

T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI
SİYASET ve SOSYAL BİLİMLER BİLİM DALI

YENİ-SAĞ ANLAYIŞI ÇERÇEVESİNDE TÜRKİYE'DE ENERJİ
POLİTİKALARININ DÖNÜŞÜMÜ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

HAZIRLAYAN
Cemalettin TÜNEY

DANIŞMAN
Yrd. Doç. Dr. Şenol DURGUN

ANKARA 2007

ONAY

Cemalettin TÜNEY tarafından hazırlanan “Yeni-Sağ Anlayışı Çerçevesinde Türkiye’de Enerji Politikalarının Dönüşümü” başlıklı bu çalışma, 24 Mayıs 2007 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda oybirliği ile başarılı bulunarak jürimiz tarafından Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı Siyaset ve Sosyal Bilimler Bilim dalında Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

Yrd. Doç. Dr. Tuncay ÖNDER (Başkan)

Yrd. Doç. Dr. Şenol DURGUN

Yrd. Doç. Dr. Müslüme NARİN

ÖNSÖZ

Ülkemizin kendi dış politikasını, ekonomik politikalarını ve kurumsal yapılanmasını, ideolojik önceliklerini Batı dünyasındakileri örnek alarak veya oradaki gelişmelere göre şekillendirdiği tartışmasız kabul edilen bir gerçektir. Bu çerçevede, 1980'li yıllardan itibaren Türkiye'de yaşanan siyasal ve toplumsal dönüşümün sebep ve sonuçlarını anlamaya çalışırken Batı dünyasında yaşananları, uluslararası kuruluşların konumunu ve fonksiyonlarının da dikkate alınması gerekmektedir. Refah devletinin içine düştüğü krizden çıkmanın yolu olarak geliştirilen devletin küçültülmesi, ama etkinliğinin artırılması, muhafazakâr değer yargılarının öne alınması, piyasanın ve özgürlüklerin önünün açılması gibi söylemlerin ortak adı olarak anılan yeni sağ anlayışını, küreselleşme sürecini ve bu gelişmelerin enerji sektörü bağlamında ülkemizdeki yansımaları bu çalışmanın konusunu oluşturmaktadır.

Liberalizmin özellikle parasalcı ekonomik yönden yeniden yorumlanması olan neo-liberalizm ile muhafazakâr sosyal ve kültürel değerleri birleştirme girişimi olan yeni sağ anlayışının yaygınlık kazandığı 1980'lerde ülkemizde de yapısal reformlar yaşanmış, Dünya Bankası, OECD, IMF, daha sonraları AB uyum sürecinin getirdiği taahhütlerle devletin bazı kamu hizmetlerini özel sektöre devretmesi, önemli bazı stratejik sektörleri terk etmesi gerekmiştir. Devletin küçültülmesi ve etkinliğinin artırılması, topluma daha kaliteli, ucuz ve sürekli hizmet götürülmesi gayesi ile başlatılan bu reformlardan enerji sektöründe yapılan düzenlemeleri ve elde edilen sonuçların değerlendirilmesi yapılacaktır.

Bu çalışmada yeni sağ anlayışı, küreselleşme, serbest piyasa, özelleştirme gibi kavramların enerji sektörü bağlamında ele alınmasının sebebi, ülke ekonomilerinde ve toplumsal yaşamlarında en baş yeri tutan enerji sektöründeki serbestleşme ve özelleştirme çabalarının ülkemiz politik

hayatında ve yapısal düzenlemelerinde yol açtığı derin tartışmaları ve uzun süren bu süreci anlamaya çalışmaktır.

İlk önce, yeni sağın söylemlerini anlamak için, refah devleti nedir, refah devleti krizine nasıl gelindiğinin cevabını vermeye ve yeni sağın getirdiği çözümler, kamu hizmeti ve kamu yönetimi disiplindeki değişimler ele alınarak çerçeve çizilmeye çalışılacaktır.

Cumhuriyetin kuruluşundan bu yana ülkemizin geçirdiği ekonomik politika uygulamaları evreler halinde anlatılarak 1980 sonrası dışa açık büyüme politikası ve yapısal reformlar ile zihinsel dönüşüm İkinci bölümde ele alınacaktır.

Batı dünyasında ekonomik anlamda neo liberal, siyasal anlamda yeni sağ anlayış çerçevesinde yapılan reformların ülkemizde uygulama alanı bulduğu enerji sektöründe 25 yıla yakındır sürdürülmeye çalışılan serbestleştirme ve özelleştirmede geline nokta, sorunlar ve engeller üçüncü bölümde ele alınmaktadır.

Bu çalışma daha çok yazınsal araştırmaya dayalıdır. Teorik çerçeve çizilirken, konunun temel eserlerinden faydalanılmaya çalışılmıştır. Üçüncü bölüm için, daha çok ilgili kurumların birincil kaynaklarından, raporlardan faydalanılmaya azami gayret gösterilmiştir.

Tezimizin hazırlanışı aşamasında, yardımları ve yönlendirmeleri için tez danışmanım Yrd. Doç. Dr. Şenol DURGUN'a, savunma sonrası yazım ile ilgili tavsiye ve yardımları için Yrd. Doç. Dr. Müslüme NARİN'e, cesaret verici değerlendirmeleri için Yrd. Doç. Dr. Tuncay ÜNAL'a ve kaynaklara ulaşmamda yardımlarını esirgemeyen çalışma arkadaşlarıma teşekkürlerimi sunmayı bir borç biliyorum.

Cemalettin TÜNEY

Haziran 2007

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	i
İÇİNDEKİLER.....	iii
KISALTMALAR.....	vi
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

YENİ SAĞ ANLAYIŞI VE ORTAYA ÇIKIŞI

1.1. Refah Devleti'nin Sosyal ve Ekonomik Yaklaşımları.....	5
1.2. Kavram Olarak Refah Devleti.....	5
1.3. Devleti Anlayışını Değişime Zorlayan Baskılar.....	11
1.2. Refah Devletine Yönelik Eleştiriler.....	13
1.2.1. Verimlilik.....	16
1.2.2. Eşitlik ve Adalet.....	18
1.2.3. Bireysel Girişim ve Özgürlük.....	20
1.3. Yeni Sağ Yaklaşımı ve Uygulanışı.....	22
1.3.1. Kamusal Seçim Kuramı.....	26
1.3.2. Yeni-Sağ Anlayışının Uygulanışı: Thatcherizm ve Reaganizm Örneği.....	27
1.3.2.1. Thatcherizm.....	28
1.3.2.2. Reaganizm.....	30
1.4. Yeni Sağ Göre Kamu Hizmeti Anlayışındaki Değişimler Ve Kamu Yönetimi.....	31
1.4.1 Kamu Yönetiminin Görev Alanı ve Kamu Hizmeti Anlayışında Değişim.....	34
1.4.2 Kamunun "Yönetim" Anlayışındaki Değişme.....	37
1.4.2.1-Yönetimsel Yeniden Yapılandırma ve Yeni Kamu İşletmeciliği..	38
1.4.2.2- Yönetişim.....	46
1.4.2.3- Düzenlemeci Devlet.....	48
1.4.2.4- Yönetişimin Temel Özellikleri.....	50

İKİNCİ BÖLÜM

YENİ SAĞ ANLAYIŞI VE TÜRKİYE

2.1 Türkiye’de Müdahaleci Devlet Anlayışının Kökenleri.....	55
2.2. Yeni-Sağ Anlayışının Türkiye Uygulaması: Özal Örneği.....	61
2.2.1. Özal’ın Kişiliği ve Fikirleri.....	63
2.2.1.1 Çok Yönlülük.....	63
2.2.1.2 Kapsayıcı İdeoloji.....	64
2.2.1.3. Bürokrasi Karşıtlığı ve Devlet Anlayışı.....	65
2.3. Türkiye’de Yeni Üretim Organizasyonlarına Geçiş.....	76

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE YENİ-SAĞ ANLAYIŞININ ENERJİ SEKTÖRÜNE YANSIMASI

3.1 Yeni Sağ Politikaları Öncesinde Türkiye’de Enerji Politikaları.....	82
3.1.1 Dünyadaki Gelişmeler.....	83
3.1.2 Güven Krizi.....	85
3.1.3 Türkiye’de Enerji Sektörünün Tarihsel Gelişimi ve Yasal Düzenlemeler: 1924- 1980 Arası Denetimci Ekonomi Uygulamaları.....	86
3.2. Yeni Sağ Anlayışına Dayalı Enerji Politikalarındaki Değişimler: 1980–2001 Özel Sektöre Kısmen Açılma ve Özelleştirme Dönemi	89
3.2.1 1984 Yılı 233 Sayılı KHK’den 1994 Yılı 3996 Sayılı YİD Kanuna Kadarki Dönem.....	89
3.2.2 1994 Yılı 3996 Sayılı YİD Kanunundan 2001 Yılı 4628 Sayılı EPDK Kanununa Kadarki Dönem.....	91
3.2.2.1 Beş Yıllık Kalkınma Planlarında Enerji Sektörü.....	92
3.2.2.2 Özelleştirme Sürecine ilişkin Yasal Düzenlemeler ve Uygulamalar.....	93

3.2.2.3 Özelleştirme Girişimlerinde Örnek Uygulamalar – Görevli	
Şirketler.....	102
3.2.2.3.1 Kayseri ve Civarı Elektrik T.A.Ş.....	102
3.2.2.3.2 Çukurova ve Kepez Elektrik A.Ş.	103
3.2.2.3.3 Aktaş Elektrik Ticaret A.Ş.....	107
3.2.2.3.4 Diğer Uygulamalar.....	109
3.2.2.3.5 Otoprodüktörler	109
3.3.1. 4046 Sayılı Özelleştirme Kanunu Çerçevesinde Yapılan	
Özelleştirme Uygulamaları.....	110
3.3.2. Yap-İşlet-Devret (YİD) Modeli	113
3.3.3.Yap-İşlet (Yİ) Modeli.....	114
3.3.4. YİD ve Yİ Modelinin Karşılaştırması.....	116
3.3.5. 1994-2001 Özelleştirme Döneminin Değerlendirmesi.....	117
3.4. 2001 Yılı 4628 Sayılı EPDK Kanunu'ndan Günümüze Kadarki	
Gelişmeler: Serbest Piyasa Döneminin Başlaması.....	119
3.4.1. VIII Beş Yıllık Kalkınma Planı.....	120
3.4.2. Düzenleyici ve Denetleyici Özerk Bir Kurul Olarak EPDK'nın	
Kuruluşu.....	123
3.5. Elektrik Sektörü ve Serbestleşme ve Özelleştirme.....	123
Sonuç.....	130
Kaynakça.....	137
Özet.....	143
Abstract.....	144

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABD	Anabilim Dalı
AT	Avrupa Topluluğu
A.Ü. SBF	Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakóltesi
BM	Birleşmiş Milletler
C,	Cilt
Çev.	Çeviren
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
DSİ	Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğu
Ed.	Editör
Elder	Elektrik Dağıtım Hizmetleri Derneği
EPDK	Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu
ESA	Elektrik Satış Anlaşması
EÜAŞ	Elektrik Üretim Anonim Şirketi
İDT	İktisadi Devlet Teşekkülleri
İHD	İşletme Hakkı Devri
İİBF	İktisadi ve İdari Bilimler Fakóltesi
İÜ	İstanbul Üniversitesi
İ.Ü. H.F.	İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakóltesi
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KİK	Kamu İktisadi Kurumları
KİT	Kamu İktisadi Teşekkülü
OECD	Organisation of Economic Cooperation for Development
Publ.	Publication (Yayınlar)
RG	Resmi Gazete
S.,	Sayı
TEAŞ	Türkiye Elektrik Üretim İletim Anonim Şirketi
TEDAŞ	Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi

TEİAŞ	Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi
TEK	Türkiye Elektrik Kurumu
TETAŞ	Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt Anonim Şirketi
TİSK	Türkiye İşverenler Sendikası
TODİE	Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
TÜSİAD	Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği
Univ.,	Üniversite
Vol.,	Volume (cilt)
YDK	Yüksek Denetleme Kurulu
YPK	Yüksek Planlama Kurulu
Yİ	Yap – İşlet
YİD	Yap-İşlet-Devret

GİRİŞ

Ülkemizde 24 Ocak 1980 Kararlarıyla dışa açılma ve serbest piyasa ekonomisi, 1984'ten bu yana da enerji sektöründe elektrik üretim, dağıtım ve ticaretinin serbestleştirme ve özelleştirme politikaları uygulanmaktadır. Ekonomik alanda, bankacılıktan, sınaî üretimin her dalına varana dek dışa açılma ve serbestleşme de liberal dünya ekonomilerinin seviyesi yakalanmış iken enerji sektörünün serbestleşmesinde hala gidilecek çok mesafe bulunmaktadır. Nitekim ülkemiz, OECD'ye göre enerji piyasasının serbestleşme seviyesi bakımından orta sıralarda yer almaktadır. Halen gelinen seviyede yapılması gerekenler, serbestleşme sürecin başlangıcından bu yana 25 yıla yakın süre geçmiş olmasına rağmen gidilmesi gereken mesafeler vardır. Diğer ekonomik sektörlerde dışa açılma sürecini tamamlayan Türkiye niçin enerji sektöründe aynı hız ve başarıyla serbestleşme sürecini tamamlayamamıştır?

Ülkemizde enerji sektörünün serbestleştirme politikalarının temelinde liberalizmin yeniden yorumlanmış şekli olan neo-liberalizm ile muhafazakâr söylemleri kaynaştırmaya çalışan Yeni sağ yaklaşımının ABD ile İngiltere'de uygulanışı ile başlayan ve küreselleşme ile dünyaya yayılan uygulamalarının gerisinde kalmama arzusu yatmaktadır. Bu bakımdan, liberal Batı dünyası ile bütünleşme politikasını bir modernleşme projesi olarak ele alan ve sürdüren Türkiye'de siyasi iktidarların uyguladıkları ekonomik politikaları, yaptıkları yasal düzenlemeleri enerji sektörü temelinde incelenmesi, ulaştığı seviye ve sorunları bu çalışmanın konusunu teşkil etmektedir.

Enerji, ülkelerin kalkınma, sanayileşme, şehirleşme süreçlerinde en önemli ve vazgeçilemez bir girdidir. Bu nedenle her ülkenin en temel ekonomik faaliyet alanı olan enerji sektörü rekabet, verimlilik, teknolojiyi takip etme, ucuz ve güvenli şekilde temin etme gibi özellikleri sağlayacağı varsayımı ile talep edilen serbestleşme ve özelleştirme politikaları, bu politika karşıtların söylediği gibi küresel sermayenin iştahına sunulmuş bir yemek

veya ulusal kaynakların yağmalanması mı, yoksa serbestleşme ve özelleştirme taraftarlarının iddia ettikleri gibi yeni dünya düzeninde özel girişim eliyle toplumsal ve bireysel refahın ve özgürlüklerin sağlanmasına katkıda bulunacak bir reçete mi olduğu sorusunun cevabını bulmak bu çalışmanın başlıca amaçlarındandır.

Milli ekonomilerin en temel sektörü olması nedeniyle enerji sektöründe yapılan her bir uygulama toplumun tüm katmanlarına doğrudan veya dolaylı etki yapmakta, her serbestleştirme çabası geniş bir siyasal ve toplumsal tartışmaları da beraberinde getirmektedir. Bu nedenle, küreselleşmeci bir anlayış olarak yeni sağın teklif ettiği uygulamaların enerji sektöründeki yansımaları 1980'lerden günümüze değerlendirilmeye çalışılacaktır.

Bu çalışmada aşağıdaki tabloda gösterildiği gibi, dönemlere göre tümünden gelerek enerji sektöründe dünyadaki ve Türkiye'deki uygulamalar ve hâkim anlayış verilecektir.

Dönemler	Dünya'daki Genel Eğilim	Türkiye'deki Genel Eğilim	Enerji Sektöründeki Uygulama
1930'lar-1970'lerin sonuna kadar	Keynesci ekonomik model, refah devleti, müdahaleci ve karma ekonomi, temel sektörlerde İDT	Müdahaleci ve karma ekonomi, ithal ikameci ekonomi, planlı kalkınma, her alanda İDT'ler	Kayseri, ÇEAŞ-KEPEZ hariç tamamen devletin mülkiyetinde bir kamu hizmeti sunumu
1980-90 Arası	Yeni sağ anlayışı, sınırlı devlet, özelleştirme, serbest piyasa, küreselleşme	Özelleştirme, dışa açık büyüme, serbestleşme, dış dünya ile bütünleşme	Özel kesimin sektöre girişi YİD ve Yİ modeli, enerji İDT'lerinin özelleştirmesi
90'lardan günümüze	Yönetişim, düzenleme kurulları	Devletin küçültülmesi, kamu reformu çalışmaları, düzenleme kurulları	İDT'lerin özelleştirmesi, sektörde özel kesim payının artışı ve devletin sınırlandırılması

Çalışmanın birinci bölümünde yeni sağ anlayışının, tarihsel arka planın çıkarılması amacıyla Keynesci refah devleti uygulamaları ve refah devletine yönelik eleştiriler ile başlanarak teorik çerçevesi çizilecek ABD ve İngiltere

örnekleri anlatılacaktır. Bu bölümün son kısmında devletin, görevlerinin neler olduğuna dair tartışmalarla birlikte kamu hizmeti kavramı ile yönetim anlayışının değişimi ve yönetim anlayışı ele alınacaktır.

İkinci bölümde, Özal ile birlikte anılan 24 Ocak kararlarının getirdiği dışa açılma, serbestleşme ile özelleştirme politikaları ve bu politikaların meydana getirdiği dönüşüm değerlendirilecektir. Konunun tarihsel arka planının anlaşılması bakımından 1980'lere kadar uygulanan devletçi, karma ekonomik politikalar, planlı ekonomi dönemi ve serbestleşmeye geçişi zorlayan koşullar anlatılacaktır. Özal ile başladığı söylenen değişim anlaşılmadan enerji sektöründe uygulanan politikaların anlaşılması mümkün değildir.

Üçüncü bölümünde ise, tez konusu olarak seçilen enerji piyasasında elektrik sektörü temelinde serbestleşme ve özelleştirme maksadı ile yapılan yasal düzenlemeler, karşılaşılan sorunlar ve EPDK'nın 2001'de kuruluşu ile geline serbest enerji piyasasının günümüzdeki durumu anlatılarak, gelecek için öngörülen piyasa modeline ilişkin değerlendirmeler yapılacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

YENİ SAĞ ANLAYIŞI ve ORTAYA ÇIKIŞI

1970’lerde yaşanan evrensel gelişmeler, bir yandan devleti siyasal açıdan, bir yandan da devletin yapması gerekenleri ve bunun kamu yönetimince görülmesini sorgulamaya başlamıştır. Kamu Yönetimini sorgulayan bu yaklaşımların ideolojik ve felsefi temelleri genel anlamda “liberalizm”in yeniden yorumlanış söylemleri ile örtüşmektedir. Artık genişleyen, büyüyen ve etkisiz hale gelen kamusal üretim ve hizmetlerin daraltılması, kamusal olanın yeniden tanımlanması, büyük kısmının piyasa koşullarında özel kesimce gördürülmesi politikaları arkasına yeniden yorumlanan liberalizmi alarak yeniden özgürlük, adalet, verimlilik vs. tanımları yeniden yapmaya çalışmaktadır.

1980’lerin başında, ekonomide Keynesci uygulamaların ağır bastığı, Sosyal Refah Devletine getirilen eleştirilere, ekonomik anlamda liberalizmin yeniden yorumlanışı olan neo-liberalizme, sosyal ve siyasal açıdan da muhafazakâr ideolojiye dayanan iki ayrı yaklaşımı birbirine kaynaştırma uğraşı olan Yeni sağ denilmektedir. Liberalizmle kaynaştırılmaya çalışılan muhafazakâr değerlerin, liberalizmin toplum ve birey üzerinde yapacağı tahribatı dengelemek veya perdelemek için gündeme getirildiği ilk anda akla gelmektedir.

Neo-liberalizm kavramı yerine yeni sağ kavramının dönüşümlü olarak kullanılmasının nedeni bu projenin siyasal-iktisadi bir proje olduğunu vurgulamaya yöneliktir. Yeni sağ projesinin savunucuları 1970’lerin krizini bir verimlilik krizi olarak tanımladıktan sonra bu krize enflasyon, işçi sendikalarının mücadeleleri, refah harcamalarının artışı, devlet tekelleri, piyasa oyuncularının hareket serbestliğinin kısıtlı olması ve geleneksel, toplumsal ve ahlaki değerlerdeki çürüme gibi sebeplerin yol açtığını ileri sürmüştür (Topal, 2002:66).

1980'lerdeki politik arayışları ortaya çıkaran nedenleri anlamak için refah devleti kavramının ortaya çıkışı, uygulamaları ve daha sonra yaşanan krizin nedenleri bu bölümün başında incelenecektir. Daha sonra, devleti değişime zorlayan nedenler, sosyal refah devletine getirilen eleştiriler anlatılacak ve yeni sağın çerçevesi çizilecektir. Dünya'daki uygulamalarının önde gelen örneği olmaları nedeniyle ABD'de Reagan ve İngiltere'de Thatcher'in yeni sağ anlayışı çerçevesinde uyguladığı politikalar incelenecektir. Birinci Bölüm sonunda kamu hizmeti kavramının ve kamu yönetimi disiplinin yeni sağcı yaklaşımlarla etkileşerek değişmesi incelenecektir.

1.1. Refah Devleti'nin Sosyal ve Ekonomik Yaklaşımları

1.2. Kavram Olarak Refah Devleti

"Refah Devleti"¹ (welfare state) kavramı, tarih boyunca çeşitli şekillerde tarif edilmiştir. Tanımlar, refah devletine minimum sorumluluk verenden (gereksinimlerin sadece minimum düzeyde karşılanması, minimum standartların sağlanması), refah devletine çok geniş bir faaliyet alanı (eğitim, konut, kişisel sosyal hizmetler vs.) tanıyana doğru farklılaşmaktadır.

Refah devleti; piyasa güçlerinin rolünü azaltmak amacıyla, bilinçli bir şekilde örgütlü kamu gücünün kullanıldığı bir devlet türüdür. Refah devleti, üç alanda faal durumdadır: Birincisi, bireylere ve ailelere, minimum bir düzeyde gelir garantisi sağlamaktadır. İkincisi, kişilerin, belirli sosyal risklerin (hastalık, yaşlılık, işsizlik vb.)

¹ Herşeyden önce, "refah devleti" ile Türkçe'de daha çok tercih edilen "sosyal devlet" kavramlarının birbirlerinden farklı olmadıklarının vurgulanması gereklidir. Bu iki kavramın ortaya çıkış kökenine bakıldığında, "sosyal devlet" ve "sosyal politika" kavramlarının Almanca'nın konuşulduğu Kıta Avrupası ülkelerde, "refah devleti" ve "refah politikası" kavramlarının ise İngilizce'nin hakim olduğu Kuzey Amerika ve bir kısım Avrupa ülkelerinde (Anglo-Sakson ülkeler) tercih edildiği görülmektedir. Nur Serter, **Devlet Görevlerindeki Gelişmelerin Sonucu Olarak Sosyal Devlet**, İstanbul: İÜ İktisat Fakültesi Yay., 1994, s. 36.'den aktaran Özdemir, 2006.

üstesinden gelmelerinde onlara yardımcı olmaktadır. Üçüncüsü ise, sosyal refah hizmetleri aracılığıyla, tüm vatandaşlara en iyi yaşam standartlarını sunmaktadır. Daha da sadeleştirilirse, refah devletin toplum üzerindeki etkisi en azından üç şekilde gerçekleşmelidir: Minimum gelir garantisi sağlamalı, güvencesizliği azaltmalı, herkese en iyi standartlara sahip olabilme hakkı vermelidir (Özdemir, 2006).

Refah devleti, müdahaleci, düzenleyici ve geliri yeniden dağıtıcı bir devlettir. Müdahalecidir; çünkü piyasa başarısızlıkları üzerine harekete geçer ve doğan sorunların giderilmesine yönelik olarak önlemler alır, düzenlemeler yapar. Düzenleyicidir; çünkü iş piyasalarındaki düşük ücretlerin işçileri sefaletle düşürmemesi için asgari bir ücret belirler, sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetlerini üstlenir vb. Gelirin yeniden dağıtıcısıdır; çünkü vergi ve diğer politikalar ve transfer harcamalarıyla gelirin paylaşımına müdahalede bulunulmadığında, sınıflar arasında gelir dengesizliklerinin, dolayısıyla huzursuzlukların çıkacağına farkındadır.

Her birey, yaşam yarışına eşit şartlarla başlamaz. Doğumla birlikte kazanılan bazı özellikler vardır. Örneğin, dil, ırk, renk, doğum yeri, hatta anne-babanın kültür düzeyi, ekonomik durumu ve toplumsal statüsü gibi bazı özellikler her birey için farklıdır. Bunun dışında, yine kendi dışında cereyan eden, ancak onu yoksulluk, işsizlik gibi tehlikelere maruz bırakan bazı ekonomik ve sosyal faktörler de söz konusudur. İşte refah devleti, bu avantaj ve dezavantajları dengelemeye çalışan, dengedeki ibreyi daha ziyade ekonomik ve sosyal yönden güçsüz olanlar lehine tutan devlettir (Özdemir, 2006).

Refah devletin bir diğer söylenişi olan “Sosyal devlet”in tanımı ise, devletin meşruluğundan başlayıp, tüm birey ve toplum hayatına çeşitli düzenleme ve edimlerle karışmasına dayanan, devletin mal ve hizmet üretimini

ön plana alan ve dolayısıyla da kamu yönetiminin gerek organik ve gerekse işlevsel olarak büyümesine yol açan politikalara denilmektedir (Uysal, 1992:9).

Sosyal devlet, kapitalist toplumlara özgü bir kavramdır. Sosyal devlet, piyasa sisteminin temel unsuru olan özel sektörün yanı sıra varlık ve etkinlik gösteren ayrı bir kamu sektörüne sahip, üretim ve bölüşüm süreçlerini genel toplumsal kalkınma ve refah amaçları doğrultusunda doğrudan ve dolaylı araçlarla yönlendiren devlettir. 20. yüzyılın gelişmiş kapitalist ülkelerinde Keynesci yaklaşım temelinde 'refah devleti' olarak adlandırılırken, azgelişmiş kapitalist ülkelerde 'kalkınma devleti' olarak da adlandırılmıştır. Yirminci yüzyıl boyunca devletçilik, ulusal plancılık, sosyal piyasa ekonomisi gibi farklı biçimler sergiler. Sosyal devlete sahip olmak, bazı temel mekanizmaların benimsenmesini gerektirir:

- a) İktisadi sistem "karma ekonomi"dir.
- b) Ulusal geliri artırmak, sosyo-ekonomik kalkınma ve refahı sağlamak devletin görevidir.
- c) Ulusal gelirin adaletli bölüşümünü sağlamak, devletin görevidir.
- ç) Sosyal hizmet, sosyal güvenlik, sosyal yardım devletin temel görevleri arasında yer alır.
- d) Devlet, temel hak ve özgürleri kamusal yarar için 'millileştirme', 'kamulaştırma', 'devletleştirme', 'beledîleştirme', gibi yollarla sınırlandırabilir.

Refah devleti'nin pratikte uygulamalara yansıyan ve devletin büyümesine yol açan en önemli yaklaşımları ekonomik alandaki uygulamalarının bir sonucu olarak gözükmektedir. Refah ekonomisi, devletin düzenleme ve eylemde bulunma yetkisine dayanarak toplumsal refahın en üst düzeye çıkarılmasının yollarını ararken, kamu ve özel kesim arasında kaynak dağılımının eşit, adil, etkin bir şekilde, en uygun noktalarda gerçekleştirmeyi amaçlamaktadır (Akalin, 1990: 85–86).

II. Dünya Savaşı'nın sonundan 1970'li yılların ortalarına kadar olan dönemde Batı demokrasilerinin çoğunda politik düşünce ve uygulamalara hâkim olan sosyal ve ekonomik hedefler; ekonomik büyüme, düşük enflasyon, yaygın politik katılım, daha fazla ekonomik ve sosyal eşitlik ve insan haklarının tümüydü (Barry, 1989:1). Modern kapitalist devlet diye adlandırılan bu devlet sosyal politik alanlardan, iş hayatı ve ticarete, emek piyasasından endüstriyel ilişkilere kadar hayatın her alanı ile ilgilenmekte ve müdahale etmekteydi. Bunun yanında nakliyat, haberleşme gibi alt-yapısal hizmetler de üretip satabilmekteydi. Kısaca, II. Dünya Savaşı'ndan sonra devletin, genel olarak ekonomik işlere el attığı ve ekonomik işletmeleri elde tuttuğunu görmekteyiz (Durgun, 1991: 72). II. Dünya Savaşı sonrası Avrupa'da işsizlik ve ekonomik krizlerin nedeni olduğuna dair kapitalizme karşı duyulan güvensizlik sonucu İngiltere'den İtalya'ya pek çok ülkede komünizme alternatif olarak "karma ekonomi" modeli benimsendi. John Maynard Keynes tarafından geliştirilen ve kısaca keynescilik olarak adlandırılan bu modelde devlet, talep yaratma, yeni iş alanları oluşturma ve işsizlikle mücadele için para borçlanma ve harcamada çok önemli görev üstlenmelidir. Devlet, aynı zamanda sahibi olduğu iktisadi devlet teşekkülleri ve kendi kontrolündeki şirketlerle bir girişimci gibi davranarak yatırımların büyük bölümünde geniş bir sosyalizasyonu mümkün kılmalıdır. Bir refah devleti olarak eğitim, sağlık, yaşlılık ve emeklilik ödemeleri, güçsüzlere yardım ve işsizlikle mücadele gibi konularda eşitliği sağlamalıdır (Chevalier 2001: 2).

Söz konusu politikalar çerçevesinde ekonomideki tercihlerin değerlendirilmesinde etkin olan "sosyal fayda" yaklaşımı ile bir yandan özel kesimin yetersizliği bir yandan da kimi mal ve hizmetlerin üretiminde devlet gücünün kullanılarak bazen zorlamalar, bazen de kalkınmanın gereği olarak devlete yüklenen görevler artmaya başlamıştır. Devletin artan görevleri, başta artan nüfus olmak üzere, hızlı teknolojik gelişmeler, toplumsal gereksinimlerin artması ve buna bağlı devletin bir bütün içinde kalkınma çalışmaları, planlama, düzenleme ve verginin bütün toplum kesimlere yaygınlaştırılması yanında

gelişen toplumsal gereksinimlerin içine endüstriyel ve ticari kamu hizmetlerinin, sosyal, kültürel ve bilimsel kamu hizmetlerinin de hızla girmesiyle ortaya çıkmış, örgütsel ve yönetsel açıdan bir belirsizliğe neden olmuştur. Öte yandan, serbest girişimcilik ve pazar ekonomisinin içinde kaynakları optimum kullanılmasının sağlanabileceği düşüncesinin zayıflamasıyla, devlet ekonomik yaşamla ilgili konularda, bir çok hizmetin üretim, değişim ve dağılımı bir kamu hizmeti yaklaşımıyla üstlenmiştir. Sonuç olarak, sosyal refah devleti, ulusal gelirin daha iyi paylaşılmasını, sosyal güvenlik yasaları, sosyal sigortalar ve başka önlemlerle vatandaşlara en azından asgari bir yaşam düzeyi sağlayacak imkânları yaratan bir kavramdır. Ancak bunun sağlanması salt bu kurumların oluşturulması ile değil, yeterli kaynağın sağlanmasına yönelik üretimi içeren kalkınma ve endüstrileşme politikalarının da uygulanmasıyla olmuştur. İşte bir pazar sistemi içinde refahı gerçekleştirmenin koşulu devletin doğrudan veya dolaylı karışmalarına ve yaşamı planlamasına dayandırılmaktadır (Uysal, 1992:1 4).

Kamu yönetiminin görevlerinin artması, devleti ve kapitalist sistemi işletme amacının bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Bir başka deyişle, görevlerin ortaya çıkmasının temel kaynağı demokratik ve kapitalist kalkınma gereksinimidir. Bu nedenle kalkınmanın ve sanayileşmenin sağlanmasında temel mekanizmanın da devlet olması kaçınılmazdır. Devletin meşruluğu, özgür bir toplumda eşitliği ve refahı sağlamaya yönelmek olmaktadır. Liberal kuramın egemen olduğu dönemde, "bırakınız yapsınlar" felsefesine inanan Batı toplumlarında özellikle, 20. yüzyılın başından itibaren devletin birey için iyi olanı gerçekleştirecek en uygun araçlara sahip olduğu, vatandaşı baskıcı müdahalelerden koruyacağı, güçsüz durumdakilere yardım edeceği" konusunda yeni bir görüş birliği oluşmuş, "uzmanlaşmaya, adalete ve liyakate sahip bir devletin bireyin ve toplumun iyiliğini sağlayabileceği savunulmaktaydı (Held, 1987: 222).

Gerçektende devletin siyasal ve ekonomik alandaki rolünün tanımlanması ile kamu yönetiminin görev alanı arasında doğrusal bir ilişki söz konusudur. Bu nedenle devlet bir yandan meşruluğunu kazandıracak mal ve hizmet üretimine yönelirken, bir yandan da, para ve kredi uygulamaları, yatırımlar, çalışma ve sosyal güvenlik düzenlemeleri bir kamusal politika aracı olarak kullanılmaktadır. Bunun yanında, bazı mal ve hizmetlerin fiyatlarını, mal miktarını ve üretim koşullarını emredici bir biçimde belirlemektedir. Öte yandan, devlet, toplumsal rolünü, sosyal güvenlik politikaları çerçevesinde, maliyet düşürme amacıyla destekleme ve sübvansiyon uygulamaları, sağlık, eğitim vb. hizmetlerin parasız olarak sunulması gibi uygulamalara yönelmektedir (Le Grand - Robenson, 1985:2).

Bütün bu özellikleri ile sosyal refah devleti, hem sosyalist devletten, hem de 18. yüzyıl ya da 19. yüzyıl başındaki liberal devletten farklı amaç ve uygulamalara sahip olarak ortaya çıkmıştır (Uysal, 1992:15). Böylece aslında, liberalizmin bir uzantısı olarak gelişen refah devleti, karma bir sistemden öte kendine özgü niteliklere sahiptir. Refah devleti, niteliği gereği ekonomik ve toplumsal yaşamı tüm yönleri ile düzenlemekte, üretim, değişim ve dağılımı etkilemektedir. Devlet artık, arkasına aldığı kamu yararı ölçütünü tekeli için kullanarak, kamu yararının pazarda uzlaşma ile oluşmasına ve birey seçmelerine izin vermemekte, kimi dayatmalarla kamusal seçim ve öncelikler önemli duruma getirilmektedir (Uysal, 1992:15).

Refah devletinin birincil konusu "sosyal güvenlik sistemi"dir. Bunu gerçekleştirmenin yolu vergi yoluyla gelir transferi sağlamayı gerektirir. Bir dizi düzenleme ve vergi toplama işlevi söz konusudur. Ayrıca, sosyal güvenlik kuruluşları devletin ortaya koyduğu ve kamu yönetimince yürütülen bir görev alanı oluşturmaktadır. Sosyal güvenlik olgusu salt, sigorta sistemi olarak

değerlendirilmemelidir. Toplumun en alt kesimi ile en üst kesimi arasındaki gelir düzeyini dengede tutmak, gelirsiz vatandaşlara kaynak aktarmak, uzun dönemde işsizliği ortadan kaldırmak ve en önemlisi vatandaşlara karşılık beklemeden para verme işlevini gerçekleştirmek kamu yönetiminin sosyal kamu hizmetleri bağlamında değerlendirilebilecek hizmetler arasındadır (Le Grand -Robenson, 1985:2-3).

Refah devleti sağlık, eğitim, barınma ve yiyecek yardımları gibi özel sosyal yardımlar ve kamu hizmetlerinden bütün vatandaşların serbestçe ve eşitçe yararlanmaları üzerine kurulmuştur. Buna göre, toplumun her kesiminin bu hizmetlerden yararlanabilmesini devlet sağlamalıdır. Hiç kimse eğitimsiz ve sağlıksız bırakılamaz. Refah devletinin, kamu yönetimine yüklediği görevlerin bir bölümü de, toplumda talebi yoğun ve arzı kısıtlı olan mal ve hizmet üretmektir. Konut yardımı, toplu taşıma gibi alanlarda olduğu gibi, şeker, un, tuz, çimento, elektrik, doğalgaz vs. gibi hizmetler de bu alana girmiş hizmetler arasındadır (Le Grand - Robenson, 1985:5).

1.3. Devlet Anlayışını Değişime Zorlayan Baskılar

Alternatif politik arayışları ya da yeni sağ anlayışı ele almadan önce, refah devletini değişime zorlayan koşulları irdelemekte fayda vardır. 1970'lerin ortaları pek çok batı toplumlarında, önceki 30 yıla ait büyümenin aksine kısmen 1973 petrol ambargosu nedeniyle artan büyük bir ekonomik sıkıntıyı haber vermekteydi. Tüm hükümetlerin yüksek kamu harcamaları, enflasyonun başlı başına bir nedeni olarak görülüyordu. Diğer bir değişle, 1970'lerde kamu harcamalarının, karşı konulamayan artışına paralel olarak bir hoşnutsuzluk dalgası yayılmaya başladı. Artık hükümet harcamalarının sadece savurganlık olduğu, halkın genel refah düzeyini yükseltmekten öte, özel çıkar grupları için yapılan harcamalar olduğu yönündeki bu düşünceler bu dalganın daha da

keskinleşmesine yol açtı (Durgun, 1991:71). Özellikle devletin rolü ve işlevi üzerinde 1980'lerden itibaren siyasal ve ekonomik programa dönüşen büyük baskılar devletin yeniden biçimlenmesinde belirleyici olmuştur. 1980'lere doğru makroekonomik politikalarda büyük değişiklikler görülmeye başlandı. Keynesçilikten monetarizme ve neo-liberalizme, açık ya da örtülü güdümlülüğten "pazar ağırlıklı çözümlere", parasal genişlemecilikten "kısıtlılığa", merkantilizm'den "serbest ticarete" doğru bir dönüşüm gözlemlendi. Bu dönemde büyüyen devlete ve şişen bürokrasiye karşı ön yargılı ideolojik görüşler yaygınlaştı. Düşünce sistemindeki bu kayma, aslında birçok sektörde devletin rolünün radikal biçimde sorgulanması anlamına geliyordu.

Kaynakların dağıtılmasında pazar düzeninin devletten daha az etkili ya da daha az adil olmadığı düşünölmeye başlandı. Bu düşünceler birçok ölkede içsel siyasi değişmeler sonucu iktidara gelen siyasal kadrolar (Thatcher ve Reagan gibi) tarafından somut politikalara dönüştüröldü. Kuşkusuz bu politikaların ardında büyük ölçüde küreselleşen endüstriyel ve finans çevreleri bulunuyordu. Neo-liberal bakış çerçevesinde vatandaşın konumuna açıklık getirilmeye çalışıldı. Buna göre vatandaş, bireysel bir tüketici ya da kamu hizmetlerinin saygın müşterisi olup, bu sıfatla devletten belli standartta hizmet isteme hakkına sahip bir kişidir. Bu bir anlamda devletin rolü ile ilgili kamusal imajın değişmesi demekti. Halk, hizmet isterken bu hizmeti yerine getirecek bürokratik aygıtın maliyetini de düşünmek durumunda kalmalı idi. Bu ise vatandaşın devlet faaliyetlerine karşı eskisinden daha çok duyarlı olması anlamına geliyordu.

Küreselleşme olgusu ile beraber, uluslararası ve kıtalararası yatırım engellerinin büyük ölçüde ortadan kalkmasıyla çok uluslu şirketlerin sayısında ve çaplarında meydana gelen büyüme, yabancı-yerli, kamu-özel kimliklerin birbirine karışmasına ve bu tür "devletsiz firmaların" vergilendirilmesi, denetimi ve tabi

olacakları kuralların düzenlenmesi yetkisi vb. konular, ulusal devletleri ve kamu yönetimlerini büyük ölçüde zorlamaya başlamıştır (Köse, 2003:20).

1.2. Sosyal Refah Devletine Yönelik Eleştiriler

Refah devletine yönelik eleştiriler genelde, klasik liberalizmin yeniden yorumlanmasıyla ortaya çıkan kuram ve uygulamalar çerçevesinden gelmektedir. Bu anlamda, özelleştirme politikalarının da temelini oluşturan geleneksel liberalizm, yeni siyasaların felsefi ve siyasal temelini oluşturmakta, uygulamaya ve günümüze uyarlanması ise kamu tercihi kuramı çerçevesinde gelişmektedir (Demirel, 2006:109).

Bu anlamda geliştirilen eleştirilerin temel varsayımı, kamu hizmetlerinin sağlanmasında üretim faaliyetlerinde devletin doğrudan yer almasını öngören düşüncenin sona erdiği yönündedir. Öte yandan, ikinci bir temel varsayım ise, bireylerin tercihlerinin (seçimlerinin) kamu politikalarına yansıtılabileceği, ancak merkezi ve bürokratik yönetim yapısının bunu gerçekleştiremeyeceği üzerinde yoğunlaşmaktadır.

İkinci Dünya Savaşını izleyen yıllarda iki blok arasında yaşanan rekabet sonucu, daha önce de belirtildiği gibi, ülkeler ekonomide devlet müdahaleciliğine, refah devleti politikalarına dayalı “Keynesçi” uygulamalara yönelmişlerdir. Bu süreçte yüksek büyüme hızına ulaşılmış, istihdamda olumlu gelişmeler elde edilmiş ve ekonomide görece bir istikrar sağlanmıştı. Ancak 1970'lere gelindiğinde refah devleti uygulamalarının yüksek maliyeti, kar oranlarındaki düşüş ve diğer nedenlerle bir kriz sürecine girilmiştir. Batı ülkeleri krizi aşabilmek için üretim yapısında ve teknolojiye değişikliğe gitmişler, bunlara bağlı olarak sermayenin uluslararasılaşmasının önündeki engellerin kaldırılması, özelleştirme, sosyal devletin sınırlandırılması, işgücünün esnekleştirilmesi ve sendikaların güçlerinin azaltılması gibi programları gündeme getirmişlerdir. Yeni

sağ” da denilen bu politikalar 1970’lerde İngiltere ve ABD’de başlayarak bütün dünyaya yayılmış IMF, Dünya Bankası ve OECD gibi uluslararası kuruluşların yardımı ve “yenidünya düzeni” ve “küreselleşme” süreci ile hızlanarak dünyaya yayılmıştır.

Devleti içine girdiği mali krizden kurtarmaya yönelik neo-liberal politikaların siyasal alandaki söylemi olan yeni sağ ekonomik, sosyal, siyasal ve yönetsel boyutlarıyla kapsamlı bir dönüşümü ifade eder (Aksoy, 1998:4). Yeni sağın ekonomik boyutunu oluşturan politikalar ana tema olarak, devlet müdahalelerinin özgürlükleri kısıtladığını ve müdahaleci bir yapının ortaya çıktığını öne sürerek, devletin hedeflerinin ve etki alanının mutlaka sınırlandırılmasını istemektedir (Yayman, 2000:144).

Kamu kesiminin daraltılması politikalarının eleştiri odağını sosyal refah devleti oluşturmaktadır. Arkasına Keynesci ekonomik sistemi alan devlet, özellikle 1945’ten sonra, toplumsal yaşamda, eşitlik, nesnellik, sosyal adalet, özgürlük gibi kavramları kullanarak, kamuya yönelik hizmetlerin hepsini yüklenme ve doğrudan yerine getirme yükümlülüğünü üzerine almıştır. Bunun sonucu yaklaşık 30 yıllık bir süre içinde bütün dünyada devletlerin gerek toplumsal ve ekonomik hayatı "düzenleme" ve gerekse bunlara yönelik "üretim yapma" (eylem) işlevlerinin yoğunlaştığı, örgütsel olarak büyüyerek, canlılığını ve yönetsel-örgütsel etkililiğini kaybettiği görülmeye başlamıştır. Öte yandan, kamu yönetiminin etkililiğini artırmasına yönelik çalışmaların yeterince sonuç vermemesi, giderek sistemin tümü üzerindeki eleştirilerin yoğunlaşması ve devletin sorgulanmasını gündeme getirmiştir. Öncelikle bu eleştirilerin odak noktası olan "refah devleti" yaklaşımlarını ve bunları eleştiren yeni sağcı yaklaşımları açıklamaları gerekmektedir.

Güçlü ve özgür bir birey, özgür bir piyasa ve sınırlandırılmış bir devletten yana olan yeni sağ, kapitalizminin girdiği krizin baş sorumlusu olarak devleti görmekte ve yaşanan krizi onun işlevsel ve kurumsal olarak büyümesinin

kaçınılmaz bir sonucu kabul ederek refah devletine şu eleştirilerde bulunmaktadır (Sezen, 1999:55).

1) Devletin ekonomik yaşama doğrudan (üretici olarak) ya da dolaylı (piyasaları düzenleyici olarak) müdahalesi kamu tekellerine yol açarak bireysel girişim özgürlüğünü sınırlandırmakta, özel girişimler için haksız rekabet yaratmaktadır.

2) Yeni sağa göre, kamu niteliği gereği verimsiz ve pahalı çalışmakta ve kaynak israfına yol açmaktadır. Temel politika araçları olarak piyasanın koşulsuz egemenliği, minimal, gece bekçisi, regüle edici, katalizör gibi adlarla tanımlanan aslî fonksiyonlarına çekilmiş bir devlet, özelleştirme ve deregülasyon (merkezi gücün yerel birimlere dağıtımı) öngörülmektedir.

3) Yeni sağa göre, kamusal hizmetlerini tüketen taraf vatandaş olarak değil, müşteri gibi kabul edilmeli, hizmetler fiyatlandırılmalı ve sadece hizmeti satın alma gücünden yoksun yurttaşlar kupon vb. yöntemlerle desteklenmeli, kamu yönetimi işletmecisi bir anlayışla yönetilmelidir.

4) Yeni sağ ayrıca refah devletinin sosyal harcamalarının haksız gelir transferine yol açtığını savunmaktadır. Görüldüğü gibi yeni sağın savları, özgürlüklerin kısıtlayıcısı, hatta yer yer yok edicisi devlete karşı serbest piyasanın erdemleri üzerinde yükselmektedir. Çünkü zaten piyasa sisteminde var olan rekabet ve uyum, toplumsal refahı kendiliğinden düzenleyecek öz güçlere sahiptir (Güler, 1996:51).

Yeni sağın ana gayelerinden birisi, refah devletini sınırlamak eğer mümkünse parçalamaktır. Goodin (1982), Refah devletinin özgürlükleri azalttığı iddia edilen altı nokta saymaktadır. Refah devleti, 1.vergi verenlerin mallarını istedikleri gibi kullanmaları özgürlüğünü ihlal ederek, 2.hizmetlerin alanını sınırlandırarak, 3.vatandaşları belirli seçimlere babacanca yönlendirerek, 4.fertlerin üstüne bürokratik ve/veya legal kısıtlar yükleyerek, 5.sosyal yardım alanlar

arasında bağımlılık yaratarak ve son olarak 6.başka alternatif sosyal ve politik düzenlemelere muhalefet eden kamu görevlileri ve menfaatçileri arasından kendi çıkar grupları yaratarak özgürlükleri kısıtlamaktadır.

Kamusal seçim kuramcılarına göre refah devleti, bürokratları kendi bütçelerini maksimize eden çıkarıcılar olmaya, onlarla ittifak halindeki politikacıları da bir defa daha seçilebilmek maksadıyla seçmenlere kar kıstası olmaksızın mal ve hizmet vaadinde bulunmaya teşvik ederek kamu sektörünün pervasızca genişlemesine sebep olmaktadır (King, 1987:11).

Refah devletine yönelik eleştiriler, genel olarak liberal amaçlara ve verimlilik koşullarına uygunluk açısından ele alınmaktadır. Bu anlamda eleştirilerin geliştiği genel kavramsal çerçeve verimlilik, eşitlik, bireysel girişim ve özgürlük kavramları içinde sistemin tümüne yöneliktir.

1.2.1 Verimlilik

Refah Devleti üzerindeki tartışmaların ilki, kamu yönetiminin ve bürokrasinin verimsizliği üzerinedir. Devlet elinde tuttuğu kamu hizmetleriyle, kaynakları, hem kullanıcı ve hem de hizmet ediciler tarafından israf ettiği savunulmaktadır. Ayrıca çeşitli düzenlemelerle, verimli üretim yapacak gücü de verimsizleştirmekte olduğu, ekonomideki kaynakların yatırım ve iş gücü açısından savurganca kullandığı vurgulanmaktadır.

Verimlilik açısından eleştirilerin odağı olan hizmetler salt endüstriyel ve ticari hizmetler başta olmak üzere diğer sosyal ve yönetsel hizmetleri de kapsamaktadır. Öncelikle kamunun mal ve hizmet üretiminin maliyetlerinin, özel kişilere göre daha pahalıya oluştuğu savunulmaktadır. Bunun en önemli nedeni, örgütsel ve yönetsel yetersizlikler bir tarafa, çalışma ortamının ve çevresel etkenlerin yol açtığı, işgücü tatminsizliği ve yabancılaşması önemli faktörler olarak gösterilmektedir. Özel kesimin bu alandaki üstünlüğü, üretimde çalışan

kişilerin performansı ile doğru orantılı ücret politikası ve firma amaçları ile kişisel amaçların özdeşleştirilmesiyle ortaya çıktığı görülmektedir. Ancak özellikle sosyal ve yönetsel hizmetlerin özel kesim tarafından üstlenilmesi konusunda önemli toplumsal çekinceler görünmektedir. Bu hizmetlerin sürekli ve güvenceli olarak yürütülmesi gerekmektedir. Örneğin, sigorta hizmetleri, sağlık ve eğitim hizmetleri bunlardandır. Öte yandan, elektrik ve su gibi kimi kamu hizmetlerinin büyük yatırımlar gerektirmesi toplumsal çekincenin bir başka yönüne işaret etmektedir (Brodlin-Young, 1989:136-137). Yeni liberal görüşler, bütün bu hizmetlerin gereklerinin piyasa mekanizması içinde özel kişilerce de yerine getirilebileceğini savunmaktadır.

Yeni Liberallerin tümüyle karşı çıktığı sübvansiyonlar yoluyla devletin refahı artırma politikalarının altında toplumsal faydayı artırma düşüncesi vardır. Bir başka deyişle, sübvansiyonlardan sağlanacak fayda, dış çevreye yayılarak toplumsal düzeyde algılanmasına bağlıdır. Bu konudaki tartışmalar, değişik mal ve hizmet sektörleri arasında gerçekçi bir dışsal fayda analizinin yapılmamasından doğan verimsizlikler olarak değerlendirilmektedir. Örneğin, eğitime sağlanan sübvansiyonlar az olmasına karşın, toplumsal faydası yaygın, sağlık sektörünün çok olmasına karşın toplumsal faydası sınırlı kalabilmektedir (Le Grand –Robenson, 1985:7).

Bir diğer eleştiri odağı ise, kamu hizmetlerinin parasız ya da maliyetin altında sağlanması ile ilgilidir. Bu hizmetlerden yararlananlar aslında fayda-maliyet ilişkisi kurulmadığı için, bireylerin talepleri yapay olarak artmakta, bu da kurumsal harcamaları artırmakta ve kamu yönetimini gereksiz bir büyümeye götürmektedir. Oysa bireyler, gerçek değerini bildiklerinde ve karşılığını ödediklerinde kimi mal ve hizmete olan talepleri azalacaktır. Bir yandan da gerçek taleplerle, ussal ve gerçekçi bir yapılanma söz konusu olacaktır (White, 1989: 523).

Verimsizlikle ilgili diğer eleştirilerin başında kamu bürokrasisinin yavaş çalıştığı gelmektedir. Çıkarılması gereken yasal düzenlemelerin zamanında yapılmasına, çıkarılanların ise büyük bir yığın ve bürokrasi oluşturarak ve bürokratik uygulamalara yoğunluk kazandırarak çalışma ortamından uzaklaşılması ve güncel oluşumlara ayak uyduramaması kamu bürokrasisinin en önemli özelliği haline gelmiştir (Le Grand – Robenson, 1985:8). Buna göre kamu bürokrasisi salt kendi verimsizliğini değil, ekonominin ve toplumun diğer işlevlerinde de düzenleme ve denetim görevleri çerçevesinde verimsizlik yaratmaktadır.

Bir başka verimsizlik odağı olarak, sosyal güvenliğe aktarılan kaynaklar dolayısıyla insanlar bir iş sahibi olmaya ve çalışmak için fırsat aramaya girişmemektedirler. Dolayısı ile sosyal politikalar insanları çalışmaktan kaçırmaktadır ve ekonomide bu işgücünün kullanılmamasına yol açmaktadır (Le Grand - Robenson, 1985:9). İşsizlik sigortası, hayat beklentisinin uzaması, düşük veya durağan nüfus artışıyla ve erken gelen emeklilik nedeniyle sosyal politika uygulayıcısı gelişmiş batı toplumlarında aktif ve üretken olmayan geniş bir nüfus kesiminin daha az sayıdaki çalışan tarafından desteklenen sosyal güvenlik şemsiyesi altında bırakılması sonucunu doğurmuştur.

1.2.2 Eşitlik ve Adalet

Toplumsal birikimin bireyler arasında eşitçe ve adilce dağıtılması refah devletin en önemli amaçlarından biridir. Devletin gelir ve gider dağılımındaki bozulmalara karşı ürettiği çözümler bir yandan, gelirsiz kesime kaynak aktarımı gerektirirken bir yandan da bireyler ve kesimler arasında eşitlik ilkesine uymayan uygulamalar gerçekleştirmiştir. Örneğin, hizmetlerden yararlanma açısından, eğitim, sağlık ve ulaşım gibi hizmetlerde oluşan toplumsal statü farklılığının getirdiği sonuçlara çözüm üretilmemiştir. Buna karşın, bireyler arasındaki eşitliğin sağlanmasında devletin rolünün ağır bastığını düşünenlerde oldukça

yoğunluktadır. Özelleştirme ile başlayan ve liberal serbesti içinde, kaynak kullanımında özel kesimin ağırlık kazanmasıyla, sosyal maliyet ve faydanın hakkaniyete uygun oluşmayacağı, bu nedenle eşitçe ve adil bir biçimde kaynak kullanımının sağlanmasında devletin rolünün yadsınamayacağı vurgulanmaktadır (Walker, 1995: 34-35).

Özel kesimin toplumsal fayda sağlayan sistemlere girmesinde önemli mali sübvansiyonlar ve imtiyazlar ayrılmaktadır. Örneğin, üniversite öğretimi, toplu taşımacılık gibi alanlarda yapılacak sübvansiyonların, toplumsal düzeyde özel kesim elinde eşitçe dağılmasında başarı sağlayacağı inancı giderek artmaktadır. Özel sektörün getireceği eşitlik üzerinde tartışma hizmet dağılımının eşitliği değil, toplumsal refaha olan sonuç değerler üzerindeki dağılımı açısından bakılması gerektiği vurgulanmaktadır. Öte yandan özel sektör, eline sağlıksız bir biçimde bırakılmış kamu hizmetlerinde, özel tekellerin olumsuzlukları görülmektedir. Eşitlik kavramının toplam değerler üzerinde özel sektör açısından olumlu sonuçlar vermesi, toplumsal faydanın yaygınlaştırılması noktasında olumsuz görünmektedir (Le Grand - Robenson, 1985:10-11).

Devletin gelirin yeniden dağılımına yönelik politikaları “başkalarına vermek için başkalarından alma” ya dayalıdır. Bu durum özgürlük ve eşitliğe aykırı olduğu için haksız, bu seçimin özgürce gerçekleşmesini ve bundan sağlanacak doyumu engellemesi nedeniyle acı verdiği için de yanlış olduğu savunulmaktadır. Eğitim, sağlık, emeklilik gibi hizmetlerin sağlanması her şeyden önce vergi yoluyla bir grup insanın gelirlerinin diğerleri lehine azalması, başkalarının sırtından bu kişilerin geçinmesi (free rider) anlamına gelmektedir. Devletin bu hizmetleri vergilerle finanse etmesi, bireyin kendi kazancını denetleyememesine neden olmaktadır. Bundan başka, bireyi, örneğin daha kaliteli eğitim programları düzenleyecek kurumlardan mahrum bırakmakta zorunlu okul ve program seçmeye zorlamaktadır. Hâlbuki insanlar, ellerinden bu gelir alınmazsa, istedikleri eğitim kurumunu ve programını, bedelini ödeme

olanağına kavuştukları için izleyebileceklerdir. Ayrıca ulusal gelir, bir bölümünün bu tür hizmetlere ayrılması nedeniyle azalmayacak ve daha yararlı işlere yönelebileceklerdir (Uysal, 1992:19).

1.2.3 Bireysel Girişim ve Özgürlük

Refah devleti çerçevesinde kamu yönetimine getirilen eleştirilerin en ciddişi, bireysel girişim özgürlüğü ve bunların siyasal özgürlükle ilişkileri bağlamındadır. Refah devletinde vergi toplama ve bütçeleme esastır. Vergi toplama ve harcamalar üzerinde devlet baskıcı ve yukarıdan inme kurallara sahiptir. Refahı oluşturmada çeşitli zorunlu aktiviteler gerçekleştirilmekte ve toplum üzerinde psikolojik bir bağımlılık duygusu yerleşmektedir (Le Grand-Robenson, 1985:13-14).

Özgürlüğün insanlar üzerindeki etkilerinin Refah Devletinde zayıflaması yapısal ve işlevsel oluşumlarla doğrudan ilgilidir. Örneğin, “özgürlüğün birilerinin amaçlarını birileri nasıl isterse öylece yapabilmek (King, 1987:43)” olarak tanımlarsak; Refah Devleti bu anlamda özgürlüğü artırıcı bir özelliğe sahiptir. Öte yandan, Marksist anlamda, devletin kesinlikle özgürlüğü ve eşitliği kısıtlayan bir kurum olarak değerlendirildiği unutulmamalıdır.

Özelleştirme bağlamında, Refah devleti özel girişim duygusunu zayıflatıcı bir özelliğe sahiptir. Devletin sektörel anlamdaki kararları, tek taraflı olarak alması da özgürlüğe engel teşkil edebilmektedir. Bu kamunun düzenleme yetkisinden gelmektedir. Bu düzenlemenin temel amacının toplumsal refahı ve adaleti sağlamak olmasından dolayı, özgürlük ve eşitlik ilişkisinin olumsuz yönde etkilendiği savunulmaktadır. Devletin bu amacı refah ve eşitliği özgürlüğün ön koşulu ya da seçeneği haline getirmektir. Bunun sonucu, ekonomik özgürlük terk edilmektedir. Oysa liberalizmin özünde bireyin ekonomik özgürlüğü refahın ve

siyasal özgürlüğünün itici gücü olmuştur. Bu nedenle ekonomik özgürlük hem siyasal özgürlüğe ulaşmada bir araçtır hem de tek başına bir amaç niteliğindedir.

Toplumsallık kavramı, refah devleti içinde bireysel çıkarlardan toplumsal çıkarları üstün tutan temel amaçlardan biridir. Toplumsallık anlayışı, sonucunda toplumsal mal ve hizmet yapılanmasını getirmektedir ve kamu hizmetleri kavramının alanını genişletmektedir. Toplumsal yapıda oluşan bu türlü düşünsel faktörlerin bireyselteliği zayıflattığı inancı hâkimdir.

Robert Goodin, refah devletinin özgürlük ve özel girişimciliği kısıtlayan özelliklerini şöyle sıralamıştır (King, 1987: 44–45).

1. Vergi mükellefleri üzerinde oluşan yük artmakta ve mal sahibi olma hakkına karşı cesaret kırıcı bir özellik yaratmaktadır.
2. Hizmet sektörünün alanı sınırlı tutularak standart ve tek düzen sistem oluşturma eğilimindedir.
3. Babacan bir devlet anlayışı içinde, vatandaşları tanımlanmış ve önceden tasarlanmış seçmelere yönetmektedir. Kamu tercihinin, bireysel tercihlerin üzerine baskıcı bir biçimde üstün tutmaktadır.
4. Bürokratik ve legal bir sınırlama söz konusudur.
5. Alternatif gelişmeye karşı koyucu ve bağımlılık isteyen bir özellik oluşmuştur.
6. Desteğini, toplumsal refahı düşürme eğiliminde olan gruplar ile bürokrasi gibi çeşitli çıkar gruplarından alır. Bunun dışındakiler ikinci plandadır.

Kamusal seçim kuramına göre, refah devletinin ekonomi üzerindeki düzenlemeleri bireysel tercihlerin ortaya çıkarılmasına engel olmaktadır. Devletin ekonomik alana üretken olmayan bu müdahalesi, ekonomik etkinliklerin bireyin özgür seçimi olmasını engellemekte, ekonomik işleyişin gönüllü iş

birliğine göre işlemesini ve bireysel ve özel niteliğini bozmaktadır. Böylece bir yandan kalkınma duraksatılmakta, bir yandan da bireyin kendiliğinden (başkasınca kontrol edilmeyen) ekonomik eylemleriyle beslenen, ekonomik özgürlüğü sınırlandırılmakta ve seçme özgürlüğünün alanı daraltılmaktadır. Öte yandan devletin ekonomik ve toplumsal politikaları ile kimin ne kadar alacağı, bireyin işini, ailesini ve mülkiyetini etkileyen kararları ve tercihleri bireyin hiyerarşik ve katı bir biçimde sunduğu seçeneklerle sınırlandırmaktadır. Bir başka deyişle, toplumda refah, eşitlik ve özgürlük sağlamak için, kaynakların dağılımını emredici bir biçimde yapmaktadır (Uysal, 1992: 18–20). Refah devletine getirilen eleştirilerin oluşturduğu ortamda çözüm önerisi olarak ortaya çıkan arayışlar Yeni-Sağ adı altında bir araya toplanmaktadır.

1.3. Yeni-Sağ Yaklaşımı ve Uygulanışı

Politik olarak şu an, Yeni-Sağ'ın, çelişkili iki koldan oluştuğu geniş bir biçimde kabul edilmektedir: Bunlar, liberalizm ve otoriteryanizm'dir. Liberalizm'in kökleri Adam Smith ve Milton Friedman'ın serbest-pazar vurgusuna dayanırken, otoriteryanizm, demokratik ilke ve süreçlere olan güvensizliği vurgulamaktadır. Kısaca, liberalizm, devletin kısıtlandığı bir pazar mekanizmasına büyük önem atfederken, otoriteryanizm kontrolün merkezileşmesini istemektedir (Higgins, Allmendinger, 1999:3). Desmond King, Yeni-Sağ'ı oluşturan iki ana unsurun ekonomik alanda liberalizm ve sosyal alanda da muhafazakârlık olduğunu söyler (King, 1987: 8). Devletin ekonomik alanda bir noktaya kadar çekilmesi, daha açık bir dille makro-iktisadi istikrarı sağlamak amacıyla sosyal devlet harcamalarının kesilmesi ve devletin bir işveren olmaktan çıkarılması gerektiği iddia edilirken; diğer yandan, bu değişimin yol açacağı boşlukların ve toplumsal tepkilerin aile, din, milli kimlik gibi muhafazakâr kurum ve değerlerle örtülmesi amaçlanmıştır. Diğer bir ifade ile piyasanın önceliği ve asgari devlet gereği korunurken; geleneğin, dinin, ailenin ve milli kimliğin önemi ve bu kurumların

yapılandırılması ve muhafaza edilmesi için güçlü devlet fikri yeni sağ ideolojisinin temelini oluşturmıştır (Topal, 2002: 67).

Aslında iki kol arasında açık bir gerilim vardır. Liberalizm kökten müsamahakâr ve aşırı bireyselci iken, muhafazakârlık otoriter ve devletçidir. Bununla beraber, her ikisi de sosyal demokrasinin fikir, uygulama ve kurumlarına düşmandır. Her iki kol, devletin sosyal alanlarda piyasa ilkelerini tesis etmedeki rolünü öne çıkararak kazanılmış hakları ve sınırlayıcı uygulamaları yasaklaması konusundaki önemini göstermek suretiyle (yeni sağ'ın önderlerinin gözünde) felsefi açıdan olmasa da politik açıdan, aralarındaki gerginlikleri çözmüş görünmektedirler (King, 1987:8).

Yeni sağı farklı kılan husus ise, bu gibi liberal ilkelerin gelenek, otorite ve ulusal kimlik üzerine kurulu toplumsal düzen ile ilgili muhafazakârlığı bağdaştırabilme şeklidir. Bu nedenle, liberaller ve muhafazakârlar, savaş sonrası kapitalist toplumlarda yaşanan sosyalist büyümeye karşı mücadele etmede işbirliğine gitmişlerdir.

Yeni sağ liberal ekonomik ve politik ilkenin özü, piyasa mekanizmasının (piyasanın, kıt kaynakların dağıtımında ve kullanımında var olduğu farz edilen büyük verimliliğinden dolayı) ekonomik refahı ve devletin müdahalelerini kısıtlamak suretiyle de bireysel özgürlüğü en üst düzeyde gerçekleştircisi olmasındaki üstünlüğüdür. Özgürlük, devlet tarafından verilen olmaktan ziyade piyasa tabanlı olmalıdır. Geleneksel liberal inançlarla uyumlu olarak piyasa güçlerine ve *laissez-faire* politikalara yönelik ideolojik tercihler söz konusudur. Bireye vurgu (genellikle sağlıklı, çalışan, eğitilmiş, beyaz yetişkin erkek olarak anlaşılmalı), devlet için kısıtlı rol ve engelsiz piyasa gibi ilkeler klasik politik ve ekonomik liberal gelenekten gelmektedir. Sonuç olarak, çağdaş yeni- sağ liberalizmi aslında klasik liberal geleneğin yeniden söylenmiş halidir diyebiliriz. Anahtar ilke, sosyal düzenin kendi kendini düzenleyebildiği varsayımı ile beraber

olarak piyasa güçlerinin mümkün olan en geniş haliyle serbestçe işlemelerine imkân sağlamak ve böylece devlete, piyasa aksaklıklarını azaltma veya piyasa başarısızlıklarını dengelemek hariç piyasalara müdahale için özel bir ihtiyaç duymamaktır. Günümüzde bu nevi klasik liberal değerler, ekonomik politikalar konusunda devlete sınırlı görev yükleyen monetarizm doktrini ile birlikte anılmaktadır. Monetaristlere göre, devletin ekonomideki görevi para arzını kontrol etmekle sınırlı olmalıdır. Eğer bu yapılırsa, ekonomi kendi kendini düzenleyecektir (King, 1987: 8–11).

Yeni liberal akımın en önemli temsilcilerinden ve 20. yüzyılın önde gelen filozoflarından F. A. Hayek'e göre, liberalizm devletin iktidarını asgari düzeye indirgemeye dayalı bir öğretiler ve bu politik düzeyde en ileri hedefe yani özgürlüğe ulaşmak için gereklidir (Durgun, 1991:72). Liberalizm, devleti özgürlüklerin önündeki en büyük potansiyel engel olarak kabul etmektedir. Yetkisi ve ekonomik kaynaklara müdahalesi itibariyle sınırsız bir devlet, Hayek'in ifadesiyle, **"bir çeteden farksızdır"**. Bir toplumun en geniş organizasyonu ve hiyerarşik olarak en yüksek otoritesini devlet oluşturduğu için, devletin mutlak anlamda sınırlandırılması gerekmektedir. Liberalizme göre, "hükümetin şeklinin ne olduğu (anayasal krallık ya da demokrasi) sorusu, bu hükümeti bağlayan kuralların mahiyetinden daha az önemlidir. Burada kast edilen, bir kanunun çoğunluğun ya da onun kontrolündeki parlamentonun eseri olmasının, bu kanunun baskıcı olmayacağı anlamına gelmez. Bu noktada ortaya çıkan bir ayrım demokrasi ve liberalizm arasındadır. Demokrasi, egemenliğin kimde olduğu ve kanunların nasıl yapılacağı ile ilgiliyken, liberalizm egemenliğin nasıl kullanıldığıyla ve kanunların içeriğiyle alâkalıdır. Devletin doğuşuyla ilgili görüşleri ne kadar farklı olursa olsun, anarko-kapitalistler dışındaki klasik liberal yazarlar devlete aynı sınırlı görevleri yüklerler: Adalet, iç güvenlik ve ulusal savunma. Başka bir deyişle, mahkemeler, polis ve ordu. Bu görüşe göre, devletin sosyal adaleti sağlamaya yönelik yeniden dağıtımcı politikalar izlemesi ise sakıncalı kabul edilmektedir. Piyasa ekonomisi içinde oluşan gelir

dağılımının "gayri adil" savı ile devletin daha adil olduğuna inanılan ölçütlere göre yeniden dağıtım işlevini yerine getirme isteği hem gerçekleştirilemez hem de bireyin hak ve hayatına müdahale niteliği taşımaktadır. Dolayısıyla, devletin, bu üç fonksiyonun sınırlarını aşan ölçülerde zor kullanmasını önlemek için genel, soyut kurallarla bağlamak gerekir (Günaydın, 2001: 7).

Hayek, bireysel özgürlüğün korunması için devlet otoritesinin iyice kısıtlanmasını önermektedir. Zira devlet otoritesinin hâkimiyeti yasalar hâkimiyetinden kaynaklanmaktadır. Bu açıdan devlet bir dizi yasalara uymaya zorlanmasıyla bürokrasinin etki alanını genişletmek için yasaları istediği gibi kullanması –otoritesi sınırlandırılarak- önlenmiş olur. Çünkü bürokrasi bu sınırları bir kez aşmaya görsün, bireyin özgürlüğünün kısılmasını ve toplumun köleliğe düşmesini artık kimse engelleyemez. Yani hükümetin eylem alanını bildiği gibi yaymasının önüne geçilemez. Bu bakımdan Hayek'e göre her türlü devlet müdahaleciliği totalitarizme giden ilk adımı oluşturur (Durgun, 1991: 72).

Hukukun hâkimiyetinin nihai anlamı, yönetilenler üzerinde kişilerin değil kanunların egemen olmasıdır. İnsanların beşeri ilişkilerinde ihtilaf çıktığında ihtilafın tarafının kimler arasında olursa olsun son sözü söyleyenin kişiler değil; soyut, eşit, genel kurallar olduğu yerde hukukun hâkimiyeti var demektir. Hukukun hâkimiyetinin amacı keyfi, dolayısıyla despotik gücün yerinin hukuka bağlı ve hukukla sınırlı güç tarafından alınmasıdır. Hukuk devletin en önemli unsurlarından biri kişilerin temel hak ve hürriyetlerinin hukuken tanınması ve korunma altına alınmasıdır. Temel hak ve hürriyetlerin tanınması, her şeyden önce bunların güvence altına alınmasıyla birlikte anayasal düzenlemeye kavuşturulmasıyla oluşmaktadır (Günaydın, 2001: 7–8).

1.3.1 Kamusal Seçim Kuramı

İdeolojik kaynakları bakımından Yeni Sağ ideolojiye dayanan yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının en önemli kuramsal kaynaklarından biri de kamusal seçim kuramıdır. Kurama göre, gerek kamu yönetiminde gerekse özel kesimde karar alma ve uygulamaya ilişkin tercihleri aynı temel nedenlere göre belirlenmekte, her iki kesimin karar ve uygulama sürecinde yer alan aktörlerin özel çıkarlarını en yükseğe çıkarma arayışları çerçevesinde şekillenmektedir. Buna göre, özel girişimcilerin piyasaya mal ve hizmet sunmasında arz ve talep ilişkileri çerçevesinde kâr beklentisi belirleyicidir. Tıpkı bunun gibi, siyasal sistemin belirleyici aktörü olan seçmenler, baskı grupları ve politikacılar ile kamu örgütlerinde görev yapan yöneticiler de siyasal süreçler içinde yer alırken rasyonel kaygılarla hareket etmekte, çıkarlarının peşinde koşmaktadır. Söz konusu koşuş, politikacılarda yeniden seçilme isteği biçiminde ortaya çıkarken, bürokratlarda koltuklarını koruma, terfii, ya da elde ettikleri maddi ve manevi kazançları artırma çabası biçiminde kendisini göstermektedir. Özel kesimde faaliyet gösteren girişimcinin, kâr maksimizasyonu peşinde koşması, piyasanın mantığına ve rekabet şartlarının ortaya koyduğu gereklere göre işletmesinin toplam performansını dolayısıyla başarısını artırırken; siyasal aktörlerin ya da bürokratların karar ve uygulamalarında kamusal seçim kuramına göre kişisel çıkarlarını en üst düzeye çıkarma amacıyla hareket etmeleri aynı yönde sonuç doğurmamakta, kamu örgütünün performansının azalmasına, dolayısıyla amaçlarından sapmasına yol açmaktadır (Saran, 2004: 76).

Liberal tartışmalar ekseninde geliştirilen önermeler, kamusal seçim kuramlarıyla eklemlenerek, bazı muhafazakâr söylemlerle de desteklenmektedir. Piyasa ekonomisinin başlıca düşünce akımlarından esinlenen kuramcılar, kamu işletmeciliğinin kuramsal temellerinin inşasında belirleyici olmuşlardır.

Kamusal seçim kuramcılarının liberalizmin kamu girişimine yönelik değerlendirmelerine yaptıkları en temel katkı refah devleti döneminde yerleşiklik kazanan düşünsel yapının tersyüz edilmesinde ortaya çıkar. İlk olarak siyasal alanın “talep yönlü” analizine yoğunlaşan kuramcılar piyasa, tüketiciler ve firmalarla kurulan ilişki bağlamında partilerin birbirleriyle nasıl rekabet ettiklerini ve seçmen tercihlerinin nasıl yapıldığını incelemişler ve siyasal partilerin kamu harcamalarının artması yönünde yeni vaatlerde bulunmaktan kaçınmadıklarını ileri sürmüşlerdir. Bu yaklaşıma göre, seçmenlerin taleplerini piyasada olduğu gibi rasyonel bir zeminde değerlendirme olanağı yoktur. Bu nedenle, demokrasilerde devlet harcamalarının artması yönünde bir eğilim söz konusudur. Dolayısıyla, devlet hizmetlerindeki aşırı-arz nedeniyle, kamu harcamaları artmakta ve bürokratik mekanizma genişlemekte, hükümetler de giderek daha fazla piyasaya müdahale etmek zorunda kalmaktadır. Daha sonraları ise kamusal seçim kuramcıları söz konusu analizi “arz yönü”ne kaydırarak kişisel çıkarları peşinde koşan, rasyonel bireyler olarak politikacı ve bürokratların davranışları üzerinde durmuşlardır (Pekel, 1994:105–106’dan aktaran Gülsarı,2004:7).

1.3.2 Yeni-Sağ Anlayışının Uygulanışı: Thatcherizm ve Reaganizm Örneği

1973 petrol krizinin kesin bir netlikle ortaya koyduğu ekonomik bozulmanın sonuçlarıyla mücadele maksadıyla Yeni Sağcı liberal fikirler 1970’lerden beri ABD ve İngiltere’de gelişmekteydi. Devletin ekonomiye ve toplumsal yaşama müdahalelerini özgürlüklerin kısıtlayıcısı, bu alanların tümüyle piyasa mekanizmalarına bırakılmalarını ise demokrasi ve özgürlüklerin ön koşulu olarak kabul eden bu anlayış, İngiltere’de Thatcher ve ABD’de Reagan hükümetlerinin ürünüdür (Doğan, 2002: 41). İngiltere’de 1979 yılında Margaret Thatcher ve ABD’de 1980 yılında Ronald Reagan hükümetleri tarafından uygulamaya konulan arz yanlısı neo-liberal ekonomi politikaları ve siyasal

muhafazakârlık kapitalizmin içinde bulunduğu krizi çözmeyi amaçlayan bir strateji programıydı.

1.3.2.1 Thatcherizm

Yeni sağcı politikaların bir ekonomik ve siyasal program olarak pratikte uygulanışının ilk örneği olarak akla gelen Bayan Thatcher'in Muhafazakâr Parti Hükümetidir. Thatcher Hükümetlerinin ilk politik öncelikleri kamu harcamalarının ve kamu sektörünün azaltılması, monetarist ekonomik hedeflerin benimsenmesi, kamu iktisadi teşekküllerinin özelleştirilmesi ve sendikaların ekonomi politiğindeki etkilerinin zayıflatılması etrafında toplanmıştı (King,1987). Bu politikaların ana temaları liberal ekonomik anlayıştan kaynaklanmaktaydı. Kanunların uygulanmasındaki sıkılık, otoriterlik, izlenen dış politika, güçlü devlete, eğitime ve aile kurumuna sıkça yapılan vurgular izlenen politikaların muhafazakâr yönünü oluşturmuştur.

Savaş sonrası İngiliz Hükümetleri keynesci makro-ekonomik politikaları uygulayarak tam istihdamı sağlama sorumluluğunu bilinçli bir biçimde benimsediler. Ayrıca, temelleri bu yüzyılın başlarında atılmış olan refah devletin kapsamı genişletildi: Sağlık hizmetleri, emeklilik ve vb. büyük ölçüde “millileştirildi” ve eğitim imkânları yaygınlaştırıldı. Doğrudan doğruya ekonomik düzeyde endüstriler devletleştirildi ve sonunda kimsenin memnun kalmadığı bir şekilde, politik kontrolün ve ticari özgürlüğün karıştırıldığı, karmaşık bir organizasyon oluşturuldu. (Barry, 1989:116–117) Adem-i merkezi yönetim yerine merkezi yönetimin, özel girişim yerine kamu girişiminin tercih edilmesi, 1970’li yılların İngiliz politik hayatının göze çarpan özelliği haline geldi. 1970’li yıllar boyunca, kamu harcamalarında büyük artışlar, kamu sektöründe istihdam artışı ve sosyal refah ağının alabildiğine genişlemesi şeklinde devam edecekti. (Barry, 1989: 128).

Aslında, merkezi planlama, kamu kesiminin büyümesine yol açan politikalar konusunda İşçi Partisi ile Muhafazakâr Parti arasında belirgin fark yoktu. Her iki parti de iktidarda oldukları sürelerde refah devleti mutabakatına bağlı kalmışlar, ekonominin, hükümetin, sendikaların ve iş çevrelerinin kararlarıyla yönetimini pekiştirmişlerdir. 1971 tarihli Endüstriyel İlişkiler Kanunu yoluyla, işçi sendikalarının hükümetin işlerine daha fazla müdahil olmalarının yolu açıldı. Böylece sendikalar yenilmez oldular.

Bu, enflasyon oranında görülen önlenemez artış ve kamu harcamalarının G.S.M.H. içindeki payının artışı ile birlikte İngiliz politikalarının durumu hakkında ileri derece de endişe duyulmasına yol açtı. Düşük büyüme oranı, yüksek kamu harcamaları ve aşırı sendikal güç İngiliz sistemini tarif eden bir eleştiri oldu. 1974–1979 yılları arasındaki İşçi Partisi Hükümetini sosyal ve ekonomik politikada nitelik yönünden herhangi bir değişiklik ortaya koyamamıştır. Bu dönemin en belirgin yanı sendikal gücün daha da artması, devamlı enflasyon ve kamu sektörünün daha da büyümesidir. Her ne kadar, Bayan Thatcher’ın 1979 seçim zaferi genel ekonomik ve siyasal mutabakata karşı ilk meydan okuma gibi görülse de, İşçi Partisi Hükümetinin IMF’nin baskılarıyla da olsa ekonomik ve sosyal politikaların değiştirilmesi yönündeki adımları bu değişimin başlangıcıdır. Böylece, İngiltere’de kabul edilmiş politik ve sosyal değerlerin esaslı bir biçimde gözden geçirilmesi için ortam hazırlanmış oldu.

Thatcher Hükümetinin ilk zamanlarındaki, enflasyon artışı İşçi Partisi Hükümeti zamanından kalma kamu borçlarını ödeme mecburiyeti ile para politikalarındaki acemilikleri ile açıklandı. Daha sonraları enflasyon oranı devamlı azaldı. Bunda “makro-ekonomik politikaların amacı, büyüme ve istihdamın gerçekleştirilmesi değil, enflasyonun yenilmesidir” anlayışına geçişi görebiliriz (Barry, 1989: 156). Thatcher Hükümetinin temel politikalarını; 1. Kamu

harcamalarının kısılması veya monetarist politikalar yoluyla enflasyonun düşürülmesi, 2. sendikaların etkinliğinin ve gücünün sınırlandırılması, 3. özelleştirme oluşturmaktaydı (King, 1987: 113-123). Thatcher döneminde kamu harcamalarının kısılması ve uygulanan monetarist politikalar enflasyonu düşürmesine rağmen, bunun bedeli olarak Thatcher döneminde işsizlik çok büyük oranda artmıştır. Thatcher Hükümeti için sendikaların güçsüzleştirilmesi süreci kendi ekonomik ve sosyal politikalarının merkezi hedefi olmuştur. Uygulanan monetarist politikanın getirdiği kitlesel işsizlik sendikaları ve üyelerini öyle hassas bir noktaya getirmiştir ki hükümetin politikalarına karşı eski militarist dirençlerinden ve kapasitelerinden uzaklaşmak zorunda kalmışlardı (King, 1987: 120).

Özelleştirmeden amaç, kamu ile özel sektör arasındaki dengeyi sonraki lehine değiştirmek ve kamu sektörünü olabildiğince piyasanın etkilerine ve uygulamalarına açmaktır. Yeni Sağa göre piyasa mekanizması etkin dağıtım açısından kamu hizmeti anlayışına karşı üstünlüğü bulunmaktadır (King, 1987: 123). Thatcherizm, neo-liberalizmin anti-kolektivizm ve anti-devletçiliğine muhafazakâr bir felsefe içinde en yüksek yenileşmeyi kazandırmıştır. Thatcher'in popülizmi ulus, aile, görev, otorite, standartlar, gelenekselcilik gibi temalarla yeni-liberalizmin öznel çıkar, rekabetçi bireysellik ve devlet karşıtlığı gibi zengin bir içeriğe sahiptir.

1.3.2.2 Reaganizm

Reagan Yönetimi, yeni sağın kendi ekonomik ve sosyal politikaları üzerindeki etkisini açıkça beyan etmektedir. Reagan'ın politikaları arz yönlü ekonomik reçetelere yani savunma hariç kamu harcamalarının kısılması, savunma harcamalarının artırılması ve ekonomide deregülasyona dayanmaktadır. Reagan yönetimi, refahın sağlanmasında ve ekonominin

yönetiminde devletin yüksek rolüne soğukluk duymaktaydı. Refah devletinin faydalanıcıları üzerindeki ters etkileri, adaletsiz vergi yükü dağılımı ve piyasa süreçlerine olan etkisi bakımından Yeni sağcı politikalara bağlıydı. Bozulmamış piyasa sürecinin en etkin olduğuna dair inancı nedeniyle devletin ekonomik faaliyetlerdeki rolünün azaltılması için çalışıyordu. Öte yandan ailenin, dini ve ahlaki değerlerin Amerikan siyasasında yeniden canlandırılmasına büyük önem veriyordu (King, 1987:138).

Arz ekonomisine göre yüksek vergi oranları, işçilerde çalışma yerine boşta vakit geçirmeye, girişimcilerde ise düşük üretkenliğe sebep olmaktadır. Vergi oranlarının azalmasıyla işçilerin gelirleri dolayısıyla çalışma azimleri, işadamlarının da üretkenlikleri artacak toplam ekonomi bu sayede canlanacak ve devletin gelirleri daha da artacaktır. Reagan'ın politikaları şu beş unsurdan oluşmaktaydı;

- 1) Artan parasal teşviklerle ekonomiyi canlandırmak için vergide kesintiler,
- 2) Enflasyon ile mücadele için para arzının devletçe kontrolü,
- 3) Savunma dışı (çoğunlukla refaha yönelik) hükümet harcamalarında büyük kesintiler,
- 4) Kamu savunma harcamalarında büyük artış,
- 5) Hükümet tarafından ekonomide yaygın deregülasyon (King, 1987:153).

1.4. Yeni Sağ Göre Kamu Hizmeti Anlayışındaki Değişimler Ve Kamu Yönetimi

Küreselleşmenin getirdiği piyasa değerlerine yönelik sürecinin etkisinde kamu hizmeti alım satım değerleriyle ifade edilen bir meta, kamu yönetimi birimleri de serbest rekabet ortamında karlılık ve verimlilik ilkelerine göre faaliyette bulunmaları gereken özel işletmeler benzeri birer kamu işletmesi biçiminde ele alınmış, bunun doğal sonucu olarak kamu hizmetinden faydalanan vatandaşlar birer “tüketici” ya da “müşteri” olarak görülmeye başlanmıştır.

Kamu yönetimindeki değişimi daha iyi ortaya koyabilmek için küreselleşme öncesi ve sonrası düşünce ve değerlerdeki değişimin temel özellikleri aşağıdaki şekilde ortaya konabilir.

Refah devletinin kamu yönetimi anlayışına hâkim olan sosyal adalet, eşitlik, kamu malı, toplumsal sorumluluk, toplumsal dayanışma gibi kavramların yerine yeni dönemde sınırlı devlet, özelleştirme, rekabet, gönüllülük, bireysel sorumluluk, karlılık, verimlilik gibi kavramlar gelmiştir.

Kamu yararı, kamu çıkarı, kamu güvencesi, ortak çıkarın gözetilmesi gibi ilkelerin zayıflamasına karşılık, kişisel yarar ve çıkar, kendi kendine yeterli olma, kar ve başarı elde etme, risk alma ve girişimcilik gibi değerler ve düşünceler güçlenmiştir² Keynesci refah devletinin “tam istihdam” a ve “tam zamanlı çalışma” esasına dayalı çalışma düzeni ile gelir dağılımını dengeye kavuşturucu, kapsayıcı sosyal güvenlik ve sosyal adaletçi harcama politikalarının yerini kısmi zamanlı, kısa dönemli ve sözleşme esasına dayalı çalışma düzeni ile devletin piyasanın işleyişine ve kesimler arasındaki ekonomik dengelere karışmadığı, tam rekabete dayalı serbest piyasa düzenini amaçlayan “friedmancı” politikalar almıştır (Saran, 2004:19).

Küreselleşmenin getirdiği zihniyet değişimi ile şekillenen yeni kamu yönetimi:

- Katılılıktan esnekliğe,
- Hizmeti bizzat sağlayıcı ve sunucu olmaktan, düzenleyici, kolaylaştırıcı ve katalizör olmaya,

² (Galbraith, “*The Culture of Contentment*” Houghton Mifflin Company 1992’den aktaran Saran, 2004:18).

- Kapalılıktan şeffaflığa,
- Edilgen ve yönetilir olmaktan aktif ve katılımcı olmaya,
- Sorumsuzluktan hesap verebilirliğe,
- Kaynakların israfından etkili ve verimli olmaya
- Belirsizlikten öngörülebilir olmaya doğru esaslı bir değişim sürecine girmiştir (Saran, 2004:21).

Devlet faaliyetlerini meşrulaştıran "kamu yararı" gerekçesi liberallerin karşı çıktığı bir kavramdır. Öncelikle "iyi", ancak tek tek bireyler için söz konusudur, birinin yararına olan diğerinin zararına olmaktadır. Toplumun geneli için ortak yarar kapsamına alınabilecek hizmetler oldukça sınırlıdır. Ortak bir iyi, toplumun üyelerinin bireysel iyiliğinden üstün olarak düşünüldüğünde, bir kesimin iyiliği için diğerlerinin ya da azınlığın kurban edilmesi ve ortak iyi düsturuna boyun eğmesi anlamına gelmektedir. Bu sebeple, "kamu yararı" kavramı, devletin yeniden dağıtımcı rolüne bürünmesinin haklı gerekçeleri olamaz. Ayrıca devletin faaliyetlerinin artması büyük bir bürokratik mekanizmayı da doğurmaktadır. Atanmışlar (bürokratlar), çoğu zaman seçilmişlerden (politikacılar) daha güçlüdür ve devletin otorite ve yetkisini en geniş ölçüde kullanılmaktadırlar. Bürokrasinin sınırlandırılması sorunu, bürokratların kişisel özelliğinden değil, siyasal rejimin karakterinden kaynaklanmaktadır. Totaliter sistemlerdeyse, bürokrasinin hâkimiyeti tahakküme dönüşmektedir.

Avrupa'da devletin küçültülmesi doğrultusundan gösterilen çabaların dikkati çekecek boyutlarda olduğu söylenebilir. Örneğin "bütçe disiplini", "mevzuatçılığın" hafifletilmesi (kontrollerin kaldırılması ve yönetsel formalitelerin basitleştirilmesi); "pazarlaştırma" (bürokratik tahsis yerine bazı hizmet alanlarını rekabete açma), devlet otoritesinin taşrada atanmışlara ya da bölgesel kuruluşlara devri gibi konularda önemli adımlar atılmıştır. Ancak bütün bu uygulamalarda tek modelden söz etmek olanaksızdır. Örneğin İngiltere hızlı bir özelleştirmeci ama merkeziyetçilik konusunda katı tutum içindedir. Buna karşılık

Belçika özelleştirmede çekingen ama, adem-i merkezci uygulamalarda radikaldır. Öte yandan bazı örneklerde uygulanan programlar açıkça radikal gözükmesine karşın (örneğin Fransa ve İngiltere'de uygulanan özelleştirme ve yerinden yönetim uygulamalarında) yine de devlet çıkarlarını saklı tutan özel güvencelerle kamusal ilgi devam etmektedir. Hatta bazı durumlarda kimi hizmetlerin (su, elektrik, gaz vb.) özelleştirilmesi (örneğin İngiltere'de), devletin, bu kez dolaylı bir biçimde düzenleyici kurumlar aracılığıyla daha ayrıntılı ve daha etkili denetimini gündeme getirmiştir. Kaldı ki bütün bu programların orta ve uzun vadede ne gibi sonuçlar getireceği de belli değildir. Bir süre sonra görülecek sakıncalar ve eksiklikler pek ala istenmeyerek de olsa devlet müdahalesini gerektirecek ortamlar oluşturabilmektedir (Chevalier, 2001:18).

1.4.1 Kamu Yönetiminin Görev Alanı ve Kamu Hizmeti Anlayışında Değişim

Burada kullanılan kamu yönetimi kavramı geniş bakış açısı içinde kurumsal bir ayrışmadan daha çok işlevsel anlamda kamusal yönetim ve örgütlenme biçiminin uygulandığı kamusal görev, ödev, yetki ve sorumluluk alanlarının oluşturduğu bir çerçeveyi anlatmaktadır. Kamu yönetimi ve kamu hizmeti ilişkisi, kamu yönetiminin görev alanını belirleyen iki temel kavramla ortaya çıkmaktadır. Bunlar kamu hizmeti ve kolluktur. Kamu yönetiminin görev alanının daraltılması yoluyla devletin küçültülmesi, kamu hizmetleri ve kolluk olarak bilinen bu görevlerin azaltılması veya kamu yönetiminin görev alanından çıkartılması anlamına gelmektedir.

Öte yandan toplumsal ve ekonomik gelişmeyi sağlamak amacıyla, kimi zaman doğrudan bireylere, kimi zaman ise toplumun ve ekonominin belli kesimlerine yönelik özendirme, yönlendirme, teşvik ve destekleme işlerinin yürütülmesi kamu yönetiminin görev alanına girmektedir. Bir başka görev alanı

ise, çeşitli yönetim politika, strateji ve yöntemlerini belirlemektir. Kalkınma planları ve yıllık programların hazırlanması bunlardandır. Sonuç olarak kamu yönetiminin görev alanını oluşturan işlevler, kamu hizmetleri, kolluk, özendirme ve destekleme işlemleri, öngörme ve alternatif belirleme ve yönetim sürecini oluşturan işler olarak özetlenebilir (Duran, 1982:243–247).

Kamu hizmeti kavramı 20. yüzyılın başlarında, “Devletin, toplumun ortak gereksinimlerini karşılamak amacıyla giriştiği tüm faaliyetlerin kamu hizmeti taşıdığı” şeklindeki klasik bir anlayışla açıklanmaktaydı (Duran,1982:23). Devletin görevlerinin sosyal refah devleti anlayışı ile giderek artmasının yanı sıra liberal ekonomik sistemin gelişmesi sonucu özel kesimin başta endüstriyel ve ticari kamu hizmetleri de dâhil olmak üzere birçok hizmeti yapabilir hale gelmesi, bunların artık kamu hizmeti niteliğini kaybettiği şeklindeki anlayışı kuvvetlendirmişti. Söz konusu hizmetlerin özel kesimce üretilmesinin kamuya daha yararlı ve verimlilik açısından uygun olacağı yönündeki görüşler ağırlık kazanmaya başlamıştır. Dolayısıyla, aynı tür hizmetin hem kamu ve hem de özel sektör tarafından yapılıyor olması kamu hizmetleri kavramının tanımına da yeni boyutlar kazandırmıştır. Kamu hizmeti kavramının sürekli değişim arz eden özellikleri şöyle sıralanabilir:

1. *Organik zorunluluk*: Kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılma zorunluluğunu ifade etmektedir. Her ne kadar günümüzde kamu hizmetlerinin özel kesimce kamunun gözetiminde veya değil yürütülebildiği bilinen bir gerçektir.

2. *Yönetim biçimi*: Kamu hizmetlerinin kamuya kamu yararı gözetilerek, geniş kesimlere eşit, sürekli, düzenli, kar amacı gütmeyen yönelmesi nedeniyle bürokratik bir örgütlenme ile kamu yönetiminin sağlanmasıdır. Ancak bu husus özel kesimin kar, verimlilik, iç denetim vs. gibi esaslara göre yönetilebileceği görüşünü ortaya çıkarmıştır.

3. *Kamu Yararı*: Kamu hizmetinin “kamu yararı” gözetilerek toplumun ortak gereksinimlerini karşılamak üzere sağlanmasıdır.

4. *Kamuya yönelmesi*: Hizmetin doğrudan kamuya yönelik yapılmasıdır.

5. *Karşılık*: Kamu hizmeti kural olarak karşılıksızdır. Kar amacı gütmeyen ve rekabet unsuru yoktur. Ancak değişen ekonomik koşullar ve kamu hizmetlerinin çeşitliliği nedeniyle endüstriyel ve ticari kamu hizmetleri başta olmak üzere fiyat, harç, katılma payı vs. gibi karşılıklar alınmaya başlanmıştır. Ayrıca, kamu hizmetlerinden faydalanan ile faydalanmayan arasında eşitsizlik yaratması bakımından özelleştirme politikaları çerçevesinde eleştirilmiştir.

6. *Süreklilik ve düzenlilik*: Kamu hizmetinin bir özelliği de, toplumun bu hizmetlere sürekli ihtiyaç duyması nedeniyle düzenli sağlanma zorunluluğudur.

7. *Değişkenlik ve uyarılma*: Kamu hizmetlerine duyulan ihtiyacın zaman zaman değişen talep artışları ve nüfus artışı gibi nedenlerle uyarlanması gerekmektedir.

8. *Nesnellik ve eşitlik*: Kamu hizmetinin amacı toplum yararındır ve topluma hiçbir ayırım gözetmeksizin genellik ilkesi içinde sunulur. Kamu hizmetlerinden faydalanmada tüm bireyler eşit durumdadırlar.

9. *Tekel*: Bir hizmetinin kamu hizmeti sayılması için tekel olması gerekmez. Ancak bir hizmetin tekel olarak kamu kuruluşunca sağlanması, kamu hizmeti için karine teşkil edebilir.

10. *Genişlik*: Kamu hizmetleri ülke çapında veya yerel ve bölgesel olabileceği gibi, toplumun belli kesimine yönelik de olabilir (Yıldırım, 1994: 12).

Yukarıda sayılan kavramlar, bir hizmetin kamu hizmeti sayılıp sayılmayacağını anlaşılmada ölçüt olarak kullanılmaktadır. Bu kavramların kamu hizmeti kavramının belirlenmesinde katı ve dar bir çerçevede ele alınması liberal devlet görüşünün bir sonucu olarak değerlendirilmektedir (Çırakman, 1976: 76). Bu özelliklerin aranmasında daha esnek ve geniş bir kamu hizmeti

kavramının kabul edilmesi sosyal devlet anlayışının gereği olarak değerlendirilmektedir.

1.4.2 Kamunun "Yönetim" Anlayışındaki Değişme

Bu dönemde devletin yeniden tasarlanması gereği üzerinde durulmakta, bu amaçla merkezi hükümetin kamusal politikalar sürecinin verimli bir biçimde oluşmasına ve uygulanmasına ağırlık vermesi savunulmaktadır. "Bu süreç, kamusal politikaların formüle edilmesini, izlenmesini, değerlerinin benimsenmesini ve sonuçlarının sisteme yeniden dönülerek gözden geçirilmesini (feedback) kapsamaktadır. Bu süreçte merkezileşmeden kaçınılarak yerinden yönetime doğru bir eğilim benimsenmektedir. Piramit devletten (sıradüzensel bürokratik örgütlenme), kurumlar arasında ağlar oluşturacak biçimde, eşgüdümü maksimize eden, ölçeklerde ekonomi sağlayan ve sinerjiden yararlanan bir devlet anlayışı önerilmiştir. Merkezi yönetimi, yerinden yönetim kurumlarıyla, bölgeler ve belediyelerle ilişkilendirecek organik bir kamusal politika üretme süreci öngörülmüştür.

Bu dönemde yeni bir kamu hizmeti anlayışı egemen kılınmaya çalışılmış, ekonomi, verimlilik ve etkinlik değerlerine dayalı bu yeni anlayışa özel sektör model olarak alınmıştır. Kamu yönetiminde "hukuki rasyonellikten" "işletmecî rasyonelliğe" geçişte başta bütçe ve planlama teknikleri olmak üzere sonuçların ölçülmesi ve değerlendirilmesi, denetim yöntemlerinin geliştirilmesi gibi çabalar ağırlık kazanmaktadır. Yeni yaklaşımda karar verme ile uygulama süreci birbirinden ayrılmaktadır.

Yeni yöneticilik anlayışında, kamu yöneticileri artık karar alma sürecini politikacı ile paylaşan kişiler değil, sadece kurumun ya da belli bir hizmet programının teknik yöneticileridir. Bunun bir sonucu da, bürokrasi üzerindeki

siyasal denetimin artırılmasıdır. Böylece ortaya uzlaştırılması güç bir ikilem doğmaktadır. Politikacılar bürokraside önemli pozisyonlara yapılacak atamalarda daha geniş yetkiler istemekte ve daha önce kariyer mevkileri sayılan pek çok pozisyonun "siyasi mevkiler" kapsamına alınması için çalışmaktadırlar. Bu ise kamu görevlerinin yetenek ve yeterliğe göre hizmete alınmasını öngören "yansız ehliyet" doktrini ile çatışmaktadır.

Etkinlik ve verimlilik arayışı, kamu yönetiminde yeni kurumsal düzenlemeleri teşvik etmektedir. Bakanlıkların sayısının azaltılması, hizmetlerin birimler arasında ussal bir biçimde dağıtılması, yeni bazı hizmet alanları için yeni bakanlıklar (çevre, kadın sorunları ve idari reform) kurulması, düzenleyici veya eş güdümlayici ya da denetleyici yeni örgütlerin oluşturulması ve idari reform çalışmalarını yönlendirme ve izleme birimlerinin kuruluşu gibi örnekler gösterilebilir.

1.4.2.1-Yönetmel Yeniden Yapılandırma ve Yeni Kamu İşletmeciliği

Neo-liberal ideolojinin yükselişi ile kamu yönetimi alanında yeni arayışlar "kamu işletmeciliği" adı altında krize siyasal bir cevap olarak sunulmuştur. Nitekim bu yaklaşımın başlangıçta krizden ilk etkilenen ülkelerde, İngiltere, Yeni Zelanda ve Avustralya'da "reform" programları adı altında uygulama alanı bulunduğunu, daha sonra da küresel düzeyde yaygınlık kazandığını görüyoruz. Bu ülkelerden başlayarak kamu yönetiminin geleneksel kuramları ve uygulamaları, temelde neo-liberal projenin ve bu proje yanlısı reform girişimcilerinin açık hedefi olmuştur (Gray ve Jenkins, 1995: 80).

Geleneksel kamu yönetimi ile eklemlenen ve hatta onun yerine önerilen yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının popülerlik kazanışı neo-liberal yeniden

yapılanma sürecinde devletin rolünün sorgulandığı bir döneme rastlar. Nitekim küresel kapitalizm koşullarında, “evrensel” bir paradigma olarak önerilen yeni kamu işletmeciliği, ülkelerin kamu sektörlerini yapısal, örgütsel, personel sistemleri ile dönüştürerek küresel rekabete ve küresel eklemlenmeye hazırlayacak bir model olarak yaygınlaşmaktadır (Gülsarı, 2003: 4).

Dünya ölçeğinde değerlendirildiğinde birçok ülkede bu soruya yanıt aranmış ve ABD, İngiltere, Kanada gibi gelişmiş ülkelere başlayarak diğer ülkelerde de yankısını bulan “Yeni Sağ” politikaları gündeme getirilmiştir. Aslında bu anlayış bir başka anlatımla devlette sosyal refah temelli kamu hizmeti düşüncesinden etkinlik ve ekonomiyi öne alan müteşebbis bir hizmet sunma anlayışına geçişin ifadesi olarak da yorumlanabilir (Mascarenhas, 1993: 14).

Vatandaşların kamu hizmetlerinden artan oranda hoşnutsuzluğu, kamu harcamalarındaki dramatik ölçülere varan kısıtlamalar, klasik bürokratik örgütlenmenin yerine önerilen yeni ve esnek örgütsel yapılara olan talepler kamu sektöründeki değişimlerin öncülleri olmuştur. Ayrıca, küreselleşme, özelleştirme, devletin küçültülmesi ve iletişim alanındaki yenilikler bu akıma eşlik eden diğer yönetsel eğilimlerdir (Hood, 1991:9). Bunlara ek olarak, kamu örgütlerinde kullanılmakta olan klasik anlayışın artık sorunları çözmede yetersiz kalması bu yeni akımın gelişmesi için gerekli altyapıyı sağlamıştır (Hughes, 1994:21). Sonuçta, kamu veya özel sektörde yer almasına bakılmaksızın tüm örgütlerin bazen kendi istekleriyle, bazen de uyum gereksinimi ve yaşamda kalma gibi kaygılarla değiştikleri gözlemlenmektedir (Farazmand, 2004:3). Bütün bunlara özellikle gelişmekte olan ülkeler için dış faktörlerin (IMF, Dünya Bankası, AB gibi) etkisini de eklemek gerekmektedir. Bu değişim ve reformların amaçları, kullandıkları stratejiler ve uygulama alanları farklı da olsa bazı ortak özellikleri dikkat çekicidir. Profesyonel yönetim anlayışına geçilmesi, açık performans ölçütleri kullanılması, çıktıların kontrolüne daha fazla vurgu

yapılması, birimlerin parçalara ayrılması anlayışı, rekabet olgusunun daha fazla geliştirilmesi, özel sektör yönetim anlayışının benimsenmesi ve pratiklerinin kullanılması ve kaynakların kullanılmasında daha fazla tasarruf ile disiplinin sağlanmasıdır (Barca&Balcı, 2004:7).

Klasik sosyal demokrasi, Keynesci kalkınmacı refah devleti döneminde güç kazanmıştır. Buna göre kalkınma bir anlayışla devlet toplumsal ve ekonomik yaşama katılacak, piyasaların rolü kısıtlanarak korporatizm desteklenecek, çalışma hakkı ve eşitçilik ile birlikte sosyal güvenlik düşünceleri yaşama geçirilecektir. Buna karşılık yeni sağ politikaların temel söylemleri devletin küçültülmesi ve güvenlik, adalet, dış politika gibi ana işlevlerinde etkinleştirilmesi, sivil toplum alanının genişletilmesi, serbest piyasa koşullarının hâkim kılınması, emeğin esnekleştirilmesi, eşitsizliğin kabulü, sosyal güvenlik alanının olabildiğince daraltılması olarak öne çıkmaktadır. "Klasik sosyal demokrasinin aksine yeni liberalizm küreselleşmekte olan bir teoridir ve küreselleştirici güçlere doğrudan katkısı bulunmaktadır. Yeni liberaller, dünya çapında kendilerinin-daha yerel birlikteliklerle işbirliğine girmelerini sağlayan bir felsefi yaklaşım izlemektedirler. Piyasalara çok az müdahale edildiği ya da hiçbir müdahalenin söz konusu olmadığı takdirde dünya daha iyi bir konuma gelecektir (Günaydın, 2001:2).

Kamu yönetiminde "işletmecilik" anlayışı yönünde yaşanan ilgi kayması, disiplinin işletmeselleştirilerek kamu örgütlerinin yapısal-işlevsel temellerinin ekonomik bir çerçeve içinde yeniden inşa edilmesine yol açmıştır. Amaç, disiplinin ilgi alanının yönetim olgusunun siyasal sosyal ortamından soyutlanarak tarafsızlaştırılması, teknik-mekanik yönleriyle yeniden düzenlenmesi; rasyonel, verimli, etkin örgütlenme ve kaynak kullanımı gibi yönetsel amaçların gerçekleştirilmesi ile sınırlandırılmasıdır (Aksoy,1995:169). Ancak, siyaset/yönetim ayrımı üzerinden gidenler, kamu yönetiminin temeldeki siyasi

yapısını ve siyasal-yönetmel sistemim karmaşık bütünlüğünü gözden kaçırmaktadırlar. Uygulamada geçersizleşen bu ayırım, sonuçlar ile sonuçları belirleyen nedensel ilişkiyi gizleyen bir gerekçe sunar. Siyaset ve yönetim ayırımı üzerinden piyasa fiyatlaması, rekabet ve özelleştirme gibi piyasa mekanizmalarının kolaylıkla uygulanmasına da en elverişli zemin hazırlanmış olur.

“Ekonomiklik, etkinlik ve etkililik” değerlerine dayalı olan bu anlayışta, özel sektör hizmet sunumunda etkin ve etkili bir araç olarak ele alınmakta, kamu sektöründe de bu alanın tekniklerinin kullanılması gerektiği savunulmaktadır. Böylelikle, kamu yönetiminde “hukuksal ussallık” yerini “ekonomik-işletmecî ussallık”a bırakır. Hukuka uygunluk kendi içinde bir ussallık taşımakla birlikte, buradaki ussallık amaç olmaktan da çok bir araç görünümündedir. Oysa ekonominin ön plana çıkışı ile birlikte maliyet, etkinlik ve etkililik kavramlarına dayanan teknik-ekonomik (veya işletmecî) ussallık bir amaç konumuna yükselmiştir. Böylece, işletmecî ussallıkta ölçüt, soyut kurallara uygunluk değil somut sonuçlar olmakta; araçlar önemini yitirerek amaçlar önem kazanmakta ve birinciler ikinciye bağımlı duruma gelmektedir (Tan, 1995:176–177).

Bu gelişmelerin kamu yönetimi yazınına yansımaları ile 1980’ler boyunca kamu yönetimi kuramcılarını “kuramsal” tercihin yerine “uygulama”yı; siyasal olmanın yerine siyaset dışında kalmayı; makro bakış açısı yerine mikro düzeyde incelemeyi; uzun vadeli olmaktan çok kısa vadeli; radikal değişimlerden çok iyileştirme; özelleştirme, rekabet ve teknolojik yenilikler yönündeki tercihlerini artırmışlardır (Üstüner, 1992:128). Kamu yönetimi alanında çoğunlukla deneye dayalı, betimsel, kuramsal bir temele dayanmayan ve “kamu işletmeciliğinin en iyi ilkeleri”nin keşfedildiği “örnek olay” incelemeleri artmış; araştırmaların merkezinde örgüt-içi analizler, alt-düzey kamu örgütleri ve bunlar arasındaki ilişkiler, performans ölçümleri ve müşteri yönelimli hizmet gibi konular ağırlık kazanmıştır. 1990’lı yıllarda ise kamu yönetiminde teknikçi kavrayış içinde

“devlet” kavramının yeniden canlanmasına tanık olunmuştur: “Devletin yeniden düzenlenmesi”, “girişimci devlet”, “piyasa-dostu devlet”, “yönetişim”, “kamu yönetişimi” gibi kavramlar altında tartişmaların yönü değişmiştir. Yeni kamu işletmeciliğinin yeniden canlandırıdığı siyaset/yönetim ikilemi ve yönetimin “teknik” bir sorun olarak ele alınışı, her ne kadar söylemde aksi iddia edilse de, bu kavramlar altında daha da derinleştirilmektedir. Dolayısıyla, siyaset dışı olma iddiasındaki akademik yazın, “kamu işletmeciliği”, “yönetişim”, “toplam kalite yönetimi”, “girişimcilik” ve “yeniden düzenleme” gibi sembolik kavramları bol miktarda kullanarak esas olarak temel siyasal sorunların üzerini örtmektedir. Çünkü bilindiği gibi, yönetsel reformlar iki amaca hizmet ederler: Birinci ve daha görünürde olanı yönetsel içerikli amaçlardır. Değişen koşullara göre yönetsel yapıların ve süreçlerin yeniden yapılanması hedeflenir. İkinci ve daha örtük olan amaç ise, yönetimin mevcut siyasal yapıya uygun hale getirilmesidir.

Uluslararası düzlemde kamu işletmeciliği yaklaşımının yaygınlaştırılmasında, OECD, IMF, Dünya Bankası gibi uluslararası finans kuruluşlarının rolü büyüktür. Bu kuruluşlar, ulus-devletlerin yönetim sistemlerini etkileyecek bağlayıcı kararlar olarak kamu işletmeciliğinin uygulanmasını olanaklı kılmaktadır. Bunların reform gündemlerini, bu sebeple, “liberalizasyon”, “deregölasyon”, “özelleştirme”, “bürokrasiden kaçınma”, “bütçe reformu”, “performans ölçümleri”, “işletme-türü yönetim”, “yönetimde saydamlık”, “rekabet”, “etkinlik” ve “etkililik” gibi unsurlar belirlemektedir. Diğer yandan, gerek yaklaşımın kavramsal ve kuramsal çerçevesinin oluşturulması ve meşruiyet kazandırılmasında gerekse de reform programları adı altında uygulamaya konmasında yukarıda sıraladığımız uluslararası kuruluşların yanı sıra yönetim danışmanları ve meslek grupları, yeni sağın temsilcisi çeşitli düşünce üretme örgütleri (think-tanks), işletme okulları ve araştırma enstitüleri önemli rol oynamaktadırlar. Özellikle, 1990’larda devletin önemli kademelerine yerleştirilen yönetim danışmanlarının reform süreçlerinde güçlü ‘devlet aktörleri’ olarak faaliyet gösterdiklerine sıklıkla rastlanmaktadır (Martin, 1998:6). Ayrıca,

siyaset/yönetim ayrımını destekleyen danışmanlar özel sektörde uygulanan “toplam kalite yönetimi”, “performansa göre ödeme sistemi” gibi uygulamaların kamu sektörüne uyarlanmasına aracılık etmektedirler (Pollitt, 1996:85). Danışmanların devlet kademelerinde kendi konumlarını siyasal açıdan güçlendirmeleri ise özünde “teknokrasi” düşüncesinin temelini güçlendirmektedir.

“Yeni” bir paradigma olarak da nitelenen kamu işletmeciliğini ele alan çalışmalarda yaklaşımın temel bileşenlerinin şu şekilde sıralandığını görebiliriz: İlk olarak, genel vurgu siyasetten yönetime kaymıştır. Sorumluluk ve yetkileri açık olarak tanımlanacak yöneticilere yönetme özgürlüğü sağlanarak, yöneticilerin alacakları tüm kararlarda maliyet bilinci ile davranmaları sağlanacaktır. İkincisi, idari sistemlerin düzenlenmesinde piramit örgüt modeli yerine yatay örgütlere geçilmiştir. Dolayısıyla, geleneksel devlet örgütlenmesi içinde bürokratik yapıların birbirleriyle “kullanan ya da yararlanan öder” ilkesi temelinde ilişki kuracak olan yarı-özerk birimlere ayrılması sonucunda, bağlı oldukları bakanlıklardan ayrı olmakla beraber devletin denetimine bağlı kamu kurumu niteliğindeki kuruluşlar yapılandırılmaya başlamıştır. Dördüncüsü, hizmetlerin esnek sunumu önem kazanmıştır. Bu anlamda vatandaş kavramı, bireysel tüketici veya kamu hizmetlerinin saygın “müşterisi” olarak tanımlanmaktadır. Ayrıca, kamu işletmeleri özelleştirme yoluyla parçalanmış, esnek, uzmanlaşmış ve özerk birimlere bağlanmıştır.

1980’lerden bu yana, neo-liberal politikalarla kamu hizmetlerinin bedelsiz olmaktan çıkarılması, “kullanan ya da yararlanan öder” ilkesinin uygulanması, devlet-yurttaş ilişkilerinin yöneten-yönetilenden üretici-tüketici (müşteri) konumunda dönüştürülmesi gerektiği hem söylemde hem de reform uygulamalarında yerini korumaktadır. Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı kapsamında, kuramcılar, özel sektör ile benzer çözüm yolları geliştirmek üzere örgütsel yapılanma, toplam kalite yönetimi, müşteri odaklı yönetim ve müşteri

tatmininin ölçümü gibi hizmet sunum sistemleri için alternatif yapıları (agency) ve sistemleri önermişlerdir.

Kamusal seçim analizinde devlet müdahalesi, tekelleri destekleyen, girişimci davranışı bastıran, seçim alanını daraltan, gereksiz hizmet sunarak israfın ve verimsizliğin artmasına yol açan bir müdahale olarak tanımlanır. (Barry, 1989:31). Buna karşılık, piyasaların, rekabeti teşvik ederek seçme özgürlüğü sağladığı, verimliliği artırdığı, piyasa mekanizmaları aracılığı ile faaliyetlerin koordinasyonunu sağladığı ve son olarak da girişimcilik için uygun koşulları yarattığı ileri sürülür. Bunların yanı sıra, devlet ve kamu yönetiminin rolünün önemine de dikkat çekilir. Ancak devlet, piyasa mekanizmalarının işleyişinde yalnızca bu sürecin bir “kolaylaştırıcısı” ve en alt düzeyde bir “düzenleyicisi” olmalıdır. Bu nedenle, kamu işletmeciliği uygulamada gerektiğinde iç ve dış piyasaların yaratılmasını destekleyici mekanizmalara ve “yapılara”, yani özelleştirmelere ve kamu kurumu niteliğinde merkezi yapıların dışında ve üstünde yapılandırılan yeni örgütlere ihtiyaç duyacaktır (Gray ve Jenkins, 1995:84).

İç ve dış örgütlenme arasındaki ilişki üzerinde odaklanarak rekabetçi piyasa ekonomisini bireysel ekonomik özgürlüğün gelişmesinin ön koşulu sayan kamusal seçim kuramcıları, kaynakların verimsiz kullanılması açısından devleti eleştirerek küçültülmesini talep ederler. Ancak, devletin ekonomik bakımdan yapısal dönüşümünde neo-liberal değerlerin benimsenmesi aşamasında, devletin görece daha disipline ve otoriter bir hukuki çerçevede faaliyet görmesi nedeniyle kamusal seçim kuramcıları, bazı muhafazakâr söylemleri daha kabul edilebilir bir hale sokmaya çalışırlar (Aksoy, 1995:165). Bürokratik tekele karşı, kamu hizmeti sunumunda daha fazla rekabet; israfa karşı özelleştirme ile kamu işlerinin özel sektöre devredilmesi; rekabetçi bir temele dayandırılacak alternatif kamu hizmet sunumları ve bürokrasi üzerinde yasama ve yürütme aracılığı ile tam bir kontrolün sağlanması önerilir (Kreudren ve Mierlo, 1998:42). Çünkü

kamusal seçim kuramcıları piyasanın olduğu gibi devletin de yetersizliklerinin olabileceğini ileri sürerek devleti, girişimcileri, kuralları ve mevzuatları ile bütünlüklü bir piyasa olarak görürler ve buna uygun dönüşümünü talep ederler. Bu talepler ile yeni kamu işletmeciliği paradigmasının yükselişi arasında doğrusal bir ilişki söz konusudur (Barberis, 1998:454–455). Bu yeni paradigmayı “eskisinden” ayran en önemli unsurlardan biri de, devletin küçültülmesi programlarının ardından kalan bütünlüğün piyasa mantığı uyarınca işletilmesidir.

Sonuç olarak, ister geleneksel kamu yönetimi isterse kamu işletmeciliği yaklaşımı olsun, her ikisinin de kuramsal gelişiminin ve uygulama alanı bulmasının gerisinde tarihsel-toplumsal koşulların yattığını belirtmek gerekir. Çünkü egemen siyasetin ve siyasal konumlanışların bir “aracı” olarak kamu yönetimi bütünsel yapısıyla siyasal bir duruşu temsil eder. Bürokrasi eleştirisinden kalkarak, siyasal-toplumsal boyutlarından ayrıştırılan kamu yönetimi analizlerinin örgüt-işletme boyutuna indirgenmesi, yönetimin ‘teknik’ bir süreç olduğunun vurgulanması, devlet-yurttaş ilişkilerinin üretici-tüketici (müşteri) konumunda düşünülmesi, kamu hizmetlerinin bedelsiz olmaktan çıkarılması, kamu-özel ayrımının belirsizleştirilerek piyasa mekanizmalarının kamuya taşınması gibi girişimlere vurgu yapılması kamu işletmeciliği yaklaşımının neo-liberal ideoloji ve bu ideolojinin siyasal-yönetimsel projeleri üzerinde yükseldiğini göstermektedir (Aksoy, 1995:159–173).

IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası finans kuruluşları aracılığıyla desteklenen ve sürdürülen bu politikaların ortaya çıkardığı mali krizleri ve toplumsal sorunları, reform programlarının gereği gibi uygulanamamasına bağlayan neo-liberalizm, “kriz sonrası uyum” programlarıyla yeni bir dönemece işaret etmektedir. Ancak, ekonomide beklenen başarının gerçekleşmemesi ve yükselen toplumsal muhalefet neo-liberalizmin ideolojik hegemonyasını yıkamıştır. Bu dönemde başlangıçtaki söylemlerini yeniden gözden geçirme ve tanımlama ihtiyacı duyan neo-liberalizm vurguyu devlet üzerine yaparak,

ideolojik söylemlerini bunun üzerine inşa etmeye başlamıştır. Böylelikle, 1980'lerin “minimal devlet”, “optimal devlet” söylemleri yerini “piyasa-dostu devlet”, “yönetişim” ve “etkin devlet” söylemlerine bırakmıştır.

1.4.2.2. Yönetişim

1980'lerden bu yana, devletçi müdahale araçlarını tasfiye eden neo-liberalizm 1990'ların ortalarından itibaren düzenin kendini yeniden kurması sürecinde devlete yönelik söylemlerini değiştirmiştir. Neo-liberal stratejinin kendine özgü devlet projesi “yönetişim modeli” üzerine inşa edilmektedir. Bu model ile neo-liberalizm yeni bir düzenleme projesinin geliştirilmesi ve uygulanması sürecini başlatmıştır. Çünkü kendini yeniden üretmeye gereksinim duyan kapitalist toplumsal ilişki her zaman için düzenleyici araçlara ihtiyaç duyar. Ancak, bu düzenleme araçlarının nasıl bir içerik kazanacağı ve nasıl şekilleneceği, düzenlemede temel hedefin ne olacağı egemen sınıfsal ve siyasal güç dengeleri tarafından belirlenir.

1990'lı yıllarda İngiltere kökenli yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının temel önermeleri ABD'de yeniden formüle edilerek, “devletin yeniden düzenlenmesi” (reinventing government) yaklaşımı altında yinelenmiş ve derinleştirilmiştir. Artık sorun, devletin “ne” yapması gerektiği değil, “nasıl” çalışması gerektiğidir (Osborne ve Gaebler, 1993, 76-107'den aktaran (Gülsarı, 2004:10). Bu yaklaşımın en önemli temsilcilerinden Osborne ve Gaebler sorunların kaynağını “yanlış yönetime” dayandırarak, kamu yönetiminin girişimcilik ekseninde yeniden düzenlenmesini savunurlar. Dolayısıyla, kamu sektörünün içeriden piyasalaştırılması en temel önerme haline gelir. Özelleştirmenin yanı sıra rekabetin teşvik edilmesiyle, kamu sektörü içinde de rekabet önem kazanacaktır. Bu yaklaşımın devlet kurgusu “bürokratik devlet” modelinin yerini alacak olan “girişimci bir devlet” modelidir. Modelin en temel önerisi, özel sektörde uygulanan toplam kalite yönetiminin kamu sektörüne uyarlanması ve

bürokraside girişimcilik ruhunun geliştirilmesidir. “Kürek çekmekten çok, dümen tutmak” (Osborne ve Gaebler, 1993:19-20’den aktaran Gülsarı, 2004:10) tanımlaması altında siyaset/yönetim ayrımı vurgulanarak girişimci devlet modelinin gerçekleşebilmesi belli ilkelere bağlanır: Bir kere girişimci devletler denetimi bürokrasiden topluma doğru kaydırarak vatandaşlara yetki devredebilecek ve kuruluşların başarıları girdiler yerine çıktılara, yani mal ve hizmetlerdeki verimlilik sonuçlarına uygun değerlendirilecektir. İkincisi, girişimci devlet örgütlenmesi kamu örgütleri arasında “rekabeti” yükseltecektir. Kural ve düzenlemelere göre değil, “misyonlara” göre hareket edecektir. Üçüncüsü, bürokrasinin ihtiyaçları yerine “müşteri” ihtiyaçları ön plana çıkarılarak, sorunlar önceden öngörülebilecek; hiyerarşiden katılıma yönelerek merkezîyetçilikten kaçınılacaktır. Dördüncüsü, girişimcilik hizmet önceliği yerine “yetki önceliğini” ve takım çalışmasını, “katılımcı bir yönetim anlayışını” geliştirecek; bürokratik mekanizmaların yerine “piyasa mekanizmalarını” benimseyerek, kazanç sağlamaya odaklanacaktır. Son olarak girişimci devletler sadece kamu hizmetlerinin sağlanmasına değil, ayrıca sorunların çözümü için bir araya gelen kamu-özel ve hükümet (devlet) dışı örgütlenmeler (NGO’lar) arasında ortaklık ve kolaylaştırıcılık ekseninde “katalizörlük” rolünü üstlenecektir.

Bilindiği gibi, neo-liberalizmin krizden çıkış önerilerinin başında devletin ekonomiye müdahale etmekten vazgeçmesi gerektiği yer almaktadır. Yani, devlet piyasaya karışmayacak ve küçültülecektir. Küresel kapitalizm koşullarında “devletin küçültülmesi”nden anlaşılan özelleştirme, deregülasyon ve liberalizasyon uygulamaları ile sosyal devlet kurumlarının giderek tasfiye edilmesidir. 1980’li yıllarda, neo-liberal ideolojinin sunduğu “minimal devlet”, “optimal devlet” söylemleri altında gerçekleştirilen bu tasfiye sürecinin perdelenmesi ve toplumsal alanda meşruluk kazanması noktasında devreye giren kamu işletmeciliği yaklaşımı, geleneksel bürokratik yapılanmaya karşı açılan cephede, hantal, işlevsiz devlet örgütlenmesinin yerine şirket mantığında işleyecek bir yapılanmayı önererek, ideolojik önermelerini bunun üzerine inşa

etmektedir. 1990'lara gelindiğinde ise, beklentilerin aksine neo-liberal ekonomi politikaları uygulandıkları ülkelerde ne ekonomik durgunluğu ve finansal krizleri önleyebilmiş, ne de istikrarı, gelişmeyi ve büyümeyi gerçekleştirmiştir. Dolayısıyla da, neo-liberalizmin hem ekonomik alanda hem de toplumsal alanda meşruiyet zemini sarsılmıştır. Bu sürecin ortaya çıkardığı en önemli söylem, daha sonra yeni bir iktidar modeline dönüşecek olan yönetişimdir. Neo-liberal tasfiyenin yerinden ettiği kamusal işlevleri bakımından bütünüyle geriye çekilen devlet yapılanması, bu yeni iktidar tarzı ile gerek toplumsal işlevleri ile ekonomik faaliyetleri gerekse de örgütlenme tarzı ile yeniden yapılanmaktadır. Bu nedenle, küreselleşen kapitalizmde, küreselleşme yanlısı kuramcılarının savunduğu ulusal devletlerin gücünü ve önemini tamamen yitirdiği, ulusal devletlerin sonunun geldiği tezi yanıltıcıdır. Yeni işlevlerle donatılan ve piyasalaştırılan devlet önemini korumaktadır.

1.4.2.3. Düzenlemeci Devlet

Neo-liberalizmin “daha az devlet, daha çok piyasa” söylemi, bir yandan özelleştirmeler bir yandan da devletin kural koyucu ve düzenleyici rolünün piyasaya bırakılması (ABD’de deregülasyon) yolu ile gerçekleşmektedir. Kamu sektörünün kamusal yarar merkezli müdahalelerinin ortadan kaldırılması ile, piyasacı düzenlemeler (İngiltere’de regülasyon) lehine, piyasanın dolduracağı bir boşluk ortaya çıkmıştır. Günümüzde, bu düzenlemenin ortaya çıkardığı en önemli yapılanmalardan biri kurul tipi örgütlenmelerdir. Kurullar, uluslararası ekonomi ile bütünleşmede genel politikalara hizmet eden yapılar olarak yönetsel yapı içinde yerlerini almaktadır. Esas olarak, kurul tipi örgütlenmeler, neo-liberalizmin devleti yeniden yapılandırma stratejisinin önemli bir ayağını oluşturmaktadır. Dolayısıyla, farklı biçimlerde tanımlanan ve açıklanan yönetişim, toplumların yönetiminin siyasetten ayrıştırılması, yönetimin özerkleşmesi veya özerk kurum ve kurullara devredilmesidir. Çoğunlukla, ulus-devletlerin anayasal denetimlerinin dışına çıkan kurullar, esas olarak

küreselleşmeci neo-liberalizmin kurallarına bağlı olmaktadır. Bu nedenle yönetişimi neo-liberalizmin son otuz yıldır inşa ettiği ekonomik ve toplumsal gerekçelere siyasal ve hukuki bir onay verilmesini anlatan bir kavram (Köse, 2002: 39) olarak tanımlamak mümkündür.

Öte yandan, piyasa modeline vurgu yapan kamu işletmeciliği ile hem benzeşen hem de farklılaşan yönetim modeli örgütsel ve yönetsel düzenlemeye ilişkin kamu işletmeciliğinin temel öğretilerine (rekabet, piyasa fiyatlandırması, müşteri odaklılık, verimlilik, performans ölçümleri) vurgu yapmayı sürdürmektedir. Nitekim yeni kamu işletmeciliğinin yeniden canlandığı siyaset/yönetim ayrımı ve yönetimin “teknik” bir sorun olarak ele alınışı yönetim modeli ile daha da derinleşmektedir. Dünya Bankası tarafından tanımlanan “iyi yönetim” ve yönetim kuramcılarının anayasal düzenlemeyi, belli politikaların ya da idari düzenlemelerin bir parçası olarak değil de, nötr bir güç olarak görmeleri söz konusu ayrıma ilişkin yapılan vurgunun en açık örnekleridir (Hirst ve Thompson, 1998:228). Bunun anlamı ise, piyasaların işleyişine uygun koşulların hazırlanmasının yanı sıra zorunlu olduğunda yasal değişikliklerin yapılmasında öne çıkan teknokrat kadronun büyümesidir. Oysaki gerçek yaşamda siyaset/yönetim ikilemi geçersizleşmekte, siyasetçilerin bürokratikleşmesine paralel olarak, bürokratların da siyasallaştıkları görülmektedir.

Bu çerçevede, kamu işletmeciliği ile yönetim arasındaki temel farklılaşma “devlet-piyasa karşıtlığı” yerine “devlet-piyasa ortaklığı” söylemine vurguda yatmaktadır. Devlet-piyasa karşıtlığı temelinde neo-liberal ideolojinin piyasanın üstünlüğünü ilan ettiği dönemde yükselen kamu işletmeciliğine karşılık; yönetim, bu karşıtlığın ortaklık ekseninde yeniden tanımlandığı bir dönemde ortaya çıkmıştır ve yeni bir siyasal yapılanma ve buna uygun yeni bir yönetim tarzı, bu söylem üzerine inşa edilmektedir. Başka bir deyişle, neo-liberal yeniden yapılanma sürecince yönetim modeli, ekonomi ile siyaset arasında kurulmaya

çalışılan yeni ilişkiye, devlet-piyasa ortaklığı söylemi ekseninde meşruiyet kazandırmaya çalışarak katılmaktadır (Gülsarı, 2004:14).

Tüm bu küresel, teknolojik ve ekonomik değişimler geleneksel siyasal kurum ve süreçleri aşındırmış, onları yeniden tanımlayıp yapılandırmaya zorlamıştır. Bu bağlamda temsili demokrasi, hiyerarşik ve yasal nitelikleriyle bürokrasi, devlet güdümlü kamusal karar verme mekanizmaları ve devletin merkezi, hantal, verimsiz ve sorumsuz yönetim yapısı tartışılmaya başlanmıştır. Dijital ya da elektronik demokrasi, elektronik, etkin ve üretken kamu yönetimi (public management) gibi kavramlar tartışılıp aşamalı olarak uygulamaya konmuştur. Tüm bunlar demokrasi ve devlet yönetiminde katılım, şeffaflık, açıklık, hesap verebilirlik, sivil toplum aktörlerinin talep ve önerilerinin siyasa oluşturma süreçlerine eklemlenmesi, yerel yönetimlerin güçlenmesi ve sonuç olarak etkinlik, üretkenlik, duyarlılık ve verimlilik kavramlarının ön plana çıkmasını doğurmuştur.

1.4.2.4. Yönetişimin Temel Özellikleri

Yönetişimin temel özellikleri 1989 Dünya Bankası Raporu'nda bu kavramın tanımlanmasından beri pek çok sosyal ve siyasal bilimci, ulusal ve uluslar arası kuruluş tarafından tartışılmış ve geliştirilmiştir (OECD, 1992, 1994, 1995, 1996, 2001; World Bank, 1992, 1994, 1996; Birleşmiş Milletler, 1996, 2002; European Union, 2001; La Porte, 2002). Bunlar içinde Avrupa Toplulukları Komisyonu'nun hazırlamış olduğu Avrupa Birliği'nin yönetim plan ve stratejilerini kapsayan "White Paper", "iyi yönetişimin" ölçütleri altı maddede toplanmakta ve kapsayıcı bir çerçeve oluşturmaktadır. Bunlardan ilki **şeffaflık** (transparency) ya da saydam yönetimdir. Saydamlık iyi yönetişimin ve etkin devlet işleyişinin öncelikli ve olmazsa olmaz ölçütüdür. Karar alma sürecinin tüm evrelerinde, uygulamada, uygulama sonuçlarının değerlendirilmesinde tüm bilgi, belge ve bulguların karardan etkilenen herkese açık, net ve anlaşılabilir bir dille

anlatılması; yasa ve yönetmelik değişimlerinin, yasal ve yönetsel hak arama süreçlerinin belirgin, öngörülebilir, tutarlı ve istikrarlı bir içeriğe sahip olması saydamlığın, dolayısıyla etkin devlet işleyişinin temellerini oluşturur (European Union, 2001; OECD, 2001).

İyi yönetişimin ikinci önemli ögesi sorumluluk alma ve hesap sorma yani **hesaplaşabilirlik** (accountability) olgusudur. Yönetişim karar ve uygulamalara katılacak aktörlere yetki ve kaynakların paylaşımı kadar bu yetkilerle ilgili sorumlulukların da devrini öngörmektedir. Özellikle uygulamaların içerik ve sonuçlarının değerlendirilmesinde (evaluation) merkezi ve yerel yönetim kademeleri ya da ilgili sivil toplum kuruluşları karar ve uygulamalarının hesabını verebilmesi, kaynakları kullanım biçimlerinin belirgin olması ve yargı denetimine açık olmaları yönetimin etkinliği için zorunludur (European Union, 2001). Yalnız burada etkin ve verimli yönetim için dikkat edilmesi gereken nokta, resmi ya da gayrı-resmi hesap sorma ve denetlemenin yalnız uygulamaların mevzuat ve bürokratik süreç ve kurallara uygunluğu (compliance audit) değil, aynı zamanda ve daha önemli olarak verimlilik, etkinlik, ekonomik işleyim, kalite, liyakat ve başarıya odaklı performans standartlarına uygunluğu denetleyen performans ya da faaliyet denetimi (operational audit) olmalıdır (Kalaycıoğlu, 2002).

Katılım (participation) yönetişimin omurgasını oluşturan ögesidir. Merkezi yönetimin kaynak ve yetkilerini yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşlarıyla birlikte kullanımı, yönlendirmesi ve yönetimi yönetişimin temel ilkesidir. Katılım yalnızca karar almayı etkilemeyi değil karar alma sürecinin her evresinde, kararların içeriklerinin biçimlenmesinde, uygulama ve denetlenmesinde yaygın ve yoğun katılımı (involvement) anlatır (European Union, 2001). Ancak daha önce değinildiği gibi yalnızca katılım yollarının açık tutulması, Türkiye gibi güçlü devlet geleneğinin, patrimonyal ilişkilerin ve merkezîyetçiliğin egemen olduğu toplumlarda (Heper, 1985) biçimsellikten öteye geçemeyeceğinden, çoğulcu kurumsal yapıların inşası (building pluralistic institutional structures), devletle

toplum arasında aşağı-yukarı kurumsal bağları sağlayıp yerel kaygıları seslendiren ve kamu görevlilerinin sorumluluk anlayışı içinde başarıya odaklı performanslarını sağlayan aracı yapıların yapılandırılması zorunlu koşuldur. Bu bağlamda üniversite, profesyonel örgütler, gönüllü kuruluşlar, özel ticari-sanayi birlikleri gibi bütün sivil toplum kuruluşlarının itibarının, prestijinin, yetki ve kaynaklarının sağlanması, demokratik çoğulcu katılımın gerçekleştirilmesinde kritik öneme sahiptir (Nohutçu, 2006).

İyi yönetişimin dördüncü ölçütü, yönetim kademelerinin kendi içinde uyumlu ve tutarlı kararlar üretmeleri, başka bir anlatımla merkezi ve yerel yönetim katmanları arasındaki **çalışma uyumunun** (coherence) sağlanmasıdır (European Union, 2001). Merkezi ve yerel yönetimlerin öncelikle kendi içlerindeki işleyiş ve yönetim bozuklukları, sonra birbirleri arasındaki koordinasyon, uyum ve ilişkilerin eksikliği, hatta yokluğu, küresel bağımlılıklar içinde baş döndürücü bir hızla değişen koşullara uygun yanıtların ve siyasaların oluşmasını engellemekte, var olan siyasaların da tutarlı ve etkin bir biçimde uygulanmasını engellemektedir. Kamu hizmetlerinin mümkün olan en alt ve küçük düzeyde üretilip sunumunu öngören hizmetlerde **yerindenlik** (subsidiarity) olgusu iyi yönetişimin diğer bir ölçütüdür (European Union, 2001). Kararların alındığı ve hizmetlerin sunulduğu ölçeğin halka yakın olması, halkın hizmetlerin maliyet ve kaynakları öğrenmesine ve bu yolla siyasaları benimseyip etkin ve gönüllü bir biçimde katılımını sağlayacaktır. Doğal olarak hizmetlerde yerellik ilkesi, hizmetin maliyet ve veriminin optimalliğinin sağlanması yolunda, hizmetlerin yerel halk ve kurumlarca üretimini ya da merkezi yönetimle ortaklaşa gerçekleştirilmesini de kapsamaktadır.

İyi yönetişimin son kriteri **etkinlik** (efficiency) ve alınan kararlara uygun davranışta (law enforcement) bulunmadır (European Union, 2001). Toplumsal paydaşların siyasa oluşturma süreçlerine katılımı, yönetsel süreçlerin saydamlığı, hesap sorabilme, uyum ve hizmetlerde yerellik gibi yönetişimin

temel ilkeleri şu veya bu biçimde yalnızca belirlenen amaçlara ulaşmayı temel alan klasik yönetim anlayışından farklı olarak, en verimli, optimum ve etkin biçimde toplumsal refah ve esenliği sağlama amacına ulaşmayı öngörmektedir. Paydaşların katılım ve rızasıyla biçimlenen karar ve uygulamaların da bağlayıcılığı yasalara uyma sonucunu doğurmakta, buda hukuk devleti ilkesini etkinleştirerek her türlü yönetsel ve siyasal yolsuzluğun, keyfiliğin ve kayırmacılığın önünü kesmektedir (Nohutcu, 2006).

Görüleceği üzere yönetim, devletin siyasa ve karar oluşturmadaki tekelinin, merkezîyetçiliğinin ve hantal ve verimsiz yapısıyla kullandığı sorumsuz ve sınırsız yetkilerinin toplumsal aktörlerce paylaşımını kurumsallaştırarak hem kendi sorunlarına daha etkin ve ussal yöntemlerle sahiplenerek çözüm arayan canlı bir sivil toplum, hem de yurttaşlarının talep, gereksinim ve önceliklerine duyarlı, etkin ve üretken bir yönetim biçimi öngörmektedir. Paydaşlar çeşitli biçim ve yapıdaki işbirliği ve ortaklıklarla, yetki ve sorumluluklarla donatılmış olarak karar alma süreçlerine aktif olarak katılmakta, sorunların çözümü ve kamusal hizmetlerin üretimi yolunda etkin siyasa üretme alternatiflerini aramaktadırlar. Bu da temsili demokrasinin olumsuzlularından olan yöneticilerin motivasyonlarını kaybetmeleri ve yönetilenlerin yönetime yabancılaşma olgularına (Tekeli, 1996; Göymen, 2000) karşı toplum kesimlerinin kendi sorunlarını benimseyip etkin çözüm arayışlarına yönelmelerini sağlamaktadır. Yurttaşların ve sivil toplum kuruluşlarının böyle yaygın ve yoğun katılımıyla oluşan çoğulcu kurumsal yapılanma, siyasa oluşturma sürecinin karar almadan değerlendirme ye kadar her evresinde saydamlığı, hesap vermeyi, yönetsel uyum ve tutarlılığı, hukuk kurallarına uymayı ve nihayet etkin, verimli kamu yönetimini ve sürdürülebilir kalkınmayı hedeflemektedir (Nohutcu, 2006).

Politikacıların, seçmenlerin, siyasal partilerin ve bürokratların davranışlarını ekonomik bir bakış açısından inceleyen kuramcılara göre birey ve kurumlar kendi çıkarlarını düşünen ve bu düşünce çerçevesinde rasyonel

hareket eden analiz birimleri olarak belirlenmelidir. Kamusal seçim kuramcıları, bireysel ekonomik davranış modeli, mikro-iktisadi analiz birimleri ve yöntemlerinin kamusal kurumlara da uygulanması gerektiğini savunurlar. Çünkü devlet ve kamu kuruluşları sanıldığı gibi toplumun iyiliğini maksimize etmeye çalışmazlar, aksine kendi çıkarlarını ön planda tutan kişilerden oluşurlar. Politikacılar ve siyasi partiler seçilme amacı ile hareket ederken, bürokratin amacı bütçe ve büro maksimizasyonudur. Vaatlerin peşinden yeni hizmet alanları geldiğinden, bürokrasi de giderek genişleyecektir (Aksoy, 1995:165).

1980'li yılların sonlarına doğru kamusal seçim kuramının dayandığı düşüncelerin Kuzey Amerika dışında da keşfedilmesi özellikle kamu maliyesinin kontrol edilmesi sorununa yönelik çözüm arayışlarının yoğunlaştığı her yerde etkili olmaya başlamış (Aucoin, 1996:115), 1990'lı yıllarda ise mali kontrolün sağlanması yönünde tam bir dönüşüm yaşanmıştır. Muhasebe, bütçeleme, denetleme gibi konu başlıkları kamu hizmeti sunumu ile ilgili gündemin ilk sırasına yerleşmiş ve kamu işletmeciliği reform uygulamalarına yönelen pek çok ülkede eğitim, sağlık gibi alanlara yönelik kaynak dağılımı konusundaki terminolojiyi bu yönde değiştirmiştir. Bir yandan merkezi bürokrasiden kaçınılırken, diğer yandan da devletin kendisi de doğrudan piyasa mekanizmasının mantığına girmesi sağlanmış olacaktır. Böylece, Keynesci dönemin büyük ölçekli bürokratik örgütlenme modeli, bu yapının dışında yeni hükümet örgütlerinin (agency) yapılandırılması ile büyük örgütler küçük parçalara ayrılacak ve en önemlisi de bu parçalar birbiriyle rekabet edeceklerinden denetimleri de kolaylaşacaktır.

İKİNCİ BÖLÜM

YENİ-SAĞ ANLAYIŞI VE TÜRKİYE

Türkiye'de yeni sağ anlayışı ve yönetimle ilgili yeni düşünceler, bütün dünyayla paralel bir biçimde 1980'li yıllarda, yeni üretim organizasyonlarına geçiş ise 1990'lı yıllarda yaygınlık kazanmaya başlamıştır. Yeni sağ dünya görüşünün yeni bir hegemonya projesi olarak Türkiye'de etkinlik kazanmaya başlamasında ve yeni üretim ve yönetim organizasyonlarına geçişini anlamlandırabilmek için Türkiye'ye özgü farklı tarihsel dinamiklerin de değerlendirilmesi gerekir. Bu nedenle 1980'li yıllardan itibaren yaygınlaşmaya başlayan dönüşüme geçmeden önce Türkiye'de, Cumhuriyetle başlayan temel ekonomik ve toplumsal değişimler özetle aktarılarak 1980'lerde ülkemize egemen olmaya başlayan düşünsel iklimin arka planı ortaya konulmaya çalışılacaktır.

2.1. Türkiye'de Müdahaleci Devlet Anlayışının Kökenleri

Cumhuriyetin kuruluşundan 1929 büyük ekonomik krizine kadar dışa açık liberal bir ekonomi programı izleyen Türkiye'de, etkisi çok ağır bir biçimde hissedilen adı geçen ekonomik krizde serbest piyasa sisteminin başarısızlığı nedeniyle yeni iktisadi mekanizmalara ihtiyaç duyulduğu yönündeki düşünceler bütün dünyada olduğu gibi, egemen hale gelmiştir. 1930'lu yıllarda devlet güdümlü ekonomiyi savunan bir anti-liberal tavır genel olarak egemendi. Yaşanan ekonomik güçlükler karşısında modernleştirici bürokrasinin uygulaması, yasaklar ve kısıtlamalar koymak ve ülke ekonomisini dış dünyaya kapatmak olmuştur. Bu devletçi söylemin etkisi savaş sonrasına kadar sürmüştü ve 1930'lı yıllarda ve savaş döneminde tek partili ve baskıcı bir devlet yapısı ve korporatist bir ekonomik ve siyasal yapı

egemenliğini sürdürmüştür.¹ Bu baskıcı yapılanmaya karşı, muhalefet platformunun temel direklerinden ilki modernleştirici çabalara ve ideolojik baskılara karşı mahalli gelenekleri ve dinsel özgürlükleri savunmak, diğeri ise devlet müdahalesi karşısında pazarı savunan iktisadi özgürlük anlayışıydı. Bu dönemde Türk burjuvazisi de ulusal dayanışmayı her şeyin üzerinde tutan korporatist birlikçilik karşısında piyasa liberalizminin düsturlarını savunmuştur.² Cumhuriyet tarihinde bir dönüm noktası olarak kabul edilen

¹ “Liberal kapitalizme” karşı “korporatist kapitalizm” olarak adlandırılan anti-liberal ancak anti-kapitalist olmayan devletçi model, siyasal bir elit ile zayıf olan burjuvazinin hızlı bir sermaye birikimi sağlamak için güçlerini birleştirerek yeni bir toplumsal sistem kurma ve milli ekonomi yaratma iddiasıyla sınıf çıkarları arasındaki çatışmaları yadsıyarak, şu veya bu ölçüde yabancı düşmanlığına dayanan bir milli dayanışma ideolojisi çerçevesinde uygulamalardır. (Keyder, 1993:125,136 ve 139-140). Keyder’in belirtmiş olduğu gibi, 1935’lere doğru gelindiğinde aykırı seslere imkan verecek bütün yollar kapatılmış ve Hükümetin otoriter niteliği iyiden iyiye yerleşmiştir. Aslında uzun bir geleneğin devamı sayılabilecek olan devletçilik siyasal bir ilke olarak 1930’lu yıllardaki uygulamaların ideolojik kaynaklarından biri olmuştur. 1930’lu yıllarda devletçilik sadece ekonomik alanda değil her alanda egemendir.. Modernleştirici bir yönetici elit önderliğinde bir ulus-devlet inşası çabaları baskıcı ve totaliter yöntemler eşliğinde uygulanmaya çalışılmıştır. 1930’lu yıllarda dünyada etkisi artan totaliter yönelimlerden dönemin yönetici elitlerinin de önemli ölçüde etkilenmiş olduğu söylenebilir. Büyüklere (otoriteye) saygı ve haddini bilmek anlayışı ile şekillenen geleneksel otoriter terbiye anlayışının Cumhuriyet elitleri tarafından da aynen devralındığını görüyoruz.

² Cumhuriyet’in tek tipçi ve yukarıdan inmeceli modernleştirme programlarına ve korporatist birlik (sınıfsız, imtiyazsız kaynaşmış bir kitle) anlayışına karşı muhalefetin bir ayağının kültürel muhafazakârlık (yerel ve manevi değerlerin korunması), diğer ayağının ise ekonomik liberalizm olduğu görülüyor. Baskıcı devlet uygulamalarına karşı popülist bir muhalefeti temsil eden bu anlayışın günümüze kadar, değişik renkleri ile birlikte, Türk siyasetinin iki ana ekseninden birini oluşturduğunu söyleyebiliriz. Bu çerçevede Batı’da 1973 krizinden sonra yeni sağ başlığı altında gerçekleşen muhafazakârlık ve liberallik arasındaki ittifakın bizdeki kökenlerinin çok daha eskiye dayanmakta olduğunu görüyoruz. Muhafazakâr-liberal ittifakına dayanan bu proje bir yandan devletin ekonomik faaliyet alanından bir noktaya kadar geri çekilmesi, diğer yandan da bu geri çekilmenin yaratabileceği hoşnutsuzluklardan kaynaklanan toplumsal tepkilerin aile, din ve milli kimlik gibi muhafazakâr kurum ve değerlerle giderilmesi ve toplumsal huzuru sağlamak adına muhafazakâr değerlerin ve kurumların desteklenmesi anlamını taşımaktadır. (Topal, 2002: 67) Dolayısıyla, 1980 sonrası Türkiye’de yaşanan yapısal ve kültürel dönüşümlerin ciddi bir toplumsal tepkiyle

1950'de Demokrat Parti'nin iktidara gelmesi, pazarın önündeki engellerin kaldırılması talebini öne çıkarmıştır (Keyder, 1993: 125-172).

II. Dünya Savaşı sonrasında kapitalist ekonomilerin yaşadığı uzun dönemli gelişme dalgasının yansımaları ise Türkiye'ye, Demokrat Parti iktidarının askeri müdahale ile sona erdirildiği 1960'ların başından itibaren gelmeye başlamıştır. Gelişmiş kapitalist ülkelerin 1946-1973 arasında yaşadığı bu çıkış dönemini, Türkiye'nin 1962-1977 arasında yaşadığı ve Türkiye'nin 1960'lı yılların başında ekonomik açıdan da yeni bir döneme girdiği kabul edilmektedir. 1950'den itibaren Türkiye çok partili düzenle birlikte eğitim ve kültür düzleminde 1930'lu yıllardaki uygulamalarda köklü değişikliklerin başlangıcını yaşarken, ekonomi politikalarında önemli kalıcı değişiklikler yapmamıştır. Devletçilik "karma ekonomi" etiketiyle, dışa kapalı düzense "ithal ikamesi" tanımlamasıyla 1970'li yılların ikinci yarısına kadar sürmüş, ekonomik gelişme denetimli ekonomi ile gerçekleştirilmiştir. Serbest piyasa ekonomisine geçiş başırlanamamıştır (Kazgan, 2006:76).

Türkiye'de, ekonomik canlanmanın da etkisiyle, 1962–77 döneminde yüksek istihdam ve yüksek ücret hedefleri bağdaştırılmış, ekonomide yapısal bir değişme, sanayileşme ve çalışanların haklarına saygılı bir "refah devleti" anlayışı egemen olmuştur (Türel, 1993:241). Bu çerçevede, Türkiye'de işçiler 1947 yılında elde ettikleri yasal sendikal örgütlenmeye ek olarak 1963 yılında da yasal grev ve toplu pazarlık yapma hakkını elde etmişlerdir. Türkiye'de sendikacılığın da genişleyip güçlendiği ve en itibarlı olduğu dönem 1962–1977 arasındaki bu canlanma ve genişleme dönemi olmuştur. Ekonominin devlet güdümüne girmesi ve bürokratların yeniden önem kazanması ile birlikte belli iktisadi tahsis mekanizmalarının siyasallaşması ve gelirin yeniden

karşılaşmamış olmasını sadece 12 Eylül askeri müdahalesinin etkilerine bağlamak eksik bir değerlendirme olacaktır.

dağılımı yoluyla bir iç pazarın kurulması Türkiye'nin 1960-80 dönemindeki ekonomi politliğini tanımlayan en temel özelliklerdir (Keyder, 1993:206).

Türkiye ekonomisinin dış ve iç baskılar altında "denetimli ekonomi - dışa kapanma" ile "serbest piyasa ekonomisiyle uluslar arası ekonomiye katılma" arasındaki gel-git'lerinde, 1963–1974 dönemi yeni bir aşama oluşturdu. Sıcak savaşlarla sarsılan uluslar arası konjonktürde ekonomiye çeki düzen vermeye çalışan 27 Mayıs 1960 müdahalesi ile kurulan askeri rejim "iktisadi planlama"yı gündeme getirdi. Aslında dönem, tüm Batı kampında planlamanın yayıldığı, iktisatçıların yeni planlama teknikleri (girdi-çıkıtkı tekniğı, doğrusal programlama gibi) geliştirdiğı çağdı; ölkelerin başarısı, büyüme hızının yüksekliğı, sanayileşme ve gelir bölüşümünü düzeltmeyle ölçölüyordu. Serbest piyasa ekonomisi ve dünya pazarlarına katılma rafa kaldırılmıştı (Kazgan, 2006:95). Bu dönemi Türkiye'de popülizm dönemi olarak tanımlayan Boratav'a göre, popülizmin iktisadi çerçevesi içe dönük, ithal ikameci bir kalkınma stratejisi ile belirlenmiştir.³ İthal ikamesi süreci iç pazarın canlılığı ve genişliğı üzerine inşa edilmiştir. Türkiye'de, bu dönemde, sanayi sektörü uluslar arası rekabetten tamamen korunmuş ve dünya pazarında rekabet şansı olmayan işletmelerin yüksek oranlarda kar sağlamasına imkân veren bu himaye politikası sonucu sınaî üretim de doğal olarak tamamen iç pazara yönelik olmuştur. 1976 sonrasında büyüme hızının düşmesi ithal ikameci sanayileşme modeli ve buna dayanan popülist ekonomi politikalarının da krize girmesine yol açmıştır (Boratav, 1983:12).

Bu dönemde dikkati çeken bir diğerk gelişme de, İttihat ve Terakki ile başlayan "milli burjuva yetiştirme" hedefinin meyvelerini bu dönemde

³ İthal ikameci sanayileşmenin tanımlayıcı özelliğı, daha önce ithal edilen malları imal eden yerli sanayinin gümrük duvarları arkasında korunmasıdır. Yerli sanayi sektörünün seçici korunmasına dayanan ithal ikameci sanayileşme aynı zamanda bir koruma stratejisidir.

vermesidir. 1950'li yıllarda zenginleşen büyük toprak sahipleri, yabancı şirketlerin temsilciliğini alan tüccarlar, genişleyen eğitilmiş iş gücü tabanından gelen meslek sahipleri (başta KİT eğitiminden geçmiş mühendisler) yeni sanayi burjuvazisini oluşturdu. Getirilen vergi kolaylıkları da "holdingleşme" sürecini başlattı; büyük girişim olgusu gündeme geldi. Kentlerde doğan orta ve yüksek gelirli sınıfların taleplerine uygun biçimde, özel sanayi artık dayanıklı tüketim malları alanında yabancı sermaye ortaklığı lisans anlaşmalarıyla KİT'ler dışında büyük sanayi girişimlerini kuruyordu (Kazgan, 2006: 98).

1973 petrol krizinin etkilerini fazla gecikmeden yaşayan Türkiye'de, Kıbrıs Barış Harekâtı sonrası gelen ABD ambargosu ve Batı Avrupa ülkelerinin örtük ambargosu ile ağırlaşan ekonomik durum sonucu, 1960 sonrası döneme damgasını vuran ithal ikamesine dayalı sanayileşme politikalarının korumacılığa dayanan yapay dengelerinin devam edemeyeceği görülmüştür; ülkenin kapılarını dünyaya sonuna kadar açmak ve yükselen eğilimlere uyum sağlayarak ekonomiyi dünya piyasalarının kurallarına göre düzenlemek fikri ön plana alınmaya başlanmıştır (Keyder, 1998:232).⁴ Bu çerçevede, Türkiye'nin serbest piyasa koşullarında dışa açılması kısa ve orta dönemli hedef olarak ortaya çıkmış; 1978 yılından itibaren IMF'nin istikrar programlarıyla gündeme gelen ödemeler dengesi, esas olarak dışa açılma eksenine oturtulmuştur. Dışa açılma programının temel unsurları olarak da, serbest piyasaya/özel girişime dayalı ekonomiyi gerçekleştirme ve devletin piyasaya müdahalesini en aza indirme, faiz oranlarının serbestleşmesi, döviz

⁴ 1979 yılı başlarından itibaren sermaye çevreleri nasıl bir ekonomik program değişikliği yapılması gerektiğine dair önerilerini somutlaştırmaya başlamışlardır. 1979 yılı başında TÜSİAD'm düzenlediği "Türkiye Ekonomisi" konulu toplantıda Koç Holding Yönetim Kurulu Başkanı Rahmi Koç "Türkiye'nin dışa açık bir ekonomik politika izlemesi gerektiğini belirterek, Türk parasının değerinin dalgalanmaya bırakılmasını önerdi" (Hürriyet, 28 Ocak 1979).

piyasasının serbest oluşumu; ithalat ve ihracat rejiminde serbestleşme; yabancı sermaye girişlerini artırma; ücret ve sendikal faaliyetlere ilişkin düzenlemeler belirlenmiştir (Çelik-Akkaya, 1999:200). 1970'lerde yaşanan derin toplumsal ve siyasal bunalım da ithal ikameci sanayileşme modelinin başarısızlığının ve serbest piyasa sistemine geçişe ihtiyaç duyulduğunun gerekçelerinden biri olarak sıklıkla vurgulanan unsurlardan birisidir. Kapitalist ekonomilerin yaşadığı uzun dönemli dalganın yansımaları ancak 1960'ların başında yaşayabilen Türkiye'nin dünya ekonomisinde durgunluk ve daralma dönemi olan 1973 krizinden çok fazla gecikmeden etkilendiğini görüyoruz.

Dünyadaki genel krizin ve de toplumsal çalkantıların etkisiyle 1970–79 döneminde sermaye birikimin durgunluk ve krize girmesinin ardından, 24 Ocak 1980 ile başlayan ve askeri darbe ve ANAP iktidarı ile devam eden 1980-1992 dönemi ise sermaye birikimi krizinden çıkış için sermayenin yeniden yapılanmaya çalıştığı dönem olarak nitelendirilmektedir (Altıok, 1993:657). 1970'li yılların ortasından itibaren dünya ekonomisinin içine girdiği ve çok gecikmeden Türkiye'yi de etkisi altına alan krize karşı karlılığı artırmaya yönelik çözüm arayışları içinde Türkiye dünya ile paralel hareket etmiştir. Türkiye'de, 1980 yılına gelindiğinde tıkanan ekonomi, öneriler doğrultusunda, dışa açılma ihtiyacı duymuş; ihracata dönük büyüme politikası ekseninde üretilen ürüne pazar bulmak ve bulunan pazarda rekabet edebilmek için Türkiye'de de önce düşük maliyet daha sonra da belli bir kaliteye ulaşma çabasına girişilmiştir. Türkiye ekonomik krizden iç piyasaya dönük ve korumacı ithal ikameci politikaları ve sanayileşme çabalarını terk edip ihracata dönük iktisat politikaları izleyerek dışa açılma ve rekabetçi dünya ekonomisiyle bütünleşme yönünde attığı adımlar ile çıkmaya çalışmıştır.⁵

⁵ Dönemin Başbakanlık Müsteşarı olan Turgut Özal tarafından açıklanan 24 Ocak Kararları ve istikrar programı serbest piyasa ekonomisinde giriş yolunda atılan ilk adım olarak kabul edilmektedir. Bunalımı aşmaya dönük "çözüm paketi" "Ekonomik İstikrar Kararları" adıyla 24 Ocak 1980 tarihinde

2.2. Yeni-Sağ Anlayışın Türkiye Uygulaması: Özal Örneği

12 Eylül 1980 askeri müdahalesinden önce, 24 Ocak 1980'de uygulamaya konulmak istenen ekonomik istikrar önlemleri, dışa açık büyüme, uzun dönemde dünya ekonomisiyle bütünleşme hedeflerini belirleyici bir unsur yapan politikalar içermektedir. IMF'nin dış borç krizi içinde bulunan pek çok az gelişmiş ülkeye 1970'lerde dayattığı standart istikrar politikası paketi ile Dünya Bankası tarafından geliştirilen tipik yapısal uyum programlarının tüm bilinen unsurlarını içeren bu kararlar ile çerçevesi çizilen 24 Ocak kararları ile içte ve dışta piyasa serbestisi ile sermayenin güçlendirilmesi hedeflenmişti (Çelik-Akkaya, 1999: 90). Bu kararlar ile birlikte ithal ikameci sanayileşme modelinden dışa dönük ve dünyayla bütünleşmeye yönelik bir modele geçmek için hazırlık yapan Türkiye'de o günkü politik yapı içinde istikrar programı olarak bilinen böyle bir programı uygulamanın ciddi toplumsal/politik güçlükleri vardı. 12 Eylül 1980'de gerçekleşen askeri darbe ile 24 Ocak programının önündeki bu engeli kaldırmıştır. Darbe ile birlikte özgürlüklerin sınırlandırılması bu istikrar programının uygulanması için çok elverişli bir ortam yaratmıştır. Bu ekonomik politikaları hayata geçirip başarılı olabilmek için devlet, çalışma ilişkileri sistemine müdahale etme gereği duymuş; örgütler ve kurumlar yeniden yapılandırılmaya, düzenlenmeye çalışılmıştır.

Türkiye'nin serbestleşme sürecinde başlangıçta temel hedef, ne pahasına olursa olsun döviz kazandırmak olarak ortaya çıktı. İç ve dış ekonomi politikaları yanında yasalardan yasa dışı olabilecek işlemlere, toplumsal felsefeye, siyasal düzene kadar neredeyse her türlü dönüşüm bu

ilan edilmiştir. Bu kararların temel amaçları kısa bir süre içinde fiyat istikrarını sağlayıp ihracata yönelik bir gelişme modeli yaratmak ve sürdürülebilmek ve ekonomiyi serbestleştirerek dışa açabilmek ve kapitalist dünya ile entegrasyonunu sağlayabilmektir (Bknz. "Ekonomide Yeniden Yapılanma Dönemi" S. 782-783, Cumhuriyetin 75. Yılı 1979-1997 Cilt:3, Yapı Kredi Yayıncılık, İstanbul, 1999).

amaca dönük olarak ayarlandı (Kazgan, 2006:121). ABD'de Reaganomics ve İngiltere'de Thatcherism ile yola çıkan küresel serbestleşme politikasının Türkiye ayağını 24 Ocak kararları ile yürürlüğe konan uygulamalar almıştır. 12 Eylül askeri rejimi yeni iktisat politikalarının uygulanmasını işgücü piyasasını askeri bir denetim altında tutarak gerçekleştirmiştir(Çelik-Akkaya, 1999: 92). Bu gelişmeler istikrar arayan sanayici ve işadamları dünyasında ciddi bir ferahlama yaratmış, bu baskıcı politikalar sonucu darbenin ardından gelen yıllar içinde toplumunda siyasetten soğu(tul)muştur. 12 Eylül dönemi hükümetinde ekonomiden sorumlu Başbakan Yardımcılığı görevi verilen ve bu görevi 2 yıl yürüten Turgut Özal'ın kurmuş olduğu Anavatan Partisinin iktidara gelmesi ile siyasetin tümüyle askıya alındığı darbe döneminde kesintisiz uygulanan serbest piyasa ekonomisine geçiş süreci ile birlikte ithal ikameci sanayileşme modelinin öne çıkarmış olduğu ülke ekonomisinin kendine yetme düşüncesi ortadan kalkmış; 1960–1980 döneminde egemen olan ulusal kalkınmacılık, devletçilik ve popülizm anlayışları terk edilmeye başlanmıştır.

Türkiye'nin devletçi ve dışa kapalı yapısını değiştirmeyi hedefleyen ve 24 Ocak 1980 kararları ile başlayan bu süreç, 1983 seçimleri sonrası Turgut Özal Başkanlığında iktidara gelen Anavatan Partisi hükümeti tarafından hızlandırılmıştır. Bu süreçte Cumhuriyet döneminde iktisadi politika alanında tümüyle geçmişten farklılaşan politika değişikliğine giden kararlar alınmıştır. Bu kararlar ile yerli sanayinin gümrük duvarları ardında korunmasına yönelik ithal ikameci sanayileşme dönemi tamamıyla geride bırakılmıştır. Bu süreç içinde küresel rekabetin gerektirdiği esnekliğe sahip olmak düşüncesi ile ekonomide ki yapısal sınırlamalar ve korumacı önlemler de yavaş yavaş ortadan kaldırılmaya başlanmıştır. Sonuç olarak, 1980'den itibaren dışa açık büyüme modeli ve istikrar politikalarını izleyen Türkiye'de çalışma ilişkileri sistemi de serbest piyasa modeli çerçevesinde biçimlendirilmek istenmiş ve bunda önemli mesafe alınmıştır.

2.2.1. Özal'ın Kişiliği ve Fikirleri

2.2.1.1. Çok Yönlülük

Turgut Özal'ın kişiliği Özal politikalarının şekillenmesinde ve uygulanmasında önemli bir rol oynamıştır. Özal her şeyden önce çok yönlü bir kişidir: Bir yandan özel sektörde yakın bağlar kurmuş ve özel sektör mantığını benimsemiştir, diğer taraftan ise bürokrasideki geçmişi nedeniyle devlet mekanizmasını yakından tanımaktadır. Örneğin 1967–1971 yılları arasında DPT Müsteşarlığı yapmıştır (Yılmaz, 1999: 89–101). Ekonominin bu iki farklı boyutuna ek olarak uluslararası finans merkezleri ve kurumları ile olan ilişkileri de IMF ve Dünya Bankası ile olan yakın mesaisinin doğal bir sonucu olarak son derece gelişmiştir. Örneğin 1971–1973 yılları arasında Özal Dünya Bankası'na danışmanlık yapmıştır. Özal'ın ekonomik ve siyasi kararlarda büyük bir etkisi bulunan Amerikan hükümeti ile olan ilişkileri de gelişmiş bir düzeydedir: Özal'a göre ABD'nin başarısının ardında ekonomik ve siyasi özgürlükler ve Osmanlı imparatorluğu benzeri çok kültürlülüğü yatmaktadır. Bu görüşlerin doğal bir uzantısı olarak ekonomi ve siyasette liberalizmi ve farklılıkların beraberliğini savunmuştur.

Özal'ın iç politika aktörleri ile de arası iyidir: İş dünyası ve sivil bürokrasiye ek olarak ordu ile de ciddi bir sorunu yoktur. 1982 darbesinin yönetici kadrosu ekonominin en önemli makamına onu getirerek bu güveni göstermiştir. Tüm bunlara ek olarak halk ile ilişkilerinde de dikkat çeken noktalar vardır: Liberal ve farklı gruplara açılan kişiliğine rağmen Turgut Özal dindar bir siyasetçidir. 1978 yılında dönemin İslami partisi sayılan MSP'nden İzmir milletvekili adayı olan ancak kazanamayan Özal'ın Nakşibendi tarikatıyla bağlantıları da sır değildir (Laçiner, 2003: 30).

2.2.1.2 Kapsayıcı Bir İdeoloji

Özal'dan kaynaklanan belirleyici faktörler arasında bir diğeri de onun birçok siyasi akımı birleştirici yaklaşımıdır. Kendisinden önce yoğun bir siyasi çekişmeden geçen Türkiye karşıtların uzlaşamaması nedeniyle ağır ekonomik ve siyasi bedeller ödemiştir. Bu ortamı yakından bilen bir kişi olarak Özal siyasi hayatının başlarında tüm akımları birleştirici bir formül üzerinde durmuştur. Bu yaklaşıma göre tüm siyasi akımlar Türkiye'nin çıkarlarını savunmaktadır ve bu akımların ortak paydaları Türkiye'nin 'acil sorunlarını çözmek için bir araya gelebilirler. Zaten ANAP'ın kurucu kadrosu incelendiğinde de sol ve sağdan çok farklı görüşlerin birlikteliği görülür. Yine Türkçü olarak bilinen grup ile 'daha dindar' ya da 'İslamcı' olarak adlandırılan gruplar da Özal iktidarlarının diğer sacayakları olmuştur. Bu anlamda 19. yüzyıldan günümüze kadarki dönemde böylesine farklı siyasi grupları, özünde hiçbir değişim talebinde bulunmaksızın bir arada tutabilen ve bir arada çalıştırabilen ilk ve belki de tek kişinin Turgut Özal olduğu söylenebilir. Onun iktidarında Türkçülüğün hemen her kolu, liberalizm, muhafazakârlığın her türü ve hatta sol aynı amaçlar doğrultusunda çalışabilmiştir. İlk etapta amaçlarda tutarsızlığa yol açacak gibi dursa da iktidarın geniş bir kitleye dayanıyor olması dış politika uygulamalarını meşrulaştırmıştır.

Özal yönetimi kendisini destekleyen kitlelerin ilgisine paralel olarak komşu ülkeler ve dış Türkler ile de yakın bir şekilde ilgilenmeye başlamıştır. Özal'a göre komünist Sovyetler Birliği, kapitalist ABD ya da geleneksel ekonomiye sahip Irak'la ilişki kurmanın ideolojik hiçbir engeli yoktur. Ağırlıklı olarak dış ilişkileri ticaret merkezinden değerlendiren Özal'ın 'daimi düşman'sız ideolojisi Türk dış politikasında esnekliği ve pragmatizmi arttırmıştır.

2.2.1.3. Bürokrasi Karşıtlığı ve Devlet Anlayışı

Özal'ın devletin çalışma şekli ile ilgili görüşleri de politikalarını etkilemiştir. Bu etki içerikten çok yöntem ile ilgilidir. Özel sektörden gelmesinin de etkisiyle Özal'ın bürokrasiye şüpheyle bakan bir yönü vardır. Ona göre bürokrasi işleri yavaşlatır, tutucudur ve yaratıcılıktan uzaktır. Bu nedenle Özal politikalarının belirlenmesinde ve uygulanmasında bürokrasiye güvenmemiştir. Özal, bürokraside geçirmiş olduğu yıllardan da yararlanarak devlet mekanizmasının boşluklarından yararlanmış, çoğu kez bürokrasiyi bypass etmiştir. Bu da doğal olarak devletin yerleşik sistemi ile Özal arasında ciddi bir çekişmeye yol açmış, Özal politikalarına bürokrasi bazı dönemlerde direnç göstermiştir (Laçiner, 2003: 35).

13 Aralık 1983 günü TBMM'de Hükümet Programını açıklayan Turgut Özal'ın, burada yaptığı konuşmasında görüşlerini "Hükümetimiz milliyetçi ve muhafazakâr, sosyal adaletçi, rekabete dayalı serbest piyasa ekonomisini esas alan bir hükümettir." Diyerek temel görüşlerini özetlemiştir. Özal, konuşmasının devamında, burada kullandığı kavramların açıklamasını yaparak Türkiye'nin yapısal dönüşümünün temellerinin neler olacağına dair fikirler vermektedir.

Yeni sağı oluşturan iki ana kolun -siyasal alanda milliyetçi-muhafazakârlık, ekonomik alanda liberalizm- anlatıldığı konuşmada Özal milliyetçilik ve muhafazakârlığını şöyle tarif etmektedir;

"Milliyetçilik anlayışımız, Anayasamızda ifadesini bulan, Türk Milletinin bağımsızlığını ve bütünlüğünü, ülkenin bölünmezliğini, Cumhuriyeti ve demokrasiyi koruyan bir muhtevaya sahiptir. Türk Milletini, Türk Vatanını ve Türk İnsanını sevmeden, benimsemeden, Türk Devletinin iyi idare edilebileceğine inanmıyoruz. Atatürk'ün milliyetçilik konusundaki görüşlerine

bağlı Türk Milliyetçiliği anlayışımız, icraatımızın temel düşüncesini teşkil edecektir.

Muhafazakârlık anlayışımız, milli, manevi ve ahlaki değerlerimize, kültürümüze, tarihimize, örf adet ve geleneklerimize bağlılığımızın bir ifadesidir. İyi olanın, güzel olanın, kıymetli olanın muhafazasıdır. Asla tutucu, mutaassıp ve yeniliklere kapalı değiliz. Aksine, ilerlemeye açık, medeni, müreffeh, büyük ve kudretli bir Türkiye, en büyük emelimizdir. Türkiye'yi, yepyeni, kavgasız, ileri ve modern bir ülke haline getirmeye azmetmiş olarak işe başlıyoruz.”(www.dpt.gov.tr/hukumet_programlari).

Ancak o güne kadar gelen politikalarla ve 1982 Anayasasında yerini bulan sosyal devlet konusunda şunları söylemektedir.

"Hükümetimiz sosyal adaletçi bir hükümettir. Sosyal adaletçilik, sadece belirli ideolojilerin, peşin hükümlü, kalıplaşmış formüllerin inhisarında değildir. Sosyal adaletçilik, fukaranın yanında bulunmak, lafla olmaz. Bizim programımız, "Ortadirek" dediğimiz işçi, memur, esnaf, çiftçi ve emekliye müşahhas, pratik ve gerçekçi çareler getiren sosyal adaletçi bir programdır.

Aziz milletimizin mukaddes addettiği değerler sosyal adaletçiliğe en büyük önemi vermektedir. Bizim kıymet hükümlerimiz içinde, komşusu aç yatarken tok uyumanın kötülüğü vardır. Kişinin kendi nefsi için istediğini bir başkası için de istemesi şart koşulmuştur. Bir bedenın uzuvları gibi toplumdaki fakir - fukaranın ızdırabının toplumun tamamını tesiri altına alacağına inanılmıştır. Türk toplumunu yaşatan, bütün siyasi, sosyal ve ekonomik krizlere rağmen dipdiri ayakta tutan bu sosyal değerler, ekonomik tedbirlerle de desteklenince, sosyal adalet, sosyal güvenlik ve sosyal barış sağlanacaktır.

İlk hedefimiz, aşırı enflasyonu kontrol altına alarak dar gelirlinin belini büken pahalılığı önlemek için fiyat artışlarını yavaşlatmaktadır. Aşırı enflasyonun olduğu her ülkede gelir dağılımı hep fakirin, dar gelirlinin aleyhine gelişmiştir. Enflasyonu yüzde onların altına indirmedikçe gelir dağılımını düzeltemeyiz. Bu bakımdan, hakiki ve gerçekçi sosyal adalet anlayışına sahip hükümetimizin ilk hedefi, enflasyonla her ne pahasına olursa olsun mücadele etmektir."(www.dpt.gov.tr/hukumet_programlari).

ABD ve İngiltere'de uygulanmaya başlayan ve IMF, Dünya Bankası ve OECD gibi uluslar arası kuruluşların dünyaya yaymaya çalıştığı Yeni liberal ekonomik politikaları benimseyen Özal, Hükümet Programında şunları demektedir

"Hükümetimiz, rekabete dayalı serbest pazar ekonomisini esas almaktadır. Bizim uygulayacağımız ekonomik politikalar, bize has, bizim şartlarımıza uygun politikalar olacaktır. Hükümet olarak hiçbir zaman enflasyonla mücadele politikamızdan taviz vermeyeceğiz. Çünkü vereceğimiz her taviz, enflasyonun bir puan bile artması, orta direğin aleyhinedir. İktisadi gelişimin hızlandırılması, sosyal dengenin iyileştirilmesi, fertlerin kabiliyet ve çalışmalarına göre gelişme arzularının teşvik edilmesi, gruplar arasındaki gelir dağılımı farklılıklarının pratik ölçüler içinde azaltılması, bölgeler arası gelişmişlik farklılıklarının asgariye indirilmesi, fakirliğin kaldırılarak refahın yaygınlaştırılması iktisadi gelişme politikamızın esaslarını teşkil eder.

Toplumdaki çeşitli grup menfaatlerinin bir bütünün tamamlayıcı unsurları olduğuna, bunların ahenkli bir şekilde milli menfaatler çerçevesinde birbiriyle telif edilebileceğine inanıyoruz.

Ekonominin tabii kanunları içinde gelişmesini sağlamak üzere, ülke menfaatleri doğrultusunda müdahale ve tehditlerin asgariye indirilerek, rekabet şartlarının hâkim kılındığı serbest pazar ekonomisinin uygulanması

ekonomik sistem tercihimizdir. Büyük halk kitlelerine yeterli, kaliteli ve ucuz mal ve hizmet sunulmasının en iyi şekilde bu sistem içerisinde mümkün olabileceğine inanıyoruz."(www.dpt.gov.tr/hukumet_programlari).

Yine Yeni sağıın az devlet çok yönetim, kürek çeken değil dümen tutan devlet gibi vecizelerle özetlenen yeni devlet ve kamu yönetimi anlayışı ile uyumlu olarak Özal, programında devleti tanzim edici, piyasanın yukarısında bir gözetleyici olarak tavzih etmektedir.

"Sayın üyeler, iktisadi kalkınmada devletin esas fonksiyonu tanzim edici, fertlerin ve kuruluşların iktisadi münasebetlerini düzenleyici, ihtilafların halli, iktisadi istikrarın sağlanmasına matuf sık sık değişmeyen kaideler koyması ve engellerin kaldırılarak verimin yükseltilmesidir. Devletin tanzim edici ve yönlendirici fonksiyonu genel seviyede olmalı, detaylara müdahale edilmemelidir. İktisadi kalkınmada devletin doğrudan yürüteceği faaliyetler genel olarak bütün millete hizmet veren, esas itibarıyla alt yapı mahiyetindeki işlerin yapılmasıdır.

Bütün milletin istifadesine açık olabilecek orman, su, maden, enerji gibi sahalar devletin varlığı olarak düşünölmelidir. Bahis konusu tabii kaynakların mülkiyeti devlet tasarrufunda olmakla beraber, geliştirme ve işletme hakları devletin koyacağı esaslar içinde fertlere veya fertlerin bir arada kuracağı teşebbüslere bırakılabilir.

Devlet sanayi ve ticarete ana prensip olarak girmemelidir, istisna olarak geri kalmış bölgelerde sınaî tesisler kurabilirse de, bu teşebbüsler kısa zamanda millete devredilmelidir. Sanayi ve ticarete devletin esas rolü tanzim ve teşvik edici olmasıdır.

İktisadi faaliyetlerde devlet vatandaşın rakibi değil, aksine ona hizmet eden, gelişmesini kolaylaştıran bir yardımcıdır.

Sanayi, tarım ve ticaretle mal ve hizmet üretiminin en süratli ve verimli şekilde yapılabilmesi, fertlerin kabiliyetlerini ve teşebbüs güçlerini iktisadi gelişmenin temel unsuru sayan bir sistem içinde mümkün olabilir. Hür teşebbüsü meydana getiren ferdi işletmeler, kooperatif ve şirketler sistemin temel uygulama vasıtalarıdır.

Aziz milletvekilleri, iktisadi ve sosyal gelişmenin hedefi insanların daha mutlu hale gelmesine, insanların yücelmesine yöneliktir. Kalkınma insan içindir. Adalet ve hürriyet insan içindir. Demokratik rejim insan hak ve hürriyetlerinin en iyi şekilde korunması içindir. Temelinde insana sevgi ve saygının, insana hizmetin esas alınmadığı hiç bir hareketin anlamı yoktur." (www.dpt.gov.tr/hukumet_programlari).

21.12.1987–09.11.1989 tarihleri arasında göreve gelen II. Turgut Özal Hükümeti'nin programında da aynı görüşlere yer verilerek "Hükümetimiz milliyetçi ve muhafazakâr, sosyal adaletçi, rekabete dayalı serbest piyasa ekonomisini esas almaktadır." Denilmektedir. Programın devamında I. Özal Hükümeti Programında olduğu gibi "Milliyetçilik anlayışımız, Büyük Atatürk'ün görüşleri doğrultusunda, devletin bağımsızlığını, milletimizin bütünlüğünü, ülkenin bölünmezliğini, Cumhuriyeti ve demokrasiyi koruyan bir muhtevaya sahiptir. Muhafazakârlık anlayışımız, milli, manevi ve ahlaki değerlerimize, kültürümüze, tarihimize, örf, adet ve geleneklerimize bağlılığımızın ifadesidir, iyi olanın, güzel olanın, kıymetli olanın muhafazasıdır. İlerlemeye açık, modern, müreffeh, büyük ve kudretli bir Türkiye en büyük emelimizdir. Sosyal adaletçiyiz. Ülkemiz nimetlerinden herkesin hak ve adalet ölçüleri içerisinde istifade etmesini sağlamak için gerekli tedbirleri almak sosyal adalet anlayışımızın esasını teşkil eder. Bizim kıymet hükümlerimiz içinde komşusu aç yatarken tok uyumak hoş görülmez. Kişinin kendi nefsi için istediğini başkaları içinde istemesi esastır." denilmektedir (www.dpt.gov.tr/hukumet_programlari).

Daha sonra kurulan ve 09.11.1989–23.06.1991 tarihlerinde görev yapan Yıldırım Akbulut Hükümeti Programında da Özal'ın çizdiği vizyon korunmuştur (Bkz. Akbulut Hükümeti Programı için www.dpt.gov.tr/hukumet_programlari).

Türkiye'de devletçi (denetimli) ekonomi dönemindeki iktidar ideolojisi, neredeyse hep sanayileşme-büyüme ve işadamları yaratma, köylüyü kalkındırma hedefine dönük olagelmiş; karma ekonomi ve yol gösterici türde bir planlama bunun başlıca araçlarıydı. Türkiye'nin toplumsal felsefesi Batı Avrupa'daki "sosyal devlet" anlayışını ve bunun temelindeki demokrasiyi benimsemişti. Askeri rejimle birlikte yürürlüğe giren değişim süreci, bu yerleşik ve toplumun büyük kesimince desteklenen, ayrıca hukuksal-kamusal temeli aşağı yukarı oluşmuş sosyal devlet düzenini altüst etme yoluna girdi (Kazgan, 2006: 123).

Serbest piyasa ekonomisine geçiş, ekonomik faaliyet alanında yaşanan sorunların temel nedenini "piyasa oyuncularının hareket serbestliğinin kısıtlı olması'na (Topal, 2002: 66) bağlayan yeni liberal anlayışa göre oyuncuların hareket alanlarının genişletilme sağlanmalıdır. Ancak 24 Ocak paketinin Batı'daki "ekonomiyi bürokratik kurallardan arındırma" hareketinin çok ötesinde bir süreci ortaya çıkardığının belirtmek gerekiyor (Kazgan, 2006:123). Yeni liberal anlayışın negatif özgürlük⁶ anlayışının bu gelişmeyi/geçiş bir özgürleşme hamlesi olarak değerlendirdiğini ve bunun toplumsal yapının bütünü için olumlu sonuçlar doğuracağına ilişkin ön-yargıya sahip olduğu görülmektedir. Çağın gereklerine uymaz ise toplumsal kalkınmaya/gelişime engel olan 1980

⁶ Negatif Özgürlük: Dış kısıt ve engellerin bireyin üzerinde herhangi bir etkisi olmadan özgürlüğünü tam olarak kullanmasıdır.

öncesi "anarşi ve terör" ortamının geriye gelebileceği şantajı ile birlikte yüksek teknolojinin toplumsal gelişmenin motoru olacağına ilişkin inanç öne sürülürken, 1980'lerde toplumsal huzuru bozan ideolojik bakış açılarının aşılması gerektiği, 1990'larda ise bu huzur bozucu, kaosa, teröre ve acılara yol açan ideolojilerin artık aşılmış olduğu öne sürülmeye başlanmıştır. Bu iddiaların yanı sıra ekonomik gerçekliklere uymadığı söylenen popülist politik/ideolojik bakış açılarının terk edilmesi gerektiği savıyla birlikte siyaseti de aşağılayan yeni bir seçkincilik anlayışının öne çıktığı görülmektedir. Ekonomik faaliyet alanı, dönemin söylemleriyle uyumlu bir biçimde, daha çok öne çıkmaya ve ekonomiye daha çok önem verilmeye başlandığı söylenmeye başlanmıştır. Bu söylemin ekonomik alanının siyasal müdahaleden bağımsız kalmasını, yasal ve yönetsel engellerden arındırılmakla kalmayıp buna ek olarak özel olarak desteklenmesi ve teşvik edilmesini talep eden yeni liberal söylemin temel tezi olduğunu biliyoruz. Böylece siyasal düşünceler ve eylemler gözden düşürülür iken, ekonomik verimlilik, para ve güç kazanma amacı popüler bir retorik eşliğinde meşrulaştırılmaya başlanmıştır.

Ekonomi insanın hizmetinde en büyük çoğunluğun refahını sağlamaya dönük araç olmaktan çıktı, kendi içinde bir amaca dönüştü; amaç ise etkisi ne olursa olsun serbest piyasa ekonomisi ve küreselleşmeye geçişti. Karma ekonomi yerini KİT'lerin özelleştirmesi ve devletin küçülmesine bıraktı; köylüyü ve tarımı kalkındırma ve sanayileşme, "gelişmiş toplumlarda hizmetler kesimi ön plandadır" anlayışı ile ikame edildi. Sosyal devlet, işçi düşmanlığı ve zengin övgüsüne, yerli sanayiye iç Pazar yaratma ise ithal malı kullanma merakına yerini bıraktı (Kazgan, 2006:124).

1960–1980 döneminin politik ve sosyal kültürü geride bırakılmış, 1980'li yıllar ve sonrasında ülkemizde, örgüt kültürü ya da kurum kültürü adı altında, şirket/işletme kültürü belirleyici olmaya başlamıştır (Kozanoğlu,1993:41). Bu anlayışın yaygınlaşmasının sonucu olarak giderek

alanı daraltılan siyaset olgusunun, kavram olarak da içeriği farklılaştırılmış, deyim yerinde ise içi boşaltılmıştır. Yoğun bir ideolojik kampanya eşliğinde sunulan yeni sağ anlayışlar toplumun zihninde haklılaştırılmaya ve zihinlere yerleştirilmeye çalışılmış ve bu yoğun ideolojik çabalar sonucunda yurttaşların geniş bir kesimi devletin ekonomiden mutlak anlamda el çekmesini normal, hatta gerekli görmeye başlamıştır. Serbest piyasa ekonomisi ve onun temel varsayımları alternatifi olmadığından yola çıkılarak neredeyse üzerinde hiçbir tartışma yapılmaksızın kabul edilmeye başlanması ile liberal dünya görüşü geniş kitlelerin zihninde içselleşmiştir. Ulusal kalkınma, devletçilik ve popülizm terk edilince ve solun siyasi ağırlığı azalınca muhafazakar düşünce ile bir problem yaşamayan ekonomik liberalizmin hegemonya kurma süreci de ciddi hiçbir direniş ya da engelle karşılaşmadan toplumun dokusuna nüfuz etmeye başlamıştır (Nalçaoğlu, 2005).

Bütün dünyada egemen olmaya başlayan yeni sağ politikalarla uyum sağlamaya çalışmanın bir sonucu olarak, ücret, sosyal güvenlik gibi vaatlerinden çark eden devletin, sosyal yardımların ve sosyal hizmetlerin gerilemesine meydan verdiğini görüyoruz. Sosyal devletin getirmiş olduğu kapsamlı sosyal güvencelerin maliyetinin çok ağır olduğu tezi savunulmaya ve insanların zihnine yerleştirilmeye çalışılmıştır. Hantal devlet yönetimi altında iyi işlemeyen, hizmet veremeyen ve politika tarafından yozlaştırılan sosyal güvenlik kuruluşlarının verimsizliği de bu görüşlere dayanak teşkil etmiştir. Ekonomik istikrarın sağlanması için kamu harcamalarının kısılması gerektiğine dair tez 1980'den sonra, bütün siyasal oluşumların ortaklaşa savunduğu bir düşünce haline gelmiştir. Sendikaların eş zamanlı olarak gözden düşüşü de eklenince, reel ücretlerin gerilemesinin yanı sıra, önceki dönemde kazanılan hakların da hızla kaybedilmeye başladığını görüyoruz.⁷

⁷ Ücretlerin milli gelir içindeki payı 1976-1978 arasında % 35 civarında iken, 1983-1986 arasında % 20 civarına düşmüştür (Özmucur, 1987 :79).

Esnek üretim organizasyonlara geçiş adı altında kayıtlı istihdamdaki gerileme ile ücretlerdeki gerileme arasında paralel bir ilişki olduğu da gözden kaçmamaktadır. Örgütsüzlüğün teşvik edilmesi ve çalışanların örgütlerinin gücünün önemli ölçüde tasfiye edilmesi, kazanılan hakların da paralel biçimde tasfiyesi anlamına gelmektedir.

Piyasa lehine bürokratik paternalizmin ve elitizmin tasfiye edilmeye çalışıldığı 1980 sonrası dönemde, bu çabanın sadece devlet bürokrasisi ile ilgili olarak ortaya çıktığını söyleyebiliriz. Bir düşünme ve akıl yürütme biçimi olarak üstün vasıflara sahip ve güçlü yöneticilerin, karizmatik önderlerin gerekliliği yolundaki muhafazakar/otoriter/seçkinci tavır serbest piyasa düsturlarıyla şekillenen yeni liberal öğretilerde azalmak bir yana, artarak devam etmektedir. Becerikli ve akıllı yöneticilere sahip olmamız gerektiği düşüncesi, güçlü lider anlayışı ile birlikte 1980 sonrası toplumun gelir düzeyi yükselen yeni liberal elitleri ve işletme yazını tarafından geçmiştekinden çok daha fazla öne çıkarılmaktadır.⁸ Yeni sağcı ideolojik kampanya ile geçmiş

⁸ Devlet geleneğinde yer alan yöneticilerin üstün vasıflara sahip olması gereği, daha önce vurgulandığı gibi, Cumhuriyet döneminin bürokratik elitizmi tarafından da savunulan bir tarihsel miras olup, tüm siyasi değerlendirmelerde siyasal katılım değil becerikli ve akıllı yöneticilere sahip olmamız gerektiği düşüncesinin otoriter-devletçi geleneği eleştiren liberaller tarafından da sahiplenildiğini görüyoruz. Muhafazakâr/otoriter duruş her toplumda değerleri ve yetenekleri üstün olan ve konumu ne olursa olsun sarsılmaması gereken ve halk üzerindeki etkisi diğerlerinden fazla olan insanların var olmasını olumlamakta ve bunun gerekli olduğunu kabul etmektedir. Yeni liberal/yeni muhafazakar ittifakından oluşan yeni sağ anlayışta "güçlü, vizyon sahibi lider" söylemi ile buna destek vermekte ve yönetememe ya da yönetim krizine karşı kararların hızlı ve etkin bir biçimde alınabilmesini sağlayacak güçlü lider anlayışını gerekli görmektedir. 1980 sonrasına damgasını vuran Turgut Özal'ın "Anayasayı bir kez delmekle bir şey olmaz" deyişiyle ve Bakanlar Kurulu üyelerinden istifalarını peşinen alması ile somutlanan bu anlayışın devamını parlamenter sistemin yerine başkanlık sistemi tartışmalarında da görmekteyiz ve liberaller bu düşüncüyü desteklemektedirler. Demokratik temsile dayalı kurulların ve demokratik karar alma mekanizmalarının, hatta siyasetin devre dışı bırakılmasına dayanan bu anlayış bütün sivil toplumcu ve demokratiktik iddialarına karşın tümüyle anti-demokratik bir tavidir. Bu tavır istikrar adına demokrasinin vazgeçilebilir olduğuna işaret eder. Özgürlükçü ve

dönemlere ilişkin olarak yaygın bir biçimde eleştirilen "memur zihniyeti ile hareket etmek" yerine girişimci olmak, risk almak gibi kavramlar ile ticari beceriler öne çık(arıl)maya başlanmıştır. Girişimcilik kültürü ile meşrulaştırılan ticari zihniyet geçmişin bürokratik zihniyetinin yaratmış olduğu katı, hiyerarşik ve otoriter yapılanmayı aşacak formül olarak öne sürülmüştür. Basında giderek daha fazla yer almaya başlayan işadamları, "akla gelebilecek her konuda fikirlerine danışılan birer bilge insan konumuna" yükselmeye ve geçmiş imajlarının aksine saygın birer toplumsal figür haline gelmeye başlamışlardır (Bali, 2002: 20). Para ve güce sahip oldukları için başarı ve statü sembolü olmaya başlayan işadamlarının ve özel sektör yöneticilerinin her konuda değerlendirme ve analiz yapabilecek bilgi ve becerilere sahip oldukları yolunda bir düşüncenin öncül olarak kabul edilmeye başlanması ile geçmişin bürokrat, doktor, hukukçu, mühendis ve aydınlardan oluşan elitlerinin yerini finans sektörü, reklâmcılık ve medya başta olmak üzere özel sektör yöneticileri ve işadamları almaya başlamıştır. Topluma önderlik (kılavuzluk) etme misyonu biçilen ve topluma önderlik etmeyi hadleri olarak görmeye başlayan yeni elitlerimiz olarak bu bilge işadamlarına, onların dünyaya bakışları ve yaşam biçimlerine yönelik methiyelerin 1980'li yıllardan itibaren giderek yaygınlaşmaya, çağın entelektüel ve eliti sayılabilecek yetkinlikte olan, sadece iş üzerine değil hayat, felsefe ve kültür üzerine de kafa yoran entelektüel işadamı ve yönetici portresi giderek zihinlerimizde daha fazla yer almaya başlamıştır. 1990'lı yılların insanının aradığının sadece başarı değil kaliteli yaşamak olduğu yönünde öne sürülen argümanlar ile değiştiği öne sürülen referans

eşitlikçi bir iletişim açısından kararların açık diyalog ve müzakereler sonucunda toplumsal mutabakat ile değil, önderlerin ikna edici karizmatik kişiliği sonucunda ve kapsamı iyice daraltılan yönetici elitlerin kapalı kapılar ardında karar almasını kabul ettiğinden eşitlikçi, özgürlükçü olmadığı gibi, açıklık ilkesine de aykırı bir tutumdur.

çerçeveleri içinde öne çıkan değerlerin etik değerler, standart, ılımlılık ve kalite olduğu iddia edilmektedir.⁹ Değiştigi öne sürülen referans çerçeveleri ile birlikte işadamları ve özel sektör yöneticilerine toplumun önderleri/kılavuzları misyonu verilmektedir. Bununla birlikte iş dünyasının geliştirmiş olduğu ve daha çok esnek üretim organizasyonlarına geçiş sürecini olumlayan ve uygulamada tamamlamaya yönelik düşüncelerin de iş dünyası sınırları içinde kalmamaya başladığını ve hayatın diğer alanlarında da tatbik edilmesi, izlenmesi alınması gereken düşünceler olarak öne çıkmaya başlamış olduğunu ve bu anlamda herkesin yeniçağın felsefesini benimsemeye davet edildiğini görüyoruz. Böylece, yeni çağın felsefesi olarak tüketim ile birlikte güç ve para arayışını meşrulaştırıcı söylemlerin (kalite, vizyon, misyon gibi) diğer 'yaşam alanları' üzerinde giderek artan daha kapsamlı bir egemenlik kurmaya başladığını söyleyebiliriz.¹⁰

⁹ Bkz. Yeni İnsan Portresi, Türk Henkel, Mart 1993, Sayı:98

¹⁰ Burada üzerinde durulması gereken düşüncelerden biri siyasetin kaynak tahsisi mekanizmalarını kullanarak yozlaşmasının önsel olarak varsayılmaya, zaten varolan bu toplumsal anlayışı güçlendirilmeye çalışılmasıdır. Bir yandan bu yozlaştırıcı etkileri nedeni ile siyasetin ekonomik faaliyet alanına müdahale etmemesi yönündeki liberal talep meşrulaştırılırken, diğer yandan iş dünyasına egemen olan anlayış ve değerlerin siyaset ve kamu yönetimi başta olmak üzere diğer toplumsal alanlara da tatbik edilmesinin en uygun yol olduğu yolundaki görüş öne çıkarılmaktadır. Siz bize karışmayın, hatta bizi izleyin demektir bu. En gelişkin olan biziz. Siz artık geride kalmış/kalması gereken yoz bir anlayışın temsilcilerisiniz demektir. İnsan olsun, toplum olsun yeni çağın felsefesini, düsturlarını benimseyenler ayakta kalabilecek, geride kalanlar ise yok olup gitmeye mahkûmdur. Geçmiş anlayışları devam ettirmekte direnenler için kullanılan ve sosyal Darwinizmi ifade eden "dinozorlar" sözcüğü de bu çerçevede anlam kazanmaktadır. Bu anlamda az gelişmişlik, gelişmekte olan ve gelişmiş ülkeler ayrımı ile şekillenen tek-çizgisel gelişim: modernizm fikri ile postmodernist gelişim arasında bir mahiyet farkı yoktur. Sonuçta ikisi de ölçütleri farklılaşmış olsa da tek-çizgisel bir gelişim modelini dayatmaktadırlar.

2.3. Türkiye'de Yeni Üretim Organizasyonlarına Geçiş

Erken Cumhuriyet döneminde bilimsel yönetim tekniklerini ilk alan ülkelerden biri olan ve Taylorizm'in bilimsel yöntemlerinin refah getirici olduğuna inanan Türk devlet ve iş adamları, bağımsızlığın yeni kazanıldığı savaş sonrası Türkiye'sinde verimlilik/üretkenlik, israfın ve zayıflığın azaltılması gibi ilkeler etrafında üretimi örgütlemeye çalıştılar. 1929 krizi sonrasında Keynesçi-Fordist modelleri de (devlet eliyle sanayileşme) ve savaş sonrasında gecikme ile de olsa, refah devleti modelini takip etmeye/uygulamaya çalışan Türkiye, 1973 krizi sonrası merkez kapitalist ülkelerdeki eğilimlere vakit geçirmeden uyum sağlanmaya çalışmıştır. Türkiye'de yeni üretim organizasyon sistemlerinin uygulamaya başlaması, 1980'lerin ortalarından sonraya rastlamaktadır. 1980 yılından sonra uygulanan yeni ekonomik modelin başarısı düşük maliyet ve belli bir kaliteye ulaşma çabasına girilmesi süreci gerektirdiğinden, bu da çalışanların mal ve hizmet üretimi sürecine daha fazla ve daha yoğun katılımını gerektirmekteydi. Bu nedenle, 1980'li yılların ortalarından itibaren Türkiye'de de işletme yönetiminde 'esneklik' , 'etkinlik', 'insan kaynakları', 'toplam kalite', 'kalite çemberleri', 'toplam kalite yönetimi' gibi yaklaşımlara yönelmeye başlandığını ve işletmelerde bu anlayışların hayata geçirilmeye çalışıldığını görüyoruz. 1986 yılında Türkiye Şişe ve Cam Fabrikaları A.Ş. tarafından başlatılan 'kalite çemberleri' daha sonra Arçelik, Beko, Tofaş, Türk Traktör, Asil Çelik, Demir Döküm, Efes Pilsen, Ülker, Petkim, Sümerbank gibi kuruluşlarda da uygulanmaya başlanmıştır. Böylece Türkiye'de de Fordist anlayıştan postfordist anlayışa geçiş başlamıştır (Çelik-Akkaya, 1999: 58). Türkiye'de başlangıç tarihleri 1980'lerin ilk yarısına uzanmakla beraber yeni üretim sistemlerine ve organizasyonel değişikliklere daha sistematik başlangıç ve hazırlıkların ise 1990'lı yılların başında olduğu söylenebilir (Özel, TÜSİAD, Kasım 1998: 732). ISO Belgeleri almaya başlamanın önem kazanması ve yeni üretim organizasyonlarına geçildiğinin açıklanması ile birlikte ilgili toplantılar, seminerler, paneller, yayınlar ve yasaların esnetilmesi yönünde

işveren çevrelerinin kampanyaları ise özellikle 1993-94'lerden itibaren yoğunlaşmaya başlamıştır.¹¹ Bu da özellikle ekonomik krizler sonrasında esnek üretim ile ilgili organizasyon sistemlerinin yaygınlaştırılmaya çalışıldığını göstermektedir. İşveren çevrelerinin de açıkça ifade ettikleri gibi, 1994 ve 2001 krizleri Türkiye'de esneklik ve esnek üretim organizasyonlarına var olan ilgiyi daha da çok artırmış ve uygulamaya sokulmasını çabuklaştırmıştır. 1990'lı yıllar, ayrıca işverenlerin Türkiye'deki iş mevzuatının teknolojik gelişmenin zorunlu kıldığı esnekliğe yeterince cevap veremediğini öne sürdüğü, yasal değişikliklerin yapılmasının gerektiğinin ifade etmeye başladığı yıllar olma özelliğini de taşımaktadır (Çelik-Akkaya, 1999: 59). Mevcut emek piyasası düzenlemelerinde yapılması istenen değişiklikler için yaygın olarak kullanılan terim "deregülasyon" olmakta ve esnekleştirme, deregülasyon terimi ile birlikte sıkça kullanılmaktadır. Deregülasyondan kast edilen şey, Onaran'ın deyişiyle, iş hayatındaki tüm ilişkilerin bireyler/taflar arasında pazarlığa açık hale gelmesi ve tüm yasal kuralların/ yaptırımların ortadan kalkmasıdır. 1996 yılı başından itibaren Gümrük Birliği'ne girilmesi sonucu rekabet kaygısı ile yeni tutumlara yönelen işverenler tarafından çalışma ilişkilerinin yeniden düzenlenmesi daha sık talep edilmeye başlanmıştır. Bu taleplerin temel eksenini çalışma hayatının esnekleştirilmesi yönündeki yasal düzenlemelerin yapılmasıdır.¹² Yarı zamanlı çalışma, belirli

¹¹ Bu yıllarda kalite çemberlerine ilgi, Japonya'dan esinlenerek Koç, Sabancı gibi büyük holdinglerde ve Şişe-Cam da başlamıştır. Bunun yanı sıra Petkim ve Sümerbank gibi kamu kuruluşlarında da yeni üretim organizasyon sistemlerine geçiş 1980'li yılların sonunda gündeme gelmiştir. Örneğin Koç Grubunda 1983 (Çavdar, Tüsiad, Kasım 1998 S. 175), Pınar Süt'de 1985 yılında (Veznedar, Tüsiad, Kasım 1998, S.344), Türkiye Şişe ve Cam Fabrikaları A.Ş. tarafından "Kalite Çemberleri Eğitim El Kitabı"nın ilk baskısı 1984 yılında yapılmıştır. Giriş sayfasında kitabın Quality Circle Institute'dan alındığı belirtilmektedir.

¹² Bir yandan Avrupa Birliği'ne girilmesi işverenler tarafından ulusal bir dava olarak savunulmakta iken, öte yandan "çalışma mevzuatında AB normlarının hedeflenmesi ülkemiz açısından isabetli değildir" denilebilmektedir (Bknz: TİSK, 1995 ve TİSK, 1995a). Yarı-zamanlı iş, belirli süreli

sürelî sözleşmelerle çalışma, geçici sürelî çalışma gibi standart dışı istihdam biçimlerinin yasal düzenlemeye kavuşturulması, çalışma saatlerinin ekonomik faaliyetin durumuna göre esnekleştirilmesi, çalışılan saate göre ücret ödenmesi esasının getirilmesi gibi taleplerin dayanağı olarak işveren örgütleri, Türkiye'deki endüstri ilişkileri sisteminin ekonomik imkânların çok üzerinde yükler öngördüğünü ve emek piyasalarının rekabeti engelleyecek katılıkta olduğunu ve reel ücretlerin yüksek olduğunu öne sürmektedir. İşverenler öne sürdükleri bu nedenlerle ve endüstri ilişkilerinde esnekliği sağlayacak düzenlemelere gidilmesi gerektiğini her fırsatta dile getirmektedirler (Bkz. TİSK: 1995 ve TİSK 1995a).¹³

Üretim süreçlerinde esneklik adı altında yapılmaya çalışılan mevzuat değişiklikleri ile çalışanların güvenceleri ve sosyal hakları aşındırılmakta ve dünya genelinde olduğu gibi çalışanları örgütsüzleştirme çabaları, hükümetlerin de aktif desteği ile ülkemizde de yoğun bir biçimde sürmektedir. Yeni liberal ekonomi politikalarının bir ürünü olan esneklik politikalarının, bu konudaki değişim taleplerinin işveren kesiminden geldiği de göz önüne

geçici iş kontrolleri ve taşeron anlaşmaları gibi yasal düzenlemelerin olmadığı standart dışı istihdam alanlarının işverenler için emek piyasası düzenlemelerinden kaçabilecekleri ve böylece işçilik maliyetlerini aşağıya çekebilecekleri son derece nesnel bir ortam yaratmak anlamına geldiği açıktır. Ayrıca, iş hukukumuzda halen standart dışı istihdam türleri konusunda herhangi bir sınırlama bulunmamaktadır. Bu durum karşısında, çalışanların hakları açısından bakıldığında, halen mevcut düzensizliğin yasallaşmasına değil de koruyucu düzenlemelere ihtiyaç olduğu açıktır (Onaran, 2004 : 219-220).

¹³ "Küreselleşen rekabet ortamında katı mevzuatlar bırakılmalı, yeni üretim ve yeni yönetim teknikleri uygulanmalıdır. ...Esneklik işçiye zamanını daha iyi kullanma imkânını sağlarken, işveren açısından da düşük maliyet, verimlilik, kalite ve uluslararası rekabet edebilme avantajı sağlamaktadır." (MESS, 1996: .43) " Koç topluluğu, bütünsel kalite yönetimini, dünyayı ve Türkiye'yi çevreleyen kıyasıyla rekabetle baş edebilmenin ve aşabilmenin stratejik aracı olarak benimsediğini belirtmektedir." (Koç, 1999: 3).

alındığında, çalışanların aleyhine ve işverenlerin lehine düzenlemeler ile dolu olduğu açıktır. Piyasanın düzenleyiciliğinin optimum hedef olarak görüldüğü bir ekonomi anlayışı ile, ekonominin gereğinin bu olduğu savunulmak suretiyle liberal ekonomi politikalarının rahatça uygulanabilmesi için uygun bir ortam isteyen Türkiye'deki liberalizm anlayışının çalışma yaşamındaki esneklik talepleri, işverenlerin serbestçe, hatta keyfi hareket edebilme kabiliyetini ve bu anlamda sermayenin özgürlüğünü güvence altına almaya çalışma yönündeki çabalarıdır. Çalışma ilişkilerinin sorunlarının çözümünde örgütsüz ve işletme ile bütünleşmiş bir çalışanlar topluluğundan yana olan bu düzenlemelerin bu sorunları işverenlerin çıkarları lehine çözümleme uğraşı içinde olduğu açıkça görülmektedir¹⁴.

Türkiye'de çalışma hayatında esneklik büyük ölçüde işgücü maliyetlerinin düşünülmesinde serbestlik olarak kullanılmakla beraber, dünya genelinde kabul edilen üretim modelleri de 1990'lı yılların ortalarından itibaren takip edilmeye başlanmıştır. 1990'lı yılların başından itibaren Türkiye'de esnekleşme, esnek üretim organizasyon sistemleri yaygınlaşmakta ve özellikle işverenler kendi çıkarları gereği konuya büyük önem vermektedirler. 1980'li yıllarda hazırlıkları başlayan bu değişimin uygulamaları 1990'larda başlamıştır ve giderek artan bir biçimde yoğunlaşarak sürmektedir. Özellikle mevzuat değişimi yönünde çok yoğun çaba harcamakta olan işverenler, bazı akademisyenlerin desteğini de alarak

¹⁴ Onaran çalışmasında Türkiye'de emek piyasasında, özellikle ücretlerde, istihdam da daha güçlü bir artışı engelleyecek bir katılık olmadığını göstermiştir. Bunun tam tersine reel ücretlerin eksikliğinin Türkiye ekonomisinin dünya kapitalizmi ile bütünleşme süresinde temel bir rol oynadığını öne süren Onaran'a göre, reel ücretlerin inanılmaz esnek olması sayesinde uluslararası rekabet koşullarının çektiği bir dönemde sermaye kar marjını yükseltebilmiş ve uyumun bütün yükünü işçi sınıfı üstlenmiştir (Onaran, 2004: 227). Emek piyasasını kurumsal yapısı da bu bulgulara eklendiğinde, yüksek işsizlik oranlarını emek piyasasının katılığı ve/veya ücretlerin yüksekliği ile açıklamanın geçersizliği kendiliğinden ortaya çıkmaktadır.

bu yönde kampanyalar oluşturmaktadır. Konuya ilişkin çok sayıda yayın yapmakta ve toplantılar düzenlemektedirler. Bugün, Türkiye'de esneklik uygulamaları temelinde geliştirilen bütünsel kalite yönetimi veya diğer adlarla yer alan üretim organizasyon sistemlerinin imalat sanayisinden, hizmet sektörüne, devlet hizmetlerinden orduya değin yaygınlaşmakta olduğunu görüyoruz.

1980'li yıllardan itibaren çalışma ilişkileri alanında bu yeni düzenleme çabaları sürer iken, aynı süreç içerisinde Türkiye'de "iletişim devrimi"ne ilişkin iyimser yaklaşımların ve hatta iletişime atfedilen kurtarıcı yaftasının ülkeye hâkim olan politik çevrelerde yaygınlaşmakta olduğunu ve yeni teknoloji transferleri ile birlikte iletişimin giderek popüler bir kavram haline geldiğini görüyoruz. Bu süreçte Batıdaki "Information society" kavramı "bilgi toplumu"na geçiş olarak Türkçeleştirilmiş ve bununla küreselleşen dünyaya uyum sağlamanın gerekliliği, atılması gerekli görülen adımlar olarak ülkemizde de tartışmasız bir ilerleme nosyonu biçiminde sunulmaya başlanmıştır. Türkiye'nin bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeleri yakalaması ve bu teknolojilerin neden olduğu kalkınma fırsatından yararlanması gerektiği doğrultusundaki yaklaşımlar bütün siyasi eğilimlerin ortak paydası haline gelmiştir. Her kesimden sıkça duyduğumuz sözler arasında "dünya hızla bilgi toplumuna doğru gitmektedir ve geleceğin, hatta yakın geleceğin dünyasında ancak bu gidişe ayak uydurabilen ülkeler ve toplumlar öne çıkacaktır, ayakta kalabileceklerdir" türünden söylemler başat konuma geçmiştir. Türkiye'de neden bilgi toplumu olunması gerektiği ve iletişim ve bilgi teknolojilerinin doğaları gereği neden "iyi" oldukları konusunda temelden tartışmalar yerine, karşılaştığımız en yaygın eleştiri türü Türkiye'nin "Bilgi Toplumu" olmak doğrultusundaki adımlarının yetersizliği konusunda olmaktadır (Aksoy ve Robins, 1997: 76–77).

İşletmecilik ruhuna uygun bu değişim içinde, para ve güce sahip oldukları için başarı ve statü sembolü olmaya başlayan işadamlarının ve özel

sektör yöneticilerinin her konuda değerlendirme ve analiz yapabilecek bilgi ve becerilere sahip oldukları yolunda bir düşünce başat konuma gelmeye başlamışlardır. Yeni elitlerimiz ve entelektüellerimiz hatta Ertuğrul Özkök'ün ifadesiyle "yeni devrimcilerimiz" olarak kabul edilmeye başlanmıştır. İşadamlarımızın yararlanmamız gereken engin iş deneyimlerinin yanı sıra, toplumsal hayata ilişkin düşüncelerine/değerlendirmelerine de daha çok önem verilmesi gerektiği, Türk toplumunun onların yol göstericiliğini kılavuzluğunu benimseyerek arzulanan ölçüde gelişkin bir toplum olabileceği, açık ya da örtük bir biçimde, varsayılmaya başlamıştır. Bu eğilimin Türk basınının etkin kalemleri tarafından da desteklenmekte olduğunu ve medya tarafından işadamlarına topluma önderlik, kılavuzluk etme misyonu biçildiğini gözlemliyoruz.¹⁵ Yeni liberalizmin küreselleşme bağlamında daha da öne çıkarmış olduğu bireysel başarı ve uyum yeteneği çerçevesinde bu başarıyı yakalamış ve uyumu sağlamış olanların deneyimleri ve kültürünün herkes tarafından örnek alınması gerektiğini düşüncesi kendiliğinden öne çıkmaktadır.

¹⁵ 1980 sonrası liberal-muhafazakâr koalisyonun önemli kalemlerinden sayabileceğimiz, liberal sivil toplum kuramlarının etkili savunucularından biri olan ve halen CNN Türk'ün Genel Yayın Koordinatörlüğünü yürütmekte olan gazeteci-yazar Taha Akyol, yazmış olduğu "Hayat Yolunda Gençler İçin Anılar ve Öneriler" başlıklı kılavuz kitapta "rehberi coşkular olan bir siyaset anlayışı bilgi çağına uymaz" demektedir ve bu tür coşkuların peşinde koşan insanların değil, "hayatta başarılı olan" insanların söylediklerine kulak vermemiz gerektiğini öne sürerken, işletme yazınının temel düsturlarını benimsemekte olduğunu göstermektedir. Böylece kılavuz kitapların önemini ve değerini vurgularken, öte yandan hak arayışı anlamında klasik anlamı ile siyasetin çağımıza uygun olmadığını vurgulamaktadır ve siyaset yerine toplumsal koşullar ile ilgili herhangi bir değinmede bulunmaksızın mevcut yapı içinde başarılı sayılan insanları kendimize örnek almamızı salık vermektedir. Akyol, 1980 sonrası dönemi betimlerken, bizim de artık endüstri öncüleri ve işadamlarının gençlere örnek gösterilecek başarılarla eriştikleri ve bu başarılarını kaleme aldıkları düzeye erişmiş olduğumuzu söylemekte ve iş adamlarımızın tecrübelerinin yetişen gençlerimiz için büyük önem taşıdığını ve bu "başarılı" adamların söylediklerinin felsefi değerlendirmeler kadar önemli ve değerli olduğunu vurgulamaktadır (Akyol, 1998: 69-70 ve 54).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE YENİ-SAĞ ANLAYIŞININ ENERJİ SEKTÖRÜNE YANSIMASI

Günümüz dünyasında tüketiciler, kendilerine sunulan hizmetlerin kaliteli, ucuz ve türüne göre kesintisiz verilmesini talep etmektedir. Meydana gelen aksaklık ve kesintileri birer hak ihlali olarak görmekte ve sivil toplum örgütlerinin desteği altında kamuoyunda, medyada ve yargı organlarında seslerini duyurmaya çalışmaktadırlar.

Ülkemizdeki tüketici de, tıpkı diğer dünya ülkelerinde olduğu gibi, öncelikle kendisine, konumuz çerçevesinde elektriği ele alırsak, ucuz ve kaliteli elektrik verilmesi hususu ile ilgilenmekte, bu elektriğin kamu eliyle işletilen bir santralden mi, yoksa özel sektör eliyle işletilen bir santralden mi temin edildiği hususu ile ise daha az ilgilenmekte veya hiç ilgilenmemektedir. Tüketicinin ucuz elektrik talebi ise, sektörde rekabeti, diğer talebi ise talebe uygun kapsamda ve hızda yatırım yapılması ihtiyacını gündeme getirmektedir. Gelişen bu yeni anlayış doğrultusunda sunulan elektriğin ucuz ve kaliteli olması önemli bir husus iken, yatırım finansmanı temininin giderek zorlaşması, devletin gerçekleştirmekte güçlük çektiği hizmet ve yatırımların dünyadaki gelişmelere de paralel olarak, özel sektörün katılımı ile gerçekleştirilmesi yönündeki tercihler giderek daha fazla ağırlık kazanmaya başlamıştır. Elektrik sektöründe serbestleşme ve rekabet yönünde yapılan girişimlerin ardındaki temel fikir aslında bundan ibarettir.

3.1 Yeni Sağ Politikaları Öncesinde Türkiye’de Enerji Politikaları

Yeni sağ anlayışının Türkiye’de, bu çalışmanın konusu olan enerji sektöründe yansımalarının irdelenmesi ve anlaşılmasının sağlanması bakımından bu sektörde dünya’da ve Türkiye’de yaşanan gelişmeleri sergilemekte fayda vardır. Bu çerçevede, vatandaşa sunulan hizmetlerden birisi olan ve devlet eliyle yürütülmesinde stratejik önemi, ölçek ekonomisi

gibi nedenlerle gerekli bulunan elektrik'te, refah devleti anlayışının hâkim olduğu dönemlerdeki durumu ele alınacaktır. Daha sonra, Yeni sağ anlayışının geçerlilik kazanması, küreselleşme sürecinde Türkiye'de enerji sektöründe yaşanan gelişmeleri elektrik sektörü temelinde ele alınacaktır.

3.1.1 Dünyadaki Gelişmeler

Avrupa'da ve dünyanın birçok ülkesinde devam eden enerji sektörünün serbestleştirme süreci, şimdiye kadar diğer hiçbir sektörün yaşamadığı bir tecrübe olmaktadır. Eskiden sektördeki yapılanma dikey entegrasyon¹, tekelci, çoğunlukla devlet mülkiyetinde, rekabetsiz ve dolayısıyla hiçbir riskin olmadığı özellikteydi. Yeni sektör modelinde katma değer zinciri ayrı şirketler halinde kopartılmış olup sektör, yeni piyasa mekanizmaları ile rekabetle ve özel girişimci ile tanışmış olup her aşamasında büyük riskler vardır. Sektörün yerel oyuncuları bile çok uluslu hale dönüşmüş, sınırlar muğlâklaşmış, yıllardır güven içinde görevlerini yapan mühendis yöneticilerin yerini finansmancılardan vahşi dünyası almıştır.

II. Dünya Savaşı sonrası yanmış ve yıkılmış haldeki Avrupa sanayi, Büyük Bunalımın sancılarını atlattıktan yakalandığı bu durum sonrası ayrıca gerekli yatırım sermayesi açığı ile karşı karşıydı. İşsizlik ve ekonomik krizlerin nedeni olduğuna dair kapitalizme karşı duyulan güvensizlik sonucu İngiltere'den İtalya'ya pek çok Avrupa ülkesinde komünizme alternatif olarak "karma ekonomi" modeli benimsendi. John Maynard Keynes tarafından geliştirilen ve kısaca keynescilik olarak adlandırılan bu modelde devlet, talep yaratma, yeni iş alanları oluşturma ve işsizlikle mücadele için para borçlanma ve harcamada çok önemli görev üstlenmelidir. Devlet, aynı zamanda sahibi olduğu iktisadi devlet teşekkülleri ve kendi kontrolündeki şirketlerle bir girişimci gibi davranarak yatırımların büyük bölümünde geniş bir

¹ Dikey entegrasyon: konumuz içinde üretim, iletim, ticaret ve dağıtım gibi enerji sektörünün temel karakteristik fonksiyonlarının bir arada aynı bünyede bulunması halidir. Dikey entegrasyonda, firma faaliyetlerinin ya tüketiciye ulaşma ya da hammadde sağlama yönünde genişletmeye çalışmaktadır.

sosyalizasyonu mümkün kılmalıdır. Bir refah devleti olarak eğitim, sağlık, yaşlılık ve emeklilik ödemeleri, güçsüzlere yardım ve işsizlikle mücadele gibi konularda eşitliği sağlamalıdır (www.sosyalsiyaset.com).

Bu ideolojik kontekste devlet iyi, piyasa kendini yönetemeyecek kadar aptal olarak kabul edilmekteydi. Aşikârdır ki, ekonominin kaldırıcı sektörler kontrol altında tutulmalıydı. Enerji, ekonominin en önemli kaldıraçlarından biri olduğu ve yeniden yapılanma, modern hayat, endüstriyel kalkınma büyük miktarlarda enerjiye gereksinim duyduğu için devletin kontrolünden uzak kalması düşünülemezdi. İngiltere, Fransa ve İtalya devletin sorumluluğunu enerji sektörüne uzatan ilk ülkelerdendir. O zamanlarda enerji denince ilk akla gelen kömür endüstrisini millileştirdiler. Savaş sonrası İngiltere’de kömür, ülke enerji ihtiyacının %90’ını karşılıyordu. Kömür sanayi yeterli yatırım yapılmamış, verimsiz ve ölçek ekonomisinden yoksundu. Devletin mülkiyetindeki şirketlerin modernleşmenin güçlü araçları ve işçilerin büyük devlet şirketinde verimli bir şekilde amme menfaati için çalıştıkları için övünerek mutlu ve motive oldukları bir ortam sağlamaları beklenmekteydi.

Aslında devletin enerji sektörüne müdahalesi yeni bir olay değildi. 1911 yılında İngiltere Donanma Bakanı olan Winston Churchill, daha sonraları British Petroleum (BP) olarak bilinecek olan şirketin donanmaya petrol yakıtı sağlamasını güvence altına almak için “devlet hissesi” adı altında bir kontrol mekanizması oluşturmuştu. I.Dünya Savaşının hemen akabinde Fransa, petroldeki çıkarlarını korumak ve geliştirmek için devlet kontrolünde bir şirket kurmuştur. Bu şirket, 1928 yılında çıkarılan bir kanunla devlet tekeli olarak kabul edilmiştir. Aynı tarihlerde İtalya da AGİP’i ulusal bir şampiyon olarak kurmuştur (Chevalier, 2001: 3).

30 Muhteşem Yıl (1945–1975) boyunca Batı Avrupa’da karma ekonominin üstünlüğüne ve devlet tasarruflarının erdemliliğine dair bir uzlaşma söz konusuydu. Hemen tüm devletlerde kilit sektörlerde özellikle de enerji sektöründe devlet kontrolü sağlanmıştı. Yeni doğan doğal gaz sektörü

bile millileştirilmişti. Elektrik ve gaz sektörünün ortak özelliği olan nihai tüketiciye ulaşmada bir yaygın bir şebekeye sahip olma ihtiyacı onlara doğal tekel olma konumu da sağlıyordu. Doğal tekellere Amerika'nın cevabı, söz konusu endüstrilerin özel sektöre açılması ve yeni yatırımları ve modernizasyon çabalarını da teşvik edecek, aşırı tekelci karları önleyecek bir kamu düzenleyici kurumunu oluşturmak olmuştur. Avrupa'nın cevabı ise, millileştirme olmuştur. Devlet işletmesinin kamunun menfaati için en iyisini yapması bekleniyordu. Hükümetler J.M. Keynes'in ilkelerine inanmış görüyorlardı. Herhangi bir ekonomik krize ve işsizlik artışına karşı ellerinde monetarist, mali ve endüstriyel politikalardan oluşan doğru aletlerinin olduğunu düşünüyorlardı. Bazı ülkeler merkezi planlama otoritesi kurarak ekonominin geleceğini tahmin ederek uygun modellerle ekonomiyi planlamayı ve en az piyasa etkisi ile kontrol altında tutmayı hedefliyorlardı. Vatandaşın/müşterinin/vergi verenin refah devletine olan güveni tamdı. Herkes, modern yaşamı keşfetmiş, evlerini değiştirmiş, yeni evlerini buzdolabı, merkezi ısıtma sistemi, çamaşır makinesi TV ve müzik setleri ile donatmış, araba sahibi olabilmiş ve yabancı ülkelere tatile gider hale gelmişlerdi. Bu, pek çoklarının beklediği müreffeh toplumun ta kendisi idi (Chevalier, 2001: 5).

3.1.2 Güven Krizi

Bu çalışmanın birinci bölüm'de de incelediğimiz üzere (Bkz. 1. Bölüm 2,1 Yeni Sağın Refah Devleti Eleştirisi alt başlıklı kısım) arkasına Keynesçi ekonomik sistemi alan devlet, özellikle 1945'ten sonra, toplumsal yaşamda, eşitlik, nesnellik, sosyal adalet, özgürlük gibi kavramları kullanarak, kamuya yönelik hizmetlerin hepsini yüklenme ve doğrudan yerine getirme yükümlülüğünü üzerine almıştır. Bunun sonucu yaklaşık 30 yıllık bir süre içinde bütün dünyada devletlerin gerek toplumsal ve ekonomik hayatı "düzenleme" ve gerekse bunlara yönelik "üretim yapma" (eylem) işlevlerinin yoğunlaştığı, örgütsel olarak büyüyerek, canlılığını ve yönetsel-örgütsel etkililiğini kaybettiği görülmeye başlamıştır. Öte yandan,

talepte daralma, endüstriyel üretimin düşmesi uzun süredir büyüyen ekonominin yakıtının bittiğinin göstergesiydi. 1973 petrol krizi, durumu daha da ağırlaştıran bir etki yaptı. Petrol krizini takip eden durgun piyasalarda enflasyon ve işsizlik öldürücü bir sarmala girerek artmaya başladı. Bu olaya stagflasyon yani durgunluk içinde enflasyon artışı denildi. 1974–80 arası sağcı veya solcu tüm hükümetler, talep artırmak üzere yapılan açık bütçe harcamalarının sonuçsuz hatta tersi zararlar verdiğini öğrenmekte gecikmeyecekti. Keynescilik, güvenilirliğini yitirmişti. Karma ekonomiye yönelik ilk eleştiriler, bu modelin ilk uygulamaya konulduğu İngiltere’de başladı. O zamanlar muhalefette olan Muhafazakâr Parti Genel Başkanı Margaret Thatcher’i iktidara hazırlayan bir grup liberal ekonomist eleştirilerin başını çekiyordu. Thatcher’in benim en yakın politik dostum dediği Avusturyalı düşünür Hayek de karma ekonomik modele ve onun ekonomideki saptırıcı etkisine karşı sıkı ve kapsamlı eleştiriler geliştirmekteydi. 1979 yılında iktidara gelen Muhafazakârlar, tekel konumundaki milli şirketleri ve sendikaları sorunun kaynağı olarak görüyorlardı. Kamu şirketleri son derece verimsiz ve başarısız performans gösteriyordu. Sendikalar ise, yüksek maaş talepleri ile enflasyonu körüklüyordu. Dışarıdan hatta partisi içinden gelen tepkilere kulak asmayan Thatcher, Avrupa’da ilk defa özelleştirme programını başlattı. Bu durum, savaş sonrası devlet kontrolü ideolojisinden 180 derecelik bir dönüşü ifade etmekteydi(Chevalier 2001:6). 1984 yılına kadar özellikle iştirakler ve serbest piyasada faaliyet gösteren şirketler satıldı. Bu tarihten sonra daha çok doğal tekel niteliğindeki kuruluşların özelleştirilmesine başlanmıştır.

3.1.3 Türkiye’de Elektrik Enerjisi Sektörünün Tarihsel Gelişimi ve Yasal Düzenlemeler: Elektrik Hizmetlerinin Devletçe Üstlendiği 1924- 1980 Arası Denetimci Ekonomi Uygulamaları

Türkiye’de ilk defa Eylül 1902’de Tarsus’ta bir yabancıнын kurup işlettiği ve bir su değirmeni milinden transmisyonla çevrilen 2 kW’lık bir

dinamodan elektrik üretilmiş ve kasabaya verilmiştir. Bu ilk teşebbüs tam bir özel sektör niteliğindedir. Ancak, ilk organize elektrik üretimi Macar GANZ Anonim Şirketinin, Banque Generale de Credit ve Banque de Bruxelles şirketi ile birlikte Osmanlı Elektrik Anonim Şirketi adı altında kurdukları Silahtarağa Santralından sağlanmış ve İstanbul'a ilk olarak 11 Şubat 1914'de elektrik verilmiştir. Osmanlı Elektrik Anonim Şirketi, imtiyazlı bir özel şirket olarak 1 Temmuz 1938 tarihine kadar varlığını sürdürmüş ve bu tarihte kamu tarafından satın alınarak devletleştirilmiştir. 1938- 1944 dönemi içinde yabancı sermayeli şirketler devletleştirilerek belediyelere devredilmiştir (Kulalı 1997: 83).

II. Dünya Savaşı sonrası liberal batı dünyası kampında yer almayı yeğleyen Türkiye'de, Truman Doktrini ile çok partili hayata geçiş, ekonomide özel sektörün önünü açma ve devletçi anlayışın yumuşatılmasını beraberinde getirdi. Dönemin CHP Hükümeti ile başlayan bu süreçte, ekonomik alanda özel sektörün önünü açacak düzenlemeler yapılmış, siyasal alanda da demokratikleşme süreci başlamıştır. Dönem için hâkim olan refah devleti anlayışı çerçevesinde sendikal haklar, sosyal güvenliğe yönelik haklar ile çalışma hayatına yönelik iyileştirmeler yapılmıştır (Ulusaler, 2005. Sayı:426).

1948 yılında Türkiye'de ilk defa bir bölge santrali olarak kurulan Çatalağzı Termik santrali 1952 yılı sonuna kadar Ereğli Kömürleri İşletmesine bağlı olarak faaliyette bulunmuştur. 1956 yılında Sarıyar santrali bu sisteme eklenerek Kuzeybatı Anadolu enterkonnekte sistemi oluşturulmuştur. 1952 yılında Kuzeybatı Anadolu Elektriklenme Türk A.O., 1953 yılında Çukurova Elektrik A.Ş. ve 1956 yılında Kepez ve Havalisi Elektrik Santralleri T.A.Ş. kurulmuştur (Ulusoy, 2005: 2).

1960 yılında, Batı, Kuzeybatı, Orta ve Güneydoğu Anadolu bölgelerini içine alan geniş bir bölgede elektrik alımı, üretimi, iletimi ve dağıtımını yapan işletmeler topluluğunun adı Etibank Elektrik İşletmeleri Müessesesi olarak değiştirilmiştir. Devlet Su İşleri (DSİ) Genel Müdürlüğünün işletmekte olduğu

hidrolik santraller 1967 yılı sonunda Etibank'a devredilmiş ve bu santrallerin üretim faaliyetleri 1970 yılında Türkiye Elektrik Kurumu Genel Müdürlüğünün (TEK) kuruluşuna kadar Etibank Genel Müdürlüğü tarafından yürütülmüştür. 1950-1970'li yıllarda devlet enerji alt yapı çalışmalarına devam etmiş, kömüre dayalı termik ve hidroelektrik santralı üretime geçmiştir.

1970 yılında 1312 sayılı Kanunla TEK kurulmuştur. Bu Kanunla, Etibank, DSI, İller Bankası ve belediyelere ait santraller TEK'e devredilmiştir. Ancak, belediyelere ait elektrik iletim ve dağıtım şebekeleri belediyelerde bırakılmıştır.

Kanunun uygulamasında, özellikle büyük müşteriler açısından TEK'le belediyeler arasında bazı sorunlar oluşmuş, bazı belediyeler Danıştay'a başvurarak sanayi müşterilerinin kendilerine devrini sağlamışlardır. Ayrıca, elektrik tesisleri TEK tarafından yapılan köylerin sonradan belediye haline dönüşmesi ile önceden TEK'in mülkiyetinde bulunan dağıtım tesislerinin teknik ve hukuki durumu taraflar arasında uyuşmazlıklara neden olmuştur. Bu hususların düzeltilmesi amacıyla, elektriğin santralden en küçük aboneye kadar taşınması ve bu konuda fiziki bir ilişkinin kurulması için, planlamadan tesisin işletilmesine kadar bir bütün olarak ele alınıp tek elden yürütülmesindeki faydalar gerekçe gösterilerek, elektrik hizmetlerinin belediyelerden TEK'e devrini sağlayan 2705 sayılı Kanun 3.9.1982 tarihinde yürürlüğe konulmuştur (Ulusoy, 2005: 2).

2705 sayılı Kanun ile TEK ve DSI'nin santral kurma konusundaki tekeli kaldırılmış, böylece enerji sektörünün özel kesime açılması hususunda ilk adım atılmıştır. Bu çerçevede, Kanunla süre kısıtlaması olmaksızın özel sektöre elektrik üretim tesisleri kurma ve üretilen elektriği TEK'e satma imkanı verilmiştir. Santrallerin devlete devrinin söz konusu olmadığı bu model temelde bir yap-işlet modeli olarak değerlendirilebilir. Bu Kanun çerçevesinde Kayseri'de 13 MW'lık TOHMA hidroelektrik santralı için başvuru yapılmış,

gerekli izin alınmasına rağmen, finansman temini çalışmaları süresinde tamamlanamadığından santral kurma izni iptal edilmiştir (Kulalı, 1997: 84).

Daha sonra, 2705 sayılı Kanunun amaçları içinde yer alan, hizmetlerin birleştirilmesi ilkesinden vazgeçilmiş ve elektrik hizmetlerinin sağlanmasında kamu kesimi yanında özel kesimin imkânlarından da yararlanılması amacıyla, her iki kesimin bir arada faaliyet gösterebileceği yeni bir yapılanmaya gidilmiştir. Bu amaca yönelik olarak, 4.11.1984 tarih ve 3096² sayılı “Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun” yürürlüğe konulmuştur. 3096 sayılı Kanun çerçevesinde yapılan düzenlemeler ve uygulamalar ileride detaylı olarak ele alınacaktır.

3.2. Yeni Sağ Anlayışına Dayalı Enerji Politikalarındaki Değişimler: 1980–2001³ Özel Sektöre Kısmen Açılma ve Özelleştirme Dönemi

3.2.1 1984 Yılı 233⁴ Sayılı KHK'den 1994 Yılı 3996⁵ Sayılı YİD Kanuna Kadarki Dönem

1980'li yıllardan itibaren elektrik enerjisi sektöründe rekabet ortamının tesis edilebileceği hususu tartışılmaya başlanmıştır. Başta OECD ülkeleri olmak üzere dünya ülkeleri, dikey olarak bütünleşmiş sistemlerden vazgeçerek, sektörün fonksiyonlarına göre bölündüğü ve enerji arzının serbest rekabet ortamında sağlanmasını hedefleyen yapısal değişikliklere gitmişlerdir.

² RG Yayın Tarihi 19/12/1984 Sayı:18610

³ Bu dönemi, 24 Ocak kararları nedeniyle 1980'den itibaren başlatsak da enerji sektörü bağlamında 04.12.1984 yürürlüğe giren 3096 Sayılı “Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirmesi Hakkındaki Kanun”un getirdiği Yap İşlet Devret (YİD) modeli gibi ilk yapısal değişiklik düzenlemeleri nedeniyle 1984 yılından başlatmak uygun olacaktır.

⁴ RG Yayın Tarihi 18/06/1984 Sayı: 18435

⁵ RG Yayın Tarihi 13/06/1994 Sayı: 21959

13.12.1983–21.12.1987 tarihleri arasında görev yapan I. Turgut Özal Hükümeti'nin programında *“Bütün milletin istifadesine açık olabilecek orman, su, maden, **enerji** gibi sahalar devletin varlığı olarak düşünülmelidir.”* Denilerek enerjide devlet mülkiyeti vurgulanmıştır. Ancak aynı programın ileriki maddelerinde enerji sektöründe serbestleşmenin ilk işareti sayılabilecek olan *“Bahis konusu tabii kaynakların mülkiyeti devlet tasarrufunda olmakla beraber, geliştirme ve işletme hakları devletin koyacağı esaslar içinde fertlere veya fertlerin bir arada kuracağı teşebbüslere bırakılabilir. Enerji ve maden konularında gelişmenin hızlanması için fertlere ve fertlerin meydana getireceği kuruluşlara, Devletin tespit edeceği esaslar dâhilinde yatırım ve işletme hakkı verilecektir.”* (www.dpt.gov.tr/hukumet_programlari) denilmektedir.

Ülkemizde, 1980'lerdeki yüksek ekonomik büyümeye paralel olarak yaşanan yüksek elektrik enerjisi talep artışı karşısında bazı darboğazlar ortaya çıkmıştır. Bu dönemde, kamu hizmeti anlayışının hâkimiyetini koruması sonucu yatırımlar tümüyle devlet eliyle gerçekleştirilmiştir. Ancak finansman yetersizliklerine bağlı olarak özellikle üretim yatırımlarında önemli gecikmeler meydana gelmiştir. Bu sebeple 1984 yılında çıkarılan 3096 sayılı Kanunla TEK dışındaki özel hukuk hükümlerine tabi sermaye şirketlerinin elektrik üretimi, iletimi, dağıtımı ve ticareti ile görevlendirilmesine imkân tanınmıştır. Kanuna göre, elektrik henüz bir kamu hizmetidir. Devlet bu işleri ya doğrudan kendisi yapar ya da sözleşme bazında özel sektör eliyle yaptırabilir.

233 Sayılı Kanun Hükmündeki Kararname ile Kamu İktisadi Teşebbüsleri yeniden yapılandırılarak;

a) *özerk bir tarzda ve ekonominin kurallarına uygun olarak yönetilmelerini* (Md.2a)

b) *Verimlilik ve karlılık ilkeleri doğrultusunda...., sermaye birikimine yardım etmelerini ve daha fazla yatırım kaynağı yaratmalarını* (Md.2b) hedeflemiştir. Böylelikle KİT'lerin toplumsal refahın sağlanmasında devletin

görev ve sorumluluklarını yerine getirirken toplumsal fayda'dan ziyade ekonomik kar zarar esaslı çalışmaları istenmiştir. Bu anlamıyla bir miladı teşkil etmektedir.

Alt yapı tesislerinin finansmanında kullanılmak üzere özel kesimden ek kaynak sağlamaya yönelik ilk yasal düzenleme 29.2.1984 tarih ve 2983 sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun ile yapılmıştır. Bu Kanunla, İktisadi Devlet Teşekkülleri (İDT) ve Kamu İktisadi Kuruluşları (KİK) dâhil bütün kamu kurum ve kuruluşlarına ilişkin her türlü altyapı tesisleri ile KİT'lere ilişkin tesisler için gelir ortaklığı senedi, KİT'ler için ise hisse senedi çıkarılması ve satılması ile ayrıca, işletme hakkı devrine ilişkin düzenlemeler getirilmiştir. Bu çerçevede, Keban, Karakaya ve bazı barajların gelirleri, gelir ortaklığı senedi modeli ile halka arz edilmiştir. Bir tür iç borçlanma yöntemi olan gelir ortaklığı senedi modeli dışındaki diğer modeller uygulanmamıştır.

3.2.2 1994 Yılı 3996 Sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkındaki Kanun ile 2001 Yılı 4628 Sayılı Elektrik Piyasası Hakkındaki Kanun Arasındaki Dönem

3096 Sayılı Kanunla başlayan ve bu süreçte daha sonra çıkarılan kanunlar kapsamında yapılan özelleştirme girişimlerinin ortak özelliği, devletin taraf olduğu sözleşmelerde, belirli bir süre ve bölge bazında, bir kısım elektrik üretim iletim ve dağıtım (perakende satış hizmetiyle birlikte) hizmeti için özel sektör kuruluşlarının görevlendirilmesidir. Yani 4628 sayılı "Elektrik Piyasası Kanunu"⁶na kadar yapılan düzenlemelerde elektrik ticari bir meta olarak algılanmamıştır (TETAŞ, 2002: 2).

⁶ RG Yayın Tarihi 03/03/2001 Sayı: 24335 Mükerrer

3.2.2.1 Beş Yıllık Kalkınma Planlarında Enerji Sektörü

Enerji sektöründe rekabetçi bir ortamın oluşturulmasına yönelik hususlar Türkiye gündemine ilk kez 1996–2000 yıllarını kapsayan 7. Beş Yıllık Kalkınma Planı ile girmiştir. Planla, sektörün rekabete açılmasını sağlayacak yeniden yapılanma ve düzenleyici bir kurumun kurulması çalışmalarının 1996 yılı içerisinde tamamlanması öngörülmüştür. Ne var ki bu öngörü ancak 2001 yılında EPDK'nın kuruluşu ile hayata geçirilebilmiştir.

V. Plan döneminde önemli ölçüde güç ve üretim kapasitesi oluşturulduğundan, VI. Planda daha düşük bir yatırım artışı planlanmış ve yatırım önceliğinin iletim ve dağıtım grubu lehine kaydırılmasının gerekli olduğu ifade edilmiştir. Plan döneminde elektrik santrallerinin kurulu gücünde, yıllık ortalama yüzde 7,9 ve üretim kapasitesinde yüzde 8,1'lik bir artış öngörülmüştür.

VI. Planda ilk defa özelleştirme kavramından söz edilerek, bu kapsamda, özellikle kamu finansman yükünün azaltılması amacıyla yatırımlarda özel sektör payını artırıcı girişimlerin özendirileceği belirtilmiş ve elektrik sektöründe kamu ve özel sektörün bir arada faaliyet gösterecekleri yeni bir yapının oluşturulması gerektiği ifade edilmiştir. Ayrıca, AB (Plan metninde AT) ile uyum sürecinde sektör politikalarının Topluluk politikalarına uyum sağlaması yönündeki çalışmalara yoğunluk kazandırılması öngörülmüştür (Kulalı, 1997: 87).

VII. Planda, Plan döneminde elektrik talebinin yıllık ortalama yüzde 8 dolayında bir artışla 122 milyar kWh'a ulaşması hedeflenmiştir. Plan döneminde talebin kesintisiz ve ucuz olarak karşılanabilmesi için yatırımların planlı ve sürekli bir şekilde gerçekleştirilmesi gerektiği belirtilmiştir. Diğer taraftan, bu amaçla, kamu yatırımlarının istikrarlı bir şekilde sürdürülmesi ile birlikte yatırım ve işletme faaliyetlerinde özel sektör payının yükseltilmesi, işletmeciler için cazip ve uygun bir ortamın yaratılması gerektiği ifade

edilmiştir. Geçmiş Plan dönemlerinde sektörde kamu ve özel kesim firmalarının birlikte faaliyet gösterecekleri bir yapının oluşturulmadığı belirtilen VII. Planda, mevcut mevzuatlar arasında özelleştirme uygulamaları açısından uyumsuzlukların bulunduğu ve bunların Plan döneminde oluşturulacak olan bir karar mekanizması ve kurumsal yapı ile çözümlenebileceği görüşüne yer verilmiştir.

İlk defa uygulanan yeni bir yaklaşımla VII. Beş Yıllık Kalkınma Planında 20 adet yapısal değişim projesine yer verilmiştir. Alt Yapı Hizmetlerinin Yapısal Değişimi Projesi içerisinde Enerji başlığı altında sektörde kamu ve özel kesim faaliyetlerini düzenlemek üzere gerekli yasal ve kurumsal düzenlemelerin yapılacağı belirtilmekte ve bu düzenlemelerden sektörün planlanmasına ve yönetimine katkı sağlayacak bir karar mekanizmasının ve kurumsal yapının oluşturulmasının ve sektörel yetersizliğin giderilmesinin amaçlandığı ifade edilmiştir (Kulalı, 1997:92).

Plan döneminde, TEAŞ ve TEDAŞ tarafından işletilen tesislerin mülkiyet devri ile özelleştirilmesi, Anayasaya aykırı görülmesi nedeniyle mümkün olmamış, sadece 3096 Sayılı YİD ve 4046 sayılı Özelleştirme Kanunu uyarınca “İşletme Hakkı Devri” yöntemiyle özelleştirme yolu açık kalmıştır. 4046 Sayılı Özelleştirme Kanunu YİD modeli çerçevesinde yaptırılacak yatırım ve hizmetler arasından çıkarılan elektrik üretim, iletim, dağıtım ve ticareti konusu 21 Aralık 1999 tarih ve 4493 Sayılı Kanun ile tekrar bu kapsama alınmış, böylece YİD yöntemi de özelleştirme araçlarından birisi olmuştur (Ulusaler, 2005).

3.2.2.2 Özelleştirme Sürecine ilişkin Yasal Düzenlemeler ve Uygulamalar

1984 yılında çıkarılan 2983 sayılı Kanun ile özelleştirme örgütünün oluşumu sağlanmış, 28.5.1986 tarih ve 3291 sayılı “...KİT’lerin Özelleştirilmesi Hakkında Kanun”la da özelleştirme yöntemi belirlenmiştir. 3291 sayılı Kanuna göre KİT’lerin özelleştirilmesine Bakanlar Kurulu; bağlı

ortaklık, müessese, işletme ve işletme birimlerinin özelleştirilmesine ise Yüksek Planlama Kurulu yetkili kılınmıştır. 3291 sayılı Kanunun özelleştirmeye ilişkin hükümleri, 5.5.1994 tarih ve 3987 sayılı Yetki Kanununa dayanılarak çıkarılan 30.5.1994 tarih ve 531 sayılı KHK ile hemen hemen tümüyle değiştirilmiştir. 531 sayılı KHK, Anayasa Mahkemesine açılan dava üzerine dayanağı olan 3987 sayılı Yetki Yasası iptal edildiği için, Anayasaya aykırı görülüp iptal edilmiştir (Kulalı, 1997: 86).

12.8.1993 tarih ve 93/4789 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla, bir Kamu İktisadi Teşekkülü (KİT) olan TEK, Türkiye Elektrik Üretim, İletim A.Ş. (TEAŞ) ve Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş. (TEDAŞ) olarak iki ayrı İktisadi Devlet Teşekkülü (İDT) olarak yeniden yapılandırılmıştır. Böylece üretim ve iletim faaliyetleri ile dağıtım ve ticaretin birbirinden ayrıştırılması, elektrik hizmetlerinin Devlet yanında özel sektör tarafından da yürütülmesine imkan tanınmıştır.

Ayrıca, 3291 sayılı Kanundan sonra; 22.2.1994 tarih ve 3974 sayılı (13.8.1993 tarih ve 513 sayılı KHK) TEK'in özelleştirilmesini öngören ve 3291 sayılı Kanuna Ek Maddeler Eklenmesine Dair Kanun yürürlüğe konulmuştur. 3974 sayılı Kanunda, TEK'in mevcut veya yeniden yapılandırılması sonucu oluşacak teşebbüslerinin özelleştirilmesine Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının önerisi ile Bakanlar Kurulunca; müessese, bağlı ortaklık, iştirak, işletme ve işletme birimlerinin özelleştirilmesine ise yine Bakanlığın önerisi ile Yüksek Planlama Kurulunca (YPK) karar verilmesi ilkesi getirilmiştir.

3974 sayılı Kanunla TEK'in özelleştirilmesi sonucu elde edilecek özelleştirme gelirlerinin, giderler düşüldükten sonra kalanının, oranları YPK tarafından belirlenmek suretiyle Elektrik Enerjisi Fonu (EEF) ile elektrik üretim, iletim ve dağıtım yatırımlarında kullanılmak üzere bu alanda faaliyet gösteren teşebbüslere Bakanlık tarafından tahsis edilmesi imkânı sağlanmıştır. Diğer taraftan, Kanunla elektrik enerjisi dağıtımı alanında faaliyet gösteren kamu ve özel sektör kuruluşlarının EEF'de toplanmak üzere

sektör altyapı giderlerine katkı paylarını, bunların enerji satış tarifelerinin yüzde 10'unu aşmayacak şekilde tespiti Bakanlık yetkili kılınmıştır (Kulalı, 1997:85). 3096 Sayılı Kanun ile kurulmuş bulunan EEF, 4628 Sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ile getirilen serbest piyasa yapısı doğrultusunda 4684 Sayılı Kanun⁷ ile tasfiye edilmiştir.

Ancak, 11.4.1994 tarih ve E.1994/43,K.1994/42–1 sayılı Anayasa Mahkemesi Kararıyla uygulanmasında doğacak ve sonradan giderilmesi güç veya olanaksız durum ve zararların önlenmesi bakımından, 3974 sayılı Kanunun yürürlüğünün durdurulmasına karar verilmiş, 10.12.1994 tarihinde ise Anayasa Mahkemesince iptal edilmiştir. Böylece altyapı mülkiyeti ve hisselerin devri yönündeki düzenlemelerin önü kapanmıştır. Bunun üzerine mülkiyet devrini gerektirmeyen YİD ve İHD şeklindeki düzenlemelere başvurulması gereği ortaya çıkmıştır. Gerekçeli Kararda, elektrik üretimi, iletimi ve dağıtımının yabancıların eline geçmesini önleyecek tedbirlerin alınmadığı, tekelleşme ve kartelleşmeye zemin hazırlayan düzenlemelerin, doğal zenginlik ve kaynakların süresiz özel kişilere faydalandırılmasının Anayasaya aykırı olduğu, yapılan sözleşmelerin imtiyaz doğurarak özel hukuka dahil edilmesinin Danıştay denetiminden çıkarmaya yönelik girişim olduğu belirtilmiştir (Kulalı 1997: 86).

Diğer taraftan, muhtelif Danıştay kararlarında, elektrik dağıtım hizmetlerinin kamusal hizmet olduğu, 3096 sayılı Kanuna göre işletme hakkı devri yöntemiyle tesislerin özel sektöre devrine ilişkin sözleşmelerin imtiyaz sözleşmeleri olduğu ve bu nedenle Anayasa ve Danıştay Kanununa göre sözleşmelerin Danıştay'ın incelemesinden geçirilmesinin yasal bir zorunluluk olduğu belirtilmektedir (Kulalı, 1997: 87).

3096 Sayılı Kanun esas olarak yeni santral yapımında kullanılabilecek bir finansman yöntemi olmasına karşın, öngördüğü usul çerçevesinde elektrik

⁷ RG Yayın Tarihi 03/07/2001 Sayı: 24451

hizmetlerinin tamamının özel sektörcce yürütülmesi, başka anlatımla tüm elektrik tesis ve hizmetlerin özelleştirilmesini de mümkün kılmaktadır. Zira bu kanuna göre bir yandan tüm yeni elektrik santral ve tesislerinin özel sektörcce kurulmasına ve işletilmesine; diğer yandan ise kamuya ait tüm elektrik santral ve tesislerinin işletme hakkı devri yoluyla özel sektöre devrine teorik olarak herhangi bir engel bulunmamaktaydı.

Ancak uygulamada, 1984–2001 yılları arasında sadece 25⁸ santral bu modelle yapılmış elektrik üretimine ilişkin oldukça önemli sayıda şirketle Enerji Bakanlığı arasındaki sözleşmelerin mevcudiyetine rağmen bunlardan birçoğunun sözleşmeleri fiilen devreye sokulmamıştır (Ulusoy, 2005:4).

Bu dönemde elektrik dağıtımında Çukurova (ÇEAŞ) ve Antalya (Kepez A.Ş.) dışında Kayseri'nin (Kayseri ve Civarı Elektrik Dağıtım A.Ş.) imtiyaz sözleşmesi uzatılmış ve İstanbul Anadolu Yakası (Aktaş Elektrik Dağıtım A.Ş.) dağıtım tesisleri işletme hakkı devir yöntemiyle özelleştirilmişlerdir⁹.

1991 yılında 5 bölgenin (Denizli – Aydın – Muğla, Balıkesir, Isparta, Eskişehir ve İzmir) daha Bakanlar Kurulunca İşletme Hakkı Devri (İHD) yöntemiyle özelleştirilmesi kararlaştırılmış ise de, gerekli sözleşmeler imzalanmadığından görevlendirilen şirketlerin görevlendirilmeleri idarece iptal edilmiş ve özelleştirmeler yürürlüğe konulmamıştır. Ancak bu şirketler söz konusu iptal kararına karşı Danıştay'a açtıkları davaları kazanarak tekrar görevli şirket statüsünü kazanmışlarsa da söz konusu bölgelerin devri gerçekleşmemiş, özelleştirme girişimi halen tamamlanmamış durumdadır.

⁸ YİD Projeleri: Doğa(Esenyurt), Ova, Trakya Elektrik(Enron), Uni-Mar Doğalgaz Santralleri, Birecik ve Yamula Barajları, 17 adet nehir tipi santral 2 adet rüzgâr santrali

⁹ Özelleştirme kararı 07 Eylül 1989 tarih ve 20275 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

Ayrıca, 8.6.1994 tarih ve 3996 sayılı Kanunla¹⁰ özel veya yabancı sermayeli şirketlerin, ileri teknoloji ve yüksek maddi kaynak ihtiyacı duyulan büyük alt yapı yatırım projelerinin yapılması, işletilmesi ve devredilmesi konularında, Yap-İşlet-Devret modeli çerçevesinde, özel hukuk hükümlerine tabi olacak şekilde görevlendirilmesine ilişkin esaslar düzenlenmiştir. Ancak, 24.11.1994 tarih ve 4047 sayılı Kanunla elektrik üretimi, iletimi ve dağıtımına ilişkin projeler bu Kanun kapsamından çıkarılmıştır.

3996 Sayılı Kanun'un bazı hükümleri aleyhine Anayasa Mahkemesinde açılan davada Anayasa Mahkemesi, 20 Mart 1996 tarihinde yürürlüğe giren kararıyla, YİD sözleşmelerinin imtiyaz niteliğinde olmayarak ve özel hukuka tabi biçimde akdedilmelerine imkân veren Maddeyi iptal etmiştir. Anayasa Mahkemesi, 3996 Sayılı Kanuna tabi sözleşmelerin konusunun kamu hizmeti olduğuna ve kamu menfaatine sıkı surette bağlı olduğuna karar vermiştir.

Anayasa Mahkemesi'ne göre, bir kamu hizmetinin yerine getirilmesi için Hükümetin özel teşebbüslerle yaptığı sözleşmeler, Türk hukukunda kullanıldığı anlamda "imtiyaz" olarak akdedilmelidirler. Böylece, 3996 Sayılı Kanun (ve genişletme sayesinde 3096 Sayılı Kanun) kapsamında akdedilen sözleşmeler, Danıştay'ın denetimi de dâhil olmak üzere, imtiyaz sözleşmelerinin tabi oldukları Türk hukuku usullerine tabidirler (Yıldırım, M., Bayman, T. ve başk. 2004 :3).

Böylece, Anayasa Mahkemesi'nin söz konusu kararının ardından, YİD sözleşmeleri imtiyaz olarak kabul edilmeye ve Danıştay tarafından incelenmeye başlandı. Ancak, uzun zaman alan Danıştay incelemesi, uygulamada YİD sözleşmelerinin taraflarca imzalanmasında bir takım gecikmelere neden olmuştur. Danıştay, inceleme yetkisini kullanırken, aynı zamanda imtiyaz sözleşmelerinin Devleti ayrıcalıklı bir konuma getirmesi

¹⁰ RG Yayın Tarihi 13/06/1994 Sayı: 21959

düşüncesine dayanarak sözleşme hükümlerini Hükümet açısından daha elverişli olacak şekilde revize etmiştir. Danıştay ayrıca ihtilafların uluslararası tahkime götürülmesine ilişkin hükümlerin YİD sözleşmelerinde yer almasını da, bu tür sözleşmelerden kaynaklanan ihtilafların çözümü konusunda münhasır yetkisi olduğunu gerekçe göstererek reddetmiştir (Yıldırım, M., Bayman, T. Ve başk. 2004 :3).

Bu dönemde Anayasa Mahkemesi ve Danıştay'ın yerleşik içtihatlarında elektrik üretim, iletim, dağıtım ve ticareti "kamu hizmeti" niteliğinde görülmekte ve bu niteliği gereği özel faaliyetlerden farklı ve ayrıcalıklı hukuki statüye tabi tutulabileceği kabul edilmektedir (Ulusoy, 2005: 3). YİD ve İHD şeklindeki görevlendirmelerin imtiyaz kabul edilmesi nedeniyle Danıştay onayını gerektiren Anayasal düzenleme, 1999 yılında 4446 Sayılı Kanun ile Anayasa'da ve ilgili yasada yapılan değişiklikle inceleme düzeyine indirilmiş ve inceleme süresi da iki ay ile sınırlandırılmıştır.

1996 yılında Türkiye 29 elektrik dağıtım bölgesine ayrılarak, dağıtım tesislerinin işletme hakkı devri yöntemiyle özelleştirilmesi için ihaleye çıkılmış ve 1997 yılında yapılan ihaleler sonucunda gerekli Bakanlar Kurulu görevlendirmesi ve Enerji Bakanlığı ile sözleşme aşamaları tamamlanmıştır. Ancak söz konusu yetkilendirmeler Danıştay'ca iptal edilmiştir. Bu konulardaki hukuki anlaşmazlıklar yargı mercilerinde olsun, uluslararası tahkim önünde olsun, halen devam etmektedir (Ulusoy, 2005:6).¹¹

Halen gelinen noktada sadece Kayseri bölgesi elektrik dağıtım tesisleri İHD yöntemi ile özel sektör tarafından işletilmekte olduğu gerçeğinden hareketle 3096 Sayılı Kanun ile öngörülen özelleştirmelerin başarıyla sonuçlandırıldığını söylemek mümkün değildir.

¹¹Üretim ve dağıtım tesislerinin işletme haklarının devri ile Yap-İşlet-Devret projeleri için Enerji Bakanlığı aleyhine açılan on sekiz adet tahkim davasında talep edilen tazminat yaklaşık 1,8 milyar dolardır. Bakanlık aleyhine kesinleşen tazminat tutarı yaklaşık 200 milyon ABD dolarıdır.

25.11.1993 tarih ve 93/T-103 sayılı YPK kararıyla TEDAŞ'a bağlı 15 adet dağıtım müessesesi, 7 adet elektrik dağıtım şirketi; 9.1.1996 tarih ve 96/T-1 sayılı YPK kararıyla da 6 adet dağıtım müessesesi, 2 adet elektrik dağıtım şirketi olarak yeniden yapılandırılmıştır (Kulalı, 1997:88). Bu düzenleme 2004 yılına kadar devam etmiştir.

3096 Sayılı Kanun uyarınca elektrik üretiminde devreye sokulmuş yap – işlet – devret (YİD) santrallerine (Bkz. Dipnot No.8) tanınan Devletçe oldukça yüksek tarifeden elektrik satın alma garantisi ve daha sonraları gündeme gelen büyük çaplı yolsuzluk iddia ve yargılamaları üretim ve dağıtım alanında imzalanan pek çok YİD ve İHD sözleşmelerinin uygulamaya konulmaması sonucunu doğurmuştur. Bu yasa ile serbest ve rekabetçi bir piyasa öngörüldüğü de söylenemez. Bu kanun yürürlükte olduğu dönemde, elektrik üretiminde ve dağıtımında fiyatlar İdarece belirlendiğinden, piyasa aktörlerinin serbestçe belirledikleri fiyattan satış yapmaları mümkün değildir (Ulusoy, 2005: 6). Ayrıca YİD ve Yİ'lere verilen alım garantileri serbest piyasa anlayışı ile bağdaşmamakta ve hedeflenen rekabetçi serbest enerji piyasasının oluşmasında halen en büyük engel olarak durmaktadır.

3996 Sayılı YİD Kanunun bazı maddelerinin iptaline ilişkin 1996 tarihli Anayasa Mahkemesi kararının enerji projelerinin gerçekleştirilmesi konusundaki engelleri aşmak amacıyla, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı 1996 yılında Yap İşlet ("Yİ") modelini yaratmıştır. Bu model ilk olarak 96/8269 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile oluşturulmuş ve bu kararın yerini 1997 yılında Elektrik Enerjisi Üretim Santrallerinin Kurulması ve İşletilmesi ve Enerjinin Yap-İşlet Modeliyle Satılmasına Dair 4283 Sayılı Kanun¹² almıştır.

4283 Sayılı Kanun uyarınca, TEAŞ, elektrik santrallerinin kurulmasına ve iletilmesine ilişkin olarak (enerjinin hidroelektrik, jeotermik, nükleer ve diğer yenilenebilir enerji kaynakları kullanılarak üretilmesi hariç) ihaleler açmakta ve yerli ve yabancı şirketlerin yaptıkları başvuruları almaktadır.

¹² RG Yayın Tarihi 19/07/1997 Sayı:23054

Verilen tekliflerin/yapılan başvuruların değerlendirilmesinin ardından, TEAŞ değerlendirmesini Bakanlığa sunmakta ve eğer “uygun bulunursa”, Bakanlık, santralin kurulması ve işletilmesi için “yetki” (lisans) vermektedir. YİD modelinin aksine, 4283 Sayılı Kanun, Görevli Şirketlerin üretim tesislerinin maliki olmasına imkân vermekte ve bu tesislerin ileri bir tarihte Bakanlığa devredilmesini zorunlu kılmamaktadır. Yİ modeli, 4283 Sayılı Kanun’un kabul edilmesini takip eden birkaç yıl boyunca başarıyla uygulanmış, beş Yİ projesi başarıyla finanse edilmiştir¹³ (Yıldırım, M. Bayman, T. Ve başk., 2004:4).

Anayasa Mahkemesi’nin 1996 tarihli kararının ve Danıştay’ın imtiyaz sözleşmesinden doğan ihtilafların uluslararası tahkimde çözümlenmesini reddeden görüşünün bir sonucu olarak, YİD projelerine uluslararası finansman bulmak imkânsız hale gelmiştir. Bu sorunun giderilmesi için Anayasası’nın bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair 4446 Sayılı Kanunu¹⁴ kabul etmiştir. Meclis, bu kanunu kabul ederken, çeşitli hukuki sorunların “*yabancı sermayenin Türkiye’de yatırım yapma konusunda çekingen davranmasına neden oldukları*”nı belirtmiş ve “*Bu sorunlar arasında kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıkların çözümü, önemli bir yer tutmaktadır... Bütçe kaynakları kıt, ihtiyaçları sınırsız olan ülkelerde, tabii kaynakların işletilmesi, çağdaş teknolojilerin ekonomiye kazandırılması amacıyla yabancı sermayenin yatırım yapmaya teşvik edilmesi, kalkınma yolunda önemli bir araç oluşturmaktadır*” ifadeleri yer almıştır.

4446 Sayılı Kanun, Anayasa’nın 47. Maddesinde değişiklik yaparak esasen kamu tarafından yerine getirilmesi veya yapılması gereken hizmetleri ve yatırımları imtiyaz olmayacak ve özel hukuka tabi olacak bir şekilde özel kuruluşlara devretmesine veya yaptırmasına imkân sağlamıştır. Maddenin kenar başlığı “devletleştirme ve özelleştirme” şeklinde değiştirilmiştir. 4446 Sayılı Kanun, aynı zamanda Anayasa’nın 125. Maddesini de değiştirerek,

¹³ Yİ Projeleri: Baymina’nın Ankara, Intergen-Enka’nın Gebze, Adapazarı ve İzmir Doğalgaz Santralleri, Siemens’in Sugözü (İskenderun) İthal Kömür Santrali

¹⁴ RG Yayın Tarihi 14/08/1999 Sayı:23786

kamu hizmetine ilişkin “yabancılık unsuru” taşıyan sözleşme ve lisanslardan kaynaklanan ihtilafların ulusal veya uluslararası tahkime götürülebilmesine imkân tanımıştır. Nihayet, 4446 Sayılı Kanun, Anayasa’nın 155. Maddesini değiştirerek, Danıştay’ın imtiyaz sözleşmelerine ilişkin görüşlerini bu sözleşmelerin kendisine sunulmasından itibaren iki ay içinde bildirmesini zorunlu hale getirmiştir. Bu değişiklik neticesinde, Danıştay’ın “inceleme kurumu” niteliği, “görüş veren kurum” şeklini almıştır.

Söz konusu düzenlemeler ile Anayasa’ya ilk kez özelleştirme kavramı girerken, kamu hizmetlerinin “özel sözleşmelerle” yaptırılabilmesine ve kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şart ve sözleşmelerden kaynaklanabilecek uyuşmazlıkların, uluslar arası tahkimle çözülmesine imkân sağlanmıştır. Söz konusu Anayasa değişikliği ve diğer yasal düzenlemelerden önce, kamu hizmeti olarak nitelendirilen hizmetlerin özel kişi ve kuruluşlara yaptırılabilmesi ancak idari sözleşmeler ile mümkün olabiliyordu. İmtiyaz sözleşmesi olarak adlandırılan bu sözleşmeler ise Danıştay incelemesine tabii idi ve çıkabilecek anlaşmazlıklar idari yargı (Danıştay ve İdari Mahkemeler) tarafından çözümlenebilirdi (Ulusaler, 2005: 32).

Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeliyle Gerçekleştirilmesine İlişkin Kanun’da Değişiklik Yapılmasına Dair 4493 Sayılı Kanun¹⁵ Anayasa’nın 47. Md.’de yapılan değişiklikleri uygulamak üzere çıkarılmıştır. Söz konusu kanun, 3996 Sayılı Kanun’da yaptığı değişikliklerle, (i) Kanunun kapsamını, “*elektrik üretimi, iletimi, dağıtımı ve ticareti*”ni de kapsayacak şekilde genişletmiştir; (ii) bu kanun kapsamında akdedilen sözleşmelerin özel hukuka tabi olacağını düzenlemiştir. Böylece, 4493 Sayılı Kanun ile 1996 tarihli Anayasa Mahkemesi kararı hükümsüz kılınmış ve gelecekteki YİD projelerinin tamamı idare hukukunun kapsamından çıkarılarak özel hukuk kapsamına alınmıştır (Yıldırım, M. Bayman, T. Ve başk., 2004:8).

¹⁵RG Yayın Tarihi 22/12/1991 Sayı: 22914

Kamu Hizmetlerine İlişkin İmtiyaz Lisanslarından ve Sözleşmelerinden kaynaklanan İhtilafların Tahkime Götürülmesinde Takip Edilecek İlkeler Dair 4501 Sayılı Uluslararası Tahkim Kanunu, Anayasa'nın 47. ve 125. Maddelerinde yapılan değişikliklerin uygulanması amacıyla kabul edilmiştir. 4501 Sayılı Kanun¹⁶, “yabancılık unsuru” taşıyan imtiyaz lisans ve sözleşmelerine ilişkindir. 4501 Sayılı Kanun, yabancılık unsuru içeren imtiyaz sözleşmelerinin taraflarına ihtilafları uluslararası veya ulusal tahkime götürme hakkı tanımaktadır. Buna ilave olarak, 4501 Sayılı Kanun'un 7. Maddesi, mevcut imtiyaz sözleşmesi bulunan YİD projesi şirketlerine, Hükümetten imtiyaz sözleşmelerini özel hukuk sözleşmesine dönüştürmeyi talep etme hakkını tanımıştır. Şirketlerin bu tür bir başvuruyu 4501 Sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinden itibaren bir ay içerisinde ilgili idareye yapması gerekiyordu ve bunun üzerine ilgili idare Bakanlar Kurulu'na imtiyaz sözleşmesini özel hukuk sözleşmesine dönüştürmek için başvuruda bulunmak zorundaydı. Bakanlar Kurulu'nun kararının ardından, sözleşmenin

“Bakanlar Kurulu kararını takip eden üç ay içerisinde özel hukuk hükümlerine göre ve uluslararası finans temin etmek için gerekli kriterler ve idarenin yürürlükteki benzer uygulama anlaşmaları dikkate alınarak yeniden düzenlenmesi” gerekiyordu.

3.2.2.3 Özelleştirme Girişimlerinde Örnek Uygulamalar – Görevli Şirketler

3.2.2.3.1 Kayseri ve Civarı Elektrik T.A.Ş

Cumhuriyetin ilanından sonra 1932 yılında 400.000 TL. Sermaye ile kurulan Kayseri ve Civarı Elektrik Şirketine bu tarihten geçerli olmak üzere 50 yıl süre ile elektrik üretimi, iletimi ve dağıtımı imtiyazı verilmiştir. 1 Kasım 1982 tarihinde imtiyaz süresi dolan şirket tüm tesislerini bedelsiz olarak TEK'e devretmiştir.

¹⁶ RG Yayın Tarihi 22/01/2000 Sayı: 23941

3096 sayılı Kanunun 3. maddesine göre, 10. Görev Bölgesinde (Kayseri ilinin tamamı ile Sivas iline bağlı bazı ilçe ve köyleri içine alan bölge), Bakanlar Kurulunun 27.11.1988 tarih ve 88/13492 sayılı Kararıyla, 70 yıl süreyle elektrik üretimi, iletimi, dağıtımı ve işletmesi hususlarında Kayseri ve Civarı Elektrik T.A.Ş.'ı tekrar görevlendirilmiştir. Ayrıca, bu şirkete Bakanlar Kurulunun 23.6.1989 tarih ve 89/14305 sayılı Kararıyla, 3096 sayılı Kanunun 5. maddesine göre 10. Görev Bölgesinde mevcut kamu kuruluşlarına ait elektrik üretim, iletim ve dağıtım tesisleri üzerinde “işletme hakkı” da verilmiştir.

Kayseri ve Civarı Elektrik Şirketine görev ve işletme hakkı verilmesinden sonra, Bakanlık ile şirket arasında, 12.1.1989 tarihinde, 70 yıl süreli “Görev Verme Sözleşmesi” imzalanmıştır. Daha sonra, TEK ile Kayseri ve Civarı Elektrik T.A.Ş. arasında imzalanan 8.1.1990 tarihli “İşletme Hakkı Devir Sözleşmesi” ile, Görev Verme Sözleşmesinde tanımlanan 10. Bölgede, 88/13492 sayılı Karar gereğince, TEK tarafından işletilmekte olan elektrik tesislerinin her türlü işletme hakları, 70 yıl süreyle bu şirkete devredilmiştir. Ayrıca, 9.2.1990 tarihinde TEK-Kayseri ve Civarı Elektrik Şirketi arasında “Enerji Satış Anlaşması” imzalanmış ve yürürlüğe girmiştir. Tezin yazıldığı dönemde İşletme Hakkı Devri yöntemi ile başarı bir şekilde yürüten bir serbestleşme uygulaması olarak değerlendirilmektedir (Ulusoy, 2005:11).

3.2.2.3.2 Çukurova ve Kepez Elektrik A.Ş.

Cumhuriyetin ilk yıllarında, “Menafi-ı Umumiye ye Muteallik İmtiyazat Hakkında Kanun”la, ülkeye teknolojik ve istihdam yaratıcı yenilikler getiren, milli ekonomiye katkı sağlayan bazı girişimcilere imtiyaz sağlanmıştır. Dolayısıyla, bu Kanun ile imtiyazlı şirket statüsü doğmuştur.

İmtiyaz sözleşmelerine dayalı olarak yapılan üç önemli uygulamadan ikisi, Çukurova Elektrik A.Ş. (ÇEAŞ) ve Kepez ve Antalya Havalisi Türk Elektrik A.Ş.(Kepez) uygulamalarıdır. İcra Vekilleri Heyetinin 25.6.1953 tarih ve 1017 sayılı Kararı ile 26.8.1953 tarihinde yapılan imtiyaz sözleşmesi

gereğince, Adana ve İçel illerinin enerji üretimi, nakli ve satış imtiyazı 49 yıl sonra Devlete devredilmek üzere ÇEAŞ'a verilmişti. Bakanlar Kurulunun 4.12.1970 tarih ve 7/1682 sayılı Kararıyla ÇEAŞ'ın imtiyaz sahası genişletilmek istenmiş ancak, bu karar Danıştay'ın 1977/253 sayılı Kararıyla iptal edilmişti. Diğer taraftan, 18.9.1956 tarih ve 9410 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren imtiyaz sözleşmesi ile de Kepez'e bu tarihten başlamak üzere 60 yıllık imtiyaz verilmiştir.

Gerek ÇEAŞ gerekse Kepez'e, imtiyaz sözleşmelerinde belirtilen bölgelerde santral kurma ve bu santrallerde üretilen elektriği belediyelere ve belediyelere bağlı işletmelere toptan satış yoluyla verme ve imtiyaz bölgeleri içinde faaliyet gösteren ve kurulu gücü 500 kW'ı aşan tesislere doğrudan elektrik satma imtiyazı verilmişti. Diğer taraftan, imtiyaz sözleşmelerinde Hükümete imtiyaz başlama tarihinden 25 yıl sonra tesisleri satın alma ve devir hakkı tanınmıştır. Ayrıca, imtiyaz süresi sonunda tesisler her türlü borç ve taahhütlerden arı olarak Hükümete devir ve teslim edilmesi öngörülmüştü.

ÇEAŞ ve Kepez'de kamuya ait hisseler 3291 sayılı Kanun çerçevesinde gerek halka arz ve gerekse blok satış yoluyla satılmıştı. Bu kapsamda, 1990 yılında Kepez'deki yüzde 42,1 oranındaki kamu payının yüzde 8,14'ü, beher hisse fiyatı 14.400 TL. üzerinden, 9.390.359 \$ karşılığında, halka arz edilmişti. Aynı tarihte, ÇEAŞ'taki yüzde 18,6 oranındaki kamu payının yüzde 5,5'lik kısmı, hisse başı 23.750 TL. üzerinden, 38.829.409 \$ bedelle, halka arz edilerek satılmıştı. Ayrıca, 1993 yılında Kepez'deki yüzde 25,4'lük kamu payı ile ÇEAŞ'taki yüzde 11,25'lik kamu payı Rumeli Elektrik A.Ş.'ne blok satış yöntemiyle sırasıyla 33.158.988 \$ ve 81.096.791 \$ karşılığında devredilmişti (Kulalı, 1997: 138).

Diğer taraftan, 26.9.1988 tarih ve 88/13314 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla, 3096 sayılı Kanunun 3. ve geçici 2. maddelerine göre, ÇEAŞ ve Kepez'e kendi görev bölgeleri olan 1. ve 2. Görev Bölgelerinde 70 yıl süreyle elektrik üretimi, iletimi, dağıtımı ve ticareti yapma görevi verilmişti. Bu Karara binaen Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile şirketler arasında 19.10.1988

tarihinde imzalanan ve 70 yıllık bir süreyi kapsayan “Görev Verme Sözleşmesi” ile 3096 sayılı Kanunun ilgili maddesi uyarınca, Hatay ili 1. Görev Bölgesi kapsamına dahil edilmiş ve 23.6.1989 tarih ve 89/14305 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla da bölgelerdeki kamu kuruluşlarına (KİT’ler dahil) ait elektrik tesislerinin işletme hakkı ÇEAŞ ve Kepez’e verilmişti. Böylece, 1953 ve 1956 yıllarında yapılan imtiyaz sözleşmeleri ile 2002 ve 2016 yıllarında sona erecek olan imtiyaz süreleri 2058 yılına kadar uzatılmış ve ÇEAŞ ve Kepez, 3096 Sayılı Kanun ve ilgili yönetmelikleri uyarınca faaliyetlerine devam edebilecek bir statüye geçmişti.

ÇEAŞ ve Kepez’in kendi görev bölgelerinde elektrik üretim, iletim ve dağıtım tesisleri bulunmaktaydı. Hem imtiyazlı ve hem de görevli şirket konumunda bulunan ÇEAŞ ve Kepez ile Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı arasında 1988 yılında “Görev Verme Sözleşmesi” imzalanmış olmasına karşılık, TEK ile bu şirketler arasında “İşletme Hakkı Devir Sözleşmesi” ve 3096 Sayılı Kanunun gereği olarak yeni bir “Elektrik Satış Anlaşması” yapılamamıştı. Bu konu Şirket ile Bakanlık arasında süre giden ihtilaflardan bir tanesi idi.

Bu durumda, ÇEAŞ ve Kepez sıfır kayıplı, yüksek gelir sağlayan sanayi kuruluşlarına ve az sayıda köye satış işlemi yapmaya yasal olarak devam eder duruma gelmiş, mesken, ticarethane, resmi daire, tarımsal sulama gibi zararlı alım yapan ve ücret ödemeyen aboneler TEK (TEDAŞ)’te kalmıştı (YDK, 1994:11).

ÇEAŞ ve Kepez şirketleri elektriği düşük maliyetli hidroelektrik santrallerinde üretmekte, kendi bölgelerinde kendi üretimleri ile karşılayamadıkları elektrik ihtiyacını TEAŞ’tan sadece aktif enerji bedelini ödeyerek satın almakta ve TEAŞ’tan aldıkları bu enerjinin yaklaşık yarısını, hem daha yüksek bedelle, hem de aktif enerji ile birlikte reaktif enerji için ayrıca karşılık ödeterek tekrar TEK (TEAŞ, TEDAŞ)’e satmaktaydı (YDK, 1994:11).

ÇEAŞ, 1993 yılında görev bölgesinde sattığı enerjinin yüzde 43'ünü kendi üretimi ile karşılarken yüzde 57'lik bölümünü TEK (TEAŞ) şebekelerinden karşılamıştı. Aynı yılda, Kepez görev bölgesindeki enerji talebinin yüzde 38'lik bölümünü kendi üretiminden kalanını ise TEK (TEAŞ) şebekelerinden karşılamıştır.

TEK, imtiyazlı şirketlerin enerji fiyatlarına göre oluşan bazı dönemsel birim fiyat farklarını ödemedikleri gerekçesiyle bu şirketlerden olan tahsili gecikmiş alacaklarını yargıya intikal ettirmiş ve Eylül 1995'de alınan Yargı Kararlarıyla da bu alacakların tahsili konusu TEAŞ lehine onaylanmıştır. Ancak şirket hâkim ortaklarının tavrı ve tutumları nedeniyle, TEAŞ'tan satın aldıkları elektrik enerjisi bedeli ile ilgili olarak her bir fatura döneminde ödemediği kaçınarak konunun yargı yoluyla çözülmesi istenmiştir. Sonuçta şirketler, devletten aldıkları elektriğin bedelini dava sonucunu beklemek bahanesi ile ödememiş, sattıkları elektrikle de yatırımlarını ve ortakların diğer faaliyetlerini finanse etmişlerdir.

Diğer taraftan, Sermaye Piyasası Kurulu (SPK) tarafından 2499 sayılı SPK Kanunu ve 558 sayılı KHK'ya dayanılarak yapılan mali denetimler sonucu, İstanbul Menkul Kıymetler Borsasında (İMKB) işlem gören ÇEAŞ'ın yönetimine 3.11.1995 tarihinde müdahale edilmiş ve şirketin ilk genel kurul toplantısına kadar görev yapmak üzere yönetim ve denetim kurulu üyeliklerine yeni atama yapılmıştır. ÇEAŞ yönetiminin SPK tarafından devralınmasından sonra, Bakanlık talimatı üzerine ÇEAŞ işletmesinin teknik, idari ve güvenlik yönlerinden kontrolünün sağlanması amacıyla, bu şirkete geçici olarak TEAŞ ekibi gönderilmiştir.

ÇEAŞ Bakanlığın işletmeye el koyma kararına karşı, yürütmeyi durdurma ve iptal davası açmıştı. Bu dava ile birlikte taraflar arasında karşılıklı muhtelif yargı girişimleri devam etmişti. Daha sonra, Nisan 1996'da Bakanlık ile şirket arasında bir uzlaşma oluşmuş ve gecikmiş bazı kamu alacaklarının Şirketçe ödenmesi sağlanmış ve el koyma işlemi sona ermiştir (YDK, 1994:14).

Gerek Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu tarafından alınan Karar, gerekse Bakanlık ve İlgili Kuruluşları ile Şirketler arasında uzun yıllardır yaşanan ve çözümlenemeyen ihtilaflı konular bir bütün olarak Bakanlıkca değerlendirilmiş, bunun neticesinde Bakanlık ile Şirketler arasında imzalanan 09.03.1998 tarihli İmtiyaz Sözleşmeleri, Sözleşmelerin Şirket Kusuru Nedeniyle feshini düzenleyen 19 uncu maddelerine istinaden, 11.06.2003 tarihinde iptal (fesh) edilmiştir. 12.06.2003 tarihinde iptal (fesh) bildirimleri ÇEAŞ ve Kepez Elektrik T.A.Ş.'ye tebliğ edilmiş, aynı Şirketlerin elektrik üretim, iletim, dağıtım ve ticareti faaliyetlerine Bakanlık tarafından el konulmuştur.

İptal (fesh) tebliğinin Şirketlere yapılması ve tesislere el konulmasını müteakiben, kamu hizmeti niteliğinde olan ve kesintisiz, sürekli, sağlıklı olarak devam ettirilmesi büyük önem arz eden görev bölgelerindeki elektrik üretimi, iletimi, dağıtımı ve ticareti faaliyetlerinin ilgili Kamu Kuruluşlarınca yapılması sağlanmıştır.

Çukurova Elektrik A.Ş. tarafından Danıştay 10 uncu Dairesinin 2003/3946 Esas sayılı dosyası ile yürütmeyi durdurma talepli iptal davasında; aynı Daire tarafından verilen 16.02.2004 tarihli Karar ile; 09.03.1998 tarihli Görev Verilmesine İlişkin İmtiyaz Sözleşmesinin, "Şirket kusuru nedeniyle fesih" halini düzenleyen 19 uncu maddesi uyarınca feshedilmesi ve Şirket tarafından işletilen tesislere ve bu tesislerin mütemmim cüzleri ile işletme faaliyeti için gerekli tüm araç ve gerece Bakanlıkca el konulmasında ve bu konuda Bakanlar Kurulu tarafından alınan 2003/5712 sayılı Karar ile ÇEAŞ'ın görevlendirilmesinin kaldırılmasında hukuka aykırılık görülmediği belirtilerek, yürütmenin durdurulması istemi reddedilmiştir.

3.2.2.3.3. Aktaş Elektrik Ticaret A.Ş.

Bakanlar Kurulunun 24.8.1989 tarih ve 89/14393 sayılı Kararıyla, Aktaş Elektrik Ticaret A.Ş., 3096 sayılı Kanunun 3. maddesine göre 16. Görev Bölgesinde (İstanbul ili Anadolu yakası, batıda Boğaziçi, kuzeyde

Karadeniz, doğuda İzmit ili sınırları, güneyde Marmara Denizi sahilleri ile Büyükkada ve diğer adalar), 30 yıl süre ile elektrik üretimi, iletimi, dağıtımı ve ticareti ile görevlendirilmişti. Daha sonra, Bakanlık ile şirket arasında, 3096 sayılı Kanunun 3. ve 5. maddesi ile Bakanlar Kurulunun söz konusu 89/14393 sayılı Kararı gereğince, 24.11.1989 tarihinde, 30 yıl süreli, “Görev Verme Sözleşmesi” ve 30.3.1990 tarihinde de “İşletme Hakkı Devir Sözleşmesi” imzalanmıştır.

Ancak, İdare Mahkemesine İşletme Hakkı Devir Sözleşmesinin hukuka aykırı olduğu gerekçesiyle yapılan iptal başvurusu, Mahkemece görev yönünden reddedilmesine rağmen dava dosyasının Danıştay’a gönderilmesine karar verilmiştir. Bunun üzerine, Danıştay, 3096 sayılı Kanuna göre yapılan İşletme Hakkı Devir Sözleşmesinin konusunun kamu hizmeti niteliği taşıdığı ve sözleşmenin kamu hizmeti imtiyaz sözleşmelerinin tüm unsurlarını içerdiği ve imtiyaz sözleşmesi niteliğinde bulunduğu kararına varmıştır. Bu çerçevede, TEK-Aktaş arasında yapılan İşletme Hakkı Devir Sözleşmesi 24.9.1993 tarihinde Danıştay’ca iptal edilmiştir(Kulalı, 1997: 135).

Böylece, Danıştay incelemesinden geçirildikten sonra 3096 sayılı Kanunun 5. maddesince, 28.12.1994 tarih ve 94/6544 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla, Aktaş’a TEDAŞ’a ait elektrik dağıtım tesislerinin “işletme hakkı” verilmiştir. Kararnamenin yayınlanması ile 16. Görev Bölgesinde TEDAŞ’a ait dağıtım tesislerinin işletme hakkı, 30 yıl süreyle Aktaş’a devredilmişti. Diğer taraftan, görev verme sözleşmesi ile işletme hakkı verme arasında geçen süre yasal dayanaktan yoksun kalmış ve bu yüzden işletme hakkı devrine ait bütün uygulamalar da hukuka aykırı olmuştur. Hukuka aykırılık bulunmasına rağmen, işletme hakkı devir sözleşmesinin imzalanmasına kadar geçen sürede, başta elektrik satış anlaşması olmak üzere bazı protokoller imzalanmıştır (YDK, Ankara 1995:15).

Danıştay 10. Dairesi, Aktaş Elektriğin TEDAŞ ile imzaladığı imtiyaz sözleşmesini, kamu yararına aykırı bularak iptal etmiş, Bakanlar Kurulu da

elektrik dağıtım görevini 02.04.2002 tarihinden itibaren TEDAŞ'ın bağlı ortaklığı olan Anadolu Yakası Elektrik Dağıtım İşletmesi Koordinatörlüğü'ne (daha sonra AYEDAŞ) devredilmiştir.

3.2.2.3.4 Diğer Uygulamalar

3096 sayılı Kanuna göre, 19.1.1996 tarih ve 96/8810 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla elektrik dağıtım müesseseleri 29 görev bölgesine ayrılmış ve bu bölgelerden 4 adedine ait işletme hakları önceki yıllarda (Çukurova Elektrik, Kepez, Aktaş ve Kayseri ve Civarı T.A.Ş.) verilmiştir. Kalan 25 adet görev bölgesinde elektrik tesislerinin 30 yıl süre ile işletme hakkı devri yöntemiyle özelleştirilmesine ilişkin ihale ilanı 24 Kasım 1996 tarih ve 22827 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştı. Zamanın Hükümetince açıklanan Kaynak Paketinde yer alan bu uygulamadan 2,6 milyar dolarlık bir işletme hakkı devir bedeli elde edileceği tahmin edilmekteyken, özelleştirme sonucu İdare ile sözleşme imzalayan şirketlerin Bakanlar Kurulu yetkilendirmeleri Danıştay tarafından iptal edilmiştir (Ulusoy, 2005:11).

3.2.2.3.5 Otoprodüktörler

otoprodüktör/otoprodüktör grubu; kendi faaliyet konusunda elektrik ihtiyacını karşılamak amacıyla üretim tesisi kurup elektrik üreten tüzel kişiler/ tüzel kişiler grubu, olarak tanımlanmıştır.

2001 yılında çıkarılan 4628 Sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ve buna bağlı olarak 2002 yılında çıkarılan yönetmelikler yayımlanıncaya kadar otoprodüktörler 3096 Sayılı Kanun ve ilgili yönetmelikler gereğince faaliyette bulunmuşlardır. Otoprodüktör/otoprodüktör grubu şirketlerin sahip olduğu, herhangi bir elektrik kesilmesinde büyük zarar görebilecek kimya, petrol, metalürji, tekstil, maden, elektro-mekanik ve benzeri tesisler, elektrik enerjisi ihtiyaçlarını ileride yapacakları tevsi yatırımlarını da kapsayacak şekilde bağlı oldukları sistemden karşılayabilir veya kendi elektrik üretim tesislerinde güvenilir biçimde ekonomik olarak üretebilirler. Bu tesisler; sanayi üretiminde

ortaya çıkan atık ısıdan yararlanan kombine gaz çevrim tesisleri ve atıkların kullanıldığı enerji üretim tesisleri mahiyetinde olabilmektedir.

4628 Sayılı Kanun ile ilgili yönetmelikler yayımlanıncaya kadar Otoprodüktör/otoprodüktör grubu şirketlerin otoprodüktör statüsünde üretim tesisi kurabilmeleri ve işletebilmeleri Bakanlığın iznine tabi idi.

Bu dönemde, otoprodüktör üretim tesisinde ihtiyacın üzerinde üretilen elektrik enerjisinin satış fiyatı; enerji dağıtımı yapan kuruluşların ülke genelinde nihai tüketiciye uyguladıkları ortalama elektrik satış fiyatından fonlar ve paylar düşüldükten sonra kalan kısmının yüzde 70'ini geçmeyecek şekilde Bakanlık tarafından belirlenmektedir. Şirket bu tarife üzerinden ihtiyaç fazlası enerjiyi, santralin iletim bağlantısı yapıldığı kuruluşa satmaktadır.

Ayrıca, otoprodüktör şirketlerce üretilen elektrik, kendi faaliyetlerinde kullandığında yasal yükümlülüklerden (Belediye, TRT, Enerji Fonu, KDV, vs.) kurtulmaktadır.

Başlangıçta kendi tesisleri için kaliteli ve ucuz enerji sağlamak üzere gelişen otoprodüktör uygulamalarına daha sonra otoprodüktör grubu kavramının gelişmesi ile elektrik ticareti yapma amacına yönelmiştir. 2002 yılından sonra bu uygulama 4628 Sayılı Kanun ve yönetmelikler kapsamında devam etmektedir. Ancak, otoprodüktör grubu faaliyeti elektrik ticareti amacından kaynaklanan olumsuzluklar giderilmiştir.

3.3.1. 4046 Sayılı Özelleştirme Kanunu Çerçevesindeki Yapılan Özelleştirme Uygulamaları

Ekonomide etkinliği ve verimliliği artırmak amacıyla Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesi ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair 4046 sayılı Kanun 22.11.1994 tarihinde kabul edilerek yürürlüğe girmiştir. Bu çerçevede Kanunla KİT'ler ile, bunların müessese, bağlı ortaklık, iştirak, işletme ve işletme birimlerinin

özelleştirilmesine ilişkin esaslar belirlenmiş, gerekli kurumsal düzenlemeler yapılmıştır.

Stratejik konularda devletin sahip olacağı imtiyazlı hisselerin oluşturulması gerektiği belirtilen Kanunda, stratejik sayılacak konu ve kuruluşların tespit edilmesi, imtiyazlı hisselerin miktarının belirlenmesi, tekelleşmenin önlenmesi ve milli yararın korunması konularında Özelleştirme Yüksek Kurulu yetkili kılınmıştır.

4046 sayılı Kanun'a göre TEAŞ ve TEDAŞ'a ait elektrik tesislerinin işletme bazında özelleştirilmesi ve bazı müesseselere ait işletme haklarının özel kesime devri konusunda çalışmalar yapılmıştır. Bu çerçevede, 11.8.1995 tarih ve 95/62 sayılı ÖYK (Özelleştirme Yüksek Kurulu) Kararı¹⁷ ile TEAŞ'a ait Yeniköy, Kemerköy, Soma-B ve Hamitabat termik santralleri özelleştirme kapsamına ve programına alınarak Özelleştirme İdaresine bağlanmış ve A.Ş. olarak yapılandırılmışlardır. 95/62 sayılı ÖYK Kararında özelleştirme programına alınan işletmelerin birlikte ve/veya ayrı ayrı olmak üzere, "işletme hakkı verilmesi" ve/veya "satış" yöntemiyle özelleştirilmesine, yöntemin Özelleştirme İdaresince belirlenmesine ve işletme hakkı verilmesi suretiyle yapılacak özelleştirmede işletme hakkı verilmesi süresinin en fazla 49 yıl ile sınırlandırılmasına karar vermiştir. Diğer taraftan, Kararda işletmelerin üretim için kullanmakta oldukları veya kullanacakları doğal zenginlik ve kaynakların satışa konu edilmeyip, bunların işletme hakkının da en fazla 49 yıl süre ile verilebilmesi ve özelleştirme işlemlerinin 18 ay içinde tamamlanması hükme bağlanmıştı.

Yeniköy, Kemerköy, Soma B, Hamitabad ve diğer 8 adet termik santralın¹⁸ 3096 sayılı Kanun çerçevesinde 20 yıl süre ile "İşletme Hakkı Devri" yöntemine göre özelleştirilmesine ilişkin ilan 16 Kasım 1996 tarih ve 22819 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştı. İlana çıkılan termik

¹⁷ RG Yayın Tarihi 12/08/1995 Sayı: 22372

¹⁸ Bu santraller; Bursa Orhaneli, Sivas Kangal, Zonguldak Çatalağzı A, B, Kütahya Seyitömer, Kütahya Tunçbilek, Manisa Soma A, B Ankara Çayırhan Termik Santrali.

santrallerden yaklaşık 1.660 milyar dolar gelir beklendiği 57. Hükümetin hazırladığı III.Kaynak Paketinde belirtilmekte idi. Ancak adı geçen dört şirket özelleştirme programından çıkarılarak Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'na iade edilerek tekrar TEAŞ'a (Bakanlar Kurulu'nun 05/02/2001 tarih ve 97/34 sayılı kararı ile TEAŞ'ın TEİAŞ, EÜAŞ ve TETAŞ olarak üçe bölünmesi ile EÜAŞ'a) bağlı ortaklığa dönüştürülmüştür¹⁹.

4046 sayılı Kanuna göre Özelleştirme Kapsamına ve Programına alınan santraller için ÖYK Kararı dikkate alınmadan Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığınca ilana çıkılması O dönemde, enerji sektöründe henüz bir özelleştirme stratejisinin oluşturulmadığını göstermektedir. Diğer taraftan, sektördeki özelleştirmenin birincil amacı olan kaynak etkinliğinin sağlanması ve yatırım yükünün özel sektöre devredilmesi ilkelerinin dışına çıkıldığı ve birincil amacın sektörden Bütçeye gelir sağlanması şekline dönüştüğü izlenimi edinilmektedir.

Özelleştirme programına alınarak Özelleştirme İdaresine bağlanan termik santrallerde süreç içinde yaşanan sorunlar ve uğranılan zafiyetler şöyle sıralanabilir.

1. Gerekli bakım ve onarım işleri ve yenileme yatırımları bağlı kuruluş değişimleri nedeni ile ihale iptalleri sonucu gerçekleştirilememiştir. Özelleşecek düşüncesi ile büyük yatırım ve onarımlar yapılmamıştır.
2. Kullanılması zorunlu yurt dışından getirilmesi gereken mal alımlarında sıkıntılar yaşanmıştır.
3. Özelleştirme İdaresinde enerji konusunda ayrı bir ihtisas grubu olmaması nedeni ile enerji üretimi ile ilgili karşılaşılan sorunların çözümünde santraller yalnız kalmıştır.

¹⁹ Yeniköy Elektrik Üretim AŞ ve Kemerköy Elektrik Üretim AŞ, 14/08/2003 tarih ve 25199 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan Özelleştirme Yüksek Kurulu Kararı ile özelleştirme kapsamına alınarak Özelleştirme Başkanlığına bağlanmış ancak aynı kurulun 2006/49 sayılı kararı ile tekrar özelleştirme kapsam ve programdan çıkarılarak eski statülerine iade edilmesine karar verilmiştir.

4. Özelleştirme İdaresi'ne bağlı olunan süre içinde Enerji Bakanlığı ile koordinasyonda ve bilgi akışında sorunlar yaşanmıştır.
5. Özelleşme nedeniyle yeni ve genç personelin istihdamına izin verilmemiş, tecrübeli ve yetişmiş kadrolarda emeklilik nedeniyle yaşanan azalma giderilememiştir. Mühendis ve teknisyenlerde eksilen elemanların temini yoluna gidilememiştir.

Özel olarak elektrik üretim birimlerinden birinde yaşanan bu sorunlar ve zafiyetler devletin küçültülmesinden ve özelleştirmeden beklenen sonuçlar olmadığı açıktır. Ancak, özelleştirme kapsamına alınan veya söz konusu edilen diğer enerji KİT'lerinde de benzer sorunlar (TEDAŞ'ın kayıp-kaçak oranlarının artışı) yaşanmıştır.

3.3.2 Yap-İşlet-Devlet (YİD) Modeli

Dünyadaki gelişmelere paralel olarak ülkemizde de enerji yatırımlarını artırmak amacıyla elektrik sektörünün özel kesime açılması gerekli görülmüş, bu amaçla özel kesim yatırım ve faaliyetlerini geliştirmek için yeni modeller uygulamaya konulmuş, sektörün yeniden yapılandırılması gündeme getirilmiştir. Ancak, öngörülen düzenlemeler zamanında yapılamamış, özel kesimden beklenen yatırımlar ve katkılar alınamamıştır. Sektörün rekabete açılmasını sağlayacak yeniden yapılanma ve düzenleyici kurulun oluşturulması çalışmalarının tamamlanması VII. Planda öngörülmüş olmasına rağmen, bu çalışmalar hedeflenen zamanlarda bitirilememiş ve sektörde özel kesim ve finansörler için istikrarlı ve güven verici bir sistem ortaya konulamamıştır. Sektörde uzun vadede rekabete açık serbest bir piyasa oluşturulması amacı, yürütülen uzun vadeli, yüksek tarifeli ve alım-ödeme garantili proje uygulamalarıyla bağdaşmamaktadır. Uzun dönemde sanayi ve genel ekonomiyi olumsuz şekilde etkileyeceği düşünülen yüksek maliyetli bir sistem gelişimi gözlemlenmiştir (<http://ekutup.dpt.gov.tr/program/2001/2001.pdf>).

Bu dönemde plansız programsız olarak Enerji Bakanlığı tarafından yüzlerce santral için başvuru alınmış, alınan bu projelerin hazine garantili olarak gerçekleştirilmesinin doğuracağı sakıncalar DPT, Hazine ve TEAŞ'ın itirazlarına yol açmıştır. Yap-İşlet-Devret santral projeleri için uzun dönemli, belirlenmiş tarifeler üzerinden, enerji alım ve ödeme taahhütleri içeren anlaşmalar yapılmıştır. Bu alım ve ödeme taahhütlerine bilahare Hazine Müsteşarlığınca garanti verildiği daha önce belirtilmişti. Projeler genellikle, özel şirketlerce yapılan müracaatlar üzerine başlatılan ikili görüşmelerle ve ihalesiz olarak bağışlanmış ihalesiz şirket ve proje seçimleri aşırı yüksek tarifelerle sonuçlanmıştır.

1999'da başlayan kurumlar arası görüşmeler ve tartışmalar sonucu 2000 yılında yüzden fazla YİD projesi Enerji Bakanlığı tarafından iptal edilmiştir.

3.3.3 Yap-İşlet (Yi) Modeli

Elektrik enerjisi sektörüne özel kesim tasarruflarının yönlendirilmesini ve bu kapsamda sektörün kamu tekeli niteliğinin ortadan kaldırılarak serbestleştirilmesini amaçlayan YİD modeli uygulamalarından, 1984 yılından 1996 yılına kadar geçen süre içerisinde tatmin edici sonuçlar alınamamış olması ve ülkenin elektrik enerjisi arz yönünün içinde bulunduğu sıkıntılar, karar vericileri yeni tedbirler almaya yöneltmiştir. Bu kapsamda, 3096 sayılı Kanun ve ilgili yönetmeliklerde yer alan bürokratik ve finansal kısıtlamaları ortadan kaldırmaya yönelik bazı tedbirler alınarak, YİD modeli uygulanmasına devam edilmesi ve YİD modelinden ayrı olarak, özel sektörün elektrik enerjisi üretim şirketleri kurmasına yönelik yeni yasal düzenlemeleri içeren bir model oluşturulmuştur.

Yeni model çerçevesinde, 8 Haziran 1996 tarih ve 96/8269 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile, TEAŞ dışında kalan yerli ve yabancı sermaye şirketlerinin (üretim şirketi), hidrolik, jeotermal ve nükleer üretim santralleri hariç olmak üzere, elektrik enerjisi üretmek amacıyla Enerji ve Tabii

Kaynaklar Bakanlığının izni ile üretim tesisleri kurmalarına imkan sağlanmıştır. Kararda açıkça belirtilmemekle beraber Yap-İşlet-Devam Et ya da Yap-İşlet-Sahip Ol²⁰ modeli şeklinde gözüken bu düzenlemelere ilişkin tebliğ, 10 Temmuz 1996 tarih ve 22692 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

TEAŞ ve üretim şirketi aralarında yapacakları sözleşme ile, TEAŞ'ın satınalacağı elektrik enerjisi miktarını, fiyatını, süresini ve uygulamanın diğer şartlarını belirleyeceklerdir. Sözleşmenin süresi tebliğin ilk halinde 15 yıl ile sınırlandırılırken Aralık 1996'daki değişiklikle bu süre 20 yıla yükseltilmiştir. Sözleşmede yer alan yıllık üretim programları ve şirketin TEAŞ'a satacağı asgari enerji miktarı TEAŞ ile şirket arasında yapılacak anlaşma sonucunda belirlenecek ve bu miktar sözleşme süresi boyunca karşılıklı anlaşmalarla değiştirilebilecektir. Yıllık üretim programları TEAŞ (daha sonra EÜAŞ)'ın onayı ile yürürlüğe girecektir.

Üretilen enerji TEAŞ veya diğer şirketlere satılırken, Ulusal Elektrik Sisteminin emniyeti, istikrarı ve değişen şartlara göre üretim planlamasının revizyonunun TEAŞ tarafından yapılması öngörülmüştür.

Üretim tesislerinin tüm ünitelerinin üretime başlamasından sonra şirketçe üretilen elektrik enerjisinin TEAŞ tarafından satın alınacak kısmına, birinci yıl yüzde 100, ikinci yıl yüzde 90 ve müteakip yıllarda yüzde 5 oranında azalmak üzere ve minimum yüzde 60'dan aşağı olmamak koşuluyla Hazine Garantisinin verilebileceği hususu başlangıç tebliğinde düzenlenmiştir. Ancak, bu hüküm, üretilen elektrik enerjisinin TEAŞ tarafından satın alınacak kısmına yüzde 100'e kadar Hazine Garantisinin verilebilmesi şeklinde değiştirilmiştir.

Başlangıç tebliği ile Yİ modeli çerçevesinde getirilmek istenen süre, fiyat ve Hazine garantisi gibi bazı garantiler geçiş dönemi için uygun görülebilir. Ancak, model uygulama imkânı bile bulmadan, 4 ay sonra başta

²⁰ Yİ Santralleri için bkz. Dipnot no.12

sürenin ve garantinin uzatılması olmak üzere YİD modelinde olduğu gibi aşırı garantici bir sisteme büründürülmüştür. Böylece, üretimde rekabetin sağlanması amacına ters düzenlemelerle amaca ulaşılmasının güçleştiği düşünülmektedir. Ayrıca, TEAŞ ile üretim şirketi arasında 20 yıla kadar uzayan sözleşmeler yapılabilmesi ve üretim şirketine yüzde 100 Hazine garantisi verilebilmesi, piyasa ekonomisi ile bağdaşmamıştır.

Başlangıçta, yatırımcılar açısından YİD modeline göre, başta tarifelerin belirlenmesi (YİD modelinde iç karlılık oranı yöntemine göre yatırımcıların tüm maliyetlerini tarifeye yansıtabilme imkânına sahip olmaları ve üretilen elektriğin satın alınması garantisinin verilmesi gibi) olmak üzere daha az garanti içeren Yİ modelinin, son değişikliklerle özellikle garanti oranının artırılması yönünde desteklenmiş olması ve mülkiyet devrinin söz konusu olmaması yatırımcılar için teşvik edici olmuştur.

Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığınca 13 adet termik santralin Yİ modeli çerçevesinde yaptırılmasına ilişkin olarak 29 Ağustos 1996 tarih ve 22742 sayılı Resmi Gazetede ilana çıkmıştır. İlan süreci devam ederken Elektrik Mühendisleri Odası (EMO) tarafından Danıştay'a Yİ modelinde yürütmeyi durdurma ve iptal davası açılmıştır. Başvuru üzerine Danıştay 10. Dairesi Yİ modelini için yürütmeyi durdurma kararı vermiştir. Bunun üzerine Bakanlar Kurulu, arz güvenliği, mevcut kapasite içinde yerine konulamazlığı gerekçeleri ile Yİ santralleri ile ilgili Danıştay kararının uygulanmasını altışar aylık fasılalarla erteleme karar alarak elektrik üretiminin sürmesini sağlamıştır. 2006 Haziran ayında çıkarılan bir yasa ile Yİ sözleşmelerinin Danıştay kapsamından çıkartılması sağlanarak sorun düzeltilmiştir.

3.3.4. YİD Modeli İle Yİ Modelinin Karşılaştırılması

Yİ modeli; elektrik enerjisi üretim santrallerinin üretim şirketleri mülkiyetinde kurulmalarını, işletilmelerini, üretilen enerjinin Sözleşmede belirtilen esaslar çerçevesinde TETAŞ tarafından satın alınmasını

düzenleyen bir modeldir. Yasal düzenleme sadece termik santralleri kapsamaktadır.

Yİ modelini YİD modelinden ayıran en önemli özellik, (tesis üretim şirketi mülkiyetinde kurulduğundan) Sözleşme süresi sonunda tesisin Devlete devredilmemesi, mülkiyetin tesisi yapan üretim şirketinin üzerinde kalmasıdır. YİD modelinde ise tesis, Sözleşmesinde belirtilen işletme süresi sonunda, Devlete devredilmektedir. Diğer bir farklılık ise; Yİ santrallerinin teklif alınma yöntemiyle ihale edilmesi ve bu nedenle de model kapsamında üretilen enerjinin birim fiyatının düşük olmasıdır. Her iki modelin ortak yönü ise üretilen enerjiye devlet tarafından satın alma garantisi verilmesidir. Yİ modeli kapsamında imzalanan Sözleşmelerde yatırım ve işletme süresi 20 yıl ile sınırlıdır. YİD modelinde ise Sözleşmeler en fazla kırk dokuz yıldır. (bu süre yalnız bir santral için verilmiş, diğer HES'ler ile doğalgaz santrallerinde işletme süresi 15 ile 20 yıl olarak belirlenmiştir.) Her iki modelde de üretim şirketlerine Hazine garantisi ile BOTAŞ tarafından doğalgaz garantisi verilmiştir. Ancak YİD modelinin aksine Yİ modelinde mülkiyetin şirkette kalması ve ihale yönteminin uygulanmasıyla oluşturulan rekabet ortamında Yİ modelindeki enerji tarifeleri YİD modeli enerji tarifelerinden çok daha düşük olarak gerçekleşmiştir.

3.3.5. 1994–2001 Özelleştirme Döneminin Değerlendirmesi

Dönem içinde yürürlüğe giren kanunlar, bunlara yapılan itirazlar sonucu yapılan değişiklikler, YİD ve Yİ modelinde olduğu gibi serbest piyasa anlayışı ile bağdaşmayan satın alma garantileri, Enerji Bakanlığını hedef alan büyük çaplı yolsuzluk operasyonları (Beyaz enerji, Mavi Akım. Vs.) uygulamaya sokulamayan sözleşmeler, süren tahkim davaları nedeniyle sistemdeki kargaşanın içinden çıkılmaz hale gelmiştir. 3096 Sayılı kanun çerçevesinde yapılan her uygulama, uygun ve kapsayıcı strateji yokluğu, yetersiz veya karmaşık hale getirilmiş hukuksal çerçeve ve Kamu otoriteleri arasındaki anlayış farklılıkları, serbest piyasa ilkeleri ile bağdaşmayan güvenceler gibi nedenlerle beklenen sonuçları doğurmamış, ülkenin enerji

arzı talebi karşılamakta zaman içinde yetersiz kalmıştır. Yaşanan ekonomik kriz, siyasal istikrarsızlık yerli ve yabancı özel sektör için enerji yatırımlarını cazip olmaktan çıkarmıştır.

Yap-İşlet projelerinin 2002 yılında başlayarak peyderpey işletmeye girişleri ile birlikte üretim sisteminde önemli büyüklükte bir atıl kapasite oluşmuş bulunmaktaydı. Enerji alım ve ödeme garantileri nedeniyle ve satın alınamayan enerji için Hazine'den ödeme yapılmak durumunda kalınmaması amacıyla, YİD ve Yİ projelerine işletmede ve üretimde öncelik verilmiş, bunun sonucunda daha düşük maliyetli birçok kamu santral ünitesi işletme dışına alınmak ve düşük kapasitelerde çalıştırılmak zorunda kalınmıştır. Bu nedenle yılda ortalama 95 milyar kWh üretim yapma imkanı olan kamu santralleri günümüzde ancak 60-65 milyar kWh düzeyinde üretim yapabilmişlerdir. Linyit santrallerindeki üretim düşüşü, bu santrallere linyit sağlayan linyit işletmelerini olumsuz şekilde etkilemiştir. Bu netice EÜAŞ ve TKİ işletmelerinde çok önemli kamu zararları doğurmuş bulunmaktadır (TBMM Soruşturma Komisyonu Raporu 2003: 121-136).

Günümüzde yaşanan aşırı kapasite oluşumunun en büyük nedeni olan Yap-İşlet (Yİ) girişimi, yanlış bir planlamaya dayanmaktadır. Yap-İşlet projeleri, çok büyük bir kapasite fazlası yaratacak tarzda hatalı bir kararla anlaşmaya bağlanmıştır. Bu anlaşmaların alım ve ödeme garantileriyle desteklenmesi ve oluşan ihtiyaç üstü üretim kapasitesi nedeniyle günümüzde önemli bir kamu zararı ortaya çıkmıştır. Bu projelerin kapasite fazlasından dolayı kamu 2007 yılına kadar önemli bir yükümlülük altına girmiş bulunmaktadır. Yİ modeli, YİD projelerinin arzulanan şekilde yürütülememesi nedeniyle alternatif ve tamamlayıcı bir model olarak ortaya konmuştur. Bu model kapsamında gündeme getirilen projeler için DPT görüşüne başvurulmamıştır. Nitekim Danıştay bu nedenle bu projelerin uygulanması konusunda yürütmeyi durdurma kararı vermiştir. Bu tarih sonrası ve muhtemelen bu nedenle gündeme getirilen 4283 sayılı Kanun'da yer verilen bir geçici maddeyle bu projelere geçerlilik kazandırılmış ve projeler Hazine

garantisi desteğiyle yürürlüğe girmişlerdir. 4283 sayılı Kanun, bu tarih sonrası başka bir proje için kullanılmamıştır. Söz konusu Kanunun, sadece bu proje paketinin önünün açılması için gündeme getirildiği görülmektedir. Yİ ve YİD projelerine üretim imkanı sağlamak üzere kamu (EÜAŞ) doğalgaz santrallerinde de 2004 yılı itibarıyla üretim kısıntılarına gidilmek durumunda kalmıştır. Bunun sonucunda kamu santrallerinin doğalgaz kullanım miktarları önemli miktarlarda düşmüş, doğal gaz anlaşmalarında “al yada öde” yükümlülüğüne girilmiştir (TBMM, 2003: 121-136).

1990’lı yıllarda özelleştirme beklentileri nedeniyle kamu santral ve dağıtım sisteminde bakım çalışmaları düzenli ve yeterli bir düzeyde yürütülmemiştir. Özellikle linyit santrallerinde gerekli iyileştirme işleri yapılmamıştır. Bunun sonucunda linyit santrallerinin emre-amade oranları düşmüştür.

1995–1999 döneminde artan elektrik talebi, hidrolik santrallere yüklenilerek karşılanmaya çalışılmıştır. Hidrolik santrallerde kapasite kullanımı, 1996 yılında %111, 1997 yılında %108, 1998 yılında yüzde %114 ve 1999 yılında %92 oranında gerçekleşmiştir. Aynı dönemde termik santrallerden yararlanma oranı %80-82 düzeyinde kalmıştır. Hidrolik santrallere bu gereksiz ve aşırı yüklenme nedeniyle barajlardaki su seviyesi 2000 yılına girerken tehlikeli düzeylere gerilemiştir. Bunun sonucunda hidrolik santrallerden yararlanma oranı 2000 yılında %77’ye, 2001 yılında %57’ye düşmüştür.

3.4. 2001 Yılı 4628 Sayılı Elektrik Piyasası Kanunu²¹’ndan Günümüze Kadarki Gelişmeler: Serbest Piyasa Döneminin Başlaması

Enerji sektöründe dünyada gözlenen eğilimlere paralel olarak “sektörde yeniden yapılanma ve serbest piyasa oluşumu” arayışı resmen ilk olarak VII. Beş Yıllık Kalkınma Planında dile getirildiği yukarıda belirtilmişti. Bu yeni politika doğrultusunda, 3096 ve 3996 Sayılı Kanunların uygulanmasına yaşanan darboğazların ve aynı döneme tekabül eden ağır

²¹ RG Yayın Tarihi 03/03/2001, Sayı: 24335

ekonomik krizin yol açtığı kaos ortamında Dünya Bankasının zorlama ve telkinleri ile sektörde serbest piyasa oluşturulmasına yönelik çalışmalara başlanmıştır. Yeni oluşumda AB mevzuatı, elektrik direktifi ve hedefleri yönlendirici olmuştur (Şahin, 2006:2). 4628 sayılı Kanun, geçmiş sistemdeki ve dönemdeki çarpık uygulama ve başarısız özelleştirme girişimlerine bir tepki olarak gündeme gelmiş, elektrikteki kamu hizmeti yükümlülüklerini göz ardı etmeyerek, elektrik piyasasını rekabete açmak ve bu sayede bireylere daha ucuz, daha kaliteli ve güvenli elektrik hizmetinin sunulmasının sağlamayı hedeflenmiştir. 4628 sayılı Kanun ile elektrik enerjisinin üretimi, iletimi, dağıtımı ve satışının serbestleştirilmesi yönünde tarihi bir karar alınmıştır. Bu kanunla esas itibariyle yapılmak istenen, elektriğin serbest rekabet koşullarında herhangi bir meta gibi alınıp satılabilen bir menkul mal olarak kabulü ile bu konuda şeffaf ve mali açıdan güçlü bir piyasanın oluşturulmasıdır. Böylece, piyasadaki herhangi bir serbest tüketicinin kullanacağı elektriği satın alacağı tedarikçisini serbestçe belirleyebildiği, dönemsel olarak tüketim miktarının kendisine sağladığı güç oranında tedarikçilerle pazarlık yapabildiği bir ortam ile zaman içerisinde serbest olmayan tüketicinin de korunacağı bir ortamın sağlanması hedeflenmiştir.

3.4.1. VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı

2001–2005 yıllarını kapsayan VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planında, özelleştirmeden beklenen hedeflere ulaşmak amacıyla kamu sermayesinin belirleyici olduğu ulaştırma-haberleşme ve enerji sektörlerinde serbestleşmeye gidilerek, özel sektör katılımının sağlanmasına yönelik düzenlemelere devam edileceği belirtilerek, Yap-işlet-devret, yap-işlet ve işletme hakkı devri gibi finansman modelleri yeniden gözden geçirilerek bu modellerin rekabeti engelleyici uygulamalara yol açmasının önlenmesi hedeflenmiştir. Bu maksatla özel sektörün katılımına açılan iletişim ve enerji gibi sektörlerde, tüketici hak ve çıkarlarını korumak ve rekabeti tesis etmek başta olmak üzere gerekli her türlü yapısal düzenlemeler özerk düzenleyici kurullar vasıtasıyla sağlanması öngörülmüştür. Planda, 1980’li yılların

ortasında, dünyadaki gelişmelere paralel olarak ülkemizde de enerji yatırımlarını artırmak amacıyla elektrik sektörünün özel kesime açılması gerekli görülmüş, bu amaçla özel kesim yatırım ve faaliyetlerini geliştirmek için yeni modeller uygulamaya konulmuş, sektörün yeniden yapılandırılması gündeme getirilmiştir. Ancak, öngörülen düzenlemeler zamanında yapılamamış olduğu, özel kesimden beklenen yatırımlar ve katkıların alınamamış olduğu, özel kesim şirketlerince yapılması beklenen projeler nedeniyle de kamu proje paketinin geliştirilememiş, böylelikle kamunun yatırımlarında da yetersiz kalmış olduğu VIII.BYKP’da ifade edilmiştir.

Planda, *“sektörün rekabete açılmasını sağlayacak yeniden yapılanma ve düzenleyici kurulun kurulması çalışmalarının 1996 yılı içinde tamamlanması, VII. Planda öngörülmüş olmasına rağmen, bu çalışmaların plan hazırlık çalışmaları sırasında bitirilmemiş”* olduğu belirtilerek sakıncaları anlatılmaktadır. Devamında, *elektrik sisteminin, iletim ve dağıtım sistemleri ile birlikte gerçekleştirilmesi, kamu finansman imkânlarının üzerinde yatırım zorunluluğu yaratmakta olduğu*” (<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/viii>) belirtilerek yerli ve/veya yabancı özel sermayenin elektrik sektörüne çekilmesinin önemi vurgulanmaktadır. *“1984 yılı sonunda çıkarılan 3096 sayılı Kanun çerçevesinde bugüne (VIII.BYKP’nın hazırlandığı günlere) kadar yürütülen özelleştirme çalışmaları, değişik nedenlerle istenen sonuçlara ulaşamamıştır. Yap İşlet ve Yap-İşlet-Devret gibi farklı modellerle gündeme getirilen yeni santral projeleri planlandığı gibi yürütülememiştir. Mevcut termik santrallerin ve elektrik dağıtım müesseselerinin özel şirketlere devri çalışmaları bitirilememiştir.”* (<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/viii>).

“Sektörde özel kesim için istikrarlı ve güven verici bir sistem ortaya konulamamış ve özel şirketleri sektöre çekmek amacıyla aşırı yüksek tarifelerle elektrik alım-ödeme garantileri, yakıt temin garantisi, Hazine garantisi, uluslararası tahkim gibi aşırı güvenceler verilmek durumunda kalmıştır. Buna rağmen projelerin bir sistem planlama çalışmasının ürünü projeler olmaması, şirketlerin sağlıklı değerlendirmelerle seçilmemesi, aşırı

yüksek proje paketiyle ve aşırı yüksek tarifelerle bağlantılara girilmesi ve EÜAŞ'ın yüksek YİD elektrik maliyetlerini tarifesine yansıtamaması nedeniyle mali darboğaza girmesi sonucu yeni çözüm arayışlarına yönelme durumunda kalınmıştır.

Sektörde uzun vadede rekabete açık bir piyasa oluşturulması amacı, yürütülen uzun vadeli, yüksek tarifeli ve alım-ödeme garantili proje uygulamalarıyla çelişir hale gelmiştir. Bunun yanı sıra tarife oluşumunda rekabet olmaması nedeniyle, uzun dönemde sanayi ve genel ekonomiyi olumsuz şekilde etkileyeceği düşünülen yüksek maliyetli bir sisteme dönüşüm başlamıştır” (<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/viii>). Planda, yaşanan aksaklıklar ve elde edilemeyen amaçlar ile artan ihtiyaçların zorlaması göz önüne alınarak Dünya Bankasının istekleri ile uyumlu daha liberal, devleti ise düzenleyici bir konuma koyan bir piyasanın öngörüldüğü anlaşılmaktadır.

2001 yılında Hükümet tarafından uygulamaya konulan “Ekonomik İstikrar ve Enflasyonla Mücadele Programı” çerçevesinde de TEAŞ'ın özelleştirilmek üzere yeniden yapılandırılması öngörülmüştür.

Bu programın başlıca amacı, elektrik enerjisi sektörünün yeniden yapılandırılması, elektrikte serbest piyasa sistemine geçilmesi, serbest rekabet ortamının sağlanması, elektrikle ilgili, üretim, iletim, toptan satış ve dağıtım için ayrı ayrı kamu şirketi kurulması ve son aşamada iletim dışındaki tüm kamu şirketlerinin özelleştirilmesidir (www.teias.gov.tr/teiasKurulus.htm).

4628 sayılı Kanuna dayanılarak çıkarılan ve 02.03.2001 tarihinde yürürlüğe giren 2001/2026 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı uyarınca TEAŞ; Türkiye Elektrik İletim AŞ (TEİAŞ), Elektrik Üretim AŞ (EÜAŞ) ve Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt AŞ (TETAŞ) unvanlarında, anonim şirket statüsünde, üç ayrı iktisadi devlet teşekkülü şeklinde yapılandırılmıştır (www.teias.gov.tr/teiasKurulus.htm).

3.4.2 Düzenleyici ve Denetleyici Özerk Bir Kurul Olarak EPDK'nın Kuruluşu

Türkiye'nin 2000'li yıllarla birlikte başta Avrupa Birliği normları olmak üzere, DB, IMF ve OECD gibi uluslararası kuruluşların desteklediği düzenlemeler, küresel ekonomi ile bütünleşme ve ekonomik gelişmenin gereği olarak, enerji sektöründe rekabeti öngören yeni bir yapılanmaya gitmiş olduğu hususu yukarıda ele alınmıştı. EPDK, ilk önce Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumu adıyla 4628 sayılı Yasa ile kurulmuş, daha sonra 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu ile de Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu adını almıştır. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu 19.11.2001 tarihinde görevine başlamıştır.

Yeni piyasa yapısında Bakanlık, makro düzeydeki enerji politikalarını ve stratejilerinin belirlenmesinden ve uygulamasından sorumludur. Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu (EPDK) ise Elektrik, Doğal Gaz, Petrol Piyasası Kanunu ile LPG Piyasası Kanundaki hükümler doğrultusunda kendisine tevdi edilmiş olan piyasa içi kontrol, düzenleme ve denetleme faaliyetlerini yürütmektedir(EPDK, 2005: 6).

Elektrik Piyasası Kanunu ile öngörülen yapıya geçişi sağlamak için gerçekleştirilecek özelleştirmeler büyük önem taşımaktadır. Bu çerçevede TEDAŞ, 35 bin çalışanı ile 01 Nisan 2004 de özelleştirme programına alınmıştır.

3.5. Elektrik Sektörü ve Serbestleşme ve Özelleştirme

Ülkemizde elektrik enerjisindeki maliyetler ve buna bağlı olarak elektrik enerjisi fiyatları yüksektir. Bu durum sanayi üretimi önünde en önemli engel olarak ortaya çıkmakta, enerji tüketimini caydırarak, büyümeyi yavaşlatan, yerli sanayimizin rekabet gücünü azaltan ve yabancı sermaye yatırımlarını engelleyen sonuçlar doğurmaktadır.

Elektriğin maliyetini artıran başlıca faktörler:

- Kayıp-Kaçaklar,
- Atıl Kapasite – Mevzuat Kısıtları,
- Verimsiz işletmecilik,
- Yüksek fiyatlı Elektrik Alım Sözleşmeleri
- Yüksek yakıt bedelleri olarak sıralanabilir.

Ülkemizde elektrik enerjisinde kayıp-kaçak seviyesi gelişmiş ülkelerin 3 katına ulaşmaktadır. Kayıp-kaçakların maliyeti 2004 yılında yaklaşık 1,7 milyar dolar tutarında bir yük oluşturmuştur. Bu durum elektrik fiyatları ve kamu finansmanı üzerinde baskı yaratmaktadır. Kayıp ve kaçakların düşürülmesine yönelik olarak yoğun bir çalışma başlatılmış ve sürdürülmektedir. Dağıtım sektöründe yapılacak özelleştirmelerin kayıp ve kaçak sorununu ortadan kaldırması hedeflenmektedir.

Elektrik Piyasası Kanunu, piyasa faaliyetlerinin rekabetçi bir ortamda ağırlıklı olarak özel sektör eliyle yürütülmesini öngörmektedir. Öngörülen sisteme göre, üretim şirketleri elektrik üretilip, ürettiği elektriği serbestçe müzakere edecekleri fiyattan, doğrudan veya toptan satış şirketleri aracılığı ile, serbest tüketicilere (tedarikçisini serbestçe müzakere edebileceği fiyattan seçme hakkı olan tüketici grubu) veya perakende satış şirketine satacak; satılacak elektrik enerjisi ise iletim ve/veya dağıtım şebekeleri üzerinden regülasyon otoritesi tarafından belirlenen iletim veya dağıtım hizmeti verme bedeli karşılığında taşınacaktır(Ulusoy, 2005: 15–16).

Yine bu sistemde, elektrik piyasasında faaliyet gösterebilmek regülasyon otoritesinden (EPDK) alınacak tek yanlı bir izin (lisans) şartına bağlanmış olup, bu otorite sektörde lisanslama ve yasal çerçeve içinde genel kuralları belirleme yoluyla düzenleme; belirtilmiş kurallara uyulmasını sağlama ve gerektiğinde yaptırım uygulama şeklinde denetleme ve bazı durumlarda piyasa aktörleri arasında çıkan uyuşmazlıkların çözümünde

yardımcı olma amacıyla arabuluculuk yaparak, sektörü “regüle” etmekle yükümlüdür(Ulusoy, 2005: 16)

Ancak, büyük ölçüde kamu tekelinde bulunan üretim ve dağıtım sektörlerinin, tamamen liberal ve rekabetçi bir yapıya kavuşturulması bir geçiş dönemi gerektirmektedir. Bu dönemde kamu’nun rolünü bir anda yok etmek veya yok varsaymak mümkün olmadığı gibi, bu rolün tedrici olarak azaltılması sürecinde kamudaki kapasitenin piyasaya arzında kısıtlamalar birim maliyetlerin artmasına, elektriğin üretiminden tüketimine kadar, temin zinciri içerisinde yer alan KİT’lerin satış fiyatları üzerinde baskı oluşmasına neden olmaktadır.

Yap-İşlet-Devret ve Yap-İşlet projeleri ile ilgili alım sözleşmelerinin alım garantisi içermesi ve fiyat esnekliğinin bulunmaması, elektrik enerjisinin ortalama maliyetini yükseltmiştir. Ayrıca, elektrik üretiminde kullanılan doğal gazın ithaline ilişkin sözleşmelerde öngörülen al ya da öde yükümlülükleri elektrik üretiminde diğer yakıtların kullanılmasını azaltıcı etki yaratmakta ve uluslararası petrol ve doğal gaz fiyatlarındaki artışlar ile birlikte maliyetleri etkilemektedir.

Elektrik Piyasası Kanununda hedeflenen piyasa yapısının oluşması için çeşitli kurumsal ve hukuki alt yapı çalışmalarına ağırlık verilmiş ve 3 Eylül 2002 tarihinden itibaren kabul edilmeye başlanan lisans başvurularından EPDK tarafından uygun bulunanlara lisansları verilmiştir. Arz Güvenilirliği ve Kalitesi Yönetmeliği ve serbest piyasanın çalışması için önem arz eden Dengeleme ve Uzlaştırma Yönetmeliği²² çıkarılmıştır. Rekabetçi bir elektrik piyasasının oluşturulması bakımından büyük öneme sahip dengeleme ve uzlaştırma mekanizmasının 01.08.2006 tarihinde nakdi olarak uygulanmasına geçilmiştir. Böylece ikili anlaşmalar pazarını tamamlayıcı nitelikte ve elektrik enerjisinin serbest ve rekabetçi bir piyasada alımı ve satımına ilişkin piyasa ortamı oluşturulmuştur. Yeni ve yenilenebilir enerji

²² RG Yayın Tarihi 3/11/2004 Sayı: 25632

kaynaklarının geliştirilmesi amacıyla 2005 yılı Mayıs ayında Yenilenebilir Enerji Kanunu olarak nitelenen 5346 sayılı Kanun²³ kabul edilmiş ve müteakiben çıkarılan Yenilenebilir Enerji Kaynak Belgesi Verilmesine İlişkin Yönetmelikle²⁴ birlikte ikincil mevzuat çalışmalarının tamamlanmasında önemli mesafe kat edilmiştir. Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Elektrik Enerjisi Üretimi Amaçlı Kullanımına İlişkin Kanun” ile yenilenebilir enerji kaynaklarından özel sektör marifetiyle elektrik üretimi yapılması imkânı sağlanmıştır. Faaliyetler lisans kapsamına alınarak, yatırımcılara ülkemizin rüzgâr, kanal tipi hidro ve küçük rezervuarlı hidro elektrik üretimi için fizibilite yapabilmeleri sağlanmıştır. Son olarak yapılan düzenleme ile anılan Kanunun uygulama maddesi değiştirilmiş ve özel sektöre daha cazip bir yatırım ortamı sağlanması hedeflenmiştir. Bu çerçevede, yenilenebilir enerji kaynaklarından üretilen elektrik enerjisine perakende satış şirketleri tarafından verilecek alım garantisinin süresi 7 yıldan 10 yıla çıkarılmış ve fiyat aralığı 5-5,5 Euro cent/kWh’e getirilmiştir.

Ancak, elektrik dağıtım sektöründe benimsenen serbestleştirme politikası çerçevesinde, 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ile öngörülen rekabetçi serbest piyasa yapısının işlerlik kazanmasında ciddi bir ilerleme kaydedilememiş ve gelinen aşamada hedeflenen piyasa yapısına doğrudan geçişin zorluğu dikkate alınarak, belirli bir geçiş dönemini öngören Elektrik Enerjisi Sektörü Reformu ve Özelleştirme Stratejisi Belgesi, Yüksek Planlama Kurulu Kararı olarak 17 Mart 2004 tarihinde yayımlanmıştır.

Elektrik Enerjisi Sektörü Reformu ve Özelleştirme Strateji Belgesi’nde özelleştirmelerden beklenen temel faydalar;

- *“Elektrik üretim ve dağıtım varlıklarının etkin ve verimli bir şekilde işletilmesi suretiyle maliyetlerin düşürülmesi,*

²³ RG Yayın Tarihi 18/05/2005 Sayı: 25819

²⁴ RG Yayın Tarihi 04/10 2005 Sayı: 25956

- *Elektrik enerjisi arz güvenliğinin sağlanması ve arz kalitesinin artırılması,*
- *Dağıtım sektöründeki teknik kayıpların OECD ülkeleri ortalamalarına indirilmesi ve kaçakların önlenmesi,*
- *Gerekli yenileme ve genişleme yatırımlarının kamu kuruluşlarına herhangi bir yükümlülük getirilmeden, özel sektörce yapılabilmesinin sağlanması,*
- *Elektrik enerjisi üretimi ve ticareti faaliyetlerinde oluşacak rekabet yoluyla ve hizmet kalitesinin düzenlenmesiyle sağlanan faydanın tüketicilere yansıtılmasıdır.”* olarak belirtilmektedir. (<http://mevzuat.dpt.gov.tr/ypk/2004/03.pdf>).

Strateji Belgesi ile, kamu dağıtım ve üretim varlıklarının gruplandırılarak dağıtımda 2005 yılı ilk çeyreğinde, üretimde ise 2006 yılı ilk yarısında özelleştirme işlemlerinin başlatılması hedeflenmiştir. Arz-talep projeksiyonu ile arz güvenliğine ilişkin başlıca hususların da belirtildiği söz konusu belgede, dağıtım ve üretim tesislerinin özelleştirilmesine ilişkin takvim yer almaktadır. Bu doğrultuda, elektrik dağıtım bölgeleri 21 görev bölgesi olarak yeniden belirlenmiştir²⁵. Ancak, özellikle kamu dağıtım varlıklarının planlanan

²⁵ 1. Dicle EDAŞ Diyarbakır, Mardin, Siirt, Şanlıurfa, Batman, Şırnak
 2. Van Gölü EDAŞ Bitlis, Hakkari, Muş, Van
 3. Aras EDAŞ Ağrı, Erzincan, Erzurum, Kars, Bayburt, Ardahan, Iğdır
 4. Çoruh EDAŞ Artvin, Giresun, Gümüşhane, Rize, Trabzon
 5. Fırat EDAŞ Bingöl, Elazığ, Malatya, Tunceli
 6. Çamlıbel EDAŞ Sivas, Tokat, Yozgat
 7. Toroslar EDAŞ Adana, Mersin, Osmaniye, Hatay, Gaziantep, Kilis
 8. Meram EDAŞ Kırşehir, Nevşehir, Niğde, Aksaray, Konya, Karaman
 9. Başkent EDAŞ Ankara, Kırıkkale, Zonguldak, Bartın, Karabük, Çankırı, Kastamonu
 10. Akdeniz EDAŞ Antalya, Burdur, Isparta
 11. Gediz EDAŞ İzmir, Manisa
 12. Uludağ EDAŞ Balıkesir, Bursa, Çanakkale, Yalova
 13. Trakya EDAŞ Edirne, Kırklareli, Tekirdağ
 14. AYEDAŞ İstanbul İli Anadolu Yakası
 15. Sakarya EDAŞ Sakarya, Bolu, Düzce, Kocaeli
 16. Osman Gazi EDAŞ Afyon, Bilecik, Eskişehir, Kütahya, Uşak
 17. Boğaziçi EDAŞ İstanbul İli Rumeli Yakası
 18. Kayseri ve Civarı EDAŞ
 19. Menderes EDAŞ Aydın, Denizli, Muğla
 20. Göksu EDAŞ Adıyaman, Kahramanmaraş
 21. Yeşilırmak EDAŞ Amasya, Çorum, Ordu, Samsun, Sinop

takvime göre özelleştirilmesi konusunda ciddi sıkıntılarla karşılaşmış, bu nedenle, özellikle dağıtım özelleştirmelerinde Strateji Belgesinde belirlenen takvimin gerisinde kalınmıştır. 19 Şubat 2007 tarihli Hükümet açıklaması ile teknik altyapı eksikliği gerekçe gösterilerek özelleştirmelerin 2007 yılı içinde yapılacak seçimlerden sonra oluşacak hükümetçe yapılmasının kararlaştırıldığı belirtilerek ertelenmiştir.

Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından üç bölgenin (İstanbul Anadolu Yakası Elektrik Dağıtım A.Ş., Sakarya Elektrik Dağıtım A.Ş., Başkent Elektrik Dağıtım A.Ş.) ihale ilanı yapılmış olup 2007'nin ilk aylarında özelleştirme işlemlerinin tamamlanmasının hedeflendiği ÖİB tarafından ifade edilmesine rağmen (http://www.oib.gov.tr/duyuru/2006-08-31_elektrik_ihale_ilani.htm.) sözkonusu Hükümet açıklaması ile bu ihaleler de ileri bir tarihe ertelenmişlerdir. Strateji Belgesi'ne göre dağıtım özelleştirmesi konusunda belli bir gelişme sağlandıktan sonra elektrik üretiminin özelleştirilmesine başlanması öngörülmektedir.

Kamu dağıtım ve üretim varlıklarının planlanan süreç içerisinde özelleştirilememesi, gerçek anlamda rekabetçi bir serbest piyasa yapısına ulaşılmasında gecikmeye ve gelecek yıllarda devreye girmesi beklenen üretim kapasitelerine yönelik yatırımların aksaması gibi birtakım olumsuz sonuçlara neden olacaktır. Bu sıkıntılar, ancak Strateji Belgesinde tespit edilmiş olan adımların zamanında atılması neticesinde sağlıklı bir piyasa yapısının oluşturulmasıyla aşılabilecektir.

Strateji Belgesinde, geçiş döneminde herhangi bir arz sıkıntısının yaşanmaması için gerekli önlemlerin alınacağı belirtilmiştir. Bu nedenle, serbest piyasa yapısına geçiş için gerekli düzenlemeler yapılırken, ülkenin yakın dönemdeki enerji ihtiyacını riske (2006 Yılı Programı <http://ekutup.dpt.gov.tr/program/2006.pdf>) atmayacak bir seviyede yatırımların sürdürülmesi de önem arz etmektedir. Bu yüzden, yatırım programı içinde yer alan ve tamamlandığında ülkenin elektrik üretimine

büyük miktarda katkı sağlayacak olan projelerin normal seyrinde yürütülebilmesi için finansal tedbirlerin alınması gerekmektedir.

Serbest piyasa düzenine geçişten önceki dönemde Yap-İşlet (Yİ), özellikle Yap İşlet- Devret (YİD) ve İşletme Hakkı Devri (İHD) kapsamında yüksek tarifelerle bağlanan, elektrik alım garantisi içeren ve dolayısıyla rekabete açık bir serbest piyasa işleyişine imkan tanımayan sözleşmelerin, 4628 sayılı Kanunla öngörüldüğü şekilde piyasaya uyumlaştırılması amacıyla başlatılan sözleşme tadilatı çalışmaları olumlu bir sonuca bağlanamamıştır. Yüzde 100 alım garantili santrallerin ülkemiz elektrik ihtiyacının yüzde 70'ni karşıladığı günümüz koşullarında EPDK'nın fiyatı fahiş ve belli olan piyasayı düzenlemesi imkansızdır. Dünya Bankası yardımı ile elektrik satış anlaşmalarının (ESA) kaldırılması aynen AB'de olduğu gibi enerji piyasasının liberal ve serbest Pazar ilkelerine sahip olduğu zaman çalışabilmesi mümkündür. Ayrıca ESA'lar kaldırılmadan bu ülkede enerji barışı ve enerji özelleştirmesi, AB ve dünya standartlarına uygun gerçekleşmez (Salih, 2006:26).

Ülkemizde her geçen yıl daha çok enerjiye ihtiyaç duyulduğu, buna karşılık sağlıklı bir talep projeksiyonuna dayanan güvenilir bir arz imkânının yaratılamadığı bilinmektedir. Bu talebe cevap vermek için çeşitli yatırımlar sürdürülürken, enerji verimliliğinin üretimden tüketime kadar her aşamada politika haline getirilmesi de büyük önem taşımaktadır. Bu çerçevede, elektrik üretiminde daha verimli teknolojilere ağırlık verilmesi, iletim ve dağıtımda kayıp-kaçak oranlarının kabul edilebilir seviyelere düşürülebilmesi amacıyla teknik müdahalelerin ve teknik olmayan tedbirlerin artırılması, birincil ve ikincil enerji üretim, nakil ve kullanımında verimliliğin ve tasarrufun en üst düzeylere çıkarılması için düzenlemelerin yapılması bir zorunluluk haline gelmiştir.

SONUÇ

1929 Dünya Ekonomik Bunalımı, devletin kamusal alandaki hükümrancılığının daha da artmasının yanı sıra, devleti piyasalara müdahale eden, ekonomik politikaları yönlendiren, sosyal açıdan yardıma muhtaç kesimleri finanse eden bir “Refah Devleti”ne dönüştürmüştür.

1973 Petrol Kriziyle birlikte ekonomide yaşanan enflasyon içinde durgunluk (stagflasyon) durumunun tüm dünya ekonomilerini olumsuz etkilemesi nedeniyle Keynesci politikalara ve Refah devletine yapılan eleştiriler artmaya başlamıştır. Neo-liberal politikalar doğrultusunda gittikçe güçlenen Yeni Sağ anlayışla, devletin müdahale alanının sınırlandırılması yönünde adımlar atılmıştır.

Pek çok ülke kamu yönetimi alanında 1980’li yıllardan sonra reform yapma gereğini duymuş ve piyasa temelli bir kamu yönetimi inşa etmek amacıyla reformlar uygulamıştır.

1980’li yıllar, özellikle özelleştirme çabaları ön plana çıkmış iken, 1990’lı yılların temel arayışı devletin faaliyet alanına ilişkin sınırları çizip, bu kısıtlı alanda devlet mekanizmasının nasıl daha etkin ve verimli kılınabileceği olmuştur.

Refah devletinin içine girdiği mali krizden kurtarmaya yönelik neo-liberal politikaların siyasal alandaki söylemi olan yeni sağ ekonomik, sosyal, siyasal ve yönetsel boyutlarıyla kapsamlı bir dönüşümü ifade etmektedir. Devletin ekonomiye ve toplumsal yaşama müdahalelerini özgürlüklerin kısıtlayıcısı, bu alanların tümüyle piyasa mekanizmalarına bırakılmalarını ise demokrasi ve özgürlüklerin ön koşulu olarak kabul eden bu anlayış, İngiltere’de Thatcher ve ABD’de Reagan hükümetlerinin ürünüdür.

Güçlü ve özgür bir birey, özgür bir piyasa ve sınırlandırılmış bir devletten yana olan yeni sağ, kapitalizmin girdiği krizin baş sorumlusu olarak devleti görmekte ve yaşanan krizi onun işlevsel ve kurumsal olarak büyümesinin kaçınılmaz bir sonucu kabul etmektedir.

Yeni sağa göre kamu, niteliği gereği verimsiz ve pahalı çalışmakta ve kaynak israfına yol açmaktadır. Devlet, piyasanın koşulsuz egemenliğini kabul ederek minimal olmayı benimsemeli, temel politika araçları olarak, gece bekçisi, düzenleyici, katalizör gibi adlarla tanımlanan aslı fonksiyonlarına çekilmelidir.

Yeni sağa göre, kamusal hizmetleri tüketen taraf vatandaş olarak değil, müşteri gibi kabul edilmeli, hizmetler fiyatlandırılmalı ve sadece hizmeti satın alma gücünden yoksun yurttaşlar kupon vb. yöntemlerle desteklenmeli, kamu yönetimi işletmecisi bir anlayışla yönetilmelidir.

Yeni sağın savları, özgürlüklerin kısıtlayıcısı, hatta yer yer yok edicisi devlete karşı serbest piyasanın erdemleri üzerinde yükselmektedir. Çünkü zaten piyasa sisteminde var olan rekabet ve uyum, toplumsal refahı kendiliğinden düzenleyecek öz güçlere sahiptir.

Dünyadaki örneklerine paralel olarak, refah devleti anlayışına dayalı, ithal ikameci, dışa karşı korumacı, devletin KİT'lerle yer aldığı bir karma ekonomik modeli benimseyen Türkiye, 1970'li yılların ortasından itibaren dünya ekonomisinin içine girdiği ve çok gecikmeden kendisini de etkisi altına alan krize karşı çözüm arayışları içinde dünya ile paralel hareket etmiştir. Türkiye'de, 1980 yılına gelindiğinde tıkanan ekonomi, öneriler doğrultusunda, dışa açılma ihtiyacı duymuş; ihracata dönük büyüme politikası ekseninde üretilen ürüne pazar bulmak ve bulunan pazarda rekabet edebilmek için Türkiye'de de önce düşük maliyet daha sonra da belli bir kaliteye ulaşma

çabasına girişmiştir. Türkiye ekonomik krizden iç piyasaya dönük ve korumacı ithal ikameci politikaları ve sanayileşme çabalarını terk edip ihracata dönük iktisat politikaları izleyerek dışa açılma ve rekabetçi dünya ekonomisiyle bütünleşme yönünde attığı adımlar ile çıkmaya çalışmıştır.

Bu dönemle birlikte 1960–1980 döneminde egemen olan ulusal kalkınmacılık, devletçilik ve popülizm anlayışları terk edilmeye başlanmıştır. Türkiye’de yeni sağ anlayışı ve yönetimle ilgili yeni düşünceler, bütün dünyayla paralel bir biçimde 1980’li yıllarda, yeni üretim organizasyonlarına geçiş ise 1990’lı yıllarda yaygınlık kazanmaya başlamıştır.

Bu çalışmamın konusunu teşkil eden Elektrik Sektöründe Serbestleşme Programı, Aralık 1984’te yürürlüğe giren 3096 Sayılı Yasa ve bu yasanın ardından çıkarılan yönetmeliklerle başlamıştır. Yasa ile TEK’in tekel hakkı kaldırılmış, yerli ve yabancı özel sektöre TEK’in dışında elektrik üretim, iletim ve dağıtım tesisleri kurup işletme ve satış hakkı tanınmıştır. YİD diye adlandırılan bu sistemden sonra 1997 tarihli 4283 Sayılı Yasa ile Yİ ve İHD adlarıyla anılan finansman modelleri uygulanarak enerji yatırımlarında kamunun finansman yükünün azaltılması amaçlanmıştır. 3096 sayılı yasanın çıkarıldığı dönemde, elektrik sektöründe bir serbestleşme programının yürürlüğe konulabilmesi için ne kamu ve özel sektör kuruluşları, ne toplum ve kamuoyundaki düşünce sistemi, ne de mevzuat bu çapta köklü bir değişim için henüz hazır değildi. Uygulanacak sistemin alt yapısı hazırlanmamış, ortaya atılan yatırım (finansman) modelleri denenmemiş, muhalefet partileri, sivil toplum örgütleri, meslek odaları ve hatta özelleştirilecek kuruluşların kendi mensupları tarafından programa karşı gösterilmesi muhtemel muhalefet ve reaksiyonlar hiç bir şekilde önemsenmemiş, ülkenin hukuksal yapısının gücü ve etkinliği incelenmemiş, değişen konjonktürün yakın ve uzak geleceği düşünülüp öncelikli önlemleri alınmamış, sektörün master planlarının değişen konjonktüre uyumunun sağlanması için öncelikli çalışmalar yapılmamıştır. Sektörde faaliyet gösteren ve sözleşmelere aykırı

şirketlerin üst denetim organı ve tek belirleyici sıfatına sahip pek çok kamu kurumu denetim yetkilerini iyi kullanmamış, hatta hiç kullanmamıştır. İlgili bakanlık başta olmak üzere kamusal görevlerini tahmini mümkün çeşitli sebeplerle yerine getirmemişler, bu nedenle gerek idari, gerekse hukuki ve cezai çeşitli soruşturmalar yapılmış, davalar açılmıştır.

1990'lı yıllarda uygulanan liberal politikalar ve AB uyum sürecine paralel olarak 20 Şubat 2001 tarih ve 4628 Sayılı Elektrik Piyasası Yasası ile rekabet ortamında özel hukuk hükümlerine göre faaliyet gösterebilecek bir enerji piyasası oluşturulması ve bu piyasanın bağımsız bir kurulca düzenlenmesi ve denetlenmesi hedefi ortaya konmuştur.

Kamuya kaynak oluşturulmak için özelleştirilen KİT'lerden elde edilen gelirler, borçların bir kısmını ancak karşılayabilmektedir. Bu nedenle her yıl için 3 – 4 Milyar Dolarlık bir yatırım gereğine sahip enerji sektöründeki bu açığı özel kesimden ve yabancı yatırımcılardan karşılamak için bu kişilerin istediği yatırım ortamı, teşvik ve güvencelerin mahiyeti yeni kurulmaya çalışılan enerji piyasasının yapısını oluşturmaktadır.

Enerji sektöründe ülkemizde yaşanan süreç, dünyanın gelişmiş ülkeleri ile AB'de sektöre ilişkin olarak geliştirilen normlar, direktifler ve uygulamalarla paralellik arz etmektedir. Sonuçta, enerji sektöründe rekabeti esas alan bir piyasa oluşturulması ve bu piyasayı düzenlemek ve denetlemek üzere idari ve mali açıdan özerk bir kurumun teşkil edilmesi hususu, son on yıllık süreçte ulusal bir politika olarak belirlenmiştir.

Bugün gelineen noktada serbestleşme, piyasaya giriş çıkış açısından %100 iken, perakendeci üreticilerin istediklerine elektrik satabilmesi açısından bu oran %30'lardadır. Kalan %70'lik kısım, YİD ve Yİ Santrallerine sağlanan alım garantileri ve kamu mülkiyetli şirketlerin üretimleri nedeniyle bağımlı satışlardır. Çeyrek asırlık özelleştirme sürecinin elektrik sektöründeki örnekleri halen İmtiyaz Hakkı Devri olan Kayseri ve Civarı Elektrik Dağıtım

AŞ ile İşletme Hakkı Devri olan Çayırhan Termik Santrali'dir. 2007 yılı ortası itibariyle; elektrik üretiminin %43'ü kamu eli ile (EÜAŞ) tarafından karşılanırken %18'i otoprodüktörler, %39'u YİD/Yİ/İHD olmak üzere toplam %57'si özel sektör tarafından karşılanmaktadır. Bu haliyle Türkiye OECD ülkeleri içinde orta sıralarda yer almaktadır.

Günümüzde, rekabetten, kaliteden ve ülkenin artan enerji talebini karşılamaktan uzak ve hala kamunun ağırlıklı olduğu bir elektrik sektörü varsa bunun nedeni, sektörü özel kesime açma maksadı ile 1984'ten beri yapılan yasal düzenlemelerin ve verilen teşviklerin yanlış ve kamu menfaatine uygun olmayacak şekilde kullanılması yatmaktadır.

Yeterli sermaye birikiminin oluşmaması gerekçe gösterilerek mevcut yerli özel kesime tanınan teşvikler, yabancılara verilen imtiyaz ve garantiler ve yaşanan her ağır ekonomik kriz sonrası başvurulmuş IMF ve Dünya Bankası'nın baskı ve zorlamaları ile kabul edilen yapısal reformların gerektirdiği yasal düzenlemelerin yeterli kamuoyu desteğinden mahrum olması, siyasi istikrarsızlığın getirdiği belirsizlik ve gecikmeler, yasal mevzuatta sıkça yapılan değişiklikler ve YİD/Yİ modelinin yol açtığı rekabet dışı imtiyaz kazanımları sektörün serbestleşmesindeki en büyük engeli oluşturmuştur.

Ülkemiz yabancı sermaye için riskli bir bölge olarak değerlendirilmektedir. Elektrik sektöründeki geçmiş uygulamalar, çelişkili siyasi ve bürokratik yaklaşımlar, hukuki belirsizlikler, yabancı sermayeye güven ve cesaret verecek nitelikte görülmemektedir. Bu güven eksikliği finansman akışında aksamaya, yatırım ve arz güvenliğinde yetersizliğe sonuçta da elektrik fiyat artışlarına yol açabilecektir.

Öte yandan, yapılması istenen özelleştirmeden istediği katma değer paylaşımını elde edemediğine inanan kesimlerin (sendikalar, iş adamları dernekleri vb.) siyasi otoriteye etkileri, kamuoyu oluşturma güçlerine bağlı

olarak sürdürdükleri tartışmalar, Enerji Bakanlığı'nın maruz kaldığı sansasyonel yolsuzluk operasyonları toplumun zihnini daha da karıştırmakta, sisteme duyulan güvensizliği desteklemektedir.

Ayrıca, küreselleşmeci ve serbestleşmeci zihniyetin daha erken taraftar bulabildiği siyaset kurumu ve iş dünyasının talep ve hedefleri ile bu zihniyetin aynı derecede taraftar bulamadığı bürokrasinin direnci, yargının Anayasa'yı, kamu hizmeti ve yararı ilkelerini gerekçe göstererek yaptığı iptaller Türkiye'de özelleştirme ve serbestleştirme konusunda kurumlar ve kesimler arasında bir uyumun olmadığını göstermektedir.

Mevcut idare ve hukuk sistemi ile uyumlu bir özelleştirme modeli geliştirilememesi ve hukuksal alt yapıdaki sorunlar sebebiyle birçok özelleştirme uygulamasının yargıdan dönmesi ve sonucunda uluslararası kamuoyunda ve potansiyel yatırımcılardaki Türkiye görünümünü olumsuz etkilemektedir.

Yapılan düzenlemelere ve 5346 Sayılı Yenilenebilir Enerji Kaynakları Yasası ile su ve rüzgârdan elektrik üretimine sağlanan teşviklere rağmen Türkiye'nin yıllık büyüme ihtiyacını karşılayacak elektrik üretimi için yeterli yatırımlar başlamamıştır. Özel sektör için henüz uygun bir yatırım ortamının oluşmadığı bu koşullar altında elektrik sektörünün hayatiyeti ve büyüklüğü göz önüne alınarak arz güvenliği açısından devletin önemli bir oyuncu olarak yer aldığı geçiş süreci olmalıdır. Geçiş süreci, geçmişten gelen alım ve tarife garantili özel projelerin rekabeti engelleyici rollerinin ağırlıklı olarak bittiği 2011 yılına kadar olmalıdır (Şahin, 2006:29). Ülkenin temel ekonomik güvenliği kapsamında kaliteli ve ucuz elektrik üretiminin rekabet edebilir Türk sanayisi için zorunluluğu dikkate alınarak elektrik üretimi ve iletimi en az bir on yıl daha kamu hizmeti olarak görülmeli ve öyle kalmalıdır.

Yukarıda kısaca ve bir özet halinde sıralanan konjonktürel nedenlerle, sistem ve yönetim alt yapısının bu çapta bir değişim programına hiçbir

yönden hazır olmaması nedeniyle, birtakım yasa iptalleri ve belirsizlikler yaşanmış, bunların sonucunda da uzun bekleyişler ve belirsizlikler ortaya çıkmıştır. Bu belirsizlik ve bekleyişler ise, sonunda serbestleşme programı kapsamında bulunan kuruluşlarda bıkkınlık, işten ve meslekten soğuma, yatırımlardan vazgeçme, verimliliğin düşmesi gibi birtakım ciddi çöküntülerin ortaya çıkmasına yol açmıştır. Ayrıca sürecin uzaması özelleştirmedeki ciddiyeti ve motivasyonu zayıflattığından, potansiyel yatırımcıları da olumsuz etkilemektedir.

Son olarak, serbest piyasa uygulamaları içinde elektrik sektöründe yeni yatırımların, ihtiyaçlar paralelinde özel şirketlerce gerçekleştirileceği ve böylece arz güvenliğinin emniyete alınacağı konusunda 1990'lı yıllarda taşınan iyimserliğin ve ümitlerin son yıllarda azalmaya başladığı görülmektedir. Kaliforniya enerji krizini takiben ABD'de ve Kanada'da 2003 yılında yaşanan elektrik kesintileri, Kuzey Avrupa'da 2003 yılında yaşanan aşırı sıcaklar, sistemdeki yatırım eksikliklerini ortaya koymuş bulunmaktadır. Bu gelişmeler ışığında enerji piyasalarının oluşumunda, geri dönüş olmasa da ciddi tereddüt ve duraksama dönemine girildiği görülmektedir (Şahin, 2006:62). Elektrik piyasası ürünün depolanamaması, dağıtımın yapısı gereği doğal tekel konumundadır. Nitekim, AB'de "yedi kardeşler olarak nitelenen büyük elektrik firmaları (EdF Fransa, Eon ve RWE Almanya, Vattenfall Alman İsviç Ort., Endesa İspanya, Electobel Belçika, ENEL İtalya) Avrupa piyasalarının yüzde 71'ni kontrol etmektedirler. Bu tekelleşme ile, maliyet azaltıcı çabaların baskısı azalmakta, tüketici tercihleri kısıtlanmakta, yeni üretim kapasitesi yatırımları sınırlanmakta, sektöre yeni girişler engellenmektedir. Bu durum, elektrik piyasasının serbestleşmesinden umulan sonuç olmadığı açıktır.

KAYNAKÇA

AKALIN, Güneri. "KİT Ekonomisi: KİT'ler, Reformları, Alternatifleri ve Özelleştirilmesi. Ankara, Esbank Yayınları, 1990.

AKSOY, Asu. "Bilgi Devrimi: Toplumun Çözülüşü mü?" Birikim, Sayı:60, Nisan 1994 S. 41-45, 1994.

AKSOY, Şinasi. "Yeni Sağ Kamu Yönetimi" Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildirileri. Ankara, TODAİE Yayınları, 1995.

AKSOY, Şinasi. "Yeni Sağ, Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetim: Eleştirel Bir Yaklaşım", Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt:7, Sayı:1, 1998.

AKYOL, Taha. "Hayat Yolunda Gençler İçin Anılar ve Öneriler", Milliyet Yayınları, 1998.

AUCION, Peter. "Political Science and Democratic Governance" Canadian Journal Political Science, 29 (04), 1996.

BALİ, Rifat N. "Tarz-ı Hayattan Life Style'a", İletişim Yayınları, 2002.

BARBARIS, P. "The New Public Management and New Accountability", Public Administration, 7.6, 1998.

BARCA, Mehmet- Asım BALCI. "Kamu Politikalarına Nasıl Stratejik Yaklaşılabılır?" Sakarya Üniv. İ.İ.B.F. Tanışma Metinleri, 2004.

BARRY, Norman P. "Yeni Sağ", Çev.Cevdet AYKAN, TİSAMAT, 1989.

BORATAV, Korkut. "1980'li Yıllarda Türkiye'de Sosyal Sınıflar ve Bölüşüm", Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1991.

BORATAV, Korkut. "Türkiye'de Popülizm: 1962-1976 Dönemi Üzerine Notlar" Yapıt Dergisi, Ekim/Kasım Sayısı, 1983.

BRODLIN, Evelyn Z.- YOUNG Dennis. "Making Sense of Privatization" Privatization and Welfare State (Ed SHEILA, B.KAMERMAN, Alfred J.KHAN) New Jersey, Precetion Univ. Pres, 1994.

CHEVALIER, Jean Marie. "Liberalizing Energy Markets in Europe" Çevrimiçi: [www. dauphineofr/cgemp/publications](http://www.dauphineofr/cgemp/publications), Erişim tarihi: 14 Mart 2006, 2001.

ÇELİK, Mete - AKKAYA, Yüksel. "Türkiye'de Endüstri İlişkileri, Tarih Vakfı Yayınları", 1999.

ÇAVDAR, Taner. "7. Ulusal Kalite Kongresi" 1998.

ÇELİK, Mete ve Akkaya, Yüksel. "Türkiye'de Endüstri İlişkileri", Tarih Vakfı Yayınları, İstanbul, 1999.

ÇIRAKMAN, Birsen. "Kamu Hizmeti" Amme İdaresi Dergisi. Ankara, TODAİE, c. 7 .Sayı:4., Aralık Sayısı, 1976.

DEMİREL, Demokaan. "Küresel Eksende Devletin Yeni Kimliği 'Etkin Devlet'" Sayıştay Dergisi Sayı: 60 Ocak-Mart, 2006.

DOĞAN, Ali Ekber. "Birikimin Hamalları", Don Kişot Yayınları, Ankara, 2003.

DURAN, Lütfi. "İdare Hukuku Ders Notları". İstanbul İ.Ü.H.F, 1982.

DURGUN, Şenol. "Sağdaki Değişmeler ve Sağın Yeniden Yükselişi", Türkiye Günlüğü, Sayı 17, Kış, Sayı: 70-78, 1991.

Dünya Enerji Konseyi Türk Milli Komitesi. "Türkiye 10. Enerji Kongresi Sonuç Bildirgesi" 27-30 Kasım, İstanbul, 2006.

Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu (EPDK) "2005 Faaliyet Raporu", 2005.

EUROPEAN UNION. "European Governance: A White Paper Commission of the European Communities, Brussels
(<http://europa.eu.int/comm/governance/index.html> . Erişim tarihi 21.07.2006, 2001.

FARAZMAND, A. "Privatization of Reform, Public Enterprise Management in Transition, International Review of Administrative Science" c.65., 1999.

GOODIN, Robert E. "Freedom and the Welfare State: Theoretical Foundations" Journal of Social Policy, vol.11, 1982.

GÖYMEN, Korel. "Türkiye'de Yerel Yönetimler ve Yönetişim: Gereksinmeler, Önermeler, Yönelimler" Çağdaş Yerel Yönetimler, C.9, Sayı: 2, 2000.

GRAY, A. –JENKINS B. "From Public Administration To Public Management: Reassessing A Revolution" Public Administration, 73, 1995.

GÜLER, Birgül Ayman. "Yeni Sağ ve Devletin Değişimi", TODAİE, Ankara, 1996.

GÜLSARI, Selime. "Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları. A.Ü. S.B.F.GETA Tartışma Metinleri Serisi, 2004.

GÜNAYDIN, Gökhan. "İngiltere Sol'unda Yeni Açılımlar : Will Hutton'un "Revive Public Realm" makalesi üzerine. Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi. Yıl 2, Sayı: 7-8., 2001.

HELD, David. "Models of Democracy" Stanford California, Stanford Univ. Pres, 1987.

HIRST, P.-G. THOMSON. "Küreselleşme Sorgulanıyor", Çev. Ç.Erdem ve E.Yücel, Ankara Dost Kitabevi Yay, 1998.

HISSING, Marilyn – P. ALLMENDINGER. "The Chancing Nature of Public Planning Practice Under the New Right : The Legacies and Implications of Privatization". Planning Practice Research, Vol. 14, No.1, P 39-67, 1999.

HOOD, C. "A Public Management for all Season" Public Administration, 69, 1991.

HUGHES, O.E. "Public Management Administration" An Introduction, New York. St.Martin Pres, 1994.

KALAYCIOĞLU, Ersin "Sürdürülebilir Kalkınma ve Yönetişim, BM Sürdürülebilir Kalkınma Dünya Zirvesi Türkiye Ulusal Raporu Tema II., 2002.

KAZGAN Gülten. "Tanzimat'tan 21. Yüzyıl Türkiye Ekonomisi" İstanbul Bilgi Üniv. Yayınları 3. Baskı, 2006.

KEYDER Çağlar. "Türkiye'de Devlet ve Sınıflar" İletişim Yayınları, 1993.

KOZANOĞLU, Hayri. Yuppieler, Prensler ve Bizim Kuşak, İletişim Yayınları, Ankara, 1993.

KÖSE, Ömer. "Küreselleşme Sürecinde Devletin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü" Sayıştay Dergisi, Sayı: 49, 2003.

KING, Desmond. "The New Right Politics Markets and Citizenship" Chicago, 1987.

KREAUDREN, P.- M. Mierlo. " Theories of Public Management Reform and Their Practical Implications" , T.Verhigen ve D.Coombes (Eds.) Innovation in Public Management Perspective From East and West. Cheltenham: Edward Elgar, 1998.

KULALI, İhsan. "Elektrik Sektöründe Özelleştirme ve Türkiye Uygulaması". DPT Uzmanlık Tezi, DPT Yayınları No:2479 Ankara, 1997.

LAÇİNER, Sedat. "Özal Dönemi Türk Dış Politikası" içinde Turgut GÖKSU, Hasan Hüseyin ÇEVİK, Abdülkadir Bahar ÇİĞDEM ve Ali ŞEN, 1980-2003,

Türkiye'nin Dış Ekonomik Sosyal ve İdari Politikaları, Ankara Siyasal Kitabevi, 2003.

LE GRAND, Julian. Ray ROBENSON. "Privatization and Welfare State Introduction" Privatization and Welfare State (Eds. J. Le Grand – R.Robenson) London Univ.Pub., 1985.

MARTIN, D.S. "The New Managerialism and Policy Influence of Consultant in Government: An Historical –Institutional Analysis of Britain, Canada and France's Governance" ,1998.

MASCARENHAS, R.C. "Building and Enterprise Culture in the Public Sector : Reform if he Public Sector in Australia, Britain, and New Zeland." Public Administration Review. C.53, 1993.

M.E.S.S. Endüstri İlişkilerinde Son Durum, Yayın No:233, 1996.

NOHUTÇU, Ahmet. "Tekno-Ekonomik Paradigma Dönüşümünden Yeni Demokratik Yönetim Mekanizmalarına: Bilgi ve Yönetimine Etkileri" <http://www.bilgiyonetimi.org/cm/index.php>. Erişim tarihi (12.03.2006), 2006.

OECD. "Government Capacity To Assure High Quality Regulation in Turkey", Draft Report, PUMA/REG., 2001.

ONARAN, Özlem. "Emek Piyasasına Dayalı Yapısal Uyum: Katılık Miti" Neoliberalizmin Tahribatı içinde, Balkan, Neşecan ve Savran, Sungur (Der.) S: 211-233, Metis Yayınları, 2004.

OSBORNE, D – T. Gaebler. "Reinviting Government – How The Entrepreneurial Sprit is Transforming The Public Sector", New York, Plume Books/Penguin Group, 1993.

ÖZDEMİR, Süleyman. "Refah Devleti ve Üstlendiği Temel Görevler Üzerine Bir İnceleme", www.sosyalsiyaset.com. Erişim tarihi 01.10.2006, 2006.

ÖZMUCUR, Süleyman. "Milli Gelirin Üç Aylık Dönemler İtibarıyla Tahmini", İstanbul, 1987.

PEKEL, V.E. ; "Liberalizmden Neo-Liberalizme Dönüşüm Nedenleri ve Boyutları" Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Ankara Üniv., Ankara, 1994

POLLIT, C. "Antistatist Reforms And New Administrative Directions: Public Administration in the United Kingdom", Public Administration Review, 56, 1996.

SARAN, Ulvi. "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, Kalite odaklı bir yaklaşım" Atlas Yayıncılık, Ankara, 2004.

SEZEN, Seziye. "Türkiye'de Planlama" TODAİE Yayınları, Yayın No:293, Ankara, 1999.

ŞAHİN, Vedat. "Enerji Sektöründe Yeniden Yapılanma" Yerküre Kitaplığı, İstanbul, 2006.

TAN, Turgut. "İdarede Yeni Ussallık Arayışları ve Hukuk", Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildirileri II, Ankara, TODAİE Yayınları, 1995.

TBMM "Enerji Soruşturma Komisyonu Raporu", 2003

TEKELİ, İlhan. "Modernite Aşılırken Siyaset", İmge Kitabevi, Ankara, 1990.

T.İ.S.K. "Çalışma Hayatında Esneklik", Ankara, 1994.

T.İ.S.K. "Türkiye'nin Rekabet Gücü" Yayın No:15, Ankara, 1995.

T.İ.S.K. "Gümrük Birliği'nin Sosyo-Ekonomik Etkileri ve Türk Çalışma Hayatı", Yayın No:13, Ankara, 1995a.

TOPAL, Aylin. "Küreselleşme Sürecindeki Türkiye'yi Anlamaya Yarayan Bir Anahtar; Yeni Sağ", Praksis Sayı:7, 2002.

TÜREL, Oktar. "Ekonomik Büyüme, İstihdam ve Sendikalar: Uzun Döneme Bakış" ODTÜ Gelişme Dergisi, Cilt:20 Sayı:12, 1992.

TÜRK Henkel. "Yeni Bir İnsan Portresi" Sayı:98, 1993.

Türkiye Şişe-Cam Sanayi A.Ş., "Kalite Çemberleri Eğitim El Kitabı" T.Şişe – Cam Yayınları, İstanbul, 1984.

ULUSALER, Kemal. "Küreselleşmenin Bir Alt Versiyonu Olarak Özelleştirme" Elektrik Mühendisliği Dergisi, Cilt:43, Sayı: 426, 2005.

ULUSOY, Ali. "Elektrik Dağıtım Özelleştirmelerine Hukuki Bakış" Elder Yayınları, Ankara, 2005.

UYSAL, Sezer Birkan. "Postmodernizm ve İkinci Cumhuriyet", Amme İdaresi Dergisi. Ankara, TODAİE, C.26. Sayı: 1. 1994.

ÜSTÜNER, Yılmaz. "Kamu Yönetimi Disiplininde Kimlik Bunalımı", Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyum Bildirileri I. Ankara: TODAİE,1995.

WHITE, Loise G. "Public Management In A Pluralist Arena". Public Administrative Review, Vol. 49. No:6,1989.

WALKER, Allan. "The Political Economy of Privatization". Privatization And Welfare State (Eds.:J.Le Grand – R. Robenson) London. Unwin Publ.,1985.

YAYMAN, Hüseyin. "1980 Sonrası Türkiye’de Özelleştirme Uygulamalarının Gelişimi ve Kamu Yönetimi Üzerine Etkileri", Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi, Cilt.2 Sayı: 3. Kış, Ankara, 2000.

YDK. "Yüksek Denetleme Kurulu’nun TEAŞ Denetim Raporu" Ankara,1995.

YILDIRIM, Hamdi. "Kamu Yönetiminin Görev Alanının Daraltılması Açısından Kamu Hizmetleri ve Özelleştirme Sorunu", Yayınlanmamış Doktora Semineri A.Ü Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi ABD., 1994.

Yıldırım, M., Bayman, T., ve başk. "Türkiye’nin Değişen Enerji Politikası: Yasal Çerçeve ve Uygulamalar" Çakmak Avukatlık Bürosu, Ankara, 2004.

Yapı Kredi Yayıncılık. "Ekonomide Yeniden Yapılanma Dönemi, Cumhuriyetin 75. Yılı 1979 – 1997, Cilt 3, 1999.

ÖZET

Cemalettin TÜNEY. “Yeni Sağ Anlayışı Çerçevesinde Türkiye’de Enerji Politikalarının Dönüşümü”, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2007.

1973 petrol krizi ile derinleşen, refah devletinin krizinden çıkış yolu olarak 1980’lerde ABD ve İngiltere’de ortaya çıkan soğuk savaşın sona ermesi ve Dünya Bankası, İMF,OECD ve AB gibi uluslararası kuruluşlarda formüle edilerek küreselleşme süreci ile dünyaya yayılan yeni sağ anlayışı, paralel olarak Turgut Özal döneminde Türkiye’de de etkinlik kazanmıştır. Devletin küçültülerek etkinliğinin artırılması, kamu işletmeciliği, serbestleşme ve özelleştirme gibi kavram ve uygulamalar, kamu hizmeti anlayışındaki değişme ile bu dönemde tanışmıştır. Tamamı kamunun elinde bulunan elektrik sektörü bu anlayış değişimine paralel olarak özelleştirme ve piyasa serbestleştirmesi sürecinin konusu olmuş, özellikle artan yatırım finansman ihtiyacın yerli ve yabancı özel sektör sermayesi ile karşılamak üzere gerekli Anayasal ve yasal düzenlemelere gidilmiştir.

Çalışma içinde dönemler halinde ele alınan bu süreç, siyasi ve ekonomik istikrarsızlık nedeni ile uzamış, derin tartışmaların konusu olmuştur. YİD ve Yİ gibi uygulamalar amacından uzaklaşarak 2001 yılında EPDK’nın kuruluşu ile geline serbest elektrik piyasasının oluşumunun önündeki en büyük engelleri teşkil eder hale gelmiştir.

Günümüzde geline nokta, hala, kamunun dağıtımdaki payı %83, üretimde kurulu kapasitenin %57 şeklinde olup, 25 yılı aşan özelleştirme ve serbestleşme sürecin başarısını ortaya koymaktadır.

Anahtar kelimeler:

1. Yeni Sağ,
2. Refah Devleti,
3. Yönetişim
4. Düzenleyici Kuruluş
5. Özelleştirme

ABSTRACT

Cemalettin TÜNEY. "Transformation of Energy Policies in Turkey in the Framework of New Right Approach", Master Thesis, Ankara, 2007.

The new right approach which had emerged during late 1970's as a solution to the welfare state's crises deeply rooted in 1973 oil crises and put into action in early 1980's in US and UK and spread over the rest of world by the end of cold war and globalization process which was fueled by international organizations such as World Bank, OECD, IMF, EU with the discourse of less government more governance, public management, liberalization, privatization and so on, has also been effective in Turkey, simultaneously with the World, during Özal's Government period. Turkey experienced the concepts and practices of liberalization, privatization and less government more governance during this period.

State owned electricity sector has been subject of privatization and market liberalization in parallel to the changes in understanding of public service.

Necessary Constitutional and legal amendments have been made, in particular, to meet the increasing demand for financing investment from foreign and local private entrepreneurs.

This period, detailed in this thesis with its sub-periods, has taken much more time than expected due to political and economic instabilities and been debated widely in many platforms. BOT and BO schemes have deviated from their original purposes and become the main obstacle before the full realization of liberal electricity market regulated by EMRA which was established in 2001.

Current status prove the success of more than 25 years long liberalization and privatization process by still having state's shares %83 in electricity distribution and %57 in production respective to private sectors shares.

Key Words:

1. New Right,
2. Welfare State,
3. Governance,
4. Regulatory Authority,
5. Privatization,