıntı, İstanbul, 2004, s.126.

<sup>25</sup> Necmi Erdoğan, "Yoksulluk ve Dışlanma", *Yoksulluk Sempozyumu*, Sosyal Demokrasi Derneği, Ankara, 2005, s. 32.

<sup>26</sup> Şenses, *a.g.k.*, s. 63.

<sup>27</sup> İsmail Bircan, "Türkiyede Yoksulluk ve Kadınlar", *Yoksulluk Şiddet ve İnsan Hakları*, TODAİE, Ankara, 2001, s.119.

<sup>28</sup> D. Sırma Şeker, "Türkiye'de Sosyal Transferlerin Yoksulluk Üzerindeki Etkileri", DPT Uzmanlık Tezi, Ankara, 2008, s.11.

rinin farklılıkları da düşünülerek, ortalama bir hesaplama yöntemi ile mutlak yoksulluk sınırı az gelişmiş ülkeler için kişi başına günde 1 dolar kabul edilirken, Latin Amerika için bu sınır 2 dolar, Türkiye'nin de dahil edildiği Doğu Avrupa ülkelerinin de içinde bulunduğu grup için 4 dolar, gelişmiş sanayi ülkeleri için 14.4 dolar olarak belirlenmiştir.<sup>29</sup>

Yoksulluk açığı, yoksulluk sınırı ile bu sınır altında yaşayan tüm insanların gerçek gelir düzeyleri arasındaki farkın toplamını ifade etmektedir.<sup>30</sup> Yoksulluk açığının büyük olması yoksulluk sorununun daha derin olduğunu gösterir. Yoksulluğun önemli bir yönü maddi olarak hayatın dışında olmak, dışına itilmek ise de bir başka yönü, toplum kendini değişik evreler geçirip inşa ederken, toplumun bu süreçlerinin aynı zamanda dışında bırakılmış olmak sorunudur.

Sanayileşmeyle beraber ortaya çıkan liberal ekonomi, aslında 'sosyal devlet' olgusunun en belirgin bir biçimde ekonomiye girmesine neden olmuştur. Liberalizmin ortaya çıkardığı farklı gelir düzeylerine sahip tabakaların yan yana yaşamaları sosyal farklılıkları ortaya çıkarmış ve bunun sonucu olarak da sosyal yapıda farklı huzursuzluklar ve gerginlikler meydana getirmiştir. Liberalizmin bu gerginliğinin yanı sıra 19. yüzyılın ilk yarısında ortaya çıkan Marksizm de sosyal devlet olgusunu içererek olaya farklı boyutlar sağlamış ve Marksizm ve karşıtları arasında tartışmalar başlamıştır. Bu gelişmelerin sonucu olarak, toplumu medyana getiren sınıflar arasında huzursuzluk, gerginlik, eşitsizlik ve uçurumu gidermek ve sosyal dengeyi sağlamak için 'sosyal devlet' anlayışı doğmuştur. Sosyal devlet anlayışı, devletin gerekli hallerde ekonomik ve sosyal yapıya müdahalesi temeline dayanmaktadır.<sup>31</sup>

"Sosyal devlet, bireyin huzur ve gönencini gerçekleştiren ve güvenceye alan, kişi ve toplum arasında denge kuran, emek ve sermaye ilişkilerini dengeli olarak düzenleyen, çalışanların insanca yaşaması ve çalışma yaşamının kararlılık içinde gelişmesi için sosyal, ekonomik ve mali önlemleri alarak çalışanları koruyan, işsizliği önleyici ve ulusal gelirin adaletle uygun biçimde dağılmasını sağlayıcı önlemleri alan, adaletli bir hukuk düzeni kuran ve

---

<sup>29</sup> DPT, "Gelir Dağılımının İyileştirilmesi ve Yoksullukla Mücadele Özel İhtisas Komisyon Raporu", Yayın No: DPT: 2599-ÖİK:610, Ankara, 2001, s.104

<sup>30</sup> Micheal P. Todaro, *Economic Development, Seventh Edition*, Addison Wesley, Massachusetts, 2000, s. 169.

<sup>31</sup> Şenkal, *a.g.k.*, s. 50.

bunu sürdürmeye kendini yükümlü sayan hukuka bağlı devlettir”.<sup>32</sup> Sosyal refah devleti uygulamalarının yoğun olarak görüldüğü ve ekonomik büyümelerin Dünya’da ivme kazandığı 1950–60 ve 70’li yıllarda, devlet, ekonomik büyümede rol almanın yanında, gerektiğinde gelir dağılımına ve sosyal yapıya da müdahale etmiş, etkinlik ile adalet ilkelerini birlikte gerçekleştirmeye çalışmıştır. Çünkü sosyal refah devleti, bazı temel ihtiyaçların bir hak olarak zorunlu kolektif arz yoluyla karşılanması anlamına gelmektedir.<sup>33</sup> Bu bakış açısıyla sosyal devlet, muhtaç vatandaşlarının, en azından, temel ihtiyaçlarını gidermeye yönelik adımlar atan devlettir.

İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi’nin 25. Maddesi şöyledir: Her şahsın, gerek kendisi gerekse ailesi için yiyecek, giyim, mesken, tıbbi bakım, gerekli sosyal hizmetler dahil olmak üzere sağlığı ve refahını temin edecek uygun bir hayat seviyesine ve işsizlik, hastalık, sakatlık, dulluk, ihtiyarlık veya geçim imkanlarından iradesi dışında mahrum bırakacak diğer hallerde güvenliğe hakkı vardır.<sup>34</sup> Günümüzde pür kapitalist bir ekonominin varlığını iddia etmek zordur. Liberal veya kapitalist ekonomiye dayalı ülkelerde bile devletin ekonomik ve sosyal hayata müdahale ederek, bir takım fonksiyonlar üstlendiği gerçeği söz konusudur. 1930’lu yılların başlarında yaşanan dünya ekonomik buhranından sonra, ülke ekonomilerinde ağırlık kazanan devlet müdahalesine dayalı ekonomi anlayışı sosyal devlet düşüncesini de bünyesinde barındırmıştır.

### Sosyal Politikayı Oluşturan Kavramlar

Charles Dickens, sanayi devriminden sonra ortaya çıkan durumu şöyle anlatmıştır: “*Çağların hem en iyisi hem de en kötüsüydü aynı zamanda bilgelik, çılgınlık çağıydı. İnanç ve inançsızlık çağıydı; aydınlığın ve karanlığın mevsimi, umudun baharı ve umutsuzluğun kışıydı. Hem bütün her şey vardı önümüzde, hem de hiçbir şey yoktu, gökyüzüne doğru yol alırken karşı yönde de ilerliyorduk. Sözün kısası, o çağ, şu bizim çağımızdan öylesine uzaktı ki önde gelen bazı otoriteler o çağı ister iyi ister kötü anlamda nitelerek için hemen daima en aşırı ve en abartılı terimler kullanırlardı.*” Gerçekten sanayi devrimi ile ortaya çıkan yeni yapı-

<sup>32</sup> Serdar Şahinkaya, “Sosyal Devletin Çöküşü: İki Parametrenin 1975-2003 Dönemi Seyri Üzerine Bir Not”, *Güncel Sosyal Politika Tartışmaları*, (Ed. C. Berin Ataman), A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 2007, s. 604.

<sup>33</sup> Tülay Arın, “Anayasal İktisat ve Refah Devleti: TİSK ve TÜSİAD’ın Asgari Devlet Raporlarının Eleştirisi”, *Ekonomide Durum*, Bahar-Yaz, 1997, s. 84.

<sup>34</sup> UNICEF, [http://www.unicef.org/turkey/pdf/\\_gi17.pdf](http://www.unicef.org/turkey/pdf/_gi17.pdf) (erişim: 13.03.2011)

lanma açlık, sefalet, yoksulluk, sömürü ve insanlıkla bağdaşmayan çalışma şartlarını beraberinde getirmişti.<sup>35</sup> Kapitalist sanayileşmeyle gelen bu ekonomik zenginleşmenin yanı sıra, ortaya çıkan yoksulluk, sefalet ve sömürü gibi olumsuzlukları ortadan kaldırmak veya azaltmak için devlet tarafından faaliyete geçirilen uygulamalarla sosyal politika kavramının ortaya çıktığı söylenebilir.

Sosyal politika, toplumu oluşturan bireylerin sosyal ihtiyaçlarını karşılama amacına yönelik faaliyetler bütünüdür. Sosyal politika ekonomi, sosyoloji, felsefe, hukuk ve siyaset bilimi ile yakın bir ilişki içindedir. Sosyal politikayı dar anlamıyla, “çıkarları uyuşmayan sınıflar arasında tırmanan çatışmaları önleyerek, toplumsal uyumu garanti altına almak” şeklinde tanımlamak mümkündür.<sup>36</sup> Sosyal politika ayrıca, bireylerin ve hane halklarının kendi riskleriyle başa çıkmalarına yardım etmeye yönelik kamu müdahalesi olarak tanımlanabilir.<sup>37</sup>

Bir başka tanımlama ile sosyal politika, toplumu meydana getiren sosyal sınıfların, sosyal hareketleri, tezatları ve mücadeleleri karşısında devleti ve dayandığı hukuk düzenini ayakta tutmaya yönelik uygulamalardır.<sup>38</sup> Sosyal politikanın temel amaç ve hedefleri; adil gelir dağılımı, sosyal refah, sosyal barış, sosyal adalet şeklinde sıralanabilir. Sosyal Politikalar, devlet tarafından ya da devlet güdümünde gerçekleştirilen ve önemli sonuçları olan politikalarlardır. Bu politikalar; gelirin sürekliliği, sağlık hizmetleri ve sosyal hizmetler, eğitim, barınma ve istihdam politikaları şeklinde olabilir. Ayrıca sosyal politika, bireysel ve sosyal refaha ulaşmak için devlet tarafından uygulanan ekonomi politikaları olarak da tanımlanabilir.<sup>39</sup> Sosyal politika, kamu sosyal harcamaları ve bunun finansmanı için uygulanan vergileme politikalarının bütününe kapsar.

Sosyal politikanın ‘politika’ ile ilintili olan kısmı; mesela sosyal politikanın bizzat ‘gıda’nın kendisini ele almamasına, fakat gıdanın düzenlenmesini ve dağılımını etkilediğine; yine bizzat ‘çocuk eğitimi’ ile ilgili olmamasına, fakat eğitim ve hizmet yoluyla çocuklara yardım etmesine işaret ederken, ‘sosyal’ ile ilintili

---

<sup>35</sup> Şenkal, *a.g.k.*, s. 1.

<sup>36</sup> Şenkal, *a.g.k.*, s. 26.

<sup>37</sup> Şenkal, *a.g.k.*, s. 70.

<sup>38</sup> Orhan Tuna, ve Nevzat Yalçıntaş, *Sosyal Siyaset*, Filiz, İstanbul, 1999, s. 29.

<sup>39</sup> Gough, *a.g.k.*, s. 181-182.

olan yönü de, toplumda yaşanan problemlere karşı kolektif bir çözümü esas almasına işaret etmektedir.<sup>40</sup>

“Kapitalizm, insanı işgücüne indirgeyen, insan emeğini meta olarak gören bir sistemdir. Dolayısıyla, hayatını çalışarak kazanamayan insanın durumu bu sistem açısından varoluşsal bir önem taşır. Sosyal politikanın konusu tam da bu varoluşsal sorunlarla ilgilidir ve bu yönüyle sosyal politika, kapitalizmin sürekli taciz edildiği alandır. Vurgu, ‘istihdam’ meselesinden ‘hak’ meselesine kaydığı ölçüde, tacizin etkisi artar, değerler sisteminin özü tartışma konusu haline gelir. Yani insanın emeğinden değil, haklarından söz edildiği yerde, kapitalist toplumda mülksüzleşerek toplumsal niteliğini kaybetmiş insanın toplumsallığı yeniden gündeme gelir. Sosyal politika tarihi, insanı işgücü olarak gören yaklaşımların tarihi olduğu kadar, insanın toplumsal niteliği üzerine tartışmaların da tarihidir.”<sup>41</sup>

Sosyal politikanın uygulama alanları sosyal güvenlik, sosyal yardım ve sosyal hizmet şeklinde sıralanabilir. Bu kavramlar, bazı ortak noktalara sahip olmanın yanında, uygulanma biçimleri bakımından farklı içeriklere de sahiptirler.

### **Sosyal Güvenlik**

Basit bir açıklamayla sosyal güvenlik, bir dizi kamu önlemi ile hastalık, doğum, iş kazası, işsizlik, iş göremezlik, yaşlılık, ölüm gibi nedenlerden dolayı ortaya çıkabilecek her türlü ekonomik ve sosyal rahatsızlıklara karşı devletin bireyi koruma altına almasıdır.<sup>42</sup> Sosyal güvenlik deyimi genellikle, sosyal güvenlik politikaları ile sosyal güvenlik sistemlerini kapsayacak biçimde incelenmektedir. Bu anlamda sosyal güvenlik terimi, aynı anda hem bir düşünceyi, hem de bu düşünceye işlerlik kazandıran kurumsal bir yapıyı yansıtmaktadır.<sup>43</sup>

Bir başka tanıma göre sosyal güvenlik, “toplumu oluşturan bireylerin uğrayacakları tehlikelerin zararlarından kurtarılma garantisidir”.<sup>44</sup> Sosyal güvenlik kavramı hem bir tedbirler programını

<sup>40</sup> Paul Spicker, *Social Policy: Themes and Approaches*, Prentice Hall, 1995, s. 5.

<sup>41</sup> Buğra, *a.g.k.* s. 49.

<sup>42</sup> C. Hüseyin Güvercin, “Sosyal Güvenlik Kavramı ve Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Tarihçesi”, *Ankara Üniversitesi Tıp Fakültesi Mecmuası*, 2004, Cilt :57, Sayı: 2, s. 89.

<sup>43</sup> Ali Güzel ve Ali R. Okur, *Sosyal Güvenlik Hukuku*, 9.Bası, Beta, İstanbul, 2003, s. 2.

<sup>44</sup> Turan Yazgan, *İktisatçılar İçin Sosyal Güvenlik*, Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı Yay., İstanbul, 1992, s.18.

ifade etmekte, hem de bu programın amacı olan, insanın içerisinde yaşadığı anın ve geleceğin tehlikelerinin sonuçlarına karşı korunmasını öngörmektedir.<sup>45</sup> Bu tehlikeler hastalık, malûliyet, yaşlılık, kazalar ve ölüm gibi fiziki tehlikeler olabileceği gibi, işsizlik ve aile gelirinin çocuk sayısına bağlı olarak yetersiz kalması gibi iktisadi tehlikeler de olabilir. Söz konusu tehlikeler, bireyler için olası tehlikelerdir. Bu riskler ortaya çıktığında, bireylerin bunlarla tek başına mücadele etmesi çoğu zaman mümkün değildir. İşte bu nedenle sosyal güvenlik, bireyler ve aileleri için ortaya çıkan ilave masrafların veya gelir kaybının toplumun tamamı veya belirli kesimlerince kolektif biçimde paylaşılarak karşılanmasını sağlayarak, bireyin tek başına gideremeyeceği sorunların toplumsal dayanışma ile çözümlenmesine imkan veren tedbirler bütünüdür.

Diğer yandan temel bir insan hakkı olan sosyal güvenlik, sosyal barışın sağlanmasına ve sosyal dışlanmanın engellenmesine yardımcı olmaktadır. Devletin yoksulluğu önlemek için kullandığı en önemli araçlardan bir tanesidir. Aynı zamanda sağlanan güvenliğin maliyetini toplumsal düzeyde adil paylaşarak ulusal dayanışmanın oluşturulmasına, insan onuruna, eşitlik ve sosyal adalete katkı sağlamaktadır.<sup>46</sup>

Sosyal güvenlik sistemi, prim ödemeye dayanan ve prim ödemeye dayanmayan sosyal koruma biçimi olarak ikiye ayrılmaktadır. Prim ödeme esasına dayanan birinci ayırimda, sigortalılar sosyal risklerle karşılaştıklarında kendilerinin ve işverenlerinin ödedikleri primler ve devletin yaptığı finansman katkıları karşılığında, önceden belirlenmiş olan bir sosyal gelir alma hakkına sahip olmaktadırlar.<sup>47</sup> Bunun sonucunda bireyler, prim ödedikleri süre boyunca ve emeklilikleri dönemlerinde sosyal güvenlik kapsamında olurlar. Prim ödeme esasına dayanmayan ikinci ayırimda ise, çalışma veya ödeme gücü olmayan bireylerden bir ödeme beklemeksizin devlet bu kişileri sosyal güvenlik kapsamına dahil eder. Primsiz sistem, genellikle, primli rejimin imkanlarından mahrum olanlar ile, sosyal yardımlara rağmen ihtiyaçlarını karşılamakta zorluk çeken bireylere sosyal güvenlik sağlamaktadır.<sup>48</sup>

---

<sup>45</sup> Arıcı Kadir, *Sosyal Güvenlik*, Tes-İş Eğitim Yay., Ankara, 1999, s.2.

<sup>46</sup> ILO, *Social Security: A New Consensus*, International Labour Office, Geneva, 2001, s.2.

<sup>47</sup> Sami Güven, *Sosyal Politikannın Temelleri*, Ezgi, Bursa, 2001, s.145.

<sup>48</sup> Arıcı, a.g.k. (a), s.143.

## ***Sosyal Yardım***

Sosyal yardım, kişilerin kendi ellerinde olmayan nedenlerle mahalli ölçüler içerisinde asgari seviyede dahi geçinme imkânı bulamayan insanları, muhtaçlık araştırmalarına dayalı olarak en kısa sürede kendi kendilerine yeterli hale getirme amacını taşıyan karşılıksız mahiyetteki parasal ve sosyal destek sağlamak için yapılan kamusal faaliyetler bütünüdür.<sup>49</sup>

Başka bir tanımlama ile sosyal yardım, yoksul bireylere parasal veya parasal olmayan (yiyecek, giyecek, yakacak vb.) türde yapılan tüm yardımların genel adıdır. Sosyal yardım ile herhangi bir gelir güvencesi olmayan veya yaşamını sürdürmeye yetecek kadar gelire sahip olmayan muhtaç-yoksul bireyler desteklenmekte, yaşamlarını insanca sürdürebilmeleri yönünde katkı sağlanmaktadır.<sup>50</sup> Sosyal yardım, sosyal güvenlik sisteminin açıklarını kapatıcı bir önlem ve sosyal güvenlik ağının en son parçasıdır. Diğer bir ifadeyle, sosyal sigortaların kapsamı dışında bulunan ve yardıma muhtaç durumda bulunanlar, sosyal yardımlarla sosyal hukuk kapsamına alınmaktadırlar.<sup>51</sup> Sosyal yardım, değişik isimler adı altında tarihin ilk devirlerinden beri varlığını sürdürmektedir. Ancak, sosyal yardım teriminin sahneye çıkışı, kesin çizgileriyle bilinmese de, sanayileşme döneminin ürünüdür. Bu açıdan, modern anlamda sosyal yardımın, sanayileşme sürecinde özellikle gelirin yeniden dağıtımını sürecinde işlevsellik kazanan bir vasıta olarak varlığını yıllardır sürdürdüğü kaydedilmektedir.<sup>52</sup>

Sosyal yardım denilince akla gelen ve en çok bilinen kavram olarak 'yoksulluk' karşımıza çıkmaktadır. Gerçekten de, sosyal yardım kavramı, genelde, yoksul kişilere aynı veya nakdi yardım yapılması işlemi olmasından dolayı, yoksulluğu ve yoksul kişileri çağrıştırmaktadır. Başka bir ifade ile, sosyal yardım hizmetlerine

---

<sup>49</sup> Ethem Çengelci "Sosyal Refahın Gerçekleştirilmesinde Sosyal Yardımların Rol ve Önemi", *Hacettepe Üniversitesi S.H.Y.O. Dergisi*, Cilt:11, Sayı:1-2-3, 1993, s.10.

<sup>50</sup> Musa İkizoğlu, "Yoksulluk ve Sosyal Yardım İlişkisi: Ankara Mamak İlçesinde Amprik Bir Araştırma", *Toplum ve Sosyal Hizmet*, Cilt: 13, Sayı: 1, 2002, s.86.

<sup>51</sup> Süleyman Özdemir, "Refah Devleti ve Üstlendiği Temel Görevler Üzerine Bir İnceleme", *Sosyal Siyaset*, 2004, [http://www.sosyalsiyaset.com/documents/refah\\_devleti\\_ustlendigi\\_gorvler](http://www.sosyalsiyaset.com/documents/refah_devleti_ustlendigi_gorvler) (erişim: 25.03.2011)

<sup>52</sup> Kasım Karataş, *Sosyal Refah: Kavramsal Boyutu, Gelişimi ve Nitelikleri*, Yaşam Boyu Sosyal Hizmet; Prof. Dr. Sema Kut'a Armağan, (Ed. Nesrin G. Koşar), H.Ü. S.H.Y.O. Yay., Ankara, No: 004, 1999, s. 42.

ihtiyaç duymanın temel belirleyicisi, yoksulluktur.<sup>53</sup> Bu anlamda, sosyal yardım, modern devletin yoksul kesimleri koruyucu yöndeki sosyal sorumluluklarının bir gereği olarak algılanmakta ve genellikle ‘yoksul programları’ şeklinde nitelenmektedir.<sup>54</sup>

‘Sosyal yardım’ ile çok yakın gibi duran ‘sosyal yardımlaşma kavramı’, sosyal yardımdan ayrılabilir. Sosyal yardımlaşma, insanların kendi aralarındaki yardımlaşmalar şeklinde ele alınmaktadır. Sosyal yardımlaşmanın isteğe bağlı olmasına rağmen sosyal yardım, şartları önceden mevzuatla çizilmiş bir çerçevede yapılmaya özelliğine sahiptir.<sup>55</sup> Başka bir ifadeyle, sosyal yardımda resmi bir seyir içinde işleyen bir mekanizma varken, sosyal yardımlaşma, alan veren ilişkisi olsa bile, bireylerin ve halkın aralarındaki yardımlaşmasını ve dayanışmasını ifade etmektedir.<sup>56</sup>

### **Sosyal Hizmet**

Sosyal hizmetler, toplumdaki işsizlik, özürlülük, yaşlılık, yaralanma ve ölüm ile oluşabilecek sosyal risklere karşı alınan, koruyucu nitelikteki önlemler şeklinde ifade edilebilir.<sup>57</sup> “Bir başka tanımlama ile sosyal hizmet, insanların hayat standartlarının iyileştirilmesi ve yükseltilmesi amacıyla gerçekleştirilen koruyucu-önleyici, iyileştirici-rehabilitasyon edici, değiştirici-geliştirici nitelikteki sistemli ve düzenli faaliyet ve programlar bütünüdür.”<sup>58</sup>

Sosyal hizmet faaliyetlerinin amacı, sosyal ve psikolojik yönden zararlı etkileri önleyebilmek veya hiç değilse hafifletmek ve kişi, grup ve toplumların sağlam bir gelişme göstermesini engelleyen unsurları ortadan kaldırmak olarak nitelendirilmektedir. Dolayısıyla, sosyal hizmetlerin, toplumun ve insanın gelişmesine yardımcı olma, toplumda sorunları çözme ve toplumu koruma, top-

---

<sup>53</sup> Tuna Atalay, “Belediye Yasaları Çerçevesinde Belediyelerin Sosyal Hizmet ve Yardım Görevlerine İlişkin Bir Değerlendirme,” *Sosyal Hizmetler*, Sayı:12, Cilt: 1, 2001, s.1.

<sup>54</sup> Sevdâ Demirbilek, *Sosyal Güvenlik Sosyolojisi*, Legal Yayınları, İstanbul, 2005, s.287.

<sup>55</sup> Arıcı, a.g.k. (b), s.137.

<sup>56</sup> Ali Rıza Abay, “Bir Sosyal Politika Olarak Yoksullukla Mücadelede Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının Yeri,” *Sivil Toplum*, C. II, S. 6-7, 2004, s. 78.

<sup>57</sup> Francis J. Turner, “Social Services,” *Encyclopedia of Canadian Social Work*, (Ed. Francis J. Turner- Waterloo), Wilfrid Laurier University Press, 2005, s. 377.

<sup>58</sup> Ali Seyyar, *Sosyal Güvenlik Terimleri Ansiklopedik Sözlük*, Papatya, İstanbul, 2005, s.272.



lumsal refahın gelişmesini ve adil dağılımını sağlama gibi işlevlerinin olduğu da görülmektedir.<sup>59</sup> Sosyal hizmet, genellikle korunmaya muhtaç birey için verilen hizmetleri içerir. Toplum içerisinde kendi kendini koruma ve geçindirme yeteneğinden yoksun bireyler (kimsesiz çocuklar, bakıma muhtaç yaşlılar ve engelliler gibi) bulunabilmektedir. Bu bireyler için önemli olan, bunlara gelir garantisinin sağlanması değildir. Bunun yerine, ihtiyaç duyulan şey, bunlara bir hizmetin verilmesidir. İşte burada bireye karşı sorumluluk açısından sosyal hizmetler devreye girmektedir

Sosyal hizmetlerin diğer bir özelliği, sosyal yardımda olduğu gibi, devlet bütçesinden finanse edilmesidir. Diğer sosyal güvenlik yöntemlerinden farklı olarak, sosyal hizmetlerin niteliği, maddi olmaktan çok, hizmet sunmaya yöneliktir. Bu çerçevede, sağlık bakımı, beslenme, barınma, gelir, eğitim ve çalışma gibi temel sosyal yararlardan yoksun gruplara hizmet götürülmesi, sosyal hizmetin hedefleri arasında gösterilmektedir. Böylece, sosyal hizmetlerin kapsadığı alanlar; tıbbî sosyal hizmetler, danışmanlık hizmetleri, kurumsal ıslah hizmetleri, kurumsal rehabilitasyon hizmetleri, çocuk koruma ve kurumsal yetiştirme hizmetleri, gençlerin eğitimine yönelik hizmetler, yaşlı bakım hizmetleri, doğal afetlerde ekonomik destek hizmetleri, aileye manevi destek hizmetleri, özürlülere yönelik mesleki, bakıma yönelik ve psiko-sosyal hizmetler şeklindedir.<sup>60</sup> Sosyal hizmet tabiri, yeri geldiğinde sağlık hizmeti, ıslah hizmeti, rehabilitasyon hizmeti, çocuk koruma ve yetiştirme hizmeti, gençliğe eğitsel destek hizmeti, yaşlı refahı hizmeti, yoksulluktan kaynaklanan sorunları çözme hizmeti gibi adlar ve kavramlarla ifade edilebilmektedir.

### **TÜRKİYE’DE YOKSULLUĞUN BOYUTLARI ve SYDTF’nin FAALİYETLERİ**

Bu bölümde öncelikle, Türkiye’deki yoksulluğun boyutları ve riler yardımıyla incelenecektir. Ardından bu yoksulluk sorununa karşılık uygulanan sosyal politikalar ele alınacaktır. Daha sonra, Türkiye’de bütçe dışı fon yapılanması süreci ile birlikte, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu’nun kuruluşu, yapısı ve yürüttüğü faaliyetler incelenecektir.

<sup>59</sup> İbrahim Çılga,, (2002), “Türkiye’de Gelişme Sürecinde Sosyal Politikalar ve Sosyal Hizmetler,” *Avrupa Birliği Sürecinde Sosyal Hizmet Politikaları*, Sosyal Hizmet Sempozyumu,( Ed. İlhan Tomanbay), H. Ü. S.H.Y.O. Yay., Ankara, 2000, s.67.

<sup>60</sup> Seyyar, *a.g.k.*, s. 272.

## **Türkiye’de Yoksulluğun Boyutları ve Sosyal Politika Uygulamaları**

Türkiye’de, nüfusa oranı yıllar ve dönemler itibariyle değişmekle birlikte, süregelen bir yoksulluk gerçeği vardır. Sosyal devlet ilkesi gereğince, söz konusu yoksulluk sorununa karşılık devlet çeşitli sosyal politikalar uygulamış, bu politikaların içeriği ise dönemler itibariyle değişiklikler göstermiştir. Türkiye’de farklı devlet kurumları, kuruluş gayeleri çerçevesinde, doğrudan ya da dolaylı olarak, etkinlik dereceleri farklı olmakla birlikte yoksullukla mücadeleye için faaliyet göstermektedirler.

Türkiye’de yoksulluğun hangi boyutlarda olduğu, Türkiye İstatistik Kurumu’nun (TÜİK) yapmış olduğu yoksulluk araştırmalarında elde ettiği verilere dayanılarak analiz edilmektedir<sup>61</sup>. TÜİK’in 2009 yılında yapmış olduğu yoksulluk çalışmasına göre, 4 kişilik bir hanenin aylık açlık sınırı 287 TL, aylık yoksulluk sınırı ise 825 TL olarak tahmin edilmiştir. 2009 yılında Türkiye’de fertlerin yaklaşık %0,48’i yani 339 bin kişi sadece gıda harcamalarını içeren açlık sınırının, %18,08’i yani 12 milyon 751 bin kişi ise gıda ve gıda dışı harcamaları içeren yoksulluk sınırının altında yaşamaktadır. 2008 yılında bu oranlar sırasıyla %0,54 ve %17,11’dir.<sup>62</sup>

Kırsal yerleşim yerlerinde yaşayanlarda 2008 yılında %34,6 olan yoksulluk oranı 2009 yılında %38,6’a yükselirken, kentsel yerlerde yaşayanların yoksulluk oranı %9,3’den %8,8’ya düşmüştür. Ücretli-maaşlı çalışanlarda yoksulluk oranı %6,05 iken, yevmiyeli çalışanlarda bu oran %26,8, işverenlerde % 2,3, kendi hesabına çalışanlarda %22,4 ve ücretsiz aile işçisi olanlarda ise %29,5 olmuştur. Kişi başı günlük harcaması, satın alma gücü paritesine göre 1 Doların altında kalan fert bulunmamaktadır. Buna karşın satın alma gücü paritesine göre kişi başı günlük 2,1 Dolar olarak tanımlanan yoksulluk sınırı altında bulunan fert oranı %0,2, yoksulluk sınırı 4,3 Dolar olduğunda yoksul fert oranı ise %4,3 olarak tahmin edilmiştir.

### ***Türkiye’de Yıllara Göre Yoksulluk Oranları***

Aşağıdaki tabloda, Türkiye’deki yoksulluk oranlarının yıllar itibariyle değişimi verilmiştir.

---

<sup>61</sup> Bu çalışmada, Türkiye’deki yoksullukla ilgili verilen bilgiler, TÜİK’in yapmış olduğu ‘2009 Yılı Yoksulluk Çalışması’ndan alınmıştır.

<sup>62</sup> TÜİK, 2009 Yılı Yoksulluk Çalışması, TÜİK Haber Bülteni, Ankara, 2011, s.1

**Tablo 1: Türkiye’de Yıllara Göre Yoksulluk Oranları**

Yöntemler	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Gıda yok-sulluğu (açlık)	1,35	1,29	1,29	0,87	0,74	0,48	0,54	0,48
Yoksulluk (gıda+gıda dışı)	26,96	28,12	25,60	20,50	17,81	17,79	17,11	18,08
Kişi başı günlük 1 \$'ın altı <sup>(1)</sup>	0,20	0,01	0,02	0,01	-	-	-	-
Kişi başı günlük 2,15 \$'ın altı <sup>(1)</sup>	3,04	2,39	2,49	1,55	1,41	0,52	0,47	0,22
Kişi başı günlük 4,3 \$'ın altı <sup>(1)</sup>	30,30	23,75	20,89	16,36	13,33	8,41	6,83	4,35
Harcama esaslı görelî yoksulluk <sup>(2)</sup>	14,74	15,51	14,18	16,16	14,50	14,70	15,06	15,12

Satınalma gücü paritesine (SGP) göre hesaplama yapılmıştır. 2009 yılı için 1 \$'ın SGP'ne göre karşılığı olarak 0,917 TL kullanılmıştır. (2) Eşdeğer fert başına tüketim harcaması medyan değerinin %50'si esas alınmıştır.

**Kaynak:** TÜİK, “2009 Yılı Yoksulluk Çalışması”, s. 2.

Tablo 1’de yoksulluk oranlarının giderek azaldığı görülmektedir. 2002 yılında açlık sınırının altında yaşayan insanların toplam nüfusa oranı %1,35 iken, 2009 yılında bu oran %0,48’ e düşmüştür. Gıda+gıda dışı yoksulluk oranı 2002 yılında %26,96 iken 2008 yılında %17,11’e inmiştir. Finansal krizin de etkisiyle bu oran, 2009 yılında %18,08’e yükselmiş görülmektedir. 2006 yılından itibaren, satın alma gücü paritesine göre günlük bir doların altında gelire sahip insan kalmamıştır. Yalnız, harcama esaslı görelî yoksulluk oranı 2002 yılında %14,74 iken bu oran 2009 yılında %15,12’ye yükselmiştir.

Aşağıdaki tabloda, son yıllara ait Türkiye’de yoksul fert sayıları verilmiştir.

**Tablo 2:** Türkiye’de Yıllara Göre Yoksul Fert Sayısı (Bin kişi)

Yöntemler	2007	2008	2009
Gıda yoksulluğu (açlık)	328	374	339
Yoksulluk (gıda+gıda dışı)	12.261	11.933	12.751
Kişi başı günlük 1 \$'ın altı <sup>(1)</sup>	-	-	-
Kişi başı günlük 2,15 \$'ın altı <sup>(1)</sup>	356	330	159
Kişi başı günlük 4,3 \$'ın altı <sup>(1)</sup>	5.796	4.759	3.066
Harcama esaslı göreceli yoksulluk <sup>(2)</sup>	10.127	10.497	10.669

**Kaynak:** TÜİK, “2009 Yılı Yoksulluk Çalışması”, 2011, s. 3.

Tablo 2’de, son yıllarda açlık sınırı altındaki insan sayısında ciddi bir değişim olmadığı görülüyor. Gıda ve gıda dışı toplam yoksul insan sayısı 2009 yılında 12 milyon 751 bin kişidir. Bu rakam, yüksek bir rakamdır.

Türkiye’de iş arayanların %19,51’i yoksul iken, istihdamdaki fertlerin yoksulluk oranı %15,37’dir.<sup>63</sup> Her ne kadar son yıllarda bu oranda azalmalar meydana gelmişse de, çalışan ve para kazanan istihdamdaki insanların yoksulluk oranının bu denli yüksek olması, azımsanmayacak sayıda insanın, ya ciddi anlamda düşük ücretle çalıştırıldıklarını ya da kendi hesabına çalıştığı halde yeterli miktarda para kazanamadıklarını göstermektedir.

Aşağıdaki tabloda, istihdamdaki fertlerin çalıştığı iş ve bulunduğu sektöre göre yoksulluk oranları verilmiştir.

Tablo 3 incelendiğinde, hemen her istihdam alanında ve sektörde yoksulluk oranının giderek azaldığı görülmektedir. İşverenlerin yoksulluk oranı 2002 yılında %8,99 iken, bu oran 2009 yılında %2,33’e düşmüştür. Ücretli maaşlı çalışanların yoksulluk oranı 2002 yılında %13,64 iken, 2009 yılında %6,05’e düşmüştür. Tarım sektöründeki yoksulluk oranının, sanayi sektöründeki yoksulluk oranından daha yüksek olduğu dikkat çekmektedir. Tarım sektöründeki 2009 yılına ait %33,01’lik yoksulluk oranı oldukça yüksektir.

<sup>63</sup> TÜİK, 2009 Yılı Yoksulluk Çalışması, TÜİK Haber Bülteni, Ankara, 2011, s.1

**Tablo 3:** Türkiye’de Fertlerin İşteki Durum ve Çalıştığı Sektöre Göre Yoksulluk Oranları

İşteki Durum ve sektör	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
İstihdamdaki fertler	25,08	26,12	23,33	18,96	15,81	14,21	14,82	15,37
<b>İşteki durum</b>								
Ücretli maaşlı	13,64	15,28	10,35	6,57	6,00	5,82	5,93	6,05
Yevmiyeli	45,01	43,09	37,52	32,12	28,63	26,71	28,56	26,86
İşveren	8,99	8,84	6,94	4,80	3,75	3,15	1,87	2,33
Kendi hesabına	29,91	32,38	30,48	26,22	22,06	22,89	24,10	22,49
Ücretsiz aile işçisi	35,33	38,51	38,73	34,52	31,98	28,58	32,03	29,58
<b>Sektör</b>								
Tarım	36,42	39,89	40,88	37,24	33,86	32,05	37,97	33,01
Sanayi	20,99	21,34	15,64	9,85	10,12	9,70	9,71	9,63

**Kaynak:** TÜİK “2009 Yılı Yoksulluk Çalışması”, 2011, s. 5.

### ***Türkiye’de Sosyal Politika Uygulamaları***

1980 sonrası dışa açık bir piyasa ekonomisi modeline geçen Türkiye’de kayıt içi ekonomide çalışan kesimin çeşitli hakları sınırlanmaya başlamış, kayıt dışı ekonomide geçimini arayanların ise fırsat ve faaliyet alanlarının daraltılması yönünde çeşitli uygulamalara gidilmiştir. Bu süreç her iki kesimi de, farklı şekillerde, giderek metalaştırmış ve sosyal dışlanmaya maruz bırakmıştır. Bu tarihten sonra kapitalizmin etkileri, Türk insanı ve toplumu üzerinde giderek daha fazla hissedilir olmuştur.<sup>64</sup>

Serbest piyasacı anlayışın daha belirgin bir şekilde uygulandığı 1980 sonrası Türkiye’inde, artan yoksulluğu azaltmak için çeşitli kamu kurumları temel faaliyet alanlarıyla bağlı olarak birtakım hizmetler sunmaktadırlar. Ancak bu kurumların birçoğu, yoksulluğu azaltmak için yaptığı çalışmalarda genellikle koordine içinde değildir. Bu durum, yoksulluğun azaltılması çalışmalarında elde edilecek başarıyı da sınırlandırmaktadır. İlk bakışta, yürüttüğü faaliyetlerle yoksulluğun azaltılmasına katkısı olan kurumlar: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü (SYDGM), Sağlık Bakanlığı (SB), Vakıflar Genel Müdürlüğü (VGM), Sosyal

<sup>64</sup> Buğra, a.g.k., s. 261.

Güvenlik Kurumu (SGK) ve Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu (SHÇEK) olarak görülmektedir<sup>65</sup>.

Bu kurumlardan Sağlık Bakanlığı, herhangi bir sosyal güvenesi olmayan yoksulların sağlık hizmetlerinden yararlanmasını sağlayarak; Vakıflar Genel Müdürlüğü muhtaç aylıkları, imaret (aşevi) hizmetleri, tedavi giderlerinin karşılanması ve burslar vererek; Sosyal Güvenlik Kurumu 2022 sayılı Kanun uyarınca yaşlı ve özürli kimselere maaş ödemeleri yaparak; Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu aynı ve nakdi yardımlar yaparak; Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü hem aynı hem de nakdi yardımlarla birlikte girişimciliğin geliştirilmesi, meslek kazandırılması gibi projeler üreterek yoksulluğun azaltılmasına katkı yapmıştır. Bu kurumların önemli bir bölümünün veya mevcut kurumların, yoksulluğun azaltılmasına yönelik faaliyetleri 1980'li yıllardan sonra başlamıştır. Bu sebeple kurumsal düzeyde yoksulluğun azaltılmasına yönelik temel politikaların oluşturulması bu dönemden sonradır.

Yoksulluğun azaltılması için faaliyette bulunan söz konusu kurumlardan en çok kamu harcaması SB tarafından gerçekleştirilmiştir. Yeşil kart<sup>66</sup> uygulaması bunda önemli bir rol oynamıştır. Bu kurum SGK, SYDGM ve SHÇEK izlemiştir. En düşük harcama ise VGM tarafından gerçekleştirilmiştir. Bu kurumların yaptıkları harcamalar sürekli artmıştır. Ayrıca bu harcamaların GSMH içindeki payı da artmıştır.<sup>67</sup> (Sarısoy ve Koç, 2010:337). Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) aynı zamanda, Türk hükümetinin yoksulluğun azaltılması çalışmaları kapsamında politika belirlemesine destek sağlamaktadır. UNDP, sosyal yardım, bölgesel farklılıklar ve yoksullardan yana finansal hizmet sağlama aracı

---

<sup>65</sup> Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, 08.06.2011 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 633 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kurulan Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının bir hizmet birimi haline gelerek 'Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü' olmuştur. Sosyal Hizmetler Çocuk Esirgeme Kurumu ve alt hizmet birimleri de aynı kararname ile kapatılarak, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının ilgili birimlerine bağlanmıştır.

<sup>66</sup> 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 60'ıncı maddesi gereği, yeşil kart verilerek sağlık yardımından faydalandırılanlar, 01.01.2012 tarihinde Genel Sağlık Sigortası kapsamına alınmışlardır. Böylece bu tarihten itibaren, yeşil kartlıların sağlık giderleri SGK tarafından karşılanacaktır.

<sup>67</sup> İdris Sarısoy ve Selçuk Koç, "Türkiye'de Kamu Sosyal Transfer Harcamalarının Yoksulluğu Azaltmadaki Etkilerinin Ekonometrik Analizi", *Maliye*, Sayı:158, 2010, s. 337.

olarak mikro finans faaliyetlerini de kapsayan ulusal öncelikler için gerekli olan uluslararası uzmanlık ve küresel deneyimi sağlamaktadır (UNDP, 2005:7). Verilen bu destekteki nihai amaç, yoksul ve savunmasız gruplara, sosyal politikalar sayesinde ilgi çekmek için güçlü politikalar oluşturmaktır.

### **SYDTF'nin Yapısı ve İşleyişi**

Sosyal Yardımlaşmayı ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, bir kamu kurumudur. Fakat gelir ve giderleri, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kurumların bütçelerinin işleyişlerinden farklıdır. Sosyal Yardımlaşmayı ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, Bütçe dışı fon şeklinde bir yapılanmaya sahip olduğu için, yapısı ve işleyişini incelemeden önce, Türkiye'de bütçe dışı fonun ne anlama geldiğine ve nasıl bir tarihi süreç geçirdiğine bakmakta fayda vardır.

### **Türkiye'de Fon Yapılanması ve Süreci**

Fon; "Bir kanunla veya kanunla verilmiş bir yetkiye dayanılarak kurulmuş bulunan, belirli bir amacın veya amaçlar bütününe gerçekleştirilmesi, korunması veya geliştirilmesi için ayrılan ve gerektiğinde kullanılmak üzere bir hesapta hazır tutulan para ve benzeri kaynaklar" şeklinde tanımlanabilir.<sup>68</sup> Bir başka tanımlama ile fon, belirli bir amacın veya birbirine yakın amaçlar grubunun gerçekleştirilmesi için belirli kaynakların toplandığı ve harcandığı, bütçe bağlantılı veya bütünüyle bütçe dışı kamusal nitelikli özel bir hesaptır.<sup>69</sup> Bu mali kaynağın harcanması mali yılı aşabilir, yani fonda mali kaynak birikebilir.<sup>70</sup>

1936 yılında kurulan Türk Parasının Kıymetinin Korunmasına Yönelik İstikrar Fonu, bu anlamda kurulan ilk fondur. Fonlar, ya devletin tüzel kişiliğe sahip bir idare tarafından yönetilmekte ya da doğrudan kendileri bir tüzel kişilik oluşturmaktadırlar. 1980'li yıllarda kurulan ve mevzuatları sık sık değiştirilen veya yenilenen fonların büyük bir bölümü genellikle kendi özel mevzuatlarında belirtilen hükümlerle, 1050 sayılı Genel Muhasebe Kanunu'nun,

<sup>68</sup> Uğur Emek, *Kamu Maliyesinde Fon Uygulaması*, DPT Yayınları, Ankara, 1992, s.4.

<sup>69</sup> Oğuz Oyan, Ali Rıza Aydın ve Aziz Konukman, *Türkiye'de Fon Sisteminin Kamu Kesimi İçindeki Yeri ve Ekonomik Etkileri*, TOBB Yay., Ankara, 1991, s.8.

<sup>70</sup> Nurhan Yentürk, *Temel Bütçe Okuma Yazma Kılavuzu*, STK Çalışmaları-Eğitim Kitapları Bütçe İzleme Dizisi, no:1, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi STK Eğt. ve Araştırma Birimi, 2009, s.12  
<http://stk.bilgi.edu.tr/docs/temelokumayazma.pdf> (erişim:01.03.2011)

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun ve 832 sayılı Sayıştay Kanunu'nun ilgi alanı dışına taşınmışlardır. Fonlar için ayrı bir fonlar ihale yönetmeliği çıkarılmış, bazı fonlar için özel denetim komisyonları oluşturulmuş, büyük bir çoğunluğu da idari denetim (iç denetim) dışında ayrı bir dış denetim sürecine alınmamışlardır.<sup>71</sup>

Kamu kesimi ekonomisi içerisinde fon sisteminin önem ve hacminin bir göstergesi de fon kaynak ve harcamalarının konsolide bütçe kaynak ve harcamalarına ve GSMH'ye göre oranlarıdır. 1990 yılında fon kaynakları GSMH'nin %8,2'sine, fon harcamaları ise %8,3'üne ulaşmıştır. 1988 yılında bütçe kaynaklarının GSMH'den aldığı pay %16,9'a, 1990 yılında ise %18,7'ye yükselmiştir. 1988 yılında fon sisteminin kaynakları konsolide bütçe kaynaklarının %42,4'ü, harcamaları ise yine konsolide bütçe harcamalarının %29,8'i iken 1990 yılında, sırasıyla %43,8 ve %35,2'ye ulaşmıştır.<sup>72</sup> 1990'lı yılların başında sayıları 100'ün üzerine çıkan bütçe dışı fonların önemli bir kısmı 2000'li yılların başında tasfiye edilerek bütçe içine alınmışlardır. Bugün, dört adet fon bulunmaktadır. Bunlar; Sosyal Yardımlaşmayı ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, Savunma Sanayi Destekleme Fonu, Özelleştirme Fonu ve Başbakanlık Tanıtma Fonu'dur.<sup>73</sup>

1986 yılında kurulan Sosyal Yardımlaşmayı ve Dayanışmayı Teşvik Fonu'nun gelirlerinden de bütçeye aktarmalar yapılmıştır. Fon gelirlerinin, muhtaçlara yönelik olarak sarf edilmesi gerektiği hâlde, uygulamada gelirlerin önemli bir kısmı, bütçe açıklarını kapatmak için kullanılmıştır. 1986-1990 yılları arasında, fon gelirlerinin ancak %10'u bütçeye kesilmekte iken, bu oran 1991 yılında %20'ye, 1993 yılında, Başbakanlık oluru ile %75'e yükseltilmiştir. Bu kesinti oranı, 1995 yılından itibaren %78'e çıkartılmak suretiyle zirveye ulaşmıştır. Devam eden yıllarda, bu oran giderek azalmıştır.<sup>74</sup>

---

<sup>71</sup> Oyan vd., *a.g.k.*, s. 8.

<sup>72</sup> Emek, *a.g.k.*, s. 11.

<sup>73</sup> Ayrıca bir de İşsizlik Sigortası Fonu vardır. Bu fon, her ne kadar fon olarak adlandırılrsa da, prim ödeme usulüne dayandığı ve faaliyetlerinin önemli bir kısmını Sosyal Güvenlik Kurumu ve Türkiye İş Kurumu yerine getirdiği için, bir anlamda işsizliğe karşı devletin sigorta kuruluşu şeklinde hizmet vermektedir. O nedenle işsizlik fonu, bu çalışmada bütçe dışı fonlar arasında sayılmamıştır.

<sup>74</sup> Ali Seyyah, *Yoksulluk*, Bilge Yayınları, 1. Baskı 1. Cilt, İstanbul, 2003, s.55-56.



### ***SYDTF'nin Yapısı***

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu (SYDTF), 14 Haziran 1986 tarihinde yürürlüğe giren 3294 sayılı kanun ile kurulmuştur. Fonun amacı, yoksul durumda bulunan vatandaşlar ile gerektiğinde Türkiye'ye kabul edilmiş veya gelmiş olanlara yardım etmek, sosyal adaleti pekiştirici önlemler olarak gelir dağılımında adaleti sağlamak, sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı güçlendirmektir. Fon, 09 Aralık 2004 tarihine kadar Başbakanlık bünyesinde oluşturulan Genel Sekreterlik tarafından yönetilmiş ve bu yapı, 5263 sayılı kanun ile Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü olarak teşkilatlandırılmıştır. 8 Haziran 2011 tarihli ve 633 sayılı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnameyle yeni kurulan Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığına bağlanmıştır. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü'nün de ismi değiştirilerek, Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü (SYGM) olmuş ve Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın bir hizmet birimi haline getirilmiştir. Fonun 3294 sayılı kanundaki amacına yönelik yardım faaliyetleri il ve ilçelerde bulunan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları (SYDV) kanalıyla yürütülmektedir.<sup>75</sup>

Fonun karar organı "Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Kurulu" dur. Kurul; Aile ve Sosyal Politikalar Bakanının başkanlığında, Başbakanlık Müsteşarı, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Müsteşarı, İçişleri Bakanlığı Müsteşarı, Sağlık Bakanlığı Müsteşarı, Maliye Bakanlığı Müsteşarı, Sosyal Yardımlar Genel Müdürü ve Vakıflar Genel Müdüründen oluşmaktadır. Fon kurulu kararları Başbakanın onayı ile yürürlüğe girmekte olup, fon kurulunun sekretarya hizmetleri Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü tarafından yerine getirilmektedir. Alınan kararlar, Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü tarafından ülke genelindeki il ve ilçelerde yer alan 973 Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı aracılığıyla uygulanmaktadır.<sup>76</sup>

#### **Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Kurulu:**

##### **Başkan ve Üyelerin Listesi**

##### **Başkan**

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanı

##### **Üyeler**

Başbakanlık Müsteşarı

<sup>75</sup> SYDGM, "Stratejik Plan 2009-2013", Ankara, 2008, s. 1.

<sup>76</sup> SYDGM, "2009 Yılı Faaliyet Raporu", Ankara, 2010, s. 9.

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Müsteşarı  
İçişleri Bakanlığı Müsteşarı  
Sağlık Bakanlığı Müsteşarı  
Maliye Bakanlığı Müsteşarı  
SYGM Genel Müdürü  
Vakıflar Genel Müdürü

**Kaynak:**

[www.sosyalyardimlar.gov.tr/tr/html/481/Sosyal+Yardimlasma+ve+Dayanismanmayi+Tevsik+Fonu+Fon+Kurulu](http://www.sosyalyardimlar.gov.tr/tr/html/481/Sosyal+Yardimlasma+ve+Dayanismanmayi+Tevsik+Fonu+Fon+Kurulu) (erişim:05.04.2012)

3294 sayılı Yasanın 7. maddesi gereğince, 4721 sayılı Türk edeni Kanununa göre faaliyette bulunmak üzere her il ve ilçede Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma (SYD) Vakıfları kurulmuştur. Sosyal yardım faaliyetleri, fondan bu vakıflara kaynak aktarılacak suretiyle yürütülmektedir. Genel Müdürlüğün çalışmaları esas olarak, sosyal yardım programları ile sosyal destek amaçlı projelerin hazırlanması ve uygulanması konularında yoğunlaşmaktadır.

İllerde Vali, ilçelerde Kaymakam vakfın tabi başkanıdır. Karar ve yönetim heyetinde, illerde; Belediye Başkanı, Emniyet Müdürü, Defterdar, İl Milli Eğitim Müdürü, İl Sağlık Müdürü, İl Tarım Müdürü, İl Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Müdürü ve İl Müftüsü bulunmaktadır. İlçelerde ise; Belediye Başkanı, Mal Müdürü, İlçe Milli Eğitim Müdürü, Sağlık Bakanlığının İlçe Üst Görevlisi, varsa İlçe Tarım Müdürü ve İlçe Müftüsü yer almaktadır. Ayrıca, her faaliyet dönemi için, köy ve mahalle muhtarlarının kendi aralarından seçecekleri birer muhtar üye, sosyal yardım amaçlı faaliyet gösteren sivil toplum kuruluşu yöneticilerinin kendi aralarından seçecekleri temsilci (ilde 2, ilçede 1 temsilci) ve hayırsever vatandaşlar arasından İl Genel Meclisinin seçeceği iki (ilçelerde bir) kişi vakıfların karar ve yönetim heyetlerinde yer almaktadırlar.<sup>77</sup>

SYDT Fonunun gelirleri şu kalemlerden oluşmaktadır:

- Bütçeye konulacak ödenekler,
- Kanun ve kararnamelerle kurulu bulunan veya kurulacak olan fonlardan Bakanlar Kurulu kararıyla % 10'a kadar aktarılacak miktarlar,
- Gelir ve kurumlar vergisi tahsilat toplamının %2,8'i,
- Trafik para cezalarının %50'si,
- RTÜK reklam gelirlerinin %15'i,

<sup>77</sup> SYDGM, "2009 yılı...", s. 11.

- Bütçeye konacak ödenekler
- Her nevi bağış ve yardımlar, diğer gelirlerden oluşmaktadır<sup>78</sup>

Fonun kuruluş kanunu gereğince faaliyetleri, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunun denetimine tabi iken, yapılan yeni yasal düzenleme ile, 2006 yılında Sayıştay Başkanlığı'nın denetimine tabi olmuştur. SYD Vakıflarının denetimi ise, hesap yönünden Vakıflar Genel Müdürlüğünce, idari yönden ise İçişleri Bakanlığınca yapılmaktadır. 5263 Sayılı Kanunla Vakıfların harcamalarını, iş ve işlemlerini araştırmak ve incelemek, izlemek ve denetlemek görev ve yetkisi Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü'ne de verilmiştir. Bunun için SYGM, vakıfların yürüttükleri yardım programları ile proje uygulamalarının yerindelik yönünden denetimini Sosyal Yardım Uzmanı ve Sosyal Yardım Uzman Yardımcıları aracılığıyla yerine getirmektedir.<sup>79</sup>

#### ***SYDTF Kapsamında Yürütülen Faaliyetler***

1980'li yıllarda, Türkiye'de sosyal politikada reform düşüncesi, daha fazla konuşulur ve tartışılır olmuştur. 1986 yılında kurulan Sosyal Dayanışma ve Yardımlaşmayı Teşvik Fonu, yoksulluğun geldiği yeni boyutla baş edebilmek için, yeni yöntemler geliştirmek gerektiği ihtiyacına tepki olarak ortaya çıkmıştır. Ancak adından da anlaşılacağı gibi bu fon, devlet güvencesini içinde barındıran bir sosyal güvenlik anlayışına değil, Osmanlı geleneksel vakıf sisteminin oluşturduğu tarihsel arka plana dayalı olarak ortaya çıkmıştır. Bu yapılanma, bir anlamda devletin bu işe kaynak ayırmasından çok, bağış veya vergi dışı gelir toplayıp, bunların dağıtımını üstlenmesi gerektiği anlayışına dayanır.<sup>80</sup>

3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu, sosyal güvenlik kapsamı dışında kalan ve muhtaç duruma düşmüş yoksullara maddî yardım öngörmektedir. Bu kanun sayesinde, sosyal güvenlik kuruluşlarından gelir ve aylık almayan, muhtaçlık içinde bulunan tüm vatandaşlara, ihtiyaçlarının türü ve boyutuna göre bir kez, birkaç kez veya sürekli olarak nakdi veya aynı yardımlar yapılmaktadır. İstihdam sağlayan projeler için nakdî veya teknik malzeme ile gıda, giyim, yakacak gibi yardımlar ve

<sup>78</sup> Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü, <http://www.sosyalyardimlar.gov.tr/tr/html/480/Gorevler/> (erişim:05.04.2012)

<sup>79</sup> SYDGM, "2009 yılı...", s. 4.

<sup>80</sup> Buğra, *a.g.k.*, s. 8.

özürlü vatandaşlara özür çeşidi ve derecesine göre, araç-gereç yardımı yapılmaktadır.<sup>81</sup>

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü tarafından 2009 yılının başından itibaren yapılan bir teknik çalışma sonucu, sosyal yardım hizmetinde bulunan kurumların ortak bilgi alışverişinde bulunabilecekleri bir internet bilgi sistemi oluşturulmuştur. Sosyal Yardım Bilgi Sistemi (SOYBİS) adı verilen bu program, sosyal yardım başvurusu yapan bireylerin, kişisel verilerini merkezi veri tabanlarından temin ve tespit etme suretiyle, muhtaçlık derecelerini öğrenmeyi ve yardımların mükerrer yapılmasını engellemeyi mümkün hale getiren bir e-devlet uygulamasıdır.<sup>82</sup> Bu uygulama ile bürokratik maliyetler azaltılarak, mevcut faaliyetlerin etkinliği artırılmaya çalışılmaktadır.

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu'nda toplanan kaynağı ülke çapında ihtiyaç sahibi vatandaşlara aynı ve nakdi olarak dağıtmak ve ilgili kanunların amaçlarına uygun faaliyet ve çalışmalarda bulunmak üzere, her il ve ilçede Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları (SYDV) kurulmuştur. SYDV aracılığı ile sunulan hizmetler şunlardır.<sup>83</sup>

#### *Proje destekleri ve sosyal konut projesi*

Fon kapsamında uygulanmakta ve desteklenmekte olan birçok proje türü mevcuttur. 'Kırsal Alanda Sosyal Destek Projesiyle, kırsal alanda ekonomik ve sosyal yoksunluk içinde bulunan kişi ve ailelerin, üretilen tarımsal ürünleri bölgelerinde pazarlamaları ve üretimde sürekliliklerinin sağlanması hedeflenmiştir. Bu projenin amacı, yoksul insanların geçimlerini sağlayacakları kendi işlerini kurmaları ve bu kazanç yolunun sürekliliğinin sağlanmasıdır. Projeler, üretim ve pazarlama olanakları bakımından yerel koşullara uygun olmalıdır.

Bu kapsamda; İstihdam Eğitimi Projesi, Sosyal Hizmet Projesi ve Geçici İstihdam Projesi gibi başka proje türleri de vardır. Bu projeler kapsamında genel olarak; işsizlerin iş bulmalarını kolaylaştırmak amacıyla, kısa süreli kurslar verilmektedir. Sokakta yaşayan insanlara, engellilere ve korunmasız kişilere yönelik olarak,

---

<sup>81</sup> Seyyah, *a.g.k.*, s. 55-56.

<sup>82</sup> SYDGM, "Sosyal Yardım Bilgi Sistemi", Ankara, 2010, s.11.

<sup>83</sup> Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu tarafından sunulan hizmetlere ait bilgiler, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü 2009 yılı Faaliyet Raporu'ndan alınmıştır. Söz konusu raporda, fonun faaliyetleri sekiz başlık altında ele alınırken, benzer başlıklar birleştirilmek suretiyle, bu çalışmada faaliyet alan sayısı dört başlığa indirilmiştir.

düşük maliyetli sosyal amaçlı merkezlerin açılmasının sağlanması amaçlanmaktadır. Toplum yararı gözetilen ve geçici olarak işgücüne ihtiyaç duyan projelerde, işsiz ve yoksul insanların çalıştırılarak, geçici de olsa istihdamlarıyla kazanç elde etmelerinin sağlanması amaçlanmaktadır.

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü ile, Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı (TOKİ) arasında imzalanan ‘Sosyal Konut Yapım Protokolüyle, sosyal güvenceden yoksun fakir ve muhtaç durumdaki vatandaşlara yönelik, geri ödemeli olarak çeşitli illerde sosyal konut yapımı hedeflenmiştir.

#### *Sağlık ve eğitim yardımları*

Genel Sağlık Sigortası uygulaması yürürlüğe girene kadar, sağlık güvencesi olmayanların yeşil kart kapsamı dışındaki giderleri Fon tarafından karşılanmıştır. Fon destekli ‘Şartlı Nakit Transferi (ŞNT) Sağlık Yardımı Programı’ sürdürülmektedir. Bu yardım programı kapsamında, yoksul ailelere, çocuklarının sağlık muayenelerinin düzenli olarak yaptırılması şartıyla, para yardımı yapılmaktadır. Bu programın amacı; temel sağlık ve beslenme hizmetlerinden yeterince yararlanamayan 0-6 yaş grubu yoksul aile çocuklarının hastalanma ve ölüm oranlarını azaltmaktır.

İlköğretim ve ortaöğretimde okuyan yoksul aile çocuklarının, ‘Eğitim Destek Yardımları’ kapsamında okul ihtiyaçları karşılanmakla birlikte, ihtiyaç durumuna göre bu çocukların barınma, ulaşım ve yemek ihtiyaçları da karşılanmaktadır. Bu çocukların ailelerine çeşitli ayni ve nakdi yardımlar da yapılmaktadır. Maddi imkânsızlıklar nedeniyle çocuklarını okula gönderemeyen yoksul ailelere, ilk ve orta öğretime giden çocuklarını okula düzenli olarak göndermeleri şartıyla, ‘Şartlı Nakit Transferi Eğitim Yardımı Programı’ kapsamında, her ay nakdi olarak ödemeler yapılmaktadır. Bu uygulama Milli Eğitim Bakanlığı ile yapılan protokol çerçevesinde yürütülmektedir.

Taşınmalı eğitim kapsamında, okulların bulunduğu merkezlere taşınan öğrencilerin öğle yemekleri, Fon tarafından ücretsiz olarak karşılanmaktadır. Özel eğitime gereksinim duyan özürli öğrencilerin okullarına ücretsiz olarak ulaşımını sağlanmaktadır. Bu uygulama; Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, Milli Eğitim Bakanlığı ve Özürli İdaresi Başkanlığı ile birlikte yürütülmektedir.

*Aile destek yardımları (gıda, yakacak, barınma ve nakit yardımları)*

TÜİK tarafından belirlenen sosyo-ekonomik gelişme endeksi esas alınarak, il ve ilçelerin nüfus durumlarına göre SYD Vakıflarına aylık olarak kaynak aktarılmaktadır. Bu kaynaklar ile, yoksul birey ve ailelerin temel gıda ihtiyaçları karşılanmakta, ayrıca yine muhtaç vatandaşlara, ihtiyaç durumlarına göre, bedelsiz olarak kömür yardımı yapılmaktadır.

Oturulmayacak derecede eski, bakımsız ve sağlıksız evlerde yaşayan muhtaç vatandaşlara evlerinin bakım ve onarımı ile kira yardımı kapsamında ayni ve nakdi olarak yardımlar yapılmaktadır. Bu yardımlar, konutların yaşanabilirlik derecelerine göre yapılmakta ve konut sahibinin diğer güncel ihtiyaçları karşılanmaktadır.

*Sosyal ve özel amaçlı yardımlar (aşevi, özürülere yardım vb)*

İşsizliğin ve yoksulluğun belirgin olarak yaşandığı yerlerde aşevleri aracılığıyla, ihtiyaç sahibi vatandaşlara günlük sıcak yemek verilmektedir. SYD Vakıflarınca işletilen 53 aşevi bulunmaktadır. Bu aşevleri dul, yaşlı, hasta, özürlü ve kimsesiz olup, muhtaç durumda bulunan kişilere hizmet vermektedir. Doğal afet kapsamında değerlendirilmeyen münferit olaylar (yangın, su baskını vb.) nedeniyle zarar gören vatandaşların, zararlarının giderilmesine yönelik destekler verilmektedir. Terör nedeniyle mağdur duruma düşen vatandaşların, mağduriyetlerinin giderilmesine yönelik yardımlar yapılmaktadır. Sosyal güvenceden yoksun özürlü vatandaşların, topluma uyumunu kolaylaştıracak her türlü araç gereç ihtiyaçlarının karşılanması, imkanlar dahilinde, Fon tarafından yapılmaktadır.

## **TÜRKİYE’DE YOKSULLUKLA MÜCADELEDE SYDTF’NİN YERİ ve YETERLİLİĞİ**

Yoksullukla mücadele konusunda büyümenin hızı yanında bileşimi ve biçimi, yani ne üretildiği ile nasıl üretildiği ve devletin yeniden dağıtım yönünde etkili politikalar uygulayıp uygulamadığı soruları önem arz etmektedir.<sup>84</sup>

Türkiye’de milli gelir son yıllarda, istikrarsız da olsa, önemli oranda artışlar göstermiştir. Ancak cevaplanması gereken önemli bir soru; ‘bu artan gelirin nasıl bölüştüğü’ sorusudur. Türkiye’de sosyal güvenlik, sosyal yardım ve sosyal hizmet faaliyetlerinde

---

<sup>84</sup> D. Simith Drakakis, “Third World Cities – Sustainable Urban, Development, Population, Labor and Poverty”, *Urban Studies*, 1996, C:33 (4-5), s. 688.

bulunarak yoksullukla mücadele eden çeşitli kamu kurumları vardır. Bu kurumlara tahsis edilen bütçe ödenekleri ve kurumların kendi gelir kaynakları toplamının hacim olarak büyüklüklerinin yanında, söz konusu kaynakların ne derece etkin kullanıldıkları ayrı bir tartışma konusudur. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, kuruluş gayesi gereği, faaliyetleri ile yoksullukla mücadele eden kurumlar arasında yer almaktadır. Söz konusu Fonun, Türkiye’de uygulanan toplam kamu sosyal harcamaları içerisinde, ne derece yere sahip olduğu tablolar yardımıyla incelenecektir.

### **Türkiye’de Yapılan Toplam Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmet Harcamaları İçinde SYDTF Harcamalarının Yeri**

2009 yılı itibariyle, Türkiye’de kamu sosyal sigorta programları tarafından kapsanan nüfusun oranı %80,4’tür.<sup>85</sup> Söz konusu oran ilk bakışta yüksek gibi görülebilir fakat, bir başka açıdan bakıldığında, bu kapsamın dışında kalan nüfusun oranı yaklaşık %20’dir. Bu oran hiç de azımsanacak bir oran değildir. Kamu sosyal sigortasına sahip olmayan nüfusun temel sağlık giderleri ve diğer günlük temel ihtiyaçları, sosyal devlet ilkesi gereği, çeşitli kamu kurumları tarafından karşılanmaya çalışılmaktadır.

Türkiye’de mevcut yoksullukla mücadelede kamusal harcamalar, kuruluş amaçlarına ve faaliyet alanlarına göre, farklı kurumlar tarafından yapılmaktadır. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu harcamalarının da yer aldığı aşağıdaki tabloda, Türkiye’de kamu sosyal yardım ve sosyal hizmet harcamaları yapan kuruluşların, yıllar itibariyle harcama tutarları gösterilmiştir.

---

<sup>85</sup> DPT, 9. Kalkınma Planı (2007-2013) - 2011 Programı, Ankara, 2010, s. 228.

**Tablo 4: Türkiye'de Kamu Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmet Harcamaları**  
(Bin TL)

	SB	SYDİF(1)	VGM	SHÇEK	SGK	Toplam (2)	GSMH (3)	½	2/3
2002	650.000	892.195	7.019	5.233	1.008.846	2.563.293	350.476.000	0,34	0,0073
2003	917.000	651.950	17.220	9.910	1.047.341	2.643.461	454.781.000	0,26	0,0058
2004	1.062.000	1.347.846	48.417	11.484	1.092.457	3.562.204	559.033.000	0,37	0,0063
2005	1.808.746	1.304.395	60.767	15.980	1.266.268	4.456.410	648.932.000	0,29	0,0068
2006	2.908.268	1.394.700	70.041	41.000	1.243.878	5.659.619	758.391.000	0,24	0,0074
2007	3.913.768	1.413.757	112.448	48.255	1.246.120	6.733.580	843.178.000	0,21	0,0079
2008	4.030.992	1.797.080	119.885	59.300	2.018.629	8.680.010	950.098.000	0,20	0,0091
2009	5.510.540	2.193.699	108.610	78.421	2.242.855	10.134.125	953.000.000	0,21	1,063

**Kaynak:** İdris Şarışoy. – Selçuk Koç, a.g. s. 338.

SE, SYDGM, VGM, SHÇEK, SGK 2009 Yılı Faaliyet Raporları

Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013), Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, s. 95.



Tablodaki kurumların yaptıkları harcamalar, ödenen prim karşılığında değil, prim ödemeksizin sosyal güvenceden yoksun, yoksul vatandaşlara yönelik yapılan harcamalardır. Söz konusu kurumların yaptıkları harcamalar, birkaç istisna hariç, her yıl artmıştır. Sağlık Bakanlığı'nın da, yeşil kartlı vatandaşlara yönelik sağlık harcamalarının<sup>86</sup> 2002 yılından itibaren düzenli ve yüksek oranda arttığı görülmektedir. Sosyal Güvenlik Kurumu'nun, 2022 Sayılı Kanun kapsamında yaşlı, özürlü, dul ve yetime yönelik maaş giderlerinin, diğer kurumların harcamalarının seyrine göre, yüksek oranda artmadığı görülmektedir.

Tabloda yer alan kurumların sosyal yardım ve sosyal hizmet harcamaları toplamı 2002 yılında 2,5 milyar TL dolaylarında iken, bu rakam 2009 yılında 10 milyar TL'yi aşmıştır. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu'nun harcamaları da, tablodaki kurumların toplam harcamalarına paralel oranda bir artış seyri göstermiştir. Ancak, Fonun harcamalarının toplam harcamalara oranı yıllar itibariyle istikrarsız bir görünüm sergilemektedir. Öyle ki, 2002 yılında %34 olan bu oran sonraki yıl %26'ya düşmüş ve 2004'te %37'ye yükselmiştir. 2005 yılından itibaren gittikçe azalan bu oran, son yıllarda %20 seviyelerinde durağan bir hal almıştır. Sosyal yardım ve hizmet amacıyla kurulmuş bir kurumun harcamalarının, bu amaçla yapılan toplam harcamaların içerisindeki payın giderek azalması dikkat çeken bir husustur.

Nurhan Yentürk'ün yaptığı bir çalışmaya göre, Türkiye'de toplam kamu sosyal koruma harcamaları ve Sosyal Yardımlaşmayı ve Dayanışmayı Teşvik Fonu'nun bu toplam harcamalar içindeki payı aşağıdaki gibidir:

---

<sup>86</sup> Daha önce de belirtildiği gibi, yeşil kartlı vatandaşların sağlık harcamaları 01.01.2012 tarihi itibariyle SGK tarafından karşılanmaktadır.

Tablo 5: Türkiye'de Kamu Sosyal Koruma Harcamaları (Bin TL)\*

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
SYDTF(1)	1.389.547	1.413.757	1.797.052	2.157.000	2.344.119	2.547.589	2.795.342
Toplam(2)	83.392.009	96.705.782	110.492.633	122.902.974	137.592.848	148.765.252	161.294.700
GSMH (3)	758.390.785	853.636.000	950.098.000	947.000.000	1.029.000.000	1.118.000.000	1.227.000.000
1/2 (%)	1,66	1,46	1,62	1,75	1,70	1,71	1,73
2/3 (%)	11,00	11,33	11,63	12,98	13,37	13,31	13,15

**Kaynak:** Yentürk Nürhan (2009) Sosyal Koruma Harcamalarını İzleme Kılavuzu, STK Çalışmaları - Bütçe İzleme Dizisi no: 3, s.2, <http://stk.bilgi.edu.tr/stkButce.asp> erişim: 3 Şubat 2011.

\*Tablodaki toplam sosyal koruma harcamaları içerisinde; merkezi yönetim bütçesinden sosyal güvenlik, sosyal yardım, sosyal hizmetler ve sağlık hizmetlerine yönelik harcama yapan idarelerin harcamaları ile Sosyal Güvenlik Kurumu'nun sosyal koruma giderleri ve İşsizlik Fonu'nun giderleri de yer almaktadır. Bu giderler, prim ödeme karşılığında ya da prim ödemesiz olarak yapılan toplam harcamaları ifade etmektedir.

Tablo incelendiğinde, son yıllarda, kamu sosyal koruma harcamalarının hem miktar olarak hem de GSMH'ye oran olarak arttığı görülmektedir. 2006 yılında kamu sosyal koruma harcamalarının GSMH'ye oranı %11 iken, 2009'da %12,98'e çıkmıştır. 2012 yılında ise %13,15 olması beklenmektedir. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu harcamalarının, toplam kamu sosyal koruma harcamalarına oranı istikrarlı bir seyir izlemiştir. Öyle ki bu oran 2006 yılında %1,66 iken 2010 yılında %1,70 olmuştur. Yoksulluğu önleme amaçlı kurulan ve tüm faaliyetleri bu yönde olan SYDTF'nin yaptığı harcamaların, toplam kamu sosyal koruma harcamaları içindeki payı oldukça düşüktür.

### **Türkiye'de Kamu Sosyal Koruma Harcamalarının Diğer Ülkelerle Karşılaştırılması**

Herhangi bir konuda, bir ülkenin sahip olduğu verilerin yeterlilik düzeyinin anlaşılabilmesi için, o konuda başka ülkelere ait verilerle karşılaştırılması gerekmektedir. Çalışmanın buraya kadar ki kısmında, Türkiye'de genel olarak sosyal koruma harcamalarının kurumlar bazında ve kümülatif olarak ne düzeyde olduğu incelendi. Türkiye'nin sahip olduğu kamu sosyal koruma harcamalarının eleştirisini yapabilmek için uluslar arası karşılaştırmaya gitmek yerinde olacaktır. Aşağıdaki tabloda, 1980 sonrası dönemde OECD ve Avrupa Birliği (AB) ülkelerinde kamu sosyal koruma harcamalarının GSMH'ye oranlarının seyri verilmiştir.

Tabloda gelişmiş ülkeler ile birlikte gelişmekte olan ülkeler de yer almaktadır. Türkiye'nin de yer aldığı OECD ülkelerinde, kamu sosyal koruma harcamalarının GSMH'ye oranının ortalaması 2007 yılında %19,3'tür. AB ortalaması ise %27,2'dir. Türkiye'de ise %10,5'tir. Türkiye'nin sahip olduğu bu oran, OECD ortalamasının yaklaşık yarısı iken AB ortalamasının yarısından da azdır. 1980'den sonra, OECD ülkelerinin genelinde kamu sosyal koruma harcamalarının GSMH'ye oranının artışı sınırlı ve yavaş seyrederken, bu artış Türkiye'de daha yüksek düzeylerde olmuştur. Buna rağmen Türkiye'deki bu oran, söz konusu ülkelerin ortalamasından oldukça düşüktür.

**Tablo 6: OECD Ülkelerinde Kamu Sosyal Koruma Harcamalarının GSMH'ye Oranı**

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2006	2007
Avusturalya	10.3	12.1	13.1	16.2	17.3	16.5	16.1	16.0
Avusturya	22.4	23.7	23.8	26.6	26.7	27.4	27.0	26.4
Belçika	23.5	26.0	24.9	26.3	25.4	26.5	26.4	26.3
Kanada	13.7	17.0	18.1	18.9	16.5	17.0	16.9	16.9
Şili	-	-	10.2	11.4	13.2	11.2	10.5	10.6
Çek Cum.	-	-	16.0	18.2	19.8	19.5	19.1	18.
Danimarka	24.8	23.2	25.1	28.9	25.7	27.2	26.6	26.1
Estonya	-	-	-	0.0	14.1	13.2	12.8	13.
Finlandiya	18.1	22.6	24.3	30.9	24.3	26.1	25.9	24.9
Fransa	20.8	26.0	24.9	28.5	27.7	29.0	28.6	28.4
Almanya	22.1	22.5	21.7	26.8	26.6	27.2	26.1	25.2
Yunanistan	10.2	16.0	16.5	17.3	19.2	21.0	21.3	21.3
Macaristan	-	-	-	-	20.4	22.8	23.1	23.1
İzlanda	-	-	13.7	15.2	15.2	16.3	15.9	14.6
İrlanda	16.7	21.3	14.9	15.7	13.3	15.8	15.8	16.3
İsrail	-	-	-	16.7	17.1	16.5	15.9	15.5
İtalya	18.0	20.8	20.0	19.9	23.3	25.0	25.1	24.9
Japonya	10.4	11.2	11.3	14.3	16.5	18.6	18.4	18.7
Kore	..	..	2.8	3.2	4.8	6.4	7.3	7.5
Lüksemburg	20.6	20.2	19.1	20.8	19.8	23.0	21.8	20.6
Meksika	-	1.7	3.3	4.3	5.3	6.8	7.0	7.2
Hollanda	24.8	25.3	25.6	23.8	19.8	20.7	20.3	20.1
Yeni Zellan.	17.0	17.7	21.5	18.7	19.1	18.1	19.0	18.4
Norveç	16.9	17.8	22.3	23.3	21.3	21.7	20.4	20.8
Polonya	-	-	14.9	22.6	20.7	21.3	21.0	20.0
Portekiz	9.9	10.1	12.5	16.5	18.9	22.9	22.9	22.5
Slovakya	-	-	-	18.8	17.9	16.3	16.0	15.7
Slovenya	-	-	0.0	0.0	22.9	21.9	21.5	20.3
İspanya	15.5	17.8	19.9	21.4	20.4	21.4	21.4	21.6
İsveç	27.2	29.5	30.2	32.0	28.4	29.1	28.4	27.3
İsviçre	13.8	14.7	13.5	17.5	17.8	20.2	19.2	18.5
ABD	13.2	13.1	13.5	15.4	14.5	15.8	16.0	16.2
İngiltere	16.5	19.4	16.8	19.9	18.6	20.6	20.4	20.5
<b>Türkiye</b>	<b>3.2</b>	<b>3.1</b>	<b>5.7</b>	<b>5.6</b>	<b>-</b>	<b>9.9</b>	<b>10.0</b>	<b>10.5</b>
<b>OECD Ortl</b>	<b>15.6</b>	<b>17.3</b>	<b>17.6</b>	<b>19.5</b>	<b>18.9</b>	<b>19.8</b>	<b>19.5</b>	<b>19.3</b>
<b>AB Ortlm.</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>27,8</b>	<b>26,5</b>	<b>27,1</b>	<b>26,9</b>	<b>27,2</b>

**Kaynak:** [http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOEX\\_AGG](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOEX_AGG), (erişim: 08.04.2011); Eurostat yearbook 2010, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-CD-10-220/EN/KS-CD-10-220-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-CD-10-220/EN/KS-CD-10-220-EN.PDF), (erişim: 08.04.2011).

### **Yoksullukla Mücadele için Fon Yapılanmasının Yerindeliği**

Türkiye’de fon yapılanması, önceki bölümde açıklandığı üzere, bütçe dışı bir oluşumu içermektedir. Bütçe dışı olarak yapılanmış bir fon, ekonomik faaliyetlerini, bütçe kanununun kurallarına tabi olmadan sürdürmektedir. Yani, ilgili fonun kendine has gelir ve gider usulleri olmaktadır. Bu durum, devlet gelirlerinin bir merkezde toplanma ve harcamaların da buradan yapılma ilkesine uymamaktadır. Böyle bir oluşumun ekonomik faaliyetlerinin denetimi de bütçe dışı bir denetim sürecini içereceği için, karışıklığa ve belirsizliğe neden olma ihtimali yüksektir.

Türkiye’de yoksulluğu azaltmak için çeşitli kamu kurumları temel faaliyet alanlarıyla bağlı olarak birtakım hizmetler sunmaktadır. Ancak yakın zamana kadar bu kurumların, yoksulluğu azaltmak için yaptığı çalışmaların genellikle koordineli yürütülmemesi, yoksulluğun azaltılmasında elde edilen başarıyı da sınırlayıcı bir faktör olmuştur. İletişimsizlik ve kimi bilgi eksikliğine bağlı olarak, mükerrer yardımlar yapılmış ya da kimi ihtiyaç sahiplerine ulaşılamamıştır.<sup>87</sup> Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, sözü edilen sorunları yaşamış bir kurumdur. Bu sorunları yaşamasında, bütçe dışı olması önemli bir etkidir. Çünkü, bütçe içi kurumların harcamalarının nereye yapılacağı ve ne kadar olacağı belli iken, bütçe dışı bir kurum için bu açıklık söz konusu değildir.

Bütçe dışı bir fonun, gelirleri ve harcamaları parlamento onayından geçmediği için, ilgili fonun yönetiminde söz sahibi olanların bu yetkilerini politize etmeleri yüksek olasılıktır. İktidardaki hükümetin, bütçe kanununun aksine, parlamento onayından geçmeyen bir harcamayı, olması gereken yere değil de, tamamen siyasi iradenin istediği yere yönlendirmesi olasılık dahilindedir. Bu anlamda, kuruluş amacı yoksullukla mücadele olan ve sosyal koruma harcaması gerçekleştiren bir kurumun, bütçe dışı faaliyet göstermesi pek rasyonel bir durum değildir. Bütçe sürecine dahil olan ve yoksulluğu önlemeye yönelik harcama yapan kurumlar ile SYDTF arasında iletişimi sağlama amacıyla oluşturulan Sosyal Yardım Bilgi Sistemi (SOYBİS), her ne kadar bu yönde olumlu bir adım olsa da yeterli düzeyde bir gelişme olmadığı söylenebilir.

Türkiye’de kamu sosyal koruma harcamalarının farklı kurumlar tarafından yerine getirilmesi, bu amaçla kurulmuş her bir kurumun organizasyon yapılarının, faaliyet alanlarının, harcama miktar-

---

<sup>87</sup> SYDGM, “Sosyal .....”, s.3

larının ve denetim süreçlerinin farklılık arz etmesi nedeniyle birçok yönden karışıklığa sebebiyet vermektedir. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın kurulmasıyla, Sosyal Hizmetler Çocuk Esirgeme Kurumu'nun bu bakanlığa devredilmesi ve yine Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü'nün, Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü adıyla bu bakanlığa bağlanmasıyla bu konuda önemli bir adım atılmıştır. Ancak, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu'nun da fon yapılanmasından çıkarılıp, idari yönden olduğu gibi, mali yönden de Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın bünyesine katılması yerinde olacaktır. Kamu sosyal koruma harcamalarının, bütçe sürecine dahil olan bir kurum etrafında birleştirilmesi, sosyal devlet ilkesini anayasal boyutta benimsemiş Türkiye için daha uygun olacaktır.

Sosyal koruma için faaliyette bulunan bazı kurumlar gibi, SYDTF tarafından yapılan sosyal yardımların, önemli bir kısmının geçici (arızı) olmasının, yapısal yoksulluğu önleme çabasında yetersiz kaldığı söylenebilir. Türkiye'de yoksulluk riski seviyesinin, bu harcamalar sonucunda önemli miktarda düşmediği yapılan araştırmalarla ortaya konmuştur.

Aşağıdaki tabloda, bazı ülkelerde yapılan sosyal transferler öncesi ve sonrası yoksulluk riski taşıyan nüfusun toplam nüfusa oranları verilmiştir.

**Tablo 7:** Sosyal Yardımlar ve Yoksulluk Riski (2003)

Ülke	Sosyal Transferlerden Önce Yoksulluk Riskindeki Nüfus Yüzdesi	Sosyal Transferlerden Sonra Yoksulluk Riskindeki Nüfus Yüzdesi
AB (ort)	25	16
Türkiye	30	25
Fransa	26	12
Polonya	31	17

**Kaynak:** Guido 2005'ten aktaran, Ülker Şener, "Yoksullukla Mücadelede Sosyal Güvenlik, Sosyal Yardım Mekanizmaları ve İş Gücü Politikaları" TEPAV Politika Notu, 2010, s. 6.

Tabloya göre, sosyal transfer harcamaları yoksulluk riski altındaki nüfusu AB ülkelerinde 9 puan, Polonya'da 13 puan, Fransa'da 14 puan azaltırken Türkiye'de sadece 5 puan azaltılmaktadır. Bu verilere göre, Türkiye'deki sosyal transferlerin yoksulluğu azaltmadaki etkisi sınırlı olmaktadır. Türkiye'de işgücüne katılım oranları 1970'de %69, 1990 da %56 iken, 2007 de ise %48'e gerilemiştir. AB ülkelerinde yetişkin nüfusun %80'i çalışırken Türkiye'de

%54'ü çalışmaktadır.<sup>88</sup> Bu veriler Türkiye'de hem işsizliğin hem de bağımlı nüfusun yüksek oranda olduğunu göstermektedir. Yapılan sosyal yardımların önemli bir kısmının, yukarıda da belirtildiği üzere, geçici nitelik taşıması ve yoksulluğu azaltmak için kalıcı nitelik taşıyan çözüm yöntemlerinin çok az olması, Türkiye'deki yapısal nitelikli yoksulluğun azaltılması için istenen ve beklenen gelişmelerin sağlanmasında engel teşkil etmektedir.

Türkiye'de, yoksullukla mücadele için kurulan SYDTF'nin faaliyetlerinin önemli bir kısmının arızı olması eksikliğini yanında, fonun denetlenmesi boyutunda da sorunlar vardır. Fon kapsamındaki genel müdürlük ve vakıfların faaliyetlerinin idari ve mali yönden denetimi, her- bir denetim türünde, birden fazla denetim kurumu tarafından yerine getirildiği için, bu yönde bir belirsizliğin olduğu söylenebilir. Fon yönetiminin ve vakıfların karar organlarının, yapılanma şekillerine bağlı olarak, alacakları kararların ve faaliyetlerinin siyasi rant (oy kaygısı vb) elde etme gibi politik bir istismara açık olması bir başka sorundur.

Fon tarafından yürütülen ve önemli sosyal yardım kalemlerinden biri olan Şartlı Nakit Transferi (ŞNT) uygulaması kapsamında, bir öğrenciye ortalama olarak 2006 yılında 154 TL, 2007 yılında 128 TL, 2008 yılında 150 TL ödeme yapılmıştır. Ancak, 2008 yılında planlanan minimum ödeme miktarı; ilköğretime devam eden bir erkek öğrenci için 240 TL, maksimum ödeme miktarı; ortaöğretime devam eden bir kız öğrenci için 540 TL şeklinde belirlenmiştir.<sup>89</sup> Yapılan ödemelerin bu rakamların çok altında olduğu görülmektedir. Bu durum, ŞNT kapsamında yapılan ödemelerin, düzenli bir biçimde -aynı ihtiyaç sahibi öğrencilere- verilmediğini göstermektedir. Burada bir denetim sorunu olduğu söylenebilir. SYDTF ile ilgili sözü edilen sorunların yaşanmasının, belirsizliklerin olmasının ve cevaplanması gereken soruların varlığının en önemli nedenlerinden birinin, belki de en önemlisinin, kurumun bütçe dışı bir yapılanmaya sahip olması olduğu söylenebilir. Yoksullukla mücadele gibi, bir devlet politikası gerektiren konuda, harcamalara konu olacak kamu kaynağının bütçe sürecinden geçmiş olması, bu harcamaları halkın onaylaması anlamına gelecek ve aynı zamanda, soruların ve sorunların azalmasına yardımcı olacaktır.

---

<sup>88</sup> Ülker Şener, "Yoksullukla Mücadelede Sosyal Güvenlik, Sosyal Yardım Me- kanizmaları ve İş Gücü Politikaları", TEPAV Politika Notu, 2010, s.10.

<sup>89</sup> Şener, *a.g.m.*, s. 14.

## SONUÇ

Sosyal devlet, tanımı gereği, toplumdaki yoksul, düşkün ve yardıma muhtaç vatandaşların yanında olan devlettir. Genel olarak kapitalist ekonomik sistemlerin hakim olduğu dünyamızda, devletlerin sosyal nitelikleri daha da önem arz etmektedir. Bunun başlıca nedeni, kapitalist sistemin doğasında ya da yasasında, birilerinin zenginleşmesi ile diğerlerinin yoksullaşması arasında sıkı bir bağ olmasıdır. Bu sistemde, devlet gibi bir organın müdahale etmemesi durumunda, zenginlik zenginliği artarken, yoksulun daha da yoksullaşması yüksek olasılıktır.

Türkiye, serbest piyasa ekonomisinin geçerli olduğu kapitalist bir ekonomik sisteme sahiptir. Karma bir özellik taşıyan ekonomik yapı, 1980'li yıllardan sonra artan biçimde uygulanan neo-liberal ekonomi politikalarıyla, giderek daha da piyasacı bir yapılanma sürecine girmiştir. Devletin ekonomideki ağırlığı giderek azalmış, kapitalist sistemin etkisi insanlar üzerinde daha fazla hissedilir olmuştur. Bu süreçte, yoksul insan sayısında ortaya çıkan artışı önlemek amacıyla Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu (SYDTF) kurulmuştur. Bütçe dışı bir yapılanma ile kurulan bu kurumun gelirleri zamanla başka amaçlar için kullanılmış, farklı yerlere aktarılmıştır. Bazen bu amaç sapmaları ve aktarmalar önemli boyutlara ulaşmıştır. 2000'li yıllardan sonra bu aktarımlar durmuştur.

Türkiye'de yoksulluk bir gerçeklik olarak varlığını sürdürmektedir. 2009 yılı itibarıyla 339.000 kişi açlık sınırının, 12.751.000 kişi ise yoksulluk sınırının altında yaşamaktadır. Sosyal devlet ilkesini anayasal boyutta kabul etmiş olan bir devlet için bu sayılar, hiç de azımsanamayacak boyuttadır. Her ne kadar yoksulluk oranlarının son yıllarda düşmüş olduğu gözlenirse de, hâlâ alınması gereken oldukça uzun bir mesafe vardır. Türkiye'de yoksulluğu önlemeye yönelik olarak yapılan harcamaların, yoksulluk riskini ortadan kaldırmada etkililiği oldukça sınırlıdır. Bunun nedenleri arasında, yapılan sosyal transferlerin çoğunluğunun geçici nitelik taşıması, yardımların yetersiz olması ve kurumlararası koordinasyon eksikliği sayılabilir. Sosyal Yardım Bilgi Sistemi (SOYBİS), her ne kadar, kurumlararası koordinasyon sorununa bir çözüm yöntemi olarak geliştirilmiş önemli bir adım olsa da, birden fazla kurumun aynı nitelikte sosyal koruma harcaması yapması, sorunun kalıcı çözümünde engel teşkil etmektedir.

OECD ve Avrupa Birliği'nin kamu sosyal koruma harcama oranlarıyla, Türkiye'nin kamu sosyal koruma harcama oranları



arasında önemli miktarda fark vardır. Türkiye'nin bu konuda sahip olduğu veriler, söz konusu örgütlerin verilerinin yaklaşık yarısı kadardır. Türkiye'ye kıyasla, bu kuruluşlara üye ülkelerin çoğunda devlet, ekonomi içerisinde önemli oranda bir paya sahiptir. Gelir dağılımı açısından bakıldığında, OECD ve AB ülkeleri ortalamasına göre Türkiye'nin Gini katsayısı oldukça yüksektir. AB ülkelerine göre, işgücüne katılım oranı Türkiye'de oldukça düşük düzeydedir. Genç bir nüfus yapısına sahip Türkiye'de, işgücüne oldukça düşük düzeyde katılımın olması, işsizliğin, dolayısıyla da yoksulluğun ana kaynağını oluşturmaktadır. Ayrıca çalışan kesimin bir kısmının yoksul olması da söz konusudur ki bu durum, insanların geçim seviyelerinin altında bir ücretle çalıştıklarını ya da geçinecek seviyede para kazanamadıklarını göstermektedir.

Yoksullukla mücadelede sözü edilen sorunlarla başa çıkabilmek için, yoksullukla mücadele mekanizmaları, bireylerin topluma katılmasını sağlayacak şekilde gözden geçirilmelidir. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu'nun bu yönde faaliyetleri olsa da yeterli düzeyde olmadığı söylenebilir. Yapısal yoksulluğa son vermek için, bundan çok daha fazlasına ihtiyaç vardır. Öncelikle yardımlar, kişinin toplumun hak sahibi bir ferdi olduğu kabulü temelinde yapılmalıdır. Ayrıca, sosyal koruma görevinin, devletin asli fonksiyonu olduğu anlayışının kabulü de bir başka önemli noktadır.

Bütçe dışı bir yapılanmaya sahip olan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu bütçe içerisine alınmalıdır. Yani, devletin bu yöndeki faaliyetleri bütçe sürecine tabi olmalıdır. Bu değişiklik, yapılacak harcamaların nasıl ve nereye yapılacağına, atanmış kişiler tarafından değil, halkın seçtiği temsilcileri tarafından onaylanması anlamına gelecektir. Ayrıca mevcut sistemde, Fona bağlı vakıfların faaliyet ve harcamalarının, siyasal iktidarın olası politik istismarına açık olduğu söylenebilir. Bu yönde yapılan harcamaların bütçe sürecine tabi olması, olası istismarın önlenmesi ve faaliyetlerin daha sağlıklı denetlenmesi için gereklidir.

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın Kurulması bu yönde atılmış önemli bir adımdır. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü de Başbakanlıktan alınarak Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'na bağlanmış ve 'Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü' adını almıştır. Ancak, bu genel müdürlüğe bağlı olarak faaliyet gösteren Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, mali anlamda bakanlık bütçesinden ayrı olarak, bütçe dışı bir yapılanmayla varlığını sürdürmektedir. Kanaatimizce bu fon yapı-

lanmasına son verilip, söz konusu kurum her anlamda Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın bünyesine ve bütçesine dahil edilmelidir. Benzer şekilde, sosyal koruma harcaması yapan diğer kamu kurum ve kuruluşlarının da, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'na bağlanmaları suretiyle tek bir çatı altında birleştirilmeleri daha uygun olacaktır. Böylece, bu alandaki karışıklığın azaltılması ve sosyal koruma uygulamalarında etkinliğin artırılması mümkün olabilecektir.

### KAYNAKÇA

- Abay, Ali Rıza, "Bir Sosyal Politika Olarak Yoksullukla Mücadelede Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının Yeri", *Sivil Toplum*, 2004 Cilt: II, Sayı: 6-7, s. 78.
- Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, <http://www.aile.gov.tr/tr/> (erişim: 04.04.2012).
- Akalın, Güneri, *Kamu Ekonomisi*, Akçağ, Ankara, 2000.
- Arıcı, Kadir, *Sosyal Güvenlik Dersleri*, Sargın, Ankara, 1999.
- Arıcı, Kadir, *Sosyal Güvenlik*, Tes-İş Eğitim Yay., Ankara, 1999.
- Arın, Tülay, "Anayasal İktisat ve Refah Devleti: TİSK ve TÜSİAD'ın Asgari Devlet Raporlarının Eleştirisi", *Ekonomide Durum, Bahar-Yaz*, 1997, s. 41-106.
- Atalay, Tuna, "Belediye Yasaları Çerçevesinde Belediyelerin Sosyal Hizmet ve Yardım Görevlerine İlişkin Bir Değerlendirme," *Sosyal Hizmetler*, Sayı:12, Cilt:1, 2001.
- Baran, Oktay, "Artan Yoksulluk ve Sefalet Kapitalizmin Gerçeğidir", 2005, [http://www.marksist.com/oktay\\_baran/artan\\_yoksulluk\\_ve\\_sefalet\\_kapitalizmin\\_gercegidir.htm](http://www.marksist.com/oktay_baran/artan_yoksulluk_ve_sefalet_kapitalizmin_gercegidir.htm) (erişim: 22.02.2011).
- Barr, Nicholas, *The Economics of Welfare State*, Stanford University Press, 1987.
- Baysoy, Cengiz, *Marx ve Komünalist Otonomi*, Otonom, İstanbul, 2006.
- Bircan, İsmail, "Türkiyede Yoksulluk ve Kadımlar", *Yoksulluk Şiddet ve İnsan Hakları*, TODAİE Yay., Ankara, 2001.
- Boratav, Korkut, "Yoksulluk Kavramı Üzerine Notlar", *Toplum ve Hekim*, Ocak- Şubat, Cilt:19, Sayı:1, 2004.
- Briggs, Asa, "The Welfare State in Historical Perspective", *The Welfare State Reader*, (Ed: Pierson, C and F Castles), Cambridge: Polity Press, 2000.
- Buğra, Ayşe, *Kapitalizm, Yoksulluk ve Türkiye'de Sosyal Politika*, İletişim, İstanbul, 2009.
- Çılga, İbrahim, "Türkiye'de Gelişme Sürecinde Sosyal Politikalar ve Sosyal Hizmetler," *Avrupa Birliği Sürecinde Sosyal Hizmet Politikaları*

- ları, *Sosyal Hizmet Sempozyumu 2000*, (Ed: İlhan Tomanbay), Hacettepe Üniversitesi S.H.Y.O. Yay., Ankara, 2002.
- Çengelci, Ethem, “Sosyal Refahın Gerçekleştirilmesinde Sosyal Yardımların Rol ve Önemi”, *Hacettepe Üniversitesi S.H.Y.O. Dergisi*, Cilt:11, Sayı:1-2-3, 1993.
- Demirbilek, Sevda, *Sosyal Güvenlik Sosyolojisi*, Legal, İstanbul, 2005.
- Drakakis, D. Smith, “Third World Cities – Sustainable urban, development, population, Labor and Poverty”, *Urban Studies*, Cilt:33 (4-5), 1996, s. 673-699.
- DPT, “9. Kalkınma Planı (2007-2013) - 2011 Programı”, Ankara, 2010.
- DPT, “Gelir Dağılımının İyileştirilmesi ve Yoksullukla Mücadele Özel İhtisas Komisyon Raporu”, Yayın No: DPT: 2599-ÖİK:610, Ankara, 2001.
- Emek, Uğur, *Kamu Maliyesinde Fon Uygulaması*, DPT Yay., Ankara, 1992.
- Erdoğan, Necmi, “Yoksulluk ve Dışlanma”, *Yoksulluk Sempozyumu*, Sosyal Demokrasi Derneği Yay., 2005.
- EUROSTAT, *Eurostat yearbook 2010*, (erişim: 08.04.2011).  
[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-CD-10-220/EN/KS-CD-10-220-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-CD-10-220/EN/KS-CD-10-220-EN.PDF)
- Evans, E. J., *Social Policy 1840-1914: Individualism, Collectivism and the Origins of the Welfare State*, Routledge & Kegan Paul, London, 1978.
- Fuat, Selim, “Yoksullar ve Ezilenler Hareketi mi?”, 2007, (erişim: 22.02.2011)  
[http://www.marksist.net/selim\\_fuat/yoksullar\\_ve\\_ezilenler\\_hareketi\\_mi.htm](http://www.marksist.net/selim_fuat/yoksullar_ve_ezilenler_hareketi_mi.htm)
- Gough, Ian, *Global Capital, Human Needs and Social Policies*, Palgrave Press, 2000.
- Gündüz, A.Yılmaz, “Türkiye’de Yoksullukla Mücadele Üzerine Bir İnceleme”, *Sosyal Bilimler*, Cilt: 5, 2006.
- Güngör, Fatih ve Özügürlü, Metin, “İngiliz Yoksul Yasaları: Paternalizm, Piyasa Yada Sosyal Devlet”-*Tartışma Metinleri*, A.Ü. S.B.F. Yay., Ankara, 1997.
- Güven, Sami, *Sosyal Politikanın Temelleri*, Ezgi, Bursa, 2001.
- Güvercin, C. Hüseyin, “Sosyal Güvenlik Kavramı ve Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Tarihçesi”, *A. Ü. Tıp Fakültesi Mecmuası*, Cilt:57, Sayı:2, 2004.
- Güzel, Ali ve Okur, Ali R., *Sosyal Güvenlik Hukuku*, 9.Bası, Beta, İstanbul, 2003.
- Hacımahmutoğlu, Hande, “Türkiye’deki Sosyal Yardım Sisteminin Değerlendirilmesi”, DPT Uzmanlık Tezi, Ankara, 2009.
- Himmelfarb, G., *The Idea of Poverty: England in the Early Industrial Age*, Faber and Faber, London, 1985.
- ILO, *Social Security: A New Consensus*, International Labour Office, Geneva, 2001

- İkizoğlu, Musa, "Yoksulluk ve Sosyal Yardım İlişkisi: Ankara Mamak İlçesinde Ampirik Bir Araştırma", *Toplum ve Sosyal Hizmet*, Cilt: 13, Sayı: 1, 2002, s. 86-115.
- İnanç, Tefvik, ve Doğan, Akın, "Sosyal Hizmet Kavramı ve Yaşlılık," *I. Sosyal Hizmetler Şurası*, SHÇEK Yay., Ankara, 19-21 Nisan 2004.
- Kalaycıoğlu, Sibel, "Yoksullukla Başetme Stratejileri ve Yoksulluğa Etkisi", *Yoksulluk Sempozyumu*, (Ed: Erol Tuncer ve Hanife Yurtseven), Sosyal Demokrasi Derneği Yay., Ankara, 2006.
- Karataş, Kasım, "Sosyal Refah: Kavramsal Boyutu, Gelişimi ve Nitelikleri," *Yaşam Boyu Sosyal Hizmet*, Prof. Dr. Sema Kut'a Armağan, (Ed. Nesrin G. Koşar), Hacettepe Üniversitesi S.H.Y.O. Yay., Ankara, No: 004, 1999.
- Koray, Meryem, *Sosyal Politika*, Ezgi, Bursa, 2000.
- OECD, [http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX\\_AGG](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGG) (erişim: 08.04.2011)
- Oyan, Oğuz; Aydın Ali Rıza ve Konukman Aziz, *Türkiye'de Fon Sisteminin Kamu Kesimi İçindeki Yeri ve Ekonomik Etkileri*, TOBB Yay., Ankara, 1991.
- Özdemir, Süleyman, "Refah Devleti ve Üstlendiği Temel Görevler Üzerine Bir İnceleme", *Sosyal Siyaset*, 2004, (erişim: 25.03.2011) [http://www.sosyalsiyaset.com/documents/refah\\_devleti\\_ustlendiği\\_gorvler](http://www.sosyalsiyaset.com/documents/refah_devleti_ustlendiği_gorvler)
- Peffer, R. G., *Marksizm, Ahlak ve Toplumsal Adalet*, (Çev: Yavuz Alogan), Ayrıntı, İst., 2001.
- Pogge, W. Thomas, *Küresel Yoksulluk ve İnsan Hakları*, (Çev: G. Kömürçüler), Bilgi Üniversitesi Yay., İstanbul, 2006.
- Rühle, Otto, *Marx'ın Kapitali*, Tarih Bilinci Yay., İstanbul, 2004.
- Sarısoy, İdris ve Koç Selçuk, "Türkiye'de Kamu Sosyal Transfer Harcamalarının Yoksulluğu Azaltmadaki Etkilerinin Ekonometrik Analizi", *Maliye*, Sayı:158, 2010, s. 326-348.
- Sen, Amartya, *Özgürlükle Kalkınma*, (Çev: Yavuz Alogan), Ayrıntı, İstanbul, 2004.
- Seyyah, Ali, *Yoksulluk*, Bilge, 1. Baskı 1. Cilt, İstanbul, 2003.
- Seyyar, Ali, *Sosyal Güvenlik Terimleri Ansiklopedik Sözlük*, Papatya, İstanbul, 2005.
- Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü, <http://www.sosyalyardimlar.gov.tr/tr/> (erişim: 04.04.2012)
- Spicker, Paul, *Social Policy: Themes and Approaches*, Prentice Hall, U.K., 1995.
- SYDGM, "Stratejik Plan 2009-2013", Ankara, 2008.
- SYDGM, "2009 Yılı Faaliyet Raporu", Ankara, 2010.
- SYDGM "Sosyal Yardım Bilgi Sistemi", Ankara, 2010.
- Şahinkaya, Serdar, "Sosyal Devletin Çöküşü: İki Parametrenin 1975-2003 Dönemi Seyri Üzerine Bir Not", *Güncel Sosyal Politika Tartışmaları*, (Ed: Berrin, C. Ataman), A.Ü. S.B.F. Yay., Ankara, 2007.

- Şeker, D. Sırma, "Türkiye'de Sosyal Transferlerin Yoksulluk Üzerindeki Etkileri", DPT Uzmanlık Tezi, Ankara, 2008.
- Şener, Ülker, *Yoksullukla Mücadelede Sosyal Güvenlik, Sosyal Yardım Mekanizmaları ve İş Gücü Politikaları*, TEPAV Politika Notu, 2010.
- Şenkal, Abdülkadir, *Küreselleşme Sürecinde Sosyal Politika*, Alfa, İstanbul, 2007.
- Şenses, Fikret, *Küreselleşmenin Öteki Yüzü: Yoksulluk: Kavramlar, Nedenler Politikalar ve Temel Eğilimler*, İletişim, İstanbul, 2001.
- Todaro, P. Michael, *Economic Development*, Seventh Edition, Addison Wesley, Massachusetts-USA, 2000.
- Tuna, Orhan ve Yalçıntaş Nevzat, *Sosyal Siyaset*, Filiz, İstanbul, 1999.
- Turner, J. Francis, "Social Services," *Encyclopedia of Canadian Social Work*, (Ed. Francis J. Turner, Waterloo), Wilfrid Laurier University Press, 2005.
- TÜİK, *2009 Yılı Yoksulluk Çalışması*, TÜİK Haber Bülteni, Ankara, 2011.
- UNDP, "Millennium Development Goals Report in Turkey", 2005.  
<http://www.undp.org.tr/Gozlem2.aspx?WebSayfaNo=1123> (erişim: 26.03.2011)
- UNICEF, [http://www.unicef.org/turkey/pdf/\\_gi17.pdf](http://www.unicef.org/turkey/pdf/_gi17.pdf) (erişim: 13.03.2011)
- Yazgan, Turan, *İktisatçılar İçin Sosyal Güvenlik*, Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı Yay., İstanbul, 1992.
- Yentürk, Nurhan, *Temel Bütçe Okuma Yazma Kılavuzu*, STK Çalışmaları-Eğitim Kitapları Bütçe İzleme Dizisi, no:1, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi STK Eğt. ve Araştırma Birimi, 2009,  
<http://stk.bilgi.edu.tr/docs/temelokumayazma.pdf> (erişim: 1.03.2011)
- Yentürk, Nurhan, *Sosyal Koruma Harcamalarını İzleme Kılavuzu*, STK Çalışmaları-Bütçe İzleme Dizisi no:3, 2009,  
<http://stk.bilgi.edu.tr/stkButce.asp> (erişim: 03.03.2011)

## ABSTRACTS

---

### THE DISCUSSION OF THE PROCEDURE FOR THE DESIGNATION OF RECTORS AND THE BOARD OF TRUSTEES IN TURKEY

Sultan KAVİLİ ARAP

Since the early years of the Republic, there have been different practices related to the designation of a rector in Turkey. The rector designated according to the joint decree of the Regulations of Istanbul University, dated 1934, was selected directly by faculty members in the period between 1946 and 1981. While rectors were designated from 1981 to 1992, this designation has been determined by a three-stage system since 1992. With a revision of Law no. 2547 in 1992, a new and gradual selection system including certain features of designation and selection systems was introduced. This system, related to the designation of a rector, has been applied for the last 20 years. However, criticisms about the system increase by degrees in the period of designation of rectors. Today, modifications have been planned about the designation of rectors within the scope of revision of the Higher Education System.

The purpose of the study is to determine the problems related to the designation system of rectors, identify the solutions and discuss their feasibility in the frame of designation of rector discussions. This study is limited to the developments that have taken place from the time that the Council of Higher Education (YÖK) was founded to the present time. The feasibility of the board of trustees which is predominantly emphasized in recent years is also examined in terms of the socio-cultural structure of Turkey and designation system of rectors in the scope of the study.

**Keywords:** The Council of Higher Education, University, Designation of Rectors, Board of Trustees, Council of State, Education Governance

### TURKISH MINISTRY OF HEALTH'S PERFORMANCE EVALUATION AND ADDITIONAL PAYMENT SYSTEM

İpek ÖZKAL SAYAN & Yusuf ŞAHAN

Performance management must be recognized as an integral part of New Public Management, 1980s emerging concept, was introduced in Turkey at the Ministry of Health in 2003. This method which is applied corporate and individual performance assessment is associated with the payment system. Performance-based payment system can be defined as an additional payment system which is paid to the staff from revolving funds in institutions and organizations under the Ministry of Health by taking into

consideration in to the service of delivery requirements and criteria. However, a number of undesirable consequences of this system has been implemented. The purpose of this study is to describe the corporate - individual performance evaluation and additional payment system in detail and make a description of the system with health care workers ideas.

**Keywords:** Ministry of Health, Corporate Performance Assessment, Individual Performance Evaluation, Performance Pay, Working Capital

### **FROM A NATIONAL CASE TO AN IMPEDIMENT: TRANSFORMATION OF CYPRUS POLICY**

**Özge YAKA**

This study aims to depict the transformation in the way in which the Cyprus question is perceived and handled in Turkey, both in official state policy and popular opinion in 2000s, with its different dimensions and to analyze this transformation with a historical perspective in terms of actors and dynamics. To meet this aim, it provides a critical account of the historical development of the Cyprus question through the republican history, focusing on the post-1999 period, with special reference to the role of big capital and its representative TÜSİAD in the process of transformation. It is maintained in this study that in order to understand and analyze the transformation of Cyprus policy of Turkey as well as the public opinion, it is necessary to relate this process with the general political atmosphere of the country, with the hegemonic vision/project/opinions of the period. In this case, it is impossible to understand and analyze the transformation of the official policy and public opinion on Cyprus, specifically in 2000s, separate from the EU membership project, which has emerged as a hegemonic project after the Helsinki Summit. It is claimed by this study that the transformation of Turkey's Cyprus policy should be seen as a dimension of this hegemonic project and handled by the coalition of the big capital and AKP, which has established just after 2002 elections.

**Keywords:** Cyprus, Turkey's EU membership process, TÜSİAD, hegemonic project.

## **FOREIGN DIRECT INVESTMENTS IN OTTOMAN EMPIRE, PUBLIC DEBTS AND TOBACCO REGIÉ**

**Melda YAMAN ÖZTÜRK & Nuray ERTÜRK KESKİN**

The Tobacco Regié was a multinational foreign direct investment that had emerged from the Public Debts (DuyunuUmumiye) system. This system signified the foreign control over Ottoman resources. On the one hand, Ottoman finance came under the rule of European capital with foreign direct investments, on the other hand, agricultural production developed with developments in the commodity production. Tobacco Regié strengthened the relations of Ottoman Empire with foreign finance, industrial and commercial capital.

**Keywords:** Tobacco Regié, Public Debts, Ottoman Empire, foreign direct investments, foreign debts.

## **ROLE OF THE STATE IN STRUGGLE WITH POVERTY: THE CASE OF SOCIAL ASSISTANCE AND SOLIDARITY ENCOURAGEMENT FUND**

**Önder ÇALCALI**

Poverty, which has existed through history and still continues to exist, is an important problem against which many people have been struggling today. In order to overcome poverty, governments implement some policies. The spendings which are directed to the people whose income levels are under a certain rate of society's income levels form social protection expenditures. In Turkey, Social Assistance and Solidarity Encouragement Fund and the spendings of the foundations which operates in conjunction with this Fund, constitutes an important item in the social protection expenditures. Aforementioned foundations' organizational forms and success in their activities on lowering poverty level in Turkey is controversial. This study discusses the roles which the state should undertake so as to fight poverty, in terms of the different political currents. In this context, the social protection expenditures made in order to lower poverty in Turkey are examined in comparison with international data on this subject, and the activities of Social Assistance and Solidarity Encouragement Fund have been analyzed with the help of numerical data on this subject.

**Keywords:** Poverty, Social policy, Role of The State in Struggle with Poverty, Social Assistance and Solidarity Encouragement Fund expenditures, Public Social Protection Expenditures

**JEL Classification Codes:** H53, I18, I32, I38



## ÖZGEÇMİŞLER

---

**Sultan KAVİLİ ARAP:** 1973 Kahramanmaraş/Pazarcık doğumludur. Lisans eğitimini Mersin Üniversitesi Mersin Turizm İşletmeciliği ve Otelcilik Yüksekokulunda tamamladı. Yüksek lisans derecesini “Kent Yönetimine Katılım ve Türkiye’de Yerel Gündem 21 Uygulamaları” konulu tezi ile Mersin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı’ndan aldı. Doktora derecesini “Türkiye’de Üniversitelere İlişkin Politikalar ve Üniversitelerin Kuruluş Yeri Seçimi” konulu tezi ile İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı’ndan aldı. Halen Dokuz Eylül Üniversitesi’nde çalışmaktadır.

[sultan.arap@deu.edu.tr](mailto:sultan.arap@deu.edu.tr)

**İpek ÖZKAL SAYAN:** Ankara doğumludur. Lisans öğrenimini 1993-1997 yılları arasında Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü’nde yapmıştır. 2000 yılında Türkiye’de “Sağlık Sektörü Örneğinde Devletin Küçültülmesi ve Etkenleştirilmesi Çalışmaları” adlı teziyle Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi’nin yüksek lisans, 2005 yılında “Türkiye’de Kamu Personel Sisteminin Gelişimi” teziyle doktora programından mezun olmuş ve doktor unvanını almıştır. 1999 yılında Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi’nde Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü-Yönetim Bilimleri Anabilim Dalı’nda araştırma görevlisi olarak çalışmayan başlayan Sayan, halen aynı bölümde yardımcı doçent olarak çalışmakta, lisans, yüksek lisans ve doktora programında çeşitli dersler vermektedir.

[ozkal@politics.ankara.edu.tr](mailto:ozkal@politics.ankara.edu.tr)

**Yusuf ŞAHAN:** Kahramanmaraş/Afşin doğumludur. Lisans öğrenimini 1996-2000 yılları arasında Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümünde yapmıştır. 2008 yılında “Yeni Sosyal Güvenlik Reformu Bağlamında Türk Primsiz Sistemi” adlı projesiyle Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsünün yüksek lisans programından mezun olmuştur. Halen Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü-Yönetim Bilimleri Anabilim Dalında doktora programına devam etmekte olup, Sosyal Güvenlik Kurumunda müfettiş olarak görev yapmaktadır.

[yusufsahan@yahoo.com](mailto:yusufsahan@yahoo.com)

**Özge YAKA:** 1980 yılında İzmir’de doğdu. ODTÜ Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi bölümünden 2003 yılında mezun oldu. Yüksek lisansını aynı bölümde tamamladı. Doktora derecesini İngiltere Lancaster Üniversitesi Sosyoloji bölümünden Prof. Bob Jessop'un danışmanlığında yazdığı tezi ile 2011 yılında aldı. Halen Ondokuz Mayıs Üniversitesi Siyaset

Bilimi ve Kamu Yönetimi bölümünde araştırma görevlisi olarak çalışmaktadır.

[ozgeyaka@yahoo.com](mailto:ozgeyaka@yahoo.com)

**Melda YAMAN ÖZTÜRK:** Doktorasını Marmara Üniversitesi Kalkınma İktisadi ve İktisadi Büyüme bölümünde tamamlamıştır. Geç kapitalistleşme süreçleri, iktisadi krizler, kriz teorileri ve kadın emeği konularında çalışmaları bulunmaktadır. Halen Ondokuz Mayıs Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi İktisat bölümünde öğretim üyesidir.

[myozturk@omu.edu.tr](mailto:myozturk@omu.edu.tr)

**Nuray ERTÜRK KESKİN:** 1975 Çorum doğumlu. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi bölümünden 1997 yılında mezun oldu. Yüksek lisans ve doktora çalışmalarını aynı bölümde tamamladı. Halen Ondokuz Mayıs Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi'nde öğretim üyesidir. Kamu reformları, idare tarihi ve yerel yönetimler konularında çalışmaları bulunmaktadır.

[nekeskin@omu.edu.tr](mailto:nekeskin@omu.edu.tr)

**Çiğdem DEMİRCAN:** 1978 Samsun/Havza doğumlu. Lisans öğrenimini Dokuz Eylül Üniversitesi İşletme Fakültesi (İng) İktisat Bölümü'nde tamamladı. Yüksek lisans derecesini Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı'ndan aldı. Halen Akdeniz Üniversitesi Kamu Yönetimi Anabilim Dalı'nda doktora eğitimini sürdürmektedir.

[cigdemdemircan@gmail.com](mailto:cigdemdemircan@gmail.com)

**Önder ÇALCALI:** 1977 yılında Giresun'da doğdu. İlk ve orta öğrenimini Giresun'da tamamladı. 2001 yılında İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Dış Ticaret ve Avrupa Birliği Programından mezun oldu. Aynı yıl, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Maliye Bölümü'ne dikey geçiş yaptı ve bu fakülteden 2005 yılında mezun oldu. 2006 yılında Gaziosmanpaşa Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı'nda Yüksek lisans eğitimine başladı ve buradan 2009 yılında mezun oldu. 2010 yılında Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye (Kamu Ekonomisi) Anabilim Dalı'nda Doktora Eğitimine başladı ve halen devam etmektedir.

Şubat 2006'da Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü'nde Araştırma Görevlisi olarak göreve başladı. Aralık 2007'de Giresun Üniversitesi Alucra Turan Bulutcu Meslek Yüksekokulu'na Öğretim Görevlisi olarak geçti ve halen bu görevine devam etmektedir. Evli ve bir çocuk babasıdır.

[ondercalcali28@gmail.com](mailto:ondercalcali28@gmail.com)