

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI

TÜRKİYE’DE PETROL POLİTİKASININ DEĞİŞİMİNİN İNCELENMESİ

Doktora Tezi

Onat GÜNEŞ

Ankara, 2023

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI

TÜRKİYE’DE PETROL POLİTİKASININ DEĞİŞİMİNİN İNCELENMESİ

Doktora Tezi

Onat GÜNEŞ

Tez Danışmanı
Doç. Dr. Ozan ZENGİN

Ankara, 2023

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI

TÜRKİYE’DE PETROL POLİTİKASININ DEĞİŞİMİNİN İNCELENMESİ

Doktora Tezi

Tez Danışmanı
Doç. Dr. Ozan ZENGİN

Tez Jürisi Üyeleri

Adı ve Soyadı

İmzası

- 1) Prof. Dr. Can Umut Çiner
- 2) Prof. Dr. Barış Övgün
- 3) Doç. Dr. Ozan Zengin
- 4) Doç. Dr. Nilay Yavuz
- 5) Doç. Dr. Uğur Sadioğlu

Tez Savunması Tarihi: 15/02/2023

T.C. ANKARA ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğüne,

Doç. Dr. Ozan ZENGİN danışmanlığında hazırladığım “Türkiye’de Petrol Politikasının Değişiminin İncelenmesi (Ankara, 2023)” adlı doktora tezindeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu, başka kaynaklardan aldığım bilgileri metinde ve kaynakçada eksiksiz olarak gösterdiğimi, çalışma sürecinde bilimsel araştırma ve etik kurallarına uygun olarak davrandığımı ve aksinin ortaya çıkması durumunda her türlü yasal sonucu kabul edeceğimi beyan ederim.

15/02/2023
Onat GÜNEŞ

İÇİNDEKİLER

Kısaltmalar	iii
Görsel Dizini	vii
Tablo Dizini	viii
Önsöz	x
GİRİŞ	1
Çalışmanın Konusu	1
Temel Hipotez ve Araştırma Soruları	6
Çalışmanın Önemi ve Katkısı.....	14
Araştırma Yöntemi.....	15
Çalışmanın Genel Planı.....	17
Sınırlılıklar	18
BİRİNCİ BÖLÜM: KURAMSAL VE KAVRAMSAL ÇERÇEVE	20
1.1 Kuramsal Çerçeve: Değişim, Kamu Politikası ve Politika Değişimi	21
1.1.1 Yunan Felsefesinden Yakın Çağ Düşüncesine Ana Hatlarıyla Değişim Meselesi	21
1.1.2 Sosyal Bilimler Literatüründe Değişim Problemi: Değişimin Derecelendirilmesi	27
1.1.3 Kamu Politikası Disiplininde Değişim Olgusunun Genel Görünümü	34
1.1.3.1 Değişimin Önemi veya Önemli Değişimler	34
1.1.3.2 Bir Çözüm Önerisi Olarak Dönemlendirme	38
1.1.3.3 Kamu Politikası Disiplininde “Sıfatlı” Değişimleri Aramak.....	40
1.1.4 Politika Değişiminin Karakteri Olarak Artırmacılık	42
1.1.5 Artırmacı Karakterden Sıyrılırken: Kesintili Denge ve Savunuculuk Koalisyonu	47
1.1.6 Bütünsel Bir Yaklaşım Denemesi: Politika Değişimi Kuramlarını Aşmak	56
1.2 Bir Kamu Politikası Sorunsalı Olarak Petrol.....	60
1.2.1 Metadan Sektöre: Kayaların Arasından Yaşamın Her Alanına Sızmak	62
1.2.2 Enerji Politikasında Petrol	68
1.2.3 Kamu Politikası Penceresinden Petrolün Özerkliği ve Değişim Meselesine Giriş	71
1.2.4 Türkiye’de Petrol Meselesinin Kamu Politikası Olarak Ele Alınması.....	72
1.2.5 Çerçevenin Somutlaşması	80
İKİNCİ BÖLÜM: TÜRKİYE’DE PETROL POLİTİKASI: İNŞA, DEĞİŞİM, DEVLET İŞLETMECİLİĞİ VE ÖZELLEŞTİRMELER	87
2.1 Millîleşme ve Devletçilik Çerçevesinde Petrol Politikası İnşa Çabası.....	88
2.1.1 Cumhuriyetin ilk Yıllarında Genel Görünüm	89
2.1.2 İlk Yasal Düzenleme: 792 No.lu Petrol Kanunu.....	93
2.1.3 Devletin İlk Örgütlenmesi: Petrol Arama ve İşletme İdaresi (PAİİ).....	98
2.1.4 Sektörün Kadim Kuruluşu MTA ve Petrol Alanında Etkinliği	101
2.1.5 Olağanüstü Koşullar Altında Petrol Ofisi’nin (PO) Kuruluşu	105
2.1.6 Petrol Politikası İnşa Döneminin Değerlendirilmesi	107
2.2 Petrol Politikasında Kesintili Değişim ve Alanın Sektörleştirilmesi	110
2.2.1 Uzun Denge Döneminin Sonu: Türkiye’de Petrol Politikasının Değişimi	111
2.2.1.1 Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu: “Kimi sevsek serbestçi çıkıyor”	112
2.2.1.2 Politikada Kesinti: “Koyu Devletçilikten, Hususî Teşebbüsçülüğe”	117
2.2.1.3 Politika Kesintisi Devam Ediyor: 1954 Petrol Kanunu ve TPAO’nun Kuruluşu	126
2.2.2 Politika Değişimi Açısından Bir Kesintili Denge Dönemi midir?	141
2.3 Petrol Umudundan Rafinerileşme ve Petrokimyaya	147
2.3.1 Politika İmajının Petrol Umudunda Şekillenmesi.....	148
2.3.2 Petrol Umudunun Zayıflaması ve Millî Petrol Davası’nın Doğuşu	155

2.4 Devlet İşletmeciliğinin Yükselişi ve Düşüşü.....	169
2.4.1 Petrol Politikasında Dışsal Faktörlerin Etkisi: 1973 Petrol Krizi.....	170
2.4.2 Millî Petrol Davası: Yeniden Devletçilik-Yeniden Samsun’a Çıkmak.....	173
2.4.3 SKÇ Etkisinde Bir Politika Değişimi: Petrol Reformu Kanunu.....	181
2.4.4 Bunalm Koşullarında “Petr’Oil ile Acıklı Bir Öykü”.....	206
2.5 Neoliberalizm, Piyasalaşma ve Özelleştirme Üçgeninde Her Şey Yeniden Değişirken	222
2.5.1 Bir Dikey Entegre Kuruluş Tahayyülü	229
2.5.2 Piyasalaşma Öncesi Basit Artırmacı Politika Müdahaleleri	241
2.5.3 Özelleştirmelere Hazırlık.....	247
2.5.4 Liberalleşme Söylemi Çerçevesinde Politika Savunuculuğu Koalisyonları.....	252
2.5.5 Petrol Politikasında Liberalleşmenin İleri Aşaması.....	266
2.5.6 Gerçekten Her Şey Değişti mi: Politika Değişimi Bağlamında Neoliberal Dönem	281
<i>SONUÇ: Bir Nehrin Hem Aynı Hem Değişen Suyu.....</i>	289
<i>KAYNAKÇA.....</i>	303
<i>EKLER.....</i>	331
Ek 1: Görüşmeci Listesi.....	331
Ek 2: Etik Kurul Resmi İzni	332
Ek 3: Yarı Yapılandırılmış Mülakat Soruları.....	333
Özet.....	334
Abstract.....	336

Kısaltmalar

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AFSAD	Ankara Fotoğraf Sanatçıları Derneği
ADAŞ	Akaryakıt Dağıtım Anonim Şirketi
AKP	Adalet ve Kalkınma Partisi
ANAP	Anavatan Partisi
ANT	Askeri İkmal ve NATO Tesisleri İşletme Başkanlığı
AP	Adalet Partisi
ASO	Ankara Sanayi Odası
ATAŞ	Anadolu Tasfiyehanesi Anonim Şirketi
BDP	Barış ve Demokrasi Partisi
BOTAŞ	Boru Hatları ile Petrol Taşıma Anonim Şirketi
BP	British Petroleum
CALTEX	California Texas Oil Company
CHP	Cumhuriyet Halk Partisi
CSTD	Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi
DB	Dünya Bankası
DiE	Devlet İstatistik Enstitüsü
DiTAŞ	Deniz İşletmeciliği ve Tankerciliği Anonim Şirketi
DM	Danışma Meclisi
DMTD	Danışma Meclisi Tutanak Dergisi
DP	Demokrat Parti
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
DSP	Demokratik Sol Partisi
DYP	Doğru Yol Partisi
EPDK	Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu
ESEKH	Ekonomik ve Sosyal Etütler Konferans Heyeti
ETK	Enerji ve Tabii Kaynaklar
ETKB	Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı
GSMH	Gayri Safi Milli Hasıla
IEA	International Energy Agency

IMF	International Monetary Fund
ISILITAŞ	Petrol Ürünleri Pazarlama ve Taşıma Anonim Şirketi
İDT	İktisadi Devlet Teşekkülü
İGSAŞ	İstanbul Gübre Sanayi Anonim Şirketi
İPRAŞ	İstanbul Petrol Rafinerisi Anonim Şirketi
İTO	İstanbul Ticaret Odası
İTÜ	İstanbul Teknik Üniversitesi
JMO	Jeoloji Mühendisleri Odası
KDT	Kesintili Denge Teorisi
KDV	Katma Değer Vergisi
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KİT	Kamu İktisadi Teşekkülü
KOİ	Kamu Ortaklığı İdaresi
LNG	Liquified Natural Gas
LPG	Liquified Petroleum Gas
MAPEG	Maden ve Petrol İşleri Genel Müdürlüğü
MGK	Milli Güvenlik Kurulu
MHP	Milliyetçi Hareket Partisi
MKK	Milli Koruma Kanunu
MMTD	Millet Meclisi Tutanak Dergisi
MPD	Milli Petrol Davası
MSB	Millî Savunma Bakanlığı
MTA	Maden Tetkik ve Arama Enstitüsü
NATO	North Atlantic Treaty Organization
ODTÜ	Orta Doğu Teknik Üniversitesi
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
OFM	Otomatik Fiyat Mekanizması
OPEC	Organization of Petroleum Exporting Countries
ÖİB	Özelleştirme İdaresi Başkanlığı
ÖYK	Özelleştirme Yüksek Kurulu
PAİİ	Petrol Arama ve İşletme İdaresi
PDR	Petrol Dairesi Reisliği
PETFORM	Petrol ve Doğal Gaz Platformu Derneği

PETKUR	Türkiye Petrol Kurumu
Petrol-İş	Türkiye Petrol Kimya Lastik İşçileri Sendikası
PİGM	Petrol İşleri Genel Müdürlüğü
PMO	Petrol Mühendisleri Odası
PO	Petrol Ofisi
POAŞ	Petrol Ofisi Anonim Şirketi
SHP	Sosyal Demokrat Halkçı Parti
SK	Savunuculuk Koalisyonu
SKÇ	Savunuculuk Koalisyonu Çerçevesi Modeli
SSCB	Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği
STK	Sivil Toplum Kuruluşu
TBMM TD	Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TBMM ZC	Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Ceridesi
TCDD	Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları
TD	Tutanak Dergisi
TDK	Türk Dil Kurumu
TEK	Türkiye Elektrik Kurumu
TEKEL	Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri
TİP	Türkiye İşçi Partisi
TKKOİ	Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi
TMGİT	Türkiye Milli Gençlik Teşkilatı
TMO	Toprak Mahsulleri Ofisi
TMTF	Türkiye Milli Talebe Federasyonu
TOBB	Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TOKİ	Toplu Konut İdaresi
TPAO	Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı
TPC	Turkish Petroleum Company
TÜPRAŞ	Türkiye Petrol Rafinerileri Anonim Şirketi
TÜRK-İŞ	Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu
TÜSİAD	Türkiye Sanayici ve İş İnsanları Derneği
WB	World Bank
YST	Yabancı Sermayeyi Teşvik



Görsel Dizini

Görsel 1: PAİİ Reisi Cevat Eyüp Taşman (Taşman, 1938).....	99
Görsel 2: Kuruluş Yıllarında bir Petrol Kampı (MTA, 1938).....	104
Görsel 3: Cahid Zamangil (Kaynak: TMO İnternet Sayfası)	136
Görsel 4: Petrol Bunalımı sırasında ABD'de kiliseye dönüştürülen akaryakıt istasyonu (Falconer, 1974).....	170
Görsel 5: 1979-80 kışında yaşanan fuel-oil sıkıntısı nedeniyle Başbakan Demirel'i hicveden bir karikatür Selçuk, (1980).....	171
Görsel 6: 1973 Genel Seçimleri öncesinde Ege Bölgesinde bir köy kahvesi, orta üstte "milli petrol" afişi görülüyor. (AFSAD Arşivi, 1973).....	175
Görsel 7: Milli Petrol Davası içindeki politika aktörlerinden biri de Türkiye siyasal hayatında önemli bir yeri olan İsmail Cem'di. (Cem, 1966)	200
Görsel 8: AP Genel Başkanı Demirel'in ("Millileştirmeye Karşıyız", 1965) petrol politikası hakkında bir beyanatı.....	202
Görsel 9: 1979 yılında pek çok benzerine ulaşabilecek olan krize ilişkin bir haber (Doğan, 1979).....	211
Görsel 10: Dönemin BOTAŞ Genel Müdürü LNG ithalatı hakkında bilgi veriyor.("Marmara Ereğlisi'nde yapılacak LNG İthal Terminali",1988).....	241
Görsel 11: Özelleştirmelere karşı 1989'da gazetelere verilen bir ilan (Kamuoyuna, 1989)	246
Görsel 12: Petrol-İş'in 1960'ların önemli bir petrol politikası aktörü olan Aksoy'un suikasta uğraması üzerine basına verdiği " uyarı" ilanı (Petrol-İş, 1990)	259
Görsel 13: Max Ball Türkiye'den ayrıldıktan kısa bir süre sonra yaşamını yitirmiş, vefat haberi basına bu şekilde yansımıştır. ("Memleketimiz Kıymetli" 1954)	282

Tablo Dizini

Tablo 1: Enerji Kaynakları Sınıflandırması.....	64
Tablo 2: 1963-2001 Dönemi Yerli Üretim İthalat Karşılaştırması (PİGM, 2002).....	161
Tablo 3: TPAO merkezli olarak 1973 düzenlemesinin verdiği yetkilerle belirli ölçüde oluşturulan dikey bütünleşme (Petrol-İş, 1999)	197
Tablo 4: MPD İnanç Sistemi Unsurları	201
Tablo 5: 1961-1982 Türkiye Ham Petrol İthalat Tablosu (PİGM, 1982).....	209
Tablo 6: 1985 Yılı ABD-Dışı Fortune 500 Listesi, TPAO 63. sırada görülüyor (TPAO, 2004).....	244
Tablo 7: Politika Değişimi Özet Tablo.....	296

Amasra'da 14.10.2022 tarihinde meydana gelen maden faciasında yaşamlarını yitiren 42 madencinin anısına

ve

Başta Babam olmak üzere tüm maden ve enerji sektörü emekçilerine ithaf edilmiştir.

Önsöz

Yaşamın ilginç bir cilvesi olarak değişime kendi gündelik hayatında mesafeli bir insan olarak bu uzun tez yolculuğu boyunca değişimin, politika değişiminin izleri aradım. Tüm bu süreç beni hem değiştirdi hem de hayata başka bir açıdan da bakmamı sağlayarak olgunlaştırdı. Okuduklarımı, dinlediklerimi, tanıklıklarımı politika değişimi literatürünün sunduğu verimli çerçeveden ele almak bu yolculuğu benim için çoğunlukla heyecan verici ancak elbette zaman zaman da yorucu kıldı. Uzun, yorucu ama heyecan verici bu yolculukta hem yalnızsınız ama bir taraftan da çevrenizdeki güzel kalabalık sayesinde hiç yalnız değilsiniz. Yalnızsınız çünkü neticede bu ancak sizin taşıyacağınız bir yük, zaman zaman birileri “Senin için biraz taşıyabilirim” dese de işin doğası gereği bu pek de mümkün değilmiş. Ancak bir taraftan da hiç yalnız değilsiniz, daima yanınızda olduğunu içtenlikle hissettirenler sayesinde.

Bu kişiler arasında ilk ve en başta adını anmam gereken kişi, tüm süreç boyunca hep yanımda olan, değerli fikirleriyle her zaman zihnimi açan, kriz anlarında daima takındığı olumlu tavrıyla hep motive edici olan tez danışmanım Doç. Dr. Ozan Zengin’dir. Onun üzerimde emeği çok büyük olan hocalığı ve aslında benim için artık hocalığı da aşan yol arkadaşlığı bu tezi meydana getiren unsurların en başında geliyor. Diğer taraftan da yine o kadar şanslıyım ki Tez İzleme Komitemin Ozan Hoca’nın yanı sıra, kamu politikası meselesinde konuya nasıl bakmam gerektiği noktasında çok şey öğrendiğim, tüm yoğunluğuna rağmen bana daima zaman ayıran, her daim yapıcı ve olumlu tavrına hayranlık duyduğum hocam Doç. Dr. Nilay Yavuz ve ders dönemimde aldığım zihin açıcı derslerini zevkle takip ettiğim, komitelerde sorduğu sorularla olaylara hep farklı bir bakış açısıyla da bakmam gerektiğini öğrendiğim ve kitaplarından derinlemesine faydalandığım hocam Prof. Dr. Barış Övgün’den oluşmuş olması çalışmayı başarıyla tamamlamamda çok önemli bir unsurdu. Bu tezin ilk zamanlardaki görünümünden bilimsel bir karaktere kavuşmasında ve teori-pratik birlikteliğini oluşturabilmesinde Tez İzleme Komitemin kolektif emeği çok büyüktür; tüm hocalarıma minnettarım. Diğer taraftan Prof. Dr. Can Umut Çiner ve Doç. Dr. Uğur Sadioğlu’na da tez savunma jürisi sürecindeki değerli görüş ve önerileri için ayrıca teşekkür etmem gerekiyor.

Uzun bir yolculuk dedim. Tüm bu yıllarda doktoram ve tezim konusunda o kadar çok insana bir şeyler anlattım ki. Benim neşeli merakımı hep dikkatle izleyen bu insanların hepsinin adını anabilmem maalesef imkânsız. Ancak bazıları da şu anda yaşamımda çeşitli nedenlerle yoklar, onlara yine de teşekkür etmek isterim. Ayrıca, doktora yolculuğuna ulaşmamı sağlayan, 1992’den beri devam eden eğitim yaşamımda üzerimde emeği geçmiş olan tüm ilköğretim ve lise öğretmenlerime, lisans ve master derecelerimi aldığım ODTÜ ve Essex Üniversitesi’ndeki hocalarıma da teşekkürü bir borç bilirim.

Ozan Hocam gibi ben de çalışırken *café mode*’u epeyce sevdiğimden uzun çalışma saatlerim boyunca hep kulaklarımda olan ve -daha önce hemen hiç olmayan- müzik zevkimi belirli bir noktaya getirmemi de sağlayan Max FM, İTÜ Jazz-Blues Radyosu, Radyo İLEF ve Radyo ODTÜ’nün katkısını anmadan geçemem.

Tezimi jüriye sunmadan önce, son okuma ve düzeltmeleri çok hızlı bir şekilde yapan, kendisi de yakın zamanda doktorasını bitirecek olan ve iyi bir akademisyen olacağına emin olduğum kuzenim Murat Can’a teşekkür ederim. Portakal Çiçeği Parkı’nın değerli sakinleri Nevin,

Ebru ve Efsun da doktoramın özellikle son dönemecinde neşe ve dert ortağım oldular. Benim için Ankara’da öğrenci olmanın karşılığı olan Yağmur ise Amasra’dan itibaren yaşamımın ilk günlerinden itibaren yanımdaydı.

Doktoranın ciddi bir disiplin ve sabır işi olduğunu, uzun çalışma saatlerini geçirmeden hedefe ulaşamayacağını gerek master çalışmalarındaki deneyimlerimden gerekse çevremde doktora eğitimlerine devam eden arkadaşlarımdan gözlemlediklerimden dolayı farkındaydım. Ancak doktoranın içinde pek çok zorlu aşamayı barındıran bir çeşit akademiye kabul olduğunu ve farklı bir işte çalışarak doktora yapıyor olmanın nasıl bir mesele olduğunu sürecin içinde tam olarak kavradım. Çalıştığım kurumda doktoramın en başından beri yakın tanığı ve destekçisi olan, yüce gönüllü çalışma arkadaşım Süreyya Kılıç ve doktoramın özellikle son sürecinde daimî destekçim, kendisi de bir Mülkiyeli olan Utku’ya içten teşekkür ederim.

Kalabalığınız dedik, ancak bu kalabalığın niteliği de o kadar önemli ki... Lisans yıllarımdan beri nerede olursam olayım hep yanımda olan can dostlarım var; Suat, Pınar, Engin, Rana iyi ki varlar. Barış, çok sevgili dostum ve ne zaman düşsem hep yanımdaydı. Ceyhan, Merve ve tabii ki Uğur, bana atfen yıllar evvel isimlendirdikleri “İssiz Adam” grubunda daima yanımda oldular.

Geniş ailemin tüm üyelerine ayrı ayrı ve içtenlikle teşekkür ederim. Sayamadıklarına haksızlık etmek istemem ama Osman ve Cemal Amcam ve ailelerini, teyzem Elif ve eniştem Murat ile keyifli sofralarımın ortağı dayım-yengem Kemal-Sinem çiftini anmadan geçemem. Bir abimin olmaması boşluğunu her zaman ve fazlasıyla dolduran sevgili dayım hayatımdaki idollerimdendir. Annem Emel, babam Mehmet ve canım kardeşim Cansu’ya nasıl teşekkür edebileceğim hakkında bir fikrim yok ne yazık ki. Bu tezin her sözcüğünde ve yaşamımın her anında onların da emeği vardır.

Nihayet, bilme tutkusu bir miktar bilgelikten fazlasını sağlamayacaksa eğer, sanıyorum tüm bu çalışmalar belki biraz beyhudedir. Tezimi savunmama yalnızca dokuz gün kalmışken ülkemizde korkunç bir deprem felaketi meydana geldi, on binlerce insanımızı kaybettik. Çalışma, bu türden doğa olaylarının bir felakete dönüşmemesi için bilimin ve iş ahlakının ülkeye en kısa sürede tam anlamıyla egemen olacağı inancına mütevazı bir katkı olması umuduyla, bilme tutkusunun yol açacağı bilgiğe ulaşacağına inanılan gelecek nesillere emanet edilmiştir.



GİRİŞ

Petrolün egemenliğinin sona eriyor olup olmadığı henüz son derece şüpheli olsa da 20. yüzyıl tartışmasız bir biçimde petrol çağı olarak nitelendirilebilir. Bu nitelendirmenin nedeni açıktır; petrol tüm yüzyıl boyunca teknolojik gelişmelerin de pozitif katkısıyla enerji kaynakları arasındaki yerini sürekli olarak sağlamlaştırmıştır. Rafine edildikten sonra akaryakıt formunda ulaşımda, elektrik enerjisi üretimi ve konutların ısınması alanlarında, yüzyılın ikinci yarısından itibaren bir petrol gazı çeşidi olan doğal gazın yükselişiyle ve petrokimya ürünleri olarak, özellikle de plastik formunda yaşamın her alanında var olan bu meta; dünya çapında oluşturduğu devasa boyuttaki ekonomisiyle, bunalımlarla, savaşlarla tüm toplumları doğrudan veya dolaylı olarak, zaman zaman olumlu zaman zaman da olumsuz yönde etkilemiştir.

Diğer taraftan petrol; aramadan üretime, taşımadan dağıtıma kadar oldukça büyük yatırımlar gerektiren bir üründür. Bu büyüklüğü, hem bu yatırımların gerçekleştirilmesinde finansal olarak son derece yüksek meblağlara ihtiyaç duyulmasında hem de tüm bu yatırımların ileri teknolojik bilgi ve birikim gerektirmesinde yatar. Dahası, enerji kaynağı olarak aldığı ve yerini sağlamlaştırdığı rolden dolayı toplumun her bireyine ulaştırılması gerekliliğinden hareketle petrol sofistike bir üretim ve geniş bir dağıtım altyapısına gerek duymaktadır.

Çalışmanın Konusu

Bu etmenler göz önünde bulundurulduğunda petrolün yüzyıl boyunca dünya devletlerinin temel uğraş alanlarından biri olmasının nedeni anlaşılabilir. Bu uğraş, ülkeler arası ilişkilerde zaman zaman çatışma, savaş ve krizler olarak somutlaşmıştır. Ancak petrol sadece devletler

arası ilişkilerin konusu olmaktan çıkıp, ülkeler bazında da yurttaşların yaşamının temel ögesi haline geldiği için, özellikle 20. yüzyıl ortalarından itibaren devletleri bu konuda “bir şeyler yapmaya” itmiştir; devletler bir şeyler yapmaya genellikle gönüllü olarak katılırken zaman zaman da zorunlu kalmıştır. Devletlerin geniş anlamıyla bir şeyler yapma –bazen de yapmama– durumu, bilindiği gibi, kamu yönetimi literatüründe “kamu politikası” olarak tanımlanmaktadır (Dye, 1987: 1-3). Dye’in bu tanımına bazı ülkeler için ve Türkiye’de petrol meselesinin bir kamu politikası olarak ele alınışı özelinde, ileriki bölümlerde nedenleriyle birlikte açıklanmış olan “bir şeyler yapamama” durumu da eklenmelidir. Bu en yaygın ve en kullanışlı tanımın yanı sıra farklı kamu politikası tanımlarına kuramsal çerçeve bölümünde ele alınacaktır.

Kamu politikasının bir şeyler yapma tanımından yola çıkarak, devletin petrol sektöründe takındığı tutum, aldığı aksiyon ve kararların tamamını, yani geliştirilen ve uygulanan kamu politikasını, “petrol politikası” olarak adlandırabiliriz. Petrol politikasının içine petrol sektöründe yer alan kamu kuruluşlarından özel şirketlere, ulusal ve uluslararası kurumlara, hatta zaman zaman politika oluşumunda önemli kararlar almış gerçek kişilere kadar pek çok aktör dahil edilebilir. Dönemden döneme değişim gösterebilen bu aktörlerin yanı sıra bu politika üzerinde etkili olan ekonomik ve toplumsal etmenleri ve özellikle de iktisat politikasının diğer politika sistemleri üzerinde olduğu gibi petrol politikasına da etkileri önemlidir. İktisat politikasının yanı sıra ulaşım sektöründeki teknolojik gelişmelerin etkisiyle akaryakıt ihtiyacının hızlı şekilde artmasını, ülkeler arası ilişkilerin petrolden kaynaklı olarak geçirdiği gerilimli dönemleri ve özellikle 20. yüzyılın üçüncü çeyreğinden itibaren yükselişe geçen petrol kaynaklı olası çevre kirliliği endişeleri de düşünülebilir. Dolayısıyla, dışsal faktörler olarak petrol arama, üretim ve dağıtımdaki teknolojik gelişmeler, ekonomi ve ulaşım gibi farklı politika alt-sistemlerinden gelen etkiler ile dış politikadaki gelişmeler de

petrol politikası üzerinde etkili olabilmektedir. Bu durum kamu politikası disiplini açısından ele alınsa bile petrol politikasını yalnızca kendi politika alt-sistemi içinde yer alan politika aktörlerinin karar verme davranışları olarak algılanması ve meselenin yalnızca ulusal sınırlar ölçeğinde değerlendirilmesi yetersiz görünmektedir. Kamu politikası disiplini herhangi bir politika üzerinde etkili olabilecek tüm bu bahsi geçen etmenleri de tartışmaya katarak bu kapsamda yapılacak bir araştırma içinde değerlendirilmeye olanak sağlamaktadır.

Petrol politikasını oluşturan ve etkileyen tüm bu etmenler göz önüne alındığında ve geçtiğimiz yüzyıl petrol çağı olarak tanımlandığında petrol politikası, politika değişikliği bağlamında en sarsıntılı olan kamu politikası alanlarından biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu iddianın temelini, yüzyıl boyunca tüm ekonomik gelişmelerin odağında etken veya edilgen olarak enerji; ama özelde petrol politikasının bulunması oluşturur. Bu ekonomik gelişmeler çoğunlukla toplumsal gelişmeleri ve devletler arası ilişkileri doğrudan etkileyerek, bazen de bu ilişkilerden doğrudan etkilenerek somut sonuçlar doğurmuştur. Bu somut sonuçlar kapitalist ekonomi terminolojisinde “kriz” olarak adlandırılır (Pamuk, 2014). Krizler genellikle politika değişiminin tetikleyicisi olarak gözlemlenmektedir. Bu noktada politika değişimi meselesinin nasıl ele alınacağı da önem kazanmaktadır. Herhangi bir kamu politikası alanında gerçekleşen gelişmenin değişim olup olmadığı, bu gelişmenin hem özüne ilişkin yapılacak bir tartışmayla hem de nitelik olarak doğurduğu somut sonuçlara bakılarak anlaşılabilir. Politika yapıcılarının hemen tüm gelişmeleri, örneğin basit bir yönetmelik değişimini dahi politika değişimi olarak sunma eğilimi olduğu gözlemlenmektedir. Gerek güncel siyaset gerekse gündelik dilde değişimin arka planındaki gelişmeleri ortaya koyarak bu durumun neden ve sonuçlarının ele alınmasından ziyade, deyim yerindeyse kolayca kaçılarak her tür değişimin “yenilik” olarak sunulduğu görülmektedir.

Sosyal bilimler literatüründe ise değişim sorunsalı, kuramsal çerçeve bölümünde genel hatlarıyla ele alacağımız gibi, farklı yaklaşımlara konu olmuştur. Çalışmanın akademik perspektifinden bakıldığında ise politika değişimi olgusu çerçevesinde kamu politikası tartışması yapılmak istendiğinde, konu hakkındaki erken dönem literatürün salt bir rasyonellik üzerine kurulduğunu görmek mümkündür. Rasyonel kamu politikası yaklaşımına göre politika yapıcıların karar alma mekanizması çoğunlukla kendilerinden önce alınan kararları bir ölçüde değişiklik yaparak uygulamak üzerine kuruludur. Kırılma noktası olarak nitelendirilebilecek bir değişiklik yapılabilmesi için gerekli olan birtakım politik risklerin alınmaktan kaçınılması, bu kararların alınması ve uygulanması için yeterli zaman olmaması gibi nedenlerden ötürü var olan alternatiflerden biri seçilerek, halihazırda var olan bu politikaya yapılan sınırlı müdahalelerle küçük modifikasyonlara uğratarak politika değişimi meydana getirilir. Simon'un sınırlı rasyonellik (*bounded rationality*) düşüncesinden mülahem bu yaklaşım politika değişimi literatürünü uzun süre domine etmiştir. Yaklaşımın fikrî öncüsü olan Charles Lindblom bu düşüncesini politika değişikliğinin artırıcı (*incrementalist*, Türkçe yazında “eklemelilik” ya da “ilavecilik” olarak da adlandırılmaktadır) karakterde olabileceği şeklinde geliştirmiştir. Bu çerçevenin 1980'lere kadar politika değişimi düşüncesinde süren egemenliği bu yıllarda, politika değişiminin yalnızca bir karar alma sorunu çerçevesinde tanımlanmasına mesafeli duran, bir diğer deyişle değişim kavramının salt bir rasyonel seçim meselesi olmasına eleştirel yaklaşarak konuyu tartışmaya açan birtakım politika değişimi kuramlarıyla kırılmıştır. Değişim meselesini tartışmaya açarken diğer taraftan da bu sorunsalın gözlemlenmesi için birer akademik model ortaya koyan ve literatürün artırıcı yapısına eleştirel yaklaşan bu kuramlar arasından özellikle ikisi öne çıkmıştır: (1) İç ve dış etmenlerle herhangi bir politika alanında ani kırılmaların yaşanabileceğini ve bu kırılmaların politikada bir değişim yaratabileceğini savunan, Baumgartner ve Jones'un literatüre kazandırdığı Kesintili Denge Teorisi

(*Punctuated Equilibrium Theory*) ve (2) politika aktörlerinin bir savunuculuk koalisyonu oluşturmalarının değişim üzerindeki etkilerini inceleyen ve genel hatlarıyla ancak aktörlerin oluşturabileceği bu koalisyonların somut bir değişim yaratabileceğini öne süren Sabatier ve Jenkins-Smith'in¹ Savunuculuk Koalisyonu Çerçevesi (*Advocacy Coalition Framework*). Lindblom'un düşüncelerinin uzunca bir süre egemen olduğu politika değişimi literatüründe gerek evrensel yaklaşımları gerekse ortaya koydukları model önerileriyle bu iki kuram öne çıkmıştır. Bu kuramların ortaya çıkmasıyla politika değişimi meselesinin literatürdeki tartışma sahasını genişlettiği görülmektedir. Ancak burada üzerinde düşünülmesi gereken konu, politika değişimlerinin somut anlamda da artırıcı yapısından farklı bir yönelim gösterip göstermediğidir. Özellikle petrol politikası gibi iktisadî, siyasî ve farklı politika alt-sistemlerindeki gelişmelerin etkisine yoğun şekilde açık olan bir kamu politikası alanı için artırıcı karakterden farklı bir yönelim izlendiği argümanı tartışmalı görünmektedir. Dolayısıyla, bunu anlayabilmek için indirgemeciliğe işaret eden eleştirileri² dikkate alarak, politika yapım süreçlerinin tarihsel bağlamına ve sonuçlarına odaklanarak bir değerlendirme yapılmasına ihtiyaç duyulduğu düşünülmektedir.

Bu akademik perspektiften hareketle petrol politikasının kavramsal alanına dönüldüğünde, Türkiye'nin petrol politikasının da gerek iç dinamiklerden gerekse dünyadaki gelişmelerden etkilendiği görülür. Cumhuriyet döneminden itibaren, biraz önce belirtilen nedenlerden, özellikle de dev altyapı yatırımlarına duyulan ihtiyaçtan dolayı, devlet petrol sektöründe sürekli baş aktör olmuştur. Bu politika aktörlüğünün niteliğinin ve kapsamının zaman zaman

¹ Her iki yazar tarafından geliştirilmiş olsa da teorinin literatüre kazandırıldığı yıllarda, birlikte yaptıkları çalışmalarda Sabatier'in genellikle birinci yazar olması ve yine Sabatier'in politika değişimi ve politika savunuculuğu koalisyonları hakkında günümüze kadar sürdürdüğü verimli çalışmalar nedeniyle asıl teorisyenin zaman zaman yalnızca Sabatier olduğu düşünülebilmektedir.

² Özet olarak, devlet aygıtını kamu yönetimi olgusunun dışına çıkartarak konunun "karar verme yöntemleri"ne indirgenmesine dair eleştiriler için bkz: Güler, 2013: 167. Türkiye'nin Yönetimi: Yapı.

değişikliğe uğramakla birlikte özü itibarıyla, genel olarak sabit kalmıştır. Petrol politikası gerek kendine has olarak tanımlanabilecek bu öz niteliğinden dolayı değişimlere konu olmuş gerekse farklı alanlarda uygulanan kamu politikaları, ekonomik, siyasal, teknolojik ve toplumsal etmenlerden sürekli olarak etkilenmiştir. Bu etkileşim politika değişimi bağlamında ise birtakım önemli sonuçlar doğurmuştur. Çalışma özet olarak bu sonuçları, bu sonuçları doğuran nedenleri ve bu nedenler arasındaki ilişkileri göz önüne alarak Türkiye'nin petrol politikasının tarihsel süreç ve kamu politikası değişimi bağlamında analizini konu edinmektedir.

Temel Hipotez ve Araştırma Soruları

Şimdiye kadar aktarılan tarihsel izlek bağlamında Türkiye'deki petrol politikası, ilk resmi petrol politikası metninin ilan edildiği 1926'dan günümüze kadar 20. yüzyılın petrol çağı olduğu fikrinin farkına varılmaya çalışılması ve bu farkındalığın somut olarak uygulamaya geçirilme çabasının hikâyesidir. Bu hikâye genç cumhuriyetin, diğer pek çok politika alanında olduğu gibi elindeki kısıtlı imkânları nasıl kullanacağını düşünmeye çalışmasıyla başlar. Bir kamu politikası olarak tanımlamanın güç olduğu belirli bir farkındalığın imparatorluk döneminden kaldığını söylemek mümkündür, bu farkındalığın ise Uluğbay'ın da işaret ettiği gibi (2003) özellikle Kerkük-Musul meselesinde somutlaştığı görülmektedir. Bu kentlerin Türkiye sınırları içinde kalmayacağını anlaşılmaması üzerine petrol politikasının uzunca bir süre üzerine oturacağı “kaybedilen topraklardaki gibi ülke sınırlarında da ham petrol olduğu umudu” ve iktisadî bakımdan kimi zaman devletçi kimi zamansa daha liberal karakterli bir şekilde 1960'lara kadar devam etmiştir. Petrol politikasının dayandığı ve yavaş yavaş yitmeye başlayan bu umut 1960'larda yerini birtakım petrol araştırma kuyularının yabancı şirketler tarafından kapatıldığına dair komplo teorilerine bırakmış, teknolojik

gelişmelerin petrole yüklediği yeni roller ise rafinericilik ve petrokimya gibi alt sektörlerin devlet eliyle oluşturulmasına yol açmış, petrol politikası da bu doğrultuda değişmiştir.

Petrol konusunda Orta Doğu coğrafyasının genelindeki gibi “talihli olma” umudunun yitirilmesi, ulaşım sektörünün karayolu karakterli olarak yükselişi ve tüketim alışkanlıklarının buna bağlı olarak değişmesi; 1970’lerin hemen başında petrol politikasının, petrol keşfi meselesinden Türkiye ekonomisini enerjisiz bırakmama çabasına doğru evrilmesine neden olmuştur. Petrol sektörünün, *downstream* olarak adlandırılan dağıtım alt-sektörünün gelişmesi de motorlu araç sayısının büyük bir hızla artmasına paralel olarak yine bu yıllara rastlamaktadır (ESEKH, 1974). Ancak politikadaki bu değişim ilk kez bu kadar keskindir ve bu keskinliğiyle sadece Türkiye’yi değil, tüm dünyayı etkileyecek olan dışsal bir gelişmeyle sarsılmıştır. 1973’teki petrol krizi, kapitalist sistemin 1929’dan sonraki ilk büyük ekonomik kriziydi ve Türkiye gibi az gelişmişlikle mücadele eden ülkeleri en başta petrol politikası üzerinden etkilemekteydi. Bu etki petrol krizine yeniden devletçi çizgide bir cevap vererek somutlaşırken, bu durum 1980’lerin başına kadar ulusal petrol politikasını etkilemiştir.

Türkiye’nin siyasî-iktisadî tarihinde önemli yerleri olan 12 Eylül Askerî Müdahalesi ve 24 Ocak Kararları gibi iki gelişmeyle girilen 1980’li yıllarda petrol sektöründe ilk kez arama, üretim, rafinecilik, dağıtım gibi tüm alt sektörlerin Türkiye Petrol Kurumu (PETKUR) altında holdingleştirilmesi kararıyla dikey bütünleşik yapı 1983 yılında resmî olarak gerçekleşmiştir (PİGM, 1983). PETKUR’un henüz tam olarak entegrasyon işlemlerini dahi tamamlamamışken bir buçuk yıl sonra lağvedilmesiyle yeniden dikey bütünleşme öncesine dönmüştür. Kısa süren PETKUR deneyiminin ardından özellikle iktisat politikası alt sisteminde yükselen neoliberal inanç sistemine sahip savunuculuk koalisyonları petrol

politikasını da etki altına almış, petrol KİT’lerinin 2000–2008 yılları arasında özelleştirme süreçlerinin tamamlanmasıyla petrol politikası yeniden ve kapsamlı bir müdahaleye uğramıştır. Üretim hâriç tüm alt sektörlerin devlet işletmeciliğinin dışına çıkarıldığı bu dönemde gerçekleşen yasal düzenlemelerle petrol sektörünün yapısı ve tanımı üzerinde kapsamlı değişimler gerçekleştirilmiş, bu müdahalelere eşlik eden özelleştirme uygulamalarıyla petrol politikası 2013 yılına kadarki süreçte yeni bir değişim geçirmiştir.

Türkiye’de özellikle cumhuriyetin ilk döneminde uygulanan politikanın, petrol çağının anlaşılma çabasından ibaret olduğunu daha önce belirtilmişti. Türkiye’nin ilk petrol mühendisliği bölümünün kurucusu olan Ekrem Göksu, petrol meselesinin bir kamu politikası olarak ele alınmasının zaman zaman çaba düzeyinde kalmasını, politika kavramının yalnızca ve mutlaka büyük politika ya da yüksek politika olarak anlaşılmasına; ancak “küçük politika” olarak nitelendirilebilecek petrol politikasının devamlı kısır çekişmelerin sahnesi olmasına bağlamaktadır (ESEKH, 1974). Bu kısır çekişmelerin sonucunda, köklü (*radical*) değişiklik olarak betimlenebilecek bir kamu politikası değişikliğinden ziyade; Capano ve Howlett’in işaret ettiği (2009) devamlılık arz eden, önceden saptanmış, evrimsel, tek etaplı, birinci derece (*first order*) ve artırıcı bir politika ortaya çıkmıştır. Bu anlamda, Bayırbağ’ın da (2020) isabetle belirttiği gibi eğer zamanın gerçekten bir ruhu varsa, bu ruhun adı belki de deneme yanılmadır. Bu ruh, Türkiye’nin petrol politikasında sürekli denediği, sürekli yanıldığı ve birtakım değişikliklerle yeniden denediği bir sarmalda, artırıcı bir nitelik gösteren kamu politikasında görülmektedir. Yüzyıllık petrol politikası öyküsünde aktörler zaman zaman değişse de savunulan veya eleştirilen konular, iktisadî ölçekte liberal/devletçi ve yabancı sermaye karşıtı/yandaşı bir yaklaşım benimsenip benimsenmediği konusuna sıkışmış; bu sıkışıklıktan tarihsel açıdan hemen hemen hiçbir zaman çıkış sağlanamamıştır.

Bu noktadan hareketle bu çalışma, Türkiye’de cumhuriyetin ilanından günümüze kadarki petrol politikasının kamu politikası değişimi açısından genel itibarıyla artırıcı bir nitelik gösterdiği tezini taşımaktadır. Artırıcı kamu politikasının niteliğinin aynı kaldığı; ancak dış etmenlerle bir kurumsal destabilizasyon sürecini yaşadığı ve paradigmatik bir değişim olmasa bile buna yakınsayan ve artırıcı genel karakterini bozan, farklı politika değişimi kuramlarıyla değerlendirilmesine ihtiyaç duyulan üç değişik dönem olduğu bu çalışmada üzerinde durulmaktadır: Birincisi, 1954 tarihli 6326 sayılı Petrol Kanunu düzenlemeleri; ikincisi, 1973 tarihli Petrol Reformu Kanunu ve Küresel Petrol Krizi; üçüncüsü ise petrol KİT’lerinin özelleştirilmeye başlandığı 2000 yılından 2008 yılına kadar uzanan piyasalaşma sürecidir. Petrol politikası alanında, yukarıda sayılan üç dönemde değişimin olgunlaşma, gerçekleşme ve sonuçları itibarıyla değerlendirilmesinin farklı politika değişimi kuramlarıyla ele alınabileceği ve ancak –1954 süreci hariç– bu dönemler de dahil olmak üzere tüm petrol politikasının artırıcı nitelik gösterdiği düşünülmektedir.

Bu temel tez çerçevesinde, tarihsel bağlamda, farklı zaman dilimlerinde petrol politikasından alınan anlık kareler arasındaki gözlemlenebilir farklılık ve benzerliklerin politika değişimi meselesi üzerinden ortaya konulması amaçlanmaktadır. Bu farklılık ve benzerliklerin nedenlerinin tespiti için pozitivist bakış açısını aşarak, Çiner’in de çerçevesini çizdiği gibi (2020) analiz birimi olarak devleti temel alan bir yaklaşımla, tarihsel, toplumsal ve dönemsel olarak karşılaştırmalı bir perspektifin geliştirilmesi amaçlanmaktadır. Petrol politikasındaki değişimlerin salt teknik bir tercihten kaynaklanmadığı; büyük çoğunlukla birtakım ideolojik tercihlerle üstyapıdaki değişimlerin, özellikle iktisadî politikada yansımalarının bir sonucu olduğu savının da tez çalışması boyunca, arka planda sürekli olarak tutulması amaçlanmaktadır. Örneğin Türkiye özelinde, iktisadî açıdan devlet işletmeciliği olarak

tezahür eden –tabii ki petrol politikası bağlamında da tartışılan– devletçilik meselesi bu arka planın önemli bir parçasıdır ve sonraki bölümlerde ayrıntılı olarak ele alınmıştır.

Değişim meselesini incelerken kamu politikası disiplini literatüründe politikayı değişimin neden ve sonuçları bakımından ele alan bazı kuram ve çerçeve önerilerinin de kullanılması amaçlanmıştır. Baumgartner ve Jones’un geliştirdiği Kesintili Denge Kuramı (*Punctuated Equilibrium Theory*), Sabatier’in Savunuculuk Koalisyonu Çerçevesi (*Advocacy Coalition Framework-ACF*) ve Kingdon’ın Çoklu Akış Modeli (*Multiple Streams Model*)³ literatürde öne çıkmaktadır. Bu kuramlardaki argümanların, Türkiye’de özellikle kırılma özelliği gösteren politika değişiminin deneyimlendiği gözlenen ve yukarıda bahsi geçen üç dönemde test edilmesi amaçlanmaktadır. Ancak bu değerlendirmeler yapılırken politika değişiminin artırıcı karakteri de göz önünde tutulmuştur ve değerlendirilmeye petrol politikasının konu edildiği tüm dönem için devam edilmiştir. Ek olarak, bu model ve kuramların özel olarak tercih edilmesinin nedenlerine bir sonraki bölümde yer verilecektir.

Kamu politikası, değişim, politika değişimi denklemini düşündüğümüzde ve değişim kuramlarıyla konuyu ele alarak bu denklemin kökenine inildiğinde politika analizi (*policy analysis*) ve politika yapımı (*policymaking*) kavramlarıyla karşılaşılır. Elbette bu kavramlar arasındaki ilişkilere, biraz kitabî bilgi olsa da çalışmanın gelecek bölümlerinde yer verilecektir. Ancak nitel bir yaklaşım benimsemeyi tasarlayan bu tez çalışmasının ontolojik bir tartışmaya da ihtiyacı olduğu düşünülmektedir. Bu kapsamda, Amerikan kamu yönetimi disiplininin ve geniş çapta etkilediği literatürün genel olarak “başarıyı ölçmek” üzerine

³ İleriki bölümlerde de değinileceği gibi, Kingdon’ın geliştirdiği teoriden yeri geldiğinde yalnızca terminoloji olarak yararlanılması planlanmaktadır. Bu durumun ve yararlanılması planlanan politika değişimi modellerinin seçilme nedenleri de bir sonraki bölümde izah edilecektir.

kurulduğu görülmektedir (Çiner, 2020). Bir başarı ölçme-değerlendirmesinden ziyade çalışma nötr bir yaklaşım benimsemektedir. Diğer bir deyişle, Türkiye'nin petrol politikasının, bakış açısına göre değişiklik gösteren başarı kıstasları çerçevesinde değerlendirilmesi bu çalışmanın konusu değildir. Bundan ziyade, politika değişimini gözlemlemeyi, neden-sonuç döngüsünde kavramayı, yorumlamayı ve nihayetinde açıklamayı amaç edinen bir araştırmanın ortaya konulması hedeflenmiştir. Bu noktadan hareketle temel inceleme nesnesi, ağırlıklı olarak politika-yapım süreçleridir.

Ontolojik bir tartışmaya duyulan ihtiyaçtan daha önce bahsedilmiştir. Bu ihtiyaç için bir sonraki bölümde daha ayrıntılı bir tartışmaya yer verilmiştir. Ancak bu kısımda da genel bir çerçeve çizilmesi gerekirse, politika değişimi meselesinin iki kökenden beslendiği sonucuna varılabilir (Smith ve Larimer, 2009: 50-56): Bunlardan birincisi, Lindblom'un Artırmacı Kuramı'na (*incrementalism*⁴) dayanmaktadır. Buna göre, politika yapıcıları için Artırmacı Model kullanışlıdır; çünkü herhangi bir politika konusunda karar vericiler sınırlı rasyonellikle (*bounded rationality*) karar verirler. Simon'un ortaya attığı bu kavrama göre tek başına, izole bir bireyin davranışının ve kararının yüksek derecede bir rasyonelliğe ulaşabilmesi mümkün değildir. Tam da bu noktadan hareketle Lindblom, politika yapıcıların ancak sınırlı bir usallıkla karar verebilecekleri için mevcut politikalarda küçük değişiklikler yaparak yeni kararlar verebileceklerini savunmaktadır (s. 52–53). Dolayısıyla rasyonellik ve rasyonel seçim kuramından beslenen bu köken, klasik liberal kuramın bireyciliğinde kendini bulmaktadır. Bireyler kendi ihtiyaç ve isteklerinin farkında olan ve bu istekleri sürekli olarak

⁴ Bu kavram ve bu kavrama ismini veren kuramın Türkçe çevirisinde bazı sorunlar bulunmaktadır. Kavram İngilizcede kökünü büyüme, gelişme gibi anlamları da içeren *increment* sözcüğünden almaktadır. Merriam-Webster sözlüğüne göre sözcük bir şeyin değişme derecesi ve miktarı ve üst üste gelen eklemeler serisi anlamına gelmektedir. Türkçe literatürde Eklemeçilik ve Artırmacılık, *incrementalism*'in karşılığı olarak en çok kullanılan kelimelerdir. Bu çalışmada başta artırmacı-artırmacılık terimi olmak üzere tüm bu sözcükler benimsenmiştir; zaman zaman da ilgili sözcüğün doğrudan Türkçe okunuşu olan “inkrementalizm”, “inkremental” sözcükleri kullanılacaktır.

maksimize etmeye çalışan rasyonel aktörlerdir. Özetle bu birinci köken; klasik liberal kuramın bireycilik, rasyonellik, rasyonel seçim kuramı, kamu politikası yapımı ve dolayısıyla da Artırımcı Kuram'ı beslemektedir.

Ontolojik kökenin ikinci ayağında ise biraz önce bahsedilen köken zincirindeki rasyonellikten bir ana yol daha ayrılmaktadır. Burada kamu yönetimi disiplininin en önemli tartışmalarından biri olan olgu-değer ikilemi tartışması ile karşılaşilmektedir. Olgu-değer ikilemi, kamu yönetimi disiplinine siyaset-yönetim dikotomisi olarak yansımaktadır. Burada kamu yönetimi meselesinin tamamen “teknik” bir alan olarak algılanması ve bu düşüncenin üzerine inşa edilen “en iyi tek yol” yöntemi karşımıza çıkar. Salt yönetim üzerine olan bu vurgu neticesinde kamu yönetimi ve kamu politikası kavramlarının gerçek anlamlarının göz ardı edilerek her ülkeye özel olan tarihsel, toplumsal ve iktisadî niteliklerinden arındırıldığı görülmektedir (Özer, 2018). Laswell'in temelini kamu politikası disiplinde dikotomiden taraf olarak attığı olgu-değer ayrımı (ya da tartışması), çalışmanın ontolojik kökeninin ikincisini oluşturmaktadır.

Buradan hareketle tezin kuramsal omurgasını literatürdeki genel karaktere bir çeşit itiraz olarak tanımlanabilecek iki nokta üzerine kurulduğu ortaya konmalıdır: Değişim-politika değişimi meselesini uzunca bir süre Artırımcı Kuram domine etmiştir ve bu durum hâlen belirli bir oranda devam etmektedir. 1990'larla birlikte ise yazında çeşitli itirazlar yükseldiği görülmektedir. Baumgartner ve Jones ile Sabatier'in çalışmaları; birtakım farklılıkları olsa da temelde kamu politikalarında devamlı ve süreklilik arz eden bir çizgi olmadığını, farklı politik aktörlerin etkisiyle ani ve şok edici iniş çıkışlar olabileceği düzleminde birleşmektedir. Çalışma bu itirazları Türkiye'deki petrol politikası incelemesinde kullanarak bir çeşit test yapabilmeyi planlanmıştır. Diğer temel itiraz noktasını ise rasyonalizme belirli

sınırlar dahilindeki bir itiraz olarak nitelendirilebilir. Politika değişimi alanı; çeşitli istatistikî veriler, verimlilik hesaplamaları, matematiksel denklemler gibi nicel yöntemlerin egemenliği altında görünmektedir. Bu tez çalışması, hiç yapılmamış denemezse de çok daha az gidilmiş bir yol olduğu görülen farklı bir yöntem üzerinden analizini geliştirerek tarihsel bir perspektif içinde, nitel yöntemleri kullanarak, yorumlamacı⁵ bir yaklaşımla Türkiye'deki petrol politikasının incelenmesini hedeflemektedir.

Bu tez boyunca yukarıda yer verilen temel argümanlar ve genel kuramsal yaklaşım çerçevesinde Türkiye'deki petrol politikasının değişiminin, kamu politikası disiplini bakımından araştırılması amaçlanmıştır. Bu yapılırken kamu politikası ve politika değişiminin kuramları, araçları ve terminolojisi kullanılarak bir değerlendirme yapılması hedeflenmektedir. Politika değişimi bağlamında ele alınacak olan Türkiye'nin petrol politikasının şu araştırma soruları eşliğinde değerlendirilmesi planlanmıştır:

- Türkiye'nin petrol politikası hangi dönemlerde değişmiştir? Bu değişimin nedenleri ve sonuçları nedir?
- Değişim dönemleri göz önüne alındığında bir dönemselleştirme yapılabilir mi? Bu dönemlerin kamu politikası açısından genel özellikleri nedir?
- Türkiye'nin petrol politikasındaki gelişmeler, literatürdeki hangi politika değişimi kuramlarına ne ölçüde uymaktadır? Bu anlamda politika değişimi süreci ve sonuçlarıyla nasıl bir değerlendirme yapılabilir?

⁵Yorumlamacı politika analizi için bkz: Orhan, 2015. Kamu Politikasında Yorumlamacı Yaklaşımlar. (Ed. Mete Yıldız ve Mehmed Zahid Sobacı) Kamu Politikası: Kuram ve Uygulama.

Çalışmanın Önemi ve Katkısı

Enerji politikasının, 20. yüzyıl boyunca sürekli olarak değişimlerin başat unsuru olan petrol ve petrol politikasının, politika değişimi bakımından irdelenmesinin hem gerekli hem de literatüre önemli bir katkı olduğu düşünülmektedir. Çalışmanın önemi iki yönlüdür ve bu iki yön karşılıklı etkileşim içerisinde birbirini beslemektedir. Bu yönlerden ilki, enerji politikası içinde önce önemli bir yer edinen, sonra da bağımsız olarak ele alınan; Türkiye özelinde bakıldığında, on yıllık zaman dilimleri içinde sürekli değiştiği gözlemlenen petrol politikasının kamu politikası değişimi bağlamında ve bu terminoloji kullanılarak değerlendirilmesidir. Bu değerlendirmenin, literatürdeki boşluğu dolduracağı düşünülmektedir. İkinci yön ise bir mühendislik alanı olarak öne çıkan petrol meselesinin sosyal bilimlerle buluşturulması, konu hakkında gerek akademik gerekse profesyonel anlamda çalışanlar için objektif bir bakış açısına sahip, yönlendirici bir çalışma hazırlanmasıdır. Elbette bu konuda sosyal bilimlerin özellikle tarih alanından bazı değerli çalışmalar yapılmıştır; ancak bu çalışmaların, petrol politikasını kamu yönetimi perspektifinden değil, betimsel bir tarih anlatısı üzerinden bir yaklaşım geliştirerek ele aldığı gözlemlenmiştir. Bu çalışma; tarihsel izlekteki gelişmeleri bir veri olarak ele alarak, petrol politikasındaki kırılma noktalarının neden ve sonuçlarının politika değişimi kuramları bakımından bir değerlendirmesi olarak tasarlanmıştır. Ancak bu noktada kamu politikası disiplinine yöneltilen araçsallık ve indirgemecilik eleştirileri de göz önünde bulundurularak yorumlayıcı bir politika değişimi analizi hedeflenmiştir. Dolayısıyla çalışmanın kuramsal omurgasının oturduğu iki itiraz noktasından da beslenen bu analiz, bu tezin literatüre katkı anlamında önemini artırmaktadır. Bu analizle birlikte konu teorik bir perspektiften ele alınarak politika değişimi olgusunun gerek literatürde gerekse günlük dilde sıradan kullanımı

probleminden kurtarılması da hedeflenmiş ve tezin bu bakımdan literatürdeki önemli bir boşluğun doldurulmasına katkısı olacağı açıktır.

Devletin yaptığı ve yapmadığı her türlü aksiyonu içermesi nedeniyle kamu politikası, oldukça geniş bir araştırma sahası ve veri seti kullanımı olanağı sunmaktadır. Bu veri zenginliği, araştırmanın derinleştirilebilmesi açısından elbette bir şanstır; ancak diğer taraftan da hangi odak noktasında bir araştırma yapılacağı gibi önemli bir sorun ortaya çıkarmaktadır. Bu açıdan yaklaşıldığında, yasama faaliyetleri, bu faaliyetler sırasında gerek politika yapıcılar gerekse kamuoyu nezdindeki tartışmalar ve neticede çıkarılan kanunlar kamu politikasının somutlaştığı metinler olarak karşımıza çıkmaktadır. Dolayısıyla, bu çalışma boyunca politika değişikliği meselesinin yeni kurulan/kapatılan kurumlar ve yasa değişikliklerini odağa alarak değerlendirilmesi amaçlanmaktadır. Ancak bu düzenlemelere ve organizasyon değişikliğine giden yol(lar) da politika değişimi kuramsal setini kullanacak olan çalışma için ayrıca önemlidir. Diğer taraftan da tez çalışmasında kamu politikası disiplininin süreç analizi ve karar verme temelli yaklaşımlarından ziyade, değişim bazlı bir yaklaşım benimsenmesi de literatüre katkı anlamında farklı bir bakış açısı sunmaktadır.

Araştırma Yöntemi

Araştırmanın amacına hizmet edecek şekilde karma bir araştırma yöntemi takip edilmesi planlanmıştır. Diğer bir ifadeyle, tek bir araştırma yöntemi yerine birkaç yöntemin bir arada kullanılacağı bir yaklaşım izlenmiştir. Bu bağlamda çalışma, niteliksel araştırma yöntemini benimsemekle birlikte nitel yöntem içinden “literatür taraması”, “içerik ve söylem analizi” ile “mülakat” olmak üzere üç yöntem üzerine bina edilecektir. Araştırmada takip edilecek aşamalar özetle aşağıdaki gibi planlanmıştır.

Öncelikle konuyla ilgili ileriki bölümlerde geniş bir literatür analizi yapılmıştır. Söz konusu literatürün iki boyutu vardır. Birinci boyutu, kamu politikası disiplininin değişim meselesi odaklı olarak araştırılması ve bu araştırmadan çalışma için yardımcı olabilecek somut kuram ve teoremlerin tespiti oluşturmıştır. Literatür taramasında ikinci boyut olarak ise tespit edilen bu kuram ve modellerin ayrıntılı olarak açıklamalarına yer verilmesidir. Bu açıklamaların yanı sıra kamu politikası değişim kuramlarının konumuz olan petrol sektörüyle bağlantısının kurulması hedeflenmektedir.

İkinci olarak petrol sektörü hakkında çıkarılan tüm yasal metinler ayrıntılı biçimde analiz edilmiştir. Bu yasal metinlerin en başında konu hakkında yayınlanan kanunlar, kanun (komisyon) raporları, tebliğler, kanun hükmünde kararnameler ve yönetmelikler gelmektedir. Politika yapım süreci için önemli bir gözlem sahası olan TBMM Genel Kurul tutanakları yine çalışmamızın temel veri kaynaklarından biridir. Ayrıca bu alanda kurulan kamu kurumlarının kuruluş kanunları ile gerekçeleri söylem analizi açısından önemli birer kaynak durumunda olacaktır. Devlet arşivleri de tarihsel analiz izleğinin belirlenebilmesi amacıyla araştırmaya dahil edilmiştir. Ek olarak, konunun tartışıldığı gazete ve dergi gibi süreli yayınlar, kalkınma planları, sendikalar, mühendis odaları ve işveren dernekleri/vakıfları gibi diğer çeşitli sivil toplum örgütlerinin yayınları ve uluslararası anlaşmalar da yararlanılacak diğer önemli kaynaklar arasındadır.

Son olarak, petrol sektörünün farklı kesimlerinde yer alan aktörlerle yüz yüze ve yarı-yapılandırılmış mülakatlar yapılmıştır. Kamu politikası aktörleri, politikanın genel niteliğine bağlı olarak değişiklik gösterebilir. Ancak çalışmanın yaklaşımı genel itibarıyla, petrol sektörünün üç ayağının temsilcilerinin konu hakkındaki görüşlerini alabilmektir. Bu üç

ayaktan ilki, kamu kurum ve kuruluşlarını; ikincisi, politika değişimini kavrayabilmek için, özel sektör temsilcilerini içermektedir. Üçüncü olarak, sendikalar ve meslek odalarının temsilcileriyle de mülakatlar yapılmıştır. Bu mülakatlar aracılığıyla, petrol endüstrisinde farklı dönemlerde görülen değişimlerin, farklı kesimlerce nasıl algılandığı, değişimlerin neden ve sonuçları göz önünde tutularak incelenmiş; çalışma boyunca ele alınacak olan politika değişimi tartışması da böylece zenginleştirilmiştir.

Çalışmanın Genel Planı

Bu çalışmanın, giriş ve sonuç kısımları hariç, toplam 2 ana bölümden oluşmaktadır. İçinde bulunduğumuz giriş kısmından sonraki birinci bölüm, kuramsal ve kavramsal arka planın tartışmaya açılacağı kısım olacaktır. Bu doğrultuda, değişim, kamu politikası ve politika değişimi konularında ayrıntılı bir literatür taramasına yer verilmiştir. Değişim ve politika değişiminin kamu politikası disiplini bakımından ne anlama geldiği, disiplinin konuya nasıl yaklaştığı anlaşılmaya çalışılacaktır. Politika değişiminin epistemolojik, teorik, metodolojik, söylemsel, hermenötik, tarihsel ve politik bir sorun olarak ele alınıp çözümlenmesi hedeflenmektedir. Buradan hareketle kamu politikasında öne çıkan kuramlar gözden geçirilerek politika değişimi konusunda analize yardımcı olması muhtemel kuram ve modeller –neden yardımcı olabilecekleri de verilerek– tespit edilecektir. Ayrıca enerji ve petrol konusundaki kavramsallaştırmaların açıklanması ve bu kavramların kamu politikası ile bağlantılarının ortaya konması da yine birinci bölümün içeriğinde yer alacaktır. İkinci bölümde ise –tez çalışmasının dayandığı *vaka* olarak da ele alınabilecek– Türkiye’nin petrol politikası değişim açısından tarihsel bağlamda incelemeye açılacaktır. Çalışmada, cumhuriyetin ilanından 2010’ların ortasına kadar petrol politikasındaki gelişmelerin, değişim kuramları açısından analiz edilmesi tasarlanmaktadır. Bu değişimlerin (ya da bazen

sabitliklerin) metodolojik olarak politika değişimi çerçevesinde yorumlayıcı bir yaklaşımla ve arka planda gelişen iktisadi, toplumsal ve politik gelişmelerle bağlantı kurularak verilmesi amaçlanmaktadır. Sonuç bölümünde ise bir taraftan Türkiye’de petrol politikasının evriminin bir özeti sunulurken diğer taraftan da kamu politikası ve politika değişimi bağlamında birinci bölümde çizilen çerçeveden ve ikinci bölümde elde edilen verilerden çıkarılan sonuçlara yer verilecektir. Tezin bu bölümde verilen temel savının çıkarılan sonuçlarla ne ölçüde uyumlu olduğunun tartışılması da yine son bölümün konusudur.

Sınırlılıklar

Petrol politikası olarak kavramsallaştırdığımız kamu politikası alanı, beklenebileceği gibi enerji politikası ile sürekli bir ilişki ve etkileşim içindedir. Bu ilişki başlarda enerji politikasının bir parçası olma biçiminde izlenebilirken, petrolün gerek birincil gerekse ikincil olarak kazandığı önem ve petrokimya endüstrisi ile birlikte insan yaşamının her alanına yerleşmesiyle sonraları ayrı bir kamu politikası alanına bürünmüştür. Dahası, günümüzde ısınma ve elektrik üretimi gibi temel ihtiyaçların karşılanmasında öncelikli bir meta olması göz önüne alındığında, bir petrol formu olan doğal gaz da önce özerkleşmiş sonra da ayrı bir kamu politikası olarak gerek dünyada gerekse Türkiye’de ele alınmaya başlanmıştır. Kavramsal çerçeve bölümünde daha ayrıntılı olarak ele alınacak olan bu konular değerlendirildiğinde çalışmanın teknik sınırlılığı ortaya çıkmaktadır. Konumuz bir kamu politikası alanı olarak, sınırları yasal düzenlemelerle belirlenen petrol politikasıdır; dolayısıyla petrol kanunları ile belirlenen alan ile çalışma sınırlandırılmıştır. Doğal gazın 2001’deki değişikliklerle özel bir kanun ile ele alınarak farklı bir kamu politikası konusuna dönüşmesi nedeniyle bu döneme kadar petrol politikasının bir unsuru olarak tartışmaya katılmıştır.

Kamu politikası disiplini açısından ise çalışma, odağına politika yapım süreçlerini almıştır. Politika yapımının en somut ve görünür karşılığı olarak ise kanunî düzenlemeler olduğu varsayımından yola çıkılarak, politika değişimi bağlamında kanunlara yapılan müdahaleler tartışmanın merkezine alınmıştır. Bu süreçlerle birlikte, politika değişimlerinin bir sonucu olarak kamunun sektörde işletmecî ve düzenleyici olarak aldığı roller, kamuoyunda petrol politikasının, özellikle de çıkar grupları ve savunuculuk koalisyonları bağlamında tartışılma biçimleri ve arka planda gelişen, petrol politikası ile ilişkili olan iktisadî ve ulus ötesi gelişmeler de çalışmanın içinde yer almaktadır. Ancak bu çalışmanın bir iktisadî/siyasi tarih tezi olmaması sebebiyle bu tarz gelişmeler bir arka plan olarak sınırlandırılmıştır. Ayrıca çalışma, petrol meselesinin uluslararası ilişkiler düzlemindeki gelişmeleri yalnızca ulusal petrol politikasına etkisi boyutuyla ele almıştır; petrol konusundan kaynaklı ülkeler arası diplomatik-siyasî gelişmeler araştırmanın dışında bırakılmıştır. Yine bu nedenle Osmanlı döneminin petrol tartışmaları da çalışmanın kapsamı dışındadır.

Çalışmada, neoliberal etki altındaki petrol politikası, bahsi geçen 2013 yılı ile sınırlandırılmış; daha sonraki gelişmelerin sonuçlarının, politika değişimi bağlamında, çalışmanın gerçekleştirildiği tarih itibarıyla değerlendirilmesinin mümkün olmadığı göz önüne alınmıştır. Ancak sonuç bölümünde 2013 sonrası gelişmeler ve beklentilerle ilgili bir değerlendirmeye yer verilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM: KURAMSAL VE KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Enerjiye, özel olarak da petrol gibi bir mühendislik konusuna kamu yönetimi biliminden bakabilmek amacıyla ilk olarak bu meselenin hangi sınırlar içinde değerlendirileceğinin açık bir biçimde ortaya koyulabilmesinin gerekli olduğu düşünülmektedir. Petrol kavramının içeriği, kapsadığı sektörler, bu sektörlerin genel olarak enerji kavramıyla ilişkisi bu bölümde ele alınarak petrol politikasının kamu politikası disiplini ile bağlarının kurulması amaçlanmaktadır. Bu bağlantı kurulurken bir taraftan petrolün evrensel tarihçesine genel hatlarıyla değinilirken diğer taraftan da Türkiye’de petrolün bir kamu politikası olarak ortaya çıkışına ve sonrasındaki gelişmelere, Türkiye’nin petrol politikasının ayrıntılı olarak irdeleneceği bölümlere de bir giriş niteliği taşıyacak şekilde yer verilmiş ve politika değişimi bağlamında konunun nasıl ele alınabileceği tartışılmıştır. Bu bağlam kurulurken politika değişimi meselesine giriş niteliğinde bir genel çerçeve çizilecek ve çalışmanın kuramsal argümanları ve hipotezi de yeniden ve daha ayrıntılı şekilde ortaya konulacaktır.

Kavramsal çerçevenin yanı sıra çalışmanın kuramsal yaklaşımının arka planının da bu bölümde anlatılması hedeflenmiştir. Bu amaçla ilk olarak değişim meselesinin kökenlerine ilişkin genel hatlarıyla bir değerlendirmeye yer verilmiştir. Sonrasında sosyal bilimler literatüründe değişim sorunsalının ele alınma biçimleri tartışılacaktır. Kamu yönetimi disiplinin de sosyal bilimler yaklaşımının bir parçası olduğu varsayımından hareketle kamu politikası ve politika değişimi konularının önce genel çizgileri sonrasında da konu hakkında geliştirilen değişim kuramlarıyla soyuttan somuta doğru bir değerlendirme yapılması hedeflenmiştir.

1.1 Kuramsal Çerçeve: Değişim, Kamu Politikası ve Politika Değişimi

Bu bölümün temel amacı; Türkiye’deki petrol sektörünü inceleme amacıyla kullanması planlanan kuramsal yaklaşımı, bu yaklaşımdan doğacak olan kuramsal çerçeveyi ve kullanılacak olan kavramsal seti belirgin bir şekilde ortaya koyabilmektir. Bir önceki bölümde de ele alındığı gibi petrol alanında uygulanmış politikaları incelemeyi ve bu politikayı özellikle değişim çerçevesinde ele alınması planlanmıştır. Bahsi geçen hedefi gerçekleştirebilmek için öncelikle değişim meselesinden neyin anlaşıldığını ve anlaşılmadığını ortaya koymanın önemli olduğu düşünülmektedir. Sonrasında ise değişim kavramının kamu politikasıyla bağını, hem kamu politikası disiplini içinde değişim açısından konuya yaklaşan kuram, model ve çerçeve önerileri ortaya koymayı hem de bu kuramlardan hangisi ya da hangilerini Türkiye’deki petrol sektörünü incelerken kullanılabileceğinin tespitinin yapılabilmesi amaçlanmaktadır. Bu kuramsal tercihi yaparken nedenleri de ortaya koymanın gerek tezin niteliğinin artırılması gerekse literatüre yapacağı orijinal katkının güçlendirilmesi açısından önemli olduğu düşünülmektedir. Kamu politikası, politika değişimi ve politika değişim kuramlarını incelemeye geçmeden önce ilk olarak değişim olgusunun etimolojisini ve Antik Yunan felsefesinden Yakın Çağ düşüncesine kadarki yolculuğu genel hatlarıyla ele alınacaktır.

1.1.1 Yunan Felsefesinden Yakın Çağ Düşüncesine Ana Hatlarıyla Değişim Meselesi

Değişim kavramı, yaşamın pek çok alanında hem günlük dilde hem de bilimsel anlamda kullanılmaktadır. Kullanılma amacı farklılık göstermekle birlikte “değişmek” eyleminin isim hali olarak değişim sözcüğünün TDK tarafından toplam 5 farklı anlamına yer veriliyor:

“1) Bir zaman dilimi içindeki değişikliklerin bütünü, değişme. 2) Para aracılığı olmaksızın, bir nesnenin dolaysız olarak bir başka nesne ile değiştirilmesi, değiş, değişme, değiş tokuş, takas, mübadele, trampa, trok. 3) Yeni tohumların atalarına tıpatıp benzememesini sağlayan özelliklerin tümü, varyasyon. 4) Rüzgârın yön değiştirmesi. 5) Bir niceliğin birbirinden ayrı değerler alması veya böyle iki değer arasındaki ayrım” (TDK, 2021).

Tahmin edilebileceği gibi çalışmayı doğrudan etkileyen tanım birinci sırada verilen açıklama olduğundan, bu açıklamanın biraz daha üzerinde durulmasının yararlı olduğu düşünülmektedir. Ek olarak, bu tanım üzerinde düşünmeye başlamadan önce birinci tanımdan hareketle değişmek sözcüğünün anlamını belirtmenin de gerekli olduğu görülmektedir. Değişmek sözcüğü “başka bir biçim veya duruma girmek, tahavvül etmek” olarak tanımlanıyor (TDK, 2021).

Birinci tanımdan hareketle, değişmek eyleminin isim hali olan değişim/değişme/değişiklik TDK tarafından bir zaman dilimi ile sınırlandırılmış ve bu zaman dilimi içinde meydana gelen değişikliklerin bütünü olarak tanımlanmıştır. Bu durum, birden çok değişim olgusuna işaret olarak görülebilir. O halde değişimin gözlemlenebilmesi, ancak birden çok değişikliğin meydana gelmesi ile mi gerçekleşebilir? Değişmek sözcüğünü ise başka bir biçim veya duruma geçmek olarak göz önüne alacaksak, birtakım nesnel kriterlere ihtiyacımız var mıdır? Eğer bu türden nesnel kriterlere ihtiyacımız varsa, bunu en azından kamu politikası disiplini için nasıl belirleyebiliriz? Bu bölümün giriş kısmında belirttiğimiz politika değişim kuramlarıyla değişim tanım ve tartışması arasında nasıl bir bağlantı kurabiliriz?

Elbette bu çalışmanın amacı değişim/değişiklik/değişmek sözcüklerinin felsefi, sosyolojik, ontolojik veya etimolojik kökenlerini incelemek değildir. Ama bu kökenlere kısaca da olsa değinmeden “değişim”in kamu politikasında ve politika değişimindeki yeri ve yansımalarının

tespitinin oldukça zor olabileceği ve dahası, çalışmanın değişim kuramları perspektifinden yapacağı tartışmanın bir bakıma eksik kalabileceği düşünülmektedir.

Yukarıda sorulan sorulardan ve değişimin sözlük anlamından hareketle başka bir biçime geçme olarak kabul ettiğimiz değişim olgusu, bu durumda, bir taraftan da değişim süreci sırasında elimizde oluşan bilgilerin tümü olarak da varsayılabilir. Böylelikle değişim problemi olarak ele alabileceğimiz bu mesele bilginin doğrudan kendisiyle de eşitlenebilir. Anlı'ya göre (2009) bu problem, aynı zamanda, bilginin olanaklılığı problemidir. Bilginin olanaklılığının sorgulanması ise, esasen bilimin olanaklı olup olmadığının sorgulanmasından başka bir şey değildir. Bilginin olanaklılığı ve değişim problemi arasındaki bu “eşitleme” bizi bu sorunsalın kökenine götürmektedir. Bu bağlamda, değişim probleminin köklü bir problem olmasından hareketle, Antik Yunan felsefesinde değişim meselesinin en görünür halini Herakleitos ve Parmenides tartışmasında aldığı görülmektedir. Russell (2002) “Herakleitos her şeyin değiştiğini savunmuştu. Parmenides, karşılık olarak hiçbir şeyin değişmediğini ileri sürdü” (2002: 176) diyerek bu tartışmayı özetlemektedir. Antik Yunan düşüncesinden günümüze uzanan bu argüman, değişimin özüne dair hâlen bize bir şeyler hatırlatabiliyor. Değişim denilen mesele, halihazırda herhangi bir bilgi, durum, düşünce, duygu veya “şey”in özünde daima bulunmak durumundadır. Örneğin bu tez çalışmasındaki bir durumu (örneği) ele alalım. Tez konusuyla da bağlantılı olarak bu örnek 1945–1950 arasında, Türkiye’deki petrol politikası olsun. Bu süre zarfında, ileriki bölümlerde de ele alınacağı üzere, ülke gündeminde petrol hususunda hemen hemen hiçbir gelişme gerçekleşmemiş olmakla birlikte, ülkenin cumhurbaşkanı ve başbakanı, dahası bakanlar kurulunun hemen tamamı aynı kişilerden oluşmaktadır. MTA, ülkedeki petrol politikasından sorumlu devlet kurumudur. Özetle bu süre zarfında izlenebilen bir değişim söz konusu değildir. Peki gerçekte durum böyle midir, gerçekten petrol politikasında bu süre zarfında

hiçbir şey değişmemiş midir? Herakleitos-Parmenides tartışmasından konuya yaklaşırsak Parmenides’e, yukarıda kısaca değinilen hususlar göz önüne alındığında hak vermek oldukça kolay görünmektedir. Diğer taraftan, hiçbir şeyin değişmemiş olması, her şeyin değişmiş olduğuna da bir işaret olabilir mi? Herakleitos’a göre “gerçek” sürekli bir değişim ve akış halindedir; tıpkı nehrin suyu gibi değişim ve akış halinde ama aynı zamanda tek ve aynıdır. Nehir sürekli olarak oradadır; ancak onu oluşturan su aynı değildir, bu değişmezlik bir bakıma bir algı yanılsamadır da. Herakleitos’un bakış açısı bu bakımdan bir değişim, bir oluş felsefesidir. Burada oluş kavramı, varlığın her an hem var olan hem de yok olan bir yapıda olduğunu belirtmektedir (Cebi, 2020). Bu durumda örnek olarak ele aldığımız bu beş yıllık süreçte hiçbir kurum, aktör, siyasal veya toplumsal birliktelikler, teknolojik gelişmeler vb. değişmediyse bile en azından 1945’ten 1946’ya doğru takvim değişirken gerçeklik algısı değişmiş olabilir. Dolayısıyla petrol politikası, değil sadece 1945’ten 1946’ya ele alınan herhangi bir yıl, hatta birkaç ay içinde bile değişim göstermiş olabilir.

Değişim konusu tartışılacaksa konunun özüne ilişkin bir kavrayışa da ihtiyaç duyulmaktadır. Bu özün Herakleitos-Parmenides tartışmasına gittiğini belirtmiştik. Her iki felsefeci de doğa filozofu olarak tanımlanmaktadır (Cebi, 2020). Bu anlamda, genel olarak, aynı Herakleitos-Parmenides tartışmasında olduğu gibi, değişim meselesini Antik Yunan’da ilk olarak doğa filozoflarının tartışmalarında bulmak mümkündür. Doğa filozofları bu isimlendirmeyi metaforik olarak doğadan aldıkları bir kavramı kullanmalarından dolayı almışlardır. Yukarıda da değişim kapsamında ele aldığımız Herakleitos, tüm felsefesini *arkhe*’nin ateş olması üzerine kurmuştur. Ateş metaforu üzerinden anlatılmasının altında birkaç özellik olduğu düşünülebilir (Cebi, 2020): (1) Ateşin her şeyin kendisine dönüştürmekte olduğu açıkça gözlemlenmektedir, yanan şeyler başka başka oldukları halde hepsi yanarak alev olur; (2) yanan şey değişirken alev nitelik ve nicelik değiştirmedikçe alev olarak varlığını devam

ettirir; (3) yanan şey dönüşmek ve dönüştürmek için kendisi dışında başka bir güce ya da ilkeye gereksinim duymamakta, bunu kendi özsel niteliği ile yapmaktadır; (4) sonuncu ama belirleyici olarak ateşin değişimin bizzat kendisi olarak alınabilmesi, bir varlıktan çok bir süreç olarak kabul edilebilmesiyle ilgilidir. Ona göre gerçek, bir kez daha vurgulamak gerekirse, sürekli bir değişim ve akış halindedir, tıpkı nehrin suları gibi değişim ve akış halinde; ama aynı zamanda tek ve aynı... O halde değişim olgusu Herakleitos'ta eş zamanlı ve birlikte düşünülmüştür, varlık bir bakıma oluş ile eşitlenmiş; dolayısıyla diğer doğa filozoflarının yaptığı gibi değişim meselesi ayrı olarak ele alınmamıştır. Parmenides ise Varlık konusunu ayrı ele alarak diğer doğa filozofları ile benzer pozisyonu alırken, Herakleitos ile değişim konusu üzerine tartışmaktadır. Herakleitos, biraz önce de üzerinde durulduğu gibi, ateş metaforunu kullanarak, varlık eşittir oluş denklemi kurmuş; değişim sorununu merkeze alırken, Parmenides oluşun değişime eşitlenmesine karşı çıkmış, bunu duyuların bir sanrısı olarak açıklamaya çalışmıştır (Cebi, 2020). Bu tartışmayı, şu soruyu sorarak biraz daha genişletebiliriz: Değişimin karşısına zıtlık olarak hangi kavramı konumlandırabiliriz? Aktok'a göre (2021) bu soruya Antik Yunan'da "özdeşlik" olarak cevap verilmiştir; bir şeyin değiştiğini söylediğimiz anda, tüm değişim süreci boyunca bu değişimi geçirenin hâlâ aynı şey olduğunu da ima etmiş oluruz. Thales, Anaximandros ve Anaximenes özdeşlik ile değişim arasındaki bu ontolojik gerilimin zorunlu olarak mantıksal bir çelişkiye yol açmadığını ve bu gerilimi kendisine çözümleyebileceğimiz çelişkisiz bir varlık katmanı olduğunu öne sürerek aşmaya girişirken, Herakleitos onların tam tersi yönde bir düşünce yoluna girer ve bu gerilimi hakiki bir çelişki olarak yorumlayarak evrenin kendisinin temel karakteristiği statüsüne yükseltir (Aktok, 2021). Tüm bu tartışmalar göz önüne alındığında, Antik Çağ felsefesinde değişim meselesinin temellerini Herakleitos'a uzandığını ortaya koyabiliriz. İleriki paragraflarda Hegel'in değişim konusunu Herakleitos

üzerinden ele alması ve diyalektik kavramını da buraya dayandırması, değişim konusunun tarihsel izleğinde Herakleitos'un önemini bir kez daha vurgulamaktadır.

Değişim meselesinin tarihsel gelişiminde bir diğer uğrak noktası Hegel ve Hegelci felsefe olarak görülmektedir. Hegel değişim sorunsalının kaynağını kendinde-olmak (Alm. *An-Sich-Sein*; Yunan. *Potentia*) ve kendi-için-olmak (Alm. *Für-Sich-Sein*; Yunan. *Actus*) kavramlarında arar (Gadamer, 1976). Göçmen'in aktardığına göre (2008) Hegel felsefesine göre doğada ve toplumda her şey ve herkes kendi-için-olmasını gerektiren şeyi kendinde-olarak bağrında barındırır. Örneğin bir tohumun bitkiye dönüşüp meyve vermesi ya da yine bir bebeğin yetişkin erkek veya kadın olmayı bağrında barındırması gibi. Her kendi-için-oluşun üst momentı aynı zamanda yeni bir sürecin başlangıcıdır. Bu noktadan zorunluluk ve özgürlük ikilemi doğar. Değişim meselesinin temelinde zorunluluk-değişim ikilemi yatmakla birlikte bu birliktelik bir bakıma karşıtların birliğidir de aynı zamanda (Göçmen, 2008). Toplumda ve düşüncede bu zıtlığı kavramamız, her tarafta gözlediğimiz sürekli değişimi ve gelişimi açıklamamız ya mümkün değildir ya da bunu ancak bir takım dışsal "üst güçlere" gönderme yaparak (teolojik) açıklamaya çalışmamız gerekir. Bu ise Göçmen'e göre (2008); bir, mutlak determinizmin (özgürlüğün mutlak yadsınmasının) ta kendisidir; iki, bu peşinden açıklanması mümkün olmayan çelişki dolu mantıkî sonuçlar doğuracaktır. Kısacası, Hegel doğa bilimlerinde gözlenen gelişmeleri takip ederek ve tarihsel araştırmalarına dayanarak soyutlama gücüyle şeylerin "zıtların birliği, çelişkili bütünlüğü" olarak tanımlanması gerektiği sonucuna ulaşmaktadır.

Özetle değişim meselesinin kökenleri Herakleitos, Parmenides ve Hegel'de görülebilmektedir. Özçınar'a göre (2014) Herakleitos değişimin asıl değişmeyen şey olduğunu ve diyalektik düşüncenin de buna dayandığını savunurken, Parmenides ise

Varlık'ın sürekli kendisiyle özdeş, kendi kendisinin dışında bir ayırım barındırmadan bir bütün olduğunu, değişmeden kaldığını savunur. Hegel diyalektik üzerine temellendirdiği felsefesinde değişimi, Hertakleitos'a benzer bir biçimde, değişimin Varlık'a içkin bir biçimde olduğunu, dolayısıyla hiçlik ve değişimin eşitlenebileceğini savunmaktadır.

Tabii tüm bu tartışma bizi değişim konusunu felsefi tartışmadan somuta bir parça daha eğilmeye yöneltmektedir. Bu noktada en önemli husus, bizim neyi değişim olarak kabul edeceğimiz konusudur. Değişim dediğimiz durum neye karşılık gelmektedir? Ya da bu tez kapsamında araştırdığımız asıl mesele olan herhangi bir kamu politikasında (enerji ve/veya petrol politikasından önce) neyi değişim olarak algılayabiliriz veya tanımlayabiliriz? Bu noktada değişim meselesini gayet modern bir mantıkla sınıflandırmak bize yardımcı olabilir. Dolayısıyla buradaki ön kabulümüz, değişimin de farklı aşama ve çeşitleri olduğudur. Bu türden bir sınıflandırmanın, kamu politikası çerçevesinde değişim meselesinin nasıl ele alınabileceği konusunda da önemli bir kaynak sunabileceğini söylemek mümkündür.

1.1.2 Sosyal Bilimler Literatüründe Değişim Problemi: Değişimin Derecelendirilmesi

Genel hatlarıyla Antik Yunan'dan Yeni Çağ düşüncesine Değişim meselesini ele aldıktan sonra daha somut olarak günümüz sosyal bilimlerinde “Değişim”in modern anlamda nasıl ele alındığına odaklanarak konuyu bir miktar daha somutlaştırılması hedeflenmiştir.

Değişim konusunun sosyal bilimlerde genel olarak iki temel hat üzerinden incelendiğini söylemek mümkündür. Bunlardan birincisi, toplumsal değişim –zaman zaman *toplumsal değişme* olarak da geçer– (*social change*) olarak adlandırılan, ağırlıklı olarak sosyoloji; ancak siyaset bilimi ve uluslararası ilişkiler gibi sosyal bilimler disiplinlerinde de yoğun olarak tartışma konusu olan kavramdır. Sosyal bilimlerin genelini etkilemesi nedeniyle literatürde

geniş bir yer bulmakla birlikte, bir bakıma arkasına gizlediği sabitlik (*stability*) ve düzen kavramlarını da konuya dahil eder (Hield, 1954). Değişim meselesinin sosyal bilimlerdeki ikinci hattı ise Örgüt Kuramı (*organizational theory*) çerçevesinde görülmektedir. Örgütsel değişim problemi yine sosyoloji disiplininde kendine yer bulurken, ilgili meselenin diğer taraftan da işletme, psikoloji ve hatta kamu yönetimi yazınında da tartışma konusu olduğu gözlemlenmektedir. Bu kurama göre çeşitli gruplar ve organizasyonlar zaman içinde içsel ve/veya dışsal nedenlerle değişip evrilebilir; dahası, değişen çevreye adapte olabilirler (Cornie, 1991; Smith ve Larimer, 2009). Bu türden değişimleri inceleyen örgütsel değişim literatürü hem bu değişimleri tespit eder hem de değişimin nasıl planlanıp yönetilebileceği konusunda da çeşitli araştırmalar yapar.

Konumuz açısından gözden geçirecek olursak, kamu politikasında değişim ya da diğer ismiyle politika değişimi meselesini incelerken sosyal bilimler literatüründe egemen olan bu iki hattan da yararlanmanın ve zaman zaman da beslendiği felsefi kaynağa atıfta bulunmanın yararlı olabileceği düşünülmektedir. Bu anlamda, her iki ana hattın da tam merkezinde olduğumuzu söylemek güçtür; ancak politika değişiminin, örneğin, bir toplumsal değişimin nedeni ya da sonucu olabileceği mümkün görünmektedir. Diğer taraftan, yine konumuz açısından ele alındığında, Türkiye’de petrol politikasını yöneten kurum ve kuruluşların yaşadığı değişimler de bu çalışmanın temel gözlem alanlarından birini oluşturmaktadır. Bu nedenle doğrudan işletme-bilimsel (örgüt kuramı çerçevesinde) bir araştırma yapılıyor olmasa da zaman zaman örgütsel değişim hattından da yararlanılabileceğini belirtmek gerekir.

Literatürdeki bu genel durumun yanı sıra sosyal bilimlerdeki değişim problemi tartışmalarında her iki hatta da lineer modelin baskın olduğu görülmektedir (Abbott, 1988;

Abbott, 1990). Genel Doğrusal Gerçeklik (*General Linear Reality, GLR*) olarak adlandırılan ve kökünü Abbott’a göre Rasyonel Kuram ve Pozitivizm’den alan bu yaklaşımın genel varsayımları şu şekildedir: (1) Dünya değişiklik gösterebilen sabit kurumlara sahiptir, yani verili bir neden farklı dönemlerde eşit derecede önemlidir; çünkü lineer dönüşüm (*transformation*) değişik zaman dilimlerinde farklılık göstermez; (2) neden (*cause*) küçük olaylardan büyük olaylara hareket etmez, dolayısıyla yalnızca biriyle ilintilidir; (3) bütün nedensellikler tek bir nedensel yola sahiptir; (4) olayların sırası bu olayların çıktısını (sonucunu) etkilemez; (5) kurumların yaşamsal döngüleri (*career*) büyük ölçüde birbirinden bağımsızdır; (6) nedensel özellikler (*attributes*), aynı yaşam döngüleri gibi, birbirinden bağımsızdır (Abbott, 1988: 10-11). Olayların hangi sırayla gerçekleştiğinin önem taşımadığı, sadece vaka ve değişkenlerle ilgilenen bu modele göre değişim son derece mekanik bir konudur ve bir çeşit istatistikî modelleme konusu olarak da ele alınmaktadır.

Sosyal bilimlerde değişim meselesinin ele alındığı bu iki ana hattan sonra “değişim”in özüne ilişkin bir yolculuk yapalım. Değişim salt olarak ele alındığı zaman Bayırbağ’ın da (2020) belirttiği gibi meseleyi acaba siyasî erk sahiplerinin devlet denen mekanizmayı yap-boz mantığıyla, deneye-yanıla, sürekli kurgulama çabasından kaynaklanan değişimlerle sınırladığını söylemek mümkün olabilir mi veya bu iddia yeterli midir? Ya da önceki bölümünde, etimolojik köken üzerinde durulurken de belirtildiği gibi basitçe yeni bir biçim veya duruma girmek olarak algılayıp konuyu, bir bakıma basite mi indirgemeliyiz? Buradan sosyal bilimlerin değişim meselesinin ontolojik kökenlerine ilişkin birtakım başka sorun ve sorunlara doğru yol alınmaktadır aslında. Hangi yeni durumları “yeni bir biçim” olarak kabul edeceğimiz sorunsalı değişim meselesi çerçevesinde, literatürde ontolojik ve epistemolojik bağlamda öne çıkan en önemli konulardan biri olarak göze çarpmaktadır. Burada çarpıcı olan husus, değişim meselesinin nasıl tanımlanacağını araştırma sonucunda ulaşılabilecek

buluntuları (sonuçları) doğrudan etkileme kapasitesinin olmasıdır (Connie, 1991). Bir diğer deyişle, değişim tanımı veya en azından literatürdeki genel görünümü bu anlamda iyi bilmek araştırmamızın da sonuçlarını etkileyecektir. Değişimden ne anlaşılabileceği konusuna yeniden geri dönersek, örneğin Heidegger değişimi gerçeğin özcü (özünün) değişimi olarak ele alarak Platon'a atıfta bulunmaktadır (Colony, 2015). Ancak değişim son derece geniş bir kavram olduğundan, olguyu daha anlaşılır kılmak için literatürde değişim meselesinin sık sık sınıflandırıldığı görülür (Hernes, 1976; Colony, 2015; Knill ve Lenchow, 2001). Bu sınıflandırma konusunda da pek çok sosyal bilim alanında da olduğu gibi yine bir görüş birliğine varılabildiğini söylemek güçtür. Örneğin Hernes (1976) değişim meselesinin karşılıklıyla beraber ele alınmadan, daha doğrusu konunun sabitlik (*constancy*) olgusu kavranmadan anlaşılamayacağını işaret etmektedir. Hernes, buna ek olarak, sabitlikten değişime kadar dört farklı aşama olduğunu savunmaktadır. Bunlar Basit Yeniden Üretim, Geniş (Kapsamlı) Yeniden Üretim, Geçiş (*Transition*) ve Dönüşüm (*Transformation*) aşamalarıdır. Bu sınıflandırmayla birlikte yapıyı (*structure*) sonuç (*output*), süreç (*process*) ve parametre olarak ayıran Hernes'e göre, gerçek anlamda, Heidegger'in özcü değişiminden bahsedebilmek için yalnızca parametre değişimini görmemeliyiz; aynı zamanda içsel bazı değişiklikleri de gözlemlemeliyiz. Bu skalaya göre gerçek anlamda bir değişikliğin karşılığı olan dönüşüm kapsamında hem çıktı (sonuç) hem parametre hem de yapının değişime uğramış olması gerekmektedir. Benzer bir şekilde değişimi derecelendiren Knill ve Lenchow (2001), sosyal bilimlerde literatüründe değişim hakkındaki farklı değerlendirmelerin nasıl açıklanabileceği sorusunu sormaktadır. Bu sorunun cevabını birbirleriyle ilişkili de olduğu savunulan iki farklı tartışma ekseninde ele almaktadırlar: Birincisi, politika ve kurumsal değişim literatürü genel olarak yanlış yolda giden tartışmalarla mayınlanmıştır. İkincisi ise, yapı (*structure-based*) temelli ve Vekâlet Kuramı (*Agency Theory*) temelli yaklaşımlar arasında süregiden tartışmalardır. Bu kapsamdaki akademik literatür, soyutlama bakımından

daha sistematik bir araştırma ortaya koymaktadır; dolayısıyla değişimin ölçülmesi sorununa görece daha sarıh bir çözüm getirmektedir. Özetle politika ve kurumsal değişimdeki mevcut kuramsal tartışmaları büyük ölçüde Yeni Kurumsalcılık yaklaşımının farklı varyantları domine etmektedir. Değişimin derecelendirilmesi bakımından Colony (2015) ise Malabou'nun Heidegger'e atıfla metafiziğin plastik olması, yani sürekli olarak dönüşüm geçirir durumda olması; ama bir taraftan da öznel olarak aynı olması (Malabou buna “ontolojik plastiklik” adı verir) üzerinde durmaktadır. Değişimin derecelendirilmesini de Heidegger'in *Wandel*-Değişim, *Wendlung*-Transformasyon (Dönüşüm), ve *Verwandlung*-Metamorfoz (Başkalaşım) kavramlarıyla açıklamaktadır. Bu açıklamaya göre başka bir biçime kavuşma yalnızca değişim ile açıklanamaz; değişim öze dair bir değişikliğe açıklama getiremez. Halihazırda “kurucu unsur” olan değişim zaten her anda ve her yerde bulunabilir, ancak özcü bir değişim, ya da başka bir deyişle anlamlı ve somut bir değişim ancak *Wendlung* ve *Verwandlung*'da görülebilir. Bu durum bize, bir taraftan da daha önce değinilen, Herakleitos felsefesinde varlık ve oluşun eşitlenmesini hatırlatmaktadır

Değişimin modern sosyal bilimlerdeki anlamı ve derecelendirilmesi meselesiyle birlikte değişimin nedenleriyle birlikte açıklanabilmesi de yine literatürdeki bir diğer önemli konu olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu tartışmaya göre evet, değişim gerçekleşmektedir; peki bunun nedenleri nerede ve nasıl aranmalıdır? Değişim nedenleriyle birlikte ortaya koyulabildiğinde sadece nedenlerin tespitiyle kalınmamış olur. Nedenlerin de tespitiyle değişimle birlikte gelen birtakım çıktıların karşılaştırılmasının da mümkün olacağı düşünülmektedir.

Bu konuda en geniş anlatımlardan ve sosyal bilimlerde en çok tartışma konusu olanlardan biri Marksist literatürde karşımıza çıkmaktadır. Marx'ın, köklerini Hegel'den alarak, çatışma

ve devrim üzerine kurduğu tarihsel materyalizm de aslen bir değişim kuramı olarak değerlendirilebilir. Marx'a göre üretim ilişkileri kısa vadede üretim g  lerine gevşekçe (zayıf) bağlı olmakla birlikte, uzun dönemde bir alt sistemin diğerine etkisi çok daha güçlü olabilir; bu, Marx'ın, teknolojinin iç dinamikleri ve toplumsal örgütler bağlamındaki tartışmasıdır: Bir toplumsal yapı gelişen teknolojiyle günün şartlarına göre geri kaldıkça, devrimci potansiyelin birikmesi kaçınılmazdır (Hernes, 1976). Diğer taraftan, Knill ve Lencher de (2001)  alışmalarında değişimin nedenleri üzerinde dururlar. Onlara göre değişimin nedensellik skalası globalleşmeden hükümet değişimine kadar uzanmaktadır ve değişimin nedenini anlamak için Kurumsalcılık Kuramı'nın çizdiği genel çerçevenin kullanılması bir bakıma gereklilik olarak ortaya çıkmaktadır. Ancak salt Kurumsalcılık çerçevesinde kalarak konuya yaklaşmazlar; Sosyolojik, Rasyonel Seçim ve Tarihsel Kurumsalcılık olarak üçe ayırdıkları Kurumsalcılık Kuramı'nda değişimin nedenlerinin yattığını savunurlar. Bu bakımdan özellikle  ne çıkan Tarihsel Kurumsalcılık, tarihin günümüz politika-yapımı üzerindeki etkilerine odaklanırken diğer iki akımdan da eklektik olarak bazı olguları ödünç alır (Knill ve Lencher, 2001). Diğer iki Kurumsalcılık'tan Sosyolojik Kurumsalcılık normatif ve kültürel kurumlara odaklanırken, Rasyonel Seçim Kurumsalcılığı ise kurumsal sınırlar içinde stratejik ve hedef-amaçlı davranışlara odaklanmaktadır (s. 14–15). Bu noktada tarihsel bir analiz yapılması amaçlanan bu tez çalışmasında, Kurumsalcılık Kuramı'nın çalışmaya yakın kısmında yer alan Tarihsel Kurumsalcılık olduğunun altının çizilmesinin önemli olduğu düşünülmektedir.

Değişimin nedenlerini anlamak meselesinden devam edersek, bu konuda yapılan çalışmalarda araçsal bir yaklaşımın pek çok yazar tarafından benimsendiği söylenebilir. Örneğin Van De Ven ve Poole (1995) yönetim bilimleri açısından dört temel değişim kuramı akımı olduğunu öne sürerler. Bunlar Yaşam Döngüsü (*Life-Cycle*), Teleolojik (*Teleological*),

Diyalektik ve Evrimci Kuramlardır (*Evolutionary*). Her ne kadar yazarların yönetim bilimlerinden kasıtları işletme bilimi olsa da bu özet sınıflandırma hemen tüm sosyal bilimler için belirli ölçülerde geçerli görünmektedir. Değişimin nasıl ve neden gerçekleştiğini bu teoremlerle açıklamaya çalışan yazarlara göre değişimin an meselesi olarak tasvir edildiği Yaşam Döngüsü Kuramı'nda (*Life Cycle Theory*) dışsal faktörler değişimde etkili olsa da bu kuramda asıl olarak değişim meselesi, kurumsal kural ve programların bir sonucu olarak nitelendirilmektedir. Teleolojik Kuram'da ise bir örgüt ancak bir amaç ile var olur ve değişim de kurumun hedefine doğru ilerlerken yeni durumlara göre uyum sağlamasıyla (*adaptive*) ilintilidir. Diyalektik Kuram'da ise değişim –Marx'a atıfla– ancak statükoyla yüzleşebilecek yeterli güce ulaşmış olan değer, güç veya olaylar meydana geldikçe gerçekleşebilir. Van De Ven ve Poole'un bu çalışması, değişimin nedenlerini sosyal bilimler penceresinden anlamaya çalışan tüm yazarlar için oldukça işlevsel bir yöntem sunmaktadır. İki veya daha fazla süreç arasındaki nedensel bağlantıları göstermek, sosyal değişimi açıklamanın bir yaklaşımıdır. Bu, her ikisi de toplumsal gelişmeyi her şeyi belirleyen tek bir nedensel sürece indirgeyerek açıklamaya çalışan determinizm veya indirgemecilik şeklini alabilir. Daha muhafazakâr bir varsayım, bir sürecin, tamamen özerk ve her şeyi belirleyen olduğunu varsaymadan, göreceli nedensel önceliğe sahip olmasıdır.

Sosyal bilimlerde değişim problemi özet olarak sosyal değişim ve örgütsel değişim olarak iki hattan beslenmektedir ve karşılıklı olarak bu iki hat birbirini de beslemektedir. Bu kısımda kısaca her iki hatta da değinmeye çalıştık. Değişim meselesinin bu yaklaşımlar açısından ne anlama geldiğini, yani bir diğer deyişle, değişimin nasıl ve ne şekilde tanımlandığını, değişim kavramını derecelendirerek ve sınıflandırarak, bunun yanında “Her değişim aslında değişim midir?” sorusuna cevap arayarak göstermeye çalıştık. Bu ontolojik sorunların yanı sıra sebep sonuç ilişkisi bağlamında değişim meselesinin Marksist, Kurumsalcı ve Araçsalcı literatürde

ne şekilde açıklanmaya çalışıldığına değindik. Oluşan bu tartışma altyapısının asıl konumuz olan politika değişikliği meselesinde bize yardımcı olacağını düşündüğümüz bu bölümden sonra çalışmanın ana konusu olan kamu politikası değişikliğinin literatürde nasıl incelendiğine bakılması planlanmıştır.

1.1.3 Kamu Politikası Disiplininde Değişim Olgusunun Genel Görünümü

Felsefî ve etimolojik kökenlerden, Yakın Çağ düşüncesine doğru değişim meselesinin sosyal bilimler literatüründe tartışılma biçimlerinin uğrak noktalarının değerlendirildiği bölümlerden sonra, çalışmanın kuramsal çerçevesini oluşturan politika değişimi konusuna doğru özelleşme amaçlanan bu kısımda öncelikle kamu politikası disiplininin değişim meselesine bakış açısının ele alınması hedeflenmektedir.

1.1.3.1 Değişimin Önemi veya Önemli Değişimler

Kamu politikası disiplini, siyaset biliminin bir alanıdır ve dolayısıyla sosyal bilimlerin bir parçasıdır. Bundan dolayı değişim olgusunun ele alınış biçiminin, bir önceki bölümdeki tartışma çerçevesinden pek de farklı olması beklenemez. Sonda söylenmesi gerekenleri başta özetlemek gerekirse, bahsi geçen sav bir taraftan doğrudur; dolayısıyla biraz sonra göreceğimiz gibi kamu politikası disiplininde değişim olgusunun ele alınış biçimi, sosyal bilimlerin genelindekine benzer bir konumdadır. Bu konum çok genel hatlarıyla değişimin varoluşsal kökeninden başlamakta, biraz da araçsal bir yaklaşımla değişimin derecelendirilmesi ve değişimi anlamak için birtakım skalalar sunulması (model ve çerçeve önerisi gibi) ile devam etmektedir. Disiplin büyük ölçüde Pozitivizm ve Rasyonel Kuram etkisi altında görünmektedir. Bunlar elbette göz ardı edilecek konular değildir; ancak bu

bölümde ilk olarak kamu politikası disiplinine, özel olarak değişim sorunsalına nasıl yaklaşıldığı sorusunun da cevabı aramaya çalışılacaktır.

Belirtildiği gibi, değişimin ontolojik olarak Kamu Politikası alanında da hemen hemen sosyal bilimlerin genelinde olduğu gibi ele alındığı görülmektedir. Disiplinde temel olarak değişimi tanımlamak için iki yaklaşımdan söz etmek mümkündür (Capano, 2009): Bunlardan ilki, herhangi bir politika değişikliğinin, epistemolojik olarak politikanın kendisi olduğunu kabul eden; bir diğer deyişle değişim ve diğer kuramlar arasında bir ayırım gözetmeyen yaklaşımdır. Diğer i ise, kuramsal olarak politika değişimini artırımci (*incrementalist*) karakterli olarak tanımlayan ve buna göre bir analiz geliştiren yaklaşımdır. Bu iki yaklaşım, politika değişimi bağlamında yaygın olarak kullanılan tüm kuram, model ve çerçeve önerilerinin, temelini oluşturmaktadır. Fakat bu kuramların bir kısmının, artırımci karaktere mesafeli ve eleştirel görüldüğünü de belirtmek gerekir. Diğer taraftan, bu iki yaklaşımın birbirinden farklı akımlar olduğunu söylemek de güçtür. Çünkü alana egemen olan artırımci yaklaşım (*incrementalist approach*) tüm politikaların öz itibarıyla bir çeşit değişim içerdiği tartışmasına karşı herhangi bir argüman üretmemiştir. Artırımci Yaklaşım'ı tartışan, benimseyen veya mesafeli yaklaşan çalışmaların bütününde bu düşünceye karşı çıkmak yerine değişimi anlamak için aynı bir önceki bölümde sosyal bilimlerin genelinde de karşılaşıldığı gibi, araçsal bir biçimde derecelendirme yaklaşımı literatürde kabul görmektedir. Bu derecelendirme mantığı hangi gelişme ve ilerlemeleri, hatta bazen de gerilemeleri (ayrıca kamu politikasının özel durumu nedeniyle hiçbir şey yapmamayı da bu tartışmaya katabiliriz) değişim olarak kabul edip edilmeyeceğiyle ilintili görünmektedir.

Kamu politikası literatürünün, yukarıdaki bahsi geçen bazı temel benzerliklere rağmen, değişim sorununu farklı şekillerde de ele aldığı gözlemlenmektedir. Bu ele alış biçimlerinden

biri, ne tür olayların mevcut politika rejimi üzerinde baskı oluşturarak değişime yol açtığıyla ilintilidir (Wilson, 2000; Howlett ve Rayner, 2006; Capano ve Howlett, 2009). Bu sorunsala bir yanıt olarak fikirler, çıkarlar, siyasî kurumlar, sosyoekonomik ile politik-iktisadî durum ve politika aktörleri gibi olguların “değişimin itici güçleri” (*motors of change*) olarak ele alınabileceğini öne süren Kurumsalcı bir bakış açısı bulunmaktadır (Capano ve Howlett, 2009). Bu anlayışa göre yukarıda sayılan mevcut kurumlardaki herhangi bir değişiklik, mevcut politika rejimi üzerinde değişim baskısı oluşturmaktadır. Yazarlar diğer taraftan da değişim nedenlerini birtakım dikotomilere bağlamaktadırlar. Bu dikotomiler temel olarak değişimin yapı veya vekâlet (*agency*), içsel veya dışsal, devrimsel veya evrimsel, sonuç veya süreç odaklı olarak, özetle konuya yaklaşıma göre değişim olgusunun nedenlerinin farklı şekilde tespit edilebileceğini savunur. Wilson (2000) ise bu noktada biraz daha ayrıksı bir tartışmaya girer. Değişim olarak aslen “ani değişim”in somut bir değişim olarak kabul edilebileceğini işaret eden Wilson, bu türden ani değişikliklerin dört farklı yaklaşımla açıklanabileceğini belirtir: (1) Politika değişikliklerinin ancak küçük değişikliklerle ve artırıcı olarak ilerleyebileceğini öngören Karar Verme Yaklaşımı; (2) değişimi dominant sınıfa, sınıf çatışmalarına ve iktisadî düzenlemelere bağlayan Neo-Marksist Yaklaşım; (3) herhangi bir durumun/olgunun objektif bir tanımı olamayacağından hareketle değişimin problem tanımına göre gerçekleşeceğini savunan Kültürel Yaklaşım ve (4) devleti değişimin merkezine koyan Devlet-Merkezli Yaklaşım. Wilson’ın çalışmalarının aksine, değişimin nedenlerini tespit etmenin zor olduğunu savunan çalışmalar da literatürde bulunmaktadır. Zittoun (2009) özellikle politika değişimine etki eden içsel ve dışsal faktörleri birbirinden ayırmanın oldukça zor olduğunu, içsel ve dışsal faktörlerin birbirine içkin olabileceğini, bu nedenle politika disiplini her duruma uygulanabilir ve pozitivist bir politika değişimi kuramının üretmenin kolay olmadığını savunur. Tsebelis (2002) ise politika değişimine ancak veto oyuncularının (*veto players*) neden olabileceğini savunmaktadır. Bu yaklaşıma

göre herhangi bir kamu politikası alanında alınan kararı reddetme gücüne sahip politika aktörleri olarak tanımlanan veto oyuncularının yapısındaki değişimin politikaya doğrudan etki edeceği iddiasıyla, üç durumun değişim üzerinde etkili olduğu savunulmaktadır (Zohlnhöder, 2009; Tsebelis, 2002): (1) Veto oyuncularının sayısı yükseldikçe mevcut statükoda değişiklik meydana gelmesi zorlaşır. (2) Veto oyuncuları arasındaki uyum, veto oyuncularının birbirlerine, özellikle ideolojik olarak ne derece yakın olduğuylla ilintilidir. Eğer veto oyuncuları arasında uyum yüksekse –ki bu durumda ideolojik olarak yakın oldukları varsayılır– değişim meydana gelir. (3) Bağlılık (*cohesion*) arttıkça politikanın sabit kalma eğilimi artar, politika değişimi meydana gelme ihtimali düşer. Burada “bağlılık”, farklı veto oyuncusu grupların yaklaşımları (pozisyonları) arasındaki benzerlik olarak tanımlanmaktadır. Özetle, kamu politikası disiplininde değişimin nedenleri olarak kurumlardan aktörlere, içsel ve dışsal birtakım faktörlerden, değişimin nedenlerinin değişimin nasıl tanımlandığına göre farklılık gösterebileceğini savunan görüşlere kadar bir dizi yaklaşım bulunduğunu söylemek mümkündür.

Politika disiplininde bir diğer önemli konunun, değişimin nasıl ölçüleceği hususunda kümelendiği gözlemlenmektedir. Bilindiği gibi ölçme konusu, sosyal bilimler literatüründe süregiden önemli yöntemsel problemlerden biridir. Değişimin nasıl ölçülebileceği konusuyla birlikte ne tür gelişmelerin değişim olarak kabul edilebileceği de ölçme sorununa içkin diğer bir problem olarak göze çarpmaktadır. Bu sorun(lar)a çözüm bulmak için disiplinde farklı tespit ve öneriler yapılmıştır. İlk olarak zamansal karşılaştırmalı bir yöntemin yararlı olabileceği öngörülmektedir. Temelinde dönemlendirmenin olduğu bu yaklaşım, tarihin farklı zamanlarını kapsayan dönemler arasında tespit edilen farklılıkların değişim olarak tanımlandığı bir yöntem olarak özetlenebilir (Rayner, 2009). Tarihsel (veya tarihçi) yaklaşım olarak da nitelendirilebilecek bu yaklaşımın, aslında bir çeşit kronoloji sunmaktan öteye

geçemediği sorulabilir. Burada kronoloji ve dönemlendirme arasında, önemli kırılma noktaları olarak betimlenebilecek “vakalar” öne çıkmaktadır. Rayner’e göre bunlar olmadan dönemlendirme yapmak bir kronoloji sunmaktan öteye geçemez; dolayısıyla değişimin görülebilmesi ve “ölçülebilmesi” mümkün olmamaktadır. Zittoun (2009) ise değişimi anlama ve ölçme zorluğunun aşılabilesinin “küçük” ve “büyük” değişimler arasındaki farkı ortaya koymaktan geçtiğini iddia eder. Ona göre herhangi bir sektörde her yıl, hatta yılda birkaç kez, en azından yasal birtakım düzenlemeler yapılmaktadır. Bu durumda sürekli ve kesintisiz bir değişimden mi bahsedilmesi gerekmektedir? Bunları artırıcı ya da ikincil değişimler olarak betimleyen Zittoun, “büyük değişim” olarak, örneğin, neoliberal dönemin başlangıcının kabul edilebileceğini işaret etmektedir. Değişimin anlaşılması ve derecelendirmesi için Zittoun gibi taksonomi öneren Howlett ve Cashore (2009) metodolojik olarak bağımlı değişkenin tespitine vurgu yaparlar. Bağımlı bir değişken ya da vakanın özelliğine göre birkaç bağımlı değişken tespitinin yapılması, politika dinamiklerinin doğru şekilde tespitine ve dolayısıyla da değişimin sağlıklı biçimde ortaya konulabilmesine yarayacaktır.

1.1.3.2 Bir Çözüm Önerisi Olarak Dönemlendirme

Değişim belirli ölçüde göreceli bir kavram olduğundan, özellikle nicel bir araştırma yapılıyorsa, değişimi tespit edebilmek zor bir problemdir. Tarihsel bir analiz amacıyla olduğumuzu, çalışmamızın giriş bölümünde belirtmiştik. Bu tarihsel analizde sanıyoruz ki en büyük problemlerimizden ama bir taraftan da en önemli fırsatlarımızdan biri “dönemlendirme” (*periodization*) olarak görünmektedir. Çünkü bir dönemlendirme yapıldığı andan itibaren normatif bir yaklaşım ortaya konulmuş olacaktır. Bu da demektir ki belirli bir dönemi başlatan nedeni ve o dönemi bitiren olayı en baştan bir değişim olarak kabul etmiş oluruz. O zaman bu tür olayları (dönem açıp/kapattığı varsayıldığı anda) neden bir değişim

olarak betimlediğimizi de içsel ve dışsal nedenleriyle birlikte ayrıntılı olarak açıklamak zorundayız. Diğer taraftan bu çalışmanın pozitivist bir tutum takınarak değişimin ölçülmesi gibi bir özel amacı olmadığını gerek giriş bölümünde gerekse literatür tartışması yapılan bu bölümde belirtmiştik. Ancak böyle bir özel amaç bulunmasa bile, bahsi geçen dönemlendirmeyi yapabilmek için “büyük değişim”lere, “kırılma noktaları”na, bazen de aktör temelli yaklaşımlara (aktörlerin, savunuculuk koalisyonlarının veya veto oyuncuların değişimi gibi) ihtiyaç duyulacağı aşikârdır. Evet, “önemli değişim” olarak genel bir isimlendirme verebileceğimiz ve dönemlerin başlangıç-bitiş kısımlarında duracak olan bu olayları, kurumları, aktörleri, dışsal veya içsel nedenleri tespit edebilmemiz zorunluluk olarak görünmektedir. Peki, bu bağlamda, genel itibarıyla araçsal bir yaklaşımın egemenliği altında görünen kamu politikası disiplini bu durumdan biraz kurtararak disipline daha bütüncül bir yaklaşım geliştirebilmek mümkün mü? Bu bütüncül yaklaşım dahilinde salt parametreleri ortaya koymak yerine, örneğin dönemlendirme yaparken o dönemi oluşturan siyasal, ekonomik ve toplumsal girdileri de göz önünde tutmak, kamu politikası dünyası için yepyeni bir yaklaşım olmasa da farklı bir soluk getirecek ve çalışmamıza özgünlük katacaktır. Bu meseleye bu bölümün en sonunda yeniden geri dönülecektir.

Bu amaca doğru yol alırken öncelikle kamu politikası disiplini, değişim özelinde konuyu ele alan kuram, model ve çerçeve önerilerin ele alınmasının gerekli olduğu düşünülmektedir. Bu teoremler de yukarıda bahsi geçen eleştirilerin bir kısmını kabul etmiş görünmektedir; dahası, bu eleştirileri bertaraf edebilmek için de farklı yöntemlere başvurulmuştur. Ek olarak tüm bu yaklaşımlar, alanın kurulduğu zaman aralığı olarak kabul edilen 1950’lerden 1990’ların başlarına kadar, egemen olan Artırımcı Yaklaşım’a, az ya da çok, eleştirel bir bakış açısıyla geliştirilmiştir. Böylelikle belki de ilk kez politika disiplini “büyük değişimler”i açıklayabilme fırsatını yakalamıştır. Bir sonraki bölümde ilk olarak Artırımcı

Yaklaşım'ın alandaki doğuşuna ve 1990'lardan sonra eleştirel olarak ortaya çıkan kuramların değişim meselesini nasıl ele aldıklarına yer verilecektir.

1.1.3.3 Kamu Politikası Disiplininde “Sıfatlı” Değişimleri Aramak

Bir önceki bölümde de belirtildiği gibi kamu politikası disiplininin, politika değişimi bağlamında uzunca bir süre *Incrementalism* (Türkçe yazında daha önce dipnot olarak verildiği gibi kimin zaman Eklemelilik, bazen İlavecilik; ama genellikle Artırmıcılık olarak yer almaktadır) etkisi altında kaldığı görülmektedir. Kneopfel vd. (2007) göre bu kamusal faaliyetlerin “nasıl” işlediğini açıklamaya çalışan, Artırmıcılık karakterli kamu politikası analizi yaklaşımı; disiplinin öncülleri sayılan Harold Lasswell, Herbert A. Simon, Charles A. Lindblom ve David Easton'dan beslenmektedir. Politika süreci çalışmalarında, akılcı politika döngüsü modeli, yukarıda da değinildiği üzere, “politikaların, rasyonel, sinoptik bilgiye dayalı, akıllıca kararlar olduğu, birkaç kronolojik ve mantıksal adım ya da döngü içinde geliştiğini varsaymaktaydı” (Enserink vd, 2013: 18). Bu isimler arasında politika değişimi açısından öne çıkan özellikle Lindblom'dur. Eğer bir “politika değişimi ortodoksisi” tanımlarsak, bu ortodoksi 1990'lara değin Lindblom'un yoğun olarak etkisi altında kalmıştır.

Lindblom ve kuramına geçmeden önce kamu politikasında değişim meselesinin nitelendirmelerine değinmek istiyoruz. Bu anlamda, literatürde değişim olgusunun bir sıfat kazanmadan “değişim” niteliğini kazanamadığı gibi bir düşüncenin yaygınlaştığı düşünülmektedir. Bu *olgu*; majör değişim (Wilson, 2000), paradigmatik değişim (Howlett ve Rayner, 2006), ileri derece değişim, radikal değişim (Hall, 1993), üçüncü türden değişim gibi pek çok isim almakla birlikte, Marksist literatürün “değişim” nitelendirmesi kendine tek bir sözcük ile karşılık bulmaktadır: Devrim (*Revolution*). Diğer türlü değişimler varolan sistemin içinde gerçekleştiğinden, “çatışma” –genel olarak sınıflar arası bir çatışma– (*conflict*)

kaynaklı olabilmektedir. Politika değişimi literatürü, genel itibarıyla, bu ihtimali de dışlamamakta; ancak unsurlardan biri olarak göz önüne almaktadır. Dolayısıyla sınıflar arası çatışma ve mücadele de değişimin kaynaklarından biri olarak kabul görebilmektedir. Bu kapsamda, bu çalışmada izi sürülecek “şey”e, yani “değişim”e geri dönecek olursak, onu nasıl bulacağımızın cevabına da yukarıda biraz yaklaşmış bulunuyoruz. Örneğin Petrol Kanunu’na yapılan herhangi bir müdahale doğrudan değişim olarak nitelendirilmesi doğru olmayabilir; ama liberalizasyona karar veren bir kanun (ya da kanun taslağı) bizim için nedenleri ve sonuçları irdelenmesi gereken bir değişim (Howlett ve Rayner’in nitelendirmesiyle *paradigmatik* değişim) sayılacaktır. Bu duruma genel bir isim vermek istenirse “kırılma dönemi” olarak da tanımlanabilir. Kırılma dönemlerinin tespit edilebilmesi içinse değişimin kamu politikası literatüründe önemli kaynaklarından biri olarak sayılan ekonomik ve politik değişimlerin iyi özömsenebilmesinin bir gereklilik olduğu düşünölmektedir. Bu noktada, daha önce değinilen “değişim kuramlarını aşabilmek” diye özetleyebileceğimiz bir yaklaşım geliştirilebilmesi hedeflenmektedir. Bu hedef, artırımcılığı dışlamayan; ama onu aşmaya çalışan politika kuramlarını anlamanın yanı sıra bu kuramların, tezin vaka çalışması olan Türkiye’nin petrol politikasının incelenmesinde nasıl kullanılacağına dair de bir yaklaşım geliştirebilmeyi içeriyor. Diğer taraftan, bunu yapabilmenin yolunun da politika değişiminin yoğun olarak etkisi altında olduğu Kurumsalcılık Yaklaşımı’nın inceleme nesnesini tekile indirgemesinden kurtarmanın kritik olduğu düşünölmektedir. Knill ve Lencher’in (2009) yaptığı gibi Kurumsalcılık literatürü içinden de buna çeşitli itirazlar gelmiş ve tarihsel bir bakış açısının önemine dikkat çekilmiştir. Değişim kuramlarını aşmak diyerek denemek ve geliştirmek istediğimiz yaklaşım; tarihsel bir perspektifle, 1990’lardan sonra *incrementalism*’e bir eleştiri olarak gelişen politika kuramlarını buluşturabilmektir. Bu konuya, bu bölümün en son kısmında geri dönölecektir.

1.1.4 Politika Değişiminin Karakteri Olarak Artırmıcılık

Hoppe’a göre (2017) artırmıcılık özü itibariyle politika yapıcılarının karar verme süreçleriyle ilgilenir. Bu anlatıya göre rasyonel kararlar alma hevesinde olan politika yapıcıları açısından, kararlarını hem politikanın nasıl yapıldığının bir tanımı hem de tercih edilen bir strateji olarak, çoğu politika sorunu için –küçük adımlara, deneme yanılma ve sonuçların sınırlı bir değerlendirmesine dayalı bir strateji olan– artırmıcılığa bir alternatif olmadığını iddia edilebilirdi (Atkinson, 2011). Kamu politikası literatürünün, değişim bağlamında 1990’ların başına kadar, biraz önce genel hatları çizilen *incrementalism* etkisi altında olduğu konusunda geniş bir uzlaş olduğu, daha önce de söylediğimiz gibi, belirtmek yanlış olmaz (Hoppe, 2017; Atkinson, 2011; Baumgartner ve Jones, 2009; Weiss ve Woodhouse, 1992; Howlett ve Migone, 2011; Zittoun, 2009; Etzioni, 1967; Schulman, 1975; Bailey ve O’Connor, 1975; Johnson, 1988). Bu durumda “değişim”, genel hatlarıyla, sınırlı ussallık çerçevesinde karar verme veya seçim yapma meselesine indirgenmektedir. Dolayısıyla politika değişimi meselesi ancak sınırlı rasyonel bir bakış açısıyla değerlendirilebilir ve anlaşılabilir. Ancak değişimin ne olduğu sorunsalı gerek liberal literatürde gerekse Marksist literatürde kabaca “büyük (ya da radikal) değişim” olarak anlaşılmakta; isimlendirmeler ve klasifikasyonlar ile değişimin nedenleri konusunda tartışmalar bulunmaktadır. Artırmıcı politika değişimi meselesi için de değişimin başka özellikleri olabileceği 1980’lerle birlikte önce sınırlı, sonrasında kapsamlı olarak tartışmaya açılmış; bu tartışma kimilerince *neo-incrementalist* yaklaşım olarak adlandırıldı (Hoppe, 2017: 3). Bu tartışmaların doğurduğu değişim kuramları bir sonraki bölümde ele alınacaktır.

2018 yılında, 101 yaşındayken hayatını kaybettiğinde Lindblom, uzun yıllardır mensubu olduğu *Yale Üniversitesi* tarafından, Artırmıcılık Kuramı’nı geliştirdiği için, devrimsel

düşüncenin olmasa da evrimsel düşüncenin öncüsü kabul edilmişti (Yale, 2018). Yapılan bu değerlendirme Lindblom'un kamu politikası disiplini üzerinde bıraktığı derin izleri anlatmakla kalmıyor; aynı zamanda onun pek çok kez belirttiği bir gerçeğe de işaret ediyor. Paradigmatik değişim; anormal, atipik, göreceli olarak istikrarsız, genellikle kısa süreli bir süreç olarak politika sonuçlarını etkilerken; artırıcı değişim ise göreceli olarak uzun süreli politika istikrarına, politika araç ve sonuçlarının marjinal biçimde değişimine dayanmaktadır (Howlett ve Cashore, 2009). Dolayısıyla bir "istikrar" (ya da stabilite) öneren Lindblom her türden kamu politikasının demokrasi sınırları içinde, ancak ve yalnız evrimsel yöntemlerle geliştirilebileceğine ve gerçekleşebileceğine inanmıştır. Ona göre demokrasiler ya da demokratik rejimler, politikalarını hemen her zaman artırıcı olarak değiştirir, böylelikle politika değişikliği devrimsel bir nitelik göstermez (Lindblom, 1959). Ayrıca Lindblom'a göre (1979) inkremental politika değişiklikleri büyük çoğunlukla deneme-yanılma (*trial and error*) yöntemine dayanır ve politika kararları çoğulculuk (*pluralism*) temelinde, çıkar gruplarının (*interest groups*) karşılıklı partizan (karşit görüşlerin) uzlaşmasıyla (*partisan mutual adjustment*) alınır. Bu bakımdan Lindblom politikaların inkremental olmasını da önerir, böylece demokratik rejimlerde herhangi bir hataya düşme ihtimalinin minimize edilebileceğine işaret eder. Bu düşünceler aslında politika-yapımı için sadece bir öneri değildir; Lindblom bunu söylerken bir durum tespiti de yapmaktadır. Bir taraftan da liberal demokrasi ona göre en rasyonel yönetim biçimidir. Bu rasyonel yaklaşım nasıl demokrasinin temelini oluşturuyorsa, kamu politikasının hem normatif olarak yapım süreçlerinin (*policymaking*) hem de ontolojik olarak akademik birikiminin özünü oluşturmaktadır.

Lindblom politika bilimlerinin kurucusu kabul edilen Lasswell'den oldukça etkilenmiştir ve politika değişimi meselesine Lasswell'in penceresinden bakmıştır. Dönemin koşulları itibarıyla, kamu politikası sosyalizm *tehdidine* karşı liberal demokrasiyi *koruma*; gerçek

dünya ile siyaset bilimi kuramı arasındaki uçurumu kapatmak amacıyla Lasswell tarafından sistematize edilmiştir (Smith ve Larimer, 2009). Lindblom da aynı Lasswell gibi Aydınlanma Çağı'nın genel karakterine uygun olarak rasyonellik temelinde politika değişimini ele almış, konuya çoğunlukla bir olgular bütünü olarak yaklaşmıştır.

Lindblom'un Artırmacı Kuram'ı, her ne kadar çerçevesi açık bir biçimde seçilebilen bir model ortaya koyamadığına dair eleştiriler olsa da politika değişiminin hangi koşullarda olabileceği, bir politika alt sisteminde politikanın nasıl izlenebileceği ve kamu politikasının neden artırmacı olarak nitelendirebileceği konusunda pek çok düşünciyi içermektedir. Bu noktada ilk olarak yapılması gereken, artırmacılık meselesinin, Basit Artırmacılık (*simple incrementalism*) ve Parçalı Artırmacılık (*disjointed incrementalism*) olarak literatürdeki iki kuramsal görünümünün ortaya konulmasıdır. Basit Artırmacılık, ekonomi disiplini kökenli olan Lindblom'un daha çok bütçe ve bütçeleme tekniklerini gözlemleyerek oluşturduğu ve “bir şekilde halletmek-üstesinden gelmek” (*muddling through*) olarak betimlediği politika yapımı sürecini ele alır (Lindblom, 1959; Lindlom, 1968). “Bir şekilde halletmek”, kulağa teorik anlamda sistemli bir yaklaşım olarak gelmese de Basit Artırmacılık temelde iki unsur üzerinde yükselir (Bendor, 2015: 2-3): Bunlardan birincisi, idarecilerin ve politika yapıcılarının geçmişte yaptıklarının derlenerek yeniden sistemli hale getirilmesi; ikincisi ise geçmişteki bu politikanın ve şimdi –modifiye edilerek– uygulanan halinin neden mantıklı olduğunun açıklanmasıdır. Burada, politika değişimi bağlamında, ampirik olarak ortaya koyduğu kuramsal yaklaşımın temelinde Rasyonel-Kapsamlı (*Rational-Comprehensive*) kaynaklı Ardışık Sınırlı Karşılaştırmalı (*Successive Limited Comparisons*) olarak özetlenebilecek bir yaklaşım yattığını belirterek, bu yaklaşımın temel özelliğinin ise politikaların, politika yapıcılarının opsiyonlar arasında nicel değerlendirmesinden sonra bir seçim yapmaları ve büyük oranda artırmacı düzenlemeler şeklinde karar almalarıdır (Lindblom, 1959; 4 ve 7).

Kamu politikasının artırıcı ruhunu ilk kez tanımladığı çalışmasının ardından Lindblom'un 1960'lardan itibaren değişim sorunsalına daha çok odaklandığı görülmektedir. Bu odaklanmada Lindblom, Laswell'in kamu politikasını demokratik rejimlerin karakteri olarak tanımlamasına benzer bir biçimde, politika değişiminin de artırıcı karakterinin demokratik düzen için bir çeşit gereklilik olduğunu öne sürmekle kalmaz; politika değişimi meselesine odaklandığı kitabına da artırıcılık karakteri işaret ederek *Demokrasinin Akli (Intelligence of Democracy)* ismini verir (Lindblom, 1965). Yazarın sonrasında yaptığı çalışmalarda demokratik ortamın ve serbest piyasa düzeninin yapısıyla kurmaya çalıştığı ilişkinin yanı sıra; artırıcılığın “basit” yapısına ilişkin, yükselmeye başlayan eleştirileri göz ardı etmeyerek politika değişimi meselesinin daha komplike bir bakış açısına ihtiyaç duyduğunu belli ölçülerde de olsa kabul ettiği anlaşılmaktadır. Bu ihtiyaca karşılık olarak ortaya atılan ve geçmiş paragraflarda değinilen, “Parçalı Artırıcılık” yaklaşımına göre Lindblom bir politika analizi yöntemi olarak artırıcılığı üçe ayırarak klasifiye etmiştir (Lindblom, 1979: 3-4): (1) Bir politika sistemindeki statükodan, elde var olan (ve daha önce uygulanmış) alternatifleri değerlendirerek gerçekleştirilen herhangi bir kopuşu artırıcı olarak niteleyen “Basit Artırıcılık”. (2) Politika analizinin bilinen politika alternatifleri ile sınırlandırılması, politika hedefleri ile politika hedeflerinin değerlerle ve politikanın ampirik yönleriyle iç içe geçmesi (olgu-değer), politika sorunlarının analitik yöntemlerle oluşturulan olumlu politika hedefleriyle iyileştirilmesi olgusu, deneme-yanılma ardından gelen revize edilmiş yeniden deneme, politika yapımı sırasında diğer alternatifin sonuçlarının tamamının değil, bazı yönlerinin dikkate alınması ve son olarak da politika yapımı sırasında birçok katılımcının – belli görüşler çerçevesinde– bölümlendirilmesi unsurlarından meydana gelen “Parçalı Artırıcılık”. (3) Karmaşık politika sorunlarının hesaplanan ve etraflıca düşünülen yöntemlerle çözümlenmesinin genel adı olan bilimsel analizin karşılığı olarak “Stratejik

Yaklaşım". Burada vurgulanması gereken husus, bu konumlandırmaların Lindblom tarafından birbirine alternatif olarak ele alınmamasıdır. Artırmıcılık, stratejik analiz yönteminin bir formu olarak betimlenirken basit artırmıcılık da parçalı artırmıcılığın elementlerinden biri olarak tanımlanmaktadır (Lindlom, 1979).

Politika değişimi konusunda Lindblom'un Artırmıcı Kuramı'nı siyasal bilimler içindeki birkaç büyük düşünceden biri olarak tanımlayan Hoppe'a göre (2017) artırmıcılık, ilk başlarda, yalnızca literatürde dominant olan sinoptik rasyonel seçim kuramına duyulan hoşnutsuzluk üzerinde yükselmiştir. Ancak ona göre Lindblom da rasyonel seçim kuramının dışına çıkamamıştır; kuramı politika sistemini dikkate alarak çözümlemeye çalışmıştır. Bu çözüm, biraz önce üstünde durulan Lindblom'un bir stratejik analiz formu olarak betimlediği Parçalı Artırmıcılık yaklaşımı olmuştur.

Uzun yıllar boyunca literatürde genel kabul gören politika değişimi meselesinin deneme-yanılma, karşılıklı partizan anlaşma ve rasyonel karakterli inkremental yapısına karşı birtakım sesler 1980'lerin sonundan itibaren yükselmeye başlar. Buradaki temel sorun politika değişiminin yalnızca artırmıcı olup olmaması değildir; ancak bununla bağlantılı olarak, liberal demokraside değişim meselesinin birbirini tekrar eder şekilde karakterize edilen, yalnızca "küçük adımlara" ve buna bağlı olarak artırmıcı kararlara bağlanıp bağlanamayacağı da temel sorunlar arasında yer almıştır.

Diğer taraftan, kamu politikası çerçevesinden yapılan bir araştırmada birtakım pozitivist yaklaşımların dışlanmaması gerekmektedir. Bu bakımdan, politika değişimi modellerine ve bunların politika değişimine nasıl yaklaştığı çözümlenmesi gereken bir husus olarak durmaktadır. Bunu çözümlerken aslında bir konu daha netleştirilecektir. Bu bölüm boyunca tüm yönleriyle anlamaya çalıştığımız değişim ve politika değişimi meselesinin artırmıcı

nosyonundan sıyrılmasını ve ortaya atılan politika değişiminin yeni kuramlarının artırıcı niteliği aşarken, değişimi nasıl tanımladıklarının hikâyesini de göreceğiz. Bu yeni yaklaşımların çalışmanın inceleme konusu olan Türkiye’de petrol politikasının değişiminin incelenmesinde nasıl kullanılabileceğinin de bağlantılarının kurulması tasarlanmıştır.

1.1.5 Artırıcı Karakterden Sıyrılırken: Kesintili Denge ve Savunuculuk Koalisyonu

Bu türden bir başlık altında politika değişimi meselesini tartışmaya açmak zordur. Çünkü daha önceki bölümlerde de değinildiği gibi, politika değişimi meselesinin deyim yerindeyse hemen her hücrelerine sızmış olan bir yaklaşımdan sıyrılmak ya da sıyrılmayı istemek, disiplinin normatif unsurlarına belirli oranda eleştirel yaklaşmayı gerektirir. Böyle bir yaklaşım geliştirmeden önce de elbette bu kurucu yapıyı iyi kavramanın önemini vurgulamalıyız.

1980’lerle başlayan bu süreçte artırımcılık, politika değişimi literatüründe, özellikle metodolojik ve kuramsal olarak pek çok eleştiriye uğramıştır. Yöntemsel olarak en önemli eleştiri Lindblom’un politika değişimi bakımından bir model sunamadığı yönündedir (Jones ve Baumgartner, 2005). En yoğun eleştirilerden biri olarak öne çıkan konu da inkrementalizmin değişimden ziyade stabiliteyi açıklamasıdır (Wilson, 2000). Connie de (1991) benzer bir şekilde inkrementalizmin evrimci (Darwinist) yönüne dikkat çeker; evet, inkrementalizm de değişimi içerir; ama bu değişim yavaş ve küçük adımlar içerir; bu yönüyle de yazar, kamu politikasının kompleks ilişkiler bütününe zaman zaman izah etmekte yetersiz kalabileceğine işaret etmektedir. Lindblom’un modeli yine bu durumla bağlantılı olarak karar vermede muhafazakâr olarak nitelendirilmekte, bu modelin sadece durağan politik ortamlarda verilen kamu politikası kararlarının analiz edilmesinde yararlı olabileceği; ancak

kriz dönemlerinde alınan kararların değerlendirilmesinde işe yaramayabileceği belirtilmektedir (Weiss ve Woodhouse, 1992). Aynı yazarlar inkrementalizm ile çoğulcu demokrasi arasındaki, Lindblom tarafından ortaya konulan “ayrılmaz bağa” da eleştirel yaklaşmaktadırlar. Politika kararlarına yurttaş katılımı ve siyasî güç dağılımı hangi problemlerin ele alınacağına, nasıl ele alınacağına, çözümlerin nasıl şekilleneceğine ve dolayısıyla sonuç ile politika değişiminin hangi yönde gerçekleşeceğini etkiler; ancak en katılımcı demokrasilerde bile inkrementalizm çerçevesinde karmaşıklık problemi ile karşılaşılabilir (Heyes, 1992; Weiss ve Woodhouse, 1992). Lindblom’un (1965) kamu politikasındaki değişim meselesinin artırıcı karakterinin, demokratik rejimlerin farklı düşüncelerdeki politik aktörlerin karşılıklı uzlaşmasına dayanan yapısından kaynaklandığını belirterek; artırıcı politika değişimi olgusunu bir bakıma “demokrasinin aklı” olarak nitelendirdiği vurgulanmıştır. Kamu politikası disiplininin bir sorun tanımlama temelli yaklaşımından hareketle Lindblom, artırıcılığı bir çeşit sorun çözme yöntemi olarak da çerçeveselendirir. Ona göre pek çok politika sistemindeki politika yapım süreçleri, daha önce ilgili politika sisteminde düşünülmüş ve/veya uygulanmış kararların göreceli olarak küçük adımlarla (*small steps*) geliştirilmesiyle elde edilmiştir ve dolayısıyla artırıcı niteliktedir. Öyleyse değişim, politika sisteminde halihazırda var olan veya uygulanmış alternatifler arasından bir seçim yapılmasını gerektirir (Lindblom, 1965: 144-145). Özetle, metodolojik olarak sistemli bir yöntem geliştirememiş olması; kuramsal olarak ise politika değişimi meselesini salt evrimsel bakımdan değerlendirerek günümüzün karmaşık dünyasında sınırlı bir değerlendirme yapabilmiş olması, Lindblom’un eleştirildiği konuların başında gelmektedir.

Bu kapsamda, politika değişimi literatüründe Lindblom’u eleştirenler ve onun ardılları sistemli bir model/çerçeve veya yaklaşım geliştirmeye odaklanmışlar ve kuramsal bakımdan

da bu kuramlarını politika değişiminin yalnızca evrimsel bir yaklaşımla, küçük adımları anlamak ve anlatmakla kurulamayacağını işaret etmişler; toplumsal ilişkilerin ve iktisadî gelişmelerin de değişim üzerindeki etkisine vurgu yaparak, politika aktörlerini çeşitli biçimlerde, daha fazla konu edinmişler ve tüm bu unsurları anlamının gerekliliği üzerinde durmuşlardır.

Bu eleştiriler 1980’li yılların sonundan itibaren kamu politikası değişikliği disiplininde genel hatlarıyla dört kuramın ortaya çıkmasıyla somutlaşmıştır⁶: Patika Bağımlılığı Kuramı (*Path Dependency Theory*), Kingdon’ın Çoklu Akış Kuramı (*Multiple Streams Theory*), Sabatier’in Savunuculuk Koalisyonu Çerçevesi Modeli (SKÇ) ve Baumgartner-Jones’un Kesintili Denge Teoremi. Patika Bağımlılığı Yaklaşımı, politika değişikliklerinden ziyade, politikanın durağanlığı (*stability*) üzerine odaklanarak bir bakıma artırıcı bir karakter sergilerken; Kingdon’ın kuramı problem, politika ve siyasetin⁷ eşleştii anda açılan politika pencerelerinden yararlanılmasında etkili olan politika girişimcilerinin (*policy entrepreneur*) rolüne odaklanır (Capano, 2009). Torfing (2009) Patika Bağımlılığı Kuramı’nın herhangi bir konuda mevcut kamu politikasının geçmişte yapılan tercihler tarafından şekillendirildiğini iddiası taşıdığı ve bu kuram kapsamında yapılacak değerlendirmelerde politika değişiminden ziyade *değişmezliğin* incelenebileceğini ortaya koymaktadır. Politikanın değişim boyutunu ele almayı hedefleyen çalışmamız için stabilitenin kurucusu konumunda olan artırımcılık yaklaşımının yanı sıra bu konuda yeni açılımlar yapan, ancak ağırlıklı olarak artırımcılığı ele alan Patika Bağımlılığı Kuramı tartışma dışı bırakılmıştır. Ancak bu noktada Çoklu Akış

⁶ Bazı kaynaklar bu sayıyı genişletebilmektedir; örneğin Cerna (2013) politika değişimi bağlamında yaptığı çalışmada kuramların sayısını 11’e kadar çıkarmıştır. Ancak politika öğrenimi, politika difüzyonu, politika ağıları gibi politika değişimi terimlerini de bağımsız biçimde bir kuram olarak değerlendirmiştir. Bu terimlerin başlı başına birer kuram olmaktan ziyade, burada bahsi geçen dört kuramın terminolojisini oluşturduğu düşünülmektedir.

⁷ Kingdon’un tanımında politika kamu politikası anlamında *policy*, siyaset ise siyasal partilerin güttüğü genel politika (*politics*) anlamında kullanılmaktadır.

Kuramı'nın ortaya koyduğu politika penceresi kavramına bir parantez açılması gereklidir. Kingdon'un (1995) kamu politikası disiplinine kazandırdığı bu terim uygun siyasî atmosfer ve sorunlar ile sorunların çözümü için düşünülen yöntemlerin politika gündeminde, aynı anda akış (*stream*) halinde olarak politika değişimine olanak tanınması olarak tanımlanmaktadır. Ancak politika girişimcisi kavramının Türkiye'de, pratikte somut bir karşılığının gözlemlenebilmesinin güç olduğunun düşünülmesi nedeniyle kuram bu çalışma kapsamında ele alınmayacaktır. Bu durumda Sabatier ve Baumgartner-Jones'un politika değişikliği bağlamında önerdiği kuramlar, politika değişikliği disiplininin artırıcı karakterinden sıyrılırken, hem belirli bir eleştirel bakış açısına sahip olmaları hem de değişim neden-sonuç ilişkisini analiz edebileceğimiz somut parametreler ortaya koyabilmeleri nedeniyle, ele alınabilecek iki yaklaşım olarak öne çıkmaktadır.

Buradan hareketle, Sabatier politika değişikliği meselesinin literatürde indirgemeci bir yaklaşımla ele alındığını öne sürerek, oldukça kompleks bir süreç olarak tanımladığı politika değişiminin, Heclo'ya atıfla, şu iki durumun bir sonucu olduğunu iddia eder: (1) Toplumsal, ekonomik ve siyasî anlamda geniş ölçekli bir değişim; (2) hem güç rekabeti ve hem de politika sorunsalının tespiti için daha donanımlı araçlar geliştirme çabalarını içeren politika topluluklarının içindeki insanların etkileşimi – ya da özet olarak, politika ağları arasındaki etkileşim (Sabatier, 1988: s.2-3). Heclo'nun bu görüşlerinden yola çıkan Sabatier, Heclo'nun bunu politika değişimini kavramak için somut bir çerçeve önerisi-kuramsal model haline getiremediğini; kendi hedefinin, politika elitleri arasındaki etkileşimlere odaklanarak bir savunuculuk koalisyonu kuramı geliştirmek olduğunu belirtir. Wilson ise (2000: 4) Sabatier'in politika değişikliği bağlamında kamu politikasını irdelemek için Savunuculuk Koalisyonu Çerçevesi'ni geliştirdiğini belirterek; bu çerçevenin, politika değişikliği çalışmalarının (1) “on yıl veya daha fazla bir zaman perspektifi” gerektirmesi, (2) politika alt

sistemlerine odaklanması, (3) hükümetler (ülkeler) arası bir boyut içermesi ve (4) kamu politikalarını inanç sistemleriyle aynı şekilde kavramsallaştırması gerektiğini önermektedir.

SKÇ Modeli; bir politika alt sistemindeki bir inanç sistemi (*belief system*) etrafında birleşmiş olan, belirli bir koordinasyon doğrultusunda angaje olmuş aktörlerin oluşturduğu savunuculuk koalisyonlarının arasındaki etkileşimden doğan politika değişimini inceleme konusu yapmaktadır (Weible ve Sabatier, 2007: 128-129). Politika alt sistemi; bir kamu politikası konusuyla ilgili olan akademisyenlerden basın mensuplarına, devletin her kademesindeki kamu kurumlarından sivil toplum kuruluşlarına kadar pek çok aktörü içinde barındıran bir evren olarak tanımlanabilecekken, politika savunuculuğu koalisyonları ise bu politika alt-sistemlerinde, kendi amaçlarını politikaya dönüştürmeyi amaçlayan aktörleri içinde barındırmaktadır (Sabatier, 1987).

SKÇ'nin temel unsurlarından biri olan İnanç Sistemleri ise genel olarak üç katmanda değerlendirilmektedir (Sabatier, 1988: 17-20): Bunlardan ilki, derin-normatif çekirdek; ikincisi, yakın-politika çekirdek; üçüncüsü ise ikincil yönlerdir. Normatif çekirdek, değişmesi imkansızla yakın olan temel ontolojik önermelerden oluşurken; yakın çekirdek, değişmesi zor olan, normatif çekirdeğe ulaşmak için gereken temel politika konumlanmalarını içerir ve son olarak ikincil yönler ise değişmesi görece kolay olan politika çekirdeğini oluşturmak için gerekli araçsal kararlar ve bilgi araştırmalarından oluşmaktadır. Derin Çekirdek, Yakın Çekirdek ve İkincil Yönler, tanımsal anlamda şu şekilde özetlenebilir (Lim ve Eun, 2018; Hann, 1995): İnanç Sistemi'nin Derin Çekirdek katmanı; insan doğasına ilişkin birtakım özellikleri, özgürlük, güvenlik ve otorite gibi temel değerleri; etnisite, cinsiyet, din ve meslek gibi sosyokültürel aidiyetleri barındırırken; Yakın (Politika) Çekirdek kavramı, ilgili politika alanına ilişkin genel tutum, beklenti, çözüm önerisi ve davranışları

içermektedir. İnanç Sistemi'nin en dış katmanı olarak nitelendirebileceğimiz İkincil Yönler ise ilgili kamu politikası önerisinin genel olarak yasalar, kurallar ve bütçelemeye dair idari yanlarına nasıl bir yaklaşım sergileneceğine ilişkin yaklaşımları içermektedir.

Herhangi bir politika alt sisteminde savunuculuk koalisyonundan bahsedilebilmesi için ilk başta belli bir inanç sistemi etrafında birleşmiş olan ve toplumun farklı kesimlerine mensup aktörler bulunması gerektiğini belirtmiştik. Bu anlamda, farklı kesim tanımının, Marksist literatürdeki gibi bir sınıfsal nitelik taşıdığı görülmez; kamu politikası disiplininin genel karakteristiğine uygun olarak SKÇ de çoğulcu-liberal bir yaklaşım sergiler. Bu kapsamda, farklı kesimler burada daha çok işlevsel bir tanım ile karşılanabilir; bu işlevselliği ile somut olarak akademisyenler, basın mensupları, bürokratlar, özel sektör temsilcileri, meslek veya gençlik örgütleri ve sendikalar gibi aktörler SKÇ modelinde öne çıkmaktadır. Ancak böyle bir koalisyonun görünürlük tespitinin yanı sıra bu kesimler arasında inanç sistemi konusunda yukarıda ortaya konulan üç katman da önem taşımaktadır. Derin Çekirdek, Yakın Çekirdek ve İkincil Yönler'in tamamının, bir savunuculuk koalisyonu içinde tanımlanan aktörlerin hepsinin homojen ve bütüncül bir şekilde taşınması beklenmemekte; inanç sistemi daha çok Derin Çekirdek ve Yakın Çekirdek'de yer alan bilgi ve inançlar üzerinden tanımlanmaktadır (Sabatier, 1987). Sabatier bütünleştirici olan ve paylaşılan bu inanç ve değerlerin, politikanın temel tutkalı olduğunu söylemektedir. İnanç sistemlerinin ikincil yönleri ise daha ziyade bir politika alt sisteminde yer alan çeşitli savunuculuk koalisyonlarının arasında rekabet ve öğrenmeye konu olmakta ve daha kolayca değişikliğe uğrayabilmektedir. Bu durumda bir savunuculuk koalisyonu tanımlı yapabilmek için inanç sisteminin derin ve yakın çekirdeklerinde büyük ölçüde homojenleşmiş, İkincil Yönler'de de diğer iki katman gibi belli ortak bir yaklaşımda buluşabilmiş, ortak bir inanç sisteminde birleşmiş politika aktörleri topluluğunun betimlenebilmesi gerekmektedir.

SKÇ'nin politika değişikliğinin artırıcı karakterine doğrudan karşı bir pozisyon aldığı veya açık bir eleştirel yaklaşım geliştirdiği söylenemez. Bir diğer deyişle, Savunuculuk Koalisyonu Çerçevesi, Lindblom'un artırıcılığına karşı net bir eleştirel yaklaşım değildir; daha çok politika değişikliğinin, farklı politika savunuculuğu koalisyonları arasındaki ilişkilerden doğduğuna işaret etmeyi hedefler; bu konunun üzerinde yoğun olarak durur. Bir çerçeve önerisi yaparak politika değişikliği meselesini soyuttan somuta götürmeyi amaçlar. SKÇ, politika alt sistemi dışından gelen etmenleri ve inanç sistemleri etrafında birleşmiş olan savunuculuk koalisyonları arasındaki etkileşim süreçlerine odaklanarak politika değişiminin salt karar verme sürecine indirgenmesine karşı bir model tasarlamış; artırıcılığın, özellikle de parçalı artırıcılığın üzerinde durduğu karşılıklı uzlaşmanın ileri düzeyde geliştirilmesiyle politika alt-sistemlerindeki bu mücadelelerin neticesinde gerçekleşen değişimin üzerinde durmuştur.

Frank Baumgartner ve Bryan Jones ise bu noktada SKÇ'den, artırıcılığa eleştirel olma bakımından, açık bir biçimde ayrışır. İlk olarak 1993'te yayımladıkları *Amerikan Siyasetinde Gündemler ve Değişkenlik (Agendas and Instability in American Politics)* isimli çalışmalarında, inkrementalizme açıktan eleştirilerini şu şekilde ifade ederler:

Bizim bu çalışmadaki esas iddiamız Birleşik Devletler'deki kamu politikalarının yavaş ve inkremental olmaktan çok kesintili ve aralıklı olmasıdır. Uzun süren stabil dönemler büyük çaplı siyasi olayların meydana gelmesiyle kesintiye uğrar. Büyük çaplı siyasi olaylardan kasıt seçim sonucu meydana gelen değişimleri ifade edebilir. (Baumgartner ve Jones, 2009: s. 7-8)

Yazarlar politika değişikliği sorunsalı karşısında, artırıcı bakış açısının değişiklik meselesini göz ardı ettiğini düşünen bir tutum içinde olsalar da ve her ne kadar demokratik toplumlardaki büyük politika değişimini seçime bağlasalar da Lindblom gibi kuramlarını

kamu politikası disiplininin genelinin bağı olduğu sınırlı usallık üzerine kurmuşlardır. Lindblom'un Artırmacı Kuram'ı, bir kamu politikası alanında var olan statükoda politika yapıcılarının yalnızca artırmacı düzeltmeler yapmasını ve bu artırmacı kararların genel itibarıyla daha önceki politika tercihleri arasındaki sınırlı usallık çerçevesinde bir tercihten ibaret olmasını içermektedir (Jones ve Baumgartner, 2005). Ancak sınırlı rasyonellik ve dolayısıyla inkrementalizmin genel olarak, aslında değişimi değil; stabil olma durumunu açıkladığına, değişen toplumsal ve ekonomik koşulların herhangi bir politika alanı üzerindeki etkilerini açıklamakta yetersiz kaldığına; kapsamlı bir kuramsal çerçeve oluşturamadıklarına ve disiplinde git gide daha çok eleştiriye maruz kaldıklarına işaret ederler (Jones ve Baumgartner, 2005; Baumgartner ve Jones, 2009). Yazarlar bu durumu tespit ederek, aslında bir taraftan da değişim meselesini anlamamanın yolunun stabiliteyi kavramaktan geçtiği gibi daha kapsayıcı bir iddiayı da taşırlar. Onlara göre bir kamu politikası alanında uzun yıllar stabil olma durumu, uzun zaman dilimleri boyunca birtakım kurumların varlığını sürdürmesi ve bu kurumların yaptıkları sorun tanımının bu uzun denge dönemi boyunca geçerliliğini korumasından veya geçerli olduğunun kabul edilmesinden kaynaklanmaktadır (Baumgartner ve Jones; 2009: 15-16). Baumgartner'ın da (1989) belirttiği gibi özünde eski sorunlara yeni tanımlamalar yapıldığında, bu yeni tanımlar değişime giden yolda etkili olarak politikada denge durumunu bozar. Daha makro açıdan siyasal ortamın hiçbir zaman genel bir denge durumunda olmadığını, hatta dahası, böyle bir denge durumunun imkânsıza yakın olduğunu ima etmektedirler. Bu kapsamda değişim meselesinin anlaşılmasının, kendi kuramları açısından ancak kesinti ve stabilite dönemlerine eşit derecede odaklanarak mümkün olabileceğini öne sürmektedirler (s. 142). Diğer taraftan Baumgartner ve Jones'un Kesintili Denge Kuramı'nda politika değişimini gündem belirleme ve politika imajları (*policy image*) bakımından ele aldıklarını belirtmek gerekmektedir (Baumgartner ve Jones, 1991: 1046-1047). Yazarlar bu durumu şu şekilde açıklamaktadırlar:

Kamu politikası problemlerinin kamuoyu ve elitler tarafından anlaşılma şekli zaman içinde değişebilir. Bu değişim yeni bilimsel keşiflerin sonucu olabileceği gibi birtakım dramatik olaylardan da kaynaklanabilir (...) Bu algılama şeklini ise –inanç ve değerlerin kaynaklık ettiği– politika imajları etkiler. İmajlar olgulara dayanır ama kamuoyu ilgisi belli bir zaman aralığında bir olgunun negatif taraflarını yok sayarken ancak pozitif taraflarıyla ilgilenir.

Artırımcı yaklaşıma açık bir eleştiri getiren Baumgartner ve Jones kendi önerdikleri çerçevede, pratik anlamda politik değişimin şu şekilde gerçekleştiğini savunmaktadırlar (Baumgartner ve Jones, 1991: 2; 1993): Politika değişimi veya stabilitesi, politika imajları ile var olan siyasî kurumların –politika kanallarının– etkileşimi sonucudur. Bu sistemde, verili bir politika alanı için çeşitli alt-sistemler oluşabilir; ancak bir taraftan da mevcut politikadan memnun olmayanlar için yeni kurumsal kanallar ortaya çıkabilir. İşte bu politika kanalları arasındaki etkileşim; bir politikada ani yıkım, yeni politika alt-sistemleri, yeni kurumlar ve kapsamlı değişikliklere yol açabilir.

Kesintili Denge Kuramı’nın politika değişimi bağlamında üstünde durduğu bir diğer husus ise “Sorun Tanımlama” (*Issue Definition*) meselesidir. Baumgartner ve Jones (2009) pek çok kamu politikasının temelinde sorunun tanımlanması olduğunu öne sürerek politik dünyanın, artırımcılığın işaret ettiğinin aksine, hiçbir zaman dengede olmadığını; politik düzlemdeki bu dengesizliğin (*instability* ya da bir diğer deyişle durağan olmama durumu), sorunların farklı tanımlanması konusunda oluşan çatışmaların kamu politikası üzerinde, değişim yönünde baskı oluşturmamasından kaynaklandığı tespitini de ayrıca yaparlar. O kadar ki yazarlar çalışmalarının sorun tanımlama sürecinin anlamaya adandığını da açıkça belirtirler (Baumgartner ve Jones, 2009: 22-23). Sorun tanımlama süreci, biraz önce ortaya konan politika imajı algısından da elbette etkilenir. Birbiriyle bağlantı olan bu iki olgu, Kesintili

Denge Kuramı'nın politika değişimi için ortaya koyduğu ereve için önemli unsurlar olarak göze çarpmaktadır.

Bu çerçevede politika değişikliğini bir sınırlı ussallık ve deneme-yanıma kararları meselesi olarak ele almak, bu kuramlar literatürde ortaya çıktıktan sonra imkânsız ya da böyle bir çalışma için yetersiz görünmektedir. Bu durumda politika değişikliğinin artırıcı özelliğinin yok sayılması mı gerekiyor? Yok sayılsa bile reel politikada da herhangi bir politika alanında da –ki bu çalışma için Türkiye'deki petrol politikası– politika değişikliği literatüründe son yıllarda ortaya çıkan ve artırımcılığa mesafeli olarak yükselen bu kuramları kullanarak mı değişimin peşine dşmeliyiz? Bu sorular bizi konuyu değerlendirmek için bütüncül bir yaklaşım geliştirmeye doğru götürürken kamu politikasının genel problemlerini –veya siyaset bilimi içinden gelen farklı eleştirileri– göz önünde bulundurmanın gerekli olduğu konusunda da ikna etmektedir. Türkiye'nin petrol politikasını incelemeye geçmeden önce tüm bunları göz önünde bulundurarak ve politika değişimi kuram ile ereve önerilerini kullanarak nasıl bir inceleme yapılacağının erevesi çizilmeye çalışılacaktır.

1.1.6 Bütünsel Bir Yaklaşım Denemesi: Politika Değişimi Kuramlarını Aşmak

İlk olarak şunu belirtmek gerekiyor: Politika değişimi açısından Lindblom'un çerçevesini çizdiği artırımcı yaklaşım ile ardılları olan Baumgartner-Jones, Sabatier ve Kingdon'ın model ve kuram nerileri de aynı kaynaktan beslenmektedir. Bu kaynak, Amerikan temelli kamu yönetimi ve kamu politikası yaklaşımlarının da beslendiği kaynaktır ve kökenleri Simon'ın Sınırlı Rasyonelliğine kadar dayanmaktadır. Dolayısıyla rasyonellik kavramı, özellikle Lindblom'da oldukça mühimdir; ardılları daha eleştirel görünseler de bu rasyonel karakterden benzersiz bir kopuş sergilemezler.

Bu durum bizi bir taraftan da sosyal bilimlerin hemen tamamının olduğu gibi kamu yönetiminin de kadim meselelerinden olgu-değer dikotomisine götürür. Politika değışikliği disiplini de bu tartışmadan doğal olarak etkilenmiştir. Rasyonelliğin yoğun etkisi nedeniyle politika değışikliğinin erken temsilcileri, değışikliğin inkremental karakterinin olgu yüklü olduğu konusunda hemfikir görünmektedir (Lindblom, 1959; Knoepfel vd., 2007). Ancak değışim sorunsalı için 1980’lerde artırımcılığa mesafeli olarak gelişen kuram ve modeller, bu olgu yüklü yapıya, açıktan olmasa da eleştirel yaklaşmıştır. Politika değışiminde etkileşim ve imajın öneminin bir bakıma farkına varılmış ve bunların, politika değışimi bağlamındaki önemi vurgulanmıştır. Baumgartner ve Jones (2009) politika imajının inanç ve değerlerle oluştuğunu, Sabatier (1988 ve 2007) ise –çerçeve önerisini yıllar içinde güncellese de– temel olarak çeşitli politika savunucusu koalisyonları arasındaki etkileşimin temelinde değerler arasındaki çatışmanın yattığına işaret ederek politika değışiminin buradan hareketle gerçekleştiğini öne sürmektedir. Dolayısıyla, politika değışikliğinin yalnızca olguların değil; değerlerin de alanı olduğu konusunda, literatürde belirli düzeyde bir uzlaşa izlenebilmektedir. Ek olarak, politika değışimi disiplininin rasyonellik ve olgu yüklü yapısına paralel giden bir başka durum da literatürün Amerikan kaynaklı olmasıdır. Ancak bu problem Kıta Avrupa’sında, özellikle de Fransa kaynaklı yapılan çalışmalarla büyük ölçüde aşılmış, disiplin evrensel bir nosyon kazanmıştır (Çiner, 2010).

Bu çalışmayla, tarihsel bağlamda Türkiye’de petrol politikasını analiz etmenin hedeflendiği, geçmiş bölümlerde belirtilmişti. Kamu politikasını, özelde de politika değışimi araçlarını kullanarak bunun yapılabilmesi tasarlanmıştır; ancak on yıllara yayılan bu sürecin tamamını tek bir politika değışikliği kuramıyla açıklamanın yetersiz olacağı düşünülmektedir. Bu düşüncenin temelinde, farklı dönemlerin arka planında farklı iktisadî ve politik gelişmelerin yer almasının yanı sıra kamu politikası geliştirme sürecinde etkili olan politika imajları,

savunuculuk koalisyonları, inanç sistemleri de çeşitlilik gösterdiği düşüncesi yatmaktadır. Bu nedenle petrol politikasında yaşanan kırılma dönemlerini farklı model ve çerçeve önerileri bağlamında ele alınması amaçlanmakta, böylece bütüncül bir yaklaşım geliştirilmesi hedeflenmektedir. Çalışmanın temel tezi doğrultusunda tüm petrol politikasının inkremental bir karakter taşıdığını; ancak burada tek bütüncül istisna kesinti döneminin, 1954 yılı değişiklikleri olduğunu ve bu nedenle, özellikle bu dönemin (ancak farklı zaman dilimlerinde de aşağıda yer verilen sorular sorulacaktır) Baumgartner ve Jones'un Kesintili Denge Kuramı çerçevesinde değişimin neden ve unsurları olarak tanımladıkları parametreler etrafında ele alınacağını belirtebiliriz (Baumgartner ve Jones, 2009):

- Genel siyasette paradigmatik bir değişime yol açan seçim, askerî müdahale, ekonomik kriz vb. bir durum gerçekleştiği görülmekte midir?
- Politika imajını etkileyen yeni birtakım değerler ortaya çıkmış mıdır ve bu durum gündem belirlemeyi etkilemiş midir? Politika imajının etkisi altında gerçekleşen bir sorun tanımlama süreci gözlemlenmekte midir?
- Politika değişimi sürecinde kurumlarda bir değişiklik gözlemlenmekte midir? Bir veya birden fazla politika monopolü, politika alanından çekilmiş ve yerine yenileri gelmiş midir?

Aynı şekilde Savunuculuk Koalisyonu Çerçevesi'ndeki değişim meselesinin şu unsurlar etrafında ele alınması planlanmaktadır (Sabatier, 1988: s.2-3; Weible ve Sabatier, 2007):

- Petrol politikasını doğrudan etkileyebilecek olan toplumsal, ekonomik ve siyasî anlamda geniş ölçekli bir uzlaşma ve dolayısıyla değişim meydana gelmiş midir?
- Politika alt-sistemlerine ait farklı kurumsal yapıların üyesi olan aktörler arasındaki ilişkilerin bir sonucu olarak değişimi gözlemlenebilir mi?
- İnanç sistemleri olarak da kavramsallaştırabileceğimiz kamu politikaları (ya da programları) hangi farklı değer-öncelikleri ve nedensel varsayımlarla realize edilmiştir?

Sonuncusu ama en önemlisi olarak politika değişikliğinin temel kuramını, Lindblom'un artırımcılığını da yukarıda yapılan tartışmalar doğrultusunda, şu şekilde ele alınması planlanmıştır:

- Değişiklik olarak görülen bir gelişme veya karar, deneme-yanılma yoluyla ele alınmış mıdır, ya da bir diğer deyişle, petrol politikasında daha önce denenmiş midir?
- Alınan bir karar, halihazırda politikada uygulanan bir karar olup sadece bir modifikasyon mu gözlemlenmektedir? Artırımcılık literatüründe küçük adım (*small steps*) olarak adlandırılan bir durumla mı karşı karşıyayız?

Bu sorular tarihsel bağlamda değerlendirilen süreç boyunca değişimi ararken bu kuramların bir çeşit parametresi olarak değerlendirilecek ve giriş bölümünde belirtilen araştırma sorularını tamamlayıcı nitelikte olacaktır. Böylece tüm petrol politikasına bütüncül bir bakış açısı geliştirebilmek, içinden geçilen dönemlerdeki petrol politikasını etkileme potansiyeli olan, özellikle iktisadî ve siyasî gelişmeleri de analize katarak devlet merkezli bir araştırma yapabilmek, kamu politikasını da genellikle maruz kaldığı araçsallık ve indirgemecilik eleştirilerinden de kurtarabilmek amaçlanmaktadır. Tüm süreci politika değişimi açısından, her üç yaklaşımın da sunduğu kavramsal set ve kuramsal çerçeve doğrultusunda ele alarak değerlendirmeyi hedefleyen bu çalışmada farklı değişim dönemlerinin tespit edilmesi ile bu değişime neden olan etmenlerin ele alınması planlanmıştır. Bu bölümde kuramsal çerçeve ve bu kuramsal çerçeveye bakış açısı sunulmuştur; ancak kuramsal tartışmaya, bu kısımda sunulan bu çerçeve ve kavramsal set ile petrol politikasındaki kırılma noktalarını araştırırken, yeri geldiğinde yeniden dönülerek, kuramsal tartışmanın genişletilmesi de amaçlanmaktadır.

1.2 Bir Kamu Politikası Sorunsalı Olarak Petrol

Kamu politikası kavramını, disiplinin kurucularından Laswell; “amaçların, değerlerin ve uygulamaların projelendirilmiş programı” olarak tanımlarken Wilson; “hükümetlerin belirli meselelere ilişkin eylemleri, hedefleri ve beyanları uygulamak için attığı ya da atmakta başarısız olduğu adımları ve söz konusu meseleye ilişkin yaptığı açıklamaları”, disiplinin çerçevesi olarak ortaya koyar; Anderson ise “belirli bir soruna ilişkin bir aktörün veya aktörler topluluğunun yürüttüğü faaliyetler bütünü ya da hareketsizliği” olarak bu disiplini tanımlar (Yıldız ve Sobacı, 2015: 17-18). Bu farklı tanımlardan kamu politikasının merkezinde devletin bulunduğunu, devletin herhangi bir meseleyi sorunsal olarak kabul etmesi gerektiğini ve bu gereklilik çerçevesinde birtakım adımlar atmasının o alandaki kamu politikasını doğurduğunu ve devlet ile birlikte bazı aktörlerin de kamu politikasında etkili olabileceği çıkarımlarını yapabiliyoruz. Dye’in geniş kabul gören tanımı ise “hükümetlerin yapmayı veya yapmamayı tercih ettiği her şey” hem devleti merkeze koyan hem de yukarıda verilen tanımları kapsayıcı yönü nedeniyle çalışmamız için yol gösterici görünmektedir. Ancak bir eksiklik, en azından petrol politikası gibi teknik bir konu için, göze çarpmaktadır. Dye yapmayı ve yapmamayı tercih etmek üzerine kurduğu kamu politikası tanımında devletlerin *yapamadıkları* şeylere vurgu yapmamıştır. Ancak ileriki bölümlerde Türkiye’nin petrol politikasının tarihsel izleğinde de göreceğimiz gibi *yapılamayanlar*, yani bir ölçüde tercih etme meselesini aşan bazı konular Türkiye’nin petrol politikasının değişiminde etkili olmuştur. Dolayısıyla çalışma Dye’a referansla, devletin yapmayı ve yapmamayı tercih ettiği tutum ve aksiyonlarla birlikte yapamadıklarını da tartışma düzleminin içine dahil etmiştir.

Bu durumda, öncelik olarak petrolün bir sorun haline dönüşmesine ve kamu politikası olarak devletleri konu hakkında bir şeyler yapmaya götüren tarihsel gelişmeleri genel hatlarıyla ele

almaya ihtiyaç bulunmaktadır. Buradan hareketle, endüstriyel dönemin hemen başlarında petrolü ilk keşfedenler ve bunun bir enerji hammaddesi olarak kullanılmasına ön ayak olanların dahi birkaç on yıl içinde petrolün kazanacağı önemin büyük ihtimalle farkında olmadığı söylenebilir. Tarihin ilk petrol girişimcisi olarak nitelendirilen Edwin Drake 1859’da petrolü bulduğunda o dönem aydınlatmada çok yaygın olarak kullanılan gaz yağının hammaddesi olan balina yağının yerini almasını umuyordu (Uluğbay, 2008: s. 10-16). Kömür çağının ortalarındaki bu dönemde petrolü yalnızca aydınlatmada kullanma amacı elbette teknolojiadaki dönüşümün henüz tamamlanmamış olmasıyla ilgiliydi. Ancak petrolün ve dolayısıyla insanlığın kaderini değiştirecek iki önemli gelişmeden söz etmek mümkündür (Yergin, 2019): Bunlardan ilki, içten yanmalı motorların geliştirilmesi ve petrol formlarının bu motorlarda kullanılması ile İngiliz Donanması’nın kömür yerine petrol kullanmaya başlama kararı, petrolün 20. yüzyıldaki egemenliğinin fitilini ateşlemiştir. Ulaşım sektöründe petrolün birincil enerji kaynağı olarak kullanılmaya başlanmasından sonra elektrik üretimi ve ısı enerjisi üretiminde kullanılmaya yaygınlaşmaya başlaması, petrolü kilit konuma, 1950’lerde artık iyiden iyiye taşımıştır. Dolayısıyla petrol artık sadece bir enerji hammaddesi değil; aynı zamanda boya, plastik, eczacılık, kozmetik, demir-elik, alüminyum gibi birçok ana sanayinin girdilerinin üretildiğı hammaddeler arasında en başta gelmeye başlamıştır (Bayraç, 2005).

Bu bilgiler ışığında, petrol meselesini yalnızca ulaşım sektörü çerçevesi içinde düşünmek hem böyle bir araştırma için son derece eksik olacak hem de petrol kavramını teknik olarak çok dar bir alana sıkıştırmak anlamına gelecektir. Böyle bir yanılgıya düşmemek için petrol kavramını çok daha geniş bir çerçevede irdelemeye ihtiyaç olduğu düşünülmektedir. Böylece çalışmanın hedeflerinden olan petrol konusu ile ekonomik, toplumsal ve politik bağlantıların kurulmasının ve bu bağlantıların petrol politikasının değişimi bağlamında, karşılıklı olarak

birbirlerini nasıl etkilediğinin çok daha berrak bir şekilde görülmesi Türkiye'nin petrol politikasını incelendiği ikinci bölümde sağlanacaktır. Ancak bu noktada önemli bir husus daha öne çıkmaktadır. Çalışmanın en başından bu yana petrol büyük çoğunlukla, enerji ve enerji politikasıyla birlikte ve genelde bu büyük resmin bir parçası olarak anılmıştır. Petrol takriben son yüz elli yıldır enerji politikasının tam merkezinde olduğu için bu doğaldır. Ancak bu durumda petrol ve enerji arasındaki ayrım nasıl tespit edilmelidir? Buradaki sınırlar nerede başlayıp nerede bitecektir? Petrolü önemli kılan ve onun özel bir incelemeye tâbi tutulmasına neden olan etmenlerin bir sonraki bölümde incelenmesi amaçlanmaktadır.

1.2.1 Metadan Sektöre: Kayaların Arasından Yaşamın Her Alanına Sızmak

Eski Yunanca ἐνέργεια'dan –energeia– türetilen “enerji” kelimesi, yazılı kaynaklarda ilk olarak Aristoteles'in MÖ 4. yüzyıldaki *Nicomachean Ethics* adlı çalışmasında geçmektedir (Özkıvrak, 2005). Modern anlamının aksine enerji Antik Yunan'da mutluluk ve zevki içine alan felsefi bir kavramdı. 17. yüzyılın sonlarına doğru, Gottfried Leibniz kinetik enerjinin öncülü denebilecek olan “vis viva” terimini ortaya attı. Leibniz özellikle buhar enerjisinin kullanımını yaygınlaştıracak olan kuramıyla yeni yeni filizlenmeye başlayan kapitalist üretimin ihtiyaç duyacağı enerjiye bir bakıma parmak basmıştı; ancak Leibniz'in önemi bir kenara, enerjinin üretim ve dağıtımı, 19. yüzyılda kolaylaşıp hızlandı (Rhodes vd., 2014). Thomas Young, Gustave-Gaspard Coriolis ve William Rankine gibi bilim insanları, özellikle ikincil bir enerji kaynağı olan elektrik enerjisinin sanayide ve hanelerde kullanılmasının önünü açan çalışmalar yaptılar. Tüm bu çalışmaların yol açtığı, 20. yüzyılın başında termodinamik alanında yaşanan gelişmeler, enerjinin insan hayatında büsbütün bir yer edinmesine neden oldu.

Dolayısıyla, enerji ihtiyacı insanlığın ortaya çıkışıyla birlikte var olan bir konu olmakla birlikte Endüstri Devrimi'nin ardından hem temel bir ihtiyaç hem de temel bir problem haline geldi. Bu dönemde, tarımdan ulaştırmaya, iletişimden sanayiye her alanda enerjinin kullanılması gerekliliği ortaya çıktı. Çeşitli enerji kaynaklarının bu ihtiyaca cevap verebilmesi amacıyla gerek bilim insanları gerekse politika yapıcılarını yaklaşık iki yüzyıldır enerji problemi hakkında kafa yordular, hâlen de üzerine düşünmeye devam ediyorlar. Diğer taraftan, bu ihtiyaca cevap verebilmek amacıyla hangi enerji kaynağının veya formunun ne tür bir yararlılık gösterebileceğini tespit edebilmek için bilim insanları birtakım sınıflandırmalar yapmışlardır. Dolayısıyla, enerji kaynakları ve kullanım alanları için literatürde çok çeşitli sınıflandırmalar mevcuttur. En yaygın olanı ve bilineni, fizik biliminden gelen enerjinin kinetik ve potansiyel olarak ikiye ayrılmasıdır. Bu ayrım, kinetik enerji olarak betimlenen tanım, bir cismin veya maddenin hareketinden (hızından) dolayı sahip olduğu enerji çeşididir. Potansiyel enerji ise maddenin henüz açığa çıkmamış enerjisine verilen isimdir. Mekanik, ses ve ısı enerjileri, kinetik enerji olarak sınıflandırılırken; nükleer, kimyasal ve yerçekimi enerjileri ise potansiyel enerjiye örnektir. Fizik derslerinden anımsanabilecek bu ayrımdan ziyade bizi daha çok ilgilendiren, enerjinin kaynak bakımından sınıflandırılmasıdır. Bu sınıflandırmayı şu şekilde yapmak mümkündür (Mukherjee ve Goswami, 2009): Birincil ve ikincil enerji kaynakları olarak ayrılan enerji kavramında, birincil enerji kaynakları yenilenebilir ve yenilenemez enerji kaynakları olarak sınıflandırılır. Yenilenebilir enerji kaynaklarının başlıcaları güneş, su (hidro) ve rüzgârdır. Yenilenemez (*non-renewable*) enerji kaynakları ise –genel ismi fosil kaynaklar olan– petrol, kömür ve doğal gazdır. Ek olarak, enerji zaman zaman ticarî ve ticarî olmayan şeklinde de kategorize edilebilmektedir (Khare vd, 2019). Ticarî olmayan enerji kaynakları; eski çağlarda sık kullanılan yakacak odun, hayvansal atıklar, çeşitli tarım çıktılarıdır. Her ne kadar halen bazı ülkelerde geniş çaplı olarak kullanılsa da önemini büyük ölçüde yitiren bu enerji

kaynaklarının yanı sıra ticarî enerji kaynakları ise konvansiyonel ve konvansiyonel olmayanlar olarak iki alt başlığa ayrılır. Konvansiyonel olanlar kömür, petrol ve doğal gazdır. Konvansiyonel olmayanlar ise güneş, rüzgâr ve biyoenerji türleridir.

Enerji Kaynakları Sınıflandırma Tablosu			
TEMEL AYRIM	Fizik	Kinetik	Mekanik, Ses, Isı
		Potansiyel	Nükleer, Kimyasal, Yerçekimi
	Kaynak	Birincil	Yenilenebilir: Güneş, Su, Rüzgâr / Yenilenemez: Fosil
		İkincil	Elektrik, petrol ürünleri
	Ticari	Ticarî Olan	Konvansiyonel: Fosil Yakıtlar
			Konvansiyonel Olmayan: Güneş, Rüzgâr, Biyoenerji
		Ticarî Olmayan	Odun, tarım ve hayvansal çıktı
	Sektörel	(1) Petrol (2) Doğal Gaz (3) Elektrik (4) Kömür (5) Nükleer (6) Yenilenebilir	

Tablo 1: Enerji Kaynakları Sınıflandırması

Son olarak, gitgide büyük ve önemli bir alan haline gelmeye başlayan enerji, sektörel bağlamda, 20. yüzyılla birlikte şu alt başlıklarda değerlendirilmeye başlandı (Mutluer, 1990): (1) Petrol sektörü: petrolün çıkarılması, rafine edilmesi, taşınması ve son-tüketicieye ulaştırılması. (2) Gaz sektörü: doğal gazın çıkarılması, taşınması ve son tüketiciye ulaştırılması. (3) Elektrik sektörü: üretim, dağıtım ve satış. (4) Kömür. (5) Nükleer enerji. (6) Yenilenebilir enerji. Yukarıda anlatılan ve bir numaralı tabloda da özetle verilmeye çalışılan tüm bu teknik sınıflandırmalardan petrolü yenilenemez, ticarî, konvansiyonel ve birincil (*premier*) bir enerji kaynağı olarak tanımlamak mümkündür.

İlk keşfinin taşlar arası sızıntı yağları olması nedeniyle adını, Latince (*petra*: taş, *oleum*: yağ) kelimelerinden alan petrol, 20. yüzyılın en kıymetli maddesi olarak kabul görmüştür (Kocaoğlu, 1996). Etimolojik olarak “kaya yağı” anlamına gelen petrol kelimesi İngilizce *petroleum* kelimesinden türetilmiş; Türkçeye de bu şekilde geçmiştir (TDK, 2020). Kimyasal olarak karbon ve hidrojen bileşiminden oluşan, belirli miktarda oksijen, nitrojen

ve kükürt içeren petrol, rafine edilmemiş ve sıvı haldeyse ham petrol, gaz haldeyse doğal gaz, sıvı-katı arası bir formdaysa katran olarak isimlendirilir. Ana bileşenleri aynı olduğu için petrol ve doğal gaz hidrokarbon adı altında birlikte de değerlendirilmektedir. Petrol, kalitesine göreyse hafif (yüksek graviteli) ve ağır (düşük graviteli) olarak sınıflandırılır (Khare vd., 2019). Yüksek graviteli ham petrolden benzin ve motorin gibi hafif ve beyaz ürünler rafine edilirken, düşük graviteli ham petrolden ise asfalt ve fuel-oil gibi siyah-ağır ürünler elde edilmektedir.

Petrol kavramının ortalama bir insanın belleğinde, genellikle akaryakıt ile eşleştiğini düşünmek yanlış olmaz. Bu özelliğiyle ulaşım alanındaki en kritik meta olarak ele alınabilecek ham petrol bilindiği gibi rafinerilerde işlenerek çok çeşitli ürünler halinde tüketicilerin hizmetine sunulur. Son kullanıcının enerji kullanımı yakıt, ısınma ve güç olarak üç bölüme ayrıldığında, her üç alanda da petrol ve türevlerinin doğrudan ya da dolaylı olarak kullanıldığı görülmektedir. Özellikle ulaştırma sektöründe benzin ve türevleri, ısınmada da her ne kadar son dönemde kullanımı çevre sorunları nedeniyle azalsa da fuel-oil yakıt olarak doğrudan kullanılmaktadır. Güç olarak elektrik üretiminde de yine petrol ürünleri, kullanımı belli ölçüde son birkaç on yıldır azalsa da kullanılmaya devam etmektedir. Petrol ürünleri özellikle hem çevre endişeleri hem de teknik gelişmeler sayesinde 20. yüzyıl boyunca çeşitlilik göstermiştir. En çok öne çıkanlar arasında benzin, motorin, uçak yakıtı ve LPG sayılabilir. Teknik olarak tüm bu gelişmeler ışığında petrol, Endüstri Devrimi'nden sonra bir problem haline gelen enerji sorununa sunulan bir çare olarak değerlendirilebilir. Birincil ve ikincil enerji kaynakları olarak yukarıda sayılan bu enerji kaynakları arasından petrolün

günümüzdeki en önemli enerji kaynaklarından olduğu ve bu konumunu günümüz itibariyle halen korumaktadır⁸.

Petrol, Pamuk'un da işaret ettiği gibi (2014: s. 242–245), özellikle geçtiğimiz yüzyılın ortalarından itibaren gerek dünyada gerekse Türkiye'de ekonomik krizler ile gelişmeyi yönlendiren ve etkileyen ana unsurların en başında gelenlerinden biri oldu. 19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren petrol, insanlığın geleceğini doğrudan etkileyen bir yer altı zenginliği olarak tarih sahnesindeki yerini almaya başlarken hem sanayinin hem de ekonominin hızla en temel ögesi haline geldi. I. Dünya Savaşı'nın hemen öncesinde kişisel ulaşım araçlarının, özellikle Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) patlama yapması ve deniz ulaşım araçlarındaki Birleşik Krallık Donanması'nın öncülük ettiği dizel motor dönüşümü, petrolün çok yakın zamanda insanlık tarihinde oynayacağı rolü, 20. yüzyılın hemen başında tüm dünyaya haber veriyordu (Yergin, 2019). Bu dönemdeki şu örnek bile bu dönüşümün ne kadar baş döndürücü olduğunu anlatmaya yeterli görünmektedir: Otomobil endüstrisinin 1900'lerdeki gelişimi o denli akıllara durgunluk verir boyutlardaydı ki ABD'de 1900 yılında yalnızca 8.000 adet araç kaydı yapılmışken, 1912 yılında bu sayı 902.000 olarak kayıtlara geçiyordu (Yergin, 2019: s. 78-79). Motor teknolojisindeki bu gelişim, petrol ile türevlerinin kullanım sahalarını hızla çoğaltmıştır. Ulaşım alanındaki bu gelişmelerin yanı sıra konutların ısınma ihtiyacının karşılanması amacıyla petrolün fuel-oil formunda yaygın olarak kullanılmaya başlaması 1930'larla birlikte gerçekleşti. II. Dünya Savaşı'ndan sonra ise petrolün bir formu olan doğal gazın önem kazanması ve petrokimya sektörünün yükselişiyle birlikte kısaca plastik olarak bilinen maddeyi insanlığın hizmetine sunmaya başlaması

⁸ Petrolün dünya geneli enerji ihtiyacının karşılanmasındaki güncel yeri ve önemi hakkında çeşitli istatistikî bilgiler sunan kapsamlı bir kaynak için; BP Statistical Review of World Energy, <https://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy.html>

petrolü yalnızca birkaç on yıl içinde çok farklı bir noktaya taşımıştır. Bu gelişmelerle birlikte oluşan veya önem kazanan yepyeni alanlarda petrol salt bir yeraltı zenginliği hüviyetinden hızla kurtulmakta, yeni yeni boyutlar kazanmaktaydı. Özet olarak petrol, enerji sorununun bir çaresi olmasının yanı sıra endüstriyel olarak farklı üretim ve tüketim modellerinde başrol oynayan bir yer altı zenginliği hüviyetine bürünmüştür.

Dolayısıyla, kayaların arasından sızarak gelen petrol, artık insanlığın yaşamının her ânına pek çok farklı şekil ve formda 20. yüzyıl hemen başlarında önce sızmış, sonrasında da teknolojik gelişmelerin etkisiyle tamamen yerleşmiştir. Petrol, ülkelerin endüstrisinin ve ekonomisinin temel ögesi olurken, politikaların oluşturulmasında da yakın tarihte etkin bir rol oynamıştır. Yerkürenin altında saklı olan bu hammaddenin aranıp bulunması, yer üstüne çıkarılması ve yaşamın her ânında, farklı şekillerde kullanımı ekonomik olduğu kadar politik, toplumsal ve tarihsel pek çok gelişme ve sonucu da beraberinde getirmiştir.

Geniş anlamıyla ele alındığında petrol sanayii; petrol arama faaliyetinden başlayıp, üretimi, taşımacılığı, rafinajı, dağıtım ve pazarlamayı içine alan çok geniş bir sektördür. Bu sektörlerden arama, araştırma ve üretim *upstream*; iletim/depolama *midstream* ve rafinericilik ile dağıtım/pazarlama da *downstream* olarak adlandırılmaktadır ve doğrudan Türkçe karşılıkları bulunmadığından bu kavramlar, bu çalışmada da bu şekilde anılacaktır⁹. Bu alt sektörlerin yanı sıra petrolün gaz formu olan doğal gazın ve petrolü hayatın her alanına sokan petrokimya sektörlerinin de bu geniş tanımın içine dahil edilmesinin gerekliliği vurgulanmalıdır. Bu aşamaların her biri başlı başına birer kategori oluşturmakta, devasa

⁹ Türkçede *upstream* için “membra” veya “yukarı-akış”, *midstream* için “orta-akış”, *downstream* içinse “aşağı-akış” alt sektörleri isimlendirilmesi zaman zaman kullanılsa da yaygınlık kazanmamıştır. Ayrıca iletim/depolama alt sektörleri için kullanılan *midstream*, bazı sınıflandırmalarda *downstream* içinde de değerlendirilebilmektedir.

denebilecek iş sahaları, finansal ve hacim olarak çok büyük yatırımlar gerektiren alt yapı tesislerine ihtiyaç duymaktadır. Bu büyüklükteki bir alanda her devlet 20. yüzyıl başından bu yana yaptığı veya yapmadığıyla birtakım kamu politikaları takip etmiş; kırılma anları, değişimleri, çeşitlenen aktörleriyle devletlerin geliştikleri bu kamu politikaları da yüzyıl boyunca doğal olarak dönüşmüştür. Bir diğer deyişle, Boratav'ın da işaret ettiği gibi (2008) tüm bu aşamalar için çok büyük çoğunlukla yüksek miktarda altyapı yatırımları gerekmektedir; dolayısıyla devletler bu türden kapsamlı ve ülkede yaşayan her yurttaşı etkileyen yatırımlarında geçmişten bugüne az ya da çok oyuncu konumunda olmaktadır. Değişen ve izlenmesi gereken durum ise devletlerin başrol oyuncusu mu, yoksa yardımcı oyuncu mu olduğudur.

1.2.2 Enerji Politikasında Petrol

Politika alanları arasındaki ilgi ve ilişkileri incelemeye geçilmeden önce bazı kavramları netleştirmenin önemli olduğu düşünülmektedir. Enerji, elektrik ve güç (*power*) kavramları her ne kadar zaman zaman kesişse ve birbirlerinin yerine kullanılsa da farklı kavramlardır. Hinson (2020) bu kavramları özellikle sosyal bilimler üzerine çalışan araştırmacılar için şu şekilde ayırtmıştır: Enerji bir işi yapabilme kapasitesi olarak tanımlanmaktadır; kinetik, ısı ve ses gibi bazı enerji formları bulunmaktadır. Enerji politikasının kapsadığı alanlar olarak elektrik enerjisi, ısı(nma) enerjisi, nükleer enerji ve kimyasal enerji (yakıtlar) ele alınabilir. Elektrik enerjisi, yukarıda da bahsedildiği gibi, bir enerji tipiyken; güç (*power*) kavramı, enerji ölçü birimlerinin (en çok bilinen, watt) genel adıdır.

Petrol kavramını ya da bu çalışmanın kapsamında ele aldığımız petrol politikasını, enerji politikasından ayırmak mümkün müdür? Eğer mümkünse enerji politikasından bağımsız bir petrol politikası düşünülebilir mi? Daha önce de belirtildiği gibi, çalışmanın kapsamını ve

sınırlarını belirgin hale getirebilmek için bu sorular üzerine düşünmenin önemli olduğu kanısı taşınmaktadır. Temel kavramlar bölümünde de ele alındığı gibi elektrik, ısınma, nükleer ve kimyasal enerji politikası kapsamına girer. Her ne kadar teknik olarak bu şekilde tanımlanabilse bile burada önemli olan, alanı bu “teknik” görüntüden kurtartıp sosyal bilimlerle entegrasyon sağlamaktadır. Bu noktada enerji politikası denilen ve üzerinde çokça zamandır pek çok insan tarafından kafa yorulan alanın çok daha komplike bir ilişkiler bütününe barındırır. Kavrakoglu (1981) bu ilişkileri enerji-ekonomi, enerji-dış ticaret ve enerji-çevre başlıkları altında toplamıştır. Enerjinin ekonomiyle ilişkisi, enerjinin hem bir üretim girdisi hem de tüketim maddesi oluşunda yatmaktadır. Tüm üretim süreçlerinin enerjiye ihtiyaç duyması, enerjiyi doğrudan bir temel girdi haline getirirken, tüketim maddesi olarak enerji, insan yaşamının tüm alanlarına, başta aydınlanma ve ulaşım olmak üzere temizlikten müzik dinlemeye kadar enerji sarfını gerektiren tüm alanlarda girmiştir (Kavrakoglu: 1981: 2-3). Özellikle birincil enerji kaynakları bakımından varlıklı olmayan ülkeler için dış ticaret-enerji ilişkileri büyük önem taşır. Enerjiyi büyük ölçüde ithal eden ülkeler için olay ciddi bir dış ticaret meselesi haline gelmekte ve ülkenin ithalat-ihracat hacmi ile bunların kompozisyonu önem kazanmakta; dış ticaret hacmi, Gayri Safi Millî Hasılası’na (GSMH) göre küçük olan bir ekonomi, enerji fiyatları değişiminden büyük ölçüde etkilenmektedir (s. 4-5). Elbette, dış ticaret meselesini salt bir fiyat sorununa indirgemek de eksik bir değerlendirme olur. Dış ticaret konusu gündeme gelince ülkeler arası siyasetten, askerî gelişmelere kadar geniş yelpazede pek çok aktör enerji politikasında söz sahibi olmaya başlar. Son dönemde, çevre meselesi de enerji politikası içindeki ağırlığını, özellikle de 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren küresel endüstrileşmenin insan ve doğa üzerindeki negatif sonuçlarının iyiden iyiye hissedilmeye başlamasıyla artırmaya başlamıştır. Son derece karmaşık olan çevre sorununa basit ve tek boyutlu yaklaşımlarla çözüm getirilemeyeceğinin anlaşılmasından bu yana, enerji planlamasının çevre koruması ile ele alınması gerekliliği

ortaya çıkmıştır (Kavrakoğlu, 1981: s. 25). Enerji politikasının tüm bu ilişkiler ağı düşünüldüğünde petrol olgusunu bağımsız olarak ele almak olanaklı mıdır? Bu sorunun cevabı, aslında hem evet hem de hayırdır. Cevabı evet olarak verdiğimizde, 20. yüzyılın açık ara en önemli birincil enerji kaynağının petrol olduğu gerçeğini rahatlıkla ardımıza alabiliriz ve tüm argüman bunun üzerine kurulabilir. Geçmiş yüzyıl yalnızca petrol değil; hidrokarbon çağı olarak düşünüldüğünde ise petrol bir bütün olarak doğal gazdan petrokimyaya, oradan rafinericiliğe kadar hem *premier* hem de *sekonder* enerji kaynaklarını etkilemesi nedeniyle ayrı bir önem kazanmakta ve bu argüman güçlenmektedir. Öte yandan, enerji politikasından başlı başına bağımsız bir petrol politikası düşünmek de tamamen doğru görünmemektedir. Bu anlamda, karşılıklı olarak birbirini etkilediğini, zaman zaman iç içe geçtiğini ve ayrıştığını göz önüne alarak ve bu etkileşim noktalarını tespit ederek petrol politikası ile enerji politikasını, analizimizde yeri geldiğinde bir unsur olarak ele alınması planlanmıştır. Ancak şimdiye kadar sayılan teknik gelişmeler, ekonomik alanda oynadığı rol, toplumu doğrudan etkileyen bir meta olması ve ülkeler arası ilişkilerdeki kritik pozisyonu göz önüne alındığında petrol meselesinin ayrı olarak değerlendirilmesinin önemine inanılmaktadır. Devletlerin de 20. yüzyıl boyunca bu önemin farkına vardığı ve petrol konusunda sürekli olarak “bir şeyler yapma” çabası içinde olduğu görülmektedir. Bu tez 20. yüzyılın hemen başında İngiltere’de yazılıyor olsaydı, petrol yerine muhtemelen kömür politikası konu ediliyor olacaktı. Kömür çağının belirli ölçüde kapanmasının ardından petrol çağı da nihayete doğru ağır adımlarla giderken Türkiye’nin bu alanda neler yaptığını, nasıl hareket ettiğini, kamu politikasının sunduğu bakış açısıyla tespitinin önem taşıdığı ve petrol konusunun ayrı bir şekilde ele alınarak derli toplu bir çalışmanın literatüre ciddi bir katkı sunacağı düşünülmektedir.

1.2.3 Kamu Politikası Penceresinden Petrolün Özerkliği ve Değişim Meselesine Giriş

Geleneksel olarak enerji politikası, devletlerin enerji arz ve talebini etkilemek adına yaptığı tüm eylemlere verilen ad olarak tanımlanmaktadır (Marcus, 1992). Aslında bu tanım, kamu politikasının, çalışmamızın kamu politikası konusunda temel çerçevesini aldığı Dye’in (1987: 2) “devletin yapmayı ve yapmamayı tercih ettiği her şey” tanımıyla da büyük ölçüde örtüşmektedir. Enerji politikasının da sonuç olarak bir çeşit kamu politikası olması nedeniyle bu örtüşmenin şaşırtıcı olmadığı altı çizilmelidir.

Enerji meselesi Marcus’un tanımından da anlaşılacağı üzere, oldukça “teknik” bir alan olarak karşımıza çıkıyor. Burada teknikten kasıt bir çeşit mühendislik alanı olarak enerji politikasının ele alınmasıdır. Sosyal bilimlerden konuya bakmaya çalışan bu gibi çalışmalar ise meseleyi salt teknik boyutundan sıyrarak çok daha geniş bir bakış açısını gerekli kılmaktadır. Kohl (2004), bu anlamda, geleneksel enerji politikasının anlamını ekonomi, dış politika, ulusal ile uluslararası güvenlik politikalarının bir alt alanı veya kesişim alanı olarak görmenin önemine vurgu yapmaktadır. Daha makro ölçekteki bu bakış açısının hâricinde enerji politikasına hak temelli yaklaşımlar da literatürde göze çarpmaktadır; örneğin Saripek’e göre (2017) 20. yüzyılın özellikle ikinci yarısından itibaren elektrik enerjisi günlük yaşamın bir parçası haline gelmiş; bu enerjinin yokluğu veya pahalılığı, insanların yaşamını son derece olumsuz şekilde etkilemiştir. Vazgeçilmez olmasıyla insanî temel ihtiyaçlardan birine dönüşen elektrik olgusunun, enerji politikasının yapısını önemli ölçüde değiştirmiştir. Yine son dönemde enerji politikasının önemli bir parçası haline gelen çevre politikasını göz ardı etmek yanlış olacaktır. Kapitalizmin son dönemde dönüştüğü biçim ve bu biçimin en önemli gereksinimi olan enerjinin dünya üzerindeki ve doğal yaşam üzerindeki olumsuz etkileri, özellikle 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren yoğun olarak karşımıza çıkmaya başlamıştır.

Buradan hareketle petrol politikasını, enerji politikasının bir alt alanı olarak değerlendirmenin mümkün olduğunu söylemekle birlikte, petrol politikasının enerji politikasından bağımsızlığını kazanmasa da 20. yüzyılın büyük bölümünde ayrıcalıklı bir konuma yükseldiği ve bu noktada güçlenerek kaldığı ortaya koyulmalıdır. Bu ayrıcalıklı konumu bir çeşit “özerklik” olarak ele almak mümkündür. Kazandığı özerklik ile petrolün hem enerji politikası içindeki diğer politika alt alanlarıyla hem de ekonomi politikasından teknolojik gelişmelere, uluslararası ilişkiler politikasına kadar geniş bir yelpazedeki farklı kamu politikalarıyla ilişkilerini enerji politikasından bağımsız olarak sürdürdüğü gözlemlenmektedir. Bu ilişkiler zaman zaman iç içe geçse de petrol konusu geçtiğimiz yüzyıl boyunca ayrı bir konu olarak dünya gündemindeki yerini büyük ölçüde korumuştur.

1.2.4 Türkiye’de Petrol Meselesinin Kamu Politikası Olarak Ele Alınması

Türkiye’de petrol meselesinin bağımsız bir kamu politikası olarak ele alınması hususunda iki konu önemli görülmektedir: Birincisi, Türkiye’de petrol konusunun cumhuriyet tarihi boyunca özel düzenleme ve kurumlarla ele alınması; ikincisi ise özel düzenlemelere konu olan petrol politikasının sürekli olarak değişime konu olmasıdır.

İlk olarak, konuya Türkiye’den baktığımızda petrol konusunun ele alınış yönteminin, bahsedilen güçlü bir özerklik çerçevesinden ilerlediği gözlemlenmektedir. Türkiye’nin petrol meselesini ele alma biçiminde ilk göze çarpan özelliğin, cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren ayrı bir kanunî düzenlemenin yanı sıra ayrı bir (ya da birkaç) kamu kuruluşunun konu hakkında görevlendirilmesi olduğu belirtilmelidir. Cumhuriyet tarihinin bu anlamdaki ilk adımı 1926 tarihli 792 sayılı Petrol Kanunu’dur. Çalışmamız kapsamında özel mülakat yapılan ETBK yetkilisi Engin Bostancı bu yaklaşımı petrolün sıradan bir metadan iktisadî ve

siyasî bir olguya dönüşmesine bağlarken, Petrol Mühendisleri Odası (PMO) 21. Dönem Başkanı Yüksel Kurt ise bu durumun petrolün teknik özelliklerinden kaynaklandığına dikkat çekmektedir (Bostancı, Kişisel Görüşme, Haziran 2022; Kurt, Kişisel Görüşme, Haziran 2022). Sadece petrol konusuyla iştigal edecek bir kamu kurumunun kurulması da yine erken denebilecek bir tarihte, 1930’da Petrol Arama ve İşletme İdaresi’nin kurulmasıyla gerçekleşmiştir. Petrolün artan öneminin fark edilmesiyle birlikte önlem almaya yönelen genç cumhuriyetin yöneticileri, daha sonra bu kurumu 1935’te kurulan Maden Tetkik ve Arama Enstitüsü’nün altında bir direktörlüğe dönüştürür. Başından beri iddia ettiğimiz özerklik nosyonu burada bir miktar zarar görmüş olsa da birkaç yıl sonra yine sadece petrol konusuna odaklanan bir dağıtım şirketinin (*downstream*) ve günümüzde de halen varlığını sürdüren Petrol Ofisi’nin (PO), savaş koşulları altında, 1940’ta kurulmuştur. 1954’te hem petrol kanununun baştan aşağı değiştirilmesi hem de yeniden bağımsız bir petrol kurumunun kurulmasına tanık oluyoruz. Günümüzde hâlen varlığını sürdüren Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı (TPAO), petrol sektöründe uzmanlaşmış ve her tür alt sektörde gerek kurucu gerekse işletmeci rolüyle bir lokomotif görevi üstlenmiştir. Petrol konusunun bir kamu politikası olarak özel şekilde ele alınması, 1960’larda, TPAO öncülüğünde kurulan PETKİM gibi ayrı bir kamu örgütlenmesi ile devam ederken, 1973 Küresel Petrol Krizi ile paralel şekilde Petrol Kanunu’na “reform” başlığıyla yapılan kapsamlı müdahale, devlet işletmeciliğini petrol politikasında benzersiz bir noktaya taşır. Bu benzersiz durum, neoliberal dönemde petrol KİT’lerinin pek çok sektörden ayrık bir biçimde ele alınmasıyla devam etmiştir. Giriş bölümünde kısaca değinilen ve çalışma boyunca ayrıntılı olarak ele alınacak olan tüm bu gelişmeler ışığında yaklaşık bir asırlık dönem boyunca petrolün, bir maden türü olmasına rağmen ve gerek madencilik gerekse enerji politikasının bir parçası olmasına rağmen elektrikten ayrı olarak ve özel bir konu olarak ele alındığını; petrol politikalarının bu yönde geliştirilme çabasının olduğunu söylemek mümkündür.

Ek olarak, yukarıdaki özet anlatıda Türkiye'nin petrol politikasındaki bir diğer ortak sözcüğün “değişim” olduğu gözlemlenmektedir. Dolayısıyla petrol politikası olarak tahayyül edilen aksiyonlar bütününün tarihi, aslında özel olarak ele alınan ve genellikle kaygan bir zeminde, “hep değişim, sürekli değişim” sarmalında olan; ama bir taraftan da az gelişmişlik üzerine yazılan bir tarihi içermektedir. Böyle değişimler, Boratav'ın da değindiği gibi (2008) gelişim ve ilerlemeyle birlikte var olmadığında, genellikle az gelişmişliğin bir işareti olmakta; bu argümanın yansıması ise petrol politikasındaki gelişmeler olarak tüm yüzyıl boyunca izlenebilmektedir. Değişim sadece petrol politikası alt sistemindeki gelişmelerle değil; farklı kamu politikası alt sistemlerinin etkisi, özellikle iktisat politikasındaki değişimlerin etkisi ile gündeme gelmiştir.

Dolayısıyla petrol politikasındaki değişimin uğrak noktalarını, iktisadî tarih ile de birlikte ele almalıyız. Buradan hareketle, petrolün öneminin kavranmasıyla birlikte genç cumhuriyetin de petrol ve türevlerini değerlendirebilmek amacıyla çeşitli önlemler almaya başladığı anlaşılmaktadır (Kepenek ve Yentürk, 2002). Bu önlemlerin o dönem için en başında petrolün keşfi ve çıkarılması gelmekteydi. Petrolün ticarî olarak keşfi ve kullanılmaya başlanması ilk olarak askeri alanlarda olmuştur (Pamuk, 2014). Hemen ardından petrol türevi olarak benzinin ulaştırma alanında kullanılmaya başlanması, petrolü doğrudan hane halklarını etkileyen bir meta haline getirmeye başlamıştı. Türkiye, devletçilik ilkesiyle 1930'lu yıllardan başlayarak özellikle petrol keşfi (arama) konusuna odaklanırken sektörün oluşturulması yönünde ilk kapsamlı yasama faaliyetini ise ancak 1950'lilerin başında yapabilmıştır. Türkiye'nin petrol politikasına, giriş niteliğinde, kısaca göz atmaya devam edersek yine bu yıllarda sadece petrol politikasında liberal ve yabancı sermaye yanlısı yaklaşımın benimsendiğini söyleyebiliriz. Bu yaklaşım 1970'lerdeki petrol krizine kadar

devam etmiş; ancak bu krizle birlikte petrol politikasında yeniden devletçilik öne çıkmış, sonrasında TPAO dikey bütünleşik¹⁰ petrol holdingine doğru evrilmiştir. Tüm bu gelişmeler ışığında devlet farklı örgütlenmelerle ihtiyaçlara karşılık vermeye çalışmış, stratejik bir ürün olması sebebiyle de petrol sektörü pek çok toplumsal ve ekonomik gelişmeden doğrudan etkilenmeye başlamıştır. Petrolün her aşamasına ilişkin şirketleriyle sektörü tamamen kontrol eden petrol KİT’leri 1980’lerin ikinci yarısıyla birlikte, neoliberalleşmenin etkisiyle yeni bir aşamaya geçmiştir.

İktisadî gelişmeler bağlamında, Türkiye özelinde, cumhuriyetin ilanı ile birlikte oldukça önemli olan ve petrol politikası açısından da sürekli olarak gündemde yer alan devletçilik meselesine burada özel bir parantez açmanın gerekli olduğuna inanıyoruz. Öncelikle kavram ve kapsam olarak devletçilik meselesinin gelişimini ele aldıktan sonra kavramın bu çalışmada, hangi çerçevede kullanılacağını önem taşımaktadır. İlk olarak, Kepenek ve Yentürk (2002: s. 76-77) devletçilik kavramının Türkiye’deki özel rolünü, ekonominin geçmişten bugüne kadar yapısını belirleyen başat unsurlardan biri olarak işaret ederler. Türkiye’nin ekonomik gündeminde, özellikle 1929 krizinden sonra önemli bir yer edinmeye başlayan devletçilik ilkesi Pamuk’a göre (2014: 188) Dünya Bunalımı koşullarında devletin ekonomi içindeki yeri tüm dünyada genişlerken, Türkiye’de de 1929 sonrası devlet öncülüğünde sanayileşme stratejisi çok önemli bir yer tutmuştur. Kuruluş döneminin önde gelen aktörlerinden biri olan İsmet İnönü 1930 yılında, devletçilik yaklaşımının bir devlet politikası olduğunu, “Biz iktisadiyatta mutedil devletçiyiz,” diyerek ilan etmiştir. Bu noktada “mutedil devletçilik”in doğuşunu Kuruç, dönemin Başbakanı İnönü’nün Sivas

¹⁰ Dikey bütünleşik, dikey entegre veya entegre sözcükleri bu çalışmada aynı anlamda kullanılacaktır. Dikey bütünleşik terimi, genel olarak bir şirketin tüm üretimden en son kullanıcıya ulaştırılmasına kadar tüm tedarik zincirine sahip olması anlamına gelir. Petrol sektörü için ise bu hem petrol araştırma/üretiminden, hem petrolün rafine edilmesine ve tüm kullanıcılara ulaştırılmasına kadar tek bir kuruluşun kontrolünde olması olarak tanımlanabilir.

Demiryolu'nun açılışı töreninde yaptığı uzun ve kapsamlı konuşmadan hareketle, “Cumhuriyet rejiminin kurulma koşullarının ve politikalarının millî mücadeleden başladığını ve bir bütünlük içinde devletçiliğe bağlandığını” öne sürmektedir (Kuruç, 1988: 492). Veya daha açık bir ifadeyle, yabancı sermayeye mesafeli olma tutumunun Türkiye’den değil; bizzat yabancı sermayeden kaynaklı olmasının, Türkiye’nin dış kaynaklar yerine kendi kaynaklarından destek alma durumunda olmasının bir neticesi olarak devletçilik doğmuştur (Kuruç, 1988). Diğer taraftan, Pamuk (2014) devletçilik ilkesi ile Türkiye’nin hem sosyalizmden hem de liberalizmden kendini ayırarak bir çeşit orta yol bulma yaklaşımını sergilediğini belirterek İsmet İnönü’nün “mutedil devletçilik” olarak çerçevesini çizdiği politikayı, yeni kurulan Cumhuriyetin yaklaşımı ile uyumlu görmektedir. Devletçilik ilkesi ilk kez 1931’de CHP’nin resmî programına girmiş ve programda şu şekilde yer almıştır: “Milletin umumi ve yüksek menfaatlerinin icap ettirdiği işlerde –bilhassa iktisadi sahada– Devleti fiilen alakadar etmek mühim esaslarımızdandır” (Uzun, 2017: s. 12-13). Uzun’un da belirttiği gibi CHP devletçilik tanım ve sahasını biraz da geniş tutmak suretiyle net bir şekilde belirlememiştir. CHP’nin 1935 programındaki bu tanım ve kapsam belirsizliği konusunda Pamuk gibi Boratav da (1974) benzer bir görüş öne sürmektedir. Ona göre de devletçilik, sosyalizm veya liberalizm gibi bizzatihi bir sistem olarak ele alınamaz. Peki, bu durumda devletçilik olgusunun tanımı nedir ve bu çalışmada hangi çerçevede bu meseleyi ele almamız uygun olacaktır?

Çalışmamızın yaklaşımını belirleyebilmek için sorduğumuz bu sorunun bir benzerini Boratav 1974’teki çalışmasında sorarak bazı cevaplar aramaya çalışmıştır. Devletçiliğin bir kavram olarak tanımlanmasının görece kolay olmasını Boratav, biraz önce de üzerinde durulduğu gibi, bir sistem olarak ele alınamamasına bağlar (1974: 9). Tanım tartışmasını “usulen” yaptığını belirten Boratav, devletçilik ilkesinin “hiç de karmaşık olmayan

boyutlarının uygulamalarla ve deneyimlerle birlikte görülebildiğine” işaret ederek devletçilik kavramını şu şekilde tanımlamaktadır (Boratav, 1974): Bir iktisat siyaseti kavramı olan müdahaleciliğin özel bir biçiminin, devletleştirmeler veya yeni tesislerin devletçe kurulması yollarıyla gerçekleşen ve devlet işletmeciliği ile şeklinde tezahür eden bir şeklidir. Kamu politikası perspektifinden bakıldığında iktisat politikası içinde gelişen bir düşünce olarak ele alabileceğimiz devletçilik diğer politika alt sistemlerini etkisi altına aldığı gibi çalışmamızın konusu olan petrol politikasını da politikanın inşa yıllarından başlayarak yoğun şekilde etkilemiş, bu etkinin petrol sektöründe en görünür biçimi ise devlet işletmeciliği şeklinde izlenebilmiştir. Elbette iktisat politikasındaki değişimler ile birlikte devletçilik mutedil olma durumundan zaman zaman uzaklaşmış; ancak enerji sektörünün gerek finansal gerekse yaygın kullanımı niteliklerinden ötürü bu uzaklaşma hiçbir zaman keskin bir hal alamamıştır. Bu çalışmadaki devletçilik çerçevesi, devletçiliği bir ekonomi politikası ögesi olarak ele almak olacaktır. Çünkü petrol politikası bağlamında devletçilik, genellikle işletmecilik olarak tezahür ettiğinden, devlet işletmeciliği olarak şekillenmiştir. Ancak devletçiliğin bu dönemsel iniş-çıkışlarına –ya da mutedillikten uzaklaşıp yaklaşmasına– Türkiye’nin petrol politikasını incelerken yeri geldikçe değinilecektir.

Devletçilik meselesinin çalışmamız bakımından özel konumunu ele aldıktan sonra, genel tarihî akışı tamamlamamız gerekirse, 1980’lerde hem askerî yönetimin konu uzmanlarını dışlayıcı bir tavır takındığı hem de liberal ekonomiye geçiş adı altında petrol kurumlarının farklı şekillerde defalarca organizasyon yapılarının değiştirildiği belirtilmelidir. 2000’lerde bu değişikliklerin somut sonuçlarının izlenmesi mümkündür ve 2010’lu yıllarda, petrol sektöründe piyasalaşmanın farklı ve ileri bir boyutu olarak bu somut sonuçlar iyice belirgin hale gelecektir. Petrol politikasının iktisat politikası bağlamındaki bu özet bağlamında ve değişim noktaları dikkate alındığında, petrol daha önce de bahsedildiği gibi kendini aşan bir

kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Bir sektör incelemesinin çok ötesinde petrol kavramı, özünde var ettiği çok katmanlı ekonomik, politik ve hatta diplomatik ilişkilerle tarihsel bağlamda Türkiye ölçeğinde de inceleme yaparken son derece zengin bir veri seti sunmaktadır.

Değişimin nedenlerinin tespiti ve anlaşılmaya çalışılması, tezin ana amaçlarından biridir. Kamu politikasının salt süreç analizi ve/veya aktör temelli yaklaşımlarını kullanarak konuyu değerlendirmek yerine petrol sektöründe uygulanan kamu politikasındaki değişimi bu tez çalışmasında tartışmanın merkezine alınması hedeflenmektedir. Kamu politikası disiplininin bu konuya bakmamız nedeniyle tespit etmeyi hedeflediğimiz bu değişimlerin altında yatan nedenlerin inanç sistemleri, politika aktörleri, politika imajları, savunuculuk koalisyonları, politika ağları, politika transferleri ve bunların somutlaştığı kamuoyu tartışmaları, çıkarılan/kaldırılan kanunlar, organizasyon yapısı değiştirilen kurumlar üzerinden değerlendirilmiştir. Diğer taraftan, çalışmamızda petrol politikasına bakış, cumhuriyet dönemi ile sınırlandırılmıştır. Osmanlı dönemini, geniş çaplı olarak inceleyen, Musul ve Kerkük konusu üzerine ve de çoğunlukla uluslararası ilişkiler disiplininde yapılan çalışmalar ya da cumhuriyet dönemindeki gelişmelere tarih disiplini açısından yaklaşan birtakım değerli çalışmalar bulunmaktadır (Ediger, 2006; Uluğbay, 2003; Kökyay, 2008). Tüm bu çalışmalardan yeri geldiğinde yararlanacak olursa da cumhuriyet döneminin tamamını kapsayan ve petrol meselesine kamu politikası açısından yaklaşan yeni bir değerlendirmenin hem ihtiyaç olduğuna hem de petrol politikasındaki gelişmelerin politika değişikliği bağlamında tarihsel olarak tartışılmasının önemine inanılmaktadır. Ancak bu durumda kamu politikasının nasıl bir araç olarak kullanılacağı sorusu gündeme gelmektedir. Bilindiği gibi kamu politikası da 1950’lerden itibaren sürekli gelişen ve büyüyen bir literatür

sunmaktadır. Dolayısıyla kamu politikası disiplininin günümüze kadar geliştirdiği perspektiflerden hangisiyle konuya yaklaşacağımız da büyük önem taşımaktadır.

Bu çalışmada, Türkiye’de cumhuriyet tarihi boyunca petrol olgusunun sunduğu bu zengin veri setinin, petrol sektörünün tarihsel süreç içindeki değişiminin, kamu politikası değişimi disiplini bakımından incelenmesinin amaçlandığını belirtmiştik. Liberalizm-devletçilik tartışmalarından özelleştirmelere, üst kurulların oluşturulmasına, Kamu İktisadî Teşebbüslerinin yükselişine ve düşüşüne, uluslararası petrol krizlerine, komplo teorilerine ve hatta faili meçhul cinayetlere kadar pek çok gelişmeyi içeren petrol endüstrisi her ne kadar genel olarak teknisyenlerin karar verici olduğu bir alan olsa da ülkedeki her yurttaşı da, özellikle ulaşım sektörü açısından bakıldığında, her zaman doğrudan etkileyen bir kamu politikası konusu olmuştur. Bu bakımdan, Türkiye’deki petrol sektörünün kamu politikası bakımından tarihsel değişimlerini incelerken, bir taraftan ekonomi alanındaki değişimlerin döngüsüne göz atabilmeyi, petrolün politik düzlemde ele alınış tarzının petrol politikasını nasıl etkilediğini ve uluslararası arenadaki gelişmelerin Türkiye’deki petrol politikasında nasıl önemli bir etmen olabildiğinin inceleme ve araştırmasını da bir taraftan yapılabilmesi amaçlanmaktadır. Özellikle ekonomik alanda petrol politikasının karşılıklı olarak etkilediği ve etkilendiği pek çok farklı alan olması, ülkede gelişen iktisadî bunalımların, petrol politikası üzerinden de rahatlıkla izlenebilmesini olanaklı kılmaktadır.

Daha somut olarak belirtilmesi gerekirse, tez boyunca Türkiye’de petrol sektöründe cumhuriyetin ilanından 2010’lu yıllara kadar devletin yaptıklarının, yapmadıklarının ve yapamadıklarının konu edinilmesi amaçlanmaktadır. Devletin yapmaya veya yapmamaya karar verdiklerinden kasıt, Türkiye’nin petrol politikalarını, kamu politikası açısından irdelemektir. Cumhuriyetin kuruluş yıllarından günümüze değin geçtiğimiz yüzyılın en

önemli metası konusunda devletin izlediği politika, daha önce de belirtildiği gibi, bize salt bir sektörün gelişimi hakkında fikir vermekle kalmayacak; petrolün hayatımızın her sahasına sızıp yerleşmesi nedeniyle pek çok ekonomik, toplumsal, siyasî ve uluslararası gelişmeye de petrol politikası penceresinden bakma olanağı sunmaktadır. Tez çalışmasında temel inceleme nesnesi olarak; Türkiye bağlamında tarihsel gelişim içinde petrol sektörünün gördüğü çeşitli işlevlere göre kamu politikasının nitelik ile değişimi ve buna bağlı olarak devletin sektörde örgütlenme yapısındaki değişimlerin ele alınması hedeflenmektedir. Yukarıda kabaca hatları verilen bu gelişmelerle eşzamanlı olarak uluslararası alanda gerçekleşen konjonktürel değişimlerin, çıkarılan ve kaldıran yasaların, tebliğlerin, yönetmeliklerin, yaşanan tartışmaların, özelleştirmeler çerçevesinde tartışılması planlanmıştır.

1.2.5 Çerçevenin Somutlaşması

Böyle bir konuya pek çok farklı sosyal bilim alanından yaklaşılabılır. Daha önce de kısaca belirtildiği gibi, konuyu Türkiye'deki sosyal bilimler literatüründe doğrudan petrol politikası olarak ele alan geniş kapsamlı az çalışma bulunmaktadır¹¹. Genelde enerji politikasının bir alt sektörü olarak değerlendirmeye alınan petrol politikasına bakış ağırlıklı olarak ekonomi ve tarih gibi sosyal bilim disiplinlerinden gelmiştir. Bu çalışmada ise petrol konusu, kamu yönetimi disiplininin son yıllarda önem kazanan kamu politikası çerçevesinden ve politika değişimi bağlamında değerlendirmeye alınacaktır.

Dye'ın ünlü tanımına göre (1987: 2-3) hükümetlerin yapmayı veya yapmamayı seçtikleri şeyler olarak betimlenen kamu politikası kavramı Lasswell'in 1950'lerde geliştirdiği politika

¹¹ Bu çalışmalar genel olarak tarih biliminde yoğunlaşmaktadır. Genellikle Osmanlı Devleti'nin son dönemindeki petrol araştırmalarına dayanan bu tarih çalışmalarının yanı sıra bazı biyografik çalışmalar da bulunmaktadır. Cumhuriyet döneminde bu meseleyi inceleyen kapsamlı bir tarihsel çalışma için bakınız: Ediger, 2006; Ulugbay, 2003; Kökyay, 2008.

bilimlerinin teknik ağırlığından bir ölçüde son dönemde sıyrılmıştır. James Anderson’a göre ise (2003) politika (siyasa) bir sorun ya da iş ile ilgilenen aktör ya da aktörlerin düzenli, kurallı ve belirli bir hedef doğrultusunda izlediği aksiyonların tamamı olarak tanımlanırken; kamu politikası, devlet organları ve kamu görevlileri tarafından oluşturulan siyasaların tümü olarak adlandırılmaktadır. Özellikle Amerikan literatüründe üçüncü sektör tarafından geliştirilen politikaların da kamu politikası içinde değerlendirilme eğilimi olduğu gözlemlenmektedir (Howlett ve Cashore, 2014). Her ne kadar bu çalışmanın hedefi klasik kamu yönetimi tanımı doğrultusunda devletin petrol alanında yaptıklarına, yapmadıklarına ve yapamadıklarına odaklanmak olsa da özellikle neoliberal dönemin yükselişiyle birlikte kamu politikası yapım sürecinde sektör temsilcilerinin ağırlığından ve oynadıkları rollerden bahsetmenin de zorunluluk olduğu düşünülmektedir.

Bu noktada ilk olarak, kamu politikası penceresinden konuyu ele almak denilince, öncelikle politika analizi ve kamu politikasının nasıl evrildiğinin ayrımının yapılması bir gerekliliktir. Kamu politikası analizi belli bir politika alanında (örneğin sağlık politikası) o alanın geliştirilmesi için çeşitli istatistikî ve matematiksel modelleri kullanan politika formülasyonuna ve karar almaya odaklı yaklaşıma verilen genel isimken; kamu politikası ise herhangi bir politika alanının sonuçlarıyla veya çıktılarıyla, diğer tüm etmenlerle siyasal, ekonomik ve toplumsal açıdan ilişkileriyle ilgilenmektedir (Hughes, 1998: 129-130). Daha somut bir ifadeyle Gül’ün de belirttiği gibi (2015: 8) kamu politikası olgusu, kavramsal ve kuramsal olarak

“meşru bir toplumsal sorunu ve/veya ihtiyacı gündeme getirerek, çözüm seçeneklerini ve en uygun seçimi (politikayı ya da programı) ortaya koyma ve bu sorunu çözme ya da ihtiyacı giderme yönünde kamusal aktörlerin ya da onların denetimi ya da gözetimi altındaki diğer aktörlerin planlı kararlarını ve eylemlerini içerir”;

politika analizi ise

“kamu politikasına konu olan sorun ve ihtiyaçların nedenlerini ve etkilerini ortaya çıkarmak, bu sorunların özölmesi ve ihtiyaçların giderilmesi için alternatifleri belirlemek ve değerlendirmek, kabul edilip uygulanan politikaları ve etkilerini saptamak ve özömlmek için gerekli verileri toplamayı, işlemeyi, değerlendirmeyi ve yorumlamayı içerir”.

Çalışma bu ayrımda konunun bir süreç analizi olarak ele alınmasından ziyade kuramsal bir yaklaşım sergilemesi nedeniyle kamu politikası disiplinine yakın bir pozisyonda durmaktadır; ancak değişim bağlamında bir değerlendirme de yapılacağı için politika analizi yaklaşımını da dışlar bir tutum içinde değildir.

Kamu politikası disiplini çerçevesinde herhangi bir konuyu ele alırken karşımıza önemli bir sorun daha ortaya çıkar. Bu sorun, araştırılması planlanan alanı, kamu politikasının hangi araçlarıyla ele alınacağını belirlemektir. Örneğin kamu politikası aktörlerini temel alan bir değerlendirme yapmak mümkünken, başka bir açıdan ise politika yapım sürecinin (*policymaking*) herhangi bir aşamasına, örneğin gündem belirlemenin (*agenda setting*) unsurları üzerine de bir araştırma yapmak olanaklıdır. Kamu politikası disiplini bağlamında bu unsurlardan birini ya da birkaçını ele almak mümkündür. Politika yapım süreci, fikirlerin çatışması ve sonuç olarak ortaya çıkan politikanın da bir şeyin (kaynak, para, güç vb.) topluma dağıtımı olarak değerlendirilmektedir (Stone, 2002; akt. Smith ve Larimer, 2009). Kaynak dağıtımı için çatışmanın doğal sonucu ise değişimdir. Değişim, politikanın bizzat kendisinin dönüşüm geçirmesi olarak ele alınabilir; bu durumda öze ilişkin bir değişimden bahsedilebilir. Öz değişiminin yanı sıra, örneğin yalnızca aktörlerin değişimini, politika yapım sürecindeki unsurların tek tek, kısmen ya da tamamen değişimini, içsel ve/veya dışsal birtakım faktörlerin değişimini, yapısal değişimleri, toplumsal, siyasî veya ekonomik değişimleri, inceleme alanımızın teknik bir alan olmasından mütevellit teknolojik değişimleri, politika alanındaki kurumların değişimi gözlemlenebilmektedir. Bu değişimler

birlikte olabildiği gibi kısmî veya bütünsel de olabilir. Bu değişimler başka bir kamu politikasındaki değişimlerin bir sonucu olabileceği gibi genel siyasî gelişmelerden kaynaklı bir değişim de gerçekleşebilir. Örneğin bir aktörün değişimi, politika alanındaki kurumların yapısını değiştirebilir. Tam tersi bir etkileşim de söz konusu olabilir. Dolayısıyla değişim ya da politika değişimi bize kamu politikası disipliniinde son derece zengin çalışma alanı; eldeki veriyi salt bir teknik mesele ve süreç analizi donesi olmaktan çıkarıp, tüm yönleriyle inceleme fırsatı sunmaktadır. Dolayısıyla bu çalışmada Türkiye'nin petrol politikası; kamu politikası perspektifinden, özelde politika değişimi meselesinden hareketle, analiz birimini öncelikle devlet olarak belirleyen, konunun salt karar verme meselesine indirgenmesine şüpheyle yaklaşan, arka planda iktisadî, toplumsal ve politik gelişmeleri sürekli olarak göz önünde tutarak tarihsel bir analize tâbi tutulacaktır.

Son olarak, Türkiye'de petrol politikasının değişim bağlamında değerlendirilmesine geçilmeden önce petrol politikası alt sisteminin ile petrol politikasının çevre ve sınırlarının açık bir biçimde ortaya konmasının hem bir ihtiyaç hem de kavramsal bölümde yapılan tartışmaları özetleme anlamında bir gereklilik olduğu düşünülmektedir. Bu noktadan hareketle, Walt ve Gilson'un (1994) literatüre kazandırdığı Politika Analizi Üçgeni Çerçevesi'nin (*Policy Analysis Triangle Framework*) kullanılması planlanmıştır. Bu çerçeveye göre politika analizi dört unsur üzerinde yükselmektedir. Bunlardan birincisi bu politikaya neden ihtiyaç olduğuna dair element olan bağlam unsuru (*context*), ikincisi politikanın ne hakkında olduğuna ilişkin içerik unsuru (*content*), üçüncüsü politikanın nasıl geliştirildiğine ilişkin süreç unsuru (*process*) ve son unsur olarak politikanın geliştirilmesi ile yapımında rol alan aktörler unsuru (*actors*) belirli bir politikanın genel çerçevesinin anlaşılabilmesi için bahsi geçen çerçevenin unsurlarıdır. Buradan hareketle Türkiye'de petrol ile ilgili kamu politikasının genel çerçevesi şu şekilde ortaya konulabilir:

1- Bağlam: 19. Yüzyıl sonlarından itibaren gerçekleşen teknolojik gelişmelerle petrol öncelikle ulaşım alanında daha sonra farklı formlarda insanlığın tüm yaşamı üzerinde etkili olmaya başlamasıyla devletler konu hakkında *bir şeyler yapma* çabası içine girmişler ve kamu politikası oluşturmaya başlamışlardır. Türkiye de bu çerçevede Cumhuriyet Dönemi'nde petrol meselesini bir kamu politikası olarak ele almıştır. Dolayısıyla petrol ile ilgili ihtiyaçları karşılama bağlamında Türkiye bir kamu politikası izlemiştir. Ulaşım sektöründe karayolu yönlü tercihler Türkiye'nin izlediği politikada oldukça etkili olan bir iç faktördür. Özellikle arama/üretim alt sektöründe Türkiye'nin de yakın coğrafyadaki gibi bir petrol zengini olabilme ihtimali üzerine kurulu olan “petrol umudu” da yine Türkiye'ye özel bir iç dinamik olarak oldukça etkilidir. Dışsal faktörlerin en başında ise Küresel Petrol Krizleri gelmektedir; bu krizler tüm dünyayı etkilediği gibi, Türkiye üzerinde de oldukça etkili olmuş, bu krizlere eşlik eden Kıbrıs Bunalımı gibi Türkiye özelindeki gelişmeler petrol krizlerinin etkisini artırmıştır.

2- İçerik: Politika jeolojik bir yer altı zenginliği olan petrol hakkındadır. Ancak bu jeolojik meta teknolojik gelişmelerle bir bakıma kendi öz varlığını da aşarak insanlık tarafından farklı formlarda da ele alınmıştır. Bu anlamda politikanın içeriği akaryakıttan, petrokimyaya kadar geniş ölçekli bir kamu politikasının konusu olarak genişletmiştir. Bu çeşitlenmeyle birlikte petrol ulaşımdan, ısınmaya ve petrokimya sektöründeki teknolojik gelişmelerin sonucu olarak plastiğin pek çok farklı çeşidiyle toplumların yaşamının vazgeçilmez bir unsuru haline gelmiştir. Bu tezde petrolün bu geniş ölçekli kullanım alanlarının tamamını kapsayıcı bir yaklaşım geliştirilmiştir.

3- Süreç: Türkiye'nin petrol konusundaki petrol politikası göz önüne alındığında politika yapım süreci ağırlıklı olarak devlet merkezli olarak gelişmiştir. Bu durum hem petrolün finansal olarak geniş ölçekli yatırımlar gerektirmesinden hem de Türkiye'nin iktisadi gelişmişlik anlamındaki birtakım özel koşullarından kaynaklanmıştır. Toplumsal, siyasi ve özellikle de iktisadi gelişmeler de birer dışsal faktör olarak petrol politikasını sürekli olarak etkilemiştir. Bu etki genellikle iktisadi krizlerin ve zaman zaman da siyasi bunalımların -dönemsel olarak her ikisinin de aynı anda olduğu da görülebilmektedir – petrol politikasında yarattığı “kesintiler” ve sonra gelen denge izlenebilmiştir. Ayrıca bu bunalımlar birtakım savunuculuk koalisyonlarının oluşmasında da etkili olarak farklı koalisyonlar arasındaki etkileşimden meydana gelen politika değişimlerine de yol açmışlardır. Diğer taraftan, Bu kırılma ve savunuculuk koalisyonu oluşma süreçlerinin önemli derecede etkili olduğu Türkiye’de, petrol politikasının oluşturulması temel olarak yasama süreçleriyle kanun yapımı şeklinde gelişmiş ve somutlaşmıştır. Dolayısıyla bu tezde süreçler genel itibariyle petrol konusunda gerçekleştirilen kanuni düzenlemelerin yapımı olarak ele alınmıştır.

4- Aktörler: Kanun yapım sürecine başta siyasal partiler, devlet örgütlenmesinin içinde bulunan çeşitli bürokratik kurumlar, kamu iktisadi teşebbüsleri, meslek örgütleri, sendikalar, basın-yayın kuruluşları, özellikle 1980’li yıllarla birlikte yönetim aktörleri arasında yer alan çeşitli sivil toplum kuruluşları, uluslararası örgütler politika yapım süreçlerinde etkilidir. Devlet kurum-kuruluşlarından öne çıkan aktörler PAİİ, PDR, PİGM, MTA, TPAO, PO’dur. Özel sektör şirketlerinden Shell ve Mobil’i de özellikle politikadaki kesinti döneminden sonra üstlendikleri roller yadsınamaz. Petrol-İş, TÜSİAD gibi STK’ların yanı sıra *Cumhuriyet* gibi basın-yayın

kuruluşları petrol politikası üzerinde belirli dönemler etkili olan aktörleridir. Aynı zamanda petrol politikası çevresini de oluşturan bu aktörler tarihsel süreç içinde zaman zaman değişim göstermiştir. Bu tez uluslararası ilişkiler disiplininin hareketle hazırlanmadığı için uluslararası gelişme ve aktörler ancak Türkiye’deki petrol politikasına doğrudan bir etkiye sahip olduğunda bir politika aktörü olarak değerlendirilmiştir.

Önce kuramsal çerçevemizi ortaya koyduğumuz, sonrasında da petrolün bir doğal elementten metaya, oradan sektöre ve kamu politikasına dönüşmesi hikâyesine gerek teknik gerek uluslararası gerekse Türkiye bağlamında sunarak kavramsal çerçevenin belirlendiği bu bölümden sonra, bu kuramsal ve kavramsal çerçevede Türkiye’nin petrol politikasının ele alınacağı ikinci bölüme geçilmektedir.

İKİNCİ BÖLÜM: TÜRKİYE’DE PETROL POLİTİKASI: İNŞA, DEĞİŞİM, DEVLET İŞLETMECİLİĞİ VE ÖZELLEŞTİRMELER

Cumhuriyetin ilanından günümüze kadar petrol politikasının değişim meselesi bağlamındaki görünümü çeşitli etmenler tarafından şekillendirilmiştir. Bu etmenler dönemden döneme farklılık göstermekle birlikte iktisat politikasının etkisinin ve uluslararası düzlemde gelişen olayların süreklilik arz ettiği görülmektedir. Bu tez çalışması kapsamında gerçekleştirilen mülakatlarda katılımcılar genel olarak kriz zamanlarının petrol politikasının stabilliğini bozduğunu ve politika yapıcıları “daha büyük kararlar” almaya ittiği üzerinden durmuşlardır. Bunalım genellikle ekonomi politikasından kaynaklı olmakla birlikte kimi zaman uluslararası arenadaki birtakım gelişmeler zaman zaman da petrol politikasının kendi alt sistemindeki bazı gelişmeler de politika değişimlerin fitilini ateşlemiştir. Örneğin mülakat katılımcılarından OECD nezdinde Türkiye’nin Enerji Ataşesi Barış Sanlı (Özel mülakat, Aralık 2022) petrol politikasındaki değişimlerin daha çok petrol politikası alt sisteminden kaynaklı olduğuna işaret ederek petrol politikasının genel olarak artırımcı bir karakter taşıdığını fakat bunun dışına yalnızca politika yapıcı olan siyasilerin devlet işletmelerini idare eden bürokratların görüş ve önerilerini dinlemediği dönemlerde çıkıldığını ileri sürerken bir başka görüşmeci olan Zorlu Enerji Genel Müdür Yardımcısı Ali Kındap (Özel Mülakat, Aralık 2022) ise süreç içinde TPAO’nun sektörde dönem dönem üstlendiği farklı rollerin petrol politikasındaki kırılma noktaları olarak nitelendirilebileceğinin üzerinde durmuştur. Petrol politikasındaki değişimin, dolayısıyla, daha çok ekonomik zaman zaman ise siyasi ve diplomatik bunalımlar ile politika alt sistemindeki birtakım mücadelelerde aranılması gerektiği düşünülmektedir.

Bu arayış sürecinin başlangıç noktası olarak en başta politikanın inşa edilme çabasına odaklanılması gerekmektedir. İstiklâl Savaşı’ndan henüz çıkmış olan ülke her konuda olduğu

gibi petrol konusunda da kurucu nitelikte olan birtakım kanunî düzenlemeler ve alanı yönetecek ya da düzenleyecek devlet kurumlarını oluşturmak ile meşgul olmuştur. Teknik bir konu olması nedeniyle petrol alanında yetişmiş insan gücü eksikliğinin hissedildiği, imparatorluktan bakiye kalan herhangi bir kurum olmamasının da etkisiyle 1930'lara kadarki kuruluş aşamasında dahi ciddi sorunlarla karşılaşıldığı anlaşılmaktadır. Bu nedenle ilk olarak, bir sonraki bölümde petrol politikasının oluşturulmasına ilişkin atılan adımları bir çaba olarak tanımlayacağız. Sonrasında ise bu bölümde politika değişimi bağlamında ele alınacak ilk dönem olan 1954 Petrol Kanunu'nun değişim bakımından hangi kuramsal çerçeveye oturtulabileceğinin ve bunun nedenlerinin ele alınması amaçlanmıştır. Bir savunuculuk koalisyonu olarak Millî Petrol Davası'nın ortaya çıktığı 1960'lar, bu koalisyonun başat etkisiyle 1972-73 sürecindeki politika değişimi ve netice olarak petrol politikasında devlet işletmeciliğinin "altın yılları" ve de bu altın yılların sonunun başlangıcı olarak Türkiye Petrol Kurumu'nun 1984'te kurulmasıyla neoliberalizm-piyasalaşma-özelleştirme üçgeninde yeni yükselen savunuculuk koalisyonları, petrol politikasındaki iki hat arasında yeniden bir tercihin yansınmasıyla petrol politikasının son dönemindeki gelişmeler ele alınacaktır. Toplam beş kısım şeklinde tasarlanmış olan çalışmanın bu ikinci bölümünde alt başlıklar genellikle bir politika değişimi dönemi ile ya başlanmış ya da bitirilmiştir. İkinci kısım ise hem başlangıcıyla hem de bitişiyle birer değişim dönemine işaret etmektedir. İlk olarak bir kamu politikası konusu olarak petrolün ele alınmaya başlandığı yıllarla bu bölüme başlanılacaktır.

2.1 Millîleşme ve Devletçilik Çerçevesinde Petrol Politikası İnşa Çabası

Petrol sektöründeki kurucu olarak nitelenebilecek bu ilk dönemi birkaç alt başlık altında incelemenin uygun olacağı düşünülmektedir. MTA'nın kurulmasının da dönemi ortadan

ikiye bölen bir gelişme olduğunu kaydetmek mümkündür. 1923'ten 1935'e kadar uzanan bu dönemde, yakın gelecekteki gelişmelere altyapı oluşturacak olan, Osmanlı Devleti'nden bakiye kalan genel görünümü kısaca incelenecektir. Sonrasında, alandaki ilkler olan 792 no.lu Petrol Kanunu ve Petrol Arama ve İşletme İdaresi ele alınacaktır. 1954'teki değişim döneminin başlangıcına kadarki gelişmeleri içeren bu kısımda MTA ve PO'nun kuruluşları ve çalışmaları incelenerek bu dönem tamamlanacaktır.

2.1.1 Cumhuriyetin ilk Yıllarında Genel Görünüm

Borataş'a göre (2008) cumhuriyetin ilk yıllarında, devlet desteğiyle yerli sermayedar yetiştirme yöntemi, yani devlet tekellerinin imtiyazlı özel şahıs ve şirketlerce işletilmesi yöntemi uygulanmıştır. Meclis tarafından da onaylanan ve Musul'daki petrol yataklarının 99 yıllığına işletilmesini öngören Chester İmtiyaz Anlaşması da bunlardan biri olup, petrol alanını doğrudan ilgilendirmektedir (Yergin, 2019). Her ne kadar Kerkük-Musul bölgesinin Türkiye sınırlarında kalmayacağı anlaşıncaya bu anlaşma yürürlüğe konulamamış olsa da yeni kurulan ülke, ekonomi politikasını millileştirirken, bir taraftan da özel kesimi, sermaye birikiminin geleceği için motive etmektedir (Kuruç, 1988). Chester Anlaşması'ndan da anlaşılacağı üzere bu dönemde gerek nitelikli personel eksikliğinden gerekse sermaye birikimi yoksunluğundan, Tezel'in de belirttiği gibi (1986: s. 37) kanıksanmış kalkınma stratejisinin yabancı sermaye ile iş birliği içinde olmak zorunda olduğu tespiti yapılabilir. Borataş ise (2008) ilgili yıllar arasında kurulan 200 Türk şirketinin 66'sının yabancı sermayeli olduğunu belirterek, yabancı sermayenin millî kıyım giyerek Türkiye'de yer aldığını belirtmektedir.

Bu devrede Türkiye sınırları içindeki petrol olanaklarını, Hükümet bizzat kendi eliyle araştırmayı bir prensip olarak ele almıştır (Yurtoğlu, 2016). 1925 yılında Hükümet nam ve

hesabına Dr. Lucius adında bir yabancı jeolog getirilmiş ve petrol belirtileri olan bölgelerin tamamının jeolojik etütleri yaptırılmış; bu etütler 2 yıl kadar sürmüştür (Uluğbay, 2008). Taşman (1949), Dr. Lucius ve ekibinin görevlendirilmesini, Türk topraklarında petrol mevzuuna layık olduğu ehemmiyetin ilk kez verilmesi olarak betimlemektedir. Hemen bu gelişmenin sonrasında, 24 Mart 1926 tarihinde kabul edilen 792 sayılı Petrol Yasası ile Türkiye Cumhuriyeti sınırları içinde bütün petrol ve petrol bileşiklerinin tâbi olduğu madenlerin aranması ve işletilmesi hakkı, Maden Yasası hükümlerine uyulmak koşulu ile Hükümet'e verilmiştir. Şimdi, cumhuriyetin ilk döneminde petrol politikası açısından genel resmi biraz daha ayrıntılı olarak ele almaya çalışalım.

Bu tez çalışmasının konusu Osmanlı Petrolleri olmadığı daha önce vurgulanmıştır.¹² Ancak cumhuriyet döneminin ilk resmî petrol politikası metni olan 792 sayılı Petrol Kanunu'na giden yolda Osmanlı'dan Türkiye'ye devrolan aktörleri, politika metinlerini ve sorunları kısaca da olsa ele alınması zorunludur. Bu açıdan bakıldığında, petrol politikasına dahil iki önemli konudan bahsetmek mümkündür: Bunlardan birincisi, Musul-Kerkük Petrolleri Sorunu; ikincisi ise petrol sektörünü ele alan düzenlemelerdir. Cumhuriyetin ilk petrol politikası metnine geçmeden önce bu bakiyeyi kısaca gözden geçirelim.

Bu mirastan öncelikle petrole ilişkin kanunî düzenlemelere bakılacak olursa Cumhuriyetin ilan yıllarında petrol alanında Osmanlı'dan devrolunmuş iki düzenleme sayılabilir (Aydın ve İzgöer, 2014): Bunlardan birincisi, 1905 tarihli Petrol Nizamnamesi; diğeri ise Sultan Abdülaziz döneminde çıkarılan Maadin Nizamnamesi'dir. Bu iki nizamnamenin serbest piyasa ilkeleri doğrultusunda hazırlanmasından öte, bu metinlerde devletin toprak üzerindeki

¹² Osmanlı'da petrol meselesi için konuyu ayrıntılı olarak inceleyen iki değerli çalışmaya bakılabilir: Volkan Ediger'in (2007) *Osmanlı'da Neft ve Petrol* ve Hikmet Uluğbay'ın (2008) *İmparatorluk'tan Cumhuriyet'e Petropolitik*.

egemenliğini zedeleyici hükümler bulunduğu görülmektedir. Dahası Lozan Barış Antlaşması'nın en önemli tartışma konularından biri olan kapitülasyonların izlerinin de bu düzenlemeler üzerinde etkili olduğu anlaşılmaktadır. Aydın ve İzgöer'e göre (2014), özet olarak, bu iki düzenlemeye göre arama ve işletme ruhsatnamesi olarak iki ayrı ruhsat çeşidi bulunmamaktadır. Arama, çıkarma ve işletme yapmak isteyenler; tüzel veya gerçek kişi olduğuna bakılmaksızın Dahiliye Vekâleti'ne başvuru yaparak ve tek bir izin alarak petrol konusu ile iştigal edebiliyordu. Diğer taraftan izinler arazi başına değil, tek bir vilayet için alınıyordu. Örneğin Kastamonu Vilayeti'nde petrol konusu ile iştigal etmek isteyen isteklinin, bu ilin idarî sınırlarının tamamı için bir izin alması hükmü Petrol Nizamnamesi'nde düzenlenen önemli hususlardan biriydi. Devletin petrolden elde edeceği gelirlerin ise yalnızca petrol satışından alınacak vergilerle sınırlandırılmış olduğu görülmektedir. Bu durumda her iki düzenleme de imtiyaz verme karakterlidir; genellikle Osmanlı Sarayı ve üst düzey bürokrasisine yakın olanlara bu iki nizamnameye dayanılarak verilen bu ayrıcalıkları sistemli bir politikanın neticesi saymak mümkün görünmemektedir. Dolayısıyla, gelir vergisi hâricinde devletin petrolden herhangi bir aynî veya nakdî olarak kazanç elde etmesine ilişkin bu nizamnamelerde herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır.

Devletin toprak üzerindeki egemenliği konusunda oldukça sorunlu olan bu yasal metinler özellikle yabancı şirketlere geniş bir hareket özgürlüğü sağlamıştır. Cumhuriyetin hemen başındaki durumu anlayabilmek için Dünya Savaşı öncesine bakıldığında karşımıza, ismi bugün dahi tartışma konusu olan önemli bir politika aktörü ortaya çıkmaktadır: Gulbenkian¹³. 1869 Erzurum doğumlu, İstanbul'da ve özellikle de Kapalıçarşı'da yetişen, Ermeni asıllı bir iş insanı olan Gulbenkian, aileden gazyacı ticareti ile uğraşmalarından dolayı petrolün

¹³ Klauste Gulbenkian ya da İngilizce kaynaklardaki ismiyle Clauste Gulbenkian. Ayrıntılı bilgi için bkz: Conlin Jonathan, 2019. *Mr Five Per Cent: The Many Lives of Calouste Gulbenkian*. London: Profile Books.

önemini 19. yüzyılın sonlarında kavramış, ilk araştırmalarını da Bakü’de yapmış olan bir Osmanlı yurttaşıydı (Ediger, 2007). İlginç kişiliği bir tarafa, konumuz açısından Gulbenkian’ın oynadığı en önemli rol Turkish Petroleum Company’nin (TPC) kuruluşudur. Bu şirkete Deutsche Bank ve Royal Dutch/Shell’in %25’er ortak olmasına ön ayak olan Gulbenkian, TPC’nin büyük ortağı olan Turkish National Bank’ın %50 hissesine sahiptir. Osmanlı Sarayı’ndan alınan onayla Mısır, Kuveyt ve Osmanlı-İran sınırındaki yerler hâric tüm Anadolu ve Orta Doğu petrollerinin aranması, çıkarılması ve işletilmesi hakkı TPC’ye verilmişti; bu özelliğiyle TPC bir bakıma tekel konumundaydı (Aydın ve İzgöer, 2014). Gulbenkian’ın ortaya çıkması, Osmanlı’da petrolün öneminin ilk kez kavranmaya başladığı Dünya Savaşı yıllarına rastlar. Bu elbette bir rastlantı değildir; çünkü artık imparatorluk çöküş halindedir, Batılı devletlerin hemen hepsi dağılmakta olan bu imparatorluğun petrol zengini olma ihtimali yüksek olan topraklarına, deyim yerindeyse, çok önceleri göz dikmiştir.

Dünya Savaşı’nın ardından Osmanlı’nın dağılışı ve cumhuriyetin ilanı, TPC’yi de etkilemiş; ancak şirket daha çok Musul-Kerkük petrollerine odaklanmıştır. TPC temsilcilerinin kurucu kadrolarla ve dahası Atatürk ile de görüşmeler yaparak Anadolu’daki olası petrol kaynakları üzerinde hak iddia ettiği; ancak Atatürk’den olumsuz yanıt aldıkları hakkında iddialar da bulunmaktadır (Yurtoğlu, 2017).

TPC hususundaki en net tartışmaların Lozan Antlaşması müzakereleri sırasında olduğu görülmektedir. Burada Türk Petrol Şirketi’ne hiçbir hak verilmediği, ayrıca Türk Petrol Şirketi’ne verilen herhangi bir taahhütün olmadığı, eğer varsa bile bütün bunların artık Türkiye Hükümeti tarafından geçersiz sayılacağı zikredilmiştir (Göksu, 1966). Irak ulusal sınırları içinde TPC’ye ait olan imtiyazlı bölgeler için ise Türkiye, Irak Hükümeti’ne başvurulması gerektiği konusunda ısrarcı olmuş; ancak Kerkük ve Musul kentlerinin bu durumdan ayrı tutulması gerektiği konusunu belirtmiştir. Neticede, Lozan Antlaşması’nın

ticarî ayrıcalıkları (kapitülasyon) kaldıran maddesi ile birlikte TPC'nin de Cumhuriyet sınırları içindeki tüm imtiyazları sonra ermiş, Musul-Kerkük kentlerinin durumu ise Türkiye ve İngiltere arasında daha sonra gerçekleşecek görüşmelere bırakılmıştı. TPC'nin Irak Hükümeti ile 1924 yılında ayrıca vardığı anlaşmayla birlikte Irak sınırları dahilinde TPC'ye imtiyaz hakkı tanınmaktaydı (Ediger, 2007; Göksu, 1966).

Genç cumhuriyete Osmanlı'dan petrol konusunda miras olarak genel hatların çizildiği ve özellikle de yabancı şirketler ile şahıslara geniş imtiyazlar tanıyan sadece iki adet nizamname kalmıştır. Lozan Antlaşması ile birlikte TPC'nin ülke toprakları üzerindeki tüm imtiyazlarının ortadan kaldırılması ise önemli bir gelişme olarak kaydedilebilir. Bu aşamada, Osmanlı'dan kalan olumsuz bir miras olarak nitelendirilebilecek asıl durum; devletin petrolle ilgili olarak hiçbir doğrudan ya da dolaylı, işletmeci veya düzenleyici/denetleyici örgütlenmesinin bulunmamasıdır. Musul-Kerkük meselesi de yine imparatorluktan kalan ve 1920'lerin ikinci yarısında çözüme kavuşacak bir durum olarak bırakılıyordu. Özetle 1920'lerin ortalarına doğru petrol bakımından ipleri eline alma çabasında olan ulusal bir hükümet vardı; ancak ne yasal düzenlemeler ne de teknik bakımdan durumun kamu politikası açısından yeterli olduğu söylenebilirdi. İlk düzenleme için 3 yıl kadar geçmesi gerekecekti.

2.1.2 İlk Yasal Düzenleme: 792 No.lu Petrol Kanunu

Bu ilk resmî politika metni, Osmanlı bakiyesi sorunlardan biri olan Musul-Kerkük Sorunu'nun 1926'da Türkiye aleyhine sonuçlanması sonrasında TBMM Genel Kurulu'na gelmiştir. Düzenleme Musul'un Türkiye egemenliğinde olmayacağını kesinleşmesi üzerine, halihazırda ihtiyaç duyulan bu yasa yürürlüğe girmiştir. Ek olarak, daha önce de bahsedildiği gibi petrol meselesinin önemi Osmanlı'nın dağılış döneminde fark edilmiş; ancak petrole ilişkin bir düzenleme yapma imkânı, Dünya Savaşı koşulları yüzünden bulunamamıştır.

Cumhuriyetin tüm petrol politikasının iki ana tartışma hattının belirginleştiği –hatta birinin açık bir biçimde görülebildiği– bu düzenleme, bir çeşit kurucu metin olması özelliğini de ayrıca taşımaktadır.

Genç cumhuriyetin alandaki ilk kanunî düzenlemesi olan ve konumuz açısından bakıldığında ilk kamu politikası metni olarak kabul edilebilecek olan 792 no.lu Petrol Yasası, iki gün süren görüşmelerin sonunda 24.03.1926 tarihinde TBMM'de kabul edilerek yasalaşmıştır. Kanun Lahiyası'na¹⁴ göre (1926), öncesinde 1925 yılının haziran ayında bir petrol yasası Meclis'e gönderilmiş; ancak teknik yetersizliği nedeniyle ilgili kanun iade edilerek, yeni bir yasa hazırlanması konusunda Ticaret Vekâleti görevlendirilmiştir. Nitekim TBMM zabıt cerideleri incelendiğinde öne çıkan konulardan birinin yine teknik yetersizlikler olduğu görülmektedir. Mebusların, petrolün kapsamı hakkında tartıştıkları, hatta neye petrol dendiği hususunda dahi kafa karışıklığı içinde oldukları, Çorum Mebusu Ziya Bey'in şu sözlerinden anlaşılmaktadır (TBMM Zabıt Ceridesi, 1926: 4–5):

Efendim, lâyhaya Bitum ve petrol kanunu denilmiştir. Bitum denilince bu sulp halinde yahut yumuşak halde veyahut mayi halinde bulunur ki; mayi halinde bulunduğu zaman buna petrol ve nefit deniliyor. Yumuşak halde bulunursa (Matla) derler. Sulp halinde olduğu takdirde asfalt derler. Sulp halinde olanlar inşaatta istimal olunur. Döşemelerde duvarların sıvalarında kullanılır. Yangına karşı mukavim bir maddedir. Boyacılıkta da müstameldir. Pek çok envai vardır. Sanayide istimal edilir. Bu lâyhaya ya (Bitum) kanunu demeli ki, umumî şekilde bir unvandır. O zaman gerek sulp olsun ve gerek mayi olsun bütün petrolleri ihtiva eder veyahut bu kanundan kuvvei muharrike olarak kullanılan yalnız petrol kastolunursa kanundan bitum kelimesini hafzetmekteydi?

Görüşmecilerden Sanlı da (2022) petrol konusunda cumhuriyetin ilk yıllarında bir anlaşılamama sorunu olduğuna işaret ederek, devletin önemli bir süre petrolün stratejik

¹⁴ Kanun lahiyasının sözlük karşılığı gerekçe olarak görülmekle birlikte, sonraki dönemlerde kanunî düzenlemeler için Meclis'in alt komisyonlarında hem seçilmiş üyelerin hem de konuyla ilgili politika aktörlerinin katkılarıyla hazırlanan Komisyon Raporları'nın öncülüdür.

önemini kavrayamaması nedeniyle bir petrol politikası oluşturmakta zorlandığını belirtmiştir. Dönemin politika yapıcısı konumundaki mebusların kafa karışıklığının yanı sıra teknik yetersizliklerin bir diğer ayağını, ülkedeki uzman eksikliğinin oluşturduğu görülmektedir. Öyle ki Ticaret Vekili Ali Cenani Bey'in, ülkedeki uzman yokluğundan dolayı bir kanun metni hazırlanmasında zorluk çekildiğine işaret ederek; düzenlemenin Amerika, Romanya ve Rusya'dan uyarlama olduğunu söylemesi, bu durumun bir itirafı niteliğindedir. Petrol aranması ve jeolojik araştırma yapılması bakımından da Ali Cenani Bey ülkede teknik yeterliliğin bulunmadığı ve Ticaret Vekâletince görevlendirilen Belçikalı bir uzmanın bir yıldır çalışmalar yaptığını, isim vermeden belirtmektedir. Bu sözlerden hareketle, bu kişinin çalışmada daha önce adı geçen Dr. Lucius olduğu anlaşılmaktadır.

Cumhuriyet döneminin bu ilk düzenlemesiyle birlikte ortaya çıkan diğer bir önemli tartışma, petrol sektörünün devlete mi yoksa hususî teşebbüse mi ait olacağı hakkındadır. Bu tartışma ilk olarak devlet-hükümet ayrımında şekillenmektedir. Maliye Vekili Hasan Bey, Mazhar Müfit Bey ve Akçoraoğlu Yusuf Bey arasında cereyan eden, bu konudaki uzun tartışmalar dikkat çekicidir. “Petrolün sahibi kimdir?” sorusu daha çok “devlet” olarak cevaplandırılırken, hükümetin ise devletin bir uzvu olduğu düşüncesi öne çıkmaktadır. Bu noktada Mazhar Müfit Bey'in açıklaması şu şekildedir (TBMM Zabıt Ceridesi, 1926: 10–11):

Binaenaleyh petrol gibi mühim olan bir mesele de hükümet ötekine berikine {tahriri şeklinde ruhsatname vermemek için, şu kanunu yapıyor (...) (Hükümet) tabiri mi kullanmalı, (Devlet) tabiri Efendiler! İnhisar tabii devlet inhisarıdır. Fakat işletilmesi hükümete ait olduğu için bendeniz de Kemal Beyefendimin fikrime iştirak ederek diyorum ki burada hükümet tabiri gayet doğrudur. Çünkü işletilmesi hükümete aittir.

Maliye Vekili'nin bu konudaki görüşlerinden, devletin sahiplik konusunda yetkili olduğu; hükümetin ise sektörde yer alan bir “oyuncu” gibi davranacağı anlaşılmaktadır. Daha ötesi, petrolün arama ayağında hususî teşebbüsün de yakın gelecekte istekli olabileceği konusu göz

önüne alınarak düzenlemeler yapıldığı görülmektedir. İlgili kanunun gerekçesinde, “Henüz işleyebilecek bir surette petrol bulunduğu bilfiil tahakkuk etmeden bu gibi ağır külfetlere müteşebbisleri icbar etmek muvafıkı maslahat değildir,” (TBMM ZC, 1926, 792 No.lu Petrol Kanunu Lahiyası, s. 22) denilerek içinde bulunan durum itibarıyla özel sektörün bu işin altından kalkamayacağı; ancak yakın gelecekte böyle bir durumun ortaya çıkması durumunda, sekizinci ve on birinci maddelerde gerekli düzenlemelerin yapılabileceği belirtilmektedir.

Yakın coğrafyadaki keşifler ve Musul-Kerkük petrollerinin son tahlilde Türkiye sınırları içinde kalmayacağının anlaşılması nedeniyle ülke sathında petrolün yoğun olduğuna ilişkin son derece umutlu bir inancın bulunduğu, kanunun tartışmalarında açıkça görülmektedir. Ancak Dr. Lucius’un ön raporuna göre ülkede petrol bulunsa dahi işletilir olup olmayacağı konusunda şüpheler olduğu ortaya çıkmaktadır (Taşman, 1937). Kanun tartışmalarında da bu konunun geniş olarak tartışıldığı görülmektedir. Maliye Vekili Hasan Bey ve Ticaret Vekili Ali Cenani Bey’in bu konuda verdiği bilgiler; petrolün Trakya, Doğu Anadolu ve Çukurova civarında bol miktarda bulunabileceği umudunun taşındığını göstermektedir (TBMM Zabıt Ceridesi, 1926). Bu umudun, günümüzden bakıldığında ne derece gerçeğe dönüştüğü ayrı bir tartışma konusu olsa da durum, çalışmamızın ileriki bölümlerinde ele alacağımız “petrol umudu”nun ilk nüvelerinden biri olması nedeniyle önem arz etmektedir.

1930 yılında ilk defa Türk mühendis ve jeologlarının da yer aldığı bir grup teknisyen, 1 yıl süreyle, ülkenin petrol olanak ve olasılığı olan yörelerinin jeolojik etütlerini yapmıştır. Bu etütleri yapan grup; Dr. Lucius, Cevat Eyüp Tasman ve Kemal Lokman’dan oluşmuştur (Yurtoğlu, 2017). Ancak bu gelişmelere rağmen 20 Mayıs 1933 tarihinde, 2189 sayılı yasa ile Petrol Arama ve İşletme İdaresi (PAİİ) kuruluncaya kadar kurumsallaşma anlamında ciddi bir etkinlik gözlemlenemediğini söylemek güçtür.

Cumhuriyetin alandaki ilk düzenlemesi olması bakımından önem taşıyan bu kanunun, özetle hükümet/devlet ikiliğinin tartışma konusu olduğu, teknik yetersizliklerin yoğun şekilde gündeme geldiği ve ayrıca devletçi bir karakter taşısa da özel girişime de gerektiği zaman yer açabilecek bir kanun olarak hazırlandığı görülmektedir. Bu durum 1923'ten sonraki, takriben 6–8 yıllık dönemin, gerek Boratav (1974) gerekse Kepenek ve Yentürk (2002) tarafından, Türkiye için belli anlamda devlet işletmeciliğinden bahsedilebilse de liberal iktisadî ilkelerin dışlanmadığı yıllar olarak nitelendirilmesine uygun düşmektedir. Bu realite de göz önüne alındığında kanunun en önemli eksiğinin, devletin petrol alanında uzmanlaşmış –ya da uzmanlaşmayı hedefleyecek– şekilde devlet işletmeciliğini temsil edecek bir kamu örgütünün kurulmamış olmasıdır. Her ne kadar kanunî düzenlemede özel sektöre de deyim yerindeyse göz kırpan bazı maddeler olsa da yeterli derecede sermaye birikimine sahip olmayan ve devlet eliyle yeni yeni filizlenen kapitalist sınıfın yetkin olamayacağı görülmektedir. Petrol konusunda yalnızca Ticaret Vekâleti görevlendirilmiş; ama Vekâlet'in bu konuyu nasıl yürüteceği konusunda herhangi bir özel düzenleme getirilmemiştir.

Genç cumhuriyetin, inşa etme çabasının henüz başlarında olduğu petrol politikasını somut olarak ilk kez ortaya koyabilmesi nedeniyle önem taşıyan bu yasa, kamu politikası açısından üç unsur üzerinde kurulmuştur: Bunlardan birincisi, tüm cumhuriyet tarihi boyunca petrol politikasındaki en önemli tartışma konusu olacak olan, henüz filizlenmeye başlayan ve belli belirsiz görülebilen devletçilik-iktisadi liberalizm tartışmasıdır. İkincisi, teknik yetersizliklerdir; uzun yıllar ülkenin petrol politikası gündeminde yer alacak ve çeşitli çareler bulunmaya çalışılacak olan teknik yetersizlik meselesi daha çok yetişmiş insan gücü noksanlığından kaynaklanmaktadır. Üçüncüsü ise bir umuttan mütevellit olan inanıştır. Bu inanç Türkiye'nin de Osmanlı'nın dağılış sürecinde kaybedilen topraklardaki kadar zengin ham petrol yataklarına sahip bir petrol ülkesi olabileceğine dair taşınan umuttur. Özetle

Türkiye'nin petrol politikası için tarihsel olarak 1926 yılı bir başlangıç noktasıdır ve politika değişimini de bu tarihten itibaren mercek altına alabiliriz. Şimdi de kurucu dönemin bir başka unsuru ve devletin sektördeki ilk örgütlenmesi olan Petrol Arama ve İşletme İdaresi'nin kuruluş dönemine geçebiliriz.

2.1.3 Devletin İlk Örgütlenmesi: Petrol Arama ve İşletme İdaresi (PAİİ)

792 No.lu Petrol Kanunu çıkarken, bir önceki bölümde de belirtildiği gibi, eksik bırakılmış bir konu olan kamu örgütlenmesinin kurulması için 1933 yılının beklenmesi gerekecekti. Daha önce belirtildiği gibi yeni rejim bir petrol kanunu çıkarma konusunda başarılı olabilse de bir kamu örgütü ihtiyacı bir bakıma göz ardı ederek, konuyla ilgili olarak Ticaret Vekâleti görevlendirilmişti. *Cumhuriyet* gazetesinin konuyla ilgili bir haberine göre 1933 tarihinde, Başvekâlet'in talimatıyla harekete geçilmiş, bir teşkilat gerekliliği ortaya konmuş ve yalnızca petrol konusuyla iştigal edecek olan bir yapılanmanın ivedilikle meydana getirilmesi amaçlanmıştır ("Altın ve Petrol Arama İdareleri", 1933, s. 11). Bu çalışmaların sonucunda, gazete haberinde ortaya konduğu gibi bahar aylarında tamamlanarak Meclis'e düzenlemeye ilişkin kanun tasarısı sunulmuştur.

Bu konudaki kurum eksikliği, kanun lahiyasında açıkça şu şekilde ortaya konmuştur: "... bu taharriyatı ortaya çıkarmak için bütçeye üç yüz bin lira kadar para konmuş ise de bu işi tam bir salahiyyetle idare edecek hususi bir teşkilatın meydana getirilememesinden yalnız tetkikatla kalınmış ve bugüne kadar müspet bir netice elde edilememiştir" (TBMM Kanun Lahiyası, 1933: 191). Dahası asırlarca sınırlar dahilinde bulunan Musul petrollerinden yararlanılamaması da bir teşkilat eksikliğine bağlanarak "saltanat devrinde bu gibi madenlerin imtiyazlarını ya bizzat sultanlar veya devrin nüfuzlu ricalinin" elinde tutmasının konu hakkında uzman bir teşkilat eksikliği nedeniyle meydana geldiği ortaya konmaktadır.

Avrupa’da *kapı kapı dolaşarak* petrol konusunda bir şirket kurulabilmesi için sermayedar aranması da bir taraftan o dönemin zayıflığı olarak değerlendirilmekte; cumhuriyet rejiminin böyle bir durumda kalmasının kabul edilemez olduğu vurgulanmaktadır.

Özetle, bu nedenlerle “(...) bu teşekkül edecek arama ve işletme idarelerinin şahsiyeti hükmiyeti haiz yekdiğerinden ayrı idareler olması düşünülmüş olup encümenimiz de işin ehemmiyetini takdir ederektir; carî mahiyette çalışması elzem olan bu idarelerin resmî birtakım formalitelerden uzak tutulması esasını kabul etmiş” denilerek ilgili kurumun ticarî bir şirket ve özerk olarak kurulduğuna işaret edilmektedir (TBMM Zabıt Ceridesi, 1933: 193). Buradaki ifadenin amacının, bürokrasinin “kırtasiyecilik” özelliğinden olabildiğince uzak kalınarak hızlı karar alabilme mekanizmalarının uygulanması olduğu düşünülebilir.

Devletin petrol alanında ilk örgütlenmesi olması bakımından ve petrol politikasının kurucu



Görsel 1: PAİİ Reisi
Cevat Eyüp Taşman
(Taşman, 1938)

döneminin en önemli kararlarından biri olan bu kuruluşun yaklaşık iki yıl süren ömrü boyunca, daha ziyade birtakım jeolojik etütler yaparak çalışmalar yürüttüğü anlaşılmaktadır (MTA, 1937; Yurtoğlu, 2017). Ancak bu idarenin ne kadar etkili çalışmalar yapabildiği konusu tartışmalıdır. 1934 yılının haziran ayında çıkan gazetelerde, İdare’nin kuruluşunun üzerinden bir yıldan fazla zaman geçmesine rağmen ancak

birtakım bürokratik kırtasiyecilik işleriyle uğraştığı işaret edilmektedir (Uluğbay, 2008).

Tüm bunlara rağmen bu kuruluş, getirdiği 2 Amerikalı jeolog ve 1 İsviçreli paleontolog ile petrol olarak ve olasılığı olan tüm bölgelerin etütlerini yaptırmıştır (Yurtoğlu, 2017). Bu etütler sonucunda, ülkede ilk defa petrol arama amacıyla derin bir kuyu açılmasına karar verilmiştir. Amerika’dan getirilen sondaj makinesi ve personeli ile açılan bu kuyu, Mardin ilinin Midyat ilçesine bağlı Baspirin bucağı yakınlarında, 13.10.1934 ile 15.06.1936 tarihleri

arasında açılan Baspirin-1 arama kuyusudur (TPAO, 2004). Bu araştırma kuyusu, cumhuriyet Türkiye'sinin ilk arama kuyusu olması açısından önem arz etmektedir.

Petrol sektöründeki ilk kuruluş olma özelliğiyle öne çıkan PAİİ ve 1926 düzenlemesini birlikte değerlendirdiğimizde düzenleme ve kurumlarıyla ilk kez bir petrol politikası oluşturma çabası içinde olduğu görülmektedir. Kurumun ilk ve tek genel müdürü Cevat Eyüb Taşman bu durumu şu şekilde açıklamaktadır:

Görülüyor ki Cumhuriyet Hükûmetinin kolları petrol arama işlerinde (diğer sahalarda olduğu gibi) en modern, fennî usuller ile, meselenin icab ettirdiği ciddiyetle üzerine verilen vazifeyi başarmak için uğraşmaktadır. Petrol aramak için imparatorluğun faaliyeti bir Mürefte imtiyazı vermeğe münhasır iken şimdi memleketin en ücra yerlerinde jeolojik etütler, nakil vasıtalarından yüzlerce kilometre uzaklarda bin metre etrafında sondajlar, jeofizik, mikropaloantoloji gibi petrol arama işlerinde kullanılan modern metodlarla çalışılıyor. (Taşman, 1938: s. 4)

İmtiyaz dağıtmaktan öteye gidemeyen saltanat devriyle ileri bilimsel tekniklerle petrol aramaya odaklanan cumhuriyet devri arasındaki bu karşılaştırma bir taraftan bir petrol politikası inşasının da tespitidir. Alana ilişkin özel düzenlemeler yapılması ve kurumlar kurulması bunun önemli bir göstergesidir. Ancak bir sonraki bölümde görülebileceği gibi PAİİ kısa bir süre sonra kapatılarak, daha geniş hacimli bir kurumun önemli ve görece özerk bir parçası haline getirilmiştir.

Politika yapıcı ve kurucu bir aktör olması beklenen İdare'nin kısa ömrü bu beklentileri karşılamaktan uzak kalmış; yalnızca yukarıda bahsi geçen birtakım faaliyetlerle sınırlı kalmıştır. İdare'nin petrolün özel bir ilgi gösterilmesi gerektiği konusunun anlaşılması bakımında da önemli olduğunun altı çizilmelidir. Kurum 1935'te ilga edilerek, yerini, hâlen varlığını sürdürmekte olan Maden Tetkik Arama (MTA) Enstitüsü'ne bırakacaktır.

2.1.4 Sektörün Kadim Kuruluşu MTA ve Petrol Alanında Etkinliği

Petrol politikasında MTA'nın kurulduğu bu dönem, petrol politikası üzerinde dışsal bir etmen olarak tanımlanabilecek olan 1929 Küresel İktisadî Krizi'nin etkisiyle birlikte devletçi politikaların yoğun olarak hissedildiği bir dönem olarak göze çarpıyor. Ağır sanayi hamlesinin ve bununla bağlantılı olarak enerji alanında devletin ağırlığını görülmeye başlamasının bu döneme denk gelmesi şaşırtıcı değildir. İktisadî hayatın devlet müdahalesi ile kontrolü ve devlet işletmeciliği olmak üzere iki biçimi olan devletçi politikalar, petrol alanında da kendini hissettirmiştir. Kuruç'a göre (1988), özellikle 1933 sonrası belirginleşen devletçi politikalar, devletin altyapı yatırımlarını üstlenmesine yol açmıştı. Boratav'a göre ise (1974) 1929–1931 arasında devletçiliğin ayak sesleri duyulmaya başlansa da devletçilik uygulamalarının belirgin şekilde 1932'den itibaren görülür. Kuruç'un bahsettiği altyapı yatırımlarından biri olarak petrol alanı da görülebilir; çünkü gerek ulaşımda gerekse teknolojik gelişmeler doğrultusunda yeni yeni gelişmeye başlayan petrokimya sektörünün ihtiyaçlarını karşılamak için ham petrol keşfi ve üretimi iyiden iyiye önemli hale gelmeye başlamıştı. İşte mevcut kurumla petrol politikasının bu ihtiyaçlarının karşılanmasının mümkün olmadığı, özellikle yetişmiş insan gücü eksikliğini karşılamada yeni birtakım önlemlerin gerektiğinin ortaya çıktığı anlaşılmaktadır. Politika içinden bu soruna hem nitelikli insan gücü ihtiyacını karşılaması hedeflenen bir eğitim kurumu hem de işletmecilik teknik kurum olarak çalışacak bir kamu kurumuyla cevap verilecektir.

Bu dönemi başlattığımız gelişme, petrol ve madencilik alanında hâlen varlığını sürdürmekte olan bir kamu kurumunun kurulmasıdır. 20 Haziran 1935 tarihinde çıkarılan 2804 sayılı yasa ile “Maden Tetkik ve Arama Enstitüsü” (MTA) kurulmuştur. Petrol Arama ve İşletme İdaresi de Petrol Grubu Direktörlüğü adı altında bu enstitüye bağlanmış ve petrol aramalarına yurt

düzeyinde ara verilmeden devam edilmiştir. PAİİ'nin kapatılmasının nedeni, ilgili kanunun gerekçesinde şu şekilde izah edilmektedir:

Petrol zuhuratı üzerinde yapmakta olduğumuz araştırmalar neticesinde, memlekette iktisadî bir tarzda işlenebilecek petrol menbaları meydana çıkarılıp işletilinceye kadar mayî mahrukatın dahilden tedariki noktasından memleketimizde tesadüf edilmekte olan bitümlü şistlerin miktar ve keyfiyetlerinin de tetkiki zarurî görülür. (...) Maden işleri gibi, sermayesi zaman ve külfetlerle elde edilebilen işler için, küçük ve münferid sermayelerin tahammül kabiliyeti olmadığı ve nitekim yapılan tecrübeler de bu gibi küçük teşebbüslerin ya bir spekülasyon gayesine matuf bulundukları, veyahud hüsnü niyetle de olsa, alelekser ademi muvaffakiyete mahkûm oldukları görülmüştür (TBMM Zabıt Ceridesi, 1935, Kanun Lahiyası: 391–392).

“Küçük teşebbüs” olarak nitelenen PAİİ'nin başarısızlığı, petrol gibi yüksek maliyetli bir iş için sermayesinin yetersizliğine bağlanmaktadır. MTA'nın tüm madenlerden sorumlu tutulmasıyla ve arama ruhsatı gibi bürokratik izinlerden tamamen muaf olmasıyla petrol alanında da güçlü bir şekilde yer almasının hedeflendiği görülmektedir. Bunun da ötesinde petrol politikasının inşası sürecinin temel unsur (ve sorunlarından) biri olan yetişmiş/nitelikli personel sorunun giderilmesinin amaçlandığı anlaşılmaktadır. Bu açıdan bakıldığında kurumun bir “enstitü” olmasının bir tesadüf olmadığı görülecektir. Zira asıl amaç, şiddetle ihtiyaç duyulan yetişmiş işgücüne olabildiğince hızlı ve nitelikli bir şekilde çözüm bulmaktır.

İlgili kanun ayrıntılı olarak incelendiğinde bu iddia daha net şekilde görebilir. MTA Kanunu'yla, Enstitü hem ülkenin petrol sektöründe nitelikli iş gücünü yetiştirme amacıyla bir okul hem de ticarî bir işletme olarak tasarlanmıştır. 5. Madde, MTA'nın, İktisat Vekâleti'nin vereceği işleri, diğer Hükümet dairelerinin vereceği işleri veya hükmî şahısların işlerini ücreti mukabilinde görebileceği belirtilmektedir. Bu durum kanun gerekçesinde de “görüldüğü üzere, Maden Tetkik ve Arama Enstitüsü, İktisad vekâletine bağlı, fakat ticarî usullerle işleyen ve hükmî şahsiyeti haiz bulunan bir müessese olacaktır” şeklinde

açıklanmaktadır (TBMM Zabıt Ceridesi, 1935: 213-214). 7, 8 ve 9. maddelerde Enstitü'nün, ülkenin bu konuda ihtiyacı olan uzman personeli yetiştirmekle görevlendirdiği özellikle belirtilmiştir. Rapor biçiminde hazırlanan gerekçede, “dolayısıyla her maden müessesesinin ecnebiden getirerek çalışdırmakta olduğu mühendis ve sair mütehassısların yerine geçmek ve memleketin bu ihtiyacını karşılamak üzere madenlerde ve taş ocaklarında çalışacak Türk unsurlarının yetiştirilmesi hususunu bu müesseseye bırakmağı faideli görmekteyiz,”¹⁵ denilerek dönemin uzman yetersizliği ve bu yetersizliğin yabancılarla giderilmeye çalışıldığına vurgu yapılmaktadır. Bu kanunla kapatılan PAİİ'nin tüm iş ve işlemlerinin iki ay içinde MTA'ya devredilmesine karar verilmiştir. Kanun petrol alanında rastlanmayacak derecede bir oybirliğiyle ve hiçbir tartışma yaşanmadan Meclis'ten geçmiştir. Dönemin gazeteleri, kanunun 15 dakikada geçtiğini yazmış; bunu böyle bir kuruma şiddetle ihtiyaç duyulmasına bağlamışlardır (“Dün 3 Celsede 30 Kanun”, 1935, s. 1).

MTA, kuruluşundan itibaren petrol konusuyla ilgili görevlerini devredeceği 1954 düzenlemelerine kadar geçen yaklaşık yirmi yıllık süre zarfında ülke için bir ilk olan pek çok dikkat çekici projeyi gerçeğe dönüştürmüştür. Batman'a bağlı Maymune Boğazı¹⁶ mevkiinde açılan 1 ve 5 no.lu kuyulardan elde edilen ham petrolün sondaj kulelerinde ve ulaşım araçlarında kullanımını sağlamak üzere 1942 yılında “Maymune Boğazı Rafinerisi” olarak adlandırılan ve günlük 3 ton ham petrol arıtabilme kapasitesine sahip olan bir tecrübe rafinerisi kurulmuştur (TPAO, 2004). Rafineri, her ne kadar kapasitesi itibarıyla son derece küçük olsa da Türkiye'nin çalıştırılabilen ilk tesisi olması nedeniyle önemlidir. Altuğ'un aktardığına göre (1983) bu deneme rafinerisi için gerekli olan kazan, arıtma gereçleri gibi

¹⁵ Kanunun gerekçeli raporundan aynen alınmıştır. Dönemin yazım kurallarına göre yazıldığı görülmektedir.

¹⁶ Bazı kaynaklarda yörenin adı “Meymune Boğazı” olarak da geçmektedir.

malzemeler Boğaziçi Rafinerisi'nden¹⁷ sökülüp Diyarbakır'a getirilen malzemeden seçilerek monte edilmiştir. 1945 yılı sonunda Raman-8 kuyusu tamamlanmış ve ilk defa ticarî olarak kullanılabilecek miktarda petrol bulunmuştur. Ancak tank kapasitesinin yetersizliği nedeniyle uzun süre üretim yapılamamıştır. MTA'nın verilerine göre (1987) deneme rafinerisinin günlük arıtma kapasitesi 1947 yılında 9 tona çıkabilmiş, yeni kuyularla daha da artan üretim nedeniyle 1948 yılı temmuz ayında, günde 200 ton arıtma kapasiteli Batman Rafinerisi'nin inşaatına başlanmıştır. 1951 yılında Garzan petrol sahasının bulunmasından sonra, yıllık kapasitesi 330.000 ton olan modern Batman Rafinerisi'nin kurulması kararlaştırılmış ve rafineri 1955 yılında tamamlanmıştır. Bu, o zamana kadar devlet eliyle yapılan en büyük yatırım olarak göze çarpmaktadır. Günümüzde de hâlen varlığını sürdüren tesis, TÜPRAŞ bünyesindeki beş rafineriden biridir.

MTA verilerine göre, 1935–1950 yıllarında, öncelikle ülkenin temel ihtiyacı olan petrol konusu ele alınmış; Trakya, İskenderun, Adana ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde sondajlı



Görsel 2: Kuruluş Yıllarında bir Petrol Kampı (MTA, 1938)

etütler yapılmıştır. Raman ve Garzan bölgelerinde petrol bulunarak rezervleri tespit edilmiştir. Daha sonra Batman'da günlük kapasitesi 6.250 varil olan rafineri inşasını gerçekleştirmek üzere Türkiye Petrolleri Anonim

Ortaklığı'nın kurulması sağlanmıştır (MTA, 1987). MTA bu özellikleriyle petrolde arama alt-sektörü hâricinde üretim alt-sektörünün kuruluşunu gerçekleştirmiştir. Arama alt-

¹⁷ Boğaziçi Rafinerisi'nin kurucu ve sahipleri olan Yaşua Biraderler'in yaşamına ilişkin ayrıntılı bilgi için bkz: Özgentürk Nebil, 2017. *Sanayinin Sonsuz Işığında: İstanbul Sanayi Tarihi*.

sektörünün, her ne kadar tarihsel sıra dizininde ilk olmasa da yukarıda özet olarak sayılan gelişmelerden dolayı yine bir politika yapıcı, hatta ötesinde kurucu niteliğe sahip olduğu düşünülmektedir.

PİGM verilerine göre, 1954 yılına kadar Türkiye’de petrol aramaları için kamu kesimi 84 milyon lira harcanmıştır. 20 yıllık zaman diliminde 37 adet arama, 7 adet tespit, 13 adet üretim ve 19 adet test kuyusu olmak üzere toplam 76 adet kuyu açılmış ve 76.402 metre sondaj yapılmış, toplam 95.881 ton petrol üretilmiştir (PİGM, 1972). Petrol politikasının temel kanuni metni olan 792 Sayılı Kanun’un çizdiği çerçeve göz önüne alındığında, beklenebileceği gibi özel sektörün ve uluslararası şirketlerin bu dönemde petrol konusunda kayda değer herhangi bir faaliyetinin olmadığı anlaşılabacaktır. Özetle, petrol alanı bu dönemde üretim, tüketim, iletim ve politika değişimi için maddî altyapının oluşturulması işlevini yerine getirmeye başlamış; bu işlevi yerine getirmekte en büyük görevi ise yukarıda bahsi geçen kamu harcamalarından görülebileceği üzere devlet tamamen üstlenmiştir. MTA dışında petrol politikasında bir aktörün daha bu kez farklı nedenlerle ve zorunluluklarla ortaya çıkışını ve yine bir alt-sektörün kuruluşuna şahit olunacaktır.

2.1.5 Olağanüstü Koşullar Altında Petrol Ofisi’nin (PO) Kuruluşu

Artık kamu kuruluşu olmasa da MTA gibi hâlen varlığını bir özel şirket olarak sürdüren Petrol Ofisi, 14.02.1941’de, kuruluş tarihinden de anlaşılabacağı üzere, olağanüstü koşullar altında kurulmuştur. Petrol alanında şimdiye kadar kurulan tüm örgütlenmeler kanunla kurulurken, ilk kez bu durumun dışına PO ile çıkılmış; PO’nun kuruluşu, *Resmî Gazete*’de yayımlanan bir kararname ile ilan edilmiştir.

Her ne kadar doğrudan bir kanunla kurulmasa da bu kararnamenin dayandığı meşhur kanun göze çarpmaktadır: Millî Koruma Kanunu (MKK). İktisadî Koruma Kanunu olarak da

adlandırılan, II. Dünya Savaşı'nın hemen başında, 26 Ocak 1940'ta Hükümet'e olağanüstü koşullar karşısında ulusal ekonomi ve savunmayı ilgilendiren konularda geniş yetkiler veren, ekonomiyi her an girilmesi mümkün olan savaşın koşullarına hazırlamak amacı güden "Milli Koruma Kanunu" TBMM'de kabul edilmiştir (Kepenek ve Yentürk, 2002). Olağanüstü hallerde devleti iktisadî ve millî savunma yönünden kuvvetlendirmek için bakanlar kuruluna birtakım yetkiler verilmişti. Ticaret Vekâleti'ne bağlı olarak kurulan Toprak Mahsulleri Ofisi, Et Balık Kurumu ve Petrol Ofisi bunlardan en öne çıkanlarıydı.

Tarihler 18.02.1941'i gösterirken MKK'ya dayanılarak, halk ve millî müdafaa ihtiyaçları için lazım olan her türlü petrol ve ürünlerini satın almak ve stoklamak, imkân nispetinde tasfiyehaneler tesis etmek ve işletmek amacıyla Ticaret Vekâleti'ne bağlı olarak, kamu tüzel kişiliğini haiz olarak PO kurulmuştur ("Kararname No: 15169", 1941). Diğer taraftan kurumun halk ile muamele ve münasebetlerinde hususî hukuk hükümlerinin cari olacağı özellikle belirtilmiştir ("Kararname No: 15169", 1941: md. 17-18). Malî ve idarî yönden muhtariyete sahip, merkezi İstanbul olarak ilan edilen PO'nun özellikle 1940'lı yıllar boyunca daha çok askerî amaçlara hizmet ettiği görülmektedir (Petrol Ofisi, 1948). PO'nun kurulması; Kepenek ve Yentürk'ün (2002) devletçi sanayileşme uygulamasının, savaş yıllarının olağanüstü koşulları altında yerini hükümetin ekonomiye daha da fazla müdahale etmesine yol açtığı argümanı ile açıklanabilir. Henüz toplumun geneline doğrudan bir etkisi olmasa da petrol dağıtım sektörünün bir ilki olması açısından önemli olan ve petrol sektörünün günümüzde de önemli aktörlerinden biri olan PO, 1950'deki iktidar değişiminin ardından, özellikle ulaşım sektöründeki ulaşım karayolu yönlü tercih ve tarımda makineleşmeye verilen önemle birlikte petrol politikasında daha kapsamlı roller üstlenmiştir.

2.1.6 Petrol Politikası İnşa Döneminin Değerlendirilmesi

Dönemin en önemli siyasî aktörlerinden biri olan İsmet İnönü, “Ben siyasî hayatımda yabancı sermayeye petrol alanında aleyhtar oldum. Biz, petrol politikasına devlet teşebbüsü ile başladık ve az zamanda umulmadık müsbet neticelere vardık.” diyerek bu dönemin petrol politikasının genel karakterinin en başta gelen iki unsuru olan yabancı sermaye karşıtlığı ve devletçilik ilkesini açık bir biçimde belirtmiştir (“İsmet İnönü: Kalkınma”, 1965). Cumhuriyetin ilk yılları olması göz önüne alındığında benzer niteliklerle inşa edilen pek çok kamu politikası için olduğu gibi bu zaman dilimini, petrol politikası açısından da bir kuruluş ve kurumsallaşma dönemi olarak ele almanın uygun olacağı ve politika değişimi bağlamında gelecek dönemler için bir referans noktası olarak değerlendirilebileceği düşünülmektedir. İlgili dönemin hemen başında, yeni kurulmakta olan devlet doğal olarak yepyeni kurumlarla toprak üzerindeki egemenliğini kurma gayreti içindedir. North’un (1990) Kurumsal Kuram’ı özetleyen “Örgütler oyuncudur, kurumlar ise o oyundaki kurallardır” savı; genç cumhuriyetin, henüz oyunun kurallarını koyma çabası içinde olduğunu düşündürmektedir. Diğer alanlarda olduğu gibi petrol meselesinde de henüz yeni kurulan cumhuriyetin egemenliğini tam olarak kurma ve “oyunun kurallarını koymakla” meşgul olduğu bu dönem için açık olarak izlenebilmektedir.

Akçay ve Türkay’a göre (2006) Türkiye’de devlet, kapitalist birikim sürecinin geldiği düzeye ve birikimin gerçekleştiği mekânın tarihsel ve toplumsal özelliklerine göre farklı fonksiyonlar üstlenmiştir. Petrol alanı da bu gelişmelerden bağımsız düşünülemez; bu gelişmelerin bir yansımasını bu alanda da görmek mümkündür. 1920 sonrası dönem, sermaye birikiminin gerekliliklerine cevap verecek şekilde tüm hayatın yeniden düzenlenmesine yol açacak kurumsallaşmaların yaşandığı dönem olarak tanımlanmaktadır (Akçay ve Türkay, 2006). Yeniden yapılanan tüm devletlerde, Boratav’a göre (2008), birikim sürecinin iki

nedenden ötürü zayıf olduğunu öne sürülebilir: Birincisi, güçsüz kapitalist sınıf; ikincisi ise yetişmiş işgücü eksikliğidir. Bu iki “zayıflık” da bu dönem Türkiye’sinin petrol sektörünü tanımlar niteliktedir. Ülkede bu dönemde petrol araştırmasını, keşfini ve çıkarılmasını gerçekleştirebilecek düzeyde kalifiye personel bulunmadığından ve oldukça maliyetli olan bu alanı domine edebilecek kapitalist sınıf eksikliğinden, devletin millîleşme olarak tanımlanabilecek bir programı, enerji-petrol alanında izlediğini söylemek mümkündür. “Petrol meselesi yalnızca bir millî ekonomi meselesi değildir; aynı zamanda bir millî müdafaa meselesidir.” diyerek bu dönemdeki bakış açısını özetleyen Atatürk, bu millîleştirme hareketinin petrol sektörüne nasıl yansıtacağı konusunda devletin bakış açısını ortaya koymuştur (Altuğ, 1983). Özellikle 1930’lu yıllardan başlayarak devletin yerli sermaye yokluğunda girişimci-işletmeci olarak rol üstlendiği, yabancı sermayeye ise dönemin özel koşulları gereği oldukça mesafeli bakıldığı görülmektedir. Kepenek ve Yentürk’ün de belirttiği gibi (2002) yabancı sermayeye karşı olunmasa da 1929 koşullarında cumhuriyet bu konuda sınırlı kalmak durumundaydı, diğer taraftan yabancı sermayenin de yeni rejime güven duyduğu söylenemezdi. Dönemin başka bir boyutu ise yeni kurulan devletin özellikle toprak üzerinde kurmak istediği egemenliğin, petrol alanında yoğun olarak görülmesidir. Cumhuriyetin ilk dönemindeki bu durumu Neoclaous’un da (2014) belirttiği gibi devletin varoluşsal amaçlarından biri toprak egemenliği kurmaya çalışması diğerini de ülke toprakları hakkındaki “bilme isteği”ne dayandırılabilir. Önce PAİİ’nin, sonrasında ise MTA’nın, özellikle de *upstream*’de yaptıkları petrol yataklarını tespit amacıyla gerçekleştirdikleri yoğun çalışmalarla petrol sektörü için bu bilme isteğine ve egemenlik kurma amacına hizmet ettiği görülmektedir. Ek olarak, politika-alt sektörlerinden yalnızca arama sektöründe adımlar atılabilmiş, diğer alt sektörler hem teknolojik gelişmelerin henüz politikaya yeteri derecede etki etmemesi hem de ülkenin içinde bulunduğu teknik imkânsızlıklar sebebiyle belli bir düzeye gelememiştir. Bu durumun tek istisnası ise 1941’de

kurulan ve petrol dağıtım/taşımacılık (*downstream*) sahasında çalışması amaçlanan PO'dur; ancak bu kuruluşun da II. Dünya Savaşı koşulları altında ve askerî amaçlara hizmet etmek için kurulduğu da göz ardı edilmemelidir.

İnşa edilen petrol politikası bu açılardan, yukarıda izah edilen kurucu nitelikleriyle ele alınmalıdır. Öte yandan, günümüze kadar sürecek tüm politika değişimlerinin döngüsel temeli de asıl olarak bu dönemde atılmıştır. Petrol politikasında cumhuriyetin kuruluş döneminin altı ilkesinden biri olan ve genç cumhuriyetin iktisadî politikasını açıklayan devletçilik ilkesinden yana, özellikle 1930'dan sonra oldukça açık görülen bir tercih yapılmıştır. Petrol politikasının PAİİ, MTA ve PO gibi kamu kurumları eliyle devlet işletmeciliği yaklaşımıyla yürütülmesi hem bir tercih hem de yukarıda değinilen nedenlerden dolayı bir zorunluluk olmuştur. Yaklaşımı açmak gerekirse, bu hem bir tercihtir hem sermaye ve nitelikli işgücü yetersizliğinin yarattığı bir zorunluluktur hem de Osmanlı'dan bakiye kalan imtiyazların ortadan kaldırılarak tam bir egemenlik tesis edilebilmesi ve ülke sathında petrol bulunabileceğine ilişkin güçlü inancın bir sonucudur. Petrol politikası, henüz enerji üretimi ve kullanımının ekonomik ve toplumsal gelişiminin önemli sorunlarından birine dönüşmemiş ve buna kanıt olarak da dönemin sanayi planlarında da kendine yer bulamamıştır (Kepenek ve Yentürk, 2002). Uzunca bir denge sürecinin ardından petrol politikasında ilk kesintinin yaşanacağı 1950'li yıllar boyunca petrol politikası ilk olarak devletçi karakterinden belli ölçülerde uzaklaşacak ve 2010'lara kadar, biçim, gerçekleşme şekilleri ve politika aktörleri değişiklik gösterse de politikanın genel hatlarıyla artırımcı karakterde şekillendiği görülecektir. Ancak bu karakter oturmadan önce petrol politikasındaki ikinci hattın ortaya çıkacağı ve kesintili denge dönemi olarak tanımladığımız 1954 sürecini değerlendirmek önem taşımaktadır.

2.2 Petrol Politikasında Kesintili Değişim ve Alanın Sektörleştirilmesi

1926'dan itibaren cumhuriyet rejiminin petrol politikası inşası çabasında olduğunu bir önceki bölümde gözlemlemiştik. Kurucu dönem olarak nitelendirilebilecek bu yıllarda henüz küçük adımlar çerçevesinde dahi olsa bir politika değişiminden bahsedebilmek mümkün görünmemektedir. Ancak II. Dünya Savaşı'nın ardından ülkede pek çok alanda gerçekleşen değişimlerin petrol politikası üzerinde de yansımaları olmuştur. Elbette bu değişimler arasında en önemlisi, çok partili hayata geçildikten sonra 1950 yılında yapılan seçimlerde cumhuriyetin kuruluşundan bu yana ülkeyi yöneten CHP'nin iktidardan düşmesi ve yerine Demokrat Parti'nin (DP) gelmesidir. Genel siyasî tarih bakımından bu önemli gelişmenin ekonomi politikası anlamında iki önemli sonucu olmuştur. Bunlardan birincisi, devletin ekonomideki yerini küçültmeyi hedefleyen, özel sermayeyi öne çıkaran, yabancı sermayeye ise birtakım ayrıcalıklar tanıyarak ülkeye davet eden liberal anlayıştır; ikincisi ise tarıma ağırlık veren kalkınma stratejisidir (Pamuk, 2014: 226). Konumuz bağlamında bu iki unsurdan dikkat çekici olan liberal anlayış, aslında kökenini 1947 yılında CHP'nin iktidarının son yıllarında Üçüncü Beş Yıllık Sanayi Planı'ndan vazgeçerek, özel sektöre daha fazla ağırlık vermesi ve devletçiliğin tanımını altyapı yatırımları, madencilik, ağır sanayi ve enerji ile sınırlamasından almaktadır (Boratav, 2008; Pamuk, 2014). Bu tanımdaki konumuz açısından önemli olan husus ise CHP'nin tanımında hem madencilğin hem de enerjinin devletçilik ilkesi içinde yer almasıdır. Bu bakımdan petrol politikasının gündeminde kendini 1940'ların ortalarından itibaren hissettirmeye başlayan devletçilik-liberalizm ikilemi, DP'nin 1950'de iktidar olmasından sonra belirginleşmiş ve petrol politikasındaki temel tartışma konularından biri olmuştur. Bu konunun yanında DP'nin gelecek yıllarda sergileyeceği, yabancı sermayeyi ülkeye çekme hevesini taşıyan yaklaşım da yine konumuz açısından önemli görünmektedir.

Dolayısıyla politik ve ekonomik düzlemdeki bu sarsıntı, bu dönemde petrol politikasında hem ilk hem de son kez artırımcı karakterden alabildiğince uzak bir politika değişimi yaşanmasına neden olmuştur. Bu değişimi inkremental olarak nitelendirmek ne mümkündür ne de doğrudur. Çünkü bu dönemdeki politika değişimi; dışsal ve içsel etmenleriyle, yepyeni kurumların ortaya çıkmasıyla, eski kurumların kapatılması ya da kapatılmasa bile petrol alanındaki görevlerinden uzaklaştırılmasıyla ve en genel hatlarıyla devletçilik-liberal ekonomi ikileminde ilk kez liberal ekonomiden yana açık bir tavır koymasıyla karakterize olmuştur. Bu karakteri bir taraftan da petrolün, o dönem net bir biçimde beyan edilmiyor olsa bile, piyasa koşullarına yakınsayan bir sektör olarak tanımlanmasında aramak gereklidir. Sektör olarak tanımlanma meselesi Türkiye için yeni bir durum olmanın yanı sıra sanayi, tarım ve hizmet ana iş kolları dikkate alındığında, iktisadî tarih bağlamında epey erken bir gelişme olarak karşımıza çıkmaktadır.

2.2.1 Uzun Denge Döneminin Sonu: Türkiye’de Petrol Politikasının Değişimi

Bölüm başlığından da anlaşılacağı üzere 1954 yılı, petrol konusunda pek çok kurumsal ve yasal düzenleme ile ilgili tartışmaların olması; dahası, hâlen var olan birtakım kurumların inşa edilmesi bakımından, petrol politikası için son derece önemli bir kırılma yılıdır. Petrol alanında bir dönemin geri dönülmeyecek şekilde geride bırakıldığı bu yılda yaşanan belli önemli gelişmeler bu bölümde ele alınacaktır. 6326 Sayılı Petrol ve 6224 Sayılı Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu’nun yasalaşması ile Petrol Dairesi Reisliği ve Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı’nın kuruluşu, anılan yılda gerçekleşmiştir. Ele alınacak olan tüm bu gelişmelerden, bir bakıma hepsine temel oluşturduğunu varsayabileceğimiz Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu’nun değerlendirilmesiyle bu bölüme başlamanın uygun olacağı düşünülmektedir.

2.2.1.1 Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu: “Kimi sevsek serbestçi çıkıyor”

Yabancı sermayeyi teşvik için çıkarılacak yeni yasalara giden yol, II. Dünya Savaşı’nın ardından başlamıştır. Bu aşamada, yabancı uzmanlara hazırlatılmış olan iki rapor öne çıkmaktadır. Kendisi de bizzat petrol sektörünün içinden gelen ve sektörün önemli şirketlerinden biri olan *Standart Oil*’in yöneticilerinden M.W. Thornburg, raporunda Türkiye’nin yabancı sermayeye şiddetle ihtiyacı olduğunu ve yabancı sermaye çekebilmek için bir an önce gerekli düzenlemeleri yapması gerektiğini belirtmiştir (Övgün, 2009). Bu raporun yanı sıra Uluslararası Para Fonu’na (IMF) bağlı bir heyetin James Barker başkanlığında hazırladığı ve kısaca “Barker Raporu” olarak bilinen rapor da yabancı sermaye hakkında Thornburg Raporu’yla benzer görüşleri öne sürmüştür (Yayman, 2005). İki rapor da yabancı sermayenin önemi konusunda belli bir kamuoyu oluşturmayı başarmış ve yeni iktidar üzerinde de bir etki göstermiştir. Pamuk’a göre (2018) DP’nin iktisadî programında, yabancı sermayenin Türk ekonomisinde önemli bir yerinin olması umuluyordu. Ancak bu önemli yerin edinilebilmesi için yabancı sermayeyi ülkeye çekecek bir kanun düzenlemesi yapılması gerekliliği ortaya çıkmıştır. Bu gereksinimin ilk olarak 1951’de karşılanmaya çalışıldığı görülmektedir. Yabancı Sermaye Yatırım Kanunu olarak hazırlanan 5821 Numaralı Kanun’un bu ihtiyacı karşılayacağı öngörülmüştü.

Kanun layihasında (TBMM Tutanak Dergisi, 1951) yatırım için iki problemin öne çıktığı belirtilmiştir: Makinelerin yurtdışından temininde yaşanan zorluklar ve sermaye yetersizliği. CHP’nin son döneminde, 1947’den itibaren yabancı sermayeyi teşvik için birtakım kararlar aldığı belirtilmişti; ancak bu kararların petrol politikası üzerinde geniş bir etkisi olmamıştı, zira bu düzenlemeler, layihaya göre yalnızca bürokratik kırtasiyeciliği azaltacak kararlardı;

dolayısıyla yetersizdi. Layihadan ayrıca kanunun İtalya ve İsrail örneklerinden yararlanılarak hazırlandığı anlaşılmaktadır.

Layihada 1950 öncesi dönemin ekonomik kalkınma açısından tam bir yenilgi olarak kabul edildiği görülmektedir (*TBMM TD*, 1951: S. 87–91). Ülkenin ekonomik kalkınma için yabancı sermayeye “muhtaç” olduğu özellikle belirtilmektedir. Millî sermayenin ise, nedenleri açıkça belirtilmeksizin, çeşitli tarihî nedenler yüzünden tam olarak gelişmemiş olduğu ve ekonomik kalkınma için son derece yetersiz bir noktada olduğu kabullenilmektedir.

Diğer taraftan, layihada 1950 öncesinde kurulan Kamu İktisadî Teşekküllerinin de yoğun bir şekilde eleştirildiği görülmektedir. Bu kuruluşların yeni iş sahası açmakta bir bakıma “beceriksiz” olduğu vurgulanırken, şu anki pozisyonlarında kendi öz kaynaklarıyla iş hacimlerini dahi karşılayacak durumda olmadıklarının altı çizilmiştir. Lahiyada, özetle, ekonomik olarak bir “enkaz” devralındığı, bu kuruluşların devlet katkısı olmadan “batık” konumunda olduğu ortaya konmuştur.

Tüm bu önceki döneme ilişkin ağır eleştirilere rağmen, ilginç bir şekilde bir çeşit emniyet supabının bırakıldığı anlaşılmaktadır. Her ne kadar bu geçmiş deneyimlerin ne olduğu belirtilmese de “geçmiş tecrübeler göz önüne alınarak, millî sermayemizin ve sanayimizin baltalanmaması matuftur” (s. 3) denilerek bu konuda da önlemlerin alınacağı belirtilmiştir. Açıklama olarak da “kötü niyetlerini gizleyen” sermayenin olabileceği notu düşülmüştür. Buradan anlaşılan; iktisadî bağımsızlık ile ilgili endişelerin, cumhuriyetin kuruluş dönemine benzer bir biçimde, hâlen politika-yapımına etki ettiğidir. Yine bu açıdan bakıldığında, tarım alanının bu kanunun tamamen dışında bırakıldığı görülmektedir.

1951 kanununda göze çarpan ilk madde, bu kanunun hangi sektörler için çıkarıldığının açıkça belirtilmesidir. Bu alanlar; sanayi, enerji, maden, bayındırlık, ulaştırma ve turizm olarak sıralanmaktadır. Kanun hakkındaki görüşmelerde, ilk tartışmanın bu noktada başladığını görüyoruz. “Maden imtiyazlarının yabancı eline geçmesi bendenize millî bünyemiz bakımından epey mahzurlu gelmiştir” (*TBMM TD*, 1951: s. 20) diyerek durumu özetleyen Demokrat Parti Afyon Milletvekili Kemal Özçoban, partisinin konu hakkındaki genel tutumundan farklı olarak ihtiyatlı bir yaklaşım sergilemiştir. Cezmi Türk ise devletçilik övgüsü üzerinden kanunu eleştirmiş ve liberalizm özlü olan bu kanunun işe yaramayacağı düşüncesine vurgusu yaparak, ekonomi politikasında yeni yeni gündem olmaya başlayan liberal düşüncenin TBMM’de bu kadar büyük bir destek görüyor olması için de “[N]e garip bir talihimiz var, kimi sevsek serbestçi çıkıyor,” diyerek düşüncelerini özetlemiştir (*TBMM Tutanak Dergisi*, 1951: 22).

Meclis’teki kanun görüşmelerinde, genel olarak devletçilik-liberal ekonomi ikilemi ve kanunun millî egemenliğe (zaman zaman millî menfaatler olarak da belirtilmiştir) zarar verebileceği tartışmasının öne çıktığını görüyoruz. Yabancı sermayenin Türkiye’ye daha önce çok acı tecrübeler yaşattığını belirten Enver Güreli; “[S]iyasî maksatlara gizlenmiş olanları karşımızda görmek istemiyoruz,” diyerek bu konudaki endişelerini dile getirmiştir. Buna rağmen görüşlerini genel olarak kanunun lehine deklare eden Güreli, kanunun petrol politikası üzerindeki etkilerine işaret ederek, ilgili kanunun iki ana değişikliğe yol açacağını iddia etmiştir. Birincisi, kanunun ihracatı genişleterek dış tediye imkânını artırması; ikincisi ise hârice her sene döviz vererek alınan şeylerin memleket dâhilinde üretilmesi sağlanarak hârice döviz ödemesini (yani ithalatı) önleyeceğinin öngörülmesidir. Milletvekili Güreli bu konuyu DP’nin resmî görüşü olarak ifade etmiştir (*TBMM Tutanak Dergisi*, 1951: 23–24). Dolayısıyla Güreli’nin görüşlerinde, konunun DP tarafından yukarıda bahsi geçen

devletçilik-liberalizm tartışması ile millî menfaat endişelerinin dışına çıkarılmak istendiği sonucuna varılabilir.

Yine de bu iki konu üzerindeki tartışmaların önemini koruduğunu söylemek yanlış olmaz. Cezmi Türk ve Cahid Zamangil muhalefetin bir bakıma sözcülüğünü üstlenmiştir. Bu iki aktörden Cezmi Türk, devletçilik-serbestçilik mevzuunda devletçilik tarafında kalarak kanunu bu ikilik üzerinden eleştirmiştir. Başbakan ve Maliye Bakanı'nın bütçe görüşmeleri sırasındaki konuşmalarına atıfta bulunan Türk;

“... plandan bahsederlerken planın daha ziyade totaliter sistemli memleketlerde kullanıldığı için program yapacağımızı söylemişlerdir. Sanayi, enerji ve ziraat gibi alanlarda planlı bir sermaye yatırımı yapılırsa netice alınabilir. Her memlekette ağır sanayi devletin elindedir. Bu asırda herkes böyle yaparken bizim ağır sanayiye serbest teşebbüse bırakmamızın ne derece doğru olacağını yüksek takdirlerinize arz ediyorum,”

diyerek bu konudaki görüşlerini açıklamaktadır (*TBMM Tutanak Dergisi*, 1951: 6–7). Plan-program tartışması üzerinden konuyu okuyan Türk'e ise Zamangil, “millî menfaatlere aykırılık endişesi” olarak tanımlanabilecek olgu üzerinden destek vermektedir. Ona göre yabancı sermaye konusunda Türkiye'nin, cumhuriyet yıllarında tasfiye edilmiş olan devirden kalma endişeleri vardır. Dolayısıyla ülkenin hususî durumu nedeniyle bir süre sonra gayriciddi taleplerle karşı karşıya kalınabileceğini söyleyerek genel kurulu uyarmaktadır (*TBMM Tutanak Dergisi*, 1951: 8).

Bu tartışmalara rağmen kanun neredeyse tam bir ittifak halinde –285 kabul, 1 ret, 1 çekimser oyla– kabul edilmiştir. Dahası 1950 seçimlerinden sonra iktidarı kaybederek muhalefet partisi konumuna geçmiş olan CHP de kanun lehine oy kullanmıştır. Kanun üzerinde yoğun eleştirilerde bulunan Cahid Zamangil'in de kabul oyu kullandığı görülmekle birlikte tek karşı oy ise yine kanun üzerinde olumsuz görüş bildiren Cezmi Türk'ten gelmiştir.

12 maddeden oluşan kısa bir metne sahip olan kanunu petrol politikası bakımından kısaca incelemek gerekirse, birinci maddede enerji alanının da bu kanundan yararlanacak sektörlerden biri olarak sayılması dikkat çekmektedir. *Resmî Gazete*'de yayımlanan kanuna göre ("Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu", 1951) şirketlere, sermayenin %10'una kadar sağlanan kârı doğrudan yurtdışına çıkarabilme hakkı verilirken, %10'dan sonrası içinse bir sonraki yıldan mahsup edilmek kaydıyla kârın yurtdışına çıkarılabileceği hükmü getirilmektedir. Ayrıca kuruluş sermayesi olarak getirilen tüm tutarlara, aynı şekilde yeniden yurtdışına çıkarma serbestisi getirilmektedir. Tanınan başka bir hak olarak, 300 milyon TL'ye kadar yabancı şirketlerin yapacağı borçlanmalarda Maliye Bakanlığı'nın kefil olabileceği hükmü göze çarpmaktadır. Ayrıca yabancı sermayenin ülkeye girerken başvuracağı makam olarak bir komite teşkil edilmiştir.

1951 Tarihli Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu'nu, 1954 yılındaki tadiline kadarki üç yıllık dönem için petrol sektörü bakımından mercek altına alırsak, kanunun taşıdığı amaca petrol sektörü için ulaşamadığını söylemenin mümkün olduğunu görüyoruz. Öyle ki 1954 öncesinde hiçbir yabancı petrol şirketinin ülkeye doğrudan bir yatırım gerçekleştirmediği görülmektedir (Petrol Dairesi Reisliği, 1956). Bu durumu elbette yalnızca kanunun başarısızlığına bağlamak yeterli değildir. 1951–54 arası üç yıllık dönem için bir farklı kamu politikası alanları arasında bir uyumsuzluk olduğundan bahsetmek mümkündür. Her ne kadar Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu yürürlüğe girmiş olsa da petrol politikası, CHP döneminden kalma 1926 tarihli, önemli ölçüde devletçilik ilkesi doğrultusunda hazırlanmış ve özellikle yabancı sermayeye oldukça mesafeli olan 792 no.lu Petrol Kanunu ile düzenlenmeye devam ediliyordu. Bu kanuna göre yabancı bir yatırımcının ülkeye gelip doğrudan yatırım yapması gibi bir seçenek, kanunda yer alan izin süreçleri de göz önüne alındığında, neredeyse mümkün değildi. Ayrıca, önceki bölümlerden hatırlanacağı gibi

hususî teşebbüs ilgili kanunda resmî olarak yasak olmasa da oldukça sıkı kural ve denetimlere bırakılmaktaydı. Diğer taraftan, petrole dair bir sektörün olmaması, devletin rolünün düzenleyici mi denetleyici mi yoksa üretici mi olacağı konusundaki belirsizlikler ve genelde yabancı şirketlerin başka bir ülkeye girerken aradığı yerli ortağın Türkiye’de bulunmaması; yabancı petrol şirketlerini, Türkiye’de yatırım yapmaktan alıkoyan diğer yan nedenler arasında sayılabilir.

1951 yasasının petrol ve diğer alanlardaki “başarısızlığı”, kanunu tadil etmek için motivasyonları güçlendirmiştir. Bunun için uzun süre beklemek gerekmeyecekti; çünkü ülke DP iktidarında, iktisadî anlamda hızla liberalleşiyor, “devletçilerin sevdiği herkes serbestçi çıkıyordu”. 1954 yılında hem Petrol Kanunu’nun hem de Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu’nda yapılan tadillerin Meclis’e aynı güne gelmesi, bir tesadüften öte, programlı bir çalışmanın ürünü olarak görünmektedir. Petrol politikasındaki kesintinin 1951’den itibaren ilk belirtilerinin görüldüğünü; ancak asıl kesintinin 1954’teki müdahalelerle olgunlaşmıştır. Şimdi de kesintinin belirginleştiği bu dönemi incelemeye öncelikle yabancı sermaye kanununda yapılan tadiller ile başlanılacaktır.

2.2.1.2 Politikada Kesinti: “Koyu Devletçilikten, Hususî Teşebbüsçülüğe”

Yabancı sermayeyi ülkeye çekmek amacıyla çıkarılan 1951 tarihli kanun ne petrol alanında ne de başka bir alanda bekleneni verebilmişti. 3 yıllık süre zarfında, 5821 Sayılı Kanun kapsamında toplam 52 müracaat yapılmış; bunlardan 21’i uygun bulunurken, 23’ü reddedilmiş, 8’i ise tetkik safhasında kalmıştı (TBMM TD, 1954d, 30. Birleşim). Daha önce bahsedildiği gibi bu kanun kapsamında, en çok beklentinin olduğu alanlardan biri olan petrol alanında ise tam bir hayal kırıklığı yaşanmıştı. 1951–54 döneminde yapılan birkaç ön görüşme hâricinde, petrol alanında yabancı yatırım bakımından hiçbir gelişme

kaydedilmemiştir (Petrol Dairesi, 1956). Bu nedenle DP hükümeti bu politikasında önemli bir değişikliğe gitmeye karar verdi. Bu karar, 1951 kanunundan farklı olarak, Meclis'te bu kez şiddetli tartışmalara yol açacaktı.

1951 tarihli yabancı sermaye kanunu her ne kadar liberal öğeler içerse de uzman raporlarının talep ettiği serbestiyeti de getirmemekteydi. Özellikle kâr transferine getirilen %10 tahdit kuralı, yabancı şirketleri önemli ölçüde kısıtlarken, tarım gibi bazı alanların yatırım yapılabilecek alanların dışında tutulması, şirketlerin önündeki bir başka engeldi. Bu hususlar 1954 kanunu için hazırlanan komisyon raporuna yansımıştır. Rapora göre mevcut kanun ile tanınmış transfer haklarının %10 ile tahdit edilmeyerek kaldırılması ve kanunda hudutlandırma bulunan diğer tüm hususların da tamamen serbest bırakılması son derece önem arz etmekteydi (TBMM TD, 1954a). Rapor, ayrıca, bu tür tahditlerin tamamen kaldırılmasını, yabancı sermayenin ülkeye girişi için en önemli adım olarak görürken; 1951 düzenlemesinde ecnebi sermayenin gelişi için konulan gereksiz formaliteler ortadan kaldırılarak sürat ve basitlik temin edildiğini belirtmiştir. İlgili metinde kanun amacı olarak 3 temel konu üzerinde durulmuştur: (1) İthalde döviz tasarrufu, (2) yeni istihsal sahalarının yaratılmasıyla halkın hayat standartlarının yükseltilmesi, (3) ileri teknik bilginin ülkeye yerleşmesi (s. 44). Zikredilen bu üç amaçtan ikisi 1951 düzenlemesinde geçen hedefler olarak dikkat çekerken, yalnızca ileri teknik bilgi ihtiyacına yönelik amaç, yeni düzenlemenin amaçları arasında sayılmıştır. Petrol alanında da teknik bilgi ihtiyacının 1950'lere kadar üst düzeyde olduğuna bu çalışma kapsamında pek çok kez atıfta bulunulmuştu. İleri teknik bilgi ihtiyacı olan diğer alanlarla birlikte petrol sektörünün, bu amacın 1954 düzenlemesinde yer almasına neden olduğunu, kurucu dönemdeki tartışmalar göz önüne alındığında, ileri sürülebilir. Ek olarak, rapor bu konunun altını bir kez daha şu cümleyle çizmiştir: "... iktisaden geri kalmış memleketlerde olduğu gibi memleketimizde de döviz darlığı ve teknik

bilgi noksanı kadar sermaye kifayetsizliği de iktisadi hamlemizin hızını azaltmaktadır” (s. 45). Bu cümle birtakım teknik konuların altını bir kez daha çizdiği için önemlidir; ancak aynı zamanda geri kalmışlığın kabulü ve bunun açıkça ifade edilişi dolayısıyla da ilginçtir.

Bir diğer ilgi çekici konu ise hem 1951 hem de 1954 düzenlemesinin aynı Meclis döneminde tartışılmış olmasıdır. 1954 düzenlemesinde de devletçilik-liberalizm ve millî menfaatlere aykırılık konularının bu kez daha şiddetle tartışıldığını; özellikle millî menfaatlere aykırılık mevzusunun, imparatorluğun son dönemindeki gibi müstemleke olma endişesine kadar vardığı gözlenmektedir. Aynı bir önceki düzenlemede olduğu gibi iki milletvekilinin adı yine bu tartışmalarda öne çıkmıştır: Cahid Zamangil ve Cezmi Türk.

Ekonomi Bakanı Fethi Çelikbaş’ın transfer edilecek temettü nispetinin düşük olmasından dolayı 1954 yılına kadar ümit edilen oranda ilerleme olmadığı tespitiyle Meclis’te başlayan kanun görüşmelerinin, daha ilk gününden yoğun tartışmalarla geçeceğinin işaretleri görülebilmektedir. Çelikbaş açılış konuşmasında, ülkenin ekonomik kaynaklarını daha rasyonel işletme imkânının olduğuna atıfta bulunurken, kanunun yararlarını şu şekilde sıralamıştır: “... bu memlekette yeni yeni iş imkanları açacaktır, işsizlik mücadelesine hizmet edecektir, memleketin döviz kaynaklarını takviye ve memlekete yeni döviz kaynakları temin edecek, böylece döviz tasarrufunu mümkün kılacaktır” (*TBMM TD*, 1954a: S. 9-10). Ekonomi Bakanı’nın kanun üzerindeki genel görüşlerini bildirmesinin ardından Cahid Zamangil bir önceki düzenlemenin tersine, tüm alanların yabancı sermayeye açılmasını çok tehlikeli bulduğunu, özellikle tarım alanında Türk çiftçisinden çok daha maharetli olduğu tahmin edilen yabancı yatırımcıların ihracat piyasalarımızı tamamen kontrol altına alabilecekleri konusundaki endişelerini bildirmektedir (*TBMM TD*, 1954a). Ancak Cezmi Türk çok daha ağır eleştirilerde; dahası, ithama varan birtakım iddialarda bulunmaktadır. Bu

kanunu bir bakıma gayrı millî olmakla eleştiren Türk, bu kanunun Mr. Rendil¹⁸ isimli bir Amerikalı uzman tarafından dayatıldığına işaret etmiş ve konuya, özellikle devletçilik mevzuu üzerinden şu sözlerle yaklaşmıştır:

“... hepimiz devletçilik prensibi anayasasında bulunan bir memleketin çocuklarıyız (...) hususi teşebbüsün boş bıraktığı sahalarda devlet yatırımlarını yapmak manası alınıyor. Bunun tatbikatı ile devlet sanayini kurduk (...) bugünkü gibi çalışıldığı takdirde bunlar maalesef kapanmaya mahkumdurlar.” (TBMM TD, 1954a: S. 13–14).

Kanun lehine görüş bildiren Konya Milletvekili Himmet Ölçmen ise yabancı sermayenin ileri teknik bilgi getireceğini ve memleketin buna şiddetle ihtiyacı olduğunu vurgulamıştır. Ona göre (TBMM TD, 1954a) memlekete gelecek olan sermaye; Antep’teki bez, Adana’daki çırçır veya Konya’daki kaşık imalathanelerine ortak olmaya gelmeyecektir. Mesela bugün memleketin ana davası, enerji davasıdır. Bu davada başarıya ulaşmak, yabancı sermaye olmazsa imkânsızdır, hele ki yabancıların ileri teknik bilgisi olmaksızın harekete geçilebilmesi bile mümkün değildir. Ayrıca Ölçmen’e göre zaman içinde yabancı sermaye, yerli sermayeye bu teknik bilgisiyle gelecekte rehberlik eder konuma da gelecektir.

Diğer taraftan Zamangil, eleştirinin dozunu artırarak, kanunun ülkeyi çok tehlikeli bir noktaya götürebileceğini, çok değil, daha 30 sene önce *kurtulunan* müstemleke olma tehlikesinin yeniden ortaya çıkabileceği uyarısını yapmaktadır. Henüz üç sene önce aynı konuda daha makul bir kanun çıkarılmışken bu kanunla ülkenin neden bahsi geçen tehlikelere sokulduğu sorusunu soran Zamangil’e, onun hemen ardından cevaben söz alan Ekonomi Bakanı Fethi Çelikbaş şu cevabı vermektedir: “... bugün Zamangil’in hâlâ taşıdığı birtakım

¹⁸ Mr. Rendil isimli bir kişinin bu dönemde herhangi bir etkinliğine rastlanmamıştır. Ancak çalışmanın daha önceki bölümlerinde de belirtildiği gibi Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunlarının çıkarılmasında Thornburg ve Barker Raporlarının etkileri yadsınamaz. Mr. Rendil isimli bu şahsın bu raporları hazırlayan uzman ekiplerden birinin üyesi olabileceği düşünülmektedir.

endişelerin tesiri altında kalmamız yüzünden sağından solundan budamak suretiyle hiç yoktan iyi fakat bugünkü telakkilerimize göre geri bir kanun halinde çıkmıştır” (TBMM TD, 1954a: S. 21–22). Bakana göre, ek olarak, yeraltı servetlerimizi sadece kendi teknik kaynaklarımızla kıymetlendirebileceğimizi sanmak hayaldir. Bakanın da genel olarak teknik yetersizlik gerekçesine dayanarak kanunu gerekçelendirdiğini ve destek verdiğini görüyoruz.

Zonguldak milletvekilleri Hüseyin Balık ve Cemal Kıpçak aynı teknik gerekçelerle, madencilikte yaşanan sıkıntıları anlatırken, ayrıca ülkenin daha önce böyle bir düzenlemeye sahip olmadığı için Çeklerin II. Dünya Savaşı nedeniyle seramik fabrikasını Türkiye’ye taşıma teklifinin kabul edilemediğini iddia etmişlerdir. Burhanettin Onat da benzer bir iddia öne sürerek 1920’lerde Ford’un dev bir fabrika kurma önerisinin aşırı korumacı-ecnebi sermaye karşıtı bakış açısı nedeniyle kaçırıldığını öne sürmüştür. Onat’ın bu iddiasını destekleyecek bir kayda ulaşılamamış olsa da ana fikir olarak üç vekilin de teknik yetersizlik ve yabancı yatırım anlamında yakın geçmişte kaçırılan fırsatlar üzerinden kanuna destek verdiği görülmektedir.

Bu kanuna, aynı konudaki üç yıl önceki düzenlemeye göre çok daha yoğun ve çeşitli eleştiriler gelmiştir. Cahid Zamangil’in tarım ve ticaret alanlarının kanun kapsamı dışında tutulması amacıyla yaptığı ısrarlı girişimlere bir başka Trabzon milletvekili, Cemal Reşit tarafından da destek verilmekteydi. Reşit, millî sermayenin aleyhine yabancı sermayeye imtiyaz tanınmak üzere olduğunu belirterek, bu durumda millî sermayenin ciddi bir tehdit altına gireceğini iddia etmektedir. Dolayısıyla millî sermayenin aleyhine; ama yabancı sermayenin lehine bir vaziyet yaratabileceği konusunu gündeme getirmiştir.

Ekonomi Bakanı Çelikbaş’ın tüm bu eleştirilere tavrını özetleyen şu cümleyi özellikle alıntılarında yarar görülmektedir: “... koyu bir devletçi olarak asistanlığa başladım ve

inanmış bir hususi teşebbüs taraftarı olarak üniversiteden ayrıldım” (*TBMM TD*, 1954b: 25). İktidardaki Demokrat Parti’nin ve kanunu hazırlayan, savunan tüm milletvekillerinin bu çerçeveden tartışmaya katıldıklarını görüyoruz. Evet, biz de eskiden devletçiydik; ama 23 yıl boyunca gördüklerimizden, yaşadıklarımızdan sonra, artık hususî teşebbüs taraftarıyız! (s. 25–26).

Çelikbaş’a göre temelde bir amaç vardır; o da yabancı sermayenin gelip ülkede çalışmasıdır. Ekonomi Bakanı bu amacın gerçekleşebilmesi için yabancılara her türlü kolaylığı göstereceklerinin, en geniş imkânları seferber edeceklerinin altını çizmiştir (s. 27–28). Yabancı sermaye konusundaki bu çok sarih açıklamaların, daha üç yıl önce aynı konuda çok daha temkinli görünen iktidar partisinin bu konudaki tutum değişikliğini birinci ağızdan gösteren ipuçlarından biri olarak nitelendirilebileceği düşüncesindeyiz. Ek olarak, dönemin İstanbul Ticaret Odası raporuna atıfta bulunan Bakan, bu rapora göre kâr transferinin %10 ile sınırlandırılmasının, yabancı sermayenin ülkeye gelmesine mâni olan ana sebeplerden biri olduğunu işaret etmiştir.

1954 düzenlemesi, Devletçilik konusunda keskin bir yol ayrımını göstermesi bakımında da önemlidir. DP Grup Sözcüsü Muammer Alakant bu politika değişikliğini şu şekilde özetliyor:

Halk Partisi devletçiliği devlet sermayedarlığı manasında anlamaktadır. Yani istihsalde kullanılan büyük sermaye devletin elinde olmalıdır. Halbuki biz DP olarak devletçiliği ilmi iktisatta yazılı olduğu şekliyle anlıyoruz. Çünkü devletçilikte hususi teşebbüs esastır. Hususi teşebbüsün yapamadığı şeyleri devlet yapar (*TBMM TD*, 1954b: 28–29).

Alakant’ın bu sözleri, DP’nin devletçilik ilkesini dışlamadığını; ancak CHP’nin devletçilik konusundaki anlayış ve uygulamaları konusunda bir fikir ayrılıkları olduğu izlenimini uyandırmaktadır. DP’ye göre Devletçilik düşüncesi, özel sermayenin esas olduğunu;

yalnızca özel sermayenin malî ve teknik gücünün yeterli gelmediği durumlarda devletin yatırımlara müdahil olabileceği yönündedir.

Meclis'te kanunun oylanması yaklaştıkça devletçilik-hususî teşebbüs ve millî menfaatlere uygunluk konularında tartışmaların daha da şiddetlendiğine tanık oluyoruz. Hamdi Başer, Ekonomi Bakanı'nın sözlerine cevaben, "Çelikbaş asistan olarak devletçi, profesör olarak hususi teşebbüs taraftarı, milletvekili olarak böyle bir kanunda kayıtsız şartsız aleyhtarı, vekil olduğu zaman şunu da yaparız, altın da satarız diyecek kadar cüretkâr olabiliyor," (*TBMM Tutanak Dergisi*, 1954c: 8-9) diyerek politikada kısa sürede gerçekleşen değişiklikleri ağır biçimde eleştirmektedir. Yabancı sermayeye 19. yüzyılda tanınan birtakım imtiyazların aynı şekilde bu kanunda da tanındığına işaret eden Başer, o güne nazaran millî menfaatler sahasında daha az tehlikenin olmadığı vurgusunu yapıyor. Başer ayrıca, yabancıların talep ve şikâyetlerine göre ülke kanun ve politikalarının şekillendirilmesine şiddetle karşı çıktığını beyan ediyor. Benzer görüşlere sahip olan ve 1951 düzenlemesinde karşı oy kullanan tek milletvekili olan Cezmi Türk'ün, yaptığı oldukça uzun konuşmasını millî menfaatler ve sömürgeci kapitalizm karşıtlığı üzerine kurduğunu söylemek mümkündür. Bu düzenlemenin kayıtsız şartsız sermayeye her sahayı açmak demek olduğuna işaret eden Türk, bu durumu "gelişigüzel sermaye" olarak adlandırıyor ve konuşmasına şu şekilde devam ediyor: "... hayır arkadaşlar! 19. yy.'ın kapitalizm zihniyetini taşıyan, tamamen sömürgeci zihniyet taşıyan yabancı sermaye vardır (...) bu kapitalist sömürgeci zihniyete, Atatürk başta (olmak üzere); daima düşmanınız ve düşman kalacağız ve bu hudutlardan içeri sokmayacağız" (*TBMM TD*, 1954c: 16). Ek olarak, yerli sermayedar yetiştirmenin ülke için zaruret olduğunu belirten Türk, bunun yolunun şu anda görüşülmekte olan kanun gibi düzenlemelerden değil; kapsamlı şekilde oluşturulacak politikalardan geçtiğinin altını çizmektedir.

Kanunu hazırlayan komisyonun başkanı Haluk Şırman ise düzenlemenin amacını, yukarıda bahsi geçen konularla saptırmanın gereksiz olduğunu ifade edip, mevcut kanunda yapılması gereken değişikliklerin nedenlerini şu şekilde sıralıyor: “(1) sermaye ve kârların saiklerinin müddetleri takyidinin kaldırılması lüzumu, (2) kârların transferindeki nispet tahdidinin kaldırılması zarureti, (3) fikrî hakların, teknik bilgilerin kıymetlendirilmesi ve sermayeye itibar olunması yolundaki fikir.” (TBMM TD, 1954d: 4). Ancak hedeflere ilişkin bu açıklamalara rağmen, özellikle muhalefet partisinden yoğun eleştiriler gelmeye devam etmiştir. Örneğin İstanbul Milletvekili Hamdi Başar, Türkiye gibi sanayi bakımından geri kalmış bir ülkenin, daha önce 19. yüzyılda yaşadığı yarı sömürge olma tehlikesinin bu yasayla birlikte yeniden ortaya çıkabileceği uyarısını, “... biz bugün bu istismara kendi ellerimizle hudutlarımızı açıyoruz” diyerek ifade etmektedir.

Bu tartışmaların yanı sıra politika transferi konusuyla ilgili de bazı görüşlerin aktarıldığını görüyoruz. İzmir Milletvekili Tarık Gürerk, Ekonomi Bakanı’nın, Barker Raporu’ndan fazlasıyla etkilendiği görüşünü öne sürüyor. Ancak bu etkilenmenin Gürerk tarafından eleştirilmediği; aksine Barker Raporu’nda yer alan “hususî teşebbüsün, ülkenin ihtiyaçlarına göre ilgili alanlarına yönlendirilmesi” konusuna, bu kanunî düzenlemeyle tam olarak dikkat edilmediğini belirtiyor. Barker Raporu’nda, Gürerk’in belirttiği gibi birtakım öneriler mevcut olmakla birlikte, yabancı sermayeyi teşvik amacıyla gerçekleşen hem 1951 hem de 1954 düzenlemesinin, o dönemde hazırlanan yabancı uzman raporlarından biri olan Barker Raporu’ndan etkisi altında olduğu görülmektedir.

Tartışmalarda petrol alanıyla bağlantılı olarak tabii kaynaklar konusunun sıkça geçtiğini belirtmekte yarar var. Cemal Kıpçak ve Bedri Naim Göknil’in Yabancı Sermaye Komitesi’ne Maden Genel Müdürü’nün de alınabilmesi konusundaki ısrarlı çabaları göze çarpmaktadır.

Ayrıca, DP Milletvekili Ahmet Kemal Varınca, bu düzenlemeden en büyük beklentinin, Türkiye’deki madenlerin işletilmesi hususu olduğunu belirtiyor. Göknil de aynı beklentileri, memleketin yeraltı zenginliklerinin sermaye ve teknik yetersizlikler yüzünden yıllardır ihmal edildiğine işaret ederek, “... memlekette maden mi yok, petrol mü yok?” (s. 22) sorusunu soruyor. Görüldüğü gibi, bahsi geçen her üç milletvekili de yasadan yanadır ve iktidar partisi mensubudur; üçü de kanunun, petrol alanında yabancı yatırımcıları çekmesini beklemektedir. Son olarak Çelikbaş, oylamaya geçilmeden önce yaptığı konuşmada şu konulardan bahsetmiştir:

(...) bu zihniyet (CHP) devam ettiği müddetçe yerli sermaye dahi CHP’den emniyet ve istikrar göremeyecektir (...) diyorlar ki yabancı sermayenin memlekete gelmesini teşvik için çıkarılan kanun politika üstü milli bir karar olsun” politika kötü bir şey midir ki onun üstünde başka bir şey olsun. Derhal ifade edeyim ki politika devlet idare etme sanatıdır (TBMM TD, 1954d: 23–24).

Çelikbaş aynı zamanda Petrol Kanunu’nun da geçici komisyonun üyesi olduğunu, bu kanuna karşı gösterilen direnişin, aynı şekilde o kanuna da gösterilebileceği konusundaki endişesini de paylaşmaktadır (s. 26). Bu endişesini paylaşırken Çelikbaş her iki düzenlemenin birbirini tamamlar özelliğinin muhtemelen farkındadır.

Kanun bu tartışmalar sonucunda 35 ret, 1 çekimsere karşılık 248 kabul oyuyla TBMM’den geçmiştir. Özetlemek gerekirse, petrol politikasının da ana tartışma konularından olan bu kanun yapımı sürecinde de etkili olan iki tartışma alanından bahsetmek mümkündür: Birincisi, devletçilik-liberal ekonomi tartışmaları; ikincisi ise kapitülasyon endişelerine kadar varan ekonomik bağımsızlık konusudur. Bu tadilat kanunuyla birlikte, alanda yabancı sermayeye bakış anlamında bir politika değişikliğine gidildiği söylenemez. Aslına bakılırsa, yabancı sermayeyi ülkeye çekme amacıyla yürütülmekte olan politikanın daha da güçlendirilerek devam ettirilmiştir. Düzenlemenin kanunlaşmasıyla, 1951 düzenlemesinde

var olan %10'luk kâr transferi sınırı ve yabancıların belli alanlara yatırım yapmasını öngören maddeler tamamen kaldırılmıştır. Yabancı şirketlere, yatırımlarını istedikleri zaman geri çekebilme hakkı da tanınmıştır. Bir önceki düzenlemede bunu 5 yıldan önce yapmaları mümkün olamıyordu. Ayrıca, yabancı sermaye komitesine, devlet yanı sıra özel sektörün temsilcisi olarak ticaret ve sanayi odaları ve ticaret borsası umumî kâtibinin de katılmasının uygun görülmüştür. Tüm bu özellikleriyle daha liberal bir çizgide olan 1954 Yabancı Sermayeyi Teşvik düzenlemesi, petrol alanındaki yabancı şirketler için olumlu düzenlemeleri içerdiğini değerlendirebiliriz. Bu durumu 1954'ten sonra yabancı sermayeli petrol şirketlerinin ülkeye yoğun ilgisinde, somut olarak daha sonraki bölümlerde göreceğiz.

2.2.1.3 Politika Kesintisi Devam Ediyor: 1954 Petrol Kanunu ve TPAO'nun Kuruluşu

1954 yılının petrol alanı bakımından bir dönüm noktası olarak nitelendirilmesinin başlıca nedeni, 28 yıl sonra çıkarılan yeni Petrol Kanunu ve günümüzde de varlığını sürdürmekte olan Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı'dır (TPAO). Ancak bu düzenleme, yeni kamu örgütlerinin yanı sıra bir yaklaşım farklılığını da içermektedir. Ek olarak, daha önce bahsedildiği gibi Yabancı Sermaye Teşvik Kanunu'nda 1954 yılında yapılan kapsamlı değişiklikler ile Petrol Kanunu, Meclis'te aynı günlerde gündeme alınmış ve aynı gün yasalaşmıştır. Bunun bilinçli bir tercih mi yoksa basit bir tesadüf mü olduğu konusunu bölüm sonunda yeniden değerlendirilmiştir.

14 Mayıs 1950'den itibaren iktidarda olan Demokrat Parti'nin enerji, özel olarak da petrol alanında kapsamlı hedefleri olduğu, parti programlarında görülebilmektedir. Petrolün, özellikle ulaştırma alanında hızla artan önemine binaen petrolü bir mesele olarak tanımlayan DP, bir taraftan da ulaştırma politikasında demiryolları yerine karayollarının gelecek yıllarda tercih edileceğinin işaretini de veriyordu (Demokrat Parti, 1951). Ancak MTA Enstitüsü gibi

CHP döneminden kalma ve hantal olarak değerlendirilen kurumlarla bu atağı yapmanın imkânsız olduğu düşüncesinin de DP cephesinde ağır basmıştır (“İktisadi Devlet Teşekkülleri”, 1951). Buna karşılık yeni bir kurum kurma düşüncesi ilk olarak 1952’de ortaya çıkmıştır. Partinin önemli kurmaylarından ve İkinci Menderes Hükümeti’nde Çalışma Bakanı olarak da görev alan Nuri Özsoy, Türkiye Petrol İşletme Kurumu adıyla bir organizasyon kurulacağını, ayrıca bu kurumun yabancı ortak alabilmesi amacıyla klasik bir devlet kurumu olarak değil; “anonim ortaklık” olarak, özel sektörü örnek alan bir modelde kurulacağını belirtmektedir (Haykır ve Demir, 2017). Bu düşüncenin kuramsal olarak, alana iki yönlü katkısı bulunmaktadır. (1) Eğer kurum bu şekilde kurulursa, kamu örgütlenmesinin yabancı ortakla yapılması bir ilk olacaktır (2) Buradaki amacın yeni bir devlet işletmesinin kurulması değil; aynı yabancı sermaye teşvik kanunu düzenlemelerinde olduğu gibi yabancıları ülkeye çekilmesi olduğu düşünülebilir. 1952 yılı, petrol sektörü açısından bir başka bakımdan da önemlidir. Cumhuriyetin ilanından bu yana devlet tekelinde olan petrol alanı, Bakanlar Kurulu’nun 12.11.1952’de aldığı kararla yabancılara açılmıştır (Devlet Arşivleri, 1952c). İlk petrol kanunundan sonra önemli bir değişiklik niteliğinde olan bu karar, özellikle ABD’de önemli bir yankı bulmuş; çok sayıda basın organında bu politika değişikliğinden, “Türkiye’nin ileriye attığı bir adım” denilerek, geniş övgülerle bahsedilmiştir (Devlet Arşivleri, 1952a). 1953’ten itibaren bu kararın sonuçları izlenebilmektedir. MTA’ya Robert Edmiston ve Orval White Byrhat isimli iki Amerikan vatandaşının müşavir olarak 26.08.1953’te atandıkları, yine Amerikalı şirketlere 11.07.1953’te alınan bir kararla bazı yasak (askerî) bölgelere giriş yapma hakkı tanındığı ve Amerikan Donanması’na mensup USS Nespelen adlı petrol gemisinin İskenderun Limanı’na gelmesine izin verildiği görülmektedir (Devlet Arşivleri, 1953). Bu üç gelişme, petrol politikasında yeni bir evreye geçişin emareleri olarak okunmalıdır. Muhalefetin bu kararlara sert tepki gösterdiğini ve konuya özellikle petrol kaynaklarının aranması ve çıkarılması için

yabancı sermayeden istifade edilmesinin tehlikelerine dikkat çektiği anlaşılmaktadır (“Petrol Politikasında Tanzim”, 1952; “Hükümetin Yeni Petrol Politikası”, 1952). Bu nedenlerle petrol alanını düzenleyecek yeni kanuna ihtiyacın net bir biçimde ortaya çıktığı görülmektedir. Bu da bizi petrol alanında, deyim yerindeyse *de facto* yaşanan değişimin resmî bir niteliğe bürünmesine götürmektedir. Sadece bir yasa değişikliğinden bahsetmek de petrol politikasındaki kırılma noktasını anlamak için yeterli olmayacaktır. 1954 Düzenlemeleri öncesinde petrol politikası üzerinde etkili olarak öne çıkan başka gelişmelerden de bahsedilebilir. Örneğin 1952 yılı, ayrıca bir Türk Petrol Şirketi’nin kurulması için kanun taslağının Başbakanlık tarafından hazırlandığı bir yıldır (Devlet Arşivleri, 1952a). Diğer taraftan, 1952 yılı kasım ayında, Ziraat Bankası’nda müfettiş olarak görev yapan Rıdvan Rızvanoğlu tarafından hazırlanan “Petrolün Bizim ve Yakınşarkın Ekonomi-Sosyal Bünyesi Üzerindeki Tesirleri” başlıklı 26 sayfalık rapor oldukça dikkat çekicidir. Bu raporun ne amaçla hazırlandığı, bir kurum veya kişinin isteği veya talimatı ile hazırlanıp hazırlanmadığı tespit edilememiştir; ancak sonuçta Başbakan Adnan Menderes’e sunulduğuna göre, ilgili makamın talebi doğrultusunda hazırlandığı anlaşılmaktadır. Raporda genel olarak Türkiye’nin petrol sanayiini kurmakta geç kalması, ülkenin geri kalmasının baş nedenlerinden biri olarak gösterilmektedir (Rızvanoğlu, 1952). Petrol alanında ülkenin çok geri kalmış olmasının, özellikle ulaşım alanında ülkeyi negatif anlamda etkileyerek geri kalmışlığın önemli nedenlerinden birini oluşturduğu iddia edilmektedir. Ayrıca makineli tarımın ülke toprakları için önemli bir zaruret olduğu; ancak petrol sanayiindeki geri kalmışlık sebebiyle, hâlen bu konuda yeterli bir atılım yapılamadığından bahsedilmektedir (s. 12). Ticaret yollarının, Süveyş Kanalı’nın da etkisiyle el değiştirmesinin Türkiye’yi zor durumda bıraktığı belirtilmekte; ama Hint yarımadasını İskenderun’a bağlayarak eski kervan yollarını bir bakıma yeniden canlandırma önerisi dikkat çekmektedir. Ayrıca rapora göre:

“Yol ve petrolün makineli ziraat kadar motorlu vasıta ihtiyacını arttıracak ve yakınşark memleketleri arasındaki nakliyeciliğin de motor endüstrisini besleyecek bir imkânı yaratacak tabiidir. Bir petrol işletmesi emin, devamlı ve geniş bir istihlak [üretim] pazarını daima eli altında bulundurmak ve aralıksız devam eden işletme masrafını karşılamak mecburiyetindedir” (Rızvanoğlu, 1952: s. 25).

Özetle Rızvanoğlu, Başbakan’a sunduğu bu raporda, yol yapımına ağırlık verilmesini ve makineleşmenin yaygınlaşmasını önermekte; bu hedeflerin başarılabilmesi için ise sistemli ve kapsamlı bir petrol politikasına ihtiyaç duyulduğunu hatırlatmaktadır. Bu rapor, ayrıca, petrolün ulaşımdan tarıma kadar pek çok sektörü etkileme potansiyelini gözler önüne sermesi ve DP’nin yakın gelecekteki petrol politikasının başat unsurlarını sunuyor olması bakımından önemli görünmektedir.

Petrol politikasının kırılma yılı olarak nitelendirdiğimiz 1954’e gelmeden hemen önceki gelişmeleri ele aldığımız bu kısa bölümden sonra Petrol Kanunu ve TPAO’nun kuruluşuna geçebiliriz. Yeni kanuna giden bu yolda petrol sektörü açısından iktidar değişimi ile birlikte ekonomi politikasındaki liberalizm yönelimin yanında gerek yabancı uzmanların raporlarıyla gerekse bürokrasinin konu hakkında yaptığı çalışmalarla ve yabancı sermayenin ülke için gerekli olduğu konusunda belli bir seviyede farklı çevreler arasında uzlaşmaya varılmış olması, petrol politikasındaki bu kaçınılmaz değişikliğe giden yoldaki taşları döşemiştir.

Petrol Kanunu’nu hazırlayan komisyon tarafından da ayrıca konu hakkında ayrıntılı bir rapor hazırlandığı görülmektedir. Bu rapor özellikle iki konuda ikna edici olmaya ve yeni bir inanç sistemi oluşturmaya çabalamıştır. Birincisi, devlet eliyle petrol işinin neden başarılamayacağı; ikincisi ise ülkenin petrol konusunda, yabancılara gerek teknik gerekse sermaye bakımından yüksek düzeyde ihtiyaç duymasıdır (*TBMM TD*, 1954a). İlk mevzudan konuya başlarsak, devlet eliyle başarılmasının mümkün olmadığı, her ne kadar açıkça söylenmese de geçmiş 30 yıldan –CHP’nin tek başına hükümet olduğu dönem– verilen

örnekle kanıtlanmaya çalışılmıştır. Üretimin, artan ülke içi talebi karşılama konusunda çok sınırlı düzeyde kaldığı; dahası, gelecek tahminleri çerçevesinde son derece yetersiz olduğu vurgusu sıkça görülmektedir (s. 75–77). Dolayısıyla kanun, petrol politikasının daha çok arama ve üretim (*upstream*) alt sektörlerini odak noktasına almaktadır. Ek olarak, yürürlükteki petrol kanununun Romanya’dan alındığı, orada dahi iki sene içinde yürürlükten kaldırıldığı belirtilerek, Türkiye’nin bu kanunu yenilemekte geciktiğine işaret edilmektedir. Yeni hazırlanan kanunun ise Venezüella, Kanada, Peru, Kolombiya ve İsrail petrol kanunları incelenerek hazırlandığını yine rapordan öğreniyoruz.

Yukarıda bahsi geçen üretimi arttırma hedefini yakalamanın yolu olarak da teknik düzeyi yüksek, sermaye bakımından güçlü ve deneyimli yabancı şirketlerin Türkiye’ye gelmeye teşvik edilmesi gerekliliği ortaya konmaktadır. Yabancı petrol şirketlerinin ülkeye arzu edilen düzeyde akınının sağlanabilmesi için sadece birtakım finansal önlemlerin yetmeyeceğinin anlaşıldığı söylenebilir. Çünkü Petrol Kanunu’nu, onunla birlikte tadil edilen Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu’yla birlikte ele aldığımızda, aslında ülkede bir şeyin ilk kez denendiğini iddia edilebilir: Türkiye’de Batılı kapitalist ülkelerdekine benzeyen, hatta günümüz koşullarından dahi pek çok izler taşıyan ve bu açıdan epeyce ileri diyebileceğimiz bir adım atılmaktaydı. Tartışmayı ileriki bölümlerde genişletmek koşuluyla, özetle söyleyecek olursak, Türkiye’de ilk kez bir alanda gerçek anlamda bir sektör-piyasa inşası ile karşı karşıya olduğumuzu söylemek mümkündür. Bu inşa da petrol alanında olmaktadır.

1954’e kadar devlet işletmeciliğinin temsilcisi olan, önce Petrol Arama ve İşletme İdaresi’nin, sonrasında ise Maden Tetkik Arama Enstitüsü yönetiminde ve devlet tekelinde olan petrol alanı, farklı yöntem ve yaklaşımlarla da olsa, bir benzerini bir daha 1980’li yıllarda göreceğimiz bir dönüşümün sahnesi olmuştur. Kamu politikasının yeni yapıcıları, ki

en başta iktidardaki Demokrat Parti olmak üzere, buna bağlı görünmektedir. Muvakkat Encümen Mazbatası'nda¹⁹

“Petrol politikamız hakkında yeni bir karar vermek zorundayız: ithalatla mı çözeceğiz yoksa petrol ihtiyatlarımızı bir an evvel kabili istifade hale getirmek ve artan iktisadi gücümüzle memleketin imar ve ihya faaliyetlerini büsbütün hızlandıracak mıyız? Bu yolda özellikle ikincisiyle gayret vardır. Ancak bunun devlet eliyle, MTA eliyle yapılamayacağı anlaşılmıştır,”

denilerek bu durum açıkça ortaya konmaktadır (*TBMM TD*, 1954d: s. 95). Bu doğrultuda yeni tasarlanan mekanizmanın, hususî teşebbüsü başat olarak kabul eden, MTA'nın petrol konusundaki sorumluluk ve faaliyetlerini elinden alan, rekabete önem veren, yabancı petrol şirketlerine sunulan kapsamlı imtiyazlarla onlara müsait ortam hazırlayan, sermaye ve kârların serbestçe transfer edilebildiği, vergi muafiyetleri konusunda bonkör ve özel sektör için güvenli bir ortamı kanun yoluyla sağlayan yapıda olması hedeflenmiştir (*TBMM TD*, 1954c: s. 79–80). Bu özelliklerin hemen hemen tamamı, günümüzde de serbest piyasa koşullarını tanımlayan unsurlar olarak göze çarpmaktadır. Sadece bu özelliklerle değil; kurumlarıyla da yeni petrol kanunu, sektör inşasına önemli katkıda bulunmaktadır. Bunlardan en önemlisi kanun kapsamında düzenleyici ve özerk yapıda kurulacak olan Petrol Dairesi Reisliği'dir (PDR).

Petrol Dairesi, devlet adına her türlü ruhsatnameyi, talep eden yerli yabancı şirketlere veren, onları denetleyen, yeri geldiğinde destekleyen, çıkarılan petrolden kanunla belirlenerek alınacak olan her türlü parasal hakkı devlet adına toplayan bir kurum olarak tasarlanmıştır. Kurum çalışanları Memurin Kanunu kapsamı dışındadır, bir diğer deyişle devlet memuru statüsünde değillerdir. Ayrıca alanda çalışan tüm şirketlerin yaptıkları tüm işleri izleyen bir sicil sistemi kurularak, bu sicilin herkese açık ve denetlenebilir şekilde Daire'de tutulacak

¹⁹ Geçici Komisyon.

olması da bir diğer göze çarpan husustur. Ek olarak, Daire Reisi'nin Vekil (Bakan) tarafından atanacağı ve doğrudan Vekil'e bağlı olduğu belirtilen bu kurumun, kanunun uygulanması için kurulduğunun altı çizilmektedir (*TBMM TD*, 1954c). Daireyle birlikte kurulan sektör sisteminin önemli parçalarından biri de petrol komiserliğidir. Komiser, ihtilaflı konularda karar verecek olan kişi olarak tanımlanırken, bu makama atanabilecek kişinin devlette görevli bir idareci veya hukuk müşaviri olabileceği belirtilmektedir. Yalnızca tavsiye niteliğinde karar alabileceği, tüm tarafların bu kararlara itiraz hakkının saklı olduğu belirtilen ve günümüzün ombudsmanlık kurumunu andıran petrol komiserliği, kanunda şu şekilde tanımlanmaktadır: “Geniş salâhiyetli petrol dairesinin itiraz edilen kararlarını, bitaraf bir gözle incelemek üzere Vekil tarafından muvakkatan [geçici olarak] vazifelendirilen ve petrol sanayinin bünyesine uygun bulunan nevi şahsına münhasır bir tetkik merciidir” (*Resmî Gazete*, 1954). Kanunda sayılan bu özellikleriyle günümüz ombudsmanından en büyük farkının, itiraz edilen bir olay için geçici olarak atanmasıdır. Komiserin rolünün özellikle 1960'lı yıllarla birlikte önem kazanacağını ve komiserlerin çeşitli olaylarda, konumuz açısından ilginç kararlara imza atacaklarını söylemek mümkündür. İleriki bölümlerde, yeri geldikçe petrol komiserliği konusuna yeniden değinilecektir.

Asıl sorumuza yeniden dönecek olursak, yukarıda bahsedilen özellikler ışığında bir sektör oluşturulduğunu söylemek mümkün müdür? 1954 yılından hareketle bunu hemen ve kesin olarak söylemek mümkün olmasa da Türkiye’de petrol konusunun bir sektör biçiminde ele alınmaya başlandığı açık olarak görülebilmektedir. Petrol meselesinin, onunla bağlantılı olabilecek alanlardan bağımsız olarak ele alınması ve özellikle Maden Kanunu’ndan tamamıyla bağımsız olduğunun belirtilmesi de bu yönüyle piyasanın sınırlarının belirtilmesi hususunda önemlidir (“Petrol Kanunu”, 1954). Bu konudaki tartışmayı, kanunun Meclis’teki tartışmalarına konu edindikten sonra yeniden ele alacağız.

Düzenlemenin Meclis'te 4 gün süren görüşmelerinde, petrol alanında bugüne değin uzanan tartışmaları ve petrol politikasına 1954'ten itibaren yaklaşık yirmi yıl yön verecek kamu politikasının izlerini görebilmek mümkündür. Tartışmaların çoğunlukla Yabancı Yatırımcıyı Teşvik Kanunu'yla benzer doğrultuda; ancak daha kapsamlı olduğunu belirtmekte yarar görüyoruz. Özetlenilecek olursa, kanunun savunucuları, ülkenin yirmi yıldan bu yana bir devlet işletmesi olan MTA tekelinde yürütülen petrol politikasının başarısız olduğu, teknik yetersizliklerin bir türlü aşılamadığı ve oldukça maliyetli olan bu sektör için ülkede yeterli sermaye olmadığı tezlerini öne sürmektedirler. Bu nedenlerle, düzenlemenin amacının petrol kaynaklarının, bir yandan da bir çözüm önerisi olarak, hususî teşebbüs ve yatırımlar eliyle süratle, fasılasız ve verimli şekilde geliştirilmesi ve kullanılmasını sağlamak olduğu belirtilmektedir (*TBMM TD*, 1954c). Bu tez ve amaçlar karşısında, kanuna eleştirel yaklaşan muhalefet partisi ve bazı iktidar partisi milletvekillerinin görüşlerinin temel olarak sömürgeciliğe kadar varabilecek bağımsızlık endişeleri ve devletçilik-ekonomik liberalizm tartışmaları ekseninde şekillendiğini görüyoruz.

Kanunun görüşmeleri, Giresun Milletvekili Arif Hikmet Pamukoğlu'nun sert eleştirileri ile başlamaktadır. Ona göre İngiltere gibi ileri bir ülkede bile bu iş (petrol faaliyetleri) devlet eliyle yapılmaktayken, Türkiye'nin konuyu daha dikkatli ele alması gerekmektedir. Osmanlı döneminde uygulanan kapitülasyonlarla bağlantı kuran Pamukoğlu, petrol konusunda iktisadî himayenin, iktisadî yayılmanın ve emniyet esaslarının devlet siyasetinin temelinde olması gerektiği belirtmektedir. Ayrıca konunun özellikle ekonomik bağımsızlık ve devletin toprak üzerindeki egemenliği bakımından ele alınması gerektiğini hatırlatmaktadır (*TBMM TD*, 1954c). Yabancı teşebbüslerin salt hususî bir şirket olarak değerlendirilmemesi gerektiğini, bunların pek çoğunun kısmî veya doğrudan doğruya devletlerin elinde olduğunu belirten Pamukoğlu, bu yasaya onay verenlerin bir gün Yüce Divanlık olacağı iddiasında

bulunmuştur. İktidarın pek çok milletvekili bu sert konuşma karşısında CHP döneminin petrol politikalarını, özellikle de MTA üzerinden eleştirmişlerdir. Özellikle Seyhan (Adana) Milletvekili Sinan Tekelioğlu'nun görüşleri bu noktada hem dikkat çekicidir hem de DP'nin görüşlerini özetlediği için önemlidir:

“MTA, petrol aramada başarısız olmuştur (...) bu devlet işidir, bunu devlet çıkarsın diyorlar. Devlet ne çıkarır? İşte 1933'den beri! (yapılanlar ortada). Daha 33 sene değil, 333 sene, 533 sene geçse de yine devletin, Türk devletinin petrol çıkarmasına imkân olmayacaktır! Fransızlar da Amerikalılara yaptırıyor bu işi" (*TBMM TD*, 1954c: s. 10–11).

Petrol alanının en önemli alt sektörlerinden biri olan rafinericiliğin kamu politikası bakımından ilk kez resmî belgelerde ele alındığına da şahit olunmaktadır. Bu kapsamda, iktidar milletvekilleri tarafından otuz yıldır ihmal edildiği belirtilen rafinericiliğin (üretim alt-sektörü), millî sermayenin gelişebilmesi amacıyla ele alınacağı belirtilmektedir. Dahası bu düzenlemeyle yabancı şirketlere tasfiyehane kurma zorunluluğu getirilmesi de tartışmalara konu olmuştur. Bu türden bir zorunluluğun yabancı sermayeyi ürkütebileceği konusundaki görüş nedeniyle böyle bir madde kanuna girmemiştir. Kurulması planlanan Yurt Petrolleri Anonim Ortaklığı vasıtasıyla rafineri yatırımlarının yapılabileceği konusunda çoğunluğun görüş birliğine vardığı görülmektedir. Bunun, kanun tartışmaları boyunca çoğunluğun üzerinde uzlaştığı az sayıdaki konudan biri olduğunu belirtmekte yarar var.

CHP'nin görüşlerini açıklamak üzere kürsüye gelen Somuncuoğlu esas olarak bir çeşit devletçilik savunusu üzerinden bir konuşma yapmıştır. Doğrudan millî menfaat ve onunla bağlantılı bağımsızlık konularına girmeyerek konuyu daha kuramsal düzlemde tartışan CHP, devletin petrol alanındaki rolünün bu düzenlemede oldukça tartışmalı ve belirsiz bir konu olduğu düşüncesini ileri sürmüştür. Bu noktada daha önceki paragraflarda belirttiğimiz piyasa inşasıyla ilk kez karşılaşan Türkiye'de –Meclis'teki kanun tartışmalarında– bu kafa

karışıklığının yaşanmasını gayet doğal olarak değerlendirebiliriz. Çünkü tasarlanan yeni politika ve onun ürünü olan kanunî düzenleme kapsamında, devlet petrol alanında doğrudan aktif rol üstlenmek yerine başat olarak denetleyici-düzenleyici rolünü üstlenmektedir.

Tartışmaların petrol alanında daha önce hiç karşılaşılmadığı kadar devletçilik sorunsalı etrafında şekillendiğini görmek mümkündür. Ancak bu tartışma salt bir akademik tartışma olmaktan ziyade, CHP'nin 27 yıllık iktidarının popülist bir eleştirisi çerçevesinde ilerlemektedir. CHP sözcüsü Somuncuoğlu bu eleştirilere yanıt verirken şu önemli noktalara değiniyor:

“(hususî teşebbüs) devletle rakip olarak çalışmak istememekte ama aynı zamanda hususî teşebbüs devletle ortaklık kurabilir deniyor. Özetle devletin petrol alanındaki rolü ne olacaktır; bu oldukça belirsiz. CHP bu noktada hususî teşebbüse sıcak bakmakla birlikte petrol alanında devletin başat rol oynaması gerektiğini düşünüyor” (TBMM TD, 1954c: s. 10-11).

CHP genel tavrını ve söylemini, 27 yıllık iktidarlarının aksine diyebileceğimiz şekilde, sert bir hususî teşebbüs veya yabancı sermaye karşıtlığı üzerine kurmamaktadır. Ancak ülkede millî sermayedar eksikliğinden dolayı Yabancı Sermaye Teşvik Kanunu ile Petrol Kanunu bir arada ele alındığından, bu “liberal” kanundan yalnızca yabancıların yararlanabileceği, Somuncuoğlu tarafından özellikle belirtilmektedir. Dahası, ülkenin petrol sahaları bakımından bölünmesi hususuna işaret eden CHP sözcüsü, konuyu yoğun olarak birtakım millî endişeler üzerinden değerlendiriyor. Bu durumda yerli sermayenin –yabancı sermayeye verilen imtiyazlar ve onların sermaye ve teknik bakımından üstünlükleri de göz önüne alındığında– gelişmesinin de mümkün olmayacağını belirtmektedir.

Hususî teşebbüsü teşvik karakterli olarak tasarlanan Petrol Kanunu konusunda Demokrat Parti'nin bu amacı saklamadığını ve açıkça bir politika değişikliğine gidildiğini belirtmek

gereklidir. İşletmeler Vekili o dönemin gazetelerine konuyla ilgili olarak verdiği demeçte “... mümkün olduğu kadar fazla ecnebi sermayeyi ecnebi teşebbüs ve tekniğinin de büyük mali imkânlarıyla gelip arama yapmasının ve petrolü işletmesinin zeminini hazırlamak maksadını gütmekteyiz.” (“Hükümetin Yeni Petrol Politikası”, 1952) diyerek konuyla ilgili olarak gizli bir politika ajandalarının olmadığını da şeffaf bir şekilde deklare etmektedir. Bakanın benzer cümleleri, kanun görüşmeleri sırasında genel kurulda tekrarladığına da şahit olunmaktadır.

Yabancı Sermaye Kanunu’ndaki görüşmelerde olduğu gibi burada da günümüze dahi ışık tutan bir vekilin görüşlerine yer verilmesinin önemli olduğu düşünülmektedir: Cahid Zamangil. Yeni kanun görüşmeleri sırasında politika-yapımı sürecinin en önemli aktörlerinden biri olarak öne çıkan Zamangil’in konuyu zamanın



Görsel 3: Cahid Zamangil
(Kaynak: TMO İnternet Sayfası)

oldukça ötesinde ele aldığıın üzerinde durulmalıdır. Zamangil, kanunun bu haliyle yalnızca yabancı şirketlere yarayacağını, bunun yabancıların tecrübe ve ehliyetlerinden dolayı olduğunu belirtmektedir (*TBMM TD*, 1954c: s. 10-11). Bu kanunun tamamen petrol işletmeciliğinin en eski tipinin kabulü, bir bakıma Orta Doğu sömürgeciliğine kadar giden bir tarafı olduğu söyleyen Zamangil önemli sayılabilecek bir politika önerisi de yapmaktadır. Ona göre devlet bu işe katılmasa bile yabancılara hiç olmazsa yerli ortak bulma zorunluluğu getirmelidir. Tarık Gürerk de CHP devletçiliğinin tarihî zorunluluklardan meydana geldiğini söyleyerek, teknik ve finansal yetersizliklerden doğan bir devletçilik anlayışının olduğuna işaret ediyor. Özetle ona göre vatandaşın başaramadığı sahalarda devlet eliyle, devlet ihtisası ile devlet sermayesi ile yatırım yapmak, Türkiye’de uygulanan devletçiliğin çerçevesini çizmektedir.

CHP'ye göre bu noktadaki kritik soru, petrolün özel sektör eliyle yapılabilecek bir iş olup olmadığıdır. Burada özel sektör olarak kastedilenin milli sermayedarlar olduğu anlaşılmaktadır. Muhalefet partisi, petrolün millî egemenlikle bağlantılı bir kaynak olduğu, bu nedenle millî kaynaklarca ele alınması gerektiği; ancak dönem itibarıyla yerli sermaye bulunmadığından ve bu çok önemli zenginliğin yabancılara teslim edilmesinin tehlikeli olmasından ötürü konunun devlet tarafından yönetilmesinin bir zorunluluk olduğu inancını taşımaktadır.

Demokrat Parti'nin bahsi geçen bu eleştirileri kısmen de olsa öngördüğü ve/veya haklı bulunduğu anlaşılmaktadır. Petrol politikasındaki bu yeni kırılma her ne kadar yoğun olarak iktisadi-liberal bir görünüm sergilese de sadece petrol alanıyla ilgilenecek olan devlete ait bir petrol şirketi kurmak fikri de bu yeni politikanın bir eseridir. Yapı ve kapsamı büyük ölçüde değişikliğe uğrasa da hâlen varlığını sürdürmekte olan Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı bu fikrin bir ürünüydü. Yoğun tartışmalar arasında bu fikrin o dönem biraz arka planda kaldığını söylemek mümkündür. Hatta Petrol Kanunu görüşmelerinin üçüncü gününe dek TPAO'nun neredeyse hiç gündeme gelmemesi, bu durumun bir göstergesi olarak nitelendirilebilir. Cahid Zamangil, “Kanun petrol kaynaklarımızın çıkarılmak ve işletilmesi için hususi teşebbüsü esas olarak ele alsın da devlet kurumlarına da yer vermektedir,” diyerek bu konuya işaret eden ilk milletvekili olmuştur (*TBMM TD*, 1954c: s. 3). Peki, bu kadar yoğun devletçilik-liberalizm ve millî egemenlik kaygılarının son derece sert tartışmalara konu olduğu ortamda iktidar partisi neden bu kartı öne sürmemiştir?

Bu sorunun cevabını politika değişiminin özünde aramak gerekiyor. Evet, bir açıdan bakınca devletçi bir öge olarak görülebilecek ve kanuna karşı olan kesimlerin endişelerini bir ölçüde dindirebilecek olan TPAO'nun, varoluşsal olarak bu amaçları taşımadığını söylemek gerekir.

TPAO ülke için pek çok ilki barındırıyordu. Birincisi, TPAO'nun %51'i kamunun elinde olacak, %49'luk hissesi ise hususî teşebbüs ve yabancı sermayenin kullanımı için ayrılacaktı (Petrol Kanunu, 1954). Fiiliyatta bu ortaklık yapısının işleyip işlemediği bir tarafa, bu ortaklık yapısı yabancı sermayeye görüşülmekte olan Petrol Kanunu ile tanınmak istenen imtiyazlardan birine işaret etmektedir. Kanunun Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu ile bütünleşik ve onu tamamlayan yapısı hem kanunun kendisinde hem de Meclis tartışmalarında açık bir biçimde izlenebilmektedir.

Meclis görüşmeleri sırasında söz alan Başbakan Adnan Menderes, CHP dönemini devletçilik üzerinden değil; ama petrol alanında çok uzun bir dönemde, ham petrol üretilen saha olarak yalnızca Raman'ı keşfedebilmesi konusunda ağır eleştirilere tâbi tutmuştur. Başbakan, özellikle rafineri konusunda hiçbir adım atılmamış olmasını eleştirmektedir: “Halk Partisi'nin yaptığı birçok işler üzerinde pek çok ağır tenkidler yapılabilir, fakat asıl tenkid edilecek tarafları yapamadıklarıdır. Yani rübu²⁰ asır içinde memleketi imkanlardan mahrum bırakmaları mütemadiyen fırsatları fevretmeleridir. Petrol onlardan birisidir,” diyerek bu durumu açıklayan Menderes, Yabancı Sermaye Teşvik Kanunu, TPAO ve petrol kanunlarını bir arada ele aldıklarını da dolaylı olarak belirtmektedir (*TBMM TD*, 1954c: s. 28). Bu bakımdan Menderes Hükümeti'nin icraatı öne alan bir politikayı güttüğünü de söyleyebiliriz. TPAO'nun da bu anlamda icraatın merkezinde olacağı; ama CHP'nin tasavvur ettiği gibi bir devlet kurumu olarak değil, serbest piyasa koşullarına göre petrol rezervlerinin işletilebilmesi için yerli ve yabancı hususî müteşebbisleri çekecek ve esaslı rekabet ortamını temin edecek mahiyette kurulacağı görülmektedir (s. 13–14). İşletmeler Bakanı Sıtkı Yırcalı, TPAO'nun hususî teşebbüsle, ecnebi şirketlerle ayrıca Devlet İktisadî Teşekkülleriyle birleşerek yeni

²⁰ Çeyrek

şirketler kurabileceğini belirterek, devletin petrol alanından çekildiği iddiasının asılsız olduğunu da belirtmektedir (s. 29).

CHP'nin bu noktadaki itirazının devletçilikten ziyade millî hassasiyetler üzerinden olduğu gözlemlenmektedir. CHP'nin kanun yapım sürecindeki önde gelen isimlerinden Cezmi Türk “... bir tarafta topraklarımızda gözü olan Kızıl Dünya var, bir de 19. yüzyıl kapitalizmi var; her ikisi de Türkiye'deki petrol kaynaklarını bir an önce boşaltma peşinde,” diyerek bu endişeyi özetlemektedir (*TBMM TD*, 1954c: s. 28). Devletçilikten vazgeçiş süreci içinse Ahmet Barutçu, “... bizim programımıza göre petrol işletmesi devleti ilgilendiren bir sahadır ancak hususi ve ecnebi teşebbüslere de kapalı değiliz,” diyerek CHP'nin, dönemin konjonktürel gelişmelerine uyum sağlayarak üstü kapalı bir destek vereceğini ima etmektedir. Ana muhalefete göre petrol sadece bir millî ekonomi konusu değil; aynı zamanda siyasî hakları ve istiklâli ilgilendiren bir konudur. Bu endişeyle birlikte TPAO öncülüğünde veya denetiminde petrol ve ilişkili alanlarda kurulacak olan yerli-yabancı iş birliklerine CHP'nin yeşil ışık yaktığı anlaşılmaktadır.

Diğer taraftan TPAO için düşünülen ilk ismin Yurt Petrolleri Anonim Ortaklığı (YPAO) olduğunu belirtmekte de yarar var. Petrol Kanunu'na göre “hâlen MTA Enstitüsü tarafından yapılmakta olan petrol ameliyatından jeolojik istikşaf dışında kalanları, bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren 150 gün içinde Hükümet tarafından bu maksatla kurulacak bir hükmü şahsa devrolunur,” denilerek TPAO işaret edilmektedir. (Petrol Kanunu, 1954). Millî bir şirket kurulması fikri ve politikası muhalefetten de açık destek alır. Tartışmaların isim üzerine yoğunlaşarak, kurulacak millî şirketin adının daha kapsayıcı olması hususunda taraflar çeşitli açıklamalar yapmışlardır. Bunun üzerine, DP milletvekili Müfit Erkuyumcu, yurt sözcüğü yerine “gururla taşınacağını düşündüğü” Türk sözcüğünü önerir ve bu kabul görür. Ancak Cezmi Türk'ün %51'nin millî olması öngörülen kurumun isminin Türk olması

konusundaki eleştirisi ve Hidayet Aydın'ın halihazırda Türk Petrol Şirketi isimli özel bir kurumun bulunmasının bir karışıklık yaratabileceğine dair itirazları üzerine Muvakkat Encümeni Reisi Ekrem Alican petrol sektörüne damga vuran, bir okul niteliği kazanmış, her ne kadar yapısı ve işleyişi, bu çalışmada da ele alınacağı gibi kapsamlı müdahalelere konu olarak zaman içinde değişse de hâlen ülkenin en önemli kuruluşlarından biri olan ve petrol sektörünün deyim yerindeyse efsanesinin ismini ilan etmiştir: Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı (TPAO).

Petrol politikasındaki bu yeni bileşim devletçi öğeleri kısmen koruyor olsa da ortaklık yapısı nedeniyle TPAO'nun ulusal endişeleri yeterince dindirdiğini söylemek pek mümkün değildir. Kuruluşun öngörülen ortaklık yapısı, günümüzde borsaya açık olan özel şirketleri anımsatmaktadır. Buna göre TPAO'nun hisseleri A ve B grubu olarak ikiye ayrılmakta ve %51'e karşılık gelen A grup hisseleri Hazine'ye tahsis edilirken, %49'luk B grubu hisseleri ise hakiki ve hükmî şahıslara tahsis olunabilmektedir (Petrol Kanunu, 1954). %49 pay da ilk başta Hazine'ye verilmekte; ancak bahsi geçen payın istekli çıktığı andan itibaren Hazine'nin kararıyla satılabileceği de hüküm altına alınmaktadır.

Cemal Reşit Eyüboğlu ve Cahid Zamangil gibi muhalefet milletvekillerinin başını çektiği grup bu endişeleri genel kurul tartışmalarında sık sık gündeme getirmiştir. Örneğin petrol arama izninin yabancı şirketlere verilmesini kapitülasyonlarla eşit tutan Eyüboğlu, bu türden bir yaklaşımın başka ülkelerde de olup olmadığını sorar ve Osmanlı'daki acı deneyimleri hatırlatır (*TBMM TD*, 1954c). Diğer taraftan MTA'nın petrol alanından tasfiyesi ediliyor olması da tartışmalı bir tercih olarak değerlendirilmiştir. Zamangil'e göre alanda 25 yıllık deneyimiyle bir bakıma okul olarak görülmesi ve korunarak geliştirilmesi gereken MTA'nın, devletin her zaman bu çeşit işlerinde istihdam etmesi gereken temel kurumlardan biri olarak kalması gerekiyordu. Bu itirazlara rağmen TPAO'nun kuruluşu üzerinde bir uzlaş

görülmektedir. DP, iktidar partisi olması ve petrol politikasındaki bu yeni dönemin bir parçası olması nedeniyle bu kanuna tam destek verirken; ana muhalefeti petrol alanında ortaklık yapısı kaygan bir zemine otursa da hiç olmazsa millî bir şirket kurulması rahatlatmış görünmektedir. TPAO Kuruluş Kanunu, oylamaya katılan 248 milletvekilinin tamamının oyuyla Meclis'ten geçerken, Petrol Kanunu için 17 red oyuna karşı 256 kabul oyuna kullanılmış, her iki kanun da 07/03/1954'te TBMM Genel Kurulu'nda kabul edilmiştir.

2.2.2 Politika Değişimi Açısından Bir Kesintili Denge Dönemi midir?

Türkiye'nin petrol politikası 1954 süreci ile birlikte bir kesinti yaşamıştır, dolayısıyla başlıkta sorulan soru, kısaca “evet” olarak yanıtlanmalıdır. Değişikliğin artırıcı olmamasının, bir diğer deyişle petrol politikasında kesinti yaratmasının birkaç nedeni bulunmaktadır. Dönemin değerlendirmesi olarak da görülebilecek bu bölümde kuramsal bağlantıları ortaya koyarken hem bu nedenleri sıralamayı hem de petrol politikasının gelecek altmış yıl boyunca artırıcı değişikliklerinin temelini oluşturacak olan ikinci hattın -yaklaşımın- bu dönemde kurumsallaşmasının hikâyesinin üzerinden geçmeyi hedefliyoruz

1954... Ülke için petrol politikası bakımından bir kırılma yılı, kavşak yılı, her şeyin değiştiği bir yıl. Bu değerlendirmeye, literatürde kimi zaman açıkça kimi zaman da üstü kapalı olarak işaret edilmiştir (Kökyay, 2008; Uluğbay, 2008). Bu düşünceye katılmakla birlikte, bu düşüncenin bu çalışmaya göre oldukça eksik olduğunun da altını çizmek gerekiyor. Cumhuriyet tarihinde bir ilk ve muhtemelen de tek olarak kalacak bir deneme ile karşı karşıya olunduğu görülmektedir. Örneklerini genellikle 1990'larda, yani yaklaşık 40 yıl sonra, görmeye başlanılacak, piyasa-benzeri bir sektör inşası petrol alanında ilk kez deneyimlenmektedir. Şimdi bu argümanın altını dolduralım.

1954'ün başında MTA, alanda geniş ölçüde egemenliği olan bir kurum olarak karşımıza çıkıyor. Petrol alanının her kısmında, rafinaj, üretim ve arama alanlarında var olan MTA'nın yanına, taşıma alanında varlığını on yıldan biraz daha fazla uzun zamandır sürdüren Petrol Ofisi'ni de koymakta yarar var. PO'nun ağırlıklı olarak, daha önce de üzerinde durulduğu gibi askerî amaçlara hizmet ettiğini not etmek gerekmektedir.

Petrol alanında 1954'ü sadece TPAO ve Petrol Kanunlarıyla okumak konuyu eksik bırakacaktır. Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu bu konularla bizzat yakından ilintilidir; ileride göreceğimiz gibi, bahsi geçen düzenlemenin motivasyonlarından biri petrol sektörü olmakla birlikte, kısa vadede yine bu sektörü etkilemiştir. Piyasa inşası en çok da petrol alanında teknik, deneyim ve sermaye eksikliğini gidermesi umulan yabancı petrol şirketleri için gerekliydi. Önceki bölümlerde değinildiği gibi Petrol Kanunu'nun en önemli maddelerinden biri bir çeşit üst kurul olan Petrol Dairesi Reisliği'nin (PDR) kurulmasıdır. Kanunda yer alan haliyle PDR'nin şöyle şekillendiği görülmektedir: Madde 17'ye göre “bu kanunun tatbikiyle vazifeli ve hükmi şahsiyeti haiz olmak ve katma bütçe ile idare edilmek üzere bir Petrol Dairesi kurulmuştur. Petrol Dairesi Vekile bağlıdır. Petrol Dairesini Reis temsil eder.” (Petrol Kanunu, 1954: s. 3). Türk Kamu Yönetimi sisteminde, kanunu uygulamakla genellikle bakanlıklar görevlendirilirken cumhuriyet tarihinde bir ilk uygulanarak ayrı bir kurum kurulması kararlaştırılmıştır. Her ne kadar kurum Ticaret Vekâleti'ne bağlansa da hükmî şahsiyete sahip olması ve kendine özel bütçesiyle “özerk” olarak kurulması nedeniyle, Tan'ın belirttiği (2002) “kurumsal özerklik” yapısına yakın bir konumda durmaktadır. Petrol alanında denetim, karar alma, raporlama ve devlet haklarını toplama imtiyazları devlet teşkilatının çekirdek yapısından çıkarılarak bu özerk kuruma verilmiştir. Anımsanacağı gibi bu türden yetkiler Türk Kamu Yönetimi sisteminde 1990'lara kadar bakanlıkların yetkisinde kalmış, sonrasında ise üst kurulların kurulmasıyla yetkiler bu

üst kurullara devredilmiştir. Dahası, sadece bununla kalınmaz, sektör için alınan kararları denetleyen bir petrol komiserliği makamı da ayrıca ihdas edilir. Kanuna göre bu komiser, “Devlet memuru veya Devlet teşkilâtı dışında ehliyetli bir şahıs olabilir. Petrol Dairesinde memur olan veya bu daireden infikâki bir yılı geçmemiş bulunanlar petrol komiseri seçilemez.” Komiserlik bir çeşit hakem olmakla birlikte günümüzdeki ombudsmanlık kurumunu da anımsatmaktadır. Ancak ombudsmandan farklı olarak komiserin kararları bağlayıcıdır; ek olarak kararlara itiraz hakkı da açıktır. Altı çizilmesi gereken bir başka nokta ise komiserlerin devlet teşkilatı dışından da seçilebilmesine olanak verilmesidir. Tüm bu özellikleriyle ele alındığında PDR’nin, literatürde “bağımsız idarî otorite” ya da yaygın bilinen ismiyle bir “üst kurul”a benzer sorumluluk ve görev ile donatıldığını söylemek mümkündür. Tan’a göre (2002) bağımsız idarî otoritelerin temelde beş adet işlevsel özelliği arasında bulunması gereken düzenleme yetkisi, gözetim/denetim yetkisi, danışmanlık işlevi, yaptırım uygulama yetkisi ve uyuşmazlık çözme işlevlerinin tamamının PDR’nin yapısında somutlaştığı görülmektedir.

Devlete ait millî bir petrol şirketinin kurulmasının, piyasa kurulması iddiasına ters olup olmayacağı akıllara gelmektedir. Ancak burada gözden kaçırılan nokta, asıl millî bir kurum olarak görülebilecek olan MTA’nın alandan neredeyse tamamıyla tasfiye edilmesidir. Diğer taraftan, TPAO’nun kuruluş yapısı incelendiğinde, ortaklığın yeni petrol politikası kapsamında oluşturulan piyasanın uyumlu bir parçası olmuştur. Birincisi, kurum klasik bir devlet kuruluşu olarak değil; bir “anonim ortaklık” olarak kurulmaktadır. İkincisi, ortaklık yapısından, özellikle %49’a karşılık gelen B Grubu hisselerin özel ve/veya yabancı şirketlere satılabileceği hususu kanunda hüküm altına alınmaktadır. Orta vadedeki düşüncenin TPAO’ya özel şirketlerin ortak olması, belki de kurumun tamamının özel şirketlerce satın alınması ve dolayısıyla devletin piyasada işletmeci olma özelliğinin tamamen ortadan

kalkması üzerine kurulduğu, Genel Kurul tartışmalarından da hatırlanabilir. Neticede TPAO'nun alana gerektiğinde m¼dahale etmekte kullanılacak bir devlet aparatı olarak kurulduğu; ancak asıl olarak bir piyasa oyuncusu gibi tasarlandığı belirtilmelidir. Özetle, yaklaşık 30 yıllık uzun bir denge döneminden sonra petrol politikası bu kesinti yıllarında, devlet kontrolünde petrol sanayi/hizmet kolu olmaktan çıkarılarak, günümüzün bağımsız idarî otoritelerine benzer bir yapıda olan PDR'nin kuruluşuyla, alandaki devlet işletmeciliğinin, anonim şirket olarak örgütlendirilmesiyle ve petrol sektöründe yer alabilmek için lisans alma mekanizmasının yeni petrol yasasıyla zorunlu kılınmasıyla bir sektöre dönüştürülmüştür. Dolayısıyla petrol sanayiinin, devlet kontrolü altındaki bir sanayi (iş) kolu olma özelliğinden, hatta kısmen devletin bürokratik yapısının kontrolünden de PDR isimli kurumun kurulmasıyla çıkarılarak, özel sermayeye ve özellikle de petrolün teknik özelliklerinden dolayı uluslararası şirketlere rekabetçi koşullar altında açılarak o dönemin koşulları içinde piyasa benzeri bir sektör haline dönüştürülmesi hedeflenmiştir.

Hizmet/sanayi kolundan sektörleşmeye dönüşümün yanı sıra petrol politikasının en başından beri en önemli sorunsallarından biri olan devletçilik-liberal ekonomi tartışmasında bu kez liberal ekonomiden yana açıkça bir tercih yapılmıştır. Petrol politikasına ilişkin politika metni olarak tanımlanabilecek kanunların yapım sürecindeki temel tartışmanın da bu yönde olduğu ve gerek dönemin uzman raporlarının etkisi gerekse CHP'nin 30 yıllık petrol politikasının “başarısız” olmasının temel nedeni olarak Devletçilik ilkesinin gör¼lmesinden dolayı petrol alanında serbestleşmeye gidilmiştir. Bu yönelim, yabancı sermayeye ilişkin alınan yeni politika kararları ve yabancı sermayeye tanınan geniş ayrıcalıklar göz önüne alındığında, oldukça açık gör¼lmektedir. Politika imajı bakımından eski devletçi yapı başarısız ilan edilmekte, teknik olarak yetersiz olunduğu ön kabul¼yle, çözüm olarak iktisadî

serbestiyetçilik sunulmaktadır. Bu durumun temelinde, siyasî iktidarın CHP'den DP'ye geçmesinin de yattığı ayrıca not edilmelidir.

Tüm bu gelişmeler göz önüne alındığında petrol sektörü, kamu politikası değişikliği açısından Baumgartner ve Jones'un çerçevesini Kesintili Denge Kuramı'nda çizdiği yaklaşıma uymaktadır. Öncelikle politika değişiklikleri ya da artırıcı karakter taşımayan politika değişiklikleri, genellikle farklı politika alanlarından müdahaleler sonucu yeşermektedir. Petrol politikasında asıl değişiklik, siyasî iktidarın CHP'den DP'ye geçmesine bağlı olarak ekonomi politikasındaki değişiklik üzerinden petrol politikasının sarsılmasıyla yaşanmıştır. Bu sarsıntı; dışsal etmenler (*external factor*), uzman raporları ve bu uzman raporlarını uygulamakta kararlı görünen yeni iktidara yakın çevrelerce hazırlanan politika önerileriyle güçlenmiştir. Diğer taraftan gerek kanun yapımı sırasındaki görüşmelerde gerekse basın yoluyla DP'nin üzerinde ısrarla durduğu bir politika imajı inşa edilmiştir: CHP'nin 27 yıllık petrol politikasının “başarısız” olduğuna dair oluşturulan imaj politika değişiminde etkili olmuştur. Sonuç olarak petrol politikasını yürütmekle *de facto* görevli olan MTA'ya bu alandan tamamen el çektirilmiş; bu kurum, yerini TPAO ve PDR gibi yeni kamusal örgütlenmelere bırakmıştır. Tüm bunlar dönemin bir kesinti dönemi olarak nitelendirilmesine, kurumsal yapılanma boyutuyla yatkın görünmektedir.

Petrol politikasında 1954 Süreci olarak tanımladığımız bu dönemin, Baumgartner ve Jones'un Kesintili Denge Teorisi'nin ortaya koyduğu parametrelere uygunluğu şu düşüncelerle özetlenebilir. İlk olarak yazarların (2009) uzun süren stabil dönemlerden sonra büyük çaplı siyasî olaylarla başladığını belirttiği politikada kesinti süreci, 1950 Genel Seçimleri sonrasında iktidarın el değiştirmesi ve buna bağlı olarak iktisat politikasında devletçilik yerine liberal-serbest ekonomi tercihinin yapılması, kuramın ortaya koyduğu bu

argüman ile uyumludur. İkincisi, petrol politikasında gerek kamu örgütlenmesi gerekse politikaya hâkim olan düşünce ve inanç sistemi anlamındaki kurumlar 792 Sayılı Petrol Kanunu ile akabinde kurulan devlet kurumları ve bunların 1954'e kadar petrol politikasında var olması, bu stabil olma durumunun açık göstergesidir. Elbette bunun yanına devletçilik ve yabancı sermayeye mesafeli olma düşünceleri de eklenmelidir. Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu ile 1951'den itibaren politikada kesintinin ilk öncü adımlarının duyulmasının ardından 1952'de petrol sektörünün yabancılara açılma kararı gelmiş; asıl kesintinin başladığı 1954'te petrol sorununun tanımı, devletçi bakış açısından liberal bakış açısına kaymıştır. Petrol sorunsalının tanımındaki bu değişim, Baumgartner ve Jones'un (1993) sorun tanımlama meselesindeki değişimin bir politikada kesinti yaratabileceğine ilişkin tezini destekler durumdadır. Sonuç olarak ise petrol politikasındaki kurumlar neredeyse baştan aşağı değişmiş, TPAO ve PDR gibi yeni kurumsallaşmalar ortaya çıkmış ve bir çeşit sektör inşası ile petrol politikasındaki kesinti 1954 süreci ile açık bir biçime evrilmiştir.

Bu kesinti dönemiyle birlikte petrol politikasındaki ikinci düşünce hattı da belirginleşmiştir. Bu hattın karakteristik özellikleri arasında, devletçilik ilkesi yerine liberal ekonomi perspektifinin kabullenilmesini, teknik yetersizlik üzerine kurulan politika imajı çerçevesinde, özel sermayeyi, daha çok da yabancı sermayeyi teşvik edici bir yaklaşımın benimsenmesi sayılmalıdır. 1954 sürecinden itibaren yaklaşık 70 yıl boyunca da deneme-yanılma, daha önce deneneni deneme, devletçilik-liberal ekonomi tartışmaları, yabancı sermaye yandaşlığı-karşıtlığı gibi politika gündemleri arasında kendinden sonraki dönemde biçimsel ve yöntemsel farklılıkları olsa da hemen hemen sürekli olarak artırımcı kararlara zemin hazırlamış olan bu kesintili dönem, petrol politikasının bugüne kadar gelen tartışma noktalarını da belirlemesiyle, petrol politikasının artırımcı karakterinin net biçimde dışına çıkıldığı tek dönem olarak tespit edilmektedir.

2.3 Petrol Umudundan Rafinerileşme ve Petrokimyaya

1951'den itibaren başlayan, 1954'te gerek kanunî düzenlemelerle gerekse yeni kamu örgütleriyle açık bir hal alan kesinti dönemi, 1955'ten başlayarak politikada yeniden dengeye gelmeye başlamıştır. Türkiye'nin petrol politikasındaki bu yeni dengede en çok öne çıkan politika imajı, *upstream* alt sektöründen kaynaklı olarak tüm politika alt sistemini saran çevre ülkelere benzer şekilde Türkiye topraklarının da ham petrol rezervleri bakımından zengin olması umududur. Bu umut, petrol politikasını kuruluş döneminden bu yana etkilemiş; ancak 1954 Süreci ile birlikte güçlenmiştir. Bu politika imajının güçlenmesinin temelinde, Türkiye'nin teknik ve finansal yetersizliklerden dolayı petrol sektöründe başarılı olamadığı; ancak yabancı petrol şirketlerine 1954 Düzenlemeleriyle tanınan geniş haklarla bu başarısızlığın üstesinden gelmesinin amaçlanması yatmaktadır. Ancak teknik ve finansal yeterliliğe sahip uluslararası petrol şirketlerinin de yeni petrol yatakları keşfetmekte beklenen başarıyı sergileyememesi ve 1961'den itibaren Planlı Ekonomi döneminin, iktisadî bakımdan yeni tercihleri nedeniyle petrol endüstrisinin petrokimya ve rafinericilik gibi başka kollarının gelişmesine doğru giden taşları döşemesiyle bu umudun geride bırakılmaya başlandığı anlaşılmaktadır. Ancak yabancı petrol şirketlerinin bu “başarısızlığı”, petrol politikası alt sektöründe millîlik-yabancı sermaye karşıtlığı ve devletçilik düşünceleri çerçevesinde yeni politika aktörlerinin gelişmesine de yol açmıştır. Bizi 1973 Petrol Reformu Kanunu'na dek götürecek olan gelişmelerin bu bölümde ele alınması planlanmıştır.

2.3.1 Politika İmajının Petrol Umudunda Şekillenmesi

Yeni ve zengin petrol rezervleri keşfetme umudu (kısaca petrol bulma umudu/petrol umudu olarak anılacaktır) henüz otuzlu yaşlarında olan cumhuriyette büyük bir heyecan yaratıyordu. Özellikle komşu ülkelerde ve Orta Doğu’da petrol bulma konusunda her geçen gün yaşanan olumlu gelişmelerin bu umudu gün geçtikçe artırdığı gözlemlenmektedir. Bu gelişmeler Türkiye’nin de yakın coğrafyada olması sebebiyle politika imajına ampirik yönden destek sağlarken, enerjinin –ve dolayısıyla petrolün– ülkenin iktisadî kalkınmasının lokomotifi olabileceği düşüncesi, bu politika imajının oluşmasını, inanç sistemi yönünden desteklemektedir. Hatırlatmak gerekirse politika imajı ampirik bilgi ve politikaya ilişkin inanç çerçevesinde şekillenmekte ve politikaya yön vermektedir (Baumgartner ve Jones, 2009). Türkiye’de petrol sektörünün kurucu ve öncü aktörlerinden biri olan Kemal Lokman bu umudu o yıllarda şu şekilde özetliyordu: “Bazı Avrupa memleketlerini kendimizle mukayese edecek olursak, Türkiye’nin asgari bir zamanda petrol buluşunun bir hakikat olduğu istatistiklerle sabittir” (Lokman, 1958: s.7). Kökleri politika inşa döneminde de izlenebilen bu umudu 1954 Kanunu’nun Meclis tartışmalarında ise açık biçimde görmüştük. Dönemin petrol politikasının temelinde bu umut yatarken, bu umudun 1960’lı yıllardan itibaren azalmaya başlaması, petrol politikasında yeni değişimlerin yolunu açan önemli etmenlerden biridir. Ancak öncelikle bu umudun hâlen yükselişte olduğu dönemle çalışmaya devam edilecektir.

Kesinti döneminden sonra yeni dengeye oturmaya başlayan petrol politikasında bu umut etrafında politika imajını oluşturmaya aday politika kesintisi döneminde kurulan iki kurum ortaya çıkmaktadır: PDR ve TPAO. Politikadaki bu yeni dengede PDR’nin alandaki görevi, bizzat kurumun kendi yayınladığı ilk yıllık raporda şu şekilde açıklanmaktadır: “... petrol milli bir mesele olduğu için hiç kimse Petrol Dairesi’nden bir müsaade, arama ruhsatnamesi,

işletme ruhsatnamesi veya belge almadan petrol ameliyatı yapamayacağı gibi petrol kaynaklarına tasarruf edemez” (PDR, 1956). Sanayi Vekâleti’ne bağlı, tüzel kişiliğe sahip ve katma bütçeli bir idare olarak kendini tanımlayan kurum; petrol sektöründe tam yetkili olduğunu yeni kanuna dayandırarak açıklamaktadır. Diğer taraftan, PDR’nin teşkilat yapısında da Türk Kamu Yönetimi’nin henüz o yıllarda tanışmamış olduğu bir danışmanlar yapılanmasının olduğu görülmektedir (PDR, 1956). Buna göre, PDR’de doğrudan reise bağlı İdarî-Malî Müşavir, Tarife/İstatistik Müşaviri, Teknik (Mühendis) Müşavir ve Teknik (Jeolog) Müşavir, kurumun organizasyon yapısında ilgili genel müdürlüklerle aynı yetki ve sorumluluklarla donatılmıştır. Yalnız örgüt yapısında bu danışmanlara doğrudan yönetme yetkisi verilmemiş; operasyonel müdürlük ve başmühendislikler, reis muavinlerine bağlanmıştır. PDR’nin bu genel yapısı ve petrol politikasındaki rolünün yanı sıra TPAO’nun özellikle teknolojik anlamdaki sorunlarından dolayı PDR’nin rolüne benzer bir politika tekeli (*policy monopoly*) olmadığını gözlemlenmektedir. Bu anlamda petrol politikasını yönetecek kurum önerileri de olmuştur. İTÜ Petrol Mühendisliği Bölümü kurucusu olan Ekrem Göksu, TPAO ve PDR’nin üstünde bir “Millî Petrol Enstitüsü” kurulması gerektiğini işaret ederek, TPAO’nun günlük siyasî çıkar çatışmalarından çıkamadığını belirtmiş; “politika deyince mutlaka büyük politika, yüksek politikaları hesaplamak lazımdır, maalesef bu işin içinde küçük politika vardır. Bu durum da netice itibariyle kısır politik ve ideolojik çatışmaların sonucudur,” demiştir (Ekonomik ve Sosyal Etütler Konferans Heyeti, 1974).

1951–1954 yılları arasında tecrübe edilen kesintili değişim döneminden sonra, petrol politikasında bazı tamamlayıcı düzenlemeler yapıldığı görülmektedir. 1955 yılı eylül ayında yayınlanan Petrol Nizamnamesi, alandaki ilk ikincil mevzuat olarak göze çarpıyor. PDR’nin hazırladığı bu yönetmelik, kurumun ilk somut çalışmalarından biri olarak görülmektedir. Petrol alanındaki her türlü ayrıntının öngörüldüğü gözlemlenen bu yönetmelikte ağırlıklı

petrol bulma umudunun ağır bastığı ve bu yönde düzenlemeler getirilmiştir (Petrol Nizamnamesi, 1955). Petrol ve Yabancı Sermaye Kanunlarının da henüz 1954'te yine bu çerçevede çıktığını göz önüne aldığımızda, bu durumun pek de şaşırtıcı olmadığını söylemek mümkündür.

1956–58 döneminde verilen 164 arama ruhsatnamesinde Amerikan şirketlerinin büyük ağırlığı göze çarpmaktadır. Buna göre, bu dönemde verilen arama izinlerinde 27 izinle Esso Standart, 26 izinle Tidewater Oil Company ve 24 izinle Mobil firmaları ilk üçte yer almaktadır ve bu petrol şirketlerinin tamamı Amerikan menşeli şirketlerdir (Petrol Dairesi Reisliği, 1958). Henüz yeni kurulan millî petrol şirketi TPAO ise arama izinlerinde 5. sırada kendine yer bulabilmesine rağmen, üretimi önemli ölçüde artırmış; bu durum, dönemin gazetelerinde, yeni kurulmuş olan bir şirket için büyük bir başarı olarak ilan edilmiştir (“Bulgurdağı Petrol Havzası”, 1961). TPAO’nun iyi bir başlangıç yaptığına ilişkin bir başka veri ise 1956–57 itibarıyla TPAO’ya ait rafineride üretilen mahsulün, özellikle doğu illerinin motorin ihtiyacının yarısını karşılamasıdır (Lokman, 1958). Lokman’ın verdiği bilgiye göre, ayrıca şeker fabrikaları ve TCDD işletmelerinde de kullanılan motorinin, Zonguldak kömürlerinden yıllık yaklaşık 300 bin ton tasarruf sağladığı anlaşılmaktadır. Bu rakamları, henüz üç yılını bile doldurmamış ve kuruluş aşamasında olduğunu söyleyebileceğimiz TPAO’nun başarısı olarak addetmek mümkündür; ancak bir taraftan da yaklaşık 30 yıl petrol alanında yoğun emek sarf etmiş olan ve petrol politikasının dışına itilen MTA’nın da çabalarının göz ardı edilmemesi gerektiği düşünülmektedir. Bu çabaların neticesi olarak 7 milyon ton petrol rezervi tespit edilen Raman ve 3 milyon ton rezervi olduğu anlaşılan Garzan petrol sahalarının bulunmasını iki ciddi başarı olarak ve “memnuniyet bahşederek” sunan MTA, bu sahayla birlikte tüm petrol işlerini meriyete geçen petrol kanunu ile birlikte 16 Şubat 1955 tarihinden itibaren TPAO’ya devrettiğini bildirmektedir (MTA, 1955: 9-11).

MTA her ne kadar petrol politikasından 1954 Süreci ile birlikte çekilmiş olsa da dönem dönem petrolün özellikle *upstream* kısmı için göreve çağırılması fikirleri ortaya atılmıştır. Bu fikirlere önümüzdeki bölümlerde, yeri geldikçe değinilecektir.

Diğer taraftan, 1957'nin hemen başında, henüz iki yıl önce yürürlüğe konan Petrol Nizamnamesi'nde birtakım değişikliklere gidildiği görülüyor. Yabancı şirketlerin ülkeye giriş ve çalışmalarının, uygulamada görülen zorluklar göz önüne alınarak bir miktar daha kolaylaştırıldığı bu düzenlemede vergiyle ilgili bazı hükümler de bulunmaktadır (Petrol Nizamnamesi, 1957). Böylece 1957'de 200 adet arama ruhsatı kolaylıkla dağıtılmış, bunların %90'ı, çoğunlukla Amerikan şirketleri olmak üzere, yabancı şirketlere verilmiştir. Ayrıca dört yabancı petrol şirketi, BP, California Texas, Mobil ve Shell; Mersin'de büyük ve modern bir rafineri kurmak için harekete geçmiştir (PDR, 1957). Tüm gerekli izinlerin PDR tarafından hızla verildiği bu projede Mobil'in ağırlığının olması ayrıca dikkate değerdir. Nitekim bu firma 1950'li yılların PDR Yıllık Raporlarında ayrıca övgülere layık görülmektedir (Petrol Dairesi Reisliği, 1957). Bu son düzenlemenin de etkisiyle, ülkede 1957 sonu itibarıyla petrol sektörü büyük ölçüde Amerikan şirketlerinin kontrolü altına girmektedir.

Çalışmanın başında da belirtildiği gibi petrol sektörü üç alt sektörden olmaktadır: Arama ve üretimi içeren *upstream*, iletim ve depolama faaliyetlerini kapsayan *midstream*, dağıtım-rafinericilik ve petrokimya sektörlerini içine alan *downstream*. Rafineri sektörü, petrokimya sektörüyle oldukça ilintili ve grift bir özellik sergilediğinden, petrokimyayı da çalışmamız kapsamına dahil ettiğimizi daha önce belirtmiştik. 1950'li yılların sonuna dek petrol alanında üretim ve arama alt sektörlerinde yoğun bir çaba sarf edildiğini ve petrol politikasının iki temel ayağı bu alt sektörlerle oturtulmuştur. Ancak 1950'lilerin sonunda, petrol politikasında bir yeni bir başlangıca doğru gidildiğinin emareleri görülmeye başlamıştır. Bu değişikliğin

başında da modern anlamda rafinericilik sektörünün temellerinin atılmaya başlanması gelmektedir.

1959 senesi iki koldan ülkenin modern rafinerilerinin kurulabilmesi amacıyla girişimlerin hız kazandığı bir yıldır. Her iki projeye de yabancı petrol şirketlerinin öncülük ediyor olması, arama ve üretimde liderliği elde eden Amerikan şirketleri de göz önüne alındığında, şaşırtıcı görünmemektedir. Shell, Mobil, BP ve California-Texas ortaklığında kurulmakta olan, henüz Mersin Rafinerisi olarak isimlendirilen, çok yakında Anadolu Tasfiyehanesi A.Ş., yani kısaltmasıyla ATAŞ olarak adlandırılacak olan rafinerinin yanı sıra, TPAO ve Amerikan sermayeli Caltex ortaklığında İzmit'te kurulmakta olan İstanbul Petrol Rafinerisi A.Ş. (İPRAŞ); PDR'den gerekli lisansları 1959'da temin etmiştir (PDR, 1959). Petrol politikasında rafinericilik ayağındaki bu hızlı gelişmelerin nedenlerini, ülke ölçeğinden çok, uluslararası alanda aramak daha doğru görünmektedir. Dünyada bu sırada petrol alanında baş döndürücü gelişmeler olmaktadır: Önce İran'ın petrol kaynaklarını, sonrasında Mısır'ın Süveyş Kanalı'nı millileştirme girişimi ve bunun üzerine İngiltere, Fransa ve ABD'nin müdahalesi, Orta Doğu'yu oldukça istikrarsız hale getirirken, petrol sektöründeki istikrarsızlığı önemli ölçüde artırmıştır (Lokman, 1958). Yergin ise (2019) 1959 yılında küresel petrol sektöründe yaşanan gelişmelerinin, 1973'te yaşanacak asıl petrol krizinin bir öncülü olduğuna işaret etmektedir. Diğer taraftan 1957'de petrol tekellerinin TBMM üzerindeki baskılarını artırarak, petrolün işlenmesine ilişkin işlemlerin de petrol kanunu hükümleri içine açıkça alınmasını dayattığı, böylece dışarıdan getirilip işlenen petrolün yerli petrol gibi değerlendirildiği ve tekellerin büyük kârlar elde ettiği de iddialar arasındadır (Nebiler ve Parlar, 1996). Tüm bunlara ek olarak, ancak belki de petrol politikası üzerinde dönemin en önemli etkenlerinden biri, başka bir kamu politikası alanından gelmiştir. Neyzi'nin de belirttiği gibi (1963), 1952'de alınan liberasyon kararı ile Türkiye'de motorlu

araç sayısı dramatik bir biçimde artmış, araç sayısına bağlı olarak benzine talep de her yıl ortalama %25–30 bandında yükselmeye başlamıştır. Tüm bu etmen ve gelişmeler doğrultusunda, petrol konusundaki 20 yıllık tüketim öngörülerinde çok büyük miktarda artış olması (PDR, 1959), modern rafinericilik sektörünün bir an önce kurulmasını gerekli kılmıştır. 1954 düzenlemelerinin verdiği geniş yetkilere dayanılarak yabancı petrol şirketlerinden alınan yardımlarla bu konuda hızlı adımlar atılabilmesi mümkün olabilmıştır. Her iki büyük projede de yabancı şirketlerin büyük ağırlıkları bu durumun en büyük kanıtıdır. Ek olarak, petrol politikasında rafinericilik sahasının hızla gelişmesinin nedenlerini, en azından şimdilik, arama faaliyetlerinde bulmaya çalışmak mümkün görünmemektedir; çünkü 1959 itibarıyla arama faaliyetlerinin zirve yaptığını gözlemliyoruz (PDR, 1959). Özellikle arama faaliyetlerinin teknik olarak temeli sayılan jeolojik ve jeofiziksel araştırmalarda zirveye ulaşıldığını söylemek mümkündür. Basında bu umudun henüz güçlü şekilde korunduğu ve pek yakında petrol zengini ülkeler arasına girebileceğimize dair öngörüler, popüler haberler olarak göze çarpmaktadır (“1961 Senesinde Petrol İhtiyacımız”, 1960). Bu nedenle petrol bulma umudunun herhangi bir şekilde “azalma” evresine girdiğini söylemek için 1950’li yıllar son derece erken bir dönem olarak nitelendirilebilir.

Ancak 1960 yılında ise bu umudun belli ölçüde azalma eğilimine girdiği görülmektedir. Jeolojik istikşaf olarak bilinen ve petrol aramanın temelini oluşturan faaliyetlerde bu yılda çarpıcı bir azalma göze çarpmaktadır (PDR, 1960). Sadece bu faaliyette azalma gözlenmez; öbür taraftan da arama yapan şirket sayısında ciddi bir düşüş görülmektedir. Bu durumun nedenleri olarak “1959’da ikmal edilmiş bulunan 25 arama sondajının tamamının kuru çıkmasının tesiri inkâr edilemezse de gerek petrol kanununun arayıcılara tahvil eylediği mükellefiyetler gerekse dünya petrol sanayinin geçirdiği buhranın da tesirinin büyük olması” gösterilmektedir (PDR, 1960: s. 20–21). Aynı rapora göre arama faaliyetlerindeki bu büyük

duraksamaya rağmen sahayı terk eden yabancı petrol şirketlerinden çoğunun küçük ölçekli olduğu, yalnızca ülkeyi terk edenler arasında bulunan Esso Standard'ın önemli bir kayıp olduğunun altı çizilmiştir.

Petrol sektörünün önemli alt alanlarından biri olan taşıma alt sektörüne (iletim) ilişkin ilk ciddi gelişmeler ise 1957'de yaşanmıştır. Bu dönemde İran'ın Kum kentinden İskenderun'a uzanacak bir petrol boru hattı projesi gündeme gelmiş ve konu hakkında İran ile müzakereler yapılmıştır (Devlet Arşivleri, 1957). Dahası, Amerikalı bir şirket ilgili petrol boru hattının inşasını üstlenmek için girişimlerde bulunmuştur. Ancak bu proje hiçbir zaman hayata geçirilememiştir. Diğer taraftan, petrol iletim alanında başka bir gelişme de askerî alanda yaşanmıştır. Türkiye'nin NATO'ya katılımıyla birlikte, 1953'te hem pek çok petrol tank çiftliğinin hem de bu çiftlikleri birbirine bağlayacak boru hatlarının hızlı bir biçimde inşasına başlanmıştır. Sonrasında bu tesisler 1958 yılında kurulan Askerî İkmal ve NATO Tesisleri İşletme Başkanlığı adı altında teşkilatlandırılarak Petrol Ofisi'ne bağlanmıştır. Daha sonraları kısaca ANT ismiyle bilinecek olan bu kuruluş 1959 itibarıyla tesisleşmesini hemen hemen tamamlanmış ve 3.200 km boru hattı ve 1.000.000 m³ depolama kapasitesine erişmiştir (ANT, 2021). *Midstream* alt sektörünü ilgilendiren bir diğer yurtiçi petrol boru hattı projesinin ise Güneydoğu Anadolu'da hızla keşfedilen petrol sahalarından çıkan petrolün taşınması ile ilgilidir. İskenderun-Batman Petrol Boru Hattı Projesi'nin hayata geçmesi 1965 yılında ancak mümkün olabilmıştır.

Türkiye'deki petrol sektörü 1960'lı yıllara, arama/üretim alanında TPAO ve çoğunluğu Amerikan menşeli olan uluslararası petrol şirketleri, dağıtım/iletim alanında ise PO öncülüğünde giriyordu. Diğer taraftan rafinericiliğin önemi kavranmıştı ve bu alanda girişimler hızla devam etmekteydi. Bunlardan en önemlisi, yapımı büyük ölçüde

tamamlanmış olan Mersin Tasfiyehanesi'dir (ATAŞ). Mobil, Shell ve BP'nin ortaklığında kurulmakta olan rafinerinin yanı sıra İzmit'te de TPAO ve California Texas Oil Corporation (Caltex) ortaklığındaki rafineri inşaat halindedir. Lisans ve gerekli izinlerin alındığını daha önceki paragraflarda belirttiğimiz her iki büyük yatırımın da devreye alınabilmesi ancak 1962'de gerçekleşecektir. 1960'ların başından itibaren, sonuç olarak ülke topraklarında yeterince ve/veya ekonomik ham petrol bulunabilmesi umudunun düşüşe geçtiği, pek çok yabancı petrol arama şirketinin Türk sahalarından hızla çekilmeye başladığı ya da petrol endüstrisinin farklı alt sektörlerine yatırım yapma fırsatlarını gözlemlemeye başladığı bir dönemdir. Ancak bu umutsuzluk, petrol politikasında 1960'ların ortasına doğru farklı politika pencerelerinin de açılmasını sağlamıştır.

1960'lara uzanan bu dönemde, Kesintili Denge Dönemi'nde petrolün sektörleşmesi açısından atılan adımların tamamlanması ve politikadaki 1954 süreci kesintisinin dengeye gelmesi yönünde, petrol politikasına birtakım tamamlayıcı müdahaleler yapıldığı gözlemlenmektedir. Örneğin, petrolün arama dışındaki rafinericilik yatırımlarıyla üretim, yabancı şirketlerin adım atmasıyla dağıtım sektörü ve özellikle maliyet endişeleri nedeniyle iletim sektörünün petrol politikasındaki kapsamı genişletilmiştir. Ancak politika imajının son on yıldır en önemli unsuru olan ülke toprakların geniş ham petrol kaynaklarıyla dolu olması umudunun azalma eğilimi göstermeye başlamasıyla yeni bir alt sektörün doğuşuna da tanıklık edilecektir.

2.3.2 Petrol Umudunun Zayıflaması ve Millî Petrol Davası'nın Doğuşu

Kuruluş yıllarından 1960'ların ortalarına kadar petrol politikası büyük oranda Türkiye'nin de 20. yüzyılın ikinci çeyreğinden itibaren büyük petrol keşifleri yapılan komşu ve bölge

lkeler gibi bir “petrol zengini ülke” olacağı umudu üzerine kurulu olduğu üzerinde duruldu. MTA bu inancın “yakın şarkın petrol merkezi haline gelmesi”nden dolayı kaynaklandığına işaret etmektedir (MTA, 1956). Petrol politikasını şekillendiren bu umut, özellikle Doğu Anadolu’da yapılan keşifler ile bir müddet diri kalmayı başarmış; ancak yeni keşiflerin, ulaşım sektöründeki gelişmeleri karşılamaktan çok uzak olması nedeniyle zayıflamaya başlamıştır. Ulaşım politikasında DP tarafından yapılan karayolu yönlü tercihin, petrol politikası üzerindeki etkilerinin ve dolayısıyla yakın gelecekteki sonuçlarının bahsi geçen bu duruma etkili olduğu düşüncesi gerek PMO 21. Dönem Başkanı Kurt (zel Görüşme, Haziran 2022) gerekse BOTAş yetkililerinden olan Dalay (zel Görüşme, 2022) tarafından, çalışma kapsamında yapılan mülakatlarda belirtilmiştir. İktisadî boyutta ise Kepenek ve Yentürk’e (2002) göre üretim artışı bakımından en parlak sektör petrol sektörü olmuş ve TPAO’nun öncülüğünde üretim 1950–60 yılları arasındaki 10 yıllık süreçte yaklaşık 20 katına çıkmıştır. Petrol politikasında 1954’te yaşanan kesintiden sonra oluşan dengede TPAO bu üretim %60’ını tek başına gerçekleştirmekteydi (Kepenek ve Yentürk, 2002: s. 130-131). Ancak yabancı şirketlerin Libya ve Suudi Arabistan gibi yakın coğrafyada bulunan ülkelerde yaptığı keşiflerin de etkisiyle Türkiye’de arama ve üretimi kârlı bulmamasıyla birlikte petrol politikasını şekillendiren politika imajlarından biri olan petrol zenginliği umudu hızla kaybolmuştur. Bu durumda petrol sektörünün *upstream* kısmının petrol politikası içindeki önemi ve yerini git gide kaybedeceği bir sürece girilmiştir. Bu süreçte teknolojik ilerlemelerin; ama daha çok ulaşım sektörü gibi başka sektörlerdeki yeni tercihlerin de etkisiyle rafinericilik ve dağıtım alt-sektörlerinin oluşturduğu *downstream* sektörü, petrol politikası içinde yükselişe geçmiş; dahası, bu durum günümüze kadar srmştir.

Politik ve iktisadî arka planda ise ülke 27 Mayıs 1960 Askerî Darbesi'ni henüz yaşamış ve müdahalenin ardından da 1961 Anayasası kabul edilmişti. Diğer taraftan, iktisat politikası bağlamında “Planlı Dönem” olarak isimlendirilen ve ekonomi tarihinde bu şekilde yerini almış bir periyodun hemen başında bulunuluyordu. Planlı Dönem'in ülkenin tüm iktisadî alanları için olduğu gibi petrol politikası bakımından da birtakım etki ve sonuçları meydana gelmiştir. Genel karakter olarak, Planlı Dönem'de hazırlanan kalkınma planları, ekonomik ve toplumsal gelişmenin tüm yönlerini içermektedir ve bütüncül niteliktedir (Kepenek ve Yentürk, 2002: s. 159). Bu dönemin tipik özelliği ve petrol politikasını da doğrudan ilgilendiren temel yönlerinden biri, ithal ikameci bir nitelik sergilemesidir. Özellikle petrol sektörünün *upstream* kısmını ilgilendiren bu nitelik, ilginçtir ki arama-üretim alt sektörlerinin petrol politikası içindeki önem ve payının, biraz önce de belirtildiği gibi, düşüşe geçtiği bir döneme rastlamıştır. Bu durumu destekler nitelikte bir istatistik, Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu'ndan yararlanan yabancı şirketlerin yapısının üretimden dayanaklı üretim mallarına doğru bir kayma yaşamasında gözlemlenmektedir (Pamuk, 2014). Dolayısıyla petrol sektöründe halihazırda zaten en önemli politika aktörü konumunda olan TPAO sektördeki yerini güçlendirmeye başlayacak, *downstream*'den sonra *upstream* ve *midstream*'in de kurucu aktörü olarak 1960'larda adımları atılmaya başlanacaktı. Buradaki en önemli itici güç ise Kalkınma Planlarının, iktisadî politikanın çerçevesini, kamu kurumlarını önceleyen bir ithal ikameci yaklaşımla çizilmesidir.

Petrol zenginliği umudunun petrol politikasını şekillendirmesinin sona yaklaşması meselesi, TPAO'nun o dönemde hazırladığı raporlara da yansımıştır. Örneğin, yabancı sermayenin ülkeden ayrılmaya başlaması, Türkiye'de petrol imkânının mahdut olduğu intibahının uyanmış olmasına ve Libya'da bol miktarda ticarî ham petrol bulunmasına bağlanmaktadır (TPAO, 1967). Bir taraftan da ülkede yavaş yavaş anlaşılmaya başlanan bir gerçeklik de

petrol politikası gündemine girmiştir. Bu gerçeklik, petrolün yalnızca arama ve ham üretimden oluşmadığı ve meseleye bütüncül bir bakışa ihtiyaç duyulmasıdır. Dönemin TPAO Genel Müdürü Korkut Özal bu durumu, “Bu seminerin amacı petrol aramalarına hız getirmek gibi görünüyor, aslında petrol politikası çok daha geniş yönleri kapsıyor,” diyerek özetlemektedir (ESEKH, 1974: s.60). Bu doğrultuda ilk kez dağıtım alt sektörünün önemine vakıf olunduğu, hatta TPAO ve PO’nun birleştirilerek hem dağıtım-pazarlamada hem de üretimde dikey entegre bir petrol kurumunun kurulmasına yönelik birtakım önerilerin bu dönemde politika gündemine girmeye başladığı görülmektedir²¹ (ESHK, 1974; Tümer, 1967; TPAO, 2004). Dönemin TPAO Genel Müdürü İhsan Topaloğlu bu gerekliliği şu şekilde savunmaktadır (TPAO, 2004: s. 53):

Bizim Petrol Ofisi’nden büyük şikâyetimiz vardı. Hem örgütü zayıftı hem de büyük büyük bir kadro besliyordu. PO o tarihte 6.500 kişiyle Türkiye satışının %25’ini yaparken, Mobil satışın %35’ini 550 kişiyle gerçekleştiriyordu. 1961’de PO’nun bize bağlanarak anonim şirket haline getirilmesini düşündük. PO bizden malı alır, paramızı ödemezdi. Ama Caltex’den peşin parayla petrol ürünü alırdı. Para gelmeyince petrol aramalarımız aksıyordu. Bütün dünya şirketlerinde olduğu gibi PO’nun TPAO’ya bağlanmasını savunduk. Yani dağıtım şirketleriyle birlikte bir tür holding olacaktık. (...) Ancak Ticaret Bakanlığı’ndakiler ellerinde bulunan bir teşkilatı kaçırmak istemediler.

Planlı dönemin en önemli kamu politikası aktörü konumundaki Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) tarafından hazırlanan ve 1963–1967 yıllarını kapsayan ilk Kalkınma Planı’nda da bu yönde tavsiyeler bulunmaktadır. Petrol sektöründe TPAO’nun iş ve sorumluluk sahasının genişletilmesi gerektiğini savunan Birinci Plan; devletçe işletilmekte olan petrolerin dağıtımı, satışı, arama ve rafineri alt sektörlerinin birleştirileceğini açıkça belirtmektedir (DPT, 1963: s. 209). Bu öneri dikey bütünleşik bir petrol kuruluşu kurulmasına işaret ederken, diğer taraftan da planda benzer bir öneri devlet teşkilatı açısından enerji sektörünün

²¹ TPAO 1960’ların başında dönemin genel müdürü İhsan Topaloğlu’nun talimatıyla muhtelif yerlerde akaryakıt istasyonları satın alarak Türkiye Petrolleri adı altında işletmiştir. Ancak bu girişim ülke sahinde yaygınlık kazanmamıştır. Ayrıntılı bilgi için, TPAO, 2004: 52.

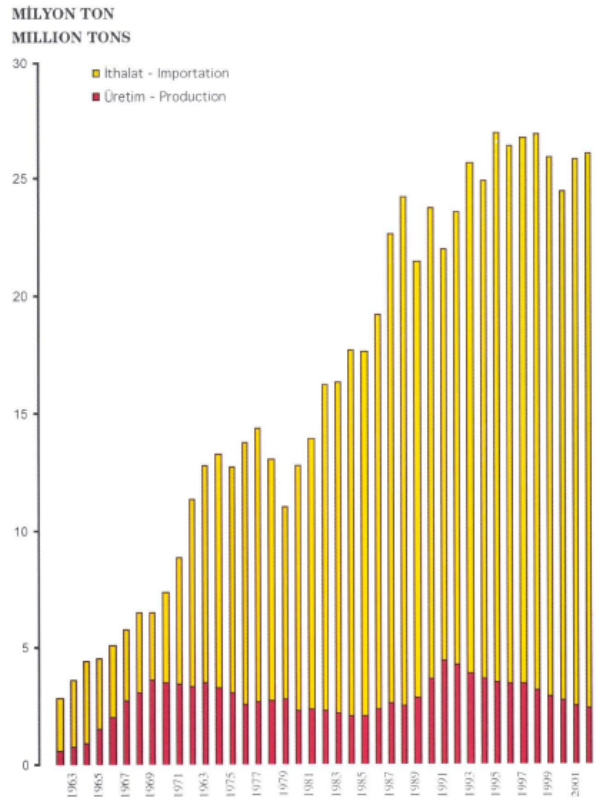
tamamı için de bulunmaktadır. Sektörde devlete düşen görevlerin Ticaret ve Sanayi Bakanlıkları arasında bölüştürüldüğüne ve bu bölüşümün ilgisiz olduğuna işaret eden Birinci Plan bu durumu olumsuz olarak nitelendirerek bahsi geçen dağınıklığın giderilmesi için enerji ile ilgili konuların sorumluluğunun tek elde toplanmasını önermektedir. Bu öneriden, açıkça belirtilmese de bir Enerji Bakanlığı kurulması fikrinin ortada olduğu anlaşılmaktadır. Bilindiği gibi planın ilanından henüz birkaç ay sonra Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı (ETBK) kurulmuştur. Planda ayrıca petrol umudunun 1960'ların başında belli ölçüde korunduğu, “petrolden başka bütün enerji kaynakları tamamen yurtiçinden sağlanmakla birlikte her ne kadar petrol aramaları umut verici olsa da bugün ihtiyacımızın ancak %20'si yurtiçinden elde ediliyor,” ifadesinden anlaşılmaktadır (DPT, 1963: s. 374).

Petrol sektörünün *upstream* ayağındaki bu geriye çekilişin, özellikle 1960 yılıyla birlikte iyiden iyiye ortaya çıktığı görülmektedir. Sektörde dönemin bir numaralı politika aktörü olan Petrol Dairesi Reisliği'ne göre petrol aramalarının 1960 senesinde büyük bir gerileme yaşadığı belirtilmiş; bu gerilemenin temel nedeni olarak, 1959'da açılan 25 adet arama kuyusunun tamamının *kuru*, yani petROLSÜZ çıkması gösterilmiştir (PDR, 1960). Böylelikle yabancı petrol şirketleri kısa olarak nitelendirilebilecek bir süre içinde Türkiye'deki petrol arama-üretim sektöründen ayrılmaya başlamıştır. 1960'ların başı itibarıyla Türkiye'de faaliyet gösteren yabancı şirketlerin önemli bir kısmını, Esso Standart hâriç, görece küçük hacimli petrol şirketleri oluşturmaktadır (PDR, 1961). Arama-üretim alt sektöründeki bu gelişmelerle birlikte, petrol politikasında bir değişim olarak değil; ancak politika karakteristiğinde bir genişleme olarak algılayabileceğimiz farklı alt sektörlerin yükselişine 1960'larla birlikte tanıklık edilecektir. Kurucu bir nitelikteki bu genişleme; petrokimya, dağıtım gibi alt sektörlerin, genel itibarıyla ve planlı dönemin ekonomi politikasına uygun olarak devlet kurumlarının –özellikle de TPAO'nun– öncülüğünde gerçekleşmiştir.

Rafinericiliğin gitgide önem kazanması, petrol politikasındaki sorunlara bir çeşit yanıt olarak 1959'dan itibaren öne çıkmaya başlamıştır. Mobil, Shell ve BP ortaklı Mersin, TPAO ve Caltex ortaklı İzmit Tasfiyehanelerinin temellerinin atıldığı bu yıl petrol sektöründe *downstream* tarafının güçlendirilmeye başlandığı zaman aralığı olarak görülebilir. Bilindiği gibi Türkiye'nin ilk rafinerisi Batman'da mevcut durumdadır; ancak bu rafinerinin bir "tecrübe rafinerisi" olması nedeniyle gerek modern anlamda gerekse kapasite anlamında ilk rafineriler, İzmit ve Mersin rafinerileridir. Ancak sadece *downstream*'deki bu gelişmeler değil; diğer taraftan da *midstream* tarafta boru hattı taşımacılığına ilişkin fikir ve öneriler yine bu yıllar itibarıyla çeşitli aktörler tarafından ortaya atılmaya başlanmıştır. Boru hattı taşımacılığına yönelik ilk somut fikirler, Türkiye'nin petrol üretim merkezini Akdeniz'e bağlamaya yönelik olarak Batman-Hatay (Dörtyol) Ham Petrol Boru Hattı Projesi'nin gündeme gelmesiyle başlamaktadır (PDR, 1961). Petrol tüketimi ile yerli ham petrol üretimi arasındaki makasın kapanmasının ve yerli üretimle ülke ihtiyacının karşılanmasının mümkün olmadığının açık bir biçimde kabulüne ise ilk kez 1965 yılındaki politika metinlerinde rastlanılmaktadır. PDR ve TPAO'ya göre Türkiye'nin her gün artan petrol ihtiyacının önemli bir kısmının uzun yıllar ithalatı gerektireceği tespiti öne sürülerek petrol politikasında yeni alt sektörlerle yönelişe söylem bakımından zemin hazırlanmaya başlanmıştır (PDR, 1965). Ancak gerek rafinericilik gerekse petrokimya tesis yatırımlarının yüksek maliyetleri nedeniyle Türkiye; ABD, Japonya ve İngiltere gibi ülkeler nezdinde bu yatırımlar için gereken finansal ihtiyacı karşılama girişimlerinde bulunmuş ve nihayetinde çeşitli ikraz (borç) anlaşmaları imzalanmıştır (Devlet Arşivleri, 1961; 1970; 1971).

Bu gelişmelere rağmen petrol politikasını uzunca süre şekillendiren petrol zenginliği umudunun etkileri ve bu kapsamda, özellikle TPAO'nun kurulmasından sonra yapılan gayretli çalışmalar 1960'lı yıllar boyunca birtakım olumlu sonuçlar da vermiştir. Bunun en çarpıcı örneklerinden biri, petrol arama ve üretim sektörü için tarihî bir başarı olarak nitelendirilebilecek olan, 1966 yılından itibaren başlayan süreçte yerli ham petrol üretimi ülke toplam ihtiyacının %40'ından fazlasını karşılayabilir duruma gelmiş ve 1970 yılında yerli üretimin toplam tüketimi karşılama oranı %47,95'e erişerek günümüze kadar hiçbir zaman kırılmamış rekor bir seviyeye ulaşmıştır (PDR, 1966; PDR, 1970).

Ham petrol üretimi miktar bakımından sonraki yıllarda daha üst seviyeler kaydedilmiş olsa da yerli üretimin toplam tüketimi karşılama oranı bakımından ülke tarihinde bir daha hiçbir zaman bu orana erişilemediği gibi bu oranın günümüze kadar hemen hemen sürekli şekilde düşme eğilimi gösterdiği görülmüştür. Bu istatistiklerin, petrol



Tablo 2: 1963-2001 Dönemi Yerli Üretim İthalat Karşılaştırması (PIGM, 2002)

zenginliği inancının politika üzerinde etkisini sürdürmesine yol açması beklenebilir. Ancak o dönemde PDR (1967) tarafından yapılan projeksiyonlarda tüketimin 20 yıl içinde birkaç katına çıkacağı ve yerli üretimin bu tüketimi karşılamaktan çok uzak olduğunu görüldüğünden, petrol politikasını uzun yıllardır şekillendiren petrol zenginliği umudu, politikanın gündem maddelerinden biri olmaktan çıkmaya başlamıştır. Bu umut, petrol politikasını şekillendirmekten gitgide uzaklaşırken bunun kendiliğinden gerçekleşmediğine; bazı “karanlık” güçlerin devrede olduğuna ilişkin

iddialar da ortaya atılmıştır. Bu iddialardan en yaygın olanı, 1968’de gerçekleşen faili meçhul bir cinayete dayanmaktadır. ABD’de petrol mühendisliği alanında eğitim almış olan Yüksek Mühendis Altan Duransoy isimli kişi 1968 yılının temmuz ayında hayatını kaybetmiştir. Türk Maden Yüksek Mühendisleri Cemiyeti’nin verdiği vefat ilanına göre “beklenmedik bir anda” yaşamını yitiren Duransoy, bazılarına göre “petropolitik” bir cinayete kurban gitmiştir (“Acı Bir Kayıp”, 1968; Çebi, 2011). Bu iddiaya göre özellikle Karadeniz’deki petrol imkânları hakkında araştırmalar yapan Duransoy bazı bilgilere ulaşmış ve bu bilgileri 27 Mayıs döneminin gençlik liderlerinden Memduh Eren’e ulaştırmış, Eren’in vasıtasıyla Millî Birlik Komitesi üyesi Mucip Ataklı’ya ulaşan Duransoy çalışmalarını sürdürmek için Ankara’ya geçmiş; ancak bir süre sonra ortadan kaybolmuş, cesedi ise kayboluşuna müteakip Çubuk Barajı yakınlarında, boğazı kesilmiş halde bulunmuş; petrol konusunda araştırmalar yapan ve *Petrol Fırtınası* isimli kitabın yazarı olan Raif Karadağ ise kalp krizi sonucu 1973’te hayatını kaybetmiş; her iki ölümün de şüpheli olduğuna dair bazı iddialar ortaya atılmıştır (Çebi, 2011). Bu tip olaylar, petrol politikasında günümüze kadar gelen yabancı şirketlerin zengin petrol yataklarını bulduğu; ancak üstünü kapattığı iddiasına da zaman zaman temel oluşturmuştur. Fakat tez kapsamında yapılan görüşmelerde, özellikle petrol arama-üretim konusunda uzman olan kişilerce bu iddianın

- Teknik-bilimsel temellerden tamamen uzak olduğuna,
- Petrol bulunmayan/ya da yeterince *feasible* olmayan araştırma kuyularının betonla yeraltından herhangi bir zehirli gazın yer yüzüne çıkmasını ve bölgede yaşayan insanların kuyuya düşmesini engellemek adına önlem olarak kapatıldığına,
- Bu kuyuların teknolojik imkânların gelişmesi nedeniyle başta TPAO olmak üzere çeşitli petrol şirketlerince yeniden açıldığı ve petrol imkânlarının daha sonra yeniden araştırıldığı ya da kolaylıkla yeniden araştırılabileceğine,

- Bu dönemde yürürlükte olan kanunla yabancı petrol şirketlerine tanınan geniş imtiyazlar göz önüne alındığında petrol şirketlerinin böyle bir yola başvurmalarının rasyonel olmadığına,
- Petrol bulunan (ya da bulunmayan) herhangi bir kuyunun tüm kurumlardan (başta PDR ve TPAO) gizlenerek üstünün kapatılmasının imkânsız olduğuna

ilişkin görüşler bildirilmiştir (Dalay, Özel Görüşme, Haziran 2022; Kurt, Özel Görüşme, Haziran 2022; Kıratlıoğlu, Özel Görüşme, Ekim 2022 ve Çağlan, Özel Görüşme, Aralık 2022).

Belirtildiği gibi, üretim rekorları tazelense de ülkenin planlı dönemde ithal ikameci üretim modelinde ihtiyaç duyduğu ara mal ihtiyacının karşılanabilmesi hem de gerek TPAO (1967) gerekse PDR (1966) tarafından yerli üretimin, hızla artan tüketim karşısında yetersiz kalacağının kabullenilmesi, petrol politikasında yepyeni bir kapının aralanmasına yol açar. Petrol Dairesi Reisliği'nin 1967'de yayımlanan yıllık raporunun başlığı dahi bu yeni aralanan kapının müjdesini vermektedir: “Petrokimya Sanayisi Kurulurken”. Türkiye'nin ilk petrokimya tesisi olan Aliğa Tesisi'nin temeli 17.08.1968'de, İzmir'in Aliğa ilçesinde atılmıştır (TPAO, 2004). Petrokimya endüstrisinin kuruluş kararında, Birinci Kalkınma Planı'nda belirtilen kimya ve giyim sektörlerinde duyulan ihtiyacın karşılanarak ülkeden döviz çıkışının önüne geçilmesinin hedeflendiği ve kurumun kuruluş çalışmaları için TPAO'nun görevlendirildiği görülmektedir (DPT, 1963; PDR, 1967). TPAO'nun yapısı açık şekilde ilan edilmese de petrokimya işletmelerinin kuruluş kararıyla dikey entegrasyon yönünde bu yıllarda hızla ilerlemektedir. Petrokimya sektöründeki kuruluş çalışmalarının yanı sıra hem ülkenin dördüncü rafinerisi olan İzmir (Aliğa) Rafinerisi'nin kuruluş çalışmalarına başlanması hem de mevcut rafinerilerde sürekli olarak kapasite artışı

alışmalarının yapılmasıyla petrol politikası uzunca yıllardır etkisi altında bulunduğu *downstream* başat karakterden hızla sıyrılmaya başlamış ve 1960'lı yıllar boyunca sektörün tüm unsurlarının kuruluşu konusunda hızlı adımlar atılmaya başlanmıştır.

Bu gelişmelerden hareketle, petrol politikası bakımından temel tartışma noktasının 1954 sürecine benzer bir biçimde temel olarak iki düşünce hattından beslenmeye devam ettiği görölmektedir. Bunlardan birincisi, iktisadî bakımdan süregiden devletçilik- ekonomik liberalizm tartışması; ikincisi ise kapitülasyonlar endişesine kadar varan bir yabancı sermaye karşıtlığıdır. Her iki eksen zaman zaman üst üste gelerek, zaman zaman ise bir miktar daha ayrışarak kamuoyunda tartışma alanı bulmuş görünmektedir. Bu noktada 1965 yılı önemlidir; bahsi geçen dönemde TBMM'de bir Petrol Araştırma Komisyonu kurulmuş, Petrol Kanunu'nun değiştirilmesi için çalışmalara başlanmıştır. Diğer taraftan, 1965'te petrol konusunda, basında yoğun tartışma ve değerlendirmeler izlenmektedir. Örneğin petrolün millileştirilmesi konusunda Prof. Dr. Muammer Aksoy'a göre "memlekette bir ikiye ayrılma vardır; bir taraf yabancı petrol şirketlerine karşı Türkiye'nin çıkarlarını korumaya çalışırken, öbür taraf yabancı petrol şirketlerinin çıkarlarını savunmaktadır." (Aksoy, 1965). Gazeteci yazar İlhan Selçuk da petrolün mutlaka millileştirilmesi gerektiğini savunarak bunun yalnızca iktisadî bir zorunluluk olmadığını; siyasî olarak ve millî güvenlik bakımından da hayatî önem taşıdığına işaret etmektedir (Selçuk, 1965). İlhan Selçuk henüz genç yazarlarından biri olduğu *Cumhuriyet* gazetesinde petrol meselesini 1965 yılından başlayarak defalarca ele almış; genel olarak petrol sahalarının tamamen millileştirilmesi, petrolün tüm alt sektörlerinin devlet ya da kamu kurumları eliyle yürütölmesi ve bu alt sektörlerin dikey bütönlüşmiş bir kamu kurumu çatısı altında yönetilmesi gerektiğini savunmuştur. Dahası, konuyu tam bağımsızlık çerçevesinde ele alarak İstiklal Savaşı'na atıfla "Samsun'a yeniden çıkmak" metaforuna kadar vardırmıştır (Selçuk, 1968). Benzer görüşlerle kamuoyu

yaratmaya çalışan bir diğer önemli isim Muammer Aksoy ise sadece kendi görüşlerini açıklamakla kalmamış; 1966 yılında Petrol ve Madenleri Koruma Derneği'nin kuruluşuna öncülük etmiştir (“Petrol ve Madenleri Koruma”, 1966). Diğer taraftan petrol politikası Türkiye tarihinde ilk kez bu dönemde yalnızca basın ve sektör içinde değil; halk nezdinde de tartışılmaya başlanmıştır. Bahsi geçen gazeteci ve akademisyenlerin yanı sıra *Yön Dergisi*'nden Mümtaz Soysal (1963) gençleri petrol konusunda milli bir duruş sergilemeye çağırmış, bu çağrı ve diğer politika aktörlerinin çabaları Alp Kuran'ın başkanlığını yaptığı Türkiye Milli Gençlik Federasyonu başta olmak üzere üniversite gençliğinde belirli bir karşılık bulmuştur. Bu çerçevede enerji bürokrasisinde, özellikle 1965 seçimleri sonrası yaşanan sarsıntılar da hem petrolde özel sermaye ya da yabancı sermaye karşıtlığı üzerinden hem de petrol meselenin kamuoyunda tartışma zemini bulmasının bir itici gücü olarak okunabilir.

1966 yılının hemen başında TPAO yönetim kurulu üyeleri Fazıl Yalçın, Emin Bozoğlu ve Nevzat Şengel'in “kanun ve usullere aykırı olarak” Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nın ısrarı ile görevlerinden alınmaları; yabancı şirketlere cephe almaları, Batman-İskenderun Boru Hattı'nın şirket haline getirilmesine karşı çıkmaları ve yabancı şirketlere ait petrol rafinelerinin genişletilmesi kararına muhalefet etmelerine bağlanmaktadır (“TPAO'da Yapılan Son Değişiklik”, 1966). Dahası benzer durum, sadece yönetim kurulları üyeliklerinde olmamakta; dönemin TPAO Genel Müdürü İhsan Topaloğlu, Petrol Ofisi Genel Müdürü Kenan Onat ve Etibank Genel Müdürü Tahsin Yalabık da benzer sebeplerle ve “usullere aykırı olarak” 1965 seçimleri sonrasında Demirel Hükümeti tarafından topar görevlerinden alınmıştır (Aksoy, 1965). 1960'ların ortalarında itibaren petrol sektöründe yaşanan bu gelişmeler, yeni yeni filizlenen bir politika savunuculuğu koalisyonunun habercisi olarak değerlendirilmektedir. “Millî Petrol Davası” olarak

adlandırdığımız bu düşüncenin etkisi gerek uluslararası arenadaki gelişmelerin gerekse bu düşünceye paralel olarak betimlenebilecek ülke içi iktisadî ve toplumsal gelişmelerin de katkısıyla, petrol politikası üzerinde, önce 1973 Düzenlemesi'ne giden yolda ve daha geniş perspektiften 20 yıllık bir zaman diliminde oldukça etkili olmuştur. Savunuculuk koalisyonu olarak tespit edilen bu düşünce akımı ve petrol politikası üzerindeki etkileri bir sonraki bölümde daha ayrıntılı şekilde ele alınacaktır.

Bu yıllarda yeni gelişen bu düşüncelere rağmen politika değişimi bakımından somut bir gelişmeden bahsedebilmek mümkün görünmemektedir. Bu adımların tamamı, petrol sektörü ve dolayısıyla ülke için oldukça önemli olsa da daha çok sektörün kuruluşunun tüm yönleriyle tamamlanmasına ilişkin basit artırımcılık kapsamında düşünülebilecek küçük adımlar (*small steps*) olarak öne çıkmaktadır. Uluslararası faktörler bakımından petrol konusu büyük oranda stabil görünmektedir; dolayısıyla politika üzerinde şok etkisi olarak tanımlanabilecek herhangi bir gelişme henüz söz konusu değildir. Petrol politikasının temel metni olarak kabul edebileceğimiz 6326 sayılı 1954 kanununda, 1960'lar boyunca herhangi bir değişiklik yapılmamış; politikanın uygulayıcı aktörlerinin başında gelen PDR de kurulduğu şekilde görevine devam etmiştir. Ancak burada politika değişikliği bakımından not edilmesi gereken nokta, ilgili kanunun 1965'ten itibaren tartışmaya açılması ve değişim taleplerinin politika gündemine girmiş olmasıdır. Bu tartışma aynı yıl içinde TBMM'ye, 1954 Kanunu'nda bir değişiklik yapılması önerisiyle somutlaşmıştır. CHP milletvekilleri ile tabii senatörler tarafından hazırlanan bu öneri Aksoy'a göre (1965) petrolün millileştirilmesi önerisini içermemekte; ancak en azından 1961 Anayasası'nın emrettiği "petrol sahalarının devlete ait olduğu" hükmüyle uyumlu hale getirme önerisini ve millî şirket TPAO'nun petrol arama konusundaki sınırlılıklarının kaldırılmasını içermektedir. Ancak bu öneriler, Aksoy'un deyimiyle, dönemin ETK Bakanı Mehmet Turgut ve AP'liler "Petrol Kanunu'nun yabancı

petrol şirketlerine tanıdığı aşırı çıkarları normal seviyeye getirmek ve böylece memleketin iktisadî yararını sağlamayı” benimsemedikleri için TBMM Genel Kurulu’na gelememiş; ancak alt komisyonlarda görüşülmüştür. İlgili değişiklik teklifinin ana hatları şu şekildedir: (1) 1961 Anayasası’nın 130. maddesine uygun olarak petrol sahalarının devlete ait olduğuna ilişkin hüküm getirilmesi; (2) herhangi bir petrol bölgesinde 8 ruhsatla ve 150 bin hektar saha ile sınırlandırılan TPAO’ya sınırsız hak tanınması; (3) ham petrol bakımından en verimli bölge olan Siirt bölgesinde yabancı petrol şirketlerine yeni ruhsatlar verilmemesi, var olanların süresi bitince TPAO’ya verilmesi (Aksoy, 1965). Her ne kadar değişiklik taslağı yasalaşmamış olsa da bu tartışma ortamı, parlamento bünyesinde bir petrol araştırma komisyonu kurulmasıyla sonuçlanmıştır. Bu komisyonun 1968’de yayınlayacağı rapor, 1973 düzenlemelerine giden yolda önemli bir vazife görmüştür.

Tüm bu gelişmeler ışığında, 1954 sürecine benzer bir biçimde, devletçilik-iktisadi liberalizm ve yabancı sermaye karşıtlığı-yandaşlığı, ikilemleri çerçevesinden tartışılmış ve 1954 sürecinden farklı olarak bu kez basın, akademik çevreler ve çeşitli toplum kesimleri bu tartışmalara yoğun bir şekilde ilgi göstermiştir. Dahası, bu durum ilgi seviyesinde kalmamış; politika geliştirme ve çeşitli politika fikirleri ortaya atmaya kadar ilerlemiştir. Bu olgunun, petrol politikasının demir üçgenden (*iron triangle*) kurtulmaya başlaması olarak anlaşılması ve değerlendirilmesi önemlidir. Sabatier (1987) kamu politikasında demir üçgeni, politika geliştirilmesi ve yapılmasının idarî kuruluşlar, Meclis gibi yasa yapıcı kurumlar ve hükümet içi ile çevresinde yer alan birinci derecedeki çıkar gruplarından sıyrılarak politika süreçlerinin genişlemesi olarak tanımlamaktadır. Bu genişlemede politika formülasyonu ve geliştirilmesinde gazeteciler, üniversite öğrencileri, araştırmacılar ve akademisyenler önemli rol oynamaya başlamaktadır.

Petrol politikasına ilginin ve demir üçgenin ortadan kaldırılmasıyla bu ilginin genişlemesinin altında farklı nedenler yatmaktadır. Bu nedenlerin başında ise petrol politikasının, ulaşımdaki gelişmeler nedeniyle artık elit karakterinden sıyrılarak hane halklarını doğrudan etkilemeye başlaması gelmektedir. DP iktidarı ile birlikte ulaşım sektöründeki karayolu öncelikli tercihler, 1960’larda iktidar olan hükümetler tarafından da büyük ölçüde sürdürülmüş ve böylece bir petrol ürünü olan akaryakıt, toplumu doğrudan ilgilendiren bir meta haline dönüşmeye başlamıştır. Diğer taraftan 1961 Anayasası ve onun sağladığı göreceli özgür tartışma ortamı da göz ardı edilmemelidir. Ortaya atılan bu nedenlerden daha az önemli olmakla birlikte, planlı kalkınma çerçevesinde sürdürülen sanayileşme politikasının da bu durum üzerinde etkili olduğu düşünülmektedir. Yeni gelişen ve kurulan sektörlerde ara malı ihtiyacının petrolden üretilen ara mallardan yola çıkılarak üretilmesi ve petrokimya sektörünün doğuşu buna örnek gösterilebilir. Burada TPAO’nun, petrol sektörünün niteliği gereği petrol sanayiinin diğer alt sektörleriyle DPT tarafından hazırlanan Kalkınma Planlarının öngördüğü şekilde görevlendirilmesi not etmeye değerdir; ancak bu durum ithal ikameci ekonomi politikasının yanı sıra ham petrol bulunması umudunun azalmasına bağlanabilir. Böylelikle Küresel Petrol Krizi’ne kadar Türkiye petrol politikası stabilitesini büyük ölçüde korumuş; ancak dış etmenlerin sarsıcı etkisiyle birlikte 1972’den itibaren petrol politikası üzerinde baskı hissedilmeye başlanmıştır. Bu sarsıcı etki, petrol politikası üzerinde, 1954’teki gibi bir kırılma etkisi yaratmamış; fakat bu kez savunuculuk koalisyonu çerçevesinde gelişen bir değişime yol açmıştır. Millî Petrol Davası çerçevesinde şekillenecek olan bu süreçte, ülkede meydana gelen makro gelişmeler, petrol politikasına dış etken olarak etki edecek ve bunun yanı sıra Küresel Petrol Krizi’nin ülkede oluşturduğu atmosfer Millî Petrol Davası politika savunuculuğuna mensup aktörlerin görüşlerinin belli ölçülerde de olsa kamu politikasına dönüşerek uygulama alanı bulmasına ön ayak olmuştur. Bu durum özellikle TPAO’nun güçlenmesine sebep olurken, petrol politikasında yabancı şirketlerin

etkisinin sınırlandırılmasına yol açmıştır. Bir sonraki bölümde, bu gelişmeler çerçevesinde 1970’li yıllarda meydana gelen politika değişimini ele alınmaya başlanılacaktır.

2.4 Devlet İşletmeciliğinin Yükselişi ve Düşüşü

En sonda söylenmesi gerekeni en başta söylemek gerekirse, 1960’lar boyunca petrol politikasında tartışılan tüm konular hem kamuoyu nezdinde konunun gündemde kalmasını sağlamış hem de petrol politikasında bu kez savunuculuk koalisyonlarının değişim süreci boyunca güçlü etkisinde alınacak artırımcı kararlara zemin hazırlamıştır. Bir önceki bölümde üzerinde durulan tartışma konuları, yani devletçiliğin çeşitli biçimleri olarak, TPAO’nun özellikle Petrol Ofisi’ni bünyesine katacak şekilde dikey bütünleşme yoluyla sektörde tek güç haline getirilmesi ve petrol sahalarının yalnızca devletin malı olması yönündeki görüşler bu yeni politika kararları üzerinde etkili olmuştur. Ancak bunların ötesinde bambaşka bir itici güç, bir dışsal etmen olarak ortaya çıkmıştır: Küresel Petrol Krizi. 1973’te patlak veren, 1979’da ikinci bir şok yaşatan ve 1980’lerin başına kadar etkisini sürdüren bu kriz Millî Petrol Davası etrafındaki tüm bu görüşlerin kısmen veya tamamen uygulanabilmesine olanak tanımış, Türkiye’nin içinde bulunduğu siyasal ve iktisadî ortam da bu kararların alınmasını bir bakıma kolaylaştırmıştır. Bu kararlar bir değişim olarak nitelendirilmelidir; ancak kamu politikası değişimi açısından incelenmeye muhtaçtır ve bu kez değişim sürecinin olgunlaşması itibarıyla farklı bir politika değişimi kuramı ile açıklanmasının gerekli olduğu görülmektedir. Sonuçları itibarıyla artırımcı ancak değişim süreci bağlamında savunuculuk koalisyonları etkisinde gelişen politika değişimi olarak tanımlayabileceğimiz bu dönemi, kamu politikası açısından neden bu şekilde tanımladığımızın bu bölüm boyunca açıklanması hedeflenmektedir. Tüm bu anlatıda birtakım dış faktörlerin yanı sıra değişime giden yolda bir araya gelen politika aktörlerinin oluşturdukları ve bir önceki bölümde doğuşuna şahit

olunan savunuculuk koalisyonlarının da etkisi izlenebilecektir. İlk olarak cumhuriyet tarihi boyunca petrol politikası üzerindeki en kapsamlı dışsal etmenlerden biri olarak adlandırılabilir olan Küresel Petrol Krizi'ne değinilmiştir.

2.4.1 Petrol Politikasında Dışsal Faktörlerin Etkisi: 1973 Petrol Krizi

Kamu politikasında dışsal etmen (*external factor*) kavramı, politika değişikliğinin önemli kaynaklarından biri olarak öne çıkmaktadır. Politika değişimi literatüründe, değişimin genellikle majör bir şok ile olabileceğine ilişkin görüşler ve bu majör şokların dışsal kaynaklı olabileceğine ilişkin birtakım görüşler bulunmaktadır. Örneğin Savunuculuk Koalisyonu Çerçevesi'ne göre majör bir politika değişikliğinin, herhangi bir politika sisteminin dışında gelişen bir dışsal sarsıntı olmadan gerçekleşmesi mümkün görünmemektedir (Sabatier ve Jenkins-Smith, 1993). Ancak bu dışsal sarsıntı yalnızca ülke dışı bir gelişmeden ibaret olarak değil; daha



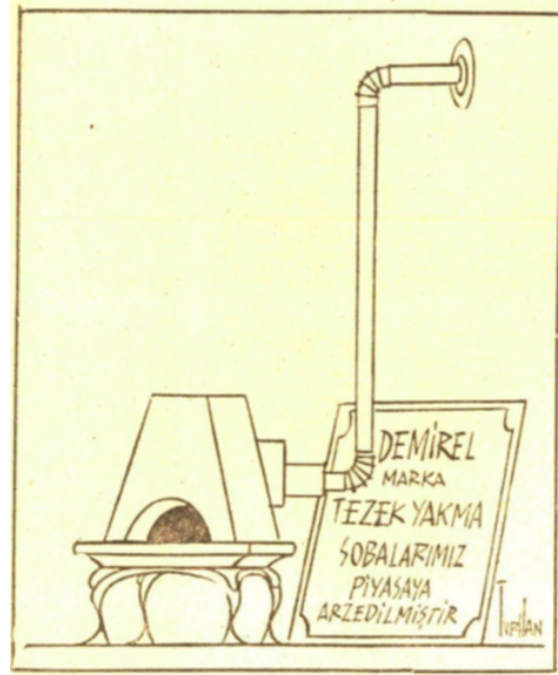
Görsel 4: Petrol Bunalımı sırasında ABD'de kiliseye dönüştürülen akaryakıt istasyonu (Falconer, 1974)

çok herhangi bir politika alt sisteminin dışında gelişen olayların o politikaya etki etmesi olarak anlaşılmalıdır (Nohrstedt, 2005). Bir diğer deyişle dışsal etmen, politikalar arası bir etkileşim olarak da tanımlanabilir. Bu çerçevede, 1973'te ortaya çıkan Küresel Petrol Krizi'ni dışsal bir faktör olarak tanımlamak ne kadar doğru olur? Petrol krizi olarak adlandırılan bu olaylar silsilesi, bu anlamda normatif bir yapıdadır; ama etki alanı bakımından daha çok ekonomik bir bunalımdır. Bu bunalım, başta özellikle kalkınmış Batı ülkelerini etkilemiş; sonrasında çevre ülkeleri de ekonomik anlamda etki altına alarak birtakım önlemler almaya itmiştir. Dolayısıyla petrol krizini hem bir diplomatik hem de

ekonomik bir kriz olarak varsaymanın ve bu krizin Türkiye'nin petrol politikası üzerinde ne tür bir etki oluşturduğuna odaklanılmasının gerekli olduğu düşünülmektedir.

1973 Küresel Petrol Krizi neden, sonuç ve etkileriyle başlı başına bir çalışma konusu olmakla birlikte, Türkiye'deki petrol politikasını kamu politikasında değişim meselesi açısından inceleyen bu tez çalışması için ayrıca önemlidir. 1973 Krizi, Petrol İhraç Eden Ülkeler Birliği'nin (OPEC) Ekim ayında İsrail ile Mısır ve Suriye'nin başını çektiği Arap ülkeleri arasında cereyan eden Yom Kippur Savaşı'nda İsrail'e destek veren Kanada, Japonya, Hollanda, İngiltere ve ABD'ye karşı petrol ambargosu ilan etmesiyle başlamıştır (US Department of State, 2012). DİE'ye göre (1982) özellikle kalkınmış Batı ülkeleri büyük ölçüde ucuz ve bol bulduğu petrole dayalı bir enerji tüketimi alışkanlığını sürdürürken, 1973 bunalımıyla birlikte petrol OPEC tarafından hem politik hem de ekonomik bir silah olarak kullanılmaya başlanmıştır.

Bu krizin altında yatan nedenler genel hatlarıyla şu şekilde sıralanabilir (Yergin, 2019): Dünyada ham petrolün %60'tan fazlasını üreten Petrol İhraç Eden Ülkeler Teşkilatı (OPEC), ham petrol için afişe edilmiş fiyatlarını Doğu Akdeniz'de varil başına 3,45 Amerikan dolarından 7,032 dolara; Basra Körfezi'nde ise 2,541 dolardan 5,036 dolara kadar yükseltip; Arap-İsrail Savaşı nedeniyle bazı devletlere karşı ambargo ve üretim kısıtlarına gidince, özellikle sanayi ülkelerinde



Görsel 5: 1979-80 kışında yaşanan fuel-oil sıkıntısı nedeniyle Başbakan Demirel'i hicveden bir karikatür Selçuk, (1980)

büyük bir endişe baş göstermiştir. Yılmaz ve Kalkan'a göre (2017) petrol üreticileri önemli

gelirler elde ederken, petrolü dışarıdan temin eden ülkelerin ekonomileri büyük zarar görmüş; bu durum “üretim kapasitelerinin, işsizliğin ve yetersiz bir ekonomik büyüme ile yüksek fiyat artışlarının görüldüğü” stagflasyon krizine dönüşmüş, fiyat istikrarı ve tam istihdam sağlanamaz duruma gelinmiş ve ambargo uygulanan ülkeler ekonomik daralmayla karşı karşıya kalmıştır. PDR’ye göre (1973) ise Türkiye her ne kadar temin güçlüğü ile karşılaşmamış olsa da bir önceki yıl ham petrol ithalatı için 142,8 milyon dolar ödemişken 1973’te bu meblağ %90’nın üzerinde artarak 274,3 milyon dolar olmuştur. 1972’den itibaren ülkeler arası gerginlikten dolayı ayak sesleri duyulmaya başlayan Arap-İsrail Savaşı ve bu durumun petrol üzerinde oluşturabileceği muhtemel etkileri Türkiye’nin bir ölçüde öngördüğü ve 1971’den itibaren çeşitli önlemler düşünmeye başladığı anlaşılmaktadır. Ancak PDR’nin bu iyimser tablosu, tam olarak yukarıda bahsedildiği gibi, asıl sorunun petrol politikasının bizzat kendi içinden değil; ekonomi politikası üzerinden geleceği gerçeğini değiştirmeyecektir. 1977 yılına doğru Türkiye çok ağır bir ekonomik fatura ile karşılaşacak; dış ticaret açığı –petroldeki küresel bunalımın da etkisiyle– yaklaşık dört kata, enflasyon ise neredeyse sekiz kata çıkacak ve bu artışta Kıbrıs Krizi ile Türkiye’nin yoğun ilişki içinde bulunduğu ülkelerdeki ekonomik bunalımla birlikte OPEC’in ham petrol fiyatlarını beş kat kadar artırması etkili olacaktır (Kepenek ve Yentürk, 2002: s. 194-195). Dahası, petrol politikasının hafızalarda en çok yer eden ve hâlen zaman zaman güncel politikada kullanılan, 1970’lerin sonunda petrol bunalımı kaynaklı olarak gelişen ünlü tüp ve benzin kuyrukları metaforu, politika imajı olarak çok yakında gerek politika disipliniyle uğraşanların gerekse kamuoyunun zihnine kazınacaktı. Dolayısıyla PDR, krizin henüz başındayken temin konusundaki iyimser beklentisinde de yanılmış görünmektedir.

Ancak bu gerçekliğe rağmen PDR’nin görece iyimser tutum ve görüşleri Pamuk tarafından da desteklenmektedir. Pamuk’a göre (2014), 1973 yılının sonbaharında uluslararası

piyasalarda petrol fiyatları 4–5 kat arttığında, Türkiye henüz ciddi bir döviz sıkıntısı içinde değildi (s. 243). Bu sıkıntının yoğun olmamasının başlıca nedenlerinden biri olarak göçmen işçi döviz girişlerinin ödemeler dengesi üzerinde yarattığı bolluk olduğunu öne süren Pamuk’a göre Kıbrıs Harekâtı sonrasında ABD’nin öncülük edeceği silah ambargosunun döviz harcamalarını artırması ve Petrol Bunalımı nedeniyle dünya ekonomisindeki daralmanın Türkiye’nin ihracatını olumsuz şekilde etkilemesi, asıl ekonomik krizin 1975’ten sonra hissedilmeye yol açacağının habercisiydi (Pamuk, 2014). Kepenek ve Yentürk de (2002) bu görüşe büyük oranda katılarak Kıbrıs Harekâtı’nın ve Petrol Krizi’nin küresel sonuçlarının, 1973 Petrol Krizi’nin Türkiye üzerinde doğrudan ve hızlı bir etki yarattığı görüşüne, Pamuk ile benzer şekilde, mesafeli görünmektedirler.

Dolayısıyla 1973 Petrol Krizi’nin, Türkiye’nin petrol politikası üzerindeki etkileri, en azından kısa vadede sınırlı görünmektedir. Bu durumda, 1970’lerde gündeme gelen Petrol Reformu Kanunu’na giden yolda petrol krizinden başka nedenleri de aramak yararlı olacaktır. Diğer taraftan da Petrol Reformu Kanunu ve Petrol Krizi’nin aynı dönemlere denk gelmesi, petrol politikası yapıcılarının bir öngörüsü ve yaklaşan krize karşı bir çeşit önlem olarak okunabilir mi? Bir sonraki bölümde, Petrol Reformu Kanunu dönemine doğru yol alırken bir taraftan da bu sorunun yanıtını aramaya çalışacağız.

2.4.2 Millî Petrol Davası: Yeniden Devletçilik-Yeniden Samsun’a Çıkmak

1960’lı yıllar boyunca petrol politikası çerçevesinde yapılan tartışmaların, 1954 sürecinden pek de farklı olmayacak şekilde, birkaç konu başlığı üzerinden ilerlediğinin üzerinde durulmuştu. Devletçilik-ekonomik liberalizm ikilemi (dönemine göre özel sermaye/hususî teşebbüs taraftarlığı gibi isimler de alabilmektedir), yabancı sermaye yandaşlığı-karşıtlığı ve ülkenin zengin petrol yataklarına sahip olduğu yönündeki umut, politika gündemini oluşturan

üç önemli unsur olarak öne çıkmıştır. Ancak burada devletçilik meselesi hem diğer konuları bir bakıma kapsar niteliktedir hem de ekonomi politikasının da temel sorunsallarından biridir. 1972 yılının sonunda meydana gelecek politika değişiminde devletçilik ve devletin petrol politikasındaki rolünün niteliği, en kayda değer konu başlıkları olarak karşımıza çıkmaktadır.

Aslında ilginçtir ki iktisat literatüründe, genel ekonomi politikası bakımından 1970’lerin, Türkiye’nin iktisadî modelinin devletçilikten özel sektör denetimine doğru değiştiği, özellikle kent ekonomisinin denetiminin kamu kuruluşlarından İstanbul ve Marmara Bölgesi’nde büyük holdinglere geçmeye başladığı yıllar olduğuna dair; hatta DPT’nin de bu yıllarda, 1960’lardan farklı olarak, özel sektöre öncelik vermeye başladığına dair tartışmalar bulunmaktadır (Pamuk, 2014: s. 250–251). Fakat bu yılların petrol politikası özelinde “yeniden devletçilik” denebilecek gelişmeler yaşanmıştır. Küresel Petrol Krizi ve buna bağlı ekonomik bunalımların yanı sıra bu durumun önemli bir nedeni; Muammer Aksoy, İlhan Selçuk, İhsan Topaloğlu gibi bürokrat, yazar ve akademisyenlerin 1960’lardan itibaren sistemli ve sürekli olarak öncülük ettiği, petrol konusunu kritik ve hayati bir millî mesele olarak konumlayan politika savunuculuğu koalisyonunun etkisidir. Şimdi bu konuyu biraz daha açarak bir önceki bölümde genel hatlarıyla doğuşuna tanıklık ettiğimiz Millî Petrol Davası’nın ayrıntılarını ve 1973 Düzenlemeleri üzerindeki etkisini ele alalım.

Selçuk'un (1967) petrol politikası bağlamında “yeniden Samsun’a çıkma” ihtiyacına işaret eden devletçi söylemi oldukça kapsamlı bir çağrıyı içermektedir. Konuyu bir çeşit millî



Görsel 6: 1973 Genel Seçimleri öncesinde Ege Bölgesinde bir köy kahvesi, orta üstte "millî petrol" afişi görülüyor. (AFSAD Arşivi, 1973)

mücadele başlatılması gerekliliği üzerinden okuyan ve petrolde devletin rolünün önemsendiği bu söylemin genel hatları, petrol sektörü için yabancı sermaye karşıtlığı üzerine kurulmuştur. Petrol sahaları tamamen devletin malı ve kontrolünde olmalı; petrol devlet tarafından çıkarılmalı, işlenmeli ve halka ulaştırılmalıdır. Buna bağlı olarak petrol konusunda,

TPAO çatısı altında, Petrol Ofisi ve rafinerileri de kapsayacak şekilde kapsamlı ve ayrıntılı bir dikey bütünleşme sağlanmalı, sadece ham petrol üretiminde değil; tüm *midstream* ve *upstream* sektörlerde –yani dağıtım, taşımacılık ve üretimde– birlik halinde devlet kontrolü sağlanmalıdır. Ulus ötesi petrol şirketlerine 1954 düzenlemeleriyle sağlanan tüm ayrıcalıklar geri alınmalı, hatta gerekirse yabancıların araştırma yaptıktan sonra ekonomik görmeyip “üstünü kapattığı” kuyularda yeniden araştırma yapılmalı ve bu kuyuların millî ekonomiye kazandırılması sağlanmalıdır. Bu görüşlerin 1960’ların ortamında genel bir destek görmesiyle 1965 ve 1967’de iki kez kanun değişiklikleri gündeme gelmiş; ancak amaçlanan bu değişiklikler gerçekleştirilememiştir. Bunun başlıca nedenlerinden biri, 1965’teki iktidar değişikliği ve Demirel Hükümetlerinin bu görüşlere mesafeli olmasıdır. Ancak 1970’lerin başından itibaren dünyayı sarmaya başlayan petrol bunalımı bir politika penceresi açmış, bu değişikliklerin yapılabilmesi konusunda bir fırsat ortaya çıkarmıştır. 1971 Askerî Müdahalesi ile iktidardan uzaklaşan Demirel’in yerine, özellikle bürokrasi içinde bu görüşlerin savunuculuğunu yapan İhsan Topaloğlu’nun söz sahibi olması, petrol politikasında “yeniden devletçilik” söylemini uygulanabilir hale getirmeye başlamıştır.

Yeniden devletçilik argümanını destekleyen –ve bu argümanla desteklenen– bir başka olgu, 1960’ların sonundan itibaren petrol politikasının ana unsuru haline gelmeye başlayan petrokimya endüstrisinin kurulma sürecidir. Bu süreç devlet tarafından o kadar önemle ele alınan bir konu haline gelmişti ki petrol politikasının ana metinlerinden biri olarak nitelendirebileceğimiz Petrol Faaliyeti Yıllık Raporu’nun adı dahi, daha önce üzerinde durduğumuz gibi, 1967 yılında “Petrokimya Endüstrisi Kurulurken” olarak değiştirilmişti (PDR, 1967). Bu, PDR tarafından 50 yıl boyunca yayınlanan raporun tarihinde ilk ve son kez karşılaşılan bir durumdur. Petrokimya endüstrisine ilişkin hedefler, devletin temel sosyoekonomik politikasını ilan ettiği Kalkınma Planlarına da yansımıştır. Genel olarak devletin ara malı ihtiyacını karşılamasının bir yükümlülük olduğuna işaret eden 1. ve 2. Kalkınma Planları, petrolün tüm alt sektörleriyle iştigal eden tek bir kamu kuruluşu ihtiyacı olduğunu; bunun da en yakın zamanda gerçekleştireceğini deklare etmektedir (DPT, 1963; DPT, 1967).

Ancak bu dönemdeki petrol politikasının “yeniden devletçilik” yaklaşımına evrildiğini söylerken üzerinde durulması gereken görüş, petrol politikasının ana damarının bir çeşit Kurtuluş Savaşı’na dayandırılmasına inanan, bu nedenle de petrol için *yeniden Samsun’a çıkma* gerekliliğini savunan görüştür. Bu görüşün temel argümanları; 1954 Yasal Düzenlemeleri nedeniyle petrol yataklarının yabancıların bir bakıma “işgali” altında olduğu, bu yabancı petrol şirketlerinin ülke kaynaklarını sömürdüğü ve dahası, Osmanlı dönemindeki kapitülasyonlara benzer ayrıcalıklardan yararlandığıdır. Örneğin bu düşüncenin en ateşli savunucularından biri olan ve millî çıkarları koruduğunu düşündüğü iki bürokratin görevden alınmasına tepki olarak Petrol ve Madenleri Koruma Derneği’ni kurmaya karar veren Muammer Aksoy yürürlükte olan kanunu şu şekilde tanımlamaktadır:

Türk Petrol Kanunumuz, yabancı şirketlerin, düşüne taşına bir ülke zararına ve yabancı şirketlerin aşırı çıkarına olarak ortaya koyabilecekleri en mübalağalı ve en kabul edilemez çözümleri bir araya toplamış bir şaheserdir. Petrol kanunumuzun başka hiçbir ülkede eşine rastlanmayan bu çözümlerinden, yukarıda ancak birkaç tanesine dokunduk. (...) Çoğunluğunu AP'lilerin teşkil ettiği TBMM Petrol Araştırma Komisyonu bir buçuk yıl süren araştırmadan sonra bu gerçekleri iki yıl önce ana hatlarıyla kabul ve ilan etmiştir. (...) Türk Petrol Kanunu'nun nasıl bir kapitülasyon kanunu olduğunu ortaya koyan üç tane susturucu delili, siyaset adamlarımızın insafına sunacağız. (Aksoy, 1970: s. 2).

Aksoy özellikle planlı dönemin en önemli aktörü konumundaki DPT'nin planlarıyla AP'nin uygulamaları arasındaki farkları eleştirmekte ve bu farkların özellikle rafinericilik sektöründe yoğunlaştığına işaret etmektedir (Aksoy, 1968). Ona göre petrol politikasında, planlar dışına çıkılarak, hesapsızca yapılan uygulamalar büyük kayıplara sebep olmuş; devlet eliyle yürütülmesi gereken yatırımlar için bazı özel şirketlere izin verilerek plan ilkelerinin dışına çıkmış ve petrol politikasında, özellikle devlet işletmeciliğindeki üst düzey atamalarda partizanca bir tavır takınılmıştır (Aksoy, 1968: 26-27). Aksoy, tüm bu uygulamalardan ise doğal olarak o dönemde iktidarda bulunan AP'yi sorumlu tutmaktadır.

Aksoy ve Selçuk tarafından konunun sürekli olarak politika gündeminde tutulmasını sağlanması meselenin demir üçgenden çıkışına önemli katkıda bulunmuştur. Petrol meselesinin Milli Petrol Davası'nın görüşleri doğrultusunda toplumun farklı kesimlerinde tartışılması bağlamında, örneğin, 28 Mayıs 1965'te Türk-İş ve Türkiye Millî Talebe Federasyonu (TMTF) tarafından "Petrol Millileştirilmelidir" temalı "Türkiye'yi sömüren yabancı şirketler kahrolsun" "Türkiye Vietnam olmayacak!" "Kahrolsun Emperyalizm" başlıklı afişler bir gecede tüm İstanbul'a asılınca 50 öğrenci gözaltına alınmıştır ("Petrolün Millileştirilmesi", 1965). İTÜ ve ODTÜ Öğrenci Birlikleri yine 1965 yılı içinde, mevcut petrol politikasının tartışıldığı açık oturumlar düzenlemiş ve Muammer Aksoy bu oturumların başlıca konuşmacılarından olmuştur ("Petrol Politikamız Tartışıldı", 1965). Üniversite gençliği arasında MPD konusunda en etkili aktör olarak Türkiye Millî Gençlik

Teşkilatı (TMGT) isimli kuruluş ve onun 1960'lı yıllarda başkanlığını yapmış olan ve dönemin gençlik liderlerinden Alp Kuran'dır. Kuran'a göre (1965), 1954 kanunu; Türkiye'nin aleyhine işleyen, yabancılara karşılıksız imtiyazlar sağlayan, her yıl milyonlarca lira döviz kaybına sebep olan bir kanundur ve bu durumu bugün namuslu ve vatansever her Türk'ün kabul ettiği bir gerçektir. Kuran petrolün millileştirilmesi gerektiği argümanının nedenlerini sırasıyla şu şekilde ele almaktadır: (1) Millî güvenlik açısından, özellikle Kıbrıs Bunalımı göz önüne alındığında petrolün hayatî önemi göz ardı edilmemelidir; (2) İktisadî hayat ve kalkınma açısından böyle önemli sektörlerin devletin elinde ve denetimi altında bulundurulması zorunluluğu vardır, iktisadî liberalizmi benimseyen İngiltere gibi ülkeler dahi petrol sektöründe millileştirme yoluna gitmektedir; (3) Anayasa'nın 130. maddesinde yer alan tabii servetler ve yer altı kaynakları devletin hüküm ve tasarrufu altındadır hükmü çerçevesine, mevcut petrol yasası aykırıdır; (4) ülkenin siyasî bağımsızlığının yolu iktisadî bağımsızlıktan geçmektedir, petrol konusunda yabancılara 1954 düzenlemeleriyle tanınan geniş imtiyazlar millî bağımsızlığa aykırı durumdadır (Kuran, 1965: s. 19-25). Bu somut gelişmeler, halkın tamamında olmasa dahi işçi örgütleri ve üniversite öğrencileri arasında, petrol ve Milli Petrol Davası konusunda bir kamuoyu oluştuğunu ve Sabatier'in üzerinde durduğu bir politika savunuculuğu koalisyonunun ortaya çıktığını gösteren bir başka unsurdur.

SKÇ kapsamında araştırılması gereken bir diğer husus ise petrol politikası alt sisteminde farklı savunuculuk koalisyonlarının var olup olmadığının gözlemlenmesi ve farklı koalisyonlar arasındaki etkileşimin tespitidir. Bu dönemde petrol politikası alt sisteminde 1954 düzenlemelerine sahip çıkan AP çevresine yakın Milli Petrol Davası ile fikirsel mücadele içine giren bir başka savunuculuk koalisyonun görüşleri gazeteci-yazar Mehmet Lütfi Ballısoy tarafından *Türkiye'de Petrol Davası* isimli bir kitapta, 1965 yılında

yayınlamıştır. AP çizgisine yakın ve Millî Petrol Davası'nın genel itibarıyla karşısında yer alan bu koalisyonun en güçlü yönü, petrol sektörünü teknik anlamda çok iyi bilen iki önemli politika aktörünü barındırmasıdır: AP'nin önde gelen siyasetçilerinden Dr. Esat Kıratlıoğlu ve Türkiye'nin ilk petrol mühendisliği bölümünün kurucusu olan Prof. Dr. Ekrem Göksu gerek eğitimlerini bu alanlarda almış olmaları gerekse konuya birtakım teknik ayrıntılarla soğukkanlı olarak bakabilmeleriyle bu koalisyonun Millî Petrol Davası'na göre güçlü yanını oluşturmaktadır²². Kıratlıoğlu 1965 itibarıyla Türkiye'de petrol hususunda söz sahibi olabilecek teknik eleman sayısının otuz civarında olduğunu bildirirken; Göksu, "MTA'nın yetiştirdiği petrol mühendislerinden yarım düzineden fazlası (ki bu yarıdan fazlaya tekabül etmektedir) bugün Amerikan ve Kanada vatandaşlarıdır," demiştir. Böylece her iki isim de Türkiye'de petrol sektörünün yabancı sermayeye şiddetle ihtiyaç duyduğuna işaret etmektedir (Kıratlıoğlu, 1965; Göksu, 1965). Göksu bu argümanı devlet kurumlarına siyasetin çok fazla müdahil olduğu, bilim ve tekniğin geri plana atılarak mühendislerin işlerini sağlıklı bir biçimde yapmasına engel olduğu düşüncesiyle temellendirirken; Kıratlıoğlu bu iddiayı daha da ileri götürerek "... yabancı petrol şirketlerinin Türkiye'den atılmasını istemek petrolcü olarak en hafif tabiriyle akılsızlıktır; petrolün ne olduğunu bilmeyenlerin çabasını maruz görmek lazımdır." demektedir (Kıratlıoğlu, 1965). Bu ikisi isimden özellikle Kıratlıoğlu siyasetçi kimliğiyle Petrol Reformu Kanunu görüşmeleri sırasında bu koalisyonun en önde gelen temsilcisi olarak karşımıza çıkacaktır.

Farklı savunuculuk koalisyonlarının etkileşimi ve meselenin demir üçgenden çıkmasının etkisiyle Aksoy'un bahsettiği Petrol Araştırma Komisyonu 1966 yılında CHP milletvekilleri tarafından gündeme getirilmiş ve petrol kanununun millî menfaatlere aykırı olduğu

²² Göksu belirtildiği gibi İTÜ Petrol Mühendisliği kurucu öğretim üyesiyken; Kıratlıoğlu, Avusturya Graz Üniversitesi'nde petrol jeolojisi alanında lisans ve doktora eğitimi görmüştür.

şüphesiyle, petrol konusunda bir araştırma yapılması kararlaştırılmıştır (Duman ve Kaya, 2022). Yaklaşık 18 aylık bir çalışma sonucunda, 12 Ocak 1968’de komisyon başkanı AP’li Kemal Doğan Sungun’un açıkladığı rapora göre mevcut petrol kanunu artık ülke ihtiyaçlarını karşılayamamaktır ve petrol sektörü için yabancı sermayeye ihtiyaç duyulmaktadır (“Petrol Araştırma Komisyonu Raporu”, 1968). Ancak rapor, dönemin iktidar partisinin görüşlerinin aksine devletçi bir tutum sergileyerek, petrol konusunda kamu kurum ve kuruluşlarının öncü olması gerektiğini, o dönem yine gündemde olan Batman-İskenderun Boru Hattı’nın da tamamen devletin elinde olması gerektiğini bildirmektedir. Buna karşılık sadece birkaç ay sonra, 1968 yılı haziran ayında hazırlanıp TBMM’ye sevk edilen yeni kanun tasarısı, bu raporun aksine büyük oranda liberal öğeler taşımakta ve petrol politikasının 1954 çerçevesinin kollanıp güçlendirileceği izlenimini vermektedir (Duman ve Kaya, 2022).

Bir politika savunuculuğu koalisyonu olarak Milli Petrol Davası, petrol politikasında yabancı sermaye ve özel teşebbüs önceliği yerine devletçilik ilkesinin yeniden egemen kılınabilmesi için 1954 Kanunlarının yeniden ele alınması gerekli görmekteydi. Ek olarak, pratikte devletçilik ilkesinin politikada somut olarak kendini gösterebilmesi için mevcut durumda elde en güçlü aparat ise TPAO’ydu. Elbette Petrol Ofisi, ülke sathına yayılmasına çalışılan rafineriler ve kurulma aşamasında olan petrokimya endüstrisi de devlet eliyle ilerletilmekteydi. Ancak bunların hiçbiri 1960’ların sonu itibarıyla TPAO birikiminde görünmemektedir ve eğer devletçilik yeniden petrol politikasının ana karakteri olacaksa, bunun TPAO öncülüğünde yapılabileceği anlaşılmaktadır. İşte bu gerçeklik, özellikle Milli Petrol Davası savunucuları tarafından 1960’lı yıllar süresince TPAO’nun hükmi şahsiyeti politika gündeminde tutulmakta; öneriler genellikle petrol sektöründeki tüm kurum ve kuruluşların dikey bütünleşme yoluyla TPAO çatısı altında toplanması etrafında birleşmektedir. Dolayısıyla petrol politikasında “TPAO Dönemi” olarak da adlandırabilecek

ve 16 yıl kadar sürecek bir dönem başlamaktadır. Ancak bu dönemki uygulamaların resmî petrol politikası haline gelmesi için 1954 kanunlarıyla çizilen çerçevenin “değişmesi”ne, dolayısıyla bir kamu politikası değişimine ihtiyaç duyulmaktadır. Bu değişikliğin kamu politikası değişimi bakımından ise ne tür bir değişiklik olarak kategorize edilebileceğini ve politika değişikliği bağlamında nasıl tartışılabileceğini ayrıca ele almamız gerekmektedir.

2.4.3 SKÇ Etkisinde Bir Politika Değişimi: Petrol Reformu Kanunu

1960’lar boyunca süren tartışmalar ve özellikle Millî Petrol Davası düşüncesi etrafında şekillenen politika değişikliği önerilerinin hayata geçirilmesi için gerekli ortam ancak 1972’de oluşmuştur. 1965 ve 1968’deki kanun taslakları çeşitli nedenlerle hayata geçirilememiştir. 1965’teki kanun değişikliği taslağı o dönemki genel seçimlere takılmış, 1968’de ise Petrol Araştırma Komisyonu’nun çalışmaları ardından gündeme gelen kanun değişikliği talepleri yine 1969 Genel Seçimlerinin gündeme girmesiyle rafa kaldırılmıştır. Ancak 1965’ten itibaren petrol politikası konusunda gündeme gelen tartışmalar artık bir değişikliği kaçınılmaz hale getirmiştir. Yurtiçinde ve yurtdışında yaşanan gelişmeler, petrol politikasında görülen bu değişimin meydana gelmesine zemin hazırlamıştır.

Türkiye siyasî tarihinde 12 Mart Muhtırası olarak bilinen hadiseyle, 1971 yılında Türk Silahlı Kuvvetleri (TSK), Demirel başbakanlığında kurulan 34. Cumhuriyet Hükümeti’ni devirmiş; yerine teknokratlar hükümeti olarak bilinen ve Nihat Erim başbakanlığında kurulan 35. Hükümet ülkeyi yönetmeye başlamıştır. Demirel ve Adalet Partisi, 1954 düzenlemelerine genel hatlarıyla sahip çıkıyor ve Milli Petrol Davası düşüncesine karşı çıkıyordu. Bu karşı duruş, petrol politikasındaki statükonun 1970’lere kadar korunmasını sağlamıştır. Ancak yeni gelen hükümetin başbakanı olan ve –bu “partiler üstü” hükümette yer almak için istifa etmeden önce– CHP milletvekili olan Nihat Erim, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı olarak

kabineye Milli Petrol Davası tezinin önde gelen savunucularından biri olan İhsan Topaloğlu'nu atamıştır. Topaloğlu'nun göreve gelmesi, Milli Petrol Davası'nın inanç sistemini hayata geçirilebilmesi için uygun ortamı oluşturmuştur

Yurtdışındaki gelişmeler de 1972'deki Petrol Reformu Kanunu'na giden yolda etkili olmuştur. Küresel petrol krizi henüz patlak vermemiş olsa da krizin ayak sesleri, farklı şekillerde, 1971'den itibaren kendini hissettirmeye başlamıştı. 1971'de OPEC üyesi Basra Körfezi ülkelerin Tahran Anlaşması kapsamında ham petrole ciddi oranda zam yapma kararı alması ve hemen ardından bu ülkeleri Irak ve Suudi Arabistan'ın da takip etmesi, ülkenin yerli üretim petrol ihtiyacının, yerli üretim temposundan çok daha hızlı bir artış göstermesine neden olmuş; bu durum da petrol politikası için büyük çapta yatırım odaklı kararlar alınması zorunluluğunu doğurmuştu (PDR, 1971). Petrol politikasındaki bu değişiklikte küresel petrol krizinin *doğrudan* etkisi olmamıştır; ama hem öncü işaretlerin hem de politika yapıcı-uygulayıcıların, gelen bunalımı belli ölçüde doğru okumalarının *dolaylı* bir etkisi olduğu düşünülmektedir.

Bu iki önemli gelişmenin yanı sıra, 1960'ların ortalarından itibaren petrol politikası konusunda gerek teknokratların gerekse cumhuriyet tarihinde ilk kez olacak şekilde üniversite öğrencileri, sendikalar ve çeşitli toplum örgütlerinin taleplerinin gelişmesini ve bir çeşit baskı unsuru haline gelmesini de saymak gereklidir. 1961 Anayasası'nın oluşturduğu siyasal ve toplumsal ortamda bu kesimler petrol konusundaki isteklerini zaman zaman basın-yayın yoluyla, zaman zamansa tertip ettikleri konferans, seminer gibi tartışma alanlarıyla; taleplerini daha etkili şekilde duyurmak istediklerinde ise büyük kentlerde düzenledikleri açık hava toplantılarıyla gündemde tutmaya çalışmıştır. Kamu politikası açısından, oldukça teknik bir alan olduğunun daha önce birkaç kez üzerinde durduğumuz petrol politikasında ilk kez devlet, kamu kurumları, özel ve/veya yabancı şirketler ve basın dışında çeşitli toplum

kesimleri de görüşlerini duyurma çabasında olmuştur. Bu çabanın 1960'lar boyunca, Millî Petrol Davası'nı destekler nitelikte olduğunu; petrol konusunun artık tüm halkı ilgilendiren durumu da göz önüne alınarak kamusal bir bakış içermesi gerektiğini ve genel hatları itibarıyla anti-emperyalist bir çizgide gelişmiştir.

1972–73 düzenlemeleri, bir taraftan da TBMM Petrol Araştırma Komisyonu'nun 30.01.1968 ve 11.05.1970 tarihli iki farklı raporunun da bir sonucu olarak politika gündemine girmiştir. Bu metinlerin, Kıratlıoğlu'nun da işaret ettiği gibi (Özel Görüşme, Ekim 2022) petrol politikasının 1954 Çerçevesi'ne mesafeli ve eleştirel olduğunu söylemek yanlış olmaz. Zira iki çalışmada da TPAO'nun konumunun güçlendirilmesi ve yabancı sermayeye karşı bir tutum takınılması dile getirilmiştir ve bu durum, 1971 yılının aralık ayında TBMM'de görüşülmeye başlanacak Petrol Reformu Kanunu'nun ruhuna bir katkı olarak değerlendirilmelidir.

TPAO ile birlikte petrol politikasının baş aktörlerinden biri olan Petrol Dairesi Reisliği de tüm bu konjonktürel gelişmelere destek verir görünmektedir. 1972 yılı Bütçe Görüşmelerinde sunulan ön raporda petrol kanununun tadil edilmesi gerekliliğine vurgu yapılırken, "... petrol kaynaklarının milli çıkarlarımıza en uygun şekilde değerlendirilmesi maksadıyla (...) petrol kanunu tadil edilmeli ve bu değişikliğe kamu iktisadi teşebbüsleri öncülük etmelidir," denilerek bu husus kamuoyuna deklare edilmektedir (*Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi*, 1972: S. 269). PDR ayrıca 1970'ten itibaren yıllık raporlarında konuya dikkat çekmiş; yerli üretimin tüketime yetişemediğini ve bu gidişle yetişmesinin mümkün olamayacağını belirterek, açıkça olmasa da devleti yatırımlar konusunda bir bakıma göreve çağırmıştır.

Bu gelişmeler akabinde TBMM'ye gelen 1702 Numaralı Petrol Reformu Kanunu, 25.12.1972'de Genel Kurul'da görüşülmeye başlanmıştır. Cumhuriyet Senatosu üyesi Cemalettin İnkaya hem Senato'da hem de Millet Meclisi'nde, toplamda 11 gün boyunca gece gündüz sürecektir görüşmelerin tartışma alanlarını oldukça başarılı bir biçimde şu şekilde ifade etmiştir: "... birbirimize Atatürkçülüğü, yabancı sermayeyi, özel teşebbüsçülüğü, karma ekonomiyi, Kamu İktisadi Teşebbüslerinin fonksiyonunu yeteri derecede öğrettik," (CSTD, 1973d: 12). Gerçekten de petrol politikası dışında ekonomi politikasında, devletçiliğe, oradan tam bağımsızlığa kadar pek çok konunun, bazen bağımsız olarak bazen de iç içe geçerek tartışıldığı bu 11 gün, petrol politikasında değişiklik bağlamında bize en yoğun veriyi sunan dönemlerden biri olarak nitelendirilebilir. Ancak İnkaya yalnızca bir konuyu atlamış görünmektedir, o da kanunun ismiyle bağlantılı olarak bu düzenlemenin bir reform olup olmadığı meselesidir.

Her ne kadar teknokrat Erim Hükümeti hâlen ülkeyi idare ediyor olsa da Millî Petrol Davası'nın savunucularından İhsan Topaloğlu'nun Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı görevi pek uzun sürmemiştir. Topaloğlu'nun yerine, önce Nezih Devres, sonra da Mehmet Nuri Kodamanoğlu getirilecekti. Devres, bürokrasinden gelme bir bağımsız teknokrat olarak görev yapmışken Kodamanoğlu, aynı Topaloğlu gibi CHP üyesiydi (ETBK, 2021). Ancak Kodamanoğlu ne petrol politikası konusunda ne de enerji politikası konusunda daha önceki dönemlerde aktif bir görev almış, Millî Eğitim Bakanlığı kökenli bir bürokrattı. Meclis görüşmelerine Kodamanoğlu'nun başkanlığında girilmiş ve Bakan görüşmelerin ilk günü tasarının hedef ve ilkelerini şu şekilde özetlemişti:

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

Cumhuriyet tarihi boyunca ilk kez bir politika metninde, petrol politikası konusunda bir devlet kurumunun resmî olarak açık bir şekilde görevlendirilmiştir. Bu hedefler, kanunun genel gerekçesinde yer alan özel teşebbüsten ve yabancı sermayeden açık bir vazgeçiş anlamına gelen “eşitlik prensibi ve özel teşebbüse öncelik terk edilerek ihtisaslaşmış kamu kuruluşlarına petrol arama ve işletilmesinde öncelik tanınmaktadır” cümlesine dayanıyor; “politik ve stratejik sebepler nedeniyle petrol kaynaklarımızı mutlak olarak kendi kontrolümüzde bulundurmak” ifadesiyle siyasal bir amaç ilan ediliyordu (MMTD, 1972a: 85). Diğer taraftan, DPT'nin (1967) İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda yer alan “petrol arama, üretim, iletim, dağıtım ve satış faaliyetleri ile iştigal eden kamu kuruluşları tek bir organizasyonda birleştirilecektir” ifadesiyle uyumlu olarak PO'nun kapatılarak TPAO'ya devri de kanunun gerekçesinde yer alıyordu. Dahası, “kamu yararı” gözetilerek bir kamu hizmeti olarak ilk kez kabul edilen petrolün ithalatının da tamamen devlet eliyle yapılacağı belirtiliyordu (a.y.). Bu aşamada, petrol politikasında kamu yararı olgusunun ilk kez bir kamu politikası metninde ele alındığını söylemek gerekir. Petrol konusunda kamu yararı, görüşmecilerden PİGM (E) Yetkilisi Çağlan'ın da belirttiği gibi (Özel Görüşme, Aralık 2022) en riskli petrol sahasında dahi arama ve üretim yaparak, yurtdışından ithalatı azaltmak ve böylece toplumun geneline erişilebilir fiyatlardan petrol ürünlerini sunabilmek olarak tanımlanabilir.

Yine Geçici Komisyon Raporu'nda yer alan ifadeye göre bu reformla, kamuya tam yetki ve destek verilmesi esasının getirilmesi, özel şirketlere arama ruhsatı verme yetkisi de dahil

olmak üzere TPAO'ya çok geniş sorumluluk ve görevler verilmesi, Türk hukuk sistemine aykırı olduğuna işaret edilen petrol komiserliği müessesenin kaldırılarak idarî yargının tek yetkili kılınması ve Akaryakıtlar Dairesi'nin PDR'ye bağlanarak isminin Petrol İşleri Genel Müdürlüğü'ne dönüştürülmesinden sonra kurumun Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'na bağlanması tasarlanmıştır (MMTD, 1972a). Somut olarak nitelendirilebilecek bu değişim planı TBMM bünyesinde gerek Millet Meclisi'nde gerekse Cumhuriyet Senatosu'nda çok sert tartışmalara neden olmuştur.

Bu düzenlemelerin karşısında genel itibarıyla Adalet Partisi ve özelde de o dönemin önde gelen iki aktörü olan ve her ikisi de daha sonra kısa sürelerle de olsa Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı görevini üstlenecek Nahit Menteşe ile Esat Kıratlıoğlu yer almıştır. Daha önceki bölümlerde de belirtildiği gibi en öncelikli tartışma, bu düzenlemelerin bir reform olup olmadığı ile ilgilidir. Bu tartışma, hem reformun ontolojik olarak değerlendirilerek anlamı üzerinde durulması hem de bu düzenlemelerin bir reform olarak kabul edilse bile bağlamına ilişkin itirazlara dayanmaktadır. Reformun bir bakıma devletçilik ilkesinin yeniden canlandırılmasıyla eş tutulamayacağını ve “... biz reformu bir devletleştirme olarak kabul etmediğimizi beyan etmiştik. Reformu –bu durumda– ancak bir iyileştirme olarak mütalaa edebiliriz,” diyen Menteşe'ye, AP milletvekillerinden Özer Ökmen de bunun bir reform yasası değil, bir “TPAO yasası” olarak nitelendirilebileceğini söyleyerek destek vermiştir. Ancak ilginçtir ki Millî Petrol Davası çevresi de bu düzenlemenin bir reform olup olmadığına, AP'lilere benzer şekilde şüpheyile yaklaşmıştır. Örneğin Senatör Sırrı Atalay konuya bu yönden yaklaşarak,

“... reform Meksika'da olduğu gibi petrolü devleştirdiğiniz günü milli bayram ilan edip nesiller boyu bunun milli bayram kutlanmasıdır, budur reform (...) gerçekçi ve samimi olmak gerekirse petrol yasası bir reform değildir, reform yasasının tamamen dışındadır (...) petrol reformu ancak ortanın solu politikasında halkın yanında halkın yararına ve Türkiye'nin menfaatlerini düşünen CHP politikalarıyla mümkündür”

diyerek bu düzenlemenin bir reform olarak adlandırılmasına karşı çıkmıştır (CSTD, 1973b). Atalay bu yasanın reform değil ancak bir “değiştirme yasası” olabileceğini de iddia etmiştir. Bakan Kodamanoglu ise 1954 düzenlemelerindeki, hususî teşebbüs eli ve yatırımları ile petrol konusunda ülkenin maksatlarına varılabileceğine dair hükmün kaldırılarak çok önemli bir siyasî tercih yapıldığını belirtmekte ve bu değişiklikle bir reform yaptıklarını öne sürmektedir (CSTD, 1973c). Senato üyelerinden Suphi Gürsoytrak da bunun bir reform olamayacağını; çünkü devleti esas almaktan uzak olduğunu ve millî menfaatleri koruyamadığını ortaya koymakta, dolayısıyla getirilen bu düzenlemenin bir reform değil; ancak eski bir kanunu bir ölçüde revize eden bir düzenleme olabileceğine işaret etmektedir (CSTD, 1973d). Reform olgusunun neye karşılık geldiği konusuna bu noktada bir parantez açılması gerekir. Reform, 12 Mart Muhtırası’ndan sonra kurulan İdarî Reform Danışma Kurulu tarafından, kamu kuruluşlarının amaçlarında, görevlerinde, görevlerin bölünüşünde, teşkilat yapısında, personel sisteminde, kaynaklarında ve bunların kullanım biçiminde, metotlarında, mevzuatında, haberleşme ve halkla ilişkiler sisteminde mevcut aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri düzeltmek amacını güden kısa ve uzun vadeli, geçici ve sürekli nitelikteki düzenlemelerin tümü olarak tanımlanmaktadır (Övgün, 2013). Dolayısıyla Millet Meclisi’nde de Senato’da da ne Millî Petrol Davası yanlılarını ne de 1954 düzenlemelerinden uzaklaşılmasını endişeyle izleyen Adalet Partisi mensuplarını reform olduğuna ikna edebilmiş bir petrol politikası metni ile karşı karşıya olunduğu tespiti yapılmalıdır. Diğer taraftan, reform meselesinde bir noktaya daha dikkat çekilmesi konumuz açısından yararlı olur. Reform adlandırmasının 12 Mart Muhtırası’ndan sonra oluşturulan teknokrat hükümetin seri kanun tekliflerinin adı olduğu da Türkiye siyasî tarihinde görülmektedir. Muhtıradan sonra reform meselesi, ülkenin bir numaralı sorunlarından biri ilan edilmiş ve bir idarî reform seferberliği başlatılmıştı (Yayman, 2005). Dolayısıyla, Petrol Reformu Kanunu

da 1971 yılında Erim Hükümeti'nin bir çeşit reform serisi olarak gündeme getirdiği yasalar bütünün bir parçası olduğu anlaşılmaktadır. 30 Mayıs 1972 tarihli *Cumhuriyet* gazetesi nüshasında bu reformlar serisine geniş yer ayrılmış, reformların ve reformlara bağlı olarak Millet Meclisi'ne getirilecek yasaların genel niteliğinin Atatürkçü ve atılımcı olacağının altı çizilerek toprak (tarım), vergi ve maliye, maden ve petrol, eğitim ve gençlik alanları başta olmak üzere yeni hükümetin pek çok konuda reform yapmaya hazırlandığı belirtilmiştir ("Hükümet Atatürkçü ve Atılımcı Olacak", 1972). Bu durumda, reform isminin reformun niteliğinden çok, bir çeşit yeni düzenlemeler serisi olarak kullanıldığını belirtmek mümkündür. Burada Övgün'ün ortaya koyduğu gibi (2013) reformun özünde ilerlemeyi değil, yeniliği ve farklılığı yansıtması düşüncesi üzerinde durmanın yararlı olacağı düşünülmektedir. Bu tanımdan hareketle, belirli bir düzeyde farklılık içeren bu düzenlemelerin gerek Meclis'te gerek Senato'da gerekse kamuoyunda reform olup olmadığı ile ilgili tartışmalara yol açtığı görülmektedir.

Reform meselesi, devletçilik tartışmalarıyla da zaman zaman içkin olarak ilerlemiştir. Ancak yine de devletçilik-hususî teşebbüs tartışması, petrol politikasının bu yeni döneminin diğer önemli tartışma konusu olarak ele alınmalıdır. Ekonomik gelişmeler bakımından değerlendirildiğinde de Petrol Reformu Kanunu, aslında kısmî bir kırılma noktası olarak görülebilir. Boratav (2008), "içe dönük bağımlı gelişme" yılları olarak tanımladığı 1962–1976 döneminin yavaş yavaş sonlarına gelirken, genel kanının aksine bu dönemi Kalkınma Planlarına göre incelemenin sağlıklı olmadığına işaret eder. Ona göre yalnızca Birinci Kalkınma Planı diğer Kalkınma Planlarına göre ayrıksı durmaktadır. Bu plan büyümenin sürükleyici gücü olarak kamu yatırımlarını ve devlet işletmeciliğini görüp, ithal ikameci sanayileşmeyi tüm sektör politikalarını yönlendiren açık bir stratejik tercih olarak ortaya koyarken; örneğin İkinci Plan, *sarı sendika* tabirine atıfla "sarı plan" olarak nitelendiriliyordu

(Boratav, 2008: s. 126–127). Dolayısıyla bu durum, özellikle Millî Petrol Davası yanlılarının, konuyu devlet işletmeciliğinin ve kamu yatırımlarının önde olması şeklinde anlamasına yol açmaktadır. Ancak bu yasa, tanımlanışı itibarıyla dahi petrol politikasının iki tarafını da tatmin edememiştir. Petrol politikasında devletçilik meselesinin de gerek Meclis’te gerekse Senato’da benzer bir yönde tartışıldığı görülmektedir.

Bu tartışmanın referans noktasının Atatürk olması da üzerinde durulması gereken bir başka nokta olarak karşımıza çıkmaktadır. Millî Petrol Davası’nın önde gelen aktörlerinden İhsan Topaloğlu konuya tam olarak buradan yaklaşmakta ve “Atatürk devrinde devletçi, petrolde ise tamamen devletçi olduğunu kabul etme zorunluluğu vardır,” demektedir (CSTD, 1973a: s. 13-14). Bakan Kodamanoğlu’nun bu noktada Milli Petrol Davası’na yakın bir tutum izlediği anlaşılmaktadır. Kanunun Senato görüşmelerinin dördüncü gününde “Atatürk ve Petrol” konulu olarak betimlenebilecek uzun bir konuşma yapan Kodamanoğlu’na göre Atatürk devrinde uygulanan petrol politikası kapsamında yapılan düzenlemelerle görüşülmekte olan Petrol Reformu Kanunu büyük ölçüde örtüşmektedir. Bakan bu örtüşmeyi birkaç hususa dayandırmaktadır. (1) Petrol yatakları yine devletin tasarrufu altındadır ve bu bakımdan yasa, 1961 Anayasası ile de uyumludur; (2) Atatürk döneminde de hususî teşebbüs karşıtlığı yapılmamıştır; ancak birtakım özel durumlardan (bu durumların ne olduğuna ilişkin açıklama getirilmemektedir) dolayı devlete petrol konusunda öncelik tanınmıştır; (3) “petrol politikasında özel teşebbüse yer vererseniz Atatürkçü olmazsınız gibi bir noktai nazarda ısrar edilemez”. Kısaca Kodamanoğlu’na göre bu yasa, petrol politikasını yeniden Atatürkçü ilkeler doğrultusunda iktisadî olarak devletçi bir çizgiye taşımaktadır.

1702 numaralı yasanın görüşmeleri esnasında, Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu’nda düzenlemenin reform olup olmadığı hakkında, petrol politikasında devletçilik-ekonomik liberalizm arasında yaşanan gidip gelmeler hâricinde tartışılan bir üçüncü konu ise yabancı

sermayenin petrol sektöründeki yeri ve önemidir. O kadar ki kanun için oluşturulan geçici komisyonun başkanı olan Esat Kemal Aybar “... genel görüşmeler yapılacak reformun mahiyetinden ziyade yabancı şirket, yabancı sermaye konulu bir açık oturum halini aldı,” diyerek durumu oldukça iyi bir şekilde özetlemiştir (MMTD, 1972c). 1950’lerin başından itibaren petrol politikasının en önemli gündem maddelerinden biri olan yabancı sermayenin statüsünün petrol sektöründe nasıl ve ne ölçüde yer alacağı konusu bu düzenlemenin de en önemli tartışma konularından biridir. Ancak bu *reformun*, 1954’teki süreçten belli ölçülerde farklılıklar taşıdığını da eklemek gerekiyor. Öncelikle bu dönemde, yabancı sermayenin petrol sektöründeki imajının olumsuz etkilendiğinin altı çizilmelidir. Bu durumun nedeni ise 1964 yılında Kıbrıs’ta yaşanan krizin ardından Türk Hava Kuvvetleri’ne jet yakıtı sağlamayı reddeden Türkiye’de kurulu yabancı şirketlerin büyük tepki çekmesi ve dolayısıyla ilgili şirketlerin ülkedeki statüsünün ilk kez açıktan tartışılmaya başlanmasıdır (MMTD, 1972b). Yabancı şirketlerin bu davranışını 1954 düzenlemesine bağlayan Sezai Orkunt, “18 yıldır verilmiş olan aşırı imkân ve imtiyazların karşısında devlet kuruluşlarına eşit bir rekabet imkânının verilmesini istiyoruz,” diyerek yabancı sermayenin petrol politikasındaki yerini eleştirmektedir (MMTD, 1972a). İlk Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı, dönemin milletvekili Hüdaî Oral da benzer bir bakış açısından hareketle, yabancı sermayenin millî menfaatlere aykırı hareket ettiğini, ATAŞ Rafinerisi’nin 1964 Kıbrıs Bunalımı’ndaki tutumundan²³ bahsetmiştir. Ayrıca Oral, 1954–1972 yılları arasında yabancıların petrol aramaya 60 milyon TL kadar harcadığını, bu tutarın TPAO’nun tek başına yaptığı harcamayla eşit olduğunu vurgulayarak yabancıların bazı çevrelerce iddia edildiği kadar “başarılı” olmadığını iddia etmiştir (MMTD, 1972a ve 1972c). Oral özet olarak petrol sektöründe 18 yıldır yer alan

²³ ATAŞ Rafinerisi’nin özellikle Kıbrıs Bunalımları sırasındaki tutumu tartışmalıdır. Hem 1963’te hem de 1974’te rafineri Türk Hava Kuvvetleri’ne çeşitli nedenlerle jet yakıtı temin etmeyi reddetmiştir. Ayrıntılı bilgi için: Binici, 1971.

yabancı şirketlerin bir çeşit sömürgeci zihniyete sahip olduğunu iddia etmektedir. Aynı doğrultuda, konuyu petrol politikasında kapitülasyonların varlığına kadar götüren bazı tartışmaların da yaşandığı görülmektedir.

Yabancı sermaye tartışmasında, karşıt cephede Adalet Partililerin yer almaktadır. Yabancı sermayenin gerekliliğinden hareketle argümanlarını kuran AP üyelerinin sözcülüğünü, daha önceki tartışmalara benzer bir biçimde Nahit Menteşe ve Esat Kıratlıoğlu yapmaktadır. Bu çalışma kapsamında kendisiyle yapılan özel mülakatta Kıratlıoğlu benzer görüşlerini tekrarlamış; o dönem ülkenin içinde bulunduğu teknik yetersizlikleri işaret ederek yabancı sermayenin petrol sektörü için bir ihtiyaçtan ziyade zorunluluk olduğunu dile getirmiştir (Kıratlıoğlu, Özel Mülakat, Ekim 2022). Her ikisi de daha önce de belirtildiği gibi, kısa sürelerle de olsa Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı yapan bu isimler, yabancı sermayenin Türkiye'nin petrol politikası için gerekli olduğuna iki düşünce üzerinden yaklaşmaktadır. Bunlardan birincisi, Türkiye'nin 1970'lerin koşullarında, hâlen içinde bulunduğu teknik yetersizliklerdir. Örneğin Kıratlıoğlu, yabancıları dışlamanın kesinlikle mümkün olmadığını belirterek, bunun nedeninin, yabancıların teknik uzmanlıkları olduğunu ileri sürmekte; bu duruma somut örnek olarak ise TPAO'nun Balkar Dağı'nda yaptığı petrol aramalarında başarısız olmasını; ancak ardından Mobil'in burada yoğun miktarda ham petrol bulmayı başarmasını anlatmaktadır (*MMTD*, 1972c). Diğer taraftan kamuya bu düzenlemeyle tanınan hakları “sınırsız” olarak tanımlayan AP Milletvekili Suat Kılıç ise bunun pratikteki sonucunun tümüyle yerli ve yabancı özel kesimi petrol alanından çıkarmak olacağını, SSCB'nin dahi teknik anlamda yararlanmak için yabancı sermayeyi ülkeye davet ettiğini belirtmektedir (*MMTD*, 1972e). Kılıç bu noktada hem ciddi bir devletçilik eleştirisi yapmakta hem de “aşırı devletçilik” olarak tanımlandığı yaklaşımın gideceği noktanın Türkiye'nin

kalkınması önünde ciddi bir engel olacağına işaret etmektedir. Menteşe de yabancı sermaye gerekliliğini şu şekilde özetlemektedir:

Teknolojik imkanlarımızın kıt oluşu mali imkanlarımızın kıt oluşu yabancı sermayeyi ülkeye davet etmemize neden olmuştur (...) hükümlerimiz olduğumuz ülkede petrolün çıkması, kim çıkarırsa çıkarsın daha mı iyi yoksa yabancı memleketlerden ithal etmek mi daha iyi bir seçenek olacak (...) Acı gerçek şudur ki TPAO'nun istihali düşmektedir. Diğer şirketlerin de yabancı şirketlerin de istihali düşmektedir (MMTD, 1972e: s. 30).

Menteşe özellikle petrol arama ve çıkarmadaki düşüş eğilimini geniş bir perspektiften gözlemleyerek, petrol politikasında ihtiyacın veya asıl problemin ham petrolün kim tarafından çıkarılacağı değil; kim olursa olsun petrolün çıkarılması ve petrol çıkarmak isteyen tüm kurum ve kuruluşlara, yerli ya da yabancı olmasına bakılmaksızın gerekli kolaylıkların ve imtiyazların sağlanması olduğu şeklinde görüşlerini açıklamaktadır. Bu açıklamalar bir bakıma AP'nin yabancı sermaye konusunda o dönemki resmî görüşünü de özetlemektedir.

Öte yandan, petrol politikasındaki bu değişikliğin devletçi karakterini zayıf olarak değerlendirenler de bulunmaktadır. Bu tür değerlendirmeleri, AP ve Millî Petrol Davası'nın yanında “Üçüncü Yol Önerisi” olarak isimlendirebiliriz. Üçüncü yol önerisinin başını Türkiye İşçi Partisi (TİP) ve partinin genel başkanı Mehmet Ali Aybar çekmektedir. Milli Petrol Davası yaklaşımına yakın bir düşünce benimsediği izlenimini uyandıran TİP'in konuyu daha sol bir perspektiften ele aldığı görülmektedir. Bu bakışlarıyla Milli Petrol Davası'ndan da ayrıksı görünen TİP ve Türkiye'deki petrol sektörünün durumunu “Yağma Hasan'ın Böreği²⁴” olarak nitelendiren Genel Başkan Aybar, petrol sektörünün tamamında işletmeciliğin ancak ve ancak devlet eliyle yapılmasında Türkiye'nin ve Türk ulusunun

²⁴ Kimsenin korumadığı, hakkı olan olmayan herkesin faydalanabildiği, sahihsiz mal mülk anlamında, özellikle Trakya bölgesinde kullanılan bir deyim.

menfaati olduğunu öne sürerken; özellikle, yerli ya da yabancı fark etmeksizin, yeterince sermaye karşıtlığı üzerine kurulmamış olduğunu düşündükleri bu düzenlemenin karşısında görünmektedir (*MMTD*, 1972d: s. 3–4). Petrol politikasında devletçiliğe doğru bu kaymayı yetersiz bulan; ancak TİP gibi örgütlü olmayan bazı şahsî aktörler de göze çarpmaktadır. Bu politika aktörlerinin genellikle Senato’nun o dönemki üyeleri arasındadır. Örneğin, Kocaeli Senatörü Fatma Hikmet İşmen, “... eğer Atatürkçü olduğumuzu iddia ediyorsak, kanun neden devletçi ilkelerle hazırlanmıyor?” diye sorarak düzenlemeyi eleştirmektedir (*CSTD*, 1973a). Bu konuda İşmen’in görüşlerine destek veren, eski Millî Birlik Komitesi üyesi ve Tabii Senatör Suphi Gürsoytrak da “... yabancı şirketlerin bundan böyle Türkiye’de faaliyetlerine son verilmesi ve petrol ameliyelerinin pazarlama da dahil olmak üzere devlet eliyle yürütülmesinin zaruret olduğuna işaret ederim,” diyerek petrolün sadece arama safhasında devletçilik değil; tüm alt sektörlerinde tam bir devletçi petrol politikası uygulanmasının gerekliliğine dikkat çekmiştir (*CSTD*, 1973b). Dolayısıyla, 1702 sayılı kanunun Senato’daki görüşmelerinin devletçilik konusuna özel bir önem atfedilerek geçtiğinin özellikle belirtilmesi gerekmektedir.

Tüm bu itiraz ve tartışmalar, kısa sayılabilecek bir süre için görevde kalan Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı Kodamanoğlu’nun karşısına çıkmıştır. 12 Mart Muhtırası sonrasında teknokrat ve *tarafsız* Erim Hükümeti’nin bir üyesi olan Kodamanoğlu’nun tüm tarafları bir orta noktada buluşturma çabasında olduğu gözlemlenmektedir. Asıl olarak bir CHP üyesi olan Kodamanoğlu, düzenlemeye gelen eleştirilere karşı, genel olarak Atatürkçülük üzerinden cevap vermeyi tercih etmiştir. Örneğin devletçilik ile ilgili eleştirilere cevaben, Atatürk’ün devletçilik anlayışının da “mutlak devletçilik” içermediğini iddia etmiş ve bu iddiasını “... bizim tasarımız gerçekten Atatürkçü anlayışın mahsulüdür ve Atatürk devrinde çıkmış kanunların esprisine tamamen uygundur,” diyerek açıklamıştır (*CSTD*, 1973a: s.13).

Bu açıdan bakıldığında bir ıslahat yapıldığını öne süren Kodamanoğlu, reform tartışmalarının da son derece gereksiz olduğuna ve bu Atatürkçü anlayışın yeniden gelmesinin başlı başına bir reform olduğuna işaret ederek “reform” sözcüğü konusundaki eleştirileri bertaraf etmeye çalışmıştır. Atatürkçülüğü reform hususunda bir referans noktası kabul eden Kodamanoğlu’na göre hususî teşebbüsün yeni düzenlemede dışlanması açık ve çok önemli bir siyasî tercih yapıldığına bir delalet olarak düşünülmelidir. Ancak yine bu siyasî tercih değişikliği, yine bizzat kendisi tarafından petrol sektöründe karma ekonomik sistem önerisi olarak sunulmaktadır (MMTD, 1972a). Dolayısıyla Kodamanoğlu’nun eleştirilere baktığı nokta, bahsi geçen her üç politika akımına mesafeli durmak ve tüm tarafları belli ölçüde de olsa ortak noktaya buluşturmakta yatmaktadır.

1973 yılının başlarında, henüz Küresel Petrol Krizi etkilerini, en azından Türkiye üzerinde, tam olarak hissettirmemişken Kanun, 3 Ocak 1973’te, Millet Meclisi’nde 194 kabul oyuna karşılık 114 ret, 14 çekimser oyla kabul edilmiş; 4 ay sonra, 5 Nisan 1973’te, 26 ret, 1 çekimsere karşılık 41 kabul oyuyla ile Cumhuriyet Senatosu’ndan geçmiş ve 18 Nisan 1973’te *Resmî Gazete*’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu resmî politika metninin kamu politikası değişikliği açısından durumunu değerlendirmeden önce, getirdiği nesnel ilkelere ve değişikliklere göz atmak yararlı olacaktır. İlk olarak, petrole ilişkin resmî bir metinde ilk kez kamu yararı olgusu kendisine yer bulmaktadır. Buna göre petrol aramalarına ilişkin kamulaştırmalarda, 37. Maddede, “Kamulaştırma kararı talep üzerine Genel Müdürlükçe – PİGM– verilir. Bu kamu yararına ilişkin bir karar hükmünde olup müteakip işlemler İstimlâk Kanunu hükümleri dairesinde cereyan eder,” denilerek bu tür işlerde kamu yararı gözetileceği hükme bağlanmıştır (Petrol Reformu Kanunu, 1973). Daha dikkat çekici olan ise kanunun genel yaklaşım bakımından da kamu yararı hassasiyeti gözetilerek hazırlanmış olmasıdır. Kanunun genel gerekçesinde kamu hizmeti ve kamu yararı prensiplerine uzunca

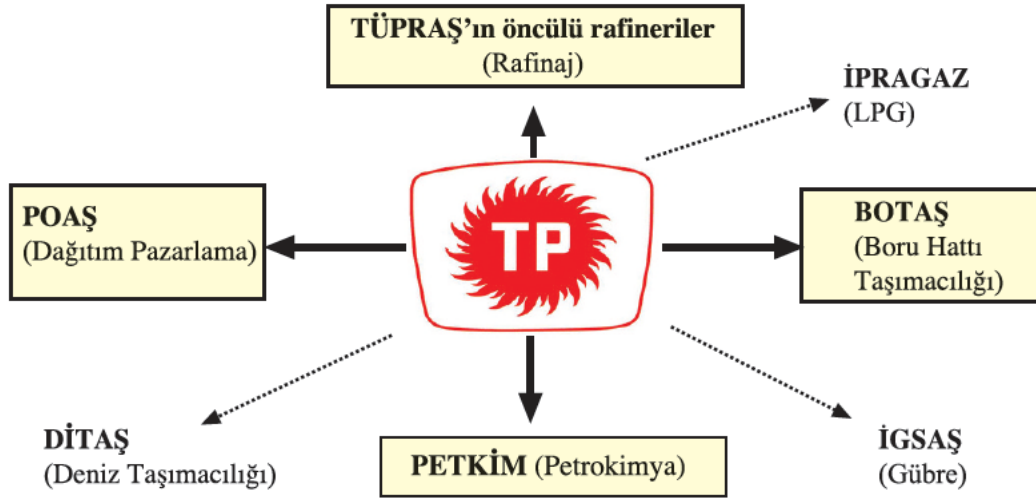
bir yer ayrılmış ve petrol sektörünün bir kamu hizmeti sayılması ve petrol politikasındaki tüm prensiplerin buradan hareketle kamu yararı çerçevesinde düzenlenmesi gerektiğinin altı çizilmiştir. 1702 sayılı kanunun olmasa da Millî Petrol Davası savunuculuk koalisyonunun öncü aktörlerinden biri olan İhsan Topaloğlu ve arkadaşlarının akaryakıt depo ve antrepolarının devletleştirilmesi için verdikleri madde teklifinin genel gerekçesinde yer alan şu ifadeler, kamu yararı meselesinin petrol sektöründe ele alınış biçimi açısından oldukça dikkat çekicidir:

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

Dönemin politika yapıcıları, kamu yararını sağlamanın yolunun devletleştirmeden ya da kamu sektörüne öncelik tanımaktan geçtiğine inanmaktadır. Bu inancı bir skala ekseninde düşünersek bu skalanın bir ucunda devletleştirmeyi millileştirmeye birlikte ele alarak boru hatlarından petrol sahalarına, ülkenin en ücra köşelerine kadar yayılmaya başlamış olan akaryakıt istasyonlarından petrol depolarına kadar sektörün tamamına devletçe el konulması ve işletilmesi düşüncesi yer alırken; bu kamu yararı skalasının diğer ucunda ise millileştirme düşüncesine mesafeli, karma ekonomiye yakın bir düşünce eksenindeki, petrolde kamu sektörüne öncelik tanınmasına olanak verilmesi yaklaşımı yer almaktadır. CHP sözcülerinden Sezai Orkunt genel olarak bu konuda TPAO'ya öncelik tanınması gerekliliğini öne sürerek, bu kamu kurumu öncülüğünde petrol meselesinin tek elde toplanmasının kamu

yararına olacağına dikkat çekmektedir (*MMTD*, 1972e). Enerji Bakanı Kodamanoğlu da kamu kuruluşlarına eski statülerinden farklı bir statü getirildiğini ve millî müessese olan TPAO'nun diğer özel ve/veya yabancı şirketlerle eşit muamele görmeyeceğinin altını çizerek bu konudaki pozisyonunu ortaya koymaktadır (*MMTD*, 1972e).

Geçmiş dönemle ile bir diğer önemli farklılık ise petrol politikası tanımının ilk kez kapsamlı bir şekilde ele alınıyor olmasıdır. Gerek teknik gerekse yaklaşım bakımından 1950'lerin başında petrol konusundan algılanan yegâne şeyin ham petrolün bulunması ve çıkarılması (diğer bir deyişle *upstream*) olduğu önceki bölümlerden hatırlanacaktır. 1960'lardan itibaren bu konu çeşitli çevrelerce eleştirilmeye ve petrol meselesinin kapsamlı şekilde ele alınmasına ihtiyaç olduğu belirtilmeye başlanmıştı (Aksoy, 1970; Tümer, 1967; Topaloğlu, 1966). Bu ihtiyaç konusunda kamuoyunda belli bir uzlaşma kurulmuşsa da hedefler konusunda farklılıklar bulunmaktadır. Daha önceki paragraflarda da belirtildiği gibi bu gaye millileştirmede, yalnızca TPAO'nun güçlendirilmesine dek uzanan bir ölçekte karşımıza çıkmaktadır. Bütünleşik ve kapsayıcı bir petrol politikasının ancak petrol kanunun değiştirilmesinden geçtiğinin anlaşılması için uzun bir süre geçmemiştir. Kodamanoğlu petrol politikasının oluşturulması ve uygulanmasıyla Petrol Dairesi'nin (yeni adıyla Petrol İşleri Genel Müdürlüğü) görevlendirildiğini deklare ederken Türkiye'nin petrol meselesinin artık yerli petrolü bulma hedefini aştığını, bunun yanında çık gibi artan petrol ihtiyacının millî ekonomiye en uygun ve güvenli yollardan temin edilmesi meselesine dönüştüğünü belirtmektedir (*CSTD*, 1973b). Sorun tanımının farklılaştığına işaret eden Kodamanoğlu bu noktada artık arama odaklı bir düzenlemeden vazgeçildiğine ve günün gereklerine de uygun olarak kapsamlı bir petrol politikası oluşturulmaya başlandığını belirtmektedir. Ek olarak, Kodamanoğlu'nun 11 gün süren görüşmeler sırasında “petrol politikası” ifadesini pek çok kez kullanmış olması da ayrıca dikkat çekici ve kayda değer bir durumdur.



Tablo 3: TPAO merkezli olarak 1973 düzenlemesinin verdiği yetkilerle belirli ölçüde oluşturulan dikey bütünleşme (Petrol-İş, 1999)

1973 yılının Nisan ayında yürürlüğe giren 1702 Sayılı Petrol Reformu Kanunu, 1954 tarihli 6326 sayılı orijinal kanuna yapılan son derece kapsamlı bir müdahale niteliğindedir. Bu kanunu bir TPAO Yasası olarak tanımlayan AP milletvekili Özer Ökmen'i haklı çıkarır şekilde TPAO geniş yetkilerle ve pek çok sorumlulukla donatılmıştır. Örneğin 3. maddede “Devlet adına müsaade, arama veya işletme ruhsatnamesi ile belge alma hakkı, 6327 sayılı Kanunla kurulmuş Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı'na aittir” hükmü yer almış; 64. maddeyle herhangi bir petrol sahası için ihaleye çıkılması TPAO iznine bağlanmış, diğer kişi ve kurumların yapacağı aramalarda gerek görüldüğü takdirde Bakan'ın talimatıyla TPAO tarafından denetim yapılması kararlaştırılmıştır. Pek çok idarî, malî ve denetimsel konudan da muaf tutulan TPAO, 3. maddenin açık iradesiyle, özellikle arama ve rafineri alt sektörlerinde tek yetkili kuruluş haline getirilmiş, Kuruluş petrol sektöründe devlet işletmeciliğinin yegâne temsilcisi olarak ilan edilmiştir. Diğer taraftan petrol sektörünün 1954'ten bu yana en önemli aktörlerinden olan Petrol Dairesi Reisliği, Petrol İşleri Genel Müdürlüğü'ne dönüştürülmüş; Akaryakıt Dairesi de bu kuruma bağlanarak teşkilatı hacim olarak genişletilmiştir. Kodamanoğlu'nun petrol politikasını oluşturma ve uygulamayla

görevlendirildiğini söylediği bu yeni kuruluş her ne kadar hacim olarak büyüye de 18 yıldır belli ölçülerde olsa koruduğu özerkliğini yitirmiş görünmektedir. Bunun bir nedeni, yargı ve idare sisteminden ayrıksı olmasını sağlayan petrol komiserliği kurumunun kaldırılması ve yeni kurulan genel müdürlüğün doğrudan Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'na bağlanmasıdır. Çağlan bu durumun, PDR'nin gitgide aşınan ve en sonunda Maden İşleri Genel Müdürlüğü ile birleşme süreciyle sonlanan bir zamanlar sahip olduğu “ölçülü” özerkliği kaybetme sürecinin başlangıcı olduğunu işaret etmiştir. Her ne kadar PİGM de PDR gibi tüzel kişiliği haiz ve karma bütçeli bir kurum olarak kurulsaydı da kanunun 5. maddesinde belirtilen “ETBK'ya doğrudan bağlıdır” ifadesi, görece özerkliğini kaybeden bir PDR ile karşı karşıya olduğumuzu göstermektedir. Bu somut gelişmeler, kanunun genel gerekçesinde ve Bakan'ın açıklamalarında yer aldığı haliyle petrol politikasında devlet işletmeciliğinin ve kamu yararının öncelendiği, kalkınma planlarında ortaya konan karma sistem önerisine sadık, devletçi öğeler içeren ve TPAO'yu güçlendiren bir düzenlemedir. TPAO'nun petrol sektöründe 1990'lara kadar süreceğ ege menliği ve sektörün neredeyse tek aktörü olma durumu, yasanın yürürlüğe girmesiyle birlikte resm i yete kavuşmuştur.

En sonra bırakılmış olsa da değ iş i k l i k bakımından en önemli geliş me özel –yabancı– sermaye öncelikli bir petrol politikasından kamu öncelikli bir yaklaşıma geç ilmesidir. Henüz yürürlüğe gireli birkaç ay olmasına rağmen bu durum yabancı petrol şirketlerini olumsuz etkilemiş ve gerek TPAO'nun büyüklüğüyle rekabet edemez durumda olması gerekse yabancı ortakların ülkeden ayrılmaya başlaması nedeniyle yerli-özel sermaye petrol sektörüne iyiden iyiye mesafeli konuma gelmiştir (Türkiye İş Bankası, 1974). Bu fikirler, petrol politikasında sonraki on yılın karşı argümanlarını özetlemesi bakımından kıymetlidir.

Kamu politikası değ iş i m i bakımından ise bu düzenlemenin ne ölçüde bir değ iş i k l i k olduğ u gerek değ iş i min karakteristiği gerekse içeriği ve olgunlaşma şekliyle tartışmaya açıktır. Bir

kere bu düzenleme bir ilerlemeden çok geriye dönüşü andırmaktadır. Burada geriye dönüşten kasıt, petrol politikasında 1954 öncesine benzer bir yaklaşımın yeniden benimsenmesine işaret etmesi olarak anlaşılmalıdır. Bu aşamada Lindblom'un politika değişimi konusundaki kuramını hatırlamak gerekir. Bilindiği gibi, ona göre (1979) politika değişiklikleri genellikle daha önce uygulanan politikalar arasında bir seçim yapma ve deneme-yanılmaya dayanmaktadır. 1973 Düzenlemesi'nin, gerek devletçiliğin belli ölçüde biçim değiştirerek de olsa geri dönmesi gerekse yabancı sermayeye karşı duyulan güvensizliğin petrol politikasında kurucu dönem olarak nitelendirdiğimiz 1954 öncesine benzer bir biçimde egemen olması, bize 18 yıldır denenmiş olan petrol politikasının istenen düzeyde başarılı olmadığını ve denenen yabancı sermayeyi önceleyen ve hür teşebbüsçü petrol politikasından bir vazgeçiş gösterir. Bir diğer deyişle, petrol politikasında politika inşası ve 1954 sürecinde oluşan iki düşünce hattından petrol politikasında birinci hattı temsil eden inşa sürecinin yeniden tercih edilmesidir. Övgün'ün tanımındaki gibi reform bir ilerleme olarak varsayılırsa, bu düzenlemeyi bir ilerlemeden çok bir geriye dönüş ve politika değişikliği bakımından sonuçları ile çıktısı itibarıyla bir artırıcı değişim olarak görülebilir.



Görsel 7: Milli Petrol Davası içindeki politika aktörlerinden biri de Türkiye siyasi hayatında önemli bir yeri olan İsmail Cem'di. (Cem, 1966)

Ancak bu somut durum bizi kamu politikası değişimi yaklaşımı bakımından birtakım başka tespitler yapmaktan geri bırakmamalıdır. Bu bölümün daha önceki kısımlarında sıkça bahsedilen ve gerek petrol sektörünün kendi içinde gerekse artık basın ve kamuoyunda adından sıkça bahsettiren “Milli Petrol Davası” anlayışı inanç sistemiyle önemli ölçüde kurumsallaşmış bir politika savunuculuğu koalisyonu görünümünü sergilemiştir. Türkiye’de petrol politikası bakımından bu durum bir ilk özelliğini taşımaktadır. 1960’ların ortalarından itibaren petrol meselesine aynı pencereden bakan aktörlerin oluşturduğu bu koalisyon, Sabatier’in (1988) işaret ettiği kamu politikalarının inanç sistemleriyle aynı şekilde kavramsallaştırılması gerekliliği prensibine oldukça iyi bir örnek teşkil etmektedir. Bu inanç sistemi; derin ve yakın çekirdeğinde iktisadî bakımdan devletçi,

yatmaktadır. Bu anlamda da savunuculuk koalisyonu konuyu politika gündeminde tutma açısından da başarılı olmuş, böylelikle petrol meselesi halk nezdinde ilk kez bu kadar tartışma sahası bulmuş ve Türk-İş, TMTF ile TMTG gibi örneklerden de hatırlanabileceği gibi özellikle işçi örgütleri ve üniversite öğrencileri arasında bu “işgalden” kurtulmanın yolları aranmaya başlanmıştır.

Bir SK olarak Milli Petrol Davası'nın İnanç Sisteminin Unsurları			
	Ekonomik	Toplumsal	Siyasi
Derin Çekirdek	Devletçilik, Yabancı Sermaye Karşıtlığı	Kamu Yararı	Kemalizm, Merkez Sol-Sosyalizm
Yakın Çekirdek	İthal İkamecilik	Kamusal Hizmet	Anti-Emperyalizm, tam bağımsızlık
İkincil Yönler	Kamulaştırma, Millileştirme	Eşitlik	Milliyetçilik

Tablo 4: MPD İnanç Sistemi Unsurları

Bu noktadan hareketle, 1973 Düzenlemelerini, Lindblom'un politika değişikliği disiplini bağlamındaki klasik yaklaşımı yerine, Sabatier'in önemli politika değişimi kuramlarından biri olan Politika Savunuculuğu Koalisyonu çerçeve önerisi bakımından ele almanın gerekli olduğu görülmektedir. Ayrıca bu durum özellikle Milli Petrol Davası ve onun bir savunuculuk koalisyonunun Türkiye için erken denebilecek bir örnek olmasıyla da önem kazanmaktadır.

Petrol politikasındaki 1973 sürecinde bir Millî Petrol Davası koalisyonu gerçekliğinden bahsedilebilir; ancak Sabatier'in ortaya koyduğu çerçeve önerisi, değişimin farklı savunuculuk koalisyonları arasında politika öğrenimi yoluyla uzlaşmadan ya da karşılıklı etkileşimden kaynaklı bir değişimi de tasvir etmektedir (Sabatier, 1988). Bu noktada Millî Petrol Davası bir savunuculuk koalisyonu olarak kabul edilebilir olmakla birlikte başka

koalisyonların varlığı da önemli görünmektedir. 1960'lar boyunca böyle bir savunuculuk koalisyonunun varlığı arandığında AP ve periferisinin kendisini varisi olarak gördüğü DP'nin gerçekleştirdiği 1954 düzenlemelerine sahip çıktığı anlaşılmaktadır. Örneğin bu çalışma kapsamında dönemin önemli tanıklarından biri olan Esat Kıratlıoğlu, DP düzenlemesinin serbest piyasa koşullarını kurabilmek için çok önemli bir adım olduğunu belirtmiş, devletin petrol alanında, özellikle yabancı sermaye olmadan hareket edebilmesinin o dönem için mümkün olmadığını; ancak Milli Petrol Davası çatısı altında ortaya çıkan hareketin üyelerinin bu gibi gerçekleri petrol sektöründen yetişmedikleri için kavramakta zorlandıklarını, kendisiyle yapılan özel görüşmede *yeniden* belirtmiştir (Kıratlıoğlu, Özel Görüşme, Ekim 2022). Milli Petrol Davası, mevcut petrol politikasından



Görsel 8: AP Genel Başkanı Demirel'in ("Millileştirmeye Karşıyız", 1965) petrol politikası hakkında bir beyanattı

hoşnutsuz olan kesimler tarafından ortaya atılmıştır; bu Sabatier'in savunuculuk koalisyonlarının herhangi bir politika alanında mevcut bulunan gerek organizasyon gerek düzenleme gerekse düşünce bağlamında kurumsal yapılardan memnun olunmaması üzerine ortaya çıktığı teziyle uyumludur (Bennett ve Howlett, 1992). AP üye ve çevresi bu bakımdan, mevcut durumla ilgili bir memnuniyetsizlik ve eleştiri içinde görünmemiştir; dolayısıyla sistemli bir savunuculuk koalisyonu ortaya çıkarma istek veya gayretinde olması beklenmez. Yine de gerek Petrol Araştırma Komisyonu çalışmalarından gerek Reform Kanunu görüşmelerinden ancak bu ikisinden de önemli olarak bu dönemde özellikle *Milliyet*, *Son Havadis* ve *Tan* gibi o dönem AP çizgisine yakın gazetelerde yazıları yayımlanan Bedii Faik, Tekin Erer, Yusuf Ziya Ortaç gibi köşe yazarları ile endüstriden gelen Esat Kıratlıoğlu, akademik camiadan gelen ve Türkiye'nin ilk petrol mühendisliği bölümünün kurucusu olan İTÜ öğretim üyesi Ekrem Göksu gibi isimler Millî Petrol Davası kadar sistemli ve sürekli

olmasa da bir anlamda karşı görüşleri içeren bir savunuculuk koalisyonu oluşturmuşlardır. Daha önce üzerinde durulduğu gibi, Mehmet Lütfi Ballısoy isimli gazeteci 1965 yılında, bu isimlerin yazı ve görüşlerini *Türkiye’de Petrol Davası* isimli bir kitapta toplamıştır. Özellikle Kıratlıoğlu ve Göksu gibi aktörlerin hem düşünsel mücadele hem de politika yapım sürecinde bu savunuculuk koalisyonunu temsilen etkin oldukları gözlemlenmektedir.

Dolayısıyla, özetlersek, Sabatier’in çerçeve önerisi içinden bir perspektif oluşturulduğunda, Millî Petrol Davası’nın, Weible ve Sabatier’in (2007) bir politika savunuculuğu koalisyonunun gözlemlenebilmesi için belirli bir inanç sisteminin paylaşılması, bir zaman dilimini kaplayacak şekilde süreklilik göstermesi ve bir ölçüde de olsa birlik içinde görünme unsurlarını karşıladığı görülmekte iken, aynı politika sistemindeki AP çevresinin oluşturduğu koalisyon bu bakımdan kuramsal beklentiye belirli oranda karşılarsa da sistemli ve yaygın olma noktasında ise MPD ile karşılaştırıldığında bir miktar daha sorunlu görünmekle birlikte değişim sürecinin genelini SKÇ’nin temel argümanlarını karşılar durumda olduğu görülmektedir.

Bu noktada bir parantez açarsak, bu dönemi Baumgartner-Jones kuramından hareketle ne ölçüde değerlendirebiliriz? Arka planda 1971 Muhtırası’yla genel siyasî bir değişimin varlığı, tarihsel bir gerçeklik olarak ortada durmaktadır. Ancak Kesintili Denge Kuramı’nın öngördüğü en önemli kriterlerden olan yeni organizasyonların oluşturulması ya da ortaya çıkması olgusu bu dönemde gözlemlenmemektedir. Düzenlemeler öncesi petrol sektörünün ana aktörleri olan TPAO, PO, PDR gibi kurumlardan yalnızca PDR’de bir isim değişikliğine gidilmiş ve TPAO ile birlikte yetki ve sorumluluk sahaları genişletilmiştir. Bu durumun altında sonuçları itibariyle artırıcı bir değişiklik olarak nitelendirdiğimiz devletçiliğe bir

çeşit geri dönüş teması yatmaktadır. Dolayısıyla bu süreçte 1954 dönemi gibi kesintili bir değişim gözlemlendiğini öne sürmenin iddialı olduğu düşünülmektedir.

Tüm bu durumlar göz önüne alındığında çıktıkları itibariyle petrol politikasındaki iki hat arasında yeniden tercihin yapıldığı bir dönem olarak ele alabileceğimiz 1973 yılı, yine de 1960'ların ortalarından itibaren ortaya çıkan bir politika savunuculuğu koalisyonunun artırımcı değişim kararlarına alınmasına zemin hazırlaması ve bunu da kendi inanç sistemleriyle uyumlu şekilde kısmen de olsa başarabildikleri bir dönem olarak okunmalıdır. Millî Petrol Davası, SKÇ'nin kuramsallaştırdığı parametreler bakımından bir politika savunuculuğu koalisyonu olarak petrol politikası alt sisteminde somut olarak ortaya çıkmıştır; Milli Petrol Davası gibi sistemli ve sürekli olmasa da karşıt görüşleri içeren AP çevresinin oluşturduğu, teknik yönü güçlü başka bir savunuculuk koalisyonu da politika alt sisteminde görülmüştür. Bu savunuculuk koalisyonları Petrol Reformu Kanunu'na giden yolda en az on yıllık bir zaman diliminde etkili olmuşlardır ve karşılıklı etkileşime gerek düşünsel gerekse politika yapımı süreçlerinde girmişlerdir. Bu süreçte ayrıca petrol politikası elit karakterinden sıyrılmış basın, akademik çevreler, üniversitelerde ve çeşitli toplum kesimlerinde tartışma konusu haline gelerek demir üçgen dışına çıkmıştır. Daha önce de bahsedildiği gibi alınan kararlar artırımcı karakter taşımaktadır; ancak bu kararların alınmasına giden yolun olgunlaşması üzerinde Milli Petrol Davası'nın etkisi yadsınamaz. Milli Petrol Davası'nın itici gücü ve reform kanunu üzerinde kanun maddelerinden ve meclis tartışmalarından da anlaşılabileceği gibi etkisi göz ardı edilemez durumdadır. Tüm bunlar olurken yalnızca petrol politikası içindeki gelişmeler ve gözlemlenen savunuculuk koalisyonlarının inanç sistemlerinin etkisi görülmemiş, bir taraftan da Türkiye'nin 1960'lı yıllardan 1970'lere uzanan dönemde deneyimlediği planlı kalkınma yaklaşımı, 1961

anayasasının oluşturduğu toplumsal iklim ve uluslararası düzlemde petrol bunalımının öncü ayak seslerinin de etkisi de gözlemlenmiştir.

Milli Petrol Davası Sabatier'in çerçevesini SKÇ'de çizdiği bir savunuculuk koalisyonu olarak Türkiye'de 1960'lardan 1973 Petrol Reformu Kanunu'na uzanan dönemde etkili olmuş ve devletçilik, yabancı sermaye karşıtlığı ve kamu yararı düşüncelerini içeren kendi inanç sistemini 1973 düzenlemelerinin en önemli tartışma konularını haline getirerek politika gündemine getirmiş ve politika değişikliğine neden olarak kısmen de olsa resmi politikaya dönüştürmekte başarılı olabilmektedir. Dolayısıyla bu değişiklikler savunuculuk koalisyonunun kendi inanç sistemini politikaya dönüştürme arzusunun önemli bir etkisiyle alınan, savunuculuk koalisyonunun bu anlamda başarılı sayılabileceği ve sonuçları itibariyle artırıcı nitelikli kararların alındığı bir politika değişimi dönemi olarak değerlendirilmektedir. Değişim döneminin sonuçları itibariyle artırıcı karakteri taşıması petrol politikasında devletçilik, yabancı sermaye karşıtlığı ve millileşme unsurlarından oluşan ve politika inşa döneminde ortaya çıkan, birinci hat olarak tanımladığımız inanç sisteminin, kamu yararı düşüncesinin de bu hatta bu dönemde eklenmesiyle birlikte, yeniden tercih edilmesinde yatmaktadır.

2.4.4 Bunalım Koşullarında “Petr’Oil ile Acıklı Bir Öykü”

Acıklı bir aşk öyküsü bu,
Bir yabancıya kapıldı gönlüm adı Peter, Oil soyadı
Ne rahatım kaldı dostlar ne huzurum petrole tutuldum tutulalı,
Öyle gururlusun, gelemem yanına
Girmişsin kim bilir kimlerin kanına,
Dolardan, Mark’tan başka laf çıkmaz dilinden,
Neler neler çekiyorum senin elinden²⁵.

1980 yılında Eurovision Şarkı Yarışması’nda Türkiye’yi temsil eden, Ajda Pekkan’ın seslendirdiği “Petr’Oil” isimli şarkı; popüler kültürdeki yeri bir yana, gerek uluslararası düzlemdeki Petrol Krizlerinin gerekse Türkiye’nin çalkantılı bir şekilde geçirdiği 1970’lerin petrol politikasında yarattığı krizin anahtar sözcüklerine işaret etmektedir: Temin güçlüğü, döviz sıkıntısı, ham petrol fiyatlarının önlenemeyen yükselişi, akaryakıt arzı problemleri ve aynı şarkıdaki gibi sürekli bir huzursuzluk; ancak bir taraftan da petrolün ulaşım, ısınma, elektrik üretimi, endüstri hammaddesi gibi toplumun tüm kesimlerini etkileyen bir metaya dönüşmüş olması nedeniyle bir taraftan da “acıklı ve *zorunlu* bir aşk hikâyesi”... Bu bölümde petrol politikasındaki ağır bunalım koşullarını ele alırken politika değişimi bakımından sorunlara çare bulmak için gösterilen çabaya ve bu çabanın ağırlıklı olarak basit artırımçı nitelikteki gelişimine tanık olunacaktır.

1970’lerin ikinci yarısı, Türkiye için hem siyasal hem de iktisadî anlamda oldukça çalkantılı geçti. 1974 Kıbrıs Harekâtı ile başlayan sürece, politika değişikliği bakımından savunuculuk koalisyonu etkisinde neticeleri itibariyle bir artırımçı değişim ile giren Türkiye’de bu sefer petrol politikasıyla çok da iç içe olmayan iktisadî, diplomatik ve siyasî gelişmeler yaşandı. 1973 düzenlemeleriyle ortaya konan iradenin gerçekleştiği bu dönem, yeniden bir askerî

²⁵ Toplumda şarkının nakarat kısmında geçen “Aman Petrol” ifadesinden dolayı bu isimle bilinen şarkının sözleri Şener Yurdatapan (1980), bestesi ise Atilla Özdemiroğlu’na aittir. Yukarıda şarkı sözlerinin petrol politikasının bunalımını doğrudan yansıttığı düşünülen bir kısma yer verilmiştir.

müdahale ile sonuçlandı. Bu dönemin temel konusu, 1702 no.lu kanunun verdiği geniş yetkilerle devasa bir şirketler topluluğu halini alan TPAO'nun 1970'li yıllar boyunca petrol politikasında lokomotif rolünü üstlenişidir. Ancak 1984'te petrol sektöründeki tüm kamu kurumlarının PETKUR adı altında tek bir kuruluş altında birleştirilmesi kararıyla sınırlandırılması planlandı. Karar aynı zamanda devlet işletmeciliğinin düşüş döneminin başlangıcını simgelemesi nedeniyle bilinçli tercih olmakla birlikte, bu sınırlandırma tez çalışmasının kuramsal tartışma kısmında değinilen dönemlendirme önerisiyle uyumludur. Bu sınırlandırmanın nedenlerini sonraki bölümlerde ayrıca açıklanması hedeflenmektedir. Diğer taraftan, bu periyod, bölümün genel adında da bahsi geçen TPAO'nun her anlamda zirveye tırmanışının da hikâyesi niteliğini taşıyacaktır. Politika değişikliği bakımından ise 1960'lara benzer şekilde, basit artırmacılık yaklaşımı doğrultusunda değerlendirilebilecek küçük adımlar (*small steps*) gözlemlenmektedir.

Bu dönemde ilk olarak, 1702 sayılı Petrol Reformu Kanunu'yla kazandığı yetki ve sorumluluklarla TPAO'nun 1970'lerde pek çok iştirak ve ortaklık kurduğu görülmektedir. 1974'te gerek petrol gerekse petrol ürünü taşımalarının daha ekonomik ve daha emniyetli şekilde gerçekleştirilmesi için %45 TPAO, %35 İPRAŞ, %20 Türk Donanma Vakfı'nın iştirakleriyle Deniz İşletmeciliği ve Tankerciliği A.Ş. (DİTAŞ); petrol boru hatları yaptırmak, satın almak veya kiralamak suretiyle ham petrol nakliyatı yapmak amacıyla bağlı ortaklı statüsünde Boru Hatları ile Petrol Taşıma A.Ş. (BOTAŞ) kurulmuş; 1975'te de bu durum devam etmiş ve %60 TPAO, %30 İPRAŞ ve Emekli Sandığı %10 iştirakleriyle Petrol Ürünleri Pazarlama ve Taşıma A.Ş. (ISILITAŞ) kurulurken hemen ardından TPAO, Petrol Ofisi ve İPRAŞ ortaklığında Akaryakıt Dağıtım A.Ş. (ADAŞ) kurulmuştur (TPAO, 2004). Burada biraz daha üzerinde durulması gereken kuruluş olarak ADAŞ dikkat çekmektedir. Petrol Ofisi ve TPAO'nun birleştirilerek entegre bir petrol şirketi kurulmasının, 1960'ların

başından beri politika gündeminde yer alan bir konu olduğunun, geçmiş bölümlerde üzerinde durulmuştu. Bu şirket ise TPAO'ya (2004: 174) göre “Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda petrol işleri ile iştigal eden kamu kuruluşlarında entegrasyonu sağlamak amacıyla TPAO ile Petrol Ofisi'nin birleştirilmesine, yasal olarak birleşme sağlanıncaya kadar TPAO ve PO'nun ortaklaşa bir yatırım ve pazarlama politikası sağlamak üzere” kurulan bir akaryakıt firması olarak göze çarpmaktadır. Bu gelişmelerle TPAO'nun halihazırda arama ve üretim sektörlerinde başat olduğu göz önüne alındığında ve özetlenen bu gelişmelerle birlikte petrol sektörünün dağıtımdan pazarlamaya, oradan da taşımacılığa kadar tüm alt sektörlerle hâkim olmaya ve tek bir politika aktörü haline gelmeye başladığı görülmektedir. Tüm alt sektörlerle hâkim olmaktan da öte kurum, politika yapıcılığıyla birlikte, sektör-kurucu niteliktedir. O yıllar için boru hattı taşımacılığı, deniz taşımacılığı gibi sektörler Türkiye için yepyeni olma özelliğini taşımaktadır.

TPAO'nun güçlenmesi ve petrol sektörünün hemen her alt alanına yayılması ve/veya kurucu rol üstlenmesi, 1702 no.lu kanunun çizdiği çerçevenin bir sonucu olarak okunabilir; ancak diğer taraftan, 1973'ün sonbahar aylarından itibaren iyiden iyiye şiddetlenen Petrol Krizi bu büyümeyi doğuran nedenlerden biri olarak değerlendirilmelidir. Petrol Krizi'nin ardından petrol politikasındaki ana konulardan biri, “temin güçlüğü” (zaman zaman “ikmal güçlüğü” olarak da isimlendirilir) olarak özetlenebilecek, petrol fiyatlarının aşırı yükselmesi karşısında karşılaşılan sıkıntılardır. Petrol politikasını doğrudan etkilemeye başlayan bu dışsal etmeni daha iyi anlamak için şu veriye bakmak yeterlidir: 1 Ocak 1973'te varil başına 2,59 Amerikan doları olan 34 api graviteli hafif ham petrolünün Basra Körfezi fiyatı 1 Ocak 1974'te 11,65 dolara tırmanmıştır (PiGM, 1974). Arap-İsrail Savaşı'ndan kaynaklanan gelişmeler karşısında diplomatik olarak kısmen tarafsız kalmayı başaran Türkiye, bu dönemde OPEC'in ilan ettiği petrol ambargosu uygulanacak ülkeler listesinde yer almamış, böylelikle ilk etapta

Petrol Krizi'nden doğrudan etkilenmemiştir. Buna rağmen PİGM verilerine göre ülkenin yıllık petrol faturası sürekli kabarmış, bu yıllarda ithal edilen ham petrol miktarı hemen hemen aynı kalmakla birlikte 1972'de 142 milyon dolar olan petrol ithalat tutarı, 1973'te 275 milyon dolara çıkarken, 1974'te 800 milyon doları aşmıştır (PİGM, 1973; PİGM, 1974).

YILLAR İTİBARIYLA İTHAL EDİLEN HAM PETROL (M. Ton) VE ÖDENEN DÖVİZ (₺)
MİKTARI IMPORTED CRUDE OIL (Metric tons) AND THE MONEY PAID FOR

Yıllar Years	İthal edilen Ham Petrol Crude oil Imported	Ödenen Döviz (₺) Paid in ₺
1961	343.667	5.558.348.-
1962	2.269.022	38.747.039.-
1963	2.893.516	49.921.117.-
1964	3.540.794	59.236.635.-
1965	3.048.983	47.864.458.-
1966	3.112.484	39.952.190.-
1967	3.032.327	36.478.204.-
1968	3.412.830	40.677.055.-
1969	2.870.481	38.462.813.-
1970	3.845.122	53.646.704.-
1971	5.428.692	89.112.500.-
1972	7.969.319	142.873.895.-
1973	9.305.832	274.363.089.-
1974	9.961.397	804.209.334.-
1975	9.634.101.	754.243.391.-
1976	11.213.18	972.456.163.-
1977	11.658.768	1.121.830.159.-
1978	10.354.381	1.016.545.619.-
1979	8.173.202	1.205.347.949.-
1980	10.490.158	2.610.098.975.-
1981	11.597.743	3.217.256.864.-
1982	13.905.837	3.538.195.962.-

Tablo 5: 1961-1982 Türkiye Ham Petrol İthalat Tablosu (PİGM, 1982)

Özetle, yalnızca 3 yıl içerisinde ülkenin petrol gideri Tablo 4'te de görülebileceği gibi dört kattan fazla artmıştır. Bu gelişmelerin petrol politikası üzerindeki negatif etkileri hissedilmeye başlasa da asıl büyük etki 1974'teki Kıbrıs Bunalımı ve ardından gelen gelişmelerle başlamıştır. Güncel siyasette kimi çevrelerce hâlen konu edilen "tüp ve

akaryakıt kuyrukları” bu iki gelişmenin ardından, 1970’lerin ikinci yarısında gündem haline gelmiştir ve politika imajı olarak toplumun hafızasında yer etmiştir.

Tüp/akaryakıt kuyrukları, Türkiye’nin petrol politikası açısından karşılaştığı ilk ve en büyük krizlerden biri olarak nitelendirilebilir. Ancak petrol politikasında “Temin Krizi” olarak adlandırabileceğimiz bu bunalımın nedenini henüz yeni gerçekleşmiş politika değişikliğinde aramaya mesafeli olunması gerekmektedir. Tam tersine, bu politika değişimi ayak sesleri duyulan soruna çözüm arama çabasıyla ilişkilendirilmelidir. Sorunun kaynağı, uluslararası ilişkilerdeki gelişmelerin yanı sıra ekonomi politikasında yaşanan gelişmelerdir. Bu noktadan hareketle, dönemindeki gelişmelerden Türkiye’nin doğrudan etkilenmemesi ve petrol politikasındaki asıl bunalım dönemi olan Temin Krizi’nin de 1977–78 dönemine denk gelmesi rastlantı olarak değerlendirilmemelidir. 1970–75 arasında TL’nin değeri düşürülmemiş; hatta ABD’nin devalüasyona gitmesi neticesinde TL dolar karşısında kısmen güçlenmiş ve parite 13,70 TL’ye kadar gerilemiştir (Boratav, 2008). Dolayısıyla biraz önce değinilen ithal ham petrol faturasının aşırı yükselmesi sorunu Türkiye’yi göreceli olarak daha az etkilemiştir. Diğer taraftan Boratav bu durumu ülke içinde sürekli gerginleşen siyasî ortam ve rekabetin sonucu olarak bunalım koşullarının ülke ekonomisine etkilerini her ne pahasına olursa olsun ertelemeye çalışılmasına bağlar; ancak artan siyasî istikrarsızlık ve partiler arası çekişmenin şiddetlenmesi biçiminde tezahür eden politik güçlükleri yapay bir refah konjonktürü yaratarak aşmaya çalışan Demirel çizgisinin başarısızlığa uğraması kaçınılmazdır (Boratav, 2008: s. 128-129). Dolayısıyla 1977 yılı, Boratav’a göre ertelenmiş ekonomik bunalımın nesnel olarak patlak verdiği bir yıl olarak göze çarparken, bu krizin en çok somutlaştığı alanlardan biri de petrol sektörüdür. Çalışmada “petrol politikasında temin krizi” olarak adlandırılan gelişmeler de bu dönemde gerçekleşmiştir. Diğer taraftan Pamuk (2014) bu dönemin en önemli sorununun yapay önlemlerle, sorunların derinine inmeden, var

olan yapıları ve modeli koruyarak geçiştirmeye çalışmak ve sonuçta çok daha derin bir bunalımla karşı karşıya kalınması olduğunu belirtmektedir. Devlet İstatistik Enstitüsü de hazırladığı raporda (1982: 3), 1973 yılı ile başlayan süreçte “artan petrol fiyatları ile ithal ettiğimiz ham petrol ve petrol ürünlerine paralel olarak yatırım malları, ara mallar ve ham maddelere yapılan ödemelerin de fiyat artışları nedeniyle giderek büyümesi, döviz darboğazının ciddi boyutlara ulaşmasına neden olmuş ve 1979 sonlarında döviz transferleri durma noktasına gelmiştir,” denmektedir. Bu noktadan hareketle, biraz önceki argümanımıza dönecek olursak, aynı kurumlarla ve deneme-yanılma yoluyla geliştirilen benzer yöntemlerle, yani kamu politikası disiplini terminolojisiyle çıktısı itibariyle artırıcı bir politika değişimiyle neticelenen 1702 sayılı kanununun, bunalımı önceden gören bir “önlem paketi” olduğu varsayımı tartışmalı hale gelebilir. Elbette petrol politikasını doğrudan ya da dolaylı etkileyen tüm etmenler düşünüldüğünde, petrolle iştigal eden bir kamu kurumunun petrol krizine çare olarak görülmesi ve bu kurumun çok boyutlu bir nitelik



Görsel 9: 1979 yılında pek çok benzerine ulaşabilecek olan krize ilişkin bir haber (Doğan, 1979)

gösteren sorunları çözebileceğine inanılması da abartılı olacaktır. Ancak tüm bunlara rağmen, sadece iki yıl içinde bile birkaç iştirak ve ortaklık kuran, gerek personel sayısı gerekse iş hacmi olarak kontrolsüz olarak büyüyen bir kamu kuruluşunun da petrol politikasını etkili yöntemlerle yönetebilmesi ve 1702 No.lu Kanun ile kendisine verilen petrol politikası ana aktörü olması görevini ne derece başarılı yapabileceği ise ayrı bir tartışma konusudur. İleriki bölümlerde bu konuya ayrıca değinilecektir. PİGM'e göre (1975) petrol krizinden en az etkilenme aracı olarak devletleştirmenin değişik biçimlerde farklı ülkelerde de o

dönemde yaygın olarak kullanıldığını da not etmek gerekmektedir.

Küresel Petrol Krizi ile Türkiye'nin içinde bulunduğu ekonomik krizin temin güçlüğünden kaynaklı arz krizine dönüştüğü yıl olarak 1978 yılını alabiliriz. PİGM (1978) üretim, rafinaj ve dağıtımda son derece kötümser bir tablo çizerken bu durumu ithal ham petrolün temininde karşılaşılan güçlükler nedeniyle rafinerilerin düşük kapasiteyle çalışmasıyla açıklamaktadır. Meselenin toplum nezdinde etkisi akaryakıt ve tüp (LPG) kuyrukları biçiminde ve şiddetli olmuştur. Öyle ki 1979'da, basında artık petrol gereksinimi karşılama olanaklarının yitirildiğine ilişkin haberler yapılmış, bu durumda 1979'da ikinci kez şiddetlenen Küresel Petrol Krizi'nin etkilerinin yanı sıra rafinericilik alanında yapılan üretim planlaması hatalarına da işaret edilmektedir (Gürkan, 1979). Bu sıkıntıların neticesinde meydana gelen tüp ve benzin kuyrukları o raddeye varmıştır ki bu izdihamlarda cinayetler dahi işlenmiştir. Akaryakıt kuyruklarından uzunca bir süredir bunalmış yurttaşlar arasında çıkan kavgada Van'ın Gürpınar ilçesinde bir ölüm dahi meydana gelmiştir ("Benzin Kuyruğu Cinayeti", 1979). Dönemin müzik dünyasının yanı sıra sinemada da 1978 tarihli yönetmenliğini Zeki Ökten'in yaptığı *Çöpçüler Kralı* isimli sinema filmi ana temalarından biri olarak tüp kuyruklarını seçerek petrol politikasındaki sorunların topluma etkileri mizahi bir dille ele alınmıştır. Henüz birkaç yıl önce yenilenmiş petrol kanunuyla petrol politikasını oluşturmakla görevlendirilmiş olan dönemin PİGM Genel Müdürü Azmi Baran ise konu hakkında şu tespit ve önerileri yapmaktadır:

Petrol darboğazını gidermenin temelinde yatan ana gerçeğin yeterli olabilecek miktarda petrolü kendimiz bulup üretemeyişimiz veya en azından var olanı arayıp bulacak seviyede bir arama faaliyeti gösteremeyişimiz olduğunu kabul etmek zorundayız. Dolayısıyla rafineriler ham petrol sağlanmasında aksamalar nedeniyle tam kapasite ile çalışamamışlardır (...) arama seferberliğinin sağlanması için her türlü imkânın zorlanması gerekmektedir. (PİGM, 1979: s. 3).

Bu öneriler petrol politikasının bir zamanlar ana temasını oluşturan zengin petrol kaynakları bulma umudunu hatırlatmaktadır. Ancak bu inanç zaman içinde geçtiğimiz bölümlerde

üzerinde durulan nedenlerle aşınmış ve politikada yeni yollar aranmaya başlanmıştır. Çözüm önerilerinin genel itibariyle petrol alt sektörünün gelişimi olarak somutlaştığı izlenmektedir. Ancak arama seferberliği önerisi/konusunun yeniden politika gündemine, hem de politika-yapıcı olarak millî irade tarafından görevlendirilmiş bir kurumun en üst yöneticisinin ağzından getirilmesi, petrol politikası açısından ne tür bir çıkmazda bulunulduğunun da çarpıcı bir göstergesidir.

1970'lerin ikinci yarısındaki petrol politikasının içinde bulunduğu bu kriz ortamının doğurduğu sorunlara başka çareler de aranmaya çalışılmıştır. Bu çalışmalar arasında en kapsamlı ve petrol politikasını arama-üretim, rafineri ve dağıtım-pazarlama olarak tüm yönleriyle birlikte ele çalışma ise DPT öncülüğünde hazırlanan –ve hazırlayan ekipte petrol politikasının pek çok bileşenin yer aldığı– Mart 1977 tarihli Petrol Özel İhtisas Komisyonu Raporu'dur. Bu çalışma Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı kapsamında hazırlanan “gizli” ibareli bir rapor olmasıyla dikkat çekmektedir. Gerek ülkenin içinde bulunduğu ekonomik kriz ortamı gerekse Küresel Petrol Krizi'nin sonuçları bu rapora endişe duygusunu hâkim kılmış görünmektedir. Rapor bu kriz ortamına, petrolde bir arama seferberliğiyle karşılık verilmesi önerisini şu satırlarla öne sürmektedir:

Dünya ham petrol fiyatlarının düzensiz ve aşırı ölçüde artması ve ikmal emniyetini kaybetmesi karşısında ihtiyacımız olan ham petrolün mutlaka yurtiçinden karşılanmasını temin etmek için petrol aramalarında millî seferberliğe gidilmesi ana ilke olarak benimsenmelidir. Özellikle kendi imkanlarımızla petrol arama ve istihsalini geliştirmekle beraber millî menfaatlerimize uygunluğu nispetinde yabancı teknoloji ve sermayeden mali külfeti ve rizikosu çok yüksek olan ve ileri teknoloji isteyen petrol aramalarında ne ölçüde faydalanacağı açık ve seçik biçimde belirlenmelidir. Bugün dünya petrol arama faaliyetleri süratle değişen şartları içine alabilen esnek çerçeve kanunla, şirketlerle yapılan anlaşmalar içerisinde yürütülmektedir. (DPT, 1977: s.12).

Bu ana ilkeyi raporun önsöz bölümünde açıklayan kişi, aynı zamanda komisyon başkanı olan Ahmet Akçael'dir. O dönemde Petrol Ofisi genel müdürü olarak da görev yapan Akçael, üstü

kapalı bir biçimde, 1973'te alınan kararlarla yeniden şekillendirilen petrol politikasının kamu kurumlarına dayandırılması ilkesini eleştirmekte ve özel teşebbüse, özellikle de yabancı sermayeye ihtiyaç bulunduğuna işaret etmektedir. Ancak çelişkili bir biçimde devletin öncülüğünde bir millî seferberliğin ana ilke olarak benimsenmesini de talep etmektedir. Rapordaki bu çelişkiler, “petrol konusunda gerekli yatırımlar esas itibariyle mevcut mevzuat içerisinde kamu kuruluşumuz olan TPAO tarafından yapılacaktır” ifadesinde de görülmektedir (DPT, 1977: s. 44-45). Dahası, MTA Enstitüsü'nün petrol sektöründe yaklaşık çeyrek asır sonra yeniden göreve çağırılması düşünülmekte; özellikle jeolojik ve jeofizik etütler alanında TPAO'nun MTA ile iş birliği yapması önerilmektedir. Resmî bir politika metninde, uzun bir süre sonra bu olguya ilk defa rastlanılmaktadır. MTA'nın bu konu hakkında ne derece deneyimli ve bilgili olduğuna ilişkin uzun açıklamalar da raporda göze çarpmakta ve bu büyük potansiyelin petrol sektöründe kullanılmasının gerekliliğinin altı önemle çizilmektedir. Yine kamunun petrol politikasındaki ağırlığının arttırılması gerekliliği bakımından son derece önemli olan bir başka öneri de petrol sanayiinde entegrasyon ve holdingleşmenin sağlanması için gerekli çalışmaların hızlı şekilde tamamlanmasının ve petrolle iştigal eden tüm kamu kurumlarının tek bir çatı altında toplanmasının, özellikle sektörde finansman sıkıntısına çare olacağına işaret edilmektedir (DPT, 1977: S. 48-49). Başa dönülecek olursa, Akçael'in görüşleri, raporun genelinin benimsediği yaklaşımdan belli ölçüde bağımsız bir görünüm sergilemektedir. Tüm bu fonksiyonel önerilerin yanı sıra, petrol politikasının içinde bulunduğu durumla ilgili bir tespit büyük önem taşımaktadır. Çalışmamız boyunca da zaman zaman gündeme gelen ve petrol politikasının dışsal etmenleri arasında saydığımız ulaşım politikasında DP döneminden itibaren alınan kararların sonuçları bu metinde şu şekilde yer almaktadır:

Ülkemizde birincil enerji tüketiminin %45-50 kadarı petrol ürünleri ile karşılanmaktadır. Demir yolunun yeteri kadar gelişmemesi nedeniyle ulaşımda kara yolunun tercih edilmesi, kitle taşımacılığının yapılamaması, elektrik üretiminde fuel oil ve motorinin büyük oranda kullanılması mecburiyeti sanayii ve konut ısıtmalarında kömür yerine fuel-oil kullanılması petrol tüketim hızının artmasına neden olmuştur (DPT, 1977: s. 65).

Bu duruma çare olarak ulaşım politikasında karayolu tercihinin demiryolu seçeneği ile dengelenmesi gibi bir öneri, petrol politikası metni olarak kabul edebileceğimiz bu rapordan beklenmemektedir. Ancak petrol politikasını doğrudan etkileyen bu duruma (ya da soruna) çare olarak petrokimya sektörünün üretim kapasitesinin artırılması ve o dönemde henüz ön fizibilite aşamasında olan Orta Anadolu Rafinerisi'nin inşa edilmesi önerilmekte, ayrıca petrol ve petrol ürünleri taşımacılığında karayolu ağırlığının belli ölçüde kırılabilmesi için boru hattı taşımacılığı konusunda gerekli adımların atılması amacıyla yatırımların hızlandırılması politika gündemine getirilmektedir (DPT, 1977). Rafinericilik ve petrokimya sektörünün güçlendirilmesiyle, ham petrol konusunda olmasa bile petrol ürünleri konusunda dışarıya bağımlılığı minimize ederek mevcut ekonomik krize de bir ölçüde çare olunmasının amaçlandığı görülmektedir. Diğer taraftan DİE, DPT'nin o dönemde yapmadığı öneriyi gündeme getirmekte, yük ve yolcu taşımacılığında karayoluna yönelik tercihin petrole bağımlılık konusundaki en önemli etkenlerden biri olduğuna işaret ederek, kentlerde toplu taşıma ile metro uygulamalarına ağırlık verilmesi, şehirlerarası yük taşımacılığında ise deniz yolu ve demir yoluna ağırlık verilmesini, yolcu taşımacılığı içinse sürat trenlerini bir çözüm olarak önermektedir (DİE, 1982: s. 22-23).

Petrol politikasında temin probleminden kaynaklı arz krizi olarak tanımladığımız, hâlen toplumun belleğinde tüp ve akaryakıt kuyrukları ile yer etmiş olan ve günümüzde de birtakım çevrelerce gündelik siyasî malzeme olarak kullanılan politika imajıyla ilgili bu noktada bir tespit yapılmasına ihtiyaç duyulmaktadır. Özellikle büyük kentlerde benzin/tüp kuyrukları

ile sonuçlanan krizin önemli bir kısmı hanelerde günlük olarak ve daha çok yemek pişirme amacıyla kullanılan ve halk arasında mutfak tüpü olarak bilinen ürünle ilgilidir. O dönemde petrol sektörünün bu alt sektörü tamamen özel şirketlere terk edilmiş, dağıtım ve pazarlamadan sorumlu kamu kurumu olan Petrol Ofisi bu konuda teşkilatlandırılmamıştır (DPT, 1977: s. 125). Dolayısıyla bu kriz, petrol politikasının bir sonucudur; ancak petrol politikasını uygulamakla görevlendirilmiş olan kamu kurumlarının bu alt sektörün dışında bırakılmış olması nedeniyle devletin bu konuda gerekli aksiyonu almasının geciktiği düşünülmektedir.

Yerli üretimin toplam tüketimi karşılama oranı 1970'ten itibaren, hem ulaşım politikası karayolu tercihli yönelimi yüzünden tüketimin hızla artması hem de yeni petrollü saha keşifleri yapılamaması nedeniyle sürekli şekilde düşmüştür. Bu düşüş, beklenebileceği gibi, ham petrol ithalatına bağımlılığı 1970'lerin ortasından itibaren ciddi bir biçimde arttırmıştır (PİGM, 1979). Bu istatistik, iktisadî bunalımla birleşince ham petrol ithalatına ilişkin zorluklar gündeme gelmiş, bu soruna kısa vadeli çözüm olarak ise çeşitli üretici ülkelerden mal karşılığı ham petrol ithalatı yöntemine başvurulmuştur. Örneğin İran ile 30.07.1978'de, Hikmet Çetin başkanlığındaki Türk Heyeti, Tahran'da mal karşılığı ham petrol ithalatına ilişkin anlaşma imzalamış; yine benzer bir biçimde SSCB ile de buğday karşılığı ham petrol ithalatı yapılması için görüşmeler gerçekleştirilmiştir (Devlet Arşivleri, 1978). Bu önlemlerin, özellikle akaryakıt temini anlamında bunalımın daha da derinleşmesini önlediği anlaşılmaktadır (PİGM, 1978; PİGM, 1979). Diğer taraftan, petrol sektörü, dönemin sosyoekonomik koşullarından diğer sektörler gibi yoğun şekilde etkilenmiş; işçi grevleri, özellikle rafineri ve petrokimya tesislerinin üretimini sarsma noktasına gelince Bakanlar

Kurulu kararlarıyla pek çok grev “devletin ve toplumun güvenliğini tehdit etmesi” nedeniyle ertelenmiştir²⁶.

Petrol sektöründeki kamu kuruluşlarına, 1702 no.lu kanunla verilen geniş yetki ve sorumlulukların 1970’lerin kaotik siyasal ortamında ne derece olumlu anlamda kullanılabildiği oldukça tartışmalıdır. Hükümetlerin sürekli değişmesiyle kamu kurumlarının üst yöneticilerinin görevden alınarak yerlerine yeni hükümete yakın kişilerin getirildiği, bir sonraki hükümet geldiğinde ise benzer durumun tekrarlanmasıyla kısır bir döngünün oluştuğu gözlemlenmektedir. Örneğin, özellikle 1973 düzenlemelerinin ardından petrol sektörünün amiral gemisi konumunda olan TPAO’nun genel müdürü 1975–1980 arasında beş defa değişmiştir (TPAO, 2004). TPAO tarihinde, 2021 yılı sonu itibarıyla, 67 yıl boyunca günümüze kadar toplam 22 genel müdürün görev yaptığı düşünüldüğünde bu beş yıllık dönemdeki istikrarsızlık daha net şekilde anlaşılabilmektedir. Sektörün diğer önemli kuruluşları olan PİGM ve Petrol Ofisi’nde de atama-görevden almaların yine bahsi geçen dönemde yoğun olduğuna arşiv kayıtlarında rastlanmaktadır (Devlet Arşivleri, 1974a; 1974b). Bu atama kararları nedeniyle, petrol politikasını oluşturmak ve uygulamakla görevlendirilmiş devlet kurumlarının bu görevlerini yerine getirebilmekte yaşadıkları sorunlar ve gündelik politikaya, deyim yerindeyse kurban gitmeleri, petrol politikasının uygulanması açısından sorunlar yaratmıştır.

Tüm bunlara rağmen yalnızca petrol sektörünün değil; tüm ülkenin siyasî, iktisadî ve toplumsal kaderini baştan yazacak 12 Eylül Askerî Müdahalesi’ne kadar petrol politikası anlamında bir politika değişimi tanımlayabilmek mümkün görünmemektedir. Ekonomik kriz

²⁶ Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü bünyesinde yer alan Cumhuriyet Tarihi arşivinde 1970–1980 yılları arasında “grev erteleme” anahtar sözcülüğü ile yapılan araştırmada petrol sektörüne ilişkin bu gibi 50’den fazla karara ulaşılabilmektedir. Petrol-İş Sendikası Araştırma Servisi Koordinatörü Aşkın Süzük ile bu çalışma kapsamında yapılan mülakatta bu sayının daha fazla olduğu Süzük tarafından öne sürülmüştür.

ve onunla iç içe geçmiş olan petrol bunalımına birtakım çareler aramakla ve “acıklı bir aşk öyküsü” ile geçen bu dönemde basit artırıcı değişim olarak tanımlanabilecek bazı gelişmelerden bahsedilebilir. Bunlardan biri, Devlet Arşivleri’ne göre (1980) 12 Eylül döneminin hemen öncesinde kurulan Petrol Aramaları Fonu’dur. Hem ekonomik sıkıntılardan hem de petrol darboğazından geçilen bu dönemde, belli ürünlerin satışından, kurulan bu fona tutar aktarılması öngörülmüş ve bu tutarların, adından da anlaşılacağı gibi kamu kurumlarının gerçekleştireceği ham petrol arama çalışmalarında kullanılması planlanmıştır.

Küresel Petrol Şoku 1978 sonuna doğru etkisini belli ölçüde yitirmiş; ambargolar kısmî olarak hafiflemiş, ambargoların hafiflemesiyle fiyatlar stabilize olmaya başlamıştı (Yergin, 2019). Ancak 1979 İran İslam Devrimi ve ardından patlak veren İran-İrak Savaşı nedeniyle petrol krizi belli bir ölçüde yeniden canlanmış ve bu durum ikinci bir küresel krize neden olmuştur. 1973 dönemindeki gibi OPEC –veya başka bir uluslararası kurum– resmî ambargo ilanı yapmamıştır. Ayrıca, Yergin’e (2019) göre, arada geçen zamanda devletler kolektif bir biçimde çalışmayı ve “oradan oraya koşarak gereksiz yere petrol stoğu yaparak fiyatları yükseltmemeyi” öğrenmiştir. 1980’lere girerken her ne kadar İran-İrak Savaşı petrol sektörü bakımından bu olumlu havanın yayılmasını yavaşlatsa da 1981’den itibaren küresel petrol sektöründe bu olumlu hava yeniden güçlenmiştir. İki büyük ihracatçı arasındaki savaşın yumuşaması, ithalatçı ülkelerin ilk petrol şokunda yaşadıkları panik havasına girmemeleriyle birlikte OPEC on yıl boyunca petrole herhangi bir zam yapmamıştır. Dünya ham petrol fiyatlarında ciddi bir artışı en son 1981 yılı Ekim ayında yaşamış, takip eden 10 yıl boyunca ise fiyatlar genel olarak gerilemiştir (PIGM, 1988; BP, 1990). Bu durum da bahsi geçen yıllarda uluslararası petrol sektörünün stabilize olmasına yardımcı olmuştur.

Pek çok kamu politikası alanı sadece yerel bir süreç olarak ele alınamaz. Ancak genel olarak enerji ve özelde de petrol sektöründe izlenen kamu politikası, Türkiye'nin gerek net ithalatçı bir ülke olmasından gerekse 20. yüzyıl boyunca ekonomik büyüme için ihtiyaç duyduğu enerji kaynaklarına gereksinimi bakımından uluslararası gelişmelerin etkilerine doğrudan açık hale gelmiş ve petrol politikası yapıcı ve uygulayıcıları bu gelişmeleri göz önüne alıp ayrıntılı olarak okumadan gerçekçi bir politika ortaya koyamamışlardır. Nihayetinde 1980'lere girilirken, küresel petrol sektörünün bir önceki on yıl boyunca içinde bulunduğu türbülanslı çıkmış olması, Türkiye'deki petrol politikası için dış etmenlerin olumsuz etkilerinin büyük ölçüde ortadan kalkması anlamına gelmiştir. Dolayısıyla, Millî Petrol Davası savunuculuk koalisyonu içinde politika aktörlerinin 1960'lardan itibaren ortaya koyduğu, 1702 no.lu Petrol Reformu Kanunu'nda da kısmen gerçekleşen ve DPT, PİGM gibi politika yapıcı-uygulayıcı kurumların da özellikle organizasyon bakımından gerekli gördüğü birtakım politika değişimleri ancak 12 Eylül Müdahalesi'nden sonra hayat bulabilmiştir. Hayat bulan bu değişiklik, petrolle iştigal eden tüm kamu kurumlarının tek bir çatı altında toplanarak dikey bütünleşik bir petrol kuruluşunun oluşturulmasıdır. MPD düşüncesine göre de TPAO'nun gerçek anlamda yükselişi, millî bir kuruluş olması ve kamu yararını gözetebilmesi ancak bu yolla mümkündür.

Bu karara ilişkin sürece gelmeden önce Türkiye'nin iktisadî tarihinde çok kritik bir yer tutan ve tüm ekonomik ilişkileri olduğu gibi petrol politikasını da doğrudan etkileyen 24 Ocak Kararları'na da değinmenin önemli olduğu düşünülmektedir. Toplumsal olarak iç çatışmaların, siyasî iktidar değişikliklerinin sürekli devam ettiği ve ekonomik bunalımın zirveye çıktığı bu dönem doğal olarak petrol sektörünü de etkilemiş, 1973'te ortaya konan politika iradesi ancak sınırlı oranda uygulamaya dönüşebilmiştir. Daha önceki bölümlerde de bahsedildiği gibi, siyasî istikrarsızlığa bağlı olarak kamu kurumlarının üst yönetimlerinin

sürekli değiştirilmesi, planlanan yatırımlarda yaşanan gecikmeler ve dikey entegre bir petrol şirketi kurulması hedefinin bir türlü tam manasıyla gerçekleşmemesi; bu bunalımlı ortamın petrol politikası üzerindeki en önemli yansımaları arasındadır. Ek olarak, ülke genelinde süregelen işçi eylemleri ve grevler, petrol ve alt sektörlerine de yoğun olarak yansımış; petrokimya tesislerinde, arama sahalarında ve taşımacılık/pazarlama sektörlerinde, 1970’li yılların ikinci yarısı boyunca sürekli olarak grevler gündeme gelmiştir. Dolayısıyla Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma dönemine denk gelen bu yıllarda ağırlaşan ekonomik bunalımın temel özelliği sayısal ve niteliksel olarak farklı bir boyuta varmış; enflasyon üçe, dörde katlanırken, dış ticaret açığı yedi sekiz kat kadar artmıştır (Kepenek ve Yentürk, 2002).

1970’ler, daha önce zaman zaman değindiğimiz Kıbrıs Meselesi ve iç çatışmalar gibi bazı özel gelişmeler nedeniyle Türkiye’de ekonomik bunalımla geçmiştir. Bu dönemin sonunda ise Bretton Woods Anlaşması’nın sabit kur düzeni iptal edilmiştir; çünkü petrol şoku sonrasında artan enflasyon ve durgunluğa, II. Dünya Savaşı’ndan bu yana uygulanan Keynesçi ekonomik politikalar çare olamamış ve piyasa mekanizmalarına daha fazla ağırlık veren, kamu harcamalarının kısılmasını öngören, refah devleti politikalarının terk edilmesini, kamu iktisadî kuruluşlarının özelleştirilmesini ve çeşitli sektörler üzerindeki kamu denetiminin hafifletilmesini öngören neoliberal politikalar önce Margaret Thatcher ile İngiltere’de ve aynı dönemde Reagan yönetiminde ABD’de gündeme gelmiştir (Pamuk, 2014: s. 263-264). İngiltere ve ABD’den sonra, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde de IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kurumlar vasıtasıyla bu ekonomi politikası yayılmaya başlamıştır (Kepenek ve Yentürk, 2002; Pamuk, 2014). Kepenek ve Yentürk’e göre (2002) bu durum gönüllü olmaktan çok, istikrar programlarının uygulanarak istikraz anlaşmalarının yapılabilmesi için Dünya Bankası ve IMF tarafından ön koşul olarak

sunulmuş ve pek çok ülke zorunlu olarak 24 Ocak Kararları benzeri kararlar almak durumunda kalmıştır.

Neoliberal ilkeler etrafında şekillenen 24 Ocak Kararlarıyla birlikte, Pamuk'un (2014) tanımıyla son derece kapsamlı ve beklenmedik boyutlarda radikal bir istikrar ve ekonomik liberalleşme programını yürürlüğe konmuş ve Demirel Hükümetlerinde DPT Müsteşarlığı yapmış olan Turgut Özal, Başbakanlık Müsteşarı sıfatıyla programın uygulanmasından sorumlu kılınmıştır (s. 265). Bu kararları "sermayenin karşı saldırısı" olarak tanımlayan Boratav ise programın temel unsurlarını şu şekilde özetlemektedir (Boratav, 2008: s. 149): (1) Reel devalüasyonlar doğrultusunda işletilen bir kambiyo politikası; (2) adım adım liberasyona yönelik bir ithalat rejimi; (3) pahalı döviz, ucuz kredi ve vergi iadesi gibi teşviklerle desteklenen ihracatın ulusal öncelik haline getirilmesi; (4) fiyat kontrollerinin ve temel malların çoğundaki sübvansiyonların kaldırılması ve (5) iç talebin daraltılmasına dönük makro politikalar. İktisadî politika anlamındaki bu değişimin 1970'lerin ortamında uygulanabilmesinin mümkün olmadığı, bu kararların ancak zemini de bir süredir hazır olduğu görülen askerî rejim altında uygulanabileceği konusunda politik ekonomi çalışan Boratav (2008), Pamuk (2014), Kepenek ve Yentürk (2002) bir fikir birliği içinde olduğu görülmektedir. Nitekim kısa bir süre sonra kararların uygulanabilmesi için müsait ortam, yani 12 Eylül Askerî Müdahalesi gerçekleşmiş; petrol politikasında yeni bir değişim döneminin ayak sesleri duyulmaya başlanmıştır.

2.5 Neoliberalizm, Piyasalaşma ve Özelleştirme Üçgeninde Her şey Yeniden Değişirken

Türkiye’de petrol politikası yirminci yüzyılın son on yılına doğru ilerlenirken yine en çok tartişma konusu olan kamu politikası sorunlarından biri olma durumunu korumuştur. Ancak bu kez petrol politikası üzerindeki başka politika sistemlerinden gelen dış faktörlerin etkisi son derece kapsamlı ve yoğun olmuştur. Bu yoğunluğun önemli bir kısmı, 24 Ocak kararları ile birlikte ekonomi politikasında meydana gelen kesinti ve kendini yeni yeni bulmaya başlayan denge döneminden kaynaklanmaktadır. Bu kesintinin nedeni, tahmin edilebileceği gibi, tüm dünyayı etkisi altına alan neoliberalizm akımının Türkiye üzerindeki yansımalarıdır. Bu yaklaşımın KİT’ler üzerindeki ve dolayısıyla petrol politikası üzerindeki en somut sonucu ise özelleştirmeler olmuştur.

Petrol sektöründeki KİT’ler, bir önceki bölümde de değinildiği gibi, 12 Eylül İhtilali sonrasında alınan kararlarla TPAO öncülüğünde gerek çalışan sayısı gerek ciro gerekse kâr anlamında devasa boyutlara ulaşmış ve 1980’lerin ortalarında *Forbes* dergisinin en büyük şirketler listesinde boy göstermiştir. Her ne kadar Türkiye’deki petrol KİT’lerinin dikey bütünleşik yapıya kavuşturulması gerekliliği politika alt sisteminde uzun yıllardan bu yana çeşitli kesimlerce dile getirilse de bu öneri, belli ölçülerde de olsa 1973’ten sonra, hukukî olarak ise ancak 1983’teki kısa PETKUR deneyimiyle mümkün olabilmıştır. Orta Anadolu Rafinerisi’nin 1986’da işletmeye alınmasıyla rafinericilik, petrokimya alanında PETKİM’in yaptığı kapasite genişletme çalışmalarının tamamlanmasına ek olarak karayolu ağının ve motorlu araç sayısının katlanarak artışının devam etmesiyle dağıtım sektörü, özel sektör için iyiden iyiye “iştah kabartıcı” hale dönüşmüş; neticede petrol sektörü, *upstream*, *midstream* ve *downstream* alt sektörleriyle tamamlamış bir görünüm arz etmeye başlamıştır. Ancak ekonomi politikasındaki kesinti ve denge döneminin bir neticesi olarak bu sektör ve alt

sektörlerin kurucu KİT'lerinin çeşitli yöntemlerle özelleştirilmelerine tanık olunacaktır. Bu durum, petrol sektörü için diğer sektörlerde yer alan KİT'lerin uğradığı akıbetten pek de farklı değildir. Ancak tüm yönleriyle ve hane halklarına doğrudan etkisiyle ele alındığında petrol sektörünün toplum için sonuçlarının daha keskin olabileceği ön görülebilir. Petrol-İş (1997: s. 15) bu olası keskin sonuçlar için “petrol elektrik gibi yaşamsaldır, özelleştirme özellikle üç temel alanda, telekomünikasyon, elektrik ve petrolde yoğunlaşmaktadır. Bu, şu demektir, özelleştirmelerle karanlıkta kalırsınız, bir yerden bir yere gidemezsiniz ve içinde bulunduğunuz durumu kimseye haber veremezsiniz.” diyerek durumu çarpıcı bir şekilde özetlemiştir. Sendika, bahsi geçen ifadesiyle petrol politikasının özellikle akaryakıt bölümüne atıfta bulunsa da petrol kuruluşlarının özelleştirilmesinin girdi fiyatlarından, elektrik üretimine ve oradan da ısınmaya kadar hane halklarından sanayiciye kadar toplumun tüm kesimleri üzerinde birtakım ciddi sonuçları da olacağı açıktır.

Petrol-İş'in betimlemesiyle (1997) neoliberalizmin “masal kahramanlarının kullandığı sihirli sözcükler gibi ileri sürdüğü özelleştirme”; petrol politikasında, diğer tüm sektörler gibi, yeni bir olgu olarak politika gündeminin tam merkezine 1990'lardan itibaren yerleşmiştir. Ancak özelleştirme, tahmin edilebileceği gibi, yalnız başına politika gündemine girmemiş, petrol sektörünün piyasalaşması için gerekli adımlar hızla atılmaya başlanmıştır. Bu noktada tezin temel argümanlarından biri olan petrol sektörünün 1954 düzenlemeleriyle halihazırda bir sektör-piyasa biçiminde kurulduğu argümanını hatırlatmakta yarar görüyoruz. Bu anlamda neoliberal ekonomi politikalarının dışsal etkisi altındaki petrol politikasının yepyeni bir durumla karşı karşıya olduğunu iddia etmek çok doğru değildir. Çünkü bu yeni durumda petrol sektörü 1950'lerdeki benzer biçimde yeniden ele alınmakta, biçimsel ve döneme özgü birtakım öğeleri de bu yeni değişiklikte içinde barındırmaktadır. Bu durumun, petrol politikasını politika değişimi bağlamında ne tür bir değişime götürdüğü ayrıca ele alınacaktır.

İlk bakışta, Millî Petrol Davası'nın politika savunuculuğu koalisyonu olarak oluşmasına biçimsel olarak benzeyen; ancak içerik ve ilkesel olarak bu kez piyasalaşma ve özelleştirme tartışmaları çerçevesinde oluşan politika savunuculuğu koalisyonları, inanç sistemlerini politikaya dönüştürmek için görünür biçimde mücadele vermiştir. Bu sistemli mücadeleyi oluşturan politika aktörleri, 1960'lardan farklı olarak, bir miktar daha sınıfsal bir özellik göstermektedir. Bu bakımdan, bir tarafta özelleştirme karşıtı olarak konumlanan sendikal mücadele altında örgütlenen işçi ve çalışan sınıfı ile bazı mesleki örgütlerin karşısında özelleştirme yanlısı olarak birleşen Türkiye Sanayici ve İş Adamları Derneği (TÜSİAD), Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB) çatısı altında yer alan, başta İstanbul ve Ankara olmak üzere sanayi ve ticaret odaları, bir kısım akademisyenler, basın ve siyasal partilerin önemli bir bölümü yer almıştır. Diğer taraftan, savunuculuk koalisyonlarının içinde petrol politikası alt sistemi için bir ilk olarak²⁷ ülke dışından da bazı uluslararası örgütler de gerek tavsiye anlamında gerekse aksiyon anlamında yer almıştır. Bunların başında, dönemin genel karakterine uygun olarak tahmin edilebileceği gibi Dünya Bankası (DB) ve Uluslararası Para Fonu (IMF) gibi kuruluşlar gelmektedir. Tüm dünyada çeşitli kamu politikaları üzerinde etkin olmaya başlayan bu uluslararası örgütler, özellikle KİT'lerin özelleştirilmesi uygulamalarında politika transferi yoluyla politika değişimlerine ön ayak olmuştur. Enerji ve özellikle de TÜPRAŞ, POAŞ ve PETKİM gibi petrol sektörü KİT'leri özelleştirme programlarından etkilenmiştir.

Dolayısıyla, petrol politikası alt sisteminin 1990'lardan sonraki temel politika gündemi özelleştirmeler olmuştur. Bu durum, petrol KİT'leri çeşitli yöntemlerle devlet mülkiyetinden tamamen çıkıncaya, takriben 2010'lu yılların ortalarına kadar devam etmiştir. Petrol politikasını etkisi altına alan özelleştirme karar ve uygulamaları elbette şaşırtıcı değildir. 24

²⁷ 1954 Politika Kesintisi dönemindeki uzman raporları bu konuda bir istisnadır.

Ocak Kararlarının ardından iktisat politikasındaki yönelişin etkisi, petrol politikası üzerinde 1990’lardan 2000’lerin ortasına kadar uzanan dönemde özelleştirmeler şeklinde, büyük oranda sonuçlanmıştır. Boratav (2008) iktisat politikasında bu yönelimi, “uluslararası finans kapitalin egemenliği” olarak nitelendirerek Türkiye ekonomisinin yönetiminin ve kimi kurumsal düzenlemelerinin, adım adım IMF ve DB gibi uluslararası finans kurumlarının denetimine girdiğini öne sürmektedir. Bu kuruluşların ekonomi politikası aktörleri olarak ülkenin çeşitli alanlardaki politika gündemini belirlemeye başladığını söylemek mümkündür. Bu kuruluşların oluşturduğu politika gündeminin başlıca maddeleri Pamuk’a göre (2014: s. 263) şu hedeflerden oluşmaktadır: Kamu harcamalarının kısılması, refah devleti politikalarının terk edilmesi, KİT’lerin özelleştirilmesi ve çeşitli sektörler üzerindeki kamu denetiminin hafifletilmesi. Petrol politikası açısından her üç unsur da etkili olsa da özelleştirmeler için ayrı bir parantez açılması gereklidir. Türkiye’de neoliberal politikanın bu temel hedefleri kendini büyük ölçüde 1990’larla birlikte hissettirmeye başlarken, bir taraftan da siyasal zemindeki istikrarsızlıklar, giderek ağırlaşan iktisadî sorunlarla birlikte, cumhuriyet döneminde hiç olmadığı kadar inişli çıkışlı ve krizli bir dönem yaşanmasına neden olmuştur (Pamuk, 2014: s. 276). İktisadî anlamda bu inişli çıkışlı dönemin KİT’ler açısından en önemli somut sonucu özelleştirmeler olmuş; hatta o kadar ki Kepenek ve Yentürk’e göre (2002) KİT ve özelleştirme kavramları birbirlerinin yerine neredeyse eşanlamlı olarak kullanılır duruma gelmiştir. Ona göre 1980 sonrası uygulanan ekonomi politikaları temel olarak KİT’lerin olabildiğince etkisiz kalmasına ve neticede giderek özelleştirme amacına dayalı olmasına dayanmaktadır.

Konumuz açısından önemli olan KİT’ler mevzuunu bir süreliğine kenara bırakırsak 1990’ların sonundan 2000’lere uzanan bu dönem genel olarak iki büyük ekonomik bunalımı içinde barındırmaktadır (Boratav, 2008; Pamuk, 2014): Bunlardan ilki, 1994 Ekonomik

Krizidir. Enflasyon bu bunalımda %100'ün üzerine- savaş zamanları hâriç- ilk kez çıkmış, 20 Milyar Dolar'a yakın bir sermaye yurtdışına çıkmasının ardından TL devalüe edilmiş, bunların sonucunda üretim ve istihdam ciddi düşüşler yaşanmıştır. İkincisi ise, 1998 Asya Krizi'nin etkisiyle yaşanan daralmanın ardından yaşanmaya başlanan ekonomik darboğazın, 1999'da yaşanan Marmara Depremi'nin olumsuz etkisiyle güçlenmesi ve 2001 yılı şubat ayında borsanın bir gün içinde %18,1 oranında değer kaybetmesi, 24 bankanın iflas etmesi, enflasyonun %70'e ulaşarak ekonominin %6,1 küçülmesiyle Türkiye'de ciddi bir ekonomik kriz daha yaşanmıştır.

Siyasal atmosfer bakımdan 1990'lar bugün geriye dönük olarak bakıldığında bir “Koalisyonlar Dönemi” olarak isimlendirilebilir. Bu dönem, Özal Hükümetleri'nin 1991'de son bulmasının ardından 2002 yılı sonuna dek 12 Eylül Askerî Rejimi sonrasında bir bakıma kendine gelme çabası içinde geçmiştir. Pamuk bu dönemin (2014: s. 276) “askeri rejim sonrasında siyasal yelpazede oluşan boşlukların ve ortaya çıkan istikrarsızlıkların, ekonominin 1990'lı yılları inişli çıkışlı geçirmesine neden olduğunu” belirtmektedir. Pamuk ayrıca 1990'larda yaşanan krizlerin bu siyasal istikrarsızlık ortamının bir neticesi olduğunu işaret etmektedir. Özetle hatırlamak gerekirse, 1991 yılında Süleyman Demirel Başbakanlığındaki 49. Hükümet işbaşına gelmiş; 2000 yılına kadar toplam 8 farklı koalisyon hükümeti ile ülke yönetilmiştir. Bu durumda basit bir hesaplama 1990'lı yıllar boyunca bir hükümetin ortalama görevde kalma süresi 14 ay kadar olabilmıştır. Siyasal istikrarsızlıkla geçen bu dönemin ardından, 3 Kasım 2002'den sonra ise Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) çoğunluğu sağlayarak tek başına iktidar olmuştur.

Bu iktisadî ve siyasî gelişmeleri akılda tutarak gerek Sabatier'in SKÇ modeli çerçevesinde gerekse Baumgartner-Jones'un Kesintili Denge Teoremi'nde politika değişiminin önemli bir unsuru olarak işaret ettiği iktisadî ve politik gelişmelerin özellikle iktisadî ayağı 1990'lardan

2000'lere uzanan süreçte, petrol politikasında daha önce hiç olmadığı kadar etkili olmuştur. Daha önce de belirtildiği gibi petrol politikası bakımından en somut sonucu, birer dev haline dönüşmüş olan petrol KİT'lerinin özelleştirilmesidir. Politika değişimi açısından savunuculuk koalisyonlarının yine politika alt sistemlerinde oldukça etkili olduğunu söylemek mümkündür. Ancak bu etkili olma durumu, çalışma kapsamında ele aldığımız geçmişteki dönemlerden farklıdır. Bu farklılık, koalisyonların inanç sistemlerinin içerik değiştirmesinde yatmaktadır. Geçmiş dönemlerde devletçilik-millîleştirme-yabancı sermaye karşıtı düşüncelerini taşıyan inanç sistemleri etrafında bütünleşen politika koalisyonlarını deneyimleyen Türkiye, bu kez inanç sistemi olarak büyük oranda zıt görüşlere sahip politika savunucularını deneyimleyecek, bu deneyimin neticesinde bu kez inanç sistemlerinin daha somut ve hızlı bir biçimde resmî kamu politikasına dönüşümlerine tanık olunacaktır.

Arka planda işleyen pek çok ekonomik ve politik gelişmeye karşın petrol politikasının resmî metni olan petrol kanununa 1990'lı yıllar boyunca kapsamlı bir müdahale gerçekleşmemiştir. Kapsamlı bir müdahale ancak AKP'nin tek başına iktidarının hemen ardından, 2003 yılında Petrol Piyasası Kanunu'nun yasalaşması ile gerçekleşmiştir. 1990'lar boyunca ise özelleştirme uygulamalarının mevzuat yönünde altyapısı hazırlanmış ve bazı özelleştirme kararları, Petrol-İş gibi sendikalar ve Milli Petrol Davası'nın o günlere uzanan son temsilcilerinden olan Mümtaz Soysal gibi aktörler tarafından yargıya taşınmıştır. Yargının bu noktada genel olarak, en azından 1990'lar boyunca özelleştirme usullerine aleyhte kararlar vermesi, petrol KİT'lerinin 2000'li yıllara kadar kamu mülkiyetinde kalmasına neden olmuştur. Bu durumda, biraz önce bahsi geçen savunuculuk koalisyonlarının biçim değiştirmesi meselesinin yanı sıra bu dönemde koalisyonlar arasındaki ilişkiler fikir bazında olmayı aşmış, kitlesel eylemler ve yargı süreçleriyle farklı bir boyuta taşınmıştır. Dolayısıyla koalisyonlar arası rekabet ve politika öğreniminden ziyade, daha çok çekişme/zıtlasma

(*conflict*) kaynaklı bir politika değişimi söz konusu olmuştur denebilir. Bu durum, 2000’li yıllara uzanan bu yolda vaka bazında ayrıca tartişılacaktır.

“Her şey değişirken” diye isimlendirilen bu bölümde KİT özelleştirilmeleri meselesinin yanı sıra neoliberal ekonomi politikalarının etkisi altında temel bir ihtiyaç haline halihazırda dññřmñř olan petrol konusunda reform kanunu döneminde gelişen kamu yararı perspektifi büyük ölçüde aşındığının altı çizilmelidir. Petrolün akaryakıt formunda, toplumun büyük kesimini ilgilendiren bir metaya dññřmesinden daha önceki bölümlerde değinilmişti. Bu kez büyük kentlerden organize sanayi tesislerine, oradan da elektrik üretimine kadar yayılan başka bir petrol formu, petrol politikasının temel sorunsallarından biri haline hızla bu yıllarda gelmiştir: Doğal gaz. Isınma amaçlı olarak kullanılan kömür ve türevlerinin yerini hızla alan doğal gaz, petrol politikasının önemli bir unsuru olarak yerini almaya başlamıştır. Petrol politikasının, bazı istisnaî dönemleri hâriç kamu yararı algısıyla oluşturulduğunu iddia etmenin güç olduğunun üzerinde daha önce durulmuştu. Ancak temel insanî ihtiyaçlardan biri olan ısınma konusunda doğal gazın kullanımının yaygınlaşması, doğal gazın petrol politikasındaki yerini 1980’lerin sonundan itibaren sürekli olarak güçlendirirken bu konuda kamu yararı meselesi hemen hiç politika gündemine girememiş; dahası, piyasalaşma talepleri hızla resmî politikaya sirayet etmiştir. 2010’a kadarki dönemi ele alacağımız bu bölümde ilk olarak petrol politikasında piyasalaşmanın ilk adımı olarak tahlil ettiğimiz özelleştirmeye hazırlık dönemini, bu dönemde oluşmaya başlayan inanç sistemlerini, inanç sistemleri etrafında belirmeye başlayan çeşitli savunuculuk koalisyonlarını ve bu koalisyonların politika değişimi konusunda gösterdikleri çabaların resmedilmesi hedeflenmektedir. Bu döneme başlarken en önce petrol politikasında yıllardır beklenen dikey bütünleşik petrol kuruluşu PETKUR, neoliberal politikalar için önemli olan 233 sayılı KHK ve petrol sektöründeki fiyat rejimi için alınan “1989 Kararları” ele alınmıştır.

2.5.1 Bir Dikey Entegre Kuruluş Tahayyülü

24 Ocak Kararlarının ilanı ve Askeri Rejimin kurulmasıyla 1980’li yıllarda Türkiye’de petrol politikasının görünümünün politika değişimi bağlamında oldukça zengin olması beklenebilir. Bu beklenti sadece bu iç gelişmelerle desteklenmez, bir taraftan da küresel petrol sektöründeki çalkantılı dönemden büyük oranda çıkılması ve dolayısıyla ham petrol fiyatlarının stabilize olması da bu beklentiyi güçlendirmektedir.

Politika değişiminin artırıcı karakterine eleştirel olarak yükselen kuram ve çerçeve önerilerinin, politika değişiminin ön koşulu olarak aradıkları siyasal ve iktisadî ortam, 1980 sonrası Türkiye için oluşmuştur. Capone ve Howlett (2009) tarafından kamu politikasında değişimin itici güçleri olarak öne sürülen beş olgudan ikisinin, aktörler ve siyasî kurumların, 1980 sonrası değişime uğradığı görülmektedir. Zittoun’un (2009) artırıcı değişimlerin dışında kaldığını öne sürdüğü “büyük değişim”lerin başlıca nedeni, ekonomi politikasındaki bir değişimin gerçekleşmesi gerekliliğidir; bu duruma örnek olarak da neoliberal değişim meselesi yazar tarafından ele alınmıştır. 1980’deki gelişmeler gerek neoliberal iktisadî politikalara geçişin başlangıcı olması gerekse değişimin başat itici güçlerinden olan aktörlerin ve siyasî kurumların askerî darbe yoluyla baştan aşağı değişmesi nedeniyle inkremental yerine bir kırılma noktası olarak ele alınmalıdır. Bu tartışmaya, bu bölümün sonunda yeniden geri dönerek PETKUR denemesinin politika değişimi bağlamındaki durumu ortaya koyulmuştur.

Çeşitli alt sektörlerde faaliyet gösteren kamu kurumlarını tek bir çatı altında toplayarak bütünleşik bir petrol kuruluşu kurulması fikrinin köklerinin Millî Petrol Davası’na kadar dayandığı daha önce belirtilmişti. MPD’nin petrol politikasının ancak dikey bütünleşik bir devlet kurumuyla yönetildiği takdirde millî ve kamu yararına olacağına dair inancı, 1973

döneminde kısmen gerçeğe dönüşmüş ya da politika disiplini bakımından bir politika imajı, resmiyete kavuşan politikayı doğrudan etkilemeyi başarmıştır. Dahası Millî Petrol Davası politikası savunucuları, küresel petrol krizinin oluşturduğu elverişli ortamdan da yararlanarak, ekonomik anlamda daha liberal –hür teşebbüsçü– çizgide olan kesimleri de 1970’ler boyunca etkilemeyi başarmışlardır. Kamuya ait dikey entegre bir petrol şirketi kurulmasına son derece elverişli koşullara rağmen, bugünden bakıldığında ortada mühim bir eksiklik olduğu görülmektedir: Nasıl bir bütünleşik petrol kuruluşu tahayyül edilmektedir? Bu konu uzun bir süredir petrol politikası alt sisteminde politika gündeminde olmasına rağmen tahayyül edilen kuruluşun kime nasıl ve ne ölçüde bağlı olacağı konusunda bir belirsizlik mevcuttur. Ayrıca organizasyon yapısından bütçe hedeflerine kadar düşünülmesi gereken bu ölçekte önemli bir devletçi politika imajı bir beklenti oluşturmuştur; ama uzun süredir gündemde olmasına rağmen petrol sektöründe kimin, neyi, nasıl beklediğinin bilinmediği gözlemlenmektedir. Bu durum Beckett’in (1952) ünlü trajedisini hatırlatmaktadır: Bekledikleri şeyi Godot olarak isimlendiren Estragon ve Vladimir’in oyun boyunca bekledikleri şeyin ne olduğunu öğrenemeyiz; ancak ikili bu bekleyiştten de asla vazgeçmez. Petrol politikası alt sisteminde de Estragon ve Vladimir gibi yıllar boyunca beklenen dikey bütünleşik petrol kurumu bir çeşit Godot’ya dönüşmüştür, hiçbir tarafça sarıh biçimde tanımlanmamış; sadece petrol politikasındaki bütün sorunları çözebilecek bir çeşit sihirli değnek gibi umutla beklenmiştir. Bu beklenti ilginç bir şekilde 1980 sonrası gerçekleşmiştir. İlginç olarak tanımlıyoruz; çünkü 24 Ocak Kararlarının ruhunu en başta kamunun küçülmesi fikri oluşturmaktadır. Dolayısıyla bu petrol sektörü ya da başka bir sektör/alan olsun bütünleşik bir kurumsallaşma, iddia edilebilir ki, en çok da 24 Ocak Kararlarından sonra beklenmezdi. Ancak bu bütünleşik yapının amaçlarının daha farklı olduğu ileriki yıllarda ortaya çıkmıştır.

Planlı dönem daha henüz sona doğru yaklaşırken petrol alanında politika yapıcı devlet kurumları tarafından doğrudan hedef alınmaya başlanmıştı. Bu noktada ETBK'nın Dünya Bankası danışmanlığında hazırladığı 1984 tarihli Enerji Politikaları Raporu ilginç argümanlar sunmaktadır. Rapora göre “planlı dönemde finansman kaynaklarının yerli enerji kaynaklarını geliştirmek yerine ithal enerjiye tahsis edilmesi sonucunda, enerji sektörü ülke ekonomisinde darboğaz yaratan bir sektör olmuş ve dolayısıyla 1973 Petrol Krizi'nin devamı olan 1978–79 Petrol Krizi'nden de Türkiye derinden etkilenmiş ve 1980'de petrol ithalatına ödediği para, ihracat gelirlerinin %24'üne kadar varmıştır.” (ETBK, 1984: s. 89-90). Yanlış yolda olduğu işaret edilen bu politikanın sonucu olarak 1973'ten sonra Türkiye'nin petrol fiyatlarını sürekli olarak sübvansetmeye çalıştığı tespiti yapılmış; ancak bu durumun 1979 yılı başından itibaren sürdürülemez duruma geldiği belirtilmiştir. Bu iddia, Boratav'ın 1978–79 Ekonomik Krizi'nin şiddetlenmesine neden olarak öne sürdüğü ve daha önce bahsedilen argümanlarla da uyumlu görünmektedir. Ancak bundan da daha önemli denilebilecek bir olgu şudur: 1970'lerin hem petrol sektörü için hem de ekonomik yönden bunalımlı geçmesinin sonuçları petrol politikası açısından bu yıllarda görünür hale gelmiştir. Bu görünürlük, petrol politikasının, enerji ve ekonomi arasındaki ilişkinin kuvveti noktasında önem kazanmaktadır. Buradan hareketle, Kavlıkoğlu'na göre (1981) bu ilişkinin kuvveti, enerjinin hem bir üretim girdisi hem de tüketim maddesi olarak tüm üretim süreçlerinde emek, sermaye ve enerjinin ortak olarak yer almasında yatmaktadır. Bu karmaşık ilişkiler bütünü için Kavlıkoğlu özellikle 1973 Küresel Petrol Krizi'nden sonra enerji sektörünün planlamasının gerekli olduğunun üzerinde durarak devletin enerji alanında başat bir rol üstlenmesinin elzem olduğunun altını çizmektedir.

PETKUR denemesine gelmeden önce, petrol sektöründe 1982 yılında yaşanan başka bir gelişmeden bahsetmek gerekir. Tasarısı 1982'de hazırlanan 2808 sayılı Petrol Kanunu

03.02.1983'te, henüz askerî rejimden demokrasiye dönüş gerçekleşmediği için, Danışma Meclisi'nde görüşülmeye başlanmıştır. Kanun için hazırlanan raporda, 1702 sayılı kanunun amacına ulaşamadığı öne sürülmekte, ülkenin jeolojik yapısından dolayı petrol bulmanın, kolay olmadığı söylenmekte ve özel teşebbüsün petrol sektöründe güven ortamı içinde çalışabilmesi için gerekli tedbirlerin bu kanun tasarısıyla alınacağı belirtilmektedir (*Danışma Meclisi Tutanak Dergisi (DMTD)*, 1983a: s. 1). Birtakım nicel veriler kullanarak 1702 sayılı Petrol Reformu Kanunu'na karşı son derece sert eleştiriler getiren kanun raporu, bu eleştirilerin önemli bir kısmında, dünyada 1970'ler boyunca süregiden petrol bunalımının Türkiye üzerindeki olumsuz etkilerinden 1702 numaralı kanunu sorumlu tutmaktadır. Diğer taraftan da petroldeki bu bunalıma ancak özel sektör ve yabancı sermaye faaliyetlerinin teşvik edilmesiyle çare olunabileceğine işaret edilmektedir. Bu argüman petrol politikasında yeni bir artırımcı politika değişikliğine doğru yol alındığını göstermektedir. Arifesinde olunan bu değişikliği ve bu değişikliğin kamu politikası açısından derecesini anlayabilmek için dönemin siyasal arka planını hatırlamakta yarar görülmektedir.

Kanun tasarısı 1982'de, 12 Eylül Askerî Müdahalesi'nden sonra oluşturulan Millî Güvenlik Kurulu'nun (MGK) talimatıyla ETBK tarafından hazırlanmıştır. Kanun tasarısı İktisadî İşler Komisyonu'nunda görüşülürken DPT, TPAO, Maliye Bakanlığı, PİGM gibi kamu kurumlarının yanı sıra TMMOB, Türkiye Odalar Birliği ve yerli-yabancı özel petrol şirketlerinin temsilcilerine komisyonda yer verilerek görece geniş katılımı bir taslak hazırlanmaya çalışıldığı anlaşılmaktadır. Ülkenin içinde bulunduğu atmosfer, bilindiği gibi, tüm demokratik kurumların ve kitle örgütlerinin askıya alındığı veya kapatıldığı, siyaset yapmanın yasaklandığı, TBMM'nin feshedildiği bir karakter taşımakla birlikte, bu durumdan çıkan bir kararın ne derece kamu politikası olarak nitelendirilebileceği de tartışmalıdır. Kamu politikası her şeyden önce bir ön gereklilik olarak demokratik ortama ihtiyaç duymaktadır;

hatta disiplin bir demokrasi bilimi olarak da tanımlanmıştır (Lindblom, 1959). Lindblom bu argümanını daha da ileriye götürerek, politika değişimi denen olgunun artırıcı olmasını, demokrasinin devamı ve diğer yönetsel sistemlerden üstünlüğüne bağlar. Diğer taraftan da Lasswellci politika bilimleri yaklaşımında da demokrasi fikri daima ilham verici bir pozisyonadadır (Hajer, 2002). Dolayısıyla Türkiye'nin 12 Eylül Müdahalesi'nden itibaren 1983'teki genel seçimlere kadar içinde bulunduğu siyasal ortamda gerçekleşen bir değişimi politika değişimi olarak tanımlayabilmenin ötesinde de kamu politikası çerçevesinde değerlendirmenin sorunlu olabileceği, üzerinde durulması gereken bir husustur.

Her ne kadar bu realite dikkate değer olsa da petrol politikasının 1983'te, henüz demokratik düzene geri dönülmeden önce bir değişime uğradığı da verili bir durum olarak karşımızda durmaktadır. Dahası bu değişim, politika değişimi bağlamında gerçekleştiği koşullar itibariyle olmasa da özcü bir bakış açısıyla orijinal diyebileceğimiz bazı önemli veriler de sunmaktadır. Değişimin gerçekleştiği siyasal ortamda, örneğin herhangi bir savunuculuk koalisyonu tanımlamak neredeyse imkânsızdır, tez boyunca izlerini aradığımız politika değişiminin basına yansımaları ve basının değişim üzerindeki gücü ve etkisini görmek güçtür, hepsinden de öte siyasal partilerin dahi tamamı kapatılmıştır; yani petrol politikasının değişiminin kuramsal olarak analiz edilmesinin tüm yolları hemen hemen kapalıdır. Ancak özcü bir bakış açısıyla ve lineer tarihsel izleği kesintiye uğratmamak adına, bu problemli değerlendirme çerçevesini de akılda tutularak Danışma Meclisi ve MGK'daki tartışmaları inceleyeceğiz.

Bu koşulları göz önünde tutarak, 1983'teki politika müdahalesinin ayak seslerinin 1981'den itibaren duyulmaya başlandığı söylenebilir. Dönemin Bülend Ulusu Hükümeti'nde ETK Bakanı olan ve bakanlık görevine atanmadan önce Koç Holding'de üst düzey görevler almış olan Fahri İlkel, "... özel sektörün ve yabancı sermayenin teşvik edilmesi, bu potansiyelin

petrol arama ve üretim faaliyetleri içinde gereken ağırlıkta olması uygun bir yol olarak gözükmektedir.” diyerek petrol politikasına yapılması planlanan müdahalenin genel karakterine ilişkin ipuçlarını vermiştir (PİGM, 1981: 3-4). Diğer taraftan, askerî rejimin yerli sermaye gruplarının petrol konusunda daha aktif olmaları konusunda ilgili tarafları göreve çağırma durumunda olduğu görülmektedir (PİGM, 1982). Bu durumun sonucu olarak ülke tarihinde Koç Topluluğu ve Eczacıbaşı gibi büyük sermaye grupları petrol konusunda ilk kez büyük ölçekli birtakım yatırımlar yapmış ve bu yatırımlar petrol arama alt sektöründe yoğunlaşmıştır (PİGM, 1982). Bu yatırımların ne derece istekli olarak yapıldığının şüpheli olması bir tarafa; bahsi geçen bu holdinglerin ilerleyen yıllarda, petrol sektörünün daha az kârlı olarak tanımlanan arama alt sektöründen hızla çekildiği de görülmektedir. Dolayısıyla askerî rejimin “talebiyle” bu az kârlı sektörlerle giren büyük sermaye grupları ilerleyen dönemde petrokimya ve akaryakıt dağıtım gibi sektörlerde boy göstermiştir.

Tüm bu demokrasi dışı olarak tanımlanabilecek politik ortama rağmen Danışma Meclisi’nde 2808 sayılı kanunun tartışılma biçimi olmasa da politika gündeminin oluşması, 1954 ve 1973 süreçlerinden çok farklı görünmemektedir. Öncelikle petrol politikasının en kadim tartışma unsurlarından biri olan devletçilik-iktisadi liberalizm, hemen yanında yabancı sermaye konusu ile birlikte politika gündeminde yine oldukça ön plandadır. Devletçiliğin petrol politikasının merkezinde olmasını savunanlar bu kez MTA’nın petrol sektöründeki rolünün artırılması hususunda bir yorum getirmektedirler. Özellikle Danışma Meclisi Edirne Üyesi Ali Dikmen TPAO’nun, MTA’nın evladı olduğunu belirterek bu iki kurumun birleştirilmesini talep etmektedir (DMTD, 1983: 3). Bir taraftan da görüşmeler boyunca ülkenin gerçek anlamda bir petrol politikası olmadığı farklı üyelerce öne sürülmüş; bu görevin ETBK tarafından üstlenilmesi gerektiğinin üzerinde durulmuştur. Ancak Ahmet Senver Doğu bu konuda petrol politikasının politika alt-sisteminin dışında gelişen etmenler

üzerinde durarak, petrol meselesinin enerji, maliye ve ekonomi politikalarıyla iç içe olduğunu; bu nedenle petrol politikasının yalnızca ETBK'yı ilgilendiremeyeceğini ve özel olarak ele alınma lüzumlu olan bir konu olduğunu öne sürmektedir (*DMTD*, 1983: s. 3-4). TPAO'ya 1703 numaralı Petrol Reformu Kanunu ile verilen geniş yetki ve sorumluluklar Danışma Meclisi'nde gündeme gelen bir diğer konu olarak göze çarpmaktadır. Danışma Meclisi üyelerinin bir kısmı bu geniş yetkilerden rahatsızdır. Bu rahatsızlığın nedeni olarak da petrol ihtiyacının karşılanmasında 1970'lerin sonunda yaşanan sorunlar ve özel sermayenin bu durumdan olumsuz etkilenmesi gösterilebilir.

Politika değişikliğinin artırıcı karakterinin dayandığı önemli unsurlardan biri de değişiklik öncesi var olan statükonun belirli oranda bir eleştirisidir. Buradaki kasıt, yürürlükte ya da uygulamada olan politika sonucunda ortaya çıkan faturanın üzerinde durularak, buradan politika değişikliğine ilişkin meşruiyet aranmasıdır. 2808 sayılı Petrol Kanunu sürecinin bu kuramsal yaklaşıma tipik bir örnek olduğu gözlemlenmektedir. Danışma Meclisi (DM) ve MGK görüşmelerinin, yukarıdaki temalarla birlikte, bir önceki kanun değişikliği olan 1702 sayılı Petrol Reformu Kanunu'nun negatif etkileri üzerine oturduğu ortaya konulmalıdır. Tasarıyı hazırlayan DM İktisadî Komisyon Başkanı Nuri Özgöker bu eleştirileri de somut birtakım istatistikî veriler sunarak "1702'nin uygulanmasıyla birlikte petrol üretiminde düşmeler başlamış, petrol arama ve rafinaj faaliyetinde azalmalar olmuştur," şeklinde ifade ederken, komisyon üyelerinin tamamı 1973 düzenlemelerinin, ham petrol üretimini artırma hedefinin hüsrana uğradığını belirtmektedir (*DMTD*, 1983a: s. 2-3). Bu eleştiriye çözüm olarak politika yapıcılar, bu kez, yine ve yeniden, petrol politikasının son on yıldan bu yana devam eden devletçi karakterini hedef tahtasına koyarken, yeni kanunda özel teşebbüsün devlet müdahalelerine karşı güven içinde çalışabilmesi için her türlü hukukî tedbirin alınmasını sunmaktadırlar (*DMTD*, 1983a).

Ülkedeki genel konjonktürel duruma rağmen 2808'e karşı üç DM üyesinin açıktan birer karşı oy yazısı yazdıkları görülmektedir. Ertuğrul Zekai Ökte, Paşa Sarıoğlu ve Nedim Eray isimli üç komisyon üyesi, Millî Petrol Davası'nın söylemini hatırlatan birtakım argümanlarla yeni kanun tasarısını ağır bir biçimde eleştirmektedir. Sarıoğlu özellikle TPAO'ya 1702 ile tanınan geniş yetkilerin yeni düzenlemeyle kısıtlanması amacını eleştirmekte ve devletin kendi kuruluşu olan TPAO'ya bir sınırlama getirmesinin hiçbir hukukî ve mantıkî gerekçesi olamayacağından bahisle bu kanunla getirilen tüm kısıtlamalara karşı olduğunu bildirmektedir. Eray da Paşaoğlu gibi TPAO konusunda hassasiyetlerini korumakla birlikte yabancı sermaye karşıtlığı üzerinden bir söylem kurmuştur. Dahası, Eray'ın karşı oy yazısıyla Komisyon'un övündüğü tasarının geniş katılımı ile hazırlandığı iddiası da bir bakıma çökmektedir. Eray'a göre "MTA ve TMMOB temsilcilerinin sözlü ve yazılı görüş ve önerileri yeterince değerlendirilmemiş ve milli menfaatlerimiz açısından ileri sürülen pek çok haklı endişeleri bertaraf edecek nitelikte hiçbir değişiklik yapılamamıştır." (DMTD, 1983a: s. 67). Ökte de genel olarak yabancı sermaye karşıtlığı üzerine bir muhalefet şerhi ortaya koymaktadır. Ancak her üç Meclis üyesinin de kanun görüşmeleri sırasında taslağa karşı öne sürdükleri bu eleştirileri sürdürmedikleri ve sessiz kaldıkları gözlemlenmektedir. Bu durum dönemin siyasal ikliminden kaynaklanmakta olduğu anlaşılmaktadır.

Bu iklimin en açık görüldüğü yer ise kanunun MGK görüşmeleridir. Buradaki bir görüşmeden ziyade bir çeşit sunum görünümündedir. Dönemin Hazine Müsteşarlığı yetkilisi Mahfi Eğilmez'in de dahil olduğu bir sunum ile jet hızıyla denebilecek bir biçimde MGK'dan geçen kanuna, MGK üyelerinin herhangi bir katkısı gözlemlenmemektedir. Kanun özet olarak TPAO'ya devlet adına çalışması nedeniyle bir önceki kanunla verilen yetki ve sorumlulukları kısıtlarken, yabancı ve/veya özel şirketler için belge (izin) alınması meselesi 1954 düzenlemeleriyle tamamen aynı şekilde düzenlenmekte; bir diğer deyişle, yabancı

şirketlere arama izni verilmesi yeniden serbest bırakılmaktadır. Ancak kanun, buna rağmen, Osman Tolun gibi sektörde dönemin önemli bir aktörü tarafından da petrol endüstrisinde, özellikle yabancı sermaye yatırımlarını teşvik için düşündüğü tedbirlerin nazarî olmaktan öteye gitmemesi ile eleştirilmiştir. Ek olarak, petrol ve ürünleri fiyatının belirlenmesinde “piyasa fiyatı”nın esas olacağı düzenlenmektedir. Bu 25 maddelik değişiklik metni DM’de 10.02.1983’te, MGK’da ise 28.03.1983’te onaylanarak yürürlüğe girmiştir.

Yürürlüğe giren bu yasa değişikliği ile birlikte Petrol Kanunu, yabancı petrol şirketlerini özendirici ve teşvik edici bir karakteri *yeniden* kazanmıştır (PİGM, 1983). Bu kolaylıklar genel itibarıyla birtakım finansal konularla bağlantılı olmakla birlikte, diğer taraftan da TPAO’ya 1973 düzenlemelerinde tanınan geniş yetki alanının belli bir kısmının geri alınmasıyla oluşan boşluğun yabancı sermayenin teşvik edilmesiyle doldurulmasının planlandığı anlaşılmaktadır. TPAO’nun ve iştiraklerinin petrol politikasında üstlendikleri bu rolü, devlet işletmeciliğinin yükselişi; ancak 24 Ocak Kararları ile başlayan süreç ile birlikte bu kez de düşüşü olarak nitelendirmiştik. Bu nitelendirmenin petrol politikasındaki yasal düzenlemeler bakımından düşüş trendinin başlangıcı olarak 2808 sayılı kanun kabul edilebilir. Bu düşüş sürecinde politika değişimi bağlamında oldukça açık olan konu ise TPAO’nun bahsi geçen bu rolünün deyim yerindeyse tırpanlanarak petrol politikasındaki yerinin yeniden belirlenmesidir. Ancak ilginçtir ki 28 Ekim 1983’te petrol sektörü için alınan farklı bir kararla petrol politikasının gittiği istikamet kısa bir kesintiye uğramıştır. Bu karar, 98 sayılı kanun hükmünde kararname (KHK) ile Türkiye Petrol Kurumu’nun (PETKUR) kurulmasıdır. Bu karar geçmiş bölümlerden de hatırlanacağı gibi petrol politikasının 1960’lardan bu yana politika gündeminde olan bir konuydu.

Bu kararla arama, üretim ve sondaj konularında görevlendirilen TPAO, Türkiye Petrolleri A.Ş. (TPAŞ) adını almış; İPRAŞ ise rafinaj ile görevlendirilerek Türkiye Petrol Rafinerileri

A.Ş.'ye (TÜPRAŞ); ADAŞ ve ISILTAŞ kapatılarak Petrol Ofisi, Petrol Ofisi A.Ş. olarak yeniden teşkilatlandırılıp petrol ve petrol ürünleri pazarlaması ile görevlendirilmiş; DİTAŞ ve BOTAŞ da petrol sektörünün taşımacılık alt sektörü konusunda yetkilendirilmiştir. Tüm bu kamu teşekkülleri, Türkiye Petrol Kurumu (PETKUR) altında bir holdinge bağlı hale getirilmiştir. Bu yeni kuruluş devletin genel enerji ve petrol politikası dahilinde petrol arama, keşfetme, üretme faaliyetleri ile petrolün ithali, iç ve dış pazarlaması, rafine edilmesi ile elde edilen tüm petrol ürünlerinden sorumlu olarak görevlendirilmiştir (Türkiye Petrol Kurumu'nun Kuruluşu hk. KHK, 1983). Topluluk ETBK'nın ilgili kuruluşu, tüzel kişiliği haiz, faaliyetlerinde özerk ve tahvil çıkarma yetkisini haiz bir holding yapılandırılması görünümündedir.

Bu durumda 1983 yılında petrol politikası çelişkili olarak yorumlanabilecek gelişmelere sahne olmuştur. Bir tarafta 1702 no.lu Petrol Reformu Kanunu eleştirilerek ve TPAO bir bakıma 1973 öncesine geri döndürülerek yetkileri belirli ölçüde tırpanlanmıştır. Ancak ilgi çekicidir ki bu politika müdahalesinden yalnızca birkaç ay sonra bu kanunun genel yaklaşımına ters denilebilecek bir şekilde, dahası köklerini Millî Petrol Davası'ndan ve 1702'nin genel çerçevesinden alan bir karara imza atılarak uzun süredir beklenen entegre petrol şirketi devlet eliyle kurulmuştur. Bu deneyim kısa sürse de petrol politikası içindeki pek çok aktörün uzunca bir süre mücadelesinin bir sonucunda sağlanan bir gelişme olarak görülebilir mi? Kamu politikası açısından bu mesele nasıl okunabilir?

1973'ten itibaren devlet adına, petrol sektörüyle ilgili resmî olarak görevlendirilen TPAO halihazırda bir iştirak ve ortaklıklar topluluğu görünümünü almaya 1960'lardan itibaren almaya başlamıştır. 1702 sayılı kanun kapsamında tüm petrol alt sektörleri konusunda açık bir biçimde yetkilendirilen kuruluş deniz taşımacılığından akaryakıt dağıtımına, arama ve

Üretimde, rafinericiliğe, oradan da boru hattı taşımacılığına kadar pek çok kamu kuruluşunu ortalık yoluyla bünyesinde barındırıyordu. Ancak bu görünüm yine de politika gündeminde uzunca bir süredir bulunan ve 1973 düzenlemeleri ile de politika görüşü olarak resmiyet kazanan “dikey entegre bir petrol kurumu” ihdas edilmesi düşüncesi için yeterli olamamıştı. Metaforik olarak söylemek gerekirse, petrol politikası alt sisteminde ve bölümün başında da belirtildiği gibi ilgili tüm çevrelerde Godot uzunca bir süredir bekleniyordu. Ancak beklenen sonunda gelse de konunun ilk olarak zamanlaması açısından anlaşılması gerekmektedir. Zira PETKUR, 24 Ocak Kararlarının ardından kurulmuştur. 24 Ocak Kararları olarak anılan bu paketin temel hedeflerinden biri de kamu iktisadî teşebbüslerinin zelleştirilmesiydi; ancak bu süreç hem teknik, hukuksal ve siyasal engellerle doluydu hem de 1970’lerin zor iktisadî koşullarında KİT’lerin durumu bir hayli bozulmuştu (Pamuk, 2014: s. 268). Bu zor iktisadî koşulların en ağır faturalarından birini de 1970’ler boyunca süregiden küresel petrol krizi nedeniyle petrol endüstrisinde yer alan kamu kuruluşları hissetmiştir. Dolayısıyla, bu dönemde petrol KİT’lerine bir başarısızlık faturası kesilmesi gerekliydi. Bu gereklilik, kaotik siyasal ortamda bir bakıma unutulup giden; ancak yeni bir amaç uğruna hatırlanan bir politika hedefiyle hızla bağdaştı: Entegre bir kamu petrol şirketi kurulmalıydı.

1983–1984 dönemindeki PETKUR deneyimi işte bu durumun bir neticesidir. Halihazırda son on yıldır, kısmen de olsa belirli bir düzeyde dikey bütünleşik entegrasyon sürecinde olan TPAO ve iştirakleri bir gecede PETKUR adı altında hukukî olarak da birleşik bir petrol şirketi haline getirilmiştir. Ancak bu durum, aynı zamanda hiçbir zaman tam olarak başlayamayan entegrasyon sürecinden de artık vazgeçildiğini göstermekte ya da 1984–1992 arasında TPAO Genel Müdürü olarak görev yapan zer Altan’ın deyimiyle, “entegrasyonda zlmenin başlangıcı” olarak bir dönüm noktası niteliği taşımaktadır (TPAO, 2004: s. 84-85). OECD nezdinde Türkiye’nin Enerji Müşaviri olarak görev yapan Sanlı (zel Görüşme,

Aralık 2022) tez kapsamında yapılan görüşmede petrol politikasındaki bu değişim öyküsünde salt bir sebep olarak neoliberal iktisadî politikaların öne sürülmesine karşı çıkarken, bu çözülmeyi devletçi olarak tanımladığı bürokratik aktörlerin KİT'ler ile petrol konusunda ilerleme sağlanamayacağını görmeleri nedeniyle geliştirdikleri özelleştirme yaklaşımına bağlamaktadır. Diğer taraftan, Çağlan (2022) bu kararı neoliberal politikaların enerji ve petrol politikasının bir parçası olma sürecinin başlangıcı olarak nitelendirirken, Kurt (Özel Görüşme, Haziran 2022) petrol politikasının miladı olarak adlandırdığı bu gelişmeyi 24 Ocak Kararları bağlamında, ABD başta olmak üzere birtakım dış odakların baskısının sonucu olarak değerlendirmiştir. Diğer taraftan da PETKUR'un petrol sahasında çalışan KİT'lerin özelleştirilmesi için bir hazırlık olduğu iddiasını destekleyen ve bu kararın içeriğinde yer alan iki argümanın da üzerinde durulması gerekmektedir. Bunlardan birincisi, TPAO'da sadece bir isim değişikliği olmamıştır; TPAO, 1702 sayılı Kanun ile verilen pek çok görev ve sorumluluğundan arındırılarak bir bağlı ortaklık haline dönüştürülmüş ve ortaklığın amaç ve konusu arama, üretim, sondaj ve bunlara bağlı petrol ameliyeleri ile sınırlandırılmış; rafinaj, pazarlama ve boru hatları ile petrol taşımacılığı TPAO'nun faaliyet konusu olmaktan çıkarılmıştır (TPAO, 2004; *Ticaret Sicil Gazetesi*, 1983). İkincisi de aynı birincisi gibi kuruluş kararının verildiği 98 sayılı KHK'da görülmektedir. Kararnameye göre ödenmiş sermayeyi aşmaması koşuluyla PETKUR'a tahvil çıkarma yetkisi verilmektedir (*TPK Kuruluşu Hk. KHK*, 1983). Böylece PETKUR'a bir şirketler topluluğu görünümü kazandırılarak herhangi bir ortaklığını tahvil çıkarma yöntemiyle, başta özelleştirme uygulamaları olmak üzere neoliberal ekonomik politikalara hukukî anlamda uygun bir zemin oluşturulmaya başlanmıştır. Dolayısıyla Petrol-İş'in çalışmasında da belirtildiği gibi (1999) PETKUR örgütlenme açısından bir entegrasyon görünümünde olsa da petrol politikasında neoliberalizm karakterli yeni bir döneme geçilmeye başlandığını gösteren bir işaret fişeği olarak anlaşılmalıdır.

bu da 2808 no.lu kanunun yabancı sermayeye verdiği esneklikle TPAO-ARAMCO ortaklığında gerçekleştirilmiştir (PİGM, 1985). Bu tip ortaklıklar henüz bir istisna görünümünde olmakla birlikte ilerleyen yıllarda özellikle petrol arama sektörünün olmazsa olmazları arasına girecektir.

1980’lerde küresel petrol bunalımının son bulduğunu ve bir önceki on yıla göre stabil bir ortamın hâkim olduğunu daha önce belirtmiştik. Yergin’in “Değer Boşluğunda Düello” diye betimlediği, 1980’lerde Kuzey Denizi’ndeki büyük keşiflerin üretime geçmesi ve *petrol şokları* sırasında pek çok ülkenin kamuya ait olan petrol şirketleri üzerinde oluşturduğu koruma kalkanlarının ortadan kalkmasıyla rekabete dayalı bir ortamın oluşması ve uluslararası piyasaya sunulan petrolün artık yarısından fazlasının spot piyasa diye tabir edilen, OPEC’i belli ölçüde devre dışı bırakan piyasa üzerinden satılmaya başlanması ile ham petrol fiyatları düşüşe geçmiştir (Yergin, 2019: s. 674-676). Bu durum, net ham petrol ithalatçısı konumunda olan Türkiye gibi ülkeleri doğrudan ve bu kez olumlu şekilde etkilemiştir. Bu olumlu hava en sarıh bir biçimde ulaşım sektöründe görünür olmaktadır. 1982–1988 arası ham petrol ithalatı için ödenen döviz miktarı 1982’de 13,9 metrik ton için 3,5 milyar Amerikan Doları mertebesindeyken, miktar bakımından 1988’de 21,6 metrik tona ulaşılmasına rağmen ülkeden toplam çıkan döviz tutarı 2,4 milyar dolara kadar gerilemiş ve bu durağan eğilim 1980’li yıllarda genel olarak sürmüştür (PİGM, 1988). Ancak diğer taraftan Türk Lirası’nın Amerikan Doları karşısındaki değerinin liberasyona geçiş sürecinde ham petrol fiyatlarına benzer bir durum sergilememesi ve 1981’den 1990’a kadar TL’nin Amerikan Doları karşısında çok ciddi bir değer kaybı yaşamasıyla birlikte; 1981 sonunda 1 Dolar, 110,25 TL iken 1989 sonunda 2.120,00 TL mertebesine ulaşmıştır (Şanlı, 1998). Sonuç olarak petrol ürünlerinin fiyatları geniş halk kesimlerine bu yıllar boyunca,

1970’lerdeki gibi ağır bunalım koşulları olmasa da genellikle sürekli fiyat artışı olarak yansımıştır.

Petrolün küresel seviyedeki durumu ve bu durumun Türkiye’deki reel ekonomiye yansımaları bu şekildeyken 6 Kasım 1983’te TBMM’nin 17. dönemi için genel seçimler yapılmış, 24 Ocak Kararlarının mimarlarından Turgut Özal’ın genel başkanı olduğu Anavatan Partisi (ANAP) çoğunluğu sağlayarak tek başına iktidara gelmiştir. Özal liderliğindeki Türkiye, beklenebileceği gibi, büyük ölçüde 24 Ocak Kararları çizgisinde bir iktisadî politika izlemiştir. ANAP ekonomi konusunda izleyeceği tutumu parti programında, sanayide devletin esas rolünün tanzim ve teşvik edici olması gerekliliği olarak şekillendirirken; sanayide devlet tekellerinin kaldırılması ve KİT’lerin zaman içinde “millete devredilmesi” hedefleri yer almaktadır (ANAP, 1983). Kepenek ve Yentürk’e göre de (2002: s. 259) “1980’li yılların ortalarından başlayarak, merkezî yönetim birimlerinin ve yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesi, bütçe dışı fonların sayılarının ve parasal olanaklarının hızla artırılması ve ekonominin özellikle bankacılık, sanayi ve ulaştırma sektörlerinin önemli öğelerini oluşturan Kamu İktisadî Teşebbüsleri’nin (KİT) özelleştirme sürecine sokulması, bu dönemde, kamu ekonomisine bakışın ana çizgileridir. Dolayısıyla bu ana çizgiyi takip edersek LPG ve kısmen de dağıtım alt sektörleri hâric büyük oranda devlet işletmeciliği egemenliği altında olan bir sektör için kaçınılmaz olan gerçeklik özelleştirmelerdir. Bu doğrultuda, Özal döneminin KİT’ler için ve aynı şekilde petrol sektöründeki ilk ciddi adımı, günümüz itibarıyla hâlen yürürlükte olan, 08.06.1984’te yayınlanan 233 sayılı KHK’dır. Henüz kuruluşunun üzerinden bir yıl gibi bir süre geçen PETKUR bu düzenlemeyle kapatılmış ve kararname 1973 düzenlemelerine benzer bir düzen getirerek TPAO’yu “kamu petrol sektörünün merkezi planlama ve koordinasyon ilkeleri dahilinde organize etmek ve bu suretle sektörü verimli, uyumlu ve memleket ihtiyaçlarını karşılamakta etkin duruma

getirmek, Petrol Kanunu’nda tanımlanan petrol ameliyeleri ile dağıtım ve pazarlama faaliyetlerinde bulunmak ve sermaye birikimi sağlayarak öncelikle petrol arama ve üretimde kaynak sağlamak” ile görevlendirmiştir (TPAO, 2004). Sonuç olarak TÜPRAŞ, BOTAŞ, POAŞ gibi petrol sektörünün dev kamu kuruluşları yeniden TPAO’nun bağlı ortaklığı ve iştiraki haline getirilmiştir. Petrol politikasının içine girmeye başladığı özelleştirme gündemi

RANK	COMPANY	COUNTRY	SALES	NET INCOME	ASSETS	STOCKHOLDERS' EQUITY	EMPLOYEES
1	Walmart	USA	10,000,000,000	1,000,000,000	10,000,000,000	1,000,000,000	100,000
...	...	...	...	...	...	...	...
63	TPAO	TURKEY	1,000,000,000	100,000,000	1,000,000,000	100,000,000	10,000
...	...	...	...	...	...	...	...
100	Shell	UK	10,000,000,000	1,000,000,000	10,000,000,000	1,000,000,000	100,000

Tablo 6: 1985 Yılı ABD-Dışı Fortune 500 Listesi, TPAO 63. sırada görünüyor (TPAO, 2004)

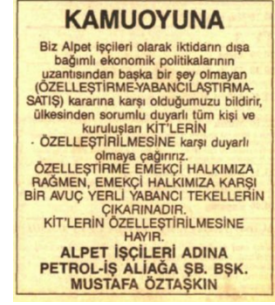
dikkate alındığında bu dikkat çekici gelişme TPAO’ya 1702 ile kazandırılan dikey entegrasyona benzer yapısını–kısa süreliğine de olsa– yeniden kazandırmış ve dikey bütünleşik yapıya sahip TPAO, ünlü ekonomi dergisi *Fortune*’un 1985 sıralamasında ABD hâriç ciro yönünden en büyük şirketler listesinde 63. sıraya kadar çıkmıştır (TPAO, 2004). Ancak 1980 sonrası petrol politikasında yaşanan bu gel-gitler arasında

politika gündemine daha etkili şekilde yerleşecek olan neoliberal yaklaşım, önce gel-gitler yaşanan dikey bütünleşik yapıya kesin olarak son verecek ve sonrasında petrol KİT’lerinin özelleştirilmeleri 1990’larla birlikte hızlanmaya başlayacaktır. Ancak her şeye rağmen PETKUR deneyimi ve sonrasında dikey bütünleşik yapının bir süre de olsa korunabilmesi, petrol politikası açısından dikkat çekici bir husustur. 1989’da alınan kararlarla birlikte, petrol sektöründe kamu kuruluşlarının mevcut durumda tartışmalı olan yükselişi kesin olarak duracak ve çözülme süreci hızlanacaktır.

TPAO’nun görece dikey bütünleşik yapısıyla gerek hacim gerek personel sayısı gerekse karlılık bakımından zirveye çıktığı ve petrol sektörünün her alanında varlık gösterdiği 1980’lerin ortalarından itibaren ortaklığa bağlı kuruluşlarının özelleştirilmesi gündeme

alınmıştır. İktidardaki ANAP'ın "KİT'lerin millete devredilmesi" retoriği altında kamuoyuna sunduğu özelleştirme politikasına ilişkin olarak Dünya Bankası'nın önerisiyle İngiliz firması Morgan Guaranty Trust Company of Newyork ile 1985'te anlaşmaya varılmış ve bu firma KİT'lerin halka satışı için fizibilite raporu hazırlamakla görevlendirmiştir. Sadece TEKEL ve bankacılık sektöründe faaliyet gösteren KİT'lerin hâriç tutulduğu ve 3 kademeli –derhal satılacak, gelecekte satılacak, iyileştirmeden sonra satılacak– olarak kapsamlı bir plan hazırlanacağı anlaşılmaktadır ("KİT'lerin En Karlısı", 1985). TÜSİAD ise 1986 yılında yayınladığı "KİT'lerin Halka Satışında Başarı Koşulları" başlıklı çalışmada, bu konuda özelleştirme yanlısı bir tutum izlerken, politika imajının ikna edici bir biçimde oluşabilmesi için farklı yöntemler öne sürmektedir. Örneğin dönemin TÜSİAD başkanvekili Şinasi Erten, KİT'ler özelleştirilirken %33 hissesinin ilgili KİT'in çalışanlarına devredilmesini, %33 hissesinin halka açık olacak şekilde satılmasını ve %33 hissesinin ise hür teşebbüse sunulmasını önermiştir. Böylece kamuoyunda, kurumların birkaç sermaye grubunun eline geçtiği izlenimi değil; halka devredildiği algısı uyandırılacaktır (TÜSİAD, 1986). Muhalefet ise özelleştirmelerin politika gündemine girdiği ilk zamanlarda bu konu hakkında bir miktar kaygılı görünmektedir. Sosyal Demokrat Halkçı Parti (SHP) Genel Başkanı Erdal İnönü, "Halkın vergileriyle kurulmuş KİT'ler küçük bir kesimin kazanç kapısı haline getiriliyor," iddiasını öne sürerken, Demokratik Sol Parti (DSP) Genel Başkanı Rahşan Ecevit ise "Hükümet aslında KİT'leri değil devleti özelleştiriyor, yabancıları devlete ortak ediyor," kanısını taşımaktadır ("Özelleştirmede Kaygılar", 1986). 12 Eylül ile birlikte oldukça zayıflayan sendikal mücadelenin, petrol sektöründeki özelleştirme hazırlıklarına karşı muhalefet partilerine benzer bir tutum izleyerek, dönemin gazetelerine, 11 numaralı görseldeki gibi özelleştirme karşıtı ilanlar verdiği görülmektedir.

Bu atmosfer içinde petrol sektöründe, daha önce değinilen organizasyon değişiklikleri hâriç olmak üzere, 1989'a kadar somut bir gelişme olduğu söylenemez. Bu tarihte ise petrol ürünlerinin fiyatlandırılması ve pazarlanmasında 20.06.1989 tarihli 3571 sayılı kanun ve hemen ardından 24.06.1989 tarihli, 89/14264 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile serbest ekonomik sisteme geçildiği ilan edilmiştir (PİGM, 1989). Bu kararlar petrol ve petrol ürünlerinin fiyatlarının belirlenmesi, piyasa koşullarına



Görsel 11:
Özelleştirmelere karşı
1989'da gazetelere verilen
bir ilan (Kamuoyuna,
1989)

bırakılarak 1954'ten bu yana devlet adına bu konuyu yöneten PİGM'in bu konudaki yetkisi elinden alınmıştır. Dönemin liberalizasyon yaklaşımının petrol politikası üzerindeki etkileri regülasyonla ilgili olan bu gelişmeyle sınırlı kalmamıştır. Yine Bakanlar Kurulu kararı ile 1987 yılında özelleştirme kapsamına alınan PETKİM ve İPRAGAZ'ın hemen ardından 1990'da Başbakanlık Kamu Ortaklığı İdaresi'nin kararı ile TÜPRAŞ ve POAŞ özelleştirme kapsamına alınmış; ancak özelleştirmeye ilişkin ilk kararlar 1984'ten itibaren alınmaya başlanmış, TPAO'nun iştiraki olmaktan çıkarılan ilk kuruluş İGSAŞ olmuştur (TPAO, 2004). Art arda gelen bu kararlarla TPAO'nun halihazırda belirsiz olan dikey bütünleşik yapısı geri dönülemez şekilde değiştirilmiş, orta vadede ise kurum yalnızca arama, sondaj ve ham petrol üretim faaliyetleri ile iştigal eden bir kamu kuruluşu haline dönüştürülmüştür. Dolayısıyla, 80'li yıllar boyunca ayak sesleri duyulsa da birtakım çelişkili düzenlemeler kamu politikası açısından kafa karışıklığına yol açmıştır. 1990'lar petrol politikasının en temel konusu olarak özelleştirmeleri gündeme getirmiştir ve 1989'dan itibaren entegre yapısını kaybeden TPAO artık sektörün lokomotif olma özelliğini de yitirme sürecine hızla girmiştir. Dahası neoliberal iktisat politikalarının petrol sektörü açısından en keskin sonuçları önümüzdeki bölümlerde de irdedeceğimiz gibi ancak bu yıllarda görünmeye başlanacaktır.

2.5.3 Özelleştirmelere Hazırlık

Bu çalışma doğrudan Türkiye'deki özelleştirmeleri konu edinmemiş olsa da bir önceki bölümde de değinildiği gibi petrol politikasında bu yıllardaki en temel sorunsalın özelleştirmeler olması nedeniyle ayrıntıya girilmesi bir gereklilik olarak görülmektedir. En baştan belirtmek gerekirse, özelleştirme mevzusu, bilindiği gibi, sadece petrol sektörüne özel bir husus olmaktan çok 24 Ocak Kararları'ndan itibaren ekonomi politikasında başlayan değişikliklerle birlikte ülke gündemine girmiştir. Bu nedenle sadece petrol politikasında değil; farklı sektörlerdeki tüm KİT'ler ekonomi politikasındaki değişimden ciddi biçimde etkilenmiştir. Bu etkileşimi öncelikle özelleştirmeye hazırlık döneminden başlatırsak bu anlamda üç ayaklı bir yapıdan bahsedilebilir. Birincisi, 1983'ten itibaren kanun ve KHK'lar ile yapılan kanunî düzenlemeler ile bu kapsamda KİT'lerin organizasyon yapılarında yapılan değişikliklerdir. İkincisi, kuramsal yaklaşımımız açısından bir politika transferi olarak değerlendirilebilecek olan ABD merkezli Morgan Guaranty Trust isimli danışmanlık firması tarafından hazırlanan ve 1986'da dönemin hükümeti ile DPT'ye teslim edilen Özelleştirme Master Planı'dır. Üçüncüsü ise özelleştirmenin yürütümü için çeşitli kurumlar ihdas edilmesi ve halihazırda var olan bazı kurumlara özelleştirme uygulamalarıyla ilgili olarak görevler verilmesidir. Bir diğer deyişle, özelleştirme ile iştigal edecek olan devlet kurumlarının örgütsel yapısının oluşturulması ve tamamlanması üçüncü ayak olarak tanımlanabilir.

Bu dönemin başlangıç kararı olarak 233 sayılı KHK alınabilir. Petrol-İş (1989) konu hakkında yayınladığı kapsamlı çalışmada, 233 sayılı KHK'nin kökenini 20 Mayıs 1983'te yürürlüğe giren 60 sayılı KHK'da KİT'lerin ve bağlı ortaklıklarının tasfiyesine değinildiğini açıklayarak, kararnamenin arkasına eklenen envanterde 106 KİT ve bunlara bağlı 56 kuruluşun yer aldığını bildirmektedir. 60 sayılı KHK'yı kanunlaştıran 22.10.1983 tarihli

2929 sayılı yasanın arından Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkındaki 2983 sayılı yasa ise 17.03.1984'te yürürlüğe girerek KİT'lerin özelleştirilmesi hususunda bir üst aşamaya geçilmiştir. Bu kanunlar ile KİT ve İDT'lerin hisse senedi yoluyla satılabilmesine veya işletme haklarının devredilmesine ilişkin çalışmaları yapmak üzere Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi (TKKOİ) kurularak bu kuruma, kamu kuruluşlarını özelleştirmeye hazırlamak ve gerçekleştirme görevi verilmiştir (Petrol-İş, 1989: 20-21). 233 sayılı KHK'nın altyapısını oluşturan bu düzenlemelerin ardından 2929 sayılı KİT kanununa bir KHK müdahalesi yapılmıştır. Bu KHK ile KİT'lerin yeniden düzenlenmesi amaçlanmış ve başlıca şu hükümleri getirmiştir (KİT'lerin Kuruluşu Hk. KHK, 1984): (1) KİT'ler özerk bir tarzda ve ekonominin kurallarına göre yönetilecektir; (2) KİT'lerin ekonominin gereklerine uygun olarak verimlilik ve karlılık ilkeleri doğrultusunda ve kendi aralarında uyum içinde çalışarak sermaye birikimine yardım etmeleri ve bu suretle daha fazla yatırım kaynağı yaratmaları amaçlanmaktadır; (3) KİT'ler görev ve hizmetlerini, ekonomik ve sosyal gereklere uygun olarak verimlilik ilkesi doğrultusunda yürüteceklerdir. Bu genel amaçların iktisat politikasında değişim ile uyumlu olarak hazırlandığı anlaşılmaktadır. 1986 yılında da bir yetki kanunu görünümünde olan 3291 sayılı KİT'lerin özelleştirilmesi Hakkında Kanun yasalaşmıştır. Bu kanunla KİT'lerin özelleştirilmesi konusunda Bakanlar Kurulu, müessese, bağı ortaklık, işletme ve işletme birimlerinin özelleştirilmesine ise Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu'na karar verileceği hükme bağlanmıştır (3291 sayılı KİT'lerin özelleştirilmesi Hakkında Kanun, 1986).

Hazırlık sürecinde özelleştirmeler ile ilgili bir diğerkonu Türkiye'nin talebiyle Dünya Bankası aracılığıyla The Morgan Guaranty Trust Company of New York isimli danışmanlık şirketine hazırlatılan Özelleştirme Master Planı'dır. Özelleştirmelerin hukukî çerçevesini çizen 3291 no.lu yasanın Morgan Guaranty Raporu'ndan bir ay sonra çıkmış olması dikkat

çekicidir. Ekleriyle birlikte iki bin sayfayı bulan bu çok kapsamlı çalışmada kamu mülkiyetinden özel mülkiyete geçmenin ideolojik, politik ve ekonomik bir mesele olduğu vurgulanmaktadır (Morgan Guaranty, 1986). Diğer taraftan rapor KİT'lerin özelleştirilmesi için metodolojiden, yasal ve örgütsel çerçeve önerilerine ve personel rejimine kadar pek çok alanla ilgili görüş ve önerileri içermektedir. Konumuz itibariyle en dikkat çekici olan bölümlerden biri de KİT'ler için yapılan sınıflandırmadır. Bu kapsamda, Öniş de (1991) raporun temel amacının KİT'leri "satılabilir" olup olmaması kriterine göre sınıflandırmak olduğunu belirtmektedir. Bu sınıflandırmaya göre KİT'ler 3 gruba ayrılmıştır. Birinci derece öncelikli grup içinde sayılan tüm KİT'ler satılabilir, çoğunluğu satılabilir ve büyük bölümü satılabilir şeklinde kategoriler bulunurken; ikinci derece öncelikli grupta bazı kısımları satılabilir, yavaş yavaş özelleştirme adayları, belki satılabilir ve devlet desteği ile satılabilir başlıkları yer almakta ve son olarak üçüncü derecede öncelikli grupta kamu hizmeti şirketleri bulunmaktadır. Bir önceki bölümde kısaca üstünde durulan bu raporu petrol sektörü açısından incelemeye tabii tutarsak, bu kategorizasyona göre petrol KİT'lerinin hemen tamamı birinci derecede öncelikli grubun "büyük bölümü satılabilir" alt başlığında yer alırken, yalnızca PETKİM ikinci kategoride, devlet desteği ile satılabilir başlığı altında kendine yer bulmuştur. TPAO ve iştirakleri için araştırma, üretim ve BOTAŞ için bir *upstream* petrol kuruluşu ve TÜPRAŞ ile Petrol Ofisi için bir *downstream* kuruluşu tanımlaması yapılarak TPAO'nun bir holding-şirket şeklinde yeniden organize edilmesi, *downstream* şirketinin bir yabancı petrol şirketine satılabilmesi, BOTAŞ'ın ise gelir ortaklığı yöntemiyle özelleştirilmesi önerilmektedir. PETKİM ise hükümet koruması veya desteklerinden yoksun olarak başarılı olamayacak görünümü veren bir şirket olarak tanımlanırken, bu kurumun derhal ticaret kanunu kapsamına alınması ve ticarî yöntemlerle yönetilerek özelleştirmeye hazırlanması tavsiyesi verilmektedir. Özet olarak rapor, petrol sektörü için TPAO'nun yalnızca araştırma ve ham petrol üretimi ile sınırlandırılarak kamu

mülkiyetinde şu an için kalmasını; diğer tüm petrol KİT'lerinin ivedilikle devlet mülkiyetinden çıkarılarak özelleştirilmesi önermektedir.

Hazırlık sürecinde son olarak gözden geçirilmesi kıymetli olan konu, özelleştirme uygulamalarıyla ilgili olarak hangi kurumların sorumlu olacağıdır. Bu konu bir nevi ateşten gömlek gibi kurumdan kuruma giydirilmeye çalışılmıştır. Öncelikli olarak konu hakkında DPT görevlendirilmiş; DPT de çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarından konu hakkında rapor talep etmiştir. Kısa süre içinde Başbakanlığa bağlı olarak kurulan TKKOİ görevlendirilmiştir. Önceleri bu idare altında bulunan 9 bakan ve başbakandan oluşan Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu sonra Yüksek Planlama Kurulu olarak özelleştirme konusundaki kararları veren en yüksek mercii olmuştur. TKKOİ 1990'da yürürlüğe giren 414 sayılı KHK ile yine 2983 sayılı kanunda değişiklik yapılarak, “Kamu Ortaklığı İdaresi” (KOİ) ve “Toplu Konut İdaresi” (TOKİ) olarak ikiye ayrılırken (KOİ), özelleştirme uygulamalarının yürütülmesi konusunda görevlendirilmiştir. 6 Ocak 1992 tarihinde yürürlüğe giren 473 sayılı KHK ile de özelleştirme uygulamaları konusundaki karar mercii, “Kamu Ortaklığı Yüksek Kurulu” olarak değiştirilmiştir. 1994 yılında ise 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun ile özelleştirme işlemleri ile ilgili her konuda yetkili olmak üzere Özelleştirme İdaresi Başkanlığı (ÖİB) ve Özelleştirme Yüksek Kurulu (ÖYK) kurulmuştur (İTO, 2004).

Tüm bu özelleştirme hazırlığı kapsamında yapılan yasal ve idarî düzenlemeler, yukarıda da görüldüğü gibi, petrol sektöründen değil; iktisat politikasındaki değişimden kaynaklanmıştır. Morgan Guaranty Raporu'nda petrol KİT'lerine özel birtakım görüşler dışında çizilen çerçeve, cumhuriyetin ilk dönemlerinden bu yana kurulan tüm KİT'lere yöneliktir. Ancak 1989'da doğrudan petrol politikasını ilgilendiren bir gelişme gerçekleşmiştir. 20.06.1989 tarihli 3571 sayılı kanun ve 24.06.1989 tarihli 89/14264 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile

petrol sektöründe serbest ekonomi sistemine geçildiği ilan edilmiştir (PİGM, 1989). Burada “serbest ekonomi”den kasıt, ana hatlarıyla, petrol ve petrol türevlerinin fiyatlandırılmasının piyasa tarafından belirlenmesi ve dış ticaretinin serbest bırakılması olarak tanımlanabilir. Petrol politikasında liberalizasyon öncesi ise fiyat belirleme sistemi şu şekilde uygulanmaktadır (Şahin, 1991): Dağıtım şirketleri pazarladıkları ürünlere, İzmit Rafinerisi’nden aldıkları fiyata beyaz ürünlerde %3, siyah ürünlerde ise %2,3 kâr ve masraf payı ilave ederken, bayiler de İzmit Rafinerisi KDV matrahı üzerinden beyaz ürünlerde %6 siyah ürünlerde ise %5.7 bayii kârı ile satış yapıyorlardı. Bu oranlar ise ETBK tarafından belirlenmekte ve denetlenmekteydi. 1989 kararı sonrası ise, bahsi geçen oranları belirleme yetkisi piyasa mekanizmasına bırakılmıştır. Böylece 1989 kararı son birkaç yıldır süren özelleştirme hazırlıklarıyla birlikte petrol politikasında döneminin habercisi ya da bir diğer deyişle petrol sektörünün serbestleştirilmesinin ilk aşaması olarak görülmektedir. Bu noktada dikkat çekilmesi gereken bir diğer nokta ise 1989 kararı her ne kadar petrol politikasında ETBK’nın PİGM vasıtasıyla fiyat belirleme yetkisini piyasaya bırakarak liberalizasyona geçiş olarak tanımlasa da bu konudaki geçiş sürecinin piyasa hakimiyetinin bir KİT olan Petrol Ofisi’nde olması nedeniyle tam manasıyla ve hedeflenen ölçüde gerçekleştirilemediği anlaşılmaktadır (PİGM, 1990; PİGM, 1991).

İktisat politikasındaki piyasalaşma ve özelleştirme odaklı bu değişimin petrol politikası ve petrol KİT’leri üzerindeki uygulamaları, bu KİT’lerin stratejik kurum sayılması ve ekonomik büyüklükleri göz önüne alındığında, diğer sektörlerdeki özelleştirme uygulamalarına göre daha geç bir dönemde gerçekleşmiştir. Bu süreçte kamuoyunda tartışmalar oldukça yoğun olmuştur; petrol KİT’lerinin özelleştirmeye konu edilip edilmeyeceği, edilecekse hangi yöntemlerin kullanılması gerektiği, bu konunun topluma nasıl yansıtacağı soruları, bu tartışmaların ana hatlarını oluşturmuştur. Özelleştirme karşıtı olarak konumlanan

savunuculuk koalisyonları, petrol KİT'lerinin satılmasını sık sık yargıya taşımış ve yoğun bir mücadele sergilemiştir. Petrol politikasındaki bu mücadelede Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu (TÜRK-İŞ) üyesi sendikalardan olan ve petrol iş kolunda faaliyet gösteren Türkiye Petrol Kimya Lastik İşçileri Sendikası (Petrol-İŞ) özelleştirme karşıtı politika savunuculuğunda başı çekerken, özelleştirme yanlıları belirli bir süre boyunca sistemli ve geniş katılımlı bir politika savunuculuğu koalisyonu kurarak TÜSİAD, TOBB gibi işveren örgütlerinin yanı sıra, uluslararası örgütler, akademiden çeşitli kesimler, üst düzey bürokrasi, basın-medyadan pek çok politika aktörünü içinde barındırmış görünmektedir. Siyasî yelpazenin gerek solunda gerekse sağında olan partiler de deyim yerindeyse bu özelleştirme dalgasının rüzgârına kapılmış, genel itibarıyla özelleştirme yanlısı bir tutum sergilemişlerdir. Şimdi bu tartışmalar çerçevesinde, petrol politikasında 1990'lı yıllar boyunca gelişen savunuculuk koalisyonlarına ve onların temel argümanlarına bakalım. Buna bakarken politika değişimi bağlamında petrol politikasının 2003 yılına uzanan gelişmelerin de gözden geçirilmesi amaçlanmaktadır.

2.5.4 Liberalleşme Söylemi Çerçevesinde Politika Savunuculuğu Koalisyonları

Petrol sektörünün iktisat politikasındaki neoliberal dönüşüm çerçevesinde ilk aşamanın birkaç yıldır devam eden hazırlıklarının petrol politikasındaki ilk somut yansımasının ya da bir diğer deyişle, ilk aşamasının 1989 kararlarıyla alınan fiyatların devlet kontrolünden piyasa mekanizmasına bırakılması olduğunu bir önceki bölümde belirtmiştik. İkinci aşama ise iki önemli petrol KİT'inin özelleştirme kapsamına alınmasıdır. Başbakanlık Kamu Ortaklığı İdaresi'nin 10.07.1990 tarihli ve 90/03 sayılı kararıyla önce TUPRAŞ ve sadece birkaç ay sonra 05.09.1990 tarihli ve 90/07 sayılı kararıyla POAŞ özelleştirme kapsamına alınmıştır (Petrol-İŞ, 2000). Bu kararlar petrol politikasına özelleştirme gündeminin

yansıması anlamında ilk somut adımlar olarak nitelendirilebilir. Bu sürecin hemen öncesinde ve sonrasında ise özelleştirmelerle ilgili olarak çeşitli politika savunuculuğu koalisyonlarının ortaya çıkmaya başladığı gözlemlenmektedir. Bunlardan savunuculuk koalisyonunun en önde gelen aktörlerinden biri TÜSİAD’dır.

KİT sorununun köklü bir çözüme kavuşturulması ve ekonomimizin esenliğe çıkarılması için özelleştirmenin başarılı olması zorunludur. Özelleştirmenin başarısı, ekonominin üretebildiği kaynakların daha verimli biçimde kullanılmasına, serbest rekabetin daha sağlıklı şekilde oluşturulmasına büyük katkıda bulunacaktır. Bunun bilincinde olan TÜSİAD halen hazırlık aşamasında özelleştirme çalışmalarına ışık tutmak ve konunun kamuoyunda geniş bir platformda tartışılmasına katkıda bulunmak amacıyla bu raporu hazırlamaya karar vermiştir (TÜSİAD, 1986: 3-4).

Bu satırlar bir önceki bölümde de bahsedilen özelleştirme yanlısı savunuculuk koalisyonu içinde yer alan TÜSİAD’ın konu hakkında hazırladığı en kapsamlı raporlardan biri olan “Özelleştirmenin Başarı Koşulları” başlıklı çalışmadan alınmıştır. Alıntıda da açıkça belirtildiği gibi erken denebilecek bir tarihte konuyu ülkenin politika ajandasına sokmayı ve tartışılmasını sağlanmayı hedeflendiği görülmektedir. Konu hakkındaki ilk raporunu 1982’de hazırlayan TÜSİAD, KİT’leri bu kez bir “sorun” olarak tanımlamakta ve sorunun çözümü için bir çözüm önerisi sunmaktadır: Çözüm tahmin edilebileceği gibi özelleştirmedir. TPAO ve iştiraklerini ilk etapta özelleştirilecek 8 KİT arasında sayan dernek; KİT’leri rasyonel olmamakla, koordinasyonsuzlukla, uzun vadeli plan yapmamakla, ciddi etkinlik denetimleri olmamasıyla, kısaca bir özel sektör şirketi gibi etkin ve verimli olamamakla suçlamaktadır (TÜSİAD, 1982; TÜSİAD, 1986). Tüm sorunların esas olarak ise KİT’lerin devlete bağımlı olmasından ve serbest piyasa mekanizmasının kurallarına tâbi olmamasından kaynaklandığını ileri sürmektedir. TÜSİAD bu sorun ve çözüm önerilerini tespit ederken İngiltere’nin özelleştirme deneyimini ayrıntılı olarak ele almakta ve Türkiye için İngiliz modelinin örnek olabileceğine işaret etmektedir.

TÜSİAD gibi TOBB da özelleştirme yanlısı bir tutum sergilemektedir. Örneğin birliğin en büyük üyelerinden biri olan Ankara Sanayi Odası (ASO) ülkede 1980'li yıllarda başlayan özelleştirme uygulamalarının bir siyasî tercih olmanın ötesinde bir zorunluluk olduğunu iddia etmektedir (ASO, 1991). Ancak bu zorunluluğa işaret edilirken bazı sektörlerde özelleştirmenin oldukça zor olabileceği, bunların arasında TCDD, TEK, demir çelik KİT'leri ile birlikte petrokimya tesislerinin de olduğu belirtilerek petrol KİT'lerinin de özelleştirilmesi ile ilgili sorunlar çıkabileceği öne sürülmektedir (s.49-50). ASO bu sorunların nedenini açıkça belirtmese de bu kuruluşların büyüklüğünün ve ülke sathındaki geniş kesimler üzerindeki yaygın olan etkisini dikkate aldığını işaret etmektedir. Bir diğer deyişle, bu argümanın oluşmasında petrol KİT'lerinin her anlamda “devasa” olmasının yanı sıra kârlılık ve dış ticaret anlamında da önemli bir yer tutması önemli bir rol oynamıştır. Bu çerçevede, özelleştirme furiasının hemen başı olarak tanımlanabilecek bir yıl olan 1984'te kamu işletmeleri arasında en yüksek kârı elde eden Etibank'ın ardından ikinci kuruluş TPAO olurken; satış cirosu açısından Türkiye'nin 500 büyük sanayi işletmesi arasında yer alan TÛPRAŞ ise kamuya ait olan 84 sanayi işletmesinin toplam kârının %13'ünü tek başına gerçekleştirmiştir (“KİT'lerin En Karlısı”, 1985). Yine gazete haberlerine göre ihracatta da TÛPRAŞ 387 milyon dolar tutarındaki hacmiyle bir diğer enerji KİT'i Etibank ile kamu sanayi işletmelerinin toplam ihracatının %67'sini üstlenmiştir. Dolayısıyla petrol KİT'leri gerek hazır kurulu tesisleriyle gerekse “müşteri” potansiyeliyle özelleştirme konusunda yatırımcı olmaya hevesli gerçek kişi ve şirketlerin deyim yerindeyse iştahını kabartmakta; ancak bu büyüklüklerinin ani özelleştirme kararları alınması sonucunda ülkede yaratabileceği olumsuz etkiler de özelleştirme yanlısı politika aktörleri arasında dahi soru işareti oluşturmaktadır.

Özelleştirme yanlısı politika savunuculuğu koalisyonu 1985 yılından itibaren TÜSİAD'ın öncülüğünde belirginleşmeye başlamıştır. Bu koalisyonun sadece petrol sektöründe çalışmaya devam eden devlet işletmeleri için değil; tüm KİT'ler için bir inanç sistemi kurmayı amaçladığı ve bu yolla kamu politikası üzerinde etkili olmayı hedeflediği ileri sürülebilir. Bu inanç sisteminin unsurlarının en başında gelen KİT'lerin verimsiz olduğu, modern işletmecilik yöntemleri ile yönetilmediğinden sürekli zarar ettiği ve halkın sırtına yük olduğu gibi savlar gerek iktisat politikasının genelinde gerekse konumuz itibarıyla petrol politikasında etki oluşturmayı ve bu etkiyle birlikte değişimi hedeflemektedir. Ancak bu konuda politika savunuculuğunun liderliğini üstlenen TÜSİAD, özelleştirme uygulamaları konusunda temkinli olunması gerektiğinin altını çizerek bu konuda özet olarak şu önerileri getirmektedir (TÜSİAD, 1986: 61-66): (1) Kamuoyuna özelleştirme programı toplumun tüm kesimlerine yeterince anlatılmalı ve olabildiği kadar geniş bir konsensüs sağlanmalıdır; (2) Kapsamlı bir özelleştirme kanunu çıkarılmalıdır; (3) özelleştirme ana koşullarının tespiti ve gerekli düzenlemeler yapılmalıdır; (3a) özelleştirilecek KİT'lerin seçimi ve anonim şirkete dönüştürülme süreci tamamlanmalıdır; (3b) tekel statüsünde olan KİT'lerin bu statüsü kaldırılmalıdır; (3c) KİT'lerin hisse senetlerinin değerinin tespiti yapılmalıdır; (3d) hazinenin bir kısım hissesini elde tutacağı öngörülen kuruluşlarda yönetim-devlet ilişkisinin tanımı yeniden tespit edilmelidir; (4) özelleştirme ile ilgili güçlü bir idarenin kurulması gereklidir. Bu talepler sadece özelleştirme programının oluşturulmasına ilişkin genel ilkeleri içermemekte; ayrıca yukarıda kısaca değinilen inanç sisteminin temelini oluşturan piyasalaşmanın da ön koşullarına işaret etmektedir.

Her ne kadar petrol sektöründe önde gelen KİT'ler ile ilgili kararlar, yukarıda da değinildiği gibi 1990 yılında alınmış olsa da gelecek on yıl boyunca petrol politikasını doğrudan etkileyen kapsamlı bir özelleştirme uygulaması 2000 yılında POAŞ'ın özelleştirilmesine

kadar gerçekleştirilememiştir. Burada elbette küçük çaplı hisse satışlarının da tamamen göz ardı edilmemesi gerekir. Ancak bu satışlar devletin petrol sektöründeki işletmecilik rolünü aşındırır düzeye 1990'lı yıllar boyunca yaklaşmamıştır. Dolayısıyla yukarıda genel çerçevesi çizilmeye çalışılan inanç sistemi temelinde oluşan özelleştirme yanlısı savunuculuk koalisyonu, petrol sektörü özelinde inanç sistemlerinin politikaya dönüşmesi konusunda henüz başarılı olamamıştır. Bu durumun birkaç nedeni olduğu düşünülmektedir. Bunlardan ilki gerek özelleştirme yanlılarının gerekse karşıtlarının karşılıklı uzlaşıda oldukları önemli bir husustur: Petrol sektörünün ülke için son derece stratejik bir nitelik taşıması. Örneğin özelleştirme karşıtı tarafta petrol sektörü için başı çeken Petrol-İş Sendikası, POAŞ için “petrol tekellerinin hakimiyetinden kurtulmak için kurulan bu kamu kuruluşunun özelleştirilmesi durumunda ulusal savunma konusunda ciddi zafiyetlere yol açılabileceği” uyarısında bulunmaktadır (Petrol-İş, 1999). Diğer taraftan daha önce de değinildiği gibi özelleştirme yanlısı savunuculuk koalisyonu içinde olarak tanımlanabilecek ASO (1991), PETKİM gibi büyük sanayi işletmelerinin özelleştirilmesinin güçlüklerine işaret ederek konuya daha çok ekonomik büyüklük olarak yaklaşırken, TÜSİAD da stratejik kamu işletmeleri özelleştirilirken daha dikkatli olunması gerektiğini belirtmektedir. İkincisi ise 1990'lar boyunca Türkiye'nin içinde bulunduğu kaotik politik ortamdır. Bu ortamda, daha önce de değinildiğini gibi siyasal iktidarlar sürekli olarak değişmiş, değişirken de koalisyon hükümetleri şeklinde iş başına geldiklerinden özelleştirme konusundaki politika savunuculukları bir tarafa; hükümetler kendi içlerinde, özellikle de petrol KİT'leri gibi büyük kamu kuruluşlarını özelleştirmede kararlı bir tutum sergilemekten kaçınmıştır.

Bu ortamda başka bir politika aktörü olarak ve özelleştirme yanlısı savunuculuk koalisyonunun içinde yer alan bürokrasiden bahsetmek gerekir. Bunların başında DPT gelmektedir. DPT her ne kadar gerek iktisadî gerekse toplumsal anlamda planlı ekonomi

dönemindeki gibi başat bir rol üstlenemese de bir çeşit koordinasyon kuruluşu olarak özelleştirme uygulamalarında etkin bir rol oynamış görünmektedir. Burada DPT'nin neoliberal ekonomi politikasının etkisiyle Kepenek ve Yentürk'ün (2002) işaret ettiği işlev değişikliği de etkili olmuştur. Bir diğer anahtar konumunda olan bürokratik kuruluş ise çeşitli değişikliklerin akabinde adının en son Özelleştirme İdaresi Başkanlığı (ÖİB) olması kararlaştırılan ve özelleştirmelerden sorumlu olarak görev yapan devlet kurumudur. Kurulduktan sonra özellikle iş çevreleriyle birlikte ve uluslararası örgütlerin de yönlendirmesiyle, özelleştirmeler konusunda olumlu bir kamuoyu yaratabilmek için ciddi bir çaba içerisinde oldukları gözlemlenmektedir. Bu çaba 2000'li yılların ortalarına kadar, bir diğer deyişle, hemen hemen tüm petrol KİT'leri özelleştirilinceye kadar devam etmiştir. Bu durumda öncelikli olarak petrol KİT'lerinin özelleştirilmesi için politik ajandaya girme sürecini ve bu kapsamda yukarıda kısaca inanç sistemlerini el aldığımız ve yeni yeni oluşan savunuculuk koalisyonlarının incelenmesinin gerekli olduğu düşünülmektedir.

Özelleştirme yanlısı olarak 1980'li yıllardan itibaren gelişen savunuculuk koalisyonları, iktisat politikasında yaşanmakta olan değişimin yarattığı iklim sayesinde ve gerek ülke içinden gerekse ülke dışından gördüğü destekle uzunca bir süre karşı koalisyonların oluşmasına uygun olmayan bir ortamda varlığını sürdürmüştür. Bunda elbette, Boratav'ın da (2008) öne sürdüğü gibi 12 Eylül Dönemi sonrasında toplumsal muhalefetin pasifize edilmesi de bir etkidir. Bu realitenin yanı sıra, özelleştirme yanlısı olan savunuculuk koalisyonunun içinde olan, fikirlerini en genel ifadesiyle neoliberal yaklaşım çerçevesinde çizen TÜSİAD, ASO, İktisadî Kalkınma Vakfı gibi işveren örgütleri ve STK'lar ile DPT, ÖİB gibi devlet kurumlarının petrol KİT'leri özelinde bir argüman geliştirebildiğini söylemek güç görünmekle birlikte, özelleştirmenin genel geçer nedenlerinin petrol sektöründeki devlet işletmeleri için de geçerli olduğunu söylemek mümkündür. Ancak petrol

sektöründeki özelleştirmeler için Petrol-İş Sendikası'nın başı çektiği ve çıkar grubu görünümünden sistemli bir savunuculuk koalisyonuna dönüştüğü şüpheli olan özelleştirme karşıtı yaklaşımlar, petrol KİT'leri özelinde, özetle, aşağıdaki şu fikirleri öne sürmüşlerdir (Petrol-İş, 1999b; Petrol-İş, 1997; Petrol-İş, 2000; TMMOB, 2017): Bu fikirlerden ilki, petrol sektörünün “stratejik” niteliğinin ve dolayısıyla petrol KİT'lerinin ülke için kilit durumda olmasını vurgular. Petrolün stratejik olması; “ulaşım, sanayi ve enerji başlıca kullanım alanları olup, bu sektörler ekonomide lokomotif rol oynar. Bu nedenledir ki petrol politikasına ayrı bir titizlik gösterilmelidir. Böylesine önemli bir ürün ile iştigal eden KİT'lerin özelleştirilmesi toplumsal sorumlulukla asla bağdaşmaz; bunun içindir ki petrol politikası özel sektörün kar eksenine terk edilmemelidir,” şeklinde açıklanmaktadır (Petrol-İş, 1999: 47). “Stratejik” algısının ikinci ayağı ise ulusal güvenlik ile ilgili olası risklere dayandırılmaktadır. TÜPRAŞ ve POAŞ'ın özelleştirilmesi durumunda ulusal güvenlik için tutulan asgari stok şartının zarar görebileceğine ve bu konunun özel sektörün insafına bırakılmanın sakıncalarına dikkat çekilmektedir. Bu noktada Kıbrıs Bunalımı sırasında ülkenin tek özel (ve yabancı) sermayeli rafinerisi olan ATAŞ'ın tutumu hatırlatılmaktadır. İkincisi kamu yararı olgusuna dayanmaktadır. Sosyal devlet ve onunla bağlantılı kamu yararı, zararlı ve çağdışı ilan edilirken; özelleştirmeciler için sermayeye gitmeyen her kaynak boşuna harcanmaktadır. Dolayısıyla kamu yararı gibi bir işlevi de taşıyan –ya da taşıması gereken– petrol KİT'lerinin özelleştirilme durumunda bu işlevlerinden tamamen uzaklaşacağı ve yalnızca kar odaklı birer şirkete dönüşeceği; dolayısıyla bu durumun topluma orta ve uzun vadede yansımalarının son derece olumsuz olacağı vurgulanmaktadır. Petrol sektöründeki özelleştirmelere karşı olan aktörlerin üçüncü argümanı ise petrol KİT'lerinin herhangi birinin özelleştirilmesi durumunda o sektörde direkt olarak bir kartel yaratılacağı iddiasıdır. Örneğin TÜPRAŞ'ın muhtemelen yerli tekeller ve onların ulusötesi ortakları tarafından satın alınacağı öngörüsü ortaya atılarak bu durumda petrol ürünleri

üretim, dağıtım ve fiyatlamasında tekелci politikaların ve neoliberal görüşün öne sürdüğü rekabet ortamıyla uzaktan yakından alakalı olmayan bir petrol rejiminin ortaya çıkacağı iddia edilmektedir. Dolayısıyla, özelleştirme yanlıları da kendi argümanları açısından bir nevi çelişki içinde bulunmaktadır. Petrol politikasında özelleştirme karşıtı olan bu koalisyonun görüşleri, inanç sistemine ilişkin bir fikir vermekte; ancak fikir vermekten öte, petrol KİT'lerinin görelî olarak geç bir dönemde özelleştirilmesinin nedenlerini de ortaya



Görsel 12: Petrol-İş'in 1960'ların önemli bir petrol politikası aktörü olan Aksoy'un suikasta uğraması üzerine basına verdiği "uyarı" ilanı (Petrol-İş, 1990)

koymaktadır. Açık bir biçimde şunu söylemek mümkündür: Petrol politikası çerçevesinde değerlendirildiğinde özelleştirme karşıtı olanlar, sistemli bir savunuculuk koalisyonu oluşturmaktan uzak bir görünüm sergilemekle birlikte, özelleştirme-piyasalaşma çerçevesinde

politika değişimi dönemi olarak ele alacağımız 2000–2008 yılları arası döneme giden yolda özelleştirmeleri, yukarıda sayılan argümanları belli oranda politika öğrenimi yoluyla belli oranda da bürokratik ve politik kesimleri etkileme yoluyla ve sürekli olarak politika gündeminde tutarak geciktirebilme konusunda oldukça başarılı olmuşlardır. Özelleştirme yanlıları da petrol sektörü için bu strateji kavramını belli ölçüde kabul etmiş durumdadır. Bu görüşe tez araştırması kapsamında Petrol-İş Sendikası Araştırma Servisi Koordinatörü Aşkın Süzük şu sözlerle katılmaktadır:

Özelleştirme konusunda strateji oluştururken biz diğer büyük sendikaları yanımıza almaya ve birlikte hareket etmeye çalıştık ancak bu olmadı. Özelleştirme karşıtı mücadelede birtakım kazanımları şu şekilde elde ettik: Pek çok sendikanın aksine biz yalnızca olay bazında değil, örneğin TÜPRAŞ'ın özelleştirilmesinde, yalnızca orada çalışan işçilerin hakları olarak ele almadık. Konuya geniş toplum kesimleri açısından ve kamu yararı yaklaşımıyla baktık. Ancak bu anlamda ortaklaşabileceğimiz pek çok aktör bu çerçevede konuya eksik bakarken diğer taraftan da özelleştirme konusunda yerli-yabancı sermaye ayrımı yaparak yerli sermayenin bir KİT'i satın alma konusu ortaya çıkınca gardlarını düşürdüler. Bu noktada biz yerli-yabancı sermaye ayrımı yapmadık ve konuya biraz önce bahsettiğim hususlar doğrultusunda baktık. Böylece

Petrol-İş olarak biz özelleştirme karşıtlığında, evet, bir taraftan da yalnız kaldık. (Süzük, 2022).

Burada politika değişimi çerçevesinde dikkat çekilmesi gereken bir diğer tespit ise savunuculuk koalisyonları arasındaki orantısızlıktır. Bu orantısızlık pek çok farklı unsura dayandırılabilir. Örneğin işveren örgütlerinin basın ve medya üzerindeki egemenliği ve bu kanalı etkin bir şekilde kullanmak suretiyle geniş halk kesimleri nezdinde ikna edici bir kamuoyu oluşturmaları bu noktada önemlidir. Diğer taraftan, daha önce de bahsedildiği gibi, DB, IMF gibi uluslararası örgütlerin neoliberal politikalar doğrultusunda sürece katkısı yadsınamaz. Ancak bu katkı yalnızca düşünsel düzlemde kalmamıştır. Kepenek ve Yentürk (2002) ile Boratav'ın (2008) da bahsettiği gibi özelleştirme politikası önerilerine, isimleri zaman zaman değişiklik gösterse de genel adını “şartlı krediler” olan borç verme anlaşmalarıyla uluslararası örgütlerin müdahalesi geniş ölçekli olmuştur. Bu krediler genellikle sektörel özelleştirmelerin tamamlanması ve serbest piyasa kurallarının uygulanabilmesine bağlanmış, 1990'lı yıllar boyunca sürekli ekonomik bunalım altındaki Türkiye bu şartları –bazılarında zaman zaman isteksiz görünse bile– zorunlu olarak uygulama durumunda kalmıştır. Her iki unsur da orantısızlık anlamında önemli olmakla birlikte kamu politikası literatürü bakımından en önemli unsur olarak bu kez politika savunucusu olarak tanımladığımız politika aktörlerinin farklı politika alt-sistemlerine mensup olmalarını görüyoruz. Daha önceki bölümlerden hatırlanacağı gibi, örneğin Millî Petrol Davası döneminde petrol politikası büyük oranda petrol politika alt-sisteminde tartışılmış, burada farklı savunuculuk koalisyonları görünür hale gelmiş ve neticede gerçekleşen politika değişimine katkı vermiştir. Ancak bu kez durum daha farklı görünmektedir. KİT'lerin özelleştirilmesi konusundaki politika savunuculuğu koalisyonu bu kez ekonomi politikası alt sisteminde ortaya çıkmıştır. Elbette ekonomi politikasının, doğal olarak, diğer tüm sektörlerle olduğu gibi petrol sektörüyle de ilişkileri yoğundur. Hele ki

petrol gibi ekonomik hacim olarak oldukça büyük bir ehemmiyet arz eden sektörde bu ilişkilerin daha somut olması ve arada kurulabilecek korelasyonların daha somut olması da beklenebilir. Ancak şu konu göz ardı edilmemelidir: Petrol politikası içinde özelleştirme karşıtı olarak ele aldığımız aktörler doğrudan petrol sektörü içinde olan sendikalar, meslek örgütleri gibi birtakım kesimler iken, karşılarında oluşan koalisyon çok daha kapsamlı, yapılan ve yapılması hedeflenen özelleştirmeler göz önüne alındığında, ölçek olarak bütün sektöründen turizm sektörüne, oradan bankacılığa kadar uzanan ve ekonominin tüm alanlarını etkileyen bir aktörler topluluğu ile karşı karşıya olunduğu gerçeği gözler önüne serilmelidir. Bu durumda orantısızlık, büyük ölçüde, iki farklı politika alt-sistemine üye olan iki savunuculuk koalisyonun karşılaştırılmasında yatmaktadır. Petrol politikası alt sisteminde açıkça ve sistemli bir şekilde KİT'lerin özelleştirilmesine taraftar olan bir koalisyon gözlemlenmemektedir.

Dönemin siyasal partileri, özelleştirme politikalarına az ya da çok, genel itibarıyla destek vermiştir. Bu destek verme biçimi zaman zaman açık bir biçimde özelleştirme yanlısı bir tutum takınma şeklinde olurken genel olarak ise özelleştirmelere sessiz kalarak itiraz etmeme noktasında gelişmiştir. Ekonomi politikasının özelleştirme gündemiyle yönlendiği konusunda ilk kapsamlı adımları atan Özal ve partisi ANAP'ın yanı sıra merkez sağ ve sağ partiler de ANAP ile benzer bir çizgiyi benimser görünüm sergilemektedir. Örneğin 1990'lı yıllar boyunca koalisyon hükümetlerinde kimi zaman büyük ortak sıfatıyla yer alan, merkez sağ çizgideki Doğru Yol Partisi (DYP) de özelleştirme politikalarına sahip çıkmaktadır. Enerji politikası açısından 1988'de revize ettiği parti programına göre DYP, şu ifadelere yer vermektedir:

Devletin hüküm ve tasarrufunda olan yeraltı kaynaklarının, kamu veya özel sektör tarafından ayrı ayrı veya birlikte aranmasını veya işletilmesini uygun görürüz. Devlete ait olan arama ve işletme hakkının gerçek ve tüzel kişilere devrinde, kamu veya özel teşebbüs için katı sınırlar düşünülmemesine taraftarız. Özel ve kamu kaynaklarının yeterli bulunmaması halinde veya yeni teknoloji ve önemli dış pazar imkânı getirmesi şartı ile belli sahalarda yabancı sermayeden istifade edilmesinde sakınca görmeyiz. (DYP, 1988:105-106).

Enerji politikası bakımından özel sektörün önemine dikkat çeken DYP'nin, programın hazırlandığı yıllarda petrol sektörünün büyük oranda devlet işletmeleri tarafından domine edildiği dikkate alınırsa, bu ifadelerle özelleştirmeyi işaret ettiği yorumlanabilir. Diğer taraftan, ekonomi politikası bakımından da aynı programda her ne kadar karma ekonomiye bağlı olunduğu deklare edilse de “serbest piyasa ve rekabet nizamını gerçekleştirmek ve ekonomiyi bu düzende geliştirme kararındayız” denilerek yine özelleştirme konusundaki fikirleri ortaya koymaktadır (DYP, 1988: 102). Siyasî yelpazenin merkez sağında durum böyleyken o dönem merkez soldaki partilerin en başında gelen Sosyal Demokrat Halkçı Parti’de (SHP) de özelleştirme ve piyasalaşma konusundaki durum pek farklı görünmemektedir. SHP bu konuda yalnızca bir miktar daha farklı bir söylem geliştirme çabasına girmiştir:

Liberal denen ama yalnızca çok dar çevredeki belli kişileri zenginleştirmeye yarayan başıboş ekonomi politikası yerine yön gösterici plan ve programlar çerçevesinde özel girişimciliğin teşvik edilmesi başlıca amacımız olacaktır. Ancak SHP, ideolojik saplantılar içinde olmayan, sorunların niteliğine ve yerine göre, devlet girişimciliğini dışlamayan bir partidir. Vahşi piyasa ekonomisinden değil, sosyal piyasa ekonomisinden yanayız. (SHP, 1991: 10-11)

Dönemin ülkedeki oy potansiyeli bakımından en büyük dört partisinin görüşleri, ekonomi politikasının aldığı yeni yön konusunda bazı küçük farklılıklar dışında, genel itibarıyla benzer bir nitelik göstermektedir. Enerji ve özelde de petrol politikası bakımından bunun sonucu, bu siyasî partilerin özelleştirme karşıtı olan politika savunuculuğu içinde ya hiç yer almama ya da zaman zaman popülist birtakım yaklaşımlarla, vaka özelinde karşı görüşler

bildirmeleri olarak karşımıza çıkmaktadır. Dönemin muhalefet partilerinden SHP'nin TBMM grup başkanvekili Onur Kumbaracıbaşı özellikle stratejik kuruluşlara işaret ederek, “İktidarımızda satışı durdurulması gereken kuruluşların satışını durduracağız, geri alınması gerekenleri de satılan bedelle kamulaştıracacağız,” derken, DYP Zonguldak Milletvekili Tevfik Ertüzün ise “Bugünkü özelleştirme programı baştan aşağı yanlıştır, programı dahi yabancıya hazırlattılar, yapılanlar özelleştirme değil yabancıya satıştır, strateji saptırmasıdır,” diyerek özelleştirmelere karşı bazı eleştiriler öne sürmüştür (Yıldırım, 1989). Ancak daha önce de belirtildiği gibi genel itibarıyla özelleştirme konusunda dönemin inanç sistemine karşı bir argüman geliştiren ana akım bir siyasî parti gözlemlenmemektedir. Oyan (1999) özelleştirmeler karşısında dönemin siyasî partilerinin konumunu, “Türkiye’de siyaset adamı, tıpkı sıradan yurttaşlar gibi, KİT’lerin ekonomik ve toplumsal misyonuna yabancılaştırılmıştır. Meclis’te grubu bulunan partilerden özelleştirme uygulamasına taraf olmamış, KİT’ler konusunda muhalefet ve iktidar sıralarından farklı davranmamış siyasal parti kalmamıştır” tespitini yaparak tüm partilerin az ya da çok özelleştirme yanlısı bir tutum sergiledikleri görüşüne destek vermektedir. Ancak pek çok farklı kesim arasındaki özelleştirme konusundaki fikir uzlaşısına rağmen, petrol sektörü için değerlendirme yapılırsa, kamu kurumları 2000’lere kadar devletin elinde kalmıştır. Dolayısıyla petrol sektöründe devlet, gücünü işletmecisi olarak da büyük ölçüde korumuştur.

1990’lı yıllar petrol sektörü açısından her ne kadar serbestleşmenin birinci aşaması olan fiyatların belirlenmesinin piyasaya bırakılması ve ikinci aşama olarak KİT’lerin özelleştirme kararlarıyla geçse de bu kararların uygulamaya geçmesi düşük düzeyde kalmıştır. Petrol politikasında neoliberalleşmenin ileri aşamasına geçilmeden önceki gelişmeler özet olarak şu şekildedir: Petrol sektörünün amiral gemisi olarak tanımladığımız TPAO, daha önceki bölümlerden de hatırlanacağı gibi, 1983’te diğer petrol KİT’leri ile birlikte önce PETKUR’a

bağlı bir anonim şirketi haline getirilmiş ve bu kısa denemeden bir yıl sonra, 233 sayılı kararname ile birlikte TPAO yeniden amiral gemisi vasfını bir ölçüde ve bir süre daha korumak için geri kazanmıştır. Ancak daha önce de bahsedildiği gibi, petrolde liberalleşme kararlarının hemen ardından 1990'da POAŞ ve TÜPRAŞ'ın özelleştirme kapsamında alınması kararlaştırılmış, petrol sektörünün diğer KİT'leri olan DİTAŞ ve İGSAŞ da sırasıyla 1993 ve 1998'de benzer kararların konusu olmuştur. BOTAŞ'ın ise 1995'te TPAO'nun bağlı ortaklığı statüsünden çıkarılmasıyla TPAO'nun halihazırda sorunlu olan dikey bütünleşik yapısı tamamen ortadan kaldırılmış ve TPAO arama, sondaj ve ham petrol üretimi yapma ile sınırlandırılmıştır. Ek olarak, bu dönemde yaşanan özelleştirme uygulamaları, blok satış yönteminden ziyade, daha çok hisse satışı uygulaması olarak gerçekleşmiştir. Örneğin Gönülalan ve diğerlerinin aktardığına göre (2011), 1990 yılında alınan kararlar doğrultusunda, bir yıl sonra TÜPRAŞ'ın önce 1991'de, %2,5 oranında hissesi halka açılmış; 1998'de ise bu oran %3,58'e yükseltilmiştir. Benzer bir şekilde POAŞ'ın 1991'de gerçekleştirilen halka arz işlemiyle %4,02 oranındaki hissesi, 14,4 milyon dolar karşılığında özelleştirilmiş; sonrasında bu oran %6,7'ye çıkarılmış; 1998 yılında POAŞ'ın %51 hissesinin blok satış yöntemiyle özelleştirmesi gündeme gelse de ÖYK yapılan ihale sonucu birinci olan Akmaya-Orteks grubu yerine, üçüncü olan İş Bankası-Bayındır-Park grubuna POAŞ'ın satılması kararlaştırmıştır (Süzük, 2019). Ancak bahsi geçen ortaklığın ödeme yapmaması, ihalede ikinci olan Garanti Bankası-Doğuş Holding'e teklif götürülmesine rağmen bu ortaklığın teklifinden vazgeçmesi ve bu sırada Petrol-İş Sendikası'nın Ankara 6. İdare Mahkemesi nezdinde açtığı davadan ihalenin iptali kararı çıkması üzerine POAŞ'ın özelleştirilmesi girişimi ilk etapta başarısızlıkla sonuçlanmıştır.

POAŞ ve TÜPRAŞ'ın özelleştirme uygulamalarında yaşanan bu gelişmelerin yanı sıra deniz yoluyla petrol taşımacılığıyla iştigal eden DİTAŞ 1993 yılında, BOTAŞ 1995'te İGSAŞ ise

1998’de TPAO’nun bağılı ortaklığı statüsünden çıkarılmış ve BOTAŞ hâriç diğer iki kuruluş için özelleştirme süreci başlatılmıştır. İGSAŞ ve DİTAŞ diğer petrol KİT’leri ile karşılaştırıldığında iktisadî olarak daha küçük ölçekli kuruluşlar oldukları için, hisse satışı yöntemi bu kuruluşlar için gündeme gelmemiş, petrol politikasında liberalleşmenin ileri aşaması olan 2000 sonrası bu KİT’ler blok satış yöntemiyle özelleştirilmiştir. Bir sonraki bölümde bu duruma yeniden değinilecektir.

Petrol sektöründe özelleştirme bakımından bir ölçüde ayrıksı olarak tanımlanabilecek KİT ise PETKİM’dir. PETKİM petrol sektörü içinde özelleştirme kapsamına, oldukça erken bir yıl olan 1986’da alınmasıyla dikkat çekicidir. Ancak buna rağmen ne hisse satışı yöntemiyle ne de blok satış yöntemiyle özelleştirilmesi uzun bir süre gündeme gelmemiştir. Bir başka ayrıksı yönü de POAŞ ve TÛPRAŞ gibi petrol sektörünün en önemli teşekküllerinden biri olmasına rağmen iki KİT gibi benzer bir özelleştirme süreci geçirmemesidir. Bu ayrıksılığın en önemli nedeni, PETKİM’in özelleştirilmesinin bu derece erken alınmış bir karar olmasına rağmen Morgan Stanley’nin raporunun da olası etkisiyle bu KİT hakkındaki özelleştirme planının en gecikmiş şekilde uygulanmış olmasında yatar. Diğer taraftan, burada üzerinde durulması gereken bir diğer KİT ise BOTAŞ’tır. Kurulduğu yıllarda boru hatları ile petrol taşımacılığı görevi olan bu kuruluş, 1986’da Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği (SSCB) ile yapılan doğal gaz ithalatı anlaşmanın ardından 350 Sayılı KHK ve 7/7871 sayılı Kararname ile doğal gaz ithalatı, taşınması ve ülke içindeki dağıtımını ile görevlendirilmiştir (EPDK, 2015). Doğal gaz konusu, daha önceki bölümlerden anımsanacağı gibi, 1970’lerin başından itibaren petrol politikası içinde bir unsur olarak tanımlanabilecekken BOTAŞ’a yapılan görevlendirilme sonrası doğal gaz ithalatı artmış, önce büyük kentler olmak üzere pek çok kente doğal gaz arzı sağlanmıştır. 2001 yılındaki 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu düzenlemesiyle konu petrol politikasındaki git gide özerkleşen konumundan

bağımsız bir politika alanına dönüşmüştür. Bu nedenle, çalışmamızın sınırlılıkları göz önüne alındığında, 1980'lerin sonundan itibaren özerkleşmeye başlayan, 1995'te TPAO iştiraki statüsünden çıkarılarak ayrı bir KİT olarak yapılandırılan BOTAS'ın durumu ve 2001 yılındaki yasal düzenleme göz önüne alındığında, 1995 yılından itibaren özerkleşen, 2001'de bağımsız bir hal alan doğal gaz politikasının bu tarihlerden itibaren ayrı bir çalışmanın konusu olduğu düşünüldüğünden çalışmanın kapsamının dışındadır.

21. yüzyıla doğru ilerlerken petrol politikasındaki liberalleşme gündeminin 1998'de bir üst aşamaya geçilmesinin ilk adımı atılmıştır. Bu yıl alınan akaryakıt fiyatlarıyla ilgili alınan kararlarla piyasalaşma yaygınlaşıp bir anlamda kök salmıştır. Bu aşamanın başlangıç fitilini ateşleyen, bu kararın ardından blok satış yöntemiyle en büyük petrol KİT'leri elden çıkarılarak petrol politikasının devletçi karakteri büyük ölçüde ortadan kalkmıştır. Ayrıca 2003 tarihli Petrol Piyasası Kanunu ve bu kanun etrafındaki tartışmalar bu aşamanın politika değişimi bakımından tamamlayıcı niteliğine göndermede bulunurken, piyasalaşmanın bir üst aşamasına da zemin hazırlamada yardımcı olacaktır. Tüm bu gelişmeleri bir sonraki bölümde ayrıntılı olarak irdelenmesi planlanmaktadır.

2.5.5 Petrol Politikasında Liberalleşmenin İleri Aşaması

Petrol politikasında bir süredir ekonomi politikası etkisinde süregiden neoliberal yaklaşım ve bu durumun sonucu olarak politika gündemine yerleşen özelleştirme, sektörde 2000 yılıyla birlikte politikaya dönüşmeye nihayet başlamıştır. İktisat politikasında oluşan ve özelleştirme yanlısı politika aktörlerini savunuculuk koalisyonu çatısı altında toplamış olan inanç sistemi, petrol sektörü dışında pek çok sektörde daha ilk yıllarda, üstelik özelleştirmenin hukukî ve kurumsal yapısı tam olarak rayına oturmadan, “başarılı” olmuş; derin çekirdeğinde neoliberal ilkelerin yakın çekirdekte ise KİT'lerin işlevsizliğine ilişkin görüşleri taşıyan inanç

sistemlerini hızla özelleştirme uygulamalarının hayata geçirilmesi amacını kamu politikasına dönüştürmüşlerdir. Özellikle turizm, tekstil, tarım ve hayvancılık ile havacılık gibi sektörlerde bu dönüşüm son derece hızlı olmuş, 1990’ların ortalarına gelene dek bahsi geçen bu sektörlerde devlet işletmeciliği hemen hemen son bulmuştur (Polatoğlu, 1994). Ancak bir önceki bölümde de belirtildiği gibi, enerji ve özelde de petrol sektörü konusunda özelleştirme karşıtı olarak pozisyon alan politika aktörleri, her ne kadar sistemli bir savunuculuk koalisyonu izleniminden uzak bir görünüm sergileseler de ve petrol KİT’lerinin devlet işletmeciliğinden çıkarılmasına tamamen engel olamadıkları görülse de en azından bu süreci uzatma konusunda başarılı olmuş görünmektedirler. Petrol sektöründe faaliyet gösteren KİT’lerin genel bir ifadeyle “stratejik” olarak nitelendirilmesi ve özelleştirme karşıtlarının, başta da sendikaların, bu doğrultuda oluşturdukları politika imajının, bu durumun önde gelen nedenlerinden biri olduğu düşünülmektedir.

Önceki bölümlerde, 1990’lı yıllar boyunca farklı savunuculuk koalisyonları arasında devam eden özelleştirme tartışmalarında “orantısızlık” olarak betimlediğimiz duruma değinmiştik. Orantısızlık meselesi, iktisat politikasında neoliberal gündemden hareketle, piyasacılık ve KİT’lerin özelleştirilmesi olgularıyla somutlaşmış, petrol sektörüyle birlikte diğer tüm sektörleri deyim yerindeyse sarıp sarmalamıştır. Petrol politikası özelinde “stratejik sektör olma” konusu özelleştirme karşıtlarının gerek toplum gerekse politika alt sistemi nezdinde bir süre başarılı olmasını sağlamış olsa da neoliberal akım petrol sektörünü de 2000’li yıllara girerken tamamıyla etkisi altına almıştır. Nitekim, POAŞ’ın özelleştirilmesi ile başlayan süreci önce TÜPRAŞ, sonrasında ise PETKİM’in blok satışı takip etmiş; ülkenin sadece petrol sektörü için değil, tüm ekonomi göz önüne alındığında en değerli varlıkları özel sektöre satılmıştır. Bu noktada kamu politikası değişikliği bağlamında yapılması gereken tespit, iktisat politikası düzleminde oluşan özelleştirme yanlısı savunuculuk koalisyonunun

amaçlarını politikaya dönüştürmekte petrol sektörü için ise ancak 2000’li yıllardan itibaren başarılı olduklarıdır.

Konu yalnızca KİT’lerin satışı noktasında olup bitmemiştir. Bir önceki on yılda pek fazla dillendirilmeyen petrol kanunu değişikliği de bu sefer gündeme gelmiştir. Petrol Piyasası Kanunu olarak isimlendirilen ve geniş kapsamlı bir müdahale niteliği taşıyan kanun değişikliği ile birlikte birtakım başka idarî ve hukukî kararlar da verilmiştir. Petrol sektörünün artık sektörden piyasaya evrilişinin açık olarak gözlemlendiği bu yıllarda ilk değişikliğin 1998’de dağıtım alt sektörü için alınan serbestleşme kararı olduğu düşünölmekle birlikte, bu başlık altında genel hatlarıyla bahsedilen sektörden piyasaya giden bu yolda, ilgili kararı bu durumu bir bakıma ilan eden bir gelişme olarak ele almayı ve süreci bu kararla başlatmanın uygun olduğu düşünölmektedir.

Oyan (1994) neoliberal akımların gözde sloganı olan özelleştirmeye birlikte ekonomi politikası gündemine liberalleştirme ve deregölasyon kavramlarının da girdiğini, kimi zaman bu olguların özelleştirme kavramını da içerdüğünü savunmaktadır. Oyan’ın kamu düzenlemelerinin gevşetilmesi veya daha doğrusu, düzenleme biçiminin değiştirilmesi olarak tanımladığı deregölasyonun petrol sektörü için ilk düzenlemesi, daha önceki bölümlerden hatırlanacağı gibi, petrol sektöründe 1989’da petrol ürünlerinin fiyatlandırılması yetkisinin bakanlıktan alınarak piyasa koşullarına göre, yine piyasanın bizzat kendisi tarafından belirlenmesi kararıdır. Ancak fiyat belirleme konusu, resmîyette piyasa mekanizmasına bırakılmış olsa da iki büyük petrol KİT’i olan TÜPRAŞ ve POAŞ sektörde hâkim konumda olmaları nedeniyle fiiliyatta kamunun kontrolü altında kalmaya devam etmiş; bu durum farklı çevreler tarafından “serbest piyasa koşullarına uyulmadığı” ve “devlet tekelinin devam ettiği” eleştirilerinin odağında yer almasına neden olmuş ve nihayetinde akaryakıt fiyatlarının doğrudan ya da dolaylı olarak devlet müdahalesi olmaksızın piyasa koşullarına bağılı olması

olarak tanımlanan “Otomatik Fiyat Mekanizması”na (OFM) geçilmesi gündeme gelmiştir (Mesutoğlu, 2011). Sonuç olarak petrol sektöründeki liberalleşmenin deregülasyon ayağını oluşturan ve bazı değişikliklerle de olsa günümüzde hâlen kullanılan OFM uygulamasına, Temmuz 1998’de yürürlüğe konan ve tam adı “Hampetrol ve Petrol Ürünlerinin Alım, Satım, Fiyatlandırma Esasları ile Akaryakıt Fiyat İstikrar Fonu'nun İşleyişi Hakkında Karar” ile geçilmiştir. Devletin petrol ürünleri üzerindeki denetimi, yukarıda belirtilen Oyan’ın deregülasyon tanımında da olduğu gibi, ortadan tamamıyla kalkmamış; ancak piyasaya saha açacak şekilde biçim değiştirmiştir.

Bu kararın bir bakıma hem tamamlayıcısı hem de petrol sektöründeki o zamana kadarki en önemli özelleştirme uygulaması olan POAŞ’ın özel sektöre devri 2000 yılında gerçekleştirildi. Uzun zamandır özelleştirme yanlısı savunuculuk koalisyonun da hedeflerinden biri olan ve özelleştirildiği tarih itibarıyla özelleştirilen ilk büyük ölçekli petrol KİT’i olarak nitelendirebilecek olan POAŞ’ın blok satış yöntemiyle ilk olarak 1998’de özelleştirilmesi gündeme gelse de önce ÖYK ihalede birinci olan girişim grubuna ihaleyi vermemiş, sonra da Petrol-İş Sendikası’nın hukukî mücadelesi sonucunda ihale iptal edilmiş; 2000 yılında yapılan ihaleyle ise blok satış yöntemiyle POAŞ’ın %51’i, İş Bankası-Doğan Holding Girişim Grubu’na 1 milyar 260 milyon dolar tutarıyla satılmıştır (Süzük, 2019). Geriye kalan kamu hisseleri ise önce hisse satışı yöntemiyle, geriye kalan %25 paylık hisse ise ilgili ortak girişim grubuna, o dönemki borsa hisse senedi fiyatı üzerinden üç taksitle 2002 yılında satılmasına karar verilmiştir. Böylece kamu, petrol dağıtım alt sektöründen çekilmiştir²⁸.

²⁸ Bu çekilmeye 2010’larda bir istisna mevcuttur. TPAO 2012 yılında Türkiye Petrolleri Petrol Dağıtım A.Ş. (TPPD) isminde bir iştirak kurmuş, bu iştirakini 2017-18 yılında bir yerli sermaye grubuna satmıştır.

Petrol sektöründe yapılacak büyük ölçekli özelleştirmelerin ilk ayağı olan POAŞ'ın satışı ile başlayan süreç, ülkedeki politik atmosferdeki değişikliklerle 2002 sonundan itibaren birkaç yıl içinde yeni bir boyuta geçmiştir. 2001 Ekonomik Bunalımı'ndan sonra gerçekleşen 3 Kasım 2002 Genel Seçimlerinde pek çok partinin deyim yerindeyse siyasetten silinmesi ve AKP'nin tek başına iktidar olarak çıkmasının ardından petrol politikası için bir süredir adımları duyulan ve sektör özelinde liberalleşme döneminde atılacak ilk en somut adım ve kapsamlı müdahale olarak betimlenebilecek 2003 tarihli Petrol Piyasası Kanunu, adından da anlaşılacağı üzere hem petrol sektörünün tanımını hem de sektörün tüm alt sektörlerindeki ekonomik ve toplumsal ilişkileri kapsamlı biçimde değiştirmiştir. Bu durumun bir habercisi olarak AKP'nin 2002 yılında yayınladığı "Kalkınma ve Demokratikleşme Programı" üst başlıklı parti programına göre enerji sektöründe rekabeti sağlamak, piyasa kurallarını işler hale getirmek ve özelleştirmeleri hızla gerçekleştirmek için adımların süratle atılacağı işaret edilmiştir (AK Parti, 2002). Bu hedefler doğrultusunda, daha geniş bir perspektiften, enerji politikası açısından bakıldığında ise Petrol Piyasası Kanunu'na hem amaç hem de içerik bakımından benzeyen ve aynı dönemlerde yasalaşmış iki düzenleme daha bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, doğal gaz sektörünü serbest piyasa koşullarına göre düzenleme amacını taşıyan 2001 tarihli ve 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu, diğeri ise yine 2001 tarihli ve 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'dur. Her üç düzenleme de enerji politikasının ana unsurları olan elektrik, doğal gaz ve petrol ile bunlara bağlı tüm ürünlerin öncelikli olarak tanımlarını değiştirmektedir. İktisat politikasındaki değişimin enerji sektöründeki somut yansımaları gördüğümüz bu kanunî düzenlemeleri yeni bir dönemin başlangıcının resmî ilanı olarak görülebilir. Politika değişimi bakımından bu gelişmeler göz önüne alındığında piyasalaşma-serbestleşme ve özelleştirme gündemi ile 1980'lerin ortasından itibaren gerek enerji politikasını, özelde de çalışmamızın konu edindiği petrol politikasını etkilemiş; ancak bu doğrultuda politika alt sistemlerinde oluşan savunuculuk koalisyonları, konuyu politika

gündeminde tutabilmelerine rağmen somut adımlar atarak hedeflerini politika değişikliğine dönüştürememişlerdir. Bu anlamda gerekli siyasî ve iktisadî iklim, 2001 Ekonomik Bunalımı ve ardından gelen tek parti iktidarı ile mümkün olabilmış ve bahsi geçen bu düzenlemeler, enerji politikasında bir değişim başlatmış ve kamu, petrol sektörünün *midstream* ve *downstream* kısımlarından 2012 yılına kadar tamamen çekilmiştir. Bu çekiliş öyküsü, petrol sektöründe 1980’lerin ortalarından bu yana politika gündeminde olan değişim hedefinin gerçekleşmesini de içermektedir.

Petrol politikası açısından 2000’deki POAŞ özelleştirmesi ile başlayan bu politika değişikliği süreci, 2003’teki Petrol Piyasası Kanunu düzenlemesi ile kesin bir değişim aşamasına geçmiştir. PİGM (2003); mevcut petrol kanunu o günün koşullarına göre özel sermayeye çekici olmaktan uzak kalması, yerli ve yabancı sermayeyi yatırım konusunda motive etmekten yoksun olması; buna mukabil Türkiye’de petrol keşfinin riskli, pahalı ve ileri teknoloji gerektirmesi nedeniyle bu yeni yasayı teşvikleri artırıcı, liberal boyutu geliştirici ve girişimcilere önemli kolaylıklar sağlayacak hükümleri getiren bir düzenleme olarak tanımlanmaktadır. 5015 sayılı kanunun bu hedefleri sağlamak amacıyla yaptığı düzenlemelere geçmeden önce kanunun genel rapor ve gerekçesinde de benzer ifadelerin tekrarlandığını söylemek gerekir. Buna göre, petrol piyasası kanunuyla “piyasa ekonomisinin kurumsallaştırılmasının amaçlandığı ve rekabet ortamını geliştirme politikaları çerçevesinde uluslararası norm ve standartları ile AB müktesebatı uyum çalışmaları doğrultusunda petrol ve petrol ürünleri endüstrisinde de mevcut yasal düzenlemelerin bütünlük içinde yenilenmesi” hedeflendiği belirtilmektedir (TBMM TD, 2003: s. 167-168). AB müktesebatına uyum amacı taşıdığına işaret edilen bu düzenlemenin kanunlaşması sürecinde, düzenlemeye karşı olması beklenebilecek politika aktörlerince keskin bir direniş gösterilmediği tespitini yapmak mümkündür. Bu durumun birkaç nedeni vardır. İlki, 2001

Krizi'nden itibaren IMF ile yapılan Stand-by Anlaşmalarında gerek özelleştirmeler gerekse liberalleşme, Türkiye'nin AB'ye tam üye olabilmesi için bir çeşit ön koşul olarak sunulmuş ve bu koşullar dönemin hükümetleri tarafından çoğunlukla kabul edilmiştir (TMMOB, 2006). İkincisi, özelleştirme ve dolayısıyla serbestleşme yanlısı politika savunuculuğu koalisyonlarının yaklaşık son yirmi yıldır oluşturdukları inanç sistemi gerek basın yoluyla toplumda gerekse siyasal partiler arasında önemli ölçüde kabul görmüş ve toplumun geniş kesimlerince de belli bir oranda benimsenmiştir. Her iki unsur da önemli olmakla birlikte bir üçüncü unsur 3 Kasım 2002 sonrasında oluşan Meclis demografisinde aranmalıdır. Hatırlanacağı gibi, bu seçimden sonra tek başına iktidar olan AKP'nin yanında yalnızca CHP, Meclis'e girebilmiş; diğer tüm partiler baraj altında ve parlamento dışında kalmıştır. Geçmiş dönemde petrol politikasına yapılan kapsamlı müdahaleler düşünüldüğünde, Meclis'in yapısının 1954 sürecine benzer bir yapıda olduğu görülmektedir. Ancak burada not edilmesi gereken bir başka nokta da yapılan bu tür politika müdahalelerinin genel itibarıyla olağandışı olarak tanımlanabilecek dönemlere denk geldiğidir. 1954 düzenlemesi yirmi yedi yıllık CHP iktidarının; 1973 Petrol Reformu, Küresel Petrol Bunalımı ve 12 Mart Muhtırası'nın; 2808 sayılı Petrol Kanunu, 24 Ocak Kararları ile 12 Eylül Askerî Müdahalesi'nin ardından gerçekleşmiştir. Bu düşünüldüğünde Türkiye iktisadi-siyasî tarihinde önemli bir yer tutan 2001 Ekonomik Krizi ve 3 Kasım 2002 Seçimlerinin hemen ardından petrol politikasına bu çapta bir müdahalenin gelmesinin şaşırtıcı olmadığını söylemek mümkündür. Çünkü politika değişikliği denilen olgu, yalnızca farklı politika aktörleri arasında herhangi bir politika alt sisteminde gerçekleşen olaylar bütünü değil; bir taraftan da ülkede meydana gelen iktisadî, toplumsal ve politik gelişmelerin de bir sonucu olarak görülmelidir. Disiplinin önemli akademisyenleri de kuramlarını bu doğrultuda oluşturmuşlar ve arka plandaki bu gelişmelerin altını çizmişlerdir.

Petrol Piyasası Kanunu’nun yasalaştığı Meclis’e dönecek olursak ana muhalefet görevini üstlenmiş olan CHP ve henüz birkaç ay önce tek başına iktidar olarak 1990’ların “Koalisyonlar Dönemi”ni kapatmış olan AKP’nin bu düzenleme üzerinde görüş birliğini içinde oldukları görülmektedir. Örneğin CHP adına kanun üzerine görüşlerini beyan eden Tacidan Seyhan bu kanuna karşı olmadıklarına işaret etmiş, “... hakikaten, Türkiye’nin petrol piyasası düzenlemesi konusunda bu kanuna ihtiyacı vardır. Kimse bunun aksini iddia edemez,” diyerek bahsi geçen görüş birliğini açık olarak ilan etmiştir (*TBMM TD*, 2003: 27). Petrol sektörünün “piyasalaşması” konusunda istekli görünen CHP, diğer taraftan da konuyu o dönem oldukça gündemde olan AB üyeliği konusunda destekler bir tutum içinde olmuş, kanun görüşmelerinde söz alan bir başka CHP milletvekili olan Osman Özcan “AB yasalarına uyumun bu düzenlemeyle gerçekleştirilmesi tarafımızca doğru bir adım olarak karşılanmaktadır,” diyerek bu açıdan da kanun tasarısına destek vermiştir (*TBMM TD*, 2003: s. 63). CHP’nin kanuna temel eleştirisi, daha çok akaryakıt bayilerinin, tekellerin kontrolünde olmak zorunda bırakılacağı gibi bir teknik ayrıntıdan ibarettir. Bu durum kanun ile getirilmek istenen “ulusal marker” sistemi, tüm bayilere Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu’ndan (EPDK) lisans alma zorunluluğunun getirilmesi ve dolayısıyla dağıtım şirketlerinin kucağına itilerek şahsî teşebbüslerin ortadan kalkacağı ve tekelleşmeye yol açılacağı düşüncesine dayanmaktadır. Özelleştirmeye hız vermenin kartelleşmeye yol açabileceği, bu yolla da “yabancı sermayeye ülkenin yağmalatılacağı” gibi düşünceler öne sürülse de bu argümanların Petrol Piyasası Kanunu görüşmelerinde yüksek sesle dile getirilmediği görülmektedir. Özet olarak, ana muhalefet partisi konumundaki ve dönemin meclisinde temsil edilen tek muhalefet partisi olan CHP’nin kanuna karşı bir tutum içinde olduğu söylenemez.

Düzenlemenin görüşmeleri sırasında kanunun getirdiği önemli yenilikler ve AKP'nin bu argümanları sunuş şekline bakıldığında Petrol Piyasası Kanunu'nun petrol politikasındaki değişiklik açısından üç önemli unsura sahiptir: Bunlardan birincisi, petrol sektörünün ya da bir diğer deyişle petrol olgusunun ikiye bölünmesidir. Petrol faaliyetleri, daha önce de üzerinde durulduğu gibi, ham petrolün bulunması ve çıkarılması aşamasından oluşan *upstream*, taşımacılık ve depolanmayı ifade eden *midstream* ve son olarak da rafinaj, satış, dış ticaret gibi faaliyetleri içeren *downstream* alt sektörlerini içermektedir. Bu düzenlemeyle yüksek riskli ve düşük kârlı arama-üretim sektörü (*upstream*) dışında kalan tüm petrol faaliyetleri “piyasa faaliyetleri” olarak tanımlanmış; dolayısıyla çeşitli müdahaleler geçirmiş olsa da 1954'ten beri yürürlükte olan 6326 sayılı Petrol Kanunu'nun kapsamından çıkarılmıştır. Kanun üzerine Meclis'te AKP adına konuşan Kütahya Milletvekili Soner Aksoy bu ayrımı kapsamlı şekilde açıklayarak kanunun temel hedeflerinden biri olduğuna vurgu yapmakta; 1998'den itibaren başlatılan petrol sektöründe liberalizasyon sürecinin bir bakıma resmiyete kavuştuğunu ve düzenlemeyle piyasa sisteminin gözetileceğini kaydetmektedir (TBMM TD, 2003). İkinci önemli değişim ise petrol sektöründe kanunun görüşüldüğü tarih itibarıyla yaklaşık elli yıldır üst kurul benzeri bir yapıda, politika aktörü ve uygulayıcısı olarak görevini sürdüren PİGM'in işlevsizleştirilmesi ve onun yerine yeni kurulmuş olan EPDK'nın görevlendirilmesidir. CHP bu durumu EPDK'nın konu hakkında deneyimsiz olması ve petrol gibi kritik bir sektör için kanun taslağının ilk halinde önerildiği gibi Petrol Piyasası Kurulu kurulması gerektiği üzerinden eleştirmektedir. Son olarak da petrol sektöründe liberalizasyonun en somut adımı olarak tasarlanan petrol KİT'lerinin özelleştirilmesine yönelik bir süredir oluşturulan hukukî altyapıda son aşamaya geçilmesidir. Bu son aşama, dönemin Enerji Bakanı Hilmi Güler tarafından da doğrulanmış; bu amaç doğrultusunda yapılan bu kanunî düzenlemeyle rekabeti teşvik edici hükümlerin getirildiği, özelleştirmeye göre piyasa oluşturulduğu, bu konudaki olası risklerin ortada kaldırılarak

serbest piyasa mekanizması işleyişi içinde bir düzenleme yapıldığı Bakan tarafından vurgulanmıştır (*TBMM TD*, 2003).

4 Aralık 2003 tarihinde Meclis’e gelip, 4 Aralık gününü 5 Aralık’a bağlayan gece sabaha karşı yapılan oylamayla bir gün içinde kabul edilen kanun, Cumhurbaşkanı’nın onayının ardından 20 Aralık 2003 tarihinde *Resmî Gazete*’de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Kanunun kabul edilmesini “Petrolde Liberal Dönem” olarak duyuran *Cumhuriyet* gazetesi, Fatma Koşar imzasıyla yayınlanan haberde, özellikle TÜPRAŞ’ın özelleştirilmesine bu kanun ile zemin hazırlandığı, rafineri şirketlerine dağıtım şirketi kurabilme olanağı tanınmasıyla sektörün %86’sına hâkim olan şirketin daha da çekici hale getirildiğini belirtilerek bu kanunun bir özelleştirme kanunu olduğunu işaret edilmektedir (Koşar, 2003). Koşar’ın makalesinde rekabet koşullarına aykırı olduğu konusunda Rekabet Kurulu’nun uyarılarının da Hükümet tarafından dinlenmediği iddia edilmiştir. Bu konuda Petrol-İş’e göre (1999) yakın geçmişte çıkarılan OFM kararnamesi de göz önüne alındığında, tekellere bir çeşit kur garantisi verilmekte, bu durumun da petrol politikasının kartelleştirme ve özelleştirme amaçlı olarak yürütüldüğü ortaya koyulmaktadır. Nihayetinde, uzun süredir özelleştirme kapsamında olan TÜPRAŞ’ın özelleştirilmesi projesi kanun çıktıktan sonra hızlanmıştır. Dönemin ÖİB Başkanı Metin Kilci; enerji özelleştirmelerinin hızlandırılacağını, bu konuda ETBK ve EPDK ile son derece uyumlu bir çalışma içinde olduklarını ve ülkenin enerji politikasında herhangi bir olumsuzluğa yol açmayacak şekilde bir enerji özelleştirme stratejisi üzerinde çalıştıklarını belirtmiştir (İTO, 2004). Kanunun getirdikleri ile ilgili olarak en son üzerinde durulması gereken konu, petrol politikasının yarım asırlık aktörü olan PİGM’in yeniden dizayn edilmesidir. Akaryakıt ve rafinericilik daire başkanlıkları/üniteleri, kanunun yürürlüğe girmesinden sonra, PİGM’den alınarak

EPDK bünyesine katılmış, yalnızca *downstream* sektöründe görevlendirilen PİGM'e, petrol politikasından önemli ölçüde el çektirilmiştir (Çağlan, 2022).

Petrol Piyasası Kanunu'nun TBMM'den geçmesinin hemen ardından, 1990 yılından beri özelleştirme programında bulunan TÜPRAŞ için 2003 yılında, %65'inin satılması amacıyla bir ihale gerçekleşmiş, ihaleyi Efremov Kautschuk GMHB isimli yabancı sermayeli bir firma, 1,3 milyar dolar bedelle kazanmış; ancak Petrol-İş bu ihaleyi mahkemeye götürüp iptal ettirmiş, bu süreçte firma hakkında "tabela şirketi" olduğu yönünde iddialar ortaya atılmıştır (Aşık, 2005). 2005 yılında blok satış yöntemiyle bu kez %51 oranlı hissenin blok satışı için ihaleye çıkılmış ve *Resmî Gazete*'de satışı duyurulan karara göre "Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun 6.4.2005 tarih ve 2005/37 sayılı kararı ile özelleştirme stratejisi belirlenen TÜPRAŞ'taki %51 oranına tekabül eden A Grubu idare hissesinin satış yöntemi ile blok olarak satılmak suretiyle özelleştirilmesi amacıyla, İdare tarafından 12 Eylül 2005 tarihinde yapılan ihale neticesinde, TÜPRAŞ'ın %51 oranındaki ÖİB hissesi için 4.140.000.000 Amerikan Doları bedelle en yüksek teklifi veren Koç-Shell Ortak Girişim Grubu'na ihale şartnamesi çerçevesinde satılmasına" karar verilmiştir (ÖYK Kararı, 2005). Her ne kadar bu karar da Petrol-İş tarafından mahkemeye taşınsa da bu kez mahkeme başvuruyu reddetmiş ve bahsi geçen ortak girişim grubuna TÜPRAŞ satılmıştır ve petrol sektörünün *downstream* tarafının en önemli alt sektörlerinden olan rafinericilik kısmından devlet tamamen çekilmiş; kamunun elinde *downstream* petrol KİT'lerinden yalnızca PETKİM'in çoğunluk hisseleri kalmıştır. Diğer taraftan ülkedeki tek yabancı sermayeli ve aynı zamanda özel sektöre ait rafineri olan ATAŞ yeterince kârlı olmadığı ve teknolojisi eski olduğu için, AB standartları gereği olarak bu teknolojinin yenilenmesinin de oldukça maliyetli olması öne sürülerek 2004 yılı temmuz ayında kapanmıştır (PİGM, 2004). Kapanma kararının ardından, halihazırda

rafinericilik sektörünü domine etmekte olan TÜPRAŞ sektörde tek başına kalarak kartel haline dönüşmüştür.

POAŞ ve TÜPRAŞ’tan kısa bir süre sonra PETKİM de petrol politikasındaki liberalleştirme gündeminin bir sonucu olarak 2008 yılında blok satış yöntemiyle özelleştirilmiştir. 2005 yılında %34,5 hissesi halka arz yöntemiyle satılan teşekkül için 2003 yılında iki kez ihale gerçekleştirilmiş; ancak bu ihalelerden ilkinin kazanan firma Standart Kimya’nın yükümlülüklerini yerine getirmemesi nedeniyle, ikinci ihaleye teklif verme süresi içinde hiçbir firmanın teklif vermemesi üzerine iptal edilmiştir (“En Yüksek Teklif”, 2012). Son olarak %51’lik kamu hissesi için 5 Temmuz 2007’de yapılan ihaleye 8 firma teklif vermiş, en yüksek teklifi TransCentralAsia Ortak Girişim Grubu vermesine rağmen Rus-Kazak ağırlıklı grubun kimliğine ilişkin tartışmalar nedeni ile ihalede 2 milyar 40 milyon dolar ile ikinci en yüksek teklif veren Azeri devlet petrol şirketi Socar ve Türk firması Turcas’ın kurduğu Socar-Turcas Ortak Girişim Grubu ile sözleşme imzalanarak PETKİM’in blok satışı tamamlanmıştır (“Petkim’de Kamuya Ait”, 2012). Kamunun elinde kalan son %12 hissenin 2012 yılında elden çıkarılmasıyla kamunun, petrol sektörünün *downstream* kısmından tamamen, *midstream* kısmından ise –BOTAŞ’ın petrol taşımacılığı rolü hâric– çok büyük bir ölçüde çekilmiş ve yaklaşık 30 yıldır politika gündemini işgal eden özelleştirme konusu bir süreliğine de olsa kapanmıştır.

Özelleştirmelerin yanı sıra, hatırlanacağı gibi, petrol faaliyetleri 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu ile ikiye ayrılmış, 6326 sayılı Petrol Kanunu kapsamında yalnızca *upstream*’i ilgilendiren arama ve üretim faaliyetleri bırakılmıştı. PİGM’e göre (2004) petrol sektörünün yeniden yapılandırılması projesinin bir parçası olarak (son halka olarak da nitelendirilebilir) bir yasa değişikliği hazırlığı içinde bulunduğu ve bu değişikliğin, günün liberalizasyon koşullarına uygun olduğuna işaret edilerek AB müktesebatına uygun hale getirilmesinin

amaçlandığı belirtilmektedir. Ek olarak, bu alt sektöre de “Türkiye’nin petrol ve doğal gaz potansiyelinin ortaya çıkarılması için yerli ve yabancı sermayeli şirketlerin daha fazla arama ve üretim faaliyetlerine katılması gerekmektedir” denilerek diğer alt sektörler de olduğu gibi *upstream* petrol sektöründe de piyasa koşullarının oluşturulması gerekliliği öne sürülmektedir (PİGM, 2004: s. 7-8). 5015 sayılı kanun sonrasında gerek mevzuat anlamında gerekse liberalleşme kapsamında oluşan bu boşluğun 2007 yılında 6326 sayılı Petrol Kanunu’na yapılan müdahale ile giderilmesinin amaçlandığı görülmektedir. Kanunun genel gerekçesinde de bu konular vurgulanarak petrolün arama ve üretimi dışındaki, depolama, rafineri, taşıma, iletim, dağıtım ve pazarlama faaliyetlerini düzenleyen Petrol Piyasası Kanunu ise 20.12.2003 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu kanunun 6326 sayılı Petrol Kanunu içerisinde yer alan bazı faaliyetleri kendi bünyesine almış olması nedeniyle, Komisyon Raporu’nda “Petrol Kanunu’nun yeniden düzenlenmesi zarureti ortaya çıkmıştır.” ifadelerine yer verilmiş; ayrıca petrol arama-üretim sektörü olarak ayrılan bu petrol alt sektörünün de rekabetçi, yerli ve yabancı sermaye için daha teşvik edici, kapsamlı bir finansal teşvik sisteminin amaçlandığı piyasa koşullarının oluşturulmasının amaçlandığının üzerinde durulmuştur (TBMM TD, 2007a). Petrol Piyasası Kanunu düzenlemesini yapan Meclis’in, görüşmelerini yaptığı bu düzenleme için de benzer bir tartışma atmosferi görülmektedir. 2002 Genel Seçimlerinden sonra oluşan iki partili Meclis yapısı, bundan 3 yıl sonra Anavatan Partisi’nin, bu iki partiden istifa eden milletvekilleriyle grup kurabilmesi üzerine üç partili bir hal almıştır (“ANAP Grup Kurdu”, 2005). Ana muhalefet partisi CHP, yapılan bu değişiklikle TPAO’nun etkisizleştirildiği, kamu yararının göz ardı edildiği ve yabancı petrol şirketlerine teşvik adı altında geniş imtiyazlar tanındığı argümanlarını öne sürerek kanun tasarısını eleştirmiştir. Petrol Piyasası Kanunu sırasında olduğu gibi bu düzenlemede de oldukça aktif bir muhalefet yapan CHP Adana Milletvekili Tacidar Seyhan, partinin bu eleştirilerini şu şekilde özetlemektedir:

Petrol Kanunundaki en büyük hassasiyetimiz ulusal kaynakların kamu yararı düşünülerek değerlendirilmemesi. Biz, kamunun, kamu yararının, giderek kaybolduğunu söylüyoruz. Hatta, bu ülkenin, sürdürülebilir ekonomi, sürdürülebilir yaşam anlayışını, kanun bu şekliyle çıkarsa, bu yasanın tehdit edeceğini düşünüyoruz. Bu nedenle, önergelerimiz içerisinde, özellikle 4'üncü maddede, biz, kaldırılan, yani, önceki yasada var olan 12'nci ve 13'üncü maddelerin, milli menfaatlerin korunması maddelerinin bu yasaya eklenmesini zaruri olarak görüyoruz. (...) Türkiye petrole bakarken cumhuriyetten bu yana ulusal ticaret anlayışını öne çıkarmak, kamu kuruluşlarını korumak, stratejik varlığını bunların sürdürebilmek, kamusal rekabet gücünü özel rekabet gücüyle eşdeğer hâle dönüştürebilmek için üretim, taşıma, rafinaj ve dağıtımda kamunun kurumlarını oluşturmuş ve yıllarca bu kurumlar Türkiye'nin en kârlı kurumları olarak hizmete devam etmiştir. (TBMM TD, 2007b: s. 46).

İktidar partisi ve Hükümet'in yaklaşımı ise kanunun genel gerekçesiyle, beklenebileceği gibi, benzer yönde görünmektedir. Kanun görüşmelerinde AKP grubu adına söz alan Kütahya Milletvekili Soner Aksoy, düzenlemeyle Petrol Piyasası Kanunu'nun yürürlüğe girmesinden sonra bir bakıma kadük duruma düşen Petrol Kanunu'ndaki boşlukları tamamlanmasının amaçlandığını ve bu amaç doğrultusunda petrolün aranması ile çıkarılması konusunda bir düzenleme yapıldığını belirtmektedir (TBMM TD, 2007a). Dönemin ETK Bakanı Hilmi Güler de petrol politikasını bütünleşik bir biçimde ele aldıklarını, bu kanunun da bu stratejik yaklaşımın bir parçası olarak kabul edilmesi gerektiğinin altını çizerek; kanunun önemli bir amacının da denizlerde aramayı teşvik ederek buralarda bulunduğu inanılan verimli petrol ve doğal gaz sahalarının hızlı bir biçimde keşfedilmesi olduğunu belirtmektedir (TBMM TD, 2007a: 54). AK Parti grubu adına konuşan bir başka milletvekili, Konya Milletvekili Hasan Ağrı da bu düzenlemenin petrol politikasında son dönemde gerçekleşen değişikliklerin son halkası olduğunu belirterek tarihsel bağlamda ekonomi politikasından doğrudan etkilenen petrol politikasının pek çok değişikliğe uğradığına, dolayısıyla bu değişikliğin de bu bağlamda değerlendirilebileceğine işaret etmektedir. Ağrı bu noktada düzenlemenin "... yerli yabancı özel sektöre petrol ve doğal gaz kaynaklarımızın aranmasında, üretilmesinde, iletiminde, müdahalecilikten uzak, serbest ekonomi kuralları içinde aktif bir rol oynama

özgürlüğü veren, bu alanda ihtiyaç duyulan yatırımlara katkısını artıracak şekilde şirketler için eşit koşullarda rekabetçi, istikrarlı ve teşvik edici tedbirler getirilmiştir,” diyerek petrol politikasındaki bu son halka müdahalenin özelliklerini özetlemektedir (*TBMM TD*, 2007a: 56). Kanun çok yoğun tartışmalara sahne olmadan, 197 kabul oyuna karşılık 38 ret oyuyla, TBMM’de 17 Ocak 2007 tarihinde onaylanmıştır. Meclis’te grubu bulunan diğer muhalefet partisinin de tasarıya karşı olduğu ve iki muhalefet partisinin toplam oyunun, düzenlemenin Meclis’e geldiği tarih itibarıyla 170’in üzerinde olduğu göz önüne alındığında muhalefet partilerinin kanuna ilgisi –ya da ilgisizliği– görülmektedir. Ancak kanunun Meclis’ten geçmesinin ardından sürpriz olarak nitelendirilebilecek bir gelişme yaşanmıştır. Dönemin Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer; Kıbrıs Bunalımı sırasında yaşanan akaryakıt sorununu hatırlatarak düzenlemenin ulusal çıkarlara aykırı olduğuna, kamu yararının yeterince gözetilmediğine ve TPAO’nun etkisizleştirildiği görüşüne katıldığına işaret ederek, ayrıca yasada petrol arama hakkının yabancı şirketlere terkedildiğini belirterek kanunu veto etmiş ve TBMM’ye iade etmiştir (“Sezer Petrol Kanunu”, 2007). Aradan beş yıl geçtikten sonra Meclis’e yeniden gelen tasarı yine aynı gerekçelere sahiptir (TBMM Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji Komisyonu, 2012). Mayıs 2013’te, Meclis Genel Kurulu’nda görüşülmeye başlayan kanun; CHP, MHP ve BDP gruplarının muhalefeti ile karşılaşmıştır. CHP düzenlemeye karşı oluşunu TPAO’nun işlevsizleştirilmesi ve özelleştirmeye hazırlanması, kamu yararının göz ardı edilmiş olması, sektörün uluslararası tekellere terk edilmesi gibi üç temel eleştiri üzerine oturmaktadır. CHP adına söz alan Durdu Özbolat bu eleştirilerinin özünde, petrol politikasında 1954’ten itibaren devletçilikten vazgeçilmesi ve o zamandan bu yana liberal yaklaşımla petrol politikasının oluşturulmasının yattığına işaret etmektedir (*TBMM TD*, 2013). Diğer muhalefet partilerinden BDP petrol meselesinin kamu yararı bağlamından koparıldığını iddia eden bir muhalefet söylemi geliştirirken, MHP ise millî menfaatlerin tasarıda göz ardı edildiğini öne sürmektedir. Kanun

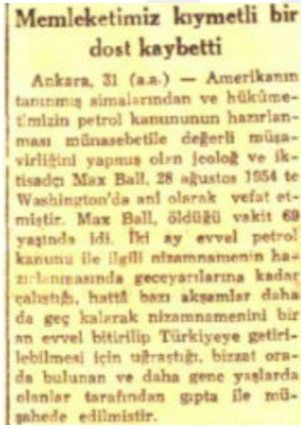
üzerinde konuşan dönemin ETK Bakanı Taner Yıldız, tasarının daha önce veto edilmesine yol açan millî menfaatlere aykırılık durumunun, teklifin ilk maddesinde bu olguya atıfta bulunularak giderildiğini, bu kanunla arama-üretim sektöründe rekabet ortamının sağlanacağını, bu düzenlemenin netice itibarıyla bir TPAO Yasası olmadığını ve TPAO'nun işlevsizleştirilmediğini; tam tersine uluslararası ortaklıklara kapı açılarak özellikle denizlerdeki aramalarda güçlü bir konuma getirilmesinin hedeflendiğini bildirmektedir (TBMM TD, 2013: s. 69-72). Sonuç olarak ilgili düzenleme, 6491 sayılı Türk Petrol Kanunu ismiyle, 30.05.2013 tarihinde TBMM'de kabul edilmiş ve 11.06.2013'te *Resmî Gazete*'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Kanun petrol sektörünün yalnızca arama-üretim (*upstream*) kısmını konu edinmesi itibarıyla 27 maddeden oluşan kısa bir metin görünümündedir. Kanun ile birlikte petrol sektörünün kanun yoluyla da ikiye bölünmesi, nihayetinde hukukî düzenlemelerin de yapılmasıyla kesinleşmiş, petrol politikasının piyasalaşma-liberalizasyon eksenindeki yasal düzenlemelerinin son halkası tamamlanmıştır. Bu kanuna ek olarak petrol politikasını ilgilendiren bir diğer düzenleme de bu kanunun görüşmelerinden hemen sonra başlamıştır. Petrol Piyasası Kanunu'na özellikle kaçakçılık ve ulusal marker uygulamasında yaşanan sorunlarla ilgili birtakım teknik düzenlemeler getiren değişiklik de Meclis'ten aynı dönemde geçerek yasalaşmıştır.

2.5.6 Gerçekten Her Şey Değişti mi: Politika Değişimi Bağlamında Neoliberal Dönem

Türkiye'nin petrol konusundaki kamu politikasının çalışmanın bu bölümde ele alınan son değişimi, diğer politika değişimlerinden farklı olarak zamansal anlamda uzun denebilecek bir sürece yayılmıştır. Politika değişimi için önce inanç sistemlerinin oluşması, sonrasında bu inanç sistemleri çevresinde beliren politika savunuculuğu koalisyonlarının oluşması ile özelleştirmeler konusunda hukukî düzenlemelerle geçen 1990'lar boyunca petrol politikası alt sisteminden yükselen itirazlar özelleştirmeleri engelleyemese de “stratejik sektör” politika

imajının oluşturulmasına önemli katkıda bulunarak geciktirmeyi başarmış; bu gecikmeye, ülkede bu dönemdeki politik istikrarsızlık da katkıda bulunmuştur. Ancak 1998’den itibaren petrol politikasında liberalleşmenin ileri aşaması olarak tespit ettiğimiz dönem başlamış, devletin sektördeki regülasyonu çeşitli karar ve kanunlarla sürekli olarak geriletilmiş ve 2000’lerle birlikte “stratejik” petrol ve petrol ürünleri KİT’leri devlet işletmeciliğinden çıkarılmaya başlanmıştır. Bu resimle uygun olarak politika değişiminin en somut ve resmî göstergesi olarak tanımlanabilecek olan kanun değişiklikleri 2003, 2007 ve en son da 2013 yılında gerçekleşmiştir. Bir taraftan da 2012 yılı, devletin petrol sektörünün *midstream* ve *downstream* alt sektörlerinde, elinde son kalan kamu hissesinin satılması ile petrol sektöründen büyük ölçüde çekildiği bir dönüm noktasıdır.

1954 petrol kanunu düzenlemesinin mimarı olan Max Ball, Türkiye’deki petrol sektörü için



Görsel 13: Max Ball Türkiye’den ayrıldıktan kısa bir süre sonra yaşamını yitirmiş, vefat haberi basına bu şekilde yansımıştır. (“Memleketimiz Kıymetli” 1954)

iktisadî olarak liberal bir çerçeve çizmiştir. Elbette o günün iktisadî ve politik koşulları içinde çerçevesi çizilmiş bir hayaldi bu. O günlerden bu yana petrol politikasında benzer tartışmalar içinde bu tartışmaların yol açtığı, bazen daha büyük ölçekli zaman zamansa küçük adımlar olarak betimlenebilecek değişimler izlenegelmiştir. İzlencenin neoliberalizm dönemine denk gelen zaman diliminde “her şey değişirken” ne tür bir politika değişimini görebildiğimizi ve değişim disiplininin hangi bağlamda bir kuramsal bağlantı

kurabileceğimizi tartışmak istiyoruz.

Bu dönemdeki Türkiye’de petrol politikasında gelişen değişim, temelde tüm dünyayı etkisi altına alan neoliberalizm yaklaşımından kaynaklanmıştır. Bilindiği gibi, Bretton Woods döneminin müdahaleci ve ulusal ekonomilere daha fazla faaliyet alanı sağlayan kurum ve

politikalarının yerini piyasa süreçlerine daha fazla ağırlık veren neoliberal politikalar almıştır (Pamuk, 2014: s. 332-333). Bu durumun yansıması olarak 1990’larda iktisat politikası sisteminde oluşan özelleştirme yanlısı ve oldukça geniş katılımlı savunuculuk koalisyonu, SKÇ Modeli’nde çerçevesinin çizildiği biçimiyle görülebilmektedir. KİT’leri sorun olarak tanımlayan inanç sistemi sadece iktisat politikasının bizzat kendisine değil; iktisat politikasının bağlantılı olduğu tüm alanlara sirayet etmiş görünmektedir. Petrol metası, özellikle ürünleriyle birlikte ve tüm alt sektörleriyle göz önüne alındığında yarattığı ekonominin boyutu bu sirayet etme şeklini oldukça kapsamlı bir hale getirmektedir. Petrol politikasında gerçekleşen değişim, ekonomideki yaklaşımın neoliberal karakterinin belirginleşmesiyle filizlenip büyümüş ve nihayetinde yaklaşık on yıla yayılan bir süreçte gerçekleşmiştir.

Filizlenip büyüme dönemi politika değişimine hem mevzuat açısından hazırlık hem de fikirsel altyapının oluşması şeklinde tanımlanabilir. Bu dönemde ekonomi politikası çevresinde oluşan, özellikle işveren-sermayedar politika aktörlerinin dahil olduğu neoliberal politika yanlısı savunuculuk koalisyonları önce belirli bir inanç sistemi etrafında oluşmaya başlamış, sonrasında bunu geniş toplum kesimlerine anlatarak politika gündeminde tutmayı hedeflemiş ve en sonunda da her politika savunuculuğu koalisyonun amacı olduğu gibi bu inanç sistemlerini politikaya dönüştürerek realize etmeyi hedeflemişlerdir. Sabatier’e göre (1987) SKÇ Modeli herhangi bir politika sistemi içinde farklı savunuculuk koalisyonlarının varlığına ve bunlar arasındaki ilişkilere odaklanır. Dolayısıyla bir değişim, SKÇ Modeli bağlamında başka politika alt-sistemlerinden gelen sosyoekonomik değişim ve inanç sisteminde politika öğrenimi yoluyla meydana gelen değişim ile farklı savunuculuk koalisyonları arasındaki tartışma ve ilişkilerden doğan etkiler kapsamında değerlendirilebilir (Weible ve Sabatier, 2007). Politika alt-sisteminde hem inanç sistemleri yoluyla değişimi

hem de farklı aktörler arasındaki ilişki/tartışmadan doğan değişimi görebilmek için başka savunuculuk koalisyonlarına ihtiyaç duyulduğu daha önce belirtilmişti. Ancak bir başka politika alt-sisteminden geldiği söylenebilecek neoliberal iktisadî yaklaşım etkisindeki petrol politikasında karşıt inanç sistemlerine sahip savunuculuk koalisyonlarının gözlemlenebilmesi mümkün görünmemektedir. Bunun yerine, petrol politikası alt-sisteminde, temelde özelleştirme karşıtı bir inanç sistemi geliştirmiş olan, başını TÜRK-İŞ’e bağlı Petrol-İş Sendikası’nın çektiği, yeterince koordine bir izlenim verememesi nedeniyle çıkar grubu görünümünden sıyrılıp sıyrılmadığı sorunlu görünen bir koalisyon bulunurken; bunun karşısında, iktisat politikasında oluşan KİT’leri sorun olarak tanımlayan, sermaye sınıfının güçlü şekilde temsil edildiği sistemli ve uzun süreye yayılan bir savunuculuk koalisyonu bulunmaktadır. Bu iki koalisyon arasındaki ilişkileri daha önceki bölümlerde “orantısızlık” olarak tanımlamıştık. Farklı bir politika alt-sisteminden gelen bu orantısızlığı, SKÇ’nin politika değişimi için ortaya koyduğu unsurlardan biri olan dışsal etmen olarak tanımlamak da mümkün görünmektedir. Buradaki dışsal etmen, ekonomi politikasında 1980’lerle birlikte gündeme gelen neoliberal politika değişimi olarak tanımlanabilir. Ekonomi politikasında belirgin hale gelen neoliberalizm yanlısı bu politika savunuculuğu, petrol politikasına hem dışsal etmen ihraç etmiş hem de özelleştirmelerin gerçekleşmesi yoluyla somut politika değişimine katkıda bulunmuştur.

Bu durumda, politika değişimi disiplini açısından bahsi geçen dönemi değerlendirmek için SKÇ Modeli’nin yanı sıra farklı kuramlardan da destek alınması yararlı görünüyor. Daha önce de üzerinde durduğumuz gibi, neoliberal perspektif etkisindeki petrol politikasında gelişen değişimin, dönem olarak diğer değişim dönemleriyle karşılaştırıldığında oldukça uzun bir periyodu kapladığı görülmektedir. Politika değişiminin petrol KİT’lerinin özelleştirmeler yoluyla satıldığı ve alanı düzenleyen kanun değişiklikleriyle somutlaştığı

dönem olarak 2000–2013 arasını aldığımızda dahi yaklaşık 13 yıl süren bir zaman dilimi, değişim dönemi olarak nitelendirilebilir. Dolayısıyla disiplinden Kesintili Denge Teoremi’ni çağırmanın uygun olacağı düşünülebilir. Baumgartner ve Jones (2009: 8) politika alanı için uzun süren stabil dönemlerden sonra, örneğin bir seçimin sonrasında siyasî atmosferde meydana gelen değişimin politika değişimi konusunda önemine dikkat çekerler. Petrol politikasındaki değişim döneminin hemen tamamının, 2001 Ekonomik Krizi’nin ardından gerçekleşen 2002 Genel Seçimleri, sonra tek başına iktidar olan AKP döneminde gerçekleşmesi ve petrol politikası için bir önceki on yılın göreceli olarak stabil geçtiği varsayıldığında Baumgartner ve Jones’un kuramlarının bu temel argümanının incelenen dönem için destekleyici olduğu görülmektedir. Buradan hareketle, 1990’lı yıllar da yine Kesintili Denge Kuramı çerçevesinde incelemeye değerdir; çünkü bu kuramın teorisyenleri, değişimi anlamanın yolunun, önce stabil dönemin kavranmasından geçtiğine işaret ederler (Baumgartner ve Jones, 2009). Dolayısıyla bu değişime hazırlık ya da filizlenme dönemi de kuramın çizdiği çerçeveye uyumludur. Diğer taraftan, politika imajının da kuramın ortaya koyduğu değişim koşulları arasında önemli bir unsur olduğundan hareketle, KİT’lerin ya da bazı politika aktörlerinin deyişiyle “KİT Sorunu”nun ortaya atıldığı görülmektedir. Konuyu başlı başına çözülmesi gereken bir sorun olarak tanımlamak ve bu sorunun çözümü olarak da özelleştirmeleri önermek; Planlı Ekonomi döneminde KİT’lerin ekonomideki konumu düştüğünde, politika imajındaki değişimin açık ve çarpıcı olduğunu gösterir. Baumgartner ve Jones’un bakış açısıyla bağlantılı bir diğer husus ise bu dönemde kurumsallaşmada yaşanan değişimdir. Petrol politikasının yarım asırdır en önemli aktörleri arasında yer alan PİGM varlığını sürdürüyor olsa da EPDK’nın kurulmasıyla birlikte etkisizleştirilmiştir. Özelleştirmeler yoluyla petrol sektörünün önemli kurumları devlet işletmeciliğinin dışına çıkarılarak yapıları değiştirilmiştir.

Ancak Kesintili Denge Kuramı'nın petrol politikasındaki bu döneme uygulanabilirliğini ortaya koyan tüm argümanlara karşı şöyle bir tartışma yapmanın yararlı olduğu düşünülmektedir: Evet, 2000–2013 dönemini, politikadaki değişime bağlı olarak bir kesinti aralığı olarak tanımlanabilir. Ancak bu satırların yazıldığı yıl itibarıyla petrol politikasının bir dengeye oturup oturmadığını gözlemlemek için elde yeterince veri ve kanıt bulunmamaktadır. Sonuç bölümünde, petrol politikasındaki son dönemdeki gelişmeleri yer verilecek ve geleceğe dönük bir projeksiyon sunulacak kısımda da ele alınacağı gibi petrol politikasında özelleştirme ve piyasalaşma kesintisinin sona erdiği argümanı problemlidir.

Bir yandan da bu politika değişimini tekrar gözden geçirildiğinde 1954 sürecine benzer pek çok tartışmanın ve ögenin bu dönemde de varlığını koruduğu görülmektedir. Sorun tanımı benzer olduğunda, sistem içinde ele alındığında, doğal olarak, geliştirilen çözümler de benzer olmaktadır. Sorun olarak tanımlanan asıl olgu nedir? 1954'te tanımlanan olgu, çalışmanın daha önceki bölümlerden anımsanacağı gibi, temelde devletçilik ilkesiydi ve sorun tanımı üzerinden bir politika değişikliğine gidilmişti. Çözüm hür teşebbüs, yabancı sermaye ve piyasa ilkeleri şeklinde sunulmuştu. Bu çözüm çerçevesinde lisanslama yapabilen, idarî kararlar alabilme noktasında geniş yetkiler tanınan, petrol komiserliği üzerinden bakanlık ve yargı dışı idarî ceza kararları alabilen bir makama sahip olan Petrol Dairesi Reisliği kurulmuştu. Tüm bu unsurlar dikkate alındığında, dolayısıyla, petrol politikasının o dönemin koşulları içinde bir serbest piyasa olarak kurumsallaştırılmasının hedeflendiği görülmektedir. Değerlendirilmeye çalışılan bu dönem düşünüldüğünde ise 1954 koşullarına benzer bir biçimde, devletçilik ilkesinin belli sınırlılıklarla da olsa yine etkili olduğu planlı ekonomi koşullarından, KİT'lerin sorun olarak tanımlandığı ve çözüm olarak da piyasalaşmanın sunulduğu bir dönem ile karşı karşıya olunduğu görülmektedir. Sorun tanımlama meselesi gerek politika değişimine etki eden önemli unsurlardan biri olması nedeniyle KDT'de,

gerekse inanç sisteminin oluşmasının temelinde yatan SKÇ’de önemli bir mesele olarak göz önüne alınmaktadır. Dolayısıyla sorun tanımlama ve buna bağlı olarak çözüm yolu her iki politika değişimi kuramının da kapsamında değerlendirilebilecek şekilde değişime uğramıştır. Sorun tanımlamanın, tartışmaların ve kanunî düzenlemelerin benzerliği yanı sıra yine bu kez tüm enerji sektörünü kapsayacak bir üst kurul olan EPDK kurulmuş, 1954 döneminin PDR’sine benzer sorumluluk ve yetkilerle donatılmıştır.

Dolayısıyla petrol politikasında, bu dönemde Baumgartner ve Jones’un işaret ettiği bir kesinti yaşanıyor izlenimi güçlü görünmekle birlikte, politika değişimi bizi yine disiplinin kadim yaklaşımına götürmektedir: Sistemin fazla bir risk almadan, kendi açısından son derece sınırlı-rasyonel bir bakış açısıyla, ülkede bir benzeri daha önce farklı bir zaman diliminde denenmiş ve şu anki versiyonu çeşitli coğrafyalarda halihazırda denenmekte olan bir yöntem olan liberalleşmeyi, sorunlara çözüm olarak sunduğu anlaşılmaktadır. Dolayısıyla Lindblom’un (1979) artırımcılık karakterli politika değişiminin daha önce denenmiş olanı yeniden denemeyi (deneme-yanılma) temel alan politika değişimi yaklaşımı 2000-2013 döneminde petrol politikasında yaşanan değişim için de geçerlidir. Petrol politikasında bazı küçük biçimsel farklılıklar olduğu iddia edilebilecek olsa bile bu durumun sonucu değiştirdiği düşünülmemektedir. Sonuç olarak, petrol politikasında 1989’dan itibaren başlayan bu süreci, gerçekleşme biçimi itibarıyla Kesintili Denge Kuramı düzleminde değerlendirmek mümkün olmakla birlikte, uygulamalar ve kanunî düzenlemeler, nihayetinde de politika çıktısı düşünüldüğünde bu değişimin geçmişe bir geri dönüş, ortada uzun süredir bulunan iki seçenek olan devletçilik-liberal yaklaşım arasında yeniden bir tercih yapıldığı dolayısıyla artırımcı bir karakter taşıdığı anlaşılmıştır. 2013’ten sonraki gelişmeler içinse, sonuç bölümde kuramsal bir değerlendirme yapılmadan genel bir projeksiyon sunulması;

ayrıca tüm çalışma için genel bir özet ile varılan kuramsal neticelere yer verilmesi planlanmıştır.



SONUÇ: Bir Nehrin Hem Aynı Hem Değişen Suyu

Değişim olgusu modern çağda baş döndürücü bir biçimde her türlü alanda bireylerin yaşamlarından toplumların geneline ve ülkelerin gidişatına kadar her seviyedeki sosyolojik katmanda etkisini, belki de eski çağlardan günümüze hiç deneyimlenmemiş bir biçimiyle gösteriyor: Katı olan her şey buharlaşıyor. Berman (2016) ünlü eserinin giriş bölümünde değişim olgusunun modern çağda bütün insanların paylaştığı, bütün kitapların ve mekânların ifade ettiği, modernliğe özgü meselelere içkin olduğunu göstermeye çalıştığını belirterek bunların hepsinin de hem bir değişim –kendilerini ve dünyalarını dönüştürme– istemiyle hem de hayatın parçalanmasının, çözülmesinin ve dağılmasının doğurduğu dehşetin etkisiyle harekete geçtiğini söyler. Ona göre hepsi de “katı olan her şeyin buharlaşıp gittiği” bir dünyada yaşamının heyecan ve korkusunu biliyorlardı. Belki de modern dönemin çok öncesinde, insanlığın hâlen anımsamaya, anımsadıkça kavramaya çalıştığı antik dönemlerde bu korku ve heyecan çok daha sınırlıydı. Korku ve heyecandan belirli bir ölçüde azade, var olan korku ve heyecanın ise niteliksel olarak içinde yaşadığımız çağdan farklılık gösterdiği, gözleme dayalı bir dönemdi bu. O yüzdendir ki değişim olgusunu, tabiatı inceleyip gözlemleyerek yaklaşımlarını bunun üzerine inşa eden antik çağın doğa filozoflarında bulabildik. Her şeyin bir nehrin suları gibi hem aynı hem de değişim ve akış içinde olduğunu savunan Herakleitos ve varlık ile oluş arasındaki bu eşitlenmeye eleştirel yaklaşan bunu duyuların bir sanrısı olarak açıklayan Parmenides arasındaki kadim tartışma, değişim sorunsalı hakkında bize hâlen ilham kaynağı olabildi. Bu durumda, Herakleitos’un metaforundan hareketle ve Berman’ın vurguladığı modern çağın heyecan ile korkularını da düşündüğümüzde bu çalışma için nasıl bir sonuca erişebiliriz?

Tüm tez boyunca kuramsal setini kullandığımız kamu politikası disiplininin, daha özelde de politika değişikliği literatürünün Herakleitos-Parmenides tartışmasına vereceği karşılığın – belli ölçüde bu tartışmadan ilham da alarak– politika değişimi denen olgunun rasyonel yöntemlerle, belli ölçüde biçimsel farklılıklarla, deneyerek yanılarak ve tekrar deneyerek sürekli olarak kendini yeniden var ettiğini varsayan ve bu durumun da bir anlamda liberal demokrasiler için kaçınılmaz olarak tanımlayan artırımçı bir karaktere sahip olduğu belirtilmelidir. Lindblom bu durumu hem bir karakter tespiti olarak öne sürerken hem de insanlığın modern çağda icat ettiği başka sistemlerden ayıran bir çeşit *ipso facto* olarak tanımlar. Böylelikle sistem bir ilerleme içinde; ama rasyonel şekilde gelişecek, sistem içindeki toplumlar başka türlü değişimlere ihtiyaç duymayacakları ya da böyle bir ihtiyaçları olduğunun farkında olmayacakları için kamu için geliştirilen tüm politikalar *incremental* karakterde olacaktır. 20. yüzyılın tam ortalarında, II. Dünya Savaşı’nın ardından oluşan uluslararası düzende ortaya atılan bu politik karar verme sistemi, bugünlerden bakıldığında kendi içinde tutarlı görünmesinin yanı sıra iki kutuplu dünyanın ihtiyacı olan ortalama bir huzuru, en azından Batı Bloğu için, teklif eden izlenim vermektedir. Ancak aradan geçen yıllarda gerek kamu politikası kuramcıları gerekse siyasal yaşamdaki politika yapıcıları ve uygulayıcıları durumun yalnızca artırımçı olarak karakterize edilemeyeceğine ilişkin fikirler geliştirmeye başladılar. Politika değişiminin artırımçı kimliğine karşı bu eleştirel görüşlerin yükselişinin küresel petrol bunalımlarının ardından gelmesi ve Doğu Bloğu’nun çöküşüne müteakip öne sürülmesi de bir rastlantı olarak görülmemelidir. Çünkü artık politika değişimlerini gözlemlemek ve açıklayabilmek için kamu politikası literatürünün bizzat kendisinin de bir değişime ihtiyacı olduğu, hatta bu durumun bir ihtiyaçtan ziyade zorunluluğa dönüştüğü düşünülmektedir. Bu zorunluluğa verilen iki yanıt hem kuramsal altyapı oluşturabilmeleri hem de ortaya uygulanabilir birer çerçeve önerisi-modeli

koyabilmeleriyle öne çıkmıştır: Sabatier ve Jenkins'in Savunuculuk Koalisyonu Çerçevesi ve Baumgartner ve Jones'un Kesintili Denge Teorisi.

Her iki kuram da politika değişiminin artırıcı karakterli olabileceği argümanına karşı eleştirel yaklaşım geliştirmiş olsalar da temelden ve kapsamlı bir eleştiri öne sürmekten çok, değişimi çeşitli yönleriyle gözlemlemek ve nedenlerini tespit edebilmek amacından hareketle uygulanabilir kuramları literatüre kazandırdı. Dengede olan herhangi bir politika alt sistemindeki görece uzun süreli stabil süregiden zaman dilimlerinden sonra meydana gelen büyük değişimler neticesi olarak oluşan kesinti dönemleri ve değişim sonrasında oluşan yeni denge çerçevesinde politika değişimini ele alan KDT ve inanç sistemleri etrafında birleşen politika aktörlerinin oluşturduğu savunuculuk koalisyonlarını ve bunlar arasındaki etkileşimden dolayı oluşan değişimi ele alan SKÇ politika değişiminin yalnızca rasyonel-pragmatik kriterler kapsamında ele alınabilecek bir karar verme meselesi olduğu fikrine mesafelidir. Bu mesafenin toplumsal, ekonomik ve siyasî gelişmeleri politika değişimi üzerindeki etkisini önemli bir faktör olarak her iki kuramın da ele almasından ötürü bir miktar daha açıldığı anlaşılmaktadır. Dolayısıyla tarihsel süreçte tespit edilip anlaşılmaya çalışılan bir veya birden fazla politika değişimini salt sınırlı rasyonelliğe indirgeyip bir politik karar verme sorunsalına dönüşmesine belirli bir düzeyde eleştirel yaklaşım karşı çıkmasıyla, her iki kuram da bu iki unsurla karşılıklı yakın etkileşime sahip olduğu düşünülen petrol politikasındaki değişimi ele alan bu çalışma için kuramsal çerçeve olarak kullanılmıştır. Ancak buna rağmen sınırlı rasyonellik damarından uzunca bir süredir beslenen artırımcılık politika disiplinin gözlemlenebilir ve tartışılabilir tüm hücrelerine işlemiştir. Bunu değişim bağlamında ele aldığımız Türkiye'nin petrol politikasını da tüm tarihsel sürecinde gözlemledik.

Tarihsel izlekte cumhuriyetin ilk dönemlerinden 21. yüzyılın ikinci on yılının başlarına kadar incelenen Türkiye'nin petrol politikası, ilk olarak her türlü politika alanında olduğu gibi petrol politikasında da kurucu niteliğe sahip erken cumhuriyet dönemi iktisat politikasında belirgin olan devletçilik tercihi ile kanunlaştırılan düzenlemeler ve kurulan devlet kurum ve kuruluşları ile şekillenmiştir. 792 sayılı Petrol Kanunu bu anlamda ilk politika metni, kısa süreli PAİİ deneyiminin ardından *upstream* alt sektöründe faaliyet gösteren MTA ve II. Dünya Savaşı koşullarında *downstream* alt sektöründe daha çok askerî amaçlara hizmet için kurulan PO petrol politikasının ana aktörleri görünümündedir. Millî hassasiyetler nedeniyle yabancı sermayeye kapalı, olası petrol sahalarının her türlü hakkının doğrudan devlete ait olduğu ve kamu kuruluşlarıyla yönetilen petrol politikasının bu ilk döneminde kurucu niteliği yalnızca ilk yasal düzenlemelerin yapılmış olması ve ilk kurumların oluşturulmasında aranmamalıdır. Yirmi yedi yıllık CHP iktidarının çok partili hayata geçilmesiyle birlikte sona ermesinin bir neticesi olarak meydana gelen iktisadî tercihlerdeki değişimin yansımalarıyla petrol politikasında yıllardır süregiden stabil dönem sonra ermiş, önce yabancı sermayeyi teşvik düzenlemeleri ile başlayan kesinti süreci 6326 sayılı Petrol Kanunu ile kesinleşmiştir. Devletçilik ilkesinden belirli bir vazgeçiş, TPAO, PDR gibi yepyeni kurumların oluşturulmasını ve yabancı sermayeye bilinçli bir yönelişi simgeleyen bu dönem gerek KDT'nin çizdiği kuramsal çerçeveye uygunluğuyla gerekse de sonraki dönemde petrol politikasının iki temel düşünce hattının büyük oranda belirginleşmesiyle önemli bir dönemdir. *Bu iki temel hattan birincisini* devletçilik, yabancı sermaye karşıtlığı ve kamu yararı kavramları²⁹ oluştururken *ikincisini* ise iktisadi liberalizm ilkeleri, yabancı sermayeye, özellikle ülkedeki teknik ve finansal yetersizliğe yapılan vurgu üzerinden kurulan taraftarlık

²⁹ Kamu yararı kavramının özellikle Milli Petrol Davası savunuculuk koalisyonunun 1960'ların ortalarından itibaren politika gündemini belirlemeye başlamasıyla bu düşünce hattının önemli unsurlarından biri haline geldiği not edilmelidir.

oluşturur. Her iki hatta ortak olan ise yakın coğrafyadaki ülkeler gibi zengin ham petrol yataklarına sahip olunduğuna dair umuttur ve iki hattan birincisi bu umudu devlet işletmelerinin gerçeğe dönüştürebileceğine inanırken, ikinci hat bu zengin yatakların yabancı sermaye eliyle süratli şekilde bulunacağı düşüncesindedir. Ülkenin petrol politikasının, 1954 düzenlemesinin ardından oturduğu yeni dengeden sonra, 2010'lara kadar politika değişimlerini genel itibarıyla artırımcı karakterli bir biçimde deneyimlemesinin kökenleri de kurucu dönem ile sonrasında yaşanan kesinti döneminin ilişkisine uzanmaktadır.

Millî Petrol Davası olarak isimlendirdiğimiz savunuculuk koalisyonunun, SKÇ'nin çizdiği modele de uygun olarak çekirdeğinde devletçilik ilkesi ve yabancı sermaye karşıtlığının olduğu inanç sistemine sahip olması, akademiden basına, bürokrasiden gençlik örgütlerine kadar farklı çevrelere mensup politika aktörlerinin, konunun hem demir üçgenden çıktığını göstermesi hem de 1973 düzenlemelerine kadar verdiği sistemli mücadeleyle ve inanç sistemini belirli oranda politikaya dönüştürebilmesiyle bu çalışmanın dikkat çekici tespitlerinden biri olmuştur. SKÇ modeli düzleminde değerlendirilen bu politika değişimi de çıktıları anlamında bir çeşit geriye dönüştür. Sonuçları itibarıyla artırımcı olarak nitelendirilebilecek bu düzenlemede devletçilik ilkesinin kendini hissettirmesi, devlet işletmeciliğine verilen önem ve yabancı sermayeye mesafeli yaklaşımın benimsenmesiyle bizi daha önce denenmiş bir petrol politikasına götürmüştür. Dolayısıyla bu dönem olgunlaşması bakımından SKÇ modeliyle açıklanabilirken, sonuçları itibarıyla artırımcı bir politika değişimi olarak nitelendirilmelidir.

1973 sürecinin devletçiliğe ve dolayısıyla devlet işletmeciliğine ehemmiyet veren yapısı petrol politikasını bir bakıma kurucu dönem ayarlarına geri döndürürken Millî Petrol Davası çevresinde uzun yıllardır dillendirilen dikey bütünleşik TPAO imgesi belirli bir seviyede gerçekleşebilmiş; iktisat politikasından gelecek yeni bir dış etkene kadar bu kuruluşun

yükselişi izlenmiştir. 24 Ocak Kararları ve 12 Eylül Askerî Müdahalesi’ni izleyen yıllarda bu yeni dış etkenin petrol politikası gündeminin bir numaralı konusu belli olmuştur: Özelleştirme. Çalışmanın incelediği dönem boyunca ikinci kez bir savunuculuk koalisyonunu oluşması derin çekirdeğinde piyasalaşma-deregülasyon ekseninde neoliberalizmin, yakın çekirdekte ise devlet işletmeciliğinin verimsizliği düşüncesinin yer aldığı inanç sistemi doğrultusunda gerçekleşmiştir. Bu geniş katılımlı koalisyon pek çok sektörde inanç sistemini hızlı bir şekilde politikaya dönüştürürken, petrol politikasında sistemli bir karşı savunuculuk koalisyonu sağlanamasa da başını Petrol-İş Sendikası’nın çektiği politika aktörleri petrol KİT’lerinin toplumun her kesimini ciddi bir biçimde etkileme gücü olması ve millî güvenlik riski taşımaları argümanlarını öne sürerek “stratejik sektör” politika imajıyla özelleştirmelere engel olamasa bile özelleştirmelerin geciktirilmesine önemli katkıda bulunmuştur. Bu ertelenmeye siyasî çalkantılarla geçen 1990’ların kaotik ortamında hiçbir siyasî aktörün her anlamda yüksek hacimli olan petrol KİT’lerini özelleştirmeye cesaret edememesi de eşlik etmiş görünmektedir.

Bunlara rağmen, iktisat politikası alt sisteminde oluşan ve her türlü sektörü bir ahtapotun kolları gibi saran özelleştirme yanlısı savunuculuk koalisyonu 2000 yılından itibaren özelleştirmelerin ile 2001 Ekonomik Krizi’nden sonra da neoliberalizmin diğer iki unsuru olan deregülasyonun ve piyasalaşmanın, petrol politikasına sirayet etmesini sağlamaya başlamıştır. Bu durumun politikaya dönüşmesi anlamında en somut göstergesi AKP’nin tek başına iktidara gelmesinden sonra petrol sektörünün *upstream* kısmı hâric diğer alt sektörlerin tamamının 2003 düzenlemeleriyle piyasa olarak tanımlanması şeklinde gerçekleşmiştir. Politika değişimi süreci bundan sonra önemli KİT’lerin devlet işletmeciliğinin dışına çıkarılması, fiyatlarda devlet denetiminin büyük ölçüde kısıtlanması, PİGM’in işlevsizleştirilmesi gibi öğelerle devam etmiş ve güçlenmiştir. Her ne kadar

özelleştirme yanlısı bir savunuculuk koalisyonu açık bir biçimde tanımlanabilir durumda olsa da bu koalisyonun farklı bir politika sistemine ait olması, petrol politikası alt sisteminde Petrol-İş'in yoğun çabaları dışında Weible ve Sabatier'in (2007) tanımladığı savunuculuk koalisyonlarının gözlemlenmesi koşullarının yeterince oluşmaması nedeniyle bu dönemin SKÇ kapsamında değerlendirilmesi mümkün görülmemektedir. Petrol politikasında bu dönemdeki eğilime bakıldığında liberal, yabancı sermaye yanlısı, devlet işletmeciliği konusuna mesafeli olan 1954 düzenlemelerine benzerliği ortadadır. Dolayısıyla petrol politikasında kendi içinde tutarlı, daha önce deneneni yeniden ortaya koyan ve sınırlı rasyonel bir karar gelişmiştir. Karara etki eden etmenler bu kez biçim değiştirmiş olsa da ortaya çıkan sonuç anlamında yine bir artırıcı bir karakter ile karşı karşıya olunduğu görülmektedir. Bir dış etmen olarak 1980'lerden itibaren gelişen neoliberalizmin kullandığı araçlar ve bunu topluma kabul ettirme yöntemleri düşünüldüğünde, değişimin oluş şeklinde Kesintili Denge Kuramı'nın ortaya koyduğu çerçeveye de belirli ölçüde bir uygunluk görülmektedir.

Tüm bu sürecin sonunda petrol politikası açısından dönüp gelinen yer bu kez piyasa yönü açıkça ağır basan bir sektör görünümüdür. Oysa 1950'li yıllardan biz bu filmi hatırlıyoruz: PDR ve petrol komiserliği yerine EPDK, serbest piyasa koşulları, o zaman MTA ve PO'ya karşı takınılan tutum ile bu dönemde devlet işletmeciliğine karşı tavır bize çalışmanın en başında belirttiğimiz petrol alanının halihazırda piyasa-sektör olarak kurulduğunu da kanıtlar nitelikte görünmektedir. 6 numaralı tabloda tüm çalışma boyunca ele alınan tarihsel süreçte petrol politikasının değişim dönemlerine ilişkin gelişme ve bulgular özet olarak sunulmaktadır.

Petrol Politikasında Değişim Dönemi	Artırmacı Kuram	Savunuculuk Koalisyonu Çerçevesi	Kesintili Denge Teorisi
1954 Düzenlemeleri ⇒ CHP-DP İktidar Değişimi, yeni iktisadi tercihler ⇒ 6326 sayılı Kanun ⇒ YST Kanunları ⇒ TPAO ve PDR'nin kuruluşu	Stabil (Kurucu) dönemden bağımsız ilerleyen politika kararları	Demir üçgenden henüz çıkamamış durumda kamu politikası	- Uzun süreli stabil dönem sonrası değişim - Yeni kurumların kurulması - Siyasî ve ekonomik değişim
Petrol Politikasında Reform (1972-73) ⇒ Planlı Kalkınma, İthal İkamecilik ve DPT ⇒ 1971 Muhtırası, Ara Rejim ⇒ Küresel Petrol Krizi ⇒ 1702 Sayılı Kanun ⇒ TPAO'nun dikey bütünleşik yapısı	'54 öncesi politikaya kısmen dönüş - Kurumların devamlılığı	Millî Petrol Davası'nın bir SK olarak politika alt-sisteminde belirli ve değişim kararında etkili olması	- Kurumların devamlılığı 1960'larda stabilite gözlenmemesi
Neoliberal Düşüncenin Egemenliği (2000-2013) ⇒ 24 Ocak Kararları ve 12 Eylül ⇒ Piyasalaşma ve KİT'lerin başarısızlığı ⇒ Ekonomik Bunalımlar, Koalisyonlar ve AKP İktidarı ⇒ Petrol Piyasası ve Türk Petrol Kanunu ⇒ Özelleştirmeler	Petrol politikasının iki temel hattından biri olan liberalleşme tercihi, 1954 karakteristiğine belli oranda bir dönüş	Yeni inanç sistemi etrafında ancak farklı politika alt sisteminde izlenen SK varlığı	- Görece stabil petrol politikası - Siyasî ve özellikle iktisadî tercihlerde değişim - KİT'ler üzerinden yeni sorun tanımları

Tablo 7: Politika Değişimi Özet Tablo

Dolayısıyla, *kurucu dönemin sonundaki 1954 sürecinin gerçekleşme ve çıktıları itibarıyla Kesintili Denge Teorisi'nin çizdiği kuramsal çerçeveye uygun olduğu anlaşılmıştır*. Bundan sonraki süreçte ise devletçilik, yabancı sermayeye mesafeli tutum, devlet işletmeciliği, kamu yararı gibi kavramları taşıyan bir hattın karşısında liberal yaklaşım, serbest piyasa, yabancı sermayeye olumlu bakış gibi düşünceleri içeren ikinci hat arasında petrol politikası bir sarkaç misali gidip gelmiştir. Bu gidip gelmelerin politika değişimi disiplini bağlamında en açık sonucu *değişimlerin, gerçekleşme biçimlerinin farklılık gösterebilmesine rağmen, çalışmamın en başta temel tezinde de ortaya koyduğu artırımcı karakterdir*.

Millî Petrol Davası'nın hayalleri, Max Ball'un Türk petrol piyasası düşüncesi, özelleştirme yanlılarının stratejik politika imajına deyim yerindeyse çarpması, arka planda gelişen siyasî, iktisadî, toplumsal gelişmeler ve yukarıda özetlenen tüm olaylar Türkiye'de petrol politikasının politika değişimi bağlamında genel itibarıyla artırımcı bir kimliğe sahip olmasına katkıda bulunmuştur. Katkıda bulunmuştur diyoruz çünkü ülkenin tüm bu ekonomik zorluklar ve dış etmenlerin etkisi altındaki durumu; Artırımcı Kuram'ın ortaya koyduğu şekliyle, politika yapıcılar büyük değişimlerden uzak tutmuş; onun yerine politika yapıcılar birbirini tekrar eden, daha az riskli, zaman zaman politika transferi yoluyla farklı ülkelerde denenmiş yöntemleri ithal edecek şekilde artırımcı bir karar sistemi içinde kalmışlardır. 1954 sürecinin Kesintili Denge döneminin gelişimi başta olmak üzere bazı istisnalarını saydığımız bu genel durum, belki de zamanın ruhuna uygun biçimde bizler çok şeyin değiştiği gibi bir inanca kapılırken, katı olan her şey buharlaştığı; ancak nehrin sularının hem aynı hem de buharlaşma ve akışla sürekli değiştiği bir petrol politikasının hikâyesinde somutlaşmıştır.

1926'dan 1950'lere kadar uzanan Kurucu Dönem'in sonrasında, 1954'ten itibaren politika değişimi meselesinin kamu politikası değişim kuram ve terminolojisi ile analiz ettiğimiz

çalışmamızı petrol politikasında neoliberal etkinin ileri aşamasının somutlaştığı 2013 yılı ile sınırlandırmıştık. Kamunun elinde petrol sektörünün *upstream* kısmında yer alan TPAO, *midstream*'de yer alan –ve çalışmanın ilgili kısımlarında da belirtildiği gibi 2001'den sonra bağımsız hale gelen doğal gaz politikasının temel politika aktörü– BOTAŞ, regülasyonda büyük oranda EPDK, kısmen ise PİGM'den 2017'de tartışmalı biçimde dönüştürülen MAPEG, pek çok yerli ve/veya yabancı sermayeli özel şirket, STK'lar, başta AB olmak üzere çeşitli uluslararası örgütler petrol politikası alt sistemi içinde başat durumdadır. Kamuda kalan iki kuruluştan BOTAŞ'ın zaman zaman ikiye, zaman zaman üçe bölüneceğine dair söylentiler 2010'ların başından beri politika gündeminde yerini korurken, TPAO'nun iştiraklerinin, kuruluşun sondaj-arama gibi temel iştirak konularını üstlendiği; bunun da TPAO'nun özelleştirmeye hazırlandığı anlamına geldiği, çeşitli kesimlerce seslendirilmektedir (“BOTAŞ Üçe Bölünüyor”, 2012; Çakır, 2021; Süzük, Özel Görüşme, Kasım 2022; Çağlan, Özel Görüşme, Aralık 2022). Bu durum bize neoliberalizmin petrol politikası açısından üçüncü aşamasının içinde olabileceğimize ilişkin bir fikir vermekle birlikte, uzunca denebilecek bir süredir gündemde olan bu konuların, başta enerji krizleri nedeniyle olmak üzere, gerçeğe dönüştürülememesi; bu sürecin daha kamucu bir bakış açısına geçiş döneminin emareleri de olabileceğini düşündürmektedir. Özellikle 2020 yılında tüm dünyayı sarsan pandemi süreci sonrasında gelişen Rusya-Ukrayna Savaşı, patlak veren petrol-doğal gaz bunalımı ve en nihayetinde Avrupa ülkelerinin enerji ve petrol politikasında devleti yeniden göreve çağırması da bu argümanı destekler görünmektedir (“Almanya Enerji Şirketi Uniper'i”, 2022). Yakın gelecekte Batı, özellikle Avrupa üzerinden yayılmaya başlayan bu düşüncelerin Türkiye gibi ülkeler üzerinde etkilerinin daha yoğun olarak görülebileceği tahmin edilmektedir.

2013 yılı ile sınırlandırılan çalışma politika değişiminin artırıcı karakterinin yeni bir kanıtı ve yeni değişim kuramlarının ortaya koyduğu çerçevenin test edilmesine bir katkı sunmasıyla kamu politikası disiplinde gelecekte özellikle Türkiye gibi ölkelerden yapılacak yeni çalışmalara bir pencere açması umulmaktadır. Tezin giriş kısmında da belirtildiği gibi politika değişimi meselesinin günlük dildeki kullanımının sıradanlığı bir ölçüde anlaşılır olsa da akademik olarak ele alınırken konunun anlaşılması ve belirli bir teorik perspektiften tartışılmasının önemli olduğu vurgulanmalıdır. Bu vurgudan hareketle politika değişiminin bilimsel bir bakış açısıyla ele alınması yaklaşımı üzerine inşa edilen bu tez, politika değişiminin bu yönden ele alınması için bir katkı sunma ve gelecek çalışmalar için bir kapı açma amacını da taşımaktadır. Kamu politikası değişimi literatürü yeni katkılarla her geçen zenginleşmektedir. Özellikle 1980’lerle yakalanan bu ivmeyi toplumsal, siyasi ve iktisadi arka planı göz önünde tutarak ve politika değişimi kuramlarıyla ele alarak daha da güçlendirmek hem hızla değişen dünya koşullarını anlamak hem de herhangi bir kamu politikası konusundaki gelişmelerin tespiti anlamında yararlı olacağı düşünülmektedir. Böylelikle gelecekte gerçekleşecek olan olası kamu politikası yapım süreçleri için politika yapıcılara ve topluma bir çeşit rehber kendiliğinden sunulmuş olacaktır. Diğer taraftan, petrol politikasının yanı sıra pek çok kamu politikası konusu politika değişimi bakımından incelenmeye ve anlaşılmaya muhtaçtır. Bu anlamda, farklı kamu politikası alanları politika değişimi kuramları ile analiz edilmek için bu konudaki istekli araştırmacıları beklemektedir.

Petrol meselesi perspektifine dönecek olunursa, tezin sektördeki profesyoneller için de geçmişin bir değerlendirmesi ve buradan çıkarabilecek sonuçların Türkiye petrol ve/veya enerji sektörü için geleceğe ışık tutacağı ve alınacak yeni kararlarda değişim kavramının gözden geçirilmesine yardımcı olacağı düşünülmektedir. Petrol çağı mülakat katılımcılarının da hemen tamamının ortaya koyduğu gibi henüz sonuna yaklaşmamıştır, özellikle Rusya-

Ukrayna Savaşı'nın ardından bu sonun beklenenden de daha sonra geleceğine dair düşünceler güçlenmiştir. *Upstream*de son dönemdeki gelişmeler, özellikle doğal gaz alanında Karadeniz'deki son keşiflerde geçmişten günümüze pek çok politika aktörünün emek ve çabası vardır. Muhtemeldir ki petrol ve doğal gazdaki yeni keşiflerin önemli bir kısmı *offshore* olarak adlandırılan denizlerde olacaktır. Dolayısıyla Türkiye'nin de petrol politikasını planlı bir bakış açısıyla, bilimsel yaklaşım sergileyerek, enerji sektörünün tamamıyla bütüncül ilişkiler kurarak, politikanın tüm aktörleriyle birlikte uluslararası düzlemdeki gelişmeleri, teknolojik ilerlemeleri takip ederek, politikanın yurttaş ile ilişkilerini yalnızca tüketici kimliği üzerinden değil; edilgen çizgide de oluşturabilen bütüncül bir kamu politikası çerçevesinde kurması, bir gereklilikten öte zorunluluktur. Politika değişiminin artırıcı karakteri bütüncül bir politika geliştirmeye engel olarak görülmemeli; tam tersine, bu karakter geçmiş deneyimlerin olumlu yönlerinden yararlanmada bir araç olarak anlaşılmalıdır; ancak bu karakterin kamu politikası üzerinde yaratma olasılığı bulunan kısır döngüye düşerek yenilikçi değişime engel olabileceğinin de altı çizilmelidir. Dolayısıyla farklı savunuculuk koalisyonlarının farkına varılarak, petrol politikasındaki kesintili denge dönemleri doğru analiz edilerek ve artırıcı karakteri olumlu olarak değerlendirerek bir yenilikçi değişim politikası geliştirilmeli, günümüz koşullarında elli yıldan daha uzun bir ömrü olduğu değerlendirilen hidrokarbon çağının gerekliliklerine uygun bir enerji politikasını Türkiye'nin de oluşturabilmesi sağlanmalıdır.

Toplumun tamamını doğrudan ve dolaylı olarak ilgilendiren petrol ve türevleri konusunda izlenen kamu politikasının kamusal özelliği politika-yapıcı aktörler tarafından sürekli olarak göz önünde tutulmalıdır. Politika-yapım süreçlerinde farklı toplumsal kesimleri temsil eden tüm aktörlerin eşit derecede katılımının sağlanması bahsi geçen kamusalılığın sağlanmasının bir yolu olarak düşünülmelidir. Ayrıca petrol politikası elektrik, doğal gaz ve

maden gibi enerji politikasının büyük ailesinin diğer üyeleri ile ilişkileri bir kamu politikası çerçevesinde açık bir biçimde ortaya konmalıdır. Diğer taraftan, petrol meselesinde politika transferi gündeme geldiğinde Türkiye gerçekliğine bu transferlerin uyumlu olmasına dikkat edilmelidir. Uyumlu olmaktan kasıt, ülkenin petrol konusunda net ithalatçı statüsünün yanı sıra çeşitli politika önerileri yapan ülke veya uluslararası örgütlerin iktisadi anlamda Türkiye ile mukayeseli durumu ayrıntılı olarak değerlendirilmelidir. Örneğin, gelişmiş bir pazar ekonomisine sahip bir ülke için dikey bütünleşik bir petrol kuruluşu tekelcilik gibi bir anlam ifade edebilirken, ekonomik anlamda farklı gerçekliklere sahip ülkeler için toplumun ihtiyaçlarına cevap verir nitelikte olabilir. Dolayısıyla, politika-yapımı, bu tezin konusu olan petrol politikası özelinde ülkenin ekonomik, siyasal ve toplumsal gerçeklikleri ile petrol sektöründeki birtakım özel sorun ile fırsatlardan dolayı oldukça karmaşık bir konudur. Bu karmaşıklık problemi ancak yukarıda da değinildiği gibi, geçmişten günümüze petrol politikasının geçtiği yolların iyi ve ülkenin kendine has özellikleriyle anlaşılmasıyla bir ölçüde aşılabılır. Kamu politikası değişimi açısından belirli bir teorik perspektiften ve iktisadi-siyasal arka planı göz önünde tarihsel bağlamda bir analiz yapan bu tez karmaşıklık probleminin çözümüne ve nasıl bir petrol politikası inşa edilmelidir sorusuna aranan cevaba bir katkı olabilmesi de hedeflenmiştir.

Çalışma, kamu politikası disiplininin değişim bağlamında yaptığı araştırmayla hem süreç analizi yerine değişimi merkeze almış hem de teknik bir soruna kamu yönetimi perspektifinden bir bakış sunmayı amaçlayarak sistemli ve planlı bir petrol politikası geliştirilmesine katkıda bulunmaya istekli olan tüm insanlara yararlı olabilmeyi ummaktadır.



KAYNAKÇA

1961 Senesinde Akaryakıt İhtiyacımızın Hepsini Kendimiz Karşılayabileceğiz. (1960, Kasım 5). *Cumhuriyet*.

3291 sayılı KİT’lerin özelleştirilmesi Hakkında Kanun. (1986). *T.C. Resmî Gazete*.

Abbott A., (1988) Transcending General Linear Reality. *Sociological Theory*, Vol 6. No. 2, pp 169-186

Abbott A., (1990) Conceptions of Time and Events in Social Science Methods: Causal and Narrative Approaches. *A Journal of Quantitative and Interdisciplinary History*, 23:4, 140-150.

Acı Bir Kayıp: Altan Duransoy. (1968, Temmuz 21). *Cumhuriyet*. S.3

AFSAD Arşivi, 1969. *İsimsiz*.

AK Parti, (2002) *Kalkınma ve Demokratikleşme Programı*. Ankara.

Akçay Ü ve Türkay M (2006). Neoliberalizm’den Kalkıncı Yaklaşım: Devletin Sermaye Birikimi Sürecindeki Yeri Üzerine. İçinde: B. Ülman ve İ. Akça (der), *İktisat, Siyaset, Devlet Üzerine Yazılar*, İstanbul: Bağlam yayınları, 49-65.

Aksoy M., (1970, Şubat 5) “Bir Kapitulasyon Kanunu: Petrol Kanunu.” *Cumhuriyet*.

Aksoy M., 1965. *Petrol Davamızı Baltalıyan Enerji Bakanı: A.P. 'nin Zararlı ve Utandırıcı Politikası*. Ankara: Ege Matbaası.

Aktok Ö., (2021) İlkçağ Doğa Felsefesinde Özdeşlik ve Değişim Problemi: Thales, Anaximandros, Anaximenes ve Herakletios. *Kaygı*, 20 (I): 368-383.

Almanya Enerji Şirketi Uniper'i Kamulaştırıyor (2022) NTV:
<https://www.ntv.com.tr/ntvpara/almanya-enerji-sirketi-uniperikamulastirdi,8BJyTYPImE-NqoEEb9xbTw>. (29-12-2022 'de erişildi.)

Altın ve Petrol Arama İdareleri: Yeni Teşkilat için Bir Lahiya Yapıldı. (1933, Mayıs 15).
Cumhuriyet. S. 11.

Altuğ, F., (1983) *Petrol Sorunun Tarihsel Gelişimi ve Türkiye*. Bursa: Akademi Kitabevi.

Anavatan Partisi (ANAP), (1983) *Anavatan Partisi Programı*. Ankara.

ANAP Grup Kurdu, (2005). *Hürriyet*. Online Kaynak
<https://www.hurriyet.com.tr/gundem/anap-grup-kurdu-3375819>. (20-09-2022'de erişildi)

Anderson, J.. (2003) *Public Policymaking: An Introduction*. 5th Edition. Boston: Cengage Learning Press.

Ankara Sanayi Odası (ASO), (1991) *Özelleştirme (Açık Oturum)*. Ankara.

Anlı Ö. F., (2011) Bilgi-Varlık İlişkisi ve Değişim Problemi- İki Gizli Müttefik: Parmenides ve Herakleitos, *Bilim ve Ütopya*, Sayı 204, Haziran 2011, İstanbul, s. 70-74.

ANT, (2021) “MSB ANT Başkanlığı”. Kurumsal İnternet Sayfası.
<https://www.ant.gov.tr/hakkimizda.html> 21/12/2021'de erişilmiştir.

Aşık M., (2005) “Peşkeş Kesinleşti.” *Milliyet*, 14.09.2005 Nüshası.

Aydın F. ve İzgöer A. Z., (2014) *Osmanlı’da Petrol: Arşiv Belgeleri Işığında Bir Derleme*.

TPIC Yayını. Ankara: Yurt Yayınevi.

Bailey J. ve O’Connor R., (1975) Operationalizing Incrementalism: Measuring the Muddles.

Public Administration Review , Vol. 35, No. 1 (Jan. - Feb., 1975), pp. 60-66.

Baumgartner F. R. ve Jones B.D. (1991) Agenda Dynamics and Policy Subsystems. *The*

Journal of Politics, Vol. 53, No. 4, 1044-1074.

Baumgartner F. R. ve Jones B.D. (2009) *Agendas and Instability in American Politics*. The

University of Chicago Press. Second Edition.

Baumgartner, F. R. (1989) *Conflict and Rhetoric in French Policymaking*. Pittsburgh, PA:

University of Pittsburgh Press.

Bayırbağ, M. K., (2020) Fırtınanın Gözünde: Zor Zamanlarda Kamu Politikası Analizi. Der.

C. U. Çiner. *Türkiye’de Kamu Politikaları: Güncel Konular ve Eğilimler*. Ankara:

KAYUAM Yayını.

Bayraç, N., (2005) Uluslararası Petrol Piyasasının Ekonomik Analizi. *Finans-Politik ve*

Ekonomik Yorumlar, Sayı: 499, Yıl: 42, Sayfa: 6-20.

Beckett S., (1952) *Waiting for Godot: Tragicomedy in Two Acts*.

Bennett C. J. ve Howlett M., (1992) The Lessons of Learning: Reconciling Theories of Policy

Learning and Policy Change. *Policy Sciences*, volume 25, pages 275–294.

Benzin Kuyruğu Cinayeti. (1979, Mayıs 26). *Cumhuriyet*. S.1.

Binici, İ. (1971). Türkiye'nin Petrol Politikası Nedir. *Elektrik Mühendisleri Odası Dergisi*.

Mart - Nisan. 15. Yıl, Sayı 171 -172.

Boratav K., (1974) *Yüz Soruda Türkiye 'de Devletçilik*. İstanbul: Gerçek Yayınevi.

Boratav, K., (2008) *Türkiye İktisat Tarihi 1908-2007*, Onikinci Baskı, Ankara: İmge kitabevi.

BOTAŞ Üçe Bölünüyor, (2012) *NTV*. Online Kaynak:

https://www.ntv.com.tr/ekonomi/botas-uce-bolunuyor,2OYy5N11Jk2yc_iXMY_WWQ. (20-11-2022'de erişildi.)

British Petroleum (BP), (1990). *Statistical Review of World Energy*. London.

British Petroleum (BP), (2022). Oil Demand. Online Kaynak:

<https://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy/oil-demand.html>. 24-09-2022'de Erişildi.

Bulgurdağı Petrol Havzasından Ümitli Neticeler Alınıyor. (1961, Şubat 7). *Cumhuriyet*.

Capano G., (2009). Policy Change as an Epistemological and Theoretical Problem. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, Volume 11, Issue 1.

Capano, G. ve Howlett M., (2009). The Determinants of Policy Change: Advancing the Debate. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*. Volume 11, Issue 1.

Cebi C., (2020) Herakleitos ve Parmenides'in Açtığı Yeni Yollar. *Dusunce.org*. DOI:10.13140/RG.2.2.18513.97129.

Cem İ. (1966, Kasım 11). Kim Neye Ortak Edilecek. *Cumhuriyet*.

Cerna, L. (2013). The Nature of Policy Change and Implementation: A Review of Different Theoretical Approches. OECD: Workpaper.

Colony T., (2015). Transformations: Malabou on Heidegger and Change. *Parrhesia* 23, pp. 103-121.

Conlin J., (2019). *Mr Five Per Cent: The Many Lives of Calouste Gulbenkian*. London: Profile Books.

Connie, G., (1991). Revolutionary Change Theories: A Multilevel Exploration of the Punctuated Equilibrium Paradigm. *The Academy of Management Review*. Vol. 16, No. 1, pp. 10-36.

Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi (CSTD), (1972). 08.2.1972: B:32, C:3, T:11, S.269.

Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi (CSTD), (1973a). 20.02.1973. C.9 T.12 B.34.

Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi (CSTD), (1973b). 21.02.1973. C.10 T.12 B.35.

Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi (CSTD), (1973c). 29.03.1973. C.10 T.12 B.50.

Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi (CSTD), (1973d). 03.04.1973. C.10 T.12 B.51.

Çakır M. 2021. Özelleştirilip Satılacağı İddia Edilen BOTAŞ'ın Borçları Siliniyor. *Cumhuriyet*. Online Kaynak: <https://www.cumhuriyet.com.tr/turkiye/ozelleştirilip-satılacağı-iddia-edilen-botasın-borclari-siliniyor-1894564>. 16-11-2022'de erişildi.

Çebi Y. H., (2011). *Türkiye'de Petrol Kime Saklanıyor*. İstanbul: Onikinci Kitap Yayınevi.

Çiner C. U., (2013). Fransa’da Kamu Politikası Analizi Disiplini ve Kamusal Eylem. *Bilgi Dergisi*, s. 37-61.

Çiner C. U., (2020). *Kamu Politikaları: Perspektifler, Temalar ve Tezler*. Türkiye’de Kamu Politikaları: Güncel Konular ve Eğilimler. KAYUAM Yayını: Ankara.

Danışma Meclisi Tutanak Dergisi (DMTD), (1983a), C:14 YY: 2 B:51 03-02-1983.

Danışma Meclisi Tutanak Dergisi (DMTD), (1983b), C:14 YY: 2 B:52 07-02-1983.

Danışma Meclisi Tutanak Dergisi (DMTD), (1983c), C:14 YY: 2 B:53 08-02-1983.

Danışma Meclisi Tutanak Dergisi (DMTD), (1983d) C:14 YY: 2 B:54 09-02-1983.

Demokrat Parti, (1951) *Tüzük ve Program*. Ankara: Güneş Matbaacılık.

Devlet Arşivleri, (1952a) Hükümetimizin yeni petrol siyaseti ile ilgili olarak, New York Journal of Commerce gazetesinde çıkan makale. Kutu: 102 Gömlek.: 639 Sıra:11.

Devlet Arşivleri, (1952b) Türk Petrol Şirketi kurulması için hazırlanan kanun tasarısının esasları. Kutu: 94 Gömlek: 586 Sıra:3.

Devlet Arşivleri, (1952c) Yabancılar tarafından Petrol kaynaklarımızın tesbiti, çıkarılması işletilmesi için gerekli işlemlerin yapılması. Kutu: 130, Gömlek: 81, Sıra: 3.

Devlet Arşivleri, (1953) Memleketimizdeki petrol varlıkları ile ilgili olarak Jeolojik incelemelerde bulunmak üzere, bazı yabancı petrol şirketlerinin 2. yasak bölgelere girmesine izin verilmesi. Kutu: 132 Gömlek.: 52 Sıra:5.

Devlet Arşivleri, (1961) İpraş'ın Kocaeli'de inşa ettirmekte olduğu petrol tasfiyehanesi tesisleri dolayısıyla diğer hissedar Caltex'den temin edilecek krediler için TPAO'ya 300 milyon liraya kadar istikraz akdine yetki verilmesi. K:160, G: 30, S: 11, 05/06/1961.

Devlet Arşivleri, (1970) Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı (TPAO) ile BP Trading Limited arasındaki Ham Petrol İkmal Anlaşması ile İkraz Anlaşmasının onayı. K: 255 G: 58 S: 3, 05/08/1970.

Devlet Arşivleri, (1971) Türkiye-Japonya PETKİM-Kaprolaktam Projesi İkraz Anlaşması'nın onayı. K: 271 G: 64 S:18. 02/09/1971.

Devlet Arşivleri, (1974a) Petrol Ofisi Genel Müdürlüğü'ne, Mehmet Hayrettin Ayhan'ın Atanması. K: 317 G: 46 S: 7.

Devlet Arşivleri, (1974b) Petrol İşleri Genel Müdürlüğü'ne, Şadan Dinçer'in vekaleten Atanması. K: 317 G: 46 S: 8.

Devlet Arşivleri, (1980) Petrol Aramaları Fonu kurulması hakkındaki Kararın Yürürlüğe Konulması. K: 397 G: 104 S: 9.

Devlet İstatistik Enstitüsü (DİE), (1984). *Enerjide Petrole Bağımlılığın Türkiye'nin Gelişmesine Getirdiği Kısıtlamalar 1970-1981*. Ankara: Yayın No: 1057. DİE Basımevi.

Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), (1963). *Birinci Kalkınma Planı (1963-1967)*. Ankara.

Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), (1967). *İkinci Kalkınma Planı (1967-1972)*. Ankara.

Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), (1977). *Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı Petrol Özel İhtisas Komisyonu Raporu*. Ankara

Doğan Y. (1979). Motorin ve Fuel-Oil Darlığı Tüm Yurtta Olağanüstü Boyutlara Ulaştı. *Cumhuriyet*.

Doğru Yol Partisi (DYP), (1988). *Tüzük ve Parti Programı*. Ankara.

Duman D. ve Kaya A., (2022) 1960'lar Türkiye'sinde Petrol Politikasına İlişkin Tartışmalar. *International Journal of History*. Cilt: 14 Sayı:1.

Dün 3 Celsede 30 Kanun Kabul Edildi. (1935, Haziran 15). *Cumhuriyet*. s.1.

Dye, T., (1987) *Understanding Public Policy*. New York: Prentice-Hall.

Ediger, V., (2007) *Osmanlı'da Neft ve Petrol*. Ankara: ODTÜ Yayıncılık.

Ekonomik ve Sosyal Etüdler Konferans Heyeti (ESEKH), (1974). *Türkiye'nin Petrol Politikaları*. İstanbul.

En Yüksek Teklif SOCAR'dan, 2012. *Dünya Gazetesi*. Online Kaynak:

<https://www.dunya.com/ekonomi/en-yuksek-teklif-socar039dan-haberi-169693>. 20-10-2022'de erişildi.

Enerji Piyasası Üst Kurulu (EPDK), (2015) “Petrol Piyasası Mevzuat Klasörü”. Online Kaynak: epdk.gov.tr. (10/10/22'de erişildi).

Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı (ETBK), (1984). *Enerji Politikaları*. Ankara.

- Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı (ETBK), (2022) “Eski Bakanlarımız”.
<https://enerji.gov.tr/kurumsal-eskibakanlarimiz>. (20/10/2022’de erişildi)
- Etzioni A., (1967). Mixed-Scanning: A "Third" Approach to Decision-Making. *Public Administration Review*, Vol. 27, No. 5, pp. 385-392.
- Falconer, D. 1974. Fill up with the Holy Ghost...And Salvation. Online Kaynak:
<https://www.businessinsider.com/photos-oil-crisis-in-the-1970s-2012-11#gas-stations-abandoned-during-the-fuel-crisis-in-the-winter-of-1973-74-were-sometimes-used-for-other-purposes-this-station-at-potlatch-washington-west-of-olympia-was-turned-into-a-religious-meeting-hall-1>. 10-10-2021’de Erişildi.
- Gadamer, H. G. (1976) *Hegel’s Dialectic: Five Hermeneutical Studies*. trans. and with an introduction by P. Christopher Smith, New Haven and London: Yale University Press.
- Göçmen D., (2008) Hegel’in Felsefe Kavramı Üzerine Bir Deneme. *Monokl*, 9/2008. *Yaz Sonbahar Dönemi, Hegel Özel Baskısı*, s. 245-252.
- Göksu E., (1965) “Bilim ve Teknik İşı.” Ed. M. Lütfi Ballısoy. *Türkiye’de Petrol Davası*. İstanbul: Tarla Yayınevi.
- Göksu E., (1966) *Türkiye’de Petrol*. İstanbul.
- Gönülalan U., Pamir N. ve Peker H., (2011) Özelleştirme ve Özerkleştirme: Türkiye’de Petrol Sektörünün Geleceği. *TMMOB 7. Enerji Sempozyumu*. İstanbul.
- Güler B. A., (2013) *Türkiye’nin Yönetimi: Yapı*. Ankara: İmge Kitabevi.

- Hajer M., (2002) Discourse Analysis and The Study of Policy Making. *European Political Science*. Volume 2, pages 61–65.
- Hann A., (1996) Sharpening up Sabatier: Belief Systems and Public Policy. *Politics* 15 (1) pp. 19-26.
- Hayes T. M., (1992) *Incrementalism and Public Policy*. University of Michigan. Longman Publishing.
- Haykır Y. ve Demir Ö., (2017) 6326 Sayılı Petrol Kanunu ve Demokrat Parti Dönemi Petrol Politikası. *Selçuk Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Dergisi*. ilt , Sayı 41, 251 – 269.
- Hernes G., (1976) Structural Change in Social Processes. *American Journal of Sociology*, Vol. 82, No. 3, pp. 513-547.
- Hield W., (1954) The Study of Change in Social Science. *The British Journal of Sociology*, Vol. 5, No. 1, pp. 1-11.
- Hinson, S., (2020) *Energy Policy: An Overview*. Briefing Paper. London: House of Commons Library.
- Hoppe R., (2017) Lindblom on Limits to Policy Change: The Tragic Dilemma Between Understanding and Shaping the World. *European Policy Analysis*, Vol. 3 No: 2.
- Howlett M. and Rayner C., (2006) Understanding the Historical Turn in the Policy Sciences: A Critique of Stochastic, Narrative, Path Dependency and Process-Sequencing

Models of Policy-Making Over Time. *Policy Sciences*. Vol. 39, No. 1 (Mar., 2006), pp. 1-18

Howlett M. ve Migone A., (2011) Charles Lindblom is still alive and Living In Punctuated Equilibrium Land. *Policy and Society* 30, 53-62.

Hughes, O.E. (1998) *Public Management and Administration: An Introduction*. London: Red Globe Press.

Hükümet Atatürkçü ve Atılımcı Olacak. (1972, Mayıs 30). *Cumhuriyet*.

Hükümetin Yeni Petrol Politikası. (1952, Kasım 20). *Cumhuriyet*.

İktisadi Devlet Teşekkülleri: Bu müesseselere verilecek yeni şekil için tasarı hazırlandı. (1951, Ekim 1). *Cumhuriyet*.

İsmet İnönü: Kalkınma Muhafazakâr Tedbirlerle Gerçekleşmez (1965, Temmuz 7).

Milliyet. Röportaj: Abdi İpekçi.,

İstanbul Ticaret Odası (İTO), (2004) *Türkiye’de Geçmişten Geleceğe Özelleştirme Paneli*. İstanbul: Yayın No: 2004-26. (Yayına Hazırlayan: Öykü Selimoğlu).

Johnson G., (1988) Rethinking Incrementalism. *Strategic Management Journal*, Vol. 9, 75-9.

Jones, B. D. ve Baumgartner F. R., (2005) *The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problems*. Chicago: University of Chicago Press.

Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında 233 No.lu KHK. (1983). *T.C. Resmî Gazete*. (18435).

Kamuoyuna (1989, Aralık 26). *Cumhuriyet*. S.3.

Kararname No: 15169 (1941). *T.C. Resmî Gazete*. (4737).

Kavrakoğlu İ., (1980) *Enerji Sorunu: Kısa Vadede Çözüm Önerileri*. İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Yayını.

Kavrakoğlu, İ., (1981) *Ülke Ekonomisinde Enerji Sorunu ve Çözüm Yolları*. İstanbul Sanayi Odası Yayını No: 8.

Kepenek Y. ve Yentürk N., (2002) *Türkiye Ekonomisi*. İstanbul: Remzi Kitabevi.

Khare, V., Khare, C., Nema, S., Baredar, P. (2019) *Introduction to Energy Sources*. Tidal Energy Systems.

Kıratlıoğlu E., (1965) *Petrolümüzün Gerçek Durumu*. Ed. M. Lütfi Ballısoy. *Türkiye’de Petrol Davası*. İstanbul: Tarla Yayınevi.

Kingdon J., (1995) *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Longman Classics in Political Science. HarperCollins College Publishers.

KİT’lerin En Karlısı Yabancı Sermayeye. (1985, Ekim 22). *Cumhuriyet*. S.9.

Knill C. ve Lenschow A., (2001) Seek and Ye Shall Find! Linking Different Perspectives on Institutional Change. *Comparative Political Studies*, Vol. 34 No. 2, pp. 187-215.

Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., Hill, M. (2007) *Public Policy Analysis*. Bristol: The Policy Press.

- Kocaoğlu, M., (1996) *Petro-Strateji*. İstanbul: Harp Akademileri Basım Evi.,
- Kohl W. L., (2004) *Encyclopedia of Energy*. (Edit: Cutler J. Cleveland). Elsevier Science.
- Koşar, F. (2003, Aralık 15). Petrolde Liberal Dönem. *Cumhuriyet*. S.13.
- Kökyay, F., (2008) *1923'ten Günümüze Türkiye Cumhuriyeti'nin Petrol Yatırım Politikaları*. Hacettepe Üniversitesi. Yayınlanmamış Doktora Tezi.
- Kuran A., (1965) *Petrol ve Gençlik*. Türkiye Milli Gençlik Teşkilatı (TMGT) Yayını.
- Kuruç B., (1988) *Belgelerle Türkiye İktisat Politikası 1. Cilt, 1929-1932*. Ankara: SBF Yayını.
- Lim H. ve Eun J., (2018) Exploring Perceptions of Sustainable Development in South Korea: An Approach Based on Advocacy Coalition Framework's Belief System. *Journal of Open Innovation Technology Market and Complexity* 4(4):54.
- Lindblom E. C., (1959) The Science of "Muddling Through". *Public Administration Review*, Vol. 19. No. 2 (Spring 1959), pp. 79-88.
- Lindblom E. C., (1965) *The Intelligence of Democracy*. New York: Free Press.
- Lindblom E. C., (1968) *The Policy Making Process*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Lindblom E. C., (1979) Still Muddling, Not Yet Through. *Public Administration Review*, Vol. 39. No. 6 (Nov.-Dec. 1979), pp. 517-526.
- Lokman K., (1958) Memleketimizde Petrol Araştırmaları. Ankara: *Jeoloji Mühendisleri Odası Bülteni*.

Maden Tetkik ve Arama Enstitüsü (MTA), (1955). MTA Enstitüsü Faaliyeti: 1953 ve 1954 Yılında Yapılan Başlıca İşler. *MTA Dergisi*. 46 ve 47. Nüsha.

Maden Tetkik ve Arama Enstitüsü (MTA), (1956) Yakın Şarkın Bir Petrol Merkezi Haline Gelmesi. *MTA Dergisi*.

Maden Tetkik ve Arama Enstitüsü (MTA), (1987) *50. Yıl Sempozyumu*. Ankara: MTA Genel Müdürlüğü Yayınları.

Marcus, A. A. (1992) *Controversial Issues in Energy Policy*. Phoenix, AZ: Sage Press.

Marmara Ereğlisi'nde Yapılacak LNG İthalat Terminali Üç Yılda Tamamlanacak, (1988). *Doğalgaz Dergisi*. S. 6-8.

Memleketimiz Kıymetli Bir Dost Kaybetti, (1954, Eylül 1). *Cumhuriyet*. S. 3.

Mesutoğlu B. (2011) *Türkiye'de Benzin Fiyatlarındaki Gelişmeler ve Benzin Talebinin Fiyat Esnekliği üzerine Bir İnceleme*. DPT. Ankara.

Millet Meclisi Tutanak Dergisi (MMTD), (1972a) 25.12.1972. D3 T3 C31 B27.

Millet Meclisi Tutanak Dergisi (MMTD), (1972b) 26.12.1972. D3 T4 C31 B28.

Millet Meclisi Tutanak Dergisi (MMTD), (1972c) 27.12.1972. D3 T4 C31 B29.

Millet Meclisi Tutanak Dergisi (MMTD), (1972d) 28.12.1972. D3 T4 C31 B30.

Millet Meclisi Tutanak Dergisi (MMTD), (1972e) 30.12.1972. D3 T4 C31 B31.

Millileştirmeye Karşıyız, (1965, Haziran 15). *Cumhuriyet*. S.7.

- Morgan Guaranty Trust, (1986) *Privatization Master Plan*. Ankara: DPT.
- Mukherjee, A. ve Goswami, R. (2009) *Trade in Energy Services: GATS and India*. New Delhi: Indian Council for Research on International Economic Relations (ICRIER).
- Mutluer, M. (1990) Gelişimi, Yapısı ve Sorunlarıyla Türkiye'de Enerji Sektörü. *Ege Coğrafya Dergisi*, Sayı:5 Sayfa: 184-214.
- Nebiler H. ve Parlar S. (1996) *Petrolün Ekonomi-Politiği*. İstanbul: Sarmal Yayınevi.
- Neocleous M., (2014) *Devleti Tahayyül Etmek*. İstanbul: Nota Bene Yayınları.
- Nohrstedt D., (2005) External Shocks and Policy Change: Three Mile Island and Swedish Nuclear Energy Policy. *Journal of European Public Policy*. Volume 12, Issue 6.
- North, D. C., (1990) *Institutions, Institutional Change, And Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Orhan, G. (2015) Kamu Politikasında Yorumlamacı Yaklaşımlar. (Ed. Mete Yıldız ve Mehmed Zahid Sobacı) *Kamu Politikası: Kuram ve Uygulama*. Ankara: Adres Yayınları
- Oyan O. (1994) Özelleştirme Söylemi ve Gerçekler. Ed. Polatoğlu Aykut. *Özelleştirme Tartışmaları*. İstanbul: Bağlam Yayıncılık.
- Oyan O., (1999). *Özelleştirme*. Ankara: Türk-İş Eğitim Yayınları No: 7.
- Ökten Z. (Yönetmen) ve Eğilmez E. (Yapımcı) (1978). *Çöpçüler Kralı*. Türkiye: Arzu Film.

Öniş Z., (1991) The Evolution of Privatization in Turkey: The Institutional Context of Public-Enterprise Reform. *International Journal of Middle East Studies*. Vol. 23, No. 2 (May, 1991), 163-176.

Övgün B., (2009) *Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsü Olgusu*. Ankara: SBF Yayınları.

Övgün B., (2013) *Türkiye’de Kamu Yönetiminin Dönüşümü*. Ankara: Nika Yayınevi.

Özçınar Ş., (2014) Düşüncenin Tarihsel Sürecinde Hegel’in Varlık, Yokluk ve Oluş Diyalektliği. *Kaygı, Uludağ Üniversitesi Felsefe Dergisi*. Sayı 22, Bahar Dönemi.

Özelleştirme Yüksek Kurulu (ÖYK) Kararı, (2005). *T.C. Resmî Gazete*. (25216).

Özelleştirmede Kaygılar. (1986, Temmuz 17). *Cumhuriyet*. S.9.

Özer, M. A. (2018) *Kamu Yönetimi Tartışmaları*. Ankara: Gazi Kitabevi.

Özgentürk N. (2017) *Sanayinin Sonsuz Işığında: İstanbul Sanayi Tarihi*. İstanbul: İTO Yayını.

Özkıvrak, Ö. (2005) Electricity Restructuring in Turkey. *Energy Policy*, 33, 1339-1350.

Pamuk, Ş., (2014) *Türkiye’nin 200 Yıllık İktisadi Tarihi*. II. Basım. İstanbul: Türkiye İş Bankası Yayınları.

Petkim’in Kamuya Ait Son Hissesi resmen SOCAR’ın, 2012. *Hürriyet*. Online Kaynak:

<https://www.hurriyet.com.tr/ekonomi/petkimin-kamuya-ait-son-hissesi-resmen-socar-in-20517099>. (20-10-2022’de erişildi.)

Petrol Araştırma Komisyonu Raporunun Esasları Açıklandı. (1968, Ocak 12). *Cumhuriyet*.

Petrol Dairesi Reisliği (PDR), (1957) *Türk Petrol Kanunu ve 1956 Petrol Faaliyetleri*.

Ankara, PDR Neşriyatı, MTA Matbaası.

Petrol Dairesi Reisliği (PDR), (1958) *Petrol Faaliyeti*. No:2, Ankara, PDR Neşriyatı, MTA Matbaası.

Petrol Dairesi Reisliği (PDR), (1959) *Petrol Faaliyeti*. No:3, Ankara, Petrol Dairesi Neşriyatı, MTA Matbaası.

Petrol Dairesi Reisliği (PDR), (1960) *Petrol Faaliyeti*. No:4, Ankara, Petrol Dairesi Neşriyatı, MTA Matbaası.

Petrol Dairesi Reisliği (PDR), (1961) *Petrol Faaliyeti*. Bülten No:5, Ankara, MTA Matbaası.

Petrol Dairesi Reisliği (PDR), (1965) *Petrol Faaliyeti*, Bülten No:10, Ankara, Petrol Dairesi.

Petrol Dairesi Reisliği (PDR), (1966) *Petrol Faaliyeti*, Bülten No:10, Ankara.

Petrol Dairesi Reisliği (PDR), (1967) *Petrol Faaliyeti*. Bülten No:10, Ankara.

Petrol Dairesi Reisliği (PDR), (1970) *Petrol Faaliyeti*. Bülten No:10, Ankara.

Petrol Dairesi Reisliği (PDR), (1971), *Petrol Faaliyeti*. Bülten No:14, Ankara.

Petrol Dairesi Reisliği (PDR), (1973) *Petrol Faaliyeti*. Bülten No:16, Ankara.

Petrol İşleri Genel Müdürlüğü (PİGM), (1972) *Petrol Faaliyeti ve Cumhuriyetin 50. Yılı*.
Ankara

Petrol İşleri Genel Müdürlüğü (PİGM), (1973) *1973 Yılı Petrol Faaliyetleri*. Ankara.

Petrol İşleri Genel Müdürlüğü (PİGM), (1974) *1974 Yılı Türkiye Petrol Faaliyetleri*. Ankara.

Petrol İşleri Genel Müdürlüğü (PİGM), (1975) *Petroleum Activities in Turkey*. Bullettin No: 20. Ankara.

Petrol İşleri Genel Müdürlüğü (PİGM), (1978) *1978 Yılı Petrol Faaliyeti*. Yayın No: 23: Ankara: MTA Matbaası.

Petrol İşleri Genel Müdürlüğü (PİGM), (1979) *1979 Yılı Petrol Faaliyeti*. Yayın No: 24. Ankara: MTA Matbaası.

Petrol İşleri Genel Müdürlüğü (PİGM), (1981) *1981 Yılı Petrol Faaliyeti*. Yayın No: 26. Ankara: MTA Matbaası.

Petrol İşleri Genel Müdürlüğü (PİGM), (1982) *1982 Yılı Petrol Faaliyeti*. Yayın No: 27. Ankara: MTA Matbaası.

Petrol İşleri Genel Müdürlüğü (PİGM), (1983) *1983 Yılı Petrol Faaliyeti*. Yayın No: 28. Ankara: MTA Matbaası.

Petrol İşleri Genel Müdürlüğü (PİGM), (1984) *1984 Yılı Petrol Faaliyetleri*. Yayın No: 29. Ankara: MTA Matbaası.

Petrol İşleri Genel Müdürlüğü (PİGM), (1985) *1985 Yılı Petrol Faaliyeti*. Yayın No: 30. Ankara: MTA Matbaası.

Petrol İşleri Genel Müdürlüğü (PİGM), (1988) *1988 Yılı Petrol Faaliyeti*. Yayın No: 33.

Ankara: MTA Matbaası.

Petrol İşleri Genel Müdürlüğü (PİGM), (1989) *1989 Yılı Petrol Faaliyeti*. Yayın No: 34.

Ankara: MTA Matbaası.

Petrol İşleri Genel Müdürlüğü (PİGM), (1990) *1990 Yılı Petrol Faaliyeti*. Yayın No: 35.

Ankara: MTA Matbaası.

Petrol İşleri Genel Müdürlüğü (PİGM), (1991) *1991 Yılı Petrol Faaliyeti*. Yayın No: 36.

Ankara: MTA Matbaası.

Petrol İşleri Genel Müdürlüğü (PİGM), (2003) *2003 Yılı Petrol Faaliyetleri*. Ankara.

Petrol İşleri Genel Müdürlüğü (PİGM), (2004) *Türkiye Petrol Faaliyetleri*. Ankara.

Petrol Kanunu (1954). *T.C. Resmî Gazete*. (8659).

Petrol Nizamnamesi (1955). *T.C. Resmî Gazete*. (9102).

Petrol Nizamnamesi (1957). *T.C. Resmî Gazete*. (9678).

Petrol Politikamız Tartışıldı. (1965, Mayıs 9). *Cumhuriyet*. S.7.

Petrol Politikasında Tanzim (1952, Kasım 15). *Milliyet*.

Petrol Reformu Kanunu (1973). *T.C. Resmî Gazete*. (9678).

Petrol Reformu Kanunu, (1973). *T.C. Resmî Gazete*. (14511).

Petrol ve Madenleri Koruma Derneği Kuruluyor. (1966, Ocak 10). *Cumhuriyet*. S.7.

Petrolün Millileştirilmesi: 50 Öğrencinin Dün Emniyette İfadesi Alındı. (1965, Mayıs 28).

Cumhuriyet. S.1.

Polatoğlu A. (Ed.), (1994) *Özelleştirme Tartışmaları*. İstanbul: Bağlam Yayıncılık.

Razvanoğlu H. R., (1954) *Petrolün Ülkemiz ve Yakındoğu'nun Ekonomi Sosyal Bünyesi Üzerindeki Etkilerini Konu Alan Rapor*. Devlet Arşivleri. K: 73 G:465 S: 11 23/02/1954.

Rhodes C., Hough D., Butcher L. (2014) *Privatization: Research Paper*. 14/61. London: House of Common Library.

Russell, B., (2002) *Batı Felsefesi Tarihi, C1*, çev. Muammer Sencer, İstanbul: Say Yayınları.

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

Sabatier P. ve Jenkins S., (1993) *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Westview Press; 1st edition.

Sabatier P., (1987) Knowledge, Policy-Oriented Learning, and Policy Change: An Advocacy Coalition Framework. *Science Communication*, Volume 8, Issue 4.

Sabatier P., (2007) *Theories of Policy Process*. 2nd Edition. Routledge.

Sarıpek, D. B., (2017) Hak Temelli Sosyal Politikadan Hayırseverlik Temelli Sosyal Politikaya Geçişte Sivil Toplum Örgütlerinin Rolü. *İnsan&İnsan*, Yıl/Year 4, Sayı/Issue 11, Kış/Winter 2017, 81-99.

Sezer Petrol Kanunu'nu Kısmen İade Etti, 2007. Hürriyet. Online Kaynak: <https://www.hurriyet.com.tr/ekonomi/sezer-petrol-kanununu-kismen-iade-etti-5902092>. (20-09-2022'de erişildi)

Schulman P. R. (1975) Nonincremental Policy Making: Notes Toward an Alternative Paradigm. *The American Political Science Review*, Vol. 69, No. 4, 1354-1370.

Selçuk İ., (1965) Petrol Millileştirilmelidir. *Cumhuriyet*, 14-08-1965 tarihli nüsha.

Selçuk İ., (1968) Samsun'a Yeniden Çıkmak. *Cumhuriyet*. 01-04-1968 tarihli nüsha.

Selçuk T. (1980, Ocak 5). Demirel Marka Tezek Yakma Sobaları. *Cumhuriyet*.

Smith, K. ve Larimer, C. (2009) *The Public Policy Primer*. Colarado: Westview Press.

Sosyal M., (1963). Bu Petrol Bizim. *Yön*, Sayı 91, 25 Aralık 1963, s. 8-9.

Sosyaldemokrat Halkçı Parti (SHP), (1991) *Seçim Bildirgesi: Yeni Bir Türkiye İçin ilk Hedefler*. Ankara.

Süzük A., (2019) *Sermaye Birikimi ve Türkiye'de Özelleştirme: POAŞ Örneği*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Şahin E., (1991) *Türkiye’de Petrol Sektörü ve Bu Sektörün Son Halkasını Oluşturan Dağıtım Sektöründe Petrol Ofisi’nin Yeri ve Önemi*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi.

Şanlı B., (1998) Türkiye’de Uygulanan Kur Politikaları. *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası*. Cilt 49, Sayı 0, 183 – 200.

Tan T. (2002) Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar. *Amme İdaresi Dergisi*, c.35, sayı:2.

Taşman C. E., (1937) Türkiye ve Petrol. *Maden Tetkik ve Arama Enstitüsü Mecmuası*, Sayı: 3, Yıl: 2, s. 10.

Taşman C. E., (1949) *Petrolün Türkiye’de Tarihçesi*. MTA Yayını No: 39.

Taşman, C. E., (1938) Petrol Aramaları: 1923’den Evvel ve Sonra. *MTA Mecmuası*, Sayı: 4, Yıl: 3, Birinci Teşrin, 69-72.

Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM), (1926) 792 Numaralı Petrol Kanunu Lahiyası. Sıra Numarası: 117.

Tezel Y. S., (1986) *Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi (1923-1950)*, Genişletilmiş İkinci Baskı. Ankara: Yurt Yayınları.

Ticaret Sicili Gazetesi, (1983) 884 Sayılı Nüsha.

Topaloğlu İ., (1966) Yeni Bir Tertip Karşısındayız. *Cumhuriyet*, 11-09-1966.

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

Toprak Mahsulleri Ofisi (TMO) Kurumsal İnternet Sitesi, 2022. Eski Yöneticiler. Online
Kaynak: <https://www.tmo.gov.tr/kurumsal/7/eski-yoneticiler>. 10/08/2022’de erişildi.

Torring, J. (2009) Rethinking Path Dependence in Public Policy Research. *Critical Policy Studies*, 3:1, 70-83.

TPAO’da yapılan son değişiklik iddialara yol açtı. (1966, Haziran 5). *Cumhuriyet*. S.1.

Tsebelis G., (2002) *How Political Institutions Work*. Princeton University Press.

Tümer M., (1967, Nisan 4) Petrolde Duraklama Mı Var. *Cumhuriyet*.

Türk Dil Kurumu (TDK), (2021) Güncel Türkçe Sözlük. <https://sozluk.gov.tr/>

Türk Mühendis Mimar Odaları Birliği (TMMOB), (2017) *Türkiye Petrolleri Raporu*.
Ankara: Jeoloji, Petrol, Kimya ve Jeofizik Mühendisleri Odası Ortak Komisyonu
Yayını.

Türk Mühendis Mimar Odaları Birliği (TMMOB), (2006) *IMF Gözetiminde On Uzun Yıl, 1998-2008: Farklı Hükümetler Tek Siyaset*. Ankara.

Türk Sanayici ve İş Adamları Derneği (TÜSİAD), (1982) *K.İ.T. Raporu*. İstanbul: Yayın No:
TÜSİAD-T/82.5.74.

Türk Sanayici ve İş Adamları Derneği (TÜSİAD), (1986) *Özelleştirme: KİT'lerin Halka Satışında Başarı Koşulları*. İstanbul: Yayın No: TÜSİAD-T/86.5.88.

Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji Komisyonu (2012) Türk Petrol Kanunu Tasarısı ile Raporu, 2012. TBMM, Yasama Dönemi: 24, Yasama Yılı: 3 Sıra Sayısı: 450.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi (TBMM TD), (1951), 106. Birleşim. Dönem:9, Cilt:9, Toplantı: 1. B: 106.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi (TBMM TD), (1954a). 27. Birleşim. Dönem:9, Cilt:27, Toplantı: 4.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi (TBMM TD), (1954b). 28. Birleşim. Dönem:9, Cilt:27, Toplantı: 4.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi (TBMM TD), (1954c). 29. Birleşim. Dönem:9, Cilt:27, Toplantı: 4.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi (TBMM TD), (1954d). 30. Birleşim. Dönem:9, Cilt:27, Toplantı: 4.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi (TBMM TD), (2003) D: 22 YY: 2 C: 32 B: 24. 04.12.2003.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi (TBMM TD), (2007a) D: 22 YY: 5 C: 144 B: 49. 11.01.2007.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi (TBMM TD), (2007b) D: 22 YY: 5 C: 144
B: 50. 16.01.2007.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi (TBMM TD), (2013a) D: 24 YY: 3 C: 51 B:
108. 22.05.2013.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Ceridesi (TBMM ZC), (1926) 76. İçtima Devre: 2, Cilt:
23, İçtimai Senesi: 3.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Ceridesi (TBMM ZC), (1933). 54. İnikat. Devre: 4, Cilt:
15, İçtima: 2.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Ceridesi (TBMM ZC), (1935) 2804 Numaralı MTA
Kuruluş Kanunu Lahiyası.

Türkiye İş Bankası, (1974) *Türkiye’de Petrol ve Enerji Sorunu*. Ankara: İktisadi Araştırmalar
Müdürlüğü.

Türkiye Petrol Kimya Lastik İşçileri Sendikası (Petrol-İş), (1990, 31 Ocak). Uyarı.
Cumhuriyet.

Türkiye Petrol Kimya Lastik İşçileri Sendikası (Petrol-İş), (1997) *Özelleştirme: Kimin İçin*.
İstanbul: Petrol İş/KİGEM Yayını, No: 97/04.

Türkiye Petrol Kimya Lastik İşçileri Sendikası (Petrol-İş), (1999) *TÜPRAŞ Gerçeği*:
TÜPRAŞ Özelleştirilemez. İstanbul: Yayın No:51.

- Türkiye Petrol Kimya Lastik İşçileri Sendikası (Petrol-İş), (2000) *Özelleştirme Sürecinde POAŞ ve TÜPRAŞ Dosyaları*. İstanbul: Yayın No: 59.
- Türkiye Petrol Kurumu Kuruluşu Hakkında KHK (1983). *T.C. Resmî Gazete*. (18205).
- Türkiye Petrolleri Anonim Ortallığı (TPAO), (1967) *Türkiye’de Petrol*. Ankara.
- Türkiye Petrolleri Anonim Ortallığı (TPAO), (2004) *İlk 50 Yıl*. Ankara.
- Uluğbay, H., (2008) *İmparatorluk’tan Cumhuriyete Petropolitik*. Ankara: De Ki Yayınları.
- US Energy Department, (2012) “Energy - Timeline of Events: 1971 to 1980”, <https://energy.gov/management/officemanagement/operationalmanagement/history/doe-history-timeline/timelineevents-1>, (Erişim Tarihi: 09.12.2021).
- Uzun H., (2017) Cumhuriyet Halk Partisi Kongrelerinde Devletçilik Tartışmaları (1931-1947). *Avrasya İncelemeleri Dergisi*, V2, 273-305.
- Van De Ven A. ve Poole M., (1995) Explaining Development and Change in Organizations. *The Academy of Management Review*. Vol. 20, No. 3, pp. 510-540.
- Walt G. ve Gilson L. (1994). Reforming the Health Sector in Developing Countries: The Central Role of Policy Analysis. *Health and Policy Planning*: 9(4): 353-370.
- Weible C. Ve Sabatier P., (2007) A Guide to the Advocacy Coalition Framework. (Ed. Fisher Frank, Miller Gerald ve Sidney Mara). *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*. Florida: CRC Press.
- Weiss A. ve Woodhouse E., (1992) Reframing Incrementalism: A Constructive Response to the Critics. *Policy Sciences* Vol. 25, No. 3, 255-273.

Wilson A. C., (2000) Policy Regimes and Policy Change. *Journal of Public Policy*, 20, 3, 247-274.

Yabancı Sermaye Yatırımlarını Teşvik Kanunu (1951). *T.C. Resmî Gazete*. (7880).

Yale University, (2018) In memoriam: Charles Edward Lindblom, helped found ISPS at Yale. Online Makale. <https://news.yale.edu/2018/02/20/memorial-charles-edward-lindblom-helped-found-isps-yale>. 15/06/2022’de erişildi.

Yayman H., (2005) *Türkiye’nin İdari Reform Politikası*. Yayınlanmamış Doktora Tezi. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Yergin, D., (2019) *Petrol: Para ve Güç Çatışmasının Epik Öyküsü*. Çeviren: Kamuran Tuncay. 11. Baskı. İstanbul: Türkiye İş Bankası Yayınları.

Yıldırım, A. (1989, Nisan 10). SHP, DYP Hesap Soracak. *Cumhuriyet*. S.11.

Yıldız M. ve Sobacı Z., (2015) Kamu Politikası ve Kamu Politikası Analizi: Genel Bir Çerçeve, Yıldız M. ve Sobacı Z. (ed.), *Kamu Politikası: Kuram ve Uygulama*. Ankara: Adres Yayınları, 14-44.

Yılmaz S. ve Kalkan D., (2017) Enerji Güvenliği Kavramı: 1973 Petrol Krizi Işığında Bir Tartışma. *Uluslararası Kriz ve Siyaset Araştırmaları Dergisi*. 1 (3) s.169-199.

Yurdatapan Ş., (1980) *Petr’Oil*. A. Pekkan, Diva. İstanbul: Universal-Neşe Müzik (2000).

Yurtoğlu, N. (2016) Cumhuriyet Döneminde Türkiye’de Petrol Arama Politikaları (1923-1950). *Tarih Okulu Dergisi (TOD) Eylül 2017 Yıl 10, Sayı XXXI, ss. 131-172*.

Zittoun P., (2009) Understanding Policy Change as a Discursive Problem. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, Volume 11, Issue 1.

Zohlnhöder R., (2009) How Politics Matter When Policies Change: Understanding Policy Change as a Political Problem. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, Volume 11, Issue 1.



EKLER

Ek 1: Görüşmeci Listesi

Görüşmecinin Adı-Soyadı	Petrol/Enerji Sektöründe Aldığı Görev(ler)	Mülakat Tarihi ve Şekli
Engin Bostancı	ETBK Yabancı Sermaye Koordinasyon Daire Başkanı	10.06.2022 / Yüz yüze
Muzaffer Dalay	- BOTAŞ Dörtüyl İşletme Müdürü - BOTAŞ Strateji Geliştirme Daire Başkanı Yrd. (E)	18.06.2022 / Yüz yüze
Yüksel Kurt	- TPAO Arama Daire Başkanı - TMMOB-PMO 21. Dönem Genel Başkanı	22.06.2022 / Yüz yüze
Esat Kıratlıoğlu	- TPAO Arama Daire Başkanlığı, Jeolog, Başjeolog (1959-1964) - TBMM Petrol Araştırma Komisyonu Üyesi (1968-1970) - Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı (1979-80)	08.10.2022 / Yüz yüze
Murat Kalay	Petrol ve Doğal Gaz Platformu Derneği (PETFORM) Genel Sekreteri	12.10.2022 / Yüz yüze
Aşkın Süzük	Türkiye Petrol Kimya Lastik İşçileri Sendikası (Petrol-İş), Araştırma Servisi Koordinatörü	27.10.2022 / Yüz yüze (çevrimiçi)
Ali Kındap	- Zorlu Enerji Genel Müdür Yrd. - Jeotermal Enerji Derneği YK Başkanı	03.12.2022 / Telefon ve yazılı
Barış Sanlı	- EPDK LPG Daire Başkanı - ETBK Enerji İşleri Genel Müdür Yrd. - Türkiye'nin OECD Nezdinde Enerji Müşaviri	15.12.2022 / Yüz yüze (çevrimiçi)
Dündar Çağlan	- PİGM (E) Uzman, Başuzman, Yöneticilik - TMMOB-JMO 22-23 ve 24. Dönem Genel Başkanı	22.12.2022/ Yüz yüze

Ek 2: Etik Kurul Resmi İzni

ANKARA ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ALT ETİK KURULU KARAR ÖRNEĞİ

Karar Tarihi : 01/12/2021
Toplantı Sayısı : 19
Karar Sayısı : 355

355- Üniversitemiz Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı doktora öğrencilerinden **Onat Güneş**'in "Türkiye'de Devletin Petrol Alanında Örgütlenmesinin Dönüşümü" başlıklı tezi ile ilgili "İnsan Üzerinde Yapılan Klinik Dışı Araştırmalar Başvuru Formu" Etik Kurulumuzca incelendi.

Üniversitemiz Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı doktora öğrencilerinden **Onat Güneş**'in "Türkiye'de Devletin Petrol Alanında Örgütlenmesinin Dönüşümü" başlıklı tezinin araştırma protokolüne uyulması ve etik onay tarihinden itibaren geçerli olması koşuluyla uygulanmasının etik açıdan uygun olduğuna oybirliği ile karar verildi.

Ek 3: Yarı Yapılandırılmış Mülakat Soruları³⁰

- 1) *Öncelikle kısaca kendinizden bahseder misiniz? Eğitiminiz, deneyiminiz vb.*
- 2) *Enerji ve özelde de petrol veya alt sektörlerinde (doğal gaz, petrokimya vb.) aldığınız görevler nelerdir? Ayrıntılı olarak belirtebilir misiniz?*
- 3) *Aldığınız bu görevlerde hangi iş ve projelerde ve kimlerle çalıştınız? Sektörde ve/veya ülke kamuoyunda tanınan kişiler varsa özellikle bunları belirtiniz.*
- 4) *Deneyimleriniz doğrultusunda Türkiye’de petrol sektörünün nasıl bir değişim gösterdiğini düşünüyorsunuz? Genel bir dönemselleştirme yapabilir misiniz?*
- 5) *Geçmişten bugüne genel bir değerlendirme yaptığınızda petrol politikası açısından Türkiye’de “en başarılı” olarak hangi yılları/dönemi tanımlarsınız ve neden?*
- 6) *Türkiye’nin tarihine baktığınızda petrol sektörü için dönüm noktası olarak tanımlayabileceğiniz dönemler hangileridir ve neden? Ayrıntılı olarak açıklar mısınız?*
- 7) *Türkiye’de petrol alanındaki kamu politikasını cumhuriyet döneminden günümüze nasıl tanımlarsınız? Gerçek anlamda bir petrol politikası olduğuna inanıyor musunuz? Tarihsel gelişim içinde bu politikayı hangi etmenler etkilemiştir?*
- 8) *Türkiye’deki petrol sektöründe kendi görüşünüze göre en önemli aktörleri nedenleriyle birlikte sayabilir misiniz?*
- 9) *Eğer petrol sektörlerindeki aktörlerde dönemsel olarak değişiklik varsa sizce bu değişikliklerin nedenleri neler olabilir?*
- 10) *20. Yüzyıl başından günümüze değin Dünya’da petrol sektörünün gelişimi için neler söylersiniz? Sektör nasıl bir gelişim göstermiştir? Önemli değişim noktaları olarak hangi yılları sayarsınız? Neden?*
- 11) *Uluslararası düzlemde petrol sektörünün en önemli aktörleri sizce kimlerdir/hangi kurumlardır? Bu aktörler dünya petrol sektörünü nasıl etkilemişlerdir?*

³⁰ A.Ü. Etik Kurulu’na sunulan şablonda yer alan sorulardır. Resmi izin alınan bu şablona genel olarak bağlı kalınmış olmakla birlikte, görüşmecinin bilgi, birikim ve deneyimine göre mülakatlarda mülakatın gidişatına göre sorular çeşitlilik göstermiştir.

Özet

Bu çalışma Türkiye'nin petrol politikasının kamu politikasında değişim olgusu açısından bir incelemesini konu edinmektedir. Bu doğrultuda, devleti analiz birimi olarak merkeze alan, arka planda gelişen iktisadi, siyasi ve toplumsal gelişmeler de tartışmaya katan bir yaklaşım benimsenmiştir. Cumhuriyetin ilanından günümüze Türkiye'nin petrol politikasının değişim açısından genel itibariyle artırımcı bir karaktere sahip olduğu temel tezi çerçevesinde bir analiz yapılmıştır. Kamu politikası disiplininin değişim algısı tartışılmıştır. Disiplinde değişim olgusunun artırımcılık üzerine kurulduğu, ancak literatürde artırımcılığa mesafeli olarak Kesintili Denge ve Savunuculuk Koalisyonu Çerçevesi gibi teorilerin geliştirildiği anlaşılmış ve bu kuramların değişim bakımından geliştirdikleri yaklaşımlar üzerinde durulmuştur.

Kamu politikası değişimi bağlamında Türkiye'nin petrol politikası incelenirken temel tez çerçevesinde artırımcı ruhun araştırılması amaç edinilirken, artırımcı yaklaşımın dışına çıkıldığı tespit edilen dönemlerin Kesintili Denge ve Savunuculuk Koalisyonu Teorilerine çerçevesinde değerlendirmesi yapılmıştır. Genel itibariyle üç değişim dönemi olduğu anlaşılmıştır. Devletçilik ve yabancı sermaye karşıtlığı üstüne gerçekleşen politika inşası döneminin ardından, ilk değişim dönemi politikada 1954 yılında yeni kurumların kurulması ve ekonomik liberalizm ile yabancı sermaye yandaşlığı ile yaşanan kesintili dengede tanımlanmıştır. İkinci değişim süreci ise Milli Petrol Davası savunuculuk koalisyonunun yoğun etkisinde gerçekleşen 1973 Reform Kanunu dönemi ile petrol politikasında “yeniden devletçilik” anlayışı, yabancı sermaye karşıtlığı ve kamu yararı üzerine yükselen bir politika benimsenmesidir. Üçüncü değişimin ise neoliberalizm etkisinde gelişen, petrol politikasında özelleştirmelerle somutlaşan ve kısmen Kesintili Denge Teorisi çerçevesinde

değerlendirilebilecek ancak sonuçları artırıcı olan bir kırılma döneminin 2000-2008 yıllarında yaşandığı anlaşılmıştır. Tüm bu tarihsel anlatıda devletçilik, yabancı sermaye karşıtlığı, kamu yararı düşünceleri üzerine kurucu dönemde oluşan birinci düşünce hattı ile iktisadi liberalizm ve yabancı sermaye taraftarlığı düşünceleri üzerine Kesinti Döneminde yükselen ikinci düşünce hattı arasında sürekli olarak bir tercih yapıldığı görülmüş; dolayısıyla politika değişiminin artırıcı karakterinin Türkiye'nin petrol politikasında izlenebildiği sonucuna varılmıştır.



Abstract

This study examines Turkey's oil policy in terms of the phenomena of public policy change. In this perspective, an approach has been chosen that centers the state as the unit of analysis while bringing economic, political, and social processes into the discussion in the background. An analysis has been conducted within the framework of the thesis that Turkey's oil policy has had an incremental character in terms of change since the proclamation of the Republic. The perception of change in the field of public policy is explored. The phenomenon of change in the discipline has been understood to be based on incrementalism, but theories such as the Punctuated Equilibrium and Advocacy Coalition Framework have been critically developed in the literature, and the approaches developed by these theories in terms of change have been emphasized.

While examining Turkey's oil policy in the context of public policy change, the goal was to investigate the incremental spirit within the framework of the main thesis, and the periods that were discovered to be outside of the incremental approach were evaluated within the frameworks of the Punctuated Equilibrium and Advocacy Coalition Theories. In general, it has been understood that there are three periods of change. Following the period of statism and anti-foreign capital policymaking, the first period of change began in 1954 with the formation of new institutions in politics, economic liberalism, and pro-foreign capital policymaking. The second era of change was the 1973 Reform Law period, which was greatly affected by the National Petroleum Cause as an advocacy coalition and the establishment of a policy centered on "re-statism," anti-foreign capital, and public interest in oil policy. The third change, which emerged under the influence of neoliberalism and was reflected by privatizations in oil policy, and which may be somewhat analyzed within the framework of the Punctuated Equilibrium Theory but whose results were incremental, was experienced

between 2000 and 2008. In all this historical narrative, it has been seen that there is a constant choice between the first line of thought, which was shaped in the founding period on the ideas of statism, anti-foreign capital, and public interest, and the second line of thought, which was formed during the Punctuated Period on the ideas of economic liberalism and pro-foreign capital; thus, it has been concluded that the incremental character of policy change can be followed in.

