

*BOŞ SAFYA*

*BOŞ SAFYA*

## İÇİNDEKİLER

---

BU SAYIDA .....	III
Türkiye’de Çevre Politikaları: Değişen Söylemler, Değişmeyen Öncelikler .....	1
<b>Gökhan Orhan</b>	
Su Hakkının Bir Temel İnsan Hakkı Olarak Tanınma Süreci ve Türkiye’de Uygulanabilirliği .....	25
<b>Lütfi Yalçın, Musa Gök</b>	
Belediyelerde Personel Politikasını Stratejik Planlar Üzerinden Okumak: İl Belediyeleri Örneği .....	63
<b>Uğur Sadioğlu, Uğur Ömürganülşen</b>	
Türkiye’nin Sağlık Finansman Politikasının Değerlendirilmesi.....	92
<b>Gülbiye Yenimahalleli Yaşar</b>	
Artımcı Değil Yapbozcu Artımcılık: Türkiye’de Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Politikası Kararları .....	142
<b>Osman Gökhan Hatipoğlu</b>	
Türkiye’de Başarısız Kalmış Bir Reform Girişimi: 1945 Tarihli Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu ve Günümüze Uzanan Süreç.....	176
<b>Bayram Ali Eşiyok</b>	
Küreselleşme İdeolojisinin Kent Planlamaya İlişkin Kavramları .....	233
<b>H. Çağatay Keskinok</b>	
KİTAP İNCELEMELERİ.....	250-253
ABSTRACTS .....	258



Türkiye’de kamu politikası başlıklı çalışma alanı, giderek akademinin ilgisini üzerinde toplamaya devam ediyor. Kurumsallaşan kamu politikası çalışmaları, alanda gerçekleştirilen bilimsel araştırmalar ve her geçen gün artan akademik yayınlar bunun en büyük kanıtı olarak gösterilebilir. Bunlara kamu politikası öğretiminin üniversitelerde lisans ve lisansüstü seviyede giderek yaygınlaştığı da eklenirse kamu politikasının Türkiye’de hızla bilimselliği tartışma götürmez bir disiplin haline geldiğini söylemek yanlış olmaz. Şu ana kadar alınan mesafenin dikkate değer olduğu açıktır. Ancak halen bu alanda daha fazla derinlemesine bilimsel araştırmalara ve yetkin akademik çalışmalara ihtiyaç duyulmaktadır. İşte mevcut birikime katkı sunmayı amaçlayan bu sayı, kamu politikası analizinin farklı boyutlarını içeren makalelerden oluşmaktadır. Bu makalelerden ikisi kamu politikası çalıştaylarında sunulan bildirilerin gözden geçirilmiş halidir. Diğer makaleler ise inceledikleri konuları kamu politikası analizi perspektifiyle ele alan özgün çalışmalardır.

Gökhan Orhan’ın “Türkiye’de Çevre Politikaları: Değişen Söylemler, Değişmeyen Öncelikler” başlıklı makalesi, çevre politikalarını sadece teknik bir meseleye indirgemeksizin, çözüme odaklanan çalışmalara eleştirel yaklaşmaktadır. Bu kapsamda, eser, yeni çevre politikası söylemlerini var olan kurumsal bağlam ve hâkim olan söylemlerle ilişkileri üzerinden değerlendirmektedir.

İkinci çalışma, Lütfi Yalçın ile Musa Gök’ün su politikası üzerine kaleme aldıkları “Su Hakkının Bir Temel İnsan Hakkının Olarak Tanınma Süreci ve Türkiye’de Uygulanabilirliği” başlıklı eserdir. Söz konusu makale su hakkına ilişkin uluslararası ve ulusal, yasal ve kurumsal yapıyı Dikili Belediyesi örneği temelinde incelemektedir.

Uğur Sadioğlu ve Uğur Ömürgönülşen’in “Belediyelerde Personel Politikasını Stratejik Planlar Üzerinden Okumak: İl Belediyeleri Örneği” başlıklı çalışmaları ise personel politikası konusunda il belediyelerinin mevcut durumunu irdelemektedir. Makale, mevcut sorun alanları için dikkate değer öneriler geliştirmektedir.

“Türkiye’nin Sağlık Finansman Politikasının Değerlendirilmesi” adlı Gülbiye Yenimahalleli Yaşar’ın eseri ise, sağlık politikasının finansman boyutunu mercek altına almaktadır. Yaşar, Türkiye’de sağlık finansmanının genel sağlık sigortası ilkelerine ne derece yanıt verdiğini tartışmaya açmaktadır.

“Artımcı Değil Yapbozcu Artımcılık: Türkiye’de Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Politikası Kararları” başlıklı Osman Gökhan Hatipoğlu’nun makalesi, Türkiye’de yükseköğretimde ve ortaöğretimde öğrenci seçme ve yerleştirme politikalarındaki karar alma sürecini kuramsal bir perspektifle irdelemektedir.

Bu sayıda konusu dışında tek makale yer almaktadır. Bayram Ali Eşiyok’un “Türkiye’de Başarısız Kalmış Bir Reform Girişimi: 1945 Tarihli Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu ve Günümüze Uzanan Süreç” adlı makalesi, Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu temelinde Türkiye siyaset tarihindeki sınıfsal ilişkilere ışık tutmaktadır.

Bu sayıda, ayrıca yine bir tartışma yazısı da yer almaktadır. H. Çağatay Keskinok’un “Küreselleşme İdeolojisinin Kent Planlamaya İlişkin Kavramları” başlıklı bildirisinin geliştirilmiş çalışması, kent planlaması ile küreselleşme arasındaki ilişkiyi geniş bir perspektiften tartışmaktadır.

Ayrıca, kamu politikası analizine katkı sunduğumuz iki kitabın tanıtımına da yer vermeyi uygun bulduk. Burcu Olgun’un, Mete Yıldız ve Zahid Sobacı’nın Kamu Politikaları: Kuram ve Uygulama adlı Türkiye Bilimler Akademisi (TÜBA) ödüllü derleme kitaplarına ilişkin bir değerlendirme yazısı ile Selime Yıldırım’ın Nuray Ertürk Keskin ve Melda Yaman’ın Türkiye’de Tütün: Rejiden TEKEL’e TEKEL’den Bugüne adlı eserlerini ele alan incelemesi bu sayıda yer almaktadır.

*Can Umut Çiner*  
*Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi*

# TÜRKİYE’DE ÇEVRE POLİTİKALARI: DEĞİŞEN SÖYLEMLER, DEĞİŞMEYEN ÖNCELİKLER

Gökhan Orhan\*

## Özet

*Kamu politikaları analizi görece genç bir disiplinler arası çalışma alanıdır. Ana akım politika analizi kamu politikalarının incelenmesi ve politika önerileri sunulması sürecinde önemli katkılar sağlamakla birlikte önerdiği çerçevenin sınırlı olduğu alanlar mevcuttur. Kamu politikalarının nesnel bir çerçevede ve ana akım politika analizinin önerdiği teknikler aracılığıyla belirlenmesi ve uygulanması varsayımlarına son dönemde yorumlamacı yaklaşımlar tarafından ciddi eleştiriler getirilmiştir. Yorumlamacı yaklaşımlar anlamın ilgili oyuncular tarafından nasıl ve hangi söylemler üzerinden kurulduğuna ve sonuçta bu anlam yapılarının kamu politikalarını ve nihayetinde kazanan ve kaybedenleri belirlediğini iddia eder. Özellikle çevre politikaları gibi bilim insanlarının bulgularının önem kazandığı, ancak bütün bu bulguların nasıl ve hangi söylemler üzerinden siyasal sürece eklemlendiğinin daha da önemli olduğu politika alanlarının çalışılması sürecinde önemli katkılar sağlamışlardır. Bu çalışma çevre politikalarını sadece teknik bazı çözümlerin belirlenip çözüm sürecine uygulanacağı bir süreç olarak gören yaklaşımlara eleştirel bir bakışla yaklaşarak yeni çevre politikası söylemlerinin var olan kurumsal bağlam ve bu bağlamda hâkim olan söylemlerle ilişkileri üzerinden anlama ve açıklama çabası içinde olan bir alternatif önerecektir.*

**Anahtar Sözcükler:** Çevre, Çevre Politikaları, Yorumlamacı Yaklaşımlar, Eleştirel Pespektif, Türkiye

## GİRİŞ

Devletlerin yaptıkları ve yapmadıkları olarak tanımlanan kamu politikaları hakkındaki çalışmalar son dönemde artış göstermiştir. Kamu politikaları analizi yirminci yüzyılın ikinci yarısında kamusal sorun-

---

\* Prof. Dr., Balıkesir Üniversitesi, Bandırma İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü

ların çözümü amacıyla geliştirilen disiplinler arası bir sosyal bilimler çalışma alanıdır. Bu alanın gelişmesi sürecini sosyal bilimler alanındaki bazı gelişmeler ve dönemselle bazı eğilimlerle açıklamak mümkündür. II. Dünya Savaşı sonrası dönemde gözlemlenen davranışçı devrimin etkisiyle sosyal bilimlerin de olguları doğal bilimlerin yöntemlerini ve nicel yöntemleri kullanarak çalışabilecekleri ve bu çerçevede farklı bilim dallarının bulgularından faydalanarak toplumsal sorunların çözümü sürecine katkıda bulunabilecekleri iddia edilmiştir. Kapitalizmin dönemselle krizlerine verilen bir yanıt olarak görülebilecek olan kamu politikaları analizi piyasanın yetersiz kaldığı durumlarda daha planlamaya yakın bir noktadan hareket ederek, soğuk savaş döneminde yaşanan rekabette kaynakların daha etkili kullanılmasını sağlayacak bir yönelim olarak ortaya çıkmıştır. Teknik aklın ve tarafsız uzmanlığın rehberliğinde çalışacak olan analizci toplumsal sorunların çözümü sürecinde bilgiyi kullanan ve bilgiye dayalı bir analiz sürecinin sonucunda toplum için en iyi çözümü üretme konumunda olduğunu varsayan bu yaklaşım, uzun bir dönem kamu politikalarının belirlenmesi ve uygulanması sürecine hâkim olmuştur. Kamu politikaları analizi başlığı altında toplanan bu çalışmaların bir grubu izlenen politikaların değerlendirmesini yaparak, bir grubu da geleceğe yönelik politika önerilerinde bulunmuştur.

Ancak kamu politikaları analizinin yukarıdaki varsayımları bir süre sonra önemli eleştirilerle karşılaşmış ve yorumlamacı gelenekten gelen araştırmacılar ana akım politika analizlerine alternatif bir çerçeve geliştirmişlerdir. Özellikle pozitivist yaklaşımların bilgi ve bilimsel yöntemler hakkındaki temel varsayımlarını eleştiren yorumlamacı yaklaşımlar sosyal bilimler alanındaki eleştirileri kamu politikalarının belirlenmesi ve uygulanması alanına da yansıtılmışlar, ana akım analizlerin evrenselle ve ussallık temelinde şekillenen ve nicel- pozitivist yöntemler üzerinden yürütülen yaklaşımlarına önemli alternatifler sunmuşlardır. Genel anlamda anlamın ve olgulara anlam verirken kullandığımız dilselle düzenlilikler olarak tanımlayabileceğimiz söylemlerin çalışılmasına önem veren bu yaklaşımlar anlamın öznelere tarafından nasıl kurulduğuna ve bu sürecin kamu politikalarını nasıl etkilediğine odaklanmışlardır. Çevre politikası gibi görece daha yeni ve bilimselle bulguların politikaları şekillendirme sürecinde özel önem taşıdığı alanlara oldukça önemli katkılar sunan bu çalışmalar aynı zamanda politika değişimini anlama ve açıklama sürecinde etkili bir şekilde kullanılabilirler.

Bu çalışma temel olarak Türkiye’de çevre politikalarında gözlemlenen yasal ve kurumsal değişimlere rağmen yaşanan çevre sorunlarının



devam etmesinin ardındaki nedenleri anlama ve açıklama amacındadır. Aslında söylemlerde ve yasal-kurumsal çerçevedeki değişimin politika çıktılarını etkilemede başarısız olması pek çok kamu politikası alanında yanıtlanmayı bekleyen bir soru ve çözülmeyi bekleyen bir sorundur. Çalışma yorumlamacı gelenekten beslenen yaklaşımların çevre politikalarındaki değişim ve sürekliliğin çalışılması sürecinde nasıl kullanılabilceğini tartışmayı amaçlamaktadır. Takip eden bölümlerde öncelikle çevre sorunlarının ortaya çıkması, bir sorun alanı olarak görülmesi ve sorunların çözümü için çevre politikalarının geliştirilmesi sürecinin nasıl geliştiği ortaya konacaktır. Çevre politikalarının çalışılması sürecinde kullanılan bazı yöntemlerin tanıtılmasının ardından “anlamın” çalışılmasını ön plana çıkaran söylemsel kurumsalcılık ve söylemsel politika analizi çevre politikalarının çalışılması sürecinde kullanılacak çerçeveler olarak ortaya konacaktır. Her iki çerçevenin ortak noktası anlamın nasıl kurulduğuna ve kurumlara hâkim olan söylemsel yapılara önem vermeleri ve değişim-süreklilik ikiliğini anlama ve açıklama sürecindeki başarılarıdır. Çalışma Türkiye’de çevre politikalarının belirlenme ve uygulanma sürecinin değişen çevre söylemlerinden ne ölçüde etkilendiğinin tartışılmasıyla devam edecektir.

Kısaca belirtmek gerekirse, çalışma Türkiye çevre politikaları bağlamında kurumların işleyişini ve ülke siyasetini şekillendiren kurumsallaşmış söylemlerin çevre politikalarının belirlenmesi ve uygulanması sürecini de etkilediği sonucuna varmaktadır. Her ne kadar sürdürülebilirlik ve sürdürülebilir kalkınma önemli ve etkili politika söylemleri olarak gündeme gelse ve bu söylemler yasal çerçevede karşılık bulsalar da bu söylemlerin nihai etkisi kalkınmacılık söylemi ve sermaye birikimi kaygıları karşısında yetersiz kalmaktadır. Başlıkta da belirtildiği gibi söylemler değişse de öncelikler değişmeden kalmakta, söylemlerin işaret ettiği değişimler hayata geçirilmemektedir. Yasaların değişmesi ve yeni kurumların ihdası gerçek anlamda kurumsallaşmayı yani söylemlerin kurumsallaşmasını garantileyememektedir.

## **ÇEVRE SORUNSALI VE ÇEVRE POLİTİKALARI**

Çevre sorunları insanlık tarihi kadar eski sorunlardır. İnsanlardan ya da diğer doğal nedenlerden kaynaklanan ve ekolojik dengenin bozulması sonucu ortaya çıkan çevre sorunları uzun zamandan beri var olagelmiş, dünyamız pek çok çevre sorununu yaşamıştır. Ancak insan ve yaşadığı ortam arasındaki denge son iki yüzyılda insanların doğaya

gitgide artan müdahaleleri sonucu daha da fazla bozulmaya başlamış ve özellikle yirminci yüzyılın ikinci yarısında çevre sorunları hızla artmıştır. Benzerleri daha önceleri yaşanmış olmakla birlikte çevre sorunları gelişmiş sanayi ülkelerinden başlayarak dünyayı daha da artan bir şekilde etkilemeye başlamıştır. Geçtiğimiz yüzyılın ikinci yarısında siyasallaşarak başlı başına bir sorun alanı olarak kabul edilen çevre sorunları toplumların çözmeye çalıştığı önemli sorunlardan ve gündem maddelerinden biri haline gelmiştir. Özellikle 1960'lar ve 1970'ler kirlilik hakkındaki kaygıların yoğunlaştığı bir dönemdir ve o zamandan günümüze kadar geçen süreçte çevre sorunları ulusal ve uluslararası kuruluşların gündemine girmiş ve önemli yerler tutmuşlardır. Yine bu dönemde çevre sorunlarının insanlar, küresel kaynaklar ve sosyal ve fiziksel çevresi arasındaki oldukça karmaşık bir ilişkinin sonucu olarak ortaya çıktığının farkına varılmıştır. 1960'lar sonrasında çevre tahribinin boyutları ve insanlık için önemi daha da iyi bir şekilde anlaşılmaya başlamış ve sonuçta geleneksel büyüme hedef, strateji ve politikalarının kabul edilebilirliği hakkındaki soru ve sorunlar kamuoyu önünde tartışılmaya başlanmıştır.<sup>1</sup>

Ortaya çıkan çevre sorunları, çevreciliğin ve değişen insan-çevre ilişkisi anlayışının da etkisiyle, sanayi toplumunun kurumlarıyla çok ciddi çatışmaların çıkmasına neden oldu. Çevreci anlayış sadece var olan yönetim anlayışının ve politikaların bir eleştirisini yapmakla kalmamış, aynı zamanda siyasi sistemin temel kurumlarına karşı da bir eleştiri getirmiştir.<sup>2</sup> Bu tepkilerin ve anlayış değişikliklerinin sonucunda çevre sorunlarının çözümünü amaçlayan politikaların geliştirilmesi gündeme gelmiştir. Görece genç bir kamu politikası alanı olarak çevre politikalarının ilgilendiği sorun alanları başlangıçta muhtelif diğer kurumlar tarafından düzenlenmiştir. Her ne kadar 19. Yüzyılın ikinci yarısında sanayi devriminin yarattığı çevre sorunlarıyla mücadele etmek için bazı kurumlar oluşturulsa da sadece bu sorunlarla ilgilenecek ve çevreden sorumlu örgütlerin kurulması ve yaygınlaşması yirminci yüzyılın ikinci yarısında söz konusu olmuştur. 1972 yılında toplanan ve çevre sorunlarının uluslararası boyutta ele alan ilk önemli toplantı olan Stockholm İnsan Çevresi Konferansı çevre sorunlarının uluslara-

---

1 S. Baker, vd., "Introduction", S. Baker, vd. (der.) *The Politics of Sustainable Development: Theory, Policy and Practice within the European Union*, Routledge, London, 1997, s.2.

2 L.J. Lundqvist, "The International Spread of Ecological Modernisation Ideas" paper presented at *International Workshop on Diffusion of Environmental Policy Innovations*, Berlin, 2000, s. 17.

rası alana taşınmasında ve bu sorunlara artan bir ilgi gösterilmesinde önemli bir rol oynamıştır.

Stockholm Konferansı sonrası çevre sorunlarının önemi daha geniş bir kitle tarafından anlaşılmıştır. Bu konferans sonrası pek çok ülkede hükümetler çevre sorunlarının çözümü için yeni bürokratik örgütlenmelere gitmişlerdir. Başlangıçta, ortaya çıkan çevre sorunlarıyla farklı bakanlıklar ve kuruluşlar ilgilenirken 1970'lerde çevre sorunları başlı başına bir sorun alanı olarak tanımlanmış ve bunların çözümü için daha önceki modellerden farklı olarak çevre bakanlıkları, çevre müsteşarlıkları tipi bağımsız örgütlenmelere gidilmiştir. Kurumsal düzenlemeleri takip eden dönemde çevre politikalarının gelişimi parçalı bir yapı izlemiştir. Kurumsal çerçeveyi destekleyecek yasal düzenlemeler hazırlanırken içinde buldukları dönemin varsayımlarından beslenen politikalar geliştirilmiştir.

Weale'in belirttiği gibi 1970'lerin kirlilik kontrolüyle ilgili stratejileri yeni kurumların ve örgütsel formların hayata geçirilmesi şeklindeki kurumsal düzenlemeleri içermektedir. Bu stratejiler genellikle idari düzenleme şeklinde olup bazı sorunlar üzerinde daha fazla durup, diğerlerini göz ardı ederek uygulamada ciddi sorunlar yarattılar. Alıcı ortama göre kirlilik kontrolünü öngören yasal düzenlemeleri tercih eden bu yaklaşımlar, çevrenin ayrı bir sorun alanı olarak ele alınabileceği varsayımına dayandıklarından sorunların çözümü yerine zaman ve mekânsal olarak sorunların yer değiştirmesine neden oldular.<sup>3</sup> Yine bu yaklaşımlar çevre sorunlarının uzman bir bakanlık tarafından tek başlarına ele alınabileceğini, çevre sorunlarının karakterinin yeterince anlaşıldığını, arıtma teknolojilerinin yeterli olacağını ve kirlilik kontrolünde çevre koruma ve ekonomik büyüme arasında belli bir denge tutturulması gerektiğini varsaydılar.<sup>4</sup> Bu varsayımlar çeşitli ülkelerin ve uluslararası kuruluşların ilk kuşak çevre politikalarını oldukça derinden etkiledi. Çevre sorunlarını geçici ve kolayca çözülebilir sorunlar olarak gören bu yaklaşımlar kirliten öder ilkesi rehberliğinde arıtma teknolojilerini temel alan çözümler ürettiler. Kullandıkları temel araçlar yasal ve idari düzenlemeler olup, çevre üzerinde uzmanlaşmış birimler kurmayı tercih ettiler. Siyasal olarak çevre sorunlarının sıfır toplamlı karakterde olduğunu düşündüler ve bilimin rolünü problemlerin ortaya çıkarılıp, neden-sonuç ilişkilerinin belirlenmesine sınırladılar.<sup>5</sup>

---

3 L.J. Lundqvist, "The International Spread of Ecological Modernisation Ideas" paper presented at *International Workshop on Diffusion of Environmental Policy Innovations*, Berlin, 2000, s. 17.

4 L.J. Lundqvist, "The International Spread of Ecological Modernisation Ideas" paper presented at *International Workshop on Diffusion of Environmental Policy Innovations*, Berlin, 2000, s. 17.

5 L.J. Lundqvist, "The International Spread of Ecological Modernisation Ideas" paper presented at *International Workshop on Diffusion of Environmental Policy Innovations*, Berlin, 2000, s. 17.

1970'lerin bu yaklaşımı bazı sorunları çözmekle birlikte beraberinde artan çevre sorunları getirdi. Jänicke ve Weidner'in de belirttiği üzere göreceli olarak müreffeh ülkelerde bile sadece SO<sub>2</sub> ve PM kaynaklı hava kirliliğinde bir azalma ve kanalizasyon sayılarında artış sağlandı. Ancak bu ülkelerde de trafikten kaynaklanan hava kirliliği, yeraltı sularının kirlenmesi, artan katı atık ve toksik atık miktarları, toksik atıklara maruz kalmış alanların sayısının artması ve biyolojik çeşitliliğin azalması önemli çevre sorunları arasında yer almaya devam etti.<sup>6</sup> Bu anlamda şehirlerde hava kirliliğinin, bazı bileşenlerinin, azaltılması ve benzeri bir kaç alanda ilerleme sağlanmakla birlikte çevre sorunları artmaya devam etmiştir.

Takip eden dönemde bir yandan 1972 tarihli Roma Klübü Raporunda ifade edilen "sıfır büyüme" yaklaşımı oldukça eleştirilmiş ve kısmen de olsa yerini çevre korumayla ekonomik büyümenin birbiriyle uyumlu olarak görülebileceği ve ille de çelişen hedefler olmayabileceğini savunan bir yaklaşıma devretmiştir.<sup>7</sup> Diğer yandan 1980'lerin ortalarında, çevresel uyanış döneminin idari düzenleme tarzı politikalarının ortaya çıkan kaynağı belirlenemeyen ve ulusal sınırları aşan çevre sorunlarının çözümü için yetersiz olduğu açıkça ortaya çıkmıştı.<sup>8</sup> Bu süreçte 1980'ler ve 1990'lar boyunca ekolojik modernizasyon ve sürdürülebilir kalkınma gibi yeni politika fikirleri ve söylemleri çevre politikası stratejilerini etkilemeye ve belirlemeye başlamıştır.

Sürdürülebilir kalkınma özellikle Brundtland Raporunun yayınlanması ve Rio Konferansının toplanmasını takip eden süreçte çevre ve kalkınma sorunsalı bağlamında oldukça popüler bir politika fikri, ilkesi ve hedefi haline gelmiştir. Sürdürülebilir kalkınma hem ulusal hükümetlerin hem de uluslararası kuruluşların gündeminde yerini almış olup çevre ve kalkınmayla ilgili sorunları çözmeye çalışan politika yapımcıları ve karar alıcıları etkilemiştir. Sürdürülebilir kalkınma başlı başına örgütleyici bir politika söylemi olarak inanış, davranış, örgütsel form ve ilişkileri de şekillendirmiştir.<sup>9</sup>

---

6 L.J. Lundqvist, "The International Spread of Ecological Modernisation Ideas" paper presented at *International Workshop on Diffusion of Environmental Policy Innovations*, Berlin, 2000, s. 17.

7 L.J. Lundqvist, "The International Spread of Ecological Modernisation Ideas" paper presented at *International Workshop on Diffusion of Environmental Policy Innovations*, Berlin, 2000, s. 17.

8 L.J. Lundqvist, "The International Spread of Ecological Modernisation Ideas" paper presented at *International Workshop on Diffusion of Environmental Policy Innovations*, Berlin, 2000, s. 17.

9 L.J. Lundqvist, "The International Spread of Ecological Modernisation Ideas" paper presented at *International Workshop on Diffusion of Environmental Policy Innovations*, Berlin, 2000, s. 17.

Bu yeni politika söylemi pek çok ülkenin çevre yasalarında yerini almış olup, Birleşmiş Milletler (BM), Avrupa Birliği (AB) ve Dünya Bankası (DB) gibi pek çok kuruluş sürdürülebilir kalkınmayı rehber ilke olarak kabul etmişlerdir. İkinci Dünya Savaşı sonrası hemen her ülke ve ideolojinin kendini demokratik olarak göstermek istemesi örneğine benzer bir eğilim günümüzde sürdürülebilir kalkınma için geçerlidir.<sup>10</sup>

Sürdürülebilir kalkınma söyleminin çevre politikaları üzerindeki etkileri de tartışılması gereken konular arasındadır. Politikaların entegrasyonu, kurumlar arasında işbirliği, paydaşların karar alma sürecine katılımı, sürdürülebilir kaynak kullanımı gibi pek çok politika ilkesi bu çerçevede gündeme gelmiş ve farklı ülkelerin çevre politikalarını şekillendirmeye başlamışlardır. Bu noktada çevre politikaları hakkındaki çalışmaların pek çoğunun odak noktası sürdürülebilirlik ve sürdürülebilir kalkınma olurken, ilerleyen dönemlerde daha sürdürülebilir bir toplum düzenine geçişin koşullarını ya da sürdürülebilirliğin yukarıda sayılan unsurlarını inceleyen pek çok çalışma gerçekleştirilmiştir. Bu çalışmalarda muhtelif araçlar, yol ve yöntemler kullanılmıştır. Takip eden bölümde bu çalışmalara kısaca değinildikten sonra çevre politikaları için yeni bir araştırma çerçevesi önerilecektir.

## ÇEVRE POLİTİKASI ÇALIŞMALARI

Hemen her yeni alanda olduğu gibi çevre politikaları alanında da yasal ve kurumsal çerçevenin oluşturulması ve bu çerçevelerin çalışılması ilk dönemin birincil kaygıları olmuştur. Betimleyici nitelikteki bu çalışmalar başlangıçta ülkelerin çevre politikalarını şekillendiren yasal ve kurumsal çerçeveler konusunda bilgiler vermişler, daha sonraki süreçte ise ülkelerin çevre politikası süreçleri ve performansları dâhil olmak üzere pek çok lensten çevre politikaları karşılaştırmalı olarak çalışılmaya başlanmıştır.

Özellikle farklı ülke deneyimlerini işleyen derleme kitaplarda ve dergilerin özel sayılarında, bir süre sonra sadece çevre politikalarına odaklanan dergilerde yayımlanan çalışmalarda çevre politikaları incelenmeye başlanmıştır. Bu süreçte kamu politikaları analizinin diğer sosyal bilim disiplinlerinden etkilenecek kullandığı modellerin hemen

---

10 L.J. Lundqvist, "The International Spread of Ecological Modernisation Ideas" paper presented at *International Workshop on Diffusion of Environmental Policy Innovations*, Berlin, 2000, s. 17.

tamamı çevre politikalarının analizinde de kullanılmaya başlanmıştır. Örneğin yeni kurumsalcılık bağlamında yapılan çalışmalara bakıldığında Crepaz<sup>11</sup>, Jahn<sup>12</sup> ve Scruggs<sup>13</sup> korporatist düzenlemeler ve hava kirliliği üzerinden ölçülen çevre politikası performansı arasında önemli bir korelasyon olduğunu ortaya koymuşlardır. Bäckstrand vd.<sup>14</sup> ve Reitan<sup>15</sup> tarafından yapılan çalışmalar da sürdürülebilir kalkınmanın uygulanması karşısında farklı yönetim seviyelerinde önemli kurumsal engeller olduğunu ortaya çıkarmışlardır.

Bu bağlamda çevre politikalarının kamu politikaları analizinde kullanılan hemen her çerçeveden incelenmesi mümkün görünmektedir. Ancak statik bir perspektiften sadece var olan kurumların yetki, görev ve sorumluluklarını inceleyen kurumsal yaklaşımın bazı sınırlılıkları mevcuttur. Bu çerçevede geçmişten farklı olarak süreç analizi karar alma ve uygulama süreçlerinin ve yeni kurumsalcılık ise kurumsal bağlamın politika çıktıklarına etkilerini tartışılmaya başlanmıştır. Çünkü çevre politikalarının gelişmesi sürecini etkileyen en önemli değişkenlerden arasında yer alan “süreklilik” ve “değişime direnç” yeni dönemde “değişimin açıklanması” gibisinden konularla birlikte ele alınmaya başlanmıştır. Yeni çevre politikası söylemlerinin talep ettiği, toplumsal hareketlerin desteklediği politika değişimi ciddi bir kurumsal yeniden yapılanmayı gerektirmektedir. Bu çerçevede yukarıda bahsedilen yeni kurumsal analizden beslenen yaklaşımlar süreklilik ve patika bağımlılığı (path dependence) konularına göndermede bulunurken bu alanda gözlemlenen değişimi açıklama sürecinde devreye inanışlar ve söylemler gibi yeni değişkenler girmeye başlamıştır. Söylemler ve inanışlar değişimin nasıl gerçekleştiğini ve sürekliliği aşmanın nasıl mümkün olabildiğini gösteren değişkenler olarak düşünülebilir. Yine çevre politikaları gibi sorun tanımlama aşamasında bilim insanlarının katkılarına

- 
- 11 M.M.L. Crepaz, “Explaining National Variations of Air Pollution Levels: Political Institutions and Their Impact on Environmental Policy-Making” *Environmental Politics* 4: 3, 1995.
  - 12 D. Jahn, “Environmental Performance and Policy Regimes: Explaining Variations in Eighteen OECD Countries” paper presented at XVII<sup>th</sup> World Congress of IPSA in Seoul, S. Korea, 1997.
  - 13 L. Scruggs, “Institutions and Environmental Performance in Seventeen Western Democracies” *British Journal of Political Science*, 29:1, 1999, s.1-31 ve L. Scruggs, “Is There Really a Link Between Neo-Corporatism and Environmental Performance? Updated Evidence and New Data for the 1980s and 1990s” *British Journal of Political Science*, 31, 2001, s.686-692.
  - 14 K. Bäckstrand, A. Kronsell ve P. Söderholm, “Organisational Challenges to Sustainable Development” *Environmental Politics* 5:2, 1996, s.209-230.
  - 15 M. Reitan, “Ecological Modernisation and ‘Realpolitik’: Ideas, Interests and Institutions” *Environmental Politics*, 7:2, 1998.

ihtiyaç duyulan bir alanda bütün bu süreçleri ve süreçte yer alan kurumları ciddi anlamda etkileyen söylemlerin çalışılması bu alana önemli katkılar sağlamaktadır. Çevre politikalarını ve politiklardaki süreklilik ve değişimi anlamının yolu kurumlar ve kurumların işleyişini şekillendiren söylemler arasındaki ilişkiyi ortaya koymaktan geçmektedir. Takip eden bölümde bu ilişkiyi inceleme sürecinde kullanılabilecek bir çerçeve önerilecektir.

## **ALTERNATİF BİR ÇERÇEVE OLARAK SÖYLEMSEL KURUMSALCILIK VE SÖYLEMSEL POLİTİKA ANALİZİ**

Kurumsal analiz ve yeni kurumsalcılık çerçevesinden yapılan çalışmalar kamu politikalarının belirlenmesi ve uygulanması ve özellikle küresel politika söylemlerinin uygulanması sürecinde kurumsal bağlamların ve ülkelere has kurumsal ve siyasal değişkenlerin ne türden etkiler yaratabileceğini ve uygulama sürecinde nasıl engellerle karşılaşabileceğini ortaya koymuştur. Yeni kurumsalcılık bir noktadan sonra fikirleri, kurumsal değişkenleri de etkileyen, önemli bir unsur olarak kendi analiz çerçevesine dâhil etmiştir. Örneğin Peter Hall'un kurumlar ve fikirler düzleminde yaptığı çalışmalar Keynesyen fikirlerin farklı ülkelerdeki iktisat politikaları üzerindeki etkilerini ve bu fikirlerin dünya genelinde bir benzeşme yakınsama sürecine nasıl katkıları olduğunu ortaya koymuştur.<sup>16</sup> Benzer bir çerçevede eserler veren Katrin Sikkink ise kalkınmacılığı Brezilya ve Arjantin örneklerinde incelemiş ve herhangi bir fikrin yeni bir ortamda ne ölçüde kabul göreceğini ortamda egemen olan fikirlerin önemli ölçüde etkilediğini ortaya koymuştur.<sup>17</sup> Ancak kurumsal gelenekten gelen bu çalışmalarda fikirlere atfedilen rol kimilerince değişimi açıklamada sorunlar çeken kurumsalcılığın bu sorunları karşısında kullandığı bir dolgu malzemesine benzetilmiş ve fikirlerin aslında kendiliğinden önemli bir değişken olarak ele alınmasının gerekliliği ortaya konmuştur.<sup>18</sup>

Bu alandaki çalışmalar daha sonraki dönemde Söylemsel Kurumsal-

---

16 L.J. Lundqvist, "The International Spread of Ecological Modernisation Ideas" paper presented at *International Workshop on Diffusion of Environmental Policy Innovations*, Berlin, 2000, s. 17.

17 L.J. Lundqvist, "The International Spread of Ecological Modernisation Ideas" paper presented at *International Workshop on Diffusion of Environmental Policy Innovations*, Berlin, 2000, s. 17.

18 L.J. Lundqvist, "The International Spread of Ecological Modernisation Ideas" paper presented at *International Workshop on Diffusion of Environmental Policy Innovations*, Berlin, 2000, s. 17.

cılık (Discursive Institutionalism) ve Dördüncü Kurumsalcılık başlığı altında toplanmıştı.<sup>19</sup> Yorumlamacı geleneğin etkisinin gözlemlenebileceği bu süreçte Schmidt terimde yer alan kurumsalcılık ibaresinin bu yaklaşımın sadece fikirlerin iletişimi ya da metin hakkında olmadığını, aynı zamanda bu fikirlerin iletişiminin söylemler aracılığıyla gerçekleştiği kurumsal bağlam hakkında olduğunu da göstergesi olduğunu iddia eder. Söylemsel kurumsalcılığın kurumları daha önce geliştirilen kurumsalcı yaklaşımlardan farklı olarak dışarıdan belirlenen kuralları takip eden birimler değildir. Aksine, düşünen ve konuşan oyuncuların içselleştirdiği ve aynı anda hem kısıtlayan yapılar hem de fırsat yaratan anlam inşaları olarak görülebilir. Arka planda oluşan fikirler aracılığıyla hem kurumların nasıl oluştuğu ve devam ettirildiği hem de kurumların devamı ya da değişimi hakkında eleştirel bir bakış açısı geliştirmek mümkündür.<sup>20</sup> Bu çerçevede söylemsel kurumsalcılık açıklama öznesi, açıklama mantığı, kurumları nasıl tanımladığı, değişime yaklaşımı, değişimin açıklanması ve değişimi açıklama sürecinde son dönemdeki ilerlemeler bağlamında kendini daha önceki kurumsalcı yaklaşımlardan ayırmaktadır. Söylemsel kurumsalcılık açıklama öznesi olarak oyuncuların söylem ve düşüncelerine odaklanır. Açıklama mantığı olarak iletişim üzerine odaklanır. Kurumları anlam yapıları ve inşalar, değişim ve sürekliliği ise fikirler ve söylemlerin etkileşim halinde olduğu dinamik bir süreç olarak görür. Değişimi arka plandaki fikirlerin ve ön plandaki söylemlerin şekillendirdiği içsel bir süreç olarak açıklar. Son dönemde değişimi epistemik cemaatler, iletişimsel eylemler, müzakereci demokrasi ve dava koalisyonları aracılığıyla ortak hatıraların ve anlatıların yeniden çerçeveselendiği ve biçimlendirildiği içsel bir inşa süreci olarak görme eğilimindedir.<sup>21</sup>

Schmidt'e göre söylemsel kurumsalcılık değişim sürecini içsel bir süreç olarak ortaya koyup kamusal oyuncuların nasıl ve niçin kurumsal değişime giden eylemler içinde yer aldığını açıklamaktadır.<sup>22</sup> Görgül alandan gelen kurumsal analiz zaman içinde önce fikirlerin daha sonra söylemlerin gücünü kabul ederek analiz çerçevesine dâhil etmiş ve başlangıçta savunulan düalist pozisyona kıyasla kurumlar ve söylemler arasındaki ilişkide kurumlar söylemlerin şekillendirdiği ve aynı zamanda söylemleri üreten bağlamlar olarak ele alınmaya başlanmıştır.

---

19 L.J. Lundqvist, "The International Spread of Ecological Modernisation Ideas" paper presented at *International Workshop on Diffusion of Environmental Policy Innovations*, Berlin, 2000, s. 17.

20 V. Schmidt, "Taking ideas and discourse seriously...", s.4.

21 a.k., s.5.

22 a.k., s.5.



Bu çalışmanın odağını oluşturan çevre politikalarını bu bağlamda ele almamız gerekirse, başlangıçta kurumsal analiz ve yeni kurumsalcılık çerçevesinden yapılan çalışmalar çevre politikalarının ve küresel çevre söylemlerinin uygulanması sürecinde kurumsal bağlamların ve ülkelere has kurumsal ve siyasal değişkenlerin ne türden etkiler yaratabileceğini ve uygulama sürecinde nasıl engellerle karşılaşılabilceğini ortaya koymuştur. Takip eden süreçte geliştirilen söylemsel kurumsalcılık ise çevre politikalarının belirlenmesi ve uygulanması sürecine pek çok açıdan önemli katkılar sağlar. Çünkü çevre politikası ciddi değişimlerin gözlemlendiği bir alandır ve bu alanda değişimi açıklama sürecinde özellikle yeni çevre politikası fikirleri ve söylemlerinin önemli bir dönüştürücü rolü mevcuttur. Diğer yandan çevre politikalarının belirlenmesi ve uygulanması sürecinde bilim insanlarının bulguları ve bu bulguların yorumlanması ve bir anlamda anlamın inşa edilmesi de önemli bir rol oynamaktadır.

Bu süreçte yukarıda özetlenen söylemsel kurumsalcılık yaklaşımını ciddi anlamda etkileyen yaklaşımlardan biri de söylemsel politika analizi alanındaki çalışmalardır. Bu başlık altında ve özellikle çevre politikası alanında yürüttüğü çalışmaları aracılığıyla alana önemli katkılar veren bilim insanlarından biri de Maarten A. Hajer'dir. Sosyal inşacı bir yaklaşımla kurumsal analizden söylemsel kurumsalcılığa ilerleyen süreci önemli bir şekilde etkileyen Hajer tartışmanın odak noktasını kurumlardan söylemlere kaydırmış ve söylemlerle kurumlar arasındaki ilişkiyi ve özellikle de değişim ve sürekliliği söylemler ve söylemlerin kurumsallaşması bağlamında açıklamıştır. Söylemsel politika analizi çerçevesinde eserler veren Maarten Hajer'in *Politics of Acid Rain in Europe*<sup>23</sup> başlıklı çalışması söylemsel çevre politikaları analizi alanlarına önemli katkılar sağlayan ve söylemlerin kurumsallaşmaları ve çevre politikalarını şekillendirmeleri sürecini ortaya koyan bir çalışmadır. Hajer bu eserinde Britanya ve Hollanda özelinde asit yağmurları siyasetinin karşılaştırmalı analizini yapmış ve söylem analizini çevre politikasına uyarlamış, dönemin hakim çevre politikası söylemi olan ekolojik modernizasyonun farklı ülkelerdeki asit yağmurlarıyla mücadele politikalarını nasıl etkilediğini ortaya koymuştur.

Bu çalışmalarında Hajer söylemi toplumsal ve fiziksel olgulara anlam verilirken kullanılan ve belli pratikler üzerinden üretilen ve ye-

---

23 M.A. Hajer, *Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process* Clarendon Press, Oxford. 1995.

niden üretilen fikirler, kavramlar ve kategorilerin bir bileşkesi olarak tanımlamıştır. Bu çerçevede söylem bizim dış dünyada olup bitenlere anlam verirken kullandığımız dilsel düzenliliklerdir.<sup>24</sup> Söylemler aynı zamanda politika problemlerini ve çözümlerini belirleyen çerçeveler olarak hangi kavram, fikir, tema ve konuların iktidar mücadelesine dâhil edileceği ya da edilmeyeceğini belirleyerek politika çıktılarının şekillendirilmesine katkıda bulunurlar. Çünkü zaman içinde hegemonik söylemlerin belli bir olgunun anlaşılması ve tanımlanmasını sağlayan bağlamı şekillendirmeye başladığı görülür. Söylem yapılaşması (structuration) olarak adlandırılan bu durum bir müddet sonra hegemonik söylemlerin belli toplumsal pratiklerde tortulaşması sonrasında ilgili oyuncuların artık sorgulamadan kabul ettiği kavram ve örgütsel pratiklere dönecektir ki bu durum söylemin kurumsallaşması durumudur. Kurumsallaşan söylemler ise bir noktadan sonra ortadaki sorunu egemen söylemin diliyle ifade eden kısa ve benzetmelerle yüklü story-line denen anlatıları kullanmaya başlarlar. Bu anlatılar aslında olup biteni daha da basitleştirerek tanımlarlar, ortak bir anlam dünyası oluşturur ve bir süre sonra bu anlatıların takipçilerinin bir söylem koalisyonu oluşturduğu görülür. Söylem koalisyonu terimindeki koalisyon illa da önceden planlanmış ya da müzakereye konu olmuş bir birliktelik değildir, kimi zaman pragmatik ya da rastlantısal birliktelikler de bu koalisyonları şekillendirebilirler<sup>25</sup>. Bu anlatılar bir söylem koalisyonunu bir arada tutan söylemsel bir çimento olarak ta görülebilir.<sup>26</sup>

Söylem analizini çevre politikası alanına uyarlayan ve ekolojik modernizasyon söyleminin asit yağmurlarıyla mücadele politikalarını nasıl etkilediğini inceleyen Hajer Wytske Wersteeg ile birlikte kaleme aldığı bir çalışmada da söylem analizinin çevre politikası alanındaki uygulamalarının genel bir değerlendirmesini yapmış ve özellikle Foucault'cu bir çerçeveden dil ve anlam üzerindeki mücadele ve müdahalelerin çevre politikasının şekillenmesi sürecine nasıl etki ettiğini ortaya koymuştur. Hajer ve Versteeg gerçekliğin toplumsal olarak inşa edildiğinden hareketle yorumlayıcı çevre politikası analizinin olgunun kendisinden ziyade anlamın çalışılmasına odaklanması gerektiğini, çünkü önemli olanın toplumun bu olgudan nasıl anlamlar çıkardığı olduğunu iddia ederler. Çünkü kirlilik tek başına insanları harekete geçirecek bir şey

---

24 a.k., s. 44.

25 M.A. Hajer, *Politics of Environmental Discourse*, s. 58-68.

26 a.k., s.65.

ifade etmez, ancak bazı semboller ve deneyimler aracılığıyla insanlar fiziksel dünyada olanlara bir anlam atfetmeye başlarlar. Bu noktada dilin kullanımı ve özellikle metaforlar üzerinden yapılan tanımlamalar anlam dünyasını şekillendirmeye başlarlar ve bu bir sonraki aşamada anlamlar çıktıkları, kurumları ve yasaları da etkilemeye başlar. Söylemsel politika analizi dilin özellikle çevre politikası gibi karmaşık alanlarda siyasetteki merkez konumunu ve gündelik pratiklere iliştilmişliğini de ortaya koyar. Bu süreçlerde yer alan oyuncular doğayı anlama ve açıklama sürecinde de story-line dediğimiz anlatıları kullanırlar ve toplamda kendi tanımlarını kabul ettirmeye çalışırlar. Oyuncuların sorun tanımlama aşamasındaki önemini de ortaya koyan söylem analizi belli tanımların istenen değişimleri niçin ürettiği ya da üretmediği sorularına yanıt verme sürecindeki başarısıyla bu alanda önemli bir alternatif olma potansiyeline sahiptir.<sup>27</sup>

Hajer ve Versteeg'e göre söylemsel politika analizi doğanın başlı başına tartışmalı bir kavrayış olduğunu kabul eder. Söylemsel çevre politikası analizi hâkim çevre söylemlerinin nelerin düşünülüp nelerin düşünülmeceğini şekillendirerek politika seçeneklerini sınırlandırdığını ve politika çıktılarını şekillendirdiğini gösterir. Yine söylemsel politika analizi çevre politikalarının belirlenmesi sürecini etkileyen söylem ve pratiklerdeki önyargı ve peşin hükümleri ortaya çıkarır. Yeni söylemlerin kendilerine tehdit altında hissedilen oyuncuların bu gelişmeleri yine söylem seviyesinde engellediğini ortaya koyar. Söylemsel politika analizi Foucault'nun governmentality kavramını kullanarak çevre söylemlerinin nasıl toplum üzerinde belli denetimleri uygulamanın bir mekanizması haline getirildiği açıklar. Bu çerçevede Foucault'dan etkilenen söylemsel çevre politikası analizi belki Habermasçı gelenekten farklı olarak bazı önerilerde bulunma potansiyeline sahip değildir. Ancak bu yaklaşımın asıl gücü çevre siyasetini şekillendiren söylemsel iktidar mücadelesini ortaya çıkarma noktasında kendini göstermektedir. Bu bakış açısı araştırmacıların çevre siyasetini hem gerçek dünyadaki çözüm isteyen sorunlara yanıt verme hem de söylemler arasında çatışmanın abartıldığı, sürüncemede bırakıldığı/görmezden gelindiği (sidedestepped) ya da çözüldüğü bir mücadele alanı olarak ta görme şansını verir. Söylemsel çevre politikası analizi söylemlerdeki belli başlı dü-

---

27 M. Hajer, V. Versteeg, "A Decade of Discourse Analysis of Environmental Politics Achievements, Challenges, Perspectives" *Journal of Environmental Policy and Planning*, 7:3, 2005, s.175-184.

zenlilikleri inceler, bu söylemsel düzenlilik ve rutinlerin kırıldığı anları iktidar mücadelesinin en önemli anları olarak görür. Yine çevre siyasetinin önemli kurumsal yansımaları olduğunu kabul eder. Bu çerçevede her ne kadar söylemlerin kurumları etkilediği söylene de bu kurumlar artık sadece ulus devlet çerçevesinde düşünülemez. Bu çerçevede yerel olanı da anlamının yolu uluslar arası ve hatta ulus-aşırı seviyedeki söylemleri incelemekten geçer. Söylem analizi oyuncuları takip eder ve bu süreçte hemen her seviyedeki oyuncuları takip ederek çevre siyasetinin dinamiklerini açıklayabilme potansiyeli taşıdığını gösterir.<sup>28</sup>

Bu bağlamda değişen çevre politikası söylemlerinin kurumsallaşmasının ya da kurumsallaşamamasının ardında rol oynayan nedenlerin çalışılması sürecinde yorumlamacı gelenekten beslenen söylemsel kurumsalcılık ve söylemsel politika analizi önemli araçlar sağlamaktadır. Takip eden bölümde Türkiye’de çevre politikalarının gelişimi yeni söylemlerin etkisi ve bu söylemlerin kurumsallaşması sürecinde var olan egemen söylemlerin rolü bağlamında değerlendirilecektir.

## **TÜRKİYE’DE ÇEVRE POLİTİKALARININ GELİŞİMİ: DEĞİŞEN GÜNDEMLER, DEĞİŞMEYEN ÖNCELİKLER**

Çevre politikaları görece genç bir alan olmakla birlikte önemli değişimlerin gözlemlendiği bir alandır. Çalışmanın başlangıcında da belirtildiği üzere 1970’lerin çevre politikalarını şekillendiren varsayımların 1980’ler ve 1990’larda yerlerini yeni varsayım ve politika ilkelerine bırakmıştır. Ancak değişen söylemlere ve devreye giren bir dizi yasal ve kurumsal düzenlemeye rağmen hem kirlilik hem de diğer sosyal göstergeler bağlamında değişmeyen bazı şeylerin olduğu görülmektedir. Hava kirliliği bağlamında Türkiye Avrupa’nın en kirli bölgelerine ev sahipliği yapmakta, kentsel hava kirliliği önemli sağlık sorunlarına neden olmaktadır. Su kirliliği bağlamında da denizlerin, özellikle Marmara Denizinin pek çok gösterge açısından sorunlu olduğu resmi raporlarda da ortaya konmuş, aynı sorun göl ve akarsularda da kendini göstermektedir. Resmi açıklamalar her ne kadar arıtma tesisleri sayılarından bahsetse de su kirliliği çözülememekte, düzenli katı atık depolama tesislerinin sayısının atması katı atık miktarını azaltmamakta ve dikildiği söylenen onca fidana rağmen orman alanlarının tahribatı hızla devam etmektedir.

---

28 M. Hajer, V. Versteeg, “A Decade of Discourse Analysis of Environmental Politics..”

Bu alanlarda bir değişim iddiası dile getirilirken değişmeden kalan, süregiden pek çok değişken olduğu söylenebilir. Bu noktada süreklilik ve değişimi anlama ve açıklamanın yollarından biri bu süreçleri şekillendiren en önemli değişkenlerden olan kurumsal geleneklerin ve politika belirleme ve uygulama sürecine hâkim olan söylemlerin çalışılmasıdır. Çevre politikası gibi yeni bir kamu politikası alanının mücadele etmesi gereken kurumsal gelenekler ve kalıplaşmış iş yapma biçimleri mevcuttur. Daha önce başka politika alanları tarafından düzenlenen çevre sorunları zaman içinde çevre bürokrasileri tarafından düzenlenmeye başlamıştır. Dahası çevre bürokrasileri geleneksel-sektörel bakanlık ve kurumlarının sadece kendi öncelikleri doğrultusunda geliştirdikleri politikaların belirlenmesi ve uygulanması sürecine de müdahil olma iradesini ortaya koymuşlardır. Bu bağlamda kurumsal geleneklerin şekillendirdiği iş yapma tarzı ve bu tarzı bilgilendiren politika söylemleri çevre politikalarının kurumsallaşması karşısında başlı başına bir sorun alanı olarak görülebilir.

Bu mücadelede çevre sorunlarının ve bu sorunlara ait göstergelerin tespiti önemli bir yere sahiptir. Ancak göstergelerin bilinmesi ya da dış dünyadaki değişimler kendiliğinden politika değişikliği üretmezler. Önemli olan oyuncuların bu göstergeleri nasıl anlamlandırdıklarıdır. Çevre politikaları gibi yeni politika alanlarının en önemli kaynağı dış dünyadak göstergeyi nasıl anlamlandırmamız gerektiğini bize işaret eden fikirler ve söylemlerdir. Sürdürülebilir kalkınma ve ekolojik modernizasyon örneklerinde görüldüğü gibi bu fikir ve söylemlerin ne ölçüde uygulamaya gireceği, çevre politikalarını şekillendireceği, politika entegrasyonunu mümkün kılacağı ve kurumsallaşmış standart iş görme prosedürlerini etkileyeceğini var olan kurumsallaşmış söylemlerin ne ölçüde yeni politika söylemleriyle uyumlu olduğı belirlenir. Türkiye’de çevre politikalarının çalışılması sürecinde bu değişkenlerin değerlendirilmesi önemli bir açıklama gücüne sahiptir. Bu nedenle Türkiye’de çevre politikalarının gelişimi bu etkileşim üzerinden açıklanmaya çalışılacaktır.

Cumhuriyetin ilk yıllarına gidildiğinde savaş sonrası dönemin yaralarının sarılması, kentlerin imarı ve güzelleştirilmesi konularının ön plana çıktığı görülmektedir. Bunlara ek olarak halk sağlığı kaygılarından harekete geçen bir grup düzenlemenin hayata geçirildiği görülür. 1924 tarihli Köy Kanunu, 1930 tarihli Genel Halk Sağlığını Koruma Kanunu ve Belediye Kanunu bu amaca hizmet eden hükümlere sahiptir. Yine Cumhuriyet dönemi boyunca ormansızlaşma ve toprak erozyonu

konuları da önemli sorun alanları olarak dikkat çekmiştir. Ormanlarla ilgili düzenlemelerin yanında su ürünlerinden yeraltı sularına kadar pek çok alanda düzenlemeler yapılmıştır. Ancak modern anlamda çevre politikaları 1970'lerle birlikte gündeme gelmeye başlamıştır.

Kirliliğin kritik safhalara ulaşmaması ve aynı zamanda kirliliğin bir sorun olarak görülmemesi çevre sorunlarının daha önce gündeme gelmemesinin ardında yatan önemli nedenler olarak görülebilir. Yorumlamacı yaklaşımların da belirttiği gibi sadece fiziksel değişimler değil, var olan fiziksel değişmelerin toplum tarafından nasıl anlamlandırıldığı önem arz eden bir değişkendir. Bu bağlamda çevreciliğin ve bu alandaki bilgi birikiminin değişim sürecini etkilemeye başlaması oldukça muhtemeldir. Türkiye'de çevre politikalarının başlangıcı sürecinde ve yeni bir bakış açısının Türkiye'ye ve Türkiye bürokrasisine sirayet etmesi sürecinde 1972'de düzenlenen Stokholm Konferansının önemli bir rolü olduğu kabul edilir. Konferansı takip eden dönemde çevre sorunlarının çözümü amacıyla yeni kurumlar hayata geçirilmiş ve Başbakanlık Çevre Müsteşarlığı kurulmuştur.

Müsteşarlığın kurulduğu dönemde etkili olan söylemlerin neler olduğunu incelediğimizde öncelikle çevre koruma ve ekonomik kalkınma ilişkisinin sıfır toplamlı bir oyun olarak görüldüğünü söylemek mümkündür. Stockholm Konferansı boyunca devam eden tartışmaların odak noktası olan kalkınma-çevre ikileminin nasıl aşılacağı sorunsalı bu bağlamda da kendini göstermektedir. Cumhuriyet dönemi boyunca sanayileşme aracılığıyla kalkınma hedefine ulaşmaya çalışan ve ciddi bir yukarıdan-aşağıya modernleşme geleneğine sahip olan Türkiye için çevre koruma çabaları "ancak kalkınma çabalarını engellememesi kaydıyla" kabul edilebilecek bir çerçevede ele alınmıştır. Dönemin "sıfır kalkınma" söyleminin neden olduğu kaygılar karşısında gelişmekte olan ülkelerin hemen tamamının tavrı kalkınma süreçlerine çevre koruma adına ipotek altına koydurulmaması olmuştur. Beş Yıllık Planlarda daha önceden yer almayan çevre sorunlarına ilk defa yer verilmesi ve bu sorunların ele alınış şekli dönemin anlayışını yansıtacak niteliktedir.

Birinci ve İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planlarında ayrı bir Çevre bölümü olmamasına rağmen 3. Planda çevreye bir başlık ayrılması da dikkate değer bir gelişmedir. Planda gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin çevre sorunlarının aynı kategoride ele alınamayacağı ve çevre sorunlarını ileri sürerek kalkınma çabalarının yavaşlatılmasının mümkün

olmadığı ifade edilmiştir. Plan belgesinde Türkiye’de belli bölgelerdeki kirliliğin varlığını kabul edilmekle birlikte, asıl çevre sorunlarının erozyon ve çevre sağlığı olduğu ve bunların nedeninin de doğal kaynakların yeterince kullanılmaması, gelir ve eğitim yetersizliği olduğu belirtilmiştir. Özetle, gelişmekte olan bir ülke olarak Türkiye’nin sanayileşme ve kalkınmaya zarar verecek çevre politikalarını kabul etmeyeceği belirtilmiştir.<sup>29</sup>

Türkiye’de çevre politikalarının oluşturulmaya başlandığı noktada çevre ve kalkınmanın birbirini dışlayan kategoriler olarak ayrı ayrı ele alındığı, aralarında bir üstünlük ilişkisi kurulduğu ve kalkınmanın öncelik sahibi olduğu bir anlam çerçevesinden bahsedebiliriz. Örgütlenme açısından bakıldığında, 1978 yılında kurulan Çevre Müsteşarlığının görev, yetki ve sorumlulukları belirlenirken eşgüdümci bir kurum olması planlanmış ama bu planlar hayata geçirilmemiştir.

1980’lerle birlikte ilgili kurumların işleyişini düzenleyen yasal çerçevenin oluşturulmaya başladığı görülür. Ancak 1980’lerin çevre politikası düzenlemelerini şekillendiren söylemlerin büyük ölçüde 1970’lerin bakış açısını yeniden ürettiği görülür. 1983 yılında yayınlanan Çevre Kanununu incelediğimizde aynı ayırımın ve ilişkilendirmenin orada da yapıldığını görürüz. Benzer bir şekilde çevre ve kalkınma ayırımı yapıldığı ve çevre korumanın kalkınmayı engellemeyecek bir şekilde gerçekleştirilmesi bir hedef olarak yasaya konulmuştur.

1980’ler çevre kaygısının ve çevreci değerlerin yükselişe geçtiği bir dönemdir. Askeri darbe sonrası toplumsal muhalefetin bastırıldığı bir dönemde merkezi idarenin gerçekleştirmeyi amaçladığı bazı projeler ekolojik riskleri bağlamında muhalefete konu olmuş ve çevreci ideolojilerin şekillendirdiği hareketlerin hakim kalkınmacı yaklaşım karşısında kazandığı bazı mevziler olmuştur. Bu dönemde çevre politikaları devletin yapması gerekenler üzerinden tartışılmıştır. Asli tartışmalar çevre örgütünün nasıl bir nitelikte olması gerektiği etrafında yürütülmüş ve sorunların çözümü için 1980’lerde iki defa statüsü değişen Çevre Müsteşarlığının uygulamacı bir Bakanlığa dönüştürülmesi gerektiği dile getirilmiştir. 1991 yılında Çevre Bakanlığı kurulmuş ve başlangıçtaki eşgüdümci modelden uygulamacı modele doğru bir yönelim gözlenmiştir. Bakanlığın kurulması iyimser bir ortamın doğmasına neden

---

29 TÇSV, *Türkiye’nin Çevre Politikası Nedir? Ne Olmalıdır?*, 1987, s.72-73.

olmuştur. Bu hamle önemli bir kazanım olarak görülmekle birlikte, asıl mücadelenin yeni başladığını ve önemli olanın bu bakanlığın yetki, görev ve sorumluluklarının bütçe ve personelle eşleşmesi gerekliliğini hatırlatan oyuncular da olmuştur.

1990’lardan itibaren yeni çevre politikası söylemleri olan ekolojik modernizasyon ve sürdürülebilir kalkınmanın etkilerinin gözlemlenmeye başladığını söyleyebiliriz. Brundtland Raporunun yayınlanması sonrasında ve özellikle Rio Konferansını takip eden dönemde sürdürülebilir kalkınma, başlangıçta bağlayıcı olmasa da zaman içinde, önemli bir çevre politikası söylemi olarak Türkiye’deki çevre politikalarını etkilemeye başlamıştır. Bu dönem sürdürülebilirlik ve sürdürülebilir kalkınma söyleminin gündeme geldiği, yükseldiği bir dönem olmuştur.

Ancak bu süreçte de sürdürülebilirlik ve sürdürülebilir kalkınma oldukça sınırlı bir çerçevede ele alınmıştır. Sürdürülebilirlik hedeflerine ulaşmak için hayata geçirilmesi gereken politikaların entegrasyonu, paydaşların karar alma ve uygulama süreçlerine katılımı ve kalkınmanın daha farklı bir perspektifte ele alınmasını gerektiren politika ilkelerinin hayata geçirilmesi sürecinde önemli sorunlar yaşanmıştır. Dönemin politikacılarının söylemlerine bakıldığında çevre koruma kalkınmanın bir ön koşul olarak görülmüş ve bir çeşit ekolojik modernizasyon projesi olarak, maliyet azaltıcı ve rekabetçiliği arttırıcı ve kalkınma için gerçekleştirilmesi gereken bir proje olarak sunulmuştur. Daha sonrasında devreye giren önemli bir değişken olan Avrupa Birliğiyle bütünleşme süreci alandaki yasal ve kurumsal değişimi hızlandırmış ve yasal düzenlemelerin uyumlaştırılması önemli bir hedef olarak görülmüştür.

Geçen zamanda çevre yönetiminin kurumsal açıdan ciddi yeniden düzenlemelere konu olmuştur. Öncelikle politikaların entegrasyonu gerekçesiyle Orman Bakanlığıyla birleştirilen Çevre Bakanlığına yine aynı gerekçeyle 2007 yılında Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü bağlanmış, 2011 yılındaysa Bakanlık ikiye bölünüp su yönetimi ve ormancılıkla ilgili birimler Orman ve Su İşleri Bakanlığı, kalan birimler ise Bayındırlık Bakanlığıyla birleştirilerek Çevre ve Şehircilik Bakanlığı oluşturulmuştur. Bütün bu birleştirme ve ayırma işlemlerinin ardında politikaların entegrasyonu, suyun her açıdan tek elden yönetilmesi benzeri gerekçeler ileri sürülmüştür.

2006 yılında yürürlüğe giren 5491 sayılı Çevre Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanunla sürdürülebilirlik yasal anlamda



bir karşılık bulmuştur. Bu kanun bağlamında her ne kadar sürdürülebilir kalkınma karşılık bulsa da bu sefer de sürdürülebilir kalkınma ve sürdürülebilir çevre gibi ikili bir yapı oluşturularak politikaların gerçek anlamda entegrasyonunun sağlanmasının önüne yeni bir engel çıkarılmıştır.

Bu noktada yapılan pek çok şey, ayrılan pek çok kaynak ve harcanan önemli bir zaman olduğu ortadadır. Ancak sorulması gereken soru oldukça basittir, göstergeler bağlamında bakıldığında neden sorunlar çözülüyor? Bu alanda Türkiye hakkında daha önceden yapılan bazı çalışmalarda fikirler ve kurumların nasıl bir karşılıklı bağımlılık çerçevesinde ele alınması gerektiği sürdürülebilir kalkınma ve ekolojik modernizasyon söylemlerinin Türkiye'deki uygulanmaları bağlamında incelenmiş ve özellikle de kurumsallaşmış fikirlerin ve hakim söylemlerin yeni fikirlerin alınıp uygulanması sürecinde nasıl bir rol oynadığı ortaya konmuştur. Türkiye'de çevre politikaları bu çerçeveden incelendiğinde özellikle sürdürülebilirlik ve sürdürülebilir kalkınma söylemlerinin uygulanması sürecinde hakim kalkınmacı söylemin yeni kalkınma paradigmasının kurumsallaşması karşısında en önemli bariyeri oluşturduğu, özellikle katılımcılık ve entegrasyon bağlamında gözlemlenen direnişin sermaye birikimi söz konusu olduğunda daha da arttığı daha önce yapılan çalışmalarda ortaya konmuştur.<sup>30</sup>

Bu çerçeveden bakıldığında Türkiye'de var olan ve kurumların işleyişine sirayet eden kalkınmacı geleneğin sürdürülebilir kalkınma ve ekolojik modernizasyon söylemlerini önemli ölçüde kullanarak iş gördüğünü, ancak bu süreçte bu söylemlerin gerektirdiği değişimlerin gerçek anlamda bir söylem kurumsallaşmasını getirmediğini söylemek mümkündür. Sonuçta Türkiye çevre politikaları bağlamında kurumların işleyişini ve ülke siyasetini şekillendiren kurumsallaşmış söylemlerin çevre politikalarının belirlenmesi ve uygulanması sürecini de etkilediği sonucuna varılabilir. Her ne kadar sürdürülebilirlik ve sürdürülebilir kalkınma önemli ve etkili politika söylemleri olarak gündeme gelse ve bu söylemler yasal çerçevede karşılık bulsalar da bu söylemlerin nihai etkisi kalkınmacılık söylemi ve sermaye birikimi kaygıları karşısında yetersiz kalmaktadır. Başlıkta da belirtildiği gibi söylemler değişse de öncelikler değişmeden kalmakta, söylemlerin işaret ettiği değişimler

---

30 Gökhan Orhan, "Institutions and Ideas in the Institutionalisation of Turkish Environmental Policy" *Critical Policy Analysis*, 1:1, 2007.

hayata geçirilmemektedir. Yasaların değişmesi ve yeni kurumların ih-dası gerçek anlamda kurumsallaşmayı yani sylemlerin kurumsallaş-masını garantileyememektedir.

Çünkü sermaye, bürokrasi, siyasi iktidar ve sınır tanımayan bir ekonomik büyüme arzusu içinde olan tüm grupların çevreye bakış açısı aslında hala geçmiş dönemin anlayışından etkilenmektedir. evre adına ya da başka bir nedenle sermaye birikimine engel olacak herhangi bir müdahale aynen 1970’lerde gözlemlenen tepkilerle karşılaşmaktadır. Ancak kk bir farkla, günümüzde kimse kendini çevreye karşı bir ko-numda gösterme cesaretini gösterememektedir. Bu nedenle çevreye en zararlı kararların altına imza atan resmi oyuncular ve piyasa oyuncuları da dâhil olmak üzere hemen her oyuncu çevreciliğin, srdrlebilirli-ęin ya da iklim değişikliğiyle mücadelenin dilini kullanmaktadır. İş bu nedenle bütün bu söylenenleri sadece söylendiği gibi alarak bir değer-lendirmeye tabi tutmak alanda neler olup bittiğini anlama ve açıklama sürecinde fazla bir katkı sağlamayacaktır. Nasıl daha önceki dönemler-de hâkim olan yasal-kurumsal analizlerin alanda olup biteni anlama ve açıklama sürecinde bazı sınırlılıkları varsa metinlerin ya da konuşma-ların ya da yasal ve kurumsal düzenlemelerin olduğu gibi ele alınması-nın da benzer sınırlılıkları vardır. Bütün bu malzemenin satır aralarını zmlemeden, bu eylem ve edimleri yapı bozumuna uğratmadan ve bütün bu süreçlerin ürettikleri politika ıktıları bağlamında bir değer-lendirmeye gidilmeden evre politikalarındaki süreklilik ve değişimin anlaşılması mümkün değildir. Çünkü oyuncular artık daha inandırıcı olmak adına sınırları aşmak ve karşıtlarının söylemlerini kullanmakta sakınca görmemektedirler. Siyasetin her geçen gün daha da performatif bir hal aldığı bu dönemde olup biteni anlamak ve anlamlandırmak her zamankinden daha bütüncül bir çaba gerektirmektedir.

Yeni evre politikası söylemleri karşısındaki direnişi çalışmanın en iyi yolu yukarıda bahsedilen yöntemler doğrultusunda yapılacak belge ve konuşmaların da dahil olduğu içerik taraması ve analizinden ve bu süreci destekleyecek, ve kilit oyuncuların anlam dünyasını zmle-yecek yüz yüze yarı yapılandırılmış mülakatlardan geçmektedir. Yeni fikirlerin neden uygulanamadığını ya da yasalara yönetmeliklere girse de neden kurumsallaşamadığının anlaşılması bu tarz kurumların işle-yişine sirayet eden anlam dünyalarının anlaşılmasını gerektirmektedir. Örneğin Türkiye’de su kalitesi politikalarını inceleyecek bir bilim insa-nının sadece ilgili yasa ve yönetmelikler üzerinden konuyu incelemesi

oldukça yüzeysel bir açıklama getirme potansiyeline sahiptir. Süreklilik ve değişimi anlamak için yapılması gereken ilgili kurumlarda hâkim olan kurumsallaşmış söylemlerin çalışılmasıdır. Özellikle su yönetimi konusunda DSİ'nin nasıl işlediği ve bu işleyişe hâkim olan fikirler ve söylemlerin detaylı bir araştırması yapılmadan su kalitesi politikalarının dinamiklerini çözmek mümkün değildir. Ancak bütün bu yapıların ayağının yere basması da bir ölçüde önemlidir. Çünkü birilerinin size anlattığı başarı ya da başarısızlık hikâyelerinin kendilerinin aslında birer kurgu olduğu ve araştırmaya konu olması gerektiğini de unutmamak gerekir. Bu da verilerle seviyeli bir ilişkiyi gerektirir. Çünkü çoğu zaman tartışmalar verinin ne olduğundan ziyade nasıl sunulduğu ve nasıl anlamlandırıldığı üzerinden kendini göstermektedir. Hava kirliliği bağlamında bir örnek vermek gerekirse, size hava kirliliğiyle ilgili olarak anlatılan hikayenin hangi veriler üzerinden kurulduğu, verilerin toplanıp toplanmadığı ve ne kadar temsil yeteneği olduğu da dâhil olmak üzere dikkat edilmesi gereken pek çok nokta mevcuttur. Çünkü hem veriler sınırlıdır, hem de yasal düzenlemeler tek başına alanda olup biteni açıklama yeteneğine sahip değildir. Siyasilerin konuyla ilgili değerlendirmeleri de tek başına açıklayıcı olmayacaktır.

## DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Çevre politikaları son dönemde gelişen ancak doğası gereği pek çok farklı kamu politikası alanını etkilediği için oldukça tartışmalı bir kamu politikası alanıdır. Özellikle baskın ekonomik büyüme-istihdam-kalkınma söylemlerinin karşısında yeni gelişen çevre politikalarının hayata geçirilmesi oldukça zorlu bir süreç olmuştur. Bu süreçte bir yandan bilim dünyasının kirlilik ve kirliliğin canlı hayatı üzerindeki etkilerini ortaya koyması, diğer yandan yükselen çevreciliğin ve ekolojist hareketlerin insan doğa ilişkisini ve geleneksel büyüme ve kalkınma kavrayışlarını yeniden tartışmaya açması değişim taleplerini yükseltmiştir.

Değişim talepleri “sıfır büyümeden” “sürdürülebilir kalkınmaya” uzanan bir çerçevede oldukça radikal taleplerden daha ılımlı taleplere yayılan bir çerçevede ele alınabilir. Ancak en ılımlı taleplerin bile modern toplumların üretim ve tüketim kalıpları ve örgütlenmelerinde ciddi değişimler talep ettiği de unutulmamalıdır. Bu taleplerin sürdürülebilir kalkınma gibi genel kabul görenlerinin talep ettiği kurumsal değişim de oldukça geniş yansımalara sahiptir. Bu çerçevede süreklilik ve pati-

ka bağımlılığı konusuna odaklanan kurumsal analiz bu değişimin önündeki bariyerleri ortaya koymuştur. Ancak değişimin nasıl açıklanacağı noktasında öncelikle inanışların, sonrasında fikirlerin ve söylemlerin önemli değişkenler olarak açıklama çerçevesine dâhil edildiği görülür. Çevre politikalarıyla ilgili taleplerin devreye girdiği noktada bütün bu talepler yeni fikirler ve çevre politikası söylemleri üzerinden gündeme getirilir. Bu söylemlerin çevre politikaları ve ilgili kurumlar üzerindeki etkisi ve hâkim olan söylemlerin değişim sürecindeki rolü önemli ve incelenmesi gereken değişkenlerdir. Diğer yandan bütün bu değişim taleplerine rağmen sorunların sürdüğünü bazı alanlar da mevcuttur. Bu da yeni çevre politikası söylemlerinin yasa ve yönetmeliklere girse de uygulamalara sirayet edemediği ve kurumsallaşmadığı noktasına götürmektedir. Bu süreçte de kurumların işleyişini ve sorunlara yönelik bakışını şekillendiren söylemlerin incelenmesi değişime direnişin önemli bir kaynağını ortaya koymaktadır. Yine hemen herkesin benzer bir söylem kullandığı ve kimsenin çevre korumaya karşı olmadığı bir ortamda söylemler arasındaki geçişlerin ve sınır aşımalarının analizi bir o ölçüde önem taşımaktadır. Bu noktada hem çevre politikalarındaki değişimi hem de sürekliliği anlayabilmek için söylemsel kurumsalcılık ve söylemsel politika analizinin önerdiği analiz çerçevelerinin kullanılması oldukça önemli bir açılım sağlayacaktır. Çünkü bize anlatılanın çözülüp bütün bu ilişkiler ve alandaki çıktılar bağlamında anlamlandırılması ve hikâyenin yeni bir perspektifle yazılması hem siyasette hem de sorun çözme sürecinde taze bir soluk getirecektir.

## KAYNAKÇA

- Arts, B., M. Buizer, “Forests, discourses, institutions: A discursive-institutional analysis of global forest governance” *Forest Policy and Economics*, 11, 2009, s.340-347.
- Bäckstrand, K., A. Kronsell ve P. Söderholm, “Organisational Challenges to Sustainable Development” *Environmental Politics*, 5:2, 1996, s.209-230.
- Baker, S., M. Kousis, D. Richardson ve S. Young, “Introduction”, S. Baker, M. Kousis, D. Richardson and S. Young (eds.) *The Politics of Sustainable Development: Theory, Policy and Practice within the European Union*, Routledge, London and New York, 1997, s.1-42.
- Blyth, M., “Any More Bright Ideas?: The Ideational Turn of Comparative Political Economy” *Comparative Politics* 29:2, 1997, s.229-250.

- Crepaz, M.M.L., "Explaining National Variations of Air Pollution Levels: Political Institutions and Their Impact on Environmental Policy-Making" *Environmental Politics*, 4:3, 1995, s.391-414.
- Hajer, M.A., *Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process* Clarendon Press, Oxford. 1995.
- Hajer, M., W. Versteeg , "A Decade of Discourse Analysis of Environmental Politics : Achievements, Challenges, Perspectives" *Journal of Environmental Policy and Planning*, 7:3, 2005, s.175-184.
- Hall, P.A., "Conclusions: Politics of Keynesian Ideas" , P. Hall (ed.), *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism Across Nations*, Princeton University Press, Princeton, 1989, s.361-391.
- Hall, P.A., "Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policy Making in Britain" *Comparative Politics* 25, 1993, s.275-296.
- Jahn, D., "Environmental Performance and Policy Regimes: Explaining Variations in Eighteen OECD Countries" paper presented at XVII<sup>th</sup> World Congress of IPSA in Seoul, S. Korea, 1997.
- Jänicke, M. ve H. Weidner, "Summary: Global Environmental Policy Learning" in M.Jänicke ve H. Weidner (der.) *National Environmental Policies: A Comparative Study of Capacity Building* Springer-Verlag, Berlin,1996, s.299-313.
- Jansen, Alf-Inge, O. Osland ve K. Hanf, "Environmental Challenges and Institutional Changes: An Interpretation of the Development of Environmental Policy in Western Europe" içinde K. Hanf ve Alf-Inge Jansen (der.) *Governance and Environment in Western Europe: Politics, Policy and Administration*, Longman, Harlow, 1998, s.277-325.
- Lafferty, W.M. ve O. Langhelle, "Sustainable Development as Concept and Norm" in W.M. Lafferty ve O. Langhelle (der.) *Towards Sustainable Development: On the Goals of Development-and the Conditions of Sustainability* Macmillan Press, Londra, 1999.
- Lundqvist, L.J., "The International Spread of Ecological Modernisation Ideas" paper presented at *International Workshop on Diffusion of Environmental Policy Innovations*, Berlin, 8-9 December 2000.
- O'Riordan T. ve H. Voisey, "The Political Economy of the Sustainability Transition" in T. O'Riordan and H. Voisey (eds.) *The Transition to Sustainability: The Politics of Agenda 21 in Europe*, Earthscan, Londra,1998, s.3-30.

- Orhan, Gökhan, "Lack of Evidence as Evidence: The Case of Air Pollution in Turkey" *2012 Berlin Conference: Evidence for Sustainable Development*, 5-6 October 2012, Freie Universität Berlin.
- Orhan, Gökhan, "Institutions and Ideas in the Institutionalisation of Turkish Environmental Policy" *Critical Policy Analysis*, 1:1, 2007, s.42-61.
- Reitan, M., "Ecological Modernisation and 'Realpolitik: Ideas, Interests and Institutions" *Environmental Politics*, 7:2, 1998.
- Schmidt, Vivien A., "Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalisms: the fourth 'new institutionalism' *European Political Science Review* , 2:1, 2010, s.1-25.
- Scruggs, L., "Institutions and Environmental Performance in Seventeen Western Democracies" *British Journal of Political Science*, 29:1, 1999, s.1-31.
- Scruggs, L., "Is There Really a Link Between Neo-Corporatism and Environmental Performance? Updated Evidence and New Data for the 1980s and 1990s" *British Journal of Political Science*, 31, 2001, s.686-692.
- Sikkink, K., *Ideas and Institutions: Developmentalism in Argentina and Brazil*, Cornell University Press, Ithaca, 1991.
- TÇSV, *Türkiye'nin Çevre Politikası Nedir? Ne Olmalıdır?*, Ankara, 1987.
- Weale, A., *The New Politics of Pollution*, Manchester University Press, Manchester, 1992.
- Yanow, D., *Conducting Interpretive Policy Analysis*, Thousand Oaks, Sage, 2000.
- Yanow, D., "Interpretation in Policy Analysis: On Methods and Practice" *Critical Policy Analysis*, 1:1, 2007, s.110-122.

# SU HAKKININ BİR TEMEL İNSAN HAKKI OLARAK TANINMA SÜRECİ VE TÜRKİYE’DE UYGULANABİLİRLİĞİ <sup>1</sup>

“Bir kimsenin su hakkını reddetmek onun yaşam hakkını reddetmek anlamına gelir ve suya fiyat koymak yaşama fiyat koymaktır”<sup>2</sup>

Lutfi Yalçın\*  
Musa Gök\*\*

## Özet

*Su sorunu ilk olarak 1970’li yıllarda kadın ve çocuk haklarına duyarlı olan kesimlerin ilgisini çekmiştir. Bu grupların, sorunun Birleşmiş Milletler (BM) gündemine taşınmasında ve su hakkının temel bir insan hakkı olarak tanınmasında başarı kaydetmeleri üzerine, suyun bir piyasa malı olduğunu düşünen gruplar da sorunla ilgilenmeye başlamışlardır. Bu iki tarafın birbirine karşı mücadelesinin bir sonucu olarak Birleşmiş Milletler Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesi 2002 yılında su hakkının içeriğini, suyun piyasada alınıp satılmasıyla uyumlu bir biçimde tanımlamıştır ve 2010 yılında su hakkı Birleşmiş Milletler tarafından, piyasa tarafından da karşılanması mümkün, temel bir insan hakkı olarak tanınmıştır. T.C. Anayasası en son Birleşmiş Milletler kararının uygulanmasını engelleyici nitelikte görünmese de, başta İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi (İSKİ) kuruluş yasası olmak üzere, su hizmetleriyle ve özellikle suyun fiyatlandırılmasıyla ilgili pek çok kanun su hakkını temel bir insan hakkı olarak gören anlayışla uyumlu değildir. Dikili Belediyesinin deneyimleri de göstermektedir ki, bürokrasi ve mahkemeler gibi kamu kesimi politika aktörleri de su hakkını bir insan hakkı olarak gören bir zihniyete ve tutuma sahip değiller.*

**Anahtar Sözcükler:** Su hakkı, Dikili Belediyesi, Su hizmetleri, Birleşmiş Milletler, Kamu politikası, Su tarifesi.

<sup>1</sup> Bu çalışma 25-26 Ekim 2013 tarihinde Yıldırım Beyazıt Üniversitesinde düzenlenen 5. Kamu Politikaları Çalıştayı’nda sunulan “Temel İnsan Hakkı Olarak Su: Dikili Belediyesi Örneği” başlıklı çalışmanın güzden geçirilmiş biçimidir.

<sup>2</sup> Richardson Dilworth, “Privatization, the World Water Crisis, and the Social Contract”, PS: Political Science and Politics, Vol: 40, No: 1, 2007, s. 49.

\* Yrd. Doç Dr., Balıkesir Üniversitesi Bandırma İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, yalcinlu@yahoo.com

\*\* Yrd. Doç Dr., Balıkesir Üniversitesi Bandırma İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, musagok@balikesir.edu.tr

## GİRİŞ

1970’li yıllardan itibaren dünyanın bir su krizine doğru gitmekte olduğu düşüncesi yaygınlaşmıştır. Hızlı şehirleşme, kentlerin kendi alanlarındaki su kaynaklarıyla yetinmeyip daha geniş bir bölgenin kaynaklarına ihtiyaç duyması sonucunu doğurmuştur. Hızlı sanayileşme, bir taraftan suların kirlenmesi sorununu yaratmış, diğer taraftan ise kirlenmiş sularının arıtılmasını sağlayacak pahalı teknolojik çözümler üretmiştir. Su ile ilgili bu gelişmeler, dünya genelinde pek çok kamu politikası aktörünü harekete geçirmiştir. Suya ilginin artması 1970’li yıllardan itibaren suyun Birleşmiş Milletler Örgütü’nün (BM) bünyesinde de yansıyan önemli tartışmaların ve gelişmelerin konusu olmasına neden olmuştur. Bu tartışmaların bir tarafında su kalitesinin yetersizliği ya da suya erişememe gibi nedenlerle özellikle dünyanın az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerinde yaşanan sorunlardan endişe duyanlar, diğer tarafında ise nüfusun şehirlerde yoğunlaşması gibi nedenlerle su hizmetlerinin önemli bir yatırım ve kâr alanı olarak ortaya çıkmasından yararlanmak isteyen büyük yatırımcı kuruluşlar ve onların destekleyicileri yer almıştır.

Birinci tarafta yer alanlar 1977 yılında, Mar Del Plata Birleşmiş Milletler Su Konferansı’nın karar metninde “su hakkı” ifadesinin kullanılmasını ilk kez bir uluslararası belgede bu kavramın yer almasını sağlamıştır. İzleyen yıllarda kadınlara (1976) ve çocuklara (1986) ilişkin uluslararası sözleşmelerde de su hakkına, kısmen de olsa, yer verilmesi, su hakkının BM tarafından tanınan temel bir insan hakkı olması yönünde ilerleyen sürecin önemli aşamaları olmuştur. Ancak suyun temel bir insan hakkı olarak dünya genelinde tanınmasına yönelik bu gelişmeler, 1980’li yılların sonlarından itibaren ikinci tarafta yer alanların tepkisini çekmeye başlamıştır. Su sektöründe yatırımların ve hizmet sunumunun ağırlıklı olarak kamu kuruluşları ve özellikle yerel yönetimler tarafından yapılmasından rahatsızlık duyan çevreler 1992 yılında Dublin Bildirgesi ile kendi yaklaşımlarının öne geçmesini sağlamışlardır. 1990 yıllardaki, özellikle Dublin Bildirgesindeki ve Rio Konferansı kapsamında ortaya konulan Gündem 21’deki egemen yaklaşım, suyun bir insan hakkı olmadığı fakat bir insan ihtiyacı olduğu ve diğer insan ihtiyaçları gibi fiyatlandırılması ve piyasada özel firmalar tarafından satılması gerektiğidir.

Su, sadece insan için değil dünyadaki tüm canlılar ve ekosistem için değerli ve ikamesi bulunmayan bir doğal kaynaktır. İnsanların ve



diğer canlıların sudan yoksun bırakılması gerçekten de büyük sonuçları olan ve kolay biçimde savunulamayacak bir yaklaşımdır. Dünya Sağlık Örgütü'nün raporlarına göre dünyada 2011 yılında 768 milyon insan yeterince güvenli suya erişememekte, 2.5 milyar insan da yeterli sanitasyon hizmetinden yoksun yaşamaktadır.<sup>1</sup> Yaşayan her insana, temel bir gereksinim olarak günde ortalama en az 50-100 litre su sağlanması gerekmektedir. Kişi başına günde en az 50 litre suya erişimin sağlanmasının ise temel insan haklarından olduğu düşünülmektedir.<sup>2</sup> BM'e göre, İnsan Hakları Evrensel Beyanname'si'nde yer alan hakların hayata geçirilebilmesi için devletlerin her insanın günlük 20 litre temiz suya erişimini, temel insan hakkı olarak sağlaması gerekmektedir.<sup>3</sup> Bundan dolayı yukarıda belirtilen birinci tarafın tezi aslında oldukça güçlü bir tezdır. Bu gerçek, suyun en iyi biçimde piyasa mekanizması aracılığıyla sunulabileceğini savunanların bir kısmını, suyun piyasa mekanizması içinde de düşük gelirli ve diğer dezavantajlılara değişik tekniklerle bedelsiz veya düşük fiyatlı olarak sunulabileceğini savunmaya yöneltmiştir. Hatta bazı neoliberal yazarlar, dünyanın yaşamakta olduğu su sorununun nedeninin, hızla büyüyen kentlerin artan ihtiyaçlarını karşılamakta yetersiz kalan devlet ve diğer kamu kuruluşları olduğunu iddia etmişlerdir. Gerçekten de nüfusu milyonların üzerinde olan büyük kentlere su götürülmesi, sanayileşme ve kentleşme gibi nedenlerle büyük ölçüde kirlenen suların toplanmasını, oldukça ileri bir teknolojiyle arıtılmasını ve büyük dağıtım ağları kurularak hanelere dağıtılmasını gerektirmektedir.

Neoliberal yazarların ve uluslararası faaliyet gösteren su şirketlerinin, suyun piyasa mekanizması içinde de yoksullara ve diğer dezavantajlı kesimlere bedelsiz veya düşük bir bedelle sunulabileceğine yönelik düşünceleri "ödenebilirlik" ya da "iktisadi erişebilirlik" kavramlarının öne çıkmasına yol açmıştır. Bu yaklaşım aynı zamanda, suyun bir insan hakkı olarak tanınması ve dolayısıyla kaçınılmaz olarak toplumun bir kısmına ücretsiz olarak sunulması durumunda bile piyasa mekanizmasının bu sektörde işleyeceği düşüncesini yaygınlaştırarak bu alan-

---

1 World Health Organization and UNICEF, *Progress on sanitation and drinking-water - 2013 update*, 2013, s. 3.

[http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/81245/1/9789241505390\\_eng.pdf](http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/81245/1/9789241505390_eng.pdf) (20.01.2014).

2 Peter H Gleick ve IWRA, M., "Basic Water Requirements for Human Activities: Meeting Basic Needs", *Water International*, Vol. 21, No: 2, 1996, s. 90.

3 UNDP *Human Development Report*, New York, 2006, s.4  
<http://hdr.undp.org/en/media/HDR06-complete.pdf>, (19.8.2013).

daki iktisadi aktörlerin suyun insan hakkı olarak görülmesi yönünde alınacak bir BM kararına karşı kaygılarını azaltmıştır. Bu gelişmelerin sonucunda, 2002 yılındaki 15 no'lu BM Genel Kurulu (GY-15) yorumu ile su hakkı ilk olarak uluslararası düzeyde kavramlaştırılmış ve bu hakkın normatif içeriği geniş bir biçimde tanımlanmıştır. Burada bu hakkın içeriğinin tanımlanmasına su hakkının piyasa mekanizmasını dışlamayacak biçimde ortaya çıkmasının sağlanması için başvurulduğuna dikkat çekmek gerekir. Su hakkının içeriğinin bu biçimde netleştirilmesinden yaklaşık 8 yıl sonra, 3 Ağustos 2010'da Birleşmiş Milletler Genel Kurulu, aldığı bir kararla temiz içme suyu ve sanitasyon hakkını uluslararası düzeyde geçerli olacak biçimde tam bir insan hakkı olarak kabul etmiştir.

Kamu politikası açısından bakıldığında, 1970'li yıllarda su hakkı kavramının uluslararası bir belgede kullanılması aslında daha önce de var olan bir soruna (içme suyu sorunu) dikkat çekilmesi ve bu sorunun çözümüne (suyu bir insan hakkı olarak görme) bir isim ya da kimlik verilmesi anlamına gelmektedir. Bu isim, sorunun uluslararası gündeme girebilmesini ve burada kalmasını mümkün kılmıştır. Sorun, bir kere uluslararası gündeme girdikten sonra farklı grupların çatıştığı bir alan olmuştur. Yoksulların sorunlarına daha duyarlı oldukları için, su sorunu bir gündem maddesi olarak başlangıçta kadın ve çocuk sorunlarıyla ilgilenen kesimlerin ilgisini daha çok çekmiştir, dolayısıyla bu gruplar gündem maddesinin biçimlendirilmesinde daha etkili olmuşlardır. Zamanla bu grupların çabaları gündem maddesinin önemini ve önceliğinin artmasını ve statükodan memnun olan çevrelerin de gelişmeleri fark etmesini sağlamıştır. İşte bu aşamada suyun bir insan hakkı olarak tanınmasının kendileri için bir tehdit olacağını düşünen gruplar harekete geçmiştir ve su sorununun Dublin Bildirgesi ve Gündem 21'e kendi algıladıkları biçimde yansımaları sağlamışlardır. Bu gelişmenin bir sonucu olarak, 1990'lı yıllarda su hakkı kavramına karşı suyun bir hak değil fakat ihtiyaç ve ekonomik mal olduğu tezi öne çıkmıştır. Ancak bu dönemde, eş zamanlı olarak kamusal mal ve hizmetlerin, doğal tekel ve hatta fiyatlandırılmaz nitelikte olsalar bile, özel kesim tarafından sunulabilmesinin formülleri geliştirilmiştir. Yönetim alanındaki bu gelişmeler, suyun insan hakkı olarak tanımlanması durumunda bile özel kesimin su sektöründen dışlanmamasının ya da bu sektörde engellerle karşılaşmamasının yolunu açmıştır. Dolayısı ile suyun insan hakkı olarak ilan edilmesinin özel sektör için bir tehlikesi kalmamıştır.

Suyun temel bir insan hakkı olarak tanınması, dünya geneli açısından bakıldığında, bir kamu politikası çıktısı olsa da, Türkiye ve diğer devletler açısından bakıldığında bir kamu politikası girdisidir. Türkiye, içme suyu ve sanitasyonu bir insan hakkı olarak anayasasında henüz tanımamıştır. Ancak mevcut Anayasa suyu bir insan hakkı olarak görececek bir hükümet politikasını engelleyici nitelikte değildir. Dolayısıyla suyun BM tarafından bir insan hakkı olarak tanınmasının Türkiye üzerinde şu anda da belirli etkilerinin olacağı açıktır. Birinci olarak, suyu anayasada bir insan hakkı olarak tanımak artık, her ne kadar ön sıralarda yer almasa da, bir gündem maddesidir. İkinci olarak, suyun insan hakkı olarak görülmesi aslında yoksulların ve kırsal kesimde yaşayanların su ile ilgili sorunlarının, çözüme yönelik, bir yeniden ifadesidir. Üçüncü olarak, su hakkı, belediyelere ve diğer yetkili idarelere bu idareler ve kuruluşların su politikası geliştirmelerinde yardımcı olabilir. Elbette su hakkına Dikili Belediyesi gibi ahlaki açıdan yaklaşacak belediyeler olabileceği gibi, bu kavramı BM'nin geliştirdiği çerçeve içinde, su hizmetinin ticarileştirilmesi sürecinde, bir norm olarak kullanacak belediyeler de olabilir.

Çalışmamızda, ilk olarak, su hakkı kavramı BM kararları çerçevesinde kavramsal ve normatif açıdan tanımlanarak bu kavramın çerçevesi çizilmektedir. İkinci olarak, su hakkına ilişkin uluslararası ve ulusal yasal ve kurumsal yapı ele alınmaktadır. Üçüncü olarak, su hakkının uygulanabilirliğine, Türkiye'nin kurumsal yapısının, mevzuatının, yönetim geleneğinin ve mali sisteminin ne derece elverişli olduğu ortaya konulmaya çalışılmaktadır. Dördüncü olarak, su hakkının uygulanmasına ilişkin Dikili Belediyesi örneği daha önceki bölümlerde geliştirilen kavramlar çerçevesinde kısaca irdelenmektedir. Son olarak, su hakkı kavramının ortaya çıkışı ve uygulanma sürecinin anlaşılmasında kamu politikası yaklaşımının ne derece kullanışlı olduğuna değinilmektedir.

## **SU HİZMETLERİNİN SUNUMUNDA YÖNTEM TARTIŞMALARI**

1800'lü yıllar öncesinde, su genellikle, suyun bulunduğu yerde yaşayan insanların ortaklaşa yararlandığı doğal bir kaynak olarak görülürdü. Ancak, Bakker'in de belirttiği gibi, 1800'lü yıllarda kısmen de olsa suyun özel firmalar tarafından sunulmaya başlandığını görüyoruz. Bununla birlikte özelleştirmenin yarattığı sorunlar, özellikle suya özgü pi-

yasa başarısızlıklarının varlığı, hızla yeni arayışlara yol açtı. “Yirminci yüzyılda evlere su götürmek belki de yurttaşların devletten beklediği en temel görev haline geldi ve evde muslukların akması yurttaşlığın güçlü bir simgesi oldu.”<sup>4</sup> Yirminci yüzyılda suyun sunumunun devlet tarafından üstlenilmesinin değişik nedenleri vardır. Bunlardan birincisi, suyun sunumu için yapılması gereken yatırımların yüksek olması ve özel sektörün bu yatırımı yapmaktan kaçınmasıdır. İkincisi, su hizmetinin nitelik itibarıyla doğal tekel niteliğinde olduğunun düşünülmesi ve suyun ikamesinin olmaması nedeniyle suyun fiyatlandırılmasına kuşkuyla bakılmasıdır. Fiyatlandırılmayan mal ya da hizmetler özel girişimcilerin ilgisini çekmediğinden, su sektörü kamu kesimine kalmaktaydı. Üçüncü olarak, suyun yokluğunun yaratacağı hijyenik etkiler ve sağlık sorunları bu hizmetin sunumunun özel sektör için karlı olduğu yerlerde bile ödemeyenin mahrum bırakılmasına dayanan ve yoksul kesimlerin ihmal edilmesi sonucunu doğuran piyasa kurallarına bırakılmaması ve devletin bu alana çekilmesi sonucunu doğurmuştur.<sup>5</sup>

1980’li yıllara kadar dünyada suyun doğrudan özel sektör tarafından sunulduğu çok yaygın bir uygulama değilken, 80’li yıllarda devletin su hizmeti sunumundaki ağırlığı sorgulanmaya başlanmış ve su hizmetlerinin özelleştirilmesi hızla yaygınlaşmıştır. 2000’li yıllara gelindiğinde dünya çapında pek çok şehirde su hizmeti birkaç uluslararası şirketten birisi tarafından sunulur hale gelmiştir. Dünya çapında genellikle özel sektöre su hizmeti ile ilgili haklar 20-30 yıllık sözleşmelerle verilmektedir. Özel sektörün ilgisini genellikle şehirler, özellikle de büyük şehirler çekmektedir.<sup>6</sup>

Suyun özelleştirilmesi ile ilgili tartışmaları Dilworth iki kategoriye ayırır: Teknik tartışmalar ve ahlaki tartışmalar. “Teknik tartışmalar daha çok akademik alanda kamu politikası çevrelerinde geçmekte ve suyun kamu ya da özel sektör tarafından sunulmasının su kalitesi, suyun pahalılığı, suya yatırım, su hizmetinin yaygınlığı ve doğanın korunması bakımından fayda ve maliyeti üzerinde durmaktadır.” Daha çok aktivistler tarafından tercih edilen ahlaki tartışmalarda, su hizmetlerinin özelleş-

---

4 Karen Bakker, “Archipelagos and Networks: Urbanization and Water Privatization in the South”, *The Geographical Journal*, Vol. 169, No. 4 (Dec., 2003), ss. 328-341., s.334.

5 Bakker, *a.k.*, s.328,329.

6 Bakker, *a.k.*, s.328,329.

tirilmesini, bu hizmetlerinin birkaç dünya şirketinin eline geçmesine doğru ilerleyen kapitalist gelişmenin bir sonucu olarak görmektedir.<sup>7</sup>

Langford, su yönetimi ve finansmanına ilişkin yaklaşımları dört farklı sınıfa ayırmaktadır. Bunlar, suyu iktisadi/ticari bir mal olarak gören yaklaşımlar, suyu toplumsal açıdan temel insan hakkı” olarak gören yaklaşımlar, kamusalıcı (merkeziyetçi) yaklaşımlar, suyu “yerel topluluk hakları” ve “yerel yönetimler” bağlamında ele alan yaklaşımlardır.<sup>8</sup> Birleşmiş Milletler Genel Kurulu, 28 Haziran 2010 tarihinde aldığı kararlarla içme suyu ve sanitasyon hizmetlerinin temel insan haklarının gerçekleştirilmesi açısından yaşamsal olduğunu kabul ederek bir bakıma bu yaklaşımlar arasındaki çatışmayı uzlaştırmaya çalışmıştır.<sup>9</sup>

Son yıllarda kentsel şebeke içme suyu faaliyetlerinde artan özelleştirme girişimlerine rağmen, çoğu ülkede olduğu gibi Türkiye’de de su hizmetleri merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin faaliyette buldukları önemli bir hizmet alanıdır. Türkiye’de su varlığı, su yönetimi ve su işletmeciliği, son yıllarda öne çıkan özelleştirme baskılarına rağmen halen neredeyse tümüyle kamunun mülkiyetinde ve kontrolünde bulunmaktadır. Tümü 1990’lı yıllarda olmak üzere su hizmetlerinin özelleştirildiği Antalya Büyükşehir Belediyesi su işletmeciliği ile İzmit belediyelerine toptan su satmak amacıyla yapılan baraj işletmeciliğidir. Her iki özelleştirme uygulaması da başarısızlıkla sonuçlanmıştır.<sup>10</sup>

Türkiye’de su hizmetlerindeki özelleştirmeler başarısız olsa da, bu söz konusu hizmetlerin ticarileşmeyeceği anlamına gelmez. Türkiye’de halen su hizmetleri önemli derecede ticarileşmiş durumdadır. Ticarileşme özelleştirmeden farklıdır. Özelleştirmede mülkiyetin kamudan özele devri söz konusu iken ticarileşmede mülkiyet devri söz konusu değildir. Ticarileşme, kamu hizmetinin sunumuna piyasanın, bir bölüm mekanizması olarak dâhil edilmesidir.<sup>11</sup>

---

7 Richardson Dilworth, “Privatization, the World Water Crisis, and the Social Contract”, *PS: Political Science and Politics*, Vol. 40, No. 1 (Jan., 2007), s. 49-54, 2007, s.49.

8 Malcolm Langford, “The United Nations Concept of Water as a Human Right: A New Paradigm Of Old Problems”, *Water Resources Development*, Vol. 21, No:2, s. 273-282, 2005, s.274,275.

9 UN-64/292, Resolution adopted by the General Assembly (2010), The human right to water and sanitation.

10 Musa Gök, *Kamu Ekonomisinde Doğal Tekeller: Kentsel Su Hizmetleri (İSKİ Örneği)*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2006, s.130.

11 Bakker, *a.g.m.*,331.

## KAVRAM OLARAK SU HAKKI

İnsan hakları yurttaş olsun olmasın, tüm insanlara evrensel olarak tanınması gerektiği konusunda dünyada yaygın bir kanaat olan hakları kapsamaktadır. Temel haklar ise, insan hakkı olarak görülen hakların günümüz devletleri tarafından tanınmış ve anayasalara yerleştirilmiş olanlarıdır.<sup>12</sup> Günümüzde temiz içme suyu ve sanitasyona erişimin bir insan hakkı olduğu konusundaki kanaat farklı devletlerin yurttaşları arasında oldukça yaygın biçimde kabul edilse de, bu insan hakkının pek çok ülkenin anayasasına giremediğini görmekteyiz. Başka bir anlatımla, bir insan hakkı olan suyun, temel bir hak olarak anayasalara girmesinde ve devletlere bu hakkın korunması ve sağlanması bakımından bir takım yükümlülükler getirilmesinde sıkıntılar yaşanmaktadır. Ancak su hakkı, BM'in 1970'li yıllardan bu yana yürüttüğü çalışmaların da katkısıyla, giderek daha fazla ülkenin anayasasında temel bir insan hakkı olarak yerini almaktadır.<sup>13</sup>

Su hakkının anayasalarda bir hak olarak yer almasının hem devletler için hem de yurttaşlar için bazı sonuçları olacaktır. Bunları negatif ve pozitif hak kavramlarıyla açıklayabiliriz. Devletin negatif görevi, haklara saygılı olmaktır. Pozitif görevi ise hakları korumak, geliştirmek ve yararlanılabilecek duruma getirmektir.<sup>14</sup> Su hakkının anayasada tanındığını düşünelim. Bu durumda devlet negatif bir görev olarak yurttaşların su hakkına müdahale edemeyeceği gibi, başkalarının da bu hakka müdahale etmesine izin vermeyecektir. Başka bir deyişle herhangi bir yurttaşın temel hakkı olan su hiç bir cezai nedenle (su faturasının ödenmemesi gibi) kesilemeyecektir. Diğer taraftan suyun pozitif bir hak olarak görülmesi ise, devlete bütün yurttaşlara gerekli miktarda su götürme yükümlülüğü yükleyecektir.

Suyu bir insan hakkı olarak kavramsallaştıran ve bu kavramının kapsamını netleştirmeye çalışan dünyada yankı yaratma kapasitesine sahip en önemli belge, *Birleşmiş Milletler Ekonomik Sosyal ve Kültürel*

---

12 Kemal Gözler, *Anayasa Hukukuna Giriş*, Ekin Kitabevi, 19.Baskı, Bursa, 2012, s. 138,139.

13 Örneğin; Fransa, Belçika, Bangladeş, Cezayir, Kolombiya, Panama ve Kanada; Daha ayrıntılı bilgi için bkz: WASH United vd. *The Human Right to Safe Drinking Water and Sanitation in Law and Policy – A Sourcebook*, WASH United, FAN ve WaterLex., 2012. Ayrıca, internette de mevcuttur: <http://www.waterlex.org/resources/documents/RTWS-sourcebook.pdf>.

14 S. Flynn, D. M Chirwa “The Constitutional Implications of Commercializing Water in South Africa”, David, G. R ve McDonald, A. (Ed.), *The Age of Commodity: Water Privatization in Southern Africa*, Earthscan Publications Ltd.: London, s. 59-76, 2005, s.59,60.

*Haklar Komitesinin Kasım 2002 tarihli 15 no'lu Genel Yorum'u*dur.<sup>15</sup> BM'nin bu belgesi su hakkını kavramsal ve normatif açıdan geniş bir biçimde açıklayan ilk ve temel belge olması nedeniyle önemlidir. Dolayısıyla bu çalışmamızda su hakkının tanımlanmasında ve genel çerçevesinin belirlenmesinde bu belge birincil kaynak olarak alınmıştır.

Genel Yorum 15'in ikinci paragrafının ilk cümlesinde suyun bir insan hakkı olmasının neyi kapsadığı açıklığa kavuşturulmaktadır: “*Suyun bir insan hakkı olması, herkese, kişisel ve evsel gereksinimlerini karşılamak üzere kullanması için yeterli, güvenli, kabul edilebilir, fiziksel olarak erişilebilir ve ödenebilir suya erişme hakkı verir.*” İkinci cümlede ise yeterli miktarda suyun ne anlama geldiği belirtilmektedir. Zorunlu olarak sağlanması gereken yeterli miktarda su, “*susuzluk nedeniyle ortaya çıkan ölümleri ve su kaynaklı hastalık risklerini önlemeye ve [bireysel] tüketimi, mutfak gereksinimlerini, kişisel temizliği ve ev temizliğini karşılamaya*” yetecek miktarda olan sudur.

Genel Yorum 15'in 12. paragrafında su hakkının yerine getirilmesi için zorunlu olan koşullar (mevcut olma, kalite ve erişilebilirlik) ortaya konulmuştur. Su hakkının yerine getirilmesinin birinci koşulu suyun *mevcut olmasıdır* (availability). Bu ilkeye göre, bütün bireylere bireysel kullanımlarının ve ev ihtiyaçlarının giderilmesi için [devlet veya diğer yetkililer tarafından] yeterli miktarda su sağlanmalıdır. Su hakkının yerine getirilmesinin ikinci koşulu ise *kalitedir*. Kalite suyun kişisel kullanım ve ev kullanımı için güvenli olması anlamına gelmektedir. Güvenli su ise, “mikro-organizmalardan, kimyasal maddelerden, radyolojik tehlikelerden arındırılmış” su anlamına gelmektedir. Su hakkının yerine getirilmesinin üçüncü koşulu *erişebilirliktir*. Erişebilirlik ilkesine göre, suya, su tesislerine ve su hizmetlerine devletin sınırları içindeki herkes erişebilmelidir.

Erişebilirlik ilkesinin uygulanması dört koşulun sağlanmasına bağlıdır. İlk olarak, su, nüfusun bütün kesimlerine ulaşılabilir mesafede olmalıdır (*fiziksel erişebilirlik*). İkinci olarak, suyun bedelinin herkesin ödeyebileceği düzeyde olması gerekir (*iktisadi erişebilirlik*). Üçüncü olarak, suyun nüfusun en zayıf ve uç gurupları dâhil, herkese götürülmesi gerekir (*ayrımcılık yokluğu*). Dördüncü olarak herkesin su konu-

---

15 CESCR (United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights), General Comment No. 15: The right to water, U.N. Doc. E/C.12/2002/11, 2002.

larıyla ilgili araştırma yapma, bilgi talep etme ve bilgi alma hakkının olması gerekir (*bilgiye erişilebilirlik*).

Genel Yorum 15'in içeriğini oluşturan üç unsurdan, suyun insan hakkı olarak görülmesini en fazla ilgilendireni erişilebilirlik ilkesidir. Suyun inan hakkı olarak tanınmasının önemi, suyun ödeme gücü olmayanlara da sunulmasını gerektirmesinden gelmektedir. Suyun "mevcut olması" yalnızca yoksulları değil toplumun tüm kesimlerini ilgilendirir. Dolayısıyla suyun mevcut olması ile ilgili bir sorun genellikle güçlü kesimlerin etkisiyle hızlı biçimde çözülecektir. Bütün bunlar su kalitesi açısından da geçerlidir. Erişebilirlik ise yoksul kesimlerin diğer sınıflarla paylaşmadığı kendine özgü sorunudur. Yoksul kesimler genellikle varlıklılardan ayrı mekânlarda yerleştiler, dolayısıyla fiziksel erişebilirlik yoksulların oturduğu bölgelerin sorunudur. Ödeme gücü de yalnızca yoksulların sorunu olduğundan, iktisadi erişebilirlikte de, yoksullar yalnızdırlar. Yoksulların diğer kesimlerle paylaşmadıkları (kendilerine özgü) sorunları çözme şansları çok azdır. Suyun insan hakkı olması yoksulların kendi başlarına çözemeyeceği bir sorunun çözümünü devletler için bir yükümlülük haline getirmektedir.

Genel Yorum 15'de, 20 ila 29'uncu paragraflar arasında, su hakkının devletlere ne tür yükümlülükler yüklediği belirtilmiştir. 21 ve 22'inci paragraflar su hakkına *saygı duyma* yükümlülüğüyle ilgilidir: "*Saygı duyma yükümlülüğü, devletlerin su hakkının kullanımına doğrudan ve dolaylı her türlü müdahaleden uzak durmasını gerektirmektedir.*" Bu yükümlülüğün bir gereği olarak devletler, örneğin, devlet tesislerinin atıklarını bırakma ya da silah tatbikatı yapma gibi nedenlerle suyu kirletemeyeceklerdir veya sudan mahrum bırakmayı silahlı çatışma dönemlerinde karşı tarafı cezalandırma aracı olarak kullanamayacaklardır. 23 ve 24'üncü paragraflar, su hakkının korunması yükümlülüğüyle ilgilidir. *Koruma* yükümlülüğü gruplar, şirketleri gibi üçüncü tarafların su hakkını kullanmayı engelleyici müdahalelerinin devletler tarafından önlenmesi anlamına gelmektedir. Koruma yükümlülüğü devletin bu tür müdahaleleri önlemek için gerekli yasal düzenlemeler yapmasını gerektirmektedir. 25 ve 26. paragraflar devletin su hakkını *yerine getirme yükümlülüğü* ile ilgilidir. Yerine getirme yükümlülüğü, kolaylaştırma, önyak olma ve sağlama yükümlülüğü gibi, alt yükümlülükleri kapsamaktadır. Yerine getirme yükümlülüğü, insanların su hakkından yararlanabilmeleri için, devletlerin pozitif adımlar atmasını ve yasal ve kurumsal düzenlemeler yapmasını gerektirmektedir.



Genel olarak baktığımızda BM'nin bir taraftan su hakkını gündeme getirip gündemde tutarken diğer taraftan su hakkının dar bir biçimde yorumlanmasına açık bir kavramlaştırma politikası izlediğini görüyoruz. Genel olarak akademik yazında BM devletler üstü tarafsız ve güvenilir bir yapı olarak görülür. BM gerçekten böyle midir? BM aslında *soyut kavramlar* ileri sürme konusunda oldukça tarafsızdır. Ancak soyut kavramların somutlaştırılmasına gelindiğinde, BM'i oluşturan güçlü devletlerin bakış açısı genel politikaları belirlemekte ve yansızlığın ve devletler üstünlüğün yerini piyasacı ve özel sektör yanlısı bir bakış açısı almaktadır. Su hakkı konusunda da BM, bir taraftan, su hakkını, soyut bir insan hakkı olarak gündemde tutmayı başarmıştır, diğer taraftansa pek çok insan hakkının tarihsel olarak kaybolmasına neden olan kapitalist çıkarları sürekli olarak gözetmiştir. BM birbiriyle kökten çatışan anlayışları uzlaştırmaya çalışan bir kuruluş görüntüsündedir. Örneğin GY 15'in 27. paragrafına baktığımızda, BM, su hakkının gerçekleşmesi için suyun ücretsiz veya düşük fiyatlı sunumundan ve gelir desteğinden bahsetmektedir. Ancak bu öneriler suyun fiyatlanması ve ödenebilir olması ile ilgilidir. Yani yine piyasa mekanizması içinde uygulanması istenen bir öneridir.

## **SU HAKKININ BİRLEŞMİŞ MİLLETLER MERKEZLİ OLARAK TANINMA SÜRECİ**

Bu bölümde temel bir insan hakkı olarak su hakkının gelişim süreci tarihsel bir çerçevede ele alınıp incelenmektedir. Çalışmanın amacına uygun olarak, su hakkının uluslararası gündeme geliş biçimleri anlaşma, bildiri ve belgeler aracılığıyla gözden geçirilmektedir.

Su hakkı kavramı, genel olarak 1970'li yıllarda uluslararası kuruluşların ve toplantıların gündeminde yer almaya başlamıştır. Bu toplantılar, suyun sorunsallaşmasına, başka bir deyişle farklı ortamlarda sık gündeme gelen bir kamu politikası konusu olmasına yol açmıştır. Bir konunun kamu politikası haline gelmesi her zaman bir iyiye gidişin işareti değildir. Sorunlar bir kez gündeme taşındıktan sonra farklı taraflar kendi amaçları doğrultusunda onları biçimlendirmeye çalışırlar. Suyun bir insan hakkı olarak tanımlanması süreci de, diğer pek çok kamu politikası sürecinin kaderini paylaşmış, süreç başlangıçtaki girişimlerin ulaşmak istediği hedefe ulaşmadan, farklı çıkar gruplarının etkisinde

farklı bir boyut kazanmıştır. Su hakkının BM’de bir temel insan hakkı olarak tanınması süreci Tablo 1’de özet olarak gösterilmiştir.

Suyun temel insan hakkı olarak görülmesine yönelik ilk girişim, su hakkı kavramına karar metninde yer veren 1977 *Mar Del Plata* (Arjantin) Birleşmiş Milletler Su Konferansı’dır (United Nations Water Conference).<sup>16</sup> Konferans Eylem Planında, tüm insanların, temel gereksinimlerini karşılayacak miktarda ve kalitede içme suyuna erişim hakkına sahip olduğu belirtilmiştir.

Mar Del Plata Konferansını, suyun bir insan hakkı olarak tanımlanması sürecine olumlu katkı yapan iki uluslararası sözleşme izlemiştir. Bu sözleşmelerden ilki *Kadınlara Yönelik Her Türlü Ayrımcılığın Ortadan Kaldırılmasına İlişkin Sözleşme* (CEDAW)’dir. Bu sözleşmenin kırsal alandaki kadınların hakları başlıklı 14. maddesinde yeterli yaşam standartlarından yararlanma hakkının gereği olarak içme suyu hizmetlerinin bir hak olduğu belirtilmektedir. Sözleşme, 1979 yılında BM tarafından kabul edilmiş ve 1981 yılında yürürlüğe girmiştir.<sup>17</sup> Türkiye bu sözleşmeye 1985 yılında resmen taraf olmuştur (R.G.: 25.06.1985, Sayı: 18792). Diğer sözleşme ise yine Türkiye’nin de onayladığı (R.G., 27.01.1995, Sayı:22184) su hakkıyla ilgili uluslararası düzeydeki Çocuk Hakları Sözleşmesi’dir. Sözleşmenin özellikle 24. Maddesinde taraf devletlerin, çocukları temel sağlık hizmetleri çerçevesinde temiz içme suyundan hiçbir şekilde yoksun bırakmaması gerektiği belirtilmiştir.<sup>18</sup>

---

16 United Nations Water Conference (1977) Mar del Plata, U.N. Doc. E/Conf.70/29 <http://www.ielrc.org/content/e7701.pdf>, (10.08.1013).

17 CEDAW (Convention on the Elimination of Discrimination Against Women), 1979 <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/econvention.htm> (15.08.2013).

18 CRC (Convention on the Rights of the Child), 1989. <http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/crc.aspx> (12.08.2013).

**Tablo 1:** Su Hakkının BM’de Bir Temel İnsan Hakkı Olarak Tanınması Süreci<sup>19</sup>

<b>Tarih</b>	<b>İlgili Toplantı, Sözleşme, Karar vb.</b>	<b>Su hakkına ilişkin gelişme</b>
1977	Mar Del Plata (Arjantin) Birleşmiş Milletler Su Konferansı	Konferansın karar metninde ilk kez su hakkı kavramı kullanılmıştır.
1979 (1981)	Kadınlara Yönelik Her Türlü Ayrımcılığın Ortadan Kaldırılmasına İlişkin Sözleşme (CEDAW)	Yeterli yaşam standartlarından yararlanma hakkının gereği olarak içme suyu hizmetlerinin bir hak olduğu belirtilmiştir.
1986	Çocuk Hakları Sözleşmesi	Çocukların temel sağlık hizmetleri çerçevesinde temiz içme suyundan hiçbir şekilde yoksun bırakılmaması gerektiği belirtilmiştir.
1992	Uluslararası Su ve Çevre Konferansı (Dublin Bildirgesi)	Dublin Bildirgesiyle suyun ekonomik değeri olan bir mal olarak yönetilmesi gerektiği biçiminde bir yaklaşım ortaya konulmuştur. Su hakkı kavramından uzaklaşmıştır. Neoliberal yaklaşımın öne çıkmıştır.
1992	Rio Konferansı (Gündem 21)	Suyun bir sosyal ve ekonomik mal olduğu vurgulanmıştır. Dublin bildirgesinde öne çıkan neoliberal yaklaşımın sürdürülmesi benimsenmiştir.
Kasım 2002	15 no’lu BM Genel Kurulu Yorumu	Su hakkının ilk olarak uluslararası düzeyde kavramlaştırıldığı ve bu hakkın normatif içeriğinin geniş bir biçimde tanımlandığı en önemli belgedir.
3 Ağustos 2010	Birleşmiş Milletler Genel Kurulu Kararı	Bu karar ile temiz içme suyu ve sanitasyon hakkı uluslararası bağlamda tam bir insan hakkı olarak kabul edilmiştir.

19 Tablonun hazırlanmasında bu bölümde atıf yapılan kaynaklar ve “The human right to water and sanitation: Milestones” adlı kaynak kullanılmıştır. İkincisi için bkz.: [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/64/292](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292), (12. 09.2013)

Suyun temel bir insan hakkı olarak görülmesi yönündeki gelişmeler farklı devletleri, uluslararası kuruluşları ve çıkar gruplarını harekete geçirmiştir. Suyun bir insan hakkı olarak tanımlanması suyun herkeşe ulaştırılmasını ve kimsenin suyun bedelini ödeyememe nedeniyle sudan mahrum bırakılmamasını gerektirmektedir. Bu gelişmeler kâr arayışı içinde olan özel şirketlerin dikkatlerini gerek kapsamı gerekse vazgeçilmezliği nedeniyle cazip bir sektör olan su sektörüne çekmiştir. 1990'lı yıllarda hem Mar Del Plata Konferansı ile başlayan süreci reddetmeyen, hem de suyun ticarileşmesini içeren bir yaklaşım geliştirme çabaları yoğunluk kazanmıştır. 1992 yılında Dublin'de düzenlenen Uluslararası Su ve Çevre Konferansı (Dublin Bildirgesi) ile birlikte, 1970'li yıllardan beri suyun bir insan hakkı olarak görülmesi yönünde ilerleyen süreç, zamanın yükselişe geçen neoliberal anlayışı çerçevesinde nitelik değiştirmiştir. Dublin Bildirisi'nde dört rehber ilke belirlenmiştir. Bu ilkeler arasında en tartışmalı olanı dördüncü ilkedir. Bu ilkeye göre, *“Su bütün alternatif kullanımlarında bir ekonomik değere sahiptir ve bir ekonomik mal olarak tanınmalıdır.”* Bu ilkenin açıklandığı paragrafta, suya ve sanitasyona *“ödenbilir”* bir fiyat karşılığında erişebilmenin bir insan hakkı olduğu belirtilmektedir.<sup>20</sup> Dolayısıyla bu belgeyle suyun ücretli sunulması sorgulanmaz bir temel norm gibi sunulurken yalnızca suyun ücretinin ödenebilirliği bir insan hakkı olarak öne çıkarılmıştır.

Dublin Konferansında suyun ekonomik değeri olan bir mal olarak yönetilmesi gerektiği biçiminde ortaya çıkan yaklaşım, Rio Konferansı'nda daha da pekiştirilmiştir. Konferans kapsamında yayınlanan *Gündem 21*'de suyun sosyal ve ekonomik bir mal olduğu belirtildikten sonra yalnızca uygun fiyatlandırılmasına vurgu yapılmıştır.<sup>21</sup>

Rio Konferansından sonra, suya ilgi duyan özel girişimcilerin ve özelleştirme tarafları iktidarların rahatladığını ve küresel düzeyde suyun piyasa koşullarında sunulmasının önünün iyice açıldığını görüyoruz. Gerçekten de izleyen dönemde dünya genelinde su sektöründeki özelleştirmeler ve özel sektör katılımları artış göstermiştir.<sup>22</sup>

---

20 International Conference on Water and Sustainable Development, 1992, “Dublin Statement on Water and Sustainable Development” <http://www.wmo.int/pages/prog/hwrp/documents/english/icwedec.html#p1> (18.09.2013).

21 Agenda 21, United Nations Sustainable Development Conference on Environment & Development, Rio de Janeiro, 1992.

22 Bedia Sanem Şimşek, *Su Sektöründe Reform Hareketleri Yeni Politika Arayışları ve Rekabet Olanakları*, Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezleri Serisi: 79, Ankara, 2007, s.30,31. <http://www.rekabet.gov.tr/File/?path=ROOT/Documents/Uzmanl%C4%B1k+Tezi/tez79.pdf>

Dilworth, su alanındaki en önemli özelleştirmenin, Rio Konferansından da önce 1989 yılında Thatcher Hükümeti döneminde İngiltere’de yapıldığını belirtir. İngiltere’deki özelleştirmelerle Thames Water PLC adlı şirket güçlü bir şirket olarak ortaya çıkmıştır ve daha sonra Tayland, Çin, Avustralya, Porto Riko, Türkiye, Endonezya, Şili ve Amerika Birleşik Devletleri’nde önemli projelerde yer almıştır. Bu şirket 2002 yılına gelindiğinde Fransız Sues ve Veolia ile birlikte 280 milyon kişiye su hizmeti sunar hale gelmiştir. 1990’lı yıllarda, Avrupa’da olduğu gibi, dünya genelinde de özel su endüstrisinin küreselleşmesi yaşanmıştır.<sup>23</sup>

Rio Konferansı sonrasında, su hakkı kavramı 1999’a kadar doğrudan BM gündemine gelmemiştir; başka bir deyişle, bu yıla kadar suyu ekonomik mal olarak gören Dublin ve Rio konferanslarının etkileri sürmüştür. Rio Konferansı’ndan sonra alınan en önemli karar Aralık 1999’daki Birleşmiş Milletler Genel Kurulu Kararı’dır. Bu kararda su ve gıda hakkının; eğitim, barınma ve sağlık hakları gibi temel insan haklarından olduğu belirtilmiştir.<sup>24</sup>

Su hakkının uluslararası düzeyde kavramlaştırıldığı ve bu hakkın normatif yönünün geniş bir biçimde tanımlandığı en önemli belge yukarıda ayrıntılı bir biçimde açıklanan, Kasım 2002 tarihli 15 no’lu BM Genel Kurulu yorumudur. BM Genel Kurulu’nun bu yorumuyla küresel düzeyde su hakkının yasal ve kurumsal anlamda devletlerin gündemine gelmeye başladığını ve bazı ülkelerin anayasa ve yasalarına girdiğini görmekteyiz.<sup>25</sup>

Birleşmiş Milletler Genel Kurulu, 3 Ağustos 2010’da aldığı kararla, diğer insan haklarının tam olarak kullanılabilmesine temel oluşturan “*güvenli ve temiz içme suyu ve sanitasyon hakkını bir insan hakkı olarak tanımlar.*”<sup>26</sup> Artık bu tarihten itibaren temiz içme suyu ve sanitasyon hakkı, uluslararası düzeyde tam bir insan hakkıdır. İçme suyu ve sanitasyon hakkının BM tarafından tam tanınması devletlere bir takım görevlerin yüklenmesi anlamına gelmektedir. Albuquerque’nin de belirttiği gibi artık, içme suyuna ve sanitasyona erişim bir hayırseverlik

---

23 Dilworth, *a.g.m.*, s.50.

24 UN 54/175, United Nations General Assembly The right to development, 2000. <http://www.un.org/depts/dhl/resguide/r54.htm> (19.8.2013).

25 Bkz.:WASH United vd., *a.g.e.*

26 UN-64/292, Resolution adopted by the General Assembly, The human right to water and sanitation, 2010. [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/64/292](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292), (12.09.2013).

veya sosyal yardımlaşma sorunu olmaktan çıkıp, yasal bir görev haline gelmiştir. Devletlerin bu görevlerini yerine getirip getirmedikleri uluslararası denetim mekanizmaları tarafından denetlenecektir. İkinci olarak, yaşamsal miktarda içme suyu ve sanitasyondan yoksun olan yerlere, kamu kaynakları öncelikli olarak tahsis edilecektir. Üçüncü olarak, bu hizmetlerin götürülmesi bakımından her türlü ayrımcılık yasaklanmıştır; zayıf ve marjinal gurupların gereksinimlerinin karşılanmasına devlet özellikle özen gösterecektir. Dördüncü olarak, devletler bütün paydaşlara içme suyu ve sanitasyonla ilişkin bilgileri açacak ve onlara karar verme sürecine serbest ve aktif biçimde katılma fırsatı tanıyacaktır.<sup>27</sup>

BM Genel Kurul Kararı sonrasında, BM İnsan Hakları Konseyinin 6 Ekim 2010 tarihli (A/HRC/RES/15/9) kararı ile, su ve sanitasyon hakkının, uluslararası hukukun bir parçası olarak, devletler için bağlayıcı olduğu kabul edilmiştir. Bu çerçevede, üye devletlerin su ve sanitasyon hakkının gerçekleştirilmesine ilişkin uygun araç ve mekanizmaları oluşturmaları gerekmektedir.<sup>28</sup>

Kuşkusuz, bir devlet için su hakkının hayata geçirilebilmesini sağlayacak en değerli gelişme, bu hakkın anayasada açık biçimde ifade edilmesi ve tanınması olur. Su hakkının anayasada açık biçimde tanınması, yasa yapma yetkisine sahip olan yasama organını ve diğer düzenleyici metinleri yapan yetkili kuruluşları harekete geçirerek ülke mevzuatını su hakkı ile uyumlu hale getirecektir. Aynı biçimde, yargı organlarında, kararlarında ve yorumlarında, su hakkını dikkate almak zorunda bırakacaktır. Anayasal düzeyde tanıma, aynı zamanda, su hizmeti sunan kamusal ve özel firmalar karşısında yurttaşların elini güçlendirecektir. Ancak, suyun insan hakkı olarak tanınması ve su hakkının anayasaya girmesi; suyun kaynağının bulunması, su tesislerinin kurulması, suyun arıtılıp dağıtılabılır duruma getirilmesi, dağıtılması ve hatta faturalanması süreci çok karmaşık aşamalar içerdiğinden ve her aşama farklı meslekten veya uzmanlık alanından aktörlerin devreye girmesini gerektirdiğinden kendiliğinden su ile ilgili bütün sorunları kolay biçimde çözecek bir gelişme olarak gözükmemektedir.

---

27 WASH United vd., a.g.m., s.11,12.

28 UN/HRC, (Human Rights Council), Human Rights and Access to Safe Drinking Water and Sanitation (A/HRC/RES/15/9), 2010.

## TÜRKİYE’DE SU HAKKININ UYGULANABİLİRLİĞİ

Su hakkının uygulamaya yansıtılmasına yönelik politikaların neden olabileceği çatışmaları ve diğer gelişmeleri daha iyi kavrayabilmek için Türkiye’deki su hizmetlerine ilişkin yapıyı ortaya koymak gerekir. Başka bir deyişle, Türkiye’nin su hakkı kavramı karşısındaki durumunun yasal, kurumsal ve finansal yönden açıklığa kavuşturulması gerekir. Aşağıda bu amaçla önce kurumsal yapı, sonra yasal çerçeve ve daha sonra da finansal yapı incelenmektedir.

### Türkiye’de Su Hizmetlerinde Kurumsal Yapı

Türkiye’de su hizmetlerinin yönetiminde ve halka ulaştırılmasında görevli, yetkili ve sorumlu beş önemli kuruluş vardır. Su konusunda ülke düzeyinde genel yetkili ve deneyimli kuruluş Devlet Su İşleri (DSİ) Genel Müdürlüğüdür. Kentsel alanlarda, büyükşehir belediye yönetimi olan illerde, su ve kanalizasyon idareleri; diğer illerde ise belediyelerin kendi birimleri yetkilidir. İl düzeyinde, kırsal alanlarda İl Özel İdareleri yetkilidir. Ayrıca İller Bankası da yerel yönetimlere su ve kanalizasyon hizmetlerinde finansal ve teknik destek veren önemli bir kuruluştur. Tablo 2’de bu kuruluşlar ve yetkili oldukları alanlar gösterilmektedir.

**Tablo 2:** Türkiye’de su hizmetlerinin yönetiminden sorumlu kuruluş ve idareler

Yetkili idare ya da kuruluş	Yetkili olduğu alan
Devlet Su İşleri (DSİ) Genel Müdürlüğü	Su konusunda ülke düzeyinde genel yetkili ve en deneyimli kuruluştur.
Su ve kanalizasyon idareleri	Büyükşehir belediyelerinde kentsel ve kırsal alanlarda (il mülki sınırlarında) yetkilidir.
Belediyelerin kendi birimleri	Büyükşehir belediyesi olmayan illerde ve ilçelerde yetkilidir.
İl özel idareleri	Büyükşehir belediyesi olmayan illerde kırsal alanlarda yetkilidir.
İller Bankası Anonim Şirketi	Yerel yönetimlere, su ve kanalizasyon hizmetlerinde, finansal ve teknik destek vermektedir.

Türkiye’de yer altı ve yerüstü sularının yönetiminde genel yetkili kuruluş, tüzel kişiliğe sahip, özel bütçeli, doğrudan Orman ve Su İşleri Bakanlığı’na bağlı *Devlet Su İşleri (DSİ) Genel Müdürlüğüdür*.<sup>29</sup> DSİ, yer altı ve yüzeysel su kaynaklarının kullanım yerlerinin belirlenmesi ve su kaynaklarının korunması konusunda en yetkili kuruluştur. Belediyeler ile DSİ’nin birlikte yapacakları içme ve kullanma suyu yatırımlarının genel koşulları, 1053 sayılı *Belediye Teşkilâtı Olan Yerleşim Yerlerine İçme, Kullanma ve Endüstri Suyu Temini Hakkında Kanun* ile belirlenmiştir.<sup>30</sup> Buna göre; İstanbul ve Ankara gibi büyükşehirlerin içme ve kullanma suyu yatırımları DSİ tarafından yapılabilmektedir. Yasada 2007 yılında yapılan değişiklikle, herhangi bir nüfus ölçütü aranmaksızın, belediyelerin, yatırım programlarında yer almak koşuluyla, içme, kullanma ve endüstri suyunun sağlanmasına yönelik yatırımları ile sağlık ve çevre açısından acil görülen atık su arıtma hizmetlerine yönelik yatırımlarının yapılmasında DSİ Genel Müdürlüğü yetkilendirilmiştir. Belediyeler, DSİ Genel Müdürlüğü tarafından yapılacak işler için harcanacak tutarın tamamını ve kendilerine yapılacak yardımları DSİ’ne borçlanmaktadırlar.<sup>31</sup>

Büyükşehir belediye yönetimi olmayan illerde ve bunların ilçelerinde; kentsel alanlarda, su ve kanalizasyon hizmetleri, ayrı bir idare kurulmadan belediye sınırları içinde (kırsal alan dışarıda tutularak) belediye yönetimlerinin kendileri tarafından yerine getirilmektedir (5393, md.14/a).<sup>32</sup> Büyükşehir yönetimi kurulan illerde ise, kırsal ve kentsel alan dâhil, il düzeyinde su ve kanalizasyon hizmetleri büyükşehir belediye yönetimlerinin görev ve sorumluluğundadır (5216, md.7/ı).<sup>33</sup> Ancak büyükşehir belediyeleri bu görevlerini, bizzat değil, 2560 sayılı *İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (İSKİ) Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun* gereğince büyükşehir belediyelerine bağlı, özerk bütçeli ve kamu tüzel kişiliği olan su ve kanalizasyon idareleri ile yerine getirmektedirler. Burada hatırlamak gerekir ki, 2560 Sayılı İSKİ kuruluş yasası İstanbul’un yanında diğer büyükşehir belediklerini

---

29 6200 Sayılı Devlet Su İşleri Genel müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, 25.12.1953, 8592 Sayılı R.G.

30 1053 sayılı *Belediye Teşkilâtı Olan Yerleşim Yerlerine İçme, Kullanma ve Endüstri Suyu Temini Hakkında Kanun*, 06.07.1968, 12951 Sayılı R.G.

31 1053 Sayılı Belediye Teşkilâtı Olan Yerleşim Yerlerine İçme, Kullanma ve Endüstri Suyu Temini Hakkında Kanun, md.10.

32 5393 Sayılı Belediye Kanunu, 13.07.2005 Tarih, 25874 Sayılı R.G.

33 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 23.07.2004 Tarih, 25531 Sayılı R.G.



de bağlayan bir şemsiye yasadır ve diğer su ve kanalizasyon idareleri de bu yasaya tabidir.<sup>34</sup> Bu yasaya göre, her büyükşehir yönetimi kurulan ilde (özerk bütçeli, tüzel kişiliğe sahip ama büyükşehir belediyesine bağlı) bir su ve kanalizasyon idaresi kurulması zorunludur. Şu anda Türkiye’de sayıları 16 olan büyükşehir belediyelerine bağlı 16 su ve kanalizasyon idaresi vardır. 2012 yılında çıkarılan *6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun* ile büyükşehir sayısının otuza yükseltilmesinin sonucu olarak 14 daha su ve kanalizasyon idaresi kurulacaktır.<sup>35</sup> Bu da Türkiye genelinde su ve kanalizasyon idarelerini kırsal ve kentsel alanda su hizmetlerini halkın büyük çoğunluğuna sunan kurumlar haline getirecektir.

Büyükşehir belediyesi olmayan illerin belediye sınırları dışındaki kırsal alanlarında il özel idareleri görevli, yetkili ve sorumludur (5302, md.6).<sup>36</sup> Ayrıca Türkiye’de, çok yaygın olmasa da, yerel yönetimlerin kendi aralarında kurdukları mahalli idare birlikleri de kırsal ve kentsel alanlarda su ve kanalizasyon hizmeti verebilmektedir (5355, md.4).<sup>37</sup>

Su ve kanalizasyon hizmetlerinde yerel yönetimlere destek sunan kuruluş ise İller Bankası Anonim Şirketidir. Bankanın temel görevi yerel yönetimlerin sunduğu su ve kanalizasyon hizmetlerinin finansmanına ve projelendirilmelerine destek olmaktır (6107, md.3).<sup>38</sup>

3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun birinci maddesine göre İçişleri Bakanlığının amaçlarından birisi *“mahalli idarelerin yönlendirilmesi”*dir.<sup>39</sup> Bu kanunla İçişleri Bakanlığındaki ana hizmet birimlerinden Mahalli İdareler Genel Müdürlüğüne verilen görev *“Bakanlığın mahalli idareler üzerindeki vesayet yetkisinin uygulanmasını”* sağlamaktır. Kanunda Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünün mahalli idarelerin hizmet ve yatırımları ve teşkilat, araç

---

34 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (İSKİ) Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun, 23.11.1981 Tarih, 17523 Sayılı R.G.

35 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 6.12.2012 tarih, 28489 Sayılı R.G.

36 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 04.03.2005 Tarih, 25745 Sayılı R.G.

37 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, 11.06.2005 tarih, 25842 Sayılı R.G.

38 6107 Sayılı, İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun, 08.02.2011 Tarih, 27840 Sayılı R.G.

39 3152 Sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun 23.2.1985 Sayı : 18675 R.G

ve kadro standartları üzerinde yetkilerinin olduğu açıkça belirtilmiştir. Merkezi yönetim, belediyeleri İçişleri Bakanlığı mülkiye müfettişleri ve mahalli idare kontrolörleri eliyle denetlemektedir. Diğer taraftan 5018 Sayılı *Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu* gereği belediyelerin dış denetimi Sayıştay tarafından yapılmaktadır.<sup>40</sup>

## **Su Hakkı Uygulamalarına İlişkin Ulusal Mevzuat ve Mahkeme Kararları**

Anayasa'nın 127. Maddesi uyarınca, belediyeler, belde halkının yerel ve ortak gereksinimlerini karşılamak zorundadır. Su hizmetleri, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14. maddesine göre belediyenin öncelikli olarak sunması gereken hizmetlerdendir (5393/14-a). Türkiye'de su hakkını temel bir insan hakkı olarak benimseyen herhangi bir belediye ulusal mevzuata göre su hizmetini ücretsiz veya indirimli sunabilir mi? Bu soruyu cevaplayabilmek için öncelikle su hakkının uygulanabilirliğinin anayasal temellerine bakmamız gerekmektedir. Tablo 3'de Anayasa'nın su hakkının uygulanabilir olduğunu gösteren maddeleri gösterilmiştir.<sup>41</sup>

Anayasa'nın Tablo 3'te yer alan hükümleri, suyun insanın hayatta kalabilmesi için temel kaynak olduğu gerçeği ile birlikte dikkate alındığında, herhangi bir belediyenin su hakkını hayata geçirmek için yürütebileceği herhangi bir uygulamanın, anayasal hükümlerle çatışmayacağı ve hatta onların yaşama geçirilmesini destekler nitelikte olacağı açıktır. Ancak bu su hakkını uygulamaya girişecek bir belediyenin yasal bakımdan pürüzsüz bir ortamda olduğu, hükümet ve diğer kamu yönetimi aktörleri ile çatışmayacağı anlamına gelmez. Örneğin Dikili Belediyesi 2004 yılında suyu bir insan hakkı olarak gördüğünü açıklamış ve bu anlayış doğrultusunda bir su politikası uygulamaya başlamıştır. Ancak uygulama aşamasında merkezi yönetim kuruluşları ile belediye arasında sert çatışmalar yaşanmıştır.

---

40 Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 24.12.2003, 25326 Sayılı R.G.

41 Türkiye Cumhuriyeti Anayasa'sı, 9.11.1982 17863 (Mükerrer) Sayılı R.G.

**Tablo 3: 1982 Anayasası ve Su Hakkı**

<b>İlgili Anayasa Maddesi</b>	<b>Hüküm</b>
Başlangıç	“...her vatandaşın Anayasadaki temel hak ve hürriyetlerden eşitlik ve sosyal adalet gereklerinde yararlanarak, <i>onurlu bir hayat sürdürme ve maddi ve manevi varlığını geliştirme</i> hak ve yetkisine doğuştan sahip olduğu...”
2. Madde	Devletin biçimi “ <i>sosyal hukuk devleti</i> ” olarak belirlenmiştir.
5. Madde	“Devletin temel amaç ve görevleri, ...kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak; kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddî ve manevî varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmaktır.”
10. Madde	Bu maddede, genel eşitlik ilkesi kabul edilmiştir.
12. Madde	“Herkes, kişiliğine bağlı, dokunulmaz, devredilmez, vazgeçilmez temel hak ve hürriyetlere sahiptir.”
14. Madde	Bu maddede “... <i>insan haklarına</i> dayanan demokratik ve lâik Cumhuriyet” nitelemesinin yapıldığı görülmektedir. Aynı maddenin devamında ise “Anayasa hükümlerinden hiçbirisi, Devlete veya kişilere, Anayasayla tanınan temel hak ve hürriyetlerin yok edilmesini veya Anayasada belirtilenden daha geniş şekilde sınırlandırılmasını amaçlayan bir faaliyette bulunmayı mümkün kılacak şekilde yorumlanamaz.” hükmü yer almıştır.
15. Madde	“... seferberlik, sıkıyönetim veya olağanüstü hallerde” dahi “kişinin yaşama hakkına, maddi ve manevi varlığının bütünlüğüne dokunulamaz”
17. Maddesi	Bu maddede “...herkesin yaşama, maddi ve manevi varlığını koruma ve geliştirme hakkı...” tanınmıştır.
41. Madde	“...Devlet, ailenin huzur ve refahı ile özellikle ananın ve çocukların korunması ve aile planlamasının öğretimi ile uygulanmasını sağlamak için gerekli tedbirleri alır, teşkilâtı kurar...”
56. Maddesi	Bu madde ile “... <i>herkesin sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkı</i> ” güvence altına alınmıştır.
63. Madde	Bu maddeye göre, devlet; <i>doğal varlıkların korunmasını</i> sağlamakla yükümlüdür.
127. Madde	“Mahallî idareler; il, belediye veya köy halkının <i>mahallî müşterek ihtiyaçlarını</i> karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir...”
168. Madde	Bu maddeye göre, doğal kaynak ve servetler devletin hüküm ve tasarrufu altındadır.

Anayasa'nın Tablo 3'te sayılan ve su hakkının uygulanışını kolaylaştırıcı hükümlerine karşın, suya erişim hakkını sınırlayan, su hizmetlerinin kamusal hizmet olarak sunulmasını zorlaştıran, suyun sosyal içeriğinden çok iktisadi/ticari bir meta olarak değerlendirilmesine dayanak oluşturabilecek nitelikte olan yasal düzenlemeler vardır. Bu nitelikte olan üç yasal düzenlemeye dikkat çekmek gerekir. Bunlardan birincisi, 4736 sayılı *Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun*'un 1. maddesidir. Bu maddede, bütün kamu kurum ve kuruluşlarınca üretilen mal ve hizmet bedellerinde işletmecilik gereği yapılması gereken ticarî indirimler hariç herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanması yasaklanmıştır. İkinci düzenleme, büyükşehir yönetimlerinde su ve kanalizasyon idarelerinin görev, yetki ve sorumluluklarını düzenleyen 2560 sayılı İSKİ Kuruluş Kanunu'nun "*Tarife Tespit Esasları*" başlıklı 23. maddesidir. Üçüncü düzenleme ise, *Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun*'un 24. maddesidir. Bu maddede su tesislerinin meydana getirilmesi için yapılan harcamaların tümünün bu hizmetlerden yararlananlara ödetirilmesi kuralı konulmuştur (6200/24 Ek cümleler: 9/5/2008-5762/7 md.). Bunlar Tablo 4'te özetlenmiştir.

**Tablo 4:** Su Hakkının Uygulanmasını Zorlaştıran Yasal Düzenlemeler

İlgili Düzenleme	Engelleyici Hüküm
4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 1. Maddesi	Bu madde, bütün kamu kurum ve kuruluşlarınca üretilen mal ve hizmet bedellerinde işletmecilik gereği yapılması gereken ticarî indirimler hariç herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanmasını yasaklamaktadır.
2560 sayılı İSKİ Kuruluş Kanununun " <i>Tarife Tespit Esasları</i> " başlıklı 23. Maddesi	Bu madde, su ve kanalizasyon idarelerine, su hizmetlerinin tüm maliyetiyle birlikte kâr eklemek suretiyle tarife yapma yükümlüğü getirmektedir.
Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 24. Maddesi	Bu maddeyle su tesislerinin meydana getirilmesi için yapılan harcamaların tümünün bu hizmetlerden yararlananlara ödetirilmesi kuralı konulmuştur.

4736 sayılı yasa, sosyal eşitlik sağlama amacına yönelik tarife belirleyip uygulamak isteyen belediyelerin önündeki en büyük engeldir. Bu yasayla başta 56. madde olmak üzere anayasada yer alan ve devlete sosyal görevler yükleyen bütün maddeler askıya alınmıştır. Özellikle yerel yönetimlerin yenilikçi ve eşitlikçi sosyal politikalar geliştirme ve uygulaması olanaksız hale getirilmiştir (Yasa ile hangi kişi veya kurumların düzenleme dışında tutulacağı konusunda ise Bakanlar Kurulu yetkili kılınmıştır.) Örneğin, Dikili Belediyesi tarafından, uygulamaya konulan *tarife sistemi*, Sayıştayın ve İçişleri Bakanlığının denetim raporlarında, 4736 sayılı yasanın birinci maddesine aykırı bulunmuştur. Bu madde, bütün kamu kurum ve kuruluşlarının “...ürettikleri mal ve hizmetlerin ücretlerini belirlerken işletmecilik gereği yapılması gereken ticarî indirimler hariç herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanmasını” yasaklamaktadır.<sup>42</sup>

4736 sayılı yasa 2000’li yıllarda kabul edilip yürürlüğe girmiştir. Yasanın çıkmasında Türkiye’nin bu yıllarda içine girdiği ekonomik krizin ve uluslararası kuruluşların önerilerinin büyük payı olmuştur. Yasanın gerekçesinde, yasanın amacı; özellikle Uluslararası Para Fonu ve Dünya Bankası gibi “uluslararası mali kuruluşlarca da desteklenen güçlü ekonomiye geçiş programını uygulamak” olarak belirtilmiştir.<sup>43</sup>

Büyükşehir yönetimlerinde su hizmetlerinin yürütülmesine ilişkin temel yasa ise 2560 Sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi (İSKİ) Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanundur. Bu yasa, su ve kanalizasyon idarelerine, su hizmetlerinin tüm maliyetiyle birlikte %10’un altında olmayan bir kâr eklemek suretiyle tarife yapma yükümlüğü getirmektedir. Her ne kadar bu yasada yer alan “...%10’dan aşağı olmayacak nispetinde...” ibaresi, Anayasa Mahkemesinin 26/1/2012 tarihli ve E.: 2011/6, K.: 2012/16 sayılı Kararı ile iptal edilmiş olsa da, kanunda ortaya konulan çerçevenin su hizmetlerinde karlılık esasına göre çalışmaya dayandığı açıktır.<sup>44</sup>

Türkiye’de su politikasının ve su hakkının çerçevesinin çizilmesinde yasama organı kadar mahkemeler de belirleyici olduğundan, bun-

---

42 4736 Sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 09.1.2002 Tarih, 24645 Sayılı R.G.

43 Arif Ali Cangı, “Dikili Örneği ve Suyu Erişim Hakkı, Suyu Hapseden ‘HES’ler, Korumayan Yasalar”, *Uluslararası Su Hakkı Sempozyumu, Diyarbakır 5-6 Kasım 2010*, 1.Baskı Sosyal Değişim Demeği, Ocak 2011, İstanbul, s. 65-70, 2011, s.66.

44 Bkz.: A.Y.M., 26.01.2012 Tarih ve E.2011/6, K.2012/16 Sayılı Kararı

ların kararlarına da suyun ticarileşmesi ve su hakkı bağlamında kısaca değinilmesinde yarar vardır.

Ankara 1. İdare Mahkemesi görülmekte olan bir davada 20.11.1981 günlü, 2560 sayılı İSKİ Kuruluş Kanunu'nun (5.6.1986 günlü, 3305 sayılı Kanun'un 2. maddesiyle değiştirilen) 23. maddesinin birinci fıkrasının ikinci cümlesinde yer alan su tarifesinin belirlenmesinde "...%10'dan aşağı olmayacak nispetinde bir kâr oranı esas alınır." ibaresinin Anayasa'ya aykırı olduğu kanaatine vararak belirtilen kısmın iptalini talep etmiştir (AYM, 26.01.2012 Tarih ve E.2011/6, K.2012/16 Sayılı Kararı). Anayasa Mahkemesi söz konusu kararda yaptığı değerlendirmede; yasa metnini, Anayasa'nın 2. Maddesi kapsamında "belirlilik" ilkesi ve "öngörülebilirlik şartı" ölçütüne dayandırarak "...%10'dan aşağı olmayacak nispetinde..." kısmını Anayasa'ya aykırı bularak iptal etmiş, ancak "...kâr oranı esas" kısmını Anayasa'ya aykırı bulmamıştır. Burada dikkat çeken en önemli nokta, su hakkını temel insan hakkı olarak tanıyan BM kararları ve Türkiye'nin de taraf olduğu uluslararası sözleşmelerin hiçbirinin gerekçede tartışılmamış olmasıdır. Burada mahkeme, Anayasa'nın birçok maddesinde yer alan hakların ve ilkelerin (Sağlık hakkı, eğitim hakkı, konut hakkı, sosyal devlet ilkesi vb.) hayata geçirilebilmesinin de ön koşulu olan su hakkı kavramına hiçbir şekilde değinmeyerek, oldukça dar bir bakış açısıyla değerlendirme yapmıştır. Söz konusu Anayasa Mahkemesi kararı, belediyeler ve su ve kanalizasyon idarelerini temel insan hakları olarak sunmaları gereken içme suyu ve sanitasyon hizmetlerini ticari ve iktisadi bir mal olarak görmeye zorlamaktadır.

Ankara Büyükşehir Belediyesi ASKİ Genel Müdürlüğünün "ön ödemeli" sayaç uygulaması ise Ankara 7. İdare MMahkemesi tarafından iptal edilmiştir (Karar: 22.02.2007 Tarih, 2005/2238 E. 2007/315 K.Sayı), Mahkemenin gerekçeli kararında; hizmetin karşılığının alınmasının, hizmetin sunulmasından sonra gerçekleşecek bir aşama olduğuna vurgu yapılmıştır (Karar, Danıştay 8. Daire'nin, 2007/77020 E. Ve 2007/4496 K. sayılı, 24.06.2008 tarihli kararıyla da onanmıştır). Ancak, bu mahkeme kararında da su hakkı kavramı hiçbir şekilde tartışılmamıştır.<sup>45</sup>

---

45 Emre Baturay Altınok ve Zeliha Aras, "Ön Ödemeli Kamu Hizmeti Anlayışı Sosyal Hukuk Devleti ile Bağdaşmaz!", *Ankara Barosu Dergisi*, Yıl. 66, No:4, 2008, s.114-116.

Başka bir olayda ise borcundan dolayı sökülen su sayaçlarının yerine kartlı (ön ödemeli) su sayacının takılmasını zorunlu kılan ASKİ Yönetim Kurulu kararı Ankara 11. İdare Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Mahkemenin karar gerekçesinde;

*“...Belediyelerin belde halkının müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan tüzel kişilikler olduğu, bu anayasal anlayışın içme ve kullanma suyu hizmetlerinin belde sakinlerine sunulmasını düzenleyen yasal mevzuata da yansıdığı, hizmetin karşılığının alınmasının, hizmetin sunulmasından sonra gerçekleşecek bir aşama olduğu dava konusu olayda borcundan dolayı sökülen su sayaçlarının yerine kartlı su sayacının takılmasını zorunlu kılan ASKİ Yönetim Kurulu kararı ile kamu hizmeti sunumunun peşin ödemeye bağlanarak anılan anayasal ve yasal kamu hizmeti anlayışına uymayan ticari niteliği ağır basan yeni bir ilişki biçimi oluşturmak istendiği...”* belirtilmiştir.<sup>46</sup> Sonuç olarak Türkiye’de denetim birimleri gibi yargı organları da su hakkının uygulanmasına ilişkin BM kararlarını ve uluslararası sözleşmeleri dikkate almayarak, karar gerekçelerini dar bir çerçeveye dayandırmaktadırlar.

## **Su Hakkının Uygulanabilirliği Açısından Türkiye’deki Tarife Sistemleri**

Sosyal ihtiyaçların karşılanmasında ve sosyal adaletin sağlanmasında kamu kesimi tarafından sunulan hizmetlerin finansman biçimi oldukça önemlidir. Son yıllarda neoliberal devlet anlayışını benimseyen devletlerde bölünüp fiyatlandırılabilir nitelikteki kamusal hizmetlerin finansmanında özellikle iktisadi etkinliğin sağlanması gerekçesiyle tarife sistemleri ve fiyatlandırma yöntemleri yaygın biçimde kullanılmaktadır. Fiyatlandırma yoluyla bir taraftan kamu ekonomisinde üretilen hizmetin finansmanı sağlanmakta ve yatırımlar finanse edilmekte diğer taraftan da özellikle kısa dönemde talebin üretime göre dengelenmesi işlevi sağlanmaktadır.

İçme suyu hizmetleri genellikle vergi, mali transferler ve tarifeler birlikte kullanılarak finanse edilmektedir. Ancak kullanıcı ücretlerine dayalı çeşitli tarife yöntemlerinin payı oldukça büyüktür. Çoğu ülke uygulamasında, tarifeler sabit ücret ve ölçülen tüketim miktarıyla iliş-

---

46 Baturay ve Aras, a.g.m., s.114.

kili hacimsel ücretlerden oluşmaktadır (çoklu tarifeler, iki kısımlı tarife, basamaklı/kademeli tarifeler gibi). Tarifelerde su hizmeti sunan kamu işletmelerinin sabit, değişken ve ek yatırım maliyetlerinin karşılanması amaçlanmakta, bu da su ücretlerinin yüksek düzeyde oluşmasına neden olmaktadır. Uygulamada tarife sistemlerinin verimliliğe odaklı olması çoğu zaman, toplumun yoksul kesimlerinin aleyhine sonuçlar doğurarak su hakkının uygulanabilirliğini zorlaştırmaktadır.

Su hizmetlerine yönelik Türkiye genelinde geçerli yeknesak bir su tarife sistemi bulunmamaktadır. 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nda su ve kanalizasyon hizmetleri belediyelerin zorunlu görevleri arasında sayılmış (md:14/a) ve bunların tarifelerini belirleme yetkisi belediye meclislerine verilmiştir (Md.17/f). Ancak, yasada su fiyatlarının belirlenmesinde geçerli olacak herhangi bir ölçüt öngörülmemiştir.

Büyükşehir belediye yönetimlerinde su ve kanalizasyon hizmetlerinden sorumlu su ve kanalizasyon idarelerinin tarife yapım ölçütleri 2560 sayılı İSKİ Kuruluş Kanunu'nda açıkça belirtilmiştir (Md.23). Yasa, su ve kanalizasyon idarelerine su ve kanalizasyon hizmetleri için ayrı ayrı tarife yapma yükümlülüğü getirmektedir. Yasa, tarifelerin tespitinde; yönetim ve işletme giderleri ile amortismanları doğrudan gider yazılan (aktifleştirilmeyen) yenileme, ıslah ve tevsi masrafları ve belli bir kâr oranının esas alınmasını ölçüt olarak koymuştur. Tarifeler, idarelerin en yetkili organı olan Büyükşehir Belediyesi Meclisleri tarafından onaylandıktan sonra yürürlüğe girmektedir.

Yukarıda da belirtildiği gibi, BM kararlarında vurgulanan erişilebilirliğin en önemli türü iktisadi erişilebilirliktir. Su tarifelerinin yapısı, özellikle yoksulların hizmetten kısmen ya da tamamen dışlanmasına yol açabilmesi nedeniyle, büyük önem taşımaktadır. Bazı uluslararası kuruluşlar suyun iktisadi anlamda ödenebilirliğini, yıllık su faturası tutarının ortalama hane halkı geliri içindeki yüzdesiyle ölçmektedir. Ödenebilirlik su hizmetlerinin fiyatı ile hane halklarının bu hizmeti ödeyebilme güçlerinin bir fonksiyonudur. Yıllık su faturalarına ödenen bedelin, ortalama hane halkının geliri içindeki yüzdesinin belirlenen eşik değerlerin üzerine çıkması durumunda, hane halkı için yüksek bir yükten bahsedilmektedir. Buna göre söz konusu eşik değerler içme suyu için Kaliforniya Halk Sağlığı Departmanı (California Department of Public Health) tarafından %1,5, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) tarafından % 3 ve ABD Çevre Koruma Ajansı (USEPA) tarafın-



dan %2-2,5 (su+atık su) olarak belirlenmiştir. Söz konusu eşikler hane halkının ortalama gelirine göre belirlenmişken, ABD’de idareler fakirlik düzeylerine göre de tarife sistemlerini oluşturabilmektedirler.<sup>47</sup>

Türkiye’de 2003 yılı hane halkı gelir anketlerini ve gelir dilimlerine göre hane halklarının kullanılabilir gelirleri içerisindeki yükünü ölçen bir çalışmada su yoksulluğu için eşik değeri %4 olarak hesaplanmıştır. Buna göre, Türkiye’de en yoksul ilk üç gelir diliminde bulunan hane halkının hem kullanılabilir gelir hem de toplam harcamaları içerisindeki harcamaları bakımından su yoksulu düzeyinde bulunduğu belirtilmektedir.<sup>48</sup>

Tablo 5’de su ve kanalizasyon idarelerinin tarife yapıları iktisadi ödenabilirlik açısından gösterilmektedir. Burada görüldüğü üzere, 16 su ve kanalizasyon idaresinden sadece İzmir, Bursa, Kocaeli ve Gaziantep büyükşehir belediyeleri kademeli tarife uygulamaktadır, diğerleri, tüm konut abonelerini tüketim miktarları ne olursa olsun tek bir fiyattan ücretlendirmektedirler.

Tablo 6’da su ve kanalizasyon idarelerinin konut aboneleri için ilk kademe olarak uyguladıkları tarifelerine göre, aylık 10 m<sup>3</sup> su tüketildiği varsayımı altında 2014 yılında bir asgari ücretlinin aylık geliri içindeki su harcamasının oranları gösterilmiştir. Bu durumda asgari ücretlinin ayda 10 m<sup>3</sup> su kullandığı varsayıldığında ödenabilirlik açısından en uygun tarifenin (KDV ve ÇTV dâhil) %2,40 ile Erzurum’da (ESKİ), en yüksek tarifenin ise 5,07 ile İstanbul’da (İSKİ) uygulandığı görülmektedir. Başka bir anlatımla Erzurum’da yaşayan ve ayda 10 m<sup>3</sup> su kullanan bir asgari ücretli gelirinin %2,11’ini su harcamalarında kullanırken İstanbul’da yaşayan bir asgari ücretli gelirinin %5,07’ini su harcamalarında kullanmaktadır. Bu durumda İstanbul’da yaşayan yoksul vatandaşların bütçe kısıtları altında su hizmetlerinden yeterince yararlanamayacakları ve su yoksulluğu ile de karşı karşıya kalacaklarını söylemek yanlış olmayacaktır. Asgari ücretlinin en fazla su harcaması yaptığı diğer büyükşehirler ise sırasıyla Mersin (4,75), Ankara (4,38), İzmir (4,26), Gaziantep (4,25) ve Adana (4,13)’dir.

---

47 Pacific Institute, *Water Rates: Water Affordability*, s.1.

[http://www.pacinst.org/reports/water\\_rates/communication\\_and\\_education.pdf](http://www.pacinst.org/reports/water_rates/communication_and_education.pdf) (20.01.2014)

48 UNDP & PEGEM, Kamu Kolaylıkları Yönetişiminde Yoksulluğun Dikkate Alınması, Ankara, 2009, s.14, 21.

[http://www.tr.undp.org/content/dam/turkey/docs/povreddoc/Kamu\\_Kolayliklari\\_Yonetisiminde\\_Yoksullugun\\_Dikkate\\_Alinmasi.pdf](http://www.tr.undp.org/content/dam/turkey/docs/povreddoc/Kamu_Kolayliklari_Yonetisiminde_Yoksullugun_Dikkate_Alinmasi.pdf) (20.01.2014).

**Tablo 5:** Büyükşehir Belediyelerinde Asgari Ücretin Yüzdesi Olarak Su ve Atık Su Harcamaları (%-KDV ve ÇTV dahil- 2014 Yılı)<sup>49</sup>

Şehir İdare	Kademe Sayısı	Kademe (m <sup>3</sup> )	Su Birim Fiyatı (TL/ m <sup>3</sup> - KDV ve ÇTV Hariç)	Atıksu Birim Fiyatı (TL/ m <sup>3</sup> ) KDV ve ÇTV Hariç)	Toplam Birim Fiyat (TL/ m <sup>3</sup> -KDV ve ÇTV Hariç)	Toplam Birim Fiyat (TL/ m <sup>3</sup> -KDV ve ÇTV Dâhil)	Asgari Ücretin Yüzdesi Olarak Su ve Atık Su Harcamaları % (KDV ve ÇTV dâhil)
İstanbul (İSKİ)	-	-	-	-	3,75	4,29	5,07
Ankara (ASKİ)	-	-	2,14	1,07	3,21	3,70	4,38
Adana (ASKİ)	-	-	2,42	0,60	3,02	3,50	4,13
Konya (KOSKİ)	-	-	-	-	2,24	2,65	3,14
Antalya (ASAI)	-	-	-	-	2,15	2,56	3,02
Eskişehir (ESKİ)	-	-	1,74	0,87	2,61	3,05	3,61
Sakarya (SASKİ)	-	-	-	-	2,40	2,83	3,34
Samsun (SASKİ)	-	-	2,10	0,52	2,62	3,06	3,62
Diyarbakır (DİSKİ)	-	-	-	-	2,14	2,55	3,01
Erzurum (ESKİ)	-	-	1,11	0,55	1,66	2,03	2,40
Mersin (MESKİ)	-	-	2,50	1,00	3,50	4,02	4,75
Kayseri (KASKİ)	-	-	-	-	2,31	2,73	3,23
İzmir (İZSU)	2	0-20 21-Üstü	1,23 3,11	1,89 4,92	3,12 8,03	3,60 8,91	4,26
Bursa (BUSKİ)	2	Tüketim <= 10 m <sup>3</sup> Tüketim > 10 m <sup>3</sup>	2,26 4,29	0,34 0,64	2,60 4,93	3,04 5,56	3,60
Kocaeli (İSU)	2	0-10 10 m <sup>3</sup> üzeri	1,47 2,67	0,735 1,335	2,205 4	2,62 4,56	3,09
Gaziantep (GASKİ)	3	0- 12 13 - 200 201 ve Üzeri	2,73 5,02 9,09	0,38 0,38 0,38	3,11 5,4 9,47	4,56 6,07 10,46	4,25

49 <http://www.adana-aski.gov.tr/web/fiyattarifesi.aspx>, (20.01.2014), <http://www.sakarya-saski.gov.tr/Sayfalar/Hizmetler/Tarifeler.aspx>, (20.01.2014), <http://www.buski.gov.tr/> (20.01.2014), <http://www.saski.gov.tr/2012/> (20.01.2014), <http://www.izsu.gov.tr/Pages/standartPage.aspx?id=65>, (20.01.2014), <http://www.meski.gov.tr/ucertarifesi/2014-ucret-tarifesi.pdf>, (20.01.2014), <http://www.eskisehir-eski.gov.tr/abone.php?sayfa=Fiyat-tarifeleri>, (20.01.2014), <http://www.gaski.gov.tr/tarifeler.php>, (20.01.2014), <http://www.diski.gov.tr/h-rehber/hizmet.asp?caid=315&cid=3838>, (20.01.2014), <http://www.kaski.gov.tr/fiyatlar.asp>, (20.01.2014), <http://www.eski.gov.tr/info.asp?x=12>, (20.01.2014), <https://sube.isu.gov.tr/sufiyatları/index.aspx>, (20.01.2014), <http://www.asat.gov.tr/index.php?page=pages&PID=425>, (20.01.2014), <http://www.koski.gov.tr/mAboneHizmetleri/tarife.php?pd=3|72&>, (20.01.2014), [http://www.aski.gov.tr/Yukle/dosya/tarife\\_ucret/Tarife.pdf](http://www.aski.gov.tr/Yukle/dosya/tarife_ucret/Tarife.pdf), (20.01.2014).

Günümüzde belediyeler kademeli tarife uygulamalarını sonlandırma eğilimine girmişlerdir. Belediyelerin böyle bir davranışa yönelmesinde Danıştay 8. Dairesinin 2009 yılında Ankara Su ve Kanalizasyon İdaresinin (ASKİ) 2005 yılında uygulamakta olduğu kademeli tarife uygulamasına ilişkin olarak verdiği karar etkili olmuştur. Mahkeme kademeli tarife uygulamasını;

“ ...Anılan Yasa [2560 sayılı yasa] hükmü gereğince, su bedeli maliyet temelli olarak belirleneceğine göre, her bir metreküp su bedelinin eşit olacağı açıktır. Bu bakımdan, maliyeti eşit olanın satış bedelinin de eşit olması gereklidir. Su bedelinin tüketim miktarına göre kademelen-dirilmesi ise, eşit maliyetli bir maldan daha fazla ücret alınması sonucunu doğurduğundan, bu da eşitlik ilkesine aykırıdır. Keza, su tüketimine bağlı olarak tahakkuk ettirilen atıksu bedelinin hesaplanmasında da eşitsizlik yaratacağı açıktır...”

gereğesiyle hukuka uygun bulmamıştır.<sup>50</sup> Bu karar sonrasında çoğu su ve kanalizasyon idaresi kademeli tarife uygulamasını sonlandırmıştır. Söz konusu karar sadece Büyükşehir Belediyelerine bağlı su ve kanalizasyon idarelerinin kademeli tarife uygulamalarına ilişkin olduğu halde, diğer belediyelerin de kademeli tarife uygulamalarını sonlandırmalarına neden olmaktadır. Örneğin Tarsus Belediye Meclisi, 2014 yılı için su birim fiyatlarını tek kademe olarak belirlemiştir. Kararın gerekçesini olarak da yukarıda açıklanan Danıştay 8. Dairesinin kararını göstermiştir.<sup>51</sup>

Bilindiği üzere tek kademeli olarak uygulanan tarife sisteminde gelir durumuna bakılmaksızın yoksul olsun olmasın herkes kentsel içme suyu ve atık su hizmetlerinden m<sup>3</sup> başına aynı tarifeye istinaden ücretlendirilmektedir. Bu durumda kentsel içme suyu ve atık su hizmetlerinin ödenebilir bir fiyattan sunulması mümkün olmamaktadır. Türkiye’de belediyelerin yoksullara yönelik doğrudan maddi destek sistemlerinin de yeterince sistemleşememiş olduğu dikkate alındığında, yoksullara yönelik suyun temel bir insan hakkı olarak uygulanmasını içeren bir kamu politikasının uygulanabilirliğinin oldukça zayıf olduğu anlaşılmaktadır.

---

50 *Danıştay Dergisi*, Sayı 121, s.306-309.

51 Tarsus Belediye Meclisi Kararı, Karar No:2013/11-2 (261), Karar Tarihi:25.11.2013 [http://www.tarsus.bel.tr/upload/document/meclis-karar/Meclis\\_Kararlari\\_2013\\_11-2.pdf](http://www.tarsus.bel.tr/upload/document/meclis-karar/Meclis_Kararlari_2013_11-2.pdf), (20.01.2014)

Suyun temel bir insan hakkı olarak yoksullar ve diğer dezavantajlı gruplar için iktisadi anlamda ödenebilir olmasını etkileyen tek unsur su tarifelerinin yapı ve bileşenleri değildir. Birçok ülkede olduğu gibi Türkiye’de su hizmetleriyle ilişkili olarak Katma Değer Vergisi (KDV) ve Çevre Temizlik Vergisi (ÇTV) alınmaktadır. Belediyeler tarafından sunulan içme suyu ve atık su hizmetlerine 3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu’nun 28’inci maddesi gereğince %8 oranında KDV uygulanmaktadır.<sup>52</sup> 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’na (Mükerrer Madde:44) göre de konut ve işyerleri Çevre Temizlik Vergisi’ne tabidir.<sup>53</sup> Konutlara ait çevre temizlik vergisi; su tüketim miktarı esas alınmak suretiyle 2014 yılında metreküp başına büyükşehir belediyelerinde 24 kuruş, diğer belediyelerde 19 kuruş olarak belirlenmiştir. Ayrıca, kalkınmada öncelikli yörelerdeki belediyeler ile nüfusu 5.000’den az olan belediyelerde bulunan konutlara ait çevre temizlik vergisi su tüketim miktarı esas alınmak suretiyle metreküp başına 9 kuruş olarak hesaplanmaktadır.

İçme suyunun bir insan hakkı olduğunun kabul edilmesi, suyun vergilendirilmesi ve faturalandırılması ile ilgili politikaların yeniden gözden geçirilmesini gerektirir. Suyun vergilendirilmesi ile ilgili yapılacak en önemli uygulama, şebeke içme suyu ve atık su hizmetlerinden KDV, ÇTV gibi harcama ve tüketim vergilerinin alınmamasıdır. Suyu bir insan hakkı olarak gören bir yaklaşım su faturasının yalın olarak düzenlenmesini gerektirir. Su faturasında suyun ücreti dışında başka ücret ve mali yükümlülüklerin bulunması, yoksulların aşırı bir mali yük altında bırakılarak su hakkından mahrum edilmeleri sunucunu doğurabilir. İnsanların su ihtiyacını karşılama zorunluluğunun merkezi yönetim tarafından vergi alma fırsatı olarak kullanılması su hakkıyla uyumlu bir yaklaşım değildir.

## **Su Hakkının Dikili Belediyesinde Uygulanışı**

Bu başlık altında kısaca, Dikili Belediyesinde suyun bir insan hakkı olarak görülmesi anlayışının uygulanışı ve sonuçları incelenmektedir. Bu çerçevede belediyenin içme suyunun temel insan hakkı kapsamında sunulmasına yönelik politikasının ne tür engellerle karşılaştığı ve bunların ne tür sonuçlar doğurduğu ana hatlarıyla irdelenmektedir.

---

52 3065 Sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu, 02.11.1984 Tarih, 18563 Sayılı R.G.

53 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 09.05.1981 Tarih, 17354 Sayılı R.G.

Dikili Belediye Meclisi 2004 yılında “ayda 10 tona kadar su tüketiminden para alınmaması, belediye çalışanlarına yüzde 50 oranında indirimli su tarifesi uygulanması ve geciken su borçlarının gecikme zamlarının affedilmesi” kararını alarak uygulamaya koymuştur<sup>54</sup>. Dikili Belediyesi uygulamayı başlattığı ilk yıllarda, aylık su tüketimi 10 m<sup>3</sup>’ün altında olan hanelerden su bedeli almamış, bu miktarı aşanlardan ise toplam su tüketimi üzerinden normal su bedeli tahsil etmiştir.

Dikili Belediyesi’nin su politikası, esas itibariyle merkezi idarenin çerçevelediği mevzuat doğrultusunda belediye tarafından belirlenen stratejik planının uygulamaya konulmasından ibarettir.<sup>55</sup> Dikili Belediyesinin, bu çalışmanın incelediği dönemdeki sosyal politikası 1980’li yıllardan beri küresel ölçekte yaygın biçimde uygulanmakta olan neoliberal politikaların tersine, kamu hizmetlerinin ticarileştirilmesini reddeden sosyal eşitlikçi bir yaklaşımdır. Bu yaklaşımdan hareketle Dikili Belediyesi temiz içme suyuna erişimi temel bir insan hakkı olarak görmüş ve 2004 yılında bu anlayışa dayanan bir kararı uygulamaya koymuştur.

Dikili Belediyesi, uyguladığı su politikasını iki gerekçe ile savunmuştur: Bunlardan birincisi, içme suyunun, temel bir insan hakkı olması dolayısıyla, ödeme gücü olanların yanında olmayanlara da ulaştırılması gerektiğidir. İkincisi ise, söz konusu uygulamayla su tüketiminde tasarrufun teşvik edilmesi ve suya ilişkin sosyal sorumluluk bilincinin geliştirilmesidir. Belediye burada geleneksel iktisat politikasının argümanlarından olan suyun fiyatını arttırarak tasarruf sağlama yöntemi yerine, yoksul halkın daha çok lehine olabilecek suyu tasarruflu kullananların ödüllendirmesi yöntemini tercih etmiştir. Uygulama ile fiziksel su tasarrufunun yanı sıra vatandaşların suya ilişkin sosyal sorumluluk anlayışının geliştirilmesi amaçlanmıştır.<sup>56</sup>

Dikili Belediyesinin insan hakkı temelli su politikasına en önemli karşı çıkış, kamu kuruluşlarınca üretilen mal ve hizmet bedellerinde işletmecilik gereği yapılması gereken ticarî indirimler hariç herhangi

54 Dikili Belediyesi Duyuruları, 2013 (a), <http://www.izmir-dikili.bel.tr/Home/duyurular/16>, (10.08.2013). [http://www.izmir-dikili.bel.tr/uploads/faliyet\\_rapor/2012.pdf](http://www.izmir-dikili.bel.tr/uploads/faliyet_rapor/2012.pdf), (10.08.2013).

55 *Dikili Belediyesi 2012 Faaliyet Raporu*, 2013 (b), s. 15. [http://www.izmir-dikili.bel.tr/uploads/faliyet\\_rapor/2012.pdf](http://www.izmir-dikili.bel.tr/uploads/faliyet_rapor/2012.pdf), (10.08.2013).

56 İlhan, Akgün, *Yeni Bir Su Politikasına Doğru, Türkiye’de Su Yönetimi, Alternatifler ve Öneriler*, Sosyal Değişim Derneği, 1. Baskı, İstanbul, 2011, s. 137,138. <http://www.suhakki.org/wp-content/uploads/2012/02/yenibirsupolitikasi.pdf> (08.08.2013).

bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanmasını yasaklayan 4736 sayılı yasaya aykırılık iddiasıyla Sayıştay ve İçişleri Bakanlığı denetim birimlerinden gelmiştir. Sayıştay, Dikili Belediyesinin 2004 yılı hesabına ilişkin yaptığı incelemede, su tarifesinin belediye çalışanlarına yüzde %50 indirimli uygulanmasına ve meskenlerde 10 tona kadar su kullananlardan su ücreti alınmamasına dayanak sağlayan belediye meclisi kararını, 4736 sayılı Kanunun 1. Maddesine aykırı bularak uygulamanın kamu zararı doğurucu nitelikte olduğunu rapor etmiştir. Konuyla ilgili olarak İçişleri Bakanlığı müfettişlerinin yaptığı ön soruşturmaya Danıştayın soruşturma izni vermesi üzerine kamunun zarara uğratıldığı iddiasıyla Dikili Belediye Başkanı ve meclis üyeleri hakkında, görevi kötüye kullanma suçlamasıyla dava açılmıştır.<sup>57</sup>

Yaklaşık iki yıl süren dava sonucunda yargılanan tüm sanıkların beraatına karar verilmiştir. Bu süreçte hem Dikili Belediyesinin hem de diğer belediyelerin sosyal kamu politikalarına yönelik uygulamaları yargı baskısı altında tutulmuştur. Mahkeme'nin karar gerekçesinde Dikili Belediye Meclisinin aldığı kararın kamu zararı niteliğinde kabul edilebilecek bir zararı amaçlamadığı, sosyal ihtiyaçların karşılanmasına yönelik bir amacın güdüldüğü, Anayasanın 10. Maddesi ile de uyumlu olduğu belirtilerek sanıkların beraatına karar verilmiştir.<sup>58</sup> Mahkeme kararının gerekçesinde, su hakkını temel insan hakkı olarak kabul eden uluslararası bildirimler, BM kararları ve Türkiye'nin de taraf olduğu sözleşmeler hiçbir şekilde tartışılmamıştır.

Dikili Belediyesinin maruz kaldığı idari ve yargısal baskılar, belediyenin bu baskılardan kaçma taktikleri konusunda deneyimini arttırmıştır. Maruz kaldığı bu yargısal ve idari baskılar Dikili Belediyesinin bu baskılardan kaçma taktikleri konusunda deneyimini arttırmıştır. Dikili Belediyesi, su politikasını yasal sınırlardan kaçmaya yönelik olarak yeniden tasarlamaya başlamıştır. Belediye görevlilerini yargılayan mahkeme kararında, suyun temel insan hakkı olduğuna yönelik bir nitelendirme ve değerlendirme yapılmadığından, suyun 1 m<sup>3</sup>'ü için 1 kuruşluk göstermelik bir fiyat belirlenmiştir. Suyun yine belirli bir sınıra kadar bedavaya yakın bir fiyatla sunulmasına devam edilmiş, hatta bu sınır 10 metre küp yerine 13 metre küp olarak yeniden düzenlenmiştir.<sup>59</sup> Ancak,

---

57 Dikili Belediyesi, (Dikili Belediyesi'nin İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Başkontrolör'lüğü tarafından gerçekleştirilen denetime verilen cevap).

58 Cangı, *a.g.k.*, s.67.

59 İlhan, *a.g.m.*, s.139.

4736 sayılı yasanın kamu hizmeti tarifelerinde ticari indirimler dışındaki indirimleri yasaklayan birinci maddesi dikkate alındığında, söz konusu uygulama da yasaya aykırılığı önlememektedir.

## SONUÇ

Daha önceki dönemlerde bir insan hakkı olarak görülmeyen su hakkının doğrudan bir insan hakkı olarak tanınması dünya genelinde ve BM bünyesinde 40 yıllık bir mücadeleyi gerektirmiştir. Uluslararası süreçte bu kadar uzun bir sürede ulaşılan bu sonuç, sorunun tam anlamıyla çözüldüğü anlamına gelmemektedir. Günümüzde hala dünya genelinde temiz suya ve sanitasyona erişememe temel sorun olarak devam etmektedir. BM örgütünün aldığı kararların en büyük etkisi su hakkının varlığını devletlerinin gündemine taşımış olmasıdır.

BM'nin 2002 ve 2010 yıllarında su hakkının kavramlaştırılması ve tanınması doğrultusunda aldığı kararlar, bu hakkın devletlerin gündemine taşınmasına önemli derecede katkı sağlama kapasitesine sahiptir. Ancak, kamu politikası sorunlarının gündeme taşınması her zaman onların çözüme giden bir sürece girmesi anlamına gelmez. Birleşmiş Milletler, aldığı kararların uygulanmasını sağlama konusunda yeterli gözetim, denetim ve teşvik mekanizmasına sahip olmadığı için, BM kararlarının yakın gelecekte dünyadaki su hakkı ile ilgili sorunlara yeterli çözüm getirip getiremeyeceği konusu belirsizdir. Bu kararların etkili olabilmesi, devletlerin bunları iç hukuklarının bir parçası haline getirmelerine bağlıdır.

İzlemekte olduğu sınırı aşan sular politikası ve sosyal devlet anlayışını göz ardı eden büyüme odaklı neoliberal ekonomi politikaları nedeniyle BM'nin su hakkına yönelik kararlarına temkinli bir şekilde yaklaşan Türkiye, yasal ve kurumsal anlamda su hakkının tanınmasına ve uygulanmasına yönelik herhangi bir mevzuat değişikliğine gitmediği gibi, var olan mevzuatı da BM'nin kararlarıyla çelişir bir biçimde uygulamaktadır. Türkiye'de özellikle Anayasa dışındaki yasal düzenlemelerin ortaya koyduğu çerçeve, su hakkını temel bir insan hakkı olarak görececek bir kamu politikasının uygulanmasını engelleyici niteliktedir.

Mevcut yasalar, su hizmetlerinin genel vergi gelirlerinden finansmanı yerine "kullanan öder" ilkesine göre tasarlanmıştır. Yasa su tesislerinin meydana getirilmesi için yapılan tüm harcamaların hizmetten

yararlananlara ödettirilmesini gerektirmektedir. Büyükşehirlerdeki su idarelerinin kullanıcılardan hizmetin maliyetini almakla yetinmeyip ayrıca kâr da almasını istemektedir. Belediyelerin ticari indirimler dışında, bedelsiz ya da indirimli su tarifesi yapmaları da yasaklanmıştır. Bütün bu düzenlemelerin yanı sıra gerek yüksek mahkemeler gerekse yerel mahkemeler su uyuşmazlıkları ile ilgili kararlarında yasaları katı bir biçimde yorumlayarak su hakkının uygulanabilirliğini daha da zorlaştırmaktadırlar.

Türkiye’de su hakkının uygulanabilirliğini zorlaştıran diğer bir konu ise belediyelerin yoksulları dikkate almadan tasarladıkları tarifelerdir. Türkiye’de su fiyatları yerel düzeyde belirlenmekte ve uygulanmaktadır. Çalışma kapsamında incelenen 16 büyükşehir belediyesinden sadece İzmir, Bursa, Kocaeli ve Gaziantep büyükşehir belediyelerinde kademeli tarife uygulamasına gidilmektedir; diğer büyükşehir belediyelerinin ise tüm konut abonelerini tüketim miktarları ne olursa olsun tek bir fiyattan ücretlendirdikleri görülmektedir. Hiçbir büyükşehir belediyesinde doğrudan yoksullara yönelik indirimli ya da ücretsiz tarife uygulaması bulunmamaktadır.

Her ne kadar BM’in 2010’da su hakkını tanımamasından çok daha önce uygulamaya konulmuş olsa da, Dikili Belediyesinin 2004 yılında başlattığı su politikasının ortaya koyduğu deneyimler, Türkiye’de benzer bir politika uygulayacak olan diğer belediyelerin BM kararıyla uyumlu bir uygulamaya girişmeleri durumunda karşılaşacakları sorunlarla ilgili ipuçları verme kapasitesindedir. Dikili Belediyesi, Türkiye’deki belediyelerin genel eğiliminin tersine, suyu temel bir insan hakkı olarak gören bir anlayışla uyumlu bir su politikası tanımlayıp kabul edebilmiş, üstelik bu politikayı uygulamaya da koymuştur. Ancak, Belediyenin su politikası, uygulanma aşamasında, politikasının sonlandırılmasını amaçlayan çok büyük engellerle karşılaşmıştır. Belediyenin suyu bir insan hakkı olarak görme anlayışı çerçevesinde geliştirip yürüttüğü uygulamalar, sırtını yukarıda betimlediğimiz yasal çerçeveye dayayan baskı grupları, merkezi idare örgütleri ve yargı gibi bağımsız bir denetim kuruluşu olan Sayıştay tarafından yakın gözetim altına alınmıştır. Bu süreç sonucunda başta belediye başkanı olmak üzere su politikasının uygulanmasında temel rol oynayan tüm aktörler uğradıkları yasal ve kurumsal engeller yüzünden su politikasının yürütülmesi sürecinin dışına atılmışlardır. Bu baskılar ve engellemeler sonucunda gerek iktidar partisinden gerekse muhalefetten belediyeler suyun ve diğer kamu



hizmetlerinin giderek daha fazla ticarileştirilmesi politikalarını sürdürmeye devam etmişlerdir. Üstelik belediye yetkililerinin karşılaştıkları bürokratik, yargısal ve siyasal baskılar; benzer politikalar geliştirmeye çalışan diğer belediyelere ve bunların yetkililerine gözdağı verecek boyuttadır.

## KAYNAKÇA

- Agenda 21 (1992), United Nations Sustainable Development Conference on Environment & Development, Rio de Janeiro. [sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf](http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf), (15.08.2013).
- Altınok, Emre Baturay - Aras, Zeliha (2008), “Ön Ödemeli Kamu Hizmeti Anlayışı Sosyal Hukuk Devleti ile Bağdaşmaz!”, *Ankara Barosu Dergisi*, Yıl:66, Sayı: 4, s. 114-116.
- Altınok, Emre Baturay ve Aras, Zeliha (2008), “Ön Ödemeli Kamu Hizmeti Anlayışı Sosyal Hukuk Devleti ile Bağdaşmaz!”, *Ankara Barosu Dergisi*, Yıl. 66, No:4, 114-116.
- Bakker, Karen (2003), “Archipelagos and Networks: Urbanization and Water Privatization in the South”, *The Geographical Journal*, Vol. 169, No. 4 (Dec., 2003), ss. 328-341.
- Cangı, Arif Ali (2010) “Dikili Örneği ve Suyu Erişim Hakkı, Suyu Hapseden ‘HES’ler, Korumayan Yasalar”, *Uluslararası Su Hakkı Sempozyumu, Diyarbakır 5-6 Kasım 2010*, 1.Baskı Sosyal Değişim Derneği, Ocak 2011, İstanbul, s. 65-70.
- CEDAW (Convention on the Elimination of Discrimination Against Women) (1979) <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/econvention.htm> (15.08.2013).
- CESCR (United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights) (2002), General Comment No. 15: The right to water, U.N. Doc. E/C.12/2002/11.
- CRC (Convention on the Rights of the Child) (1989), <http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/crc.aspx> (12.08.2013).
- Danıştay Dergisi, Sayı,121, s.306-309. <http://www.danistay.gov.tr/dergiler/121.pdf>
- Dikili Belediyesi Duyuruları (2013a), <http://www.izmir-dikili.bel.tr/Home/duyurular/16>, (10.08.2013).

- Dikili Belediyesi, 2010 Yılı Faaliyet Raporu, 2011. [http://www.izmir-dikili.bel.tr/uploads/faliyet\\_rapor/2010.pdf](http://www.izmir-dikili.bel.tr/uploads/faliyet_rapor/2010.pdf), (15.08.2013).
- Dikili Belediyesi, 2012 Yılı Faaliyet Raporu, 2013b. Dikili Belediyesi (2013b), Dikili Belediye Meclisi'nin 12.08.2013 Tarih, 114 Sayılı Kararı [http://www.izmir-dikili.bel.tr/Home/encumen\\_print/154](http://www.izmir-dikili.bel.tr/Home/encumen_print/154) (13.09.2013).
- Dilworth, Richardson (2007), "Privatization, the World Water Crisis, and the Social Contract", *PS: Political Science and Politics*, Vol. 40, No. 1 (Jan., 2007), s. 49-54.
- Flynn, S.- Chirwa, D. M. (2005). "The Constitutional Implications of Commercializing Water in South Africa", David, G. R ve McDonald, A. (Ed.), *The Age of Commodity: Water Privatization in Southern Africa*, Earthscan Publications Ltd.: London, s. 59-76.
- Gleick, Peter H., ve IWRA, M. (1996). "Basic Water Requirements for Human Activities: Meeting Basic Needs", *Water International*, Vol. 21, No: 2, s. 83-92.
- Gök, Musa (2006), Kamu Ekonomisinde Doğal Tekeller: Kentsel Su Hizmetleri (İSKİ Örneği), Yayınlanmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Gözler, Kemal (2012), *Anayasa Hukukuna Giriş*, Ekin Kitabevi, 19.Baskı, Bursa.
- International Conference on Water and Sustainable Development (1992), "Dublin Statement on Water and Sustainable Development" <http://www.wmo.int/pages/prog/hwarp/documents/english/icwedece.html#p1> (18.09.2013).
- İlhan, Akgün (2011), *Yeni Bir Su Politikasına Doğru, Türkiye'de Su Yönetimi, Alternatifler ve Öneriler*, Sosyal Değişim Derneği, 1. Baskı, İstanbul. <http://www.suhakki.org/wp-content/uploads/2012/02/yenibirsupolitikasi.pdf> (08.08.2013).
- Langford, Malcolm, "The United Nations Concept of Water as a Human Right: A New Paradigm Of Old Problems", *Water Resources Development*, Vol. 21, No:2, s. 273-282, 2005.
- Pacific Institute, Water Rates: Water Affordability. [http://www.pacinst.org/reports/water\\_rates/communication\\_and\\_education.pdf](http://www.pacinst.org/reports/water_rates/communication_and_education.pdf) (20.01.2014).
- Sosyal Değişim Derneği (2011), *Uluslararası Su Hakkı Sempozyumu*, Diyarbakır 5-6 Kasım 2010, 1. Baskı, , İstanbul). <http://www.gabb.gov.tr/doc/dybkrsmpweb.pdf> (10.08.1013).

- Şimşek, Bedia Sanem, *Su Sektöründe Reform Hareketleri Yeni Politika Ara-  
yışları ve Rekabet Olanakları*, Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezleri Serisi:  
79, Ankara, 2007. [http://www.rekabet.gov.tr/File/?path=ROOT/Documents/  
Uzmanl%C4%B1k+Tezi/tez79.pdf](http://www.rekabet.gov.tr/File/?path=ROOT/Documents/Uzmanl%C4%B1k+Tezi/tez79.pdf) (12.12.2013).
- Tarsus Belediyesi, Belediye Meclisi Kararı, Karar No:2013/11-2 (261), Karar  
Tarihi:25.11.2013 [http://www.tarsus.bel.tr/upload/document/meclis-karar/  
Meclis\\_Kararlari\\_2013\\_11-2.pdf](http://www.tarsus.bel.tr/upload/document/meclis-karar/<br/>Meclis_Kararlari_2013_11-2.pdf), (20.01.2014).
- UN 54/175, United Nations General Assembly, The right to development, 2000,  
<http://www.un.org/depts/dhl/resguide/r54.htm> (19.8.2013).
- UN/HRC, (Human Rights Council), Human Rights and Access to Safe Drinking  
Water and Sanitation (A/HRC/RES/15/9), 2010. [http://ap.ohchr.org/docu-  
ments/alldocs.aspx?doc\\_id=17740](http://ap.ohchr.org/docu-<br/>ments/alldocs.aspx?doc_id=17740), (10.09.2013).
- UN-64/292, Resolution adopted by the General Assembly, The human right to  
water and sanitation, 2010. [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.  
asp?symbol=A/RES/64/292](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.<br/>asp?symbol=A/RES/64/292), (12. 09.2013).
- UNDP & PEGEM, Kolaylıkları Yönetişiminde Yoksulluğun Dikkate Alınması,  
Anakara, 2009. [http://www.tr.undp.org/content/dam/turkey/docs/povreddoc/  
Kamu\\_Kolayliklari\\_Yonetisiminde\\_Yoksullugun\\_Dikkate\\_Alınmasi.pdf](http://www.tr.undp.org/content/dam/turkey/docs/povreddoc/<br/>Kamu_Kolayliklari_Yonetisiminde_Yoksullugun_Dikkate_Alınmasi.pdf)  
(20.01.2014).
- UNDP, *Human Development Report 2006*, UNDP, New York, 2006. [http://hdr.  
undp.org/en/media/HDR06-complete.pdf](http://hdr.<br/>undp.org/en/media/HDR06-complete.pdf), (19.8.2013).
- United Nations Water Conference (1977) Mar del Plata, U.N. Doc. E/Conf.70/29  
<http://www.ielrc.org/content/e7701.pdf>, (10.08.1013).
- WASH United vd. (2012), *The Human Right to Safe Drinking Water and Sanitation  
in Law and Policy – A Sourcebook*, WASH United, FAN ve WaterLex. Ay-  
rıca, internette de mevcuttur: [http://www.waterlex.org/resources/documents/  
RTWS-sourcebook.pdf](http://www.waterlex.org/resources/documents/<br/>RTWS-sourcebook.pdf)
- World Health Organization and UNICEF, *Progress on sanitation and drinking-  
water - 2013 update*, 2013. [http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/81245/1  
/9789241505390\\_eng.pdf](http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/81245/1<br/>/9789241505390_eng.pdf) (20.01.2014).
- 1053 sayılı *Belediye Teşkilâtı Olan Yerleşim Yerlerine İçme, Kullanma ve Endüstri  
Suyu Temini Hakkında Kanun*, 06.07.1968, 12951 Sayılı R.G.
- 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 09.05.1981 Tarih, 17354 Sayılı R.G.
- 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (İSKİ) Kuruluş  
ve Görevleri Hakkında Kanun, 23.11.1981 Tarih, 17523 Sayılı R.G.

- 2709 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasa'sı, 9.11.1982 17863 (Mükerrer) Sayılı R.G.
- 3065 Sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu, 02.11.1984 Tarih, 18563 Sayılı R.G.
- 3152 Sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanununun 23.2.1985 Sayı : 18675 R.G.
- 4736 Sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 09.1.2002 Tarih, 24645 Sayılı R.G.
- 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 24.12.2003, 25326 Sayılı R.G.
- 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 23.07.2004 Tarih, 25531 Sayılı R.G.
- 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 04.03.2005 Tarih, 25745 Sayılı R.G.
- 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, 11.06.2005 tarih, 25842 Sayılı R.G.
- 5393 Sayılı Belediye Kanunu, 13.07.2005 Tarih, 25874 Sayılı R.G.
- 6107 Sayılı, İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun, 08.02.2011 Tarih, 27840 Sayılı.R.G.
- 6200 Sayılı Devlet Su İşleri Genel müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, 25.12.1953, 8592 Sayılı R.G.
- 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 6.12.2012 tarih, 28489 Sayılı R.G.

# BELEDİYELERDE PERSONEL POLİTİKASINI STRATEJİK PLANLAR ÜZERİNDEN OKUMAK: İL BELEDİYELERİ ÖRNEĞİ

Uğur Sadioğlu\*  
Uğur Ömürgönülşen\*\*

## Özet

*Yerel yönetimlerin ve özellikle belediyelerin yönetsel sorunları içeri-  
sinde personel yönetimi önemli bir yer tutmaktadır. Yerel yönetimler  
reformu sürecinde yerel aktörler arasında belediyelerin personel po-  
litikası konusundaki belirleyiciliklerinin artmasına yönelik bir beklenti  
oluşsa da, bu önemli politika alanına ilişkin temel kararlar hala merkezi  
yönetim düzeyinde alınmaktadır. Diğer taraftan, 5393 sayılı Belediye  
Kanunu yeni yönetim araçları, esnek istihdama yönelik düzenlemeler  
ve insan kaynakları yönetimine ilişkin getirdiği yeniliklerle belediyelerin  
personel politikası alanında etkilerini artırmalarına imkan tanımaktadır.  
Bu bağlamda, son yıllarda politika söylemi olarak öne çıkan belediye  
stratejik planları personel politikası değerlendirmesi için önemli kay-  
naklardır. Bu makalede, personel politikası konusunda belediyelerin  
mevcut durumunu değerlendirmek, olumlu ve olumsuz gelişmeleri  
göstermek ve sorun alanları için öneriler geliştirmek için il belediyeleri-  
nin stratejik planları incelenmiştir.*

**Anahtar Sözcükler:** İl Belediyeleri, Personel Politikası, Stratejik Plan-  
lar, Yerel Yönetimler Reformu.

## GİRİŞ

Günümüzde mal ve hizmet üretim sürecinde üretim faktörleri ara-  
sında değerlendirilen “emek” faktörüne yaklaşım değişmiştir. Bu de-  
đişim benzer yeni yönetim yaklaşımlarında olduğu gibi özel sektör  
uygulamaları içerisinde ortaya çıkmıştır. Çalışanın kurum içerisinde-  
ki konumuna, çalışanın anlamına, çalışan-yönetim ilişkilerine, insan  
kaynağından sorumlu birimin örgüt içerisindeki yerine, genel olarak  
örgüte ve üründe verilen öneme ilişkin değişen bakış açısı klasik “Per-

---

\* Yrd. Doç. Dr., Hacettepe Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü

\*\* Prof. Dr., Hacettepe Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü

sonel Yönetimi” anlayışından “İnsan Kaynakları Yönetimi (İKY)” anlayışına geçişe sebep olmuştur. İKY kapsamında, geleneksel personel yönetiminin araçları ve amaçlarının aksine, “insan kaynağı” basit bir üretim faktörü olarak değil, kurumun merkezi unsuru olarak değerlendirildiği düşünülmektedir<sup>1</sup>. İKY’nin, kurumsal amaçlar yanında çalışanların bireysel amaçlarına da önem vermesi; çalışanların ekonomik varlığı yanında sosyal varlığını da dikkate alması; çalışanların sürekli gelişimine odaklanması; yönetsel açıdan öneminin artması; çalışanların kurum içerisinde değerlendirilmesinden kariyer planlamasına yer vermesi; çalışanların yönetime katılmasını önemsemesi; yatay ve dinamik örgütlenme ve yönetim anlayışını esas alması; stratejik planlama ve performans esaslı yönetime uygun olması klasik personel yönetimine göre üstünlükler olarak iddia edilmektedir<sup>2</sup>. Aytaç’a göre<sup>3</sup>, insan kaynakları yönetimi personel yönetiminden farklı olarak davranış bilimleri tekniklerinden yararlanarak sürekli ve etkili bir gelişmeyi esas almaktadır. Değişen iş süreçleri, yapılar ve düşüncelere paralel olarak değişen çalışan profiline de yönetimden yeni istekleri olmaktadır. En önemlisi personeli örgütün bir parçası olarak gören, bireysel amaçlar ile örgütsel amaçları birleştiren, bireysel performansa, başarıya ya da başarısızlığa önem veren ve örgütün tüm unsurlarını karar alma süreçlerine katan bir anlayışın kabul gördüğü öne sürülmektedir<sup>4</sup>.

Bu tartışmanın besleyici paradigması yeni yönetim yaklaşımlarıdır. Geleneksel bürokratik yapının dönüştürülmesi, piyasa ekonomisine uyumlu kamu yönetiminin oluşturulması, devletin rolü ve devlet-vatandaş ilişkilerinin değişmesi bu tartışmadan bağımsız değildir<sup>5</sup>. Yeni Kamu İşletmeciliği<sup>6</sup> (YKİ) yaklaşımı merkezli reformlar genel olarak kamu sektörü çalışanlarının profilini ve işlevlerini de etkilemektedir.

---

1 Bilgin, *a.g.k.*, s. 222.

2 Bilgin, *a.g.k.*, s. 223.

3 Ekinci, *a.g.m.*, s. 177.

4 Arıkboğa, *a.g.k.*, s. 43.; Ekinci, *a.g.m.*, s. 179.

5 Ekinci, *a.g.m.*, s. 179-180.

6 1980 yılı sonrasında belirleyici olan özelleştirme politikaları, desentralizasyon ve işletmecilik uygulamalarının kamu yönetimine etkilerini açıklayan bu yeni yönetim anlayışı farklı açılardan ve yeni araçlarla yönetim düzeylerini etkilemektedir (Derlien ve Peters, *a.g.k.*, s. 5-7). Kamu sektöründe ortaya çıkan, “karmaşıklık, kamu sektörü-özel sektör etkileşimi, teknolojik değişim, sınırlı büyüme kaynakları, çalışanların ve iş gücünün çeşitliliği, bireysel sorumluluk ve kişisellik, yaşam kalitesi ve çevre” gibi yeni değişkenler kamu yönetiminin yapılandırılmasında dikkate alınırken (Ömürgönülşen, *a.g.m.*, s. 526), bu değişimin yerel yönetimler ve yerel yönetim personel politikasında ortaya çıkaracağı etkiler kaçınılmaz olmuştur.

Bu reformların genel olarak personel politikası ve insan kaynağının yönetimine etkileri yanında, ortaya çıkan “yeni kamu yöneticileri” konusu da incelemeyi hak etmektedir<sup>7</sup>. Klasik yapıya göre daha özerk ve yatay bir şekilde örgütlenen insan kaynakları yönetimi yeni yönetici profilleri gerektirmekte, var olan statü grupları ya da kamu çalışanlarının dönüşümü hedeflenmektedir. Performansa dayalı sözleşmeler, kısa süreli-geçici üst yönetici görevlendirmesi, yine performans ve yönetsel yeterliliğe göre işe alma ve işten çıkarma yeni kriterler olarak belirleyici olmaktadır. Buna göre yöneticilere daha esnek, özerk ve aynı zamanda hesap verebilir ortam sunulması beklenmektedir<sup>8</sup>. Ancak, İKY anlayışının geleneksel personel yönetiminden farklı unsurlarının, süreçlerinin ve araçlarının kamu yönetiminde benzer sonuçlar vermesi önünde bazı engeller olduğu düşünülmektedir. Kamu yönetiminde yasalarla belirlenmiş ve esnetilmesi zor olan bir alanın varlığı ve bunun personel sınıflandırması, ücret yapısı, istihdam biçimleri, hizmet koşulları, personelin hakları ve yükümlülükleri, hizmete alma ve yükselme, güdülenme vb. konularda kesin belirleyici olması insan kaynaklarının verimliliğini olumsuz etkilemektedir. Bu olgular insan gücü planlaması ve norm kadro uygulaması, personelin eğitimi ve geliştirilmesi, başarı değerlendirme ve yükseltme, teşvik ve ödül sistemi gibi İKY unsurlarının verimliliği önünde engel oluşturmaktadır<sup>9</sup>.

Genel olarak kamu personel yönetiminde yaşanan bu değişim belediye yönetimlerinde karşılık bulmaktadır. Zira YKİ merkezli özelleştirme, işletmecilik, ajanslaşma ve desantralizasyon reformları belediyelerde personel politikasını etkilemektedir. Personel politikası alanları ve öncelikleri ülkeden ülkeye değişmekle birlikte benzer söylemlerin ve sonuçların geliştiği görülmektedir. Örneğin Almanya, Fransa, Birleşik Krallık, Yeni Zelanda ve Avustralya gibi ülkelerde özelleştirmeler, ajanslaşma ve personel azaltımı politikası ile önceden merkezi yönetimin sorumluluğunda bulunan alt politika alanlarında personel azaltımı olsa da; Almanya, ABD, Fransa ve İngiltere gibi ülkelerde eğitim, sosyal hizmetler ve diğer yerel hizmetlerin çeşitlenmesi ve yerel yönetimlere devriyle ulus-altı yönetim düzeylerinde işgücü genişlemektedir<sup>10</sup>. Diğer önemli bir gelişme, esnek çalışma araçlarının kullanılması konu-

---

7 French ve Goodmann, *a.g.m.*

8 Thiel, Steijn ve Allix, *a.g.k.*, s. 90-93.

9 Ekinci, *a.g.m.*, 180-184.

10 Derlien, *a.g.k.*, s. 285-286.

sundadır. Özellikle yarı zamanlı çalıştırma (*part-time employment*) tüm yönetim düzeylerinde etkili olmaktadır. Avrupa ülkelerinde öncelikle işgücü açığıyla mücadele etmek ve emek piyasasına kadının (özellikle çocuklu annelerin) girişini desteklemek için kamu sektörüne yarı zamanlı çalıştırma uyarlanmaktadır. Bu konuda farklı sonuçlar vardır: Danimarka ve İsveç gibi ülkelerde yüksek yarı zamanlı çalışan oranı azaltılmış; Yeni Zelanda kamu hizmetlerinde yarı zamanlı çalışan kotasını azaltmış; Almanya, Fransa, Avustralya ve Birleşik Krallık'ta ise kamu sektöründe yarı zamanlı çalışanların sayısı artmıştır<sup>11</sup>. Bu konuda üçüncü önemli personel politikası önceliği “kadın istihdamı”dır. İskandinav ülkeleri ve özellikle İsveç'teki<sup>12</sup> kamu sektöründeki baskın kadın çalışanı oranı bir kenarda tutulursa; Kanada, Fransa, İngiltere, Almanya, İspanya, Yeni Zelanda, Avustralya ve ABD'de kamu sektöründeki kadın çalışanı oranı yüzde 50'nin biraz altında veya biraz üstündedir. Bu durum gelişmiş Batı demokrasilerinde kamu hizmetlerinde çalışan kadın ve erkek oranlarının denkleşme eğiliminde olduğunu göstermektedir. Bu sonuç kadının iş gücü piyasasına katılma oranı ile paralellik arz etmektedir. Burada sayılan çoğu ülkede kadın ve yarı zamanlı çalışanlar ağırlıklı olarak sağlık, eğitim ve sosyal hizmetler gibi refah devleti hizmetleri alanında istihdam edilmekte; diğer taraftan özelleştirmeler ve iş gücünün kısılması daha çok geleneksel olarak erkeklerin ağırlıkta olduğu alanlarda gerçekleştirilmektedir. Bunun sonucunda kamu sektöründe erkek istihdamında azalma olsa da, Silke Heinemann'ın<sup>13</sup> Almanya örneğinde belirttiği gibi üst düzey pozisyonlarda erkek egemenliği sürmektedir. YKİ'nin personel politikasının kadın istihdamı önceliği üzerindeki etkileri konusunda kesin bir cevap yoktur. Bazıları YKİ'nin olumsuz sınırlandırıcı etkilerinden bahsetse de, bazıları olumlu fırsatlara değinmektedir<sup>14</sup>. Dördüncü olarak, göç alan ve çok etnisiteli toplumlarda farklı grupların dengeli bir şekilde kamu yönetiminde istihdamı yerel yönetimlerin geliştireceği politikalarla (ayrımcılık karşıtlığı, fırsat eşitliği vb.) ilişkilendirilmiştir. Beşinci olarak, yeni gelişmeler, ihtiyaçlar ve düşünceler ile kamu sektöründeki “tabakalaşma” sorgulanmakta ve bazı yönetim pozisyonlarının sadece belirli sosyal gruplardan oluşmaması için esnek politika araçları geliştirilmektedir<sup>15</sup>.

---

11 Derlien, *a.g.k.*, s. 286.

12 Pierre, *The Welfare ...*, s. 278-279.

13 Heinemann, *a.g.k.*

14 Derlien, *a.g.k.*, s. 286-287.

15 Derlien, *a.g.k.*, s. 288-291.



Personel politikasına ilişkin bu yeni söylemler ülkelerin yönetim kültürlerine göre desantralizasyon veya yetki devriyle uygulanmaktadır. Yönetimsel reform yerel yönetimleri özellikle kamu çalışanları konusundaki verilerde öne çıkarmaktadır. Ancak farklı yönetim gelenekleri ve yapılarında farklı sonuçlar görülmektedir. Üniter devlet geleneği olan İskandinav ülkelerinde, Fransa’da, Birleşik Krallık’ta yerleşme sürecinde yerel yönetimlerin personel sayısı toplam kamu personel sayısına oranla artmış; sadece Yeni Zelanda tersi bir sonuç ortaya koymuştur. Federal devlet yapısında olan Almanya ve İspanya’da aynı şekilde yerel yönetimlerin personel sayısının oranı artarken; Kanada’da tersi bir görüntü oluşmuştur. YKİ reformlarının uygulandığı Yeni Zelanda ve Kanada gibi ülkelerde emek yoğun kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi veya özel sektörden hizmet alımı sonucunda merkezi yönetimin/bölgesel yönetimin görece personel oranı artmış ve yerel yönetimlerin payı azalmıştır. Kamu personel istihdamında yerel yönetimlerin önemini ortaya koyan diğer bir konu çalışanların cinsiyeti açısındandır. İskandinav ülkeleri, Almanya, İspanya ve Fransa gibi Kıta Avrupası ülkeleri ve Birleşik Krallık, Yeni Zelanda, Avustralya, Kanada gibi Anglo-Sakson ülkelerde yerel yönetimlerde kadın çalışan üstünlüğü önemli sonuçlar doğurmaktadır. Bu veriler yerel yönetimlerin demokrasinin uygulanması ve demokrasinin eğitimindeki önemli rolleri ile birlikte düşünüldüğünde sosyal statü gruplarının gelişimi yerel yönetimlerin personel politikasıyla yakından ilgilidir<sup>16</sup>. Pierre’ye<sup>17</sup> göre, farklı değişkenlere göre farklı sonuçlar veren kamu sektöründeki “işletmecilik devrimi” yukarıda özetlenen sonuçları sebebiyle yerel yönetimlerin demokratik işlevlerini belirsizleştirmektedir<sup>18</sup>. Bu nedenle personel politikasındaki kararların sadece yönetsel gerekliliklere (etkinlik, etkililik ve ekonomiklik) göre verilmemesi önerilmektedir<sup>19</sup>.

---

16 Pierre, *Local ...*, s. 82-83.

17 Pierre, *Local ...*, s. 82-83.

18 Farazmand’ın (a.g.m., s. 266) küreselleşmenin genel kamu yönetimi üzerinde ortaya çıkardığı etkiler ve yol açtığı olumsuzlukları incelediği çalışmasında bu noktaya işaret edilmektedir. Küreselleşme süreciyle yoğunlukla başvurulan ve uygulanan özelleştirme ve işletmecilik politikaları küresel bir şirket kültürü baskılamaktadır ve bu kültür ulusal ve yerel topluluk kültürleriyle kesin karşıtlıklar içermektedir. Bu yeni olarak sunulan anlayış çerçevesinde yurttaşlar “tüketiciler” olarak görülmekte ve insan kaynakları işletmeciliği ile birer pazar malına indirgenmektedir. Yerel demokrasiyi piyasa dinamikleriyle eşleştirmek ya da yerel topluluğun ihtiyaçları için gelişen yerel yönetimleri işletme olarak görmek yerel demokrasi için tehditler oluşturmaktadır (Farazmand, a.g.m., s. 261).

19 Performansa dayalı yönetim ve çalışanların performansa dayalı ücretlendirme ile daha verimli sonuçlar ortaya koyacağına ilişkin YKİ araçlarına ve İKY uygulamalarına ilişkin eleştiriler

Türkiye’de yerel yönetimler reformu ve yeni belediye yönetimi anlayışı bu yeni politika söylemlerini bünyesinde barındırmaktadır<sup>20</sup>. Merkezi yönetimin denetiminde belediyeler kendilerini yeni personel politikasına uyumlaştırmaya çalışmaktadır. 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ile İKY’nin belediyelerde de uygulamaya sokulması öngörülmüştür. Özellikle yeni Belediye Kanunu bünyesinde stratejik planlama ve performans esaslı yönetim gibi İKY’ye geçiş de zorunlu hale gelmiştir. Ancak, bu geçiş sadece “Personel Müdürlüğü” tabelasının değiştirilerek “İnsan Kaynakları Müdürlüğü” tabelasının asılması yoluyla olmamalıdır. Bu noktada kapsamlı bir belediye personel politikası analizine ihtiyaç bulunmaktadır.

Türkiye’de farklı büyüklükteki belediyelerin sorunları genelde benzeşmektedir: İlk olarak, gereğinden fazla ve niteliksiz sürekli (kadrolu) işçi statüsündeki personelin varlığı en önemli sorundur. İkinci olarak, norm kadro ilke ve standartlarının gerektirdiği memur-işçi dengesinin sağlanamamış olmasıdır. Özellikle, kadrolu sürekli işçi sayısı memur sayısının çok üstündedir. Üçüncü olarak, daha esnek istihdam şartlarında nitelikli personel istihdamına imkan veren “sözleşmeli personel” statüsündeki çalışanların toplam personel içerisindeki oranının düşük olması önemli bir sorundur. Bu sorunlarla birlikte detaya inildiğinde, eğitilmiş personel ihtiyacı<sup>21</sup>, kurumsal bağlılık, bilgisayar okuryazarlığı, takım ruhu, çalışan memnuniyeti, liyakat vb. konularda sorunların olduğu bilinmektedir. Bu sorunlar belediye personel politikasının yeniden çok yönlü bir şekilde değerlendirilmesini gerektirmektedir. Bu çalışmada, “il merkezlerinde yer alan belediyeler”, kısaca “il belediyeleri” örneğinden ve ilgili yönetimlerin en önemli politika söylemler-

---

mevcuttur. Bunların özellikle daha önce bu politikaları savunan ve bu araçları öneren OECD gibi kuruluşlarca da kabul edildiği belirtilmektedir (bkz. Bach ve Kessler, *a.g.k.*, s. 478).

20 Sadioğlu ve Ömürgönülşen, *a.g.m.*

21 Yerel yönetimlerde eğitim konusu özellikle belediye yönetimleri düşünüldüğünde yapıyı, işleyişi ve personeli çok yakından ilgilendirmektedir. Bu önemli sorun alanı hizmet öncesi ve hizmet içi eğitim çalışmaları ile giderilmeye çalışılmaktadır. Ancak Türkiye’de belediyelerin bu sorununa kapsayıcı, ihtiyaçlara yerinde cevap veren ve tam olarak uygulanan bir çözüm ortaya konulamamıştır. Küçük belediyelerin mali sorunları, geçmiş dönemlerde belediyelerde liyakat ve yeterlilik ilkelerine uyulmadan çok sayıda personel istihdam edilmiş olması, personel istihdamında eğitim-istihdam ilişkisinin kurulmamış olması ve kariyer planlamasının yapılmamış olması, belediye personeline yönelik ulusal ölçekte hizmet içi eğitimin kurumsal düzeyde sunulamaması, belediyelerde hizmet içi eğitimi düzenleyecek kurumsal kapasite ve çalışmanın eksikliği ve bu konuya ilişkin kapsamlı bir düzenlemenin olmaması (bkz. Genç, *a.g.m.*, s. 62-64) gibi sorunlar eğitim konusunu belediye personel politikasının önceliği yapmaktadır.

ri olan stratejik planlardan hareketle belediyelerin personel politikası konusunda değerlendirmeler yapılmış, sorunlar tespit edilmiş ve çözüm önerileri getirilmiştir.

## **I. İL BELEDİYELERİNİN PERSONEL POLİTİKASINA İLİŞKİN KURUMSAL ARAÇLARI VE GENEL GÖRÜNÜM**

Belediyelerde kamu hizmetleri; memur, sürekli işçi, tam zamanlı sözleşmeli personel ve kısmi zamanlı sözleşmeli personel ile geçici işçiler eliyle yürütülmektedir. Belediye personeli, belediye başkanı tarafından atanır. Birim müdürü ve üstü yönetici kadrolarına yapılan atamalar ilk toplantıda belediye meclisinin bilgisine sunulur.

Belediyelerin memur ve işçi kadrolarının iptal, ihdas ve değiştirilmesi, İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından ortaklaşa hazırlanarak yürürlüğe giren “Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik” ile tespit edilen sayı ve esaslara göre belediye meclisi tarafından gerçekleştirilmektedir.

Belediyelerde sadece, sağlık, veterinerlik, teknik, hukuk, ekonomi, bilişim ve iletişim, plânlama, araştırma ve geliştirme, eğitim ve danışmanlık alanlarında, avukat, mimar, mühendis, şehir ve bölge plâncısı, çözümleyici ve programcı, tabip, uzman tabip, ebe, hemşire, veteriner, kimyager, teknisyen ve tekniker gibi uzman ve teknik personel yıllık sözleşme ile çalıştırılabilmektedir. Kısmi zamanlı personel ise ancak avukat, mimar, inşaat mühendisi, harita mühendisi ve veteriner kadrolarında istihdam edilebilmektedir.

İl belediyelerinde personel sistemi belediyeler için geçerli olan yukarıdaki esaslara göre işletilmektedir. Bununla birlikte, belediyelerin “hizmet alımı” yöntemi ile taşeron firmalar aracılığıyla da dolaylı olarak personel istihdam ettiği belirtilmelidir. Özellikle son yıllarda belediyelerin karşı karşıya oldukları mali sorunlar nedeniyle bu yola yöneldikleri görülmektedir. Bu çalışma kapsamında incelemeye alınan il belediyelerindeki örneklerden yola çıkılarak, belediyelerin toplam personelinin %50’si kadarını hizmet alımı yöntemiyle çalıştırdığı söylenebilir.

İl belediyeleri, personel sistemlerini belediye teşkilatı içerisinde kurdukları “İnsan Kaynakları/İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü”

eliyle yönetmektedirler. İl belediyelerin personel yönetimini ve politikasını biçimlendiren ve önemli çıkarımlara imkan tanıyan önemli belgelerden birisi de İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan 27/11/2011 tarihli ve 28125 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik”tir. Bu yönetmelikte il belediyeleri nüfus büyüklüklerine göre B grubunda 9 alt gruba (B1-B9) ayrılmıştır. Bu makale kapsamında stratejik planları incelenen il belediyeleri bu alt gruplardan nüfusu 100.000 ve üzeri olanlar (B3-B9) arasından ve her alt grubu temsil edecek şekilde seçilmiştir. Aşağıdaki Tablo 1 çalışma kapsamında incelenen 25 il belediyesinin personel yapısının norm kadro ilke ve standartlarına göre mevcut durumunu göstermektedir.

Tablo 1’de görüldüğü üzere norm kadro standartlarına göre memur kadroları sürekli işçi kadrolarının iki katı olarak öngörülmüştür. Ancak yine Tablo 1’de görüldüğü gibi il belediyelerinin hemen hemen hepsinde tersi bir durum vardır. Yani istihdam edilen sürekli işçiler neredeyse memurların iki katıdır. 25 il belediyesi içerisinde bunun iki istisnası Ayfonkarahisar Belediyesi ve Malatya Belediyesi’dir. Bu iki belediyede sürekli işçi sayısı memur sayısının altına indirilmiştir. Belediyeler özellikle yeni belediye kanunu sonrasında personel azaltımı politikası izlemektedir. Bunun sebebi personel harcamalarının gerçekleşen bütçe gelirlerinin %30’unun altına inmemesi durumunda belediyelerin yeni personel istihdam edememesidir. Belediyelerin ihtiyaç duydukları kadrolara personel alımı yapabilmeleri için öncelikle ihtiyaç duymadıkları personeli emekli etmeleri gerekmektedir. Bunun için belediyeler ağırlıklı olarak, kendileri için daha masraflı olan sürekli işçileri emekli etme yolunu tercih etmektedirler. Tablo 1’de görüldüğü üzere, belediyelerin memur kadroları ile memur sayıları arasındaki fark işçi kadroları ile işçi sayıları arasındaki farktan daha yüksektir. Bu sonuç aynı şekilde izlenen personel politikasına ve belediyelerin mecburen izlemeleri gereken yola dayanmaktadır.

**Tablo 1: İl Belediyelerinin Norm Kadro Standartları Cetveline Göre Mevcut Durum<sup>22</sup>**

Sıra No	İl Belediyesi	Nüfus	Memur Kadroları (a)	Memur Sayısı (b)	b/a	Sürekli İşçi Kadroları (x)	Sürekli İşçi Sayısı (y)	y/x
1.	Adıyaman	198.433	331	191	0,58	166	210	1,27
2.	Afyonkarahisar	170.455	331	237	0,72	166	175	1,05
3.	Aksaray	171.423	331	172	0,52	166	302	1,82
4.	Aydın	179.425	331	208	0,63	166	769	4,63
5.	Balıkesir	259.157	471	199	0,42	236	370	1,57
6.	Bilecik	46.403	192	59	0,31	96	92	0,96
7.	Bolu	120.021	280	118	0,42	140	423	3,02
8.	Çorum	212.418	410	246	0,60	205	514	2,51
9.	Denizli	488.768	659	436	0,66	330	666	2,02
10.	Düzce	125.240	280	120	0,43	140	285	2,04
11.	Elazığ	323.420	556	240	0,43	278	510	1,83
12.	Erzincan	90.100	214	105	0,49	107	373	3,49
13.	Hatay (Antakya)	202.216	410	176	0,43	205	268	1,31
14.	Kars	76.729	214	75	0,35	107	438	4,09
15.	Kırıkkale	192.705	331	359	1,08	166	741	4,46
16.	Malatya	388.590	607	372	0,61	304	288	0,95
17.	Muğla	61.550	214	108	0,50	107	143	1,34
18.	Ordu	135.878	280	170	0,61	140	396	2,83
19.	Siirt	129.108	280	92	0,33	140	257	1,84
20.	Şanlıurfa	488.000	659	221	0,34	330	988	2,99
21.	Tekirdağ	140.535	280	180	0,64	140	451	3,22
22.	Trabzon	230.399	410	251	0,61	205	602	2,94
23.	Uşak	176.717	331	138	0,42	166	354	2,13
24.	Van	360.810	607	318	0,52	304	634	2,09
25.	Zonguldak	108.792	280	137	0,49	140	340	2,43

22 T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2011. Bu çalışmada T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü referans verilerek kullanılan veriler doğrudan Araştırmacılar tarafından ilgili kurumdan alınmıştır.

Tablo 1’de görüldüğü üzere hiçbir belediye norm kadro ilke ve standartlarına uygun bir personel durumuna sahip değildir. Bu anlamda en önemli sorun sürekli işçi kadrolarında fazla personel istihdam edilmesi ve memur kadrolarında yeterli personel istihdam edilememesidir. Örneğin, Kırıkkale Belediyesi nüfusuna göre belirlenmiş olan memur kadrolarına hemen hemen denk sayıda memur istihdam etmektedir. Fakat işçi kadroları açısından bakıldığında aynı belediye için tam tersi bir durum ile karşılaşmaktadır. Burada iki farklı tarafın sebep olduğu sorunlar ortaya çıkmaktadır. İlk olarak, merkezi yönetimin ilgili kurumları tarafından belirlenen norm kadro standartları Kırıkkale örneğinde eksiklik ortaya koymaktadır. Hiçbir belediyede sağlanamayan memur kadrosu/memur sayısı dengesine yakın bir denge burada sağlanmıştır. Ancak, Kırıkkale Belediyesi nüfus açısından kendisinden iki kat büyük belediyeler ile karşılaştırıldığında, diğer belediyelerin Kırıkkale Belediyesi gibi memur statüsü açısından norm kadro standartlarını yakalaması imkansız gözükmektedir. İkinci olarak, belediyelerin sürekli işçi istihdam ederken rasyonel ihtiyaçlara göre hareket etmediği gözükmektedir. Özellikle Aydın, Kars, Kırıkkale, Bolu, Erzincan, Şanlıurfa, Tekirdağ ve Trabzon İl Belediyeleri, son yıllarda izlenen personel azaltımı politikalarına rağmen, sürekli işçi sayısı bakımından norm kadro standartlarına çok uzak durmaktadırlar. Bu değerlendirme konunun iki yönlü (merkezi yönetim ve belediyeler açısından) tekrar değerlendirilmesinde fayda olduğunu göstermektedir.

Genel olarak il belediyelerinin personel politikasına ilişkin olarak burada yapılan değerlendirmeye göre, Türkiye’de belediyelerin personel politikası hakim yönetim paradigmalarının etkisi altında kalmakta ve kendi kronikleşmiş sorunlarına göre çözümler geliştirmeye çalışmaktadır. Esnek istihdam, personel azaltımı, memur ve işçi gibi güvenceli pozisyon yerine sözleşmeli personel tercihi, özelleştirme ve hizmet alımıyla yönetimin sadece sağlayıcı konumuna indirgenmesi gibi benzer gelişmeler dikkat çekmektedir. Ancak, insan kaynakları yönetimi yaklaşımı, dezavantajlı grupları istihdam etme, performans dayalı yönetim, liderlik ve motivasyon esaslı araçlar, kadın istihdamı, personel yönetim biriminin desantralizasyonu, kurum içi yatay ve dikey personel hareketliliğinde serbestlik gibi konular zayıf kalmıştır. Bu noktada ayrıntılı bir şekilde YKİ esinli personel politikasının yine YKİ esinli stratejik planlar üzerinden değerlendirilmesi belediye personel politikası konusunda kapsamlı bir değerlendirmeye imkan tanıyacaktır.

## II. STRATEJİK PLANLARA GÖRE İL BELEDİYELERİNİN PERSONEL POLİTİKASI

2000’li yıllarda Türkiye’de yaşanan yönetsel reform sürecinin ağırlıklı olarak YKİ düşüncesinden etkilendiği ve yapılan düzenlemelerin işletmecilik uygulamalarını içerdiği genel kabul görmektedir. Bu anlamda ilk önemli düzenlemenin 2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu olduğu söylenebilir. Sonraki yıllarda yerel yönetimleri ilgilendiren yasal düzenlemelerde bu kanunla getirilen yeni yönetim araçlarına atıf yapıldığı ve özel sektör yönetim tekniklerinin belediyelerde uygulanmasının adeta zorunlu kılındığı bir süreç yaşanmıştır. Yerelleşme sürecinin işletmecilik ayağını oluşturan düzenlemelerin amacı esnek, hesap verebilir, şeffaf, etkin ve etkili, katılımcı, performans odaklı bir yönetim modeli oluşturmaktadır. Bu gelişmeleri genel kamu yönetimi açısından değerlendiren Aktan ve Çoban<sup>23</sup> “iyi yönetim ilkeleri”ni benzer şekilde tanımlamaktadırlar: “*Katılımcılık, saydamlık, hesap verme sorumluluğu, yerinden yönetim, siyasal etik, kalite, liyakata dayalı insan kaynakları yönetimi, hizmet sunumunda rekabet, hukukun üstünlüğü, iktidarın sınırlandırılması, kurallar ve kurumlar, dijital bilgi yönetimi*”. Bu ilkelerin son yıllarda yerel yönetimler ve özellikle belediyeler tarafından benimsendiği; örgüt ve yönetimlerini bu ilkeler çerçevesinde geliştirme eğiliminde ve çabasında oldukları görülmektedir. Bu durumun en önemli göstergesi belediyeler tarafından hazırlanan stratejik planlardır.

2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Kanunu’nun 9. maddesinde; “*Kamu idareleri; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar*” denilmektedir. 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 41. Maddesinde de; “*Belediye başkanı, mahallî idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma plânı ve programı ile varsa bölge plânına uygun olarak stratejik plân ve ilgili olduğu yıl başından önce de yıllık performans programı hazırlayıp belediye meclisine sunar*” şeklinde bir ifade vardır. Ayrıca, 5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun; Belediye

23 Aktan ve Çoban, *a.g.k.*, s. 13.

Başkanının görev ve yetkilerini düzenleyen 38. maddesinin b bendinde “Belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak” görevleri Belediye Başkanına verilmiştir. Böylece stratejik planlama kaynakların ve belediyelerin iyi yönetimi için genel olarak kabul edilmiş bir yönetim aracı haline gelmiştir.

Yeni personel politikası kapsamında, İKY yaklaşımı çerçevesinde kamu personelinin stratejik varlıklar olarak görülmesi beklenmektedir. Stratejik yönetim ile İKY birlikte düşünülmelidir. Örgütün tüm unsurlarını değerlendiren ve ona göre yönetime yön veren stratejik planlamanın en önemli tarafı stratejik insan kaynakları planlamasıdır. Bu çerçevede düşünüldüğünde, “stratejik planlama, misyon, vizyon, amaç ve hedefler belirlenmesi, iç ve dış çevre analizi gibi stratejik yönetim unsurları insan kaynakları yönetimi ve stratejik insan kaynakları planlaması ile yakından ilişkilidir”<sup>24</sup>. Bir anlamda stratejik yönetimin ve planlamanın başarısı da bir iç çevre faktörü olan insan kaynağına bağlıdır. Sonuçta stratejileri belirleyen, stratejik planı uygulayan ve yönetim sonuçlarını kontrol edip değerlendiren insandır/personeldir<sup>25</sup>.

Bu çalışma kapsamında belediyelerin personel politikasına ilişkin sonuçlara ulaşmak amacıyla, Türkiye genelinde siyasal, coğrafi ve yönetsel değişkenler dikkate alınarak 25 il belediyesinin personel politikasına ilişkin belirleyici söylemleri olan stratejik planları analiz edilmiştir. Stratejik planlar bazı belediyelerden doğrudan alınmış, bazı belediyelerin ise resmi İnternet adresinden indirilmiş, bazı belediyelerin de stratejik planlarına ne yazık ki ulaşılammıştır. Stratejik planlarına ulaşılammayan il belediyelerinin personel yönetimi faaliyetleri kendi faaliyet raporları üzerinden değerlendirilmiştir.

Stratejik planların genel olarak formatı ve düzeni birbirine benzelemektedir. Ayrıca stratejik plan hazırlanırken izlenen yollar ve teknikler de benzeşmektedir. Bu nedenle, klasik olarak stratejik plan hazırlanırken izlenen “SWOT Analizi” (GZFT Analizi: güçlü yönler, zayıf yönler, fırsatlar, tehditler) adımları çerçevesinde il belediyelerinin stratejik planları değerlendirilmiş ve alt başlıklarda stratejik planlarda personel politikasıyla ilgili olarak ön görülen “stratejik ilkeler, amaçlar ve faaliyetler” tespit edilmiştir<sup>26</sup>.

---

24 Özgür, a.g.k., s. 214-215.

25 Özgür, a.g.k., s. 246.

26 İl belediyelerinin stratejik planları analiz edilirken Erençin’in (a.g.m., s. 3-7) büyükşehir belediyeleri personel yönetimi için hazırladığı çalışmada kullandığı yöntemden yararlanılmıştır.



## II.1. İl Belediyelerinin Personel Yönetimi Sorunları ve Zayıf Yönleri

İl belediyelerinin personel yönetimi sorunları ve zayıf yönleri 10 alt başlıkta toplanmıştır: “*Personel sayısı ve dağılımı, nitelikli ve teknik personel ihtiyacı, norm kadro uygulaması, ücret dengesizliği, eğitim, sosyal tesis sorunları, etkinlik, performans değerlendirmesi, çatışma, değişime uyum ve teknoloji kullanımı*”. Sayılan alt başlıklar çerçevesinde 25 il belediyesinin personel sorunları ve zayıf yönleri içerisinde en önemli sorun alanın “norm kadro ilke ve standartları”nı uygulayamamak olduğu gözükmektedir. Aynı düzeyde il belediyelerinin büyük bölümü personel sayısı ve dağılımı, eğitim, nitelikli ve teknik personel ihtiyacı konularında ciddi sorunlara sahiptirler. Belediyeler personel yönetimi konusunda merkezi yönetimin yaptığı düzenlemelerin gerisindedir. Çoğu belediye profesyonel bir şekilde iş tanımlaması ve iş analizi yapamamıştır. Belediyelerin memur sayıları ve sürekli işçi sayıları arasında ve bu personelin birimler arasında dağılımında önemli dengesizlikler vardır.

İl belediyelerinde sürekli işçi statüsündeki personel sayısının çok fazla olması belediye personelinin ortalama eğitim düzeyini de düşürmektedir. Belediyelerdeki işçi statüsündeki personelin büyük bölümü “ilköğretim ve altı” düzeylerde okullardan mezundur. Üniversite eğitimi almış belediye personeli oranı genel olarak düşüktür. Memur statüsündeki personelin bir bölümü yüksekokul ve üniversite mezundur. Bununla birlikte, son yıllarda yavaş da olsa oranı giderek artan sözleşmeli personelin eğitim düzeyi diğer statülerdeki personele göre yüksektir. Böylece, nitelikli ve teknik personel ihtiyacının giderilmesinde eğitilmiş insan kaynağı hassasiyeti dikkate alınarak sözleşmeli personel istihdamı yolu kullanılabilir. Ancak bu kez de, sözleşmeli istihdamın uzun vadede yaşatabileceği diğer sorunlar (örn. iş güvencesi, motivasyon, örgütsel bağlılık vb.) göz önünde tutulmalıdır.<sup>27</sup>

---

27 02/08/2013 tarihli ve 28726 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 6495 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile belediyelerde çalışan sözleşmeli personelin kadroya geçirilmesi için düzenleme yapılmıştır. Bu makale kapsamındaki araştırma ilgili düzenlemeden önce yapıldığı ve bu düzenlemenin sonuçlarının değerlendirilmesi için yeterli verinin olmamasından dolayı bu konuya çalışma kapsamında yer verilememiştir.

**Tablo 2: İl Belediyelerinin Personel Yönetimi Sorunları ve Zayıf Yönleri**

Sıra No	İl Belediyesi	PS	NP	N	ÜD	Eğ.	ST	E	P	Ç	DU
1.	Adıyaman	X	X	X	X	X	X		X	X	X
2.	Afyonkarahisar		X	X		X	X		X		X
3.	Aksaray	X		X	X	X	X		X	X	
4.	Aydın	X	X	X	X	X			X	X	X
5.	Balıkesir	X	X	X		X					
6.	Bilecik	X	X	X							
7.	Bolu	X		X		X					
8.	Çorum	X		X	X						
9.	Denizli	X		X		X					
10.	Düzce	X	X	X		X	X			X	
11.	Elazığ	X	X	X	X	X			X		X
12.	Erzincan	X	X	X							
13.	Hatay (Antakya)	X	X	X	X	X		X	X	X	
14.	Kars	X	X	X		X					X
15.	Kırıkkale	X	X	X		X					X
16.	Malatya		X	X		X	X	X	X	X	X
17.	Muğla	X		X		X				X	
18.	Ordu	X	X	X		X	X			X	
19.	Siirt	X		X		X					
20.	Şanlıurfa	X	X	X					X	X	X
21.	Tekirdağ	X	X	X		X	X			X	
22.	<b>Trabzon</b>	X	X	X	X	X	X		X	X	X
23.	Uşak	X	X	X		X	X	X	X		
24.	Van	X	X	X		X				X	
25.	Zonguldak	X	X	X	X	X				X	
	<b>Toplam</b>	23	19	25	8	21	9	3	10	13	9

PS: Personel Sayısı ve Dağılımı, NP: Nitelikli ve Teknik Personel İhtiyacı, N: Norm Kadro Uygulaması, ÜD: Ücret Dengesizliği (maaşların düzenli ödenmemesi), E: Eğitim (personel eğitim düzeyi ve hizmet içi ve öncesi eğitim), ST: Sosyal Tesis Sorunları (çalışma ortamı ve sosyal kolaylıklar, motivasyon), E: Etkinlik, P: Performans Değerlendirmesi (ödül ve ceza), Ç: Çatışma (birimlerarası koordinasyon), DU: Değişime Uyum (personel katılımı) ve Teknoloji Kullanımı.

Eğitim konusu il belediyeleri için de en önemli problemdir. Yeni istihdam edilen personel ile eğitim düzeyi artırımını hedeflense de, bunun sürekli hizmet içi (şehir içi ve şehir dışı) eğitim imkanları ile desteklenmesi gerekmektedir. Eğitim konusunda ildeki veya yakın illerdeki üniversitelerin “kamu yönetimi, işletme, maliye, kent ve bölge planlaması vb.” bölümlerinden yararlanılması mümkündür. Ayrıca, TODAİE, Türkiye Belediyeler Birliği, İller Bankası ve bazı sivil toplum kuruluşlarının eğitim çalışmaları takip edilmelidir.

İl belediyelerinin sorunlarını ve zayıf yönlerini gösteren Tablo 2’ye bakıldığında, stratejik planlarda sırasıyla “atıŐma, performans değerlendirmesi, sosyal tesis sorunları, değişime uyum ve teknoloji kullanımı, ücret dengesizliği, etkinlik” sorunlarının önceki sorunlara göre daha az sayıda belediye tarafından belirtildiği görülmüştür. Bu tespit belirtilen sorunların diğer belediyelerde olmadığı anlamına gelmemektedir. Özellikle, birimlerarası koordinasyon, performans değerlendirmesi, etkinlik, deđeriŐime uyum ve teknoloji kullanımı konularında çoğu belediyenin sorun yaşadığı bilinmektedir. Belediyelerin stratejik planlarında daha çok “norm kadro, personel sayısı ve dağılımı, nitelikli ve teknik personel eksikliği ve eğitim” konularına değinmelerinin en önemli sebebi bu sorunların büyük maliyetler getirmesi ve belediye yönetimi için hayati nitelikte olmasıdır. Diğer yandan, bazı belediyeler zayıf oldukları ve sorun yaşadıkları konuları stratejik planlarda objektif bir şekilde deđerlendirmemiŐlerdir. Bu durumun belediyeyi kamuoyu nezdinde iyi bir şekilde göstermeyeceğini düŐünmüŐ olabilirler. Bunun tersine davranan belediyeler de vardır: Örneğin, Afyonkarahisar Belediyesi personel yönetimi konusunda en iyi durumda olan belediyelerden biri olsa da, belediye sorunlarını açık ve ayrıntılı bir şekilde sıralamıŐtır. Yine Trabzon Belediyesi bu konuda çekinmeden objektif değerlendirmeler yoluyla belediye personel yönetimi sorunlarını dile getirmiştir.

## **II. 2. İl Belediyelerinin Personel Yönetimindeki Güçlü Yönleri**

İl belediyelerinin personel yönetimindeki güçlü yönleri 9 alt başlık altında toplanmıştır: “*Nitelikli ve teknik personel sayısı, personelin eğitim durumu, personelin deneyimi, düşük gider, personelin performansı, sosyal tesisler, ödüllendirme, kuruma bağlılık ve ekip çalışması, mali durum*”. Sayılan alt başlıklar çerçevesinde 25 il belediyesinin stratejik planlarında personel yönetimine ilişkin olarak en fazla vurgulanan g-

lü yönler “personel sayısı, kuruma bağlılık ve ekip çalışması ve personelin deneyimi”dir. Güçlü yönlerin gösterildiği Tablo 3’e bakıldığında, il belediyelerinin personel sorunları ve zayıf yönleri ile karşılaştırıldığında güçlü yönleri sınırlı kalmaktadır. Belediyelerin öne çıkan güçlü yönlerinin bile toplam il belediyesinin yarıya yakını tarafından paylaşıldığı görülmektedir. Özellikle, sürekli işçi statüsündeki kadroları şişkin durumda olan belediyeler için personel sayısının fazla olması güçlü bir yönden ziyade bir zayıflığa işaret etmektedir. Nitelikli ve teknik personele sahip olan belediye sayısının az olması nicel fazlalığı güçlü yöne çevirmekten uzak kalmaktadır.

Kuruma bağlılık ve ekip çalışmasının güçlü bir yön olarak kabul edildiği belediyelerde, personelin politika belirleme, karar alma ve uygulama süreçlerine katılımının amaçlandığı görülmektedir. Yine bu belediyelerde kurumsal sinerjiden faydalanmanın faydaları üzerinde durulmaktadır.

Üçüncü bir güçlü yön olarak “personelin deneyimi”ne vurgu yapılmıştır. Ancak, burada deneyimden algılanan daha çok personelin hizmette geçirdiği yıldır. Oysaki, iş yapma becerisi konusunda ayrıntılı verilere stratejik planlarda rastlanmamaktadır. Bu nedenle, uzun yıllar aynı kurumda çalışmış personelin nitelikleri ile birlikte değerlendirilmemesi güçlü bir yöne işaret etmemektedir.

**Tablo 3: İl Belediyelerinin Personeline İlişkin Güçlü Yanlar**

Sıra No	İl Belediyesi	S	Eğ.	D	DG	P	ST	Ö	KB	M
1.	Adıyaman									
2.	Afyonkarahisar	X	X		X		X		X	X
3.	Aksaray								X	X
4.	Aydın	X							X	X
5.	Balıkesir			X		X	X		X	X
6.	Bilecik			X					X	
7.	Bolu	X		X		X			X	
8.	Çorum	X								
9.	Denizli	X								X
10.	Düzce		X							
11.	Elazığ	X		X					X	
12.	Erzincan		X							
13.	Hatay (Antakya)	X								
14.	Kars									
15.	Kırıkkale	X	X	X		X			X	
16.	Malatya	X		X	X	X				
17.	Muğla	X							X	
18.	Ordu			X					X	
19.	Siirt			X						
20.	Şanlıurfa	X				X	X		X	X
21.	Tekirdağ								X	
22.	Trabzon	X	X	X						
23.	Uşak	X	X	X		X				
24.	Van									
25.	Zonguldak					X				
	<b>Toplam</b>	13	6	10	2	7	3	0	12	6

S: Sayı (Teknik ve nitelikli personel, norm kadro), Eğ.: Eğitim, D: Deneyim, DG: Düşük Gider, P: Performans (yüksek iş sonuçlandırma), ST: Tesis (sosyal ve sağlık), Ö: Ödüllendirme, KB: Kuruma Bağlılık ve Ekip Çalışması (kurumsal sinerji, katılım), M: Mali Durum.

Çalışma kapsamında incelenen 25 il belediyesinde personel yönetimi ile ilgili olarak daha az öne çıkan güçlü yönler sırasıyla “performans, eğitim, mali durum, sosyal tesis, düşük gider” konularıdır. Bir anlamda bu Tablo zayıf yönleri tamamlamaktadır. Mevcut personel yapısı ile il belediyeleri hedeflenen performansa ulaşamamakta, eğitim düzeyi düşük personelle çalışmakta, mali sıkıntılar yaşamakta, çalışanların sosyal ve sağlık ihtiyaçlarına özen gösterememekte ve yüksek maliyetlerle personel çalıştırmaktadır. Bir anlamda reform sürecinin belediyelerden beklediği “etkin, etkili, katılımcı, kaliteli, şeffaf ve hesap verebilir” hizmet sunumunu sağlayacak personel sisteminin gerektirdiği güçlü yönlere belediyeler ne yazık ki sahip değildir.

Bazı belediyelerde personel yönetimine ilişkin güçlü yönlerin ya hiç olmadığı ya da çok sınırlı olduğu görülmektedir. Bunlardan büyük bölümü gerçekten personel yönetimi konusunda çok ciddi sorunlarla karşı karşıyadırlar. Ancak, bazı belediyeler ise personel yapıları açısından güçlü yönleri olsa da stratejik planlarında bu konuya gereken önemi vermemişlerdir. Van Belediyesi gibi oldukça büyük bir belediye örneğinde görüldüğü gibi stratejik planlamanın ciddi bir değerlendirme ile yönetsel açıdan değil daha çok siyasi ve soyut amaçlar ile hazırlanmasından kaynaklanan sorunlar vardır. Birçok belediye güçlü yönleri olarak belirttikleri konularda kendi verileri ile çalışmaktadırlar. Fazla personeli olan belediyelerin bazıları bunu bir güç olarak değerlendirmekte; ancak aynı belediyelerin nitelikli personel konusunda ciddi eksiklikleri bulunmaktadır. Bilecik, Kars ve Erzincan belediyelerinin stratejik planlarına ulaşamadığı için bu belediyelerin güçlü yönleri yeteri kadar değerlendirilememiştir.

### **II.3. İl Belediyelerinin Personel Yönetimi Sorunlarını Çözme Konusunda Sahip Oldukları Fırsatlar**

İl belediyelerinin personel sistemlerindeki sorunları çözme konusunda sahip oldukları fırsatlar 8 alt başlıkta değerlendirilmiştir: “*Üniversite, teknolojik uyum ve e-belediyecilik, eğitimli nüfus, eğitimli personel, hizmet alımı, performans yönetimi, tedarikçiler, norm kadro*”. 25 il belediyesinin stratejik planlarının bu açıdan incelenmesi sonucunda Tablo 4 geliştirilmiştir. İncelenen stratejik planların büyük bölümünde fırsatlar konusunda personel yönetimine ilişkin doğrudan atıflar yoktur. Ancak, tüm belediye sistemi için yapılan analiz sonucu tespit edilen

fırsatlardan personel yönetimine etkisi olabileceği düşünülenler araştırmacılar tarafından tespit edilmiştir. Özellikle son yıllarda her ilde en az bir üniversitenin açılması sonucunda önemli beklentilerin oluşması belediye yönetimlerine de yansımıştır. Tablo 4’de görüldüğü üzere 25 il belediyesinden 21’i için üniversite önemli bir fırsat olarak görülmektedir. Üniversitenin personel yönetimi konusunda sağlayacağı olumlu dışsallıklar birden fazladır. İlk olarak, üniversitedeki akademik kadrolar kent ile ilgili bilimsel çalışmalar yaparak kentsel sorunların tespiti ve çözümü noktasında önemli katkı sunabilirler. Üniversitelerdeki kent yönetimi ile ilgili bölümlerinde yer alan akademisyenlerin ilgili belediye yönetiminin çağdaş yönetim yaklaşımları doğrultusunda dönüşümüne yapacağı katkılar etkili olacaktır. İkinci olarak, belediyeler için önemli bir sorun olan mevcut personelin eğitim düzeyinin düşüklüğü üniversitenin ilgili bölümlerinden ve sürekli eğitim merkezlerinden alınacak destek ile iyileştirilebilecektir. Üçüncü olarak, üniversitenin belediye yönetimi ve hizmet alanları ile ilgili bölümlerinden mezun olacak nitelikli iş gücü belediyenin bulmakta zorluk çektiği bir kaynak durumundadır. Böylece üniversite faktörünün sağlayacağı olumlu dışsallıklar çok yönlü değerlendirilirse belediyelerin personel yönetimi için ne kadar önemli olduğu anlaşılacaktır.

**Tablo 4:** İl Belediyelerinin Personel Yönetimi Sorunlarını Çözme Konusunda Sahip Oldukları Fırsatlar

Sıra No	İl Belediyesi	Ü	T	EN	EP	HA	PY	Te	N
1.	Adıyaman	X							
2.	Afyonkarahisar	X	X						
3.	Aksaray								
4.	Aydın			X					
5.	Balıkesir	X	X						
6.	Bilecik								
7.	Bolu	X			X	X			
8.	Çorum	X				X			
9.	Denizli	X		X		X			
10.	Düzce	X				X			
11.	Elazığ	X	X				X		
12.	Erzincan	X	X		X	X			
13.	Hatay (Antakya)	X							
14.	Kars	X			X	X			
15.	Kırıkkale	X				X			
16.	Malatya	X					X	X	X
17.	Muğla	X							
18.	Ordu	X	X						
19.	Siirt								
20.	Şanlıurfa	X	X						X
21.	Tekirdağ	X							
22.	Trabzon	X	X						
23.	Uşak	X							
24.	Van	X							
25.	Zonguldak	X	X						
	<b>Toplam</b>	21	8	2	3	7	2	1	2

Ü: Üniversite, T: Teknolojik Uyum ve E-Belediyecilik, EN: Eğitimli Nüfus, EP: Eğitimli Personel, HA: Hizmet Alımı, PY: Performans Yönetimi (bireysel ve kurumsal), Te: Tedarikçiler (yeni yönetim araç ve yöntemleri), N: Norm Kadro.



2000’li yıllarda piyasada, sivil toplumda, kamu yönetiminde ve akademik çevrede en çok tartışılan konulardan birisi de bilgi teknolojileri ve onun toplumsal yapılara etkisidir. Özellikle e-devlet uygulamalarının yarattığı olumlu etkiler belediyelerden de e-belediyecilik adı altında birçok hizmet sunumu talebinin doğmasına yol açmıştır. Bu etkiler altında belediye yönetimleri özellikle son yıllarda bilgi ve iletişim teknolojilerinden yararlanarak bazı hizmetlerini İnternet üzerinden kullanıcıya sunmaya çalışmaktadırlar. Devam eden teknolojik uyum ve e-belediyecilik faaliyetlerinin personel konusu ile ilişkisi çok yakındır ve belediye yönetimleri için önemli bir fırsat sunmaktadır. Bir yandan yeni teknolojiler işgücü tasarrufuna imkan tanırken, diğer yandan bilgisayar okuryazarı personel ihtiyacına yol açmaktadır. Belediyeler alt yapılarını ve hizmet süreçlerini teknoloji yoğun hale getirirlerse ve e-belediyecilik uygulamalarını iyileştirirlerse önemli bir işgücü tasarrufu sağlayacaklardır. Diğer taraftan mevcut personel profiline hızlı bir şekilde teknolojiye uyumlu hale dönüştürülmesi gerekmektedir. Giderek daha genç, eğitilmiş ve teknoloji uyumlu personelin istihdamı belediyeler açısından önemli bir fırsat sunmaktadır.

İl belediyeleri stratejik planlarında personel yönetimi konusundaki fırsatlar arasında değerlendirilen üçüncü husus da “hizmet alımı” yöntemidir. Yeni Belediye Kanunu’nun bu anlamda teşvik edici olması sebebiyle belediyeler yaşadıkları personel sorunlarını çözebilmek için yoğun bir şekilde hizmet alımına yönelmişlerdir. Bu durum, stratejik planlarda fırsat olarak değerlendirilmektedir. Böylece kadrolu bir kamu personeline göre daha az maliyet getiren personel çalıştırılacak, kadrolu personel için geçerli olan özlük haklarının maliyetinden sakınılacak, daha esnek çalışma süreçleri değerlendirilecek ve piyasa şartları çerçevesinde rekabet ortamından yararlanılacaktır. Bu düşünce merkezi iktidarın da etkisiyle genel olarak kabul görmüştür ve belediyelerde hizmet alımı ilgi çeken bir fırsat haline dönüşmüştür.

Tablo 4’de aslında önemli bir eksikliğe işaret edilmektedir. İl belediyeleri “eğitilmiş nüfusu, eğitilmiş personeli, performans yönetimini, yeni yönetim araçlarını ve yöntemlerinin kullanılmasını ve norm kadro uygulaması”nı yeteri kadar değerlendirmemekte ve fırsat olarak görmemektedirler. Sayılan konu başlıklarının her biri personel yönetimi için önemli fırsatlar sunmaktadırlar. Ancak, bunların belediyelerin gündemine girmesi ve olumlu etkiler doğurması hemen sonuç alınabilecek hususlar değildir. Ayrıca norm kadro uygulamaları, performans yönetimi,

yeni yönetim araçları ve yöntemleri kullanılan konularda belediyelerin önemli desteğe ihtiyaçları vardır. Bu anlamda destek aktörleri merkezi yönetim, özel sektör, sivil toplum kuruluşları vb. aktörler olabilir. Ancak özel sektörün ve sivil toplum kuruluşlarının fazla gelişkin olmadığı yerlerde merkezi yönetimin daha bir önemli rol üstlenerek belediye personel politikasına destek sunması gerekmektedir.

#### **II.4. İl Belediyelerinin Personel Yönetimi Konusunda Karşı Karşıya Oldukları Tehditler**

İl belediyelerinin personel yönetiminde karşı karşıya oldukları tehditler 9 alt başlık altında toplanmıştır: *“Mevzuat, bürokrasi, ihale süreci, nitelikli personel eksikliği, mali durum, teknolojik takip, üniversitede ilgili bölümlerin olmaması, takım çalışması, liyakat”*. Aslında sayılan bu konu başlıklarının hepsi genel olarak belediyeleri her alanda etkilemektedir. Burada özel olarak personel yönetimine olan etkileri tartışılmıştır. Bu çerçevede, 25 il belediyesinin stratejik planlarındaki incelemeye göre en önemli tehdit algılaması “mali durum” ve “nitelikli personel eksikliği” konularında öne çıkmaktadır. Sadece belediyelerin değil tüm yerel yönetimlerin en önemli sorunları mali yapıya ilişkin olarak ortaya çıkmaktadır. Personel yönetimi açısından bakıldığında mali duruma ilişkin temel sorunlar “ödeme sorunları, personel giderleri ve ücret dengesizliği”dir. Bazı belediyelerdeki kötü yönetimden dolayı personel maaşları ödenmesinde sorunlar yaşanmaktadır. Burada kısır bir döngü oluşmuştur. Belediyelerin yıllardır “arpalık” olarak görülmesi ve belediye yönetiminin tercihlerine göre personel alımının yapılması bugün bazı belediyelerin personel giderlerini dahi ödeyemez hale gelmesine yol açmıştır. Reform sürecindeki yasal düzenlemeler ile bu konudaki en önemli önlemlerden biri personel harcamalarına konulan %30’luk sınır ve norm kadro uygulamasıdır. Bu denetim sürdürülür ve makul bir denge kurularsa belediyelerin mali durum açısından algılandıkları tehdit azalacak ve kaynaklar yatırımlara yönlendirilebilecektir. Ayrıca, farklı statüdeki personel istihdamının yol açtığı “ücret dengesizliği” sorunu çözüm beklemektedir. Özellikle yeni kadrolu personel alımının norm kadro ve bütçe sınırlarıyla sınırlandırılması suretiyle gelecek yıllarda daha dengeli bir ücret politikasına ulaşılabilir. Ancak, bu konuda da esaslı bir reforma ihtiyaç vardır.

**Tablo 5:** İl Belediyelerin Personel Konusunda Karşı Karşıya Oldukları Tehditler

Sıra No	İl Belediyesi	M	B	İ	NP	MD	T	Ü	TÇ	L
1.	Adıyaman	X	X	X	X	X				
2.	Afyonkarahisar				X	X				
3.	Aksaray									
4.	Aydın							X		
5.	Balıkesir		X		X					
6.	Bilecik				X			X		
7.	Bolu	X								
8.	Çorum					X				
9.	Denizli				X					
10.	Düzce									
11.	Elazığ	X							X	
12.	Erzincan					X				
13.	Hatay (Antakya)						X			
14.	Kars				X	X				
15.	Kırıkkale			X	X					
16.	Malatya								X	X
17.	Muğla									
18.	Ordu					X				
19.	Siirt					X				
20.	Şanlıurfa		X							
21.	Tekirdağ		X							
22.	Trabzon									
23.	Uşak									
24.	Van					X				
25.	Zonguldak					X				
	<b>Toplam</b>	3	4	2	7	9	1	2	2	1

M: Mevzuat, B: Bürokrasi (Merkezi Yönetim), İ: İhale Süreci, NP: Nitelikli Personel Eksikliği, MD: Mali Durum (Ödeme Sorunları, Personel Giderleri, Ücret Dengesizliği), T: Teknolojik Takip, Ü: Üniversitede ilgili bölümlerin olmaması, TÇ: Takım Çalışması (iletişim ve iş bölümü), L: Liyakat.

Nitelikli ve teknik personel konusunda belediyelerin tamamında yaşanan sorun burada tekrar karşımıza çıkmıştır. Bu tehlikeye karşı durmak için hem belediye yönetimlerine hem de merkezi yönetime önemli görevler düşmektedir. Belediye yönetimlerinin kayırmacılık ve partizanlıktan uzak durarak tamamen liyakata ve profesyonel normlara dayalı bir insan kaynakları politikası izlemesi gerekmektedir. Merkezi yönetime düşen görev ise yasal düzenlemeler ile belediyelerin daha esnek ve daha yerinden insan kaynakları yönetimi uygulamasına geçebilmesinin önünü açmaktır.

Mali durum ve nitelikli personel konularına göre daha az değinilse de, “merkezi yönetim bürokrasisi, mevzuat, ihale süreci, üniversitede ilgili bölümlerin olmaması, takım çalışması eksikliği, liyakata dayalı olmayan uygulamalar ve teknolojik yetersizlikler” de personel yönetimi önünde tehditler olarak algılanmalıdır. Tablo 5’de görüldüğü üzere belediyelerin personel yönetimi konusunda algıladıkları tehditler çok çeşitlilik göstermektedir. Her ne kadar farklı belediyeler farklı sorunlara işaret etse de, belediyelerin çoğu personel yönetimi karşısında bu sorunlarla karşılaşmaktadır. Bu nedenle konun bütüncül bir yaklaşımla ele alınması gerekmektedir.

### **III. İL BELEDİYELERİNİN PERSONEL POLİTİKASINA İLİŞKİN İLKELERİ, STRATEJİK HEDEFLERİ VE FAALİYETLERİ**

Stratejik planlama faaliyetinin aşamaları dikkate alındığında, planın en son aşamasında gelecek dönemlerde ilgili yönetim konularında hangi ilkelerin izleneceği, hangi hedeflere ulaşılacağı ve hangi faaliyetlerin gerçekleştirileceği yazılır. Bu çalışmada da, belediyelerin sorunları ve zayıf yönleri, güçlü yönleri, fırsatları ve karşı karşıya oldukları tehditler ele alındıktan sonra sırada belediyelerin izleyecekleri politikalara değinilecektir. Bu çerçevede, il belediyelerinin personel yönetimine ilişkin ilkeleri, stratejik hedefleri ve faaliyetleri 10 alt başlıkta toplanmıştır: “Hizmet alımı, sözleşmeli personel, ekip çalışması, eğitim, sosyal gelişim, memnuniyet, liyakat, performans yönetimi, stratejik planlama”.

Tablo 6’da görüldüğü üzere il belediyelerinin büyük bir bölümü bazı konularda benzer düşüncededirler. Özellikle; eğitim düzeyinin yükseltilmesi, sözleşmeli personel istihdam edilmesi, hizmet alımı ve personel azaltılması, ekip çalışmasının güçlendirilmesi, çalışanların

memnuniyetlerinin artırılması, performans yönetiminin geliştirilmesi temel hedefler arasındadır.

Çalışmanın başından beri vurgulandığı üzere, belediyelerin mevcut personelinin eğitim durumu önemli bir sorundur. İnceleme kapsamındaki belediyelerin hemen hemen hepsi hizmetiçi ve kurum dışı eğitim olanaklarını geliştirerek personelin eğitim düzeyini yükseltmeyi hedeflemiştir.

İkinci olarak, esnek çalışma koşullarının sağlanması, nitelikli ve teknik personelin istihdam edilmesi için sözleşmeli personel istihdamı politikasının takip edileceği anlaşılmaktadır. Belediyeler sözleşmeli personel çalıştırmaktan memnundurlar ve bu statüdeki nitelikli personelin toplam personel içerisindeki oranının artırılması amaçlanmaktadır. Belediyelerin mali açıdan tasarruf sağlamaları için de sözleşmeli personel istihdamı önemli bir imkan olarak görülmektedir. Bu nedenlerle sözleşmeli personel konusuna stratejik planlarda vurgu yapılmaktadır.

**Tablo 6:** İl Belediyelerinin Personel Yönetimine İlişkin İlkeleri, Stratejik Hedefleri ve Faaliyetleri

Sıra No	İl Belediyesi	HA	S	EÇ	Eğ.	SG	M	L	P	İT	SP
1.	Adıyaman	X	X		X				X	X	X
2.	Afyonkarahisar	X	X		X		X	X	X	X	X
3.	Aksaray		X		X		X		X		
4.	Aydın		X	X	X		X	X	X	X	
5.	Balıkesir		X	X	X	X	X	X	X		
6.	Bilecik	X	X	X	X		X				
7.	Bolu	X		X	X	X	X		X	X	
8.	Çorum	X		X	X	X	X		X		
9.	Denizli	X	X	X	X	X	X	X	X		
10.	Düzce		X		X				X		X
11.	Elazığ	X	X	X	X	X	X	X			
12.	Erzincan	X	X		X						
13.	Hatay (Antakya)	X	X	X	X						
14.	Kars	X	X		X					X	
15.	Kırıkkale	X	X	X	X	X	X				X
16.	Malatya	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
17.	Muğla		X	X	X	X		X		X	
18.	Ordu	X	X	X	X		X		X	X	
19.	Siirt			X	X			X	X		
20.	Şanlıurfa			X	X	X	X	X	X	X	
21.	Tekirdağ		X		X	X	X		X	X	
22.	Trabzon	X	X	X	X	X	X				
23.	Uşak	X	X	X	X	X	X	X		X	
24.	Van	X									
25.	Zonguldak	X	X	X	X		X	X	X		
	<b>Toplam</b>	17	20	17	24	12	17	11	15	11	4

HA: Hizmet Alımı ve Personel Azaltımı (norm kadro), S: Sözleşmeli Personel (nitelikli personel), EÇ: Ekip Çalışması (koordinasyon, iletişim ve ortam), Eğ.: Eğitim (hizmetçi, ildışı), SG: Sosyal Gelişim (sosyal, sağlık), M: Memnuniyet (moral ve motivasyon, ödüllendirme), L: Liyakat (kariyer planlaması, İKY), P: Performans Yönetimi (kurumsal ve bireysel), İT: İş Tanımlaması ve Analizi, SP: Stratejik Planlama.

Üçüncü olarak, yeni dönemde belediyelerden beklenen özel sektörden ve rekabet ortamından daha çok yararlanma politikasının başarılı olduğu düşünülmekte ve belediyeler tarafından tercih edilmektedir. Belediyelerin sahip olduğu fırsatlarının tartışıldığı bölümde de belirtildiği üzere, hizmet alımı suretiyle personel istihdamından daha ucuz, kaliteli, sorunsuz ve verimli hizmet sağlandığı düşüncesi genel olarak paylaşılmaktadır.

Dördüncü olarak, belediyelerin mevcut personel sistemindeki en önemli sorunu olan koordinasyonsuzluk, iletişimsizlik ve takım oluşturmama sorununa çözümler aranmaktadır. Özellikle yeni yönetim yaklaşımları ile personele bakış açısı değişmiştir. Gelecek dönemlerde birer “paydaş” olarak personelin rolü de değişecektir. Bu konuyla bağlantılı olarak toplam kalite yönetimi düşüncesi çerçevesinde “iç müşteri” olarak görülen personelin “memnuniyeti” önem kazanmıştır. Belediyelerin çoğu, ödüllendirme sistemleri ile çalışanlarının moral ve motivasyonunu yükseltme amacını benimsemişlerdir. Çalışanın moral ve motivasyonu konusunda farkındalığın oluşması önemli bir gelişmedir. Çoğu belediye, stratejik planlarında bu konuyla ilgili ilke ve hedeflere yer vermiştir.

Öne çıkan konulardan beşincisi de performans yönetimi<sup>28</sup> konusudur. Belediye yönetimlerinin performans programlarını hazırlamaları ve performans ölçümlerini yapmaları artık yasal zorunluluktur. Ancak çoğu belediye performans yönetimi konusuna ciddiyetle ve profesyonelce yaklaşmamaktadır. Bu bölümde açıklanan tablolardaki veriler de bunu açıkça göstermektedir. Performans yönetimi konusunun stratejik hedefler içerisinde yeterli yer bulamadığı gözükmektedir. Genelde belediyenin özelde ise personel yönetimi açısından bu konunun önemi dikkate alınmalıdır.

İl belediyelerinin stratejik planlarında ilke, stratejik hedefler ve faaliyetler içerisinde “sosyal gelişim, liyakat, iş tanımlaması ve analizi,

---

28 Performans yönetimi YKİ yaklaşımının önemli unsurlarından birisidir. Performans yönetimi ve denetimi hem idari alanda hem de mali yönetim alanında geleneksel yapıların dönüştürülmesini gerektirmektedir. Ateş ve Çetin, *a.g.k.*, s. 255-256. Bu nedenle, performans yönetimi konusundaki eksiklik aslında tüm yeni yönetim araçlarının işlevsiz kalmasına yol açabilecek boyuttadır. Türkiye’de belediyeler bu konularda çalışmalarını yürütmektedir. Belediyelerin performans yönetiminde başarılı olabilmeleri için, hem belediye yönetiminin teknik kapasitesinin yeterli olması, hem de belediye çalışanları, belediye yöneticileri, siyasiler ve sivil toplum kuruluşlarını içeren paydaş kapasitesinin bu yönetime destek olması beklenmektedir. Köseoğlu, *a.g.m.*, s. 39-40.

stratejik planlama” konu başlıklarına da yer verilmiştir. Sayılan konular da öne çıkan konular kadar önemlidir. Özellikle insan kaynakları yaklaşımının benimsenmesi, çalışana bir maliyet faktörü olarak değil üretkenlik faktörü olarak bakılması, çalışanların sosyal gelişiminin ve ihtiyaçlarının önemsenmesi, iş tanımlaması ve analizinin ihtiyaçlara göre gerçekleştirilmesi çağdaş personel yönetimi için gerekli düzenlemelerdir. Bütüncül bir yaklaşım ile tüm konuların ele alındığı, belediyeler arasındaki ilişkiler geliştirilerek sorunlara birlikte çözüm arandığı, merkezi yönetimin yönlendirici ve kaynak desteği sağlayıcı rolünü güçlendirdiği, özel sektörden ve sivil toplumdan yeteri kadar yararlandığı bir sürece ihtiyaç vardır. Sayılan ilke, hedef ve faaliyetlerin gerçekleştirilmesinin takibi yapılmalıdır. Genel olarak değerlendirildiğinde uygulama zayıf olsa da, personel yönetimi konusunda yerel yönetimlerde çağdaş yaklaşımlar çerçevesinde iyileştirmeye yönelik bir farkındalık oluşmuştur. Ancak gelecek dönem hedefleri arasında stratejik planlamaya yeterli sayıda belediye tarafından yer verilmemesi bu konuda soru işaretlerine sebep olmaktadır. Türkiye’de 10 yıla yaklaşan stratejik planlama ve yönetim konusu personel politikası için önemli bir araç ve hedef haline dönüşmüştür. Bu nedenle bu verinin eksik bırakılmış bir alanı göstermesi dikkate alınmalıdır.

## **SONUÇ VE DEĞERLENDİRME**

Yönetimsel reform sürecinde, çağdaş yönetim yaklaşımlarının belirleyiciliği ve yönetimsel ihtiyaçlar etkisi altında belediyelerden personel yönetimi anlamında beklenen nitelikli, işe uygun ve yeterli sayıda insan kaynağının tespit edilmesi, çalışanların sürekli gelişiminin sağlanması, çalışanların çağdaş yöntemler ile değerlendirilmesi ve yükseltilmesi, çalışanların takip edilmesi ve yönetime katılımının sağlanmasıdır. Yukarıda ayrıntılı olarak değerlendirildiği üzere genelde belediyelerin personel yönetimi sistemindeki kronik sorunlara çözüm bulunamamış; çağdaş İKY teknikleri tam anlamıyla uygulamaya sokulamamıştır. Bu sorunun merkezi yönetimden, yerel yönetimlerden ve insan kaynağı profilinden kaynaklanan çeşitli sebepleri bulunmaktadır.

Özellikle çağdaş yönetim yaklaşımlarının ortaya çıkardığı ve belediye personel politikası alanını değerlendirmek için de önemli bir kaynak olan stratejik planlar yol gösterici olmaktadır. İl belediyeleri özelinde stratejik planlar üzerinden yapılan içerik analizi genel olarak



belediyeler ve yerel yönetimler personel politikası hakkında önemli sonuçlara ulaşmaya ve değerlendirmeler yapmaya imkan tanımaktadır. Buna göre; belediyelerin personel yönetimi konusundaki sorunlarının ve zayıf yönlerinin çok olduğu, güçlü yönlerinin ve fırsatlarının ise çok kısıtlı olduğu görülmektedir. Belediyelerin personel sorunları ayrıntılı olarak belirtildiği için sözkonusu personel sorunlarını çözmek için sahip olunan fırsatlara, benimsenen ilkelere, stratejik amaçlara ve faaliyetlere değinmekte fayda vardır. Söz konusu stratejik planlara bakıldığında, fırsat olarak en büyük önem özellikle üniversitelere, bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmelere ve hizmet alımı politikasına verilmektedir. Belediyelerin hedeflediği ilkeler, stratejik amaçlar ve faaliyetlere bakıldığında öne çıkan konunun “eğitim” olduğu görülmektedir. Hem yeni personel alımlarında eğitim düzeyinin yükseltilmesi hem de hizmet içi eğitime vurgu yapıldığı tespit edilmiştir. Sırasıyla sözleşmeli personel istihdamının artırılması, sürekli işçi sayısının azaltılması, hizmet alımı ile özel sektörden yararlanılması, hizmet birimleri arasında koordinasyonun artırılması ve ekip çalışmasının güçlendirilmesi, insan kaynağı veya iç müşteri olarak personelin memnuniyetinin sağlanması ve çalışanların motivasyonunun artırılması, performans dayalı değerlendirmenin yapılması, çalışanların sosyal gelişimine yönelik tesislerin kurulması ve girişimlerin yapılması, kariyer ilkesinin esas alınması, yeterlik ilkesi ile işe göre en uygun insan kaynağının değerlendirilmesi ve stratejik planlama çalışmaları ile İKY’yi uyumlaştırmak stratejik ilkeler, amaçlar ve faaliyetler arasında sayılmıştır.

Özellikle, İKY anlayışının sınırlı olarak personel politikası için işlendiği görülmüştür. Stratejik yönetim ile İKY yaklaşımının yakından ilişkili olduğu hatırlanırsa, stratejik insan kaynakları planlaması için insan kaynağını kurumun merkezine oturtan, iç müşteri olarak çalışan memnuniyetini amaçlayan, kurumsal amaçlar ile bireysel amaçları uyumlaştıran ve çalışanların moral ve motivasyonunu önemseyen bir yönetim anlayışına ihtiyaç vardır. Bunun için stratejik planlarda insan kaynağının çalışma koşullarını iyileştirmek, insan kaynağının kişisel gelişimine yönelik hizmet içi eğitim vermek, insan kaynağının motivasyonu için sosyal aktiviteler düzenlemek ve tesisler kurmak, düzenli olarak insan kaynağı tespit çalışmaları yapmak, başarılı insan kaynağını ödüllendirmek, insan kaynaklarının sağlık sorunları ile ilgilenmek gibi İKY hedeflerine ve faaliyetlerine daha fazla önem verilmesi gerekmektedir.

Bu sonuç ve değerlendirmelerin ışığı altında belediye personel politikasına ilişkin şu öneriler geliştirilmiştir:

1. Sürekli işçi kadrosundaki fazla sayıdaki personel azaltılmalıdır. Belediyeler bu şekilde tasarruf yaparak mali açıdan rahatlayabilir.
2. Kısıtlı insan kaynaklarını tamamlamak üzere faydalanılan hizmet alımı yöntemi belirli standartlara bağlanmalıdır.
3. Norm kadro ilke ve standartları, yerel yönetimlerin katılımıyla, İKY yaklaşımı ile uyumlu ve gerçekçi bir şekilde geliştirilmelidir.
4. Belediyelerin nitelikli teknik personele ihtiyacını karşılamak üzere sözleşmeli personel istihdamı yöntemi güçlendirilmelidir.
5. Belediye personelinin seçimi, işe alınması, birimlerinin değiştirilmesi ve işten çıkarılmasında belediyelerin tümüyle yetkili olması gerekmektedir.
6. Belediye personel yönetimine kayırmacılık, partizanlık ve siyasal kollama ilişkilerinin girmemesi için, İKY birimleri yatay bir yapıda özerk olarak yeniden biçimlendirilmelidir.
7. Hizmet alımı yönteminin yaygınlaştığı bir ortamda, hem belediyenin yönetme ve hizmet üretme kapasitesinin korunması için, hem de insan kaynağının haklarının korunması için ek düzenlemeler getirilmelidir.
8. Nitelikleri yetersiz olan mevcut belediye personelinin iç ve dış kaynaklar eğitimi sürekli desteklenmelidir.
9. Belediye personel politikası söylemi içerisine kadın ve dezavantajlı sosyal grupların istihdamı hedefi dahil edilmelidir.
10. Belediye personel politikasında liderlik, motivasyon ve örgüt kültürü gibi güncel konulara yer verilmelidir.
11. Belediye personel politikasının belirlenmesinde belediye meclisi ve yönetimi birincil aktör olduğu gibi, tüm bu süreçlerin şeffaflığı gözetilmelidir.

12. Kentlerdeki üniversitelerin ilgili bölümleriyle paylaşımaya dayalı, açık ve proje temelli ilişkiler geliştirilerek belediye personel politikası geliştirilmelidir.
13. Belediye personelinin yönetime katılımı sağlanmalı ve bu yöndeki araçlar etkin bir şekilde kullanılmalıdır.
14. Stratejik planlama, performans programı ve yönetimi İKY ile uyumlaştırılmalıdır. Stratejik insan kaynakları planlamasına geçilmelidir.

## KAYNAKÇA

- Adıyaman Belediye Başkanlığı, *Adıyaman Belediyesi Stratejik Planı 2007-2011*, Adıyaman Belediyesi, Adıyaman, 2007.
- Afyonkarahisar Belediye Başkanlığı, *Afyonkarahisar Belediyesi Stratejik Planı 2010-2014*, Afyonkarahisar Belediyesi, Afyonkarahisar, 2010.
- Aksaray Belediye Başkanlığı, *Aksaray Belediyesi Stratejik Planı 2010-2014*, Aksaray Belediyesi, Aksaray, 2010.
- Aktan C. C., Çoban H., “Kamu Sektöründe İyi Yönetim İlkeleri”, *Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme*, (Ed. C. C. Aktan), Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2010, s. 13-40.
- Antakya Belediye Başkanlığı, *Antakya Belediyesi Stratejik Planı 2007-2011 (Güncel)*, Antakya Belediyesi, Antakya, 2009.
- Arıkboğa E., “Türk Yerel Yönetim Sisteminde Reform ve Yeni Kamu Yönetimi”, *Kamu Yönetimi Yazıları*, (Ed. B. Eryılmaz - M. Eken - M. L. Şen), Nobel Yayınları, Ankara, 2007, s. 42-70.
- Ateş H. ve Çetin, D., “Kamuda Performans Yönetimi ve Performansa Dayalı Bütçe”, *Çağdaş Kamu Yönetimi II*, (Ed. M. Acar – H. Özgür), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s. 255-284.
- Aydın Belediye Başkanlığı, *Aydın Belediyesi Stratejik Planı 2010-2014*, Aydın Belediyesi, Aydın, 2009.
- Bach S. ve Kessler I., “HRM and the New Public Management”, *The Oxford Handbook of Human Resource Management*, (Ed. P. Boxall - J. Purcell - P. Wright), Oxford University Press, Oxford, 2007, s. 469-488.
- Balıkesir Belediye Başkanlığı, *Balıkesir Belediyesi Stratejik Planı 2009-2014*, Balıkesir Belediyesi, Balıkesir, 2009.

- Belediye Kanunu, 2005, <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5393.html>, E.T.: 02.07.2011.
- Bilecik Belediye Başkanlığı, *Bilecik Belediyesi 2008 Yılı Faaliyet Raporu*, Bilecik Belediyesi, Bilecik, 2009.
- Bilgin K. U., “İnsan Kaynakları Yönetimi ve Türk Kamu Personel Sistemi”, *Türkiye’de Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları*, (Ed. F. Kartal), TODAİE, Ankara, 2011, s. 221-240.
- Bolu Belediye Başkanlığı, *Bolu Belediyesi Stratejik Planı 2007-2011*, Bolu Belediyesi, Bolu, 2008.
- Bolu Belediye Başkanlığı, *Bolu Belediyesi 2009 Yılı Performans Programı*, Bolu Belediyesi, Bolu, 2009.
- Çorum Belediye Başkanlığı, *Çorum Belediyesi Stratejik Planı 2009-2014*, Çorum Belediyesi, Çorum, 2009.
- Denizli Belediye Başkanlığı, *Denizli Belediyesi Stratejik Planı 2009-2014*, Denizli Belediyesi, Denizli, 2009.
- Derlien H.-U., “Conclusion”, *The State at Work Volume 1: Public Sector Employment in ten Western Countries*, (Ed. H.-U. Derlien – B. G. Peters), Edward Elgar Publishing, UK, 2008, s. 283-291.
- Derlien H.-U. ve Peters B. G., “Introduction: The State at Work”, *The State at Work Volume 1: Public Sector Employment in ten Western Countries*, (Ed. H.-U. Derlien – B. G. Peters), Edward Elgar Publishing, UK, 2008, s. 1-18.
- Düzce Belediye Başkanlığı, *Düzce Belediyesi Stratejik Planı 2009-2014*, Düzce Belediyesi, Düzce, 2009.
- Ekinçi F., “Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Uygulamasına Geçişin Çalışanların Verimliliğine Etkisi”, *Maliye Dergisi*, Sayı: 155, 2008, s. 175-185.
- Elazığ Belediye Başkanlığı, *Elazığ Belediyesi Stratejik Planı 2009-2014*, Elazığ Belediyesi, Elazığ, 2009.
- Erençin A., “Büyükşehir Belediyelerinin Stratejik Planlarında Personel Sorunu”, *Bilim ve Eleştiri: Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı: 4 (6), 2007, s. 1-9.
- Erzincan Belediye Başkanlığı, *Erzincan Belediyesi 2009 Yılı Faaliyet Raporu*, Erzincan Belediye Başkanlığı, Erzincan, 2010.
- Farazmand A., “Küreselleşme ve Kamu Yönetimi”, (Çev. Sevilay Kaygalak), *Mülkiye*, Sayı: XXV (229), 2001, s. 245-278.

- French P. E. ve Goodman D., “An Assessment of the Current and Future State of Human Resource Management at the Local Government Level”, *Review of Public Personnel Administration*, Sayı: 32 (1), 2012, s. 62-74.
- Genç F. N., “Yerel Yönetimlerde Personelin Eğitim İhtiyacı – Aydın Örneği”, *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Sayı: 9(3), 2007, s. 57-74.
- Heinemann S., “Women’s Employment and Part-Time Employment in The Public Service”, *The State at Work Volume 2: Comparative Public Service Systems*, (Ed. H.-U. Derlien – B. G. Peters), Edward Elgar Publishing, UK, 2008, s. 85-121.
- Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 2003, <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5018.html>, E.T.: 02.07.2011.
- Kars Belediye Başkanlığı, *Kars Belediyesi 2010 Yılı Faaliyet Raporu*, Kars Belediyesi, Kars, 2011.
- Kırıkkale Belediye Başkanlığı, *Kırıkkale Belediyesi 2006-2009 Yıllarını Kapsayan Stratejik Plan ve Performans Programı*, Kırıkkale Belediyesi, Kırıkkale, 2006.
- Kırıkkale Belediye Başkanlığı, *Kırıkkale Belediyesi 2011 Mali Yılı Performans Programı*, Kırıkkale Belediye Başkanlığı, Kırıkkale, 2010.
- Köseoğlu Ö., “Türk Belediyeciliğinde Performansa Dayalı Yönetim Anlayışına Geçiş: Arka Plan ve Sorunlar”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Sayı: 17 (1), 2008, s. 19-42.
- Malatya Belediye Başkanlığı, *Malatya Belediyesi Stratejik Planı 2009-2014*, Malatya Belediyesi, Malatya, 2009.
- Muğla Belediye Başkanlığı, *Muğla Belediyesi Stratejik Planı 2009-2014*, Muğla Belediyesi, Muğla, 2009.
- Ordu Belediye Başkanlığı, *Ordu Belediyesi Stratejik Planı 2009-2014*, Ordu Belediyesi, Ordu, 2009.
- Ömürgönülşen U., “The Emergence of A New Approach to The Public Sector: New Public Management”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Sayı: 52 (1), 1997, s. 517-565.
- Özgür H., “Kamu Örgütlerinde Stratejik Yönetim”, *Çağdaş Kamu Yönetimi II – Konular, Kuramlar, Kavramlar*, (Ed. M. Acar ve H. Özgür), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 1. Baskı, 2004, s. 207-252.

- Pierre J., “The Welfare State is Female: Trends in Public Sector Employment in Sweden”, *The State at Work Volume 1: Public Sector Employment in ten Western Countries*, (Ed. H.-U. Derlien ve B. G. Peters), Edward Elgar Publishing, UK, 2008a, s. 268-282.
- Pierre J., “Local Government Employment”, *The State at Work Volume 2: Comparative Public Service Systems*, (Ed. H.-U. Derlien ve B. G. Peters), Edward Elgar Publishing, UK, 2008b, s. 77-84.
- Sadioğlu U. ve Ömürđönülşen U., “Yerel Yönetim Personel Sistemlerinde Reform Çalışmaları: Alman ve Türk Deneyimlerinden Yansıyan Eğilimler ve Türkiye İçin Çıkarılabilecek Bazı Dersler”, *YDÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı: 4 (1),2011, s. 129-171.
- Siirt Belediye Başkanlığı, *Siirt Belediyesi Stratejik Planı 2009-2014*, Siirt Belediyesi, Siirt, 2009.
- Şanlıurfa Belediye Başkanlığı, *Şanlıurfa Belediyesi Stratejik Planı 2009-2014*, Şanlıurfa Belediyesi, Şanlıurfa, 2009.
- T.C. İçişleri Bakanlığı, Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılması na İlişkin Yönetmelik, *Resmi Gazete*, 27697, 12.09.2010, 2010.
- T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, *2009 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu*, Ankara, 2010.
- Tekirdağ Belediye Başkanlığı, *Tekirdağ Belediyesi Stratejik Planı 2009-2014*, Tekirdağ Belediye Başkanlığı, Tekirdağ, 2009.
- Thiel S. v., Steijn B. ve Allix M., “New Public Managers’ in Europe: Changes and Trends”, *New Public Management in Europe: Adaptation and Alternatives*, (Ed. C. Pollitt – S. v. Thiel - V. Homburg), Palgrave Macmillan, New York, 2007, s. 90-106.
- Trabzon Belediye Başkanlığı, *Trabzon Belediyesi Stratejik Planı 2009-2014*, Trabzon Belediyesi, Trabzon, 2009.
- Uşak Belediye Başkanlığı, *Uşak Belediyesi Stratejik Planı 2009-2014*, Uşak Belediye Başkanlığı, Uşak, 2009.
- Van Belediye Başkanlığı, *Van Belediyesi Stratejik Planı 2009-2014*, Van Belediyesi, Van, 2009.
- Zonguldak Belediye Başkanlığı, *Zonguldak Belediyesi Stratejik Planı 2009-2014*, Zonguldak Belediyesi, Zonguldak, 2009.

# TÜRKİYE’NİN SAĞLIK FİNANSMAN POLİTİKASININ DEĞERLENDİRİLMESİ

Gülbiye Yenimahalleli Yaşar\*

## Özet

*Türkiye, 2008 yılında, zorunlu genel sağlık sigortası uygulamasına geçmiştir. Çalışma, Türkiye’nin bu politika tercihini değerlendirmeyi amaçlamaktadır. Değerlendirme, sağlık finansmanının temel hedefleri gözetilerek yapılmaktadır. Bu hedefler; tüm nüfusa sağlık güvencesi sağlamak ve sağlık hizmetlerine erişimi artırmak, sağlık hizmetleri finansmanında adaleti sağlamak ve gelirin yeniden dağıtılmasına katkı yapmak, sağlık hizmetleri finansmanında verimliliği ve sürdürülebilirliği sağlamaktır. Çalışma, Türkiye’de sağlık finansmanının bu hedeflere ne derece yanıt verdiğini tartışmaya açmaktadır.*

*Çalışma, Türkiye’de genel sağlık sigortası sistemi ile gündeme gelen prim koşulları, kullanıcı katkıları ve diğer cepten ödemelerin hem tüm nüfusa güvence sağlanmasını hem de sağlık hizmetlerine erişimi engellediğini ortaya koymaktadır. Ağırlıklı olarak sosyal sigortacılık ile finanse edilen sistemin, maliyetli olduğu da görülmektedir. En maliyet etkili olan koruyucu hizmetlere yapılan harcamaların çok düşük olduğu dikkati çekmektedir. Sağlık finansmanında adalet henüz gündemde bile değildir. Sağlık finansmanının mali sürdürülebilirliği ise en sıkıntılı konulardan biridir. Bu nedenlerle Türkiye’nin sağlık finansman politikasını vakit kaybetmeden gözden geçirmesi önerilmektedir.*

**Anahtar Sözcükler:** Sağlık finansmanı, Türkiye’de sağlık finansmanı, Türkiye’de genel sağlık sigortası, sağlık ve finansman, sağlık finansmanını değerlendirme ölçütleri

---

\* Doç. Dr., Ankara Üniversitesi Sağlık Bilimleri Fakültesi Sağlık Kurumları Yöneticiliği Bölümü, gulbiyey@gmail.com.

## GİRİŞ

Temel amacı hastalık riskine karşı finansal koruma sağlamak olan sağlık finansmanı, çeyrek yüzyıldır dünya gündeminde olan neoliberal politikaların önemli hedeflerinden biridir. Kamu sistemlerini büyük oranda tasfiye eden, piyasanın öncelikleri ve ihtiyaçlarına odaklanan, bu nedenle piyasanın yıkıcı etkileri karşısında bireyleri ve toplumları savunmasız bırakan neoliberal politikalar, sağlığın büyük oranda özel sektöre devredilmesini dayatmaktadır. Kapitalist sistemin bir türlü aşılamaayan kronik ekonomik krizleri, durumu daha da kötüleştirmektedir. Bu ortamda bir yandan Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) gibi uluslararası kuruluşlar, sağlık güvencesi dahil sosyal güvenliğin herkese yaygınlaştırılması için küresel kampanyalar başlatırken,<sup>1</sup> diğ er yandan kullanıcı katkıları ile hastalığın finansal yükü her geçen gün bireylere yüklenmektedir.

Dünyada sağlık hizmetlerine erişim çeşitli gelir desteklerine erişimden daha yaygın olmasına rağmen, nüfusun yaklaşık üçte biri herhangi bir sağlık hizmetine erişememektedir. Daha fazlası ise yeterli sağlık güvencesi bulunmadığı için sağlık harcamaları nedeniyle finansal yıkım yaşamaktadır. Dünya Sağlık Örgütü (WHO)'ne göre, küresel ölçekte gebelik nedeniyle 500.000 anne ölmekte ve 11 milyon çocuk 5 yaşına ulaşmadan hayatını kaybetmektedir.<sup>2</sup> Düşük gelirli ülkelerde kırsal bölgelerde yer alan kadınların yaklaşık %35'i profesyonel sağlık hizmetlerine ulaşabilirken (kentlerde %70'lere çıkmaktadır), yüksek gelirli ülkelerde bu oran %90'ları aşarak nüfusun tamamına ulaşmaktadır.

Türkiye de bu ortamda bir yandan sağlık güvencesini tüm nüfusa yaygınlaştırma girişimlerinde bulunurken, diğ er yandan her geçen gün artırdığı kullanıcı katkıları yoluyla sağlık güvencesini bile anlamsız kılacak uygulamalara yönelmektedir. 2008 yılında yürürlüğe giren genel sağlık sigortası (GSS) sistemi, bu çelişkileri açık bir şekilde barındırmaktadır.

Bu kaygılarla çalışma, sağlık finansmanının tanımı, amaçları ve işlevlerine kısaca değ indikten sonra, uluslararası yazında genel kabul görmüş ve WHO gibi uluslararası kuruluşlar tarafından da benimsenmiş sağlık finansmanının temel hedeflerine yer verecektir. Bu temel he-

---

1 ILO, *World Social Security Report: Providing Coverage in Times of Crisis and Beyond 2010-2011*, Geneva:Social Security Department, 2010.

2 WHO, *World Health Report: Make Every Mother and Child Count*, Geneva, 2005.



defler; tüm nüfusa sağlık güvencesi sağlamak ve sağlık hizmetlerine erişimi artırmak, sağlık hizmetleri finansmanında adaleti sağlamak ve gelirin yeniden dağıtılmasına katkı yapmak, sağlık hizmetleri finansmanında verimliliği ve sürdürülebilirliği sağlamak olarak sıralanmaktadır. Çalışma bu hedefleri kısaca tanımladıktan sonra, Türkiye’de sağlık finansmanının bu hedeflere ne derece yanıt verdiğini tartışmaya açmaktadır.

## 1. SAĞLIK FİNANSMANININ TANIMI, AMAÇLARI VE İŞLEVLERİ

### *Sağlık Finansmanının Tanımı ve Amaçları*

Sağlık finansmanı, sağlık sektörü için kullanılacak finansal kaynakların toplanması, havuzlanması ve kullanılmasını içeren geniş kapsamlı bir kavramdır.<sup>3</sup>

Sağlık finansmanının birçok amacı bulunmaktadır. İlki, hastalığın finansal riskine karşı tüm nüfusa güvence sağlamak ve güvenceyi bireylerin hastalıkları dolayısıyla yoksullaşmalarını sağlayacak düzeyde tutmak. İkincisi, sağlık finansmanı yükünü gelire ilişkilendirerek, gelir düzeyi daha yüksek olanların daha fazla katkı sağlaması yoluyla finansmanda adaleti gözetmek. Üçüncüsü, sağlık hizmetlerine erişimde adaleti sağlamak, diğer bir anlatımla ödeme gücü olanlar yerine ihtiyacı olanların hizmete erişimini sağlamak. Dördüncüsü, hakların ve yükümlülüklerin açık bir şekilde ortaya konduğu, enformel ödemeler de dahil olmak üzere denetim, gözetim ve raporlamanın yer aldığı şeffaf ve hesap verebilir bir sistem geliştirmek. Beşincisi, kaliteli sağlık hizmeti sunmayı ve kaynakların verimli kullanılmasını teşvik etmek. Altıncısı, yönetsel verimliliği desteklemektir.<sup>4</sup>

---

3 Kelley Lee and Hillary Goodman, “Global Policy Networks: The Propagation of Health Care Financing Reform Since the 1980s”, *Health Policy in a Globalising World* (Ed. Kelley Lee - Kent Buse - Suzanne Fustukian), Cambridge University Press, 2002, s. 97-119.

4 WHO, *The World Health Report 2000, Health Systems: Improving Performance*, Geneva, 2000.

## ***Sağlık Finansmanının İşlevleri***

Sağlık finansmanının üç temel işlevi bulunmaktadır: Gelir toplama, fon havuzlama ve hizmet sunuculara ödeme yapma.<sup>5</sup>

Gelir toplama; hane halkları ve şirketlerden para toplama yöntemlerini gösteren bir fon oluşturma süreci olup kimin, hangi yöntemle, ne kadar ödeme yapacağı; bu ödemelerin kimleri ve neleri kapsayacağı ve ödemeleri toplayacak kurumları içermektedir.

Toplama yöntemlerini; vergiler, sosyal sağlık sigortası primleri, özel sağlık sigortası primleri, bireysel tıbbi tasarruf hesapları, cepten ödemeler, borçlar ve bağışlar oluşturmaktadır. Gelir toplama yöntemleri “finansman yöntemleri” olarak da adlandırılmaktadır. Geliri toplayan kuruluşlar kar amaçlı özel kuruluşlar, kar amacı taşımayan özel kuruluşlar ve kamu kuruluşları olabilmektedir.

Sağlık finansmanı için gelir toplamının en önemli özelliği anılan gelirlerin hizmetin kullanımı öncesinde (cepten ödemeler dışında) toplanmasıdır. Cepten ödemelerin varlığı bazı bireylerin veya bazı hizmetlerin güvence altına alınmadığını göstermektedir. Hizmetin kullanımı öncesinde toplanan gelirlerin düzeyi, finansal riski yayma derecesi ve gelir düzeyi çok düşük olan bireylerin hangi oranda sübvansede edildiği, sağlık finansmanının gelir toplama başarısı ve finansmanda adalet açısından çok önemlidir.

Sağlık finansmanında fon havuzlama; sağlık hizmetlerine yapılacak ödemelerin riskinin, fonlara katkı sağlayan tüm üyelerce paylaşılması temeline dayanan bir gelir biriktirme ve yönetim şeklidir. Geleneksel olarak “sigorta işlevi” adıyla da anılan fon havuzlamanın temel amacı, belirsiz sağlık ihtiyacının finansal riskini paylaşmaktır. Ayrıca fon havuzlama sağlık hizmetleri talebini destekleyip fon akışını garantilediğinden, hizmet sunucular için belirsizliği azaltmakta ve yeni yatırımlara yönelmeyi teşvik etmektedir. Gelir toplama işlevinde olduğu üzere fon havuzlama işlevini de farklı kurumlar yapabilmektedir. Ancak, geliri havuzlayan kuruluşlar ile gelir toplayan kuruluşlar genellikle aynı kuruluşlardır.

Sağlık finansmanında hizmet sunuculara ödeme yapma; toplanan

---

5 Joseph Kutzin, “A Descriptive Framework for Country-Level Analysis of Health Care Financing Arrangements”, *Health Policy*, 56 (3), 2001, s.171-204; WHO, Health Systems..., s.95-96.

gelirlerin üyelerin sağlık hizmetleri kullanımı karşılığında hizmet sunuculara aktarılmasıdır. Fon havuzlamada olduğu üzere ödeme yapmada da kimin adına ödeme yapılacağı bellidir. Fon havuzlayan ve ödeme yapan kurumlar genellikle aynı olmaktadır.

Hizmet sunuculara ödeme yöntemleri; hizmet başına ödeme, gün başına ödeme, vaka başına ödeme, kişi başına ödeme, performansa dayalı ödeme, global bütçe ve ücret ödemelerinden oluşmaktadır.

## 2. SAĞLIK FİNANSMANININ TEMEL HEDEFLERİ

Sağlık finansmanının temel hedefleri; herkese sağlık güvencesi sağlamak ve sağlık hizmetlerine erişimi artırmak, sağlık hizmetleri finansmanında adaleti sağlamak ve gelirin yeniden dağıtılmasına katkı yapmak, sağlık hizmetleri finansmanında verimliliği ve sürdürülebilirliği sağlamak olarak sıralanabilir.<sup>6</sup> Bu hedeflere biraz daha ayrıntılı bir şekilde bakmakta yarar görülmektedir.

### ***Tüm Nüfusa Sağlık Güvencesi Sağlamak ve Sağlık Hizmetlerine Erişimi Artırmak***

1948 yılında WHO Anayasası ile sağlığın bir hak olarak kabul edilmesi ve bu hakkın başta İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi olmak üzere birçok uluslararası belgede yer alması, ülkelerin sağlık hakkını anayasalarıyla güvence altına almasını sağlamıştır. Öte yandan, 20. yüzyılın ilk yarısından itibaren vergilerle finanse edilen “Ulusal Sağlık Hizmetleri” sistemine sahip ülkelerin, genellikle vatandaşlık (veya ikamet) esaslı ile tüm nüfusa sağlık güvencesi sağlamaya başlamış olması, sağlık güvencesinin tüm nüfusa yaygınlaşması hedefinin tüm dünya çapında benimsenmesine ön ayak olmuştur. Ayrıca 1978 Alma-Ata Bildirgesi’nde yer alan “herkes için sağlık” sloganı ile temel sağlık hizmetlerinin toplumun tümüne yaygınlaştırılmasının hedeflenmesi de bu açıdan önemli bir kilometre taşı olmuştur.<sup>7</sup>

---

6 Elias Mossialos and Anna Dixon, “Funding Health Care in Europe: Weighing up the Options”, *Funding Health Care: Options for Europe* (Ed. Elias Mossialos Et al), Open University Press, Buckingham – Philadelphia, 2002, s. 272-300.

7 WHO, *Achieving Universal Coverage: Developing the Health Financing System. Technical Briefs for Policy-Makers*, N.1, Department of Health Systems Financing Health Financing Policy, WHO/EIP/HSF/PB/05.01, Geneva, 2005.

“Tüm nüfusa sağlık güvencesi sağlamak” kavramı yeterli sağlık hizmetlerini, ödenebilir bir fiyatla, tüm nüfusun hizmetine sunmak olarak tanımlanmaktadır. Sağlık hizmetlerini ödenebilir bir fiyatla sunmak, hastalığın finansal riskine karşı koruma sağlamayı gerektirir. Tüm nüfusa sağlık güvencesi sağlamak, “kapsamın genişliği” olarak da adlandırılmaktadır. Ancak kapsamın genişliği, bazı durumlarda hastalığın finansal riskine karşı koruma sağlamak için yeterli olamamaktadır. Herhangi bir cepten ödeme yapmadan ulaşılabilecek sağlık hizmetleri kapsamını gösteren “kapsamın derinliği” kavramı da hastalığın finansal riskine karşı koruma sağlama ile doğrudan ilişkilidir ve hizmete ulaşımı önemli ölçüde etkilemektedir.<sup>8</sup>

Tüm nüfusa sağlık güvencesi sağlamanın en önemli özelliği, tüm bireylerin toplam sağlık harcamalarının finansmanını paylaşması, diğer bir anlatımla riskin toplumsal düzeyde havuzlanmasıdır. Risk havuzu büyüdüğü ölçüde bireylerin kendi hastalıklarının riskinin finansal yükünü taşıma oranı azalmaktadır.<sup>9</sup>

Tüm nüfusa sağlık güvencesi sağlamanın iki temel yöntemi bulunmaktadır. Birinci yöntem, temel finansman kaynağının genel vergi gelirleri olduğu ulusal sağlık sistemidir. İkinci yöntem işçi, işveren ve devlet tarafından finanse edilen sosyal sağlık sigortası sistemidir. Pratikte genellikle bu iki seçenek bir arada uygulanmaktadır.

Küreselleşme ve özelleştirmeler ile kapitalizmin neoliberal evresinin tarih sahnesindeki yerini sağlamlaştırdığı 1990’lardan sonra, özellikle Sovyet bloğunun dağılmasının etkisiyle yarı kamusal bir finansman yöntemi olan sosyal sağlık sigortacılığı ile finansman tercihi artmıştır. Bu eğilim Türkiye’de GSS ile somutlaşmıştır. Bu eğilime rağmen, dünyada sağlık sistemlerini ağırlıklı olarak vergilerle finanse eden ülke sayısı fazladır. 2006 yılında WHO’ya üye 191 ülkeden 106’sı ağırlıklı olarak vergilerle finanse edilmekte iken, 85’i sosyal sigortacılıkla finansmanı tercih etmiştir. Sosyal sağlık sigortacılığı yöntemi ile tüm nüfusa sağlık güvencesi sağlamak zorunlu bir hedef olmayıp, gelir ve meslek gruplarına ve yapılan katkılara göre değişmektedir. Ancak son yıllarda sağlık güvencesini bütün nüfusa yaygınlaştırma hedefi,

---

8 Mossialos ve Dixon, *a.g.k.*, s. 272-300

9 WHO, *Reaching Universal Coverage via Social Health Insurance: Key Design Features in the Transition Period*, (by Guy Carrin and Chris James), Discussion Paper, N.2, Department Health System Financing, Expenditure and Resource Allocation (FER), Cluster Evidence and Information for Policy (EIP), Geneva, 2004; Kutzin, *a.g.k.*

sosyal sigortacılık modelini seçen ülkelerde de kapsamın tüm nüfusa yaygınlaştırılması çabalarını doğurmuş, bu yöntemle 27 ülke tüm nüfusa güvence sağlamıştır.<sup>10</sup> Ancak sosyal sigortacılık yöntemi ile tüm nüfusa güvence sağlayan ülkeler bu başarıyı, primleri azaltıp vergileri artırarak elde etmişlerdir. Bu yolu Fransa, Almanya ve Hollanda gibi sosyal sigortacılığın ilk ve önemli temsilcilerinin benimsemesi de anlamlı ve ironiktir.<sup>11</sup>

Tüm nüfusa sağlık güvencesi sağlamak genellikle uzun bir süreci kapsamakta olup, yüksek ekonomik büyüme, formel istihdamın artışı, sistemi yönetebilecek tecrübeli personelin varlığı, dayanışma kavramının toplum tarafından benimsenmesi, hükümet yönetiminin etkililiği ve vatandaşların hükümete olan güveni gibi etmenler bu süreci hızlandırmaktadır.<sup>12</sup>

### ***Sağlık Finansmanında Adalet***

Sağlık hizmetlerinde adalet kavramı farklı teorilerde farklı tanımlar bulmaktadır. Liberal yaklaşım, doğal insan hakları noktasından hareketle herkesin yaşama hakkı olduğunu iddia etmektedir. Faydacı yaklaşım, bireysel fayda miktarını en üst düzeye çıkarmayı savunmaktadır. Marksist teori, “ödeme gücüne göre katkı”, “ihtiyaca göre hizmet” ilkelerini benimsemektedir. Liberal ve Marksist teori sağlık hizmetleri yazınında en çok ilgi gören teoriler olmuşlardır. Ayrıca Marksist teorinin ortaya attığı iki ilke yalnızca bu teoriye ait olmamış, yirminci yüzyılda çok büyük destek gören eşitlikçi yaklaşım teorisinin de temel ilkelerini oluşturmuştur. Eşitlikçi görüşe göre sağlık hizmetlerine erişim, her vatandaşa tanınan ve gelir ve servet ile ilişkili olmaması gereken bir vatandaşlık hakkıdır.<sup>13</sup>

---

10 Gülbiye Yenimahalleli Yaşar, *Sağlığın Finansmanı ve Türkiye İçin Sağlık Finansman Modeli Önerisi*. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara 2007, s.150.

11 Adam Wagstaff, *Social Health Insurance vs. Tax Financed Health Systems - Evidence from the OECD*, The World Bank, Policy Research Working Paper 4821, 2009.

Gülbiye Yenimahalleli Yaşar ve Ece Uğurluoğlu, “Sosyal Sağlık Sigortacılığı Mı? Vergilerle Finansman Mı? Sağlık Harcamaları ve Sağlık Sonuçları Açısından Değerlendirme”, *Sosyal Güvenlik Dünyası*, Sayı: 13 (66), 2010, s. 45-55.

12 WHO, *Reaching... WHO, Achieving...*,

Guy Carrin and Chris James, “Social Health Insurance: Key Factors Affecting the Transition Towards Universal Coverage”, *International Social Security Review*, 58 (1), 2005, s. 45-64.

13 Adam Wagstaff and Eddy van Doorslaer, “Equity in the Finance and Delivery of Health Care: Concepts and Definitions”, *Equity in the Finance and Delivery of Health Care: An International Perspective* (Ed. Eddy van Doorslaer – Adam Wagstaff – Frans Rutten), Oxford Medical Publications, 1993, s. 7-19.

Liberal ve eşitlikçi teoriler sağlık sistemleri konusunda oldukça farklı görüşlere sahiptir. Eşitlikçi teori devletin, ihtiyaca göre hizmet, ödeme gücüne göre katkı ilkelerini içeren İngiliz Ulusal Sağlık Hizmetleri benzeri uygulamaları benimsemesini önermektedir. Liberal teori, tam tersi bir şekilde, gönüllülük (ve ödeme gücü) esasına dayalı olan özel sağlık sektörünü savunmaktadır. Bu teoriye göre devlet, yalnızca yoksullara en temel sağlık hizmetlerini sağlayarak sağlık sistemine en düşük düzeyde dahil olmalıdır. Siyasal tercihe bağlı olarak değişse de pratikte birçok ülkede sağlık hizmetleri finansmanı ve sunumu, her iki teoriden de izler taşıyarak hem devlet hem de özel sektör tarafından sağlanmaktadır. Eşitlikçi teori daha çok Avrupa bölgesindeki ülkeler tarafından, liberal teori ise Amerika Birleşik Devletleri (ABD) tarafından benimsenmiştir. Eşitlikçi teori ayrıca Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) ve WHO gibi uluslararası örgütlerce de benimsenmektedir.

Sağlık finansmanında adalet konusundaki deneysel yazın, sağlık hizmetlerinin ne oranda ödeme gücüne göre finanse edildiği konusuna odaklanmıştır. Tarihsel kökenini Aristo'nun "eşitsizlere eşitsiz, eşitlere eşit davranma" yaklaşımından alan bu ilke, "dikey ve yatay adalet" kavramları ile açıklanmaktadır. Dikey adalet, farklı ödeme gücüne sahip bireylerin farklı miktarlarda katkı yapmasını öngörmektedir. Yatay adalet ise, aynı ödeme gücüne sahip bireylerin aynı miktarda katkı yapmasını öngörmektedir. Ayrıca her iki kavram gelirin yeniden dağıtımı ile de yakından ilişkilidir.<sup>14</sup>

### ***Sağlık Finansmanında Verimlilik***

Sağlık finansmanında verimlilik, yakın zamana kadar, sağlık hizmetlerinin verimli kullanılması ile özdeşleştirilmiş olup teknik verimlilik, kaynak tahsisi verimliliği ve yönetsel verimlilik gibi genel verimlilik kavramları ile incelenmektedir. Teknik verimlilik, herhangi bir sağlık hizmetinin olası en düşük maliyetle sağlanmasıdır. Kaynak tahsisi verimliliği, sağlık durumu göstergeleri dikkate alınarak, kaynakların farklı sağlık hizmetleri arasında uygun bir şekilde dağılıp dağılmadığının incelenmesidir. Yönetsel verimlilik ise sistemin yönetiminde kullanılan kaynakların miktarı ile değerlendirilmektedir.<sup>15</sup>

---

14 Wagstaff ve Doorslaer, *a.g.k.*

15 WHO, *Evaluation of Recent Changes in the Financing of Health Services*, Geneva, 1993, s. 8-9.

Günümüzde finansman yöntemleri ile kaynak tahsisi ve teknik verimlilik arasında açık bir kavramsal ilişki bulunmadığı öne sürülmektedir. Bu ilişki deneysel çalışmalarla da ispatlanamamıştır. Kaynak tahsisi verimliliği üç yöntemle değerlendirilmektedir. Bu yöntemler; kaynakların sağlık sektörü ve ekonominin diğer sektörleri arasındaki dağılımı; kaynakların sağlık sektöründeki farklı hizmetlere, örneğin koruyucu veya tedavi edici sağlık hizmetlerine dağılımı ve üçüncü olarak da kaynakların ilaç gibi özel klinik hizmetlere tahsisidir. Kaynakların verimli bir şekilde tahsis edilip edilmediğinin en önemli göstergesi, bu tahsisin sağlık durumuna yansımadır. Bu durumu kaynak tahsisi verimliliği ile ölçmek mümkün değildir. Birçok sağlık finansman sisteminde ilaç harcamaları diğer bütün harcama kalemlerinden daha hızlı artmaktadır. Ancak veriler ilaç harcamalarındaki bu artışın diğer hizmetlerin azalmasına neden olup olmadığını göstermemektedir. Bu nedenle bu artışın israftan veya ilaç firmalarının baskısından kaynaklanma olasılığı da bulunmaktadır.<sup>16</sup>

Toplam sağlık harcamaları içerisinde yönetim maliyetlerini ölçen yönetsel verimlilik, sağlık finansman yönteminin türü ve örgütlenmesi ile ilişkilidir. Yönetsel maliyetlerin artışı özelleştirme, rekabet, desantralizasyon ve sigorta kuruluşlarının sayısı ile doğru orantılıdır. Kâr amaçlı sigorta şirketleri arasındaki rekabet, sözleşmeler, kâr ve pazarlama ek maliyetler yaratmaktadır.<sup>17</sup>

Sağlık finansmanının performansını değerlendiren çalışmalar, finansman tercihi ile sağlık harcamaları, dolayısıyla kaynakların verimli kullanılması arasında ilişki olduğunu belirlemişlerdir. Sağlık harcamalarının Gayrı Safi Yurtiçi Hasıla (GSYH) içindeki payı ve satın alım gücü paritesi üzerinden kişi başı sağlık harcaması düzeyleri incelendiğinde, sosyal sigortacılıkla finanse edilen ülkelerin sağlık harcamalarının daha yüksek olduğu, dolayısıyla daha maliyetli sistemler oldukları belirlenmiştir. Ayrıca bu ülkelerde yönetim maliyetleri de yüksektir. Bu çalışmalar sağlık finansmanının sağlık durumuna etkisini de incelemiş ve daha maliyetli olan sosyal sigortacılık sistemlerinde sağlık göstergelerinin vergilerle finanse edilen sistemlerle kıyaslandığında önemli bir farkın bulunmadığını belirlemişlerdir.<sup>18</sup>

---

16 Mossialos ve Dixon, *a.g.k.*

17 Mossialos ve Dixon, *a.g.k.*, s. 290.

18 Yenimahalleli Yaşar ve Uğurluoğlu, *a.g.k.*

“Kıt kaynakların kullanımında verimliliği” artırmayı temel amaçlarından biri haline getirmiş ve bunun ancak özel sektörle başarılacağına savunan Dünya Bankası (WB) gibi neoliberal ve piyasa yanlısı küresel kuruluşlar, bizzat kendi raporlarıyla, “sağlık hizmeti piyasasının hem arz hem de talep açısından taşıdığı özelliklerden dolayı, piyasa mekanizmasının bu sektörde eşitlik veya ekonomik verimliliği sağlayamayacağını” kabul etmektedirler.<sup>19</sup>

### ***Sağlık Finansmanında Sürdürülebilirlik***

Sağlık finansmanını etkileyen birçok etmen bulunmaktadır. Bu etmenler durumsal, yapısal, çevresel - politik ve kültürel etmenler olarak sınıflandırılmaktadır. Bu bağlamda sürdürülebilirlik; mali sürdürülebilirlik, sosyal sürdürülebilirlik, politik sürdürülebilirlik gibi adlar almaktadır.

Son yıllarda en çok gündemde olan konu mali sürdürülebilirliktir. Mali sürdürülebilirlik ekonominin yapısı ile doğrudan ilişkilidir. Ekonomik büyüme, enformel sektörün büyüklüğü, emek gelirinin sermaye gelinine oranı, işgücüne katılım oranı, istihdam şekli, sendikalaşma oranı, sermaye hareketliliği, gelişmekte olan ülkelerde yaşanan ağır borç yükü gibi ekonominin durumu ve işgücü piyasası ile ilgili özellikler gelir oluşturmayı ve finansmanın sürdürülebilirliğini doğrudan etkilemektedir. Öte yandan demografik etmenler sürdürülebilirliği tehdit eden ikinci önemli etmendir.

Çalışma kapsamında sürdürülebilirlik konusu mali sürdürülebilirlik ile sınırlı tutulmuştur. Sağlık finansmanında mali sürdürülebilirliği, sağlık sistemi gelirlerinin sağlık sistemi yükümlülüklerini karşılayabilmesi olarak tanımlamak mümkündür. Sağlık finansmanında mali sürdürülebilirlik sıklıkla ekonomik sürdürülebilirlik ile karıştırılmaktadır. Sağlıkta ekonomik sürdürülebilirlik, sağlık harcamalarının GSYH içindeki düzeyi ve büyüme oranı ile ilişkilidir. Sağlıkta ekonomik sürdürülebilirliği önemlidir, nitekim, sağlığa ayrılan her bir kuruş eğitim, sosyal güvenlik, ulusal güvenlik, adalet vb. diğer alanlara bir kuruş daha az kaynak ayrılmasına neden olmaktadır.

Ekonomik durgunluk veya daralma dönemlerinde, sağlık harcamalarının GSYH'daki artışı ekonomik sürdürülebilirliği tehlikeye atacağı

---

19 David W. Dunlop and Jo M. Martins, *An International Assessment of Health Care Financing: Lessons for Developing Countries*, WB, Washington, 1996.



için diğer ekonomik alanlara yapılacak harcamaları tehdit etme eğilimi taşır. Öte yandan, ekonominin büyüdüğü dönemlerde sağlık harcamalarının ekonomik büyümeden daha yüksek bir oranda artması, diğer alanların daralmasına neden olmayabilir. Avrupa Birliği (EU) ülkelerinde yapılan projeksiyonlar, GSYH arttığı sürece sağlık harcamaları artışının sorun olmayacağını göstermektedir.<sup>20</sup>

### **3. TÜRKİYE'DE SAĞLIK HİZMETLERİ FİNANSMANI TEMEL HEDEFLERE ULAŞABİLİR Mİ?**

#### ***Türkiye'de Sağlık Finansmanı***

Türkiye'de sağlık finansmanı, finansmanın işlevleri gözetilerek gelir toplama, fon havuzlama ve hizmet sunuculara ödeme yapma alt başlıkları ile ele alınabilir.

Türkiye'de sağlık finansmanın dört temel kaynağı bulunmaktadır. Bu kaynaklar vergiler, sosyal sağlık sigortası primleri, özel sağlık sigortası primleri ve cepten ödemelerdir.

Türkiye'de toplam sağlık harcamaları finansmanının en önemli kaynağını sosyal güvenlik kapsamında yapılan harcamalar oluşturmaktadır. 1999 tarihinde cari fiyatlarla 4.985 milyon TL olan toplam sağlık harcamaları içerisinde %32,4 oranında yer kaplayan sosyal güvenlik kaynakları, toplam sağlık harcamalarının 76.358 milyon TL'ye ulaştığı 2012 tarihinde %54,5'e yükselmiştir (Tablo 1). İkinci sırada 1999 yılında %28,7 oranında yer alan, 2012 yılında ise %22,3'e gerilemiş olan vergiler bulunmaktadır. Vergi ve fonların sağlık finansmanındaki ağırlığı 1992-1998 yılları arasında %46 - %40 aralığında seyretmiştir<sup>21</sup>. Bu nedenle vergilerin finansmandaki ağırlığının son yıllarda önemli oranda gerilediği görülmektedir. Üçüncü sırayı hane halkları tarafından yapılan cepten harcamalar almaktadır. 1999 yılında %29,1 olan

---

20 Gülbiye Yenimahalleli Yaşar, "Sağlık Finansmanında Mali Sürdürülebilirlik: Avrupa Birliği Ülkeleri ve Türkiye", *Ekonomi ve Hukuk Üzerine Yazılar: Prof.Dr.Ahmet Gökdere'ye Armağan*, Turhan Kitabevi, Ankara 2011, s.407-448.

21 Mehmet Tokat, *Türkiye Sağlık Harcamaları ve Finansmanı 1992-1996*, Sağlık Bakanlığı Sağlık Projesi Genel Koordinatörlüğü, Ankara 1998. Mehmet Tokat, *Türkiye Sağlık Harcamaları ve Finansmanı 1998*, Sağlık Bakanlığı Sağlık Projesi Genel Koordinatörlüğü, Ankara 2001.

cepten sağlık harcamalarının oranı 2008 yılında %17,4'e, 2012 yılında ise %15,4'e gerilemiştir. Ancak bu gerileme yalnızca oransal düzeyde gerçekleşmiştir. Nitekim cari fiyatlarla kişi başı sağlık harcaması 1999 tarihinde 23 TL iken, 2012 yılında 157 TL'ye ulaşmıştır. Oransal gerilemenin nedeni 1999-2012 tarihleri arasında cari fiyatlarla toplam sağlık harcamalarındaki artışın cepten sağlık harcamalarındaki artıştan daha fazla olması ile açıklanabilir. Ayrıca diğer özel olarak nitelendirilen kaynağın 1999 yılında %9,8 iken, 2012 yılında %7,8'e gerilemiş olduğu da görülmektedir.

**Tablo 1:** Türkiye'de Toplam Sağlık Harcamalarının Finansman Kaynakları, 1999 - 2012 (Milyon TL, %) <sup>22</sup>

Finansman Kaynağı	1999	%	2003	%	2008	%	2010	%	2012	%
Merkezi Devlet	1.274	25.5	6.317	26.0	15.948	27.6	17.209	27.9	16.348	21.4
Yerel Devlet	158	3.2	482	2.0	865	1.5	577	0.9	662	0.9
Sosyal Güvenlik	1.616	32.4	10.662	43.9	25.346	43.9	30.695	49.7	41.630	54.5
<b>Genel Devlet Toplam</b>	<b>3.048</b>	<b>61.1</b>	<b>17.462</b>	<b>71.9</b>	<b>42.159</b>	<b>73.0</b>	<b>48.482</b>	<b>78.6</b>	<b>58.640</b>	<b>76.8</b>
Hane halkları	1.449	29.1	4.482	18.5	10.036	17.4	10.062	16.3	11.750	15.4
Diğer özel	488	9.8	2.335	9.6	5.545	9.6	3.134	5.1	5.968	7.8
<b>Özel Sektör Toplam</b>	<b>1.937</b>	<b>38.9</b>	<b>6.817</b>	<b>28.1</b>	<b>15.580</b>	<b>27.0</b>	<b>13.196</b>	<b>21.4</b>	<b>17.718</b>	<b>23.2</b>
Genel Toplam	4.985	100	24.279	100	57.740	100	61.678	100	76.358	100
<b>Top.Sağ.Harc./ GSYH, %</b>	<b>4,8</b>	<b>-</b>	<b>5,3</b>	<b>-</b>	<b>6,1</b>	<b>-</b>	<b>5,6</b>	<b>-</b>	<b>5,4</b>	<b>-</b>

Çalışma kapsamında Türkiye'de toplam sağlık harcamalarının ikinci temel finansman kaynağı olan vergilere iki nedenle ayrıntılı olarak değinilmeyecektir. Birincisi, vergiler konusunu bu çalışma sınırları içine sığdıramama kaygısı, ikincisi ve daha önemlisi ise politika yapıcıların vergileri sosyal sağlık sigortası sisteminin destekleyici/ikincil finansman kaynağı olarak değerlendirmeleridir.<sup>23</sup>

22 TÜİK Sağlık Harcamaları verilerinden üretilmiştir.

23 Gülbiye Yenimahalleli Yaşar ve Ece Uğurluoğlu, "Can Turkey's General Health Insurance System Achieve Universal Coverage?" *International Journal of Health Planning and Management*, 26 (3): 282-295; Gülbiye Yenimahalleli Yaşar "Health Transformation Programme in Turkey: An Assessment" *International Journal of Health Planning and Management*, 26 (2): 110-133; Başbakanlık, *Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri*, Ankara 2005.

Türkiye’de Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası (SSGSS) Yasası, “...nüfusun tümüne, hakkaniyete uygun, eşit, koruyucu ve tedavi edici kaliteli sağlık hizmeti sunumunu finanse etmek...” amacıyla 1 Ekim 2008 tarihinde tam olarak yürürlüğe girmiştir.<sup>24</sup>

Türkiye’de GSS sistemi, finansmanın üç temel işlevini bir arada yürüten bir yapıya sahiptir. SSGSS Yasası’ndan önce Sosyal Güvenlik Kurumu Yasası ile 2006 yılında mevcut sağlık güvencesi programları (Emekli Sandığı, Bağ-Kur, SSK) bir çatı altında toplanmıştır. SSGSS Yasası ile mevcut güvence programları kapsamında olanların yanı sıra, güvence kapsamı dışında kalan işsizlik sigortası dışındaki işsizler, isteğe bağlı sigortalılar, oturma izni almış yabancılar ile Yasa’nın 60. maddesinde sayılmayan diğer kişiler de primleri kendilerince ödemek kaydıyla kapsam altına alınmıştır. Primleri kendileri tarafından ödemek suretiyle tüm nüfusa sağlık güvencesi sunmayı amaçlayan bu düzenleme, sigortaya erişimi formel istihdam ile bağlantılı olmaktan çıkarmıştır.

GSS sisteminin en temel geliri primlerdir. GSS primi, kısa ve uzun vadeli sigorta kollarına tabi olanlar için prime esas kazancın % 5’i sigortalı, % 7,5’i işveren katkısı olmak üzere % 12,5’idir. Yalnızca GSS’na tabi olanların primi ise, prime esas kazancın % 12’sidir. Devlet prime esas kazancın % 3’ü oranında katkıda bulunmaktadır.

1 Ocak 2012 tarihinden itibaren bazı istisnalar dışında zorunlu GSS uygulamasına geçilmiştir. Buna göre; SSGSS Yasası ile çeşitli gerekçelerle kapsam dışında bırakılanlar dışında, GSS kapsamına alınan herkes, zorunlu olarak prim ödemeye başlamıştır. Bu kapsamda kayıtlı olarak çalışanlar ve Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK)’ndan gelir ve aylık almakta olanlar ile bunların bağımlıları dışında kalan herkes<sup>25</sup> primini kendisi ödemek zorundadır.

Primleri yalnızca kendileri tarafından ödenecek bu kişilerin ödeyecekleri prim miktarının tespit edilmesi için gelir testi uygulaması başlatıl-

---

24 Gülbiye Yenimahalleli Yaşar ve Ece Ugurluoğlu, “Can Turkey’s General Health Insurance System Achieve Universal Coverage?” *International Journal of Health Planning and Management*, 26 (3): 282-295; Gülbiye Yenimahalleli Yaşar “Health Transformation Programme in Turkey: An Assessment” *International Journal of Health Planning and Management*, 26 (2): 110-133; Başbakanlık, *Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri*, Ankara 2005.

25 İşsizlik sigortasından yararlanmakta olmayan işsizler, isteğe bağlı sigorta kapsamında olanlar, yaş sınırını aşan öğrenciler, kayıt dışı çalışanlar, kendi isteği ile işgücü piyasası dışında kalanlar, bir yıldan uzun süredir Türkiye’de ikamet edip vatandaşı oldukları ülkede kamu sağlık sigortasına sahip olmayan yabancı uyruklular vb.

mıştır. Bu tarihten itibaren Yeşil Kart süresi dolanlar da gelir testi uygulamasına tabi tutulmaktadır. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları tarafından gerçekleştirilen uygulama kapsamında, “harcamaları, taşınır ve taşınmazları ile bunlardan doğan hakları da dikkate alınarak, Kurumca belirlenecek test yöntemleri ve veriler kullanılarak tespit edilecek aile içindeki gelirin, kişi başına düşen aylık tutarı, asgari ücretin üçte birinden az olan vatandaşlar<sup>26</sup>” dışında kalanlar prim ödemektedir<sup>27</sup>.

Primlerini yalnızca kendisi ödeyecek kişilerin, ödenecek prim miktarları ile ödeyecek kişi sayısı Tablo 2’de sunulmuştur. Tablo 2’den de görüldüğü üzere, kişi başı aylık geliri brüt asgari ücretin üçte birinin altında gelire sahip olan yaklaşık 11,4 milyon kişinin primi devlet tarafından ödenmektedir. Kişi başı aylık geliri brüt asgari ücretin üçte biri ile brüt asgari ücret arasında olan yaklaşık 4,3 milyon kişi aylık 45,36 TL, kişi başı aylık geliri brüt asgari ücret ile brüt asgari ücretin iki katı arasında olan yaklaşık 476 bin kişi aylık 136,08 TL ve kişi başı aylık geliri brüt asgari ücretin iki katından fazla olan yaklaşık 88 bin kişi aylık 272,16 TL GSS primi ödemek zorundadır.

---

26 Gelir testi yoluyla belirlenmiş aile içindeki gelirin, kişi başına düşen aylık tutarı, asgari ücretin üçte birinden az olan vatandaşların primi devlet tarafından ödenmeye devam etmektedir (Yeşil Kart uygulaması kapsamında olanlar).

27 Gelir testi yaptırmaması gerektiği halde yaptırmayanların geliri brüt asgari ücretin iki katı olarak kabul edilecektir. Bu durumdaki kişilerin 01/07/2014 - 31/12/2014 tarihleri arası aylık 272,16 TL genel sağlık sigortası primi ödemeleri gerekmektedir.

**Tablo 2:** Kişi başı aylık gelire göre ödenecek GSS prim miktarı (Temmuz-Aralık 2014 Brüt Asgari Ücret = 1.134 TL)<sup>28</sup>

Kişi Başı Aylık Gelir	Gelir Aralığı	GSS Prim Tutarı	Kişi Sayısı*
Brüt asgari ücretin üçte birinin altında gelire sahip olanlar	0 – 378 TL	Primi devlet tarafından ödenecek	<b>11.454.437</b>
Brüt asgari ücretin üçte biri ile brüt asgari ücret arasında gelire sahip olanlar	378 – 1.134 TL	$378 \times \%12 = 45,36$ TL	<b>4.377.736</b>
Brüt asgari ücret ile brüt asgari ücretin iki katı arasında gelire sahip olanlar	1.134 – 2.268 TL	$1.134 \times \%12 = 136,08$ TL	<b>476.132</b>
Brüt asgari ücretin iki katından fazla gelire sahip olanlar	2.268 TL ve üstü	$2.268 \times \%12 = 272,16$ TL	<b>87.834</b>

Sistemin ikinci temel kaynağını kullanıcı katkıları ve ilave ücretler gibi diğer cepten ödemeler oluşturmaktadır. Katılım payları; Sağlık Bakanlığı (SB) tarafından yetkilendirilmiş ayakta tedavide hekim ve diş hekimi muayenesi, ayakta tedavide sağlanan ilaçlar, vücut dışı protez ve ortezler, yardımcı üreme yöntemi tedavileri için alınmaktadır. Ayrıca reçete bedelleri, ilave ücretler, istisnai sağlık hizmeti ücretleri gibi katılım payları da bulunmaktadır. Katılım payları ve ilave ücret alınan diğer hizmetler Tablo 3’te, istisnai sağlık hizmeti için ödenecek ilave ücretler ise Tablo 4’te yer almaktadır.

28 Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Mart 2013 Sosyal Yardım İstatistik Bülteni, s.36. \*22 Nisan 2013.

**Tablo 3: Sağlıkta katılım payları, ilave ücretler, Mart 2012.**

<b>Katılım payı veya ilave ücret alınacak hizmetler</b>	<b>Miktarlar</b>
Reçete bedeli	3 kaleme kadar 3 TL, Sonraki her kalem/kutu için ilave 1 TL
Muayene ücretleri 1. Sağlık ocakları / Aile hekimleri 2. Devlet / Üniversite Hastaneleri (+ Yeşil alan acil servisler) 3. (Anlaşmalı) Özel Hastaneler (+ Yeşil alan acil servisler) 4. Üniversite Hastanesi'nde öğretim üyesi muayenesi (Vakıf Üniversitesi Hariç)	3 TL reçete bedeli + 1 TL üç kalem ilacı geçen her kalem/kutu için ilave ücret 8 TL muayene ücreti + 3 TL reçete + 1 TL ilave ücret 15 TL muayene ücreti + (3 TL reçete + 1 TL + ... ilave reçete ücreti) + ilave ücret SGK fiyatının bir katı (43 – 68 TL arası) (diğer hizmetler için %50) (Bir defada asgari ücretin iki katını aşamaz)*
10 gün içinde aynı branştan tekrar muayene	Ek 5 TL
İlaç katılım payı	SGK'dan gelir ve aylık alanlar için %10, diğer kişiler için %20
Tıbbi malzeme katılım payı	SGK'dan gelir ve aylık alanlar için %10, diğer kişiler için %20
Yardımcı üreme yöntemi katılım payı	Birinci denemede %30, ikinci denemede %25.
Eşdeğer ilaç farkı	Sınırsız
Yatak ücreti	İki kişilik odada %150 (30x1,5= 45TL), tek kişilik odada %300 (30x3 = 90TL)
Günübirlik tedavi ücreti	10,12 x 3 = 30, 36 TL
Vakıf üniversiteleri dahil sözleşmeli (özel) sağlık hizmeti sunucuları için ilave ücret	SGK Fiyatının % 200'ü**
Röntgen, laboratuvar hizmeti	Özel hastanelerde (ilave) ücretli
İstisnai sağlık hizmeti ücreti	Robotik cerrahi, diş protezleri, vb. %300.

Fon havuzlama, gelirin havuzlanma şekli ile kaynakların hizmet sunucularına nasıl tahsis edildiği sorularına yanıt vermektedir. GSS sisteminin tek bir fon havuzu oluşturması, riskin ve gelirin yeniden dağıtımına en üst düzeyde hizmet ederek sosyal dayanışmayı artırma potansiyeli taşımaktadır. Ayrıca tek fonun yönetim maliyetlerini azaltma potansiyeli de bulunmaktadır.

\*Ağustos 2013.

\*\*2013/5385 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı. 12 Ekim 2013 tarih ve 28793 sayılı Resmi Gazete.

**Tablo 4:** İstisnai sağlık hizmetleri bedelleri, Mart 2012.

Tıbbi İşlem	SGK Fiyatı	Hastanın Ödeyeceği Ücret
Epidural anestezi ile (ağrısız) doğum	425 TL	1.275 TL
Lazerli (kansız, bıçaksız) prostat tedavisi	1.200 TL	3.600 TL
Katarakt ameliyatı	410 TL	1.230 TL
(Robotik) Prostat ameliyatı	2.653 TL	7.959 TL
(Robotik) Safra kesesi ameliyatı	720 TL	2.160 TL
(Robotik) Histerektomi ameliyatı	933 TL	2.801 TL
(Robotik) Böbrek nakli	1.849 TL	5.548 TL
(Robotik) Böbrek ameliyatı	2.800 TL	8.400 TL

Sağlık hizmet sunucularına ödeme yapma işlevi, hizmetlerin kimden, hangi fiyatla alınacağı ve nasıl ödeneceği sorularına yanıt vermektedir. GSS hem kamu hem de özel sektörden hizmet satın almaktadır<sup>29</sup>.

SGK, SB hastaneleri dışındaki hizmet sunucular ile sözleşmeler yoluyla hizmet satın almaktadır. Özel sektör ve üniversite hastanelerine hizmet başına ödeme yapmaktadır<sup>30</sup>. Ancak bazı hastalıklar için paket fiyat anlaşmaları da yapılmaktadır. Üniversite hastanelerine kısmi götürü bedel üzerinden (global bütçe) de ödeme yapılmaktadır.

Harcamaların kısıtlanması amacıyla SB hastaneleri 2006 yılında global bütçe uygulamasına geçmiştir. Global bütçelemeye hizmet sunucuya bir sonraki yılda gerçekleştireceği bütün faaliyetler göz önünde bulundurularak toplam bir ödeme yapılmakta olup, açık durumlarında yalnızca bazı koşullarla ilave bütçeleme yoluna gidilmektedir.

2009 yılı başında SB ile SGK arasında da “götürü bedel üzerinden hizmet alım sözleşmesi” imzalanarak global bütçe uygulaması başlatılmıştır. İleride üniversite hastaneleri ile özel sektör için de farklı ödeme tekniklerinin, ilaç sektörü için ise global bütçe uygulamasının değer-

29 Özel sektörün payı her geçen gün artmaktadır. SGK'na sunulan hizmetlerin %32-35'i özel sektör tarafından karşılanmaktadır. SGK 2009 yılı istatistiklerine göre ikinci basamak sağlık hizmetleri için yapılan harcamalar kamu hastaneleri için 5,3 milyar iken özel hastaneler için 4,5 milyar TL'dir.

30 Hizmet başına ödeme yönteminin yapay talep yaratmaya açık kapı bıraktığı araştırmalarla ispatlanmıştır.

lendirildiği duyurulmaktadır. Harcamaları kısıtlayıcı bu önlemlere rağmen, performans ödemesinin hala hizmet başına dayalı olması büyük bir çelişkidir.

Hastanelerde yatan hastalar için Teşhisle İlişkili Gruplar (TİG), ayakta kabul edilen hastalar için ise Branş Bazlı Ayaktan Gruplar sistemine dayalı ödeme yöntemi 1 Kasım 2010 tarihinde pilot uygulama olarak başlatılmış, 2011 yılında bütün hastanelere yaygınlaştırılması planlanmıştır. 2011 yılı itibarıyla TİG'e dayalı ödeme yöntemi, global bütçenin kamu hastanelerine dağıtımında %10-15 etkili olacak biçimde kullanılmış, Sağlık Bakanının değişmesi ile birlikte tamamen durdurulmuştur. TİG yönteminin hastanelere akılcı bir finansman dağıtımı aracı olduğu ve kaynak kullanımında verimliliği artırdığı öne sürülmektedir. Zira hastaneye ödenecek hizmet bedeli hastanede yatış süresi veya hasta sayısından ziyade, hastaların klinik durumlarına ve bakımları için harcanan kaynaklara bağlı olacaktır. Bu kapsamda her vaka türü için yapılacak toplam ödeme önceden belirlenen bir tutar üzerinden yapılacak, hastayı en çabuk taburcu eden ve gereksiz hizmet sunmaktan kaçınan hastane kazançlı olacaktır.<sup>31</sup> 2012 yılında özel sektörün ve üniversitelerin de TİG sistemine geçmesi planlanmış, ancak uygulamaya geçilmemiştir.

### **3.1.Türkiye’de Tüm Nüfusa Sağlık Güvencesi Sunmak ve Sağlık Hizmetlerine Erişim**

#### ***Türkiye’de Sağlık Güvencesi Tüm Nüfusa Yaygınlaştırılabildi mi?***

Sağlık hizmetleri finansmanı için kaynak oluşturma yöntemi hem sigortaya hem de sağlık hizmetlerine erişimi etkilemektedir. Türkiye’de 1950 yılında işçi statüsünde çalışanlar için gündeme gelen zorunlu sosyal sağlık sigortası sistemi zamanla yaygınlaştırılmış, 1 Ocak 2012 tarihinden itibaren zorunlu GSS uygulamasına geçilmiştir. Ancak teorik düzeyde atılan bu adımın fiili bir sonuç doğurabilmesi için prim ödeme yükümlüsü olan bütün kişilerin düzenli prim ödemeleri gereklidir. Bu durumun pratikte pek mümkün olmadığı, bağımsız çalışanların yaklaşık yarısının sürekli prim borçlusu olmalarından bilinmektedir<sup>32</sup>.

---

31 Raşit Tükel, “Sağlıkta Dönüşümde Son Aşamaya Doğru: Hastanelerin Yeniden Yapılandırılması ve Yeni Finansman Modeli”, *Toplum ve Hekim*, 25, 2010, s. 230-236.

32 Bağımsız çalışanlarla ilgili bu sorun, bir sonraki konu başlığı olan “hizmete erişim arttı mı?”



Tablo 5 Türkiye’de sosyal güvenlik ve primsiz ödemeler kapsamını göstermektedir. SGK verilerine göre Aralık 2013 itibariyle nüfusun % 82’si (62 milyon 806 bin kişi) sosyal sigorta kapsamı altındadır. Bu rakama 12 milyon 351 bin yeşil kartlı sayısı eklendiğinde toplam 75 milyon 157 bin (nüfusun % 98’i) kişinin yasal olarak kapsam altında, 1 milyon 510 bin kişinin ise kapsam dışında olduğu görülmektedir.

---

alt başlığı altında ayrıntılı bir şekilde ele alınmaktadır.

**Tablo 5:** Türkiye’de Sosyal Güvenlik ve Primsiz Ödemeler Kapsamı, 2005-2013.<sup>33</sup>

Sosyal Güvenlik Kapsamı	2005	2007	2009	2010 (Aralık)	2011 (Aralık)	2012 (Aralık)	2013 (Aralık)
Aktif sigortalılar	13.156.439	14.763.075	15.096.728	16.088.757	17.374.631	18.352.859	18.886.989
Pasif sigortalılar	7.504.453	8.279.444	9.173.750	9.498.444	9.274.682	10.382.419	10.607.263
Bağimli (kişi)	31.423.261	33.070.537	33.989.891	34.555.356	36.348.316	33.807.725	32.944.917
Aktif/pasif oranı	1,92	1,95	1,78	1,83	1,87	1,90	1,90
Özel sandıklar	307.161	310.850	331.205	341.012	350.890	356.040	367.205
Sosyal güvenlik kapsamı	52.391.314	56.423.907	58.591.574	60.142.557	64.088.819	62.899.043	62.806.374
Türkiye nüfusu	69.000.225	70.586.256	72.561.312	73.722.988	74.724.269	75.627.384	76.667.864
Sigortalı nüfus (%)	76	80	81	82	86	83	82
<b>Primsiz Ödemeler (Faturalı Ödemeler)</b>							
2022 s. kanuna göre aylık alanlar	1.266.268	1.244.174	1.321.373	1.363.670	1.337.989	-	-
Diğer kanunlara göre aylık alanlar	52.112	51.053	50.017	49.643	49.158	48.550	47.996
Yeşil kartlı sayısı	7.256.000	9.355.279	9.647.131	9.395.185	8.865.470	11.357.306	12.351.352

33 SGK 2011, 2012 ve 2013 Ocak ve Aralık Ayları Sigortalı İstatistikleri verilerinden üretilmiştir.

Kapsam dışında kalan yaklaşık 1,5 milyon kişi de, 2012 başından itibaren zorunlu kapsama alınmıştır. Ancak bu veri ile Tablo 2’de yer alan veriler birbiri ile örtüşmemektedir. Tablo 2’de yer alan verilere göre 2013 Nisan ayı itibariyle 4.377.736 kişi aylık 45,36TL, 476.132 kişi aylık 136,08TL ve 87.834 kişi ise aylık 272,16TL ödemek kaydıyla sistemden zorunlu olarak yararlanmaya başlamıştır. Bu durumda Tablo 2’deki verilere göre primleri kendileri tarafından ödenmesi gereken kişi sayısı yaklaşık 4,9 milyondur<sup>34</sup>.

### ***Türkiye’de Sağlık Hizmetlerine Erişim Arttı mı?***

Sağlık güvencesi kapsamı altında olma sağlık hizmetlerine finansal yönden ulaşabilme açısından gerekli, ancak yeterli bir adım değildir. Güvence kapsamında olanların hizmete erişimi için getirilen prim şartları, kullanıcı katkıları ve diğer cepten ödemeler, sağlık hizmetlerine erişimi olumsuz yönde etkilemekte, hatta kimi durumlarda güvence altında olmayı bile anlamsız kılmaktadır.

GSS sisteminin hizmete erişim için getirdiği prim koşulları, kullanıcı katkıları ve diğer cepten ödemeler, sağlık hizmetlerine erişimi olumsuz yönde etkilemektedir. SSGSS Yasası, GSS’li ve bakmakla yükümlü olduğu kişilerin sağlık hizmetlerinden yararlanabilmeleri için primleri devlet tarafından ödenecekler ve aylık ve gelir almakta olanlar dışındaki tüm GSS sigortalılarının, sağlık hizmeti sunucusuna başvurduğu tarihten önceki bir yıl içinde toplam 30 gün GSS primi ödeme gün sayısının bulunması koşulunu aramaktadır. Kendi adına ve hesabına çalışanlar (Bağ-Kur’lular) ile 60.maddede sayılmayan ve başka bir ülkede sağlık sigortası yardımlarından yararlanma hakkı bulunmayan vatandaşların bu şartla birlikte, sağlık hizmeti sunucusuna başvurduğu tarihte 60 günden fazla prim ve prime ilişkin her türlü borcunun bulunmaması şartı aranmaktadır. Ayrıca isteğe bağlı sigortalı ve yabancılar kapsamında olanların ise bu şartla birlikte, kısa ve uzun vadeli sigorta primleri dâhil, GSS prim borçlarının bulunmaması gereklidir. 2012 başından itibaren gelir testinden geçerek zorunlu sigortalı olanların da hiç borcunun olmaması şartı aranmaktadır.

---

34 Türkiye’de ayrıca 2012 Aralık tarihi itibariyle, toplam 3.228.598 kişi özel sağlık sigortası kapsamında bulunmaktadır.

SGK verilerine göre Ocak 2011 tarihinde kendi adına ve hesabına çalışanların (4/b, Bağ-Kur'lular) % 53,4'ü borç nedeniyle sağlık hizmetlerine ulaşamamaktadır. Rakamlarla bakmak gerekirse 1.792.828 aktif 4/b sigortalısı ve yaklaşık 3 katı tutarındaki 5,4 milyon bağımlısı olmak üzere toplam 7,2 milyon kişi (nüfusun yaklaşık % 10'u) sosyal güvence kapsamında görünmesine rağmen, hizmete erişememektedir<sup>35</sup>. Bu rakama sisteme 2012 tarihinden sonra zorunlu olarak dâhil olanlardan primini düzenli ödeyemeyenlerin de eklenmesi gereklidir. Basına yansıyan bilgileri göre primini kendisi ödemesi gereken 4,9 milyon kişinin 3 milyonu borçludur<sup>36</sup>.

Oysa henüz iki yıl önce, 13 Şubat 2011 tarihinde kabul edilen 6111 sayılı Torba Yasa, Bağ-Kur'a prim borcu olanların borçlarını yeniden yapılandırmış, bu nedenle sağlık hizmetlerinden yararlanamayanlara taksitlerini ve primlerini düzenli ödemeleri kaydıyla sağlık hizmetlerine erişim olanağı tanınmıştır<sup>37</sup>. Ancak bu düzenleme yeterli olamamış, Bağ-Kur'lular yeniden borçlanmaya, dolayısıyla hizmete erişememeye başlamışlardır.

Öte yandan kullanıcı katkıları ve diğer cepten ödemelerdeki artışın hizmete erişimi ne oranda engellediği araştırılması gereken önemli bir konudur. Bu konuda yapılan bir araştırma, Türkiye'de tedaviyi yarım bırakma nedenleri arasında maddi yetersizliğin, Yeşil Kart'lılarda %

---

35 Resmi istatistiklerde yer almamakla birlikte basına yansıyan haberlere (Milliyet'in haberine) göre, "esnafın SGK'ya prim borcu çığ gibi birikti. Şu an için Bağ - Kur (4/b) primlerini ödeyemedikleri için serbest meslek sahiplerinin SGK'ya 22 milyar TL civarı borcu var. SGK yönetimi geçtiğimiz günlerde bir önlem olarak prim borcu 6 bin TL ve üzerinde olan yaklaşık 1 milyon esnafa ödeme yazısı gönderdi. Ayrıca Ocak ayında Meclis'e gelmesi planlanan bir tasarı ile, Bağ-Kur sigortalısından GSS'li ve prim borçlusu işverene kadar 5.5 milyon kişinin gecikme zammının yarısı silinip borç 36 taksite bölünecek". (<http://www.vergidergisi.net/bagkur-esnafina-yeni-torba-yasayla-af-geliyor/> 11 Kasım 2013 ve <http://ekonomi.haberturk.com/is-yasam/haber/900553-buyuk-af-geliyor> 5 Aralık 2013).

36 "Zorunlu Genel Sağlık Sigortası kapsamında halen 3 milyon kişinin GSS prim borcu birikti. Bunlardan 550 bin kadarı da gelir testine zamanında gitmediği için borçları aylık geliri 2 asgari ücretten fazlamış gibi her ay 240 lira borç çıkarılmış . Torba Kanun ile 240 lira borç yazılan kişiler yeniden gelir testine tabi tutulacak. Öte yandan GSS borçlularının anaparaları hariç gecikme zamları da yüzde 50'si silinerek 36 ay taksitle ödenebilecek". <http://ekonomi.haberturk.com/is-yasam/haber/900553-buyuk-af-geliyor>, 5 Aralık 2013.

37 Yasa'ya göre; 4/b bendi (Bağ-Kur) kapsamındaki sigortalılar, borçlarını yapılandırmaları halinde, yapılandırılan borç haricinde altmış günden fazla prim ve prime ilişkin borçlarının bulunmaması ve ilk taksitini ödemeleri kaydıyla, hak sahipleri de dahil genel sağlık sigortasından yararlanmaya başlatılacaklardır. Ayrıca Bağ-Kur'a prim borcu olanlardan başka bir işyerinde 4/a kapsamında normal sigortalı olarak çalışmaya başlayanlar ve adlarına 30 günlük prim ödemesi yapılanlar sağlık yardımlarından yararlanmaktadırlar.

93, sigortalı (SSK'lı) olanlarda ise % 73 oranında olduğunu ortaya koyarak bu engelin önemli boyutlarda olabileceğine ışık tutmaktadır.<sup>38</sup>

Türkiye'de cepten sağlık harcamalarının toplam sağlık harcamaları içindeki oranı geriliyor görünmesine rağmen, cari fiyatlarla artış sürmektedir. Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) verilerine göre 1999 yılında 1,4 milyar TL civarında olan hane halkı cepten sağlık harcaması 2012 yılında 11,7 milyar TL'ye ulaşmıştır. 1999 yılında % 29,1 olan toplam sağlık harcamaları içerisindeki cepten harcama oranı 2012 yılında %15,4'e gerilemiştir. Ancak 1999 yılında 23 TL olan kişi başı cepten sağlık harcaması, 2007 yılında 158 TL'ye ulaşmıştır. 2009 yılında 113 TL'ye kadar gerileyen rakam tekrar yükselişe geçerek 2012 yılında 157 TL olarak gerçekleşmiştir.<sup>39</sup>

TÜİK Hane Halkı Bütçe Araştırması'nın 2010-2011-2012 yıllarına ait verilerinin birleştirilmiş sonuçlarına göre; toplam sağlık harcamasının %23,9'u İstanbul'da oturan hane halkları tarafından yapılırken, sadece %1,6'sı Kuzeydoğu Anadolu Bölgesi'ndeki hane halkları tarafından gerçekleştirilmiştir<sup>40</sup>.

TÜİK harcamalara göre GSYH verileri, ailelerin toplam tüketim harcamaları içinde sağlığa yaptıkları harcamaların payının 1998 yılında % 2,6 iken sonraki yıllarda düzenli olarak artarak (2011 yılındaki % 0,4 puanlık gerileme hariç) 2012 yılında % 5,6'ya ulaştığını göstermektedir. 1998 yılında 1 milyar 283 milyon olan sağlık harcamalarının aile tüketim harcamaları içindeki miktarı, 2012 yılında cari fiyatlarla 32 milyar 593 milyon TL'ye, sabit fiyatlarla ise 4 milyar 600 milyon TL'ye ulaşmıştır (Şekil, 1).

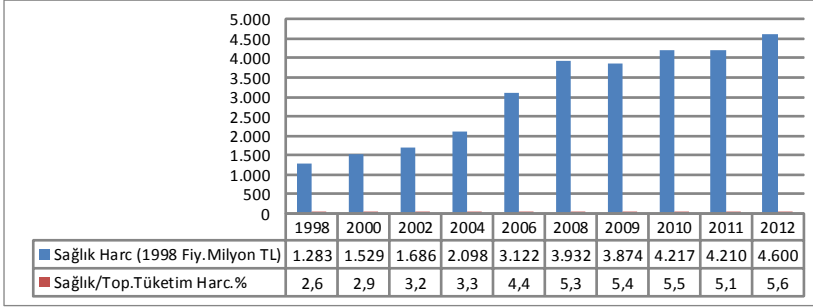
---

38 Mehtap Tatar, Hacer Özgen, Bayram Şahin vd, *Formal and Informal Household Spending on Health: A Case Study From Turkey*, MEMIO, Harvard School of Public Health and Hacettepe School of Health Administration, 2003, s. 64.

39 Sağlık Bakanlığı, *Sağlık İstatistikleri Yıllığı 2010*. Refik Saydam Hıfzıssıhha Merkezi Başkanlığı Hıfzıssıhha Mektebi Müdürlüğü, Ankara 2010, s. 127. Sağlık Bakanlığı, *Sağlık İstatistikleri Yıllığı 2011*. Sağlık Araştırmaları Genel Müdürlüğü, Ankara 2012. Sağlık Bakanlığı, *Sağlık İstatistikleri Yıllığı 2012*. Sağlık Araştırmaları Genel Müdürlüğü, Ankara 2013, s. 159.

40 TÜİK Haber Bülteni: Hanehalkı Tüketim Harcaması (Bölgesel), 2012. Sayı: 13631, 21 Kasım 2013.

**Şekil 1:** Hane Halkı Tüketim Harcamaları İçinde Sağlıkın Payı, 1998-2012, Milyon TL, 1998 Fiyatları, % <sup>41</sup>



Türkiye’deki gelir dağılımı ve yoksulluk verileri, cepten ödemelerin hizmete erişimi ne oranda engelleyebileceği konusunda bilgi verebilir. Bu veriler ayrıca 2012 tarihinden itibaren gelir testinden geçerek sisteme zorunlu prim ödeyerek dâhil olan sigortalıların düzenli prim öde(yeme)me kapasitelerini göstermesi bakımından da önemlidir.

2012 yılında eşdeğer hane halkı kullanılabilir gelirlere göre oluşturulan yüzde yirmilik gruplarda, en yüksek gelire sahip son gruptakilerin toplam gelirden aldığı pay %46,6 iken, en düşük gelire sahip ilk gruptakilerin toplam gelirden aldığı pay %5,9’dur (Tablo 6). 2007 ve 2008 yıllarında ilk dört yirmilik dilimin toplam gelirden aldığı pay küçük de olsa artmaya başlamışken (2007 yılında dördüncü dilim hariç), 2009 yılında her dört dilimde de küçük oranlarda gerilemeler gözlenmektedir. 2010 yılında ilk dört grupta tekrar küçük iyileşmeler mevcuttur. 2011 ile kıyaslandığında 2012 yılında en düşük gelire sahip ilk yüzde yirmilik grup ile üçüncü yüzde yirmilik grubun oranlarında sadece % 0,1’lik artışlar görülürken (sırasıyla % 5,8’den % 5,9’a ve %15,2’den %15,3’e), ikinci ve dördüncü yüzde yirmilik grupların oranlarında herhangi bir değişiklik gözlenmemektedir (sırasıyla % 10,6 ve % 21,7). 2012 yılında en yüksek gelire sahip yüzde yirmilik grubun payında sadece % 0,1’lik bir gerileme (% 46,7’den % 46,6’ya) söz konusudur.

2010 yılında 0.402 iken 2011 yılında 0.404’e çıkmış olan Gini katsayısı, 2012 yılında tekrar 0,402 seviyesine gerilemiştir. 2010 yılından

41 TÜİK Harcamalara Göre GSYH veri tabanından hesaplanmıştır.

bu yana en yüksek gelir grubuna sahip son yüzde yirmilik grubun toplam gelirden aldığı pay, ilk yüzde yirmilik gruba göre 8 kat fazladır<sup>42</sup>

**Tablo 6:** Eşdeğer Hane Halkı Kullanılabilir Gelirlere Göre Sıralı Yüzde 20'lik Gruplar, 2006-2012\*

Yüzde 20'lik birey grupları	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Toplam</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>İlk yüzde 20</b>	5,1	5,8	5,8	5,6	5,8	5,8	5,9
<b>İkinci yüzde 20</b>	9,9	10,6	10,4	10,3	10,6	10,6	10,6
<b>Üçüncü yüzde 20</b>	14,8	15,2	15,2	15,1	15,3	15,2	15,3
<b>Dördüncü yüzde 20</b>	21,9	21,5	21,9	21,5	21,9	21,7	21,7
<b>Son yüzde 20</b>	48,4	46,9	46,7	47,6	46,4	46,7	46,6
<b>Gini katsayısı</b>	0,43	0,41	0,40	0,41	0,402	0,404	0,402
<b>Son yüzde 20/ilk yüzde 20</b>	9,5	8,1	8,1	8,5	8,0	8,0	8,0

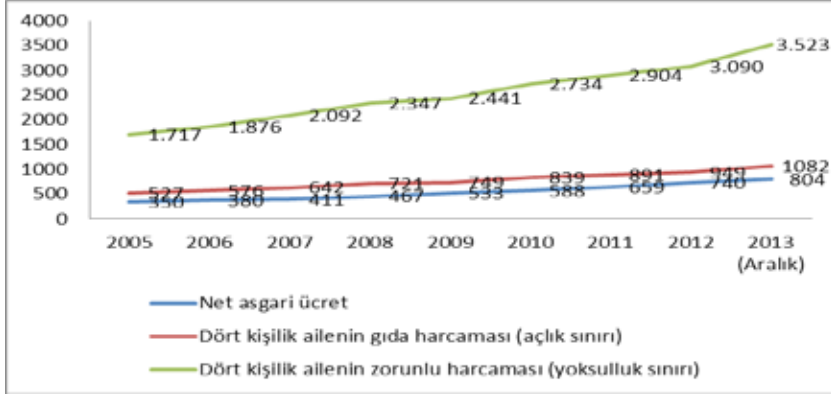
Türk-İş'in yaptığı araştırmalara göre, dört kişilik ailenin yıllık gıda harcaması (açlık sınırı) ile zorunlu harcaması (yoksulluk sınırı) artış oranı asgari ücretin artış oranından fazladır. 2013 yılının Aralık ayında açlık sınırı olarak da nitelendirilen dört kişilik bir ailenin sağlıklı, dengeli ve yeterli beslenebilmesi için yapması gereken gıda harcaması tutarı 1.082 TL'dir. Yoksulluk sınırı olarak nitelendirilen gıda harcaması ile birlikte giyim, konut (kira, elektrik, su, yakıt), ulaşım, eğitim, sağlık ve benzeri ihtiyaçlar için yapılması zorunlu diğer harcamaların toplam tutarı ise 3.523 TL'dir. Ayrıca Türk-İş bekar bir işçi için TÜİK tarafından belirlenen yaşama maliyetinin Kasım 2013 dönemi için 1.205,10 TL olarak hesaplandığını belirtmektedir<sup>43</sup>.

\* TÜİK Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması verilerinden üretilmiştir.

42 TÜİK Haber Bülteni: Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması, 2012 Sayı 13594, 23 Eylül 2013

43 Türk – İş Haber Bülteni: Aralık 2013 Açlık ve Yoksulluk Sınırı, 26 Aralık 2013.

**Şekil 2:** Dört Kişilik Ailenin Yıllık Gıda ve Zorunlu Harcaması ile Net Asgari Ücret, 2005-2013<sup>44</sup>



TÜİK verilerine göre, 2009 yılında Türkiye’de bireylerin yaklaşık %0,48’i (339 bin kişi) sadece gıda harcamalarını içeren açlık sınırının, %18,08’i (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>45</sup>. Yoksulluk sınırının altında yaşayanlar bir önceki yıla göre 818 bin kişi artmıştır. 2011 yılında ise eşdeğer hane halkı kullanılabilir medyan gelirin % 50’si dikkate alınarak belirlenen yoksulluk sınırına göre nüfusun % 16,1’i yoksulluk riski altındadır. Dört yıllık panel veri kullanılarak hesaplanan “süreklilik” oranı, 2009 yılında % 17,3 iken 2010 yılında bu oran % 18,5’tir.

OECD verilerine göre, eşdeğer hane halkı kullanılabilir medyan gelirin %50’si dikkate alınarak hesaplanan yoksulluk sınırına göre OECD ülkelerinde yoksulluk 2009 yılında 1 puan artmıştır. OECD’ye göre Türkiye’deki yoksulluk oranı %17 ile %11,1 olan OECD ortalamasından yüksektir. Türkiye yoksullukta OECD ülkeleri arasında Meksika (%21), İsrail (19,9), Şili (18,9) ve ABD (17,3)’den sonra beşinci sıradadır. Türklerin neredeyse yarısı (%49) mevcut gelirleri ile yaşamakta zorlandıklarını belirtmektedirler. Türkiye bu oranla Macaristan (%73) ve Yunanistan (63)’den sonra üçüncü sıradadır.<sup>46</sup>

GSS sonrasında sağlık hizmetleri kullanımında önemli bir artış

44 TÜRK-İŞ verilerinden üretilmiştir.

45 31 Aralık 2013 itibarıyla TÜİK’in yayımladığı en güncel veriler 2009 yılına aittir.

46 OECD, *Society at a Glance 2011: OECD Social Indicators*, Geneva, 2011, s.69.



göze çarpmaktadır. 2002 yılında 3,2 olan yıllık ortalama hekime başvuru sayısı 2012 yılında yaklaşık üç kat artarak 8,2 ile 2011 yılı için 6,7 olan OECD ortalamasını aşmıştır.<sup>47</sup> Benzer bir durum doktor başına muayene sayısı için de geçerlidir. 2002 yılında 1.886 olan yıllık doktor başına muayene sayısı 2011 yılında 4.826'ya çıkarak OECD 2011 yılı ortalamasının iki katını (2.385) aşmıştır. Öte yandan kişi başına hastane müracaat sayısı 2002 yılında 2,0'dan 2011 yılında 5,1'e yükselmiştir.<sup>48</sup> Bu artışın ne kadarının güvence kapsamının genişlemesi veya hizmete erişimin artması, ne kadarının hizmet başına ödeme yapan performans ve sağlıkta dönüşüm programının diğer uygulamalarından kaynaklandığının aydınlatılmasına ihtiyaç bulunmaktadır.

### 3.2. Türkiye'de Sağlık Finansmanında Adalet

Türkiye'de sağlık hizmetleri finansmanında dikey ve yatay adalet henüz önemli bir gündem maddesi haline gelememiştir. Türkiye'de 2012 yılında sağlık harcamalarının %22,3'ü vergilerle finanse edilmektedir. Dikey adalet açısından bakıldığında Türkiye'de dolaysız vergilerin önemli bir bölümünü oluşturan gelir vergisinin adaletli bir yapıda olduğu görülmektedir.<sup>49</sup> Ancak dolaysız vergilerin toplam vergi gelirleri içerisindeki payı yalnızca %30'lar civarındadır. Vergi yükünün büyük oranda tüketiciye yansıtıldığı %70 civarındaki dolaylı vergi oranı vergi adaletini sağlamaktan uzaktır.

Türkiye'de 2012 yılında sağlık harcamalarının %54,5'i sosyal sigorta primleri ile finanse edilmektedir. Sosyal sigorta primlerinin yalnızca ücret ve kazanca dayalı olması, başka bir anlatımla prim ödeyen kişilerin yatırım ve tasarruflarındaki gelirin dikkate alınmaması finansmanı adaletsiz kılmaktadır. Prime esas kazanca bir üst sınır (asgari ücretin 6,5 katı kadardır) getirilmiş olması adaletsizliği artırmaktadır.

Öte yandan, primlerin bireysel hastalık riski yerine ücret ve kazanca dayalı alınması, kişiler arasında hem dikey hem yatay düzeyde

---

47 OECD, *Health at a Glance 2013. OECD Indicators.* [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/ocd/social-issues-migration-health/health-at-a-glance-2013/number-of-doctor-consultations-per-capita-2011-or-nearest-year\\_health\\_glance-2013-graph65-en#page](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/ocd/social-issues-migration-health/health-at-a-glance-2013/number-of-doctor-consultations-per-capita-2011-or-nearest-year_health_glance-2013-graph65-en#page). Erişim tarihi 31 Aralık 2013; Sağlık Bakanlığı, *Sağlık İstatistikleri Yıllığı 2012. Sağlık Araştırmaları Müdürlüğü, Ankara 2013, s.91.*

48 SB, 2013, a.g.k., s.95.

49 Abuzer Pınar, *Vergileri Kim Ödüyor ve Kamu Harcamalarından Kimler Yararlanıyor?*, Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı, Ankara 2004.

gelirin yeniden dağıtılmasına katkı sağlamaktadır. Bağımlılar için ek prim ödenmiyor olması, bekâr ve çocuksuzların geniş aileleri sübvanses etmesini sağlayarak kişilerarası yeniden dağıtımı artırmaktadır. Ayrıca halen çalışanlar ile emekliler arasında da nesiller arası bir yeniden dağıtım sağlanmaktadır.

Türkiye’de 2012 yılında toplam sağlık harcamaları içerisinde cep-ten harcamaların oranı %15,4 civarındadır. Sağlık finansmanında azalan oranlı bir yapıya sahip olan ve gelirle ilişkili olmayıp hizmet kullanımı ile paralellik gösteren cepten ödemelerin her türü, dikey adaleti sağla-maktan uzaktır. Özel sağlık sigortacılığı da primleri gelir yerine hasta-lık riskine göre belirlediği için adaletli bir finansman yöntemi değildir.

Türkiye’de finansmanda yatay adaleti bozan bazı uygulamalar da söz konusudur. Özel sağlık harcamaları ve özel sağlık sigortası primle-rinin vergiden düşülebilmesi bir örnektir. Ayrıca sosyal sağlık sigortacı-lığı için yukarıda sayılan durumların tümü yatay adaleti de bozmaktadır. Yaygın kayıt dışı istihdam da benzer gelir düzeyine sahip hanelerin aynı miktarda katkı sağlamasını engellemektedir. Artan kullanıcı katkıları, benzer gelire sahip hanelerden hizmeti daha fazla kullananların daha fazla katkı sağlamasını gerektirdiği için yatay adaleti bozmaktadır.

### **3.3. Türkiye’de Sağlık Finansmanında Verimlilik**

Kaynakların sağlık sektörü ve ekonominin diğer sektörleri arasında-ki dağılımını görebilmek için toplam sağlık harcamalarının GSYH’ya oranına bakılabilir. Tablo 7 incelendiğinde, Türkiye’nin 2011 yılında sağlığa ayırdığı payın GSYH’nın % 5,3’ü ile % 9,3 olan OECD orta-lamasının % 57 kadarı olduğu görülmektedir. Bu veri OECD ülkeleri ile kıyaslandığında, Türkiye’de sağlığa yeterince kaynak ayrıldığını göstermektedir.

**Tablo 7: Türkiye ve OECD Ülkelerinde Toplam Sağlık Harcamalarının GSYH İçindeki Payı (% , 1980-2012)\***

Ülkeler	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Türkiye	3.3	2.2	3.6	3.4	6.6	5.4	5.8	6.0	6.1	6.1	5,6	5,3	5,4
OECD Ort.	6.9	6.9	7.1	7.8	7.9	10.1	10.0	10.0	10.2	11.1	9,5	9,3	-

\*OECD Health Data 2011, 2012 ve 2013. SB, Sağlık Bakanlığı Sağlık İstatistik Yıllıkları.

Öte yandan sağlığa ayrılan kaynaklar da verimli kullanılamamaktadır. Teknik verimlilik açısından en maliyet etkili hizmetler olan koruyucu sağlık hizmetlerinin payı Türkiye’de hem çok düşüktür hem de düşüş eğilimindedir. Koruyucu sağlık hizmetlerinin bütçe sağlık harcamaları içerisindeki payı 2004 yılında % 5,05 iken 2007 yılında % 3,32’ye düşmüştür.

Koruyucu sağlık hizmetlerinin kamu sağlık harcamaları içerisindeki payı da bu düşüşle paralellik göstermektedir. 2004 yılında % 1,16 olan pay 2007 yılında %1,09’a düşmüştür.<sup>50</sup> OECD 2005 verilerine göre koruyucu sağlık hizmetlerine kişi başına yapılan harcamaların en düşük olduğu ülke Türkiye’dir. 1999 yılında 5 dolar olan bu harcama 2003 yılında 4,8 dolara düşmüştür.<sup>51</sup> TÜİK verilerine göre 2012 yılında gerçekleşen toplam 76 milyar 358 milyonluk sağlık harcamasının yalnızca 2 milyar 522 milyonu (% 3,3’ü) halk sağlığı programlarının sunumu ve yönetimi için harcanmıştır<sup>52</sup>. 2008 yılına kıyasla yaklaşık beş katlık bir artış söz konusudur.

Sağlık harcamalarının çok büyük bir kısmı (neredeyse tamamına yakını) tedavi harcamalarıyla ilaç harcamalarından oluşmaktadır. TÜİK verilerine göre 76 milyar 358 milyon TL olan toplam sağlık harcamasının 32 milyar 801 milyonu (% 43’ü) hastaneler, 19 milyar 271 milyonu (%25’i) perakende satış ve diğer tıbbi malzeme sunanlar ve 13 milyar 611 milyonu ise (% 18’i) ayakta bakım sunan hizmetlere harcanmaktadır. Son yıllarda önemli gerilemeler görülmesine rağmen, Türkiye hala OECD ülkeleri arasında toplam sağlık harcamaları içerisinde ilaca yüksek kaynak ayıran ülkeler arasındadır. 2012 yılında cari fiyatlarla kişi başı sağlık harcaması 1.020 TL’dir. Türkiye’de kişi başı toplam sağlık harcamasının 191,1 TL’si (% 18,7) ilaca harcanmaktadır<sup>53</sup>. Satın alım gücü paritesi olarak bakıldığında, 2011 yılında OCED ülkelerinde kişi başı toplam sağlık harcaması 3.324 ABD Doları iken, Türkiye’de 981 Dolar’dır. OECD ülkelerinde satın alım gücü paritesi üzerinden kişi başı

---

50 Hakkı Hakan Yılmaz, *İstikrar Programlarında Mali Uyumda Kalite Sorunu: 2000 Sonrası Dönem Türkiye Deneyimi*, TEPAV Yayını, 2007.

51 Hakkı Hakan Yılmaz, *Türkiye’de Sağlık Hizmetlerinin Finansmanı ve Temel Risk Alanları*, Dr. Nevzat Eren Ulusal Halk Sağlığı Sempozyumu Sunum Metni, 17 Mart 2012.

52 TÜİK Haber Bülteni: Sağlık Harcamaları İstatistikleri 2009-2012. Sayı: 15871, 10 Ekim 2013.

53 İlaç Endüstrisi İşverenler Sendikası. Türkiye İlaç Pazarı. <http://www.ieis.org.tr/ieis/tr/indicators/33/turkiye-ilac-pazari>, Erişim tarihi 31 Aralık 2013.

ilaç harcaması 2011 yılında 483 ABD Doları ile kişi başı toplam sağlık harcamasının %14,5'ini oluşturmaktadır<sup>54</sup>.

SGK kapsamında özel sağlık kuruluşlarına yapılan harcamalar hızla artmaktadır. SGK verilerine göre, özel sağlık kurumlarına yapılan harcamalar 2001 yılında SGK toplam harcamalarının % 6,2'si iken 2012 yılında % 16,4'üne ulaşmıştır<sup>55</sup>.

Öte yandan performans uygulamasının yatak kullanımında verimliliği artırdığı gözlenmektedir. SB verilerine göre, 2002 yılında ortalama kalma (yatma) süresi 5,8 gün iken 2012 yılında 4,0 güne düşmüştür. OECD ülkelerinde 2011 yılında 7,5 gün olarak gerçekleşmiştir. Türkiye'de ortalama yatma süresinin azalması yatak devir hızını da artırmıştır. 2002 yılında % 38,3 olan yatak devir hızı 2012 yılında % 59,9'a çıkmıştır. Bu paralelde yatak doluluk oranı da artmıştır. 2002 yılında % 61,3 olan yatak doluluk oranı 2012 yılında % 65,1'e çıkmıştır. Bu iyileşmeye rağmen OECD ülkelerinde 2011 yılında % 78,2 olarak gerçekleşen yatak doluluk oranına ulaşılammıştır<sup>56</sup>.

Haziran 2007 tarihinden itibaren sevk zinciri resmi olarak işletilmemektedir. Bu durumun sağlık harcamalarını önemli düzeyde artırması ve önemli bir verimsizlik kaynağına dönüşmesi kaçınılmazdır.

### 3.4. Türkiye'de Sağlık Finansmanında Mali Sürdürülebilirlik

Mali sürdürülebilirliğe geçmeden önce sıklıkla karıştırılan ekonomik sürdürülebilirliğe ilişkin birkaç açıklama yapmak yararlı görülmektedir. Sağlık harcamalarının GSYH içindeki düzeyi ve büyüme oranı ile ilişkilendirilen ekonomik sürdürülebilirliğin Türkiye için önemli bir sorun olmadığı düşünülmektedir. Türkiye'de sağlık harcamalarının GSYH içindeki düzeyinin, 2011 yılında % 5,3 ile OECD ülkeleri ortalaması olan % 9,3'ün yalnızca %57'si kadarı olduğu vurgulanmıştır (Tablo 7).

---

54 OECD Health at a Glance 2013.

55 SGK 2012 İstatistik Yıllığı. Aynı hizmeti veren kamu ikinci basamak sağlık kurumu ile özel ikinci basamak sağlık kurumuna müracaat başına ortalama maliyetler karşılaştırıldığında özel kesimin daha pahalı hizmet verdiği görülmektedir. SGK 2010 Aralık ayı sağlık istatistiklerine göre, özel kesim kişi başına maliyetler açısından ayaktan tedavide % 14,3, yatarak tedavide % 61,2, gününbirlik tedavide % 552,8, toplamda ise % 60,7 daha pahalı hizmet sunmaktadır. SGK verilerine göre 2009 yılında aynı hizmeti veren ikinci basamak devlet hastanesinde hasta başına maliyet 42 TL iken özelde 69 TL'dir.

56 SB, 2013, *a.g.k.*, s. 103 - 107.

Öte yandan, OECD ülkelerinde 2000-2009 arasında kişi başı reel sağlık harcamalarında yıllık artış % 4 oranında iken Türkiye’de % 6,3 düzeylerindedir.<sup>57</sup> Bu artış eğilimi devam ettiği sürece aradaki farkın kapanma olasılığı yüksektir.

Tablo 8 Türkiye’nin son 13 yıllık GSYH durumunu yansıtmaktadır. 2013 yılının GSYH artış hızı %4,0 olarak gerçekleşmiştir. 2001 ve 2009 yıllarındaki daralma dönemleri dikkate alınmadığında ortalama %6 gibi bir büyüme oranı söz konusudur. 2010 ve 2011 yıllarındaki %9’luk gelişme hızı, 2012 yılında %2,2’ye gerilemiş, 2013 yılında ise 2 puan artışla %4’e çıkmıştır. GSYH’daki artışın son iki yılda düşük seyretmesi, sağlık harcamaları artışının ekonomik sürdürülebilirlik bakımından sorun yaratabileceğini göstermektedir.

**Tablo 8:** Gayri Safi Yurtiçi Hasıla ve Kişi Başı Gayri Safi Yurtiçi Hasıla Sonuçları (2001-2013) (Milyon)\*

Dönem	Cari fiyatlarla GSYH (TL)	Gelişme hızı %	Sabit fiyatlarla (1998) GSYH (TL)	Gelişme hızı %	Cari fiyatlarla kişi başına GSYH (TL)	Gelişme hızı %	Sabit fiyatlarla (1998) Kişi başına GSYH	Gelişme hızı %
2013	1.561.510	10,2	122.388	<b>4,0</b>	-	-	-	-
2012	1.416.817	9,2	117.754	<b>2,2</b>	18.927	7,9	1.573	<b>1,0</b>
2011	1.297.713	18,1	115.175	<b>8,8</b>	17.549	16,6	1.557	<b>7,4</b>
2010	1.098.799	15,4	105.886	<b>9,2</b>	15.051	13,8	1.450	<b>7,7</b>
2009	952.559	0,2	97.003	<b>-4,8</b>	13.221	-1,1	1.346	<b>-6,1</b>
2008	950.534	12,7	101.922	<b>0,7</b>	13.370	11,3	1.434	<b>-0,6</b>
2007	843.178	11,2	101.255	<b>4,7</b>	12.009	9,9	1.442	<b>3,4</b>
2006	758.391	16,9	96.738	<b>6,9</b>	10.929	15,5	1.394	<b>5,6</b>
2005	648.932	16,1	90.500	<b>8,4</b>	9.464	14,7	1.320	<b>7,1</b>
2004	559.033	22,9	83.486	<b>9,4</b>	8.255	21,4	1.233	<b>8,0</b>
2003	454.781	29,8	76.338	<b>5,3</b>	6.801	28,1	1.142	<b>3,9</b>
2002	350.476	45,9	72.520	<b>6,2</b>	5.310	44,0	1.099	<b>4,8</b>
2001	240.224	44,1	68.309	<b>-5,7</b>	3.688	42,2	1.049	<b>-7,0</b>

\* TÜİK verilerinden üretilmiştir.

57 Yılmaz, “Türkiye’de...,”

Hükümetler sağlık sistemi için belirlenmiş yasal yükümlülüklerini yerine getirmek için yeterli kaynak sağlayamamaya veya sağlama konusunda isteksiz davranmaya başladığında, mali sürdürülebilirlik sorunu ortaya çıkar. Mali sürdürülebilirlik sorunu için genel olarak üç çözüm önerisi gündeme getirilmektedir: (1) Kamu kaynaklarını sağlık sistemi yükümlülüklerini yerine getirebilecek düzeyde artırmak; (2) Sağlık sistemi yükümlülüklerini mevcut kaynaklarla karşılayabilecek düzeye kadar azaltmak; (3) Sağlık sistemi kapasitesini kaynakları değere dönüştürecek düzeye kadar artırmak.<sup>58</sup> Türkiye’de son yıllarda uygulanan politikalar, artan kullanıcı katkıları ile sistemin mali yükünü artıran oranda bireylere kaydırma ve kapsam dışında bırakılan hizmetlerle sağlık sistemi yükümlülüklerini azaltma yönündedir.

Hükümetler, kamu kaynaklarını sağlık sistemi yükümlülüklerini yerine getirebilecek düzeyde artırma önerisini yerine getirme konusunda bazı engellere de sahip olabilirler. Öncelikle hükümetler vergiyi benimsetme ve toplama konusunda teknik sıkıntı yaşayabilirler. Türkiye vergi toplama sorunu yaşayan bir ülkedir. OECD ülkelerinde ortalama %26,7 olan vergi gelirlerinin GSYH içerisindeki oranı Türkiye için yalnızca %19’ dur.<sup>59</sup> Bu nedenle toplam vergi gelirlerinin yaklaşık %70’i tüketim üzerinden alınan adaletsiz dolaylı vergilerden oluşmaktadır. Öte yandan SGK da prim toplamakta zorlanmaktadır. Ocak 2011 verilerine göre 4/b kapsamındaki sigortalıların Kuruma toplam 20.738 milyon TL, Aralık 2010 verilerine göre 4/a kapsamındaki sigortalıları çalıştıran işverenlerin ise 30.960 Milyon TL borcu bulunmaktadır.<sup>60</sup>

Bu ve burada değinilmeyen diğer nedenlerle Türk sosyal güvenlik sisteminde yakın dönemde gözlenen dönüşüm, sosyal güvenlik kurumlarının finansman açıklarının ekonomi üzerinde yarattığı olumsuz etkileri ortadan kaldırmayı hedeflemesine rağmen,<sup>61</sup> SGK sosyal güvenlik tarihinin en büyük açıklarını vermeye devam etmektedir.<sup>62</sup>

---

58 Sarah Thomson et al, *Financing Health Care in the European Union: Challenges and Policy Responses*, World Health Organisation, Denmark 2009; Yenimahalleli Yaşar, “Sağlık...,”

59 Yılmaz, “Türkiye’de...,”

60 SGK, *2011 Ocak Ayı Sigortalı İstatistikleri*, <http://www.sgk.gov.tr>, erişim tarihi 14 Aralık 2012.

61 Gülbiye Yenimahalleli Yaşar, “Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Neoliberal Dönüşümü”, *Mülkiye*, XXXV (272), 2011, s. 163-193.

62 Gülbiye Yenimahalleli Yaşar, “Ekonomik Kriz ve Türk Sosyal Güvenlik Sistemi: Yeterli Koruma Sağlayabildik Mi?” *Eğitim Bilim Toplum*, 8 (29), 2011, s. 54-93.

SGK verilerine göre Kurum kriz yılı olan 2009 yılında yaklaşık 29 milyar TL, 2013 yılında ise yaklaşık 19,7 milyar TL açık vermiştir. Kurumun gelirlerinin giderlerini karşılama oranı, son yıllarda artış eğiliminde olup, 2013 yılında % 89,2 olarak gerçekleşmiştir (Tablo 9). 2011 yılındaki %10'luk artışta prim afflarından elde edilen bir defalık gelirlerin önemli bir payı bulunduğu öne sürülmektedir. Nitekim sonraki yıl olan 2012'de gelirlerin giderleri karşılama oranında yalnızca %0,7'lik bir artış olmuş, 2013 yılında ise sabit kalmıştır.

**Tablo 9:** Sosyal Güvenlik Kurumunun Gelir ve Gider Dengesi, 2000-2013 (Bin TL)\*

Yıllar	Gelirler	Artış Oranı	Giderler	Artış Oranı	Açık	Gelirlerin giderleri karş. oranı %
2000	8.575.831	-	10.987.036	-	-2.411.206	78,1
2001	13.360.579	55,8	17.830.745	62,3	-4.470.166	74,9
2002	20.018.189	49,8	27.982.464	56,9	-7.964.275	71,5
2003	27.916.539	39,5	41.336.077	47,7	-13.419.538	67,5
2004	34.689.248	24,3	50.621.622	22,5	-15.932.374	68,5
2005	41.249.438	18,9	59.941.373	18,4	-18.691.935	68,8
2006	53.830.886	30,5	71.867.475	19,9	-18.036.589	74,9
2007	56.874.830	5,7	81.915.401	14,0	-25.040.571	69,4
2008	67.257.484	18,3	93.159.462	13,7	-25.901.978	72,2
2009	78.072.788	16,1	106.775.443	14,6	-28.702.655	72,8
2010	95.273.183	22,0	121.997.301	14,3	-26.724.118	78,1
2011	124.479.836	30,7	140.714.602	15,3	-16.234.766	88,5
2012	142.928.505	14,8	160.223.453	13,9	-17.294.948	89,2
2013	163.014.000	14,0	182.689.000	14,0	-19.675.000	89,2

\* SGK 2014 Nisan Ayı Mali İstatistiklerinden üretilmiştir.



SGK'nın açıkları bütçe aktarımları yoluyla karşılanmaktadır. 2013 verilerine bakıldığında bütçeden SGK'ya yaklaşık 71,3 milyar TL aktarıldığı görülmektedir<sup>63</sup>. Bu rakam GSYH'nin %4,6'sı civarındadır. 2009-2010 kriz yıllarında bu oran %5-5,5'a kadar çıkmıştır (Tablo 10).

**Tablo 10:** Sosyal Güvenlik Kurumunun Gelir ve Gider Dengesi, 2000-2013 (Bin TL)\*

Yıllar	SGK Bütçe Aktarımları Toplamı	GSYH'ya Oranı (%)
1998	1.496.000	2,13
1999	2.936.145	2,81
2000	3.226.460	1,94
2001	5.523.000	2,30
2002	9.684.000	2,76
2003	15.883.617	3,49
2004	18.830.000	3,37
2005	23.322.000	3,59
2006	22.892.000	3,02
2007	33.060.313	3,92
2008	35.016.403	3,68
2009	52.599.691	5,52
2010	55.244.258	5,01
2011	52.772.218	4,12
2012	58.728.293	4,15
2013	71.263.763	4,56

\* SGK 2014 Nisan Ayı Mali İstatistiklerinden türetilmiştir.

Yalnızca prim gelirleri dikkate alındığında, gelirlerin emekli aylıklarını ve sağlık harcamalarını karşılama oranı 2013 yılında %70,2'dir. Bu oran kriz yılı olan 2009 yılında %56'ya kadar düşmüştür (Tablo 11).

63 Bu rakamın sadece yaklaşık 19,7 milyar TL'si açık finansmanı için aktarılmıştır (Tablo 9).

**Tablo 11:** Sosyal Güvenlik Kurumu Prim Gelirleri, Emekli Aylığı ve Sağlık Ödemeleri, 2000-2013 (Bin TL)\*

	Devlet katkısı hariç prim gelirleri	Değişim oranı %	Emekli aylığı ödemeleri	Sağlık ödemeleri	Toplam ödeme	Prim gel.'nin emekli ayl. ve sağlık öd. karşılama or.
2000	6.575.348	-	6.756.700	2.633.552	9.390.252	70,0
2001	9.739.521	48,1	10.696.600	4.575.995	15.272.595	63,8
2002	14.821.913	52,2	16.687.400	7.629.027	24.316.427	61,0
2003	21.178.426	42,9	25.174.200	10.661.718	35.835.918	59,1
2004	27.423.790	29,5	30.660.700	13.150.129	43.810.829	62,6
2005	30.882.405	12,6	38.537.100	13.607.884	52.144.984	59,2
2006	41.619.875	34,8	45.075.855	17.666.674	62.742.529	66,3
2007	44.051.677	5,8	52.311.728	19.983.613	72.295.341	60,9
2008	54.546.453	23,8	59.136.539	25.345.913	84.482.452	64,6
2009	54.579.182	0,1	68.603.978	28.810.684	97.414.656	56,0
2010	66.912.858	22,6	78.957.499	32.508.833	111.466.382	60,0
2011	89.560.568	33,8	91.615.378	36.541.981	128.157.359	69,9
2012	99.359.243	10,9	105.293.799	44.110.561	149.404.360	66,5
2013	118.728.578	19,5	119.161.662	49.888.693	169.050.355	70,2

\* SGK 2014 Nisan Ayı Mali İstatistiklerinden türetilmiştir.

Ayrıca borçların silinmesi ve tahakkuk etmeyen borçların bulunması mali riski artırmaktadır. Yılmaz'a göre, 2006-2008 döneminde yaklaşık 3 milyar TL SGK borcu silinmiş, 2008 yılında 2 milyar TL'ye yakın döner sermaye alacağı SGK hesaplarına tahakkuk ettirilmemiş, toplamda ise 7 milyar TL'nin üzerinde kamu sağlık alacağı silinmiştir.<sup>64</sup>

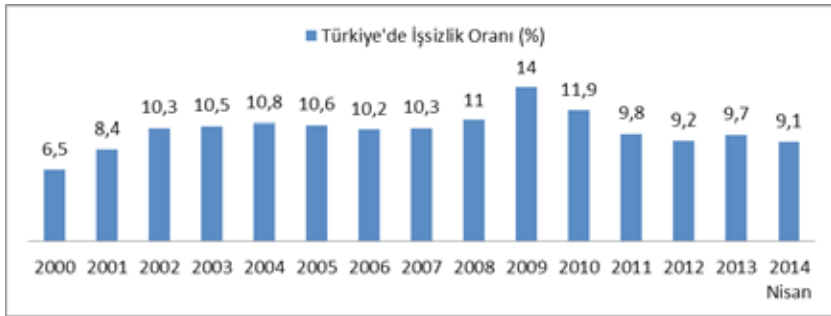
Türkiye'de işgücü piyasasının yapısal sorunları, sosyal güvenlik için olduğu üzere sağlık finansmanı için de gelir oluşturmayı ve sürdürmeyi olumsuz yönde etkileyen en önemli etmenlerdendir. Türkiye'de

64 Yılmaz, "Türkiye'de...",

“istihdam yaratmayan büyüme” olgusunun varlığı nedeniyle işsizlik son 10 yıldır %9-10 sınırında seyretmektedir (Şekil 3).

TÜİK verilerine göre 2014 yılı Nisan ayında yaklaşık 2,6 milyon kişi işsizdir. Bu dönem için işsizlik oranı % 9,1 olarak açıklanmıştır. Ancak eksik istihdam, mevsimlik çalışma, cesareti kırılıp işgücü piyasasından çekilenler gibi kategoriler dikkate alındığında gerçek işsizlik oranının %20'lere ulaştığı gözlenmektedir. Aynı dönem için genç nüfusta işsizlik oranı % 15,5 ile işsizlik oranının iki katına yaklaşmaktadır.

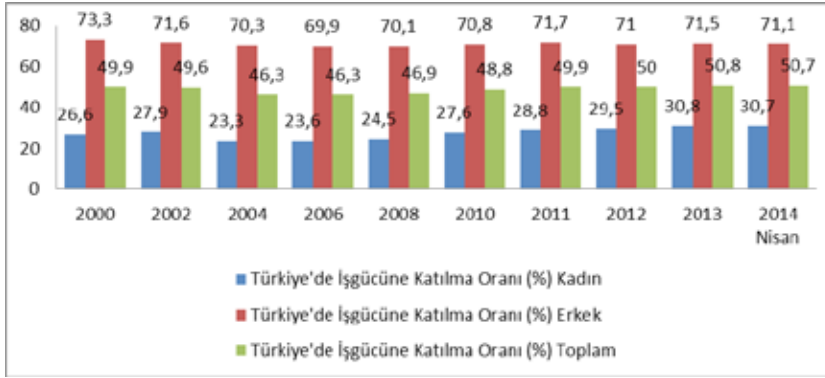
**Şekil 3:** Türkiye’de İşsizlik Oranı, 2000-2014, Nisan (%)\*



\* TÜİK Hane Halkı İşgücü Anketi verilerinden üretilmiştir.

Türkiye’de işgücüne katılım oranı da çok düşüktür. Türkiye’de 2014 yılı Nisan ayında işgücüne katılım oranı %50,7 ile 2013 yılı ortalaması ile neredeyse aynı oranda (%0,1’lik gerileme ihmal edilecek olursa) gerçekleşmiştir (Şekil 4). Türkiye’de çalışma çağında bulunan yaklaşık 56,8 milyon kişinin 28,8 milyonu işgücüne katılmakta, 28 milyonu ise işgücü piyasası dışında kalmaktadır. Erkeklerde işgücüne katılım oranı 2014 yılı Nisan ayında bir önceki yıla oranla 0,4 puan azalarak %71,1 olarak gerçekleşirken, kadınlarda 0,1 puan azalış ile %30,7 olarak gerçekleşmiştir.

Şekil 4: Türkiye’de İşgücüne Katılım Oranı, 2000-2014 Nisan, % \*



\* TÜİK Hane Halkı İşgücü Anketi verilerinden üretilmiştir.

Dünyada işgücüne katılım oranı kriz yılı olan 2009 yılında bile %64,7’dir. Bu oran erkeklerde %77,7 ile Türkiye’deki rakama yakın iken, kadınlarda %51,6 ile Türkiye’deki oranın iki katına yakındır.

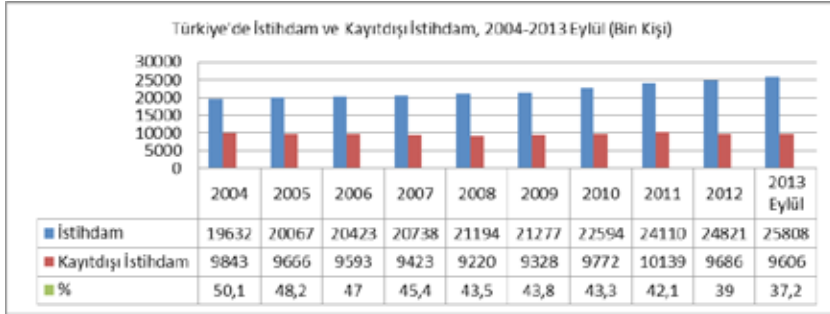
Çalışma çağında bulunup da işgücüne katılmayan bireylerin bir kısmı sistemden sigortalı bireylerin bağımlısı olarak yararlanmaktadır.

Türkiye’de toplam istihdamın yaklaşık yarısını, ücretli istihdamın üçte birini oluşturan kayıt dışı istihdam, çalışma yaşamının işsizlikten sonra gelen en önemli sorunlarından. 2000’li yılların ilk yarısında esas işlerinden dolayı herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna kayıtlı olmayanların sayısı yaklaşık olarak istihdamın yarısını oluştururken, 2004 yılından itibaren sürekli bir gerileme göstermiştir (Şekil 5). 2013 Eylül ayında 9.606 bin kişi ile istihdamın %37,2’sine gerileyen kayıt dışı istihdam, bir önceki yıla göre % 1,8’lik bir gerileme göstermiştir. ILO, 2008 yılından bu yana etkileri devam eden küresel ekonomik kriz nedeni ile bazı gelişmekte olan ülkelerde arzulanmadığı halde eksik çalışma ve kayıt dışı çalışmanın yaygınlaştığını vurgulamaktadır.<sup>65</sup>

65 ILO, *World Social Security Report: Providing Coverage in Times of Crisis and Beyond 2010-2011*, Geneva: Social Security Department, 2010.

ILO, *World of Work Report 2010: From One Crisis to the Next?*, Geneva: International Institute of Labour Studies, 2010.

**Şekil 5:** Türkiye’de İstihdam ve Kayıt Dışı İstihdam, 2004-2013 Eylül (Bin Kişi) \*



\*TÜİK Hane Halkı İşgücü Anketi verilerinden üretilmiştir.

Hükümetlerin, sağlık sistemi yükümlülüklerini mevcut kaynaklarla karşılayabilecek düzeye kadar azaltma çözümüne başvurması, sağlık güvencesi kapsamını azaltmak anlamına gelmektedir. Hükümetler sistemin kapsayıcılığını iki şekilde daraltabilirler. Birincisi hizmete erişim için ihtiyaç tespiti yapılması, ikincisi ise belli gruplara, zorunlu veya gönüllü olarak, kapsam dışında kalma tercihinde bulunma hakkı tanınması. Her iki tercihin de kamu finansmanı üzerinde olumsuz etkileri bulunmaktadır. Sadece yoksul olanların ihtiyaç testi yoluyla hizmetten yararlanması durumunda hizmet kalitesinin düşme riski vardır. Belirli gelir gruplarına gönüllü olarak sistem dışında kalma tercihi verildiğinde, bu gruplar genellikle gelir düzeyi daha yüksek ve daha sağlıklı olan gruplar olacağından, hem sistemin finansmanı sıkıntıya düşebilecek hem de hizmet kalitesi bozulabilecektir.<sup>66</sup> Türkiye primleri kendileri tarafından ödenecekler ile yeşil kartlılara gelir testi uygulamaktadır. Ayrıca 24 aydan fazla prim borcu bulunan kendi adına ve hesabına çalışanların sistemden çıkarılması için düzenlemeler yapıldığı duyurulmaktadır<sup>67</sup>.

66 Thomson et al, *a.g.k.*, s. 9.

67 Habertürk internet sitesinde yayınlanan bir habere göre, “SGK esnafın tahsil edemediği prim borçlarını ‘tercihe göre’ silmeye hazırlanıyor. Habere göre, yeni bir Torba Yasa ile Bağ – Kur (4/b) kapsamındaki 24 ay ve üzeri prim borcu, 3 aylık bir ödeme süresi tanındıktan sonra ödenmezse sigortalılık süreleriyle birlikte silinecek. Bu durumda borçlu dönem sigortaya eklenmeyecek. 2 yıldan fazla prim borcu olan esnafın, emekliliği için kendisine yetecek süreyi borçlanması da mümkün olacak. 24 aydan daha kısa süreli prim borcu olanlar için ise taksitlendirme yapılabilir.” <http://www.vergidergisi.net/bagkur-esnafina-yeni-torba-yasayla-af-geliyor/> 11 Kasım 2013.

Kapsamın derinliğini azaltma, güvence kapsamında sunulan hizmetler için kullanıcı katkısı koyma veya kullanıcı katkılarını genişletme yoluyla gerçekleştirilebilir. Bu durum kapsamdaki hizmetlerin bir kısım maliyetini hasta bireylere aktarmak anlamına gelir. Türkiye kullanıcı katkılarını ve diğer cepten ödemeleri GSS'nin yürürlüğe girdiği 2008 yılından bu yana sürekli artırmaktadır. Gelir düzeyi daha düşük olanları orantısız bir biçimde daha çok etkileyen bu durum, hizmete erişimi önemli oranda aksatması söz konusu olabilir.

Güvence kapsamında olan hizmetlerin çeşitliliği de iki şekilde azaltılabilir. Birincisi mevcut sistemde güvence kapsamında olan hizmetleri güvence kapsamı dışına çıkarma, ikincisi ise yeni tedavi tekniklerini güvence kapsamına almamadır.<sup>68</sup>

Sağlık hizmetleri finansmanında sürdürülebilirliğin sağlanması önemli olmakla birlikte, bu amaca ulaşmak için alınacak önlemlerin veya gerçekleştirilecek reformların herkese sağlık güvencesi sağlama ilkesi, finansmanda dayanışma, sağlık hizmetlerine erişimde adalet ve yüksek kalitede sağlık hizmeti sunumundan feragat edilmemesi gereklidir. Oysa kapsamın daraltılmasının bütün bu ilkeleri olumsuz yönde etkileyeceği açıktır. Bu nedenle kapsamın daraltılması mali sürdürülebilirlik için bir çözüm yolu olarak düşünülmemelidir.

## SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Uluslararası yazın ve Türkiye deneyimi, sosyal sigortacılık ile finansmanın çalışmada ele alınan sağlık finansmanı hedeflerini yerine getirme konusunda yeterince başarılı olmadığını (çalışmada ele alınmamakla birlikte özellikle vergilerle finanse edilen sistemlere oranla) ortaya koymaktadır.

Türkiye'de GSS sistemi ile zorunlu sigortalılık dönemi başlamış olmasına rağmen, işgücü piyasasının yapısal sorunları genel sağlık sigortası güvencesine erişimi kısıtlamaktadır. Bu sorunu ortadan kaldırmak için getirilen gelir testi sonrası genel sağlık sigortası priminin bizzat bireyin kendisi tarafından ödenmesi uygulaması ise düşük ücretler, gelir dağılımı adaletsizliği, yaygın yoksulluk gibi nedenlerle bireylerin prim ödemesini zorlaştırarak yetersiz kalmaktadır. Öte yandan sağlık

---

68 Thomson et al, *a.g.k.*, s. 9.

hizmetlerine erişim için şart koşulan prim koşulları, kullanıcı katkıları ve diğer cepten ödemeler, güvence kapsamında olan bireylerin sağlık hizmetlerine erişimini kısıtlayacak düzenlemelere sahiptir.

Sağlık harcamaları açısından bakıldığında, sosyal sigortacılık ile finanse edilen sistemin oldukça maliyetli olduğu görülmektedir. Türkiye’de en maliyet etkili olan koruyucu sağlık hizmetlerine yapılan harcamalar çok düşüktür. Öte yandan sözleşmeler yoluyla hizmet başına ödemeler ile hizmet satın alan sigortacılık sistemleri, global bütçe ve teşhise dayalı grup ödeme yöntemleri gibi maliyetleri kontrol edici uygulamalara rağmen, hala maliyetli sistemler olmaya devam ettikleri için, bu özelliklere sahip GSS sistemi de maliyetlidir.

Türkiye’de sağlık finansmanında adalet, özellikle sistemi finanse edenlerin sistemden yararlanıp yararlanamadıklarını ortaya koyması bakımından üzerinde acilen çalışılmayı bekleyen bir konu olarak hızla gündeme alınmayı beklemektedir.

Türkiye’de sağlık finansmanının mali sürdürülebilirliği sıkıntılı bir konudur. Bir yandan gelirler öte yandan giderler ile ilişkili olan mali sürdürülebilirliğin her iki ayağı da sorunludur. İşgücü piyasasının yapısal sorunları yeterli gelir toplamayı engellediği için, Türkiye’nin ağırlıklı olarak sosyal sigortacılığa dayalı sağlık finansman modeli tercihini vakit kaybetmeden gözden geçirmesi gerekmektedir. Kısa dönemde ortadan kaldırılması oldukça güç olan bu yapısal sorunlar, GSS sisteminin yeterli gelir elde etmesini engellemeye devam edecektir. GSS sisteminin giderlerine ilişkin veriler de sağlık harcamalarının hızla arttığını, bu artışta GSS sistemi tercihinin doğrudan belirleyici rol oynadığını ortaya koymaktadır. Öte yandan kapitalist sisteminin sürekli hale gelmiş krizleri sistemin mali dengesini daha kırılgan hale getirmektedir.

Çalışmada ele alınan finansman hedeflerinin yeterine getirilebilmesi için, Türkiye sağlık sisteminin adaletli bir yapıya kavuşturulmuş vergiler ile finanse edilmesi seçeneği gündeme getirilmelidir. Yapılan araştırmalar, adaletli bir vergi yapısına sahip bir ülkede vergilerle finansman primlerle finansmana oranla daha adaletli ve verimli olduğunu on yıllar öncesinde ortaya koymuştur.

## KAYNAKÇA

- Abuzer Pınar, *Vergileri Kim Ödüyor ve Kamu Harcamalarından Kimler Yararlanıyor?*, Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı, Ankara 2004.
- Adam Wagstaff, *Social Health Insurance vs. Tax Financed Health Systems - Evidence from the OECD*, The World Bank, Policy Research Working Paper 4821, 2009.
- Adam Wagstaff and Eddy van Doorslaer, “Equity in the Finance and Delivery of Health Care: Concepts and Definitions”, *Equity in the Finance and Delivery of Health Care: An International Perspective* (Ed. Eddy van Doorslaer – Adam Wagstaff – Frans Rutten ), Oxford Medical Publications, 1993, s. 7-19.
- Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Mart 2013 Sosyal Yardım İstatistikleri Bülteni. [http://www.sosyalyardimlar.gov.tr/upload/Node/11873/files/MART\\_istatistik\\_.pdf](http://www.sosyalyardimlar.gov.tr/upload/Node/11873/files/MART_istatistik_.pdf), erişim tarihi 14 Eylül 2013.
- Başbakanlık, *Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri*, Ankara 2005.
- David W. Dunlop and Jo M. Martins, *An International Assessment of Health Care Financing: Lessons for Developing Countries*, World Bank, Washington, 1996.
- Elias Mossialos and Anna Dixon, “Funding Health Care in Europe: Weighing up the Options”, *Funding Health Care: Options for Europe* (Ed. Elias Mossialos Et al), Open University Press, Buckingham – Philadelphia, 2002, s. 272-300.
- Guy Carrin and Chris James, “Social Health Insurance: Key Factors Affecting the Transition Towards Universal Coverage”, *International Social Security Review*, 58 (1), 2005, s. 45-64.
- Gülbiye Yenimahalleli Yaşar, *Sağlığın Finansmanı ve Türkiye İçin Sağlık Finansman Modeli Önerisi*. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara 2007.
- Gülbiye Yenimahalleli Yaşar ve Ece Uğurluoğlu, “Sosyal Sağlık Sigortacılığı Mı? Vergilerle Finansman Mı? Sağlık Harcamaları ve Sağlık Sonuçları Açısından Değerlendirme”, *Sosyal Güvenlik Dünyası*, Sayı: 13 (66), 2010, s. 45-55.
- Gülbiye Yenimahalleli Yaşar, “Sağlık Finansmanında Mali Sürdürülebilirlik: Avrupa Birliği Ülkeleri ve Türkiye”, *Ekonomi ve Hukuk Üzerine Yazılar: Prof. Dr.Ahmet Gökdere’ye Armağan*, Turhan Kitabevi, Ankara 2011, s.407-448.



- Gülbiye Yenimahalleli Yaşar, “Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Neoliberal Dönüşümü”, *Mülkiye*, XXXV (272), 2011, s. 163-193.
- Gülbiye Yenimahalleli Yaşar, “Ekonomik Kriz ve Türk Sosyal Güvenlik Sistemi: Yeterli Koruma Sağlayabildik mi?” *Eğitim Bilim Toplum*, 8 (29), 2011, s. 54-93.
- Gülbiye Yenimahalleli Yaşar ve Ece Uğurluoğlu, “Can Turkey’s General Health Insurance System Achieve Universal Coverage?” *International Journal of Health Planning and Management*, 26 (3), 2011, s. 282-295.
- Gülbiye Yenimahalleli Yaşar, “Health Transformation Programme in Turkey: An Assessment”, *International Journal of Health Planning and Management*, 26 (2), 2011, s. 110-133.
- Hakkı Hakan Yılmaz, *İstikrar Programlarında Mali Uyumda Kalite Sorunu: 2000 Sonrası Dönem Türkiye Deneyimi*, TEPAV Yayını, 2007.
- Hakkı Hakan Yılmaz, *Türkiye’de Sağlık Hizmetlerinin Finansmanı ve Temel Risk Alanları*, Dr. Nevzat Eren Ulusal Halk Sağlığı Sempozyumu Sunum Metni, 17 Mart 2012.
- İlaç Endüstrisi İşverenler Sendikası. *Türkiye İlaç Pazarı*. <http://www.ieis.org.tr/ieis/tr/indicators/33/turkiye-ilac-pazari>, Erişim tarihi 31 Aralık 2013.
- International Labour Organisation, *World Social Security Report: Providing Coverage in Times of Crisis and Beyond 2010-2011*, Geneva:Social Security Department, 2010.
- International Labour Organisation, *Global Employment Trends for Youth: Special Issue on The Impact of The Global Economic Crisis on Youth*, Geneva 2010, s. 61.
- International Labour Organisation, *World of Work Report 2010: From One Crisis to the Next?*, Geneva: International Institute of Labour Studies, 2010.
- Joseph Kutzin, “A Descriptive Framework for Country-Level Analysis of Health Care Financing Arrangements”, *Health Policy*, 56 (3), 2001, s.171-204.
- Kelley Lee and Hillary Goodman, “Global Policy Networks: The Propagation of Health Care Financing Reform Since the 1980s”, *Health Policy in a Globalising World* (Ed. Kelley Lee - Kent Buse - Suzanne Fustukian), Cambridge University Press, 2002, s. 97-119.
- Mehmet Tokat, *Türkiye Sağlık Harcamaları ve Finansmanı 1992-1996*, Sağlık Bakanlığı Sağlık Projesi Genel Koordinatörlüğü, Ankara 1998.
- Mehmet Tokat, *Türkiye Sağlık Harcamaları ve Finansmanı 1998*, Sağlık Bakanlığı Sağlık Projesi Genel Koordinatörlüğü, Ankara 2001.

- Mehtap Tatar, Hacer Özgen, Bayram Şahin vd, *Formal and Informal Household Spending on Health: A Case Study From Turkey*, MEMIO, Harvard School of Public Health and Hacettepe School of Health Administration, 2003, s. 64.
- OECD, *Society at a Glance 2011: OECD Social Indicators*, Geneva, 2011.
- OECD, Health at a Glance 2013. OECD Indicators. [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oced/social-issues-migration-health/health-at-a-glance-2013/number-of-doctor-consultations-per-capita-2011-or-nearest-year\\_health\\_glance-2013-graph65-en#page](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oced/social-issues-migration-health/health-at-a-glance-2013/number-of-doctor-consultations-per-capita-2011-or-nearest-year_health_glance-2013-graph65-en#page) , Erişim tarihi 31 Aralık 2013.
- Raşit Tükel, “Sağlıkta Dönüşümde Son Aşamaya Doğru: Hastanelerin Yeniden Yapılandırılması ve Yeni Finansman Modeli”, *Toplum ve Hekim*, 25, 2010, s. 230-236.
- Sağlık Bakanlığı, *Sağlık İstatistikleri Yıllığı 2010*. Refik Saydam Hıfzıssıhha Merkezi Başkanlığı Hıfzıssıhha Mektebi Müdürlüğü, Ankara 2010, s. 127.
- Sağlık Bakanlığı, *Sağlık İstatistikleri Yıllığı 2011*. Sağlık Araştırmaları Genel Müdürlüğü, Ankara 2012.
- Sağlık Bakanlığı, *Sağlık İstatistikleri Yıllığı 2012*. Sağlık Araştırmaları Genel Müdürlüğü, Ankara 2013.
- Sarah Thomson et al, *Financing Health Care in the European Union: Challenges and Policy Responses*, World Health Organisation, Denmark, 2009.
- Sosyal Güvenlik Kurumu, *2011 Ocak Ayı Sigortalı İstatistikleri*, <http://www.sgk.gov.tr>, erişim tarihi 14 Aralık 2012.
- Sosyal Güvenlik Kurumu, *2012 İstatistik Yıllığı*, <http://www.sgk.gov.tr>, erişim tarihi 31 Aralık 2013.
- TÜİK Haber Bülteni: Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması, 2012. Sayı: 13594, 23 Eylül 2013.
- TÜİK Haber Bülteni: Sağlık Harcamaları İstatistikleri 2009-2012. Sayı: 15871, 10 Ekim 2013.
- TÜİK Haber Bülteni: Hanehalkı Tüketim Harcaması (Bölgesel), 2012. Sayı: 13631, 21 Kasım 2013.
- Türk – İş Haber Bülteni: Aralık 2013 Açlık ve Yoksulluk Sınırı, 26 Aralık 2013.
- WHO, *Evaluation of Recent Changes in the Financing of Health Services*, Geneva, 1993, s. 8-9.
- WHO, *The World Health Report 2000, Health Systems: Improving Performance*, Geneva, 2000.

- WHO, *Reaching Universal Coverage via Social Health Insurance: Key Design Features in the Transition Period*, (by Guy Carrin and Chris James), Discussion Paper, N.2, Department Health System Financing, Expenditure and Resource Allocation (FER), Cluster Evidence and Information for Policy (EIP), Geneva, 2004.
- WHO, *World Health Report: Make Every Mother and Child Count*, Geneva, 2005.
- WHO, *Achieving Universal Coverage: Developing the Health Financing System. Technical Briefs for Policy-Makers*, N.1, Department of Health Systems Financing Health Financing Policy, WHO/EIP/HSF/PB/05.01, Geneva, 2005.

# ARTIMCI DEĞİL YAPBOZCU ARTIMCILIK: TÜRKİYE’DE ÖĞRENCİ SEÇME VE YERLEŞTİRME POLİTİKASI KARARLARI

O. Gökhan Hatipoğlu\*

## Özet

*Bu çalışmada, Türkiye’de yükseköğretimde ve ortaöğretimde öğrenci seçme ve yerleştirme politikalarındaki kararların alınma şeklinin ve politika türünün analiz edilmesi amaçlanmıştır. Bunun için öncelikle kamu politikası disiplinindeki artımcılık kuramı tanıtılmış ve artımcı kuramdaki politika analiz ikiliği tartışılmıştır. Daha sonra öğrenci seçme ve yerleştirme politikalarında alınan kararların son onlu yıllardaki seyri incelenmiş ve bu kararların nasıl alındığı keşfedilmeye çalışılmıştır. Araştırma sonunda Türkiye’de seçme ve yerleştirme politikalarının ve politika kararlarının artımcı bir yaklaşımla alındığı, planlamacı ve rasyonel karar verme sürecinden uzaklaşıldığı görülmüştür. Üstelik bu artımcı yaklaşım politika sorununa bir kazanım sağlamakdan çok, yapbozcu bir görünüm sergilemektedir. Politika/Analiz ikiliği ekseninde değerlendirildiğinde, ortaöğretimdeki politikaların artımcılığın analiz yönüne daha yakın durduğu; yükseköğretimdeki politikaların ise bir politika tercihi olarak belirleyici artımcılıkla kesiştiği sonucuna varılmıştır.*

**Anahtar Kelimeler:** Artımcılık, Kamu Politikası, Politika Analizi, Yükseköğretimde ve Ortaöğretimde Seçme ve Yerleştirme Politikaları, Politika/Analiz İkiliği.

## GİRİŞ

Kamu Politikası disiplininin en önemli konularından biri politika kararlarının nasıl alındığı sorusu olmuştur. Sorunun erken dönemdeki yanıtı belirgin ve tartışılmaz bir konumdadır: “Kararlar rasyonel olarak alınmalıdır”. Ancak Herbert A. Simon’un sınırlı rasyonalite (*bounded rationality*) eleştirisi ile gündeme gelen davranışçı kuram ve çoğulcu-

---

\* Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, Yönetim Bilimleri Doktora Öğrencisi

luk yaklaşımları kamu yönetimi disiplini ve kamu politikası anlayışını kökten değiştirmiştir. Kamu politikası disiplini ortaya çıkan bu yeni okulun karar verme kuramı olan artımcılık (*incrementalism*) ise Lindblom tarafından 1959 yılında yazılan bir makale ile doğmuştur. Rasyonel karar verme yaklaşımının gerçek hayattan uzak olduğunu, politik kararların statüko üzerinde yapılan küçük değişikliklerle alındığını savunan artımcılık yaklaşımı, kendisine getirilen eleştirilere ve karar verme ile ilgili geliştirilen yeni kuramlara rağmen pek çok politika kararı için geçerliğini ve açıklayıcı olma özelliğini sürdürmektedir.

Özellikle son onlu yıllarda sürekli yasa ve mevzuat üreterek AB norm ve politikalarına uyum sağlamaya çalışan ve küreselleşen Dünya düzenine koşut olarak kamu politikalarını değiştiren Türkiye’de artımcı olarak nitelendirilebilecek birçok politika kararına rastlamak doğaldır. Ülkemizde politika kararları sosyal, kültürel ve ekonomik açıdan farklı dünyalara öyküldüğü için zaman zaman ülke gerçekleriyle örtüşmeyebilmekte ve bu nedenle kararlar tedrici olarak alınabilmektedir. Bir başka deyişle siyasi kaygılar nedeniyle veya uyum sürecini hızlandırmak için hızlı ve plansız alınan politika kararları, sonuçlarına ve alınan tepkilere göre aynı hızla değiştirilmekte, artırılmakta veya yenilenmektedir.

Eğitim politikaları hem bu değişim/yenilenme sürecinden etkilenmekte hem de nitelikli işgücü talebi artan iş dünyası, dershaneler, kat-sayı tartışmalarına taraf olan siyasal partiler, öğrenci velileri, medya gibi çok sayıda politika aktörünü etkilemektedir. Türkiye’de öğrencilerin başarısının ölçülerek bir üst öğrenim basamağına yerleştirildiği, ortaöğretime ve yükseköğretime öğrenci seçme ve yerleştirme sistemleri bu değişimin en belirgin olduğu yerdir. Seçme sınavlarının niteliği ve niceliği ile okul başarı puanı gibi diğer kriterlerle birlikte yerleştirmenin yapılması konularında arka arkaya değişen politika kararlarının bu çalışmanın nesnesi olarak seçilmesinde bu belirginlik etkili olmuştur. Bu çalışmada söz konusu kararların ve kararlarla birlikte üretilen veya değişen politikaların artımcılıkla ne ölçüde kesiştiği araştırılmıştır. Çalışma, aktörleriyle ve süreci ile beraber bir politika analizi yapmayı değil, karar sürecinin niteliğini ve üretilen politikanın türünü keşfetmeyi amaçlamaktadır. Türkçe alanyazında bütünüyle politika analizi yapan birçok araştırma bulunmakla beraber, karar verme modellerine göre eşleştirme veya analiz yapan bir çabanın eksikliği, bu çalışma için güdüleyici olmuştur.

Çalışmada öncelikle bir karar verme analizi olduğu kadar, bir karar verme ideolojisi veya başlı başına kamu politikası olarak da ele alınan artımcılığın kuramsal çerçevesi bu ikilik göz önüne alınarak tanıtılmıştır. Daha sonra Türkiye’deki öğrenci seçme ve yerleştirme politikalarında alınan kararların karmaşık ve hareketli seyri incelenmiş, kararların doğrudan yansıtıldığı seçme sınavı sistemleri ve sınav sistemine önemli ölçüde bağlı yerleştirme yöntemlerinin ne sıklıkta ve nasıl değiştiği araştırılmıştır. Son olarak bu politika kararlarındaki değişiklik biçimlerinin artımcı analize ve politikaların kendisinin de artımcı politika yaklaşımlarına ne kadar temas ettiği politika/analiz ikiliği üzerinden tartışılmıştır.

## I. ARTIMCILIK (*INCREMENTALISM*)

Kamu Politikası disiplininde ve Kamu Politikası Analizi kuramlarında dönüm noktalarından biri olan artımcılık düşüncesinin kuramcısı ve geliştiricisi Charles E. Lindblom’dur. Yazar, ünlü makalesi “The Science of Muddling Through<sup>1</sup>”da, dönemin kamu politikası disiplininde hem politika yapma, hem de karar verme süreçlerinin açıklayıcısı olarak egemen ve neredeyse rakipsiz olan rasyonel kurama karşı bir seçenek geliştirmiştir. Kısaca kamu politikası kararlarında statükonun fazla değiştirilmeden, önceki politikaların küçük ilerlemeler halinde değiştirildiğini öne süren bu özgün yaklaşım, zamanla *incrementalism*<sup>2</sup> (artımcılık) olarak anılmaya başlanmıştır.

ABD’de bilimsel yönetim ilkelerinin kamu yönetiminde kullanılması düşüncesi, 19. Yüzyıl sonunda Wilson’la başlamış ve ilerleme-

---

1 Makalenin ismindeki “muddling through” yüklemine, “idare-i maslahat, düzeni sürdürmek, iyi kötü yürütmek” gibi farklı anlamları olmakla beraber Türkçe yapılmış çevirisinde “El Yordamıyla” ibaresi kullanıldığı görülmektedir. Söz konusu çeviri için bkz: Lindblom, Charles E., “El Yordamıyla Amaçları Gerçekleştirme Bilimi”, (Çev. Şinasi Aksoy), Kemalî Saybaşı (der.) *Siyaset Biliminde Temel Yaklaşımlar*, Doruk Yayınları, Ankara, 1999, s. 259-280.

2 *Incrementalism* teriminin kökeni Latince *incrementum* olup, büyüme süreci, tam olgunlaşmaya yol açan büyümeyi sağlayan hücre veya tohum ile çocuk veya nesil olmak üzere büyüme ve çoğalma eylemine yönelik anlamlar taşımaktadır. Ancak *increment* kelimesi zamanla kökenindeki anlam kayması ile boyutları sınırlı bir büyüme adımını, küçük bir kazanımı veya matematikte kullanıldığı haliyle bir değişkendeki veya fonksiyondaki olumlu veya olumsuz bir değişim aralığını da ifade etmeye başlamıştır. Tenney Frank, “Notes and Discussions: Magnum Jovis Incrementum”, *Classical Philology*, Vol. 11, N.3, 1916, s.334-336, <http://www.jstor.org/stable/261856>, (Erişim Tarihi: 24.04.2012).

ci Dönem boyunca yaygınlaşarak sürmüştür. 1929 Dünya Ekonomik Krizi'nden sonra, *New Deal* döneminde ise teknik aklın kutsandığı ve ilkeleştirdiği İlerlemeci Dönemin mirası pratik alana taşınmış, devletin ekonomiye müdahalesi ve planlama anlayışı kamu politikalarının tamamına doğru yaygınlaştırılmıştır.<sup>3</sup> Krizi ve etkilerini sona erdirmek için sürekli bir politika üretme döngüsüne giren ABD'de rasyonellik ön plana çıkmış ve daha az siyasi bir yöntemle rasyonel kamu politikası üretilmesinin ilkesel olarak yolu açılmıştır.<sup>4</sup> Programların ve kamu yöneticilerinin politikayı belirlemede etkinleşmesi ile birlikte Harold Lasswell ortaya çıkmış ve Kamu Politikaları hakkında Wilson'un anlayışına paralel bilimsel bir uygulama alanı tanımlamaya çalışmıştır.<sup>5</sup> Kamu politikası disiplininin kurucusu kabul edilen Lasswell için yüksek rasyonellik bilginin içeriğini ve bu bilgiye dayalı yorumları olumlu etkilemekte ve rasyonel yöntemsel yaklaşım, doğru bilgiyi karar verme süreci ile bütünleştirerek politika bilimlerini geliştirmektedir.<sup>6</sup>

Rasyonalizmin Kamu Politikası'nın kilit aşaması olan karar verme aşamasına yansımaları ise kararların en az maliyetle en fazla kamu çıkarı elde edilecek şekilde maksimize edilmesi yaklaşımı olmuştur. Rasyonel Model/Rasyonel Kuram olarak bilinen bu karar verme yaklaşımına ilk ciddi eleştiriler Simon'dan gelmiştir. Buna göre seçim veya karar verme aşamasında, yöneten adam (*administrative man*) kısıtlı bilgi ve yeteneğe sahiptir.<sup>7</sup> Davranışçı okulun bu karşı çıkışında, karar vericilerin karşı karşıya kaldığı sınırsız sayıda seçeneklerde bilişsel olarak sınırlandıkları ve bu sınırlılığın onları daha olası buldukları sınırlı sayıda seçeneğe yönlendirdikleri gerçeği vurgulanmaktadır. Simon, son kararı vermeden önceki bu seçme aşamasında düşünsel, mesleki, kültürel temeller üzerinde taraflı davranılmak zorunda olduğunu savunmaktadır.<sup>8</sup>

---

3 F. Eda Çelik, "Çalışma Alanı Olarak Kamu Politikası: Tarihsel ve Düşünsel Kökler Üzerine", *Amme İdaresi Dergisi*, 41/3, 2008, s. 60-61.

4 *a.k.*, s. 58-60.

5 Graham Allison, "Emergence of Schools of Public Policy: Reflections by a Founding Dean", *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford University Press, (Oxford: 2006), s. 58-79.

6 Sıtkı Çorbacıoğlu, "Kamu Politikası Analizinde Görünmez Üniversite", *Amme İdaresi Dergisi*, C.41, Sayı 4, 2008, s.28.

7 Herbert A. Simon, "A Behavioral Model of Rational Choice", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 69, No. 1. 1955, s. 99-118, <http://www.math.mcgill.ca/vetta/CS764.dir/bounded.pdf>, (Erişim Tarihi: 05.05. 2012).

8 Michael Howlett, Michael, M. Ramesh, Anthony Perl, *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems*, Oxford University Press, 3. Ed., Canada, 2009, s. 145.

Artımcılık kuramı böyle bir ortamda Simon gibi siyaset bilimcilerin Rasyonalizmin pratik olmadığı yönündeki endişeleri üzerine ortaya çıkmıştır.<sup>9</sup> Lindblom, karar verme sürecinin bilimsel ve teknik olmaktan çok siyasi ve pratik olduğunu öne sürmüştür; karar vericilerin kabul edilebilir ve uygulanabilir olanı tercih ettiklerini ve politika değişikliklerinin küçük ve artımcı olduğunu tespit etmiştir.<sup>10</sup> Lindblom'a göre, rasyonel politika yaklaşımı ile karmaşık sorunlar için politika üretmek imkânsızdır, bu yaklaşım ancak görece küçük sorunlar için kullanılabilir. Sorunların karmaşık, büyük ve çok faktörlü olduğu durumlarda bu yaklaşımın kullanılmayacağını savunan Lindblom, kendi ampirik yöntemini ortaya koyar ve bunu ardışık sınırlı üstünlükler (*successive limited comparisons*) olarak adlandırır.

Artımcılık kuramını 1959 yılında ortaya atan Lindblom, alanyazında bu kuramı destekleyen ve eleştiren birçok görüşün tartışılması üzerine zamanla kuramını geliştirmiş ve yenilemiştir. Özellikle artımcılığın bir politika süreci olarak eleştirilmesine karşı çıkan Lindblom, politika analiz ayrımını vurguladığı ve artımcı analizi kendi içinde sınıflandırıp tekrar açıkladığı, en az ilki kadar ses getiren bir makale daha kaleme almıştır. Lindblom, ünlü ilk makalesinden 20 yıl sonra yazdığı makaleyle birlikte artımcılığı çekirdek anlamıyla, analiz tipi ne olursa olsun “küçük adımlarla yapılan politik değişiklik” olarak tanımlamıştır. Buradaki tanım bir kamu politikası olarak artımcılığı betimlemektedir. Bu tanıma göre, artımcılık da bir kamu politikası olarak farklı derecelerde izlenebilir. Lindblom'un kendi örneğine göre faiz oranlarının zaman içinde indirilip artırılması son derece artımcı bir politikadır. Diğer yandan merkez bankasının devreye sokularak bankacılık sisteminin yeniden yapılandırılması daha düşük derecede olsa da halen artımcıdır. Artımcı ve artımcı olmayan değişiklikler arasında keskin bir çizgi bulunmadığını belirten Braybrooke ve Lindblom, politika karar değişikliklerinin önemsiz sonuçları olan küçük değişikliklerle, önemli değişkenlerin büyük sonuçlara yol açtığı değişiklikler arasında bir yerde durduğunu varsaymaktadırlar.<sup>11</sup> Bir değişikliğin artımcı olup olmadığının ölçülme-

---

9 Grant Holly, “The Political Practices of Disjointed and Directed Incrementalism: Federal Child Benefits and Childcare in Canada”, *UK Social Policy Association Annual Conference University of Edinburgh*, ( June 29-July 1 2009), <http://www.crfr.ac.uk/spa2009/Holly>, (Erişim Tarihi: 12.05.2012), s. 3.

10 Grant Holly, *a.g.k.*, s. 3.

11 David Braybrooke, Charles E. Lindblom, *The Strategy of Decision*, Free Press, New York 1963, s. 64.



si hakkındaki tartışmalara rağmen, bu tartışmalar artımcılığın ardışık ve sınırlı üstünlüklerin izlendiği en ılımlı değişikliklerin bir dizisi olduğu yönündeki temel görüşü etkilemekten uzaktır.<sup>12</sup> Bununla birlikte son derece hızlı artımcı değişikliklerin artımcı olmayan bir değişikliğe yol açabileceği belirtilmişse de, Lindblom'a göre sonuçları önceleyen analiz ve karar örüntüleri, sonuçların kendinden çok daha önemlidir.<sup>13</sup>

Lindblom, yukarıda belirtilen ikinci makalesinde, kendisinin ilk kez ortaya attığı artımcılık kavramının alanyazında genişlediğini belirterek kendi yazdıklarıyla beraber, alanyazındaki analiz tanımlarında artımcılık olarak ortaya çıkan politika analizi çeşitlerini üç sınıfta ayırmaktadır. Bu analiz çeşitleri karmaşıktan basite doğru stratejik analiz, bölünmüş artımcılık ve basit artımcılık olarak sıralandırılmıştır. Stratejik analizde artımcılık bir dizi taktikle uygulanan kararlar dizisidir; bölünmüş artımcılıkta ise politika sorunu bölümlenerek artımcı kararlar verilir. Mevcut durumdan küçük ve kademeli sapmalar olarak tanımlayabileceğimiz politika kararlarının analizi olan basit artımcılık, bölünmüş artımcılık gibi parçası olduğu daha karmaşık stratejilerden yalıtılarak veya ayrı değerlendirilerek savunulamaz. Parçası olduğu taktiklere ve içinde bulunan koşullara bağlı olarak kullanışlı olabilir veya olmayabilir.<sup>14</sup>

## II. ARTIMCILIK YAKLAŞIMINDA POLİTİKA/ANALİZ AYRIMI

Artımcılığa getirilen önemli eleştirilerden biri, bir politika olarak özellikle büyük ve karmaşık sorunlarda, geniş sosyal problemlere yanıt üretmedeki yetersizliğidir. Lindblom ikinci makalesinin önemli bir bölümünü, bir politika olarak artımcılığa getirilen bu eleştirileri savunmaya ayırmıştır. Burada öne çıkan soru “*artımcılık politikayı yalnızca analiz etmekte midir; yoksa politikanın nasıl yapılması gerektiğini mi belirlemektedir?*” konusudur.

Bu soru yalnızca artımcılık için değil, politika analizinin kendisi için de geçerlidir. Sorunun kaynağı kamu politikası yapımı/çalışmaları ile bu yapımın kilit noktası olan karar süreci ve politika analizinin yakın

---

12 Charles E. Lindblom, David K. Cohen, Usable Knowledge. Social Science and Social Problem Solving, Yale University Press, New Haven 1977, s. 327.

13 Michael Howlett v.d., a.g.k., s. 147-148.

14 Michael Howlett v.d., a.g.k., s. 519.

ilgisinde, hatta iç içe geçmişliğinde saklıdır. Temel olarak Kamu Politikası bir “karar verme bilimi”dir.<sup>15</sup> Kamu Politikaları, her şeyden önce devletin zorlayıcı gücünün seçeneklerini temsil etmektedir ve kararların nasıl alındığı önemli bir konudur.<sup>16</sup> Birkland’a göre politika analizi, formülasyon aşamasında politika aktörlerine bilgi ve düşünce sağlamak için sıklıkla kullanılmaktadır.<sup>17</sup> Bir başka deyişle politika analizi karar verme sürecinde bir yardımcı alettir. Çevik ve Demirci’ye göre, siyasal ve mesleki amaçla kamu politikalarının analiz edilmesi destek amaçlıdır; ancak bu destekleyici analizler hükümetlerin ne yapması gerektiği ile de ilgilenmektedir.<sup>18</sup> Sonuç olarak, analiz politika yapımına destekleyici olmaktan çıktığında veya bir karar enstrümanı yerine, kararın yordamı haline geldiğinde kendisi politika haline gelmektedir.

Neyin analiz, neyin politika olduğu konusu kamu politikası disiplininde ana akım yaklaşımları da etkilemektedir. Howlett ve diğerlerine göre, politika analizi, sonuç ve etkiler üzerinde durmaktadır.<sup>19</sup> Politika çalışmaları ise nedenler, ön kabuller ve uyarlamaya kadar giden sürece yoğunlaşmıştır. Diğer yandan politika yapma sürecinin kendisi de analize tabidir.<sup>20</sup> Bu durum analiz/politika ikiliğini daha da karmaşık bir hale sokmaktadır.

Bu genel ikiliğe koşut olarak, artımcılığın bir analiz mi, bir politika mı olduğu konusu alanyazında sıkça tartışılmış bir sorudur. Alanyazında her iki görüşü de ayrı ayrı savunan ve kuramın kurucusu Lindblom gibi ikisini de doğrulayan yaklaşımlar bulunmaktadır. Van de Donk, artımcılığı bir bozuk paranın iki yüzüne benzeterek artımcılığın analiz ve politika olarak iki temel yorumu olduğuna vurgu yapmaktadır. Donk’a göre artımcılık, “*mevcut gerçekliği bir alternatif olarak ele alan ve mevcut gerçeklikte görece olarak küçük ayarlamalar yaparak veya sonucu aşağı yukarı tahmin edilebilecek daha büyük ayarlamalar yaparak üretilecek olan yakın alternatiflerin getireceği olası kayıp ve kazanımları karşılaştıran sosyal eylem yöntemidir.*”<sup>21</sup> Bu tanım şüp-

---

15 Kevin B. Smith, Christopher W. Larimer, *The Public Policy Theory Primer*, Westview Press, 2009, s. 49.

16 A.k., s. 49.

17 Thomas A. Birkland, *a.g.k.*, s. 73.

18 Hasan Hüseyin Çevik, Süleyman Demirci, *Kamu Politikası. Kavramlar, Aktörler, Süreç, Modeller, Analiz, Karar Verme*, Seçkin Yayıncılık, 2. Baskı, Ankara, 2012, s. 93-97.

19 Michael Howlett v.d., *a.g.k.*, s. 9.

20 Thomas A. Birkland, *a.g.k.*, s. 8-9.

21 W.B.J.H. Van de Donk, *a.g.k.*, s. 383.

hesiz ki artımcılığı bir analiz yöntemi olarak betimlemektedir. Artımcı analiz karar verici insanların karşı karşıya kaldığı temel koşullara, yani kısmi bilgi ve eksik analize bir yanittir. Artımcılığın yalnızca bir karar analizi olduğu yönünde başka görüşler de bulunmaktadır.<sup>22</sup>

Bir grup yazar artımcılıktaki analiz/politik ikiliğini açıklayıcılık ve belirleyicilik kavramları üzerinden ele almaktadır.<sup>23</sup> Buna göre analiz olarak artımcılık veya rasyonalizm açıklayıcı, bir başka deyişle durumu ortaya koyan bir yaklaşımken, bu yöntemler politika olarak kullanıldığında belirleyicidir. Örneğin, Hakan Hekim'e göre analiz/politika ikiliği rasyonel model için geçerlidir. Yazara göre bu model için yapılan önemli bir eleştiri karar vermek ve politika yapımı kavramlarının birbiriyle karıştırılmasıdır.<sup>24</sup> Hill'e göre, Lindblom artımcılığın hem politikaların gerçekte nasıl yapıldığının iyi bir tanımı olduğunu, hem de kararların nasıl alınması gerektiğini gösteren bir model olduğunu öne sürmektedir. Bu durumda artımcılığın betimleyici yönü Politika Analizi alanında yer alırken, belirleyici yönü Kamu Politikası Yapımında ve dolayısıyla Kamu Politikası Çalışmaları alanında durmaktadır.<sup>25</sup> Son tahlilde artımcılığın hem politika analizi, hem de politikanın kendisi olabileceği; var olan bir durumu betimleyen sık ve küçük politika değişikliklerinin artımcılığın analiz tarafında, bir kamu politikasını bilerek ve belirleyici olarak bu tür değişikliklerin üzerine bina etmenin ise artımcılığın politika tarafında yer aldığı söylenebilir.

### III. TÜRKİYE'DE ÖĞRENCİ SEÇME VE YERLEŞTİRME POLİTİKALARI

Türkiye'de eğitim, diğer bir çok ülkede olduğu gibi ilköğretim, ortaöğretim ve yükseköğretim olmak üzere üç ardışık düzeyde örgütlenmiştir.<sup>26</sup> Bu düzeyler arasındaki geçişlerde öğrenciler ağırlıklı

---

22 Örneğin Smith ve Larimer'e göre artımcılık kararın analizi ile ilgilidir ve politika yapıcılarının nasıl karar aldıkları sorusuna yanıt veren açıklayıcı bir yapıdır. Benzer bir şekilde Howlett ve diğerlerine göre de artımcılık karar vermeyi analiz etmektedir. Yazarlara göre artımcılık, kamu politikası karar verme kuramında bir okuldur. Smith ve Larimer, *a.g.k.*, s. 55 ve Michael Howlett v.d., *a.g.k.*, s. 142-143.

23 Bu yazıda *descriptive* terimi için açıklayıcı, *prescriptive* terimi için belirleyici kelimeleri tercih edilmiştir.

24 Hakan Hekim, *a.g.k.*, s. 54-55.

25 *A.k.*, s. 102.

26 Mehmet Arslan, "Eğitim Sistemimizin Kapanmayan Yarası-Yükseköğretime Geçiş", *Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı: 16/1, 2004, s. 40.

olarak sınav ve okul başarısı kriterlerine göre ölçülmekte, bir sonraki düzeye buna göre seçilmekte ve yerleştirilmektedir.

Seçme ve yerleştirme politikaları iki geçiş düzeyi için üretilmekte, öğrenciler ilköğretimden ortaöğretime ve ortaöğretimden yükseköğretime ölçümlenerek seçilmektedirler. Özellikle ortaöğretimden bağımsız ya da özerk yükseköğretime geçiş, bu geçişin zorunlu kıldığı seçme, seçilme ve yerleştirme işleri hemen her ülkede önemli güçlüklerle ve şikâyetlere yol açmaktadır.<sup>27</sup> Türkiye’de de ortaöğretimde artan okullaşma oranı, daha önce yerleştirildikleri alanı istemeyen öğrencilerin yeniden yerleştirilme istekleri yükseköğretime geçiş için olan talebi git-tikçe artırmaktadır.<sup>28</sup> Ayrıca eğitim kurumlarının eğitim olanakları ve nitelikleri birbirinden oldukça farklıdır. Bu farklılık yükseköğretim kurumları arasında daha belirgin olduğu için, eğitim ve mezuniyet sonrası iş bulma olanağı yüksek olan kurum ve bölümlere arzın çok üstünde bir talep bulunmaktadır.

Üniversitelerde olduğu gibi ortaöğretim kurumlarında da sunulan eğitim olanakları eşit değildir.<sup>29</sup> Bu durum daha iyi eğitim sunan kurumlara olan talebin eksik karşılanmasına ve öğrencilerin sınavla ölçülerek seçilmesine dayanan bir sistemin egemenliğine yol açmaktadır.<sup>30</sup> Bu sistemle birlikte, sınavların niteliği, sayısı ve sonuçlarının yarattığı sorunlar, seçme ve yerleştirme politikalarını neredeyse sürekli olarak politika gündemine getirmekte ve birbiri ardına yapılan politika değişiklikleri yaşanmaktadır. Seçme ve yerleştirme politikalarının ikinci önemli aracı olan, okul başarısı puanları ve bunların ölçümdeki ağırlıkları ile ilgili katsayı düzenlemeleri de aynı şekilde sürekli olarak politika gündemine gelmektedir. Bu araçla ilgili oluşturulan politikalar da sık sık değiştirilmekte ve istikrarsız bir görünüm sergilemektedir.

---

27 *A.k.*, s. 40.

28 *A.k.*, s. 40-41.

29 YÖK’ün bir raporunda “Türkiye’nin katıldığı Uluslararası Öğrenci Değerlendirme Programı’nda 15 yaşındaki öğrenciler üzerinde yapılan değerlendirmelerde, öğrencilerin performansında gözlenen standart sapmalar açısından Türkiye’nin birinci sırada yer aldığı görüldüğü; Türkiye’de değişik okullar arasındaki performans farkı % 70’lere ulaşırken, bu oranın İskandinav ülkelerinde % 5’ler düzeyinde kaldığı” belirtilmektedir. YÖK, Türkiye’nin Yüksek Öğretim Stratejisi Raporu, Meteksan, Ankara, 2007, s. 71.

30 TED, “Ortaöğretime ve Yükseköğretime Geçiş Sistemi”, Duran Ofset, Ankara 2010, s. 1-2.

### III.1. Ortaöğretime Seçme ve Yerleştirme: Artımcı Analiz

Anadolu Liseleri, Yabancı Dilde eğitim veren ve Maarif Koleji adı altında kurulan okulların 1974 yılında liseye, sonra da 1976 yılında Anadolu Lisesine dönüştürülmesiyle kurulmuş ve artan taleple beraber ülke genelinde yaygınlaşmıştır.<sup>31</sup> Dönüşümle birlikte ilkokuldan sonra öğrenci alan bu okullara giriş için merkezi bir sınav yapılması öngörülmüştür.<sup>32</sup> Aynı şekilde “*bilim ve fen adamları yetiştirmek*”<sup>33</sup> için kurulan Fen Liseleri de ayrı bir merkezi sınavla ortaokuldan sonra seçilen öğrencileri eğitime kabul etmiştir. Anadolu Liselerine giriş ve Fen Liselerine giriş sınavları ile ortaöğretimde seçkin bir konumda olan bu okullara öğrenci seçme ve yerleştirme uygulaması 1998 yılına kadar çok az değişikliklerle tekdüze bir biçimde sürdürülmüştür. Bu dönemdeki en önemli değişiklikler merkezi sınav sistemlerinin artan okul ve öğrenci sayısına göre büyütülmesi yönünde olmuştur. Ancak 1998 yılında devreye sokulan kesintisiz eğitim uygulaması, Ortaokul ve Lise olarak iki parçalı olarak devam eden ortaöğretimin ortaokul bölümünü sona erdirmiş ve ortaöğretim sekiz yıllık ilköğretimin sonunda devam edilebilen liselerle sınırlandırılmıştır. Bu uygulamayla beraber, ortaöğretimde öğrenci seçme ve yerleştirme politikaları sürekli bir değişim içerisine girmiş, sınav sistemi, sınav isimleri ve ölçme kriterleri baş döndürücü bir hızla değişmeye başlamıştır. Değişim halen sürmektedir.

### 8 Yıllık Kesintisiz Eğitime Geçiş: LGS ve OKS Sınavları

Sekiz yıllık kesintisiz eğitim politikasıyla beraber, ilk olarak Anadolu Liselerinin ve İmam Hatip Liselerinin ortaokul bölümleri kapatılmıştır. Anadolu Liselerinin ortaokul bölümlerinin kaldırılmasını takiben, Anadolu Liseleri ve Fen Liseleri doğal olarak aynı ortak evrenden, ilköğretime dahil olan 8. sınıf mezunları arasından öğrenci seçmeye başlamıştır. Bu nedenle Anadolu ve Fen Liselerine giriş sınavları birleş-

---

31 Maarif Kolejleri yabancı dilde öğretim yapan okullara birer seçenek olarak Milli Eğitim Bakanlığı tarafından 1955/1956 döneminde İstanbul, İzmir, Eskişehir, Diyarbakır, Konya ve Samsun’da açılmış, 1974 yılında bu kolejler “Lise” sayılmışlardır. 1992/1993 döneminde Anadolu Liselerinin sayısı 193’ü bulmuştur. Bengül Çetintaş ve Ayten Genç, “Eğitim Reformu Sonrası Anadolu Liselerinde Yabancı Dil Öğretim”, *Hacettepe Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi*, 20, 2001, s. 51-52.

32 Yönetmeliğe göre bu sınavın şekli ve tarihi Milli Eğitim Bakanlığı’na belirlenecektir, *Bir Kısım Derslerin Öğretimini Yabancı Dille Yapan Anadolu Liseleriyle Galatasaray Lisesi - İstanbul Erkek Lisesi Özel Yönetmeliği*, md 3, RG: 27.10.1976/ 15747.

33 *Fen Lisesi Yönetmeliği*, RG: 15.04.1975/15209

tirilmiş ve sınavın adı 1997-1998 öğretim yılında “Liselere Geçiş Sınavı” (LGS) olarak değiştirilmiştir. Değişen adıyla LGS ise 2004 yılında kaldırılmış, yerine Ortaöğretim Kurumları Sınavı (OKS) getirilmiştir. OKS sınavı uygulamasının ömrü sadece üç yıl olmuş, Lise ve Ortaokullar Yönetmeliğinde 2007 yılında yapılan bir değişiklikle 8. Sınıf sonunda yapılacak merkezi sınav sisteminin yerine, her yıl yapılacak SBS sınavları, yıl sonu başarı puanları ve davranış puanları devreye sokulmuştur.<sup>34</sup>

### **Ölü Doğan Çocuk: Üç Yıla Yaygın SBS Politikası**

OKS'nin kaldırılması ile birlikte, seçme sistemine sınav dışında unsurlar da eklenmiştir. OKS sınavlı sistemden SBS sınavlı sisteme kademeli bir geçiş yapılmış, geçişin olduğu yıl iki sınav sistemi de uygulanmıştır.<sup>35</sup> 2007 yılında başlatılan SBS'ye dayalı ortaöğretime yerleştirme uygulamasının ilk halinde her yıl için SBS, Yıl Sonu Başarı Puanı ve Davranış puanının sırasıyla %70, % 25 ve % 5 ağırlıklı olarak bulunulan sınıflara göre farklı oranlarda toplanması ile hesaplanacak Ortaöğretime Yerleştirme Puanını esas alan karmaşık bir sistem belirlenmiştir.<sup>36</sup> Daha sonra başlarda hem özel okullar, hem de devlet okulları için uygulanmakta olan sistemde ikili bir standart uygulanmış, 2008 Yılında Özel Okulların lise bölümlerine giriş için SBS puan şartı kaldırılmıştır.<sup>37</sup>

---

34 Yönetmeliğin değişik 89. Maddesine göre, “Liselere öğrenci kaydı....merkezi sistem sınavıyla öğrenci alan ortaöğretim kurumlarına ise ilköğretimin 6, 7 ve 8 inci sınıflarında ders yılı sonunda yapılan seviye belirleme sınavı puanları, bu sınıflara ait yıl sonu başarı puanları ve davranış puanlarına göre yapılır.”, RG: 6 Ekim 2007/26665.

35 Geçiş için yönetmelikte değişiklik yapılmıştır. Buna göre “2007-2008 Öğretim Yılında 6 ve 7nci sınıf öğrencileri seviye belirleme sınavlarına, 8 inci sınıf öğrencileri ise Ortaöğretim Kurumları Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Sınavına (OKS) alınır ve merkezi sistem sınavıyla öğrenci alan ortaöğretim kurumlarına yerleştirilmeleri buna göre yapılacağı” belirtilmiştir. *Lise Ve Ortaokullar Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik*, Geçici Madde 1, RG:06.10.2007/26665

36 Yönergenin 11 Maddesi sürekli başarıyı yıllara göre artan bir oranda eşitsiz olarak ölçmektedir. Buna göre “Ortaöğretime Yerleştirme Puanı (OYP); 6nci sınıf puanının %25 i, 7nci sınıf, sınıf puanının %35 i ve 8nci sınıf, sınıf puanının %40 ı toplanarak elde edilir”. Millî Eğitim Bakanlığı, Ortaöğretim Kurumlarına Geçiş Yönergesi, Tebliğler Dergisi (Kasım 2007) No: 2602, 955-960.

37 Millî Eğitim Bakanlığı Özel Öğretim Kurumları Yönetmeliği, RG:8 Mart 2008/26810, Madde 55.

SBS uygulamasında yapılan değişikliklerde politikanın uygulama aşamasındaki eksikliklerin geri dönüşlerle giderildiği görülmektedir. Ortaöğretim Kurumları Geçiş Yönergesi iki yılda beş kez değiştirilmiştir.<sup>38</sup> İlk değişiklikte, yönergede yerleştirmeye esas puana kadar uzanan zincirin bir parçası olduğu halde yönerge tanımlarında hesaplanma yönteminin gösterilmesi unutulmuş olan Davranış Puanı tamamlanmış ve hesaplanma ve dönüştürme yöntemi açıklanmıştır.<sup>39</sup> İkinci değişiklikte ise, özel eğitim alan öğrencilerin Yıl Sonu Başarı Puanlarının hesaplanması için ayrı bir grup oluşturulmuştur. En önemlisi ise, sınıf tekrarı yapan öğrencilerin Yıl Sonu Başarı puanlarının hangi döneme göre hesaplanacağına gündeme geldiği anlaşılmış olup bu durum da aynı değişiklikte açıklanmıştır.<sup>40</sup> Değişiklik konusu bir başka durum ise, 6,7, 8. sınıflarda kısmen veya tamamen yurtdışında eğitim görmekte olup, Türkiye’de ortaöğretime geçiş yapacak öğrencilerin durumu ile ilgilidir. Yönergenin ilk halinde yurtdışından yılsonu başarı puanları ile davranış puanlarını getirmesi beklenen öğrencilerin bu yükümlülükleri, 2009 Temmuz ayında yapılan değişiklikte SBS puanı ile sınırlandırılmış, bir ay sonra ise o dönem yapılan SBS’lerden yalnız birine katılabileceklerin durumu ile ilgili yeni bir düzeltme yapılması gerekmiştir.<sup>41</sup> Kısa zamanda yapılan bu değişiklikler, üçlü sınava dayalı ortaöğretim seçme politikasının baştan ayrıntılı olarak planlanmadığını ve ilk politika kararında ihmal edilen özel durumların soruna yol açtıkça dikkate alındığını göstermektedir.

Orta öğretime geçiş sisteminde 6, 7 ve 8. sınıf öğrencilerin girdiği Seviye Belirleme Sınavı (SBS) nedeniyle öğrencilerin büyük bir çoğunluğu dershaneye gitmektedir ya da özel ders almaktadır. Bu durum uygulamanın kontrolünü güçleştirmiş ve dış etkenleri devreye

---

38 Ekleme ve Değişikliklerin ayrıntıları MEB Tebliğler Dergisini Ocak 2008 (2604), Aralık 2008 (2615-Ek), Temmuz 2009 (2622), Ağustos 2009 (2623) ve Nisan 2010 (2631) sayılarından görülebilir.

39 Millî Eğitim Bakanlığı, Ortaöğretim Kurumlarına Geçiş Yönergesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönerge, *Tebliğler Dergisi*, Ocak 2008, No: 2604, s. 11-12.

40 Millî Eğitim Bakanlığı, Ortaöğretim Kurumlarına Geçiş Yönergesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönerge, *Tebliğler Dergisi*, Aralık 2008-EK, No: 2615, s. 789-790.

41 Ancak bu kez yurt içinde bir veya birden fazla yıl eğitim alanların (6,8), (7,8), (6,7) SBS puanlarının tek başına alınmamasına ve yönergenin ilk halindeki sınıf puanlarının, ancak okunan sınıfların sıralamasına göre genel yönergeden farklı oranlarda hesaplanmasına karar verilmiştir. Millî Eğitim Bakanlığı, Ortaöğretim Kurumlarına Geçiş Yönergesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönerge, *Tebliğler Dergisi*, Temmuz 2009, No: 2622, 410-411 ve Millî Eğitim Bakanlığı, Ortaöğretim Kurumlarına Geçiş Yönergesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönerge, *Tebliğler Dergisi*, Ağustos 2009, No: 2623, s. 497.

sokmuştur.<sup>42</sup> Bir yargı kararında da değinildiği üzere üç sınavlı SBS uygulamasının kısa zaman içerisinde sona erdirilmesinin gerekçeleri “okulların eğitim sistemindeki merkeziliklerini kaybetmeleri ve ders-hane odaklı bir eğitim sürecinin baş göstermesi karşısında 6.,7. ve 8. sınıf öğrencilerinin herhangi bir yaş ayrımı yapılmaksızın sınav odaklı yaşar hale gelmeleridir”.<sup>43</sup>

Bu kez üç yıl sonra 2010 yılında 6 ve 7. Sınıfta yapılan SBS sınavları kaldırılmış ve eski ortaokul dönemi olan 6., 7., ve 8. sınıftaki üç olan sınav sayısı bire indirilerek SBS 8. sınıfla sınırlandırılmıştır.<sup>44</sup> Üç yıla yaygın SBS uygulamasının sona ermesi de, yürürlüğe girmesi gibi kademeli olmuştur. Tek SBS sınavına dayanan sistemin 2009/2010 öğretim yılında 6., 7. ve 8. sınıfta okuyanlara uygulanmaması, uygulamanın 2010/2011 yılından itibaren kademeli olarak başlatılması öngörülmüştür.<sup>45</sup> Ancak bu haliyle kaldırılmış olan bir sistemin bir çok öğrenci için iki yıl daha yürürlükte kalması söz konusu olmuştur. Nitekim öngörülen bu kademeli geçiş yargı tarafından Anayasadaki eşitlik ilkesine aykırı bulunmuş ve üç sınavlı SBS'nin aşamalı olarak değil, tek seferde bir sınava düşürülmesi gerektiğine hükmedilmiştir.<sup>46</sup> Bu kararla beraber üç yıla yayılan SBS ölçümleri ile ortaöğretim sadece 2007 ve 2008 tarihinde 6. Sınıfa başlayan iki yaş grubu için tam olarak yapılabilmiş, bu iki grup dışında üç yıllık SBS deneyimi ölü bir uygulamaya dönüşmüştür.

### **Ortaöğretime Öğrenci Yerleştirme Politikalarında Son Durum: Belirsizlik**

Tek bir sınava indirilen SBS 2010 yılında bu haliyle uygulandıktan sonra, Milli Eğitim Bakanlığı bu kez OYP (Ortaöğretime Yerleştirme Puanı) uygulamasını devreye sokmuş, Ortaöğretim Kurumlarına seçilecek öğrencilerin 6., 7. ve 8. sınıf başarı puanları ile birlikte SBS so-

---

42 Rasim Aydoğuş ve Gürbüz Ocak, “İlköğretim 6 ve 7. Sınıf Fen Ve Teknoloji Dersinde Basamaklı Öğretim Programına Dayalı Öğretimin Akademik Başarıya Etkisi”, *Türk Eğitim Bilimleri Dergisi*, Bahar 2011, 9(2), 343-76, s. 359.

43 Danıştay 8. Daire , KN: 2010/6672..

44 RG: 10 Temmuz 2010/27637.

45 Milli Eğitim Bakanlığı, “İlköğretim Kurumları Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik”,

Madde 2, Geçici Madde 3 ve Madde 4, RG: 10.07.2010/27637.

46 Danıştay 8. Daire , KN: 2010/6672.



nucunu bir arada değerlendirmeye karar vermiştir.<sup>47</sup> Ancak daha sonra ortaöğretimde SBS'nin 2013 yılında son kez yapılacağı ve 2013/2014 yılı sonrasında uygulamanın sona erdirileceği duyurulmuştur.<sup>48</sup> Nitekim 2014 yılı itibarıyla iki oturumlu ve iki güne yaygın altı ana ders merkezi bir sınav kapsamına alınarak 8. Sınıfa özgün bir merkezi sınav uygulamaya alınmıştır.<sup>49</sup> Yeni uygulamada öğrencilerin 6, 7 ve 8 inci sınıf yılsonu başarı puanları ile 8 inci sınıf ağırlıklandırılmış ortak sınav puanı toplanarak, elde edilen toplam ikiye bölünerek yerleştirmeye esas puan elde edilmektedir. Bu son politikayla uygulamaya konulan sistem adını sistemin bir parçası olan sınavda vermiş ve böylece ortaöğretime öğrenci yerleştirme politikalarında “ Temel Eğitimden Ortaöğretime Geçiş Sistemi/Sınavı (TEOG) dönemi başlamıştır. Bu son durumla birlikte 1975 yılından günümüze kadar ortaöğretime geçiş sınavlarında yapılan değişiklikler aşağıda Tablo 1’de özetlenmiştir.

**Tablo 1:** Ortaöğretimden Yükseköğretime Geçiş Sınavlarında Değişiklikler

Geçerlilik Dönemi	1975/1997	1998/2004	2005/2006	2007/2010	2010	2011	2013
Sınav Sistemi	Anadolu Lisesi/Fen Lisesi	Liselere Geçiş Sınavı	Ortaöğretim Kurumları Sınavı	SBS (3 Sınav)	SBS Tek Sınav	SBS Tek Sınav	Çoklu iki Güne Yaygın Sınav (TEOG)
Başarı Puanı	Yok	Yok	Yok	Var	Var	Yöntem Değişikliği	Var

Bu tabloda sınav sistemi ile ilgili alınan politika kararlarının hareketli seyrini incelemek mümkündür. Tablo 1’e yansıtılmayan daha küçük politika değişikliklerinin de olduğu unutulmamalıdır. Milli Eği-

47 MEB bakanlığı 2011 yılında çıkardığı yönergede bu puanın; Ortaöğretim kurumlarına yerleştirilecek öğrencilerin 100 üzerinden hesaplanacak yıl sonu başarı puanlarının 700 tam puan üzerinden hesaplanan seviye belirleme sınavı puanı toplamının ikiye bölünmesiyle elde edileceğini belirtmektedir. Bir başka deyişle SBS puanının % 70 oranında ağırlıkta olacağı bir ölçme sistemi benimsenmiştir. Milli Eğitim Bakanlığı, Merkezî Sistemle Öğrenci Alan Ortaöğretim Kurumlarına Öğrenci Yerleştirme Yönergesi, *Tebliğler Dergisi*, Şubat 2011, No: 2641.

48 Milli Eğitim Bakanlığı Müsteşarı Emin Zararsız basına yaptığı açıklamada “Ortaöğretimde SBS 2013’te son kez yapılacak. Daha sonrasında sistem değişecek” demektedir, “Emin Zararsız: SBS bu yıl son kez yapılacak”, *Hürriyet*, 3 Eylül 2012, <http://www.hurriyet.com.tr/gundem/21374056.asp>, (Erişim Tarihi: 4 Eylül 2012).

49 Uygulama ile ilgili detaylar <http://www.meb.gov.tr/duyurular/duyurular2013/bigb/tegitimdenoogretimgecisi/sunum.pdf> ve <http://www.kamuajans.com/egitimpersoneli/haber/mebden-ikinci-donem-ortak-sinavlar-teog-genelgesi-445487.html> adreslerindeki sunum ve genelgede yer almaktadır. (Erişim Tarihi: 20 Mayıs 2014).

tim Bakanlığı'nın SBS ile ilgili düzenlemelerinde, 2007 yılından 2010 yılına kadar geçen sadece üç yıl içerisinde, dört değişiklik ve bir ek yapılması, politikanın değişim sıklığı hakkında bir fikir verebilir.

### ***Ortaöğretime Geçişte Artımcılık: Politika Kararlarında Bakanların Egemenliği ve Yapbozculuk***

Milli Eğitim Bakanlığının mevcut örgüt yapısı içinde Orta Öğretim sistemine geçiş ile ilgili mevzuatın Eğitim Teknolojileri Genel Müdürlüğünce hazırlanıp Talim Terbiye Kurulu Başkanlığına sunulduğu görülmektedir. Cumhuriyetin kuruluş döneminde Milli Eğitim Bakanlığının politikalarının üretildiği yer Heyeti İlmiye adıyla başlayan toplantılar ve bu toplantıları düzenleyen heyetin kendisidir. Başlangıçta mevzuat üretmek için kurulan Telif ve Tercüme Heyeti, III. Heyet-i İlmiye kararıyla Talim ve Terbiye Kuruluna dönüşmüş, bu kurul Bakanlık örgütü içerisinde eğitimle ilgili politika kararlarının alındığı bir çeşit yasama organı haline gelmiştir.<sup>50</sup> Talim ve Terbiye Kurulunun idarenin bir unsuru olarak, bakanlığın eğitim politikasını belirleyici işlevi özellikle son onlu yıllarda siyasetçiler tarafından üstlenilmiştir.

Aynı şekilde köklü bir geleneği temsil eden ve milli eğitimin sorunlarını tespit ederek çözüm üreten bir kamu politikası “haznesi” olan Milli Eğitim Şuraları da politika kararlarından dışlanmıştır. Ortaöğretime geçişte tüm çözümleri sınav temelinde üreten politika aktörlerine rağmen şuralarda önerilen politikalar sınavsız alternatiflere işaret etmektedir. Örneğin 17. Milli Eğitim Şurasında İlköğretim 8. sınıf sonunda yapılan OKS sınavının kaldırılması bunun yerine rehberlik hizmetleri, öğretmenler ve ailelerin katılacağı bir yöneltme sistemi

---

50 Eğitim Bakanlığı'nda ilk olarak Kurtuluş Savaşı döneminde Maarif Heyeti ile eşgüdümlü olarak çalışan bir Telif ve Tercüme Heyeti 1921 yılında kurulmuş, bu heyet yerini 1926 yılında toplanan III Heyeti İlmiye kararı ile yerini Milli Talim ve Terbiye Dairesi'ne bırakmıştır. Milli Eğitim Bakanlığının ilk örgütlenmesinde icracı bölümler ve politika üreten bölümler; idari ve ilmi teşkilatlar olarak ikili bir bölümlenmeye göre çalışmışlardır. Sonradan Milli Eğitim Şurası'na dönüşecek olan Heyeti i İlmiye toplantıları TTK'nun ifadesiyle “*yeni Türkiye Cumhuriyeti'nin eğitim politikalarının belirlendiği, eğitim meselelerinin tanınmış eğitimcilerin fikir, düşünce ve tecrübelerinden yararlanarak tartışılıp karara bağlandığı ve belli bir uygulama gücü olan toplantılardır.*” ,Talim Terbiye Kurulu, *Cumhuriyetin İlk Dönemi Eğitim Kurumları (1921-1926) Telif Ve Tercüme Heyeti* [http://ttkb.meb.gov.tr/meb\\_ays\\_dosyalar/2012\\_06/06022003\\_heyeti\\_ilmiye.pdf](http://ttkb.meb.gov.tr/meb_ays_dosyalar/2012_06/06022003_heyeti_ilmiye.pdf),(Erişim Tarihi: 4 Eylül 2012).

kurulması önerilmiştir.<sup>51</sup> 18. Milli Eğitim Şurasında ise, hem yüksek öğretime öğrenci seçmede, hem de ortaöğretime geçişte sınav yerine süreç değerlendirmesi yapılması ve okul başarısının değerlendirilmesi gerektiği savunulmuştur.<sup>52</sup> SBS'nin ise sadece özelliği olan ortaöğretim kurumlarıyla sınırlandırılması öngörülmüştür. Aynı Şura kararlarında SBS, YGS ve LYS için “Ortaöğretim ve yükseköğretime geçişte, öğrenim süreci boyunca sürekli ve sistematik bir biçimde derlenen nesnel bilgilere dayalı olarak kurulacak bir yöneltme, yönlendirme modelinin hayata geçirilinceye kadar” bir ömür biçilmiştir.<sup>53</sup> Ancak şuraların da politika sürecinden dışlandığı ve üretilen politika önerilerinin çözüm sepetine dahil edilmediği açıktır.

Milli Eğitim Bakanlığının geleneksel politika üretici organlarının devre dışı bırakılmasıyla, politika üretimi bürokrasiden siyasete kaymıştır. Özellikle kesintisiz eğitim politikasının benimsendiği 1998 yılından itibaren ortaöğretimde seçme ve yerleştirmenin yapılması ile ilgili politika kararları siyasi iradenin yoğun müdahalesi ile biçimlendirilmiştir. Bir başka deyişle, seçme ve yerleştirme uygulamalarındaki sürekli hale gelen değişikliklere bakıldığında, yürütmenin idareye baskın geldiği ve yürütme organının Bakanlıktaki en yüksek temsilcisi olan Bakan'ın politikaları belirlediği görülmektedir. Bakanların politika kararları, aynı siyasi iktidarda bile onaylanmayabilmekte, bu durum politika kararlarındaki istikrarsızlığı ve sürekli kararsızlığı iyice vurgulamaktadır.

Örneğin üç yıllık SBS uygulamasının başlamasından bir yıl sonra dönemin Başbakanı'nın basın önünde dönemin Milli Eğitim Bakanı'na SBS sınav sisteminin anlamı kalmadığı ve tek sınav yeter değil mi? yönündeki serzenişi, Bakan tarafından iki gün sonra “Başbakan şaka yaptı, sabah akşam sınav değişmez ” açıklamasıyla karşılanmıştır.<sup>54</sup>

---

51 M.E.B, 17. Milli Eğitim Şurası Kararları, 13-17 Kasım 2006, [http://ttkb.meb.gov.tr/dosyalar/surular/17\\_sura.pdf](http://ttkb.meb.gov.tr/dosyalar/surular/17_sura.pdf), (Erişim Tarihi: 02.07.2012), s.3.

52 M.E.B, 18. Milli Eğitim Şurası Kararları, 1-5 Kasım 2010, [http://www.meb.gov.tr/duyurular/duyurular2010/ttkb/18Sura\\_kararlari\\_tamami.pdf](http://www.meb.gov.tr/duyurular/duyurular2010/ttkb/18Sura_kararlari_tamami.pdf), ( Erişim Tarihi: 02.07.2012), s. 7.

53 A.k., s. 13.

54 Başbakan Recep Tayyip Erdoğan'ın 22.06.2008 tarihinde yaptığı bir gezide basın mensupları önünde, yanında bulunan dönemin Milli Eğitim Bakanı Hüseyin Çelik'e yönelik “Çocukları sınavdan bıktırdınız. Her gün sınav, her gün sınav. Sınavın bir anlamı kalmadı. Bunu oturup konuşmalıyız. Bir tane sınav yeter değil mi?” ifadesi, ertesi gün gazetelerde” **Erdoğan'dan öğrencilere müjde: Tek sınav yeter**” başlığıyla haber yapılmış, ancak bu haber Bakan tarafından basına yapılan ve “**başbakan şaka yaptı**” başlığı ile yer alan “*Sayın Başbakanın orada öğrencilerle olan konuşması, sadece yaptığı bir şakadan ibarettir. Çünkü sabah akşam sistem değişmez.*” açıklamasıyla karşılanmıştır. Bu açıklamanın devamında Bakan “*Bu sene*

Ancak sabah akşam değişmeyeceği belirtilen sınav sistemi ise üç yıl geçmeden açıklamayı yapan bakanın, aynı siyasal partiden seçilen halefi tarafından değiştirilmiştir. Bu değişiklik ortaöğretim seçme ve yerleştirme politikalarındaki sürekli kararsızlığın ve yapbozcu bir artımcılığın göstergesidir.

Dönemin Milli Eğitim Bakanı üçlü SBS uygulamasından vazgeçilmesinin gerekçesini “...uygulanan üç sınavlı Ortaöğretim Kurumlarına Geçiş Sisteminin okul dışı kaynaklara yönelimi artırdığına, okulun eğitim sistemindeki merkeziliğini kaybetmesine yol açtığına ve çocukların sosyo-psikolojik gelişimlerini olumsuz yönde etkilediğine yönelik kamuoyunda geniş bir uzlaşma bulunmaktadır” diyerek açıklamıştır.<sup>55</sup> Açıklamadan da anlaşılacağı üzere üçlü sınav politika kararı planlama yapılmadan ve sonuçları öngörülemeden alındığı için çözüm getirmek istediği sorunu ağırlaştırmıştır. Aslında karar alırken başvuru artımcı yaklaşım eğitimle ilgili politika sorunları için yetersiz ve dar kalmakta sorun bütünlük içinde değerlendirilmemektedir. TED de bu yargıyı doğrulamaktadır: TED’in bir raporuna göre, mevcut sınavlar ve geçiş sisteminin doğurduğu sonuçlar ve yeni açmazlar bir bütünlük içinde tanımlanamamaktadır.<sup>56</sup> Eğitim sistemi ile ilgili sorunların çözümünde sınavlarla ilgili geçici düzenlemeler bir çözüm gibi algılanmaktadır.<sup>57</sup>

Aynı parti iktidarı döneminde arka arkaya farklı uygulamaların devreye sokulması, yapbozcu bir artımcılığa doğru evrilmiş, seçme yerleştirme politikalarına egemen olan bu yapbozcu tutum ile ilgili tepkiler meclis tutanaklarına da yansımıştır. Bir muhalefet partisi milletvekili bu yapbozcu tutumu eleştirerek, özellikle sınavla ilgili politikaları deneme yanılmacı olarak tanımlamaktadır.<sup>58</sup> Bir başka milletvekili, aynı

---

*başlayan SBS’ler önümüzdeki yıllarda da devam edecektir. Bunların kaldırılması şu anda söz konusu değildir”* diyerek uygulamanın sürekli olacağını vurgulamıştır. İlgili haberler <http://arsiv.sabah.com.tr/2008/06/23/haber:15AA96AE44244889864C2A2ADD33F1F5.html> ve <http://siyaset.milliyet.com.tr/milli-egitim-bakani-celik--basbakan-saka-yapti/siyaset/siyasetdetay/25.06.2008/880498/default.htm> adreslerinden görülebilir.

55 “SBS Kalkıyor”, Nimet Çubukçu’nun 27 Haziran 2010 Tarihli Basın Açıklaması, Sabah, 26.08.2010, <http://www.sabah.com.tr/Egitim/2010/06/28/sbskalkiyor>, (Erişim Tarihi: 10.09.2012)

56 TED, *ag.k.*, s. 3

57 *A.k.*, s. 3

58 MHP Grubu adına Zühal Topcu, “Şimdi, buralara baktığımızda, sınavlar artık öğrencilerin canına tak dedi ama bir bakıyoruz yine, AKP İktidarının dokuz yıllık sürecine baktığımızda, deneme yanılmayla gidildiğini görüyoruz. Biliyorsunuz, bir OKS sınavı yapıldı, karar alındı, daha sonra LYS’ye geçildi, olmadı SBS’ye geçildi. Şimdi bakıyoruz, bu çocukları ilköğretimin ikinci kademesinden itibaren altıncı sınıf, yedinci sınıf ve sekizinci sınıfta sınava soktuk, sonra

partinin farklı bakanlarının farklı kamu politikaları izleyerek birbirlerinin yaptıklarını reform adı altında değiştirdiklerini ileri sürmektedir.<sup>59</sup> Ancak, yapbozculuk olarak algılanan çelişkili politika kararlarına ilişkin kamuoyundan gelen eleştirilerin reddedildiği görülmüştür. Nitekim dönemin Milli Eğitim Bakanı, tek sınavlı sistemden, üç sınavlı sisteme geçişi kaldırıp, yeniden tek sınavlı sisteme dönülmüş olmasına rağmen, Seviye Belirleme Sınavının sadece 8. sınıfta uygulanması kararının ‘geriye dönüş’ olarak algılanmaması gerektiğini söylemektedir.<sup>60</sup> Oysa uygulama eski politika kararına tam bir geri dönüştür. Bu şekilde iki yıl uygulamada kalan sınav sistemi ile ilgili politika kararı değiştirilmiş ve yeni politika kararı, yine bir bakan değişikliğinin ardından, yeni Bakan tarafından taslak olarak açıklanmış ve SBS sınavlarının kaldırılacağı tekrar vurgulanmıştır:

*“Çocuklarımızın 4 yıllık eğitiminin bir sınava tabi tutulmasının psikolojik bir yük olduğunu biliyoruz. Bunu çözmek için belli bir mesafeye geldik. Tek bir sınav olmayacak, bütün Anadolu liseleri için tek sınav olmayacak, kapısında yığılmalar olabilecek olan okullar için ise ayrı bir sınav, küçük ölçekli bir sınav olacak...100-120 bin kişinin katıldığı ayrı bir sınav olacak. Çağ nüfusunun genel değerlendirmesini SBS ile yapılan değerlendirmeye sene içinde yapılan sınavlara bir çeki düzen getirerek yapacağız. ...matematik, Türkçe, fen bilgisi gibi derslerden birer tanesini merkezden yapacağız... Gelecek yıldan itibaren bu uygulama sisteme girecek.”<sup>61</sup>*

Bu açıklamadan da anlaşıldığı gibi, ortaöğretimde SBS sınavlarıyla yerleştirilme yapılan ortaöğretim kurumlarının, yani Anadolu Liseleri, Fen Liseleri ve özel okulların bir kısmı için ayrı sınav yapılması,

---

denildi ki “Hata yaptık.” Ne olacak bu çocuklar?” Türkiye Büyük Millet Meclisi, Genel Kurul Tutanağı, 24. Dönem 2. Yasama Yılı, 34 Birleşim: 11 Aralık 2011 Pazar, (Erişim Tarihi: 04.09.2012), s. 25.

59 CHP Grubu adına Muharrem İnce, “Sayın Hüseyin Çelik geldi, “SBS üç tane olacak, ben bir reform yapıyorum.” dedi. Ardından Sayın Nimet Çubukçu geldi, “SBS bir tane olacak, ben de reform yapıyorum.” dedi. Ardından gelen SBS’yi kaldırdı, “Ben de reform yapıyorum.” dedi. Aynı öğretmen, aynı bina, aynı para, aynı laboratuvar, aynı kütüphane; üç SBS yapmak da reform, bir SBS yapmak da reform, SBS’yi kaldırmak da reform”. Türkiye Büyük Millet Meclisi, Genel Kurul Tutanağı, 24. Dönem 2. Yasama Yılı, 83. Birleşim: 27 Mart 2012 Salı, s.156.

60 “SBS Kalkıyor”, Nimet Çubukçu’nun 27 Haziran 2010 Tarihli Basın Açıklaması, Sabah, 26.08.2010, <http://www.sabah.com.tr/Egitim/2010/06/28/sbskalkiyor>, (Erişim Tarihi: 10.09.2012).

61 “Bakan Avcı’dan Önemli Açıklama”, Nabi Avcı’nın 3 Temmuz 2013 Tarihli Basın Açıklaması, İHA, 04.07.2013, <http://www.ih.com.tr/gundem/bakan-avcidan-onemli-aciklama/283563>, (Erişim Tarihi: 20.07.2013) .

diğerleri için de sıklığı belirtilmemekle birlikte SBS benzeri merkezi sınavlar yapılması öngörülmektedir. Ancak bu açıklamadan iki ay sonra yeni yerleştirme sistemi açıklanmış, iki ay önce açıklanan düzenlemede belirtilen “kapısında yıgılma olan” okullar için öngörülen ayrı sınav seçeneğinin politika kararından çıkarıldığı görülmüştür. Bakanlığın açıklamasında ve sistemin uygulanmasına yönelik tanıtımında “altı temel ders için 8. sınıfta öğretmen tarafından dönemsel olarak yapılan sınavlardan bir tanesi ortak olarak gerçekleştirileceği, öğrencinin 6., 7. ve 8. sınıf yılsonu başarı puanlarının aritmetik ortalamasının %30’u ile 8. sınıf ağırlıklandırılmış merkezi sınav puanının %70’inin toplamı, yerleştirmeye esas puanı oluşturacağı” açıklanmıştır<sup>62</sup>. İki tam güne yayılacak, öğrencilerin kendi okullarında başka okulların öğretmenlerinin gözetiminde katılacağı ve 6 ayrı derse bölünmüş merkezi sınavları devreye sokan TEOG sisteminin önceki yerleştirme politikalarına getirilen eleştirileri karşılayabileceği ve açıklanan haliyle değiştirilmeden uygulanabileceği şüpheli görünmektedir.

Bu yeni sınav düzenlemeleri, lise türlerinin azaltılması, meslek liselerinin türlerinin ikiye indirilmesi gibi başka politika kararlarıyla birlikte ele alındığında, ortaöğretimde yerleştirme politikalarının ve bu politikalara yönelik uygulamaların geleceğinin anlaşılmasını zorlaştırmaktadır. Tekrar değiştirilmesi veya düzeltilme yapılması söz konusu olabilecek, denemeye yönelik bir politika değişikliği daha söz konusudur. Bu tür bir denemenin, önceki deneme-değiştirme döngüsü ile birlikte değerlendirildiğinde, politika karar verme yönetimi olarak kamu politikası disiplindeki karşılığı artımcılıktır ve bu artımcılığın niteliği de kazanımcı/ilerlemeci değil yapbozcudur.

### **III. 2. Yükseköğretime Seçme ve Yerleştirme: Artımcı Politikalar**

Türkiye’de 1974 yılında kurulan Üniversitelerarası Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi (ÜSYM) ile yükseköğretime seçme ve yerleştirme işlemleri kurumsal olarak yapılmaya başlamıştır. Ancak merkezi sınav uygulamasının geçmişi daha eskidir. Öğrencilerin yükseköğretime seçimleri için Cumhuriyet’in ilk döneminden başlayarak, Lise

---

62 Milli Eğitim Bakanlığı, 4 Eylül 2013 Tarihli Duyuru ve Eki, <http://www.meb.gov.tr/duyurular/duyurular2013/bigb/OrtaOgretimdeYeniSistem/TemelEgitimdenOrtaogretimGSistemiSunum.pdf> ve <http://www.meb.gov.tr/haberler/haberayrinti.asp?ID=10483>, (Erişim Tarihi: 07.09.2013)

Mezuniyet Sınavı, Lise Bitirme ve Olgunluk Sınavları, Devlet Lise Sınavı gibi farklı uygulamalar, üniversitelerin kendi sınavları ile birlikte kullanılmıştır.<sup>63</sup> Bir başka deyişle 1963 yılına kadar MEB tarafından yapılan ortaöğretim sonrası sınavlarla birlikte üniversitelerin kendi düzenledikleri sınavlar öğrenci seçme politikalarını belirlemiş, bazı üniversitelerin talepleri doğrudan kaydettiği, bazılarının ise iki aşamalı eleme sistemi ile öğrenci seçtiği esnek bir sistem yürürlükte olmuştur.<sup>64</sup> Üniversiteler Arası Kurul kararlarıyla birlikte 1963-1974 arasında, farklı üniversiteler tarafından yapılan merkezi sınavlar Türkiye'nin yüksek öğretime öğrenci seçme politikalarının öncülleri olmuştur.<sup>65</sup>

Üniversitelerarası Kurul, üniversiteye giriş sınavlarının tek merkezden yapılmasını uygun bulmuş ve 1750 sayılı Üniversiteler Kanunu'nun 52. maddesine dayanarak 19 Kasım 1974 tarihinde Üniversitelerarası Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezini (ÜSYM) kurmuştur. YÖK'e göre, ÜSYM tarafından düzenlenecek sınavın nedenleri "Türkiye'de yükseköğretim kurumlarının toplam kapasitesinin, lise mezunlarının sayısına ve yükseköğretim talebine paralel bir artış göstermemesi ve büyük sayılardaki öğrenciye güven sorunu yaratmayacak bir sınav yapabilmektir".<sup>66</sup> Üniversitelere öğrenci seçme ve yerleştirme işlemleri, 1981 yılına kadar bu merkez tarafından yürütülmüş, daha sonra YÖK'ün kurulmasıyla birlikte yükseköğretim sisteminde köklü bir yapısal değişikliğe gidilmiştir. Bu çalışmanın nesnelereinden biri olan yükseköğretime seçme ve yerleştirme politikaları YÖK döneminden itibaren incelenmiştir.

### ***Artımcı Sınav Politikaları ve Değişen Basamak Sayıları: Tek mi, Çift mi?***

YÖK'ün kurulmasıyla beraber yükseköğretim sisteminde devreye sokulan yapısal değişikliğin, seçme ve yerleştirme politikalarına yansımaları kurumsal alanda ÜSYM'nin ÖSYM'ye<sup>67</sup>, uygulama alanında da 1982 yılında tek basamaklı ÜSS'nin (Üniversite Seçme Sınavı), iki

63 MEB tarafından yapılan, bakalorya, olgunluk, lise bitirme ve devlet lise sınavlarının tarihçesi ile ilgili bilgiler için bkz: Ethem Özgüven, "Türkiye'de Üniversite'ye Girişle İlgili Uygulamalar", *Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Felsefe Bölümü Dergisi*, Cilt 10, 1972, s. 179-198.

64 Ethem Özgüven, *a.g.k.*, s. 194-195.

65 Ömer Kutlu, "Cumhuriyetin 80. Yılında: Ölçme ve Değerlendirme", *Milli Eğitim Dergisi*, Güz 2003, 18.

66 YÖK, *Türkiye'nin Yüksek Öğretim Stratejisi Raporu*, Meteksan, Ankara, 2007, s. 73.

67 2547 Sayılı Yükseköğretim Kanunu, 10. Ve 45. Maddeler, RG: 06.11.1981/17506.

basamaklı ÖSS (Öğrenci Seçme Sınavı) ve ÖYS (Öğrenci Yerleştirme Sınavı) sınavlarına dönüşmesiyle olmuştur.

Bu değişiklik sonradan yapılacak artımcı değişikliklerin başlangıcı olmuştur. 1987 yılından itibaren, yükseköğretim programları ile ilgili tercihlerini belli alanlarda toplayan adaylara, sınavda belli testleri cevaplama, diğerlerini cevaplamama olanağı tanınmıştır. İki basamaklı sistemden 1999 yılında vazgeçilmiştir. Söz konusu yılda yapılan iki basamaklı sınavın ikinci basamağı kaldırılmış, sınav ÖSS adı altında tek basamaklı bir sınav haline getirilmiş, o yıl ayrıca ortaöğretimdeki alanlardan mezun olanların aynı alandaki yükseköğretim programlarına yerleştirilmelerinde OBP'nin daha yüksek bir katsayı ile çarpılması uygulamasına da geçilmiştir. Bu değişiklikte önceki yıllarda uygulanan ÖSS'nin yapısında herhangi bir değişiklik yapılmamış, sınav kapsamı temel eğitim müfredatı ile sınırlı kalmıştır. Ancak tek başına ÖSS'nin bu yapısı ile öğrenci seçme politikası başarısız olmuş, bu sistemle seçilen öğrencilerin bilgi eksikliği yükseköğretimde sorunlara yol açmıştır.

Bunun üzerine politikada bir değişiklik yapılarak, sorunun giderilmesi için 2005 yılından başlayarak, soruların bir kısmı tüm lise müfredatı göz önünde tutularak hazırlanmıştır.<sup>68</sup> Bir başka deyişle sınavın basamak sayısı artırılmadan, eski ÖYS sınavının kapsamı ÖSS kapsamına dahil edilmiştir. YÖK bir raporunda bu değişikliğin gerekçesini “yerleştirme sınavının yapısının, okul müfredatlarını etkileyerek üniversiteye eksik bilgiyle gelmelerine neden olduğunu” belirterek açıklamaktadır. Raporla “*Öğrenci Seçme Sınavının son altı yıldır uygulanan yapısıyla, tüm lise türleri için ortak müfredat olan 9.sınıf ve öncesini kapsadığı; Öğrencinin lise 2. ve 3. sınıf konularındaki başarısının ortaöğretim başarı puanı (OBP) ile değerlendirildiği sistemin istenmeyen sonuçlara yol açtığı*” vurgulanmaktadır.<sup>69</sup> Örneğin kimya yükseköğretimi ile ilgili bir araştırmalarında, Arı ve Aycan da, bu sisteme göre yüksek öğretime seçilen öğrencilerin üniversiteye lise bilgilerinden yoksun geldikleri ve yükseköğretimde eğitim sorunlarına yol açtıkları sonucuna varmışlardır.<sup>70</sup>

---

68 YÖK, a.g.e., s. 74.

69 Raporla göre “Okulların ve öğretmenlerin başarısı, üniversiteye giren öğrenci sayısı ile ölçülmeye başlandığından derslerde, lise 2 ve 3 müfredatındaki konular yerine ÖSS kapsamındaki konular işlenerek, OBP'nin bu çalışmalar bazında verildiği gözlemlendi ve bu durum, lise eğitiminde büyük bir zaafa yol açtı”. YÖK, a.g.e., s. 74.

70 Örneğin bir araştırma sonucuna göre, ÖSS sisteminde yapılan değişiklikler nedeniyle öğrencilerin sınavda sorulan sorulmayan kimya konuları açısından temel bilgilerinin çok



Geniştirilmiş kapsamı ile tek basamaklı olarak sürdürülen ÖSS'nin yapısını 4 yıl sonra esaslı bir müdahalede bulunan bir sonraki politika kararı ise sınavı iki önceki haline dönüştürerek iki basamaklı hale getirmiştir. Bu kez sınavların adı da değiştirilmiş, sınavla Yükseköğretime Geçiş Sınavı (YGS) ve Lisans Yerleştirme Sınavı (LYS) adları altında iki basamaklı yapılmaya başlanmıştır.<sup>71</sup> Bu düzenlemeyle ilgili YÖK kararını yorumlayan YÖK Başkanı yeni sistemin gerekçelerini şöyle açıklamaktadır: “*Bilgi ölçmeyi amaçlayan bu sistemde her bir alana ilişkin soru sayılarının artırılmış, farklı puan türleri oluşturularak, öğrencilerin belirli alanlara yönlendirilmelerinin ve daha donanımlı olarak yükseköğretim programlarına yerleştirilmelerinin amaçlanmıştır*”.<sup>72</sup> Sınav sistemindeki değişiklikler tablolaştırılarak aşağıda özetlenmiştir.

**Tablo 2.** Yüksek Öğretim Seçme ve Yerleştirme Sınavlarında Değişiklikler

1974-1980	1981	1999	2006	2010
ÜYS	ÖSS -ÖYS İki Basamak	ÖSS Tek Sınav (Temel Müfredat)	Tek Sınav (Kapsamlı Müfredat)	YGS/ LGS İki Basamak

Sınav sistemindeki değişiklikler, bir sonraki bölümde açıklanacak olan ve ölçmeye dahil edilen okul başarısı ölçümündeki değişikliklerle beraber ele alındığında, ortaya çıkan tablo, başlıca amacı seçtiği yükseköğretim programına girmek olan ve bu konuda maddi manevi emek sarf eden ortaöğretim öğrencilerini olumsuz etkilemektedir. Artımcı politika kararları nedeniyle seçme ve yerleştirme sisteminde süreklilik arz eden değişikliklerin etkileri yaşam boyu sürmektedir. Öyle ki, sınav sistemindeki bu değişiklikler öğrencilerin meslek tercihlerini dahi etkilemektedir. Üniversite öğrencilerinin meslek seçimi ile ilgili bir

zayıf yada hiç olmadığı tespit edilmiştir. Bu durumdan en çok şikayetçi olanlar da öğretim elemanlarıdır. Ercan Arı ve Şule Aycan, “Üniversite Giriş Sınav Sisteminde Yapılan Değişikliklerin Fen Edebiyat Fakültesi Kimya Bölümündeki Eğitime Etkileri”, V. Ulusal Fen Bilimleri ve Matematik Eğitimi Kongresi, No:149, [http://www.fedu.metu.edu.tr/UFBMEK-5/b\\_kitabi/b\\_kitabi.htm#top](http://www.fedu.metu.edu.tr/UFBMEK-5/b_kitabi/b_kitabi.htm#top), (Erişim Tarihi 11.08.2012).

71 ÖSYM, *Tarihsel Gelişme*, <http://www.osym.gov.tr/belge/1-2706/osym---tarihsel-gelisme.html>, (Erişim Tarihi 11.08.2012).

72 “İşte YÖK’ün Katsayı Formülü”, *Sabah*, 21.07.2009, [http://www.sabah.com.tr/Gundem/2009/12/17/iste\\_yokun\\_katsayi\\_formulu#](http://www.sabah.com.tr/Gundem/2009/12/17/iste_yokun_katsayi_formulu#), (Erişim Tarihi 21.08.2012)

araştırmada, üniversite sınavına bir daha girmemek ve sistemin sürekli değişmesi meslek seçimini etkileyen etkenler arasında sayılmıştır.<sup>73</sup> Diğer yandan sınav sisteminde kararsızlığın sürdüğü YÖK yetkililerinin basın açıklamalarına da yansımış bir durumdur.<sup>74</sup> Bu durumda bir politika aracı olarak yükseköğretime giriş sınavları kararlarındaki artımcı tutumun devam edeceği ileri sürülebilir.

### ***Belirleyici Artımcılık: Katsayı ve Ortaöğretim Başarı Puanı Kararları***

Yükseköğretime geçişin yeniden yapılandırıldığı 1981 yılında yükseköğretim adaylarının ölçmesinde merkezi sınav başarısı ile birlikte okul başarısının etkili olduğu bir yöntem benimsenmiştir.<sup>75</sup> Böylelikle seçme politikası araçları çeşitlendirilmiştir. Bu uygulama 1999 yılına kadar sürmüş ve öğrencilerin diplomalarından elde edilen Orta Öğretim Başarı puanları, öğrencilerin tercih alanı veya okudukları okul dikkate alınmaksızın, yapılan bütün tercihlerde eşit bir yöntemle sınav puanlarına eklenerek yerleştirme puanı hesaplanmıştır.<sup>76</sup>

#### *1- Farklı Katsayı Uygulanması*

Ancak sınav sisteminin de değiştirildiği 1999 yılından itibaren, Orta Öğretim Başarı Puanının hem temel hesaplanma yöntemi, hem de yerleştirme puanına eklenirken tercih alanına göre farklı katsayılarla çarpılması nedeniyle, öğrenim başarısının son ölçüm değerine olan katkı oranı değiştirilmiştir. Ağırlıklı Ortaöğretim Başarı Puanı (AOBP) olarak adlandırılan bu uygulama okudukları alan dışında yerleştirilmek isteyen meslek lisesi mezunlarının yerleştirme puanlarının düşmesine neden olmuştur. AOBP uygulamasının ikinci önemli özelliği de mezun olunan okulun başarısının ortaöğretim başarısının hesaplanılmasında kullanılmasıdır.

---

73 Türkan Sarkaya ve Leyla Khorsid, “Üniversite Öğrencilerinin Meslek Seçimini Etkileyen Etmenlerin İncelenmesi: Üniversite Öğrencilerinin Meslek Seçimi”, *Türk Eğitim Bilimleri Dergisi*, Bahar 2009, 7(2), 393-423. s. 405.

74 Dönemin Başkanı Yusuf Özcan, iki basamaklı sistemin süreceğini belirtmekle beraber, “*Belki bundan 4-5 yıl sonra birinci basamağı kaldırır eskiden yapılan olgunluk sınavı gibi bir sınav yaparız*” diyerek, mevcut durumun başka bir politika değişikliğine açık olduğunun sinyalini vermektedir. “*YGS ve LYS aynen devam*”, *NTVMSNBC*, 23.08.2011, <http://www.ntvmsnbc.com/id/25243944/>, (Erişim Tarihi: 01.09.2012).

75 2547 Sayılı Yükseköğretim Kanunu, 45. Madde, RG: 06.11.1981/17506.

76 Türker Kurt ve Bekir S. Gür, “Eğitimde Eşitsizliğin Algoritması”, *Seta Analiz*, Sayı 52, Temmuz 2012, s. 8. <http://www.setav.org/ups/dosya/123491.pdf>

## 2- Okul ÖSS Başarısı Katkısının Değiştirilmesi

AOBP uygulaması ile ilgili ilk olumsuz sonuç, sınavda başarılı olan Fen ve Anadolu lisesi gibi okullarda AOBP'nın düşük hesaplanması ile gündeme gelmiştir. ÖSYM'ye göre, Fen ve Anadolu Liselerindeki seçilmiş öğrencilerin başarı standart sapmalarının az olmasının getirdiği ölçme gücünü yenmek için, okulun ÖSS başarısını dikkate alan hesaplama sistemi Fen ve Anadolu liseleri öğrencilerinin, son sınıfta diğer okullara geçerek, daha yüksek AOBP almaya çalışmalarına neden olmuştur.<sup>77</sup> Bunun üzerine 2003 yılında gerekçesi verilen politika değişikliğine gidilerek, AOBP'nın hesaplanmasında bu kez ÖSS ortalaması yüksek, diploma notu düşük öğrencilerin, daha yüksek AOBP'ne sahip olması sağlanmıştır. Kurt ve Gür'e göre, bu değişiklik “*öğrencilerin okul değiştirmesine engel olmak isterken, aslında başarılı okulları daha da avantajlı hale getirmiştir*”.<sup>78</sup>

## 3- Katsayıların Eşitlenmesi Kararı

Bir seçme politikası aracı olarak AOBP'nın kamuoyunda en çok gündeme gelen özelliği ise tercih alanları dışında yerleşmek isteyenleri engelleyecek kadar puan farkı yaratan katsayı uygulamasıdır. AOBP'nın tercih alanı dışında düşük katsayı uygulamasında öğrenciler kendi lise alanlarında bir yükseköğretim programına yerleştirilirken 0,8, alanı dışında bir programına yerleştirilirken 0,3 orta öğretim başarı puanı ile çarpılarak ek puan hesaplanmıştır. YÖK on yıl süren bu uygulamanın değiştirilmesi yönündeki 20.07.2009 tarihli ilk kararında her iki katsayıyı 0,5 olarak belirlemiş ve katsayı farkını fiilen ortadan kaldıran bir politika kararına imza atmıştır.

## 4- Katsayı Eşitliği Kararı ve İptali

YÖK'ün katsayıları eşitleyen kararına yapılan bir itirazla “genel liselerde öğrenim gören öğrenciler açısından haksız rekabet yarattığı, objektif davranılmayarak bir grubun kayırıldığı, kazanılmış hakların

---

77 ÖSYM, 2003- ÖSS Öğrenci Seçme Sınavı Puanı Hesaplamaları İle İlgili Basın Duyurusu, <http://www.osym.gov.tr/belge/1-4970/2003-oss-ogrenci-secme-sinavi-puan-hesaplamalari-ile-il-.html>, (Erişim Tarihi: 11.07.2012)

78 Türker Kurt ve Bekir S. Gür, “Eğitimde Eşitsizliğin Algoritması”, Seta Analiz, Sayı 52, Temmuz 2012, s. 10. <http://www.setav.org/ups/dosya/123491.pdf>, (Erişim Tarihi: 01.07.2012)

ihlal edildiği, genel liseyi tercih etmiş olanlar için üniversite eğitiminin hedeflendiği, meslek liselerinde okuyanlar için ise meslek sahibi olmanın tercih edilmiş olduğu” öne sürülerek kararın iptali ve yürütmenin durdurulması istenmiştir.<sup>79</sup> Bu istem üzerine Danıştay, değiştirilmeye çalışılan farklılaştırılmış katsayı uygulamasının milli eğitim sisteminin bütünlüğüne uygun olduğu, mesleki eğitimin ve genel eğitim yönlendirilmesi üzere ikili bir öğretim yapısının ülke çıkarlarına uygun olduğu düşüncesini destekleyen argümanlarla 0.8/0.3 katsayı uygulamasının yanında olmuş ve YÖK’ün kararını Anayasal eşitlik kuralı ile çelişkili bularak uygulamasını iptal etmiştir.<sup>80</sup>

### *5- Katsayı Farklarının Azaltılması Kararı ve İptali*

Katsayıları eşitleyen kararın iptal edilmesinin ardından YÖK, bu kez AOBP’nin hesaplanmasındaki katsayıları alan içi tercihlerde 0.15 ve alan dışı tercihlerde 0.12 olarak belirleyen yeni bir karar almıştır. YÖK’ün iptal edilen karardan 5 ay sonra 17.12.2009 tarihinde aldığı bu yeni karara da itiraz edilmiş ve karar iptal davasına konu olmuştur. Danıştay kısa aralıklarla yapılan ve ilki iptal edilen karara benzerlik içeren ikinci YÖK kararını, kendi karar metninde “*uygulanmakta olan ve zaman içinde birtakım sonuçlar doğurarak istikrar kazanan bir düzenlemenin değiştirilmesi ya da kaldırılması için hukuk düzeninde veya maddi olayda bir değişiklik olması gerekir*” diyerek eleştirmiş ve iptal etmiştir.<sup>81</sup>

### *6. Katsayı Farklarının Azaltılması Yönünde İkinci Karar*

Katsayı farklarını azaltmayı hedefleyen kararının iptalinin ardından, 17 Mart 2010’da toplanan YÖK Genel Kurulu, yaptığı katsayı düzenlemesi ile alan içi ve alan dışı tercihler için katsayıları 0.15 ve 0.12 olarak belirleyen yeni bir karar almıştır. Bu kararın iptali için Danıştaya yapılan başvuru bu kez reddedilmiş ve katsayı öngörüldüğü şekliyle

79 Danıştay 8. Dairesi, Karar No: 2009/6890

80 Danıştay 8. Dairesi, Karar No: 2009/6890

81 Kararda YÖK yargı kararlarını etkisiz kılmaya çalışmakla da suçlanmıştır: “..idare 21 Temmuz 2009 tarihli kararında başarılı öğrenciler açısından herhangi bir düzenlemeye gitmemişken bu kararın yürütülmesinin durdurulması sonrasında alınan dava konusu kararda bu türden bir düzenleme yapma amacının da yine yargı kararlarını etkisiz kılmaya yönelik olduğu açıktır “, Danıştay 8. Daire, Karar No: 2010/2, 27.1.2010.

yürürlüğe girmiştir.<sup>82</sup> Danıştay önceden benzerini iptal ettiği karar için YÖK'ün yaptığı savunmaya bu kez ikna olmuştur. Karara göre, YÖK “sınav sistemi ile yargı kararı gereği oluşturduğu katsayıların bağlantısını, katsayı oranlarının yeni sınav sistemi içindeki işlerliğini, önceki sınav sistemi ile yeni sistem arasındaki farkları da ortaya koyarak bilimsel ve ayrıntılı olarak” açıklamıştır.<sup>83</sup>

### 7. Katsayının ve AOBP'nin Kaldırılması

Katsayı farklarının azaltılmasından sonra 2010 ve 2011 yıllarındaki sınavlarda buna göre yerleştirme yapılmıştır. Ancak 2012 yılı LGS, LYS sınav takviminin belirlenmesiyle birlikte YÖK Genel Kurulu 30.11.2011 tarihinde bir karar alarak katsayı uygulamasını bütünüyle kaldırmıştır. YÖK yetkilileri yaptıkları açıklamalarda katsayının kaldırılması kararını 2012 sınavında uygulamak için yasal düzenlemeyi beklemeden karar aldıklarını belirtmişlerdir.<sup>84</sup>

### 8. 6287 Sayılı Yasa ve Son Kez Uygulanacak AOBP'nin Son Kez Uygulanmaması

Kamuoyunda 4+4+4 olarak bilinen 6287 sayılı yasada<sup>85</sup> AOBP'nin 2013 yılı için kaldırılmış olmakla beraber, 2012 yılına özgü olarak son kez uygulanması geçici bir madde ile hükme bağlanmıştır.<sup>86</sup> Bu arada YÖK kılavuzunda yasadan önce kaldırıldığı için yer almayan AOBP bir dava konusu olmuş ve Danıştay yasadan önce YÖK'ün kaldırdığı, ancak yasaya göre bir yıl daha uygulanacak AOBP ile ilgili bir başvuru AOBP'nin bir yıl daha uygulanacağı öngörüsüyle reddetmiştir.<sup>87</sup>

82 Danıştay 8. Dairesi, Karar No: 2010/2304

83 Danıştay 8. Dairesi, Karar No: 2010/2304

84 Konuyla ilgili haberde “katsayı ile ilgili yasal düzenlemenin, TBMM takviminin yoğun olmasından dolayı yapılmadığını ve kararın, ÖSYM'nin en geç 15 Aralık'a kadar hazırlaması gereken ÖSYS kılavuzunun yetişmesi için alındığı” belirtilmektedir. “YÖK katsayısı kaldırdı”, Hürriyet, 1 Aralık 2011, <http://www.hurriyet.com.tr/gundem/19365976.asp>, (Erişim Tarihi: 1 Temmuz 2012)

85 RG: 11.04.2012/28264

86 YÖK Genel Kurulu 13.07.2012 tarihinde toplanarak OBP'nin 2013'den itibaren uygulamaya sokmak yerine, Danıştay'ın 2547 Sayılı Kanun'un geçici 62 maddesi lehine verdiği kararın tersine uygulamayı aynı yıl, 2012 itibarıyla başlatmıştır.

87 Danıştay Kararında “öngörülen ortaöğretim başarı puanı hesaplama yöntemi 2012 yılı içinde yapılacak olan yükseköğretime yerleştirme işlemlerinde uygulanmayacak olup; 2012 yılı yerleştirme işlemlerinde Yükseköğretim Genel Kurulunun 30.11-01.12.2011 tarihli ve

Bu süreçte YÖK, Danıştay kararına ve ilgili torba yasanın 62. Geçici maddesine<sup>88</sup> rağmen, 12 Temmuz 2012 tarihinde yeni bir karar alarak, AOBP uygulamasını kaldırarak bir yıl daha kullanılmasını engellemiş ve ağırlıklı olmayan OBP'yi 2012 yılından itibaren derhal uygulamaya karar vermiştir.<sup>89</sup> Ancak bu açıklamadan altı gün sonra ÖSYM sitesinden yapılan bir duyuruyla merkezin Danıştay kararı ve yasaya göre davranacağı beyan edilmiş ve OBP uygulamasının yürürlüğü yeniden 2013 yılına bırakılmıştır. Bu durumda bir kararın yürürlüğü kararı için bile 1-0-1 mantığı ile başa dönen bir bilgisayar algoritması takip edilmiştir.

Ortaöğretim Başarı puanı veya Ağırlıklı Ortaöğretim Başarı puanı ile birlikte öğrenci, okul başarısı, okul türü ve tercih alanını içerdiği için, seçme sınavlarına göre daha karmaşıktır. Dolayısıyla alt bileşenlerin de sürekli değiştirildiği karmaşık politika kararlarının seyrinin daha iyi anlaşılması için 1982 yılından bu yana yapılan politika uygulamaları aşağıda tablolaştırılmıştır.

---

2011.21.1120 sayılı kararı ile yayımı uygun bulunan 2012 ÖSYS Kılavuzunun ilk halinde öngörülen hesaplama yöntemi uygulanacaktır. Bir başka ifadeyle 6353 sayılı Yasa ile 2547 sayılı Yasaya eklenen geçici 62.madde uyarınca; 2012 ÖSYS Kılavuzunun revize edilmiş halinin dava konusu edilen "Ortaöğretim Başarı Puanı" başlıklı 6.kısımlı 2012 yılı yükseköğretim yerleştirme işlemleri için uygulanma kabiliyetini yitirmiştir" denilmektedir. Bir başka deyişle ÖSYM'nin kılavuzu revize ederken yasanın yürürlüğü ile ilgili hükmünü dikkate almaması, yasayla uyumlu olmayan bir kılavuzun öğrencilere gönderilmesine neden olmuş, telaşlanan öğrencilerin kılavuza itiraz etmesi ise kılavuzun zaten yasayla uyumlu olmaması dolayısıyla o bölümünün halihazırda geçersiz olduğu gerekçesiyle reddedilmesine neden olarak bir yargı bilmeçesine neden olmuştur. Danıştay 8. Daire KN: 2012/5246

88 Söz konusu Geçici Maddeye göre: "Bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten sonraki ilk yükseköğretime giriş ve yerleştirme işlemlerine münhasır olmak üzere, bu Kanunun 45 inci maddesinin birinci fıkrasının (b), (d) ve (f) bentleri uyarınca adayların merkezi sınavlardan almış olduğu puanlara ilave edilecek ortaöğretim başarı puanları Yükseköğretim Kurulunca belirlenmiş olan usul ve esaslara göre hesaplanır. "2547 Sayılı Yükseköğretim Kanunu, s. 5388-13, [mevzuat.basbakanlik.gov.tr/ Metin.Asp?MevzuatKod=1.5.2547](http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.aspx?MevzuatKod=1.5.2547), (Erişim Tarihi :10.09.2012)

89 YÖK, Basın Toplantısı, 12.07.2012, <https://basin.yok.gov.tr/files/57b7c6481d039d1657433f196fdde749.pdf>, (Erişim Tarihi: 13.07.2012)

**Tablo 3.** Yükseköğretime Geçişte OBP/AOBP /Katsayı Araçlarında Artımcı Değişimler

Geçerlilik Dönemi	Öğretim Başarısı Aracı	Katsayı Dağılımı		Okulun Başarısının Etkisi	Yürürlüğe Müdahaleler
		Alan İçi	Alan Dışı		
1982-1998	<b>OBP</b>	Yok	Yok		
1999	AOBP	0.8	0.3	Başarılı Liseye Düşük Puan	
2003	AOBP			Başarılı Liseye Yüksek Puan	
21.07.2009	AOBP	0.5	0.5		Danıştay İptal Etti
17.12.2009	AOBP	0.15	0.12	Okullar Arası Farklılık Azaltıldı	Danıştay İptal Etti
17.03.2010	AOBP	0.15	0.13		Danıştay Onayladı
30.11.2010	AOBP	Katsayılar Kaldırıldı			
30.03.2012	<b>OBP</b>			Kaldırıldı	Yürürlük 2013 itibarıyla.
13.07.2012	<b>OBP</b>			Kaldırıldı	Yürürlük 2012 itibarıyla.
18.07.2012	<b>OBP</b>			Kaldırıldı	Yürürlük 2013 itibarıyla.

Tablo 3’de görüldüğü üzere 1982 yılından bu yana okul başarısının yerleştirmeye yansıtılmasına ilişkin 11 farklı politika kararı alınmıştır. Bazı kararlar uygulanmadan yargı kararı ile değiştirilmiştir. Bu kadar değişikliğe rağmen sonunda varılan nokta 1982 yılındaki yalın OBP uygulamasına geri dönmek olmuştur. Okul başarısının seçme ve yerleştirmeye etkisini düzenleyen politika kararları ile ilgili değişikliklerin frekansının sınav değişikliklerine göre daha fazla olduğu açıktır. Özellikle katsayı ile ilgili değişikliklerin politika daha uygulanmadan, formülasyon aşamasında yargıdan döndüğü ve artımcı değişikliklerle biçimlendiği açıktır.

YÖK’ün özellikle OÖBP’de katsayının kaldırılması sonucuna giden ve yargı konusu olacağı önceden kestirilebilen ardışık kararları sonuçlarına göre karar vermek üzere yapılan politika değişiklikleri olarak nitelendirilebilir. Bu durumda ileride değiştirme olanağı göz önüne alınarak yapılan bilinçli bir politika üretiminin söz konusu olduğu söylenebilir. Politika kararlarındaki bu tür bir bilinç artımcılığın “belirleyici” yüzüne daha yakın durmaktadır. Bu nedenle burada üretilen kamu politikasının kendisinin artımcı olduğu söylenebilir.

## GENEL DEĞERLENDİRME

Türkiye’de ortaöğretimde öğrenci seçme ve yerleştirme konularında son onlu yıllarda alınan kararlar artımcılık yönünden değerlendirildiğinde, alınan politika kararlarının uzun vadeli bir politika amacına hizmet eden küçük kazanımları elde etmekten uzak olduğu görülmektedir. Oysa artımcılığın doğası çok fazla tepki uyandırmadan ve politika ile ilgili aktörleri birdenbire rahatsız etmeden kazanımlar elde edilmesi düşüncesine dayanır. SBS uygulamasında olduğu gibi, daha önce yakınılan tek sınav stresinin giderilmesi için okul başarısı ile birlikte zamanla yayılan üç sınavın politika aracı olarak uygulamaya alınması, öğrencileri rahatlatmamış; doğal olarak sınav stresini ve dersane masrafını artırarak öğrenci ve velilere daha büyük bir yük getirmiştir. Son olarak geçiş sınavı kaldırılacak açıklamasının ve yeni bir bakan değişikliğinin ardından altı temel dersten merkezi sınav uygulanması öngörülen yeni bir politika kararı daha açıklanmıştır. Bakanlığın politika üreten geleneksel aygıtlarının devre dışı bırakılması, kendileri politika üreten siyasi aktörlerin bu doğal sonucu (sınav sayısı arttıkça sınava bağlı sorunların artması sonucunu) kestirememesine neden olmuştur. Politika yapımı erkini doğrudan kendi kullanan bakanların değişmesi politikanın da tamamen değişmesine neden olmuştur. Ortaöğretimde seçme yerleştirme politikalarındaki “tek sınav-üç sınav-tek sınav-çoklu sınav (altı sınav)” dizisi artımcı değil, yapbozcu bir görünüm sergilemektedir. Bununla birlikte Milli Eğitim Bakanlığının Şura geleneği ve Talim Terbiyesi Kurulu gibi planlamacı bir anlayışın uzantısı olan kurumları nedeniyle, orta öğretime öğrenci seçme politika kararlarında artımcı, daha doğrusu yapbozcu tutumun bilinçli olarak izlenmediği söylenebilir. Ancak bağlı olduğu bakanların kişiliğinde temsil edilen politik iradenin neredeyse kişisel tutumlarına göre hızla değişen kararlarının bu politikaları artımcı analize uygun hale getirdiği görülmektedir.

Yükseköğretime öğrenci seçme ve yerleştirme politikalarında da artımcı bir tutum olduğu görülmektedir. Artık her yıl ortaya çıkmaya başlayan kontenjan fazlalarına tekrar tekrar yerleştirme yapılması basit artımcılığa iyi bir örnektir. Artan öğrenci sayısı ve yükseköğretim kurumu sayısı birlikte düşünüldüğünde, yeni açılan çok sayıdaki devlet üniversitesi ve vakıf üniversitesinin sunduğu fiyatları burslarla farklılaştırılmış paralı yüksek öğretim olanakları arz ve talebin planlamasını olanaksız kılmaktadır. Dolayısıyla öğrencilerin yerleştirilmesi seçme sınavları kadar zorlu bir konu haline gelmiştir. Diğer yandan sınav sis-



temi, ortaöğretim seçme sınavlarına göre daha uzun aralıklarla da olsa, tek sınav, iki sınav, tek sınav, iki sınav döngüsünde değişmekte ve yap-bozcu bir artımcılık görüntüsü vermektedir. Bir başka seçme politikası aracı olan katsayının ise aynı konuda değişen yargı kararları ile birlikte meslek liseleri lehine aşamalı olarak değiştirildiği görülmektedir. Burada siyasi iradenin hedefindeki eşit katsayı politikasını kuramdaki saf haline yakın bir artımcılıkla uyguladığı ileri sürülebilir. Bu çalışmada yükseköğretim seçme ve yerleştirme politikaları ile ilgili olarak varılan son yargı ise, ortaöğretimdeki politikalara göre artımcılığın daha bilinçli olarak tercih edildiğidir.

Özetle, Türkiye’de öğrenci seçme ve yerleştirme politikaları hem ortaöğretime geçişte, hem de yükseköğretime geçişte rasyonel olarak formüle edilmemekte ve uygulanmamaktadırlar. Politika kararlarındaki artımcılığın şiddeti son yıllarda artmış, kararlar bazen bir önceki politikanın sonucu bile beklenmeden değiştirilmiştir. Artımcı politikaların eğitim gibi önemli bir bölümü halen kamu alanında ve kontrolünde olan bir sektörde başarılı olamadığı açıktır. Bu nedenle, Eğitim Şuraları ve Talim Terbiye Kurulu gibi geleneksel politika aktörlerinin canlandırılmasının; gerekirse Milli Eğitim Bakanlığı, ÖSYM ve eğitime ilgisi olan Sivil Toplum Kuruluşlarının öğrenci seçme ve yerleştirme ile ilgili “planlamacı ve rasyonel” bir politika üretimine katılmalarının, mevcut artımcı tutumla çözülmediği açık olan sorunların çözümüne yarar sağlayacağı düşünülmektedir.

## KAYNAKÇA

- Allison, Graham, ”Emergence of Schools of Public Policy:Reflections by a Founding Dean”, *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford University Press, (Oxford: 2006), s. 58-79.
- Arı, Ercan, Şule Aycan, “Üniversite Giriş Sınav Sisteminde Yapılan Değişikliklerin Fen Edebiyat Fakültesi Kimya Bölümündeki Eğitime Etkileri”, *V. Ulusal Fen Bilimleri ve Matematik Eğitimi Kongresi*, No:149, [http://www.fedu.metu.edu.tr/UFBMEK-5/b\\_kitabi/b\\_kitabi.htm#top](http://www.fedu.metu.edu.tr/UFBMEK-5/b_kitabi/b_kitabi.htm#top) (Erişim Tarihi 11: Ağustos 20012),
- Arslan,Mehmet, “Eğitim Sistemimizin Kapanmayan Yarısı-Yükseköğretime Geçiş”, *Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı: 16, 2004/1, s. 37-51.

- Aydoğuş, Rasim ve Gürbüz Ocak, "İlköğretim 6 Ve 7. Sınıf Fen Ve Teknoloji Der-  
sinde Basamaklı ğretim Programına Dayalı ğretimin Akademik Başarı-  
ya Etkisi", *Türk Eğitim Bilimleri Dergisi*, Bahar 2011, 9(2), 343-76.
- Birkland, Thomas A., *An Introduction to the Policy Process. Theories, Concepts  
and Models of Public Policy Making*, M.E. Sharpe, 2. Ed. , (New York:  
2005)
- Braybrooke, David ve Charles E. Lindblom, *The Strategy of Decision*, Free Press,  
New York 1963
- elik, F. Eda, "alışma Alanı Olarak Kamu Politikası: Tarihsel ve Düşünsel Kök-  
ler zerine", *Amme İdaresi Dergisi*, 41/3, (2008), s. 41-72.
- Çetintaş, Bengül ve Ayten Genç, "Eğitim Reformu Sonrası Anadolu Liselerinde  
Yabancı Dil ğretim", *Hacettepe Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi*, 20,  
2001, s. 51-56.
- Çevik, Hasan Hüseyin ve Süleyman Demirci, *Kamu Politikası. Kavramlar, Aktr-  
ler, Süreç, Modeller, Analiz, Karar Verme*, Seçkin Yayıncılık, 2. Baskı, (An-  
kara 2012).
- Çorbacıoğlu, Sıtkı, "Kamu Politikası Analizinde Görünmez niversite", *Amme  
İdaresi Dergisi*, C.41, Sayı 4, (2008), s.23-48.
- Frank, Tenney, "Notes and Discussions: Magnum Jovis Incrementum", *Classi-  
cal Philology*, Vol. 11, N.3, (July 1916), s. 334-336, [http://www.jstor.org/  
stable/261856](http://www.jstor.org/stable/261856), (24.04.2012).
- Hekim, Hakan, "Kamu Politikasında Post-Pozitivizm", Alican Kaptı (Ed.), *Kamu  
Politika Süreci. Temel Perspektifler*, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2011.
- Hill, Michael, *The Policy Process in The Modern State*, Prentice Hall, 3. Ed., Lon-  
don 1997 Holly, Grant, "The Political Practices of Disjointed and Directed  
Incrementalism: Federal Child Benefits and Childcare in Canada", UK Social  
Policy Association Annual Conference University of Edinburgh, ( June 29-  
July 1 2009), <http://www.crf.ac.uk/spa2009/Holly...>, (12.05.2012).
- Howlett, Michael, M. Ramesh, Anthony Perl, *Studying Public Policy. Policy Cycles  
and Policy Subsystems*, Oxford University Press, 3. Ed., (Canada: 2009).
- Kutlu, mer, "Cumhuriyetin 80.Yılında: lme ve Değerlendirme", *Milli Eğitim  
Dergisi* , Gz 2003, Sayı: 18.
- Lindblom, Charles E., "The Science of Muddling Through", *Public Administrati-  
on Review*, v.19, No:2, Spring,(1959), s.79-88.

- Lindblom, Charles E. ve David K. Cohen, *Usable Knowledge. Social Science and Social Problem Solving*, Yale University Press, New Haven 1977.
- Milli Eğitim Bakanlığı, *4 Eylül 2013 Tarihli Duyuru ve Eki*, <http://www.meb.gov.tr/duyurular/duyurular2013/bigb/OrtaOgretimdeYeniSistem/TemelEgitimdenOrtaogretimeGSistemiSunum.pdf> ve <http://www.meb.gov.tr/haberler/haberayrinti.asp?ID=10483>, (Erişim Tarihi: 07.09.2013)
- Milli Eğitim Bakanlığı, *17. Milli Eğitim Şurası Kararları*, 13-17 Kasım 2006, [http://ttkb.meb.gov.tr/dosyalar/surular/17\\_sura.pdf](http://ttkb.meb.gov.tr/dosyalar/surular/17_sura.pdf), (Erişim Tarihi: 02.07.2012).
- Milli Eğitim Bakanlığı, *18. Milli Eğitim Şurası Kararları*, 1-5 Kasım 2010, [http://www.meb.gov.tr/duyurular/duyurular\\_2010/ttkb/18Sura\\_kararlari\\_tamami.pdf](http://www.meb.gov.tr/duyurular/duyurular_2010/ttkb/18Sura_kararlari_tamami.pdf), (Erişim Tarihi: 02.07.2012), s. 7.
- Milli Eğitim Bakanlığı, “Merkezî Sistemle Öğrenci Alan Ortaöğretim Kurumlarına Öğrenci Yerleştirme Yönergesi”, *Tebliğler Dergisi*, Şubat 2011, No: 2641
- Milli Eğitim Bakanlığı, “Ortaöğretim Kurumlarına Geçiş Yönergesi”, *Tebliğler Dergisi*, Kasım 2007, No: 2602, 955-960.
- Milli Eğitim Bakanlığı, Ortaöğretim Kurumlarına Geçiş Yönergesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönerge, *Tebliğler Dergisi*, Ocak 2008, No: 2604.
- Milli Eğitim Bakanlığı, Ortaöğretim Kurumlarına Geçiş Yönergesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönerge, *Tebliğler Dergisi*, Aralık 2008-EK, No: 2615.
- Milli Eğitim Bakanlığı, Ortaöğretim Kurumlarına Geçiş Yönergesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönerge, *Tebliğler Dergisi*, Temmuz 2009, No: 2622.
- Milli Eğitim Bakanlığı, Ortaöğretim Kurumlarına Geçiş Yönergesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönerge, *Tebliğler Dergisi*, Ağustos 2009, No: 2623.
- ÖSYM, *2003- ÖSS Öğrenci Seçme Sınavı Puanı Hesaplamaları İle İlgili Basın Duyurusu*, <http://www.osym.gov.tr/belge/1-4970/2003-oss-ogrenci-secme-sinavi-puan-hesaplamalari-ile-il.html>, (Erişim Tarihi: 11.07.2012)
- ÖSYM, *Tarihsel Gelişme*, <http://www.osym.gov.tr/belge/1-2706/osym---tarihsel-gelisme.html>, (Erişim Tarihi: 11.08.2012).
- Özgül, Ethem, “Türkiye’de Üniversite’ye Girişle İlgili Uygulamalar”, *Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Felsefe Bölümü Dergisi*, Cilt 10, 1972, s. 179-198.
- Sarıkaya Türkan ve Leyla Khorsid, “Üniversite Öğrencilerinin Meslek Seçimini Etkileyen Etmenlerin İncelenmesi: Üniversite Öğrencilerinin Meslek Seçimi”, *Türk Eğitim Bilimleri Dergisi*, Bahar 2009, 7(2), 393-423. s. 405.

- Smith, Kevin B. ve C.W. Larimer, *The Public Policy Theory Primer*, Westview Press, 2009.
- Talim Terbiye Kurulu, *Cumhuriyetin İlk Dönemi Eğitim Kurumları (1921-1926) Telif Ve Tercüme Heyeti*, [http://ttkb.meb.gov.tr/meb\\_iys\\_dosyalar/2012\\_06/06022003\\_heyeti\\_ilmiye.pdf](http://ttkb.meb.gov.tr/meb_iys_dosyalar/2012_06/06022003_heyeti_ilmiye.pdf), (Erişim Tarihi: 01.09. 2012).
- TED, *Ortaöğretime ve Yükseköğretime Geçiş Sistemi*, (Ankara: Duran Ofset)1. Basım , 2010.
- Türker ve Bekir S. Gür, "Eğitimde Eşitsizliğin Algoritması", *Seta Analiz*, Sayı 52, Temmuz 2012, s.1-17, <http://www.setav.org/ups/dosya/123491.pdf>, (Erişim Tarihi: 15 Temmuz 2012)
- Türkiye Büyük Millet Meclisi, *Genel Kurul Tutanağı*, 24. Dönem 2. Yasama Yılı, 34 Birleşim: 11 Aralık 2011 Pazar, [http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tutanak\\_dergisi\\_pdfler.Yasama\\_yillari?v\\_meclis=1&v\\_donem=24](http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tutanak_dergisi_pdfler.Yasama_yillari?v_meclis=1&v_donem=24) , (Erişim Tarihi: 04.09.2012).
- Türkiye Büyük Millet Meclisi, *Genel Kurul Tutanağı*, 24. Dönem 2. Yasama Yılı, 83. Birleşim: 27 Mart 2012 Salı, [http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tutanak\\_dergisi\\_pdfler.yasama\\_yillari?v\\_meclis=1&v\\_donem=24](http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tutanak_dergisi_pdfler.yasama_yillari?v_meclis=1&v_donem=24) , (Erişim Tarihi: 04.09.2012).
- Van de Donk, W.B.J.H., "Beyond Incrementalism?", Snellen, I.Th.M, W.B.H.J. Van de Donk (ed) *Public Administration In an Information Age*, IOS Press, (Amsterdam: 1998), s.381-404.
- YÖK, *12 Temmuz 2012 Tarihli Basın Toplantısı*, <https://basin.yok.gov.tr/files/57b7c6481d039d1657433f196fdde749.pdf>, (Erişim Tarihi: 13.07.2012)
- YÖK, *Türkiye'nin Yüksek Öğretim Stratejisi Raporu*, Meteksan, (Ankara: Şubat 2007),

## Basın Kaynakları

- “Bakan Avcı’dan Önemli Açıklama”**, Nabi Avcı’nın 3 Temmuz 2013 Tarihli Basın Açıklaması, *İHA*, 04.07.2013, <http://www.iha.com.tr/gundem/bakan-avcidan-onemli-aciklama/283563>, (Erişim Tarihi: 20.07.2013)
- “Başbakan şaka yaptı”**, *Milliyet*, 25.06.2008, <http://siyaset.milliyet.com.tr/milli-egitim-bakani-celik--basbakan-saka-yapti/siyaset/siyasetdetay/25.06.2008/880498/default.htm>, (Erişim Tarihi: 03.09.2012)
- “Emin Zararsız: SBS bu yıl son kez yapılacak”**, *Hürriyet*, 3 Eylül 2012, <http://www.hurriyet.com.tr/gundem/21374056.asp>, (Erişim Tarihi: 4 Eylül 2012).
- “Erdoğan’dan öğrencilere müjde: Tek sınav yeter”**, *Sabah*, 23.06.2008, <http://arsiv.sabah.com.tr/2008/06/23/haber.15AA96AE44244889864C2A2-ADD33F1F5.html>, (Erişim Tarihi: 03.09.2012)
- “İşte YÖK’ün Katsayı Formülü”**, *Sabah*, 21.07.2009, [http://www.sabah.com.tr/Gundem/2009/12/17/iste\\_yokun\\_katsayi\\_formulu#](http://www.sabah.com.tr/Gundem/2009/12/17/iste_yokun_katsayi_formulu#), (Erişim Tarihi: 21.08.2012)
- “SBS Kalkıyor”**, Nimet Çubukçu’nun 27 Haziran 2010 Tarihli Basın Açıklaması, *Sabah*, 26.08.2010, [http://www.sabah.com.tr/Egitim/2010/06/28/sbs\\_kalkiyor](http://www.sabah.com.tr/Egitim/2010/06/28/sbs_kalkiyor), (Erişim Tarihi: 10.09.2012)
- “YGS ve LYS aynen devam”**, *NTVMSNBC*, 23.08.2011, <http://www.ntvmsnbc.com/id/25243944/>, (Erişim Tarihi: 01.09.2012)
- “YÖK katsayısını kaldırdı”**, *Hürriyet*, 01.12.2011, <http://www.hurriyet.com.tr/gundem/19365976.asp>, (Erişim Tarihi: 1 Temmuz 2012)

# TÜRKİYE'DE BAŞARISIZ KALMIŞ BİR REFORM GİRİŞİMİ: 1945 TARİHLİ ÇİFTÇİYİ TOPRAKLANDIRMA KANUNU VE GÜNÜMÜZE UZANAN SÜREÇ

B. Ali Eşiyok\*

## Özet

*Cumhuriyet dönemin en temel toprak reformu girişimi 1945 yılının Haziran ayında yasalanan Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu'dur (ÇTK). Kanununun 17. maddesi kiracılar tarafından işlenen 50 dönüm üzerindeki toprakların kamulaştırılıp yeniden dağıtılabileceğini de öngördüğünden, Cumhuriyet tarihinin en radikal toprak reformu girişimi olarak nitelendirmek abartı olmayacaktır. ÇTK ulus devletin inşası sonrası sınıflaşmanın giderek keskinleştiği, bu sınıflaşma sonucunda büyük toprak sahipliği ile CHF (Cumhuriyet Halk Fırkası) içerisindeki reformcu kanat arasındaki mücadelenin kristalize olduğu bir dönemeci göstermesi açısından da son derece ilginç bir deneyimdir. Bu mücadele sonucunda büyük toprak sahipliğini temsil eden bir grup CHF'den ayrılarak ticaret burjuvazisi ile birlikte DP'yi (Demokrat Parti) kuracaktır. ÇTK üzerine yapılan tartışmalar ve ticaret burjuvazisi ile büyük toprak sahiplerinin işbirliği sonucu gelişen siyasal oluşum, 1946 sonrası paradigma değişiminin maddi ve düşünsel arka planının toplumsal iç dinamiklerini oluşturacaktır. ÇTK'ya ruhunu veren 17. maddenin tasfiye edilmesi, ÇTK'dan beklenen toprak reformunun gerçekleştirilmesini engellerken, Cumhuriyet rejiminin önemli payandalarından birini oluşturan toprak reformu halkası eksik kalacaktır. 1960'lı ve izleyen yıllarda gündeme gelen reform girişimleri ise toprak reformundan çok tarım reformu özellikleri taşımış, toprak dağılımındaki eşitsizlikleri düzelterek etkinliğe ulaşamamıştır. Çalışmada dün olduğu gibi bugün de toprak reformuna ihtiyaç olduğu belirtilmekte, bu ihtiyacın toprak dağılımındaki eşitsizliklerin dramatik boyutlara ulaştığı bazı Güneydoğu Anadolu kentlerinde daha da can yakıcı bir soruna dönüştüğü ileri sürülmektedir. Başka bir ifadeyle, toprak dağılımının son derece eşitsiz dağıldığı Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nde küçük köylülüğün refahı açısından etkin bir toprak reformunun gerekliliği belirtilmektedir.*

**Anahtar Kelimeler:** Ulus Devletin İnşası, Toprak Reformu, Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu, On Yedinci Madde, Cumhuriyet Halk Fırkası, Demokrat Parti.

---

\* İktisatçı

## GİRİŞ

Etkileri bugün de en az dün kadar hissedilen toprak sorunu ya da topraksız yoksul köylülük sorunu Cumhuriyet tarihinin kadim sorunlarının başında gelmektedir. 1920'li yıllarda ulus devletin inşa sürecinde toprak sorunu üzerinde önemle durulmuş olmasına karşın, kuruluş sürecinin hassas dengeleri nedeniyle Cumhuriyet döneminin en önemli toprak reformu yasasının gerçekleşmesi için 1945 yılının Haziran ayını beklemek gerekecektir. 1945 Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu'nun (ÇTK) 17. maddesi ile topraksız ya da az topraklı çiftçi ailelerine toprak dağıtımını öngörülmüş, bu amaçla 5,000 dekardan fazla toprağı bulunanların 5,000 dekarın üzerindeki kısmının kamulaştırılması amaçlandığından, bu uygulamayı Cumhuriyet tarihinin en radikal toprak reformu girişimi olarak nitelendirmek yanıltıcı olmayacaktır. ÇTK ulus devletin inşası ile birlikte sınıflaşmanın giderek keskinleştiğı, bu sınıflaşma sonucunda büyük toprak sahipliğı ile CHF (Cumhuriyet Halk Fırkası) içerisindeki reformcu kanat arasındaki mücadelenin kristalize olduğı bir dönemeci göstermesi açısından da son derece ilginç bir deneyimdir. Bu mücadele sonucunda büyük toprak sahipliğini temsil eden bir grup CHF'den ayrılarak ticaret burjuvazisi ile birlikte DP'yi (Demokrat Parti) kuracak, DP'nin 1950'li yıllara damgasını vurmasıyla birlikte, toprak reformu da bir daha gündeme gelmeyecektir.

1945 Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu'nu ve toprak dağılımındaki eşitsizliğı günümüz bağlamında da incelemeyi hedefleyen bu yazı kısa giriş bölümü ile birlikte dokuz bölüm altında incelenecektir. Birinci bölümde, toprak reformunun tarihsel arka planı incelenecek, ÇTK'yı önceleyen gelişmeler panoramik olarak değerlendirilecektir. ÇTK'nın gerekçesi, geçici komisyon raporu ve ÇTK'nın temel nitelikleri üçüncü bölümde incelenerek ÇTK'nun oluşum sürecindeki gelişmeler çözümlenecektir. ÇTK tasarısının 17. maddesi bağlamında yapılan tartışmalar dördüncü bölümde TBMM tutanaklarından hareketle çözümlenecek, söz konusu tartışmaların 1946 sonrası paradigma değışiminin maddi ve düşünsel arka planını oluşturduğı ileri sürülecektir. ÇTK'nın yarattığı sonuçlar beşinci bölümde değerlendirilerek büyük toprak sahipliğini de içeren etkin bir toprak reformunun yapılmamasının (ÇTK'nun 17. maddesinin tasfiye edilmesi ile birlikte) kırsal kesimde yaşayan yoksul aileler üzerinde, etkileri günümüze kadar süreceğ olan sosyo-ekonomik sonuçlar doğurduğı ileri sürülecektir. Çalışmanın altıncı bölümünün konusunu ÇTK üzerine tezler oluşturmaktadır. Bu bölümde, ÇTK'yı

araştırma nesnesi yapan çalışmalarda kanunun çıkarılmasının arkasındaki saiklere ilişkin tezler incelenecektir. Toprak reformuna ilişkin 1960 sonrası gelişmelere yedinci bölümde kısaca değinilecek, bu bağlamda 1973 yılında yürürlüğe giren 1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanunu ele alınacaktır. Sekizinci bölümde yoksulluğu ve göçü beslemesi ve giderek birçok sosyo-ekonomik ve politik soruna kaynaklık etmesi nedeniyle Türkiye ölçeğinde ve Güneydoğu Anadolu Bölgesi bağlamında toprak dağılımındaki eşitsizliklerin günümüzdeki yapısı ampirik olarak ortaya konacak ve küçük köylülüğün refahı açısından toprak reformunun gerekliliği savunulacaktır. Dokuzuncu ve son bölümde ise çalışmanın genel bir değerlendirilmesi yapıldıktan sonra, özellikle Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nde yoksul köylülük sorununun çözümünün hala toprak reformundan geçtiği belirtilerek toprak reformu ile birlikte kimi çözüm önerileri ileri sürülecektir.

## 1. TOPRAK REFORMUNUN TARİHSEL ARKA PLANI

Cumhuriyet'in inşaa sürecinde aşarın kaldırılması, Köy Enstitülerinin kurulması, 3 milyon dönümlük devlet arazisinden 1,5 milyon dönümünün yoksul köylülere dağıtılması, 1935 yılında tarım satış kooperatifleri ve birliklerini düzenleyen 2834 sayılı Kanununun kabul edilmesi, tarımı ve köylülüğü koruyan reform niteliğindeki uygulamaları. Tarıma yönelik daha etkin olabilmesi için Ziraat Bankası iktisadi bir devlet teşekülü haline getirilmiş, 1937 yılında köy sayısını azaltan, dağıntık köyleri toplulaştırmayı amaçlayan "Köy Birlikleri" kanun tasarısı ile tarım makinelerinin daha etkin kullanımını öngören Zirai Kombinalar kanun tasarısı hazırlanmıştı. 1938 yılına gelindiğinde ise 3491 Sayılı Kanun'la Toprak Mahsulleri Ofisi kurulmuş, ormanların kamulaştırılmasına başlanılmış ve Devlet Su İşlerinin temeli atılmıştı.<sup>1</sup> Cumhuriyet'in kuruluşu ile birlikte tarıma ve köylülüğe yönelik çok önemli düzenlemeler yapılmış olmasına karşın Osmanlıdan bakiye kalan derebeylik düzeni hala varlığını sürdürmekteydi. Kapitalist üretim ilişkilerinin nüfuz edemediği Doğu Bölgelerinde toprak ve tarımsal üretim araçlarının büyük bir çoğunluğu feodal kurumların (aşiret reislerinin, beylerin ve ağaların) mülkiyetinde bulunmakta, bu bölgelerde pre-kapitalist üretim ilişkileri hakimiyetini büyük ölçüde sürdürmekteydi. Bu bölgelerdeki

1 İstanbul İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi, *Türkiye Ekonomisinin 50 Yılı*, İstanbul, 1973, s. 40.



yoksul ve topraksız köylüler maraba ve ortakçı olarak tanımlanan arkaik ilişkiler ve aşırı sömürüye dayalı feodal kalıntıların tebaası gibiydiler. Ancak Cumhuriyet'in ilk yıllarında köylü ile ağa (derebeyi) arasındaki ilişki, Osmanlı toprak rejiminde olduğu gibi cebir (zora) ve angaryaya dayanmıyordu. Köylüler Cumhuriyet ile birlikte hukuken özgürleşmişlerdi. Ancak bu özgürlük maddi temelden yoksun olduğu için biçimseldi. Toprağa ve üretim araçlarına sahip ağalar ile emeğinden başka satacak bir şeyi olmayan köylüler arasında mutlak düzeyde eşitsiz bir güç ilişkisi varlığını sürdürmekteydi. Başka bir ifadeyle, Cumhuriyet'in kaldırdığı hukuki bağımlılık ilişkilerine rağmen iktisadi tahakküme dayalı ilişki biçimleri varlığını sürdürmekteydi. Toprağı olmayan ya da yetersiz miktarda toprağı bulunan yoksul köylülere büyük toprak sahipleri toprak, tohum ve tarım alet ve makineleri temin ediyor, hasat zamanında ise masraflar çıkarıldıktan sonra kalan kısmı önceden tespit edilmiş yöntemle göre paylaşıyor idi. Ortakçılık denen ve bölgeden bölgeye değişen bu ilişki biçimine göre elde edilen ürünün köylüye bırakılan kısmı % 50 ile % 25 arasında değişmekteydi.<sup>2</sup> Büyük mülk sahipleri, sultanlar zamanında olduğu gibi, eski anlayışa sarılarak köylüleri ortakçı olarak çalışmaya zorlamakta, onları hizmetkarları olarak kullanmaktaydılar.<sup>3</sup> Özetle, yoksul köylülüğün 1920'li yıllardaki vaziyet-i umumisini şu şekilde tasvir etmek mümkündür: “Tarımın iki ana düşmanı, çoğu kez aynı kişide birleşen, tefeci ve kasaba eşrafıdır... köylü çoğunlukla bütün yıl kendine yetecek kadar hububat üretmez... kötü hasat durumunda, açlıktan ölmek için maddi yardıma gereksinim duyar. Adeta hiç şaşmaz bir biçimde her ekim mevsiminin başında gerekli tohum ve aletlerden yoksundur. Her defasında toprağını veya genellikle yüzde 35, yüzde 40 arasında yüksek faizle gelecek hasadını ipotek ettirdiği civar eşrafa başvurur. Sonuçta, borçlarını nadiren ödeyebilecek durumda olduğundan tüm bağımsız görünümünü kaybederek zengin komşusunun toprağında işçi olur. Böylece eğilim ‘bağımsız’ köylünün kaybolması yönündedir.”<sup>4</sup>

2 a.k.,s. 40; Tökin İsmail Hüsrev, *Türkiye Köy İktisadiyatı*, İletişim Yayınevi, Ankara, 1934; Doğan Avcıoğlu, *Türkiye'nin Düzeni*, Cilt 2, Tekin Yayınevi, İstanbul, 2003.

3 Rozaliyev Y.N., *Türkiye'de Kapitalizmin Gelişme Özellikleri (1923-1960)*, (Çev. Azer Yaran), Onur Yayınları, Ankara, 1978, s.196.

4 Ravndal'dan aktaran Köymen Oya, “Cumhuriyet Döneminde Tarımsal Yapı ve Tarım Politikaları”, *75 Yılda Köylerden Şehirlere*, Tarih Vakfı Yayınları, İstanbul, 1999, s. 4.

Cumhuriyet'in henüz başlangıç yıllarında ifade edilmeye başlanan, 1930'lu yılların sonlarına doğru giderek belirginleşecek olan toprak reformu arayışlarının arkasındaki saikleri anlayabilmek için o dönemdeki toprak dağılımının genel yapısının da bilinmesi gerekir.<sup>5</sup>Dönemin özgün koşulları nedeniyle, toprak dağılımına ilişkin güvenilir istatistik bilgilerin 1950'li<sup>6</sup> yıllara kadar bulunmaması, yönetici kadroların 1930'lu yıllardaki toprak reformuna ilişkin düşüncelerinin kişisel gözlemlere ve güvenilirliği tartışmalı 1913 ve 1927 sayım sonuçlarına göre oluşturduğunu düşündürmektedir. Toprak dağılımına ilişkin verilere ihtiyatlı yaklaşmak kaydıyla, Osmanlı İmparatorluğu'nda 1913 yılında toplanan bilgilere göre toprak dağılımının yapısı son derece çarpıktı. Anadolu için derlenen bu bulgulara göre kırsal kesimde yaşayan 1 milyon ailenin % 1'i (10,000 aile) toplam toprakların % 39'una; ailelerin % 87'si (870,000 aile) ise toprağın % 35'ne sahipti. Ailelerin % 4'ü (40,000 aile) toplam toprakların % 26'sını elinde tutarken, topraksız<sup>7</sup> aile oranı % 8 (80,000 aile) idi. 1920'lerin sonlarına doğru Türkiye tarımını ele alan bir araştırmaya göre ise Türkiye'de kırsal ailelerin % 5'i tarımsal alanların % 65'ine sahip<sup>8</sup> gözükmekteydi. Aydemir'in belirttiği gibi 1927 sayımı "Türk ziraatının sosyal yapısı, toprakta mülkiyetinin dağılışı şekilleri gibi hususlarda malumat vermemiştir. Ve memleketimizde bu yönde sayımlardan veya bu yönle ilgili incelemelerin sonuçlarını yayınlamaktan daima kaçınılmıştır. Yalnız 1950 sayımı iledir ki, bu konuda bazı bilgiler elde edilmiştir."<sup>9</sup>Aydemir'in "1927 sayımının Türkiye'de ilk sayım olduğunu, gerek kadro, gerek teşkilat yetersizliği ve tecrübe noksanı dolayısıyla, bütün rakamları biraz ihtiyatla almak

---

5 Toprak reformu ve rejimi üzerine çalışmalar yapan isimlerin başında gelen Barkan da güvenilir veri bulmadaki sorunlardan yakınmaktadır. bkz. Barkan Ömer Lütfi , "Ziraat ve Sanayi Siyaseti", *Ülkü*, No.44, Ekim 1936, s.92-98; Barkan Ömer Lütfi, "Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu ve Türkiye'de Zirai Bir Reformun Ana Meseleleri", *Türkiye'de Toprak Meselesi*, Toplu Eserler I, İstanbul, Gözlem Yayınevi, 1980, s.456; 509-510. Bu makalenin orijinali için bkz. İktisat Fakültesi Mecmuası, Cilt. 6, No. 1 ve 2, 1946, s.54-145.

6 Cumhuriyet döneminde toprak dağılımına ilişkin istatistikler 1950-52 yıllarında derlenmiş ve bunlar kentler düzeyinde 1956 yılında *1950 Ziraat Sayımı Neticeleri* ismi altında yayımlanmıştı. Bkz. TC Başvekâlet İstatistik Umum Müdürlüğü, *1950 Ziraat Sayımı Neticeleri*, Ankara, 1956.

7 DİE, *Türkiye'de Toplumsal ve Ekonomik Gelişmenin 50 Yılı*, Ankara, 1973, s.24.

8 Aktaran Tezel Yahya Sezai, *Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi*, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 1994, s.359.

9 Aydemir Şevket Süreyya, *İkinci Adam*, II. Cilt, Remzi Kitabevi, 1967, s. 339.

lazım geldiği”<sup>10</sup> uyarısını dikkate alarak, 1927 sayım sonuçlarına kısaca değinmek gerekir. 1927 yılında anket yöntemiyle yapılan ilk tarım sayım sonuçlarına göre Türkiye’de çiftçi ailelerin sayısı 1,751,239 idi. Çiftçi nüfusu, toplam nüfusun % 67.7’sini oluşturan 9,145,008 kişiydi. Her çiftçi ailesine ortalama 5 kişi düşüyordu. Her çiftçi ailesinin ektiği toprak miktarı da ortalama 25 dönüm kadardı. Ancak bu miktar bölgelere göre farklılık göstermekte idi. İçel vilayetinde bu değer 108, Edirne’de 53, Eskişehir’de 42, Bolu’da 14, Siirt’te 12, Van’da ise 10 dönümdü.<sup>11</sup> Tarım sektöründe kullanılan tarım alet ve makinelerin dökmü ise şöyleydi: 1,187,004 adet karasaban (% 84), 210,794 adet pulluk ve 15,717 adet çeşitli alet ve makineler (% 16). Bu bulgulara göre, Cumhuriyetin ilk yıllarında tarımda kullanılan alet ve makinelerin büyük bir çoğunluğu karasabandan oluşmaktaydı. Makine kullanımı son derece marjinaldi. 1920’li yıllardaki tarımsal üretim esas olarak *yaygın* nitelikteydi.<sup>12</sup> 1944 yılına gelindiğinde Türkiye tarımında makine ve tarım araçlarının sayısı ve toplam içerisindeki payı ise şu şekilde gerçekleşmişti:<sup>13</sup> 419,932 adet madeni pulluk (% 97.3 pay); 956 adet traktör (% 0.2 pay); 1,900 adet traktör pulluğu (% 0.4); 103 adet biçer döver (% 0.02); 6,515 adet ekme makinesi (% 1.5) ve 2,096 adet harman makinesi (% 0.5).

1950’de yapılan tarım sayım sonuçlarına göre, topraksız köylülere bir miktar toprak dağıtıldıktan sonra bile önemli oranlara varan toprak eşitsizliği gözlemlenmekte idi. Önceki sayımlara göre daha güvenilir bilgiler içeren 1950 yılı sayım sonuçlarına göre, köylerde yaşayan 2,760,304 ailenin 336,860’ı (% 12.2’si) topraksızdı. Toprağı işleyenlerin en alt diliminde yer alan % 20’lik dilim, tarım arazisinin %1’ne sahip iken, en üstte yer alan % 20’lik dilim toprağın % 61.5’ine sahipti. Bu çarpıklık bazı bölgelerde daha da belirgindi. Buna göre Adana bölgesinde toprakların % 62.6’sı çiftçi ailelerin % 6.1’ine aitken, % 63 oranındaki çiftçi ailesi ise bu toprakların ancak % 10.5’ine sahipti.<sup>14</sup> Barkan, ÇTK’dan bir yıl sonra kaleme aldığı “Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu ve Türkiye’de Zirai Bir Reformun Ana Meseleleri” isimli ma-

---

10 a. k, s.338-339.

11 a. k. s.338.

12 İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi, a.g.k, s.37.

13 Rozaliyev, a.g.k.,s.197.

14 Avcıoğlu’ndan aktaran Yerasimos Stefanos, *Az gelişmişlik Sürecinde Türkiye*, Cilt 3, Gözlem Yayınları, İstanbul, 1976, s.1368-1369.

kalesinde ülkedeki toprak sorununa işaret etmekteydi: "...Toprak darlığı Türkiye’de bütün deşetiyle mevcuttur ve memleketteki her türlü zirai reform teşebbüsleri için üzerinde durulmaya değer bir mesele teşkil etmektedir.”<sup>15</sup> Toprak dağılımına ilişkin bulgular arasında bazı farklılıklar olsa da, tüm sayımlar ÇTK öncesinde toprağın oldukça eşitsiz dağıldığını, CHF içerisindeki reformcu kanadın bu eşitsizliğe müdahale ederek ÇTK’yi gündeme getirdiklerini ortaya koymaktadır.

### 1.1. ÇTK Öncesi Toprak Reformuna Panoramik Bir Bakış

İç pazarın entegrasyonu ve milli burjuvazinin yaratılması önündeki en temel sorunların başında ilkel tarım koşulları ve toprak dağılımındaki eşitsizliğin yarattığı olumsuzluklar gelmekteydi. Ancak ulus devletin inşa sürecinin başlangıcında, “Kuruluş” aşamasında, siyasal dengeler oldukça hassas olduğundan toprak dağılımındaki eşitsizlikleri düzeltmeye yönelik bir toprak reformu girişimi gündeme gelmemişti. Başka bir anlatımla, ulusal kurtuluş mücadelesine destek veren, toplumsal gruplar arasında büyük toprak sahipleri ve pazar için üretim yapan zengin çiftçiler de bulunmaktaydı.<sup>16</sup> Cumhuriyet’in kuruluşu fiilen tamamlandıktan sonra toprak sorununun daha açık olarak ifade edildiği görülecek, bu da kaçınılmaz bir şekilde CHF içerisindeki toplumcu dünya görüşüne sahip reformcu kanat ile büyük toprak sahipleri arasında çatışmayı gündeme getirecekti.

Cumhuriyet’in ilanından 1945 tarihine kadar olan dönemde toprak dağıtımında reform niteliği taşıyacak bir düzenlemeye gidilmemişti. 1945 öncesinde toprak dağıtımına yönelik uygulamalar yapılmış olsa da bunlar savaşların yol açtığı nüfus hareketlerinden ve yıkıntılardan doğan ihtiyaçları karşılamaya yönelik kısmi uygulamalardı. Bu uygulamaların dışında toprak sıkıntısı çeken yerli halkla ilgili ilk hüküm 1925 yılı Bütçe Kanunu’nun 25. maddesinde yer almıştı. Bu arada “Şark Manatıkı Dahilinde Muhtaç Züraa Tevziye Edilecek Araziye Dair Kanun”, “Şark Vilayeti ile Beyazıt, Erzurum ve Çoruh Vilayetlerinin Bazı Parçalarında Muhacir ve Sığıntıların Yerleştirilmesi ve Yerli Çiftçilerin Topraklandırılması Hakkında Kanun” ve göçmen, mülteci ile göçebelilerin toprağa yerleştirilmesini hedefleyen “İskan Kanunu” gibi yasama

---

15 Barkan, “Çiftçiyi...”, s.480.

16 Kuruç Bilsay, *Mustafa Kemal Döneminde Ekonomi Büyük Devletler ve Türkiye*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2011, s. 470.

tedbirleriyle toprak hukuku alanında bazı düzenlemelere gidilmiş, 11-12 milyon dönüm arazi bu düzenlemeler çerçevesinde dağıtılmıştı.<sup>17</sup> Dağıtılan bu araziler sulu tarıma imkan vermediği ve teknoloji kullanımını da sınırlı olduğundan (düşük verimlilik düzeyi nedeniyle) geçimlik arazi miktarının oldukça altındaydı. Buna göre 1927 yılında ülke yüz ölçümünün % 4.86'sı işlenirken, zaman içerisinde önemli bir artış olmasına karşın 1934 yılına gelindiğinde ülke arazisinin ancak % 10.2'si işlenebilmekteydi.<sup>18</sup>

Atatürk'ün 1929 yılında TBMM'nin açılış konuşmasındaki "Çiftçiye toprak dağıtımını da hükümetin aralıksız izlemesi gereken bir uygulamadır... Türk köylüsüne işleyebileceği kadar toprak sağlamak, ülkenin üretimini artıracak başlıca önlemlerdendir"<sup>19</sup> sözleri Cumhuriyet'in en üst düzeyde toprak reformu konusundaki kararlılığını ortaya koymaktaydı. Şükrü Kaya, Nüfus Umum Müdürü Galip Peker'e büyük toprak sahiplerinin elindeki önemli miktardaki Hazine topraklarının alınarak Hazine'ye geçirilmesini ve yoksul köylülere dağıtılmasını içeren bir tasarı hazırlatmıştı. Ancak tasarı Ziraat Vekaleti ve Devlet Şurası tarafından rededilmişti. İkinci tasarıyı CHP Mardin milletvekili Ali Rıza Erten hazırlamış ancak bu tasarı da grupta "uyutulmuştu." CHP'nin 1935 yılında kabul edilen yeni parti programına "Her Türk çiftçisini yeter toprak sahibi etmek, partimizin ana gayretlerinden biridir. Topraksız çiftçiye toprak dağıtmak için özgü istimlak kanunları çıkarmak lüzumludur"<sup>20</sup> maddesi eklenmişti. CHP'nin 1935 Mayıs kurultayında benimsenen program bir siyasal manifesto belgesi niteliğindeydi. Peker'in kurultaydaki açıklamaları son derece açıktı: "Parti,... Türk köylüsüne toprak dağıtmak işine yeni parti programında yer veriyor. Bunun için hususi istimlak kanunları (özel kamulaştırma yasaları) yapılmasını göz önünde tutuyoruz. Tabiidir ki, Teşkilat-ı Esasiye Kanunu (Anayasa) da icap ederse diğer kanunlar gibi buna göre değişecektir."<sup>21</sup>

---

17 Sencer Muzaffer'den aktaran Köymen Oya, "Cumhuriyet Döneminde Tarımsal Yapı ve Tarım Politikaları", *75 Yılda Köylerde Şehirlere*, Tarih Vakfı Yayınları, 1999, s.22.

18 Kepenek Yakup, *Yapısıyla ve Sorunlarıyla Türkiye Ekonomisi*, Savaş Yayınları, Ankara, 1984, s.72.

19 Öztürk Kazım, *Cumhurbaşkanlarının Türkiye Büyük Millet Meclisi Açış Nutukları*, İstanbul, 1969, s.204.

20 Keyder Çağlar ve Şevket Pamuk, "1945 Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu Üzerine Tezler", *Yapıt*, Aralık-Ocak 1984-84, 1985, s.53.

21 Kuruç, a.g.k., s.473.

Zirai kombinalar-köy birlikleri çerçevesinde önemli bir toprak-tarım-köy reformu yapma isteğinin giderek daha da belirginleştiği görülmektedir. Bu çerçevede 1934 ve 1937-1938'de toprak anketlerinin yapılması, Anayasa'nın kamulaştırma karşılıklarını peşin ödenmesine ilişkin 71. maddesinin değiştirilmesi, kurumsal düzeyde örgütlenmelere gidilmesi bu girişimler arasındaydı.<sup>22</sup> Bu girişimlere karşın büyük toprak sahiplerinin siyasi güçlerini de kullanarak toprak reformuna karşı direnmeleri, buna karşın köylüden toprak reformuna ilişkin tabandan bir baskının gelmemesi, tasarlanan toprak reformunun gerçekleştirilmesini zorlaştırmakta idi. Başbakan İnönü 1936 yılının sonunda yaptığı konuşmada "Yurdumuzda topraksız çiftçinin sayısı düşünülebilenin üstündedir" derken, "hiçbir surette köylüyü sonsuza dek topraksız kalmaya mahkum eden dar çerçeve içinde bakmaya razı olamayız" diye eklemekteydi: "*Sanayide hem üretim, hem gelir arttığı halde tarımda üretim artmamıştır. Şimdiye kadar şimendifer ve sanayi işlerinde olduğu gibi, 1937'den itibaren tarımımızı ve çiftliklerimizi kaldırmak için mühim paralar ayıracağız. Planlı ve katımlı bir çalışma devresine girmek lazımdır. Düşündüğümüz ilk plan 1000 zirai kombine üzerine tesis olunacak ve dört senelik bir tecrübeye göre geliştirilecektir. Bu sistemin yeni yöntem ve yeni âleti olacaktır. Bir toprak en çok mahsulünü yalnız bir vaziyette verir. Bu vaziyet de o toprağın işleyeninin malı olmasıdır. Yurdumuzda topraksız çiftçinin sayısı düşünülebilenin üstündedir. Hiçbir vakit, hiçbir adamın malını zorla almak zorunda değiliz. Fakat, hiçbir surette köylüyü sonsuza dek topraksız kalmaya mahkum eden dar çerçeve içinde bakmaya razı olamayız.*"<sup>23</sup>

1936 yılının Kasım ayında Mustafa Kemal'in Meclis'in açılış konuşmasında "Toprak Kanunu'nun bir neticeye varması" konusunda oldukça kararlı olduğu görülmektedir: "*Toprak Kanununun bir neticeye varmasını Kurultay'ın yüksek himmetinden beklerim. Her Türk çiftçi ailesinin geçineceği ve çalışacağı toprağa malik olması behemahal lazımdır. Vatanın sağlam temeli ve imarı bu esastadır.*"<sup>24</sup> Az topraklı ve topraksız köylülere yönelik toprak dağıtma konusunda 1937 yılı önemli

---

22 Kazgan Gülten, "Tarım", *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi*, Cilt.9, İletişim Yayınları, s.2426.

23 Kuruç Bilsay, "Ulus Devletin Payandaları: Ekonomik Büyüme ve Mali Disiplin 1923-1950", *Uluslararası Atatürk ve Çağdaş Toplum Sempozyumu*, İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2002, s.54.

24 Keyder ve Pamuk, a.g.m.,s. 52-63.

bir dönemeçti. Başka bir anlatımla, Cumhuriyet rejiminin toprak reformu olgusunu artık en üst düzeyde ele alıp, çözüm arayışlarına yoğunlaştığı yılın başlangıcı 1937 idi. Şevket Süreyya'nın ifadesiyle “Memleketin üzerinde ve 1937 başlarında halka doğru, köye doğru adeta bir seferberlik havası esiyor gibiydi ve memleket aslında, pek çabuk arkası kesilen böyle bir kendine inanış ve büyük işlere yönelik rüzgarına ne kadar muhtaçtı...fakat bu hareket, ne yazık ki, rüzgar gibi geçti.”<sup>25</sup> Atatürk 1 Kasım 1937 yılında TBMM'nin açılış konuşmasında “memlekette topraksız çiftçi bırakılmamalıdır” demektedir ve günümüz Türkiye'si tarımının da önemli sorunlarının başında gelen toprağın bölünmesi sorununa işaret etmekteydi: “Milli ekonomimizin temeli ziraattir. Bunun içindir ki, ziraatte kalkınmaya büyük önem vermekteyiz. Köylere kadar yayılacak programlı ve pratik çalışmalar bu amaca erişmeyi kolaylaştıracaktır. Fakat bu hayati iş yerinde bir şekilde amacına ulaştırabilmek için ilk önce ciddi etüdlere dayalı bir tarım politikası tespit etmek ve onun içinde, her köylünün ve bütün vatandaşların kolayca kavrayabileceği ve severek uygulayabileceği bir tarım rejimi kurmak gerekir. Bu politika ve rejimde önemle yer alabilecek noktalar başlıca şunlardır; Bir defa memlekette topraksız çiftçi bırakılmamalıdır. Bundan daha önemli olanı ise, bir çiftçi ailesini geçindirebilen toprağın, hiçbir sebep ve suretle bölünmez bir nitelik almasıdır, büyük çiftçi ve çiftlik sahiplerinin işletebilecekleri arazi genişliğini, arazinin bulunduğu memleket bölgelerinin nüfus yoğunluğu ve toprak verim derecesine göre sınırlamak gerekir. Memleketi: iklim, su ve toprak verimi bakımından tarım bölgelerine ayırmak gerekir. Bu bölgelerin her birinde, köylülerin gözleriyle görebilecekleri, çalışmaları için örnek tutacakları verimli, modern, pratik tarım merkezleri kurmak gerekir.”<sup>26</sup>

Bu aşamada bir paranetez açıp dönemin en etkili yayın organı olan Kadro Dergisi etrafında toplanan ve sonraki yıllarda Kadrocu hareket olarak tanımlanacak olan aydınların toprak sorununa ilişkin yaklaşımlarına da kısaca değinmek gerekir. Kadro hareketinin en önemli simalarından İsmail Hüsrev Tökin'in Kadro Dergisi'nde çıkan makaleleri ve 1934 yılında “mecmua neşriyatından” yayınlanan Türkiye Köy İktisadiyatı isimli eserinde geliştirdiği düşüncelerin, kadroculu-

25 Aktaran YaviErsal, *Batırılan Bir Ülke Nasıl Kurtarılır?*, 2. Kitap (1919-1950), Yazıcı Yayınevi, İzmir, 2001, s.297.

26 İnan Afet, *Devletçilik İlkesi ve Türkiye Cumhuriyeti'nin Birinci Sanayi Planı-1933*, Türk Tarih Kurumu Yayını, Ankara, 1972, s.127.

rın tarım ve toprak sorunlarına ilişkin çözümlerinde etkili olduğu söylenebilir.<sup>27</sup>Tökin tarafından kaleme alınan yazılarda toprak reformunun Kürt sorunu ve feodalite bağlamında çözümlendiği, toprak reformu yoluyla Doğu Bölgelerindeki derebeylik düzeninin yıkılacağı belirtilmekteydi. İsmail Hüsrev Tökin “Türk Köylüsünü Topraklandırmalı, Fakat Nasıl?” isimli makalesinde “şark vilayetlerindeki derebeyliğin kül halinde tasfiyesi ve toprağın bila bedel köylüye tevzii, milli bütünlüğün temini bakımından bilhassa zaruridir” demekte, toprak reformunu Kürt sorunu ile ilişkilendirmektedir<sup>28</sup>: “...Orada bilhassa Kürtçe konuşulan sahalarda için için kaynayan gayri milli hareketlerin, irticai cereyanların gıda aldığı içtimai zümreler, köylüsü ile beraber geniş topraklara tesahup etmiş beylerdir. Toprağın köylüye doğrudan doğruya tevzii demek Bey ismini taşıyan irtica kaynağı bir sınıfın ve bu sınıfla beraber Kürt meselesinin kökünden tasfiyesi demektir. Şarkta beyin kuvvet ve nüfuzu sahip olduğu geniş sahalarda üzerindeki derebeyi hukukundan gelmektedir. Beyden toprağı satın alarak köylüye satmak tarzında ıslahatın müspet bir netice vereceğini ümit etmiyoruz. Bu usul adeta derebeyini finanse etmekte ve toprak satın alan köylü, eskiden Beye hukuken bağlı iken toprağı kavuştuktan sonra borç tarikiyle iktisaden tabi olmaktadır. Binaenaleyh Beyin tesir ve nüfuzu bakidir. Mesele, toprağı bila bedel köylüye tevzi etmekte, toprağı kavuşan köylünün kredi ve istihsal vasıtaları ihtiyacının devlet tarafından temin edilmesinde ve Beylerin de buldukları sahalardan topraklarıyla hiç bir alakaları kalmamak şartıyla uzaklaştırılmasında, mukavemet edenlerin de imha edilmesindedir. Şark vilayetlerinde yapılacak toprak reformunun ilk hedefi, bu itibarla içtimai-siyasi bir karakterde olacaktır. İstihsal tekniğinin rasyonelleşmesi ilah... Buralarda şimdilik ikinci hedef olarak kalacaktır.”

27 Kadro’da tarımsal yapı ve köylülük üzerine çıkan makalelerin bazıları şunlardır: İsmail Hüsrev Tökin, “Türkiye Köy İktisadiyatında Borçlanma Şekilleri”, *Kadro*, 1(3), Mart 1932, s.25-34; Şevket Süreyya Aydemir, “Polemik: Derebeyi ve Dersim”, *Kadro*, 1(6), Haziran 1932, s.41-45; İsmail Hüsrev Tökin, “Türkiye’de Derebeylik Rejimi”, *Kadro*, 1(7), Temmuz 1932, s.16-24; İsmailHüsrevTökin “Türk...”, s.33-39; İsmail Hüsrev Tökin, “Millet İçinde Sınıf Meselesi”, *Kadro*, 3(25), Ocak 1934, s.34-37; İsmail Hüsrev Tökin, “Millet İçinde Sınıf Meselesi II”, *Kadro*, 3(26), Şubat 1934, s.20-26. İsmail Hüsrev Tökin, “Anadolu’da Bir Köy Tipi”, *Kadro*, 2(13), 1933, s.17-21; İsmail Hüsrev Tökin, “Anadolu Köyünde Bünye Tahavvülü”, *Kadro*, 2(14), 1933, s.18-24; İsmail Hüsrev Tökin, “Türk Köylüsü Bir Toprak Reformu Bekliyor”, *Kadro*, 2(21), 1933, s.21-24.

28 Tökin İsmail Hüsrev “Türk Köylüsünü Topraklandırmalı, Fakat Nasıl?”, *Kadro*, Cilt.2, 1933, s.36.



Kadroculara göre genç Cumhuriyet'in önündeki en temel engel kapitalizm öncesi arkaik yapılarıdır. Kadrocular derebeylik düzeninin tasfiyesi için toprak reformunu önermektedir. Bu çerçevede sanayi sektörü ile birlikte tarım sektörünün de planlanması<sup>29</sup> gerekirdi. Tarıma yönelik planlama ile kapalı köy ekonomisinin pazar ekonomisine dönüştürülmesi, pazar için üretimin yapılması hedeflenmeliydi. Toprak ağaları ile ittifak yapıp feodal ilişkilerin sürdürülmesi yerine bir toprak reformu yolu ile toprak ağalarının iktisadi ve siyasi nüfuzunun kırılması ulusal ekonominin inşası açısından gerekliydi: “*Derebeylik nizamının tasfiyesi, Şarkta, uzun asırlar imtidadınca topraksızlaştırılan mülkiyetsizleştirilen köylünün mal ve mülkiyet sahibi kılınması neticesinde bitecektir. Küçük çiftçilik, toprak köleliğinin zıttıdır ve derebeylik münasebetlerinin en emin tasfiye vasıtasıdır...Derebeylik nizamının tasfiyesi, Türk inkılabının tabii bir mevsurudur. Bunun içindir ki Türkiye Cumhuriyeti, Osmanlı İmparatorluğunun zıttına olarak, daha, ilk adımdan itibaren derebeyin karşısında açık cephe almış bulunuyor. Yeni Türkiye'nin ahlakı, ne şöven, ne de emperyalisttir.*”<sup>30</sup>

Toprak reformunun 1936-37 yıllarından itibaren en üst düzeyde dillendirilmesine ve hükümet programına alınmasına karşın, reformun yaklaşık sekiz yıl sonra 1945 yılının Haziran ayında yasalaşmasının nedeni, Dünya Savaşı kadar toprak reformuna karşı gösterilen ve çoğu siyasi nüfuzda da sahip büyük toprak sahiplerinin olumsuz tavırlarından kaynaklanmıştı.<sup>31</sup> 1942 yılının Temmuz ayında Ziraat Vekilliği görevine getirilen ve toprak reformunun yapılmasını ısrarla savunan simaların başında gelen Şevket Raşid Hatiboğlu'nun sözleri toprak reformu girişimlerinin panoramasını çizer gibiydi: “*1924-1936 arasında partinin edebiyatında, sadece çiftçiye topraklandırma sözleri yer aldı. O da daha ziyade hazine arazisinden köylüye toprak vermek anlamında...Toprak reformu sözleri yok. Yahut da ancak Ziraat Bankası yolu ile ne yapılabilirse...Parti programında 1926 dan itibaren bu mesele yer almaya başlar ve bu 1950'ye kadar devam eder. 1950'den sonra parti, Toprak ve Reform işini tamamen terkeder...Toprak Reformu sözlerini, galiba*

29 Tör Vedat Nedim, “Sanayi Planından Sonra Ziraat Planı”, *Kadro*, 3(35-36), 1934, s.23-27.

30 Aydemir Şevket Süreyya, “Polemik: Derebeyi ve Dersim”, *Kadro*, 1(6), 1932, s.44-45.

31 Avcıoğlu, a.g.k.,s.491.

*evvelâ ben ortaya attım. Toprak hareketi üzerinde evvela Şükrü Kaya<sup>32</sup> Nüfus Umum Müdürü Galip Peker'e bir tasarı hazırlattı (1933-1934). Bu tasarıya göre toprakların tapusuz kısmı Devlete mal oluyordu. Fakat tasarı hem Ziraat Vekâleti, hem Devlet Şûrası tarafından reddedildi. İkinci tasarıyı Halk Partisi Grubu Mardin Mebusu Ali Rıza Erten'e hazırlattı (1933-1934). Fakat o tasarı da grupta uyudu. Dr. Refik Saydam da Sağlık Bakanı iken bir İskan Kanunu Tasarısı hazırlatmak istemiş, o da yarım kalmıştı. Nihayet Ziraat Vekili Muhlis Erkmn 1941-1942 sıralarında bir Toprak Kanunu üzerinde çalışmalara girişmişti. O da netice alamadı. Benim 1942 Temmuz'unda vekil olduğum zaman durum buydu. Hepsini de iyi niyete dayanan bu çalışmalar, maalesef neticelere ulaşamamışlardı.”<sup>33</sup>*

## **2. ÇİFTÇİYİ TOPRAKLANDIRMA KANUNU'NUN GEREKÇESİ VE GEÇİCİ KOMİSYON RAPORU**

Bu bölümde ÇTK'nın gerekçesi ve geçici komisyon raporu incelenerek, ÇTK'nın yasalaşma süreci çözümlenecektir. Başka bir ifadeyle, CHF içerisinde reformcu kanadın toprak sorununu çözmeyi hedefleyen girişiminin büyük mülk sahipleri tarafından nasıl içerisinin boşaltılarak işlevsizleştirilmek istendiğini (tasarıda Çiftçi Ocakları'nın çıkarılarak, “zararsız hale” getirilmesi) ve hükümetinbu girişime karşı, 17. maddeyi tasarıya ekleme süreci ele alınacaktır.

---

32 Aydemir'in Şükrü Kaya'ya ilişkin çizdiği portre son derece ilginçtir: “Şükrü Kaya İnönü'nün Başvekilliği devrinde kurulan kabinelerde vazife alan Vekiller içinde en kültürlü görüneniydi. Paris'te okumuştü. Çok genç yaşta İttihat ve Terakki rejimi onu, ‘İskân ve Mühacirin Umum Müdürlüğü’ ne getirdi. O da mütehassıslar çağırıldı. Araştırmalar yaptırdı. Avrupai bir çalışmaya girişmek istidadı gösterdi. Artarda muharebeler, tabii bu çalışmaları aksattı. Harpten sonra, yâni mütareke devrinde İngilizler tarafından tevkif edilip Malta'ya sürüldü. Ermenilerin göçürülmesi içinde ilgili olarak suçlanıyordu. İstiklal Savaşı içinde sürgünler dönünce o, memleketi olan Muğla'ya gitti. Galiba Kuşadası'na yerleşti. Zaferi takip eden ilk seçimde (1923) Muğla Mebusu olarak Ankara'ya geldi. İhtiyatlı ve emin adımlarla ilerledi. Meseleleri derinden gören bir tarafı vardı. Ama bu görüşlerini açığa vurmazdı. Daima kapalı, ihtiyatlı ve ikinci plânda kalmasını bildi. Atatürk'ün ölümüne yaklaştığı günlerdeki bazı hareketleri-ki, bunlara bu cildin başında değinilmiştir- onu İnönü'nün Cumhur reisliğine seçilmesinden sonra Kabine dışı bıraktırdı. Bir daha Parlamento'ya giremeyerek İstanbul'da bir nev'i, küskün hayatı yaşadı ve öldü. Hülâsa verebileceği bir şeyler olan, fakat verebileceğini vermeyen bir insandı” (Aydemir, İkinci...,s.335-336).

33 Aydemir, a.k., s.335.

## 2.1. Gerekeçesi

“Çiftçiye Toprak Dağıtılması ve Çiftçi Ocakları Kurulması Hakkında Kanun Tasarısı” Tarım Bakanlığınca hazırlandıktan sonra Başbakanlıkça 17.1.1945 tarih ve 71-302, 6/143 sayılı yazıyla Başbakan Saraçoğlu tarafından TBMM’ne sunulmuştu. ÇTK’nın gerekçesi<sup>34</sup>15. madde altında toplanmıştı. Tasarının gerekçesinde; *“Bir milletin üremesi, iktisatça gelişmesi ve kuvvetlenmesi, her şeyden önce, o milletin vatan olarak benimsediği arazinin genişliğine; çeşitliliğine ve yararışlılığına bağlıdır... ”*<sup>35</sup> denmekte, ancak bunun tek başına bir şey ifade etmeyeceği, arazinin vatandaşlar arasında paylaştırılmasına, mülkiyet rejimine de bağlı olduğu belirtilmekteydi: *“Arazinin genişliği, çeşitliliği ve yararışlılığı, milletin gelişmesi için, sadece birer malzemedir, arazi bu halleri ile yalnız ve yalnız bir imkan eder. Bu imkânların gerçekleşmesi büyük ölçüde, arazinin millet kişileri arasında paylaşılması şekline, daha doğrusu elverişli bir mülkiyet rejiminin ve bünyesinin varlığına bağlıdır.”*<sup>36</sup> Gerekeçede, mülkiyet rejimin değiştirilmesi yanında işletme rejiminin de değiştirilmesi önerilmekte; *“Arazinin işletilmesi rejiminin içtimai tesirleri de gözden irak tutulmayacak kadar büyüktür. Arazinin sahipleri tarafından işletilmesini ana prensip sayan bir işletme rejimi toprağına bağlı, köklü, kendi mülküne dayanır müstakil bir çiftçi kalabalığı yaratır. Bu çiftçi kalabalığı her çeşit içtimai sapkınlıklara karşı durur”*<sup>37</sup>, bu çerçevede arazinin işletilme rejiminde feodal bir kalıntı olan ortakçılığın da tasfiye edilmesi (o günkü koşullarda son derece ileri bir adım olarak görülebilecek) gerekliydi: *“Türkiye’nin Osmanlı İmparatorluğu’ndan devraldığı ortakçılıkla arazi işletme şekli bugün de sürüp gitmektedir. Ortakçılıkla arazi işletme şekli kısmen tımar ve zeamet sistemlerinden azma bir sistemdir...Bu şekil işletmeye en ziyade büyük arazi mülklerinde rastlanmaktadır. Haddizatında ortakçılıkla işletme şekli iptidai bir işletme şeklidir. Bu şekil işletmede arazi onu benimseyenler tarafından işletilmez, başkaları tarafından işlenir. Diğer bir ifade ile arazi işleyenler, işledikleri araziye temellik etmezler... Halbuki, arazinin hakkıyla işlenip mamur bir hale gelebilmesi için, ona onu işleyenlerin temellük etmeleri gerekir...Ortakçılıkla işletmenin halihazırdaki şekli hem mülk sahipleri, hem ortakçılar, hem de millet ikti-*

34 TBMM, *Tutanak Dergisi*, Dönem: VII, Cilt:17, (S.Sayı:97), s.1-8.

35 a. k., s.1.

36 a. k., s.2.

37 a. k., s.1-4.

*sadı menfaatleri bakımından zararlıdır. Bu sistem kendi içinde, Türkiye ziraatının teknik, iktisadi ilerlemesini köstekleyen bütün engel kuvvetleri toplamaktadır.”<sup>38</sup>*

Tasarının VII. maddesinde ifade edilen; *“arazinin rasyonel bir şekilde kıymetlendirilmesi ve sakladığı bütün imkânların gerçekleştirilmesi dâvasında ziraatımızda göze çarpan vâkalar sâdece bunlardan ibaret”<sup>39</sup>* olmadığı belirtilerek, söz konusu “vâkalar” şu şekilde sıralanmaktaydı: *“Memleketimizde arazi mülklerinin tapulaştırılması, arazi mülklerinin sınırlandırılması, arazi mülklerinin tescili işlerinin yeni baştan düzenlenmesi, arazinin teknik bakımdan ıslâhı yollarının açılması gibi her biri kendine göre ehemmiyetli diğer meseleler de vardır... Bundan ötürü; önce çiftçilere toprak dağıtılması ve müstakil çiftçi ocaklarının kurulması dâvası öz olarak alınmıştır.”<sup>40</sup>*

Kısaca, Cumhuriyet tarihinin en radikal toprak reformu girişimini oluşturan ÇTK ile mülkiyet ve işletme rejimi yanında, pre-kapitalist üretim ilişkilerinin (özellikle ortaklık rejiminin) tasfiyesi hedeflenmekte, modern kapitalist işletmecilik açısından toprakların parçalanmasını amaçlayan Çiftçi Ocaklarının kurulması öngörülmekte idi. Böylelikle, tarım sektöründe sağlanacak gelişmeler sonucunda ekonomik kalkınmanın en temel payandalarından (1930’lu yıllarda sanayide sağlanan gelişmeler ile birlikte) biri de tamamlanmış olacaktı.

## **2.2. Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu Geçici Komisyon Raporu**

ÇTK Tasarısı geçici komisyon raporunu hazırlamak için Adalet, Anayasa, Bütçe, Ekonomi, İçişleri, Maliye, Tarım ve Ticaret Bakanlıklarından dörder üye seçilmişti. Komisyon üyeleri üç aya yakın bir süre boyunca 45 toplantı yapmıştı. Komisyon başkanlığına İzmir Milletvekili Recep Köker seçilirken, sözcülüğüne ise Aydın milletvekili büyük toprak sahibi Adnan Menderes getirilmişti. Yapılan toplantıların hepsine Tarım Bakanı katılırken bazı toplantılara Adalet ve Maliye Bakanları, son iki toplantıya ise Başbakan katılmıştı. Geçici komisyon 3.5.1945 tarih ve 1/386 esas nolu raporunda hükümetin önerdiği tasarının esasına ilişkin bazı önemli değişiklikler ve ilaveler yapmış, hükümetin tasarısında yer alan 50 madde geçici komisyon tarafından 66’ya çıkarılmıştı.

---

38 a. k.,s.6.

39 a. k., s.6.

40 a. k.,s.6..

Komisyon, hükümet tasarısında yer alan toprak mülkiyeti ve işletilme rejimine yönelik tespitlere katılmakla birlikte, “*zirai kalkınmamızın, önemli de olsa, ancak bir iki problemini çözmüş olacağımızı ve uzun asırların ihmalinin önümüze yığıldığı büyük zorlukların yine yenilenmemiş kalacağını da kabul etmek zaruretindeyiz*”<sup>41</sup> diyerek hükümet tasarısından ayrıldıkları noktayı belirtmekteydi. Komisyon, toprak reformunda izlenecek yöntemi ise “*Türkiye’de yapılacak toprak ıslahatı, bir taraftan başka memleketlerdeki bütün tatbikat ve tecrübeler diğer taraftan memleketimizin realiteleri gözönünde bulundurularak yapılmak gerekir*”<sup>42</sup> şeklinde ortaya koymuştu. Geçici Komisyon raporuna göre tasarının amacı, pazar için üretim yapan, “*ziraat tekniğine daha çabuk uyma kabiliyeti olan*”<sup>43</sup>, orta ölçekteki tarımsal işletmelerin sayısını artırmak olmalıydı. Rapora göre “*Topraklandırma dâvasında memleketimizde karşılaşılan*” önemli bir güçlük de Karadeniz’in belli kentlerinde nüfusa oranla işlenebilecek toprak miktarının çok az olmasından ve kamulaştırılabilecek orta ve büyük ölçekli arazilerin olmasından kaynaklanmaktaydı. “*Onun için sözü geçen vilâyetlerimizde elimizdeki kanunla topraklandırma konusunda yapılacak esaslı bir iş yok demektir.*”<sup>44</sup> Raporda bu durumun tam karşısında ise “*nüfusu az olan vilâyetlerimizde çok mümbit toprakların boş yatmakta olduğu*” belirtilerek bu sorun karşısında “*iç iskân politikası*” önerilmekteydi: “*Şüphesiz ki böyle bir politikanın tatbikinde büyük mali külfetler yanında bir de, yerleştirdikleri yerlerden bu maksatla naklolunacak halkımızın şiddetli mukavemetine mâruz kalmak gibi yenilmesi güç zorluklar da vardır; fakat durum odur ki toprağı çok dar bölgelerde darlık içinde bunalan yurttaş kütlelerinin dertlerine çare bulmak için bütün bu zorlukları göze almak zaruridir. Çünkü bu gibi yerlerdeki yurttaşlarımız buldukları yerlerde ortakçılık veya ziraat ameliğiyle olsun geçim ve iş alanı bulamamakta ve pek çoğu nafakalarını uzak yerlerde aramaktadırlar.*”<sup>45</sup>

Geçici Komisyon, hükümet tasarısının maddelerinden iki temel değişikliğe gitmişti. Bu değişikliklerinden birincisini hükümet tasarısında

---

41 a. k., s.10.

42 a. k.,s.10.

43 a. k., s.11.

44 a. k., s.11.

45 a. k., s.11..

yer alan ve esas olarak toprağın bölünmesini engellemeyi hedefleyen “Çiftçi Ocağı” yapılanmasının tasarıdan çıkarılması olmuştur. Geçici Komisyon raporunda söz konusu maddenin çıkarılmasını “memleket menfaatlerine uygun telâkki edilmediğinden ocak müessesesinin tasarıdan çıkarılması Hükümetin de muvafakatiyle kabul edilmiştir”<sup>46</sup> şeklinde açıklamıştı. Hükümet tasarısının 7. maddesinde Çiftçi Ocağı Arazisi, bölgelerin özelliklerine göre, bir çiftçi ailesinin geçinmesine ve aile bireylerinin iş güçlerinin değerlendirilmesine yetecek genişlikteki arazi olarak tanımlanmıştı. Amaçlanan 30-500 dönüm arasında çiftçi ailelerin yaratılması, toprağın parçalanarak bölünmesini önlemektir. Çiftçi ocakları arazileri 25 yıldan önce satılamazdı. Aile reisinin ölümünden sonra toprakların parçalanmasını önlemek için ise mülkiyet aileden sadece bir kişiye bırakılabilecekti. Bu topraklar hacize konu olamayacağı gibi ipotek de edilemeyecekti. İşlenmeyen topraklar ocak reisinden alınacak başka bir çiftçiye aktarılacaktı. Çiftçi Ocakları arazilerinde Anadolu’da o yıllarda yaygın olarak kullanılan ortakçı<sup>47</sup> kullanılmayacaktı.<sup>48</sup>

---

46 a. k., s.16.

47 Tökin, Türkiye tarımında yaygın olarak gözlenen “ortakçılık” ilişkisinin arkaik boyutunu 1930’lu yıllar gibi erken bir zaman kesitinde çözümlemekteydi: “... Türkiye’nin bilâ istisna her yerinde mahalli şartlara göre şekil değişen bir toprak meselesi vardır. Bu toprak meselesi bazı yerlerde (Şark vilâyetlerinde) derebeylik münasebeti bakiyesi halinde bazı yerlerde derebeyliğin bir istihalesi, yeni münasebetlere intibak etmiş bir şekli addettiğimiz “toprak ağalığı” yani ortakçılık (Şark vilâyetlerinden Ege denizi sahillerine kadar olmak üzere Anadolu’nun her yerinde) tarzında tezahür eder. Topraksız yahut toprağı az fakat sây vasıtalarına malik küçük köylü, daima iyi toprakları elinde bulunduran büyük toprak sahiplerine müracaata mecburdur. Meselâ Alaşehir’de, Alaşehir ovasının en münbit kısımlarını ve yarısından fazlasını işgal eden 4-5 çiftlikte köylü ortakçılıkla çalışır. Ortakçılık toprağı olmayanla toprak sahibi arasında aynı mübadeleye müstenit bir münasebettir... Ortakçılık eden köylü, toprak sahibine istihsal maksadı ile yahut herhangi bir şekilde borçlanmıştır. Bu borcu şu şekilde öder: Mahsulün idrakinde tohum ve diğer masraflar çıktıktan sonra mahsul üçte bir yahut yarı yarıya taksim olunurken ortakçı kendi hissesine düşen mahsulü borcuna mukabil toprak sahibine verir ve elinde bir şey kalmaz. Yaşayabilmek için tekrar borçlanır. Ekseriyetle büyük çiftliklerin yanında bulunan köylerin halkı, çiftlik topraklarında ortakçılık etmek mecburiyetinde kaldıklarından toprak sahiplerine bu şekillerde borçlanmışlardır” (Tökin, “Türkiye...”, s. 29-30, s.33-34).

48 Barkan, “Çiftçiyi...”, s. 468; 491; Tezel, a.g.k.,s.383..

Barkan, Çiftçi Ocaklarının tasarıdan çıkarılması ile birlikte “bu kanun hakiki ve tam bir toprak kanunu olmak vasıflarını büsbütün kaybetmiştir”<sup>49</sup> değerlendirmesini yaparken, yapılacak düzenlemelerle “*Miri arazi rejiminde reya çiftliklerinin prensibini hatırlatan, çiftçi ocakları müessesesi bir hakikat olacaktır*” demektedir: “*Bugünkü Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu’ bizi, eski Arazi Kanunnamesinin ruh ve prensiplerine uygun olarak, üç sene işletilmeyen toprakların sahiplerinin elinden alınacağı prensibine, devlet için yüksek murakebe hakkı tanınan topraklar üzerinde fertlere kayıtsız şartsız mutlak mülkiyet hakkı tanımamak esasına yaklaştırdı. Yarın çıkması ihtimal dahilinde olan diğer kanunların da, eski Arazi Kanunnamesinde olduğu gibi, toprağın hakiki sahibinin devlet olduğu (toprakların «nationalisation»)’u ve herkesin devlete ait olan bu topraklar üzerinde ancak işleyebildiği kadar toprağın, amme menfaatlerini tatmin edici bir şekilde işlediği müddetçe, tasarrufu altında bulundurabileceği prensibini daha fazla ve bütün şümul ve icaplarıyla benimsemesi mümkündür. Bu suretle, Miri arazi rejiminde reya çiftliklerinin prensibini hatırlatan, çiftçi ocakları müessesesi bir hakikat olacaktır.*”<sup>50</sup>

Tasarıda ikinci önemli değişiklik ise ÇTK’nın en çok tartışmalara neden olan ve tasarıya ruhunu veren 17. madde ile ilgiliydi. Hükümet tasarısında yer almayan bu madde, komisyondaki gelişmelerin hükümet tasarısı aleyhine dönmesi ile birlikte, son anda yapılan bir değişiklikle komisyon raporuna eklenmişti. Başka bir anlatımla, büyük toprak sahipleri Çiftçi Ocaklarını tasarıdan çıkarıp, tasarıyı “zararsız” hale getirdikten sonra, İsmet İnönü ve daha radikal bir toprak reformunu savunan CHF içerisindeki reformcu kanat 17. maddeyi tasarıya eklemişlerdi. Geçici Komisyon 17. maddeyi şu şekilde belirlemişti: “*Topraksız veya az topraklı çiftçiler tarafından ortakçılık veya kiraçılıkla işlenmekte olan veya hiç arazisi olmayıp ötedenberi tarım işçiliği ile geçinenlerin üzerlerinde yerleşmiş buldukları arazi, o bölgede (39) ncu madde gereğince dağıtmıya esas tutulan miktarın kendi seçtiği yerde üç katı sahibine bırakılmak şartıyla yukarıda yazılı çiftçi ve işçilere dağıtılmak üzere kamulaştırılabilir. Sahibine bırakılacak olan arazi 50 dönümden aşağı olamaz. Şu kadar ki, bu hükmün uygulanmasında daha yakınında dağıtılabilecek veya kamulaştırılabilecek araziden bunlara verilmesi mümkün olan miktarın bu çiftçileri topraklandırmaya yetmemesi şart-*

49 Barkan, “Çiftçiyi...”, s. 489.

50 Barkan, “Çiftçiyi...”, s. 491.

*tır. Cıvardaki çiftçiler tarafından ortakçılık veya kiracılıkla işlenmekte olan arazi dahi bu çiftçilere dağıtılmak üzere yukarıdaki şartlar ve esaslara göre kamulaştırılabilir. Bu gibi yerlerde köy varsa köy öğretmeni için köy tüzel kişiliği adına da bir yer verilir.”<sup>51</sup>*

### **2.3.Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu'nun Temel Özellikleri**

ÇTK Tasarısı, Tarım Bakanlığınca hazırlandıktan sonra Başbakanlığın 17.1.1945 tarih ve 71-302, 6/143 sayılı yazısıyla TBMM Başkanlığı'na sunulmuştu. Kanunun amaçları 1.maddede şu şekilde ifade edilmişti: “ *Bu kanunun güttüğü başlıca maksatlar şunlardır: a) Arazisi olmayan veya yetmeyen çiftçilere bu kanun gereğince topraklandırmaları kabul edilenleri, aileleri ile birlikte geçimlerini sağlayacak ve iş kuvvetlerini değerlendirecek ölçüde araziye sahip kılmak; b) Kendilerine arazi verilenlerin yeter arazisi bulunup istihsal vasıtaları eksik olan çiftçilerden muhtaç bulunanlara kuruluş, onarma ve çevirme sermayesi, canlı ve cansız demirbaş vermek; c) Yurt topraklarının sürekli olarak işlenmesini sağlamak.”*

ÇTK' ya radikal nitelik kazandıran esas madde, sonradan geçici komisyon tarafından tasarıya eklenen 17. madde idi. Bu madde CHF içerisindeki halkçı, reformcu kanat ile büyük toprak sahipleri ve ticaret burjuvazisi bloğu arasındaki mücadelenin giderek kristalize olmasını göstermesi açısından da son derece önemliydi. Savaş koşullarında giderek palazlanan vurguncu ticaret burjuvazisi ile toprak ağalarından oluşan koalisyona karşı 1929 krizinden ve savaş yıllarında ekonomik durumları gittikçe bozulan yoksul köylülüğü yanında yer almak isteyen, bölüşüm ilişkilerine duyarlı, reformcu, toplumcu dünya görüşüne sahip kanadın mücadelesiydi söz konusu olan. Sonradan kanunlaşacak olan 17. madde tasarıda şu şekilde tanımlanmıştı: “ *Topraksız ve az topraklı olan ortakçılar, kiracılar veya tarım işçileri tarafından işlenmekte bulunan arazi, o bölgede 39 uncu madde gereğince dağıtmaya esas tutulan miktarın kendi seçtiği yerde üç katı sahibine bırakılmak şartıyla yukarıda yazılı çiftçi ve işçilere dağıtılmak üzere kamulaştırılabilir. Sahibine bırakılacak olan arazi 50 dönümden aşağı olamaz. Bu madde hükmünün uygulanmasında 15 ve 16 ncı maddelerin hükümleri işlemez. Geçici mevsim işçileri hakkında bu hüküm uygulanmaz. İşçinin geçici mevsim işçisi olup olmadığını Tarım Bakanlığı belli eder.”*

---

51 TBMM, *Tutanak Dergisi*, Dönem: VII, Cilt: 17, (S.Sayı:97), s.26-27.



17. maddede geçen 39. madde ise topraksız ailelerin (“hiç arazisi olmayan” ve “toprağı yetmeyen” ailelere) yeterli düzeyde toprağa kavuşmalarını düzenlemektedir: “Hiç arazisi olmayanlara, bölgelere ve tarım çeşitlerine göre bir çiftçi ailesinin geçinmesine ve aile fertlerinin iş kuvvetlerinin değerlendirilmesine yetecek genişlik, kuvvet ve çeşitte olmak üzere küçük arazi haddi içinde arazi verilir. Toprağı yetmeyenlerin arazileri yukardaki fıkra hükümleri dairesinde yeter miktara çıkarılır. Verilecek arazinin imkân nispetinde bir yerde ve toplu olması gözetilir. Toplu bir şekilde bağ ve bahçe yapılmasında fayda görülen yerlerde hiç arazisi olmayanlarla, arazisi yetmeyenlere ve arazisi yeter derecede olanlara kendi ihtiyaçlarını karşılamak ve en çok üç dönümü geçmemek üzere Hazine topraklarından ayrıca bağ ve bahçe yeri verilebilir.”

Kamulaştırılacak olan bu arazilerin kimlere verileceği ise “Arazi Verilecekler” başlığı altında dördüncü bölümün 34. maddesinde düzenlenmiştir: “Bu kanun hükümlerine göre dağıtılacak arazi aile reisine verilir. Arazi verilmesinde aşağıdaki sıra gözetilir: a) kendisinin veya ailesinin hiç arazisi olmayıp başkalarının arazisinde ortakçılık, kiracılık yapanlar; b) Kendisinin veya ailesinin arazisi yetmeyen çiftçiler; c) Tarım ve Veteriner Fakültesi ile okulları veya Tarım Bakanlığınca tanınmış tarım kuralarını bitirenlerden arazisi olmayanlar veya yetmeyenler; d) Tarım işçiliği ile geçinenler; e) Aile dışında kalmayı tercih eden fürular; f) Göçebeler ve göçmenler ve göçürülenlerden; g) 59 uncu madde hükmüne göre miras ortaklığından ayrılanlar. Bu kanuna göre aile; karı, koca ve birlikte oturan fürulardır. Reşit olan fürular kendi arzuları ile aile dışında kalabilirler. Bu madde şümulüne giren kimselerden bağımsız bir işletme kuracak durumda bulunanlara, aile sahibi olanlara dahi arazi verilir.”<sup>52</sup>

Kanunun 34. maddesi “arazi verilmesinde” aşağıda belirtilen sıranın gözetileceğini düzenlemekte, arkaik bir ilişki olan ortaklığı ortadan kaldırmayı ve “arazisi yetişmeyen” yoksul köylülüğü hedeflediği görülmektedir: “a) Kendisinin veya ailesinin hiç arazisi olmayıp başkalarının arazisinde ortakçılık, kiracılık yapanlar; b) Kendisinin veya ailesinin arazisi yetmeyen çiftçiler; c) Tarım ve Veteriner Fakültesi ile okulları veya Tarım Bakanlığı’na tanınmış tarım kuralarını bitirenler-

---

52 Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu”, 4753 Sayılı Yasa, Resmi Gazete, Sayı: 6032, Kabul Tarihi: 11.6.1945; Resmi Gazete Tarihi: 15.6.1945.

den arazisi olmayanlar veya yetmeyenler; d) Tarım işçiliği ile geçinenler; e) Aile dışında kalmayı tercih eden fürular; f) Göçebeler, göçmenler ve göçürülenlerden; 59.madde hükmüne göre miras ortaklığından ayrılanlar. Bu kanuna göre aile; karı, koca ve birlikte oturan fürulardır. Reşit olan fürular kendi arzuları ile aile dışında kalabilirler. Bu madde şümülüne giren kimselerden bağımsız bir işletme kuracak durumda bulunanlara, aile sahibi olanlar dahi arazi verilir.”

Kanununun 36. maddesi ise dağıtılacak toprakların üretici tarafından doğrudan işletilmesini şart koşmakta, etnik olarak Türk olma şartını getirmekte, toprağın gerçek yeni sahiplerinin ellerinde kalmasını hedeflemekteydi : “Madde 36 - Arazi verileceklerin Türk olmaları ve medeni hakları kullanma yeterliliğine sahip bulunmaları ve çiftçi olmaları veya çiftçilik yapmayı yüklenmeleri ve her iki halde de verilecek araziyi kendilerinin işletmeleri şarttır. Vasisi ister ve sulh yargıcı da izin verirse, velisi olmayan küçüklere de toprak verilebilir.”

ÇTK daha genel olarak değerlendirildiğinde, toprak reformu ile birlikte tarım reformu özellikleri de taşımaktaydı. Bu yapıyı ÇTK’ nın birinci maddesinin “B” bendinde görmek mümkündür: “B) Kendilerine arazi verilenlerin yeter arazisi bulunup istihsal vasıtaları eksik olan çiftçilerden muhtaç bulunanlara kuruluş, onarma ve çevirme sermayesi, canlı ve cansız demirbaş vermek” için ise 47. maddede ifade edilen “Arazi verileceklerle kuracakları işletme, yapı ve tesislerini meydana getirmek, bunların onarılmasını ve işletmenin yıllık işletilmesini sağlamak üzere Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankasında kurulacak özel bir fondan kredi” açılması öngörülmekteydi. Kanununun 47. maddesinde fondan kuruluş ve onarma kredisi için 25 yıl, işletme kredisi için ise 3 yıllık vade öngörülmekte, çiftçilerin uygun kredilerle desteklenmesi hedeflenmekte idi: “Madde 47 - (Değişik madde: 22.03.1950 - 5618 S.K./I. md.) Arazi verileceklerle kuracakları işletme, yapı ve tesislerini meydana getirmek, bunların onarılmasını ve işletmenin yıllık işletilmesini sağlamak üzere Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası’nda kurulacak özel bir fondan kredi açılır. Kuruluş ve onarma kredisi 25 ve yıllık işletme kredisi üç yıla kadar vadeli olabilir. Bu kredilerin açılma şekillerine ve miktarlarına ve % 5 i geçmemek üzere faizlerine ilgili esaslar Maliye, Tarım ve Ticaret Bakanlıklarınca birlikte belirtilir.”

### 3. ÇTK TASARISI ÜZERİNE YAPILAN TARTIŞMALAR

ÇTK hakkında Mecliste ilk görüşme 14 Mayıs 1945'te 54. birleşimde yapılmış ve aralıklarla süren çalışmalar 11 Haziran 1945 yılına kadar devam etmişti. ÇTK'ya yönelik en temel eleştiri özel mülklerin de kamulaştırılmasını öngören 17. maddeden kaynaklanmaktaydı.

Dönemin büyük toprak sahiplerinden Eskişehir Milletvekili Emin Sazak, 54. birleşimde yaptığı konuşmada “Çok zararlı gelen Hükümet teklifinin zararını azaltmak için” uğraştıklarını, fakat “zihniyetin aslı iyi değildi ve o kötü zihniyetten Hükümeti ayırmak imkanının bulamadık”<sup>53</sup> diye yakınmaktaydı. Sazak, “*En âciz, en miskin ve beceriksiz bir adam*” olarak nitelendirdiği ve günümüz koşullarında “nefret söylemi” olarak da görülebilecek “ameleye” toprak dağıtılmasına öfke duymaktaydı: “*Şimdi bu kanunun zararlı yerlerini arzedeceğim. Komisyon mesaisini bitirdikten sonra Hükümetten son bir ilave geldi. Toprak dağıtılması bu yerde oturan ameleye de kabul edildi. Ben havsalama sığdıramadım. Orada rica ettim, bu kötüye varır dedim...Hükümet toprağı elinden alacak, o adama verecek, hem nasıl adama toprağı veriyor? En âciz, en miskin ve beceriksiz bir adama...Şimdi burada ameleye toprak verelim diyoruz. Bu iş nereye yarar?Bizzat Sayın Başbakanımıza dedim, tatbikat neye varır diye? Yalvardım, yakardım, olmadı, çıktım...Arkadaş, meselâ senin dört oğlun vardır, birisi kendi kendine şef olur, patron olur, diğerleri de ameleliğe bile lâyük olmyabilir. Yaradılış bu, ne yaparsın...Arkadaşlar, bu amele işi bütün köyleri altüst eder. Bu persniş kabul edilince yarın amele şu apartmanın bir odasını da istemek hakkı olacaktır. Böyle bir prensip kabul ediyoruz birader.*”<sup>54</sup>

DP muhalafetinin Meclis'teki en önemli siması olmadan önce Menderes'in CHP döneminde sadece iki konuşması vardı. Bunlardan birincisi 1933 yılında, diğeri ise 1939 yılında önemsiz konular üzerine yaptığı konuşmaydı.<sup>55</sup> Menderes'in 16 Mayıs 1945 tarihinde ÇTK üzerine yaptığı konuşma<sup>56</sup> son derece radikal ögeler içermekte ve ait olduğu sınıfın çıkarlarını yansıtmaktaydı. Menderes'in arazide parçalan-

53 TBMM, *Tutanak Dergisi*, Cilt: 17, Elli Dördüncü Birleşim, 14.5.1945, s.79.

54 a. k., s.81.

55 Çizmeli Şevket, *Menderes Demokrasi Yıldızı?*, Arkadaş Kitabevi, Ankara, 2007, s. 110.

56 TBMM, *Tutanak Dergisi*, Dönem: VII, Cilt. 17, Elli Beşinci Birleşim, 16.5.1945, s.116.

mayı önlemeyi, tarımda verimli işletmeleri hedefleyen ve bu çerçevede miras hukukuna da müdahaleyi içeren ÇTK Tasarısının ilk biçiminde yer alan Çiftçi Ocaklarını<sup>57</sup> Hitler Almanyası'ndaki "Erhof Kanunu" na benzetmekteydi. Menderes, "Bunlar nasyonel sosyalist rejiminin iskân, Toprak Kanunu olan Erhof Kanunundan hemen hemen aynen iktibas olunmuş düşünce ve hükümlerdir" demekte ve eklemekteydi: "*Tasarıdaki ve gerekçedeki çiftçi ocakları kurmak ve çiftçiliği meslek haline getirmek mihveri etrafındaki düşünce ve hükümlere gelince: Sabrınızı fazla tüketmemek için bu konuyu uzun boylu incelemeye tâbi tutmaksızın diyebilirim ki, ocak müessesesi ileriye değil, geriye bakan bir zihniyete dayanmaktadır. Çiftçiliği meslek haline koymak fikri de modern iktisadi hayatın gerektirdiği bir iş bölümü mefhumu ile izah olunamaz. Bunlar nasyonel sosyalist rejiminin iskân, Toprak Kanunu olan Erhof Kanunundan hemen hemen aynen iktibas olunmuş düşünce ve hükümlerdir.*" Menderes, ÇTK tasarısının "iyi bir hazırlık mahsulü olmadığı", ÇTK tasarısını savunan Hatipoğlu'nu "tezad" içerisinde bulunduğunu belirterek şu eleştirileri yapmaktaydı: "*1. Hükümetin tasarısının 15 senedir olgunlaştığı Tarım Bakanınca ifade olunmasına rağmen iyi bir hazırlık mahsulü değildir. Böyle bir kanunun tatbikını sağlayacak müesseselerin temelleri atılmamış, vasıtalar yaratılmamış, elemanlar yetiştirilmemiş ve gereken teşkilatın kurulması dahi derpiş edilmemiştir. 2. Hükümet tasarısının dayandığı mucip sebepler yerinde değildir. 3. Geçici Komisyonun hazırladığı metinle, Hükümet tasarısının bir çok hatalı ve zararlı hükümleri tadil edilmiş ve yurddaşa teminat verecek ve tatbikatı kolaylaştıracak birçok yeni hükümler ilave olunmuştur. 4. İkinci müzakereden sonra bazı maddelerin üçüncü defa müzakeresi usule ve iç tüzüğe aykırı olduğu gibi yapılan tadilâtta zararlı olmuştur. 5. Tarım Bakanlığının Toprak Kanunu muvacehesinde on sene evvelki düşüncüleriyle bugün Hükümetçe huzurunuzda getirilen tasarı arasında külli fark vardır. Vaktiyle Tarım Bakanlığı namına o raporu yazan Sayın Hatipoğlu, elimizdeki tasarımı hazırlayan Tarım Bakanı Hatipoğlu ile tezad halindedir.*"<sup>58</sup>

---

57 Çiftçi Ocakları köylerde oluşturulmak istenen yeni mülkiyet yapısı ile ilgili olarak "müstakil çiftçi ailelerinin yaratılması, çoğaltılması, devam ettirilmesi ve toprağın parçalanmaması gayesiyle" köylerde yeni bir yapılanmayı öngörmekte, idi. Bkz. Barkan, "Çiftçiyi...", s. 469.

58 TBMM, *Tutanak Dergisi*, Cilt. 17, Elli Beşinci Birleşim, 16.5.1945, s.117..

Meclisin 56. birleşiminde konuşan Kütahya Milletvekili Alaaddin Tiridoğlu tasarımı savununurken toprak reformunun Atatürk ve İnönü tarafından açıkça halka vadedildiğini belirterek, reform girişiminin konjonktürel bir olgu değil, Cumhuriyet'in kuruluşundan itibaren CHF'nın gündeminde olduğunu belirtmekteydi: *"Bu kanun Ebedi Şef Atatürk'ten başlayarak, Milli şef İnönü tarafından ve gelmiş geçmiş başbakanlarımız tarafından Cumhuriyet Halk Partisi'nin Büyük Kurultayları tarafından muhtelif vesilelerle 'Türk köylüsü efendimizdir, onu toprak sahibi edeceğiz' diyerek bu milletin büyük bir kısmına açıkça vadedilmiş bulunmaktadır...her Parti Kurultayında toprak davası, toprak meselesi programlarımızda en önde yer almıştır. Bundan başka Atatürk ve Milli Şef bizden evvel geçmiş meclislere ve bize her sene Şefler Meclisi açış nutuklarında bu kanunun çıkarılmasını tavsiye etmişlerdir."*<sup>59</sup> Tiridoğlu aynı konuşmasında toprak tasarısı tartışılırken iki zihniyetin ortaya çıktığını bunlardan birincisinin "statükoyu olduğu gibi muhafaza etmek" isteyen zihniyet olduğunu, ikincisinin ise "amele, yarıcı olarak" çalışanları toprak sahibi yapmak olduğunu belirterek kendisinin ikinci zihniyeti temsil ettiğini belirtmekteydi.

ÇTK'nın en radikal muhaliflerinden Sazak, 1 Haziran 1945 tarihinde, TBMM'de tasarının görüldüğu oturumda yaptığı konuşmada "kime karşı inkılâp yapıyorsunuz...bu memlekette toprak sahibi olmak güç bir şey mi?" diye sormaktaydı: *"...Toprak sahibi olmayanların veriverelim, aliverelim demesi kolay. Bu memleket ihtiyacı mıdır, memleket davası bu mudur? İnkılâp mıdır bu? Yoksa toprak sahibi senin emrine itaat etmemişmidir? Kime karşı inkılâp yapıyorsunuz? Toprak sahipleri hangi kanunlarınıza itaat etmemiştir? Bu hükümeti o kurmuştur. İcabında malını, canını vermeye hazır bir sınıf oradaki zümre. Ona ne diye husumet edersin? Ona ne inkılâp yaparsın? Bu devrim değildir. Bu bir iktisadi kanundur. Memleketimiz elli, altmış milyon olsa, mevcut toprakların sulanması, sel dereleri, kimyevi gübresi, hayvanların ıslahı, evleri, yolları hepsi düzelse de emek gücümüz, amelemiz artsa ve iş buraya kalsa, ben zannedirim ki Türk milleti bunu kendiliğinden yapar. Bu memlekette toprak sahibi olmak güç bir şey mi? Uzağa gitmeyin, şurada Polatlı'da bir İsmail var, Ankara vilayetinin tek çiftçisidir. On sene eveline kadar arabacı idi. Benim de bugün şahsen sahip olduğum toprak 27 senedir, elimdedir. Bir kısmı belki 30 senelik arzettim, babamdan*

---

59 TBMM, *Tutanak Dergisi*, Cilt:17, Altmış Altıncı Birleşim, 17.5.1945, s.139.

*kalan araziyi kardeşlerime verdim. Arkadaşlar, devirmek gayet kolay; bir tekme vurursun, koskocaman bir duvarı devirirsin. Amma onu yapmak çok zordur. Bizim Cumhuriyet Hükümeti yapıcılıkta yaratıcılıkta şimdiye kadar varlığını göstermiştir ve bu kubbe altında çalışan arkadaşlar, bilmem bu kanunla memleket için hayırlı bir durum temin etmiş oluyorlar mı?..Birçok imza boşa gidecek ama bana benzeyen toprak sahiplerinin derdini deşmeden susarsam vazifemi yapmış olmam.*"<sup>60</sup>

Avcıoğlu'nun aktardığına göre, Eskişehir'li toprak ağası Emin Sazak ile Tarım Bakanı Şevket Raşit Hatipoğlu arasındaki şu ilginç diyalog geçmişti: "*-Tasarıyı geri al. Sen bunu İnönü'nün emriyle yapıyorsun. Tasarı geri alınırsa, Beylikköprü'deki 30 bin dönümü hibe ediyorum, -Kanunla alsak n' olur?-Kanunla olmaz. Devlet araziyi zorla alırsa, Eskişehir havalisinde Emin Sazak ölür.*"<sup>61</sup> Yine Sazak, "o babacan çiftlik ağası şivesiyle, hoş tekliflerde de bulunmuştu: *-Yapmayın yahu, tek bu kanundan vazgeçin, ben toprağımdan şu kadar bin dönümü hokumata bağışlayayım*<sup>62</sup>!....". Komisyon üyesi ve büyük toprak sahibi Halil Mentеш ise 50 dekara kadar kamulaştırma yapılabileceğini öngören 17. maddeyi çok tehlikeli bulduğunu belirtmekte ve maddeye karşı tutumunu şu şekilde ortaya koymaktaydı idi: "*Kasabalardaki halkın yüzde 80'i bu durumdadır...Sayıları 1 milyona yakın olan bu çiftçiler orta sınıflardır. Bunları sefaletle mahkum edeceğiz. Bu orta sınıf burjuva sınıfıdır. Ve demokrat bir memlekette tasfiye edilemez, takviye edilir.*"<sup>63</sup> Toprak ağalarının tasarıya karşı muhalefetinin gittikçe artması sonucunda, "*İnönü bu iş üzerinde, kendisi için pek alışılmamış bir heyecan gösteriyor..., 'Batakçı Toprak Ağasının kökünü kazıyacağım'! sözleri, o günlerde herkesin ağzında dolaşıyordu.*"<sup>64</sup>

Çiftçiyi Topraklandırma Kanun Tasarısı'nın Meclisteki görüşmeleri esnasında Menderes, Sazak, Oral ve Mentеш gibi büyük toprak sahiplerinin şiddetli muhalafeti ile karşılaşılması üzerine Tan gazetesinin 16 Mayıs 1945 tarihli sayısında M. Zekeriya Sertel kaleme aldığı yazıda eleştirel bir üslup kullanarak, CHP'ye "İnkılapçılık" ilkesini hatırlatmaktaydı: "*Halk Partisinin altı prensibinden biri de İnkılâbcılıktır. Bū-*

60 TBMM, *Tutanak Dergisi*, Cilt: 18, Altmış Yedinci Birleşim, 1.6.1945, s.47.

61 Avcıoğlu, a. g. k, s.492.

62 Aydemir, İkinci...,s.345.

63 17 Mayıs 1945 tarihli Cumhuriyet gazetesinden aktaran Köymen, "Cumhuriyet...", s.12.

64 Aydemir, İkinci...,s.345.

yük Meclis Azasının hepsi de Halk Partisine mensuptur ve bu itibarla da İnkılâbçı olmak gerekir. Halbuki evvelki gün Meclis'te Toprak Reformu konusunun müzakeresi sırasında estiğine şahit olduğumuz hava, hiç de İnkılâbçı bir Meclis'ten beklenen ileri bir hava değildir. Toprak Kanunu hakkında söz alan milletvekillerinin hemen hepsi toprak reformunun aleyhinde konuşmuşlardır. İnkılâbçı bir Meclis'te, tasarının bazı maddeleri hakkında değil de doğrudan doğruya toprak reformu fikrinin aleyhinde bir hava yaratılması teessürle karşılanacak bir hadisedir. Dünya geriye değil, ileriye gitmektedir. Bütün memleketler içtimâi adaletsizliğin kalkmasını hedef tutan tedbirler almaktadır. Uğrunda kan döktüğü, üzerinde alın terini bıraktığı köylüyü topraksız bırakmak içtimâi adalet zihniyetiyle barışır bir iş midir? Bu münasebetle memlekette bugün hüküm süren feodal mülkiyet sisteminin fenalıklarını ortaya döküp köylünün ve çiftçinin avukatlığını yapan Recai Güler'den başka kimse çıkmamıştır.”<sup>65</sup>

TBMM'nin 1 Haziran 1945 tarihli 67. birleşiminde tasarının 17. maddesinin görüşmeleri sırasında söz alan Kütahya milletvekili Aladdin Tiridoğlu tasarının “temel maddesi” olarak nitelendirdiği 17. madde ile ilgili olarak; “memleketimizde, toprak meselesinin toprak konusunu halledecek olan bu kanunun ana maddesi, temel maddesi biliyorsunuz ki, şimdi konuşmağa başladığımız bu 17 nci maddedir...bu madde ana madde olduğuna göre bu maddeyi beş, on arkadaş aramızda maatteessüf ayrı, ayrı anladık ve dedik ki; biz aramızda bu kanunla yakından alâkadar olduğumuz halde bu şekilde anlarsak yarın bu kanunun tatbikatı sırasında memlekette daha fazla karışıklığa meydan verebilir, dedik ve biraz sonra arzedeceğim tahrir şeklini hazırladık.”<sup>66</sup> değerlendirmesini yaptıktan sonra, 321 arkadaşı ile birlikte verdikleri önerge sonucunda 17. madde şu şekilde değiştirilmiş ve kanunlaşmıştı: “Topraksız ve az topraklı olan ortakçılar, kiracılar veya tarım işçileri tarafından işlenmekte bulunan arazi, o bölgede 39 uncu madde gereğince dağıtmaya esas tutulan miktarın kendi seçtiği yerde üç katı sahibine bırakılmak şartıyla yukarıda yazılı çiftçi ve işçilere dağıtılmak üzere kamulaştırılabilir. Sahibine bırakılacak olan arazi 50 dönümden aşağı olamaz. Bu madde hükmünün uygulanmasında 15 ve 16 nci maddelerin hükümleri işlemez. Geçici mevsim işçileri hakkında bu hüküm uygulan-

65 Çavdar Tefvîk, *Bir İnkılâbın Günbatımı (1908-2008)*, İmge Kitabevi, Ankara, 2008, s.139.

66 TBMM, *Tutanak Dergisi*, Cilt:18, Altmış Yedinci Birleşim, 1.6.1945, s.31.

maz. İşçinin geçici mevsim işçisi olup olmadığını Tarım Bakanlığı belli eder.”<sup>67</sup>

17. maddeye muhalefet eden isimlerin başında gelen büyük toprak sahibi Seyhan Milletvekili Oral, 17. maddenin içeriğini son derece “sarsıcı” bulmaktaydı: “Muhterem arkadaşlar, şu anda 17 nci maddeyi müzakereye başlarken bu madde hakkında bu kanunun heyeti umumiyesi esnasında görüşürken de iliştiğimi arz ederim. Kanaatımca 17 nci maddenin bilhassa Şimdi Alâettin Tiridoğlu arkadaşımın takrirde okuduğu hükümleri işittikten sonra muhteviyatı o kadar sarsıcı ve o derece şiddetlidir ki, bunun Türkiye’de toprak emniyeti, iş emniyeti, bu memleketin iktisadi, zirai durumu üzerinde yapacağı menfi tesirleri belirtirken ne bir vehme ve ne de bir hisse kapılmadığımı bilhassa arz ve ifade etmekte fayda umarım...17 nci maddenin hükümleri toprakta hiçbir had ve hudut tanımamaktadır. 17 nci maddenin hükümleri bu memleketin istihsal ve iktisat hayatında çok önemli rol oynayan orta işletmeyi, düzenli işletmeyi, faydalı işletmeyi hiçe saymaktadır.”<sup>68</sup>

Oral’dan sonra söz alan Menderes, Tiridoğlu ve 321 arkadaşının verdiği önerenin verilmiş biçimini eleştirmekte ve müzakere edilmeden önerenin verilmesini “ilk hatıra gelen sebep, takririn ihtiva ettiği hükümlerin, Meclisin normal ve serbest müzakeresine arzolunduğu takdirde, kabul olmamasının şüpheli görülmesi olabilir.”<sup>69</sup> sözleriyle ifade etmekteydi. Menderes topraksız çiftçiyi toprak sahibi amacının, tarımsal üretimi, kalkınmayı ve mülkiyet düzenini “bu derece menfi tesirler altında bırakacak hadlere kadar gitmeğe zorladığını iddia etmeğe ölçü ve bilgi müsaade etmez” demekte ve eklemekteydi: “düzenli ve sürekli işletiliyor dahi olsa genişliği 50 dönümden fazla olan ve sahipleri tarafından, bizzat değil kısmen dahi olsa amele çalıştırmak yoluyla işletilen bütün küçük işletmeleri dahi tasfiye etmektir... Topraksız çiftçiyi toprak sahibi yapmak amacının bizi, istihsalimizi, zirai kalkınmamızı ve mülkiyet nizamımızı bu derece menfi tesirler altında bırakacak hadlere kadar gitmeğe zorladığını iddia etmeğe ölçü ve bilgi müsaade etmez. Yüzbinlerce dönümlük büyük arazi mülklerinin tazyik edici varlıklarından bahsedenler, feodal devir bakayası toprak mülkiyet rejiminin mahzurlarını sayıp dökenler, görüüyor ki, hakikatte hedeflerinin hudutlarını

---

67 a. k.,s.32.

68 a. k.,s.32.

69 a. k., s. 37.



*kat kat aşarak, ve başka memleketlerde kabul edilen reform ölçütlerini de tanıyarak Türkiye topraklarının 50 şer, 100 er dönümlük müsavi parçalara dağıtılmasını arzu etmektedir.”<sup>70</sup>*

Tasarının kamulaştırma bedelini tanımlayan ve 69. birleşiminde ele alınan 21. maddesi de tıpkı 17. madde üzerine yapılan tartışmalarda olduğu gibi oldukça sert geçmişti. Madde üzerinde en fazla söz alan İçel Milletvekili Koraltan devletin elinde dağıtmaya yetecek kadar arazi olduğunu, özel kişilerden yapılacak kamulaştırma ile yapılmasının Anayasanın 74. maddesinin ikinci fıkrasına aykırı olduğunu belirtmekteydi: “*Hususi şahıslardan toprağı alıp yine hususi şahıslara vermeyi Anayasanın 74 ncü maddesine eklenen ikinci fıkra ile tecviz etmiş bulunuyoruz.*”<sup>71</sup> Koraltan ile birlikte 21. maddeye muhalefet eden diğer milletvekilleri araziye biçilecek değerin, 1944 yılı arazi vergisine esas olan matrahın göz önüne alınmasının sağlıksız olduğu noktasında yoğunlaşmıştı.

Büyük toprak sahiplerinin tasarıya karşı giderek şiddetlenen muhalefetine karşın İnönü, 17.maddenin geçmesi yönünde ağırlığını koyacak, kendi parti milletvekillerine yönelik olarak “*Toprak Kanununu İstemeyen Parti, Benim Partim Değildir*” diyerek tasarının meclisten geçmesini sağlayacaktı.<sup>72</sup> 11 Haziran 1945 tarihinde yapılan yetmiş ikinci birleşim sonucunda 455 milletvekilinden 345’inin (% 76’sının) evet oyu, geri kalan 110 kişiden 104 milletvekilinin birleşime katılmaması ve 6 kişinin de boş oy kullanmasına rağmen tasarı yasalaşacaktı.

---

70 a. k.,s.38.

71 TBMM, *Tutanak Dergisi*, Dönem: VII, Cilt:18, Altmış Dokuzuncu Birleşim, 5.6.1945, s.120.

72 Ancak 17. madde hiçbir zaman uygulanmadı. Kanunu hazırlayan Ziraat Vekili Şevket Raşit Hatipoğlu Kanun’un Meclisten çıkmasından 1-2 ay sonra, Ağustos 1945’de Bakanlıktan ayrılmak zorunda kalacak, Hatipoğlu’nun yerine ÇTK’ ya muhalefet eden ve kendisi de büyük toprak sahibi olan Cavit Oral getirildi. Oral’ın Ziraat Vekili olması ile birlikte hazırladığı tadil kanunu Meclise sevk edilmişti. 27 Mart 1950’de ise “Çiftçiyi Topraklandırma Hakkındaki 4753 sayılı kanunun bazı maddelerinin değiştirilmesine ve bu kanuna bazı maddeler ve geçici maddeler eklenmesine dair” olan 5618 sayılı kanun çıkarılmıştı. Aydemir’in ifadesiyle “İş, hamleci ruhundan sıyrıldı ve bu hikâye de böylece bitti”. CHP’nin bu ricatında yakında yapılacak olan seçimlerde toprak ağalarının ve onların emrindeki halkın CHP’yi desteklemeleri yönündeki beklentiler etkili olmuştu. Tadil kanunun yayınlanmasından 45 gün sonra yapılan seçimlerde küçük hesaplar tuz buz olurken, 1950 seçimlerinde ise CHP iktidarı kaybedecekti (Aydemir, a. g. k, s.349).

Tasarının yasalaşması ile birlikte söz alan Tarım Bakanı Hatipoğlu duygularını “yüreğim ümitle dopdoludur”<sup>73</sup> sözleriyle ifade ederken, sonraki gelişmeler Hatipoğlu’nun da içerisinde yer aldığı reformcu kanat için tam bir hayal kırıklığı olacaktı.

#### 4. ÇİFTÇİYİ TOPRAKLANDIRMA KANUNU’NUN SONUÇLARI

ÇTK’nın siyasi anlamda en temel sonucu Demokrat Parti’nin kurulması olmuştu. Ticaret burjuvazisini temsil eden İş Bankası Grubu ve onun Genel Müdürü Celal Bayar ile toprak ağalığından kapitalist çiftçiliğe yönelen Adnan Menderes, ÇTK’nın yarattığı endişeli ortamı kullanarak büyük mülk sahipleri Emin Sazak, Fevzi Lütüfî Karaosmanoğlu gibi bir kısım toprak ağalarını da Demokrat Parti saflarına çekmeyi başarmıştı. ÇTK’nın çıkmasından birkaç ay sonra reformcu kanadın önemli simalarından Hatipoğlu Tarım Bakanlığı’ndan ayrılmak zorunda kalmış, yerine ÇTK’ya muhalefet eden grubun en önemli simalarından büyük mülk sahibi Cavit Oral getirilmişti. Bu değişiklik, ÇTK’nın tasfiyesi ve İnönü’nün eşrafın gücü karşısında yenilgiyi kabul etmesi anlamına gelmekteydi.<sup>74</sup>

Demokrat Parti’nin kurulmasında savaş boyunca gittikçe palazlanan ticaret sermayesi ve büyük toprak sahiplerinin siyasi güç arayışları yanında, savaş sonrasında ABD’nin hegemonyasında dünyanın yeniden yapılanma süreci de etkili olmuştu. Başka bir anlatımla, İkinci Dünya Savaşı’nın sona ermesi ile birlikte kapitalist sermaye birikiminin uluslararası ölçekteki yeniden üretiminin hegemonik gücü ABD olmuştu. Türkiye yeni Dünya Düzeni’ne katılmak için Batılı devletler yanında yer almaya başlamış, bu sürecin bir uzantısı olarak çok partili sisteme geçiş teşvik edilerek DP kurulmuştu. Bu yeni dönemle birlikte Türkiye uluslararası işbölümü çerçevesinde tarım sektöründe uzmanlaşarak liberal politikaları benimsemişti. 1946 yılında gerçekleştirilen devalüasyon ile birlikte dış ticaretin liberalleştirilmesi sağlanıp IMF’e üyelik gerçekleşirken, 1947 yılında Marshall yardım programından yararlanmak için hazırlanan 1946 İvedili Sanayi Planı tasfiye edilerek 1947 Türkiye İktisadi Kalkınma Planı hazırlanmıştı. 1947 Planı uygu-

73 TBMM, *Tutanak Dergisi*, Dönem: VII, Cilt:18, Altmış Dokuzuncu Birleşim, 5.6.1945, s.231.

74 Avcıoğlu Doğan, *Türkiye’nin Düzeni*, Cilt 1, Tekin Yayınevi, İstanbul, 1984, s.495-496.

lanmaya konmadığı halde, Türkiye'nin savaş sonrası iktisat politikalarının kristalize olduğu bir dönemin ana yönelimlerini ortaya koyması açısından önemliydi.<sup>75</sup> 1947 Türkiye İktisadi Kalkınma Planı, İvedili Sanayi Planı'nın aksine dış finansmanı esas alan, sanayi yerine tarımda uzmanlaşmayı hedefleyen, planlama yerine piyasaya dayanan, demiryolları yerine karayollarına öncelik veren ve yeni uluslararası işbölümü ile uyumlu bir dönemin, DP'li 1950'li yılların öncül çalışması gibiydi.

ÇTK'yı uygulamaya koyacak olan tüzük 1947 yılının Mayıs ayında çıkarılırken bu tarihte büyük toprakların kamulaştırılmasına yönelik siyasi irade büyük ölçüde ortadan kalkmıştı. İnönü 1948 yılında toprak reformuna yönelik muhalafetin önemli simalarından büyük arazi sahibi Cavit Oral'ı Tarım Bakanı yaparak, başka bir anlatımla, büyük toprak sahiplerine verdiği tavizle büyük arazileri kamulaştırma düşüncesinden vazgeçtiğini açıkça ortaya koymaktaydı. 1950 seçimlerinden önce çıkarılan iki kanunla (ÇTK'nın yeni alanların özel mülk olarak tapuya tesciline getirdiği sınırlamalar ve büyük arazi sahipleri için kamulaştırma olasılığını ortadan kaldıran<sup>76</sup>) ilgili çalışmalar yasadan çıkarılmıştı. Kanuna ruhunu veren 17. maddenin tasfiye edilmesi, kanunun içeriğini boşaltıp işlevsizleştirirken sadece hazine topraklarının dağıtımına dayanan uygulama Türkiye'de toprak eşitsizliğini gidermede veya topraksız köylülerin toprak sahibi olmasını sağlamada yetersiz kalmıştı. Başka bir anlatımla, Kanunda 1950 ve 1955 yıllarında yapılan değişikliklerden sonra ÇTK sadece hazine topraklarının topraksız ya da yetersiz toprağı olan köylülere dağıtılmasına aracılık etmişti. Çünkü yapılan değişikliklerle özel mülkiyetteki toprakların kamulaştırılması hemen hemen olanaksız hale gelmişti. Kanunun yürürlükte kaldığı 28 yıllık (1945 yılından 1973'e kadar) sürede 432,117 aileye 2,2 milyon hektar toprak dağıtıldığı halde, bunun kamulaştırma yoluyla sağlanan 15,4 bin hektarının sadece 5,4 bin hektarı özel mülkiyetteki topraklara aitti. Oysa ÇTK'nun başlangıçtaki 17. maddesi hazine toprakları ve vakıf arazileri yanında özel kişilere ait toprakları da rezervler arasında öngörmekteydi.<sup>77</sup> 1923-1950 arasında 430.000 kadar aileye tamamına yakını devlete ait olan 1,510,000 hektar arazi dağıtılırken, bu-

---

75 Eşiyok B. Ali, "Sanayi Planlarından 1947 Türkiye İktisadi Kalkınma Planı'na: Bir Dönüşümün Kısa Bir Öyküsü", *Memleket Siyaset Yönetim*, Cilt:4, Sayı:11, 2009/11, s.87.

76 Tezel, a. g. k., s.387.

77 Kazgan, "Tarım...", s.2426.

nun 753,000 hektarı (% 50.1'i) 1923-1938 arasında Türkiye'ye gelen 192,000 Türk kökenli göçmen ve mülteci ailesine verilmişti. Bunların çoğunluğunu Türkiye ile Yunanistan arasında yapılan nüfus mübadelesi nedeniyle Yunanistan'dan gelen aileler oluşturmaktaydı. Geriye kalan 757,000 hektar toprak ise (% 49.9'u) 240,000 kadar yerli topraksız ya da az topraklı çiftçilere bedava ya da çok düşük fiyatlarla kredili olarak satılmıştı. 240,000 hektarın 142,000 hektarı ise ÇTK'ya göre dağıtılan topraktı. Bu uygulamalara karşın 1950 yılına gelindiğinde kırsal ailelerin % 20'si gibi yüksek sayılabilecek bir kısmı hala topraksızdı.<sup>78</sup>

Büyük toprak sahipliğini de içeren etkin bir toprak reformunun yapılması (ÇTK'nın 17. maddesinin tasfiye edilmesi) kırsal kesimde yaşayan yoksul aileler üzerinde etkileri günümüze kadar sürecek olan sosyo-ekonomik sorunlara neden olurken, mera ve çayırların da hızla azalmasıyla sonuçlanmıştı. Devletin toprak vermek amacıyla, göçmen ve mülteciler ile toprağı olmayan veya az topraklı çiftçilere yeterli düzeyde olmasa da meraları dağıtma politikası ile birlikte, özel kişilerin büyük ve orta ölçekteki zirai mera ve çayırları kendi mülkiyetlerine geçirmeleri (işletmelerin bu tarihlerde tapu ve kadastro gibi toprak mülkiyetini belirten işlemlerin olmaması gibi bir takım yolları kullanarak), Türkiye yüzölçümünün %70'ni oluşturan çayır ve meraların kısa sürede azalması ile sonuçlanmıştı. Buna göre 1934 yılına kadar toprağı olmayan çiftçilere verilen 731,234 dönüm toprak ile 1938 yılına kadar dağıtılan 2,999,825 dönüm toprak tamamen devlet meralarından verilmişti. Bu gelişmeler sonucunda 1928-1938 yılları arasında meraların 39,280,000 dönüm azaldığı görülmekteydi.<sup>79</sup>

## 5. ÇTK ÜZERİNE TEZLER

Keyder ve Pamuk'un<sup>80</sup> belirttiği gibi, ÇTK Cumhuriyet döneminin ilk ve günümüze kadarki en temel toprak reform yasası idi. Bu önemine karşın ÇTK'nın neden gündeme geldiğine ilişkin ÇTK'nu araştırma nesnesi yapan yazarlar arasında bir görüş birliğinin olmadığını, neredeyse konuya ilişkin yazılan yazı kadar farklı tezin ileri sürüldüğü görülmektedir. Oysa bu kanun yarattığı siyasal sonuçlar açısından önemli

---

78 Tezel, a. g. k., s.401.

79 İstanbul İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi, a. g. k.,s.41.

80 Keyder ve Pamuk, a. g. m.,s.52.

gelişmelere neden olmuş, CHP içerisindeki sınıfsal ayrışma bu kanunla birlikte hızlanıp kristalize olurken, ticaret burjuvazisinin CHP'den ayrılan büyük toprak sahipleri ile işbirliği yapması sonucunda 1950'li yıllara damgasını vuracak olan DP'nin kurulması ile sonuçlanmıştı.

Keyder'e göre 1945 toprak reformunun esas aktörü "İktidardaki partinin bürokrat kanadı" idi. Yazara göre ÇTK'nun gündeme gelmesinde CHP'nin bürokrat kanadının burjuvazinin gittikçe güçlenen muhalafetine karşı yoksul köylülerle yeni bir ittifak kurma isteği etkili olmuştu: "İktidardaki partinin bürokrat kanadı, burjuvaziyle başı derde girdiği ilk zamanlarda bir toprak dağıtım projesine karar vermişti."<sup>81</sup> Köylülerin toprak talep etmemesine karşın, bürokrasi seçimde ittifak yapacağı bir taban yaratmak amacıyla, tepeden bir reforma girişmiş, burjuvaziye karşı toprak reformunu gündeme getirerek güç toplamak istemişti.<sup>82</sup> Yine Keyder'e<sup>83</sup> göre, "ÇTK gerçek bir reform niteliğindedir, ama tarımda topraksız veya yoksul köylü kalmadığı için değil. Kanun hükümleri çerçevesinde tüm kırsal hanelerin % 10 ile % 15 arası bir bölümüne toprak dağıtılmış, bunlar tapulu özel mülkiyet sahipleri olarak potansiyel küçük meta üreticilerine dönüşmüşlerdir."

Tezel'e<sup>84</sup> göre ise yöneticilerin büyük toprak sahiplerine karşı tavır almalarını başlatan olay 1925 yılında gerçekleşen Kürt ayaklanmasıydı. 1938'e kadar çeşitli aralıklarla ortaya çıkan Kürt ayaklanmalarında başı çeken aileler güçlerini Doğu'daki büyük arazi sahipliği ve bağımlılık ilişkilerinden almaktaydı. Hükümet 1927 yılında "idari, askeri ve içtimai" nedenlerle 1,500 kadar Kürt ailesini Doğu Anadolu'dan Batı vilayetlerine naklini içeren bir kanun çıkarmış, Batı'da iskan edilecek bu ailelerin terk ettiği araziler, kendilerine iskan edilecek illerde yeni arazi verilmesi koşuluyla hazineye aktarılması öngörülmüştü. Başka bir ifadeyle, Tezel'e göre ÇTK'nın çıkarılmasındaki asıl saik Doğu'daki feodalitenin iktisadi gücünü kırarak, siyasi nüfuzunu azaltmak arzusundan kaynaklanmaktaydı. Ancak bu girişim başarılı olamayacak, feodalite ve pre-kapitalist üretim ilişkileri Doğu Bölgelerinde uzun yıllar varlığını sürdürecekti. Benzer şekilde Aydemir, İkinci Adam isimli

---

81 Keyder Çağlar, *Devlet ve Sınıflar*, İletişim Yayınları, İstanbul, 1989, s.103.

82 a. k., s.103-104.

83 Keyder Çağlar, "Türk Tarımında Küçük Meta Üretiminin Yerleşmesi 1946-1960", *Türkiye'de Tarımsal Yapılar (1923-2000)*, Şevket Pamuk-Zafer Toprak (Der.), Yurt Yayınları, Ankara, 1988, s.169

84 Tezel, a. g. k., s.376-377.

kitabında, 1934 İskan Kanunu'na<sup>85</sup> dayanılarak Doğu Bölgelerindeki feodalitenin gücünü kırmaya yönelik girişimin nasıl başarısızlıkla sonuçlandığını özetlemektedir: “500 kadar ağa ve şeyh, Batı illerine göçürüldüler. Bunların toprakları köylüye verilecekti. Fakat toprak dağıtımı gerçekleşmedi. Hele tapu verilmediği gibi, daha sonra, 1934'te çıkarılan 2510'uncu kanunla, Batı illerine nakledilen ağalar, şeyhler yerlerine iade edildiler. Tabii topraklarını da aldılar. Irak'a, Suriye'ye kaçan ve oralardan mülklerini idareye devam eden beyler de yerlerine dönebildiler. Zaten daha 1924 ten itibaren ve medeni kanununun 639. Maddesine dayanarak da ağalar, beyler, şeyhler Doğu ve Güney Doğu illerinde, pek çok toprakları şahsi mülkiyetlerine geçirmişlerdi. 2510 sayılı kanundan sonra, dağıtıma tabii tutulmamış toprakları iade eden maddelerden de faydalandılar. Bütün meraları ve göçmen yerleştirilmiş toprakları da aldılar. Bu arada henüz tapuya bağlanmamış toprakların iade edilmesi kaydından da faydalandılar. Çünkü 20 seneden beri iskân edilmiş göçmenlere bile tapu verilmemişti. Kars vilayetinden başka hiçbir Doğu vilâyetinde valiler, tapu işlerini ele almamışlardı. Nihayet CHP iktidarının son yıllarında, sessizce çıkarılan bir devlet şurası tefsir ve kararı ile ise, tapuya bağlanmış toprakların da, yeni tapu sahiplerinin ellerinden alınması ve eski sahiplerine iadesi yolu bulundu. Ve Doğu bölgesini ıslah etmek, Türkleştirmek gibi sloganlar, böylece, hazin bir yenilgi ile sona erdi.”<sup>86</sup>

Kuruç'a göre ÇTK'nın gündeme gelmesi ulus devletin inşa sürecinin ve uygulanmakta olan iktisadi kalkınma modelinin (sermaye birikiminin) bir aşaması olarak görülebilirdi. Ekonomik gelişme tarihi

---

85 1934 yılında çıkarılan 2510'uncu kanunun en ilginç maddesi 10. maddesiydi: “Kanun aşirete hükmi şahsiyet tanımaz. Bu hususta herhangi bir hüküm, vesika ve ilama müstenit de olsa tanınmış haklar kaldırılmıştır. Aşiret reisliği, beyliği, ağalığı ve şeyhliği ve bunların herhangi bir vesikaya veya görgü ve göreneğe müstenit her türlü teşkilat ve tavazuhları kaldırılmıştır. Bu kanunun neşrinden önce her hangi bir hüküm veya vesika ile veya örf ve adetle aşiretlerin şahsiyetlerine ve onlara izafetle Reis, Bey, Ağa ve Şeyhlerine ait olarak tanınmış, kayıtlı, kayıtsız bütün gayrimenkuller Devlete geçer... Bu gayrimenkuller muhacirlere, mültecilere, göçebelere, naklolanlara, topraksız veya az topraklı yerli çiftçilere dağıtılıp tapuya bağlanır... Bu kanunun neşrinden önce aşiretlere reislik, beylik, ağalık, şeyhlik yapmış olanları ve yapmak isteyenleri ve sınırlar boyunda oturmasında emniyet ve asayiş bakımından mahsur bulunanları, aileleriyle birlikte, münasip yerlere naklettirip yerleştirmeye İcra Vekilleri Heyeti kararı ile Dahiliye Vekili salâhiyetlidir” (aktaran Tezel, a. g. k., s. 377-378).

86 Aydemir, İkinci..., s.324.

sermaye birikimi için bir ön koşulun gerekliliğini ortaya koymaktaydı: “Toprak sisteminin sanayiinin (ve kentlerin gelişme gereksinmesine göre ve ‘zaman geldiğinde değişmesi’.”<sup>87</sup>Kalkınmanın başlangıç koşullarında tarımsal kaynağı harekete geçirebilen ülkelerin sermaye birikiminde hızlı gelişmeler sağladıklarını ortaya koyduğunu belirten Kuruç, tarımsal hasıla artışları ile desteklenmeyen bir yapıda sanayi birikimin sürdürülebilirliğinin güç olduğunu vurgulamaktadır. Yazara göre toprak reformu “sermaye birikiminin eksik halkası” olarak görülebilirdi. 1930’lu yıllardaki sanayi programlarının başarılı oldukları görüldükçe, toprak ve tarım sorunu yönetici kadroların gündemine gelmişti. 1940’ın başlarında Köy Enstitüleri köye yeni bir insan ve işbirliği modeli getirecek köy ekonomisinde farklı bir düzene geçişin öncüsü olur iken ÇTK 1945’te, silah altındaki bir milyonu aşan kişinin köye dönmeye hazırlığında bir dönemde gündeme gelmişti.<sup>88</sup> Yazara göre toprak sorununun sermaye birikimi yanında ayrı bir özelliği de ulus devletin inşası için taşıdığı önemden kaynaklanmaktaydı. “Kırsal düzenin ve bunun siyasal yönetiminin ulus devlete özgü bir modelle yeniden şekillendirilmesi”<sup>89</sup> gerekirdi. Bu çerçevede büyük mülk sahiplerinin direncini kırmak için 1937’de Anayasa değişikliği yapılmıştı. Kuruç’a göre tıpkı Köy Enstitüleri gibi, ÇTK’da Cumhuriyet yönetimi açısından “hem kısa, hem uzun dönemli etkileriyle yenilgidir.”<sup>90</sup> Bu reform girişimlerinin başarısız kalması sonucunda “ulus devletin ülkede kurumlaşmalarını tamamlayabilmesi için en önemli engel aşılamayacaktır. Ulus devletin eksik kalan bu payandası, aynı zamanda sermaye birikiminin de zayıf noktası olarak etkilerini yıllar boyu”<sup>91</sup> sürdürecektir.

ÇTK’nın gündeme gelmesini “Topraksız Köylüler ve Hububat Üretimi” bağlamında “alternatif” bir açıklama çerçevesi ile çözümlemeyi hedefleyen Pamuk ve Keyder, “tarımsal üretimin, özellikle hububat üretiminin ve bu üretimin pazarlanan bölümünün zaman içindeki dalgalanmalarını dikkate alan bir açıklama”<sup>92</sup>önermektedir. Yazarlara göre (aralarında CHP üst düzey yöneticilerinin de bulunduğu büyük arazi sahipleri) toprakların bir bölümünün ekilmediği, buna karşın Anadolu’da

---

87 a. k., s. 52.

88 Kuruç, “Ulus...”, s.53.

89 a. k., s. 52-53.

90 a. k., s. 53.

91 a. k., s. 53.

92 Keyder ve Pamuk, a. g. k., s.55.

bir çok köylünün topraksız olduğu, hem 1920'lerde hem de 1930'larda CHP yöneticileri arasında tartışılmaktaydı. Ancak konunun alevlenmesi 1934-36'da gerçekleşmiş, ÇTK'nın yasalaşması için ise 1945 yılının Haziran ayını beklemek gerekmişti. Dünya ekonomisinde yaşanan buhran koşullarında "Tek Parti rejiminin" geleceği hızlı sanayileşmeye bağlanmıştı. Hızlı sanayileşme ise özellikle buğday ve diğer hububatların ucuz ve bol miktarda üretilmesi ile yakından ilgiliydi. Oysa buğday ve diğer hububat üretimi Kurtuluş Savaşı sonrasında 1929'a kadar tempolu artmış, 1929'dan sonra ise önemli bir durgunluk içerisinde girmişti. Yazarlara göre, durgunluğun da ötesinde, 1935 yılında yaşanan tarımsal hasıla düşüşü Tek Parti yöneticilerini üretimi artırmak için radikal önlemler almaya zorlamış, Toprak Reformu Kanunu bu konjonktürde Atatürk ve İnönü tarafından ifade edilmeye başlanmıştı.<sup>93</sup> Yazarlar 1936 yılında buğday ve hububat üretiminin % 50'nin üzerinde bir artış göstermesi sonucunda ve üretim düzeyinin 1930'lu yıllarda bu platoya yerleşmesi ile birlikte toprak reformu sorunu aciliyetini kaybetmişti. Yazarlara göre ÇTK'nın tekrar 1945 yılında gündeme gelmesinin esas nedeni ise İkinci Dünya Savaşı yıllarında tarım sektöründe yaşanan sıkıntılardı: "*Anadolu tarımı İkinci Dünya Savaşı yıllarında çok büyük bir darbe yemiş, üretim düzeyleri çok önemli gerilemeler göstermiştir. Örneğin, eldeki verilere göre buğday üretim düzeyi 1938'den 1945'e yüzde 49, 1938 sabit fiyatlarıyla toplam hububat üretimi ise 1938'den 1945'e kadar yüzde 52 oranında düşüş göstermiştir...1945 yılında üretimi ve pazarlanan ürün miktarını artırma zorunluluğu her zamankinden dahil acildir; bu yüzden de ekilmeyen topraklar ve topraksız köylülük teması, her zamankinden daha güçlü olarak CHP liderlerinin önündedir.*"<sup>94</sup> Benzer şekilde ÇTK'yı hububat üretimi ve bunun sonucunda ihracatındaki dalgalanmayla açıklayan Birtek ve Keyder'e göre ise, "*Dünya ekonomisinin genel bir toparlanma ve genişleme eğilimi içinde olduğu, dünya pazarlarındaki hammadde talebinin görece yüksek seyrettiği 1920'lerde, Türkiye'de hükümetleri ihracata yönelik büyük toprak sahiplerini destekleyen politikalar izlemişlerdir. 1929 sonrasında dünya ekonomisinin buhrana girmesiyle birlikte tarımsal ihraç mallarının dünya talebi çökmüş ve bu koşullarda Türkiye'de daha kapalı, daha otarşik bir ekonomi modeline, iç kaynaklara dayanan bir sanayileşme stratejisine geçilmiştir. Bu yeni çerçevede tarım kesiminin*

---

93 Keyder ve Pamuk, a. g. m., s.56.

94 a.k., s.58.



*işlevi sanayi ve kentler için ucuz ve bol miktarda gıda maddesi üretmek olacaktır. Tarımdan sanayiye kaynak aktarımı bu yolla gerçekleşecektir. Bu nedenle de 1930'larda devlet desteğini ihracata yönelen büyük toprak sahiplerinden (örneğin Adana, İzmir yöreleri) çekmiş; buğday üreten ve ürettiği buğdayın önemli bir bölümünü pazarlayan orta köylülüğe (örneğin İç Anadolu) kaydırmıştır.”<sup>95</sup>*

Birtek ve Keyder'e<sup>96</sup> göre “Savaş yılları orta köylünün gücünü yok ederken büyük çiftçiye çok daha az zarar vermişti; iş-gücünün askere alınması büyük çiftçinin üretim araçlarının görece üstünlüğünü geri getirdi. Ürünün zorla satın alınması orta köylünün pazarlanabilir artığını ortadan kaldırırken büyük çiftçinin artığını yalnızca azaltıyordu. Böylelikle, büyük çiftçi artığının geriye kalan kısmını satarak karaborsa fiyatlarından yararlanıyordu. Vergilendirme politikası, aynı zamanda, pazara bağımlılığından dolayı orta köylüyü tehlikeli bir duruma sokuyordu. Ticari tarımın kıyasında yer alan, ancak kendine-yeterliliğe dönecek eski yeteneği, ne de zorunlu satışlara dayanabilecek yeterli artığı olmayan orta köylü pazara açılmaktan zarar gördü. Öyleyse, savaş öncesi ittifakından geriye kalan tek şey, hareketlilik kazanmış ve ekonomiyle bütünleşmiş, ancak ekonomik dalgalanmalar karşısında incinebilir bir durumda bırakılmış orta köylünün yeni bir siyasal öge haline gelmesi, böylelikle de siyasal alanda bir rol oynamak üzere uyandırılmış olmasıydı. Nihayet bu öge, 1950'de merkezîyetçi devletin siyasal partisini yenilgiye uğratmak için zengin çiftçilerle siyasal ittifak kurdu.” Bu çerçevede yazarlar, 1945 yılındaki Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu girişimini, CHP üst düzey yönetiminin köylülük içindeki ittifaklarını bir kez daha değiştirerek, savaş yıllarında güçlenen ticaret burjuvazisine, büyük toprak sahiplerine ve kaybedilen orta köylülüğe karşı, küçük köylülerle ittifak kurma girişimi olarak yorumlamaktadırlar. Başka bir anlatımla, yazarlara göre Kemalist bürokrasi ile buğday üreticisi orta üreticiler arasında bir ittifak söz konusu idi. Buhranı takip eden yıllarda düşen ihracat en fazla tüccarları ve ihracata yönelik üretim yapan köylülüğü etkilemişti. İhracat gelirlerinin ve buğday fiyatlarının düştüğü koşullarda çiftçilerin iç pazara yönelik üretim yapma kapasitelerini de zora sokmuş, hükümet piyasada mal kıtlığını önlemek ve ithalatın yaratacağı dış ticaret açıklarını engellemek amacıyla buğday lehine bir fiyat politikası izlemişti.

95 a.k., s.59.

96 Keyder Çağlar ve Faruk Birtek, “Türkiye’de Devlet Tarım İlişkileri 1923-1950”, *Toplumsal Tarih Çalışmaları İçinde*, İletişim Yayınları, İstanbul, 2009, s.321-322.

Yazarların siyasal iktidarın (ya da Keyder'in analizlerinde oldukça sorunlu olan ve "yöneten sınıf"<sup>97</sup> olarak "bürokrasi"nin) toprak reformu girişimini Kemalist bürokrasinin politik mücadele sürecinin bir aracı olarak kullandığı tezi, ÇTK'nın gündeme gelmesi ile birlikte ve yasalastıktan sonra da siyasal iktidar tarafından ÇTK'yı yürütmekle sorumlu olan Tarım Bakanlığına, büyük toprak sahibi Cavit Oral'ın atanması ile uyumlu gözükmemektedir. Başka bir anlatımla, yöneten bir sınıf olarak Cumhuriyet bürokrasisi, önce savaşta zararlı çıkan "küçük köylünün devletten uzaklaşması sonucunda, savaş yıllarında güçlenen büyük toprak sahiplerine ve kaybedilen orta köylülüğe karşı, küçük köylülerle ittifak kurma" girişimine karar vermiş, ÇTK tasarısı yasalastıktan sonra ise tasarıya en güçlü muhalefet eden simaların başında gelen, büyük toprak sahibi Cavit Oral'ı ÇTK'yı uygulamakla görevli Tarım Bakanlığı'na atamıştı.

Tezel, Birtek ve Keyder'in ileri sürdükleri tezin "iki bariz gerçeklik nedeniyle yanlış"<sup>98</sup> olduğunu savunmaktadır. Yazar, iddia edildiği gibi, 1930'lu yıllarda tarım ürünleri ihracatının hacim olarak değil fiyat olarak çöktüğünü belirtmektedir. Aksine, 1930'lu yıllarda büyük ölçüde iyi hava koşullarından kaynaklanan buğday üretimi artmış, bunun sonucunda buğday ihracatı 1928 yılında 23,000 ton iken, 1937'de 277,000 tona çıkmıştı. Buğday ile birlikte, Çukurova ve Ege Bölgelerinin başlıca üretimini oluşturan pamuk, tütün, kuru üzüm gibi ürünlerin ihracat miktarında da önemli artışlar yaşanmıştır<sup>99</sup> Tezel, bu savın ikinci yanlış noktasının ise 1930'larda hükümetin ihracatçı büyük toprak sahiplerinden devlet desteğini çektiği şeklindeki görüşün oluşturduğunu, 1930'lu yıllarda hükümetin ikili ticaret ve kliring antlaşmaları, takas ve kota uygulamalarına dayanan yeni bir dış ticaret politikasıyla Türkiye'nin o yıllarda geleneksel ihracat ürünlerini oluşturan ürünlerine pazar arayarak desteklediğini belirtmektedir.<sup>100</sup>

Savaş yıllarında bölüşüm göstergelerinin seyrini inceleyen Boratav, tarım/sanayi görelî fiyat ilişkilerinin savaş yıllarında genel olarak ta-

---

97 Keyder'in bürokrasiyi toplumsal bir sınıf olarak nitelendirdiği ve çözümlemelerinin merkezine yerleştirdiği çalışmalarının başında *Türkiye'de Devlet ve Sınıflar* isimli yapıt gelmektedir. Bkz. Çağlar Keyder, *Türkiye'de Devlet ve Sınıflar*, İletişim Yayınları, İstanbul, 1989.

98 Tezel, a. g. k., s.388.

99 Tezel, a. g. k.,s.388.

100 Tezel, a. g. k., s.389.

rım sektörü lehine döndüğünü belirtmektedir. Sınai fiyatlardaki artışın, toptan eşya fiyatlarının belirgin bir biçimde gerisinde kaldığını belirten yazar, buğday ve tütün fiyat endekslerinin, sınai fiyat endekslerinin çok üzerinde seyrettiğini vurgulamaktadır. Bu gelişme 1930'lu yıllarda gözlenen fiyat hareketleri ile zıtlık içermekteydi.<sup>101</sup> Boratav, tarım-içi fiyat ilişkileri açısından ise 1930'lu yılların sanayileşme yükünü büyük ölçüde buğday üreticilerinin yüklediğini, savaş yıllarında ise görece durumlarında belirgin bir iyileşmenin olduğunu belirtmektedir. Büyük buhran sonucunda buğday fiyatları büyük bir çöküntüye uğrarken, buğday/sanayi fiyat endeksleri arasındaki oran 1924:100 olarak alındığında, 1931-32'de 70'e kadar düşmüştü. Buğdayın görece fiyatı 1938-39'da 70'in de altında, 68 olarak gerçekleşmişti. Savaş yıllarında fiyatı en çok artan ürün buğdaydı. 1938-39: 100 kabul edildiğinde, 1944-45'de buğday fiyat endeksi 568'e çıkmıştı.<sup>102</sup> Oysa 1938-39'da 100 olan buğday üretim endeksi 1944-45'de 63'e gerilemişti. Buğday fiyatındaki sıçrama piyasaya dönük üretim yapan çiftçilerin ve bunu pazarlayan ticaret sermayesinin görece durumlarını düzeltmişti. Geçimlik üretim yapan küçük üreticiler ise, silah altına alınan işgücü sonucunda üretim azalışları ile karşılaşmış, gayri safi üretimden alınan % 10'luk bir vergi olan Toprak Mahsulleri Vergisi'nin yükü altında ezilmişlerdi.<sup>103</sup> Bu çerçevede Buğday fiyatı lehine izlenen politikalardan en karlı çıkan grup piyasaya yönelik üretim yapan çiftçiler ve bunları pazarlayan ticaret sermayesiydi. Yazara göre, "Türkiye toplumunu 1930'lu yıllardan tamamen farklı bir gelişme doğrultusunda yönelecek etkenlerin önemli bir bölümü, 1940-45 yılları içindeki gelişmelerin sonucudur."<sup>104</sup> Boratav'a göre savaş yıllarının özgün koşulları iktisat, siyaset, eğitim ve kültür alanlarındaki devlet politikalarının oluşumu ve uygulanması CHP iktidarının yapısını ve içerdiği çelişkili eğilimleri ortaya koymaktaydı.<sup>105</sup> Yazar söz konusu beş yıllık dönemde alınan "çelişkili" kararlara örnek olarak da şunları göstermektedir: Milli Koruma Kanunu, Varlık Vergisi, ÇTK, Toprak Mahsulleri Vergisi ve Köy Enstitüleri.<sup>106</sup> Savaş yıllarında tarıma yönelik uygulanan politikalardan piyasa için üretim yapan

---

101 Boratav Korkut, "Savaş Yıllarının Bölüşüm Göstergeleri ve 'Rantlar' Sorunu", *Yapıt*, Sayı:8, Aralık-Ocak 1984/1985, s.45.

102 a. k. , s. 45.

103 a. k., s. 46.

104 a. k., s. 44.

105 a. k., s. 44.

106 a. k., s.44.

hububat ve tütün üreticileri ve ticaret burjuvazisi karlı çıkarken, savaş ekonomisinin ağır koşulları ise geçimlik üretim yapan veya ürününü doğrudan pazarlayamayan küçük üreticilere yüklenmişti.<sup>107</sup>

Köymen,<sup>108</sup>ÇTK'nın gündeme gelmesinde dış dinamiklere vurgu yaparken ÇTK'yı farklı bir çerçevede değerlendirmektedir. Yazara göre savaş sonrasının yeni hegemonik gücü olan ABD'nin çok partili rejime geçilmesi yönündeki telkin ve baskılarının ortaya çıkması ile birlikte CHP'nin oy deposu olarak gördüğü köylüyü kazanmak için reforma yöneldiğini ileri sürmektedir. Köymen, kanunun çıkarılması sırasında CHP milletvekilllerinden büyük toprak sahibi Adnan Menderes ve arkadaşlarının CHP'yi bu kanun yolu ile kömünizmin yolunu açmakla suçlayarak muhalefet etmeye başladıklarını, bu muhalafetin ise DP'nin kurulmasıyla (7 Ocak 1946) sonuçlandığını belirtmektedir.<sup>109</sup>

ÇTK'ya ilişkin yukarıda özetlenen oldukça farklı tezler yanında, Avcıoğlu ve Boratav'ın ÇTK üzerine ileri sürdükleri tezlerin büyük ölçüde paralellik gösterdiğini belirtmek gerekir. Avcıoğlu'na göre ÇTK, CHP içerisindeki sol ve radikal kanadın toprak ağalarına karşı yoksul köylülerin durumunu düzeltme, onları yanına alma girişimiydi. "Toprak dâvâsındaki hezimet" ise " başta İnönü olmak üzere, az sayıdaki milliyetçi-devrimci bir kadronun, bürokrasinin tutucu kadrosu ve büyük şehir tüccarı ile ittifak halindeki eşraf karşısında, aşağıdan hissedilir bir tepki gelmeyen bir ortamda kaçınılmaz görünen yenilgisinin ifadesidir."<sup>110</sup> Boratav, savaş yıllarının CHP'nin küçük burjuva radikalizmine yatkın kanadının son atılımlarına tanıklık ettiğini belirterek, Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu'nun bu kanat tarafından gündeme getirildiğini,<sup>111</sup> ancak CHP içerisinde etkinliği giderek artan toprak ağa-

---

107 a. k., s. 48.

108 Köymen Oya, *Sermaye Birikirken*, Yordam Kitap, İstanbul, 2007, s.108.

109Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu'nun büyük toprak sahiplerinin çıkarlarına yönelik reform girişimi önemli siyasal sonuçlar vermiş, Menderes, Fevzi Lütfi Karaosmanoğlu, Emin Sazak ve Halil Menteşe gibi büyük toprak sahipleri CHP'den ayrılarak diğer muhaliflerle birlikte DP'nin kuruluşuna öncülük etmişlerdir.

110 Avcıoğlu, *Türkiye'nin Düzeni*, Cilt 1, 1984, s.498.

111 Boratav Korkut, *Türkiye İktisat Tarihi*, İmge Kitabevi, Ankara, 2003, s.90. Boratav, CHP'nin "küçük burjuva radikalizmine yatkın kanadının" yaptığı diğer reformlar olarak da şunları sıralamaktadır: Piyasa mekanizmasını askıya alan önlemler, Varlık ve Toprak Mahsulleri vergileriyle savaş kazançlarını tıpalayan girişimler örnek gösterilebilir. Bunlar birlikte tarım kesiminde güçlü toprak sahibi ve mütegalibe gruplarını tedirgin eden 1940 yılında kurulmaya başlayan ve zamanla hızla gelişen Köy Enstitülerinin de etkisini belirtmek gerekir.

larının reformcu kanadı tasfiye ettiğini belirtmektedir. Boratav'a göre savaş yılları ticaret burjuvazisinin ve piyasaya yönelik üretim yapan büyük toprak sahiplerinin giderek güçlenmesi ile sonuçlanmış, 1945 sonrası meydana gelecek iktisadi ve siyasi gelişmeleri önceleyen temel gelişme servet ve gelirden meydana gelen bu yoğunlaşma olmuştur. Savaş koşullarının sağladığı imkanlarla palazlanan ticaret burjuvazisi başta olmak üzere, hükümetin bu dönemde aldığı bazı kararlar büyük toprak sahiplerini rahatsız etmeye başlamıştı. Önemli bir servet ve gelir birikimine ulaşan gayri müslimlere yönelik Varlık Vergisi ile pazar için üretim yapan büyük çiftçi kesimine yönelik Toprak Mahsulleri Vergisi bu uygulamaların başlıcaları idi. Diğer taraftan Köy Enstitüleri ve ÇTK yükselmekte olan sermayeyi önemli ölçüde tedirgin eden diğer girişimlerdi. Buna karşılık yüksek bürokrasi ve siyasi kadrolar ile ilişki halindeki çıkar grupları ve sermaye klikleri savaş ekonomisi uygulamalarının ticaret ve büyük toprak sahiplerini tedirgin eden uygulamalarından hoşnut idiler. CHP'yi destekleyen sermaye klikleri parti içinde küçük burjuva radikalizminden esinlenen reformcu kanadın tasfiye edilmesi koşuluyla CHP'ye olan desteklerinin süreceğini açıkça ortaya koymuştu. 1945 sonrası siyasi gelişmelerinde bu iki grup farklı iki yol izlemeye başlamıştı. Birinci grup ÇTK ile zireveye ulaşan çatışma sonucunda Demokrat Parti hareketini örgütlemeye yönelirken CHP ile yakın ilişki içerisinde bulunan ve geleceğini CHP'nin geleceği üzerine inşa eden ikinci grup ise CHP içerisindeki küçük burjuva radikalizminin tasfiyesi ile işe başlamış, bu bağlamda Köy Enstitülerinin kapatılması, üniversitede sol görüşlü öğretim görevlilerinin tasfiyesi ve savaş sonrası gelişmeye başlayan ilerici ve demokrat oluşumların önü kesilerek bu grubun parti içindeki etkinliği sağlanmıştı.<sup>112</sup>

CHP'nin 1947 yılında yapılan 7. Kurultayı'nda devletçiliğin tasfiyesi sonucunda yerli ve yabancı sermayenin talepleri karşılarken "Türkiye'yi bağımsız bir mülk sahibi köylüler cumhuriyetine dönüştürerek toprak sahiplerinin ve savaş zenginlerinin siyasal gücünü kırmak"<sup>113</sup> amacıyla CHP'nin reformcu kanadı tarafından hazırlanan ÇTK, çıkarılış amacından büyük ölçüde uzaklaşarak ve tasarıya en şiddetli muhalafet eden isimlerin başında gelen Adana'nın büyük toprak ağalarından Cavit Oral'ın İnönü tarafından ÇTK'yı yürürlüğe koymak-

112 Boratav, a. g. k., s.90-91; Boratav Korkut, "İktisat Tarihi (1908-1980)", *Türkiye Tarihi*, Cilt.4, (Yayın Yönetmeni): Sina Akşin, Cem Yayınevi, 2000, s.341.

113 Ahmad Feroz, *Modern Türkiye'nin Oluşumu*, Kaynak Yayınları, İstanbul, 2002, s.126.

la görevli Tarım Bakanlığına atanması ile birlikte reform süreci ve reformcu kanat yenilgiye uğratılmıştı.

Kısaca, yukarıdaki satırlarda ifade edildiği üzere, ÇTK üzerine ileri sürülen tezlerin oldukça farklılık gösterdiği, kullanılan farklı kuramsal yaklaşımların ve kavramların yazarları oldukça farklı sonuçlara götürdüğü izlenmektedir. Örneğin, Keyder ve diğer birçok yazar Cumhuriyet bürokrasisini Osmanlı İmparatorluğu'nda var olduğu iddia edilen “devlet sınıfı<sup>114</sup>”nın bir devamı olarak görmekte, bu durum Keyder ve Birtek'i ÇTK'nın çözümlenmesinde bürokrasiye özel bir anlam atfetmelerine neden olmaktadır. Başka bir anlatımla, Cumhuriyet bürokrasisinin Osmanlı bürokrasisinin devamı olduğu tezi, Osmanlı İmparatorluğu'nu ATÜT (Asya Tipi Üretim Tarzı) olarak çözümlen okula angaje iktisatçıların/yazarların benimsediği bir yaklaşımdır. Bu okula mensup yazarlar “devlet sınıfı”nı Osmanlı'nın temel sınıflarından (artığa el koyan ceberrüt devlet sınıfı ile vergi ödeyen köylülük) biri olarak tanımlamaktadır. Osmanlı İmparatorluğu'unun ATÜT olduğu (Feodal olduğunu ileri süren yaklaşımı da anımsayarak) tezi ve dolayısıyla böyle bir sınıfın varlığı oldukça tartışmalı olmakla birlikte, bunun Cumhuriyet döneminde de varlığını sürdüren bir sınıf olarak görmek, Keyder ve Birtek'i, ÇTK'yı iktisadi (yoksul köylülüğü hedefleyen) ve ulus devletin inşa sürecinin bir aşaması olarak değil, bürokrasinin iktisadi olmayan, siyasi hesaplarla gündeme getirdiği bir mücadele aracına dönüştürmektedir. Diğer yandan, Cumhuriyet ile birlikte bürokrasinin devletten ücret alan bir tabaka olduğu düşünülürse, bürokrasiyi Osmanlıda olduğu gibi, temel bir toplumsal sınıf olarak çözümlenmek, Cumhuriyet rejimi ile Osmanlı arasında bir ayrım yapmadığı için son derece tartışmalıdır. Cumhuriyet döneminde bürokrasi hala bir sınıfsa, her sınıfın kendi karşıtlığı ve diğer sınıfla bağımlılık ilişkisi göz önüne alındığında, bürokrasi hangi sınıfın karşıtıdır? 1925 yılında Aşar'ı kaldırılması (devletin önemli gelir kaynaklarından birinden vazgeçilmesi) ve köylülüğün devlet bütçesine katkısı artık arkaik bir vergi olan Aşar (Osmanlıda tarım ürünleri üzerinde alınan % 10'luk vergi) ile değil, modern kamu maliyesi çerçevesinde dolaylı vergiler kanalıyla gerçekleşecektir. Dolayısıyla Cumhuriyet'de bürokrasi artık herhangi bir sınıfla direkt bölüşüm karşıtlığı içinde bulunmamaktadır.

---

114 “Liberal-Sol” yaklaşımın etraflıca bir eleştirisi için bkz. Boratav Korkut, “Türkiye’de Devlet, Sınıflar ve Bürokrasi: Çağlar Keyder’in Kitabının Düşündürdükleri”, *Emperyalizm, Sosyalizm ve Türkiye*, Yordam Kitap, İstanbul, 2010, s.183-197.

Diğer yandan, Birtek ve Keyder'in tezi ÇTK'nın toprak reformu yolu ile küçük köylüleri koruyan bit nitelik kazanmasından sonra bile, Cavit Oral gibi büyük mülk sahibi birini Tarım Bakanlığına atanması ile de tutarlı gözükmemektedir. Bürokrasi önce siyasi kaygılarla ÇTK'yı gündeme getirmekte, sonra Tarım Bakanlığına büyük mülk sahibi Cavit Oral'ı atamaktadır. Son kertede, ÇTK üzerinde da söylendiği gibi, söz konusu olan bürokrasi ile burjuvazinin mücadelesi değildir, söz konusu olan inşa edilmekte olan ulus devlet sürecinin kurumların yaratılmasına yönelik çeşitli sermaye kliklerinin tıpkı diğer reformlarda olduğu gibi (burada Köy Enstitüleri deneyimini özellikle belirtmek gerekir) sınıfsal çıkarlarıdır. ÇTK'nın tasfiye edilmesi ile birlikte ulus devlet inşa sürecinin bugün de etkileri hissedilen önemli bir ayağı (toprak reformu) eksik kalacaktır.

Avcıoğlu ve Boratav'ın ÇTK üzerine ileri sürdükleri tezlerin büyük ölçüde benzeştiğini belirtmek gerekir. Gerek Avcıoğlu ve gerekse de Boratav'ın çözümlemelerinde ÇTK'nın gündeme gelmesinde ana itki rejim içerisindeki devrimci-reformcu küçük burjuva radikalizminin (diğer reformlarda olduğu gibi), toprak dağılımındaki eşitsizlikleri çözerek rejimi daha ileri taşıma isteği etkili olmuştur. ÇTK üzerine bu açıklama tarzı, bize diğer açıklama tarzlarına göre daha çözümleyici gelmektedir. İçinde Allaadin Tiridoğlu gibi sol dünya görüşüne sahip bu kanad, ÇTK'nın en büyük büyük savunucuları olmuş, Ancak CHP içerisinde giderek güçlenen sermaye grupları CHP içerisindeki küçük burjuva radikalizminin tasfiyesi ile işe başlamış, bu gelişme Cumhuriyet döneminin en radikal toprak reformunun da tıpkı Köy Enstitülerinin kapatılması gibi bir sonla karşılaşmasına neden olmuştur.

## **6. TOPRAK REFORMUNA İLİŞKİN 1960 SONRASI DÜZENLEMELER**

Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu'nun tasfiye edilmesi sonucunda DP iktidarı boyunca toprak reformu iktisat politikalarının gündeminden düşerken 1961 Anayasası ile toprak mülkiyeti konusunda önemli düzenlemeye gidilmiş, bu durum 37. madde de şu şekilde ifade edilmişti: *“Devlet, toprağın verimli olarak işletilmesini gerçekleştirmek ve topraksız olan veya yeter toprağı bulunmayan çiftçiye toprak sağlamak amaçlarıyla erken tedbirleri alır. Kanun, bu amaçlarla, değişik tarım bölgelerine ve çeşitlerine göre toprağın genişliğini gösterebilir. Devlet,*

*çiftçinin işletme araçlarına sahip olmasını kolaylaştırır. Toprak dağıtım, ormanların küçülmesi veya diğer toprak servetlerinin azalması sonucunu doğuramaz.”* Anayasa gereği hazırlanan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda toprak reformu konusunda çıkan görüş ayrılığı sonucunda Torun ve ekibi DPT’den ayrılmak zorunda kalmıştı. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nı hazırlayan Osman Nuri Torun ve ekibi (“ilk plancılar” ), İsmet İnönü hükümetini meydana getiren koalisyonunun toprak reformu başta olmak üzere, vergi, KİT gibi yapısal değişimleri plana sokmaya yanaşmaması sonunda istifa etmişlerdi. Türel<sup>115</sup> ve Sönmez<sup>116</sup> ilk plancıların istifasında toprak reformunun yapılmamış olmasının etkili olduğunu belirtmektedir.

Toprak reformuna ilişkin olarak ikinci yasal düzenleme 1973 yılında yürürlüğe giren 1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Yasası idi. Hükümet’in “toprak reformu” ismini beğenmeyip, “Toprak ve Tarım Reformu” düzeltilmesini yapması dahi, “getirilen değişikliklerin anlamını belirtmeye yeterliydi.”<sup>117</sup> ÇTK’nın yürürlükten kalkmasını izleyerek yürürlüğe giren 1973 tarihli 1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanunu çok kısa bir süre için yürürlükte kalmıştı. Kanunun yürürlüğe girdiği 19 Temmuz 1973 yılını izleyen günlerde üzerinde büyük tartışmalar başlamış, bazı maddelerinin TBMM’den geçirilmediği gerekçesi ile Anayasa Mahkemesi’ne iptal davası açılmıştı. Mahkeme yeni bir yasa çıkarılması için bir yıllık süre tanımış, kanunu 10 Mayıs 1977 yılında iptal etmiş, bir yıl sonra da kanun yürürlükten kaldırılmıştı.<sup>118</sup>

Hükümet 500 bin TL değerinin üzerindeki arazilerin kamulaştırılması, özel toprak mahkemelerinin kurulması gibi bir çok maddeyi çıkararak reformu iyice sulandırmış, Parlamento ise tasarıyı daha da yozlaştırarak kabul etmişti.<sup>119</sup> Yasa 237 madde ile oldukça ayrıntılı ve geniş kapsamlı idi. Yasanın pilot il olarak uygulandığı tek il Urfa ve Urfa’nın iki ilçesi idi. Yasanın yürürlükte kaldığı 17.7.1973-10.5.1978 tarihleri arasında yalnızca Urfa ili sınırları içerisinde 1,218 aileye toprak dağıtılırken, dağıtılan toprak miktarı 231 km<sup>2</sup> olmuştu. Toprak isteyen aile

---

115 Akçay Ümit, “Oktar Türel’le Görüşme”, *Kapitalizmi Planlamak Türkiye’de Planlama ve DPT’nin Dönüşümü*, Sosyal Araştırma Vakfı Yayını, 2007, s.261-277

116 Sönmez Atilla, *Doğu Asya Mucizesi ve Bunalımı Türkiye İçin Dersler*, Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2001, s. 104.

117 Avcioğlu Doğan, *Türkiye’nin Düzeni*, Cilt 2, İstanbul, Tekin Yayınevi, 2003, s.699.

118 Kazgan, a. g. m., s.2427-2428.

119 Avcioğlu, a.g.k., s.699.



sayısının 75,700 olduğu göz önüne alınırsa, toprak reformundaki gerçekleştirme oranının % 1.6 ile sınırlı kaldığı görülecektir.<sup>120</sup> Oldukça yetersiz kalan Toprak ve Tarım Reformu yasası 1978 yılında kaldırılmıştı.<sup>121</sup> CHP'nin toprak reformu konusunda çalışmalar yapan uzmanı Mülayim, reformu “yozlaşmış” olarak nitelendirerek hiç yapılmamasının daha anlamlı olacağını belirtmekteydi. Ecevit Hükümeti'nin pilot uygulama için görevlendirdiği Kendir, Urfa'da toprak ağalarının reformu engellemeye çalıştıklarını belirtirken, Mülayim, Urfa'lı toprak ağalarının reformu engellemek için yaptıkları çabaları anlatmaktadır: “*Amaçları reformların bu şekliyle bile uygulanmasını tamamen durdurmak, Türkiye’de bir toprak reformuna gerek olmadığını göstermek, mümkün olursa Urfa’dan başka bir bölgeyi seçtirip, şimdiye kadar yapılan yol, su gibi milyarlarca yakın yatırımlardan karşılıksız olarak yararlanmak... teknisyenleri yıldırarak reformu toprak ağalarına yarar sağlayacak biçimde uygulamak ve çalışmalarını yavaşlatmak.*”<sup>122</sup>

Toprak Reformu Komisyonu Başkanı Haldun Derin “Yavaş” başlıklı yazısında 1945’den 1970’li yılların ortasına kadar sürecek olan toprak reform girişimlerinin tarihsel panoramasını çizmektedir: “*1945’ten sonra reform doğrultusunda hemen hemen hiçbir ilerlemenin kaydedilmediği 16 yıl geçti. Nihayet 1961-1972 (Devrim ertesi ve Muhtıra sonrası) hükümetleri peşpeşe 8 kanun tasarısı hazırlattılar. Sekizincisi 12 Mart Muhtırası’nın yüzüsuyu hürmetine meydana gelen bu tasarlardan 12 yılda hiçbirisi kanunlaştırılmadı. Kanunlaşma mutluluğuna eren son dokuzuncu tasarı ise, ondan önceki sekizinci tasarı metninin, reform niteliğindeki can alıcı hükümleri reform tutkusu olmayanların gönlünce birkaç ayda değiştirilivermiş bir kopyası idi... Bu demektir ki, tarım ekonomimizin bir dev sorunu, 1945’ten bu yana sürüncemede ve askıdadır.*”<sup>123</sup> Kazgan’a<sup>124</sup> göre ne 1945 yılındaki ÇTK ne de 1973 tarihli “Toprak ve Tarım Reformu” başarılı olmuştu. ÇTK yürürlükte kaldığı sürece ekilebilir araziler 10 milyon hektar genişlerken sadece 2,2 milyon hektar toprak dağıtılmıştı. Genişleyen tarım arazileri 50 dekar ve daha büyük işletmelerce kullanılmıştı.

120 Özen Haldun, “Türkiye’de Kadastronun Toprak ve Tarım Reformuna Etkileri”, *TMMOB, HKMO Toprak Reformu Kongresi*, 1978, Ankara.

121 Gün Sema, “Türkiye’de Toprak Reformu”, [http://www.agri.ankara.edu.tr/economy/1189\\_1205433983.pdf](http://www.agri.ankara.edu.tr/economy/1189_1205433983.pdf) (erişim tarihi:20.05.2012).

122 Avcioğlu, a.g.k.,s.699-700.

123 Aktaran Avcioğlu, a. g. k., s.700.

124 Kazgan Gülten, *Tarım ve Gelişme*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2003, s.387.

## 7. TOPRAK DAĞILIMI: GÜNCEL DURUM

Bu alt bölümde yoksulluğu ve göçü beslemesi ve giderek birçok sosyo-ekonomik soruna kaynaklık etmesi nedeniyle Türkiye ölçeğinde ve Güneydoğu Anadolu Bölgesi bağlamında toprak dağılımındaki eşitsizliklerin güncel panoramasının çözümlenmesi amaçlanmaktadır. TÜİK'in 2001 tarım sayımı verilerinden hareketle oluşturulan Tablo 1 incelendiğinde,<sup>125</sup> toprak dağılımında özellikle Güneydoğu illerinde önemli boyutlara varan eşitsizlikler gözlenmektedir. Buna göre Diyarbakır'da topraksız ailelerin oranı % 13.6 oranında gerçekleşirken, söz konusu oran Şırnak'ta % 18.5'e yükselmektedir. "Topraksız aileler"e "az topraklı" aileler de eklendiğinde, Güneydoğu illerindeki toprak eşitsizliği daha da dramatik boyutlara ulaşmaktadır: Diyarbakır'da topraksız ve az topraklı ailelerin oranı % 42.2 oranında tespit edilirken, Şırnak'ta % 31.7; Urfa'da % 8.2; Kilis'te % 11.5; Siirt'de % 64.8; Adıyaman'da % 37.7; Antep'te % 23.6; Mardin'de % 29.4 ve Batman'da % 24.6 oranında tespit edilmiştir. Toprak dağılımındaki temerküz Türkiye ölçeğinde ele alındığında, yoğunlaşmanın görece olarak daha az olduğu saptanmaktadır. Türkiye ölçeğinde topraksız ailelerin oranı % 1.8 oranında gerçekleşirken, az topraklı ailelerin (% 32.8) Türkiye arazi payı % 5.3 oranında tespit edilmiştir. Türkiye ölçeğinde ailelerin % 0.7'si toprakların % 11.3'üne sahip gözükürken, Diyarbakır'da ailelerin % 3.3'ü toprakların % 41.2'sine, Urfa'da ailelerin % 5.6'sının toprakların % 43.4'ne sahip olduğu görülmektedir. Güneydoğu illeri arasında arazilerin ağırlıklı olarak Urfa ve Diyarbakır illerinde toplandığı göz önüne alınırsa, toprak dağılımındaki eşitsizliğin boyutları daha da iyi anlaşılacaktır.

Bu bulgular bölgeler arası eşitsizlikler kadar bölge içi toprak dağılımındaki eşitsizliklerin de bir bölgedeki sosyo-ekonomik sorunlara kaynaklık etmesi açısından üzerinde önemle durulması gereken bir olguya işaret etmektedir. Başka bir anlatımla, Cumhuriyet'e Osmanlı'dan bakiye kalan feodal mülkiyet ilişkileri ve büyük toprak sahipliği sonraki yıllarda da devam etmiş, bu bölgemizde toprak dağılımındaki eşitsizliği giderecek bir toprak reformu günümüze kadar gerçekleştirilmemiştir. Bu bağlamda bu bölgemizdeki arkaik ilişkilerin tasfiyesi ve yoksulluktan kaynaklanan sosyal sorunların boyutları göz önüne alınarak hazırla-

---

125 TÜİK' den hareketle hiç toprağa sahip olmayan aileler "topraksız"; 5-19 dekar araziye sahip aileler "az topraklı"; 20-499 dekar araziye sahip aileler "küçük -orta"; 500 ve üzeri dekar araziye sahip aileler ise "büyük toprak sahibi" aileler olarak toplulaştırılmıştır.

nacak bir bölgesel kalkınma planı çerçevesinde ve planının bir bileşeni olarak gerçekleştirilecek toprak reformunun bölgesel eşitsizliklerin neden olduğu sorunların çözümüne önemli düzeyde katkı yapacağı düşünülmektedir. Bu çerçevede toprak reformu yoluyla (ve 13,600 hektara yaklaşan mayınlı toprakların yoksul köylülere dağıtılmasıyla) topraksız ve az topraklı yoksul köylülüğün üretici konuma getirilmesi sağlanabilir. Dağıtılacak bu toprakların, verimli işletilmesi için köylülerin eğitilmesi yanında, girdi tedarik süreçlerinden pazarlama ağlarının oluşturulması aşamalarına kadar kooperatifleşmenin özendirilmesi gerekmektedir. Başka bir anlatımla, küçük üreticilerin olası fiyat dalgalanmalarının neden olacağı şoklara karşı piyasanın ve tüccarların inisiyatifine bırakılmamasına yönelik düzenlemelerin gerçekleştirilmesi gerekmekte, bu bağlamda üreticilerin örgütlenmesi önerilmektedir.

Tablo 1: Güneydoğu Anadolu Bölgesi İllerinde ve Türkiye Genelinde Toprak Dağılımı\*

	İşletme		Arazi Payı		İşletme		Arazi Payı	
	Sayısı (Çiftlik)	(Dekar, %)	Sayısı (Çiftlik)	(Dekar, %)	Sayısı (Çiftlik)	(Dekar, %)	Sayısı (Çiftlik)	(Dekar, %)
<b>Türkiye</b>	3,076,650	184,348,232	<b>Siirt</b>		18,385	677,747		
Topraksız Aile (%)	1.8	0.0	Topraksız Aile (%)		5.2	0.0		
Az Topraklı (%)	32.8	5.3	Az Topraklı (%)		59.6	10.9		
Topraksız+ Az topraklı (%)	34.6	5.3	Topraksız+ Az topraklı (%)		64.8	10.9		
Küçük-Orta Ölçekte Toprağa Sahip Aile (%)	64.7	83.3	Küçük-Orta Ölçekte Toprağa Sahip A. (%)		33.8	63.5		
Büyük Toprak Sahibi (%)	0.7	11.3	Büyük Toprak Sahibi (%)		1.5	25.7		
<b>Diyarbakır</b>	50,743	4,201,714	<b>Adıyaman</b>		41,312	1,864,176		
Topraksız Aile (%)	13.6	0.0	Topraksız Aile (%)		6.2	0.0		
Az Topraklı (%)	28.6	4.1	Az Topraklı (%)		31.5	6.8		
Topraksız+ Az topraklı (%)	42.2	4.1	Topraksız+ Az topraklı (%)		37.7	6.8		
Küçük-Orta Ölçekte Toprağa Sahip Aile (%)	54.5	54.7	Küçük-Orta Ölçekte Toprağa Sahip A. (%)		62.0	83.7		
Büyük Toprak Sahibi (%)	3.3	41.2	Büyük Toprak Sahibi (%)		0.4	9.5		
<b>Şırnak</b>	13,594	1,548,571	<b>Gaziantep</b>		29,326	2,896,874		
Topraksız Aile (%)	18.5	0.0	Topraksız Aile (%)		1.2	0.0		
Az Topraklı (%)	13.2	0.7	Az Topraklı (%)		22.4	2.1		
Topraksız+ Az Topraklı (%)	31.7	0.7	Topraksız+ Az topraklı (%)		23.6	2.1		
Küçük-Orta Ölçekte Toprağa Sahip Aile (%)	63.3	63.4	Küçük-Orta Ölçekte Toprağa Sahip A. (%)		74.1	79.8		
Büyük Toprak Sahibi (%)	5.0	35.9	Büyük Toprak Sahibi (%)		2.3	18.2		
<b>Şanlıurfa</b>	51,747	9,82,677	<b>Mardin</b>		38,405	3,269,788		
Topraksız Aile (%)	2.6	0.0	Topraksız Aile (%)		2.5	0.0		
Az Topraklı (%)	5.6	0.3	Az Topraklı (%)		26.9	3.5		
Topraksız+ Az topraklı (%)	8.2	0.3	Topraksız+ Az Topraklı (%)		29.4	3.5		
Küçük-Orta Ölçekte Toprağa Sahip Aile (%)	86.2	56.2	Küçük-Orta Ölçekte Toprağa Sahip A. (%)		59.2	76.4		
Büyük Toprak Sahibi (%)	5.6	43.4	Büyük Toprak Sahibi (%)		2.0	19.8		
<b>Kilis</b>	7,773	707,363	<b>Batman</b>		13,072	1,021,856		
Topraksız Aile (%)	1.3	0.0	Topraksız Aile (%)		0.6	0.0		
Az Topraklı (%)	10.2	1.3	Az Topraklı (%)		24.0	2.8		
Topraksız+ Az topraklı (%)	11.5	1.3	Topraksız+ Az Topraklı (%)		24.6	2.8		
Küçük-Orta Ölçekte Toprağa Sahip Aile (%)	87.1	83.0	Küçük-Orta Ölçekte Toprağa Sahip A. (%)		74.6	91.6		
Büyük Toprak Sahibi (%)	1.4	15.7	Büyük Toprak Sahibi (%)		0.8	5.6		

\*TÜİK'in 2001 yılına ilişkin tarım sayımı sonuçlarından hareketle hesaplanmıştır.

## 7.1. Türkiye ve Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nde Arazi Kullanımı

Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nde yer alan kentlerde toplam arazi içerisinde sulanan arazi oranının, Urfa dışında, Türkiye ortalamasının altında kaldığı görülmektedir. Buna göre Türkiye ölçeğinde sulanan arazilerin toplam araziler içerisindeki payı % 24 iken, söz konusu oran Urfa'dan sonra bölgenin en fazla arazisine sahip Diyarbakır ve Mardin'de % 16 oranında gerçekleşmiştir. Şırnak ve Kilis illerinin sulanan arazi oranı sıralamasında son iki sırada bulunduğu görülmektedir. Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nin önemli bir bölümünü kapsayan GAP projesi tümüyle gerçekleşmemiş olmasına karşın, ilk olumlu etkisinin Urfa üzerine gözlemlendiği, bu kentteki sulanan arazi oranının Türkiye ortalamasının 5 puan üzerinde gerçekleştiği görülmektedir. Bu çerçevede GAP'ın önümüzdeki yıllarda bölgedeki sulanan arazi miktarını artıracığı bunun da tarımda önemli artışlara neden olabileceğini belirtmek gerekir. Sulama ile ilgili dikkat edilmesi gereken öğelerin başında, bilinçsiz sulamanın ve gübre kullanımının yaratacağı olası olumsuzluklar konusunda üreticilerin eğitilmesi gelmektedir. Bilindiği üzere bu bölgelerimizde ağırlıklı olmak üzere vahşi sulama olarak nitelendirilebilecek geleneksel sulama önemli bir yer tutmakta, bu da zaman içerisinde toprağın çoraklaşmasına ve yok olmasına neden olmaktadır. Bu çerçevede özellikle GAP bölgesinde yer alan kentlerde yağmurlama ve damla sulama sistemleri konusunda üreticiler eğitilmeli ve söz konusu sulama ekipmanları hibe ve/veya uzun vadeli kredilerle çiftçilere dağıtılmalıdır.

**Tablo 2: Türkiye Öçeğinde ve Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nde Arazi Kullanımı (Dekar ve Yüzde)\***

	Toplam Arazi		Sulanan Arazi		Sulanan Arazi/		Sulanan Arazi/	
	Sulanan Arazi	Sulanan Arazi	Sulanan Arazi	Sulanan Arazi/	Toplam Arazi (%)	Toplam Arazi (%)	Sulanan Arazi/	
<b>Türkiye</b>	<b>218,044, 477</b>	<b>52,151, 444</b>	<b>165,893, 033</b>	<b>76</b>	<b>24</b>	<b>31</b>		
Adıyaman	2,783, 161	596,954	2,186, 207	79	21	27		
Diyarbakır	5,602, 133	873,880	4,728, 253	84	16	18		
Gaziantep	2,905, 544	513,514	2,392, 030	82	18	21		
Mardin	3,089, 670	501,433	2,588, 237	84	16	19		
Siirt	961,900	171,398	790,502	82	18	22		
Şanlıurfa	8,683, 298	2,477, 505	6,205, 793	71	29	40		
Batman	1,209, 614	221,610	988,004	82	18	22		
Şırnak	941,683	144,270	797,413	85	15	18		
Kilis	779,257	40,327	738,930	95	5	5		

Kaynak: TÜİK' in 2001 yılına ilişkin tarım sayımı sonuçlarından hareketle kendi hesaplamamız.

## BAZI SONUÇLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

1930'lu yıllarda sanayileşmede sağlanan gelişmelerin toprak reformu ile desteklenmesi ulusal devletin inşa süreci açısından gerekli bir olguydu. Bu bağlamda kuruluş aşamasından itibaren Cumhuriyet kadrolarının toprak rejimine ilişkin bir tasarıma sahip oldukları ve bunu açıkça dillendirdikleri görülmektedir. Ancak burjuvazinin henüz oluşmadığı, yoksul ve topraksız köylülüğün toprak talep etmediği, başka bir anlatımla tabandan bu tür bir talebin gelmediği bir konjonktürde toprak reformunun gerçekleştirilmesi önünde önemli güçlükler bulunmakta idi. Bu olumsuz koşullara rağmen Cumhuriyet kadroları 1930'lu yıllardan itibaren sanayileşme ile birlikte toprak reformuna yönelik arayışlara girişmiş, ulus devlet inşa sürecinin ancak bu iki alanda (sanayi ve tarım kesiminde) sağlanacak gelişmelerle aşılabileceğini öngörmüşlerdi. Bu bağlamda 1945 yılında gündeme gelen Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu, tıpkı 1920'lerin demiryolları hareketine ve 1930'lu yılların sanayileşme hareketine karşı geliştirilen muhalefet de olduğu gibi, büyük bir dirençle karşılaşmış ve ÇTK'ya ruhunu veren 17. maddenin tasfiye edilmesi ile birlikte toprak reformu girişimi içi boşaltılarak işlevsizleştirilmişti. Toprak reformunun yapılamamış olması etkileri günümüze kadar sürecek olan, Cumhuriyet'in eksik kalan en temel payandasını oluşturacaktır.

ÇTK, siyasi iktidarın reformcu kanadının ulus devletinin inşa sürecinde topraksız, yoksul köylülüğü korumaya yönelik bir girişimi olarak kaldı. Reform girişiminin başarısız kalmasının en temel nedeni, büyük mülk sahiplerinin yasaya karşı gösterdikleri dirençti. İkinci Dünya Savaşı sırasında karaborsa ve vurgunlarla giderek palazlanan sermayenin tefeci-tüccar kliği ile büyük toprak sahiplerinin işbirliği sonucunda oluşan blok ile CHP'deki reformcu kanat arasındaki mücadele giderek yoğunlaşmış, bu süreç DP'nin kurulmasında önemli bir itki oluştururken CHP içerisindeki reformcu kanadın da tasfiyesiyle sonuçlanmıştı.

Demokrat Parti'nin kurulmasında ve ÇTK'ya ruhunu veren 17. maddenin tasfiyesinde yukarıda kısaca belirtilen savaş boyunca gittikçe palazlanan ticaret sermayesi ile büyük toprak sahiplerinin siyasi güç arayışları yanında, savaş sonrasında ABD'nin hegemonyasında dünyanın yeniden yapılanma süreci de etkili olmuştu. Türkiye yeni dünya düzenine katılmak için Batılı devletler yanında yer almaya başlamış, bu sürecin bir uzantısı olarak çok partili sisteme geçiş teşvik edilerek DP

kurulmuştu. Türkiye bu yeni dönem ile birlikte uluslararası işbölümü çerçevesinde tarım sektöründe uzmanlaşarak, liberal iktisat politikalarını benimsemişti. 1946 yılında gerçekleştirilen devalüasyon ile birlikte dış ticaretin liberalleştirilmesi sağlanıp IMF'e üyelik gerçekleşirken, 1947 yılında Marshall yardım programından yararlanmak için, sanayileşme stratejisi açısından 1930'lu yıllardaki sanayi planlarına benzeyen 1946 İvedili Sanayi Planı tasfiye edilerek 1947 Türkiye İktisadi Kalkınma Planı hazırlanmıştı.

ÇTK'yı uygulamaya koyacak olan tüzük 1947 yılının Mayıs ayında çıkarılırken, bu tarihte büyük toprakları kamulaştırma ile ilgili siyasi irade, 1946 seçimlerinin de etkisiyle büyük ölçüde ortadan kalmıştı. Bu çerçevede, İnönü 1948 yılında toprak reformuna yönelik muhalefetin önemli simalarından büyük arazi sahibi Cavit Oral'ı Tarım Bakanını yaparak (büyük toprak sahiplerine verdiği tavizle) büyük arazileri kamulaştırma düşüncesinden vazgeçtiğini ortaya koymaktaydı. 1950 seçimlerinden önce çıkarılan iki kanunla (ÇTK'nın yeni alanların özel mülk olarak tapuya tesciline getirdiği sınırlamalar ve büyük arazi sahipleri için kamulaştırma olasılığını) yasadan çıkarmıştı. ÇTK'ya ruhunu veren 17. madde yasadan çıkarılıp, yasanın içi boşaltılıp büyük toprak sahiplerinin arzuladığı niteliğe kavuştuktan sonra, ÇTK 1950'li yılların ruhuna uygun, yeni dünya sistemi ile uyumlu bir işlev görmeye başlamış, tarım sektörü temelinde uluslararası sisteme eklemelenmenin bir aracına dönüşmüştü.

ÇTK'nın yürürlükten kalkmasını izleyen yıllarda yürürlüğe giren 1973 tarihli 1757 nolu Toprak ve Tarım Reformu Kanunu ise çok kısa bir süre için yürürlükte kalmış idi. Yasanın pilot il olarak uygulandığı tek il Urfa ve Urfa'nın iki ilçesiydi. Yasanın yürürlükte kaldığı 17.7.1973-10.5.1978 tarihleri arasında yalnızca Urfa ili sınırları içerisinde 1.218 aileye toprak dağıtılırken, dağıtılan toprak miktarı 231 km<sup>2</sup> olmuştu. Oysa toprak isteyen aile sayısının 75.700 olduğu göz önüne alınırsa, toprak reformundaki gerçekleştirme oranının % 1.6 ile sınırlı kaldığı görülecekti.<sup>126</sup>

Tarihsel bağlamda yukarıdaki satırlarda incelenen toprak reformu ve eşitsiz toprak dağılımı sorununun günümüzde de varlığını tüm şiddetiyle sürdürdüğü görülmektedir. Bu çerçevede bölgesel düzeyde top-

---

126 Özen, "Türkiye'de Kadastronun Toprak ve Tarım Reformuna Etkileri", *TMMOB, HKMO Toprak Reformu Kongresi*, 1978, Ankara.



rak dağılımının günümüzdeki panoramasına kısaca değinmek gerekir. Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nde toprak dağılımı ve toprak insan ilişkileri son derece çarpık bir yapı göstermektedir. Toprak dağılımındaki eşitsizlik ise birçok sosyo-ekonomik soruna kaynaklık etmekte ve bölgede yaygın bir yoksullaşmanın yaşanmasına neden olmaktadır. TÜİK'in son tarım sayımı verilerinden hareketle yaptığımız hesaplamalara göre, Diyarbakır'da topraksız ve az topraklı aile sayısı % 42.2 oranına çıkarken (22 bin aile), 22 bin ailenin Diyarbakır'daki yaklaşık 4,2 milyon arazinin % 41.1'ine sahip olduğu saptanmıştır. Diğer taraftan Diyarbakır'da toprakların % 41.2.2sinin sadece % 3.3 gibi düşük bir azınlık (aile) tarafından kontrol edildiği görülmektedir. Bu bölgemizde toprak dağılımındaki benzer bir eşitsizlik diğer illerde de görülmektedir. Kanımızca, toprak reformuna ilişkin tarihsel başarısızlıklar ve bu başarısızlıkların neden olduğu sosyal, ekonomik ve politik sonuçlar göz önüne alınarak yeni bir toprak reformunun (toprağın yeniden dağıtımının) maddi ve düşünsel gerekçeleri oluşturulabilir ve bu bağlamda özellikle Doğu Bölgelerimiz için hazırlanacak bölgesel kalkınma planları çerçevesinde yaygın ve etkin bir toprak reformu hayata geçirilebilir.<sup>127</sup>

Güneydoğu Anadolu Bölgesi için hazırlanacak bir bölgesel kalkınma planı yukarıda kısaca ifade edilen toprak reformu ile birlikte, bu reformun bileşenleri olarak aşağıda kısaca belirtilen öğeleri de gözetmelidir:

- i) Toprak reformu sonucunda oluşacak küçük aile işletmeciliğinin yaşayabilmesi için ürün bazında çiftçilerin kooperatifleşmesi sağlanmalıdır. Aynı ürün bazında kurulacak kooperatifler bölgesel düzeyde Kooperatif Birlikleri olarak örgütlenmeleri teşvik edilmelidir. Küçük işletmelerin pazarın ve büyük tüccarların inisiyatifine bırakılmaları mutlaka engellenmelidir.
- ii) Küçük aile işletmelerinde tarımsal hâsılanın artışı uygun koşullarda temin edilen girdi tedariki ile birlikte makine ve teçhizat imkânları ile de yakından ilgilidir. Bölgedeki küçük üreticilerin kooperatifleşmeleri ile birlikte, üretim teknolojilerinin ediniminde aktif devlet desteği sağlanmalıdır. Başka bir anlatımla, yoksul köylülüğün refah düzeyinin artırılmasında toprak refor-

---

127 Güneydoğu'daki sosyo-ekonomik sorunlar üzerine inşa edilen siyasal yapıların "toprak reformu" ve "yoksul köylülük" üzerine tek bir söz söylememeleri son derece manidardır.

mu gerekli ancak tek başına yetersiz bir yaklaşımdır. Bu bağlamda toprak reformu tarım reformu ile uyum halinde ve eş anlamlı uygulanmalıdır.

- iii) Bu bölgemizin en temel sorunlarının başında yetersiz eğitim gelmektedir. Cumhuriyet'in önemli kazanımlarından birini oluşturan "Köy Enstitüleri" ne benzer bir modelin bu bölgemizde yaşanan yoksulluk ve yoksunluk göz önüne alındığında, tüm eğitim modelleri arasında en rasyonel ve uygulanabilir model olacağı düşünülmektedir. Bu model çerçevesinde, yoksul aile çocuklarının eğitim ve öğretimleri gerçekleştirilirken, toprak reformu ile birlikte oluşacak işletmelerin daha verimli çalışmalarını sağlayacak ara eleman ihtiyaçları da karşılanabilecektir.
- iv) GAP'ın tam olarak gerçekleşmesi ile birlikte gündeme gelebilecek olası temel sorunlardan birisini aşırı sulamanın toprak yapısı üzerinde yaratacağı olumsuz etki oluşturacaktır. Bu bağlamda başta sulama olmak üzere, bölgedeki çiftçilerin bölgesel plan çerçevesinde sürekli eğitimini amaçlayan yaygın ve yoğun bir eğitim politikası geliştirilmelidir. Başka bir ifadeyle, vahşi sulama sonucunda arazinin tuzlanması (çoraklaşması ya da toprağın yok olması) engellenmeli, damla ve/veya yağmurlamaya dayalı sulama sistemi yaygınlaştırılmalıdır. Söz konusu sulama sistemlerinin klasik sulamaya göre daha maliyetli olduğu göz önüne alınarak küçük işletmeler başta olmak üzere, işletmelerin yeni sulama sistemine geçişleri teşvik edilerek desteklenmelidir.
- v) 1980'li yıllarda gündeme gelen neo-liberal yeniden yapılanma politikaları bölgesel eşitsizliklerin daha da derinleşmesi ile sonuçlanmış, özel kesim yatırım tercihlerini ülkenin gelişmiş bölgeleri, ağırlıklı olarak da Kocaeli-İstanbul aksı ve Marmara Bölgesi lehine kullanmıştır. Türkiye gibi bölgesel eşitsizliklerin şiddetli yaşandığı ülkelerde kamu sabit yatırımlarına dayalı bir yatırım (sanayileşme) politikası kaçınılmaz gözükmektedir.

Sonuç olarak, Cumhuriyet tarihinin en radikal toprak girişimi olarak ÇTK, devrimci-reformcu bir kadro tarafından hazırlanmış, ancak değişen uluslararası konjonktür ve içeride gittikçe güçlenen ticaret burjuvazisi ve büyük mülk sahiplerinin ittifakı sonucunda tasfiye edilerek etkileri bugün de hissedilen bir soruna dönüşmüştür. Yazıda, Türkiye

gibi bölgesel kalkınma eşitsizliklerine toprak dağılımındaki eşitsizliklerin eşlik ettiği bir ülkede, en az dün kadar bugün de toprak reformuna ihtiyaç olduğu ileri sürülmekte, toprağın son derece eşitsiz dağıldığı Güneydoğu Anadolu Bölge'si başta olmak üzere, toprağın eşitsiz dağıldığı illerde köklü bir toprak reformuna olan ihtiyaç olduğu vurgulanmaktadır.

## KAYNAKÇA

- Ahmad Feroz, *Modern Türkiye'nin Oluşumu*, Kaynak Yayınları, İstanbul, 2002.
- Akçay Ümit, "Oktar Türel'le Görüşme", *Kapitalizmi Planlamak Türkiye'de Planlama ve DPT'nin Dönüşümü*, Sosyal Araştırma Vakfı Yayını, İstanbul, 2007, s.261-277.
- Akekmekçi Tuba ve Muazzez Pervan, '*Doğu Sorunu' Necmeddin Sahir Silan Raporları (1939-1953)*, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 2010.
- Avcıoğlu Doğan, *Türkiye'nin Düzeni*, Cilt 1, Tekin Yayınevi, İstanbul, 1984.
- Avcıoğlu Doğan, *Türkiye'nin Düzeni*, Cilt 2, Tekin Yayınevi, İstanbul, 2003.
- Aydemir Şevket Süreyya, "Polemik: Derebeyi ve Dersim", *Kadro*, 1(6), 1932, s.41-45.
- Aydemir Şevket Süreyya, *İkinci Adam*, II. Cilt, Remzi Kitabevi, Ankara, 1967.
- Barkan Ömer Lütfi, "Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu ve Türkiye'de Zirai Bir Reformun Ana Meseleleri", *Türkiye'de Toprak Meselesi*, Toplu Eserler I, İstanbul, Gözlem Yayınevi, 1980, s. 449-521. Bu makalenin orijinali için bkz. İktisat Fakültesi Mecmuası, Cilt. 6, No. 1 ve 2, 1946, s.54-145.
- Barkan Ömer Lütfi, "Ziraat ve Sanayi Siyaseti", *Ülkü* 8, No.44, Ekim 1936, s.92-98.
- Baydar Nasuhi, "Bugün Kemah'tayız Yarın Erzurum'da", *Ulus Gazetesi*, 27 Ağustos 1938.
- Boratav Korkut, "Savaş Yıllarının Bölüşüm Göstergeleri ve 'Rantlar' Sorunu", *Yapıt*, Sayı:8, Aralık-Ocak 1984/1985, s.45
- Boratav Korkut, "İktisat Tarihi (1908-1980)", *Türkiye Tarihi*, Cilt.4, Yayın Yönetmeni: Sina Akşin, Cem Yayınevi, İstanbul, 2000.
- Boratav Korkut, *Türkiye İktisat Tarihi*, İmge Kitabevi, Ankara, 2003.
- Boratav Korkut, "Türkiye'de Devlet, Sınıflar ve Bürokrasi: Çağlar Keyderin Kitabının Düşündürdükleri", *Emperyalizm, Sosyalizm ve Türkiye*, Yordam Kitap, İstanbul, 2010, s.183-197.

- Çavdar Tevfik, *Bir İnkılâbın Günbatımı (1908-2008)*, İmge Kitabevi, Ankara, 2008.
- Çizmeli Şevket, *Menderes Demokrasi Yıldızı?*, Arkadaş Kitabevi, Ankara, 2007.
- DİE, *Türkiye'de Toplumsal ve Ekonomik Gelişmenin 50 Yılı*, Ankara, 1973.
- Eşiyok B. Ali, "Sanayi Planlarından 1947 Türkiye İktisadi Kalkınma Planı'na: Bir Dönüşümün Kısa Bir Öyküsü", *Memleket Siyaset Yönetim*, Sayı:11, 2009, s.86-131.
- Eşiyok B. Ali, "Sanayileşmede Bölgesel Dengesizlikler, Büyüme Kutupları ve Bölgesel Gelir", *Finans-Politik & Ekonomik Yorumlar*, Sayı: 499, 2005, s.30-44.
- Gün Sema, "Türkiye'de Toprak Reformu", [http://www.agri.ankara.edu.tr/economy/1189\\_1205433983.pdf](http://www.agri.ankara.edu.tr/economy/1189_1205433983.pdf)(erişim tarihi:20.05.2012).
- İnan Afet, *Devletçilik İlkesi ve Türkiye Cumhuriyeti'nin Birinci Sanayi Planı-1933*, Türk Tarih Kurumu Yayını, Ankara,1972.
- İstanbul İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi, *Türkiye Ekonomisinin 50 Yılı*, İstanbul, 1973.
- Kazgan Gülten, "Tarım", *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi*, Cilt.9, İletişim Yayınları, İstanbul, 1983, s.2412-2429.
- Kazgan Gülten, *Tarım ve Gelişme*, Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2003.
- Kepek Yakup, *Yapısıyla ve Sorunlarıyla Türkiye Ekonomisi*, Savaş Yayınları, Ankara,1984.
- Keyder Çağlar, "Türk Tarımında Küçük Meta Üretiminin Yerleşmesi 1946-1960", *Türkiye'de Tarımsal Yapılar (1923-2000)*, Şevket Pamuk-Zafer Toprak (Der.), Yurt Yayınları, Ankara, 1988.
- Keyder Çağlar, *Devlet ve Sınıflar*, İletişim Yayınları, İstanbul, 1989.
- Keyder Çağlar ve Faruk Birtek, "Türkiye'de Devlet Tarım İlişkileri 1923-1950", *Toplumsal Tarih Çalışmaları* İçinde, İletişim Yayınları, İstanbul, 2009, s.303-326.
- Keyder Çağlar ve Şevket Pamuk, "1945 Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu Üzerine Tezler", *Yapıt*, Aralık-Ocak 1984-84, 1985, s.52-63.
- Koraltürk Murat, "Cumhuriyet Dönemi İktisadi Kronolojisi (1923-2002)", *Türkler*, C.XVII, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara, 2002, s. 565-580.
- Köymen Oya, "Cumhuriyet Döneminde Tarımsal Yapı ve Tarım Politikaları", 75 *Yılda Köylerde Şehirlere*, Tarih Vakfı Yayınları, İstanbul, 1999, s.1-30.
- Köymen Oya, *Sermaye Birikirken*, Yordam Kitap, İstanbul, 2007.

- Kuruç Bilsay, “Ulus Devletin Payandaları: Ekonomik Büyüme ve Mali Disiplin 1923-1950, Uluslararası Atatürk ve Çağdaş Toplum Sempozyumu, İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2002, s. 39-62.
- Kuruç Bilsay, *Mustafa Kemal Döneminde Ekonomi Büyük Devletler ve Türkiye*, Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2011.
- Küçük Yalçın, *Planlama, Kalkınma ve Türkiye*, Tekin Yayınevi, Ankara, 1985.
- Özen Haldun, “Türkiye’de Kadastronun Toprak ve Tarım Reformuna Etkileri”, *TMMOB, HKMO Toprak Reformu Kongresi*, Ankara, 1978.
- Öztürk Kazım, *Cumhurbaşkanlarının Türkiye Büyük Millet Meclisi Açış Nutukları*, İstanbul, 1969.
- Öztürk Saygı, *İsmet Paşa'nın Kürt Raporu*, Doğan Kitap, İstanbul, 2007.
- Pamuk Şevket, “İkinci Dünya Savaşı Yıllarında Devlet, Tarımsal Yapılar ve Bölüşüm”, *Türkiye’de Tarımsal Yapılar (1923-2000)*, Şevket Pamuk-Zafer Toprak (Der.), Yurt Yayınları, Ankara, 1988.
- Rozaliyev Y.N., *Türkiye’de Kapitalizmin Gelişme Özellikleri (1923-1960)*, (Çev. Azer Yaran), Onur Yayınları, Ankara, 1978.
- Sönmez Atilla, “Türkiye’de Sermaye Birikim Süreci ve Sanayileşmeye Etkisi”, *İlhan Tekeli İçin Armağan Yazılar*, Selim İlkin, Orhan Silier, Murat Güvenç (Ed.), Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 2004, s.331-347.
- Sönmez Atilla, *Doğu Asya Mucizesi ve Bunalımı Türkiye İçin Dersler*, Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2001.
- TBMM, *Tutanak Dergisi*, Dönem: VII, Cilt:17, (S.Sayısı:97), 17.1.1945.
- TBMM, *Tutanak Dergisi*, Dönem: VII, Cilt: 17, Elli Dördüncü Birleşim, 14.5.1945, s. 59-84.
- TBMM Tutanak Dergisi, Dönem: VII, Cilt. 17, Elli Beşinci Birleşim, 16.5.1945, s.98-122.
- TBMM, *Tutanak Dergisi*, Dönem: VII, Cilt: 17, Elli Altıncı Birleşim, 17.5.1945, s.124-160.
- TBMM, *Tutanak Dergisi*, Dönem: VII, Cilt: 17, Elli Yedinci Birleşim, 18.5.1945, s.162-193.
- TBMM, *Tutanak Dergisi*, Dönem: VII, Cilt:18, Altmış Yedinci Birleşim, 1.6.1945, s. 4-48.
- TBMM, *Tutanak Dergisi*, Dönem: VII, Cilt:18, Altmış Dokuzuncu Birleşim, 5.6.1945, s.115-160.

- TBMM, *Tutanak Dergisi*, Dönem: VII, Cilt:18, Yetmiş İkinci Birleşim, 11.6.1945, s.213-235.
- TC Başvekâlet İstatistik Umum Müdürlüğü, *1950 Ziraat Sayımı Neticeleri*, Ankara, 1956.
- Tekeli İlhan, “37 Yıl Sonra Yapılması Gereken Zorunlu Ek”, *Türkiye’de Bölgesel Eşitsizlik ve Bölge Planlama Yazıları*, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 2008, s. 67.
- Tezel Yahya Sezai, *Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi*, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 1994.
- Toprak Zafer, “Toplumsal Mühendislik ve Necmeddin Sahir Silan”, *Doğu Sorunu Necmeddin Sahir Silan Raporları (1939-1953)* İçinde, Tuba Akekmekçi ve Muazzez Pervan (Haz.), Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 2010, s. ix-xxiii.
- Tökin İsmail Husrev, “Türkiye’de Derebeylik Rejimi”, *Kadro*, 1(7), 1932, s.16-23.
- Tökin İsmail Husrev, “Türkiye Köy İktisadiyatında Borçlanma Şekilleri”, *Kadro*, 1(3), 1932, s.25-34.
- Tökin İsmail Husrev, “Türk Köylüsü Bir Toprak Reformu Bekliyor”, *Kadro*, 2(21), 1933, s.21-24.
- Tökin İsmail Husrev, “Türk Köylüsünü Topraklandırmalı, Fakat Nasıl?”, *Kadro*, 2(23), 1933, s.33-39.
- Tökin İsmail Husrev, “Anadolu Köyünde Bünye Tahavvülü”, *Kadro*, 2(14), 1933, s.18-24.
- Tökin İsmail Husrev, “Anadolu’da Bir Köy Tipi”, *Kadro*, 2(13), 1933, s.17-21.
- Tökin İsmail Husrev, “Millet İçinde Sınıf Meselesi I”, *Kadro*, 3(25), 1934, s.34-37.
- Tökin İsmail Husrev, “Millet İçinde Sınıf Meselesi II”, *Kadro*, 3(26), 1934, s.20-26.
- Tökin İsmail Husrev, *Türkiye Köy İktisadiyatı*, İletişim Yayınları, Ankara, 1934.
- Tör Vedat Nedim, “Sanayi Planından Sonra Ziraat Planı”, *Kadro*, 3(35-36), 1934, s.23-27.
- Yavi Ersal, *Batırılan Bir Ülke Nasıl Kurtarılır?*, 2. Kitap (1919-1950), Yazıcı Yayınevi, İzmir, 2001.
- Yerasimos Stefanos, *Az gelişmişlik Sürecinde Türkiye*, Cilt 3, Gözlem Yayınları, İstanbul, 1976.

## TARTIŞMA:

### KÜRESELLEŞME İDEOLOJİSİNİN KENT PLANLAMAYA İLİŞKİN KAVRAMLAR \*

H. Çağatay Keskinok \*\*

Akademik dünya, siyasetin alanından yalıtılmış her şeye kadir, tılsımlı sözcük ve kavramları sever. Çözümleme çerçeveleri bu tılsımlı sözcük ve kavramlar üzerinde inşa edilir. Bunu, üstü kapalı biçimde, süregiden durum ve koşullara, -yani, süregiden sermaye hareketlerine- bir kaçınılmazlık ve değişmezlik atfedilmesi izler. Bütün bunların sonucunda bilimsellik adına, moda ve ithal kavramlarla akademik çevreyi gerçeklikten koparan bir sömürgeleştirme yaşanmaktadır. Bir de genel olarak tüm akademik çevreler, özellikle liberal dönemlerde iktidara teslim oluşlarından mıdır nedir, siyasal içeriklerinden boşaltılmış kavramlara sarılmaktadır. İyimser bir dille, siyasi yanı gözükmeyen, ya da siyasi değerlendirmelerin bulaşmadığı kavramların daha fazla bilimsel olduğu düşünülüyor olmalı. Doğrudan siyasetin alanı ile ilişkili konuların, bilim ve bilimsellik adına siyasetin alanından bağımsızmış gibi gösterilmesi bir gizemselleştirmedir. Bu gizemleştirme bir bakıma hakim süregiden süreçleri meşrulaştırma, yani siyasi iktidardan yana tutum almayı kolaylaştırmaktadır. Yeniden kapitalistleşme sürecinde, küre üzerindeki sermaye hareketleri, bu sözcüğün gizeminde görünmez hale geldi. Akademik çevreler, bu meşrulaştırma sürecinin taşıyıcısı oldular. Bilimin evrenselliği tezini kabul etmekle birlikte sosyal bilimlerde moda terimlerin akademik çevreler üzerindeki etkisi düşündürücüdür; Bu kavramların tümünün Avrupa merkezli olması, ülkemiz akademisi açısından üzerinde düşünülmesi gereken bir konudur.

Küreselleşme kavramı, 1990'lı yılların tılsımlı sözcüğü/kavramı olarak toplumsal, siyasal ve kültürel yaşamımıza girdi. Kavramı önceki bir yazımızda şu şekilde tanımlamıştık:

---

\* Bu yazı, TMMOB Mimarlar Odası İstanbul Şubesi tarafından 13-14 Ocak 2012 tarihlerinde, İTÜ Mimarlık Fakültesi'nde düzenlenen Küreselleşme Sürecinde Kent ve Mimarlık Sempozyumu'na sunulan yayınlanmamış bildirinin geliştirilmiş halidir.

\*\* Doç. Dr., ODTÜ Şehir ve Bölge Planlama Bölümü.

*Küreselleşme sözcüğünün kendisi ciddi bir gizemselleştirmedir. O nedenle de tarihin çöplüğüne atmak gerekir. İdeolojik ve siyasi saldırının bu temel kavramı, putlaştırılan, bu oranda da içine girilemeyen ve sanki her şeye kadir bütün güzelliklerin kaynağı ilahi bir makine ya da bir süreç gibi sunulmaktadır. Kentlerin kurtuluşunun küreselleşmeden geçtiği düşüncesi hem bir gizemselleştirme, hem de bir yanılısamdır. Bu savın akademik dünyadaki etkileri genellikle tartışmasız olumlanan bu sürecin karşısında yerel yönetim işlevlerinin, kent planlamanın ve yerelliğin yeniden tanımlanmasını öneren yaklaşımlarla karşımıza çıkmaktadır.<sup>1</sup>*

Küreselleşmeye ilişkin temel tezlerden biri, sermayenin küre üzerindeki sınırsız ve engelsiz hareketinin gelişim olanakları sunduğu savıdır. Bu sav sınırlı bir geçerliliği sahiptir. Kapitalist gelişme, tanımı gereği eşitsiz bir niteliğe sahiptir. Nitekim, Türkiye’de dünya kapitalizmiyle bütünleşme sürecine girilen her liberalleşme döneminin ardından, bölgesel eşitsizlikler, toplumsal ve siyasi sonuçlarıyla itibariyle daha çarpıcı hale gelmiştir.

## **KÜRESELLEŞME VE KENT PLANLAMA**

Küreselleşme ideolojisinin kent planlamasına dair kavramları ve çerçevesi, yukarıda belirtilen meşrulaştırma ve gizemselleştirme sürecinde önemli işlevler görmüştür. Bunun nedeni kent planlamanın sermayenin mekandaki hareketini kısıtlayan ya da izin veren en temel araç olmasıdır.

Kuşkusuz, ulusal devletlerin düzenleyici işlevlerinin tasfiyesi gerçekleşmeden sermayenin küresel hareketini hızlandırma ya da kolaylaştırma olanağı bulunmuyor. Kentler, özellikle de kapitalistleşme olanakları ve cezbedici yanları güçlü liman kentleri bu gelişmede önemli işlevler üstleniyorlar. Ulusal devletlere karşı, kentlerin öne çıkarılması bu çerçevede değerlendirilmelidir. Ulusal devlete karşı kentlerin öne çıkarılması, sermayenin mekanda ve verili çevredeki hareketinin kolaylaştırılmasının aracı olarak kent planlama stratejik ve önemli bir ideolojik çatışma alanı oluşturuyor. Bu nedenle, kent planlama alanında, “küreselleşme ideolojisinin” inşa edilmesinin, siyasi ve ideolojik gereklilik haline gelmesi yadırganmamalıdır.

---

1 H. Çağatay Keskinok, “Küreselleşme Kıskaçında Kent ve Planlama”, *Mimarist*, 3, 2001.



Burada sorunumuz, akademik bir eleştiricilik geliştirmek değildir. Küreselleşme olarak adlandırılan ve sermayenin küresel hareketinin sınır tanımazlığı üzerine eleştirilerimiz, her zaman, karşı projelerle, yani “ne yapmalı” sorusu ile birlikte yürümelidir. Söylemcilik düzeyinde kalan bir eleştiriciliğin, hakim siyasi ve ideolojik çerçevelere teslim olması kaçınılmazdır. Eleştiri daima karşı projeler ile birlikte yürütülmelidir. Yine de unutmayalım, toplumsal projeler verili toplumsal koşulların eleştirisi üzerinden tanımlanabilir ve gelişir. Eleştiricilik, kriz koşullarında toplumları projelere sarılmaya yönlendirir; bunun yarattığı güç yeni toplumsal projelerin yaratılmasına katkıda bulunur.

Ulusal devletlerin düzenleyici işlevlerinin tasfiyesi belirli kavramsal çerçeveler ile gizemselleştiriliyor. “Merkeziyetçilik” eleştirisi bu türden bir çerçevedir. Açık olarak, ulusal devletin merkezi düzenleme/planlama araçlarının tasfiyesi öngörülmektedir.<sup>2</sup> Yerellik, yerelleşme, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve geliştirilmeleri konuları kuşkusuz önemlidir. Esas sorun, bu konuların hangi siyasi ve toplumsal bağlam içinde ele alındığıdır. Buradaki bakış açımız, ulusal devletin tasfiyesine yönelen küreselleşme ideolojisinin bakış açısından farklıdır: Ulus devletin savunulması, bağımsız ve iktisadi siyasa; özelleştirme siyasalarının reddi; başta KİT’ler olmak üzere özelleştirme programının sonucu olarak yitirilen kamusal kaynakların yeniden ekonomiye kazandırılması; üretimin planlanması ve yönetimde demokratik katılım araçları ve düzeneklerinin geliştirilmesi (yerel yönetim birlikleri, sendikalar, üretici birlikler, meslek örgütleri, kooperatif birlikleri); kamusal hizmet sunumunun güçlendirilmesi, kamusal yararlar çerçevesinde kamusal hizmetlerden yararlanma olanaklarının geliştirilmesi ve katılım düzeneklerinin yaratılması (kent konseyleri, mahalle örgütlenmeleri, köylü birlikleri, vb.).<sup>3</sup>

## **TÜRKİYE KENTLERİNİN DURUMU VE BÖLGESEL SORUNLAR**

Küreselleşme ideolojisinin kent planlama alanında nasıl inşa edildiği ve hangi kavramlar ile geliştirildiği tartışması açısından, Türkiye

---

2 W. Dillinger, *Decentralization and its Implications for Urban Service Delivery, Urban Management Program, The World Bank, Washington D.C., 1994.*

3 H. Ç. Keskinok, “Türkiye’de Kent Planlamanın Sorunları ve Avrupa Birliği Süreci”, 25. Dünya Şehircilik Günü 5. Türkiye Şehircilik Kongresi, *Avrupa Birliği Süreci ve Planlama, Şehir Plancıları Odası Yayını, Ankara, 2002.*

kentlerinin durumu, İstanbul'un bölgesel gelişmesi, ülkenin bölgesel gelişme sorunları üzerinden değerlendirilebiliriz.

1980'li yılların ortasında şehircilik, kentsel siyaset, kent toplumbilimi alanlarında yüceltilen kavramlardan biri de Dünya kenti kavramıydı.<sup>4</sup> İstanbul dünya kenti olarak göklere çıkarılırken, Başkent Ankara bir taşra kenti olarak küçümseniyordu. Batının, sermaye süreçlerine uygun gelişen Dünya kenti kavramı ülkemizin akademik çevrelerince aynen aktarılıyor, özellikle büyük kentlerimizin yerel yönetimlerince siyasi bir özleme dönüştürülüyordu. Büyüyen, kendine sermayeyi kolaylıkla çekebilen, "gelişme ve ilerlemenin merkezi" İstanbul'un ne kadar daha Ankara'nın yükünü çekeceği tartışılıyor, Ankara'nın başkentliği sorgulanıyordu. Ulus-devlete karşı bir 'İstanbulculuk ideolojisi' inşa ediliyordu. Bu dönemde İstanbul basınında çıkan bazı yazı başlıklarını anımsatmakta yarar vardır: "Ankara bir sussa"<sup>5</sup>, "Ankara'nın başkentliği"<sup>6</sup>, "Başkasaba"<sup>7</sup>.

İstanbul'un nüfusu, 1980 yılına kadar, sürekli artmasına karşın Türkiye nüfusu içindeki oranı düşmektedir. Oysa, 1980'li yıllar, bölgesel gelişme siyasetinin terk edildiği ve piyasa süreçlerinin bölgesel gelişmeye hakim duruma geldiği yıllardır. 1980'lerin başında, İstikrar Tedbirleri'ni izleyen liberalleşme döneminde İstanbul'un nüfusunun Türkiye nüfusu içindeki oranı hızla artmaktadır. Dalan Dönemi olarak adlandırılan dönemin o çok konuşulan İmar Operasyonları, bu bölgesel gelişme süreçleri içinde değerlendirilmelidir. Bu dönem aynı zamanda, yerel yönetimlerin imarla ilgili yetkilerinin artırıldığı dönemdir.

Emperyalist-kapitalist sistemle bütünleşme açısından birinci dönem 1950'li yıllar olacak ise, ikincisi de 1980'li yıllardır. Özelleştirme siyasetleri bu yıllarda, önce kamu hizmetlerinin özelleştirmesiyle uygulamaya konulmuş ve uluslararası sermayenin girebileceği önemli bir pazar yaratılmıştır. Bu siyaset, aynı zamanda, yerel yönetimlerde kamu hizmeti üreten örgütlü işgücünün tasfiye edilmesine yöneliktir. Bu dö-

4 S. Sassen, *The Global City: New York, Tokyo and London*, Princeton University Press, Princeton, 1991.

5 N. Düzcel, "Ankara bir sussa", *Hürriyet Gazetesi*, 23 Şubat 1994.

6 M. Altan, "Ankara'nın Başkentliği", *Sabah Gazetesi*, 6 Haziran 1996.

7 M. Altan, "Başkasaba", *Yeni Yüzyıl Gazetesi*, 5 Temmuz 1991. B. Günay, "Ankara Karalamaları; Türkiye'nin Başkenti: Ankara" başlıklı yazısında Ankara'yı karalayan yazarlara yanıt vermiştir: "Ankara'dan Utanmıyorum", "Ankara Susmayacaktır", "Ankara Nal Toplamıyor". B. Günay, "Ankara Karalamaları- Türkiye'nin Başkenti: Ankara", *Ada Kentliyim Dergisi*, 96/3, Sayı: 7, Eylül-Kasım, 1996, s.80-85.

nemle birlikte, Türkiye kentlerinde ideolojik çerçevesini, Dünya Bankası kaynaklı “yarışan kentler”, “yerellik”, “yerelleşme” kavramlarında bulan ve yerel yönetimlerin imar ile ilgili yetkilerinin artırılmasına varan düzenlemeler, bugün ciddi bir krizin önemli etkeni durumuna gelen, gereğinden fazla imarlı alanın üretilmesi sorununu ortaya çıkarmıştır. Sermayeyi kendilerine çekmek isteyen yerel yönetimler gereksinmelerin ve beklentilerin çok üzerinde imarlı alan arzı gerçekleştirmişlerdir. Bu dönemde gerçekleştirilen çoğu kent planı herhangi bir nüfus kestirimine veya bir planlama dönemi bakış açısına sahip değildir. Bu sorun bugün büyük kentlerde, özellikle de İstanbul’da ciddi bir ekonomik krize yol açabilecek boyutlara ulaşmıştır. Bu rastlantı değildir; Özal Dönemi olarak adlandırılan liberalleşme dönemi ile başlayıp emperyalizme ve küresel sermayeye tam teslimiyeti temsil eden Erdoğan Dönemine uzanan sürecin sonuçlarıdır. Şu savı ileri sürebiliriz: Bugün siyasi iktidarın geleceğini, siyasi konular yanı sıra, özellikle İstanbul’da üretilmiş bu gereğinden fazla imarlı alana yatırılmış sermayeyi harekete geçirebilmek ya da geçirememek belirleyecektir. O nedenle, basına yansıdığı başlıklarıyla “çılgın projeler”, bitmek tükenmek bilmeyen köprü projeleri, son döneme damgasını vuran kentsel dönüşüm projeleri hep bütün bu gereğinden fazla üretilmiş olan imarlı alanda sermaye dolaşımını sağlayabilmeye, ölü sermayeyi canlandırmaya ve kentsel mekandaki ve yapılı çevredeki sermaye dolaşımının önündeki kara delikleri ortadan kaldırmaya yöneliktir. Yabancılar mülk satışının kolaylaştırılmasına yönelik düzenlemeler, bir bakıma dile getirdiğimiz olası bir kriz tehlikesi karşısında, kentsel rantların dağıtılması ve paylaşılmasına dayanan iktidarın imdadına koşan can simidi olacağı benziyor. Geline aşamada şu soruyu sorabiliriz: Akademik dünyada küreselleşme ideolojisini destekleyen kavramsallaştırmalar, kamu merkezli ve kapsamlı planlamayı hedef alan eleştiriler dikkate alındığında, kamu merkezli planlamayı dağıtan uygulamalar sonucunda bugün acaba daha demokratik bir kent kültürü ve daha demokratik ve daha adil bir planlama çerçevesi yaratabildiğimizi söyleyebilir miyiz? Bunları da bir kenara bırakıyoruz, daha güzel kentler yaratabildik mi?

Ülkemizde her ölçekte ve her düzeyde ve konuda planlama yetkisine sahip kurumların sayısı planlama dizgemizin ne denli parçalandığını gösteriyor. Acaba bu denli parçalanmış bir planlama dizgesi daha demokratik bir kent planlama kültürünün oluştuğunun kanıtı olarak gösterilebilir mi? Döneme damgasını vuran özelleştirme siyasetleri

dikkate alındığında, Özelleştirme İdaresi'nin kent planlama yetkilerini hangi demokratik yaklaşımla açıklayabiliriz? Ya da kentsel dönüşüm uygulamalarını? Önemli bir kamusal kaynağı kullanan Toplu Konut İdaresi'nin (TOKİ) toplu konut uygulamaları, kentlerin düzenini ve planlama çerçevesini darmadağın eden ve otomobilleşmeyi özendiren bir kentsel saçılmaya hizmet ediyor. TOKİ yatırımlarının kısa dönemde yaratacağı iktisadi büyüme etkilerinin cazibesine kapılan yerel yönetimler, acaba uzun erimde kendilerini sürdürülmesi güç, altyapı sunum maliyetleri yüksek bir kentsel gelişmenin beklediğinin ayırında mıdır? Kamu yatırımları eliyle desteklenen kentsel saçılma ile iktisadi ve toplumsal olarak bedelleri yüksek bir kentsel gelişme biçimi yaratılıyor. Bu gelişme kentlerin kamusal mekânlarını ve toplumsal yaşamını bölüyor. Bugün bütün acımasızlığı ile kentlerimizin üzerine çöken, kentlerin varsıl olmayan kesimlerini, kentlerin dışına süren ve kent kültüründen koparan kentsel dönüşüm uygulamaları dikkate alındığında daha demokratik bir kentsel gelişme biçimi yarattığımız söylenebilir mi?

## **KÜRESELLEŞME İDEOLOJİNİN KENTLERE VE KENT PLANLAMAYA İLİŞKİN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ**

Bu yazının amacı “yeniden yapılanma”, “küreselleşme” olarak adlandırılan süreçleri tartışmak değildir; bu konulara yapılan değinmeler daha çok küreselleşme ideolojisinin kent planlamaya ilişkin kavramsal çerçevesinin hangi zemin üzerinde biçimlendiğini gösterebilmek içindir.

Kent planlama ile ilişkili olarak dile getirdiğimiz kavramsal çerçeve bir dizi ve farklı düzeyde kavram ve siyasa ile ilişkilidir. Bunları iki ana alanda toplayabiliriz: Sosyo-ekonomik alanda, kuralsızlaştırma [deregulation] ve özelleştirme [privatization] siyasaları ile ilişkili olarak piyasanın hareketliliğini ve yaratıcılığını savunan ve “işletme kârlılığı” kavramların öne çıkaran yaklaşımlar ile siyasi düzlemde, sivil toplumculuk yani devlete karşı sivil toplumun öne çıkarılması yaklaşımı<sup>8</sup>. Bu kavramsal çerçevenin ilişkili olduğu siyasalar, devletin küçültülmesi, devlet iktisadi işletmeleri dizgesinin dağıtılması, merkezi yapılara karşı yerel yapıların ve yerelliğin öne çıkarılmasıdır. İlişkili kavramlar ise, merkezlesizleşme [decentralization], “devletsi yapılar”, “yönetişim” [“governance”], “hükümet dışı kuruluşlar” [“non-governmental organi-

---

8 P. Ambrose, *Whatever Happened to Planning*, Methuen, London, 1986.

zations”] vb. olmaktadır.<sup>9</sup> Bu sivil toplumcu çerçevede, devlet ve sivil toplum karşılıklı ilişkisi içinde ele alınmaktadır;<sup>10</sup> yani bütün günahların kaynağı olarak devlet, bütün güzelliklerin ve “demokratik” olanın yatağı olarak da sivil toplum.<sup>11</sup>

Kamu hizmeti ve kamu yararı kavramına karşı “kârlılık” [“profitability”], “pazarlanabilirlik” [“marketability”], “doğru maliyetlendirme” [“true cost pricing”], “maliyetlerin geri döndürülebilirliği” [“cost recovery”] kavramları öne çıkarılmıştır. Bu kavramlar, özelleştirme uygulamalarının ilk adımını oluşturan kamusal hizmetlerin özelleştirilmesinin kilit kavramlarıdır. Ve bunların tümü Dünya Bankası kaynaklı kavramlardır.<sup>12</sup>

Sermayenin küre üzerindeki sınırsız hareketinin ideolojisi olan “küreselleşmenin” gerçekte bir gizemselleştirme olduğundan söz etmiştik; yani az gelişmiş ya da gelişmekte olan, ezilen ülkeleri ve egemen devletleri hedef alan ve yeni pazar alanları yaratmaya çalışan sermaye yayılmasının ideolojisi ve gizemselleştirmesi. Küreselleşme ideolojisinin savunucuları, ulusal devlet çatısı altında bir bölge planlama ve bölgesel gelişme modelinin anlamını yitirdiğini ileri sürmüşlerdir.<sup>13</sup> Bu sav ulus-devlete karşı kentleri öne çıkaran ideolojik tutumla doğrudan ilişkilidir.

---

9 C. Farvacoque, Mc Auslan, P. *Reforming Urban Land Policies and Institutions in Developing Countries*, Urban Management Program, The World Bank, Washington, D.C., 1992; W. Dillinger, *Urban Property Tax Reform*, The World Bank Working Papers, n.710, Washington D.C., 1991; R. Klitgaard, Mac Lean-Abaroa, R., Parris, H. L. *A Practical Approach to Dealing with Municipal Malfeasance*, Urban Management Program, The Working Paper Series, n.7, The World Bank, 1996.

10 J. Friedman, “The new political economy and of planning: The rise of civil society,” in M.Douglas and J.Friedmann (eds), *Cities for Citizens: Planning and the Rise of Civil Society in a Global Age*, London, Wiley, 1998.

11 Bu yaklaşımda, Hegelci çerçeve ile uyuşmayan bir yan bulunmayabilir. Ancak, Marksizm’den etkilenen sol çevrelerin de bu düşünceye kapılmış olmasını açıklamak zordur. Oysa devlet sivil toplumun dışında bir yerde oluşmaz, onun içinde politikleşen ilişkileri temsil eder.

12 S. Paul, *Choosing Between Private and Public Alternatives in Development: Criteria, Constraints and Challenges*, a World Bank Working Paper, Washington, D.C., 1985; W. Dillinger, *Urban Property Tax Reform*, The World Bank Working Papers, n.710, Washington D.C., 1991; D.E. Dowall, *Land Market Assessment: A New Tool For Urban Management*, A paper prepared for the Municipal Finance component of the joint UNDP/World Bank, UNCHS, Urban Management Program (UMP), Washington, D.C., 1991; C. Farvacoque, Mc Auslan, P. *Reforming Urban Land Policies and Institutions in Developing Countries*, Urban Management Program, The World Bank, Washington, D.C., 1992; S. Cointreau-Levine, *Private Sector Participation in Municipal Solid Waste Services in Developing Countries*, Urban Management Programme, The World Bank, Washington, D.C., 1994.

13 Ç. Keyder, “İstanbul’u Nasıl Satmalı?”, *İstanbul Dergisi*, Ekim Sayısı, sayı 3., 1992 ; Ç. Keyder, *Ulusal Kalkınmacılığın İflası*, İstanbul, Metis Yayınları, 1993.

Ulus-devlete karşı kentlerin öne çıkarılmasında başvurulan kavramlar “kentlerin kimliği”, “yerel kimlikler” vb. dir. Dile getirilen savlar rastlantı değildir. Çünkü gelişmiş kapitalist merkezlerle bütünleşme, ulusal devletlerin bölgesel gelişme, bölge planlama gibi sermayenin küresel hareketini kısıtlayan ulusal siyasaların tasfiyesini gerektiriyor. Siyasi düzlemde, “Yeni Dünya Düzeni” olarak tanımlanan yeni ilişkiler düzeni, seçili kentlerin öne çıkarılmasını gerektirmektedir. Dünya kenti kavramı, bu dile getirilen genel çerçeve içinde üretilmiş bir kavramdır. Peki, gizemselleştirme hangi kavramlar ile gerçekleştirilmektedir? Siyasi anlamda renk vermeyen, bir o kadar anlaşılması güç kavramlarla!

Bu çerçevede, ulusal kültür değersizleştirilmektedir. Kültür, küresel sermaye ağlarına eklenilebilecek, bir anlamda tabileştirilen bir alana indirgeniyor. Sanki siyasetin alanından veya değer yargılarından bağımsızmış gibi bir tablo çiziliyor. Bu da bilimsellik adına yapıyor.

Dünya kenti kavramı Wallerstein’in ekonomik güç odağı merkez ile tabi çevre ülkeleri karşıtlığı üzerinde tanımladığı Dünya sistemi kavramına dayanmaktadır.<sup>14</sup> Bu kavram, bütün dünyada yeniden kapitalistleşme programlarının uygulamaya konduğu 1980’li yılların en kilit kavramıdır. Dünya kentleri, sermayenin küresel hareketi önündeki engellerin aşılması sürecinde stratejik değişim noktaları olarak vurgulanmıştır. Burada ulusal devlet içinde bir yerleşme kademelenmesinden ya da ulusal devletin uluslararası ilişkilerinin gerçekleştirildiği, değişim noktalarından söz etmiyoruz. Sermayenin küresel hareketindeki stratejik kentlerden ve bu kentlerin oluşturduğu bir sistemden söz ediyoruz. Wallerstein’in dile getirilen “Dünya Sistemi” kavramı, Yeni Dünya Düzeni’nin oluşturulmasına kuramsal çerçeve sunmuştur. Çünkü Wallerstein, belirli bir döneme ait özellikleri, değişmez gerçekliklere dönüştürecek bir sorunsal içinde ele almıştır. Bu kavramı tamamlayan ve küreselleşme ideolojisinin çerçevesini oluşturan diğer kavramlar şunlardır: “Ağlar” [networks], örüngü/ağ toplumu [network society], küresel kent ağı [global city network], küresel ağlar [global networks]. Kentlerin ve kentlerin ilişkili olduğu ağları/örüngüleri öne çıkaran bu bakış açısı kentleri özneleştirmektedir. “Yaratıcı kentler” [creative cities], “girişimci kentler” [entrepreneurial cities], “öğrenen bölgeler” [learning regions] vb kavramlar bu özneleştirmenin ürünüdür. Kentsel bölgeler [city regions] kavramı, İstanbul örneği dikkate alındığında, ka-

---

14 I. Wallerstein, *The Modern World-System*, Academic Press, New York, 1974.

pitalizmin eşitsiz gelişme koşullarının sonucu olarak ortaya çıkan denge-  
siz bölgesel büyümenin yüceltilmesinin kavramından başka bir şey  
olmadığı görülebilecektir.

Ulusal sınırlar içinde bir siyasi iktidar odağı olan ulus-devlete karşı,  
Dünya kenti öne çıkarılıyor. Kentler ve bölgeler öğreniyor; sınıflar de-  
ğil, ama kentler öğreniyor; yani kentler özneleştiriliyor. Diğer yandan  
“çok kültürlülük” adına ezilen dünyayı ulusal devletler olarak iktidar  
odağı olabilmelerine götüren o ortak ulusal kültür çerçevesi yıkılmaya  
ve yerine kendi içine kapanmış kültürel kimlikler konmaya çalışılıyor.  
Ulusal kimlik derken, Türkiye örneğinde, bir devrimle kurulmuş ulusal  
devletin kültürü ve kimliği anlatılmak istenmektedir. Buna karşın, ha-  
kim sınıfların hegemonyasının kurulması, yani, bölgesel gelişme den-  
gesizliklerini meşrulaştırmaya yönelik ideolojik araçlara gerek vardır.  
“Yarışan kentler” kavramı böyle bir kavramdır. Bu küresel hiyerarşik  
sistemde yarışacak, bir üst kademeye çıkmak için çırpınacak aktörler  
olmalı ki sistem işleyebilsin. Burada, kentlerin özneleştirilmesi siyasi  
bir tutumdur. Ve bu özneleştirme, ulusal devletin kültürüne karşı kent  
kültürünün öne çıkarılmasıyla gerçekleştirilmektedir. Kentlerin ve ye-  
rel yönetimlerin aktörler olarak ortaya çıkarılmasının temel kavram-  
ları, “yerel kimlikler” [“local identities”], “çok kültürlülük” [“multi-  
culturality”], “yer duygusu” [“sense of place”] ve “yerel rekabetçilik”  
[“local competitiveness”] kavramlarıdır. Bu kavramlar, ulus-devletin  
ideolojik ve siyasi çatısını tasfiyeye yöneliktir. Kentlerin özne olmadığı  
açıktır. Kuşkusuz bu bir çözümleme hatası da değildir; tersine ideolojik  
bir tutumdur. Ancak burada, bütün sınıfsal aktörlerin, aynı kentin ortak  
çıkarları etrafında bir ortak kültür oluşturmaları gibi bir hegemonik pro-  
je inşa edilmektedir.

Şehir Plancıları Odası'nın 7-9 Kasım 2001 tarihinde Ankara'da  
düzenlediği “Avrupa Birliği Süreci ve Planlama” başlıklı Kolokyuma  
sunulan bildirimlerde şu ana düşünceler ve başlıklar yer almıştır: Avrupa  
Birliği ile bütünleşme sürecinde “planlama kendini düzenlemeli ve dö-  
nüştürmelidir; bu şekilde planlama eğitimi değişecek ve yeni planlama  
vizyonu gelecektir”; “kaynakların sınırlara bağlı kalmadan serbest do-  
laşımına olanak sağlayan bir yapı geliyor”; “ulus devletin mutlak otoritesini,  
özel sektör, uluslararası organizasyonlar ve sivil toplum payla-  
şıyor, mutlak otoriteye karşı çok aktörlü demokratik bir sistem geliyor,  
güç paylaşılıyor, gücü mutlak otoriteden alan planlama yıkılıyor, de-  
mokratik çoğulculuk geliyor”; “planlama katı ve düzenleyici yanların-

dan sınırlarak “enteraktif”, uzlaşmacı ve müzakereci bir kimliğe bürünmelidir”; “Batıyla bütünleşmek için yerel yönetim reformu gereklidir”; “küreselleşme sürecinde Avrupa’daki ve Dünyadaki gelişmelerin etkisinden kaçınmak olanaklı değildir”<sup>15</sup>. Özetle AB’nin bölgesel gelişme siyasalarına övgüler düzülmektedir. Bu tartışmalarda unutulmuş bir şey vardı. Avrupa Birliği bir devletler-üstü yeni bir devlet oluşumudur. Yani yerelleşmiyor, tersine devletler biraraya geliyor ve daha güçlü yeni bir devlet oluşturuyorlar ve sermaye hareketlerini geliştiriyorlar.

2003 yılında Avrupa Planlama Okulları Birliği’nin (AESOP) Leuven’deki kongresinin ana konusu “Ağ/Örüngü Toplumu: Planlama İçin Yeni Bağlam”dır [“Network Society: The New Context for Planning”]. Sunulan bildirilerin büyük bir çoğunluğu “ağlar”, “ağlar toplumu” vb şekilde türetilmiş kavramlar üzerinedir<sup>16</sup>. Bir tür ağlar fetişizmi. Bu kavramların başlıcaları şunlardır: “Örüngüler/ağlar” [Networks], “ağ/örüngü topluluğu” [network society], “küresel kent” [global city], “küresel kent ağı” [global city network], “küresel ağ” [global network], “küresel süreçler” [global processes]. Bütün çözümler bu moda kavram üzerinden gerçekleşiyor<sup>17</sup>. Bu yaklaşım, planlama okullarında, stratejik düşünce alanını oluşturan planlama ve tasarım konularından –planlama ve tasarım stratejik düşünce örnekleridir- kentsel coğrafyaya, kent iktisadına ve diğer alanlara, tali alanlara kayma eğilimlerini yansıtmaktadır. Bu kavramların akademik dünyayı etkisi altına alması ve akademik dünyada yeniden üretilmesinin, özellikle planlama gibi stratejik düşünce alanlarında, teknik uzmanların sürece müdahalesinde onları iktidarsızlaştırma açısından çok ciddi etkileri olduğunu söylememiz gerekiyor.

Emeğin sömürsü açısından, sınırsız biçimde büyüyen bir kentin ne kadar akıl dışı, ne kadar anlamsız olduğunu düşünmeliyiz. Emeği ile geçinenlerin her gün saatlerce kat etmek zorunda kaldıkları uzaklıkların zaman olarak maliyetini ve emeğin yeniden üretim sürecindeki sömürsünü düşünelim. Bu sorular dururken, akademik dünyada “kentsel bölgeler” [city-regions], gibi kavramlar ile sınırsız büyüme ve azman-

15 H. Ç. Keskinok, “Türkiye’de Kent Planlamasının Sorunları ve Avrupa Birliği Süreci”, 25. Dünya Şehircilik Günü 5. Türkiye Şehircilik Kongresi, *Avrupa Birliği Süreci ve Planlama*, Şehir Plancıları Odası Yayını, Ankara, 2002.

16 ACSP-AESOP *The Network Society: The New Context for Planning, Abstracts*, ACSP-AESOP Third Joint Congress, Leuven, July 8<sup>th</sup>-12<sup>th</sup>, 2003.

17 H. Ç. Keskinok, *Shifting from Planning Human Settlements to Enabling Networks: At What Costs? The Case of Turkey*, *Ekistics*, 75, 2010. (Basılacak)



laşma tapınılacak şeyler haline getiriliyor ve ilerlemenin ve yaratıcılığın kaynakları olarak gizemselleştiriliyor. Dünya kentleri yani küresel ağlar ve sermaye hareketleriyle en doğrudan ve en kolayca bütünleşebilen kentler ciddi bir azmanlaşma sorunu ile karşı karşıyadırlar. Sermayenin yokluğu –piyasaya terkedilen toplumsal sermayenin belirsizliği koşullarında- kimi kentler açısından ne kadar sorun oluşturuyor ise, belirli kentlerde sermayenin yoğunlaşması ve bolluğu da ciddi kentsel sorunları beraberinde getiriyor. Örneğin İstanbul’un ideolojik düzlemde, özellikle akademik ortamda yüceltilen büyümesi beraberinde ciddi sorunları getiriyor. İstanbul’un nüfusunun en fazla arttığı, “küreselleşme” ve sermaye yoğunlaşması etkilerinin en fazla hissedildiği 1990’lı yıllarda, İstanbul ile ilgili dergi haber ve yazı başlıkları bize kentsel büyümenin ve azmanlaşmanın nasıl bir ideolojiye dönüştürüldüğünü gösteriyor: “Avrasya’nın başkenti İstanbul”<sup>18</sup>; “İstanbul Balkanların ve Kafkasların Beyrut’u”; “Bırakın İstanbul kabuğunu çatlatsın”; “İstanbul globalleşen Dünyanın uluslararası metropollerinden biri neden olmasın?”<sup>19</sup>; sonuncusu da, “İstanbul’u nasıl satmalı?”<sup>20</sup>.

Belirtmeliyiz ki, bölgesel gelişme modelini ve bölge planlama kavramını terk ederek İstanbul’un kentsel ve bölgesel sorunlarını çözmek olanaklı değildir. Ortada küresel kapitalist bütünleşme süreçleriyle kabuğunu çatlatan ve sınır tanımaz biçimde gelişen bir İstanbul olduğu da sanılmasın. İşin ilginç, İstanbul’un, bölgesel gelişme ve bölge planlama, yani merkezi planlama süreçleri terk edilerek ve küresel piyasa hareketlerine bırakılan gelişmesinde, çok büyük kamu kaynakları seferber ediliyor. Üçüncü Boğaz Köprüsü ve çevre yollarının ülkeye maliyetini düşünelim. O nedenle, yeni liberal ideolojideki “en az devlet müdahalesi” savı bir yanılısma ve gizemselleştirmedir.

Diğer yandan, küreselleşme sürecinde kazanan iller ve kazanan kentler de kaybediyor. Bölgesel dengesizlikler içinde kazanan iller ve kentler denetlenmeyen ve hızlı sermaye yoğunlaşmasının sonucu olarak kamusal değer olarak doğal ve tarihsel değerlerini kaybediyor. Kazanma kentsel büyüme ve yığılma ile ilişkilidir. Yani sermaye yoğunlaşmasıyla. Kentsel dönüşüm uygulamaları, alışveriş merkezi patlaması, Dünya Ticaret Merkezleri, serbest bölgeler bu gelişmenin karşımıza

18 S. Gürel, “Avrasya’nın Başkenti İstanbul”. *Cumhuriyet* Gazetesi. 12 Aralık 1992.

19 N. Un, F. Çelik, “Bırakın İstanbul Kabuğunu Çatlatsın”. *Nokta* Dergisi, y.10, s: 11, 1992, s.40-47.

20 Ç. Keyder, “İstanbul’u Nasıl Satmalı?”, *İstanbul* Dergisi, Ekim, 1992.

çıkardığı ve ciddi emek sömürüsü süreçleriyle ilişkili gelişmelerdir. Tüm kamusal değerler, özelleştirme uygulamalarıyla hâkim sınıflar tarafından ele geçiriliyor; değerlerin kamunun elinden sökülmesi önemli bir ideolojiye ve siyasaya dönüşüyor. Örneğin, İstanbul'un dile getirilen gelişmesinde ısrar edilirse, kentin korunacak doğal ve tarihi değerleri kalmayacaktır. Biraz kalırsa da o da halkın elinden çekilip alınacak, emekçi halk kentlerin dışına sürülecektir. Özellikle İstanbul'da, kamusal mekanı ele geçirme, başkalarının mekanını varsıl kesimler için özelleştirme, kamusal mekan üretmek yerine ayrıcalıklı özel mekanlar yaratmak gibi sonuçları olan kentsel dönüşüm uygulamaları dile getirilen bağlam içinde tarihsel olarak karşımıza çıkıyor. Kentsel mekandaki eşitsiz dağılımın, bölgesel düzeyde eşitsiz gelişme ile birlikte derinleştiğini ve tarihsel olarak oluştuğunu unutmamalıyız. Bütün bunlar üretkenliğini yitiren özel sermayeye yapılı çevre üretiminde nefes alabileceği bir yer açma girişiminden başka bir şey değildir.

Hatta, "Ankara'nın küçültülmesi" ideolojisi, İstanbul'da emlak sektörüne yatırılmış ölü sermayeyi harekete geçirebilmek ve sermaye birikiminin koşullarının yaratılması ile ilişkisi içinde değerlendirilmelidir. Kamu hizmetlerinin özelleştirilmesiyle başlayıp, devlet iktisadi işletmelerinin özelleştirilmesine yönelik uygulamalar bugün kamusal mekan ve değerlerin özelleştirilmesine yöneliyor. 1920'lerde Ankara'nın yaratılması ve Anadolu'nun kalkındırılması Türkiye'nin yaratılmasıydı. 1990'lı yıllarla başlayarak bugüne kadar işlenen "Ankara'nın yükünden kurtulma" ideolojisi, İstanbul'un azmanlaşması ve sınırsız büyümesi, "kabuğunu çatlatması"na hizmet ediyordu. Bu ise ulusal birikimin, küresel sermaye hareketlerinin odağı olması hedeflenen dünya kentlerine aktarılması anlamına gelmektedir.

Yerel yönetimlerin, sermayeyi kendilerine çekebilmek için gereğinden fazla imarlı alan yaratmaları, büyüyen ve sürekli genişleyen uluslararası piyasaların gereksinmelerine uygun yerel açılımlar sağlamıştır. Gelişmenin mümkün olmadığı yerlerde bile, gereğinden fazla imarlı alan açılmıştır. Yerel yönetimler yarışmaktadır. Piyasaların yaşayabilmesi için bol miktarda yarışan aktörlere ihtiyaç vardır. Bu kavramların hepsi genel bir tabloyu tamamlıyor.

## KÜRESELLEŞME İDEOLOJİSİNE TESLİMİYET, AKADEMİK DÜNYANIN SORUMLULUĞU YA DA SORUMSUZLUĞU

Özelleştirme ve kuralsızlaştırma, özel sektörün katılımının arttırılması, kamusallığın daralması ve çöküşü birlikte gerçekleşiyor. “Kamusallığın çöküşü” diye bir düşünce ortaya atılıyor. Akademik dünyamız, bu ithal kavramı kısa sürede keşfediyor ve bütün düşüncesini bunun üzerinden kurguluyor. Süregiden durumları değişmez gerçeklikler ya da müdahale edilemez süreçler olarak ortaya koymaları nedeniyle bir gizemselleştirme gerçekleşiyor. Aslında bu süregiden durumların meşrulaştırılmasından başka bir şey değildir.

Kent planlama alanında, dile getirilen sürecin meşrulaştırılması yönelik kavramsallaştırmalara yönelebiliriz. İdeolojik çerçeveye katkıda bulunan tartışmalara değinebiliriz. Bunlardan biri, “planlamanın meşruiyeti” tartışmasıdır. Bu tartışmada planlamanın meşruiyeti sorgulanmıştır. Bu şekilde, akademik çevreler üzerinden meslek çevresi ve ortamı iktidarsızlaştırılmıştır. Bu teknik birikimin iktidarsızlaştırılmasından başka bir şey değildir. Bu tartışmada, kapsamlı ve kamu merkezli planlama ret edilmiştir. Bu tartışmaya ve savlara katkıda bulunan mesleki kavramlardan biri de “esnek bölgeleme” [flexible zoning] kavramıdır<sup>21</sup>; yani arazi kullanımlarında esneklik sağlanması yaklaşımı. Bu kavram, kamu taşınmazlarının özelleştirilmesi uygulamalarına önemli bir ideolojik zemin yaratmıştır. “Proje demokrasisi” [project democracy] olarak ortaya atılan sav, kentlerin, herhangi bir arazi kullanım disiplinin dışında, tümüyle piyasanın istemlerine uygun dönüşümüne ideolojik alt yapı oluşturmuştur. “Müzakere” [negotiation], “iletişimsel akılcılık” [communicative rationality]<sup>22</sup> gibi kavramlar, kamusal yararlar çevresinde gelişen planlama yaklaşımının yıkılmasının ideolojik kavramlarına dönüşmüşlerdir.

Bugün gelinen noktada, bu kavramları kullanmış akademik çevrelerin hiçbir sorumluluğu yok mudur? “Planlamanın meşruiyeti”! Yani sermaye bütün acımasızlığıyla hayatımıza sirayet ederken, planlamanın

---

21 W. Dillinger, *Urban Property Tax Reform*, 1991; D. E. Dowall, *Land Market Assessment: A New Tool For Urban Management*, 1991.

22 P. Healey, *Planning Through Debate: Communicative Turn in Planning Theory*. In F. Fisher and J. Forester (eds) *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, UCL Press, London, 1993.

meşruiyetini tartışmak tümüyle başka bir amaca hizmet edecekti. “Esnek bölgeleme” kavramı bu tartışmanın kilit kavramıdır. Bu kavram yoluyla, kuralsızlaştırma inşa edilmiştir. 1990’ların başında, İstanbul’da Dalan dönemi sırasında gerçekleştirilmiş imar değişiklikleri yoluyla binlerce hektar yeşil alan yapılaşmaya açılmıştır. Bugün doğal çevreyi tüketme en acımasız yollarla devam ediyor. İstanbul sermaye dolaşımı açısından son derece esnek biçimde bölgenmektedir. Özelleştirilen bir kamu mülkünün değer kazandıracak imar koşulları ile donatılmasından daha “esnek bir bölgeleme” olabilir mi? “Esnek bölgeleme” yoluyla parça parça gelişmeye açarak, kentsel rantları yaratıyorlar; bir alışveriş merkezi yapıyorlar, yanına da bir “rezidans”. “Rezidansı” alışveriş merkeziyle, alışveriş merkezinin rantını da rezidansla güvence altına alıyorlar. İstanbul’da 1980’li yılların ikinci yarısından sonra kentin dışındaki güzelliklerine kaçan burjuvazi bugün kentin merkezlerini ele geçirmeye çalışıyor. Çünkü kentin dışına çıkmanın herkes için bir maliyeti var bir şekilde; yani öncelikle bir zaman maliyeti. Ancak bu konunun siyasi ve ideolojik yönleri, yani kenti kaybetmemek gibi bir iktidar kaygısı göz ardı edilmemelidir.

Kentlerin çok önemli bir bölgesi, kentsel dönüşüm bölgesi ilan ediliyor. Ancak toplumsal ve mekânsal anlamda herhangi bir kapsamlı planlamanın ürünü olarak değil; projelerle yapılıyor. Yani planlama yok! “Yukarıdan aşağıya planlama”, “aşağıdan yukarıya planlama” vb tartışmaları anımsayalım. Bugün daha demokratik bir planlama çerçevesi mi sahibiz? Belirtelim, planlama yukarıdan aşağı bir iştir. Aşağıdan yukarıya planlama olmaz, çünkü planlama kamu gücü kullanılarak, kamu adına ve kamu yararı amacıyla özel mülkiyet haklarına getirilen bir sınırlama aracı, bir düzenlemedir. Bunu yaparken, insanları dinleyebilirsiniz, sorunlarını çözmeye ve onlara seçenekler üretmeye çalışabilirsiniz. Bugün kentsel dönüşüm projeleri yoluyla kentlerimize damgasını vuran uygulamalar demokratik bir planlama çerçevesinin ürünü olduğunu kimse ileri süremiyor. Artık hangi kuramsal ve kavramsal çerçevelerin, günümüzün bu “lanetlenen” uygulamalarının ideolojik altyapısını oluşturduğunu görmezden gelemeyiz.

## SON SÖZ

Bu kavramsal çerçeveler ile kentleri ve planlamayı yok ettik. Bugün, ulusal planlama dizgesinin bölünmüşlüğü ve kuralsızlaştırılmasının sonucu olarak kentler de bölünüyor, ortak bağlamını yitiriyor, bunun da adı “planlama demokrasisi” mi olacak? “Aşağıdan yukarı planlama” ya da “yukarıdan aşağıya” tartışmasının aslında ulus devletin düzenleme araçlarının zayıflatılması için uydurulmuş kavramlardır. Bütün bunların hepsi birer gizemselleştirme. Küreselleşme kavramı da; emperyalizmin son çırpınılarıdır. Kuşkusuz bu şekilde devam etmeyecek. Yeter ki bu kavramları kendi dünyamızda içselleştirmeyelim.

## KAYNAKÇA

- ACSP-AESOP, *The Network Society: The New Context for Planning, Abstracts*, ACSP-AESOP Third Joint Congress, Leuven, July 8<sup>th</sup>-12<sup>th</sup>, 2003.
- Akat, A.S., “Ankara”, *Sabah Gazetesi*, 23 Ekim 1994.
- Aksoy, A., “Istanbul’s choice: Openness,” *Istanbul City of Intersections*, The London School of Economics, and Political Science, London, 2009, s.48-51.
- Altan, M., “Başkasaba”, *Yeni Yüzyıl Gazetesi*, 5 Temmuz 1991.
- Altan, M., “Ankara’nın Başkentliği”, *Sabah Gazetesi*, 6 Haziran 1996.
- Ambrose, P., *Whatever Happened to Planning*, Methuen, London, 1986.
- Castels, M., *The Information City: Information Technology, Economic Restructuring and the Urban-Regional Process*, Blackwell, Oxford, 1989.
- Cointreau-Levine, S., *Private Sector Participation in Municipal Solid Waste Services in Developing Countries*, Urban Management Programme, The World Bank, Washington, D.C., 1994.
- Dillinger, W., *Urban Property Tax Reform*, The World Bank Working Papers, n.710, Washington D.C., 1991.
- Dillinger, W., *Decentralization and its Implications for Urban Service Delivery*, *Urban Management Program*, The World Bank, Washington D.C., 1994.
- Dowall, D. E., *Land Market Assessment: A New Tool For Urban Management*, A paper prepared for the Municipal Finance component of the joint UNDP/ World Bank, UNCHS, Urban Management Program (UMP), Washington, D.C., 1991.
- Düzel, N., “Ankara Bir Sussa”, *Hürriyet Gazetesi*, 23 Şubat 1994.

- Eraydın, A, Güvenç, M. ve Türel, A., “Küreselleşme Kıskaçında Yeni Kentsel Oluşumlar”, *Archidek*, 1, 2005, s.50-55.
- Ersoy, M., Keskinok, H. Ç. “Yerelleşme: Küreselleşmeye Karşı Bir Akım mı?”, *Teori*, 1997.
- Farvacoque, C and Mc Auslan, P., *Reforming Urban Land Policies and Institutions in Developing Countries*, Urban Management Program, The World Bank, Washington, D.C., 1992.
- Friedman, J., “The new political economy and of planning: The rise of civil society,” in M.Douglas and J.Friedmann (eds), *Cities for Citizens: Planning and the Rise of Civil Society in a Global Age*, Wiley, London, 1998.
- Günay, B., “Ankara Karalamaları- Türkiye’nin Başkenti: Ankara”, *Ada Kentliyim Dergisi*, 96/3, Sayı: 7, Eylül-Kasım 1996, s.80-85.
- Gürel, S., “Avrasya’nın Başkenti İstanbul”. *Cumhuriyet Gazetesi*. 12 Aralık 1992.
- Healey, P., “Planning Through Debate: Communicative Turn in Planning Theory”, F.Fisher and J.Forester (eds), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, UCL Press, London, 1993.
- Helsinki Yurttaşlar Derneği, *Modernleşme ve Çokkültürlülük-Modernity and Multiculturalism*, Helsinki Yurttaşlar Derneği, İletişim Yayınları, İstanbul, 2001.
- Keskinok, H. Ç., “Comments on Recent Debates on Privatization of Services and Goods Provided Publicly”, *METU Studies in Development*, 15.4, 1988, s.74-78.
- Keskinok, H. Ç. “Özelleştirme ve Kent Planlama”, *Teori*, 109, 1999, s.3-21.
- Keskinok, H. Ç., “Küreselleşme Kıskaçında Kent ve Planlama”, *Mimarist*, 3, 2001.
- Keskinok, H. Ç., “Türkiye’de Kent Planlamanın Sorunları ve Avrupa Birliği Süreci”, Avrupa Birliği Süreci ve Planlama başlıklı 25. Dünya Şehircilik Günü 5. Türkiye Şehircilik Kongresi, *Avrupa Birliği Süreci ve Planlama*, Şehir Plancıları Odası Yayını, Ankara, 2002.
- Keskinok, H.Ç. Türkiye’nin Ulusal Devletine Karşı Yeniden Yapılanmasında Yerel Yönetim Reformu, Kentleşme Siyasetleri, Kaynak Yayınları, 2006, s.79-88.
- Keskinok, H. Ç., Shifting from Planning Human Settlements to Enabling Networks: At What Costs? The Case of Turkey, *Ekistics*, 75, 2010. (Basılacak).
- Keyder, Ç., “İstanbul’u Nasıl Satmalı?”, *İstanbul Dergisi*, Ekim Sayısı, sayı 3, 1992.

- Keyder, Ç.. *Ulusal Kalkınmacılığın İflası*, İstanbul, Metis Yayınları, 1993.
- Keyder, Ç., (eds), *Istanbul Between the Global and the Local*, New York, Oxford, Rowman and Littlefield, 1999.
- Klitgaard, R., Mac Lean-Abaroa, R. Ve Parris, H.L., *A Practical Approach to Dealing with Municipal Malfeasance*, Urban Management Program, The Working Paper Series, n.7, The World Bank, 1996.
- Paul, S., *Choosing Between Private and Public Alternatives in Development: Criteria, Constraints and Challenges*, a World Bank Working Paper, Washington, D.C., 1985.
- Sanyal, B., "Relegitimation of development planning: What will it take?" *Changing Cities*, MIT, Department of Urban Studies and Planning, Spring, s.4-6, 1993,
- Sassen, S., *The Global City: New York, Tokyo and London*, Princeton University Press, Princeton, NJ., 1991.
- Sönmez, M., *Türkiye'de Bölgesel Eşitsizlik*, Alan Yayıncılık, İstanbul, 1998.
- The World Bank *Urban Sector Review: Turkey*. The Document of World Bank, Report No: 4631-TU, 1983.
- Un, N. ve Çelik, F, "Bırakın İstanbul Kabuğunu Çatlatsın". *Nokta Dergisi*, y.10, s: 11, s.40-47, 1992.
- UNDP (United Nations Development Program), *Urban Management Program/ Phase 2: Capacity Building for Urban Management in the 1990s*, United Nations Development Program, 1990.
- Wallerstein, I., *The Modern World-System*, Academic Press, New York, 1974.
- World Bank, *Urban Sector Review in Turkey*, The Document of The World Bank, 1983.
- World Bank, *Urban Policy and Economic Development- An Agenda for the 1990s*, A World Bank Policy Paper, Washington, D.C., 1991.

# KİTAP İNCELEMESİ-I

**Mete Yıldız, Mehmet Zahid Sobacı (ed.), *Kamu Politikası: Kuram ve Uygulama*, Adres Yayınları, Ankara, 2013.**

1990'lı yıllardan itibaren, özellikle de son 10 yıldır Türkiye'de kamu politikası analizi çalışma alanına olan akademik ilginin gittikçe arttığı sıklıkla dile getirilmekle birlikte artan ilgiyi karşılayacak nitelikte, kapsamlı ve güncel bir ders kitabı ile kamu politikası çalışmalarını bütünüyle kapsayan derleme bir kitabın olmayışı alandaki önemli eksikliklerden biri olarak dikkat çekmektedir. Hâli hazırda, kimi kamu yönetimi kitaplarında kendine kısmen yer bulan ve bazen de kamu politikası analizine ilişkin kitaplarda benzer konuların işlendiği bir alan olarak tasvir edilebilecek kamu politikası analizinin durumu hakemli sosyal bilimler dergilerinde daha parlak olsa da, süreli yayınlardaki çalışmaların Türkiye'de bu konuda araştırmalarını sürdüren ve sürdürecektir olan öğrencilerin, akademisyenlerin ve alan meraklılarının ihtiyacını karşılamaya yetmediği de bir gerçektir. Bu gerçekliklerden hareketle Mete Yıldız ve Mehmet Zahid Sobacı'nın derlediği Adres Yayınları'ndan çıkan "Kamu Politikası: Kuram ve Uygulama" adlı kitap yukarıda bahsi geçen eksiklikleri tamamlama konusunda önemli bir girişim olarak değerlendirilebilir. Bu girişimi önemli kılan noktalardan birisi alandaki eksikliği, kuram ve uygulamayı bir araya getirerek tamamlama çabasıdır. Kitabın, kamu politikaları alanında çalışan sınırlı sayıdaki akademisyeni bir araya getirmesi de girişimi önemli kılmaktadır. Bunlarla birlikte kitabın, kamu politikaları çalışmalarını Amerikan menşeli ideolojik bir araç veya adı geçen ülkenin siyasal projesinin bir parçası olarak değerlendirmekten öte, alanın ABD kökünü ve bağımlı görmezden gelmeden, bu çalışmaların kamuyu ilgilendiren sorunların çözümü sürecine önemli katkılar sağlayabileceği inancı üzerine kurulu olduğu anlaşılmaktadır.

Hacettepe Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü öğretim üyelerinden Mete Yıldız ile Uludağ Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü öğretim üyelerinden Mehmet Zahid Sobacı'nın derleme çalışmasına, uluslararası kuruluşan, üniversitelerden ve özel statülü yükseköğretim kuruluşlarından olmak üzere 17 farklı kurumdan aralarında öğretim görevlisi, araştırma görevlisi, lisansüstü öğrencisi ve lisansüstü



aday öğrencisi konumunda bulunan 36 yazar katkıda bulunmuştur. Kitapta 14’ü kuram, 12’si uygulama odaklı toplam 26 bölüm bulunmaktadır. Bu 26 bölüm bahsedildiği üzere “Kuram” ve “Uygulama” başlıkları altında iki kısma ayrılmış, derleyenlerin “Kamu Politikası Çalışmaları Nereye?” başlıklı değerlendirme yazıları da kitabın sonunda son söz olarak yerini almıştır. Kitap bu iki kısım dışında herhangi bir alt başlığa bölünmemiştir.

Kitabın 14 bölümden oluşan “Kuram” başlıklı ilk kısmını, kamu politikası analizi alanında çalışan ve bu alana ilgisi olanların ihtiyaç duyabileceği temel bilgilerin yer aldığı giriş niteliğinde genel bir çerçeve olarak okumak mümkündür. Bu kısımda kamu politikası çalışmaları ile ilgili kavramsal ve tarihsel açıklamalarla birlikte kamu politika döngüsünün temel aşamalarına ilişkin açıklayıcı-tanımlayıcı bölümler yer almaktadır. Bu kısım, kamu politikası ve kamu politikası analizinin tanımlandığı; kamu politikası oluşturma aşamasında etkili olan uluslararası aktörlerin, sivil toplum kuruluşlarının, düşünce üretim kuruluşlarının rollerinin ve aktörler arasındaki ilişkilerin ayrı ayrı tartışıldığı; Türkçe alan yazınında kamu politika döngüsünün daha az ilgi gören gündem belirleme basamağının ve türlerinin incelendiği; politika sürecinde karar verme modellerinin ve kamu politikalarının uygulama aşamasının açıklandığı bölümlerin toplamıdır. Temel bilgiler ile kamu politikası aşamalarına ilişkin bölümlerin yanında ilk kısım, Türkçe alan yazında üzerinde az durulan ya da daha önce durulmamış olan konuları da içermektedir. Kamu politikasında yorumlamacı yaklaşımların ve karmaşıklık kuramının ele alındığı bölümler ile Türkiye’de özgün bir kamu politikaları analizi geleneğinin oluşturulup oluşturulamayacağı ve karşılaştırmalı kamu politikası konularını tartışmaya açan bölümler buna örnek gösterilebilir.

12 bölümden oluşan “Uygulama” başlıklı ikinci kısım sırasıyla eğitim, sağlık, sosyal politika, göç, çevre, afet, kentsel dönüşüm, ulaşım, kamu personel sistemi, yolsuzlukla mücadele, yerleşme ve e-devlet konularındaki kamu politikalarına ve politikaların uygulamalarına odaklanmaktadır. Politika analizleri yoğunlukla Türkiye odaklı olmakla birlikte göç, çevre, kamu personel sistemi, yolsuzlukla mücadele ve yerleşme politikalarının tartışıldığı bölümlerde küresel ve uluslararası düzlemin etkileri ile diğer ülke uygulamaları yer almaktadır. Bu kısımda yer alan analizler gerek politikaların belirlenmesi gerekse uygulanması aşamalarında nicel verilere dayalı istatistikî analizler olmaktan çok uy-

gulamaların yorumlanmasına dayanmaktadır. Dolayısıyla bu bölümler “politika değerlendirmeleri/yorumlamaları” olarak okunabilir.

Pek çok sosyal bilim dalı gibi çok disiplinli bir çalışma alanı olarak betimlenen kamu politikalarının bu niteliği incelenen kitapta da göze çarpmaktadır. Yazarlar yoğunlukla üniversitelerin ve özel statülü yükseköğretim kurumlarının Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi (19 yazar) ile Kamu Yönetimi (8 yazar) bölümlerinden ve TODAİE’den (1 yazar) olmakla birlikte farklı disiplinlerden ( Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri, Uluslararası Göç Örgütü, Ceza Adaleti, Kentleşme ve Çevre Sorunları, Public Affairs, İnsan Kaynakları Yönetimi, İktisat, Felsefe, Sağlık İdaresi, Sağlık Kurumları Yöneticiliği) yazarlar göze çarpmaktadır. Bununla birlikte kitapta –Türkiye’de kamu politikaları analizi çalışmalarının durumu ile ilgili olabileceği gibi derleyenlerin iletişimde olduğu çevreden de kaynaklanma ihtimali olan- “kuram” ve “uygulama” ayrımındaki eğilim dikkat çekicidir: “Kuram” başlıklı kısımda çok disiplinlilikten söz etmek mümkün görünmezken “Uygulama” kısmı kökenleri farklı disiplinlerden olan yazarlarca üretilen bilgilerin toplamıdır. “Kuram” başlıklı bölüme katkıda bulunanların (19 yazar) büyük bir kısmı üniversitelerin İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi (13 yazar), Siyasal Bilgiler Fakültesi (1 yazar) ile TODAİE (1 yazar) üyesidir. Polis Akademisi üyesi olan 3 yazardan 2’sinin fakülte ismi farklı olsa da bölümleri yine Kamu Yönetimi’dir. Bu dağılım daha öze indirildiğinde ise görülmektedir ki, kuramsal kısma katkı veren yazarların 15’i doğrudan Kamu Yönetimi bilim veya anabilim dalı üyesi, 1’i ise çalışma alanı amme idaresi olan TODAİE üyesidir. Kısacası kitapta, kamu politikaları analizi alanındaki kuramsal bilgilerin Kamu Yönetimi kökenli akademisyenlerce üretildiği görülmektedir. Kitap özelinde değerlendirildiğinde alana çok disiplinli olma niteliğini kazandıran bölüm ise daha çok kamu politikalarının uygulanmasına odaklanan “Uygulama” başlıklı ikinci kısımdır. Kamu politikaları çalışma alanına Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü ve hatta doğrudan Kamu Yönetimi Anabilim Dalı veya Bilim Dalı dışından katkı veren yazarların hepsi uygulama bölümünde yer almaktadır.

Temel amacı derleyenleri tarafından “kamu politikası alanında başvuru kaynağı olmak” şeklinde belirtilen “Elkitabı” niteliğindeki kitap, hem güncelliği hem de ele aldığı konuların kapsayıcılığı bakımından alandaki boşluğu doldurmaya adaydır.

**Burcu Olgun**  
**Arş.Gör., Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi**

## KİTAP İNCELEMESİ-II

**Nuray Ertürk Keskin, Melda Yaman, *Türkiye’de Tütün: Rejiden TEKEL’e TEKEL’den Bugüne*, NotaBene Yayınları, Ankara, 2013.**

Tarım ve sanayi ilişkisi her dönem tartışmalı ve karmaşık bir ilişki olmuştur. Bu karmaşanın temel sebeplerinden biri tarım faaliyetinin arkaik bir faaliyet olarak tanımlanmasından ileri gelmektedir. Özellikle Aydınlanma Çağı ile birlikte başlayan ve Sanayi Devrimi ile devam eden yeni insan arayışı bu algıyı oluşturmada büyük rol oynamıştır. Tarım, feodal dönemi temsil eden bir yapı olarak ilerlemenin engeli olarak kabul edilmiştir. Oysaki tarım, avcılık ile toplayıcılıktan sonra toplumsal işbölümünün önemli bir unsuru olarak ortaya çıkmıştır ve dönüştürücü rolü yadsınmamaktadır. Yaşam alanlarının kurgulanması, zamanın tarımsal faaliyetlerine göre düzenlenmesi gibi fonksiyonel unsurların yanında tarımın “artı değer” olarak tanımladığımız önemli bir katkısı vardır ki bu belki de dünya tarihini altüst edebilen en temel katkılardandır. Bu nedenle, tarımı “arkaik” olarak tarif edip göz ardı etmek ekonomik, siyasal ve toplumsal bir tarihi yok saymak olarak kabul edilebilir.

Tütün, şeker gibi “politik” bitkiler ise hem üretildikleri alanı hem de toplumu değiştirebilme yeteneğine sahip bitkilerdir. Bu örneklerin endüstri alanında “birincil”, tütün özelinde ise “alternatifsiz” bitki oluşu önemlerini bir kat daha arttırmaktadır. Bu bitkileri politik olarak nitelenmek temelsiz bir iddia değil, aksine tarihsel süreç içinde karşılığı olan bir gerçekliktir. Bu gerçekliğin bir kesitini de Nuray Ertürk Keskin ve Melda Yaman’ın “Türkiye’de Tütün: *Rejiden TEKEL’e TEKEL’den Bugüne*” adlı kitabında görebilmemiz mümkündür.

Korkut Boratav’ın “Sunuş”uyla takdim edilen kitabın, “*heyecanlandırıcı*” yanı takdimden itibaren ortaya çıkmaktadır. Kitabın alt başlığı olan “*Rejiden TEKEL’e TEKEL’den Bugüne*” bir dönemlemeye işaret etmektedir. Bu dönemleme salt yıllar arasına bir ayraç koymak gibi araçsal görev görmekten ziyade dönemin üretim yapısı ve araçlarına, devletin niteliğine de işaret etmektedir. Yine Boratav’ın belirttiği üzere, “*Osmanlı toplumunun bir yarı sömürgeye dönüşümünü Reji düzeni; Cumhuriyet’in ekonomik bağımsızlık ve sanayileşme arayışını*

*Tekel modeli; neoliberalizme geçişi ise desteklemenin tasfiyesi ve özelleştirme temsil edecektir.”* (s.14) .Kitabın üç bölümünü de oluşturan bu üç dönemin takip nesnesi ise “tütün” olmuştur.

Kitap geniş bir kaynak taramasına ve bir araştırma projesinin verilerine dayanmaktadır. Araştırma alanı Samsun olarak belirlenen çalışmada, tütün yetiştiren ya da yetiştirmiş kişilerle alan araştırması yapılmış ve derinlemesine görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Çalışmanın ve özelde bu yöntemin önemi, tütün sektörüne dair salt betimsel birtakım analizlerin değil, tütünün insan, toplum ve kent üzerindeki etkilerinin çözümlenmiş olmasından kaynaklanmaktadır. Bu zengin analiz araçları kitabın çeşitli bölümlerinde karşımıza çıkmakta; ekonomi ya da siyaset üzerinden yapılan kısıtlı bir analizin yerine toplumsal cinsiyet alanından kalkınma disiplinine, kamu politikasından yönetim bilimine, emek tarihinden ekonomik coğrafyaya pek çok alanı barındıran bir çerçeve çizilmektedir. Osmanlı Arşivi’nden taranan kaynaklarla da döneme ilişkin birincil veriler elde edilmiştir.

“Tütünde Reji Dönemi” olarak adlandırılan birinci bölüm Osmanlı Devleti’nin ekonomi politiğini tütünün etkileri çerçevesinde incelemektedir. Reji İdaresi, Osmanlı Devleti’nin uluslararası alanla temasının, kendini bu alanda var edebilmesinin, bir tezahürü olarak ortaya çıkan bir kurumdur. Ekonomik alanda bütçe açıkları ve yüksek borç yüküyle kendini gösteren bu bunalım, siyasi alanda da özellikle Batılı devletlere doğrudan bağımlılığa yol açmıştır. Bu ilişki Batılı ülkelerin müdahale mekanizmaları üretmesine sebep olmuştur. Bu müdahale mekanizmalarından biri de Duyunu Umumiye İdaresi olmuştur. Verilen borçların geri ödenmesini garanti almak üzere örgütlenen bu yapı daha sonra Cumhuriyet döneminde “borçları geri almak üzere” örgütlenen mekanizmaların belki de ilk temsilcisi olarak karşımıza çıkmaktadır. Duyunu Umumiye pek çok gelir getiren ve önem arz eden sektörü sahiplenmiştir. Bu sektörlerden biri de tütün olmuştur; ancak bu sektör neredeyse ilk kez rastlanan bir yöntemle düzenlenecektir: Pek çok ülkeyi içinde barındıran bir ortaklığı temsil eden Reji, dönem içerisinde yeni bir hava getirmiştir (s.64). Bu salt sektörel alanda değil, özellikle Reji’nin temsilcilikler açtığı liman kentlerinde de kendisini göstermiştir. Bu kentlerden biri olan Samsun, zamanla hem tütün üretiminin gelişkinliği ve kalitesiyle kendinden söz ettirecek hem de tütünle her bakımdan bütünleşecektir. Yazarlara göre bu dönemde, “*meta ilişkilerinin gelişmiş olması bakımından Samsun Çukurova’dan çok İzmir’e*

*benzemekteydi.”(s.93). Bu fark özellikle kapitalist üretim ve değişim ilişkilerinin Samsun’da daha erken tarihlerde gelişme gösterdiğini bize bildirmektedir.*

Samsun kentinin tütünle bu bağı izleyen bölümlerde alan araştırmasının da somutlaştırdığı üzere, her alanda karşılığı olmuş bir deneyimdir. Tütünün bir aşk olarak nitelendirilmesi (s.492) tütün fabrikalarının kamu eliyle işletildiği döneme duyulan özlem ile birlikte ele alındığında sanıyoruz ki başka bir coğrafyada karşılaşılması her zaman mümkün olmayan bir düşünüş ve duygu olacaktır. Korkut Boratav’ın heyecanlandırıcı nitelemesinin hakkı hem günümüze aktarılan bu tecrübelerden hem de Reji döneminde bile hükümdara yabancı sermayenin girişinin yol açacağı durumu öngörebilen, bunu en saf biçimiyle dillendiren bir halkın varlığı ile teslim edilmektedir. Bu bölümde yer alan diğer bir ayrıntı ise “kolculuk” adı verilen ve tütünü korumak üzere özel olarak örgütlenen bir topluluktur. Kolculuk, uzun yıllar pek olumlu gözle bakılan bir kavram olmamıştır, zira Reji ve düzenlemelerini çağrıştırmaları burada önemli paya sahiptir.

Döneme dair söylenebilecek pek çok şeyin içerisinde kadın ve çocuk işçilerin yoğun emek gerektiren bu üretimde çok düşük ücretlerle çalıştırılmış olması aslında kapitalist sistemin dönemlerini izleyebileceğimiz bir çalışma ile karşı karşıya olduğumuzu da göstermektedir. Bir direniş aracı olarak gelişen “kaçakçılık” ise uzun yıllar -hem Osmanlı Devleti döneminde hem de Cumhuriyet döneminde- mücadele edilen bir gerçeklik olarak ortaya çıkmıştır. Kaçakçılığın salt ekonomik birtakım basit çıkarları sağlamak üzere değil politik ve toplumsal mücadelenin aracı olarak gerçekleştiği görülmektedir.

Osmanlı döneminde gerçekleştirilen ilk grevlerin Reji İdaresinde ortaya çıkışı dönem itibariyle bu eylemi gerçekleştirmenin güçlükleri bir yana, sektörün dinamizmini de ortaya koymuştur. Cumhuriyet döneminde de tütün işçisi Türkiye tarihinde yine bir ilk yaratacak eylemliliğe geçecek ve dünyayı şaşırtacaktır.

“Tütünde Devlet Tekeli” adlı ikinci bölüme konu olan yeni dönem ise Reji İdaresi’nin tasfiye edilip devlet tarafından satın alınmasıyla karakterizedir. Bu yeni yönetim iktisaden yeni bir yapılanmayı göstermektedir. Kapitalizmin yeni üretim biçiminin, “ihtiyaç üzerine” tercih edildiğini tespit etmek günümüzde bu sektörden, kurumlardan ve daha önemlisi insanlardan nasıl vazgeçildiğini görmemizi kolaylaştıracaktır.

“Devletçiliğin Türkiye’de kapitalist bir gelişme modelinin bir parçası olduğu da belirtilmelidir.”<sup>1</sup>. Bu gelişme modelinin gerektirdiği müdahale gereklilikleri ise cömertçe yerine getirilmiştir. Bu alandaki önemli deneyimlerden olan “Tütün Kongreleri”yle, birinci elden bilgi ve önerilerin elde edilmesini sağlamıştır. İzleyen dönemlerde bu anlayıştan, “devletçilik dönemi” olarak tarif ettiğimiz politikalarından sapma görülmele beraber, ilgili politikaların bu alanda yeni deneyimlerin yolunu açması bakımından önemli bir yeri de bulunmaktadır.

Açılan yeni tütün fabrikaları ve sigara fabrikaları yer aldıkları bölgeleri yeniden inşa edecek kadar etkili olmuşlardır. Cumhuriyet’in yaratmaya çalıştığı yeni toplum tahayyülü burada yer bulmuştur. Kitabın birçok bölümünde yer aldığı üzere, tütün fabrikalarında çalışan, tütün üreticiliği yapan kişilerin hayatları da değişmiştir. Özellikle Samsun’da, tütünü bir hayat damarı olarak nitelemek yanlış bir tespit olmayacaktır. Kentin Osmanlı Devleti’nden itibaren devam edegelen dönüşümü Cumhuriyet döneminde de devam etmiştir. Bu etki günümüzde “müzeze” kaldırılmış olsa da insanların zihinlerinde canlı ve berraktır. 70 yaşındaki eski bir TEKEL çalışanının hala kendini çalışırken düşlemesi (s.351) ya da bir çocuğun zihninde tütünün bir umut olarak (s.492) yer etmesi meselenin bir bitkinin yetiştirilip işlenmesinden daha fazla anlam barındırdığını göstermektedir.

Son bölüm ise özelleştirme politikalarının etkisiyle kademe kademe TEKEL’in tasfiyesini göreceğimiz bir döneme işaret etmektedir. Birçok alanda olduğu gibi tütün sektörü de liberalleşme politikalarından etkilenmiştir. TEKEL yavaşça eritilmiş ve bir kurumu ortadan kaldırmanın en kolay yolu olarak parçalayıp anlamsız hale getirme yöntemi güdülmüştür. Dönem içerisinde üst kurullaşma politikası tütün sektöründen bağımsız gelişmemiş ve bu kurullar tütün sektörünün özelleştirilmesi sürecinde büyük rol oynamıştır. 2002 sonrası destekleme alımlarının kesilmesi, malumun ilanı olsa da, üreticiye büyük darbe vurmuştur. Üreticinin gelir kaynağı yanında TEKEL ve bağlı fabrikalarda çalışan işçilerin iş güvencesi de ellerinden alınmıştır.

İçeriğinden genel olarak bahsedilmeye çalışılan kitabın, tütünü konu alan birçok çalışmadan ayrılan temel özelliği, analizlerin yanında öneriler ve öngörüler ortaya koymasından ileri gelmektedir. Sosyal bilimleri fen bilimlerinden ayıran yanı yaşamın içinde ve içinden bilim

---

1 Korkut Boratav, *Türkiye İktisat Tarihi 1908-2002*, İmge, Ankara, 2013, s.65.

yapma yetisidir. Yaşamın laboratuvar haline geldiğinde ise elbette üretilen bilim onun dinamizmini taşıyacaktır. Bunun yanında müdahale imkânlarını da beraberinde getirecektir. Kitap söz konusu niteliğiyle ve elde edilen verileri gözler önüne sermekteki yöntemiyle, gelecek araştırmacıları da bu alana çekme gücüne sahiptir. Araştırmanın birçok alan ve disiplinin katkısıyla yürütülmüş olması, bu alanlara ilgi duyan kişileri ortaklaştırması mümkün bir kitapla karşı karşıya olduğumuzu göstermektedir. *Türkiye kapitalizminin en yüksek aşamasını yaşadığı* (s.568) şu süreçte tüm çatışma ve çıkar hesaplarına inat Samsun'un tütün emekçilerine ithaf edilen kitap ele aldığı konunun önemini yine bu emekçilerin ağzından çıkan iki kelimeyle sunmaktadır: *Tütün Aştır.*

***Selime Yıldırım***

***Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü***

## ABSTRACTS

### ***Environmental Policies in Turkey: Shifting Discourses, Enduring Priorities***

**Gökhan Orhan**

*Public policy analysis is a relatively new interdisciplinary field in social sciences. Although, mainstream policy analysis contributed to study of public policies and contributed to policy formation, there are a number of limitations and problems associated with the techniques employed in this process. Interpretive policy analysis brought a number of critiques to certain assumptions of mainstream policy analysis especially with reference to possibility of objective policy analysis through use of a number of technical fixes guided by the rational experts. Interpretive approaches pay attention to study of meaning and construction of meaning through discourses and underline the impossibility of a rational policy analysis free from values. At the end the way you define the problem determines the rest of the game and this is especially the case in environmental policy where findings of scientists and interpretation by major players determine the rules of the game and also winners and losers. This paper offers a critical perspective to mainstream policy analysis and offers an alternative for environmental policy studies that based on the analysis of the impact of new environmental policy discourses on existing institutional context and environmental policy discourses.*

**Key Words:** *Environment, environmental policy, Interpretive policy analysis, critical perspective, Turkey*

### ***The Recognition Process of the Water Right as a Human Right and its Applicability in Turkey***

**Lütfi Yalçın - Musa Gök**

*Water problem at first in 1970's attracted the attention of those who are more sensitive to women and children's rights. Upon the success of these groups in carrying the water problem into the agendas of the United Nations (UN) and in the progress of the recognition of the right to water as a basic human right, the groups who argue that water is not a human right but a human need and must be sellable in the market like other goods started to be interested in the problem. As a result of the struggle of these two sides, in 2002 the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights defined the content of the right to water*



*in a way compatible with the commodification of the water services. Finally, in 2010, the United Nations explicitly recognized the human right to water and sanitation in a General Assembly resolution. It is expected that the resolution of the UN will have some impacts on the water policies of the central government and municipalities in Turkey. Although the constitution seems compatible with the resolution, the Istanbul Water and Sewerage Administration Law and some other laws related to water services and water pricing contain some provisions that explicitly prevent the implementation of a water policy compatible with it. As illustrated by the experiences of the Dikili Municipality, public sector policy actors like the bureaucracies of the central government and the courts do not have a mindset and attitude that see the right to water as a human right.*

**Key Words:** *The human right to water, Dikili Belediyesi, Water services, United Nations, Public policy, Water tariff.*

### **Reading The Personnel Policy Through Strategic Plans in Municipalities; The Case of Municipalities in The Centres of Provinces**

**Uğur Sadioğlu - Uğur Ömürgönülşen**

*Personnel management have an important place in local governments' and especially the municipalities' administrative problems. Even though an expectation formed among local actors for the increasing decisiveness of municipalities on personnel policy in the local government reform process, fundamental decisions on this important policy area have still been made at the central government level. On the other hand, new management tools, flexible employment arrangements and human resources management innovations brought by the Municipality Law No. 5393 enabling to increase the effects of municipalities in the areas of personnel policy. In this context, strategic plans of municipalities standing out as policy discourse in recent years are important sources for the evaluation of personnel policy. In this paper, strategic plans of municipalities at the centres of provinces were examined to evaluate the current situation of municipalities' personnel policy, to show positive and negative developments, and to develop recommendations for problem areas.*

**Key Words:** *Municipalities in the Centres of Provinces, Personnel Policy, Strategic Plans, Local Governments Reform.*

## **Assesment of The Turkish Health Financing Policy**

**Gülbiye Yenimahalleli Yaşar**

*Turkey has started a compulsory general health insurance programme in 2008. This study aims to evaluate the health financing policy of Turkey. The evaluation will be based on the primary objectives of the health financing, which are universal coverage and access to health services, equity, efficiency and sustainability. The study discusses whether the health financing policy in Turkey will be able to achieve of these objectives. The study notes that contribution conditions for entitlement to health services, user fees and other out-of-pocket payments prevent the general health insurance system (GHIS) in Turkey from providing universal coverage and improve the access to health services. The GHIS creates high health cost. Expenditures for preventive health services which are very cost effective are very low. Equity in health financing is still outside the agenda. Fiscal sustainability is one of the important problems. For these reasons Turkey should reconsider its health financing policy as soon as possible.*

**Key Words:** Health financing, health financing in Turkey, general health insurance in Turkey, health and financing, evaluation criteria for health financing.

## **Rototive, Not Incremental Incrementalism; Student Selection and Placement Policy Decisions in Turkey**

**O. Gökhan Hatipoğlu**

*In this study it is aimed to analyse the type of policy of student selection and placement policies in secondary and higher education levels and the question of "how decisions are made?" in these policies. First, the incrementalism approach of public policy discipline was presented and policy/analysis dichotomy of incrementalism was discussed. Then decisions made in the policy process of student selection and placement in last decades were examined and it was tried to be discovered how they were made. At the end of the study it was seen that student selection and placement policies in Turkey and policy decisions preceded were conducted in an incremental manner and planning approach and rationalism were seemed to be left behind. Furthermore, this incremental approach brings about a do-undo cycle rather than acquiring incremental gains. When considering policy analysis dichotomy it was concluded that, the policies in secondary education is closer to the analysis side of incrementalism, while in higher education they coincide with prescriptive incrementalism.*

**Key Words:** Incrementalism, Public Policy, Policy Analysis, Student Selection and Placement Policies in Higher Education, Policy/Analysis Dichotomy.

## **An Attempt That Has Failed: 1945 Dated Law to Make the Farmer Land Owner**

**B. Ali Eşiyok**

*The attempt of the most basic land reform of Republic Period is the Law to Make the Farmer Land Owner which would pass in to law in June 1945 (ÇTK). Since the 17th Article of the Law also envisages that the lands over 50 decrees getting cultivated by the tenants can get sequestrated and distributed again, it won't be exaggerated to describe it as the most radical attempt of land reform in the History of Republic. It is also a quite affine experience in terms that ÇTK indicates a period that getting classified becomes sharp gradually after building the nation state, and that the struggle between landowning as the result of this classification and the reformist side in CHF (Republican People's Party) becomes crystallized gradually. As the result of this struggle, a group representing the large landowning would separate from CHF, and found DP (Democrat Party) together with the commercial bourgeoisie. The discussions performed on ÇTK and the political formation developed as the result of the cooperation of the commercial bourgeoisie and the large land owners would comprise the internal dynamics of the material and spiritual background of the paradigm change after 1946. Getting the 17th Article eliminated that gave ÇTK its spirit would stop the land reform's getting performed that was expected from ÇTK, and the ring of land reform constituting one of the important supports of the Republican regime would be missing. On the other hand, the reform attempts that came up in 1960's and the following years had the characteristics of agricultural reform more than land reform, and it couldn't reach at the effectiveness in order to recover the inequality at distributing land. In the study, it is pointed out that there is also need of land reform today as it was previously, and it is claimed that it has returned a more hurting problem in some S. Eastern cities where the inequalities at land distribution have reached at the dramatic dimensions.*

**Key Words:** *Building Nation State, Land Reform, Law to Make the Farmer Land Owner, the 17th Article, Republic People's Party, Democrat Party.*