

SEMPOZYUM

KAMU YÖNETİMİNDE DEĞİŞİM ve ENERJİ



11.10.2025 - ANKARA

TMMOB
Kamu Yönetiminde Değişim ve Enerji Sempozyumu
Mayıs 2026

TÜRK MÜHENDİS VE MİMAR ODALARI BİRLİĞİ

Kocatepe Mah. Selanik Cad. No: 19/1

06420 Çankaya/Ankara

T: 0312 418 12 75

www.tmmob.org.tr

tmmob@tmmob.org.tr

facebook.com/tmmob1954 | x.com/tmmob1954 | instagram.com/tmmob1954

İÇİNDEKİLER

TMMOB Kamu Yönetiminde Değişim ve Enerji Sempozyumu	
Açılış Konuşması: Emin Koramaz - TMMOB Yönetim Kurulu Başkanı	1

I. Oturum: Kamu Yönetiminde Değişim • Oturum Başkanı: Ekrem Poyraz

Prof. Dr. Aziz Konukman	
Türkiye 'de Kapitalizm ve Sermaye Birikim Süreci, Kamunun Değişen Rolü	7
Doç. Dr. Sonay Bayramoğlu	
Dünyada ve Türkiye'de Kamu Yönetiminde Değişim	12
Doç. Dr. Ozan Zengin	
Siyasal Sistem ve Düzen Açısından Türkiye'nin Yönetimsel Durumu	17
Doç. Dr. Levent Demirelli	
Kamu Personel Yönetiminde Değişim	26

II. Oturum: Kamulaştırma, Kamucu Politikalar ve Denetim Mekanizmaları

• Oturum Başkanı: Bahadır Acar	
Prof. Dr. Onur Karahanoğulları	
Kamulaştırma Olanakları	33
Prof. Dr. Hayri Kozanoğlu	
Dünyada Kamuculuk Örnekleri	42
Nurcan Bilge Gökdemir	
Kamu Yönetiminde Denetim, Denetimsizlik	46

III. Oturum: Enerji Sektöründe Mevcut Durum Değerlendirmesi

ve Kamucu Politikalar • Oturum Başkanı: Bahadır Acar

Nilgün Ercan	
Elektrik Üretiminde Kamu Kuruluşunun Değişen Rolü	53
N. Bülent Damar	
Enerji Piyasası Üzerine Genel Bir Değerlendirme	64
Mahir Ulutaş	
Elektrik Enerjisi Sektöründe Kamulaştırmanın Zorunluluğu Üzerine	77
Oğuz Türkyılmaz	
Toplum Yararını Gözetken Kamucu, Katılımcı, Demokratik Planlama Temelli Enerji	
Politika, Program ve Uygulamaları	86

Açık Oturum – Enerji Sektöründe Kamucu Politikalara İlişkin Değerlendirmeler

• Oturum Başkanı: Teoman Alptürk

Açılış Konuşması

Emin KORAMAZ

TMMOB Yönetim Kurulu Başkanı

“Değerli Hocalarım, Sevgili Arkadaşlar,

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Yönetim Kurulu adına hepinizi saygıyla selamlıyorum.

“Kamu Yönetiminde Değişim ve Enerji” konularını konuşacağımız bu anlamlı etkinliğe hepiniz hoş geldiniz.

Bu ön etkinliğimizden süzülen görüşler ile 11-13 Aralık tarihleri arasında bu yıl 15.cisi yapılacak olan TMMOB Enerji Sempozyumumuzda ortaya çıkacak sonuçların, ülkemizde kamucu eksenli bir enerji yönetimi bilincinin kök salmasına önemli katkılarda bulunacağına inanıyorum

Birliğimiz adına bu önemli etkinliğin hazırlanmasında sorumluluk üstlenen Enerji çalışma grubu üyelerimize, etkinliğin düzenlenmesinde emek ve katkı sunan tüm arkadaşlarımıza, Birlik çalışanlarımıza, etkinlik kapsamında değerli fikirlerini ve araştırmalarını bizlerle paylaşacak olan tüm akademisyen ve uzmanlara, TMMOB örgütlülüğü adına şükranlarımızı sunuyorum.

Değerli Katılımcılar,

Bugün burada, birbirinden ayrı gibi görünse de aslında toplumsal yaşamın ve kamu politikalarının en temel iki eksenini oluşturan iki kavramı birlikte düşünmek ve tartışmak üzere bir aradayız: Kamu yönetiminde değişim ve enerji.

Çünkü biliyoruz ki, enerji politikaları yalnızca teknik bir planlama meselesi değildir; aynı zamanda kamusal kaynakların kullanımı, toplumsal yararın gözetilmesi ve ekolojik dengenin korunması gibi hayati alanları doğrudan etkileyen bir kamu yönetimi sorunudur.

Bu nedenle kamu yönetimindeki dönüşümleri, yalnızca idari düzenlemeler ya da yönetim teknikleri olarak değil; aynı zamanda enerji politikalarının nasıl üretildiği, kimin yararına işlediği ve neye hizmet ettiği sorularıyla birlikte ele almak zorundayız.

Emperyalist merkezlerin 1970’lerin sonlarından itibaren neoliberal programları yürürlüğe soktuğunu ve özellikle azgelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere bu programları dayattığını hepimiz biliyoruz.

Devletlerin sosyal sorumluluklarından arındırılmasını, ekonomik alandan çekilmesini, kamusal varlık ve yatırımların özelleştirilmesini, üreticileri korumaya yönelik uygulamaların terk edilmesini, ücretli kesimlerin düşük maaş ve kötü

çalışma koşulları altında çalıştırılmasını, uluslararası sermaye hareketleri önündeki tüm engellerin kaldırılmasını, kamusal hizmetlerin ticarileştirilmesini hedefleyen bu programların ülkemizde de 12 Eylül faşist darbesi eşliğinde uygulamaya sokulan 24 Ocak Ekonomi Kararlarından itibaren kesintisiz bir şekilde devrede olduğunu yine hepimiz biliyoruz.

Bu çerçevede Anayasada, birçok yasada ve binlerce mevzuatta yapılan köklü değişikliklerle tüm ülke kaynak ve birikimleri ölçsüz ve denetimsiz bir şekilde sermaye kesimlerinin talanına açıldı. Kamu idari yapısı da bu dönüşüme uygun olarak yeniden biçimlendirildi.

Ülkede sanayi yatırımları tamamen dururken, ülke ekonomisi arazi rantı üzerine temellendirildi. Ülkemizde ne kadar kamu girişi ve işletmesi varsa hepsi haraç mezat elden çıkarıldı.

Ülkenin dört bir tarafına yayılmış KİT yatırımlarının tasfiyesi, bunların yöresel ölçekte beslediği özel sektöre ait küçük ve orta boy işletmelerin de tasfiyesini de beraberinde getirdi.

Ülke topraklarının tamamının, tarım alanları, ormanlar, yaylalar, meralar, milli parklar ayrımı gözetmeksizin meta olarak değerlendirildiği, rant ve yağma ekonomisinin egemen olduğu bir süreç yaşadık ve yaşamaya devam ediyoruz.

Sevgili Katılımcılar,

2002 yılından itibaren tek başına iktidar olan AKP'li yıllarda daha da ivmeleyen bu sürecin bizi getirdiği yer, yarattığı açlık, yoksulluk, işsizlik, güvencesizlik toplumsal yıkım bir yana, sanayiden tarıma, madencilikten enerjiye tüm üretim alanlarında dışa bağımlılığın daha da pekişmesi ve üretim yeteneğimizin aşındırılması oldu.

Bu yağma ve talan sürecine ülke yönetiminin giderek otoriterleşmesi, muhafazakârlık ve islamiyetin itaatkâr ve kanaatkâr bir toplum inşa etmek kullanılması, yolsuzlukları, ülke kaynaklarının peşkeş çekilmesini, iş cinayetlerini, ırkçı-gerici politikaları sorgulamayacak bir toplum yaratılması girişimleri eşlik etti.

Geldiğimiz aşamada ekonomisi tamamen çökertilmiş, hukukun siyasallaştığı, parlamentonun etkisizleştirildiği, anayasa ve yasaların anlamsızlaştırıldığı, tek adamın buyruğuyla yönetilen, aklın ve bilimin yerini hurafelerin, liyakatin yerini parti ve din devleti anlayışının aldığı, her alanda çeteleşen bir ülke tablosuyla karşı karşıyayız.

Bu baskıcı, gerici ve piyasacı politikaların yarattığı yıkım ve tahribatı enerji alanında da tüm yakıcılığıyla hissediyoruz.

Bildiğimiz üzere enerji, toplumsal yaşamın ve ekonomik faaliyetlerin en temel girdisidir.

Bu hayati önemi nedeniyle, uluslararası siyaset, çelişki ve çatışmalarda da stratejik bir boyuta sahiptir, kamusal tekel alanlarından biridir.

Enerji kaynaklarının kullanımı ve bu kaynaklar üzerindeki hâkimiyet kavgası doruk noktaya ulaşmış, ülkelerin egemenlik ve bağımsızlıklarıyla iç içe geçmiştir.

Yalnızca Afganistan ve Irak işgallerini, Suriye ve Libya'daki gelişmeleri, İran'a

yönelik saldırıları, Rusya Ukrayna savaşının arka planını anımsamak bile bu açıdan yeterlidir.

Ülkemizde de nüfus artışına ve sanayileşmeye bağlı olarak enerji talebimiz hızla artmaktadır.

Ülkemiz enerji temini açısından yüksek oranda dışa bağımlıdır. Artan enerji ihtiyacımızın ucuz, sürekli ve güvenli bir şekilde karşılanmasında yaşanan sıkıntılar ülkemizin en önemli problemlerinden biridir...

Elektrik arz eksikliği olmamasına karşın, sürekli yapılan zamlar nedeniyle elektrik ve doğalgaz faturalarını ödeyemeyen milyonlarca yurttaş söz konusudur.

Bu gerçeğe karşın kamu kaynaklarından özel elektrik üretim ve dağıtım şirketlerine milyarlar aktarılmakta, bankalara kredi borçlarını ödemeyen enerji şirketlerine sürekli destekler verilmektedir.

Sorunun bu boyutlara ulaşmasının temel nedeni, kamusal bir hizmet olan enerji üretiminin basit bir piyasa faaliyeti olarak görülmesi, stratejik bir planlama anlayışının olmamasıdır.

Kamunun enerji yatırımlarından çekilerek, bu alanlara gerekli yatırımları yapmamasıdır. Yerli yeni ve yenilenebilir enerji kaynaklarımızın yeterince değerlendirilememesidir.

Uygulanan özelleştirme ve serbestleştirme politikaları ile enerji alanlarındaki kamu kuruluşlarının parçalanması, küçültülmesi, işlevsizleştirilmesi ve özelleştirilmesidir.

Cumhuriyet tarihimizin bu denli stratejik kurumlarının özelleştirilmesi, enerji arz güvenliği açısından ciddi bir tehdit ve ülke ekonomisi açısından büyük bir risktir.

Enerji sektörünün özel şirketler elinde tekelleşmesi, üretim ve dağıtımın kâr-zarar hesabına indirgenmesi ülkenin ortak geleceğini de riske atmaktadır

Değerli Arkadaşlar,

Daha fazla kâr uğruna yalnızca insan emeğini değil, doğal kaynaklarımızı da insafsızca sömüren küresel kapitalizm, bütün dünyayı büyük bir çöküşe doğru sürüklemektedir.

Kıtlık, enerji krizi, çevre felaketleri, göç ve savaş gibi küresel çaplı krizlerin önüne geçmenin yegâne yolu; rant hırsının yerine kamusal çıkarı, kontrolsüz tüketim anlayışı yerine ise kamucu politikaları öne çıkarmaktır.

Tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de insanların, aydınlatma, ısınma, soğutma gibi temel amaçlarla kullandığı enerji kaynakları, çağdaş ve insanca bir yaşamın vazgeçilmez unsurudur.

Toplumsal her kesiminin ucuz, kaliteli, sürekli ve kesintisiz bir şekilde enerjiye erişme hakkı vardır.

Bu hakkın sağlanması kamu otoritesinin öncelikli görevidir.

Enerji yoksunluğu çeken, yoksul ailelere yeterli ve gerekli miktarda enerji bedelsiz sağlanmalıdır.

Dolayısıyla enerji sektöründe üretimden tüketime kadar her aşaması bütüncül olarak kamusal planlanma ile yönetilmelidir.

Dışa bağımlılığın azaltılması, sürdürülebilirlik, yenilenebilirlik ve arz güvenliği ilkeleri bu kamusal planlamanın temelinde yer almalıdır.

Değerli Arkadaşlar,

Enerji başlıklı tüm sempozyumlarımızda, kongrelerimizde, yayınladığımız tüm raporlarda ısrarla altını çizdiğimiz üzere, enerjiye ulaşmak, bir ayrıcalık değil, herkes için temel bir yaşam hakkıdır.

Enerjiyi kamusal bir hak olarak savunmak, yalnızca teknik ya da ekonomik bir tercih değil; doğayı koruyan, emeği gözeten, gelecek kuşakların yaşam hakkını savunan, demokratik, adil ve eşit bir ülkenin de teminatıdır.

İşte tam da bu noktada, kamucu bir anlayışın yeniden inşası hayati bir gereklilik olarak karşımıza çıkıyor.

Enerjiyi bir meta olarak değil, yaşam hakkının bir parçası olarak gören bir yönetim anlayışı için, kamu yönetimindeki değişimin yönü bizler için açık ve nettir:

Piyasa odaklı modellerin terk edildiği, kamu yararının esas alındığı, demokratik, katılımcı ve halkçı-kamucu bir enerji politikası mümkündür ve gereklidir.

Bu hedefe ulaşmanın yolu, kamusal aklın yeniden örgütlenmesinden, bu yönde toplumsal bir bilinç oluşturulmasından geçmektedir.

Bugün açılışını yaptığımız sempozyumumuzda yapılacak sunumların ve yürütülecek tartışmaların böylesi bir toplumsal bilincin inşasına önemli katkılar sunacağına olan inancım, etkinliğimizin başarılı geçmesini diliyor, hepinize bir kez daha hoş geldiniz diyor, yönetim kurulumuzun saygılarını sunuyorum.”

11.10.2025, Ankara

Kamu Yönetiminde Değişim

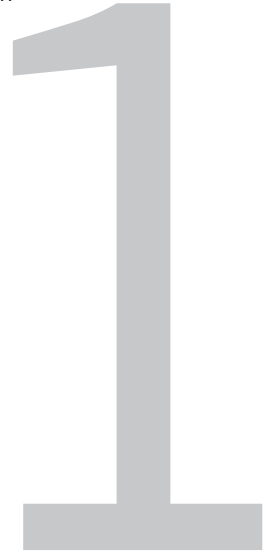
Oturum Başkanı: Ekrem Poyraz

Prof. Dr. Aziz Konukman
Türkiye 'de Kapitalizm ve Sermaye Birikim Süreci,
Kamunun Değişen Rolü

Doç. Dr. Sonay Bayramoğlu
Dünyada ve Türkiye'de Kamu Yönetiminde Değişim

Doç. Dr. Ozan Zengin
Siyasal Sistem ve Düzen Açısından Türkiye'nin Yönetimsel Durumu

Doç. Dr. Levent Demirelli
Kamu Personel Yönetiminde Değişim



TÜRKİYE'DE KAPİTALİZM VE SERMAYE BİRİKİM SÜRECİ, KAMUNUN DEĞİŞEN ROLÜ Prof. Dr. Aziz KONUKMAN

Bu ilk oturumun başlığı “Kamu Yönetiminde Değişim”. Sunumumun başlığı ise “Türkiye ‘de Kapitalizm ve Sermaye Birikim Süreci, Kamunun Değişen Rolü’”. Başlık beni durum tespitiyle sınırlandırıyor. Ama ben bunun da ötesine geçerek neler yapılması gerektiğine de değineceğim. Önerilerimi sunumumun ikinci bölümüne bırakıyorum.

Kamunun ekonomideki değişen rolünü bu rolü belirleyen sermaye birikim süreçlerinden bağımsız düşünmemiz mümkün değildir. Kamu yönetimi dediğimiz olgu, özünde devletin idari mekanizmalarının somutlaşmış halidir. Dolayısıyla, eğer kamu yönetimindeki dönüşümü anlamak istiyorsak, öncelikle devletin ekonomideki rolünün tarihsel süreç içerisinde nasıl bir evrim geçirdiğini incelemek zorundayız.

Bu incelemeyi yaparken altını çizmemiz gereken ilk husus şudur: Kapitalizm var olduğu sürece devlet de her zaman var olmuştur ve var olacaktır. Literatürde veya popüler tartışmalarda sıkça karşımıza çıkarılan “piyasa-devlet karşıtlığı” veya “devletin ekonomiden tamamen çekildiği” iddiası gerçeği yansıtmamaktadır. Kapitalist sistemde devlet; bazen doğrudan üretici ve müdahaleci, bazen düzenleyici (regülatör), bazen de sermaye birikiminin önünü açan bir garantör olarak her daim sahnededir. Dolayısıyla, bugün tartıştığımız alternatif arayışların da devletin bu kaçınılmaz varlığı üzerinden şekillenmesi gerekmektedir.

Türkiye kapitalizminin dönüşümünü analiz ederken, milat olarak genellikle 1980’li yılları alıyoruz. Bunun nedeni, dünyadaki sermaye birikim modellerindeki değişimin Türkiye’ye en net yansıdığı dönemin bu yıllara denk gelmesidir. Bu süreci doğru okumak için 1980 öncesindeki hakim model olan Fordist Sermaye Birikim Modelini hatırlamamız gerekir.

Fordist dönem, üretimde kitlesel üretim ve kitlesel tüketimin; istihdamda ise tipik, güvenceli ve sürekli iş ilişkilerinin hakim olduğu bir dönemdi. Devlet, bu yapıda olağanüstü bir regülasyon (düzenleme) gücüne sahipti. 8 saatlik iş günü, hafta sonu tatilleri, kıdem tazminatı, kadın çalışanlara yönelik haklar gibi bugün aşınmış olsa da bildiğimiz pek çok sosyal hak, bu dönemin sınıf mücadeleleri sonucunda kazanılmış ve hukuki güvenceye kavuşturulmuştu. Ancak burada kritik bir nokta var: Bu kazanımlar sadece sınıf mücadelesinin bir sonucu değil, aynı zamanda o dönemin sermaye birikim modelinin sürdürülebilirliğiyle de örtüşen unsurlardı.

Bu dönemi analiz ederken göz ardı edilmemesi gereken en önemli dışsal faktör, Sovyetler Birliği ve “Reel Sosyalizm” deneyiminin varlığıdır. Beğenelim ya da beğenmeyelim, Sovyetler Birliği’nin varlığı, kapitalist merkezlerdeki burjuva devletleri üzerinde “Demokles’in Kılıcı” gibi durmaktaydı. Refah devleti uygulamaları, sosyal haklar ve kamucu politikalar; sermayenin bir lütfu olarak değil, hem içerideki sınıf mücadelelerinin basıncı hem de sosyalist bloğun yarattığı alternatif tehdidi karşısında bir zorunluluk olarak ortaya çıkmıştır.

Ancak 1970’lerin sonuna gelindiğinde bu model, kâr oranlarının düşmesi ve

stagflasyon (durgunluk içinde enflasyon) kriziyle tıkanmıştır. Klasik Keynesyen reçetelerin sorunu çözemediği görülünce, sermaye sınıfı yeni bir birikim modeli arayışına girmiştir. İşte bu noktada karşımıza çıkan yeni model, “Post-Fordist” dönemdir.

Eski modelde devletin ekonomiye müdahalesi üç temel sacayağına oturuyordu: Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT’ler): Devletin doğrudan üretici olduğu alanlar.

Büyük Bütçeler: Kamu harcamaları ve yatırımları yoluyla ekonomiyi canlandırma.

Kapsamlı Regülasyonlar: İşgücü ve finans piyasalarının sıkı denetimi.

Bu müdahalelerin temel felsefesi, piyasaların kendi haline bırakıldığında başarısız olacağı (piyasa başarısızlığı) ve kamunun dengeleyici bir güç olarak devreye girmesi gerektiği idi. Ancak yeni dönemde, krizin faturası devlete kesildi ve “Hükümet Başarısızlığı” tezi ortaya atıldı. Bu teze göre devlet müdahalesi verimsizlik yaratıyor ve ekonomiye yük oluyordu. Bu ideolojik altyapıyla birlikte, üretim süreçleri parçalandı, fabrikalar küçüldü, taşeronlaşma (outsourcing) yaygınlaştı ve üretim çevre ülkelere kaydırıldı. Emek süreçlerinde ise “esneklik” adı altında güvencesizlik norm haline getirildi.

Bu yeni düzenin anayasası niteliğindeki “Washington Uzlaşısı”, devletin üç alandan çekilmesini emrediyordu:

Küçük Bütçeler: “Ayağını yorganına göre uzat” mantığıyla kamu harcamalarının kısılması, sosyal devletin tasfiyesi.

Özelleştirme: KİT’lerin “kara delik” ilan edilerek tasfiye edilmesi ve sermayeye devri.

Deregülasyon: Piyasayı düzenleyen kuralların kaldırılması, sendikasılaştırma ve reel ücretlerin baskılanması.

IMF ve Dünya Bankası kredileriyle dayatılan bu program, 1990’ların sonunda yaşanan Asya ve Latin Amerika krizleriyle birlikte sarsıldı. Görüldü ki, piyasalar denetimsiz bırakıldığında da çökebiliyor. Bunun üzerine sistem, kendini revize ederek Post-Washington Uzlaşısı’nı devreye soktu. Bu, neoliberalizmin sonu değil, tahkim edilmiş haliydi. Bu yeni aşamada üç kritik başlık gündeme geldi:

Birincisi, Yolsuzlukla Mücadele söylemidir. Devlet piyasadan çekilirken oluşan denetimsizlik ortamında rüşvet ve yolsuzlukların artması, sistemin meşruiyetini ve sermaye birikiminin verimliliğini tehdit etmeye başlamıştı. Bu nedenle Dünya Bankası öncülüğünde, yolsuzluğun önlenmesi (aslında sistemin sızıntılarının tıkanması) bir program maddesi haline getirildi.

İkincisi, Yoksulluğun Yönetilmesi kavramıdır. Neoliberal politikaların yoksulluğu artırdığı kabul edildi. Ancak buradaki amaç yoksulluğu ortadan kaldırmak değil, “yönetmek” (poverty management) oldu. Tıpkı bir şirketin risk yönetimi gibi, yoksulluğun da sistemi tehdit edecek bir sosyal patlamaya dönüşmemesi için sürdürülebilir bir seviyede tutulması hedeflendi. Sadaka kültürü ve sosyal yardımlar, hak temelli refah devletinin yerini aldı.

Üçüncüsü ve kamu yönetimi açısından en kritiği, Yeniden Regülasyon ve Yönetişim anlayışıdır. Devletin klasik bürokrasisi yerine, “Bağımsız İdari Otoriteler”

veya “Düzenleyici Kurullar” (EPDK, Rekabet Kurumu vb.) kuruldu. Bu kurullar, siyasi otoriteden bağımsız gibi görünse de aslında sermayenin ihtiyaçlarına göre piyasayı düzenlemekle görevliydi. “Yönetişim” adı altında; bürokrasi, özel sektör ve sivil toplumun bir araya geldiği iddia edildi. Ancak buradaki “sivil toplum”, TMMOB gibi demokratik kitle örgütlerini ve sendikaları dışlayan, sermaye güdümlü ve sermaye tabanlı kuruluşlardı (STK). Bu mekanizma ile halkın ve emeğin karar süreçlerine katılımı tamamen engellendi, “sanal bir demokrasi” oyunu sahnelendi.

Bu teorik çerçevenin Türkiye’ye yansımaları ise üç somut alanda yıkıcı olmuştur:

1. Kamu-Özel İşbirliği (KÖİ) Projeleri ve Gizlenen Borçlar: Yatırım programları bütçe dışına çıkarıldı. Devlet, altyapı yatırımlarını bütçeden yapmak yerine, özel sektöre yaptırıp onlara “Hazine Garantisi” verdi. Yolcu garantisi, hasta garantisi, araç geçiş garantisi gibi uygulamalarla, yatırımın tüm riski kamunun sırtına yüklenirken, kârı özel sektöre bırakıldı. Bu garantiler, bütçede “koşullu yükümlülükler” olarak yer alıyor ancak gerçekleşen riskler devasa boyutlarda. Eğer bu yatırımlar şeffaf bir şekilde bütçe içinde gösterilseydi, bütçe açıkları yönetilemez boyutlarda olacaktı. Bu yöntemle, geleceğimiz ipotek altına alınarak bugünkü bütçe rakamları maskelenmektedir.

2. Yeni Kamu İşletmeciliği ve Hizmetlerde Ticarileşme: Eğitim, sağlık ve yerel hizmetlerde “ticarileşme” esas alındı. Kamu kurumlarının, tıpkı bir özel sektör şirketi gibi kâr odaklı yönetilmesi, vatandaşın “müşteri” olarak görülmesi hedeflendi. Hastanelerde başhekimlerin CEO gibi davranması, okulların kendi gelirini yaratmaya zorlanması bu zihniyetin ürünüdür. Bu durum, kamusal hizmet ethosunun (ruhunun) yok edilmesine neden olmuştur.

3. Bütçe Hakkının Gaspsı ve Sermaye Transferi: En vahim dönüşüm bütçe mantığında yaşanmıştır. Özel sektör bütçeciliğinde temel kural “ayağını yorganına göre uzatmak”, yani gelire göre gider belirlemektir. Ancak devlet bütçesinde asıl olan, toplumsal ihtiyaçlardır. Devlet, halkın ihtiyacına göre “ayağına uygun yorgan dikmek”, yani gerekli gideri belirleyip ona göre gelir (vergi) toplamak zorundadır. Buna “giderlerin önceliği ilkesi” denilmektedir. Bu ilkeye göre önce toplumsal tercihlere göre gider tutarları ve kalemleri saptanır ardından bu giderlerin gerektirdiği kamusal gelirler belirlenir. Ancak bugün bu önemli bütçe ilkesi kağıt üzerinde kalmıştır. Türkiye’de bütçeler, halkın ihtiyaçlarını değil, sermayenin taleplerini öncelemektedir.

Bunu en somut haliyle “Vergi Harcamaları” kaleminde görüyoruz. Bütçe kanunlarının en arkasına saklanan bu tablolarda, devletin sermayeden almakta vazgeçtiği vergiler (istisnalar, muafiyetler) listelenir. Örneğin 2025 yılı için öngörülen vergi harcaması yaklaşık 3 trilyon TL’dir. Bu rakamın çok büyük bir kısmı sermaye kesimine sağlanan teşviklerdir. Devlet bir yandan sermayeden vergi almazken, diğer yandan bütçenin yükünü KDV ve ÖTV gibi dolaylı vergilerle emekçinin, halkın sırtına yüklemektedir. Bütçe, bir kamu hizmeti aracı olmaktan çıkmış, sermayeye kaynak transferi mekanizmasına dönüşmüştür.

Sonuç olarak; yaşadığımız süreç, planlamanın tasfiye edildiği, kamusal aklın yok sayıldığı ve tüm iktidarın sermayeye devredildiği bir süreçtir.

Şimdi sunumumun ikinci bölümüne geçiyorum. Buradan(bu yapıdan) çıkış , sadece teknik bir düzenleme değil, kamunun yeniden asli göreviyle sahneye

çağrıldığı; halktan, emekten yana, planlı bir kalkınma stratejisinin inşasıyla mümkündür.

Bu ise yurttaşların-toplumsal vazgeçilmez gereksinimlerinin karşılanmasında kamu mülkiyeti, kamusal hizmet ve toplumsal yarar esaslarını temel alan demokratik bir planlama ve toplumsal kalkınma perspektifi ile kamucu, toplumcu bir programı gerekli kılmaktadır.

Bu tür bir program çerçevesinde oluşturulacak sektör temelli yeni KİT'lerle, kamunun yeniden hemen her alanda lokomotif olması sağlanmış olacaktır.

Dünya ekonomisindeki gelişmeler bu tür bir programın inşasını mümkün hale getirmiştir.

2008 krizinin yıkıcı etkisi ve sonrasında Covid-19 pandemisinin yarattığı olumsuzluklar özellikle kamu hizmetlerinin temini başta olmak üzere, sanayi politikası, iklim değişikliği ile mücadele, teknoloji gibi konularda kamunun- devletin aktörlüğüne gerek olduğu çok net bir şekilde görülmüştür. Neoliberalizmin yayılmasının en büyük temsilcileri olan IMF, Dünya Bankası , WTO gibi kurumlar bile yayınlarında devletin ekonomideki rolünün önemine vurgu yapmaya başladı. Dolayısıyla artık, minimal devlet anlayışı yerine devleti ekonomide daha etkin noktalarda olması gerektiğini ortaya koyan uzlaşılarla ihtiyaç oluştu.

Neoliberalizme alternatif arayışların sonucunda ortaya dört uzlaşma önerisi çıkmıştır: Yeşil Yeni Uzlaşma-Yeşil Kapitalizm, Cornwall Uzlaşması ,Yeni Washington Uzlaşması ve Londra Uzlaşması. Bu uzlaşıların ortak yönü, kapitalizmin reforme edilmesi ve bu süreçte devletin etkin bir rol üstlenmesi olmuştur. Çevrenin korunması, yenilenebilir enerji yatırımları, teknoloji geliştirme, istihdam yaratma vb. konularda devletin gerekli harcamaları yaparak aktif olarak ekonomiye dahil olması öngörülmektedir. Özellikle piyasanın yönlendirilmesi ve yeni piyasaların yaratılmasına konusunda devletin işlevleri önem kazanmaktadır. Son uzlaşma ise uygulanan politikalarla zayıflatılmış devlet kapasitesinin güçlendirilmesine daha kuvvetli bir vurgu yapmaktadır. Ayrıca bu süreçte küresel düzeyde birçok ülkenin metropol niteliğindeki kentlerinin yerel yönetimlerinde "yeniden belediyeleştirme " adı altında kamuculuk anlayışına yıllar sonra yeniden dönülmüştür. Ancak bu dönüş yapılırken yerel yönetimlerin kurdukları şirketlerle kamu hizmeti üretmesi süreci de devam etmektedir.

Bizim gibi ülkelerde, piyasaların yönlendirilmesi ve yeni piyasaların yaratılmasıyla sınırlı bir işlevi olan devlet anlayışının ötesine geçilerek ekonomik ve toplumsal işlevlerle donatılmış kalkınmacı bir devletin inşa edilmesi gerekmektedir. Benzer şekilde, yerel yönetimlerde de hizmet üretiminin ticarileşmesine son verilerek bu hizmetler kamucu bir anlayışla üretilmelidir.

Uygulamaya konulacak bu tür kalkınmacı devlet anlayışıyla başta enerji, eğitim, sağlık olmak üzere tüm kamusal hizmetler, kamu kuruluşları eliyle verilebilecektir.

Enerji sektöründe kamucu dönüşüm kaçınılmaz olarak yeni kurumların oluşturulmasını ve yeni yapılanmaları zorunlu kılacaktır. Bunların neler olduğu III. Oturumun son konuşmacısı olan Oğuz Türkyılmaz'ın benim de arka plan çalışmalarına katkıda bulunduğum "Toplum Yararını Gözetken Kamucu, Katılımcı, Demokratik Planlama Temelli Enerji Politika, Program ve Uygulamaları" başlıklı sunumunda ayrıntılı bir şekilde ele alınacaktır.

Bunun için oluşturulacak kamucu, katılımcı ve demokratik bir plan çerçevesinde öncelikli olarak özelleştirilmiş KİT'lerin mülkiyetinin kamulaştırma yoluyla bu yeni kurumlara devredilmesi gerekecektir. Kamunun üstleneceği kamulaştırmanın finansmanı dahil bu yeni kurumların oluşmuş alt yapı eksikliğini giderecek yeni yatırımları üstlenecek olması bütçeye yeni yükler getirecektir. Bu yükleri karşılamak üzere yeni kaynaklar oluşturabilir veya bütçenin borçlanma limitlerini arttırabilir. Bunu yapabilmek için mevcut bütçe anlayışının terk edilerek bütçelemede tahsis değil ademi-tahsis ilkesinin çalıştığı, katılımcı planlamanın gerektirdiği katılımcı bir bütçe anlayışı benimsenmelidir.

İlk kez yerel yönetim düzeyinde uygulanmış bu katılımcı anlayış geçmişte olduğu gibi, Fatsa ve Porto Alegre deneyimlerinden dersler çıkararak yeniden yerel yönetimlere, oradan da merkezi bütçeye taşınmalıdır.

Bu yeni yaklaşım gereği, halkın Meclis dışındaki örgütlü temsilcileri ile birlikte bütçenin denetimi dahil tüm süreçlerine aktif katılımı sağlanmalıdır.

Bütçe hakkının etkin kullanımını sağlayabilmek için öncelikli olarak mali disipline dayalı IMF tarzı bütçe anlayışına sahip "küçültülmüş kamu" anlayışı terk edilmelidir.

Bütçelerde bütçe hakkının olmazsa olmaz koşulu olan daha önce sözünü ettiğimiz 'giderlerin önceliği' ilkesi temel alınmalıdır.

Bütçenin hazırlanmasında toplumsal cinsiyet eşitsizliğiyle mücadele esas alınarak, kadınların ekonomik kaynaklara, kamusal hizmetlere ve sosyal koruma haklarına eşit erişimi hedeflenmelidir.

Bütçenin toplumsal cinsiyete olan duyarlılığı çevre ve çocuk hakları için de geçerli olmalıdır.

Tüm bu önerdiklerimizin yapılabilmesi ancak siyasal bir tercihle ve toplumsal bir mücadeleyle mümkündür.

DÜNYADA VE TÜRKİYE’DE KAMU YÖNETİMİNDE DEĞİŞİM

Doç. Dr. Sonay BAYRAMOĞLU

Bugün burada sizlerle, “Kamu Yönetiminde Değişim” başlığı altında, bu değişimin dinamiklerini, nedenlerini ve kaçınılmazlığını hem küresel bir perspektifle hem de Türkiye özelindeki yakıcı gerçekleriyle derinlemesine tartışmak istiyorum. Konuşmamı, kamu yönetiminin teorik temellerinden başlayarak, dünya-daki güncel eğilimlere, Türkiye’deki sistem değişikliğinin yarattığı kurumsal ve toplumsal tahribata ve nihayetinde çıkış yolu olarak gördüğümüz reform alanlarına uzanan bir çerçevede sunacağım.

1. Kamu Yönetiminin Doğası, Devlet Kuramı ve Tarihsel Dönüşüm

Kamu yönetimi kavramını ele alırken, genellikle yapılan hata, onu sadece teknik bir “hizmet sunum mekanizması” veya idari bir aygıt olarak görmektir. Elbette en yalın haliyle kamu yönetimi, devletin topluma hizmet sunma kapasitesidir. Ancak bu tanım, meselenin özünü, yani siyasal ve toplumsal boyutunu eksik bırakır. Kamu yönetimi, teknik bir işlevin çok ötesinde, siyasal, etik ve toplumsal bir sorumluluk alanıdır.

Bu sorumluluk alanını ve devletin işleyiş mantığını kavrayabilmek için, Türkiye’de anayasa ve siyaset biliminin duayenlerinden değerli hocamız Prof. Dr. Cem Eroğul’un devlet kuramına dair yaptığı o temel tespiti hatırlatmak isterim. Cem Hoca, devletin işleyişinin üç temel çıkar ekseninde şekillendiğini belirtir:

Toplumun Genel Çıkarı: Tüm yurttaşların ortak faydasını gözeten kamusal alan.

Egemen Sınıfın Çıkarı: Üretim araçlarını ve sermayeyi elinde bulunduran kesimlerin çıkarları.

Kamu Personelinin (Bürokrasinin) Kendi Çıkarı: Devlet aygıtını işletenlerin kurumsal ve zümresel çıkarları.

Bir ülkede “Sosyal Devlet” niteliğinin varlığından veya gücünden söz edebilmek için, devlet aygıtının ve kamu yönetiminin bu üçlü sacayağında “toplumun genel çıkarı”nı ne ölçüde öncelediğine bakmamız gerekir. Eğer kamu yönetimi, egemen sınıfın veya bürokrasinin çıkarlarını sınırlandırıp toplumsal faydayı maksimize edebiliyorsa, orada toplumsal gelişmeyi destekleyen bir yapıdan söz edebiliriz. Ancak denge bozulduğunda, kamu yönetimi toplumsal refahı engelleyen, eşitsizlikleri derinleştiren ve sadece belirli zümrelere hizmet eden bir mekanizmaya dönüşür.

Neoliberal Paradigmanın Hegemonyası (1980 ve Sonrası)

Dünya genelinde ve Türkiye’de kamu yönetiminin geçirdiği en büyük kırılma, 1980’li yıllarla birlikte gelen neoliberal paradigma olmuştur. Bu dönem, sadece iktisadi politikaların değişimiyle sınırlı kalmamış, devletin varlık nedenini ve vatandaşıyla kurduğu ilişkiyi kökten dönüştürmüştür.

Neoliberal yaklaşım, kamu yönetimi disiplinine ve devlet örgütlenmesine şu temel prensipleri dayatmıştır:

Piyasalaştırma: Kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi veya bu hizmetler devletin elinde kalsa bile piyasa mantığıyla yönetilmesi.

Kavramsal Dönüşüm: “Yurttaş” kavramının yerini “müşteri”, “kamu yararı” kavramının yerini “kâr odaklılık” ve “verimlilik” almıştır.

İşletmecilik Mantığı: Kamu yönetimi, kendi özgün değerlerini (hukukilik, eşitlik, adalet, kamu yararı) terk ederek, işletme biliminin kavramlarına (performans, rekabet, maliyet-etkinlik) hapsolmuştur.

Bu süreçte bir diğer kritik dönüşüm, “Adem-i Merkeziyetçilik” (yerelleşme) söylemi altında yürütülen, ancak paradoksal bir şekilde “Yeniden Merkezileşme” yaratan düzenleyici kurullar (üst kurullar) modelidir. Enerji, bankacılık, telekomünikasyon gibi stratejik sektörler, siyasi iktidarın ve parlamentonun doğrudan denetiminden çıkarılarak, “özerk” olduğu iddia edilen bu kurullara devredilmiştir. Yasama ve yürütme erklerinden yetki devralan bu yapılar, aslında devletin ekonomik alandaki düzenleme gücünü, sermaye ile iç içe geçmiş teknokratik bir merkeze toplamıştır. Bu, görünüşte yetki devri gibi sunulsa da, özünde halkın denetimine kapalı bir yönetim alanının inşasıdır.

2008 Krizi ve Paradigma Boşluğu

Ancak neoliberal sistem, 2008 Küresel finans krizi ile büyük bir duvara toslamıştır. Kriz, sadece piyasaları değil, “düzenleyici devlet” anlayışını ve neoliberalizmin “piyasa her şeyi çözer” iddiasını da yerle bir etmiştir. Sistemin tıkanıp en net itiraf edenlerden biri OECD olmuştur. OECD’nin 2009 yılında yayınladığı Eşitsizlik Artıyor Raporu, yıllardır reçete olarak sunulan neoliberal politikaların toplumsal eşitsizliği derinleştirdiğini, büyümenin nimetlerinin adil dağıtılmadığını ve bunun sürdürülemez olduğunu kabul etmek zorunda kalmıştır.

Ne var ki, 2008 krizinden sonra neoliberalizmin yerini alacak, küresel ölçekte kabul gören, güçlü ve yeni bir paradigma ortaya çıkmamıştır. Kapitalist sistem şu an bir “arayış” ve “bocalama” evresindedir.

Son yıllarda, özellikle Batı demokrasilerinde (örneğin Kanada’da) kamu istihdamında dezavantajlı gruplara (yerli halklar, etnik azınlıklar, cinsiyet temelli gruplar) yönelik pozitif ayrımcılık politikalarının öne çıktığını görüyoruz. Bu “eşitlik” politikaları, sistemin temelindeki piyasacı ve eşitsizlik üreten ana omurgayı değiştirmekten ziyade, temsiliyet krizini yönetmeye yönelik geçici çözümler olarak görülse de toplumsal ve bireysel sonuçlarının önemli olduğunu düşünüyorum.

2. Dünyada Kamu Yönetimini Şekillendiren Küresel Eğilimler

Bugün dünya genelinde kamu yönetiminin geleceğini şekillendiren ve devletleri zorlayan dört ana eğilimden söz etmek mümkündür:

Birincisi: Otoriterleşme Eğilimi ve Sivil Alanın Daralması. Dünyanın pek çok ülkesinde, yürütme gücünün giderek merkezileştiğine, yargı bağımsızlığının zayıfladığına ve medya ile sivil toplum üzerindeki baskıların arttığına tanık oluyoruz. Bu sadece Doğu toplumlarına özgü bir durum değildir; Amerika Birleşik Devletleri’nde dahi başkanlık kararnamelerinin kullanım sıklığının artması, yasa organının bypass edilerek yürütmenin alanının genişletilmesi, bu otoriterleşme eğiliminin küresel bir yansımasıdır. Latin Amerika’dan Avrupa’ya uzanan bu dalga, kamu yönetiminin tarafsızlık, şeffaflık ve denetim ilkelerini görünmez kılacak en büyük unsurdur. Devlet aygıtı, giderek toplumun değil, iktidarın bekasını önceleyen bir güvenlik aygıtına dönüşmektedir.

İkincisi: Dijitalleşme, Yapay Zeka ve Gözetim Toplumu. Dijital dönüşüm ve yapay zeka teknolojileri, kamu hizmetlerinin sunumunda hız ve etkinlik sağlasa da, beraberinde çok ciddi etik ve yönetsel riskler getirmektedir. E-devlet uygulamaları yaygınlaşırken, algoritmik karar alma süreçleri, veri güvenliği ve “gözetim toplumu” tartışmaları kamu yönetiminin yeni sınav alanları olmuştur. Dijitalleşme, vatandaşın hayatını kolaylaştıran bir araç olmaktan çıkıp, devletin yurttaş üzerindeki denetimini artıran bir “dijital panoptikon”a dönüşme riski taşımaktadır. Ayrıca, dijital uçurum nedeniyle teknolojiye erişimi olmayan yoksul kesimlerin kamu hizmetlerinden dışlanması sorunu da büyümektedir.

Üçüncüsü: Enerji Krizi ve Stratejik Kaynak Yönetimi. Rusya-Ukrayna savaşı gibi jeopolitik gelişmeler, enerji güvenliğinin ne denli hayati olduğunu, enerji politikalarının sadece teknik bir mesele olmadığını acı bir şekilde göstermiştir. Enerji bağımlılığı, devletlerin egemenlik alanını daraltan bir faktör haline gelmiştir. Kamu politikalarının sürdürülebilirlik ve yeşil dönüşüm ekseninde yeniden yapılandırılması zorunlu hale gelmiştir. Enerji yönetimi, artık kamu yönetiminin en stratejik başlıklarından biridir.

Dördüncüsü: İklim Krizi ve İnsani Kriz Kapasitesi. İklim değişikliği kaynaklı afetler, kuraklık, gıda güvenliği sorunları ile savaşlar ve ekonomik çöküşler nedeniyle yaşanan kitlesel düzensiz göç hareketleri, “insani kriz” kavramını kamu yönetiminin merkezine oturtmuştur. Kamu yönetimi artık sadece rutin hizmetleri (çöp toplama, yol yapma vb.) sunan bir yapı olamaz. Devletler; pandemilere, sel ve deprem gibi afetlere, kitlesel göç dalgalarına anında ve etkin müdahale edebilecek bir “insani kriz yönetimi kapasitesine” sahip olmak zorundadır. COVID-19 pandemisi, dünyanın en gelişmiş ülkelerinin bile bu kapasitelerinin ne kadar yetersiz olduğunu göstermiştir. İnsani krizlere hazırlık, sadece teknik bir donanım meselesi değil, aynı zamanda en kırılgan toplumsal grupları (kadınlar, çocuklar, engelliler, yaşlılar, yoksullar vb.) koruyacak, eşitsizliği derinleştirmeyi engelleyecek bir meseledir.

3. Türkiye’de Kamu Yönetiminin Dönüşümü: Sistemik Kırılma ve Sonuçları

Türkiye özeline döndüğümüzde, kamu yönetiminin geçirdiği dönüşümü, siyasal sistemdeki kırılma noktalarıyla birlikte okumak zorundayız. 1980 sonrası başlayan neoliberal dönüşüm, “etkinlik”, “verimlilik” ve “performans” gibi piyasa kavramlarını kamuya yerleştirmişti. Ancak asıl yapısal ve rejime ilişkin kırılma, 2017 Anayasa değişikliği ve ardından gelen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile yaşanmıştır.

Bu sistem değişikliğiyle birlikte, yürütme gücü tek bir kişinin elinde toplanmıştır. Cumhurbaşkanının doğrudan kararname çıkarma yetkisiyle donatılması, kamu yönetimini siyasal sistemin doğrudan bir uzantısı ve aparatı haline getirmiştir. Bu yapı, siyaset bilimi literatüründe Latin Amerika örneklerinde gördüğümüz “Delegasyoncu Demokrasi” veya “Hiper-Başkanlık” modelleriyle büyük benzerlikler taşımaktadır. Örneğin Şili’de de başkanın geniş kararname yetkileri vardır ve sistem üniterdir. Ancak Latin Amerika’da dahi genellikle parlamento-nun veya yargının belirli denetim mekanizmaları işlerken, Türkiye’deki modelde denge ve denetleme mekanizmaları neredeyse tamamen ortadan kalkmış, yürütme üzerindeki frenler boşalmıştır.

Bu yeni kurumsal mimarinin Türkiye’de yarattığı temel sorunları başlıklar halinde inceleyelim:

a) Aşırı Merkezileşme ve Kurumsal Hafızanın Silinmesi. Karar alma süreçleri Cumhurbaşkanlığı Sarayı'nda (Külliyeye) merkezileşmiştir. Bakanlıklar, politika üreten ve uygulayan icracı makamlar olmaktan çıkarılmış, Cumhurbaşkanlığına bağlı ofisler ve politika kurulları aracılığıyla ikincil konuma itilmiştir. Bakanlar, siyasal sorumluluğu olan figürler olmaktan çıkıp, "atanmış sekreterler" konumuna indirgenmiştir. Bu durum, bürokrasinin inisiyatif alma kapasitesini yok etmiş, "yukarıdan talimat bekleme" hastalığını kronikleştirmiştir. Sık değişen kararname ve yap-boz tahtasına dönen teşkilat yapılarıyla, devletin yüz yıllık kurumsal hafızası ve gelenekleri silinmiştir.

b) Yerel Demokrasinin Tasfiyesi ve Kayyum Rejimi. Merkezileşme eğilimi, yerel yönetimler üzerinde kurulan baskıyla kendini en sert şekilde göstermektedir. Yerel yönetimlerin yetki alanları daraltılırken; seçilmiş belediye başkanlarına yönelik yargısal tacizler, tutuklamalar, görevden almalara ve kayyum atamaları, yerel demokrasinin son kırıntılarına da yol açmıştır. Halkın iradesiyle seçilen yöneticilerin idari kararlarla görevden alınması ve yerlerine devlet memurlarının atanması, kamu yönetiminin meşruiyet krizini derinleştirmektedir. Bu uygulama, seçme ve seçilme hakkının fiilen askıya alınması anlamına gelmektedir.

c) Liyakatin Çöküşü, Sadakat ve Siyasallaşma. Kamu istihdam rejiminde yaşanan dönüşüm, belki de toplumsal dokuda en ağır tahribatı yaratan alandır. Liyakat ilkesi rafa kaldırılmış, yerini siyasal iktidara sadakat almıştır. Mülakat sistemi, partizan kadrolaşmanın bir eleme aracı haline gelmiştir. Gençler arasında yayılan "Ne kadar çalışırsam çalışayım, torpelim yoksa atanamam" algısı ve umutsuzluk, sadece yönetsel bir sorun değil, çok ciddi bir sosyal krizdir. Kamu istihdamı, tarihsel olarak Türkiye'de dikey sosyal hareketliliğin (sınıf atlanmanın) en önemli aracıydı; bugün bu kanal tıkanmıştır. Bu durum, "toplumsal mobilizasyonu" durdurmakta ve gençleri ülkeye yabancılaştırmaktadır. Bürokratik profesyonelliğin yerini siyasal sadakatin alması, kamu hizmetlerinin tarafsızlığını ve niteliğini aşındırmaktadır.

d) Dijitalleşme ve Güvenlik Sorunu. Türkiye'de e-devlet altyapısı güçlüdür ve dijitalleşme yaygındır. Ancak bu süreç, şeffaflık, hesap verebilirlik ve demokratik katılımı değil, daha çok "hizmet sunumu" ve "gözetim" odaklı ilerlemiştir. Veri güvenliği konusunda yaşanan zafiyetler, kamu yöneticilerinin elektronik imzalarının kopyalanarak sahte diplomalar ve belgeler üretilmesi gibi yakın zamanda basına yansıyan skandallar, dijitalleşmenin denetimsiz bir alana dönüşüğünü göstermektedir. Dijitalleşme, yolsuzluğu önleyen bir şeffaflık aracı olarak kurgulanması gerekirken, sahteciliğin dijitalleştiği bir mecra haline gelme riski ile karşı karşıyadır.

e) Toplumsal Eşitsizlik ve Sosyal Devletin Çöküşü. Kamu yönetiminin işletme mantığıyla şekillendirilmesi, sosyal eşitliği geri plana itmiştir. Devlet, anayasal bir zorunluluk olan "sosyal devlet" ceketini çıkarmıştır. Bu boşluk, yerel yönetimlerin ve belediyelerin sosyal yardım programlarıyla kapatılmaya çalışılmaktadır. Ancak merkezi yönetimin sosyal alandan çekilmesi, sınıfsal kutuplaşmayı ve yoksulluğu derinleştirmektedir. Belediyeler, insanları hayatta tutmaya çalışan bir "yoksulluk yönetimi" işlevi görmek zorunda kalmıştır.

Bu durumun en somut ve trajik örneğini COVID-19 pandemisi sürecinde yaşadık. Pandemi, kamu yönetiminin kriz yönetimi kapasitesini test eden tarihi bir süreçti. Ancak merkezi yönetim, krizi toplumsal dayanışma ile yönetmek yerine,

muhalefet partisine mensup büyükşehir belediyelerinin (özellikle Ankara ve İstanbul) yardım kampanyalarını engellemeyi tercih etti. Belediyelerin topladığı bağışlara İçişleri Bakanlığı ve Valilikler eliyle el konulması, yardım hesaplarının bloklanması; kamu yönetiminin nasıl siyasallaştığının ve “parti devleti” mantığının halk sağlığının bile önüne geçtiğinin en çarpıcı örneğidir. Buna rağmen yerel yönetimler; “askıda fatura”, yaşlı bakım destekleri, eğitim paketleri, kent-sel tarım destekleri gibi yaratıcı çözümlerle merkezi yönetimin bıraktığı boşluğu doldurmaya ve sosyal devletin onurunu kurtarmaya çalışmışlardır.

Uluslararası veriler de Türkiye’deki bu gerilemeyi teyit etmektedir. OECD verilerine göre Türkiye, kamu yönetiminde kadın temsili ve bütçe şeffaflığı konularında ortalamaların oldukça gerisindedir. Karar alma mekanizmalarında kadınların yeterince temsil edilmemesi, kamu politikalarının kapsayıcılığını sınırlandırmakta; bütçe şeffaflığının olmaması ise kamu kaynaklarının (vergilerinin) nereye harcandığının denetimini imkânsız hale getirmektedir.

4. Reform Alanları ve Gelecek Perspektifi: Ne Yapmalı?

Tüm bu tablo, Türkiye’nin önünde duran reform ihtiyacının sadece teknik, idari veya mevzuatla ilgili bir düzenleme olmadığını göstermektedir. Sorun sistem-seldir, politiktir ve zihniyetle ilgilidir. Kamu yönetimi reformlarının demokratik, etik ve toplumsal ilkelerle yeniden düşünülmesi gerekmektedir. Bu noktada, geleceğin kamu yönetimini inşa etmek için dört temel reform alanı öne çıkmaktadır:

Birincisi: Sadakat Yerine Liyakat. Kamu istihdamında mülakatın kaldırılarak, işe alım ve terfi süreçlerinin tamamen objektif kriterlere, bilgiye ve liyakate bağlanması şarttır. “Bizden olan” değil, “iş bilen”in göreve geldiği bir sistem, hem kurumsal verimliliği artıracak hem de toplumdaki adalet duygusunu ve gençlerin geleceğe olan inancını onaracaktır.

İkincisi: Katılımcı Politika Yapımı. Politika yapım süreçlerinin “Saray” koridorlarından ve kapalı kapılar ardından çıkarılarak; sivil toplumun, meslek odalarının (TMMOB gibi), akademinin ve yurttaşların katılımına açılması gerekir. Karar alma süreçlerinin demokratikleşmesi, kamu politikalarının meşruiyetini artıracak ve hatalı kararların (örneğin doğayı tahrip eden enerji projelerinin) önüne geçilmesini sağlayacaktır.

Üçüncüsü: Toplumsal Eşitlik Temelli Hizmet. Kamu hizmetlerinin kâr odaklı piyasa mantığından kurtarılarak, hak temelli ve toplumsal eşitliği gözeten bir anlayışla sunulması gerekmektedir. Devlet yeniden sosyal niteliğine kavuşmalı, eğitim, sağlık ve enerji gibi temel haklar ticari meta olmaktan çıkarılmalıdır.

Dördüncüsü: İnsani Kriz Kapasitesinin Geliştirilmesi. İklim krizi, pandemiler, afetler ve göç hareketleri gibi belirsizliklerle dolu bir geleceğe karşı, kamu yönetiminin “insani kriz kapasitesi” güçlendirilmelidir. Afet anında siyasi rekabetin ve engellemelerin değil, koordinasyonun ve insan hayatının öncelendiği; dirençli kentlerin ve kurumların inşa edildiği bir yapı kurulmalıdır.

Son söz olarak şunu vurgulamak isterim: Kamu hizmeti, bir ticari faaliyet, bir lütfet veya bir iktidar aracı değil; topluma karşı bir sorumluluktur. Daha adil, daha kapsayıcı, kamucu, daha şeffaf ve liyakatli bir kamu düzeni için sadece teknik çözümler yeterli değildir; bunun için düşünmeye, üretmeye, örgütlenmeye ve cesaretle konuşmaya ihtiyacımız var.

SIYASAL SİSTEM VE DÜZEN AÇISINDAN TÜRKİYE’NİN YÖNETSEL DURUMU

Doç. Dr. Ozan ZENGİN^{1*}

“Siyasal düzen”, üretim biçimine, toplumsal formasyona denk düşen geniş kapsamlı bir kavramdır. İktisadi, siyasal, kültürel ve yönetsel her türlü kurumsal yapıyı ve bu yapılara bağlı ilişkileri içerir. Feodalizm, kapitalizm, sosyalizm gibi insanlık tarihinin birkaç yüzyıllık dönemlerine tekabül eden düzenlerdir. Her siyasal düzen tarihsel koşullara bağlı olarak kendine has üretim ve bölüşüm ilişkisine ile bunu tamamlayan yaşam felsefesine sahiptir (bkz. Eroğul, 1990: 128-139).

“Siyasal sistem” ise yerleşik siyasal düzenin kurumsallaşmasına ve işleyişine dair yönetsel mekanizmaları, araçları ve ilkeleri anlatır. Devletin şekliyle (üniter, federal vb.) birlikte egemenliğin hangi organlarca nasıl kullanılacağına karar vermeyi içerir. Siyasal parti düzeni, seçim sistemleri gibi hususlarla birlikte hükümet sisteminin (parlamentar, başkanlık, yarı-başkanlık) niteliği belirleyicidir.

Bu çalışmanın ilk ayağı, Türkiye kapitalizminin yani siyasal düzeninin kısa tarihsel analizidir. Ekonomi politik bir bakış açısıyla bu analiz, Türkiye’nin kapitalistleşme serüvenini, üretim ilişkilerini, sınıfsal yapısını ve devletin bu sosyo-ekonomik yapı içindeki konumlanışını içerecektir. Türkiye’de sermaye birikim rejiminin devletin idari yapısını nasıl şekillendirdiği tarihsel bir perspektifle ele alınacaktır.

İkinci ayak ise siyasal sistem değerlendirmesi olacaktır. Türkiye’de yakın zamanda parlamenter sistemden başkanlık sistemine geçiş yaşanmıştır. Sistem değişikliği, yürütme ile yasama ve yargı organları arasındaki ilişkileri etkilemekle birlikte Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi (CHS) ile yönetsel yapıda da önemli değişiklikler olmuştur. Devlet mimarisindeki ve yönetsel işleyişteki meydana gelen değişiklikler kamuoyunda hak ettiği değeri bulamamıştır.

Bugünkü siyasal ve yönetsel dönüşümün kökleri geçmişe dayanmaktadır. Türkiye’de sosyo-ekonomik düzenin kuruluşu, Türkiye’nin kapitalistleşme serüveni, egemen kesimler ile devlet arasında kurulan ilişkinin seyri devletin rolünün ve işlevinin anlaşılmasında elzemdir. Zaman, Atatürk Cumhuriyeti’nin kazanımlarının bir bir yitirildiği, başka bir Cumhuriyet kurma çabalarının hız kazandığı bir dönemdir. Halkçı ve kamucu Cumhuriyetin ilkelerini, değerlerini ve ilerici uygulamalarını hatırlamak ve savunmak, günümüz koşullarına uyarlamak hepimizin görevi olmalıdır.

Cumhuriyetin Kurucu Felsefesi ve Devletçilik (1923-1946)

1923 Cumhuriyeti, emperyalizme karşı verilen bir bağımsızlık savaşının ardından kurulan, Aydınlanma ve bilimin ışığında şekillenen halkçı bir Cumhuriyet projesidir (bkz. Şahinkaya, 2022: 35-64). Bu proje, sadece saltanatın kaldırılıp Cumhuriyetin ilan edilmesinden ibaret bir rejim değişikliği değildir. Yoksul, cahil bırakılmış, savaşlardan yorgun düşmüş bir köylü halkı “yurttaş” kimliğiyle donatma, özgürleştirme, kalkındırma ve modern dünyanın onurlu bir üyesi yapma mücadelesidir. O dönemin temel derdi, yüzyıllardır süregelen

1 * Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü

feodal kalıntıları tasfiye etmek, ümmetten millete geçmek ve bağımsız bir ulusal ekonomi inşa etmektir. Askeri bağımsızlığı, siyasal ve ekonomik bağımsızlıkla taçlandırmaktır.

1923-1946 dönemi incelendiğinde, özellikle 1929 Büyük Buhranı sonrasında devletin ekonomideki rolü stratejik bir tercihle “Devletçilik” ilkesi ekseninde şekillenmektedir (bkz. Boratav, 2006: 50-93, 139-144; Boratav, 2014: 59-67; Kayra, 2018: 238-247). Ancak buradaki “Devletçiliği”, yaygın kabul gören anlatı çerçevesinde “özel sermaye yetersizliğinden kaynaklanan zorunlu, geçici bir karma ekonomik model” olarak okumak eksik ve yanıltıcıdır. O dönemin belgelerine, tartışmalarına ve uygulamalarına bakıldığında; Kemalist kadroların/aydınların (asker, bürokrat, memur ve akademisyen) liberalizme ve kapitalizme mesafeli duran, Batı’nın sömürü düzenini reddeden, o dönemde Sovyetler Birliği’nden destek alan ancak kendine özgü, toplumsal ve kamucu karakteri baskın “özgün bir model” arayışında oldukları görülmektedir (bkz. İnönü, 1933: 4-6; Kuruç, 2025: 335-349, 390-395, 417-444; Avcioğlu, 2024: 299-342.).

Bu dönemde devlet; “öncü devlet”, “üretken devlet” ve “yatırımcı devlet” kimliğiyle sahnededir (bkz. Kongar ve Kalkandelen, 2022: 60-170). Ticaret ve zanaat ağırlıklı küçük meta üretimini sanayileşme yoluna sokmaya çalışan bir devlet söz konusudur. Millileştirme uygulamaları, kamu iktisadi teşebbüslerinin (KİT’lerin), Sümerbank’ın, Etibank’ın, şeker fabrikalarının vb.’nin, Sanayi ve Maadin Bankası’nın, İktisat Vekaleti’nin, Merkez Bankası’nın kurulması, İstatistik Umum Müdürlüğü’nün (bugünkü TÜİK’in) hayata geçirilmesi, I. Sanayi Planı’nın yapılması, ülkenin demiryolu ağlarıyla örülmesi devletin sadece düzenleyici değil, bizzat planlayan ve üreten bir güç olduğunu gösterir.

Devletin kurduğu bu tür işletmeleri salt iktisadi kapsamda değerlendirmek haksızlık olur. Bu kuruluşlar aynı zamanda bulundukları bölgeleri okuluyla, kütüphanesiyle, sosyal tesisleriyle, tiyatrolarıyla, spor salonlarıyla dönüştüren birer sosyal kalkınma ve modernleşme hamleleridir.

Devlet, sadece ekonomide değil, toplumsal alanda da dönüştürücü bir güçtür. Halifeliğin kaldırılması, Tevhid-i Tedrisat Kanunu (eğitim birliği), Medeni Kanun’un kabulü, halkevlerinin, halkodalarının, köy okullarının ve enstitülerinin kurulması gibi devrimci adımlarla; tebaa kültüründen yurttaş kültürüne geçiş hedeflenmiştir. Hedef, feodalizmin tasfiyesi ve aydınlanmış bir toplum yaratmaktır.

Toprak Reformu (Çiftçiye Topraklandırma Kanunu) girişimi, bu mücadelenin en kritik halkasıydı. Ancak ne yazık ki, toprak ağalarının ve eşrafın direnciyle bu reform tamamlanamamış, feodal yapılar tam olarak çözülememiştir. Bu durum, ilerleyen yıllarda karşı devrimci dinamiklerin beslenmesine ve Cumhuriyet devrimlerinin aşındırılmasına zemin hazırlamıştır.

Karşı Devrim Süreci ve Emperyalizme Eklemlenme (1946-1960)

Cumhuriyetin bu bağımsızlıkçı ve kamucu rotası, II. Dünya Savaşı sonrası ve çok partili hayata geçişle birlikte makas değişikliğine uğramıştır (bkz. Avcioğlu, 2022: 349-375). 1946 sonrası dönem, Türkiye’nin ABD hegemonyasındaki Batı bloğuna eklemlendiği, NATO üyeliği, Truman Doktrini ve Marshall Yardımlarıyla birlikte bağımsızlıkçı çizgiden uzaklaştığı bir dönemdir (Atılğan, 2015: 397-405).

Bu dönemde, “Komünizmle Mücadele” adı altında yürütülen Soğuk Savaş politikaları, içeride sol düşüncenin, kamucu aklın, modernleşmeye dönük devrimlerinin ve köy enstitüleri gibi özgün kurumların baskılanmasına yol açmıştır. Türkiye’ye uluslararası işbölümünde biçilen rol değişmiştir. Thornburg Raporu gibi yabancı uzman raporlarıyla Türkiye’ye; “Siz sanayileşmeyin, ağır sanayiye girmeyin, demiryolu yapmayın; siz bir tarım ülkesisiniz, tarıma ve karayollarına odaklanın” denilmiştir. Türkiye, Batı’nın açık pazarı ve hammadde tedarikçisi konumuna itilmiştir (bkz. Avcioğlu, 2022: 378-391).

1950-1960 arası Demokrat Parti dönemi, bu eksen kaymasının kristalize olduğu yıllardır. Ticaret sermayesinin, büyük toprak sahiplerinin (ağaların), taşra eşrafının ve karayolları hamlesiyle yeni palazlanan müteahhit sınıfının devlet yönetiminde etkin olduğu bir dönemdir (bkz. Boratav, 2014: 105-106; Avcioğlu, 2022: 402-407). Planlama fikrinin reddedildiği, popülizmin hakim kılındığı, “her mahallede bir milyoner yaratma” hayaliyle toplumsal eşitsizliklerin derinleştiği bir süreç yaşanmıştır. Dinci gericilik ve karşı devrim yükselişe geçmiş, Cumhuriyetin laik ve aydınlanmacı değerleri aşındırılmıştır. Siyasal İslamcı iktidarlar bu dönemden el almıştır.

Planlı Dönem ve Sosyal Devlet (1960-1980)

1960-1980 dönemi ise, Türkiye’nin siyasal tarihinde farklı bir parantez açmıştır. 27 Mayıs darbesi sonrası hazırlanan 1961 Anayasası, Türkiye tarihinin en özgürlükçü ve ilerici anayasası olarak, “Sosyal Devlet”i, planlamayı ve Anayasa Mahkemesi’ni anayasal güvence altına almıştır.

Bu dönemin en belirgin özelliği planlama fikrinin devlete geri dönmesidir. Devlet Planlama Teşkilatı’nın (DPT) kurulması, Beş Yıllık Kalkınma Planlarının hazırlanması, devletin ekonomiye rasyonel ve toplumcu bir perspektifle müdahale etmesini sağlamıştır. “İthal ikameci sanayileşme” stratejisi izlenmiş; yerli sanayinin korunması, ara malların ve yatırım mallarının içeride üretilmesi hedeflenmiştir. KİT’ler bu dönemde sanayileşmenin lokomotifine olmaya devam etmiştir.

Aynı zamanda, 1961 Anayasası’nın sağladığı sendika, grev ve toplu sözleşme hakkıyla emek hareketi (DISK, Türk-İş) tarihsel bir güç kazanmıştır. Sınıf siyaseti, meclise girmiş (TİP), toplumsal muhalefet yükselmiştir. Bu dönemde reel ücretler artmış, işçi sınıfının milli gelirden aldığı pay büyümüştür.

Bu dönemde özel sektör, montaj sanayileşme sanayiciliği öğrenmeye başlamış, uluslararası sermaye ile sanayileşme yönünde işbirlikleri yapmıştır. Ticaret sermayesi, sanayi sermayesine dönüşme yoluna girmiştir (bkz. Avcioğlu, 2022: 503-578; 593-608).

Ancak 1970’lerin sonuna gelindiğinde küresel petrol krizinin çıkması, kar oranlarının düşmesi ve sermaye birikim modelinin tıkanması Türkiye’yi de kasa sürüklemiştir. Sermaye sınıfı, yükselen işçi hareketinden, grevlerden ve artan ücretlerden rahatsız olmuş; “böyle gitmez” diyerek yeni bir düzen arayışına girmiştir. TUSİAD’ın o dönem gazetelere verdiği ilanlar, sermayenin siyasal iktidara ve mevcut düzene müdahale talebinin açık göstergesidir.

Neoliberal Yıkım ve Devletin Dönüşümü (1980-2002)

12 Eylül 1980 Darbesi Türkiye kapitalizmi, devlet düzeni ve toplumsal yapı için bir dönüm noktasıdır. Darbe, sadece siyasal bir müdahale değil, sermayenin

önündeki örgütlü ve yükselen “emekçi/iş sınıfı engeli”ni kaldırmak için yapılmış bir “sermaye darbesi”dir. Bu dönemin sürükleyici gücü ihracatçı sanayiciler, ticaret burjuvazisi ve yeni müteahhit-finans bileşimidir (bkz. Boratav, 2014: 145-158).

24 Ocak 1980 Kararları ile başlayan bu süreç, Türkiye’yi ithal ikameci modelden “ihracata dayalı büyüme” stratejisine ve küresel finans kapitalizmine entegre etmeyi hedeflemiştir. Bu dönüşüm, Turgut Özal liderliğindeki “liberal-muhafazakâr” ittifakla ve askeri rejimin baskı aygıtları kullanılarak hayata geçirilmiştir.

Özallı yıllarda ve 90’larda; “planlama” tasfiye edilmiştir. DPT ve kalkınma planları işlevsizleştirilmiş, “plan değil pilav istiyoruz” popülizmiyle kamusal akıl devletten kovulmuştur. DPT’nin yönlendirici rolü azalmış, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı-Maliye Bakanlığı-Merkez Bankası eksenli piyasa regülasyonu öne çıkmıştır. TUSİAD’ın etkisiyle Eximbank’la da tanışık olduk.

Washington Konsensus ekseninde IMF ve Dünya Bankası dayatmasıyla “yapısal ve sektörel uyarlama reformları” yapılmış, kamu hizmeti alanları daraltılmış, kamu işletmeciliği birikimi, kamu kaynakları piyasaya aktarılmış, kamunun yapabilme kabiliyeti yok sayılmıştır.

1984 yılından itibaren kamu iktisadi teşebbüslerin, kamunun elindeki üretim araçlarının, fabrikaların, limanların sermayeye devrine yönelik özelleştirme uygulamaları başlamıştır.²

Piyasa lehine deregülasyon ya da “serbestleşme” olarak anılan bu dönemde 1989’daki 32 sayılı Karar ile sermaye hareketleri serbest bırakılmış, Türk parası korumasız hale getirilmiş, Türkiye ekonomisi sıcak paraya, yüksek faize ve spekülatif sermayeye bağımlı kılınmıştır. Üretim ekonomisinden kumarhane kapitalizmine geçişin temelleri atılmıştır (bkz. Boratav, 2014: 158-169; Oğuz, 2012: 7).

Neoliberal ideoloji doğrultusunda emekçilerin kazanımları ellerinden alınmış, sınıf siyasetinin önüne geçilmiş, ücretler baskılanmış, sendikalara savaş açılmış, taşeronlaşma ve güvencesiz çalışma yaygınlaştırılmıştır. Ücretler baskılanarak, ihracat için ucuz işgücü cenneti yaratılmak istenmiştir.

1990’lı yıllarda sanayi ve finans sermayesinin birlikteliğinde sıcak para girişlerine dayalı ekonomik bir düzen kurulmuştur. Parçalı özelleştirmelerle KİT’ler çözülmüştür. 1994 yılında Özelleştirme Kanunu çıkmış ve akabinde de 1999’da Anayasaya özelleştirme ifadesi girmiştir. Bu politikaların yarattığı krizler, koalisyonlar, yolsuzluklar ve istikrarsızlıklar 90’lı yıllara damgasını vurmuştur.

Deregülasyon politikaları sonrasında devlet, üretken ve yatırımcı niteliğini kaybetmiştir. Küresel sermaye ve uluslararası kuruluşlar eliyle kurulan küreselleşme düzeninde devlet, minimal ama etkin bir devlet olmuştur. Uluslararası piyasayı ve ona eklenmiş ulusal piyasayı teşvik eden ve destekleyen, üretim yapmaktansa düzenleme ve denetleme rolünü üstlenen bir devlete dönüşmüştür.

2 1984’te kurulan Kamu İktisadi Teşebbüsleri Yüksek Kurulu ve 1986’da yürürlüğe giren Özelleştirme Kanunu (2983 Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun) ile gelir ortaklığı senedi, hisse senedi ve işletme hakkı devrinden oluşan özelleştirme yöntemleri tanımlanarak, Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu, Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi ve Kamu Ortaklığı Fonu kurulmuştur.

“Bağımsız idari otoriteler”, “üst kurullar”, “düzenleyici ve denetleyici kurumlar” denen yeni tip kamu kurumlarıyla yeni rejim inşa edilmiştir.

Özel sektör örgütlenme anlayışını kendisine kılavuz edinen, özel sektörünün üstünlüğünü kabul edip ona öykünen, dışarıya iş gördürmeyi hizmet ve maliyet etkinliği için kaçınılmaz olarak gören, güvencesiz, esnek ve performansa dayalı istihdam biçimini benimseyen “Yeni Kamu İşletmeciliği” anlayışı dönemin baskın yönetim anlayışıdır. Bu anlayış özel sektörün ve özel sektörle dirsek temasında olan sivil toplum kuruluşların karar alma sürecine ve uygulama sürecine katılımını öngören “Yönetişim” yaklaşımıyla bütünlük kazanmıştır. “Yerelleşme” söylemiyle de toplumsal tabana yayılmıştır.

AKP Dönemi: Cumhuriyet Birikiminin Tasfiyesi ve Devletin Sıfırlanması

2002 yılında iktidara gelen Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP), 2001 krizinin yarattığı ekonomik ve siyasal enkaz üzerinde yükselmiştir. “Milli Görüş gömleğini çıkardık” diyerek küresel sermayenin ve Batı’nın desteğini alan AKP, neoliberalizmin en vahşi uygulamalarını, siyasal İslamcı bir ajanda ile birleştirerek “Yeni Türkiye” projesini hayata geçirmiştir (bkz. Yıldırım, 2010: 101-106; 112, 180-208; Saraçoğlu ve Yeşilbağ, 2015: 900-914).

Avrupa Birliğine katılım süreci, Kopenhag Kriterleri gibi uluslararası meşruiyet kaynaklarının ve Atatürk Cumhuriyetiyle hep sorunu olan II. Cumhuriyetçi, “liberal sol” kesimin desteğiyle AKP, bu dönem rüzgarı arkasına almıştır.

Cumhuriyet tarihi boyunca halkın vergileriyle, dışıyla tırnağıyla yaratılan kamusal birikim, kamusal varlıklar “babalar gibi satarım” zihniyetiyle elden çıkarılmıştır. Türkiye tarihindeki toplam 73 milyar dolarlık özelleştirmenin yaklaşık 66 milyar dolarlık kısmı (%90’ı) AKP döneminde yapılmıştır.³ TÜPRAŞ, PETKİM, TEDAŞ, enerji santralleri, limanlar, Türk Telekom, TEKEL, TÜGSAŞ, SEKA, şeker fabrikaları ve daha birçok kamu işletmesi yerli ve yabancı sermayeye altın tepside sunulmuştur. Bu sadece bir mülkiyet devri değildir; devletin ekonomiye müdahale etme, piyasayı düzenleme, istihdam yaratma ve bölgesel eşitsizlikleri giderme yeteneğinin yok edilmesidir.

AKP döneminde finans-inşaat-ihracatçı sanayi üçgeni kurulmuştur. İslami sermaye gruplarıyla Cumhuriyet, “inşaat/müteahhitler cumhuriyeti”ne dönüştürülmüştür (bkz. Saraçoğlu ve Yeşilbağ, 2015: 887-894). TÜSİAD’ın yanında MÜSİAD da yükselişe geçmiştir. Büyükşehir belediyeleri eliyle tarikat ve cemaatlerin açık ve örtük finansal desteğiyle kentsel dönüşüm projelerine ağırlık verilmiştir. Rant ekonomisi, başat ekonomik faaliyet haline gelmiştir. Sanayileşme, teknolojik üretim ve tarımsal kalkınma yerine; kentsel rant, mega inşaat projeleri ve doğanın/kentlerin metalastırılması üzerine kurulu bir birikim rejimi tercih edilmiştir. TOKİ, Milli Emlak Genel Müdürlüğü, İller Bankası gibi kurumlar ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, bu rant mekanizmasının merkezine yerleştirilmiştir. “Ahhap-çavuş kapitalizmi”yle (crony capitalism) iktidara yakın belirli sermaye grupları kamu ihaleleri, Hazine garantili projeler (KÖİ) ve imar rantlarıyla beslenerek devasa servetlere kavuşturulmuştur.

Bu dönemde öne çıkan diğer bir özellik, sosyal devletin yokluğunda neoliberal ve dinci bir popülizmle yoksulluğun yönetimidir (bkz. Mudde ve Kaltwasser, 2019: 14-20; Yıldırım, 2010: 164, 189, 204). Neoliberal politikalarla yara-

3 <https://www.oib.gov.tr/turkiyede-ozellestirme>

tilan işsizlik ve yoksulluk, AKP tarafından bir “yönetim aracı”na dönüştürülmüştür. Sosyal devletin “hak temelli” yapısı tasfiye edilmiş; yerine tarikatlar, cemaatler, vakıflar ve iktidar partisi belediyeleri aracılığıyla yürütülen, keyfiliğe dayalı bir “sosyal yardım” ve “sadaka” ağı kurulmuştur. Bu mekanizmayla AKP, yoksulluğu ortadan kaldırmayı değil; yoksulları iktidara bağımlı hale getirip onları birer “oy deposu” olarak kontrol etmeyi amaçlamaktadır (Saraçoğlu ve Yeşilbaş, 2015: 884).

Türkiye’de 2025 yılı itibarıyla yaklaşık beş milyon hane çeşitli nakdi ve aynı yardımlar almaktadır. Devlet bütçesinin %6’sı sosyal yardım ödemelerine gitmektedir.

DİSK-AR’a göre Türkiye’de 11,2 milyon işçi (%62,5) asgari ücretin %20 fazlası ve altında ücret ile çalışırken 13,5 milyon işçi (%75,8) ise asgari ücretin %50 fazlası ücrete çalışmaktadır (2025: 17, 63).

Türkiye gelir adaletsizliğinin üst seviyede olduğu ülkelerden birisidir. OECD ve Eurostat verilerine göre sosyal transfer ödemeleri hariç Türkiye 0,47 gini katsayısıyla gelir adaletsizliğinde ilk sıralarda gelmektedir (OECD, 2025: 7). TÜİK verilerine göre Türkiye’nin en zengin %20’lik kesimi, milli gelirin yaklaşık %50’sine; en düşük %20’lik kesimi ise yaklaşık %6’sına sahiptir. Daha da spesifik hale getirirsek en zengin %5’lik kitlenin geliri, tüm ülke değerinin yaklaşık %24-25’ine tekabül etmektedir.⁴

AKP iktidara geldikten bir yıl sonra Yeni Kamu İşletmeciliği, Yönetişim ve Yeterleşme söylemlerini somutlaştıracak bir kamu yönetimi reformuna girişmiştir. Kamuoyunda kamu yönetimi temel kanunu diye adlandırılan 5227 sayılı Kanun⁵’la federatif bir kurguyu anımsatırcasına merkezi yönetim-yerel yönetim arasında görev paylaşımı yapmıştır. Adalet, savunma, güvenlik, istihbarat, dış ilişkiler ve dış politika, maliye, hazine, dış ticaret, gümrük hizmetleri ile piyasalara ilişkin düzenleme, milli eğitim, diyanet, sosyal güvenlik, tapu ve kadastro, nüfus ve vatandaşlıkla ilgili görevler sayılarak merkezi yönetime özgülenmiş ve bunun dışındaki hizmet alanlarında yerel yönetimler genel yetkili kılınmıştır.

Özel sektöre iş gördürme, ihalecilik, taşeronlaşma, şirketleşme, kamu-özel ortaklıkları bu dönemde hız kazanmış ve yerleşik hale gelmiştir.

Köy Kanunu dışında yerel yönetim kanunları Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı’na uyumlu olacak şekilde yenilenmiş; büyükşehir belediyesi reformlarıyla yeni tip bölgeler yaratılmış, mülki idare, kolluk hizmetleri ve terörle mücadele alanlarına sıkıştırılmış; yerel yönetimler aracılığıyla piyasalaşma uygulamaları ve piyasaya kaynak aktarımı derinleşmiş; 30 büyükşehir belediyesi ve 26 bölgedeki kalkınma ajanslarıyla yabancı sermaye çekebilmek ve yatırımcılık potansiyelini artırabilmek temel hedef olmuştur. Köy Kanunu yenilenmese de yaklaşık 16 bin köy, belediye reformlarından etkilenmiş ve tüzel kişiliklerini kaybederek yerel yönetim birimi olmayan mahallelere dönüştürülmüşlerdir. Büyükşehir belediyesi olan illerdeki İl Özel İdareleri de kapatılmıştır. Dolayısıyla

4 <https://veriportali.tuik.gov.tr/press/53993>

https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Living_conditions_in_enlargement_countries

https://www.oecd.org/en/publications/oecd-economic-surveys-turkiye-2025_d01c660f-en.html

5 Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun, Kabul Tarihi: 15.07.2004.

köylerin boşalması süreci hızlanmış ve tarımsal üretim kapasitesi gerilemiştir.

KHK'larla bakanlıklar üzerinde sık sık değişiklikler yapılmıştır. Siyasi kimlikli bakan yardımcılığı makamı oluşturularak mesleki uzmanlık bilgisine dayalı müsteşarlık örgütlenmesi yara almıştır.

Girişimci, rekabetçi, bölgeci, (ulusal düzeyde makro planlamadan ziyade) stratejik planlı devlet anlayışı çerçevesinde bürokratik zihniyet değişmiş, DPT Kalkınma Bakanlığı dönüşmüştür.

Siyasal Sistemin Dönüşümü: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Yeni Devletin İnşası

Tüm bu sosyo-ekonomik dönüşüm, başkanlık sistemini ve otoriter merkeziyetçi bir devlet yapılanmasını çağırmıştır. 16 Nisan 2017 Referandumu ile kabul edilen Anayasa değişiklikleri ve bir yıl sonra ardından gelen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi (CHS) yönetim anlayışımızda kırılmaya sebebiyet vermiştir. Siyasal (hükümet) sistem(i) değişikliği, sadece teknik yönetsel bir model değişikliği değil, Cumhuriyetçi devletin genetiğine yapılmış bir müdahaledir.

CHS ile yürütme tek başlı olmuş, yürütmenin yasama ile bağı kopmuştur. Egemenliğin asıl tecelli ettiği organ olan parlamento işlevsizleştirilmiştir. Yeni sistemde yürütme yetkisi tamamen ve tek başına Cumhurbaşkanında toplanmıştır. Başbakanlık kapatılmış ve merkezi siyasi otorite olan Bakanlar Kurulu kaldırılmıştır. Artık bakanlar, meclise karşı siyasi sorumluluğu olan, meclis içinden çıkan siyasi figürler değil; Cumhurbaşkanı tarafından atanan, ona karşı sorumlu olan ve istendiğinde görevden alınan "atanmış sekreter" konumuna düşmüşlerdir.

Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri (CBK) aracılığıyla sıklıkla düzenleme yapılarak yasama organı geri plana itilmiştir. Parlamentonun varlık sebeplerinden ve vazgeçilmezlerinden biri olan "bütçe hakkı" Cumhurbaşkanı lehine sorgulanır hale gelmiştir (Anayasa md. 161/4). Bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamadığı ve geçici bütçe kanununun da çıkarılmadığı durumda, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilmesine göre artırılarak uygulanmaktadır. Daha yalın ifade edilirse Cumhurbaşkanının hazırladığı bütçe kanun teklifini TBMM onaylamazsa da Cumhurbaşkanı gelir elde etmeye ve harcama yapmaya dair faaliyetler yürütebilmektedir.

Yeni sistemde, devletin omurgası olan bakanlıklar Cumhurbaşkanlığı teşkilatı kapsamında tanımlanmış ve kanun yerine düzenleyici bir işlem olan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kurulmuşlardır. Devlet teşkilatlanmanın ağırlık noktası, bakanlıklardan Cumhurbaşkanlığına kaydırılmış, politika kurulları ve yatırım ve finans ofisiyle politika belirleme süreci bakanlıkların elinden alınmış ve bakanlıklar icracı konuma indirgenmiştir.

CHS'de Strateji ve Bütçe Başkanlığı (eski DPT benzeri kurum), Türkiye Varlık Fonu, Diyanet İşleri Başkanlığı, MİT, Savunma Sanayii Başkanlığı, İletişim Başkanlığı gibi devletin en stratejik ve büyük bütçeli kurumları doğrudan Cumhurbaşkanlığı çatısı altında yer almaktadır. "Cumhurbaşkanlığı" dendiğinde artık sadece sembolik bir makamı ve kendine yeten küçük bir bürokrasiyi değil, bütçe hacmi ve kurumlar yelpazesiyle (doğrudan yerel yönetimler hariç) devlet teşkilatlanmasının büyük bir kısmını kontrol eden yapı anlaşılmaktadır.

Sistemin özünün anlaşılması için Cumhurbaşkanının “Devleti, anonim şirket gibi yönetmeliyiz” sözü hatırlanmalıdır. Kamu yararı yerine kâr-zarar mantığı, yurttaş yerine müşteri anlayışı devlete hakim kılınmıştır. Devlet eliyle ilkel birikim, yeni değerlendirme alanlarına ve rant alanlarına erişim itici güç olmuştur. Kamu kaynaklarının bu şekilde değerlendirildiği bir dönemde kamusal bilincin ve kamu yararının varlığı-yokluğu sorgulanır hale gelmiştir.

Bürokraside liyakat (uzmanlık bilgisi, yeterlik ve birikim) rafa kalkmış, tek adama ve partiye bağlılık, “sadakat” esas alınmıştır. Partizanca kadrolaşma yaygınlaşmış ve kanıksanmıştır. Yargı bağımsızlığının yok edildiği, yargıçların memur, valilerin il başkanı gibi davrandığı, bürokratların inisiyatif alamayıp “yukarıdan talimat” beklediği bir ortamda, hukuk devletinden ve yönetsel rasyonaliteden söz etmek mümkün değildir.

Sonuç ve Çıkış Yolu: Yeniden Kamucu Devlet

Bu karanlık tablodan çıkış mümkündür ve zorunludur. Ancak bu çıkış, muhalefetin bazen kolaycılığa kaçarak söylediği gibi sadece “güçlendirilmiş parlamenter sisteme dönelim” söylemiyle olamaz. Mesele sadece hükümet sistemini değiştirmek değil, devletin sınıfsal tercihlerini, üretim ilişkilerini ve toplumla kurduğu ilişkiyi kökten değiştirmektir. Bugün ihtiyacımız olan şey, yeni bir devlet ve toplum sözleşmesidir.

Körü körüne devlet savunuculuğu, toplumdan kopuk ve teknisizme gömülü bir bürokrasi övgüsü değil; yurttaş denetimine açık, demokratik, katılımcı, şeffaf ve planlamayı esas alan, üretimi ve istihdamı önceleyen halkçı bir kamuculuk anlayışı inşa edilmelidir.

Yerelin özgünlüklerini göz ardı etmeden kapsayıcı ve birleştirici ulusal planlamaya geri dönmelidir. Demokratik, katılımcı, şeffaf ve merkeziyetçi bir planlama anlayışıyla toplumsal refahı sağlamak mümkündür. Toplumsal kaynaklar bir avuç sermayedara dağıtılmamalı, tam tersine kamusal ihtiyaçları karşılamak için hizmet temelli (beslenme, barınma, eğitim, sağlık, istihdam, sosyal güvenlik vb.) kullanılmalıdır. Piyasa tahakkümüne son verilmelidir. Devlet teşkilatlanmasının merkezinde olacak, kalkınma planları ile yıllık programları ve yatırım programları yapacak DPT benzeri bir kurum kurulmalıdır.

Tüm Cumhuriyet devrimlerinin ve ilkelerinin çimentosu, laikliktir. Laiklik, sadece bir din-devlet işlerinin ayrımı değil; yurttaş olmanın, aklın, bilimsel düşüncenin, emekçi sınıfların ve kadınların eşitliğinin güvencesidir. Laikliğe, Aydınlanmaya ve Cumhuriyetin kurucu değerlerine tavizsiz sahip çıkmadan, kamucu ve eşitlikçi bir düzen kurulamaz.

Yargı bağımsızlığı sağlanmadan, hakimlik ve savcılık teminatı olmadan, hak ve yükümlülükler çerçevesinde hukuk nosyonunu içselleştiren, kurallara bağlı hareket eden hukuk devleti olmadan adaletli bir yönetim yapısı kurmak mümkün değildir.

Kamu yönetiminde yeniden liyakate dayalı bir kamu personel sistemi kurulmalıdır. Hem yurttaşlık hem de kamu görevliliği açısından eğitimin önceliği hatırlanmalıdır. Kamu hizmetine girme hakkı, tüm yurttaşlar için eşit bir şekilde uygulanmalıdır. Nesnel sınavlarla işe alımlar ve görevde yükselmeler yapılmalıdır.

Toplumda ve devlette, farklı görüşlerin ifade edildiği ve temsil edildiği bir si-

yasal alan oluşturulmalıdır. Burada egemenliğin kullanımında parlamento ön plana çıkmalıdır. Lider sultasından çıkmış siyasal partiler, adil ve demokratik seçim düzeni, bağımsız medya, demokratik kitle örgütlerinin mevcudiyeti ve üniversitelerin katılımıyla toplumsal birliktelik sağlanmalıdır. Çalışanlar da güv bir şekilde söz sahibi olmalıdır.

Yeniden halkçı ve emekçi Cumhuriyeti kurmanın tam zamanıdır...

Kaynakça

Atılğan, Gökhan. 2015. "1950-1960: Tarımsal Kapitalizmin Sancağı Altında". Yay. Haz. Gökhan Atılğan, Cenk Saraçoğlu ve Ateş Uslu. Osmanlı'dan Günümüze Türkiye'de Siyasal Hayat. İstanbul: Yordam Kitap: 395-520.

Avcıoğlu, Doğan. 2024. Türkiye'nin Düzeni: Dün, Bugün, Yarın. İstanbul: Tekin Yayınevi.

Boratav, Korkut. 2006. Türkiye'de Devletçilik. Ankara: İmge Kitabevi.

Boratav, Korkut. 2014. Türkiye İktisat Tarihi: 1908-2009. Ankara: İmge Kitabevi.

DİSK-AR (Türkiye Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu Araştırma Merkezi). 2025. Asgari Ücret Araştırması 2026. Haz. Aziz Çelik, Deniz Beyazbulut ve Zeynep Kandaz. İstanbul: DİSK.

Eroğlu, Cem. 1990. Devlet Nedir? Ankara: İmge Kitabevi.

İnönü, İsmet. 1933. "Fırkamızın Devletçilik Vafı". Kadro. 2/22: 4-6.

Kayra, Cahit. 2018. Cumhuriyet Ekonomisinin Öyküsü I. Cilt: 1923-1950 Devletçilik / Altın Yıllar. İstanbul: Tarihçi Kitabevi.

Kongar, Emre ve Zülal Kalkandelen. 2022. Devrimin ve Karşı Devrimin Yüz Yılı 1: Savaş, Devrim ve Tepkiler 1919-1971. İstanbul: Remzi Kitabevi.

Kuruç, Bilsay. 2025. Mustafa Kemal Döneminde Ekonomi: Büyük Devletler ve Türkiye. İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.

Mudde, Cas ve Cristóbal Rovira Kaltwasser. 2019. Popülizm: Kısa Bir Giriş. Çev. S. Erdem Türközü. Ankara: Nika Yayınevi.

OECD. 2025. OECD Economic Surveys: Türkiye 2025. Vol. 2025/8. https://www.oecd.org/en/publications/oecd-economic-surveys-turkiye-2025_d01c660f-en.html

Oğuz, Şebnem. 2012. "Türkiye'de Kapitalizmin Küreselleşmesi ve Neoliberal Otoriter Devletin İnşası". Türk Tabipleri Birliği Mesleki Sağlık ve Güvenlik Dergisi. Temmuz-Aralık: 2-48.

Saraçoğlu, Cenk ve Melih Yeşilbağ. 2015. "AKP Döneminde Türkiye: Minare ile İnşaat Gölgesinde". Yay. Haz. Gökhan Atılğan, Cenk Saraçoğlu ve Ateş Uslu. Osmanlı'dan Günümüze Türkiye'de Siyasal Hayat. İstanbul: Yordam Kitap: 877-963.

Şahinkaya, Serdar. 2022. Devrime Doğru İlk Adım: Mustafa Kemal Paşa'nın Halkçılık Programı (13 Eylül 1920). Ankara: Telgrafhane Yayınları.

Yıldırım, Deniz. 2010. 2001 Krizi Sonrasında Bir Hegemonya Projesi Olarak AKP'nin Doğuşu. Doktora Tezi. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

KAMU PERSONEL YÖNETİMİNDE DEĞİŞİM

Doç. Dr. Levent DEMİRELLİ

Benden önceki konuşmacı hocalarımız, meselenin makro çerçevesini, siyasal sistemdeki dönüşümü ve küresel ölçekte iktisadi ve siyasi eğilimleri son derece kapsamlı bir şekilde ortaya koydular. Ben ise bu büyük resmin belki de en somut, en can alıcı ve gündelik hayatımıza en çok dokunan kısmına; yani “İnsan Kaynağı”na, “Bürokrasi”ye ve “Kamu Personel Rejimi”ne odaklanacağım. Bugün burada, kamu personel sisteminin nasıl bir yapısal dönüşüm geçirdiğini, güvencesizliğin nasıl norm haline geldiğini ve bürokrasinin nasıl siyasallaştığını somut mevzuat değişiklikleri ve uygulamalar üzerinden tartışacağız.

Sunumumu üç ana eksen üzerine oturtarak, Türkiye’de kamu personel rejiminin geçirdiği bu radikal dönüşümü analiz etmeye çalışacağım: Birincisi, kamu personel yönetiminin kurumsal hafızasını oluşturan yapıların tasfiyesi ve yeni kurumsal mimari. İkincisi, kamu istihdam sisteminde gerçekleşen dönüşüm, daha basitçe ve açıkça ifade edilecek olursa 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun fiilen işlevsizleştirilmesi ve güvencesizliğin kurumsallaşması. Üçüncüsü ise üst kademe kamu yöneticiliğinde yaşanan değişim, liyakatin çöküşü ve bürokrasinin partizanlaşması.

Söz konusu üç ana eksen etrafında çözümlememi gerçekleştirirken, özellikle 2017 yılındaki Anayasa değişikliği sonrasındaki hukuki metinlere (703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri) sıkça atıfta bulunacağım. Çünkü bu metinler, sadece teknik ve/veya hukuki düzenlemeler değil, devletin memuruyla ve dolayısıyla vatandaşıyla kurduğu ilişkinin felsefesini değiştiren belgelerdir.

“657 Bir Engeldir” Söylemi ve Sistem Değişikliği

Konuşmama, bu dönüşümün zihniyet dünyasını özetleyen sembolik bir anı hatırlatarak başlamak istiyorum. Cumhurbaşkanı Sayın Recep Tayyip Erdoğan, 2017 Anayasa Referandumu sürecinden hemen sonra, 2 Kasım 2017 tarihinde bir yurtdışı ziyaretinden dönüşte gazetecilere şu radikal açıklamayı yapmıştı: “657 olduğu sürece, bürokraside köklü düzenleme yapamazsınız. Sadece birini bir yerden alır başka bir yere koyabilirsiniz. O da köklü bir düzenleme anlamına gelmez. Gerçek manada bir düzenleme, 657’nin tepeden tırnağa değiştirilmesiyle mümkün olabilir. O da tabii ki anayasa değişikliğiyle yapılabilir.”

Bu açıklama, aslında yaklaşmakta olan fırtınanın habercisiydi. Devlet memurluğunun “iş güvencesi”, siyasi iktidarın önünde bir “ayak bağı” ve “engel” olarak kodlanmıştı. Hedeflenen, devletin bürokratik yapısını, özel sektör mantığıyla çalışan, hiyerarşik olarak doğrudan ve sadece Cumhurbaşkanına bağlı, iş güvencesinden yoksun ve dolayısıyla itaatkâr bir yapıya dönüştürmektir.

Nitekim 2017 Anayasa değişikliği ve hemen ardından, 24 Haziran 2018 seçimlerinden sonra yürürlüğe giren 703 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile bu zihniyet hukuki bir forma kavuştu. 703 Sayılı KHK’yi, Türk kamu personel rejimi tarihinde “Yeni 657” olarak nitelendiriyorum. Çünkü bu KHK ve ardından gelen 1, 2 ve 3 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri (CBK), 1965’ten beri yürürlükte olan personel rejimini kökünden sarsmıştı.

Kurumsal Tasfiye ve Merkezileşme

Kamu personel rejimindeki dönüşümün ilk ve en yıkıcı adımı, bu alanı yöneten, düzenleyen ve denetleyen köklü kurumların bir gecede kapatılması olmuştur. Bu, sadece idari bir tasarruf değil, “kurumsal hafızanın silinmesi” operasyonudur.

a) Devlet Personel Başkanlığı’nın (DPB) Kapatılması: 1960 yılında Devlet Personel Dairesi adıyla kurulan, 1984 yılında Devlet Personel Başkanlığı adıyla yeniden yapılandırılan ve Türk kamu personel sisteminin benzetme yerindeyse “beyni” sayılan Devlet Personel Başkanlığı, 2018 yılında lağvedilmiştir. Bu kurum, kamu personelinin statüsünü belirleyen, kadro standartlarını oluşturan, personel rejimindeki dağınıklığı gideren ve kamu kurumları arasındaki ihtilaflarda bir tür “hakem” rolü oynayan uzman bir kurumdur. DPB’nin kapatılmasıyla birlikte, devletin personel verilerini tutan, analiz eden ve strateji geliştiren merkezi bir akıl yok edilmiştir. Bugün Türkiye’deki kamu personeli bakımından yaşadığımız veri eksikliğinin, istatistik karmaşasının ve plansızlığın temel sebeplerinden biri budur. Biz araştırmacılar olarak, eskiden DPB’nin düzenli olarak yayınladığı istatistik verileriyle analiz yapabiliyorken, bugün “devletin veriyi tuttuğu ama paylaşmadığı” bir karadelik dönemini yaşıyoruz.

b) Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) Kapatılması: Lisans ve lisansüstü düzeylerde kamu yönetimi öğretiminin kurulduğu 1950’lerden bu yana kamu yöneticisi yetiştiren, idari bilimler alanında akademik çalışmalar yapan ve bürokrasiye “kamu etiği”ni aşılayan TODAİE, bir gecede kapatılmıştır. Binası, kütüphanesi, arşivi ve en önemlisi yetiştirdiği insan kaynağıyla TODAİE, bir ekolü temsil ediyordu. Bu kurumun kapatılması, bürokraside “yetiştirilmiş yönetici” geleneğine vurulmuş bir darbedir.

Peki, aceleyle bir gecede lağvedilen bu kurumların yerini ne aldı? Bu köklü kurumların yerine, doğrudan Cumhurbaşkanlığına bağlı, yetki ve sorumluluk sınırları muğlak üç yeni yapı ikame edilmiştir:

Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı bünyesinde yer alan Personel ve Personeller Genel Müdürlüğü: Hukuki bakımdan kamu personel sisteminde eşgüdüm sağlayıcı bir işlevle donatıldığı anlaşılan söz konusu genel müdürlüğü, eski Başbakanlık bürokrasisinin bir uzantısı olarak düşünmek mümkündür.

Strateji ve Bütçe Başkanlığı (SBB): Hem bütçeyi hem kamu personel sistemini yöneten devasa bir yapı.

Cumhurbaşkanlığı İnsan Kaynakları Ofisi (CBİKO): Özel sektörün “insan kaynakları” mantığını kamuya taşıyan, ancak hukuki yetkileri tartışmalı bir yapılanma.

Yukarıda andığım her bir örgütlenmenin hukuki çerçevesine baktığımızda, üç kurum arasında ciddi bir görev kargaşası ve yetki çatışması yaşandığı görülür. Daha da önemlisi, bu yapıların tamamı Cumhurbaşkanlığı bünyesinde (Beştepe) toplandığı için, personel rejimi “aşırı merkezîyetçi” bir yapıya bürünmüştür. Bir kurumun kaç personel alacağına, hangi unvanla alacağına ve ne kadar maaş vereceğine dair kararlar, ilgili bakanlıklardan ziyade Saray’daki bu dar kadro tarafından alınmaktadır. Hatta büyük umutlarla kurulan İnsan Kaynakları Ofisi, yetkilerinin ne olduğu tam anlaşılamadan, Mart 2025’te bir gecede kapatılmıştır. Dolayısıyla bugün Türkiye’de kamu personel sistemi, hukuki kar-

maşanın yanı sıra bir gecede hızlıca ve keyfi biçimde yeniden yapılandırılabilen istikrarsız, geleceği belirsiz bir yapıya dönüşmüştür.

Kadro Güvencesinin Sonu

Dönüşümün ikinci ayağı, kamu personelinin istihdam biçiminde ve güvencesinde yaşanan değişimdir. Konuyu net biçimde kavrayabilmek amacıyla öncelikle Anayasa ve yasalarla korunan “kadro” kavramının nasıl aşındırıldığını görmemiz gerekiyor.

Kadro İhdasında Yasa Güvencesinden Kararname Güvensizliğine Geçiş: 1982 Anayasası’nın 128. maddesi açıkça şunu söyler: Devletin kamu iktisadî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütülür. Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. “ Anayasa hükmünde de açıkça belirtildiği üzere kanun, memur haklarının güvencesidir. Anayasadaki bu hüküm uyarınca kadro ihdası da kanunla yapılagelmiştir. Dolayısıyla siyasi iktidarlar, keyfi olarak kadro ihdasında bulunup kadro iptali gerçekleştirememiş; kadro ihdası için Meclis iradesi, yani kanun gerekmiştir.

Ancak 2017 yılı sonrasında Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş sürecinde, 703 sayılı KHK’yla kamu kurumlarına kadro ihdasının kanunla yapılmasını düzenleyen 190 sayılı KHK’nın hukuki varlığına son verilmiştir. Böylece yaratılan hukuki boşluk 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle doldurulmuş, kadro ihdası kanun yerine Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle gerçekleştirilen bir işleme dönüştürülmüştür. Peki bu dönüşüm ne anlama geliyor? Artık Cumhurbaşkanı, tek bir imzayla, herhangi bir bakanlıkta veya kurumda binlerce kişilik kadro açabilir, mevcut kadroları iptal edebilir, kadro unvanlarını değiştirebilir. Yasama organı olan Türkiye Büyük Millet Meclisi ise artık bu sürecin tamamen dışına itilmiştir.

Cumhuriyet Halk Partisi bu düzenlemeyi Anayasa Mahkemesi’ne (AYM) taşıdı. Ancak AYM, maalesef bu değişikliği iptal etmedi. Gerekçe olarak ise 2017 yılında gerçekleştirilen anayasa değişikliği sonrasında yürütmenin başının Cumhurbaşkanı olduğu ve yürütme organının teşkilâtlandırılması yetkisinin münhasıran Cumhurbaşkanında bulunduğu gerekçe gösterilmiştir. Oysa AYM’nin bu kararına katılmayan üyelerin karşı oy gerekçelerinde de belirttikleri gibi kadro ihdası sadece bir idari işlem değildir, aynı zamanda bir “Bütçe Hakkı” meselesidir. Kadroyu kim veriyorsa maaşı o öder; maaş milletin vergisinden ödeniyorsa, buna karar verecek olan da milletin temsilcisi olan Meclis olmalıdır. Bugün gelinen noktada, bütçe hakkı da personel rejimi üzerinden yürütmeye devredilmiştir.

Yeni İstihdam Türleri ve 657’nin Ölümü: Artık 657 sayılı Kanun şeklen orada duruyor olsa da ruhu öldürülmüştür. 703 sayılı KHK ve ardından gelen düzenlemelerle, kamuda “Memur” (4/A) statüsü yerine, güvencesiz ve esnek istihdam modelleri yaygınlaştırılmıştır. Topluştırılarak ifade edecek olursam, yeni sistemde karşımıza çıkan istihdam modelleri şunlardır:

İş Mevzuatına Tabi Uzman İstihdamı: Bakanlıkların en kritik hizmet üreten çekirdek birimlerinde bile, memur güvencesi olmayan, iş kanununa tabi, sözleş-

mesi her an feshedilebilecek “uzmanlar”ın çalıştırılabilmesinin önü açılmıştır.

Sözleşmeli Personel Rejimi: 657’nin 4/B maddesi artık istisna olmaktan çıkıp kural haline gelmiştir. Öğretmenden sağlıkçıya kadar herkes sözleşmeli olarak alınmakta, “kadroya geçiş” ise seçim dönemlerinin bir rüşveti olarak kullanılmaktadır.

Özel Hukuk Hükümlerine Tabi Personel: Özellikle Varlık Fonu bünyesindeki şirketlerde ve yeni kurulan ofislerde, tamamen özel sektör mantığıyla, keyfi ücretlerle personel istihdam edilmektedir.

Bu tablonun en acı sonucu ise Kamu Personeli Seçme Sınavı’nın (KPSS) işlevsizleşmesidir. Bir akademisyen olarak, öğrencilerime artık “KPSS’ye çalışın, yüksek puan alırsanız atanırsınız” diyemiyorum. Çünkü mülakat sistemi ve yeni istihdam türleri sayesinde, KPSS puanı göstermelik bir ön eleme aracına dönüşmüş, asıl belirleyici olan “sadakat” ve “referans” olmuştur. Artık kişilerin, sınavsız bir şekilde sözcügelimi TRT’ye, oradan da Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığı’na veya başka kurumlara geçtiğine ve kısa sürede yöneticilik pozisyonlarına atandıklarına şahitlik ediyoruz. Bu örnekler istisna değildir, yeni sistemin “kariyer yolu”nun bu şekilde olduğu açıkça ortadadır.

Liyakatin Çöküşü Ve Partizan Bürokrasi

Dönüşümün üçüncü ve belki de devletin kurumsal yapısını en çok tahrip eden boyutu, üst düzey bürokraside yaşanan değişimdir. 2018 sonrası sistem, bürokrat ile siyasetçi arasındaki ayrımı ortadan kaldırmıştır.

Müsteşarlığın Kaldırılması ve Bakan Yardımcılığı: Türk idare tarihinin en köklü makamlarından biri olan ve devletin hafızasını, sürekliliğini temsil eden “Müsteşarlık” makamı 703 sayılı KHK ile ortadan kaldırılmıştır. Müsteşar, gelen bakan (siyasetçi) ile devlet mekanizması arasındaki köprüydü; şüphesiz aksayan yanları olmakla beraber teknik bilgiyi ve yasal sınırları temsil ederdi. Müsteşarlık makamının kaldırılmasıyla beraber sayıları ve sorumlulukları artan “Bakan Yardımcılığı” ise tamamen siyasi bir makamdır.

Bugün Bakan Yardımcılarına baktığımızda şunu görüyoruz: Dört bakan yardımcısından ikisi genellikle eski milletvekili veya parti teşkilatından gelen isimler, diğer ikisi ise bürokrasiden devşirilmiş ancak siyasallaşmış isimler. Bu yapı, bürokrasiyi siyasetin doğrudan bir aparatı haline getirmiştir. Bürokrat, artık “devletin memuru” değil, “iktidarın komiseri” gibi davranmaktadır.

Atanma Koşullarının Sıfırlanması: 3 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, üst kademe yöneticilerinin (Genel Müdür, Başkan, Vali vb.) atanma şartlarını düzenler. Bu kararnameye göre, bir kişinin Genel Müdür olabilmesi için aranan şartlar üniversite mezunu olmak (4 yıllık), kamuda veya özel sektörde en az 5 yıl çalışmış olmaktır.

Evet, yanlış duymadınız. Sadece 5 yıl sigortalı olarak bir bakkal dükkânı işletmiş veya özel bir şirkette çalışmış herhangi biri, devletin en kritik genel müdürlüklerine, daire başkanlıklarına atanabilmektedir. Eskiden aranan kamuda belirli bir süre hizmet, uzmanlık tezi, yabancı dil, belirli kademelerden geçme gibi liyakat kriterlerinin tamamı çöpe atılmıştır.

Bu düzenleme, devleti “bir şirket gibi yönetme” arzusunun sonucudur. Ancak devlet bir şirket değildir; kamu yararı, kâr maksimizasyonu ile ölçülemez. Bu

sistem, “sadakat”i tek geçer akçe haline getirmiştir. Bir kişi, eğer doğru bağlantılara sahipse (parti, vakıf, cemaat, hemşeri), 5 yıllık bir özel sektör tecrübesiyle devletin en tepesine paraşütle inebilmektedir.

Yine 3 Sayılı CBK’yle getirilen bir diğer vahim düzenleme, üst kademe yöneticilerinin görev süresinin Cumhurbaşkanının görev süresiyle sınırlandırılmasıdır. Yani Cumhurbaşkanı değiştiğinde, tüm üst düzey bürokrasi (Rektörler dâhil) otomatik olarak görevden düşecektir. Bu, eski Amerikan sistemindeki Ganimet Sistemine (Spoils System) benzer bir yapıdır; ancak Türkiye gibi kurumsal hafızanın zayıf olduğu bir ülkede bu durum, devlette sürekliliği tamamen yok etmektedir.

Ayrıca, dışarıdan (özel sektörden) atanan bir yönetici, görevden alındığında ona devlet içinde “Müşavir” veya “Araştırmacı” kadrosu verilmekte, böylece bu kişiler sisteme kalıcı olarak monte edilmektedir. Dışarıdan gelen birisi, 5 yıl genel müdürlük yapıp görevden alınınca, hayatı boyunca devletten maaş alacak bir kadroya (kıyak emeklilik benzeri) kavuşmaktadır.

Yaptığımız veri analizleri, bu sistemin “istikrar” getirdiği iddiasını da çürütmektedir. Yürüttüğümüz bilimsel araştırma projesi kapsamında topladığımız veriler gösteriyor ki 2018 sonrasında üst kademe yöneticilerinin görevde kalma süreleri dramatik bir şekilde düşmüştür. Sürekli değişen genel müdürler, bakan yardımcılar ve daire başkanları ile bürokraside tam bir yap-boz tahtası oluşmuştur. Bu sirkülasyon, politika geliştirmeyi ve uygulamayı imkânsız hale getirmektedir.

Özetle; kurumsal hafızanın silindiği, liyakatin yerine sadakatin geçtiği, güvencesizliğin norm olduğu ve bürokrasinin partizanlaştığı bu sistem, sadece kamu çalışanlarını değil, kamu hizmetinin kalitesini ve dolayısıyla tüm yurttaşları tehdit etmektedir.

Çözüm, yeniden kurumsal, liyakatli, güvenceli ve hukuka dayalı bir personel rejiminin inşasıdır.

Kamulaştırma, Kamucu Politikalar ve Denetim Mekanizmaları

Oturum Başkanı: Bahadır Acar

Prof. Dr. Onur Karahanoğulları
Kamulaştırma Olanakları

Prof. Dr. Hayri Kozanoğlu
Dünyada Kamuculuk Örnekleri

Nurcan Bilge Gökdemir
Kamu Yönetiminde Denetim, Denetimsizlik

2

ENERJİ PİYASASININ KAMU HİZMETİ NİTELİĞİ, DEVLETLEŞTİRME VE TAZMİNAT Prof. Dr. Onur KARAHANOGULLARI^{1*}

Eleştirel Programa Dört Temel İtiraz

Enerji hizmeti “toplumsal olma özelliği dolayısıyla kamu hizmeti niteliği taşıır” saptaması hatalıdır. Toplumsal gereksinimleri karşılayacak mal ve hizmet üretimi, kapitalist üretim ilişkilerinin egemen olduğu bir sistemde piyasada yapılır, gereksinimler piyasaca karşılanır. Devletin piyasanın işleyiş kurallarından belli oranda bağışık kılarak üstlendiği mal ve hizmetler ise kamu hizmetidir; bunlar özel girişimcilere ürettiriliyor olsa da kamu hizmetidir. Piyasada üretilen mal-ların toplumsal gereksinimleri karşılıyor olması mal ve hizmetin niteliğinde belirleyici değildir, olsa olsa tüketim hacmini artırır. Mal ve hizmeti kamu hizmeti yapan devletin kararıdır.

“Ülkemizde ... enerji, kamu hizmeti olma niteliğinden çıkarak serbest piyasa koşullarına terk edilmiştir” saptaması hatalı ve eleştirel hedefle çelişiktir. Enerji kamu hizmeti varlığını sürdürmekte ancak parçalanarak özel girişimcilere lisans verilerek ürettirilmektedir.

“... enerji yurttaşların rahatça karşılayabileceği fiyatlarla satılmalıdır.” önermesi de üretimin niteliğiyle uyumlu değildir. Enerjiden yararlanma biçimi alım/satım/müşteri olmamalı “kullanıcı/abone” olmalı ve enerjinin maliyetinin karşılanması da “fiyat mekanizması” ile değil “tarife” ile olmalıdır. Her mal ve hizmet üretiminin bir bedeli vardır, kamu hizmetlerinin özelliği kullanıcıların kullanım sırasında ödeyeceği paranın siyasal kararlar (tarife) fiyat mekanizmasından kurtularak toplumsallaştırılması olanağının bulunmasıdır.

“Enerji tesisleri bağımsız kurum tarafından denetlenmelidir. Bu kurum özerk olmalı, meslek kuruluşları denetleme kuruluşunda yer almalıdır.” Varolan yapı önerinin ikinci bölümü dışında zaten böyledir. Enerji üretiminde kullanılan kaynakların niteliği, üretim boyutu, tüketici/kullanıcı özelliği, iletimin ölçeği vb. nedenlerle belli bir büyüklüğün üzerindeki tesisler devletleştirilmeli, bilimsel/teknik idari örgütlenmeye bağlanmalı ve “bağımsız kurum ile denetim” modeli özel mülkiyette bulunan küçük ölçekli tesisler için kullanılmalıdır.

Eleştirel programa bu dört karşı çıkışın temelinde elektrik piyasasındaki etkinliklerin kamu hizmeti olduğuna ilişkin nitelememiz yatmaktadır.

Elektrik Piyasasının Kamu Hizmeti Niteliği

Türkiye’de “elektrik enerjisi gereksiniminin karşılanması” bir dizi mal ve hizmet üretimi (üretim, iletim, dağıtım, toptan satış, perakende satış vb.) etkinliğine bölünmüş her etkinlik alanına giriş devletçe izne (lisansa) bağlanmıştır.

Bir özel girişimin izne bağlanması, eski dilde ruhsatlanması, yasalarımızda kullanılmakta olan Anglo-Amerikan terimceyle lisanslanması iki anlama gelir.

Birinci anlam: Bir mal ve hizmet üretimi ve elbette bunların ticareti, kamu düzeni ile çelişme, kamu düzenine etki etme tehlikesi taşıyorsa devletin kolluk

1 * Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, İdare Hukuku, Prof. Dr.

(zabıta) etkinliği ile izne bağlanabilir. Bu ilk olasılıkta sözkonusu mal ve hizmet alanında girişimde bulunmak bir özgürlüktür, piyasa alanı sözkonusudur ve devlet kamu düzenini sağlamak üzere izin ve denetimler ile bu girişimlere dıştan bir düzenleme getirmektedir.

İkinci anlam: Devlet, çeşitli nedenlerle, bir mal ve hizmet üretimini tekele alarak, fiyat ilkesini kaldırarak ya da etkisizleştirerek (tarife belirleyerek), kar etme zorunluluğunu kaldırarak (zarar etme olanağı tanıyarak), mülkiyet hakkını kaldırarak, alım güvencesi vererek ve benzeri yöntemlerle piyasanın temel işleyiş kurallarından yoğunlaşmış bir düzeyde bağışık kılmış, bir kamu hizmeti yaratmışsa bunun görülmesi/yürütülmesi ayrıcalığını (imtiyazını) özel girişimcilere sözleşmelerle ya da sözleşmelerin eşlik ettiği ruhsatlarla (enerji piyasası yasalarının kullandığı terimle lisanslarla) verebilir.

Elektrik enerjisi gereksinimin karşılanması lisanslı özel girişimcilerin etkinlik gösterdiği piyasa biçiminde örgütlenmeye çalışılmıştır.

Piyasa biçimi verilmeye çalışılmış olsa da lisanslı özel girişimcilerin yapıp yapmamakta serbest oldukları, müşterilerinin (talebin) belirsiz olduğu, girişimlerinin sonuçlarına iktisadi belirsizlik içinde katlanmak zorunda kaldıkları bir serbest piyasa ya da düzenlenmiş piyasa değil, kamu hizmeti alanı sözkonusudur.

Enerjide bir piyasa yaratıl(a)mamış, görev zararı yapılarak sürdürülebilir "kamu hizmetinin özel kesime gördürülmesi yöntemi" örgütlenmiştir.

Enerji kamu hizmeti (EKH), parçalanarak özel girişimcilere gördürülen bir kamu hizmetidir ya da kamu hizmetleri toplamıdır. Parçalamanın temel nedeni enerji üretim kaynaklarının çeşitliliği ve her birinin özgünlüğü ve daha önemlisi hat üzerindeki hizmetlerin özel kesime gördürülebilmesi için yeni bir yöntem, üçüncü kişinin hatta erişim yönteminin bulunmuş olmasıdır.

Genel olarak enerji ve özellikle elektrik enerjisinin bilimsel özelliklerinden (doğasından) kaynaklanan belirlenimler devletin siyasi kararıyla oluşturulan yapay piyasanın tüm sınırlılıklarında görülmektedir.

Oluşturulan piyasanın hukuksal yapısı incelendiğinde elektrik enerjisi gereksiniminin karşılanması için gerekli olan mal ve hizmet üretiminin, özel girişimciye yaptırılmakta olsa da piyasanın işleyiş kurallarından bağışık kılındığı görülecektir – ki, bu bağışıklık derecesi özel girişimcilerin lisanslarını, sıradan bir ruhsattan, örneğin lokanta açma, ruhsatından farklılaştırmaktadır.

20.2.2001 tarih ve 4628 sayılı Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un tanımların yer aldığı 3. maddesine göre,

"Piyasa: Üretim, iletim, dağıtım, piyasa işletimi, toptan satış, perakende satış, ithalat ve ihracat faaliyetleri ile bu faaliyetlere ilişkin iş ve işlemlerden oluşan elektrik enerjisi piyasası"dır.

Lisans ise "Tüzel kişilere piyasada faaliyet gösterebilmeleri için bu Kanun uyarınca verilen izin"dır.

Lisans Yasanın 5. maddesinde ise lisans tanımlanmakta ve kurala bağlanmaktadır. Buna göre, "Lisans, bu Kanun hükümleri uyarınca üzerinde kayıtlı piyasa faaliyetlerinin yapılabilmesi için tüzel kişilere verilen izin belgesidir."

Lisanslar uzun sürelidir ve özel girişimciler için çalıştıracağı personele kadar

yükümlülükler içerir. "Lisanslar, en çok kırk dokuz yıl için verilir (m.5/2,c)." "Lisans, süresinin bitiminde kendiliğinden, lisans sahibi tüzel kişinin iflasının kesinleşmesi, lisans sahibinin talebi veya lisans verilmesine esas şartların kaybedilmesi hâllerinde ise Kurul kararıyla sona erer (m.5/6)."

"Lisans sahibi tüzel kişilerin lisansları kapsamında sahip oldukları hakları, yükümlülükleri, görevleri, sermaye yeterlilikleri, istihdam edilmesi gereken nitelikli personele ilişkin hükümler ile tarifesi düzenlemeye tabi lisans sahiplerinin haklarının temlikine ilişkin usul ve esaslar" yönetmelikle düzenlenir.

Tarife ile çalışan bir piyasa örgütlenmiştir. Yasanın 3. Maddesinin "ff" bendine göre,

"Tarife: Elektrik enerjisinin ve/veya kapasitenin iletimi, dağıtımı ve satışı ile bunlara dair hizmetlere ilişkin fiyat, hüküm ve şartları içeren düzenlemeler"dir.

Tarifeler, piyasa ilişkilerinin serbestçe belirlediği sonuçlar değil birer idari işlemdir.

Yasanın tarifeleri düzenleyen 17. maddesine göre, "Bu Kanun kapsamında düzenlenen ve bir sonraki dönem uygulanması önerilen tarifeler, ilgili tüzel kişi tarafından Kurulca belirlenen usul ve esaslara göre, tarife konusu faaliyete ilişkin tüm maliyet ve hizmet bedellerini içerecek şekilde hazırlanır ve onaylanmak üzere Kuruma sunulur. Kurul, mevzuat çerçevesinde uygun bulmadığı tarife tekliflerinin revize edilmesini ister veya gerekmesi hâlinde resen revize ederek onaylar. İlgili tüzel kişiler Kurul tarafından onaylanan tarifeleri uygulamakla yükümlüdür."

Piyasada, serbest piyasanın işleyişi sonucunda doğması doğal olan riskler özel girişimcilerin üzerinde bırakılmamakta, tüketicilerin desteklenmesi biçimi altındadır, risk devlete aktarılmaktadır.

17. maddenin "7." ve "11." bentlerine göre,

"(7) Belirli bölgelere veya belirli amaçlara yönelik olarak tüketicilerin desteklenmesi amacıyla sübvansiyon yapılması gerektiğinde, sübvansiyon fiyatlara müdahale edilmeksizin yapılır. Sübvansiyonun tutarı ile usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararı ile belirlenir ve ilgili kurumun bütçesinden ödenir."

"(11) Ulusal veya uluslararası piyasalarda elektrik enerjisi üretimine girdi olan emtia fiyatlarının ve/veya kaynak maliyetleri arasındaki farkların makul olmayan artışları nedenleriyle, arz güvenliğinin ve/veya tüketicilerin korunması amacıyla elektrik enerjisinin üretim maliyetleri dikkate alınarak, her seferinde altı ayı geçmemek üzere, Kurum tarafından kaynak bazında tüketiciyi ve/veya maliyeti yüksek üretimi destekleme bedeli belirlenebilir. Bu bedel, üretim maliyeti düşük üreticiden karşılanarak arz güvenliğinin, maliyeti yüksek üretimin ve/veya tüketicilerin desteklenmesi amacıyla kullanılır. Uygulamaya ilişkin usul ve esaslar Bakanlığın uygun görüşü alınarak Kurum tarafından belirlenir."

Anayasanın devletin hüküm ve tasarrufu altına koyarak özel mülkiyet rejiminden kurtarmış olduğu doğal kaynak ve servetleri hammadde yapan bir üretim ve ticaretin gerçekleştirildiği, piyasaya giriş serbestisinin bulunmadığı, bu üretimi yapan özel girişimlerin, kamu düzenini sağlamak için dıştan değil üretilen mal ve hizmetin teknik/stratejik özelliği nedeniyle bütünüyle içten denetlendiği, onlara kamu yükleri getirildiği, fiyat serbestisinin bulunmadığı ve zararların

devletçe karşılandığı bir yapıya “serbest piyasa” demek iktisat bilimine ve hukuka aykırıdır.

Devletleştirme Olanacağının Hukuksal Temeli

Kamu hizmetinin özel girişimcilere gördürüldüğü her durumda, gördürme ilişkisinin hukuksal biçimi ne olursa olsun, devletin (idarenin) kamu yararına fesih yetkisi bulunmaktadır. Hizmetin sahibi idaredir ve tazminatını ödemek koşuluyla kamu yararına uygun gördüğü bir anda özel kesime hizmet gördürme ilişkisini sona erdirebilir. Bu durumda önemli olan tazminat kapsamına nelerin girdiğinin belirlenmesidir.

Enerji piyasası için ayrıca devletleştirme olanağı da düzenlenmiştir. Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu’na enerji piyasasında devletleştirme yapma yetkisi ve görevi verilmiştir.

20.2.2001 tarih ve 4628 sayılı Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun’un “Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu’nun görevlerini düzenleyen 5. maddesinin “m” bendine göre,

“Üretim, iletim ve dağıtım tesislerinin inşası ve işletilmesi sırasında genel olarak kamu yararının, hidrolik kaynakların, ekosistemin ve mülkiyet haklarının korunması için diğer kamu kuruluşları ile birlikte hareket ederek kamu yararı ve güvenliğine tehdit teşkil eden veya etme olasılığı bulunan durumları incelemek ve bu durumları ortadan kaldırmak amacıyla, daha önceden bilgi vermek şartıyla bu tesislerde 20/11/1984 tarihli ve 3082 sayılı Kanun hükümleri uyarınca gereken tedbirleri almak.” Kurulun görevleri arasındadır.

Maddede Kurul’un görevi düzenlenmiş ancak kullanacağı yetki konusunda, adının yaratacağı tedirginlikten olsa gerek, adı verilmeden 3082 sayılı Kamu Yararının Zorunlu Kıldığı Hallerde, Kamu Hizmeti Niteliği Taşıyan Özel Teşebbüslerin Devletleştirilebilmesi Usul Ve Esasları Hakkında Kanun’a gönderme yapılmıştır.

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun’un m.5/m hükmüne göre enerji üretim, iletim ve dağıtım tesislerinin inşası ve işletilmesi sırasında aşağıdaki durumlarda devletleştirme yapılabilir.

genel olarak kamu yararı,
hidrolik kaynakların korunması
ekosistemin korunması
ve mülkiyet haklarının korunması
kamu yararını tehdit eden durumun varlığı veya olasılığı
kamu güvenliğini tehdit eden durumun varlığı veya olasılığı

Maddede belirlenmiş olan altı durumundan birinin varlığı saptanırsa 3082 sayılı Kanun hükümleri uyarınca gereken tedbirleri almak Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu’nun görevidir. Kurulun nedenlerin varlığını değerlendirmekte bir serbestliği (takdiri) bulursa da nedenler ortaya çıktığında yetkiyi kullanmakta bir seçim serbestisi bulunmamaktadır.

Anayasanın 47. maddesine göre “Kamu hizmeti niteliği taşıyan özel teşebbüsler, kamu yararının zorunlu kıldığı hallerde devletleştirilebilir./ Devletleştirme gerçek karşılığı üzerinden yapılır. Gerçek karşılığın hesaplanma tarzı ve usulleri kanunla düzenlenir.”

20.11.1984 tarihli 3082 sayılı Kamu Yararının Zorunlu Kıldığı Hallerde, Kamu Hizmeti Niteliği Taşıyan Özel Teşebbüslerin Devletleştirilebilmesi Usul Ve Esasları Hakkında Kanun, Anayasanın 47. maddesinde kurala bağlanmış olan “devletleştirme”nin usullerini düzenlemek üzere çıkarılmıştır.

Kanunun ilk 3. maddesi aşağıdaki gibidir:

Amaç ve kapsam

Madde 1 – Bu Kanun; kamu yararının zorunlu kıldığı hallerde, kamu hizmeti niteliği taşıyan özel teşebbüslerin devletleştirilmesi esaslarını, devletleştirme karşılığının hesaplanma tarz ve usullerini ve bunlarla ilgili uyumsuzlukların çözüm yollarını düzenler.

Devletleştirme şartları

Madde 2 – Özel teşebbüsler, ancak aşağıdaki şartların birlikte gerçekleşmesi halinde devletleştirilebilir.

- a) Devletleştirilecek özel teşebbüsün yaptığı hizmet veya üretiminin ülke çapında kamu ihtiyacına hitap etmesi,
- b) Bu hizmet veya üretimin, kontrol, rekabet, ikame veya başka yollardan sağlama imkanının bulunmaması,
- c) Hizmet veya üretimin yavaşlatılması veya durdurulması halinde kamunun büyük zarar görmesi,

Devletleştirme kararı, kararın ilan ve tebliği

Madde 3 – Kamu hizmeti niteliği taşıyan ve özel teşebbüslerin kamu yararının zorunlu kıldığı hallerde, devletleştirilmesi kanunla düzenlenir.

Enerji piyasası konusunda 4628 sayılı Yasada özel şartlar/nedenler belirlenmiş olduğundan 3082 sayılı Yasanın devletleştirme “şartları” değil, enerji piyasasına ilişkin özel nedenler uygulanacaktır.

3082 sayılı yasanın 3. maddesi devletleştirme yetkisinin TBMM tarafından yasa ile yapılabileceği izlenimi yaratmaktadır, belirsizdir. Yasanın, TBMM’ye yetki vermesi, yasanın yasaya yetki vermesi olanaksızdır. Bu tartışma enerji devletleştirilmesi için gereksizdir çünkü 4628 sayılı yasada devletleştirme yetkisini kullanan idare açıkça belirlenmiştir. 4628 sayılı yasanın vermiş olduğu “3082 sayılı Kanun hükümleri uyarınca gereken tedbirleri almak.” görev ve yetkisi Enerji Piyasası Düzenleme Kurulundur.

Devletleştirme ya da Diğer Lisans Sona Erdirme Yöntemlerinde Tazminat

20.11.1984 tarihli 3082 sayılı Kamu Yararının Zorunlu Kıldığı Hallerde, Kamu Hizmeti Niteliği Taşıyan Özel Teşebbüslerin Devletleştirilebilmesi Usul Ve Esasları Hakkında Kanun’da devletleştirmede özel girişimciye ödenmesi gereken bedele ilişkin düzenlemeler bulunmaktadır:

Devletleştirme Karşılığı

Madde 4 – Devletleştirme, bu Kanunda belirtilen esaslara göre kamu hizmeti niteliği taşıyan özel teşebbüsün, devletleştirme kararının Resmi Gazete’de ilan edildiği tarihteki gerçek karşılığı üzerinden hesaplanacak bedeli, nakden ve peşin olarak veya o yıl Genel Bütçe Kanununda gösterilecek miktardan az ol-

mamak üzere en fazla beş yıl içinde eşit taksitlerle ödenmek suretiyle yapılır. Taksitle ödeme öngörülen hallerde taksitlere, peşin ödeme gününü takip eden günden itibaren Devlet borçları için kabul edilen en yüksek faiz haddi uygulanır.

Devletleştirilmesine karar verilen özel teşebbüsün en son bilançosunda kayıtlı net aktif değerinin yüzde yirmibeşi devletleştirme kararının Resmi Gazete ile ilanından itibaren on gün içinde, bu Kanunda belirtilen esaslara göre tespit olunacak gerçek devletleştirme karşılığından mahsup edilmek üzere ve herhalde peşin olarak hak sahibi adına milli bankalardan birine yatırılır.

Değer Tespit Ve Takdir Komisyonu

Madde 5 – Devletleştirilmesine karar verilen özel teşebbüslerde yapılacak tespit ve değerlendirme işleri, özel teşebbüsün gördüğü kamu hizmetinin niteliğine göre ilgili bulunan bakanlık temsilcisinin başkanlığında yönetmelikte belirtilecek kamu ve özel kuruluş temsilcilerinden oluşacak komisyonca yürütülür. Seçilen komisyon üyelerine yetkili sulh hukuk mahkemesinde yemin ettirilir.

Değer tespit ve takdiri

Madde 6 – Değer tespit ve takdir komisyonu, takdir ve değerlendirme işlerini aşağıdaki esasa göre yürütür.

a) Özel teşebbüse ait sınai, ticari ve sosyal tesisler, makine araç ve gereçler, teçhizat, malzeme ve ham maddeler ile yarı mamul ve mamul maddeler stokları gibi her türlü taşınır ve taşınmaz malların miktarları, vasıfları ve halihazır durumlarını gösteren bir tutanakla tespit olunur. Senetli ve senetsiz bütün alacak ve borçlar ile tescile tabi bilmum haklar da hazırlanan bu tutanağa kaydedilir.

b) Tutanakla tespit olunan, bina, arsa, arazi ve kaynaklar ile, bunlar üzerindeki irtifak haklarının değerleri 2942 sayılı Kamulaştırma Kanununun 11 inci maddesi hükümlerine göre, bunların dışında kalan bütün diğer unsur ve değerlerin gerçek karşılıkları ise 213 sayılı Vergi Usul Kanununun Servetleri Değerleme Bölümünde gösterilen esaslara göre tespit ve takdir olunur.

c) Tespit ve takdir olunan devletleştirmenin gerçek miktarı ile bu miktardan dördüncü maddenin ikinci fıkrası hükmüne göre avans mahiyetinde ödenmiş bulunan miktar çıkarılmak suretiyle hak sahibi adına bankaya yatırılacak bakiye devletleştirme karşılığı miktarı ayrıca belirtilir.

Devleştirme olanağı dışında lisansların sona erdirilmesi çeşitli nedenlerden kaynaklanabilir ve çeşitli biçimlerde gerçekleştirilebilir. Erken sona erdirmeye dört durumda gerçekleştirilebilir: Özel girişimcinin yükümlülüklerini yerine getirmemesi (özel girişimcinin kusuru), idarenin yükümlülüklerini yerine getirmemesi (idarenin kusuru), uygulamaya etki eden zorlayıcı nedenlerin uzaması ve idarenin gerekli görmesi. İdarenin gerekli görmesi, kamu hizmetinin yürütülüş biçimine ilişkin idarenin yeni bir seçim yapmasını anlatır.

Sona erdirmeye durumlarında sona erdirmenin hukuka uygun olup olmadığından çok özel girişimciye ödenmesi gereken bedele ilişkin uyumsuzluklar doğar. Sona erdirmeye durumunda özel girişimcinin tazminat istemesi dayanağını mülkiyet hakkından, lisans sözleşmesinden ve girişim özgürlüğünden bulur.

TAZMİNATTA PİYASACI İLKELER

İdare sözleşmeyi sona erdirdikten sonra özel girişimcinin yapı/yapılar üzerin-

deki mülkiyetini sona erdirir ve o güne kadar özel girişimcinin yürütmekte olduğu hizmetleri de üstlenir.

İdarenin özel girişimciye tazminat ödemesinin nedeni ilk olarak idarenin para ödmeden yaptırmış olduğu kamu hizmeti yapılarını almış olması ve ikinci olarak özel girişimciyi lisans/sözleşme süresi boyunca elde edeceği kardan yoksun bırakmasıdır.

Girişimcinin kusuru olmamasına karşın idarenin ilişkiyi sona erdirdiği durumlarda yani kamu yararına fesih durumlarında ödenecek tazminatın ölçüsü özel girişimciye sözleşme tamamlansaydı elde edebileceği geliri sağlamaktır.

Tazminatın mülkiyet hakkıyla açıklanabilecek ilk bölümü meşru olmakla birlikte ikinci bölümünün haklı bir dayanağı bulunmamaktadır.

Sona erdirmede piyasacı yaklaşıma “çıkışsızlık” ve “caydırıcı tazminat” arayışı egemendir.

Çıkışsızlık. Piyasacı ilkelere göre, özel girişimcinin kamu hizmetlerini yürütmekte kusurlu olması durumunda bir düzeltme süresi tanınmalı; bu sürede düzeltme olmazsa bu kez borç verenlere özel girişimcinin yerine geçerek hizmetleri sürdürme olanağı tanınmalıdır. Özel girişimcinin kusuru nedeniyle sona erdirmeye, düzeltme olanakları tanıma zorunluluğu ile güçleştirilmiştir. Amaç, kamu hizmetini özele gördürme ilişkisini ayakta tutmaktır. Temel bir kusur sözkonusu olmalı ve mutlaka çözüm olanağı (cure period) tanınmalıdır. Şirketin yükümlülüklerini yerine getirmemesi durumunda, borç verenlerin onun yerini alarak yükümlülükleri yerine getirmeleri olanağı tanınmalıdır. Bu olanaklara karşın hizmetin sürdürülememesi nedeniyle devlet lisansı/sözleşmeyi erken sona erdirirse bu kez de hizmeti kendi üstlenmemeli, yeni bir ihale açarak yeni özel girişimci bulmalıdır. Bu ilkelere göre bir kez özel girişimcilere gördürülmeye başlanan kamu hizmetlerini yeniden kamuya gördürmek olanaksız gibidir.

Caydırıcı tazminat. Piyasacı ilkeler, kamu hizmetini özel girişimciye gördürme kararı alındıktan sonra, devletin bundan vazgeçmesini olanaksızlaştıracak bir tazminat hesabı yapmaktadır. Bu anlayışa göre, lisans/sözleşme konusu kamu hizmetine ilişkin siyaset değiştiğinde ya da bu biçimde hizmet üretmek olanaksız duruma geldiğinde devlet ilişkiyi sona erdirirse özel girişimcilere sanki lisans/sözleşme sürmekteymiş gibi tüm gelecek kazancı tazminat olarak ödenmelidir. Çıkışsızlık ve caydırıcı tazminat anlayışı, özel mülkiyetin ve sözleşme özgürlüğünün kamu hukuku ile sınırlanmamış eski anlayışına dayanmaktadır.

Bu anlayışa göre idare, eksik imtiyaz sözleşmesini erken sona erdirdiği için özel girişimcinin tüm zararını gidermek zorundadır. İlke, lisans/sözleşme erken sona erdiğinde özel girişimcinin durumunun sürenin tamamlanacağı duruma göre ne daha iyi ne de daha kötü olmasıdır. Erken sona erdirmeye durumunda özel girişimciye süresini tamamlamış olsaydı kazancı ne olacaksa o verilmelidir. Bu durumda, özel girişimci şunları almayı bekler:

- Proje için finanse etmek için harcadığı özsermaye ve borçlar
- Erken sona erme nedeniyle katlanması gereken masraflar.
- Finansman (borçlanma) sözleşmelerinden kaynaklanan
- Proje sözleşmelerinden kaynaklanan
- İşçilere ödenmesi gereken tazminatlardan kaynaklanan.
- Kalan süre için öngörülen özsermaye kârlılığı

Tazminatta alt sorunlar da bulunmaktadır. Alt sözleşmecilerin tazminatı, alt ve ara finansmana ilişkin değerlendirme, sona erdirmeye tarihindeki hesaplarda bulunan paraların durumu, sigortanın durumu, fesih tarihindeki güncel değer hesaplanırken kullanılacak indirim oranı vb.

Bu giderim öğeleri iki grupta toplanabilir. Damnum emergens o güne kadar yapılmış harcamaların karşılığı olan tazminattır, lucrum cessans ise mahrum kalınan karın tazminatıdır. Erken sona erdirmeden kaynaklanan zararlar genellikle bu iki öğenin toplamından oluşur.

Mahrum kalınacak gelir gelecekte oluşacak gelirdir. Geleceğin belirlenmesinde temel dayanak lisans/sözleşme hükümleridir. Bunun dışında alım güvenceleri verilmiş olması da mahrum kalınacak karın hesaplanması için yeterli bir temel sayılmaktadır. Yatırımcının benzer projelerdeki deneyimi de gelecek karına ilişkin ölçüt olabilmektedir. Yatırımcının mahrum kaldığı gelir hesaplanmaya çalışıldığı gibi kaçırıldığı fırsatın maliyeti de (opportunity costs) hesaplanır. Mahrum kalınan kar tazminatının bir türü olarak kaçan fırsatlar (iş olanakları) da tazmin edilir.

Tazminatın kapsamı kadar hangi yöntemle hesaplanacağı da önemlidir. Yöntemler birbirinden çok farklıdır ve seçişe ilişkin zorlayıcı bir değer de yoktur. Özel girişimcilerin bakış açısına göre, tazminatın hesaplanmasında hangi yöntemin kullanılacağı belirlenirken devletin sona erdirmeye kararı vermesini mali olarak teşvik etmeyecek, zorlayacak hesaplama yöntemleri seçilmelidir. Özel girişimci bakışı, indirgenmiş net aktif akışı yönteminin seçilmesini önermektedir. Mahrum kalınan kar için İndirgenmiş nakit akışı dışında da yöntemler kullanılmaktadır. Benzer sözleşmelerdeki karların incelenmesi, defter değerinin hesaplanması ve o güne kadar yapılan yatırımdan yola çıkılması diğer hesaplama yöntemleridir. Bununla birlikte iş ve para çevrelerinde indirgenmiş nakit akışı yöntemi genel kabul görmektedir. Bu yöntemde gelecekteki karın günümüzdeki değeri hesaplanmakta böylelikle adil piyasa değeri (fair market value) bulunduğu düşünülmektedir. Bununla birlikte tahkim heyetleri piyasa değeri saptamanın olanaksızlığı, veri eksikliği ya da daha öznel nedenlerle yöntemini kullanmayabilmektedir.

Yapılmamış Hizmete Para Ödemek Haklı Değildir

İdarenin özel girişimciye tazminat ödemesinin nedeni idarenin para ödemediği yaptırmış olduğu kamu hizmeti yapılarını almış olması ve özel girişimciyi lisans/sözleşmenin kalan süresi boyunca elde edeceği kardan yoksun bırakmasıdır. Tazminatın mülkiyet hakkıyla açıklanabilecek ilk bölümü meşru olmakla birlikte ikinci bölümünün meşru bir dayanağı bulunmamaktadır.

Tazminat ödenmesinin nedeni idarenin sözleşmeyi sona erdirdiğinde haksız yere zenginleşmesini engellemektir. Öte yandan zaman içinde sözleşme konusu kamu hizmetinin yürütülüş biçiminin değiştirilmesinin zorunlu duruma gelmesine karşın ağır tazminat yükleri nedeniyle kamunun bu ilişkiye katlanması, özel girişimci ve paydaşlarının kamunun parasıyla haksız biçimde zenginleşmeleri sonucunu doğurur. Devletin örgütlenmesi, kamu hizmetinin örgütlenmesi, hizmet kullanıcılarının durumu, alım gücü vb. değişmesine karşın sözleşmenin sürdürülmesi haksız toplanan ya da destekle tamamlanan kamu parasının özel mülkiyete aktarılmasıdır.

Kamu hizmeti, özel girişim özgürlüğü alanının yani piyasanın değildir. Kamu hizmeti piyasanın temel işleyiş kurallarından devlet tarafından belirli oranda bağışık kılınarak üstlenilmiş olan mal ve hizmet üretimidir. Hizmet devlet tarafından üstlenilmiş olduğu için bir kamu hizmetidir. Kamu hizmetinin yürütülmesi için gerekli olan hizmet binasının, içindeki araç gereçlerin ve örgütlenmenin özel girişimci tarafından sağlanmış olması onun kamu hizmeti niteliğini değiştirmez. İdare lisansı/sözleşmeyi sona erdirince bunlar da bedeli ödenerek kamuya geçer; özel girişimci yapmış olduğu masrafların karşılığını alır, kamu bina ve araç gerece bedelsiz el koymaz.

Özel girişimci devletten kamu hizmetlerini kar güvenceli üretme ayrıcalığı almayı bildiği gibi devletin bunu sona erdirebileceğini de bilmelidir. Her ikisi de siyasi karardır. Devletin kamu hizmetini özel girişimciye doğal kaynakları kullanma ayrıcalığıyla, kredi güvenceleriyle, tekeller oluşturarak, alım güvenceli ve en önemlisi bütün bunların sonucunda kar güvenceli yöntemlerle gördürmesi piyasa kurallarıyla işlemeyen ve açıklanamayan siyasal kararlardır. Özel girişimciler siyasal kararlarla alınacak piyasa dışı ayrıcalıklara sahip olmak karşılığında siyasal riskleri de üstlenirler. Özel girişimcinin devletten elde ettiği ayrıcalık piyasadaki eşit ve özgür ilişkilerin, serbest ticaret ve rekabetin sonucu elde edilen ve devletten koruması beklenen saf özel mülkiyet ve sözleşme kapsamında değerlendirilebilecek kazanımlar değildir, siyasal kararlardır. Piyasada risk alan girişimciler karşısında onların sahip olmadığı kar güvencelerine sahip olmalarının meşruluğunu, onların taşıdığı piyasa risklerine benzer biçimde siyasal riskleri taşımaları sağlayabilir.

Özel Girişimci Siyasal Zamanın Sahibi Değildir

Kamu hizmetlerini yürüten özel girişimciler kamu hizmetlerinin sahibi değildir. Lisans/sözleşme süresinin sahibi değildir.

Kamu hizmetini üretmek üzere kendisine ayrıcalık tanınan özel girişimci siyasal zamanın sahibi değildir. Siyasal zaman, demokratik siyasal temsille kurulur, kesilir ve yenilenir; sözleşme ile özel girişimciye satılamaz, onun özel mülkiyetine bırakılamaz.

Kamu hizmeti imtiyazlarından yararlanan özel girişimciler, siyasal zamanın sürekliliği ve değişirliği karşısında sözleşmelerinin sürmesini ya da sürmeyen dönemin sürmüş gibi tazmin edilmesini değil ancak mülkiyetinde gerçekleşmiş gerçek eksilme için güven isteyebilirler.

DÜNYADA KAMUCULUK ÖRNEKLERİ

Prof. Dr. Hayri KOZANOĞLU

Benden önceki konuşmacılarımız Türkiye'deki hukuksal rejimi ve kamulaştırma olanaklarını detaylarıyla ele aldılar. Ben ise perspektifi biraz daha genişleterek, "Dünyada neler oluyor?" sorusuna yanıt aramaya çalışacağım. Genellikle bu tür toplantılarda "dünya örneklerini anlatma" veya "modellik" rolü bana düşüyor. Ben de bir görev insanı olarak, bugün dünyada yükselen kamuculuk dalgasını, bunun teorik temellerini ve somut pratiklerini sizlerle paylaşacağım.

Konuşmamı üç ana eksen üzerine kurmayı planlıyorum: Birincisi; "Kamuculuk" dediğimizde ne anlıyoruz? Bu kavramın ekonomik, ideolojik ve felsefi temelleri nelerdir? İkincisi; Bugün dünyada sıkça tartışılan "Devlet Kapitalizmi" ile bizim savunduğumuz "Halkçı Kamuculuk" arasında nasıl bir ayırım vardır? Neoliberalizmin krizi ve ABD'nin yeni sanayi politikaları bize ne söylüyor? Üçüncüsü; Dünyadaki somut "Yeniden Belediyeleştirme" (Remunicipalizasyon) ve kamulaştırma örnekleri nelerdir? İngiltere'den Şili'ye, Fransa'dan ABD'ye uzanan bu deneyimlerden Türkiye olarak ne gibi dersler çıkarabiliriz?

Kamuculuk, İnsan Doğası Ve Toplumsal Yarar

Kamuculuk tartışmasına başlarken, öncelikle sosyalizm ile kapitalizm arasındaki o kadim ve temel tartışmayı hatırlamakta yarar var. Ekonomi politiğin en temel sorusu şudur: İktisadi faaliyetin amacı nedir? Kâr maksimizasyonu mu, yoksa insan ihtiyaçlarının karşılanması mı?

Eğer ekonominin temel amacı insan ihtiyaçlarını karşılamaksa, burada insan doğasına dair bir varsayımda bulunmamız gerekir. Kapitalizmin ve neoliberal ideolojinin bize dayattığı "Homo Economicus" modeli, insanın özünde bencil olduğunu, sadece kendi kişisel çıkarını maksimize etmeye çalıştığını ve rekabetin insan doğasının bir gereği olduğunu savunur. Oysa biz kamuculuğu savunuyorsak, insan doğasına dair farklı bir okumayı esas alırız: Koşullar uygun olduğunda, insan doğası paylaşmaya, dayanışmaya ve kolektif değerler üretmeye rekabetten çok daha yatkındır.

Kamuculuk, en yalın haliyle; ekonomik faaliyetlerin kâr hırsıyla değil, toplumsal fayda ekseninde örgütlenmesidir. Ancak bu kavramı sadece "devlet mülkiyeti"-ne indirgemek eksik olur. Kamuculuk; üretimden tüketime, karar alma süreçlerinden denetime kadar toplumun söz ve yetki sahibi olduğu demokratik bir işleyiş ifade eder.

Piyasacılığın Yarattığı Tahribat ve Kamusal Alanın Çöküşü

Hepimizin bildiği ve bu sempozyum boyunca da sıkça dile getirildiği üzere; özelleştirme, kuralıslazlaştırma (deregülasyon) ve taşeronlaştırma politikaları, toplumun "müşterekleri"ne büyük bir saldırı düzenlemiştir. Eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, enerji, su ve ulaşım gibi en temel insani haklar birer ticari meta haline getirilmiştir.

Bu sürecin en yıkıcı sonucu, derinleşen gelir ve servet adaletsizliğidir. Toplum, parası olanın kaliteli hizmet aldığı, parası olmayanın ise kaderine terk edildiği kompartımanlara ayrılmıştır. Oysa kamusal hizmet, toplumsal eşitliğin en temel aracıdır. Kendi çocukluğumdan, Adana'dan bir örnek vermek isterim: Ben bir orta sınıf ailenin çocuğu olarak, Adana'da bir devlet ilkokulunda okudum. O

sınıfta, şehrin gecekondu mahallelerinden gelen, ayakkabısı çamurlu yoksul çocuklarla, şehrin en zengin ailelerinin çocukları aynı sırada otururduk. Kışın soba yanmadığında veya odun gelmediğinde, hali vakti yerinde olan bir veli odun getirir, ama o odunla sadece kendi çocuğu değil, tüm sınıf, tüm çocuklar ısınırdı.

İşte kamuculuk budur. Farklı toplumsal kesimlerin bir arada olduğu, dayanışmanın örüldüğü, zenginin yoksuldan yalıtılmadığı bir toplumsal dokudur. Bugün özelleştirilen eğitim ve sağlık sistemiyle bu doku parçalanmıştır. Kamuculuk, bu toplumsal harcı yeniden karacak olan tek çıkış yoludur.

İnovasyon ve Girişimci Devlet Kamuculuk sadece sosyal adalet için değil, teknolojik gelişim ve inovasyon için de gereklidir. Neoliberal efsane bize “devlet hantaldır, yenilik yapamaz; inovasyonu sadece özel sektör yapar” der. Oysa dünyaca ünlü iktisatçı Mariana Mazzucato’nun “Girişimci Devlet” kitabında detaylarıyla anlattığı gibi, bu koca bir yalandır. Bugün kullandığımız internetten GPS teknolojisine, dokunmatik ekranlardan en ileri ilaç teknolojilerine kadar, çağımızın devrim niteliğindeki buluşlarının hemen hepsi, risk alan, uzun vadeli düşünen kamu yatırımları sayesinde ortaya çıkmıştır. Özel sektör, miyopiktir; kısa vadeli kâr peşinde koşar. Oysa kamu, uzun vadeli, riskli ve yüksek maliyetli alanlara toplum yararı için girebilir. Dolayısıyla kamuculuğu savunmak, teknolojiyi ve gelişmeyi reddetmek değil; teknolojinin nimetlerinin bir avuç tekelin değil, tüm insanlığın hizmetine sunulmasını savunmaktır.

Devlet Kapitalizmi Mi, Halkçı Kamuculuk Mu?

Değerli arkadaşlar, bugün dünyada “devletin ekonomiye dönüşü”nü konuşuyoruz. Ancak burada çok dikkatli yapmamız gereken bir ayırım var: Her devlet müdahalesi, bizim anladığımız anlamda “Halkçı Kamuculuk” mudur?

Özellikle Çin’in yükselişi ve devlet güdümlü kapitalizm modeliyle ABD hegemonyasına meydan okuması, Batı merkezli neoliberalizmin ezberlerini bozmuştur. Bugün ABD’de, Biden yönetimi ve onun Ulusal Güvenlik Danışmanı Jake Sullivan tarafından dillendirilen “Yeni Washington Uzlaşısı”, son 40 yılın neoliberal politikalarının (küreselleşme, serbest ticaret, devleti küçültme) başarsız olduğunu itiraf etmektedir.

ABD artık “Sanayi Politikaları”ndan, devlet teşviklerinden, stratejik sektörlerin (çip, enerji, batarya) devlet eliyle korunmasından bahsediyor. “Enflasyonu Düşürme Yasası” (Inflation Reduction Act) veya “Çip Yasası” gibi devasa paketlerle devlet, ekonomiye doğrudan ve büyük ölçekli müdahalelerde bulunuyor. Trump döneminde başlayan korumacı duvarlar, Biden döneminde daha sistematik bir devlet stratejisine dönüşü.

Peki, bu bizim savunduğumuz kamuculuk mu? Hayır. Bu, “Devlet Kapitalizmi”-dir. Buradaki amaç, toplumsal eşitsizliği gidermek, ekolojik dengeyi korumak veya halkın refahını artırmak değildir. Temel amaç; ABD hegemonyasını korumak, Çin ile rekabet edebilmek ve ulusal büyük sermayeyi (Big Tech, askeri endüstri) devlet eliyle fonlamaktır.

Bizim savunduğumuz kamuculuk ise;

- Kârı değil, insan ve doğa yaşamını önceleyen,
- Karar alma süreçlerinin demokratik ve katılımcı olduğu,

- Eşitlik, adalet ve dayanışma değerlerine dayanan,
- Ekolojik sürdürülebilirliği temel alan bir anlayıştır.

Dolayısıyla, dünyadaki “devlet geri dönüyor” trendini okurken bu ayrımı net koymalıyız. Ancak bu durumun bize sağladığı bir avantaj da var: Artık hiç kimse bize “Devletçilik öldü, planlama dinozorluktur, piyasa tek gerçektir” diyemez. Çünkü kapitalizmin merkezi olan ABD bile planlamayı ve devlet müdahalesini en üst perdeden savunur hale gelmiştir.

“Yeniden Belediyeleştirme” Dalgası

Teorik çerçevenin ardından, dünyanın dört bir yanında yeşeren ve bize umut veren somut kamuculuk örneklerine değinmek istiyorum. Uluslararası literatürde buna “Remunicipalization” (Yeniden Belediyeleştirme) adı veriliyor. Yani, daha önce özelleştirilen, taşeronlara verilen kamu hizmetlerinin (su, elektrik, ulaşım, temizlik), başarısızlıklarının görülmesi üzerine yeniden kamu (belediye) bünyesine alınması sürecidir.

Uluslararası Enstitü (Transnational Institute - TNI) ve Glasgow Üniversitesi’nin yürüttüğü “Public Futures” (Kamusal Gelecek) veritabanına göre, son yıllarda 70’den fazla ülkede 1.600’den fazla yeniden belediyeleştirme vakası yaşanmıştır. Bu bir tesadüf değildir; özelleştirmenin pahalılık, kalitesizlik ve yolsuzluk demek olduğunun küresel ölçekte tescillenmesidir.

Şimdi bu örneklerden en çarpıcı olanlarına yakından bakalım:

İngiltere ve “Preston Modeli” (Yerel Refahın İnşası): Neoliberalizmin beşiği İngiltere’de, küçük bir sanayi kenti olan Preston, devrim niteliğinde bir model geliştirdi. “Topluluk Serveti İnşası” (Community Wealth Building) adı verilen bu modelde, yerel yönetim; hastaneler, üniversiteler ve belediye gibi “demirbaş kurumların” (anchor institutions) satınalmalarını küresel dev şirketlerden değil, yerel kooperatiflerden ve yerel işletmelerden yapmasını sağladı. Amaç, paranın kent içinde kalmasını sağlamak ve yerel ekonomiyi canlandırmaktır. Belediye, taşeron işçilerini kadroya aldı, “yaşanabilir ücret” (living wage) uygulamasını başlattı. Sonuçta Preston, İngiltere’nin en çok gelişen ve refahı en adil paylaşan kenti seçildi. Bu model, kamuculuğun sadece merkezi devletle değil, yerel dinamiklerle de nasıl örülebileceğinin kanıtıdır.

Paris Su İdaresi (Eau de Paris): Fransa’nın başkenti Paris, su hizmetlerini uzun yıllar boyunca küresel su tekelleri olan Veolia ve Suez şirketlerine devretmişti. Ancak 2010 yılında, sosyalist belediye yönetimi, su hizmetini yeniden kamulaştırdı ve “Eau de Paris”i kurdu. Sonuçlar muazzam oldu:

- Su fiyatları düştü.
- Şebeke kayıpları azaldı.
- Elde edilen kâr, şirketin hissedarlarına değil, su altyapısının yenilenmesine harlandı.
- En önemlisi, yönetim kuruluna sadece bürokratlar değil, su hakkı savunucuları, sivil toplum örgütleri ve işçiler dahil edildi. Yani demokratik bir kamuculuk modeli hayata geçirildi.

Şili ve Recoleta Belediyesi (Halk Eczaneleri): Şili, neoliberalizmin laboratuvarı olarak bilinir. Ancak başkent Santiago’nun Recoleta Belediyesi’nin komünist belediye başkanı Daniel Jadue, “Halk Eczaneleri” (Farmacias Populares) mo-

delini başlattı. Belediye, ilaçları doğrudan devletin tedarik kurumundan alarak, kâr koymadan vatandaşla ulaştırdı. Piyasadaki özel eczanelerin fahiş fiyatlarına karşı, halkın ilaca erişimini %70-80 daha ucuza sağladı. Bu model o kadar başarılı oldu ki, Şili genelindeki sağcı belediyeler bile halkın baskısıyla bu modeli uygulamak zorunda kaldı.

ABD ve Yeni Sosyalist Dalga (Zohran Mamdani Örneği): Kapitalizmin kalbi ABD’de bile rüzgar dönüyor. New York’ta Demokratik Sosyalistlerin (DSA) desteklediği adaylar, belediye başkanlığı ve meclis üyelikleri için yarışıyor. Örneğin New York Belediye Başkanlığı için ismi geçen Zohran Mamdani (kendisi dünyaca ünlü akademisyen Mahmood Mamdani ve yönetmen Mira Nair’in oğludur), taksit işçilerinin borçlarının silinmesi, toplu taşımanın ücretsiz olması ve kiracı hakları gibi radikal kamucu taleplerle siyaset yapıyor. Trump’ın temsil ettiği vahşi kapitalizme karşı, Mamdani ve benzerlerinin temsil ettiği kamucu, eşitlikçi ve çok kültürlü bir Amerika vizyonu yükseliyor.

Türkiye İçin Dersler Ve Olanaklar

Tüm bu örnekler bize şunu gösteriyor: Kamuculuk, geçmişte kalmış nostaljik bir hayal değil, bugünün ve geleceğin en gerçekçi çözümüdür.

Türkiye, Cumhuriyet’in kuruluş yıllarındaki KİT deneyimi, planlı kalkınma hamleleri ve aydınlanma kurumlarıyla (Halkevleri, Köy Enstitüleri) aslında bu kamucu birikime sahiptir. Ancak bugün yapmamız gereken, o eski modelleri aynen kopyalamak değil; onları demokratik, katılımcı, şeffaf ve ekolojik bir içerikle güncellemektir.

Bizim savunduğumuz kamuculuk;

- Enerjide, suda, ulaşımda ve sağlıkta özel sektörün kâr hırsına son veren,
- Hizmetin merkezine “insanı” ve “doğayı” koyan,
- Sadece devlet bürokrasisinin değil, o hizmeti üreten işçinin ve o hizmeti alan yurttaşın da yönetimde söz sahibi olduğu,
- Yerel yönetimlerin, kooperatiflerin ve merkezi planlamanın uyum içinde çalıştığı bir modeldir.

Bu mümkündür. İngiltere’de, Fransa’da, Şili’de başarılan şey, Türkiye’de de başarılabilir. Yeter ki biz, neoliberalizmin “başka alternatif yok” yalanına teslim olmayalım. Dünyadaki rüzgar kamudan yana esiyor; bu rüzgarı arkamıza alıp, kendi özgün, demokratik ve kamucu enerji/yönetim programımızı inşa etmeliyiz.

KAMU YÖNETİMİNDE DENETİM, DENETİMSİZLİK Nurcan Bilge GÖKDEMİR

Öncelikle davetiniz için teşekkür ederim. Konuşmacılar o kadar konularında uzman, saygın isimlerden oluşuyor ki bir gazeteci olarak burada bulunmak hem büyük bir onur hem de büyük bir sorumluluk. Biz gazeteciler, kendimizi “her şeyi biraz bilen ama hiçbir şeyi tam olarak bilmeyen” kişiler olarak tarif ederiz, bu bilinçle konulara yaklaşıyor, böyle ifade ederiz. Ancak günümüz medyasında, düğmesine basıldığında futboldan ekonomiye, dış politikadan enerjiye kadar her konuda “uzmanmış gibi” konuşabilen bir gazeteci profili türedi. Neyse ki ben ve meslektaşlarım o tarafta değiliz. Bizim uzmanlığımız, verinin izini sürmek, saklanan gerçeği satır aralarından çekip çıkarmaktır.

Benim uzmanlık alanım, uzun yıllardır parlamento muhabirliği yapmış olmamdan ve bütçe süreçlerini yakından takip etmemden kaynaklanıyor. Özellikle BirGün gazetesinde çalışmaya başladığım dönem, benim için mesleğimin ikinci ve en kıymetli evresi oldu. Çünkü iktidar medyasının kararttığı, devlet kurumlarının “devlet sırrı” gibi sakladığı bilgileri; bütçe kitapçıklarının dipnotlarından, Sayıştay raporlarının satır aralarından, faaliyet raporlarının eklerinden bulup çıkarmaya ve “iktidarın gerçek fotoğrafını” çekmeye çalıştık.

Bugün size sunacağım tebliğin başlığı programda “Kamu Yönetiminde Denetim” olarak geçiyor olabilir; ancak ben konuşmamda “Kamu Yönetiminde Denetimsizlik” ağırlıklı bir sunum yapmayı tercih ettim. Çünkü Türkiye’de artık bir denetim mekanizmasından değil, bilinçli ve sistematik bir denetimsizlik rejiminden söz etmek zorundayız.

Konuşmamı, bu denetimsizlik rejiminin en görünür olduğu ve kamu kaynaklarının en fütursuzca harcandığı iki temel alan üzerinden kurgulayacağım: Birincisi, 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu ve ihale düzeninin çöküşü; ikincisi ise anayasal bir denetim organı olan Sayıştay’ın işlevsizleştirilmesi.

4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu

Kamu kaynaklarının kullanımında en kritik yasal düzenleme, hiç şüphesiz 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’dur. Bu kanun, 2001 krizi sonrasında, Kemal Derviş döneminde IMF ve Dünya Bankası’nın dayatmasıyla hazırlanmış olsa da temel felsefesi şeffaflık, rekabet, eşit muamele ve kaynakların verimli kullanılmasıydı. Devletin mal ve hizmet alımlarını disipline etmeyi amaçlıyordu.

Bu kanunu uygulamak, 2002 yılında iktidara gelen AKP hükümetlerine kaldı. Ve ne yazık ki bu kanun, çıkış amacının tam tersine hizmet eden; kamu kaynaklarının yağmalanmasına, yeni sermaye sınıflarının yaratılmasına ve iktidarın kendi “zenginlerini” oluşturarak siyasi ömrünü uzatmasına yarayan bir aparata dönüştürüldü.

Kanunun delik deşik edilmesi ve “İstisna alımları”nı sıkça duyarsınız; “İhale Kanunu 200 kere değişti” denir. Ben bir noktaya kadar bu değişiklikleri sayıyordum ama 200’ü geçtikten sonra saymayı bıraktım. Çünkü artık kanun maddelerini değiştirmenin de ötesine geçildi; kanun fiilen ilga edildi.

Bu kanunun, iktidar tarafından bir “talan aracı” olarak kullanılmasını sağlayan iki temel mekanizma vardır:

a) Madde 3: İstisnalar kanunun 3. maddesinde, hangi alımların İhale Kanunu kapsamı dışında tutulacağını düzenler. Kanun ilk çıktığında burada sınırlı sayıda, savunma ve güvenlik gibi zorunlu hallere ilişkin 6-7 istisna vardı. Bugün ise alfabedeki harfler yetmediği için bentler hem harf hem sayılarla ifade edilir durumda.

Cumhurbaşkanlığı ofislerinin yapacağı bir araştırma ihalesinden, Türkiye Varlık Fonu’nun işlemlerine; şehir hastanelerinden, büyük ölçekli yatırımlara kadar her şey “istisna” kapsamına alındı. Yani devlet, “Ben bu alımı yaparken ihale kanununa, rekabete, şeffaflığa uymayacağım; istediğimden, istediğim fiyata alırım, işi de ona veririm” deme noktasına geldi.

b) Madde 21/b: Kanunun en çok istismar edilen maddesi ise “Pazarlık Usulü”-nü düzenleyen 21. maddedir. Özellikle 21/b bendi; deprem, sel, salgın hastalık gibi “doğal afetler” veya “beklenmeyen durumlar” ile can ve mal güvenliğinin tehlikeye girdiği hallerde, idareye ilana çıkmadan, istediği firmayı davet ederek hızlıca alım yapma yetkisi verir. Mantiğı budur; deprem olmuştur, acil çadır lazımdır, ihale süreci beklenemez.

Ancak AKP iktidarı, bu maddeye sinsice bir ibare ekledi: “Yapım tekniği açısından özellik arz eden işler.” Bu muğlak ifade, Pandora’nın kutusunu açtı. Artık iktidar için “acil” veya “özellikli” olmayan hiçbir iş yok. Bir genel müdüre alınacak lüks makam aracı da bir yere yapılacak Millet Bahçesi de, kongre, seyahat alımları da “acil ve özellikli iş” sayılarak 21/b kapsamında, yani “davetiye usulü” ile veriliyor. İhale ilanı yayımlanmıyor, kimsenin haberi olmuyor; idare, yandaş müteahhitleri kapalı kapılar ardında çağırıyor, “Sen alacaksın” diyor ve işi veriyor.

Kamu İhale Kurumu’nun, her ne kadar geciktirerek ve gizleyerek yayınlasa da istatistikleri bu tabloyu doğrulamaktadır.

2024 yılının ilk 6 ayına ilişkin verilere baktığımızda korkunç bir tabloyla karşılaşyoruz:

- Toplam kamu alımı hacmi 1 trilyon 590 milyar TL.
- Bunun 321 milyar TL’lik kısmı, tamamen ihalesiz yöntemlerle (İstisna ve Doğrudan Temin) yapılmış.
- Doğrudan Temin: Bu yöntem, aslında ihale bile değildir. Mahalle bakkalından ekmek alır gibi, idarenin “Ben şu firmadan alıyorum” diyerek yaptığı alımdır. Sadece 6 ayda, doğrudan teminle harcanan para 116 milyar TL. Bu kalemden en büyük harcamayı belediyeler ve KİT’ler yapıyor. Kimden alındı, kaçta alındı, ne alındı? Bu soruların cevabını bulmak imkansız.
- Pazarlık Usulü (21/b): 2024’ün ilk 6 ayında pazarlık usulüyle yapılan alımların tutarı 529,5 milyar TL. Kamu Özel İşbirliği (KÖİ) projeleri, otoyollar, köprüler, şehir hastaneleri hep bu kara deliğin içindedir. Ülkenin 30 yılını, çocuklarımızın geleceğini ipotek altına alan projeler, yangından mal kaçırır gibi bu yöntemle ihale edilmektedir.

Bu rakamlar bize şunu gösteriyor: Türkiye’de artık “Açık İhale Usulü” istisna,

“İstisna ve Pazarlık” usulleri ise kural haline gelmiştir. Kamu İhale Kanunu, yolsuzluğu önlemek için değil, yolsuzluğa yasal kılıf uydurmak için vardır.

Hesap Vermeyen Bir Denetim

Denetimsizliğin ikinci ayağı, harcama yapıldıktan sonraki süreçtir. Anayasa’ya göre, Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) adına kamu idarelerinin harcamalarını denetlemekle görevli yüksek yargı organı Sayıştay’dır. Sayıştay, “Hesap Yargısı”dır; yani devletin muhasebecisi ve aynı zamanda yargıcidir.

Geçmişte de Sayıştay raporlarında eksikler olurdu, ancak Sayıştay denetçileri “tuğla gibi” raporlar hazırlar, en ince detayına kadar kamu zararını tespit ederdi. Biz gazeteciler, bu raporları okuyarak günlerce manşet haber çıkarırdık. Ancak son yıllarda Sayıştay, sistematik bir şekilde etkisizleştirildi ve susturuldu.

Sayıştay denetçileri hala sahada çalışıyor ve tespit yapıyorlar. Ancak bu tespitlerin rapora dönüşmesi ve kamuoyuna açıklanması aşamasında devreye bir “filtre” giriyor. Denetçilerin yazdığı raporlar, Sayıştay içinde kurulan “Rapor Değerlendirme Kurulu” adı verilen bir sansür mekanizmasından geçiyor. İktidarı rahatsız edecek, yolsuzluk bulgusu içeren, usulsüzlük tespit eden bölümler bu kurulda “törpüleniyor” veya rapordan tamamen çıkartılıyor.

Bunun miladı, Cumhurbaşkanlığı Personel ve Prensipier Genel Müdürü Metin Yener’in, 2021 yılında Sayıştay Başkanı olarak atanmasıdır. Bu atama, denetleyen ile denetlenen arasındaki ilişkinin nasıl iç içe geçtiğinin en somut göstergesidir. Metin Yener döneminde raporlar kuşa çevrildi.

Enerji Bakanlığı örneği: “ Bu durumu, sempozyumumuzun konusu olan enerji alanından bir örnekle somutlaştıralım. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, milyarlarca liralık bütçesi, KİT’leri ve özelleştirme işlemleriyle en büyük harcama yapan kurumlardan biridir. Ancak 2023 yılı Sayıştay Denetim Raporu’nu açıp baktığınızda şok oluyorsunuz. Raporda tek bir bulgu bile yok.

Koskoca Enerji Bakanlığı’nda, bir memurun sehven yaptığı bir muhasebe hatası bile olmaz mı? Raporda sadece şu ifade yer alıyor: “Mali rapor ve tablolar tüm yönleriyle doğru ve güvenilir bulunmuştur.” Bu, akılla ve hayatın olağan akışıyla alay etmektir. Üretim, dağıtım ve iletimin bu kadar karmaşık olduğu, milyarlarca liralık teşviklerin ve görev zararlarının havada uçtuğu bir kurumun denetim raporunun “tertemiz” çıkması, denetimin yapılmadığının itirafıdır.

Aynı durum Özelleştirme İdaresi Başkanlığı için de geçerli. 70 milyar dolarlık özelleştirme yapan kurumun raporunda tek bir bulgu var: “Toplu taşıma kartlarının dağıtımında hata...” Milyar dolarlık santral satışlarında sorun yok ama otobüs kartında sorun var! Bu, Sayıştay’ın “körleşme” değil, “suça ortak olma” halidir.

Örtülü Ödenek Ve Cumhurbaşkanlığı Harcamaları

Bütçedeki denetimsizliğin en karanlık noktası ise “Örtülü Ödenek”tir. Bütçe kanunlarında “Gizli Hizmet Giderleri” olarak geçen bu kalem, eskiden Başkanların, devletin yüksek menfaatleri ve güvenliği için (istihbarat vb.) kullandığı, hesabı sorulamayan bir paraydı.

Ancak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte bu yetki Cumhurbaşkanına geçti ve kullanım amacı da miktarı da çığrından çıktı. Recep Tayyip Er-

doğan'ın Cumhurbaşkanlığı dönemine kadar, Cumhuriyet tarihi boyunca tüm başbakanların ve cumhurbaşkanlarının harcadığı toplam örtülü ödenek miktarının katbekat fazlası, sadece son birkaç yılda harcandı.

2024 yılının ilk 8 ayı itibariyle Örtülü Ödenek'ten harcanan para 8,5 milyar TL. Bu paranın nereye gittiğini, kime verildiğini, hangi amaçla kullanıldığını ne Sayıştay denetleyebiliyor ne de Meclis sorabiliyor. Bu para bavullarla taşınabilir, seçim finanse edilebilir, yandaş medya fonlanabilir veya paramiliter yapılar beslenebilir. Hiçbir kaydı yok. Cumhurbaşkanlığı'nın kendi bütçesiyle birlikte düşünüldüğünde, Saray'ın günlük harcaması milyonlarca lirayı buluyor ve bunun hesabı verilmiyor.

Denetimde Partizanlık

"Sayıştay denetimi gereğince yapmıyor" dedik ama bu ifadeyi yerel yönetimler için düzeltmem gerekiyor: Sayıştay, iktidar belediyelerine denetim yapmıyor; ancak muhalefet belediyelerine karşı adeta bir "polis baskını" mantığıyla çalışıyor.

2024 yılında Meclis'e sunulan bir bilgilendirme notuna göre;

Sayıştay, Türkiye genelinde 27 İl Belediyesi'ni denetlemiştir. Bunların 9'u CHP'li, 1'i TKP'li, 5'i MHP'li. AKP'nin yüzlerce belediyesinden sadece göstermelik birkaç tanesi denetlenmiştir.

167 İlçe Belediyesi denetlenmiştir, bunların da yarısı CHP'li belediyeler.

En vahimi ise kayyum atanan belediyeler. 2019 yılından bu yana, kayyumla yönetilen HDP/DEM Parti belediyelerinin hiçbirisi Sayıştay denetimine tabi tutulmamıştır. Oralarda kaynakların nasıl kullanıldığını incelemekle görevli denetçi eşliği bile atlayamıyor.

Bu tablo, denetimin bir "kamu yararı" aracı olmaktan çıkıp, muhalefeti cezalandırma ve iktidar belediyelerini koruma kalkanına dönüştüğünü göstermektedir.

Kamuoyu Denetimi Ve Yunus Emre Vakfı Örneği

Peki, bu karanlık tabloda ne yapacağız? Sayıştay susuyor, yargı işlemiyor, Meclis denetleyemiyor. Çaresiz miyiz? Hayır. Bu düzeni sarsabilecek tek güç "Kamuoyu Denetimi"dir.

Bunun ne kadar etkili olabileceğine dair size gazetemiz BirGün'den somut bir örnek vermek istiyorum. Genç meslektaşım İsmail Arı, Yunus Emre Vakfı ile ilgili bir dosya hazırladı. Bu dosya bize gökten zembille inmedi; kurum içinde hala vicdanlı, namuslu kalabilmiş bir avuç müfettişin hazırladığı teftiş raporlarına dayanan bir haberdir.

Yunus Emre Vakfı, "Türk kültürünü dünyaya tanıtmak" amacıyla kurulan ancak AKP'nin "arka bahçesi"ne dönüşen kurumlardan biri. Son 5 yılda bu vakfa ve benzeri Maarif Vakfı'na Hazine'den 19 milyar lira aktarılmıştır. Müfettişler, bu vakıfta müthiş bir yağma düzeni kurulduğunu tespit etmişler. Hayali işler, sahte faturalar, yöneticilerin şahsi harcamalarının vakfa fatura edilmesi... Bizim tespit ettiğimiz yolsuzluk miktarı 630 milyon TL civarında ama işi bilenler bunun "buzdağının görünen kısmı" olduğunu söylüyor.

Bu vakfın yöneticileri kim? Aile Bakanı'nın eşi, MHP Genel Başkan Yardımcısı Semih Yalçın'ın oğlu gibi "dokunulmaz" isimler. Bu dosya, bürokraside "uyuyan dosya" olarak rafa kaldırılmıştı. Kimse dokunmaya cesaret edemiyordu. Biz bu haberi manşetten duyurduktan sonra ne oldu?

1. Vakıf Başkanı, haber yayımlanmadan istifa etti (ki bu rejimde istifa çok nadirdir).

2. Savcılık dava açmak zorunda kaldı.

3. Yurt dışına kaçan bazı şüpheliler geri dönüp teslim oldu.

4. Siyasilerle bağlantılı yöneticiler istifa etti.

Ancak burada bile hukuk tam işlemedi. İhale kararlarına imza atan bürokratlar yargılanırken o kararların arkasındaki siyasetçi yakınları (Bakan eşleri, siyasetçi oğulları) dosyadan "tefrik edildi", yani ayrıldı. Onlar bilgi sahibi olarak bile dinlenmedi. Yine de bu örnek, gazeteciliğin ve kamuoyu baskısının, en korunaklı kalelere bile girebileceğini göstermesi açısından önemlidir.

Sonuç olarak; Türkiye'de kamu yönetimi, şeffaflıktan, hesap verebilirlikten ve denetimden tamamen koparılmış; kaynakların keyfi olarak kullanıldığı bir "ganimet rejimi"ne dönüşmüştür. Ancak biz gazeteciler, siz meslek örgütleri ve duyarlı yurttaşlar var oldukça, bu karartma mutlaka aydınlanacaktır.

Sayıştay raporlarını satır satır okumaya, Resmi Gazete'nin en ince detaylarını incelemeye, "ticari sır" denilerek gizlenen ihalelerin peşine düşmeye devam edeceğiz. Çünkü halkın bütçesine sahip çıkmak, sadece bir mesleki faaliyet değil, bir yurttaşlık ödevidir. Bu talan düzenini durdurmanın tek yolu, toplumsal duyarlılığı ve kamuoyu denetimini artırmaktır.

Enerji Sektöründe Mevcut Durum Değerlendirmesi ve Kamucu Politikalar

Oturum Başkanı: Bahadır Acar

Nilgün Ercan

Elektrik Üretiminde Kamu Kuruluşunun Değişen Rolü

N. Bülent Damar

Enerji Piyasası Üzerine Genel Bir Değerlendirme

Mahir Ulutaş

Elektrik Enerjisi Sektöründe Kamulaştırmanın Zorunluluğu Üzerine

Oğuz Türkyılmaz

Toplum Yararını Gözeten Kamucu,
Katılımcı, Demokratik Planlama Temelli
Enerji Politika, Program ve Uygulamaları

3

ELEKTRİK ÜETİMİNDE KAMU KURULUŞUNUN DEĞİŞEN ROLÜ

M. Nilgün ERCAN

Bilindiği üzere, kapitalist sistemin piyasa bazlı politikaları sonucunda ekonomide ve sosyal politikalarda devletin rolüne ilişkin değişiklikler olmuş, önce minimum devlet daha sonra düzenleyici devlet yaklaşımı egemen hale gelmiştir. Küresel politikalara bağlı olarak ülkemizde 1980' lerde başlayan özelleştirme girişimleri ve uygulamaları sonrasında enerji sektöründe piyasa işleyişini oluşturmak amacıyla Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) kurulmuş ve ilgili düzenlemeler yapılmıştır. Bu süreçte elektrik sektöründeki kamu tekeli olan Türkiye Elektrik Kurumu (TEK) üretim-iletim ve dağıtım faaliyetlerine göre bölünmüş, dağıtımın yanı sıra elektrik üretimi faaliyetleri özel sektöre açılmış, nihayetinde kamunun elektrik üretimindeki faaliyetleri Elektrik Üretim A.Ş. (EUAŞ) bünyesinde örgütlenmiştir. Burada özelleştirme-piyasalaştırma sürecinde elektrik üretimi alanındaki kamu kuruluşu olan EUAŞ' nin faaliyet alanındaki değişim ele alınacaktır.

Kamu Tekelinin Ortadan Kaldırılması Süreci

Elektrik sektöründe kamu tekelinin kırılması süreci aşağıdaki şekilde özetlenebilir:

-Aralık 1984' te yayımlanan 3096 sayılı "Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun" ile özel sektörün bu alanlarda faaliyet göstermesinin yolu açılmıştır.

-Özelleştirme girişimleri kuşkusuz ki enerji ile sınırlı olmamıştır. KİT'ler özelleştirilmiş, Dünya Bankası' nın Yapısal Uyum, Yeniden Yapılandırma kredileri ile özellikle devlet tekeli olan alanlarda faaliyet bütünlüğünü parçalayarak özel sektörün kâr elde edebileceği alanlar haline getirme girişimleri başlatılmıştır.

-Söz konusu dönemde Anayasa'ya göre özel şirketlerin enerji hizmetleri alanında ancak imtiyaz sözleşmesi ile görevlendirilmesi mümkün iken ETKB tarafından görevli şirketlerle özel hukuk hükümlerine tabi sözleşmeler yapılarak hukuki yapıyı açacak hamlelerde bulunulmuştur. Türkiye Elektrik Kurumu (TEK) sıklıkla reorganizasyonlar ve belirsizliklerle karşı karşıya bırakılmıştır. Elektrik piyasası faaliyetlerinin ayrıştırılması doğrultusunda önce Bakanlar Kurulunun 12.08.1993 tarih ve 93/4789 sayılı Kararı ile, Türkiye Elektrik Üretim İletim A.Ş. (TEAŞ) ve Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş. (TEDAŞ) adı altında iki ayrı İktisadi Devlet Teşekkülü oluşturulmuştur.

-Elektrik üretim faaliyeti, İşletme hakkı Devri (İHD), Yap-İşlet Devret (YİD), en son Yap-İşlet (Yİ) gibi uygulamalarla özel sektöre açılmıştır. Elektrikğin yüksek tarifeler üzerinden satın alındığı, görevli özel şirketler lehine yapılan değişikliklerle sürdürülen uygulamalar birçok yönüyle kamu aleyhine sonuçlar yaratmıştır. Beyaz Enerji operasyonundan sonra 8 klasör ekiyle Mart 2024' te TBMM' ye sunulan Sayıştay raporunda 29 santral sözleşmesi incelenmiş, buna göre santrallerin işletmede olduğu ortalama 4 yıllık sürede 2,3 milyar ABD\$ kamu zararı oluşmuştur.

-1999' daki Anayasa değişiklikleri ve 2001 yılındaki Beyaz Enerji Operasyonu sonrasında sektörde yeni dönem başlamıştır; 03/03/2001 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 4628 sayılı "Elektrik Piyasası Kanunu" ile "Elektrik Piyasası

Düzenleme Kurumu" kurulmuştur. Daha sonra bu yapılanma 4646 sayılı "Doğal Gaz Piyasası Kanunu" ile "Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu" (EPDK) adını almıştır. 4628 sayılı Kanunun adı, 30/03/2013 tarihli ve 28603 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun 30'uncu maddesiyle "Enerji Piyasası Düzenleme Kurulunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun" olarak değiştirilmiştir.

OECD tarafından yayımlanan, Mart 2002 tarihine kadar olan gelişmeleri de ele alan Türkiye'de Düzenleyici Reformlar -Yönetişim adlı yayında yer alan şu cümleler de yapılanların küresel hakim politika ve düzenlemelerin uzantısı olarak yapıldığının açık göstergesidir:

«...Düzenleyici reformun amaçları ve avantajlarının duyurulması gerekmektedir. Reformun ülkeye dışarıdan empoze edildiği yolundaki yaygın inancın dağıtılması için de bu iletişim gereklidir. Reformun muhalifleri, bunu reformu gayri meşru hale getirmek ve ona karşı mukavemeti seferber etmek için kullanırlar.»

5 Şubat 2001 tarihli Bakanlar Kurulu kararı ile Türkiye Elektrik Üretim ve İletim A.Ş. (TEAŞ) de üç ayrı şirkete bölünerek Türkiye Elektrik İletim A.Ş. (TEİAŞ), Elektrik Üretim A.Ş. (EÜAŞ) ve Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt A.Ş. (TETAŞ) kurulmuştur.

Cumhurbaşkanlığı yönetim sistemine geçildiğinde 9 Temmuz 2018 tarihli Resmi Gazete'nin mükerrer sayısında yayınlanan 703 no.lu Kanun Hükmünde Kararname ile Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt A.Ş. kapatılmıştır. TETAŞ'ın kapatılmasıyla 2001 yılında çıkarılan Enerji Piyasası Kanunu öncesi dönemden kalan Yap-İşlet-Devret, Yap-İşlet ve İşletme Hakkı Devir şirketleri ile olan uzun vadeli elektrik satın alım anlaşmaları da dahil olmak üzere elektrik toptan satış faaliyetleri EÜAŞ bünyesinde toplanmıştır. Bu süreçte, 2009-2013 yılları arasında dağıtım hizmetlerinin işletmesi de özel şirketlere devredilmiştir.

EÜAŞ Madencilikte İhtisas Kuruluşu Oluyor

EÜAŞ'ın 2001 yılındaki Ana Statü'ünde faaliyet alanı şu şekilde yer almaktadır:

"Teşekkülün Amaç ve Faaliyet Konuları

- Madde 4 — Devletin genel enerji ve ekonomi politikasına uygun olarak elektrik üretim faaliyetlerinde bulunmak amacıyla teşkil olunan bu Teşekkülün faaliyet konuları aşağıda gösterilmiştir:

- 1 - Elektrik üretimi ile ilgili faaliyetleri verimlilik ve karlılık ilkelerine göre Teşekkül bünyesinde gerçekleştirmek üzere, TEAŞ ve ilgili mevzuat gereğince DSI bünyesindeki ve Bakanlık tarafından devir alınması kararlaştırılan üretim tesislerini devralmak, devir sözleşmeleri ile özel sektöre devri yapılmamış üretim tesislerini kendisi ve/veya bağlı ortaklıkları vasıtasıyla işletmek veya işlettmek, gerektiğinde sistemden çıkarmak, özel sektör üretim yatırımları dikkate alınmak suretiyle, Kurul onaylı üretim kapasite projeksiyonu çerçevesinde, kamu tarafından kurulması öngörülen yeni üretim tesislerini kurmak, kiralamak, işletmek veya işlettmek, özel hukuk hükümlerine tabi tüzel kişilere işletme hakkı devri yapılmış veya yapılacak tesis ve işletmelerinin ve bunlara yapılacak ilave ve idame yatırımlarının mülkiyetini muhafaza etmek, ilgili mevzuat çerçevesinde özelleştirilmesine karar verilen tesislerin veya iştirak hisselerinin EPK'da öngörülen şartlarla devrini yapmak,

- 12 - Gerektiğinde santrallerin enerji üretiminde kullanılan veya kullanılacak olan yakıt ve diğer hammadde sahalarını işletmek veya işlettmek,.....»

İfadeye göre, elektrik üretimindeki yatırımlar artık özel sektör önceliklidir; kamu kuruluşu ancak özel sektörün üretimdeki yatırımlarını dikkate alarak hareket edebilecektir. EÜAŞ' ye kömür sahaları ile ilgili olarak verilen görev tanımı sınırlı olup, "gerektiğinde" ile başlayan cümlede ifade edilmektedir. 27 Temmuz 2006 tarihli Resmi Gazete' de yayınlanan değişiklikle de madenlerle ilgili sınırlar genişletilmiş ancak "gerektiğinde" ifadesi yinelenmiştir.

Daha sonra, 10 Haziran 2010 tarihli 5995 sayılı Kanun' un 2. Maddesi ile 3213 sayılı Maden Kanunu'nda yer alan İhtisaslaşmış Devlet Kuruluşu tanımında "Karayolları ve Türkiye Demir ve Çelik İşletmeleri Genel müdürlükleri" ibaresi "Karayolları Genel Müdürlüğü ve Elektrik Üretim A.Ş." şeklinde değiştirilmiş, ayrıca Ana Statüsünde değişiklik yapılarak EÜAŞ madencilik konusunda ihtisas kuruluşu haline getirilmiştir. EÜAŞ Ana Statüsü tekrar değiştirilerek 07.10.2020 tarih ve 31267 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmış, bu değişiklikle EÜAŞ' nin madenlerle ilgili görev tanımı son derece genişletilmiştir.

Tahmin edileceği üzere, ihtisas kuruluşu haline gelmek düzenlemelerle değil, konuyla ilgili bilgi, uygulama, deneyim, kadro yetkinliği ve yeterliliğine sahip olmakla mümkündür. Nitekim, bu değişikliklerden beklenen de işletmeciliğin EÜAŞ tarafından yapılması değildir; kamuya ait linyit varlıklarının işletilmesinin santrallerle birlikte özel sektöre devredilmesinde EÜAŞ' ye aracılık rolü uygun görülmüştür.

Bunun sonucunda Tablo 1' de gösterildiği gibi (2024 yılı sonu itibarıyla) 8 milyar tona yakın linyit rezervinin ruhsatı EÜAŞ bünyesine geçmiştir.

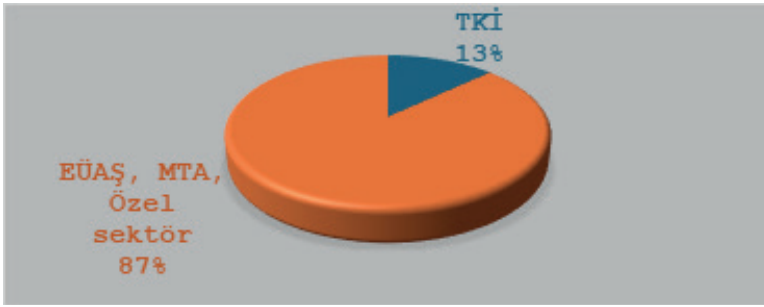
Linyit Havzaları	Toplam rezerv (MTA verilerine göre) Milyon ton	Toplam işletilebilir rezerv (JORC/NI43-101 standartlarına göre) Milyon ton
Afşin-Elbistan	2.638,5 (1131 kcal/kg)	-----
Çayırhan	457,4 (2319 kcal/kg)	304,0 (1780 kcal/kg)
Tekirdağ-Çerkezköy	573,7 (2163 kcal/kg)	70,0 (2070 kcal/kg)
Konya-Karapınar	1.424,1 (1277 kcal/kg)	427,1 (1080 kcal/kg)
Afyonkarahisar-Dinar	819,0 (1783 kcal/kg)	162,2 (1480 kcal/kg)
Eskişehir-Alpu	Tüm sektörler 1.364,5 (2240 kcal/kg)	B sektörü 143,8 (2504 kcal/kg)
Tekirdağ-Malkara	676,4 (1981 kcal/kg)	İşletilmesi mümkün olmadığı için rezerv miktarı beyan edilmemiştir.
TOPLAM	7.953,6	

Tablo 1 : EÜAŞ linyit havzaları, EÜAŞ Faaliyet Raporu 2024' ten alınmıştır.

EÜAŞ Faaliyet Raporu' na göre, Afşin-Elbistan sahasında ruhsatı EÜAŞ'a ait olan sahaların rezervinin yaklaşık 1.250,64 milyon tonu projelendirilmiş olup, halen işletmemektedir. 1440 MW gücündeki Afşin-Elbistan B Termik Santralının kömür ihtiyacını karşılayan Çöllolar kömür sahasında, işletmeciliği özel bir şirket tarafından yapılırken 2011 yılında can kayıpları ile sonuçlanan toprak kayması meydana gelmiştir. Bu nedenle, Afşin Elbistan B Termik Santralının kömür ihtiyacı halen yine özel bir şirket olan Afşin-Elbistan Elektrik Üretim ve Ticaret AŞ tarafından imtiyaz sözleşmesi ve İHD sözleşmesi kapsamında işletilen Kışlaköy sahasından temin edilmektedir.

Daha önce İHD yöntemiyle özel bir şirkete verilen Çayırhan santrali ve kömür sahası da 20 yıllık devir süresi 2001 yılında bittikten sonra 2025 yılında santralin ve linyit işletmesinde kullanılan taşınır ve taşınmazların varlık satışı, maden sahalarının işletme hakkının verilmesi yoluyla yeniden özelleştirilmiştir.

Daha önce madencilik alanında deneyimi olmayan EÜAŞ' nin "maden ihtisas kuruluşu" haline getirilmesine karşılık kuruluşu itibariyle linyit madenciliklerinden sorumlu ve işletme tecrübesine sahip olan Türkiye Kömür İşletmeleri (TKİ)' nin bünyesinde kalan ruhsat oranı ise sadece % 13 düzeyindedir.



Şekil 1: Türkiye linyit kaynaklarının ruhsat dağılımı, TKİ Faaliyet Raporu 2023

Ayrıca baca gazı kükürt arıtma tesisleri için gerekli olan kalker sahası ile EÜAŞ' ın faaliyetleri ile hiçbir ilgisi olmayan bir feldspat madeni ruhsatı da EÜAŞ' ye devredilmiştir. Feldspat sahası TKİ iştiraki olan KİAŞ tarafından işletilmektedir.

EÜAŞ ile TKİ hatta Eti Madene ait faaliyet alanlarının birbirine karışmasına ek olarak Türkiye Varlık Fonu bünyesinde 2020 yılında kurulduğu belirtilen TVF AEL Elektrik Üretim San. Ve Tic. A.Ş. adlı bir kuruluş da bulunmaktadır. Şirkete ait olduğu belirtilen internet sayfası bulunmamakla birlikte 2022 tarihli TVF Entegre Faaliyet Raporunda, Afşin C sahasına ait IR:87520 no.lu IV. Grup maden ruhsatı çerçevesinde elektrik üretim tesisi ve elektrik ticareti için ETKB tarafından 3096 sayılı kanun kapsamında yetkilendirilmek üzere kurulduğu belirtilmektedir.

TMMOB Maden Mühendisleri Odası ve aynı zamanda TMMOB Enerji Çalışma Grubu üyesi olan Selami Leloğlu' nun verdiği bilgiler linyit işletmeciliğinin özel sektöre devredilmesi uygulamalarının kamu kaynaklarının ve varlıklarının nasıl aleyhine işlediğini göstermesi açısından aydınlatıcıdır : Bu süreçte özelleştirmeler ile kamu kurumlarına ait ruhsat sahaları, yeraltı ve yerüstü madencilik yatırımları, makine ve teçhizat özel sektöre devredilmiştir. Soma, Tunçbilek, Elbistan, Çayırhan, Zonguldak gibi havzalarda havza bütünlüğü bozulmuş,

ruhsatlar bölünerek farklı kurum ve firmalara verilmiştir. Kamu kurumları kendilerinin işletmeyeceği bu sahaları özel sektöre vermek için proje çalışmalarına devam etmektedir.

Türkiye' nin en büyük linyit rezervine sahip Elbistan sahasında özelleştirme amaçlı uygulamalar sonucunda halen maden ruhsatları üç ayrı kamu kuruluşu arasında paylaştırılmıştır. AE-B santralına kömür sağlayan saha özel sektör tarafından işletilirken 2011 yılında 11 emekçinin hayatını kaybetmesine neden olan toprak kayması meydana gelmiştir. Bu olay sonrasında 1440 MW gücündeki santraldan gerekli olan randıman da alınamamıştır. Elbistan sahasının havza bütünlüğü bozulmuş, A sektörü 2018 yılından beri özel firma tarafından işletilirken, havza içindeki 550 milyon ton rezervli Çöllolar sahası TKİ'ye, 760 milyon ton rezervli Elbistan-C sahası Varlık Fonu'na devredilmiştir.

Çayırhan havzasında havza bütünlüğü dikkate alınmadan yapılan hatalı işlemler ve projeler sonucunda, toplam rezervin ağırlıklı kısmı atıl durumdadır. Toplam 620 MW gücündeki Çayırhan 1-4 üniteleri için ilk İHD süresinin bitişinden sonra yeniden ihaleye çıkılarak 2025 yılında yeni bir şirket ile anlaşma yapılmıştır. Bu sahada orta ve uzun vadede kömür sorunu olacağı düşünülmektedir. Ayrıca Koyunağılı sahasında özel sektör tarafından yapılan ve büyük ölçüde tamamlanan 2x 145 MW gücündeki santral için kömür yetersizliği söz konusudur.

Sonuç olarak, linyit sahalarının özelleştirme amaçlı kurumlar arasında devresi sürecinde havza bütünlüğünün dikkate alınmadığı, özel sektörün talep ve ihtiyaçlarına göre irrasyonel kararlar alındığı saptanmaktadır.

Kamu santrallarının özelleştirilmesi

Özelleştirme İdaresi Başkanlığı' nın açık kaynaklarından alınan bilgilere göre, aşağıdaki Tablo 2' de de görüldüğü üzere, 2008 yılından başlayarak kamuya ait hidrolik ve termik santrallarda özelleştirmeler hız kazanmıştır.

Özelleştirilen santrallar	Kapasite (MW)	Devir tarihi	Devir bedeli (milyon \$)
57 adet küçük HES	280	2008- 2014	957
Seyitömer TS	600	2013	2.248
Kangal TS	457	2013	985
Hamitabat DGKÇ	1.1156	2013	105
Yatağan TS	630	2014	1.091
Kemerköy ve Yeniköy TS ile Kemerköy Liman Sahası	1.050	2014	2.671
Çatalağzı TS	300	2014	350
Orhaneli ve Tunçbilek TS	575	2015	521
Soma TS	990	2015	685,5
TOPLAM	6.038		9.613,5

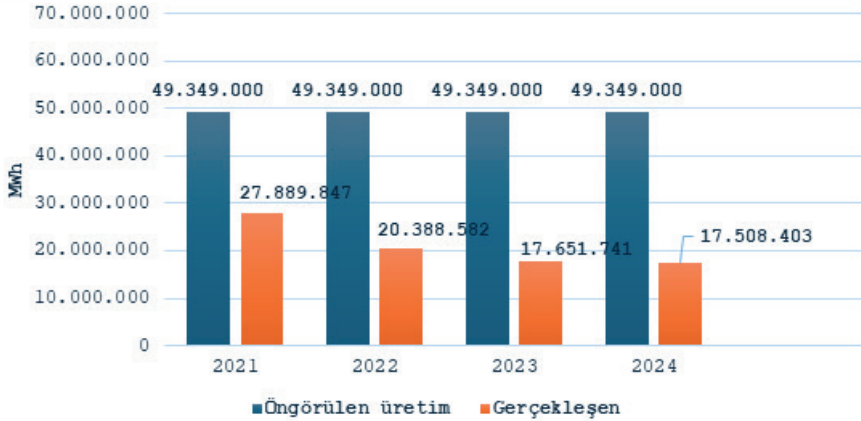
Tablo 2 : 2008-2015 arasında özelleştirilen santrallar, ÖİB

Ayrıca Afşin-Elbistan A santralının işletmesi de kamu ile bir özel bir şirket arasında uzun süren hukuki mücadele sonrasında Danıştay'ın verdiği karar ile şirkette kalmıştır; bilahare santral ve kömür sahası zamanın ETKB yönetimi tarafından, yukarıda söz edildiği üzere başka bir sermaye grubuna devredilmiştir. Halen ÖİB kaynaklarına göre devir süreci devam eden veya ihaleye çıkılacak santraller de bulunmaktadır. Bu durum aynen geçmişte olduğu gibi, kamu kurumunun faaliyetlerinde belirsizliğe neden olmaktadır.

Bütün bu özelleştirme -piyasalaştırma girişimlerinin sonucunda 2010'lardan itibaren kurulu güçte özel sektörün payı kamunun önüne geçmiş, 2024 yılı sonu itibarıyla kamunun payı %18 civarına gerilemiştir.

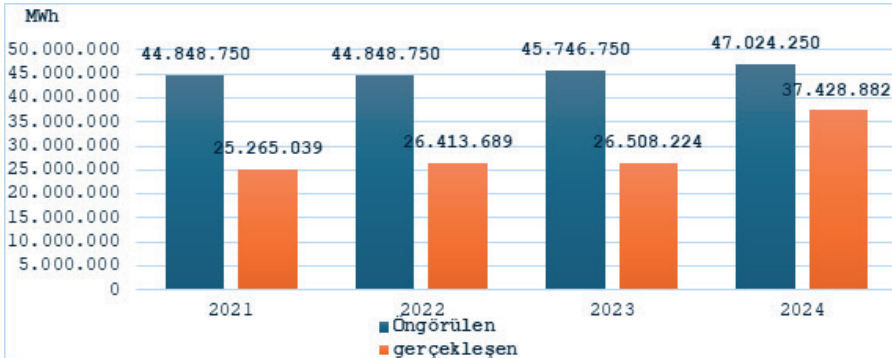
Kamu Santrallarının Üretimi

EÜAŞ internet sitesinde yer alan bilgilere göre, kamu tarafından işletilen santralların elektrik üretimi öngörülen üretimin çok altındadır. Aşağıda yer alan grafikler, EÜAŞ internet sayfası ve ilgili yıllara ait Faaliyet Raporlarından alınan verilerle hazırlanmıştır.



Şekil 1: 2021-2024 yıllarında EÜAŞ termik santrallarının öngörülen ve gerçekleşen üretimleri

Not: EÜAŞ internet sayfasında üretim doğal gaz santralleri için 7000, linyit santralleri için 6500 saat üzerinden öngörülmüştür. Linyit santrallerinin çalışma saatleri 5000 olarak alınsa bile toplam üretim kapasitesi 45-46 milyon MWh olmaktadır



Şekil 2: 2021-2024 yılları arasında EÜAŞ hidrolik santrallarının öngörülen gerçekleşen üretimleri

Gerçekleşen üretimin öngörülenden bu kadar düşük olmasının muhtelif nedenleri olabilir; akla gelen sorular şu şekilde sıralanabilir:

-Özelleştirmeler sonucunda daha verimli bir işletmecilik sağlanacağı iddia edilmiştir. Örneğin, can kayıplarının yanı sıra, 1440 MW kurulu güce sahip AE-B santralının üretiminin düşüklüğünde madenin işletmesi özel sektörde iken meydana gelen toprak kayması sonucu linyit tedarikinde yaşanan sıkıntı etkili değil midir?

-Eğer santrallerin emre amadeliliği düşük ise Strateji Raporlarında yer alan iyileştirme çalışmaları neden yeterli düzeyde ve zamanında yapılamamaktadır?

-Elektrik arzında özel şirketlere öncelik verildiğinden kamu santralleri yeterince çalıştırılmamakta mıdır?

Toplam kurulu güç ve puant talebe ilişkin veriler Türkiye’de kurulu güçte atıl yatırım olduğuna işaret etmektedir. Ülkemiz gibi yatırım sermayesi sıkıntısı çeken ve dış borçlanma yoluyla yatırım yapılan bir ülkede atıl yatırım önemli bir kayıp niteliğindedir. Kurulu gücü arttırmak üzere yeni hamleler yapmanın yanı sıra kurulu güçten ne kadar etkin yararlanıldığı da en az onun kadar önemli bir meseledir. Mevcut durum bir yönüyle sektördeki plansızlığı gösterirken diğer yanda atıl yatırımın bedelini kimlerin, nasıl ödediği sorgulanması gereken bir husustur.

EÜAŞ’ın Nükleer Enerji Alanındaki İştiraki

Bakanlar Kurulu kararı ile 2015 yılında Jersey adalarında kurulan EUAS International ICC 2022 yılında kapatılarak özvarlığı 19 Aralık 2022’ de adı Türkiye Nükleer Enerji Anonim Şirketi (TÜNAŞ) olarak değiştirilen EÜAŞ’ın bağlı ortaklığına devredilmiştir. Şirketin faaliyet alanı, “Uluslararası sözleşmeler ve antlaşmalar da dahil olmak üzere nükleer enerji ile ilgili olarak Şirketin faaliyet alanına giren iş ve işlemlerin yürütülmesi, Nükleer Tesis kurulumu, işletimi, bakımı, onarımı, rehabilitasyonu, yenilenmesi, sökümü, elektrik/ısı üretimi, satışı, yakıt ve atık yönetimi faaliyetleri ile ilgili olan veya bunlarla bağlantılı faaliyetlerin gerçekleştirilmesi; bunlardan ilgili olanların yurt dışında da yapılması” olarak belirtilmektedir.

Nükleer santralin diğer risklerinin ve söz konusu santralin yapım sürecindeki olumsuzlukların yanı sıra, Akkuyu Santralının Anlaşmasına göre her biri 1200 MW gücündeki 1. ve 2. ünitelerin üretiminin %70’i, 3. ve 4. ünitelerin üretiminin %30’u 12.35 sent/KWh fiyat üzerinden alım garantilidir. 7 bin saat üzerinden yapılan hesaba ilk ünite için bir yılda 700 milyon US\$ üzerinde ödeme yapılacaktır. Elektriğin piyasa takas fiyatı ortalaması 7 sent (örn. Temmuz 2025 ortalaması ~ 7,3 sent) civarında olduğu dikkate alınırsa bu durum EÜAŞ’ın mali koşullarını olumsuz etkileyecek ilave unsurlardan biri olacaktır.

EÜAŞ Ve Elektrik Ticareti (!)

EÜAŞ Faaliyet Raporu’nda adeta iftiharla “Türkiye elektrik ticaretindeki payımız %44” ifadesi yer almaktadır. EÜAŞ 2024 yılı Faaliyet Raporuna göre, Elektrik Piyasası A.Ş. (EİAŞ)’den alınan elektrik miktarı 96 216 635 MWh’ tir. 2024 yılı ortalama Piyasa Takas Fiyatı 2068,89 (yaklaşık 2069) kr/kWh’ tir. EÜAŞ görevli tedarik şirketlerine 48,22 kr/kWh fiyattan elektrik satmıştır. Kısaca, EÜAŞ piyasadan pahalı aldığı elektriği özel şirketlere ucuza satmakta, yuvarlak bir

hesapla 2024 yılı için EÜAŞ' ta 194.432.651.675.300 TL görev zararı ortaya çıkmaktadır.

Nitekim, ekonomi sayfalarında 2023'te 77 milyar 555 milyon 319 bin lira görev zararı ödenen Elektrik Üretim A.Ş.'ye (EÜAŞ) 2024'te 198 milyar 414 milyon 911 bin lira görev zararı oluştuğuna ilişkin haberler paylaşılmaktadır. Bu rakamın 2025 için daha yüksek olacağı açıktır. Siyasal iktidar, piyasa denilen yapılanmanın açmazları ile alım gücü giderek düşen halkın desteğini kaybetmemek arasında kaldığı için EÜAŞ' ye görev zararı yükleyerek durumu şimdilik kurtarmak istemektedir.

Özel Sektörün Talepleri Bitmiyor

Bu arada, piyasa yapısı içinde faaliyet göstermesi beklenen özel üretim şirketlerine kamu kaynaklarından yapılan aktarımlar da sürmektedir.

TEİAŞ 2019 yılından başlayarak özel şirketlere aktarılan kapasite ödemeleri Tablo 3' de gösterilmektedir.

YILLAR	KAPASİTE ÖDEMELERİ -TL
2019	2,000,000,000,01
2020	2,200,229,300.19
2021	2,722,686,659.77
2022	2,999,999,999.93
2023	3,999,999,999.90
2024	12,999,999,999.72
TOPLAM	26,922,915,950. 52

Tablo 3: Kapasite mekanizması ödemeleri; TEİAŞ

Ayrıca, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı Alparslan Bayraktar tarafından kömürden fiyat ve alım garantisinden vazgeçilmediği, 2030 yılına kadar yerli kömür santrallerinden üretilen elektriğin 7,5 dolar-sent' ten alınacağı açıklanmıştır.

Medyada yer alan haberlere göre, Türkiye'de yağış miktarının azalmakta olduğuna dikkat çeken HES işletmecileri, azalan elektrik üretimi için telafi edici önlemler istemektedir.

Kısaca, özel sektöre dayalı, plansız, günü kurtarmaya yönelik kararlar ve uygulamalar sonucunda maliyetleri giderek artan bir sektör yaratılmış olup, bu sürecin bedeli yurttaşlara ödetilmektedir.

EÜAŞ Stratejik Planı 2024-2028

EÜAŞ 2024-2028 Stratejik Planı' nda yer alan Sektörel Eğilim Analizinde politik etkenlere ilişkin konularda, kuruluşun yenilenebilir enerji teknolojileri konusunda yetkinliğini artırarak yenilenebilir santral yatırımları yapabilmesine yönelik girişimlerde bulunulması gibi hususlar sayılmaktadır.

Kamu elektrik üretim tesislerinin özelleştirilmesine değinilerek özelleştirmeler sonucu EÜAŞ' ın pazar payının azalmasına karşılık üretim kapasitesini ve verimliliği artırmaya yönelik çalışmalar yapılması ve EÜAŞ' ın yeni santral yapma-

bilmesine yönelik girişimlerde bulunulması önerilmektedir.

Ayrıca, diğer saptamaların yanı sıra, GZFT analizi ile ilgili kısımda EÜAŞ'ın zayıf yönleri arasında «Yeni santral yatırımı yapamaması ve mevcut santrallerin özelleştirilmesi»; tehditler arasında da «Özelleştirme politikalarının EÜAŞ'ın geleceğine yönelik belirsizlikler ortaya çıkarması» hususları sayılmaktadır.

Buradan da anlaşıldığı üzere özelleştirme ve piyasa bazlı uygulamalar sonucunda kamu kuruluşunun içinde bulunduğu belirsizlik ve önünü görememe hali temel bir sorun olarak devam etmektedir. Ayrıca, EÜAŞ 2024-2028 Stratejik Planı'nda Türkiye'de piyasa açıklığı AB ülkeleri arasında da önde gelmekte olup,

“Avrupa Birliğinde ve Birliğe aday ülkelerde, elektrik piyasasının serbestleşme ölçüsü olarak ele alınabilecek olan, “ülkedeki en büyük elektrik üreticisinin kendi ülkesindeki Pazar payı” oranları açısından bir değerlendirme yapıldığında ise (2022 itibarıyla); Sırbistan’da tekele yakın(%94) bir elektrik piyasası hakim iken, Türkiye’de en büyük üretici (EÜAŞ) toplam elektrik üretiminin sadece %14’üne sahiptir. Litvanya’nın ardından en liberal piyasaların Türkiye, Polonya ve İtalya’da olduğu söylenebilir”.

ifadesi yer almaktadır.

Sonuç Yerine

Ülkemiz elektrik sektörünün içine sokulduğu serbestleşme, özelleştirme uygulamalarının sonucunda başta iddia edilenlerin aksine kaynakların ve topluma ait ortak varlıkların etkin kullanılmadığı ortaya çıkmıştır. Küresel politikalara uyum amacıyla ve bağımlılık ilişkileri nedeniyle doğal kaynaklar ve yapıları kamu varlıkları savurgan bir şekilde özel sektöre aktarılmıştır. Sonuç olarak gerek yurttaşların alım gücü gerekse çevre sağlığı ve mali açıdan sürdürülemez bir duruma gelinmiştir.

Türkiye’deki kurulu güç-elektrik talebi karşılaştırıldığında kurulu güçten ne kadar etkin yararlanıldığı hususu dikkat çekmektedir. Atıl kapasitenin oluşmasının çok boyutlu etkileri vardır. Türkiye finans sıkıntısı çeken bir ülkedir; dış borçlanma yolu ile yatırım yapılmaktadır. Talep tahmin çalışmalarının sonucunda neden puant talebin fazlasıyla üzerindeki bir kurulu gücün yaratıldığının açıklanması gerekmektedir. Bu durum aynı zamanda elektrik talebi ve yatırımlarında uzun vadeli, kamusal planlamanın gerekliliğini de göstermektedir.

Bugüne kadar yapıldığı gibi, özel sektöre alım ve fiyat garantileri verilerek kaynakların savurgan bir şekilde kullanıldığı, günü kurtarmaya yönelik çözümlerle, parçacı yaklaşımlarla sektörün toplumsal maliyetlerinin daha da ağırlaşacağı açıktır. Maliyetler her zaman olduğu gibi doğrudan veya görev zararı veren kamu iktisadi kuruluşları gibi dolaylı yollarla yurttaşlara ödetelecektir. Türkiye’de elektrik üretiminde kullanılan madenler dahil, elektriğin üretiminden başlayarak tüketiciye ulaşmasına kadar giden sürecin kamu-özel sektör santralleri ve işletmeleriyle birlikte teknik ve maliyet analizlerinin, doğal ve yapıları varlıkların verimlilik ve emre amadelik açısından ne kadar etkin kullanıldığına dair kapsamlı bir değerlendirmenin yapılması gereklidir. Toplumsal haklar ve ihtiyaçların karşılanması ile doğal ve kamusal varlıkların korunması açısından bu gidişata son verilmesi zorunludur.

Stratejik Planlarda yerli kömür sahalarının santral kurmak üzere değerlendirilmesi amaçlar arasında tekrarlanmaktadır. Ülkemizde özelleştirme politikaları sonucunda ana faaliyet konusu olarak linyit sahalarının işletmeciliğini yapan TKİ, elektrik üretimi ile iştigal eden EÜAŞ varken bu iki kamu kurumunun faaliyet alanları birbirine karışmış ve 2024 yılı verilerine göre EÜAŞ ülkedeki 8 milyar tona yakın linyit rezervine sahip sahalarla ait ruhsatların sahibi durumuna gelmiştir. «Kömür sahası işletmeciliği ile santrali birlikte özel sektöre verelim” yönündeki toptancı anlayış sonucunda kükürt arıtma tesisleri için ihtiyaç duyulan kalker sahaları ile elektrik üretimi ile hiçbir ilişkisi olmayan feldspat sahasının ruhsatı da EÜAŞ bünyesindedir. Bununla da kalınmamış Türkiye Varlık Fonu bünyesinde TVF Enerji adı altında Afşin’ de bulunan kömür ruhsatı üzerinden elektrik üretimi için bir şirket teşekkül ettirilmiştir. Kamu kurumlarının faaliyet alanları arasındaki bu karışıklık rezerv bütünlüğünün bozulması, faaliyetlerin niteliği, işlerin kontrolü ve kaynakların etkin kullanılması açısından sorundur.

Stratejik Rapor’ da, çalışanlar arasında yapılan araştırma sonucunda EÜAŞ’ nin yatırım yapmasının önündeki engellerin kaldırılmasının talep edildiği görülmektedir. Ancak görev zararı olan kuruluşun bu yatırımlarının hangi kaynakla yapılacağı soru işaretli olduğu gibi konuyla ilgili bilgi ve deneyim birikimi, yetkin ve yeterli kadroların eksikliği vb. sorunlar da dikkate alınmalıdır. Kamunun elektrik üretim şirketinin, yeterli olmamakla birlikte eski dönemde altından kalkabildiği mühendislik hizmetlerine ilişkin birikimin özelleştirme-piyasalaştırma uygulamalarıyla geriye gittiği gerçeği göz önünde bulundurulmalıdır.

Yatırım yapmaktan, planlama olmadan, yurt dışı bir kuruluşa Fizibilite Raporu hazırlatıp, tasarıma esas kömür analizleri bile verilemeden, siyasal baskılar sonucunda acele ile ÇED onayı alınması, özel sektöre kömür sahası ve santral yapım işinin verilip, herhangi bir kontrol teşkilatı olmaksızın, tesis kurulması ve işletmesinin tamamen özel sektöre bırakılması kastediliyorsa bu durumun sonuçta kaynakların verimsiz kullanılması, çevre tahribatının artması ve tesis inşa edilse bile istenen performansın elde edilememesi ile sonuçlanması kaçınılmazdır. Ek bir not olarak, kömür özellikleri ile santral tasarımı arasındaki uyumsuzluğun kurulu güçten etkin yararlanılmamasının nedenlerinden biri olduğu da bilinmektedir.

Toplumsal yarar açısından sorunların piyasa uygulamaları altında çözülmesi ve bu uygulamaların sürdürülme olanağı görülmemektedir. Ancak «Nasıl bir kamu ve kamu yönetimi sorusuna» verilecek cevap da önemlidir. Buna verilecek cevapların enerji alanının sınırlarını aştığı açıktır.

Bu temel mesele göz ardı edilmeden, EÜAŞ özelinde öncelikle, kuruluşun bünyesinde bulunan santrallerin rehabilitasyon ve kapasite arttırım çalışmalarını yapması, bu süreçte projelendirme, işletme ve kontrol alanlarındaki mühendislik faaliyetlerinin yeniden geliştirilmesi gerekmektedir. Hesap verebilen, şeffaf, bilgiye erişilebilir, koordinasyon içinde çalışan, özellikle teknik ağırlıklı kuruluşlarda mühendislik faaliyetlerinin gelişim gösterdiği ve verilen kararlarda dikkate alındığı bir kamu yönetiminin oluşturulması gerekmektedir.

Öte yandan tüm dünyada iklim değişikliğinin kontrol altına alınması için karbondan arındırma politikaları ve uygulamaları gündemdedir. Bu politika ve uygulamalar, uzun vadeli, koordinasyon gerektiren, kamunun rolünün öne çıktığı, aynı zamanda bir çok açıdan maliyetli bir süreci ifade etmektedir. Türkiye’

nin böylesi bir döneme gerek enerji alanında gerekse ilgili diğer alanlarda kamunun teknolojik, mali ve daha da önemlisi alanın yönetimi konusunda zaafırlar içinde olduğu koşullarda yakalanması ve piyasa uygulamalarının bu alanda da sürmesi ülke olarak karşımıza çıkacak meselelerin çözümünü daha da güçleştirmektedir.

Kaynaklar:

- Sayıştay Dergisi, sayı 52, Ocak-Mart 2004, 5149_der52m8.pdf
- EÜAş Faaliyet raporları ve EÜAş internet sayfası; Raporlar, Santraller
 - Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, 3. Proje Grup Başkanlığı Portföyü - Özelleştirme İdaresi Başkanlığı
- TKİ Faaliyet Raporu 2023, Yayınlar
- TEİAş internet sayfası ; Kapasite Mekanizması Ödeme Listeleri
- EÜAş Stratejik Planı 2024-2028, Raporlar

ENERJİ PİYASASI ÜZERİNE GENEL BİR DEĞERLENDİRME

Nedim Bülent DAMAR

Benden önceki değerli konuşmacılarımız, hocalarımız, konunun hukuki, idari ve tarihsel çerçevesini çizdiler; kamunun üretimdeki rolünün nasıl tasfiye edildiğini anlattılar. Ben ise bu genel değerlendirmelerin ötesine geçerek, mevcut “Elektrik Piyasası” sisteminin Türkiye özelinde nasıl uygulandığını, bu uygulamanın finansal sonuçlarını ve en önemlisi bu sistemin halka ve ülke ekonomisine maliyetini somut verilerle, rakamlarla analiz etmek istiyorum.

Konuşmamda, “piyasa” adı altında kurulan bu yapının, aslında bir “serbest piyasa” değil, kamu kaynaklarının ve yurttaşların birikimlerinin belirli sermaye gruplarına aktarıldığı devasa bir “Servet Transferi Mekanizması” olduğunu matematiksel verilerle ortaya koymaya çalışacağım.

Ancak bu teknik ve finansal analize geçmeden önce, tüm değerlendirmelerimin temelini oluşturan ve bu salondaki herkesin de hemfikir olduğunu düşündüğüm “temel kabullerimi” veya “aksiyomlarımı” belirtmek zorundayım. Çünkü varacağımız sonuçlar, bu başlangıç noktasına göre anlam kazanacaktır.

Genel kabuller

Enerji politikalarına bakış açımızı belirleyen beş temel gerçeklik vardır:

- Birincisi; Elektrik enerjisi, herhangi bir ticari mal değildir.

Elektrik enerjisi olmaksızın günümüzde çağdaş bir yaşam sürdürmek olanaksız hale gelmiştir. Bundan dolayı dünyada elektrik enerjisi kullanımı bir insan hakkı dolayısı ile elektrik temini hizmeti de bir kamu hizmeti olarak kabul edilmektedir.

- İkincisi; Elektrik enerjisi doğada hazır halde bulunan bir ürün değildir (elmalar gibi ağaçtan toplanmaz). Elektrik, birincil enerji kaynaklarının (su, kömür, rüzgâr, güneş, doğalgaz vb.) karmaşık endüstriyel süreçlerden geçirilmesiyle elde edilen ikincil bir üründür. Dolayısıyla bu, yüksek teknoloji, mühendislik birikimi ve büyük ölçekli organizasyon gerektiren ciddi bir sanayi faaliyetidir.

Bunun için ise bir veya birçok kuruluş gereklidir.

- Üçüncüsü ve En Önemlisi; Elektrik enerjisi genelde su, yeraltı kaynakları (kömür çeşitleri, petrol, doğalgaz, sıcak su ve bir takım yeraltından veya yer yüzeyinden elde edilen katı ve sıvı maden vasıflı kaynaklar), rüzgâr ve güneş, dalga gibi doğal kaynaklardan elde edilir. Tüm bu kaynaklar doğada bulunur ve insanlığın ve o ülkede yaşayan yurttaşların ortak malıdır. Anayasa bu hususu 168. Maddesinde şu şekilde kayıt altına almıştır.

ANAYASANIN 168. MADDESİ: Tabii servetler ve kaynaklar Devletin hüküm ve tasarrufu altındadır. Bunların aranması ve işletilmesi hakkı Devlete aittir. Devlet bu hakkını belli bir süre için, gerçek ve tüzelkişilere devredebilir. Hangi tabii servet ve kaynağın arama ve işletmesinin, Devletin gerçek ve tüzelkişilerle ortak olarak veya doğrudan gerçek ve tüzelkişiler eliyle yapılması, kanunun açık iznine bağlıdır. Bu durumda gerçek ve tüzelkişilerin uyması gereken şartlar ve Devletçe yapılacak gözetim, denetim usul ve esasları ve müeyyideler kanunda gösterilir.

- Dördüncüsü, Elektriği üretmek kullanımı için yeterli değildir, tüketim alanına iletilmesi ve tüketicilere dağıtılması gerekir. Bu anlamda elektrik temini bütünleşmiş bir endüstriyel işlemdir. Eğer tüketimi yoksa elektrik üretimi yapılamaz. Son yıllarda elektriğin depolanması mümkün hale gelmiştir. Burada da elektrik tüketilmek için depolanır yani tüketime hazırlanır.

- Beşincisi; Bugünkü dünyada hava hariç tüm maddi insan hakları kullanımı için kullananlar bedel öder. Elektrik içinde kullanan her yurttaş kullanımına göre olabilecek ve kendi gücüne göre ödeyebileceği en ucuz bedeli ödemek durumundadır.

Bu beş genel kabul toplumlara toplum refahı için temini zorunlu olan elektrik enerjisinin hizmete sunulmasının sağlanması açısından çeşitli yol ve yöntemler kullanmasını gerektirmiştir.

Piyasa Sisteminin Evrimi ve Hedefi

Elektriğin bulunmasından sonraki ilk temin edilmesi şahıslar elinde iken kullanımının faydaları görüldükçe özel kuruluşlar tarafından ticarileştirilmiş ve satışa sunulmuştur. Daha sonra elektrik kullanımı yaygınlaştıkça özel şirketler ve devlet kuruluşları tarafından topluma sunulmaya başlanmış, belli dönemlerde çok önemli görülerek tamamen devlet kontrolüne alınmış, bazı ülkelerde yalnızca kamu kurumlarının tekelinde yürütülmüş, bazı ülkelerde ise tamamen özel kuruluşlar eli ile topluma sunulmuştur. 20 yüzyıl son çeyreğinde elektrik piyasası kavramı dünyada daha çok hâkim olmaya başlamış ve günümüze kadar gelen sistem de bu yönde olmuştur. Yani dünyada hâkim olan kapitalist sistem insanlığın olmaz ise olmaz bir gereksinimini olan elektrik temin hizmetini bir piyasa vasıtası ile temin yolunu seçmiştir. Elektrik piyasası yönteminin esası elektrik temin hizmetini fiyatı piyasasında belirlenen alınıp satılabilir bir meta haline getirilerek topluma sunmaktır. Yani elektriği almak zorunda olan insanlara onun fiyatını toplumun kendisinin değil de elektriği üreten, ileten ve dağıtan özel kuruluşların tespit etmesini sağlayacak bir sistem kurulmuştur.

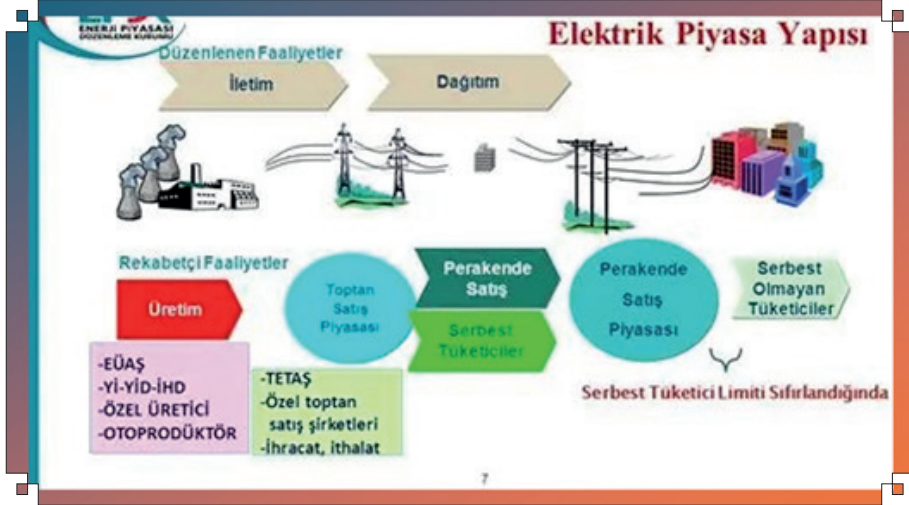
Burada kritik kavram serbest tüketicidir. Piyasa yapıcılar, kademeli olarak "Serbest Tüketici Limiti'ni" düşürerek (yıllık tüketimi belli bir miktarın üzerinde olanlar), nihayetinde bu limiti "sınırlamayı" hedeflemektedir. Açılış konuşmasında Sayın Vekilimizin de belirttiği gibi, limitin düşürülmesi (örneğin 4000 kWh'e inmesi), konut abonelerinin de artık devletin korumalı tarifesinden çıkarılıp, vahşi piyasa fiyatlarının kucağına itilmesi demektir. Sistem, adım adım bu "tam piyasa" hedefine doğru sürüklenmektedir.

Türkiye'de de bu sistem uygulanmaya çalışılmaktadır.

Özellikle çalışılmaktadır deyimini kullanıyorum çünkü dünyada elektrik piyasası bulunan hemen hemen bütün ülkelerde toplumsal yapıya göre değişik uygulamalar vardır. Örneğin Türkiye de elektriğin toptan satış fiyatı piyasada belirlenmekle beraber satılan elektriğin önemli bir bölümü (tüketimi yıllık belli bir rakamın altında olanlar için tahminen %25 civarı) ulusal tarife adı verilen ve devlet tarafından belirlenen bir tarife ile satılmaktadır. Yani piyasa tam bir piyasa değildir ve bazı müdahaleler vardır.

Türkiye'deki piyasanın hedefi tarifelerdeki elektrik enerjisi fiyatının tamamen piyasa tarafından tayin edilmesidir. Yani bugün uygulanan ve üç ayda bir güncellenen(artırılan) ve EPDK tarafından belirlenerek adına sübvansiyonlu bedel

denilen elektrik tarifelerindeki elektrik enerjisi fiyatının tamamen piyasa tarafından tayin edilmesidir. Böylece elektrik enerjisini tam anlamıyla bir piyasa malı haline getirilmesini hedeflemektedirler. Bu hedef Türkiye’de elektrik piyasalarının kural koyucusu olan Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) tarafından aşağıdaki şekilde ifade edilmektedir.



Şekil-1: EPDK Elektrik Piyasa Yapısı şematik gösterimi

Türkiye’de Durum

Buradan sonra anlatılacaklar için açıklayıcı olması maksadı ile tipik bir elektrik temin şeması aşağıdaki şekilde (Şekil-2) gösterilmiştir.



Şekil-2 Tipik bir elektrik temin sistemi grafiği

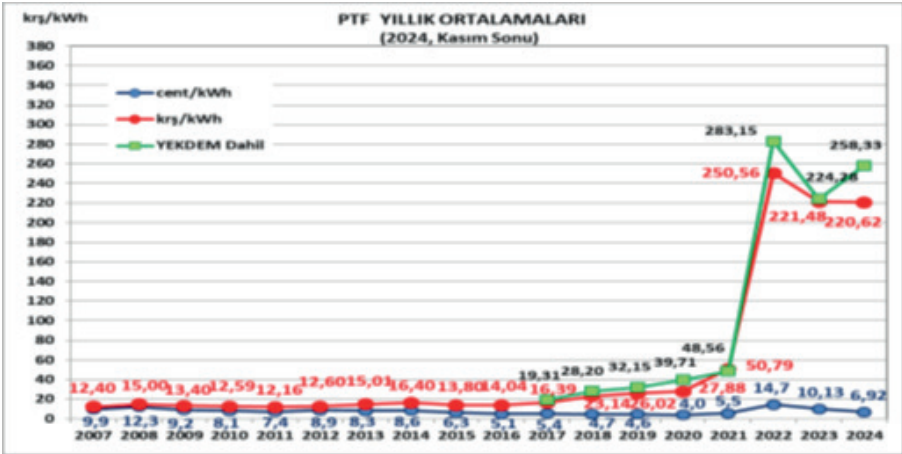
Elektrik Üretim Aşaması

Bugün Türkiye kurulu gücü yaklaşık 120 000 MW (30 Eylül 2025 tarihi itibarı

ile 121 014 MW'dır. (Hesaplama kolaylığı için 120 000 MW olarak alınacaktır) Ülkemizde elektrik enerjisi üretim santrali sayısı, 2025 yılı ağustos ayı sonu itibarıyla 37.422'ye (Lisanssız santraller dâhil) yükselmiştir. Mevcut santrallerin 771 adedi hidroelektrik, 71 adedi kömür, 387 adedi rüzgâr, 66 adedi jeotermal, 361 adedi doğal gaz, 35.352 adedi güneş, 414 adedi ise diğer kaynaklı santrallerdir. Yani bugün devrede olan bütün elektrik üretim tesislerinin bugünkü yatırım değeri yaklaşık 120 milyar dolardır. (Burada 1 MW için 1 milyon dolar maliyet esas alınmıştır. Bu dünyada genel kabul gören ortalama bir rakamdır. Kaynağa göre farklılıklar gösterir.) Türkiye'de bu tesislerin toplam yatırım bedeli yapıldığı yıllara göre farklılıklar gösterebilir. Ancak bugün yapılsa idi mantığı ile yapılan bu hesaplama güncel durumu analiz etme açısından en elverişli verileri elde etmemizi sağlamaktadır. Toplam iletim ve dağıtım tesislerinin tam bedeli bilinmemekle birlikte yaptığımız genel kabul gören fiyatlandırmalarla Türkiye elektrik iletim ve dağıtım tesisleri (iletim ve dağıtım hatları, trafo merkezleri, dağıtım tesisleri, yeraltı kabloları vs) yatırım bedeli yaklaşık 90 milyar dolar civarındadır. Bu durumda Türkiye toplam elektrik yatırım tutarı yaklaşık 210 milyar dolar olmaktadır. Burada tamamen bir Rus yatırımı olan Akkuyu Nükleer Enerji Santrali dikkate alınmamıştır.)

Türkiye'de son yıllarda her yıl 4000-5000 MW gücünde (son on yılın ortalaması 4500 MW civarında) elektrik üretim tesisi yapılmaktadır. Bunun yaklaşık kuruluş bedeli 4-5 milyar dolardır. Yıllık iletim şebeke yatırımları 0,5 ila 1 milyar dolar arasında, dağıtım şebeke yatırımları da 1-1,5 milyar dolar arasındadır. Buradan anlaşılan elektrik tüketimi artışı duraksayana kadar elektrik sistemine yapılacak yıllık yatırım 5,5 ila 7,5 milyar dolar civarında olacaktır. (Bu hesaplamalarda da Akkuyu NES dikkate alınmamıştır.)

Bu 210 milyar dolarlık yatırım ile 2024 yılında 349 milyar kwh civarında elektrik üretilmiştir. 2024 yılı Türkiye tüketimi yaklaşık 348 milyar kwh olmuş 1 milyar kwh elektrik de ihraç edilmiştir.



Şekil-3: 2007-2024 yılları arası PTF yıllık ortalamaları

Üretilen bu elektrik EPIAŞ isimli platformda ve alıcı ile satıcı arasında yapılan anlaşmalarla elektrik üreticilerinden elektrik dağıtım şirketlerine ve pek çoğu

dağıtım şirketlerine ait olan perakende satış şirketlerine satılmıştır. Yurttaşlara yani son tüketicilere elektrik dağıtım şirketlerince işletilen dağıtım tesisleri ve perakende satış şirketleri vasıtası ile ulaştırılmaktadır. Son tüketiciye elektrik bazı istisnalar dışında perakende satış şirketleri tarafından fatura edilmektedir.

Şekil3'teki grafikte görüldüğü üzere son on yılda EPIAŞ platformunda oluşan PTF (piyasa takas fiyatı) 4-8,6 ABD cent/kwh bandında olmuştur (Fiyatların anormal yüksek olduğu Covid yılları (2021-2022) hariçtir). EPIAŞ 2024 yılı satış net geliri 864,8 milyar TL olmuştur. (Fortune 500- 2024) Ortalama dolar/TL kuru 32,5 TL olarak alınırsa bu bedel 26,6 milyar dolar olmaktadır. Yani, sadece “çıplak elektrik bedeli” olarak üreticilere ödenen para 26,6 milyar dolardır.

FORTUNE 500 TURNKIVE

SÖZGECİ, TANIMLAR VE AÇIKLAMALAR

www.elsevier.com/locate/jmb

F: Çalışmanın amacı satış hacimlerine göre Türkiye'nin önde gelen büyük şirketlerinin belirlenmesi ve temel finansal göstergeleri ile birlikte sıralanmasıdır. İstatistik kurumlar ve holding şirketleri bu çalışmanın kapsamına dâhil edilmemiştir.

İşimada kullandığımız finansal tablolara, kamuya açık kaynaklarımız ve ilgili kaynaklardan, açıklarımızın ise şirketlerin borsalardan elde edilişidir.

ile incelendiğinde bazı çok bilinen şirketlerin listede olmadığı görülecektir. Bunun nedenlerini şöyle sıralamak mümkündür:

Satış griktörleri ana fiiselerden otan griktörler ile korosolide olubaklan iğn fiiselerde sadece ana griktörler yer verilmiştir. Bunun amacı satış hacimlerinin illere ilere ilere dağıtılmasıdır. Aynı nedenle korosolide edilmemiş olmasına rağmen, ildeki griktör pazarları griktör ilgisini ilinde olubğu anlaşılan griktörlerden satış iliyik ana fiiselerde yer verilmiştir.

MUTUNE 500 TÜRKİYE LİSTE ARAŞTIRMASI 17 YILDIR CRM TÜRKİYE İLE HAZIRLANIYOR

FORTUNE		FORTUNE LİSTELER	FORTUNE 500	İŞ DÖNÜŞÜ	PREMIER CLUB	CRYPTOGRAPHY	SÖRDÖRÖLER
2014		2014					2014
1		ENERJİ PİYASALARI İŞLETME A.Ş. İSTANBUL Enerji					864.926.719.104,00
2		TÖRKİYE PETROL SAĞİNERİLERİ A.Ş. TÖPRAŞ İSTANBUL Petrol ve türevleri satışı ve dağıtımı					810.385.604.608,00
3		TÜRK HAVA YOLLARI A.Ş. İSTANBUL Seyahat ve taşımacılık hizmetleri					745.429.991.424,00
4		FORD OTOMOTİV SANAYİ A.Ş. İSTANBUL Taşıt araçları ve ekipmanları imalat ve satışı					594.995.118.080,00
5		BİM BİRLEŞİM MAĞAZALARI A.Ş. İSTANBUL Perakende gıda mağazaları					519.566.622.720,00
6		PETROL OFİSİ A.Ş. İSTANBUL Petrol ve türevleri satışı ve dağıtımı					458.201.661.440,00

Şekil:4 Fortune Dergisi 2024 Türkiye ilk 500 şirket listesi

Exam Body	Exam	2023 Yr	2023 Yr	2024 Yr	2023-2024 Regs %
Uganda Kasesa Coll	MW	85,967	96,240	97,254	2.16
Uganda College*	GWs	312,638	311,718	328,843	4.85
Fa Thruok-Int Post		32,286	35,758	38,712	6.46
Fa Thruok-Int Post	MW	19,471	19,337	19,201	-0.71
Uganda Kasesa Coll	MW	10,499	14,339	18,585	29.84
Interv: Public Serv Admin Examin: Examin: Minisr**	GWs	12,261	12,642	14,542	15.03
Both Ugandan Colls Minisr**	GWs	12,473	14,797	26,376	37.66
VEACHM Colls***	GWs	85,815	72,128	79,428	5.79
VEACHM Minisr Exams	Milim TL	131,456	149,294	159,337	40.78
FEH Ethiopia***	GWs	328,835	130,301	346,208	4.82
Patrician's Ethiopia	GWs	253,621	263,845	279,584	5.76
Uganda Exams	Adv	48,565,549	49,726,545	50,695,636	2.94
India*	GWs	6,414	5,824	2,729	-53.30
Israel*	GWs	3,719	2,608	3,725	82.78
Ordinate VEACHM Exam	TL, MWs	1,567,76	2,356,12	3,222,18	37.83
VEACHM Malawi****	TL, MWs	117,53	26,06	251,48	795.94
Agribank Ordinate PTF	TL, MWs	2,826,12	2,237,38	2,273,79	1.64
Agribank Ordinate TSP	TL, MWs	2,548,65	2,180,84	2,176,93	8.84

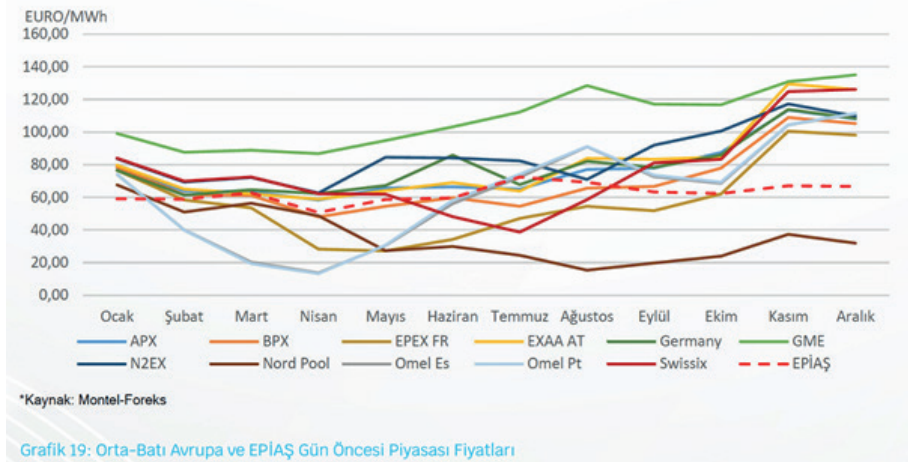
Şekil:5 EPDK 2024 Yılı Sektör Raporu Özet Bilgiler (YEKDEM ödemeleri ve Fa-
turalanan Tüketim sarı ile işaretli) (EPDK 2024 Elektrik Sektör Raporu).

2024 yılında bu bedele ek olarak yaklaşık 7,3 milyar dolar yenilenebilir kaynaklardan elektrik üreten özel şirketlere YEKDEM adı altında destek primi olarak ödenmiştir. 2025 Şubat ayından itibaren 5000 kwh/yıl üzerinde elektrik tüketicilerine uygulanmaya başlanan SKTT-Son kullanıcı tedarik tarifesindeki enerji bedeli formülünde (SKTT= (PTF+YEKDEM) Bedeli x 1,0938) YEKDEM olarak gösterilen bu destek primidir. Yani birtakım yenilenebilir kaynaklı elektrik üreticilerine destek diye yurttaşların elektrik ödemelerinden bu miktar alınarak üreticiye ödenmektedir. YEKDEM bedeli 2024 yılı toplam ödemesi 238,3 milyar TL olmuştur. Bu miktar 2024 yılı ortalama dolar kuru 32,5 TL alınırsa yaklaşık 7,3 milyar dolar olmaktadır. Bu durumda piyasanın toptan finansal tutarının 33.9-34 milyar dolar civarında olduğu görülmektedir. Burada bir parantez açmak istiyorum: YEKDEM'in ilk yıllarında "yatırımı teşvik etmek" için gerekli olduğu savunulabilirdi. Ancak bugün, YEKA (Yenilenebilir Enerji Kaynak Alanları) ihalelerinde şirketlerin 3-4 Cent gibi fiyatlarla elektrik üretmeyi taahhüt ettiğini görüyoruz. Oysa YEKDEM kapsamında eski santrallere hala 13,3 Cent (hatta yerli aksam katkısıyla daha fazla) ödeme yapılmaktadır. Bugün YEKDEM açıktan yenilenebilir enerji kaynaklarından elektrik üreten şirketlere yurttaştan alınarak transfer edilen servet konumuna gelmiştir.

Yukarıda anlatılanlardan görüleceği üzere piyasaya elektrik üretimi açısından bakıldığında yaklaşık 75 yıla dağılmış (75 yıl dememin sebebi işletmede olan en yaşlı santralin 1950'ler de devreye alınmış olmasıdır) 210 milyar dolarlık yatırım ile yaklaşık 34 milyar dolarlık bir satış yapılmış olmaktadır.

Türkiye TEDAŞ verilerine göre dünyada 14cü, Avrupa da 4cü en fazla elektrik tüketen ülkedir. Avrupa da toptan elektrik fiyatları açısından Türkiye ortalarda yer almaktadır. Bugün dünyada hâkim olan ekonomik sistem nedeni ile özellikle Avrupa da ve Türkiye'de benzer bir elektrik piyasa sistemi uygulanmaktadır. Dolayısı ile Türkiye uygulanan sistemin finansal boyutunun Avrupa ile karşılaştırıldığında önemli bir yeri olduğu söylenebilir. Yani Türkiye bu sistemin dünyada önemli bir oyuncusudur.

2.16.1. ORTA-BATI AVRUPA VE EPİAŞ GÜN ÖNCESİ PİYASASI FİYATLARI



Şekil:6 Orta-Batı Avrupa ve EPİAŞ Gün Öncesi Piyasa Fiyatları (PTF) Fiyatları

Elektrik temini hizmetindeki servet transferinin birinci basamağı üretici şirketlerin Epiaş platformuna sattıkları elektrik fiyatı vasıtası ile oluşmaktadır. Bu şirketlerin zararına teklif vermeleri ve sonuçta zararına satmaları mümkün olmadığına ve özel sektörün doğasına aykırı olması nedeni ile üretici şirketlerin genel olarak bu ticaretten kar ettikleri ortadadır. Ayrıca EPIAŞ platformunda uygulanan Royal Merit isimli sistem ile üreticilerin zararına satış yapmaları da çok mümkün değildir.

Bunun yanında YEKDEM, kapasite ödemeleri, alım garantili sözleşmeler gibi yan desteklerle kar maksimizasyonu sağlanması da garanti edilmektedir. Kapasite ödemesi bir kamu kuruluşu olan TEİAŞ'ın özellikle doğalgaz ve ithal kömür santrallerine, "Siz çalışmasanız bile, elektrik üretmeseniz bile, sistemin güvenliği için hazırda bekleyin (emre amade olun)" denilerek para ödemesidir. (2024 yılında yaklaşık 13 milyar TL (400 milyon dolar) kapasite ödemesi yapılmıştır.)

Elektrik temin hizmeti üretim kademesinde yaklaşık 34 milyar dolar tutarındaki elektriğin satışından elde edilen kar elektrik sektörüne transfer edilen servetin ilk aşamasıdır. Bu kâr marjı yatırım ödemelerini tamamlamış ve amortisman değerini sıfırlamış özellikle su ve yenilenebilir kaynak kullanan şirketlerde yüksek seviyede iken elektrik üretimi için kömür doğalgaz gibi yakıtları satın almak veya üretmek durumunda olan kuruluşlarda daha düşük oranlardadır. Bu incelememizde elektrik satışından muhtemel genel ortalama makul kar marjı %10 (yüzde on) olarak alınmıştır.

Özetle elektrik üreticilerine bu sistemin birinci aşamasında yapılan servet transferi 2024 yılında yaklaşık olarak:

-Satış muhtemel karı	: 3,4 milyar dolar
-YEKDEM Teşviği	: 7,3 milyar dolar
-Diğer yan ödemeler	: 0,4 milyar dolar
TOPLAM	: 11,1 milyar dolar

Olmuştur.

Elektrik Dağıtım ve Satış Aşaması

2024 yılında tüketime sunulan yaklaşık 348 milyar kwh elektrik üretimine karşılık son tüketiciye faturalanan elektrik miktarı 279 milyar kwh olmuştur. Yani yaklaşık 70 milyar kwh elektrik üretildikten sonra çeşitli teknik (santral iç ihtiyaç, iletim hattı ve dağıtım hattı kayıpları ve trafo kayıpları) ve diğer kayıplar ve benzeri nedenler ile son tüketiciye faturalanamamıştır. Bu rakam 2024 yılı üretiminin %20 si, aynı yıl faturalanan tüketiminin ise %25'i civarındadır. Teknik kayıp olarak adlandırılan üretim tesisi iç ihtiyaç, iletim ve dağıtım kayıpları son tahlilde elektrik üretiminden düşülmesi gereken miktarlar olmakla birlikte, kaçak elektrik kullanımı ve faturalanamayan (veya bilinçli olarak faturalandırılmayan) elektrik tüketim miktarları piyasanın görünmeyen giderleri olarak yer almaktadır.

Piyasa da Epiaş'da gerçekleşen satışlar ile elektriği satın alan perakende satış şirketleri, 21 adet elektrik dağıtım şirketinin elektrik dağıtımı için yapmış tesisler vasıtası ile yurttaşlara elektrik satar.

Tablo 2. Dağıtım Şirketlerinin Özelleştirme Durumu

	ELEKTRİK DAĞITIM ŞİRKETİ	İHALE TARİHİ	YATIRIMCI	İHALE TUTARI (\$)	DEVİR TARİHİ
1	Göksu Elektrik Dağıtım A.Ş.	07.01.1999	AKEDAŞ	60.000.000	23.06.2000
2	Menderes Elektrik Dağıtım A.Ş.	17.07.2008	AYDEM	110.000.000	17.07.2008
3	Başkent Elektrik Dağıtım A.Ş.	01.07.2008	ENERJİSA-VERBUND	1.225.000.000	28.01.2009
4	Sakarya Elektrik Dağıtım A.Ş.	01.07.2008	AKCEZ	600.000.000	11.02.2009
5	Meram Elektrik Dağıtım A.Ş.	25.09.2008	ALORKO-CENGİZ	440.000.000	30.10.2009
6	Osmangazi Elektrik Dağıtım A.Ş.	06.11.2009	ETİ GÜMÜŞ	485.000.000	31.05.2010
7	Çamlıbel Elektrik Dağıtım A.Ş.	18.02.2010	LİMAK-KOLİN-CENGİZ	258.500.000	31.08.2010
8	Uludağ Elektrik Dağıtım A.Ş.	18.02.2010	LİMAK-KOLİN-CENGİZ	940.000.000	31.08.2010
9	Çoruh Elektrik Dağıtım A.Ş.	06.11.2009	AKSA ELEKTRİK	227.000.000	30.09.2010
10	Yeşilirmak Elektrik Dağıtım A.Ş.	06.11.2009	ÇALIK ENERJİ	441.500.000	29.12.2010
11	Fırat Elektrik Dağıtım A.Ş.	18.02.2010	AKSA ELEKTRİK	230.250.000	31.12.2010
12	Trakya Elektrik Dağıtım A.Ş.	09.08.2010	İC HOLDİNG	575.000.000	30.12.2011
13	Akdeniz Elektrik A.Ş.	12.11.2012	LİMAK-KOLİN-CENGİZ	546.000.000	28.05.2013
14	Boğaziçi Elektrik Dağıtım A.Ş.	14.12.2012	LİMAK-KOLİN-CENGİZ	1.960.000.000	28.05.2013
15	Gediz Elektrik Dağıtım A.Ş.	19.12.2012	ELSAN-TÜMAŞ-KARAÇAY	1.231.000.000	29.05.2013
16	Aras Elektrik A.Ş.	25.09.2008	KİLER ALIŞVERİŞ HİZ.	128.500.000	28.06.2013
17	Dicle Elektrik Dağıtım A.Ş.	15.03.2013	İŞKAYA-DOĞU	387.000.000	28.06.2013
18	İstanbul Anadolu Yakası Elektrik D. A.Ş.	15.03.2013	ENERJİSA	1.227.000.000	01.09.2013
19	Toroslar Elektrik Dağıtım A.Ş.	15.03.2013	ENERJİSA	1.725.000.000	01.09.2013
20	Vangözü Elektrik Dağıtım A.Ş.	15.03.2013	TÜRKERLER	118.000.000	01.09.2013
TOPLAM:				12.914.750.000	

Şekil-7: Elektrik Dağıtım Şirketleri özelleştirme tarih ve bedelleri

Bu satışlar iki türlü yapılmaktadır ya yurttaşla doğrudan satış veya bir aracı vasıtası ile satış. Aracı vasıtası ile satış doğrudan ikili anlaşma ile üreticiden elektrik satın alarak da yapılabilir. Dağıtım şirketleri yurttaşla doğrudan satış yapmamakla birlikte kayıp ve kaçak elektriği karşılamak için EUAŞ tarafından satılan elektriği satın alarak yurttaşlara satmaktadır. Bu satışlarda tüketiciye ulaştırılacak elektrik bedelinin enerji ile ilgili kısmı yani enerji bedeli öncelikle tespit edilerek tüm piyasada esas alınacak fiyat olmaktadır. Buda

yukarıda YEKDEM'i anlatmak için açıkladığımız (SKTT= (PTF+YEKDEM Bedeli) x 1,0938) formülde SKTT adı ile belirlenen elektrik bedelidir. Yani elektrik piyasasında oluşan aylık ortalama piyasa takas fiyatı artı o ayki YEKDEM ödemelerinin birim kwh'e düşen payının toplamının 1,0938 katsayı ile çarpılmasından oluşan fiyat. Burada katsayıdaki %9,38 satış bedeline eklenen artı değer yani bir nevi kâr marjıdır. (Tedarik şirketine satış fiyatı üzerine uygulanan regüle edilmiş kâr oranıdır.) Bu oran mesken abonelerine %5 olarak uygulanmaktadır.

Yani henüz tüketiciye uygulanacak ilk fiyat oluşturulurken %9,38 bir marjı ile birlikte oluşturulmaktadır. Bilindiği gibi bazı perakende elektrik tedarik şirketleri tüketicilerle bu kâr marjı üzerinden pazarlık yaparak daha düşük bedelli elektrik teklif etmektedirler.

Daha önce belirttiğimiz gibi 2024 yılında faturalanan elektrik tüketimi 279 milyar kwh olmuştur. Bu miktar EPIAŞ platformunda işlem gören 348 milyar kwh elektrikten %20 daha azdır. Dolayısı tedarik ve/veya dağıtım şirketlerinin 2024 yılında tüketiciye sattığı elektrik enerjisinin piyasa bedeli (34 milyar dolarlık toplam tutarın %80'i) 27,2 milyar civarında olmaktadır.

Bu satışın %27 si meskenlere, %73'ü diğer sektörler için yapılmıştır. Bu durumda $(34 \times 0.27 \times 0.05 = 0.46)$ 0,46 milyar dolar meskenlerden, $(34 \times 0.73 \times 0.0938 = 2,32)$ 2,32 milyar dolar da diğer sektör bileşenleri enerji bedelinden alınmaktadır.

Bunun toplamı yaklaşık 2,8 milyar dolardır.

Üretilen elektrik Epiaş platformunda satışı yapıldıktan sonra (satışlar gün öncesi piyasa adı altında kullanılmadan bir gün önce yapılmaktadır. Gün içi elektrik ihtiyacı değişimleri için ilave yöntemler kullanılmaktadır) TEİAŞ iletim hatları vasıtası ile Dağıtım sistemi şebekelerine ulaştırılmakta ve dağıtım şirketleri vasıtası ile tüketiciye ulaştırılmaktadır. (Bazı büyük tüketiciler doğrudan iletim şebekesinden de elektrik alabilmektedir.) Ülkemizde 21 adet dağıtım şirketi elektrik dağıtım hizmetini yapmak üzere devlet şirketi TEDAŞ'tan ihale yolu bu işi almışlardır. Dağıtım tesisleri mülkiyeti devlette olup bu şirketler hizmet sözleşmesi ile elektriği tüketiciye ulaştırmakta ve bu hizmetlerinin karşılığını da tüketicilere fatura edilen elektrik enerjisi fiyatına eklenen dağıtım bedeli isimli bir kalem üzerinden almaktadırlar.

Dağıtım bedeli EPDK tarafından periyodik olarak Dağıtım Tarifesinin Düzenlenmesi hakkında Tebliğ çerçevesinde düzenlenmektedir. Bu tebliğde bulunan dağıtım bedeli düzenleme formülünde dağıtım şirketlerinin yaptığı ve yapmayı öngördüğü işçilik, yönetim, işletme, arge, yatırım, kayıp, kaçak, kesme, bağlama, sayaç okuma hizmetleri, iletim hattı ücretleri, reaktif enerji maliyetleri ve benzeri tüm harcamalar ve EPDK tarafından tayin edilen bir kar katsayısı ile çarpılarak elde edilmektedir.

Dağıtım tarifi hesaplanırken yukarıdaki masraflar ile Gelir tavanı adı altında bir tarif yapılarak dağıtım şirketlerinin en çok elde edebilecekleri gelir hesaplanmakta ve bu hesaplamalar sonucunda tarifeler ortaya çıkmaktadır.

Gelir tavanı hesabı için aşağıdaki formül kullanılmaktadır.

$$SGG_t = (SMB_t + DMB_t) \times \prod_{i=ud,1}^{ud,t} (1 - X_i) + ARGE_t + YB_t + VF_t$$

Basitleştirilmiş hali ile Gelir Tavanı:

GT = İşletme Giderleri + Amortisman + Yatırımın Sermaye Maliyeti + Diğer Gelir Kalemleri ± Düzeltmeler

Bu formülde görüldüğü üzere dağıtım şirketinin tarifesini belirleyen ana kalemler fiilen yapılması gereken işletme giderleri tahmini, o dönem yapması kabul edilen yatırımların amortisman bedeli, kümülatif olarak yaptığı yatırımların finansal maliyeti (geçerli faizlere göre değişiklik gösterebilir örneğin%15), diğer gelir kalemleri(varsa) ve önceki yıllardan tespit edilen hataların düzeltme kalemlerinden oluşmaktadır. Bu kalemlerin toplamının o yıl tüketime sunacağı elektrik miktarına bölünmesi ile elde edilecek rakam ise ortalama tarife bedeli olarak belirlenir. EPDK tüm dağıtım şirketlerinden aldığı bu değerleri tarife yönetmenliğinde belirtilen yöntemler ile ulusal tarife haline getirerek uygulamaktadır. Buradan anlaşılacağı üzere bir dağıtım şirketini işini performans artırımı ve yatırım koordinasyonu ile ne kadar iyi yürütürse o kadar yüksek getiri elde etme imkanına sahip olmaktadır. Doğal olarak bizim gibi denetimin az ve yetersiz, yurttaş şikayetlerinin göz ardı edildiği toplumlarda böyle bir sistemin yurttaş açısından başarılı olması olası değildir. Çünkü belli bir miktar para vererek alınan bu hizmet içinde böyle bir yöntemle yatırılan paranın geri alınması öngörülürse bunun sonucunda hizmet aksaması ve yatırım eksikliği kaçınılmaz olmaktadır. Sürdürülebilirlik için kar etmek zorunda olan dağıtım şirketleri makul kar oranının üstünü yakalamak için yukarıdaki kalemlerde mutlaka kısıntı yapacaklardır.

Son yıllarda dağıtım sistemlerinin neden olduğu yaşam kayıpları, yangınlar ve diğer kaza adı verilen olaylar dağıtım şirketlerinin hizmet ve yatırım aksaklıklarının bariz örnekleridir.

Bu saptamayı bir tarafa bırakır isek dağıtım şirketlerinin yalnızca elektrik satış faturalarındaki dağıtım bedeli bölümünden 2024 yılında yurttaşlardan tahsil etmesi gereken miktar 280 milyar TL civarında olmaktadır. Ortalama dolar kuru üzerinden bu rakam 8,6 milyar dolar tutmaktadır.

2024 YILI DAĞITIM BEDE Lİ TAHSİLAT CETVELİ						
2024	Aydınlattın	Kamu ve Özel Hizmetler Sektörü ile Diğer	Mesken	Sanayi	Tarım ve Tarımsal Faaliyetler	Genel Toplam
Ocak	577.123.730,00	5.975.432.520,00	6.627.648.450,00	9.286.724.410,00	288.142.660,00	22.755.071.770,00
Şubat	515.772.170,00	5.559.278.650,00	6.619.896.370,00	8.667.264.810,00	197.442.300,00	21.559.654.300,00
Mart	479.970.650,00	5.428.802.370,00	6.040.499.240,00	9.103.299.200,00	254.230.830,00	21.306.802.290,00
Nisan	425.736.600,00	4.821.467.940,00	5.784.402.620,00	7.470.928.020,00	756.622.830,00	19.259.158.010,00
Mayıs	392.804.190,00	5.448.118.510,00	5.303.000.900,00	8.912.104.760,00	1.060.479.580,00	21.116.507.940,00
Haziran	383.204.180,00	6.184.453.370,00	5.689.306.300,00	8.203.350.370,00	1.608.622.270,00	22.068.936.490,00
İlk yarı toplamı (yaz)	2.774.611.520,00	33.417.553.360,00	36.064.753.880,00	51.643.671.570,00	4.165.540.470,00	128.066.130.800,00
Dağıtım Tarifesiz TL (yaz)	0,8411	0,8782	0,8589	0,6480	0,7216	
İlk yarı Tahsil Edilen TL	2.333.722.974,86	29.346.459.921,92	30.975.404.006,72	33.464.995.890,02	3.005.766.526,80	99.126.349.320,31
Temmuz	378.754.660,00	7.410.257.600,00	7.129.505.050,00	9.677.727.940,00	2.590.877.500,00	27.187.122.750,00
Ağustos	421.702.380,00	7.464.179.970,00	7.578.237.540,00	9.553.765.880,00	2.570.824.630,00	27.588.710.400,00
Eylül	480.851.070,00	6.482.614.030,00	6.741.641.800,00	9.337.758.500,00	1.501.238.310,00	24.564.103.710,00
Ekim	533.998.240,00	5.651.187.240,00	5.379.562.020,00	9.692.839.430,00	852.666.300,00	22.110.253.230,00
Kasım	546.159.140,00	5.513.193.930,00	5.837.412.140,00	10.010.121.920,00	429.204.520,00	22.336.091.650,00
Aralık	589.044.150,00	5.923.374.410,00	6.379.022.300,00	10.131.690.490,00	353.898.070,00	23.377.029.420,00
İkinci yarı toplamı (kış)	2.960.509.640,00	38.454.807.180,00	39.045.380.850,00	58.403.904.160,00	8.298.709.330,00	147.163.311.160,00
Dağıtım Tarifesiz TL (kış)	1,3369	1,3958	1,3652	1,0300	1,1469	
İkinci yarı Tahsil Edilen TL	3.957.940.863,83	53.676.911.873,36	53.303.933.983,42	60.154.911.610,62	9.518.096.782,82	180.611.795.114,06
					Toplam Tahsilat TL	279.738.144.434,37
					2024 ortalama \$/TL	32,50
					Toplam Tahsilat \$	8.607.327.521,06

Şekil:8 2024 Yılı Dağıtım Şirketleri Gelir Hesabı

Bu tutarı dağıtım şirketleri veya kamu kurumları açıklamadıklarından aşağıdaki Şekil-8 de görülen hesaplama tablosu ile tarafımızdan hesaplanmıştır.

8,6 milyar dolar satış rakamı olan bu sektörün tahmini kar oranı makul yüzdelere ile düşünülürse (%10) en az 0,86 milyar dolar olacaktır. Dağıtım şirketleri ile ilgili mali bilgiler şeffaf olarak yayınlanmadığı için bu hesaplamalar EPDK tarafından yayınlanan her abone tipi için tüketimler ilgili dönemlerdeki dağıtım tarifeleri ile çarpılarak elde edilmiştir. Net satış tutarlarını dağıtım şirketleri yayınlarsa o rakamlar kullanılacaktır.

Bu kar rakamı ise dağıtım aşamasında özel sektöre yapılan transferin ikinci aşamasıdır. 800 milyon dolar tutarındaki bu kar rakamı yalnızca makul kar oranı olan %10 oranı kullanılarak bulunan bir rakamdır. Çok büyük bir ihtimal ile bu rakam çok daha yüksek tutarlardadır. Bunun nedeni dağıtım işine sıkı sıkıya bağlı olan bu şirketlerin hem ödedikleri devir bedeli hem de sürdürülebilirlik için kar etme zorunluluklarıdır. Aksi kapitalizmin esas kurallarına aykırı olacaktır.

Bu durumda dağıtım ve satış aşamasında yurttaşlardan özel şirketlere transfer edilen tutar:

-SKTT üzerinden 2,8 milyar dolar

-Dağıtım faaliyetlerinden 0,90 milyar dolar

TOPLAM:3,7 milyar dolar olmaktadır.

SONUÇ OLARAK KAMU HİZMETİ OLMASI GEREKEN ELEKTRİK TEMİNİ FAALİYETLERİ İÇİN 2024 YILINDA TOPLAM 14,8 MİLYAR DOLAR YURTTAŞ VARLIĞI ELEKTRİK ÜRETİM VE DAĞITIM ŞİRKETLERİNE TRANSFER EDİLMİŞTİR.

BUNUN KISA ADI SERVET TRANSFERİDİR.

YURTTAŞTAN DOĞRUDAN VE DOLAYLI OLARAK ELEKTRİK HİZMETİ VEREN ÖZEL SEKTÖR KURULUŞLARINA KAR VE DESTEK(TEŞVİK) OLARAK AKTARILAN TUTARLAR

Elektrik hizmetini kamu adına yurttaşlara sunan özel sektör şirketlerine yurttaştan aktarılan miktar iki yolla olmaktadır. Birincisi doğrudan elektrik faturaları üzerinden, ikincisi de dolaylı olarak devlet tarafından yurttaşların ödediği vergilerin özel sektöre destek, kapasite ödemesi, alım garantisi ve benzeri ödemeler olarak.

Yukarıda anlatılanlar çerçevesinde yurttaştan alınan2024 yılındaki bu bedelleri toplayacak olursak şu sonuca ulaşırız.

YURTTAŞTAN DOĞRUDAN ALINAN BEDELLER (ŞİRKET KARLARI)

-Elektrik Üretimi aşamasında oluşan kar : 3,4 milyar dolar

-Elektrik dağıtım aşamasında oluşan kar : 3,7 milyar dolar

TOPLAM : 7,1 milyar dolar

DEVLET TARAFINDAN ŞİRKETLERE ÖDENEN ve YURTTAŞAN DOLAYLI ALINAN BEDELLER

-YEKDEM ödemeleri : 7,3 milyar dolar

-Diğer ödemeler (Bilinen)	: 0,4- milyar dolar
-TOPLAM	: 7,7 milyar dolar
TOPLAM SERVET TRANSFERİ	: 14,8 milyar dolar

Bu miktar servet transferi Türkiye’de elektrik sektörüne yapılan yıllık toplam yatırımın yaklaşık iki katı tutarındadır. Bu bize şu gerçeği açıkça göstermektedir. Türkiye elektrik piyasası yapısı bu piyasanın aktörleri olan özel sektör şirketlerine kar ve destek adı altında transfer ettiği bedeller ile hem yatırım yapmalarını hem de bir o kadar da servetlerine servet katmalarını sağlamaktadır. Yani yurttaştan fazladan aldığı ile her gün biraz daha zenginleşen bir kesim yaratılmaktadır.

Bu bize iki somut gerçeği daha göstermektedir.

-Piyasa işlemlerinin kamu tarafından yapılması durumunda ELEKTRİK AYNİ FİYATTAN SATILARAK mevcutta yapılan yatırımların iki katına kadar bir yatırım yapılarak elektriğin yurttaşla daha kaliteli ve sürekli ulaşımı sağlanabilir, veya

-Elektrik yurttaşla daha ucuza satılabilir.

Bu durum bize bu hizmetin kamu tarafından yerine getirilip getirilemeyeceği sorusunu gündeme getirmektedir.

Elektrik Hizmetinin Kamu Vasıtası İle Yerine Getirilebilmesinin Koşulları

Öncelikle elektrik temini hizmetinin bir kamu hizmeti olduğu gerçeği göz önüne alındığında bugünkü ortamda tüm elektrik hizmetlerinin kamu eliyle yapılmasının yasal zemini mevcuttur. İlgili anayasa maddesi şu şekildedir:

ANAYASANIN 47.MADDESİ (DEVLETLEŞTİRME VE ÖZELLEŞTİRME) Kamu hizmeti niteliği taşıyan özel teşebbüsler, kamu yararının zorunlu kıldığı hallerde devletleştirilebilir. (1)

Devletleştirme gerçek karşılığı üzerinden yapılır. Gerçek karşılığın hesaplanma tarzı ve usulleri kanunla düzenlenir. (Ek:13/8/1999-4446/1 md.) Devletin, kamu iktisadi teşebbüslerinin ve diğer kamu tüzelkişilerinin mülkiyetinde bulunan işletme ve varlıkların özelleştirilmesine ilişkin esas ve usuller kanunla gösterilir.

Bu yasal çerçeve içerisinde, kurulacak bir kamu planlama kurumu uzun dönem planları esas alınarak yapılacak uygulama planlamaları kılavuzluğunda, yönetimi kendi içerisinde özerk, iç ve kamusal denetime tabii bir elektrik kuruluşu veya kuruluşları vasıtası ile elektrik hizmeti kamu tarafından verilen bir kamu hizmeti haline getirilebilir.

Bir servet transferi aracı olarak kullanılmanın dışına çıkartılacak elektrik temin hizmeti, kamu yararını önceleyen bir yönetimin konuya yurttaş penceresinden bakıp, ülke çıkarlarını öne alarak yapacağı çalışmalar ile elektrik temin hizmeti bugünkü durumundan çok daha üst seviyelere kolayca çıkabilecektir.

Değerli arkadaşlar, bu rakamın ne anlama geldiğini lütfen iyi düşünün. Türkiye halkı, 2024 yılında, elektriği kamu eliyle değil de özel şirketler eliyle tükettiği için, şirketlere fazladan yaklaşık 15 Milyar dolar ödemiştir.

Bu rakamı neyle kıyaslayabiliriz? Konuşmamın başında söylemiştim; Türki-

ye'nin elektrik sektörüne her yıl yapması gereken tüm yeni yatırımların (yeni santraller, yeni hatlar) toplam bedeli 5 ila 7,5 Milyar dolar arasındadır.

Yani biz, sisteme her yıl, iki tane Türkiye elektrik altyapısını yeniden kuracak kadar parayı, bir avuç şirkete "kâr", "teşvik" ve "garanti" adı altında aktarıyoruz. Yatırım ihtiyacının iki katı kadar parayı havaya (şirketlerin kasasına) savuruyoruz.

Sonuç

Bu tablo bize şunu göstermektedir: Mevcut piyasa yapısı, ekonomik rasyonaliteden uzaktır, sürdürülemezdir ve açık bir SERVET TRANSFERİ düzenidir.

- Halk: Yüksek faturalar altında ezilmektedir.
- Devlet: Görev zararları ve garantilerle bütçeye açık vermektedir.
- Şirketler: Hiçbir risk almadan, devlet garantisiyle (Dolar bazlı YEKDEM, Gelir Tavanı) devasa kârlar elde etmektedir. Üstelik bu şirketlerin çoğu, bu devasa gelirlere rağmen borçlarını ödeyememekte, bankalarla borç yapılandırmasına gitmektedir. Yani parayı alıp, borcu yine kamuya (kamu bankalarına) yıkmaktadırlar.

Bu nedenle, Kamulaştırma (veya Devletleştirme) talebi, sadece ideolojik bir tercih değil; matematiksel, ekonomik ve teknik bir zorunluluktur.

Anayasa'nın 47. Maddesi, "Kamu hizmeti niteliği taşıyan özel teşebbüslerin, kamu yararının zorunlu kıldığı hallerde devletleştirilebileceğini" söyler. Yılda 35 milyar dolarlık ciro yapan, bunun 15 milyar dolarını haksız bir şekilde transfer eden, buna karşılık Isparta'da olduğu gibi kenti karanlıkta bırakan, orman yangınlarına sebep olan bu yapının devletleştirilmesinde "Üstün Kamu Yararı" vardır.

Kamulaştırma için "Para yok" diyenlere cevabımız bu tablodur: Para vardır, ancak yanlış yere gitmektedir. Şirketlere giden bu parayı devlet elektrikte sübvansiyon yapıyorum diye iktidar partisinin propaganda malzemesi olarak kullanmaktadır. Şirketlere aktarılan bu 15 milyar doları kestiğiniz an, kamulaştırmanın finansmanı, yeni yatırımların kaynağı ve ucuz elektriğin sübvansiyonu da fazlasıyla sağlanmış olacaktır.

ELEKTRİK ENERJİSİ ALANINDA KAMULAŞTIRMANIN ZORUNLULUĞU ÜZERİNE

Mahir ULUTAŞ

Türkiye’de elektrik enerjisi alanının mevcut yapısal durumunu eleştirel bir bakışla ele almak ve kamulaştırmanın yalnızca ideolojik ya da politik bir tercih değil, doğrudan teknik ve mühendislik kaynaklı bir zorunluluk olduğunu görmek gerekir. Elektrik şebekesinin bir “ağ” ve adeta bir “organizma” olarak doğası, eş zamanlı arz-talep dengesi zorunluluğu, doğal tekel niteliği, doğaya bağlı sektörlerde fiyatın en verimsiz üretim koşullarına göre belirlenmesi, dağıtım şirketlerinde yaşanan yatırımsızlık ve bakımsızlık, mühendislik emeğinin değersizleştirilmesi ve yaşanan kesinti–yangın–felaket pratikleri üzerinden çok net değerlendirilebilmektedir. Sonuç olarak, üretim–iletim–dağıtım dikey bütünleşik bir kamusal yapıda yeniden örgütleyecek bir kamulaştırma programının, hem teknik hem de toplumsal açıdan hayata geçirilmesi zorunludur.

1. Giriş

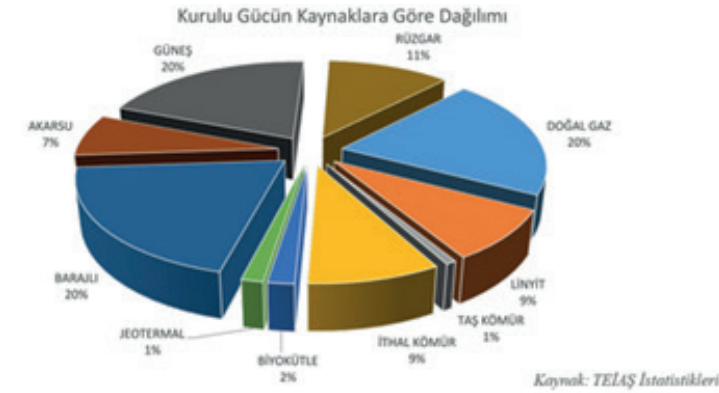
Elektrik enerjisi alanına ilişkin yürütülen tartışmalarda ekonomi–politik boyut, hukuki çerçeve ve mali tablo, alanın pek çok yönünü açıklayıcı bir biçimde ortaya koymaktadır. Burada ise meseleye bir elektrik mühendisi perspektifiyle, “şebekenin fiziği”, “teknğin doğası” ve “mühendislik etiği” üzerinden yaklaşılmaktadır.

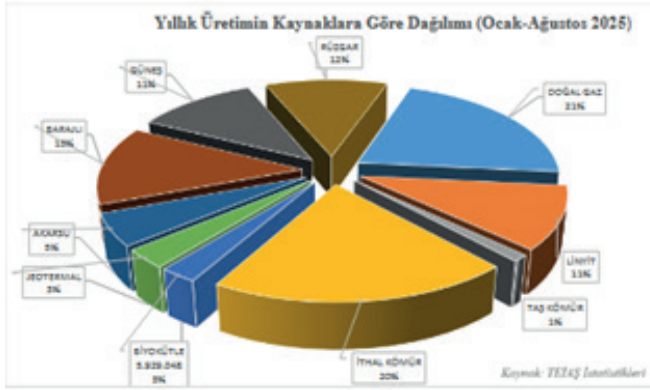
Temel tez şudur: Elektrik enerjisi alanı, yalnızca politik ya da ideolojik nedenlerle değil, teknik olarak dahi piyasa mantığıyla yönetilemez. Bugün yaşanan krizler, kesintiler, fahiş faturalar ve felaketler; piyasanın “beceriksizliği” ya da “eksik denetimi” değildir. Tersine bunlar, piyasa mantığının elektriğin fiziksel doğasına yapısal olarak aykırı olmasının kaçınılmaz sonuçlarıdır.

2. Türkiye’de Elektrik Enerjisi Alanının Mevcut Yapısal Durumu

Türkiye’nin elektrik enerjisi alanındaki yapısal durumu, kamulaştırma tartışmasının zeminini oluşturmaktadır. Bu yapının belirleyici özellikleri şu şekilde özetlenebilir:

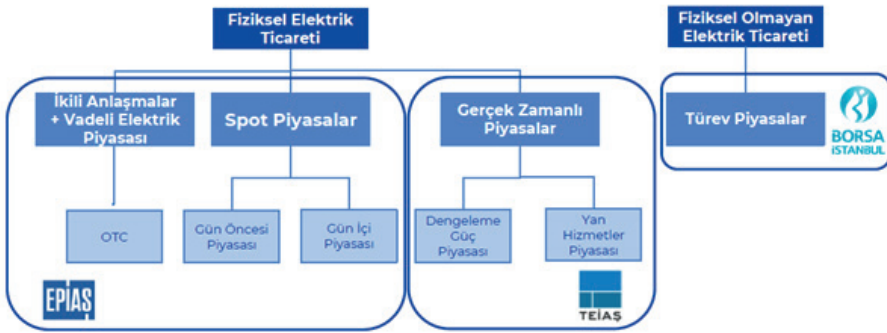
- Türkiye’de elektrik enerjisi üretimi büyük ölçüde fosil yakıtlara bağlı ve dışa bağımlı bir karakter taşımaktadır.





- Üretim faaliyeti büyük oranda özel sektör eliyle yürütülmektedir.
- Elektrik enerjisi dağıtımı tamamen özel sektör eliyle yürütülmektedir.
- Elektrik enerjisinin alım-satımı bir borsa (EPIAŞ) marifetiyle gerçekleştirilmektedir.

BORSA YAPISI



BORSA YAPISI



- Tarifeler ve vergi politikaları üzerinden halk, fiilen elektrik dağıtım şirketlerini finanse eder konumdadır.

Kurulu güç bakımından Türkiye, talebi karşılayabilecek bir kapasiteye sahiptir. Bu açıdan teknik darboğaz, üretim yetersizliğinden çok yapısal düzenleme tercihleriyle ilgilidir:



- Toplam Kurulu Güç: 120.422 MW
- 2025 yılı maksimum anlık puant (talep): 60.414 MW

Bu veriler, kurulu gücün puantı karşılayabilecek olduğunu göstermektedir.

Buna karşın enerji yoksulluğunun derinleştiği, kesintilerin sıklaştığı ve faturaların ödenemez hale geldiği bir tabloyla karşı karşıyayız. Bu çelişki tek başına bile, sorunun “kapasite” değil “yapı” sorunu olduğunu açıkça ortaya koymaktadır.

3. Özelleştirme Politikalarının İddiaları ve Hayatın Verdiği Yanıt

Özelleştirme süreci başlatılırken kamuoyuna sunulan gerekçeler ve hedefler, geriye dönük olarak değerlendirildiğinde tartışmasız biçimde geçersizleşmiştir.

3.1. İleri Sürülen Gerekçeler

- Kamu kurumlarının “verimsiz” olduğu.
- Kamu yapısının “hantal” olduğu.
- Kamunun yatırım yapacak kaynağı bulunmadığı.

3.2. Vaadedilen Hedefler

- Enerjinin ucuzlayacağı.
- Kayıp-kaçak oranının düşeceği.
- Hizmet kalitesinin artacağı.

3.3. Geline Nöktä

Bugün gelinen noktada bu iddiaların tümü hayat tarafından yalanlanmıştır:

- Fahiş zamlar sonucu enerji yoksulluğu gerçek bir tehdit haline gelmiştir.

- Şebeke bakımsızdır ve gereğince gelişmemektedir.
- Verimliliğin mülkiyetle doğrudan bir bağı bulunmadığı görülmüştür.

Elektrik enerjisi alanı, piyasa yapısı içinde teknik olarak dahi idare edilebilir bir alan değildir.

Birbiri ardına yaşanan felaketler ve fiyaskolar; alanın yapısı hilafına zorla yaşatılmaya çalışılan piyasa örgütlenmesinin semptomlarıdır.

4. Bir “Ağ” ve “Organizma” Olarak Elektrik Şebekesi

Elektrik enerjisi ve şebekesi, basit bir ticari meta ya da bir boru hattı gibi düşünülemez. Elektrik şebekesi; üretim santrallerinden en uçtaki prize kadar birbirine bağlı, canlı, dinamik ve anlık dengelerle yaşayan devasa bir ağıdır (network). Bu yapı, niteliği itibarıyla adeta bir organizmadır.

4.1. Eş Zamanlılık İlkesi ve Planlama Zorunluluğu

Bu ağın en temel ve belirleyici özelliği, arz ve talebin eş zamanlı olarak dengelenmesi zorunluluğudur. Elektrik, henüz büyük ölçekte ve ekonomik olarak depolanabilen bir enerji değildir; üretildiği anda iletilmek ve tüketilmek zorundadır. Bir santralin aniden devre dışı kalması, binlerce kilometre ötedeki bir fabrikanın şalterini atırabilir. Sıcak bir yaz gününde bir kentteki ani klima yükü, şebekenin frekansını bozarak tüm sistemi çökertebilir (blackout). Bu nedenle elektrik, doğası gereği merkezi planlamayı zorunlu kılan bir maddi sistemdir.

4.2. Çok Yönlü Akış ve Şebekenin Aktif Tüketicisi

Bu sistemde akış tek yönlü değildir. Yalnızca üretimden tüketime enerji akmaz; tüketim noktaları da şebekeyi etkiler. Harmonikler, reaktif güç talepleri ve gerilim düşümleri şebekenin sağlığını tehdit eden unsurlardır. Tüketim noktaları örneğin harmonik “üretir” ve deyim yerindeyse “şebekeye basar”. Yani tüketiciler de şebekenin aktif unsurlarıdır.

4.3. Doğa ve Coğrafya ile İlişki

Coğrafyayı boydan boya kat eden bu ağ, kendisini çevreleyen maddi dünyayla dinamik bir ilişki içindedir. Kışın yağan karın ağırlığı, yazın sıcakta genleşen iletkenler, rüzgârın şiddeti, yağmur, çamur, ağaçların büyümesi — hepsi şebekenin işleyişini doğrudan etkiler. Bunun yanında, her aşamasında ağın güvenli işleyebilmesi için yeryüzüyle bağlantısının uygun şekilde topraklanması gerekir.

4.4. Adaptif Sistem ve Kritik Eşikler

Belli bir yaygınlığa ulaşan her ağ gibi elektrik şebekesi de bir “şey” olmaktan çok bir süreçtir; kendi dinamiğine sahip adaptif bir sistemdir. Küçük değişiklikler sistemde ancak bütün olarak görülebilen büyük etkiler yaratabilir. Zamanında atılmayan bir yük tüm ülkenin elektrik sistemini çökertebilir; yapılmayan bir bakım bütün bir kenti enerjisiz bırakabilir; mevsim koşullarına azami önem göstermeyen bir işletmecilik anlayışı tüm bir ormanı yok edebilir, insanları ve diğer canlıları teker teker veya toplu halde öldürebilir.

4.5. Parçalanmış Yönetimin Teknik Sonuçları

Böylesine karmaşık, bütünleşik, anlık müdahale gerektiren ve hassas dengeler üzerine kurulu bir sistemi yüzlerce farklı şirkete bölmek, “rekabet olsun” diye

parçalamak ve kâr hırsıyla yönetmeye çalışmak, teknik bir cinayettir. Bütünsel planlama ve merkezi yönetim gerektiren bu yapıyı; kârı maksimize etmeye çalışan, birbirleriyle ticari sırlarını paylaşmayan, bakımı maliyet olarak gören parçalı şirketlere bölmek, sistemin “bağışıklık sistemini” çökertir. Isparta’da kışın ortasında günlerce elektriksiz kalınması; Ege ve Akdeniz’deki orman yangınlarının bakımsız nakil hatlarından çıkması, bu parçalanmanın somut ve acı sonuçlarıdır. Şebeke bir bütündür ve tek bir elden, kamusal bir akılla yönetilmek zorundadır.

5. Doğal Tekel ve Pahalılık Üreten Piyasa Mekanizması

5.1. Elektrik Sektörü Bir Doğal Tekeldir

İktisat teorisinde ve mühendislik pratiğinde elektrik sektörü, özellikle iletim ve dağıtım ayaklarıyla bir doğal tekeldir. Bu, ideolojik bir tanım değil, fiziksel bir gerçektir. Doğal tekel, bir hizmetin birden çok üretici tarafından sunulmasının fiziki veya ekonomik olarak olanaklı olmadığı, tek üretici tarafından daha az bir maddi ve toplumsal maliyetle verilebildiği durumları anlatır. İki yerleşim birimi arasında birden fazla iletim hattı kurulması mümkün değildir; aynı şekilde bir şehir içerisinde birden fazla dağıtım şebekesi de olanaksızdır. Aynı sokağa iki ayrı dağıtım şirketinin kablo döşemesi, iki ayrı trafo kurması yalnızca kaynak israfıdır ve teknik olarak yönetilemez.

Neoliberal politikalar bu “fiziksel tekeli” zorla parçalayarak, üretim ve ticaret tarafında “sanal” bir piyasa yaratmaya çalışmıştır. Burada kritik soru şudur: Bu piyasa (elektrik borsası) nasıl işlemekte ve neden pahalılık üretmektedir?

5.2. Doğaya Bağlı Sektörler ve Rant Teorisi

İktisat teorisinde ve mühendislik pratiğinde elektrik sektörü, özellikle iletim ve dağıtım ayaklarıyla bir doğal tekeldir. Bu, ideolojik bir tanım değil, fiziksel bir gerçektir. Aynı sokağa iki ayrı dağıtım şirketi kablo döşeyemez, iki ayrı trafo kuramaz. Bu, kaynak israfıdır ve teknik olarak yönetilemez.

Ancak neoliberalizm, bu “fiziksel tekeli” zorla parçalayarak, üretim ve ticaret tarafında “sanal” bir piyasa yaratmaya çalışmıştır. Peki, bu piyasa (Elektrik Borsası) nasıl işlemektedir ve neden pahalılık üretmektedir?

Burada çok kritik bir teorik nokta var: doğaya bağlı sektörlerde (tarım, madencilik, enerji), piyasa fiyatı oluşurken sanayi üretiminden farklı bir mekanizma işler. Karl Marx’ın Kapital’de “Rant Teorisi”nde anlattığı gibi; bu sektörlerde fiyat, “en verimli” işletmeye göre değil, “en verimsiz” (en pahalı) işletmeye göre belirlenir.

5.3. Sistem Marjinal Fiyatı ve Halktan Sermayeye Kaynak Aktarımı

Bu kuramsal çerçeveyi somut bir örnekle açıklamak mümkündür. Türkiye’nin akşam saat 20:00’de 6 birim elektriğe ihtiyacı olduğunu, elimizde de dört farklı santral bulunduğunu varsayalım:

- Hidroelektrik santrali (su): Maliyeti 3 TL.
- Rüzgâr santrali: Maliyeti 4 TL.
- İthal kömür santrali: Maliyeti 5 TL.
- Doğalgaz santrali: Maliyeti 6 TL.

Piyasa mantığında o anki talebi karşılamak için en pahalı olan 6 liralık doğal-gaz santraline de ihtiyaç duyulduğu anda, Piyasa Takas Fiyatı (PTF) en pahalı santralin fiyatında — yani 6 lirada — eşitlenir. Suyu bedavaya kullanan ve maliyeti 3 lira olan hidroelektrik santrali de elektriği 6 liradan satar. Aradaki 3 liralık fark, o şirketin cebine giren ranttır. Bu mekanizmaya Sistem Marjinal Fiyatı (SMF) denilmektedir.

Bu sistem doğası gereği pahalılık üretir; fiyatı ortalamada değil, en yüksekte eşitler. Eğer bu santraller kamunun elinde olsaydı, devlet bu dört santralin maliyetini toplar, ortalamasını alır (örneğin 4,5 lira) ve halka bu fiyattan, hatta sosyal devlet anlayışı gereği daha da ucuza elektrik verirdi. Oysa mevcut borsa sistemi fiyatı en pahalı santrale endeksleyerek, halkın cebinden şirketlere kaynak aktarmaktadır. Bu nedenle “elektrik borsası” (EPIAŞ) denilen yapı, teknik bir zorunluluk değil; alanın yapısı hilafına kurulmuş bir soygun mekanizmasıdır.

6. Dağıtım Şirketleri: Yatırımsızlık Ve Bakımsızlık

Dağıtım tarafında (TEDAŞ’ın özelleştirilmesi sonrası) durum, üretim tarafından daha da vahimdir. Özelleştirme savunucuları yıllarca şu masalı anlatmıştır: “Özel sektör verimlidir, kayıp–kaçığı düşürür, teknolojik yatırım yapar, hizmet kalitesi artar.”

Oysa gerçekleşen tablo farklıdır. Özel dağıtım şirketleri doğaları gereği kâr odaklıdır. Bir şirketin kârını artırmasının iki yolu vardır: ya gelirini artıracak ya da giderini kısacak. Gelir (tarife) devlet tarafından belirlendiği için, şirketler giderleri kısımaya yönelmişlerdir.

6.1. Hangi Giderler Kısılmıştır?

Bakım ve Onarım: Şebekenin düzenli bakımı (izolatör temizliği, hatların yenilenmesi, ağaç budaması) yapılmamıştır.

Personel İstihdamı: Deneyimli ve yüksek ücretli teknik personel (mühendis, teknisyen) işten çıkarılmış veya emekli edilmiş; yerine asgari ücretle çalışan, deneyimsiz, taşeron işçiler alınmış, iş güvenliği maliyetlerinden kaçınılmıştır.

Stok ve Malzeme: Arıza anında kullanılacak yedek malzeme stokları asgariye indirilmiştir.

6.2. Toplumsal Sonuçlar

Bu tercihlerin sonuçları toplumsal düzeyde acı biçimde tezahür etmektedir: Isparta’da kar yağdığında günlerce elektriksiz kalan bir kent; Ege’de ve Akdeniz’de bakımsız hatlardan çıkan kıvılcımlarla yanan ormanlar; en ufak bir fırtınada kesilen elektrikler. Daha da çarpıcı olanı, dağıtım şirketleri “yatırım yapıyoruz” diyerek aslında yapmaları gereken zorunlu harcamaları “yatırım” gibi göstermekte ve bunun bedelini dağıtım bedeli kalemiyle faturalar üzerinden halka ödetmektedir. Sonuç olarak halk, fiilen bir elektrik tüketim hizmetinin bedelini değil; dağıtım şirketlerinin finansal varlığını ödemektedir.

6.3. Zorlama Piyasa ve Maliyetin Kamuya Yıkılması

Bu zorlama piyasa, büyük oranda dağıtım şirketlerini finanse etmeye yarayan elektrik tarifeleriyle, birbiri ardına gelen vergi afları ve teşviklerle, maliyeti kamuya yıkılarak ayakta tutulmaya çalışılmaktadır. Günlük kâr kaygısıyla hareket eden; gerekli bakımları, teknik personel istihdamını, test-ölçüm ve denetim fa-

aliyetlerini birer maliyet kalemi olarak gören; işletmekle yükümlü olduğu ağ-sal yapının yaşam kadar ölüm de yayabileceğini ve bu nedenle yaşar-kalması için sürekli bir yenilenme ve gelişme zorunluluğu içinde olduğunu fark etmeyen özel dağıtım şirketlerinin elektrik dağıtım şebekelerini gereğince işletmesi mümkün değildir.

7. Teknik Personelin Durumu ve Mühendisliğin Değersizleşmesi

Elektrik üretimi, iletimi ve dağıtımı üst düzey teknik uzmanlık, deneyim ve mühendislik birikimi gerektiren bir alandır. Deneyimli mühendis ve teknisyen organizasyonuna ihtiyaç duyan, “durumu idare etmenin” mümkün olmadığı, hatanın ölüm getirdiği, sorunsuz işleyebilmesi için yapısı gereği üretenlerin yönetmesi gereken özel bir alandır.

7.1. Özelleştirmenin Mühendislik Üzerindeki Etkileri

Özelleştirme süreciyle birlikte bu alanda köklü bir tahribat yaşanmıştır:

Mühendislik emeği ucuzlatılmış; genç mühendisler asgari ücret seviyesinde maaşlara mahkûm edilmiştir.

TEK ve TEDAŞ geleneğinden gelen kamusal hizmet bilinci ve işletme kültürüyle ifadesini bulan kurumsal hafıza tasfiye edilmiştir.

Mühendisler, teknik doğruları savunan bağımsız bir uzmanlık öznesi olmaktan çıkarılarak, şirketin kâr hedeflerini tutturmaya çalışan “maliyet memurları”na dönüştürülmüştür.

Bugün dağıtım şirketlerinde çalışan meslektaşlarımız; yetersiz personel, uzun çalışma saatleri ve sürekli baskı altında, adeta “günü kurtarmaya” çalışmaktadır. Az sayıdaki deneyimli kadronun bu koşullarda sağlıklı bir işletmecilik yapması teknik olarak mümkün değildir.

7.2. Kamu Denetiminin Zayıflatılması ve Mevzuat Eksiklikleri

Aynı çarpık mantık ne yazık ki bu özel şirketleri denetlemekle yükümlü TEDAŞ gibi kamu kurumları için de geçerlidir. Gerekli denetimleri hakkıyla yapacak kadrolardan mahrum bırakılmış, az sayıda mühendisle çalışmaya mahkûm edilmiş bu kurumların yasayla verilen görevleri yerine getirmesi mümkün değildir.

Buna ek olarak ulusal mevzuatta pek çok eksiklik düzeltilmeyi beklemektedir:

Elektrik Tesislerinde Topraklamalar Yönetmeliği, güncel ve evrensel standartlara uygun revizyonlara ihtiyaç duymaktadır.

Yüksek gerilim tasarımlarında, özellikle topraklama sistemlerinde, ampirik ve basitleştirilmiş hap formüllerin yerine çağın gereklerine uygun yazılımlarla desteklenmiş hesaplama araçlarının kullanımı zorunluluk haline gelmiştir.

Küresel ısınmanın yoğun yağışlar ve yüksek sıcaklıklar gibi etkilerine karşı; elektrik dağıtım panoları ve aydınlatma direkleri başta olmak üzere TEDAŞ’ın yürürlükteki şartnameleri ve uygulamaları güncellenmeye muhtaçtır.

8. Elektrik Şebekesi Bir Vaattir: Kamulaştırmanın Zorunluluğu

Elektrik şebekesi yalnızca bakır kablolardan, demir direklerden ve trafolardan ibaret bir “demir yığını” değildir. Bu şebeke; Cumhuriyet’in en ücra köyüne

kadar götürdüğü aydınlanmayı, sanayileşmeyi ve modern yaşamı taşıyan bir toplumsal vaattir.

Bu ağ, toplumun birbirine bağlılığının, dayanışmasının ve ortak kaderinin maddi zemini. Bir ucundaki santralde üretilen enerji, diğer ucundaki okulda okuyan çocuğun lambasını yakar. Bu, organik ve kamusal bir bağlıdır. Özetle elektrik şebekesi; rasyonel olarak planlanmış, coğrafyayı en ücra köşesine kadar kat eden, doğayla dinamik bir ilişki içinde, üretenlerin yönettiği bir ağın ve toplumsallığın vaadidir. Diyalektik olarak aynı açıklıkla söylenebilir ki dinamikleri dikkate alınmazsa bu ağ yaşam kadar ölümü de yayabilir.

8.1. Sermayenin Vaade Karşı Tutumu

İnsanlık; farklı öz-örgütlenme düzeneklerine, farklı zamansallıklara ve karmaşık dinamiklere sahip; birbiriyle etkileşim içindeki jeolojik, biyo-kimyasal, ekolojik ve toplumsal “güç alanlarından” oluşan bir bütünsellikle iç içe geçmiş haldedir. Kapitalizmin “saf mantığı” olarak nitelendirilebilecek neoliberalizm; pek çok şeyin yanında bu farklı güç alanlarının, yani bütün zenginliği ve çelişkileriyle maddenin sistematik olarak unutulmasına ve hemen her şeyin “sermaye makinesinin” hizmetine sunulmasına dayanan bir amnezi ve delilik rejimidir. Bu nedenle sermaye, elektrik şebekesinin temsil ettiği bu kamusal vaadin düşmanıdır; bu ağa el koymak, parçalamak ve kendi deli gömleğinin içine sığdırmak ister. Elektrik dağıtım şebekesinin, fiziken tek ve bütün olan bir sistemin sanal birtakım aktörlere parçalanıp zorlama bir piyasanın oluşturulmasının nedeni budur.

8.2. Kamulaştırmanın Tek Özne Olarak Tanımı

Bütün bu sorunları çözebilecek; mevzuatı güncelleyecek; elektrik şebekesini yarış-kılacak gerekli bakım, onarım, test, denetim ve yenileme faaliyetlerini hakıyla yapabilecek; mühendislik eğitimi müfredatını güncelleyecek; özetle üretimi, iletimi ve dağıtımıyla ağı, çevresiyle ve teknik personel faktörüyle bütünsel olarak ele alıp yeniden yapılandıracak tek özne kamudur.

Burada “kamu” derken kastedilen; ağın bütünselliğini anlayabilecek ve potansiyelini açığa çıkarabilecek; teknik personelin ve halkın söz ve yetki sahibi olduğu; piyasa mantığından ve kısa vadeli finansal denge mantığından uzaklaşmış; toplumun ihtiyaçlarını ve sağlığını önceleyen bir örgütlenmedir.

9. Sonuç

Elektrik enerjisi temel bir altyapı hizmeti ve bir insan hakkıdır; alelade bir piyasa metası olarak değerlendirilmesi mümkün değildir. Elektrik, arz ve talep dengesinin eş zamanlı kurulması gereken karmaşık bir maddi sistemdir ve doğası gereği planlamayı zorunlu kılar. Doğal tekel niteliği, doğaya bağlı bir sektör oluşu ve şebekenin ağ karakteri; alanı yapısal olarak piyasa mantığının dışına yerleştirir.

Bu çerçevede:

- Üretim, iletim ve dağıtımın dikey bütünleşik bir yapıda (yeni bir TEK modeliyle) birleştirilmesi,
- Bu yapının kâr odaklı değil, kamu yararı ve mühendislik bilimi odaklı yönetilmesi,

- Çalışanların (mühendislerin, işçilerin) ve halkın denetimine açık, demokratik bir işleyişe kavuşturulması,

yalnızca politik bir tercih değil; teknik, mühendislik etiği temelli ve hayati bir zorunluluktur.

Sonuç olarak, elektrik şebekesi toplumsal mücadelenin merkezi bir alanıdır ve seçenekler yaşam ile ölüm arasındadır. Elektrik şirketleri yeniden ve bu defa gerçekten — tazminatsız ve bir bütün olarak — kamulaştırılmalıdır. Başka bir yol, başka bir çözüm yoktur.

TOPLUM YARARINI GÖZETEN KAMUCU, KATILIMCI,
DEMOKRATİK PLANLAMA TEMELLİ
ENERJİ POLİTİKA, PROGRAM VE UYGULAMALARI
Oğuz TÜRKYILMAZ

1. Giriş

Fosil yakıtlar ile rüzgâr, güneş gibi yenilenebilir enerji kaynakları tüm insanlığın ortak malıdır. Tüm bu kaynakların kullanıma hazır hale getirilmesi çevresel etkiler içerdiğinden, enerjinin insanların ihtiyacı kadar üretilmesi ve israf edilmemesi gerekir.

Enerjiden yararlanmak modern çağın gereği ve vazgeçilmez bir insan hakkıdır. Toplumun ortak malı olan enerji kaynaklarının araştırılmasından satışına kadar sürecin tüm aşamalarında çevreye, insan sağlığına, iklime ve ekosisteme olumsuz etkiler asgari düzeyde tutulmalı; enerji tüm tüketicilere yeterli, kaliteli, sürekli, düşük maliyetli ve güvenilir biçimde sunulmalıdır. Bu anlayış, enerjinin bir kamu hizmeti olarak ve kamu kuruluşları eliyle, toplum çıkarları doğrultusunda yürütülmesini gerektirir.

Ancak küreselleşme ve neoliberal politikaların uygulanmasıyla bu hak yok sayılmış; enerji ve elektrik temini bir piyasa faaliyetine dönüştürülmüştür. Enerji sektörü özel tekellerin kâr egemenliğine teslim edilmiş; fosil kaynaklara dayalı, yüksek karbon salımlı bir ekonomik yapı ortaya çıkmıştır. Kapitalizmin sürekli büyüme eğiliminin körüklediği fosil yakıt tüketimi, küresel ısınmaya yol açan sera gazı salımlarını dünya için tehdit boyutuna taşımış; enerji yoksulluğu ve yoksunluğu dayanılmaz bir düzeye ulaşmıştır. Mevcut yapı artık sürdürülemez bir aşamadır.

Yirmi üç yıldır iktidarda olan, Cumhuriyet karşıtı, neoliberal politikaların en sıkı uygulayıcısı, şeriat yanlısı siyasal kadrolar, sermaye yanlısı ve emek düşmanı politikalarıyla ülkeyi bir yangın yerine çevirmiştir. Halkın büyük çoğunluğu, baş edemediği hayat pahalılığının altında ezilmektedir. Tek Adam rejiminde tüm erkler Saray'a bağlanmış; hukukun üstünlüğünün yerini "üstünlerin hukuku" almıştır. Demokratik itirazın yasa dışı ilan edildiği, seçilmiş belediye başkanlarının cezaevlerine tıklandığı bu baskı rejiminde Cumhuriyet tüm değer ve kurumlarıyla ortadan kaldırılmaya, dini yönetim tarzı kalıcı hale getirilmeye çalışılmaktadır.

40 yıllık piyasalaştırma ve özelleştirme uygulamaları enerji alanını yönetilemez hale getirmiştir. Bu krizden çıkmak için yurttaşların ve toplumun vazgeçilmez gereksinimlerinin karşılanmasında kamu mülkiyetini, kamusal hizmeti ve toplumsal yararı temel alan demokratik bir planlama ve toplumsal kalkınma perspektifi ile kamucu, toplumcu bir program uygulanmalıdır. Böyle bir programı sermaye yanlısı iktidarlar uygulayamaz; ancak yurttaş ve toplum yararını önceleyen toplumcu iktidarlar uygulayabilir.

2. Enerji Sektöründe Mevcut Durum

2.1. Enerji Yoksulluğu

Bir yandan kaynaklar toplumsal yaşam gereklerinin çok üzerinde tüketilirken,

diğer yandan milyarlarca insanın evinde lavabo ve düzenli mutfak yoktur. Bir milyara yakın insan elektrikten tam olarak yararlanamamakta; yüz milyonlarca insan yemek pişirmek için ilkel ocakları kullanmaktadır. Gelişmiş ülkeler dahil milyarlarca insan, alım gücünün yetersizliği nedeniyle mevcut imkânlara erişmekte zorlanmakta; hızla yükselen enerji fiyatları yüzünden milyonlarca kişi soğuşa ve karanlığa mahkûm edilmektedir.

Türkiye, Avrupa Birliği'nde en düşük asgari ücrete sahip ve asgari ücretle çalışanların oranı en yüksek ülkedir. Milyonlarca işçi, açlık sınırının altında kalan asgari ücretle geçinememekte; milyonlarca işçi ve emekli ise asgari ücret dahi alamamaktadır. Art arda gelen zamlarla aileler enerji, su ve benzeri faturalarını ödemekte zorlanmakta; ödeyemediği için elektriği, gazı ve suyu kesilen konut sayısı hızla artmaktadır.

2.2. Piyasalaştırma ve Özelleştirme

1980'lerden bugüne sermaye iktidarları eliyle uygulanan neoliberal politikalarla — 2000'li yıllarda hız kazanan bölme, küçültme, kapatma ve özelleştirme uygulamalarıyla — kamu iktisadi kuruluşları özelleştirmelere konu olmuş; kamunun başta sanayi tesisleri olmak üzere işletmeleri büyük ölçüde etkisizleştirilmiş, özelleştirilmiş veya kapatılmıştır. Bu süreçte Petrol Ofisi'nin ve TUPRAŞ'ın tamamı ile TPAO ve BOTAŞ'a bağlı şirketler özelleştirilmiş; Türkiye Elektrik Kurumu (TEK) bölünmüş; elektrik üretiminde kamunun yeni yatırımlar yapması neredeyse yasaklanmıştır. Elektrik dağıtım şirketlerinin tamamı ve kamunun elektrik üretim santrallerinin büyük bölümü hızla özelleştirilmiştir.

Kamu çalışanları üzerinde baskılar yoğunlaştırılmış; atamalarda liyakat yerine hemşericilik, siyasal iktidara veya dini cemaatlara yakınlık temel ölçüt olmuş; mülakat yöntemiyle kadrolar çoğunlukla vasıfsız iktidar destekçileriyle doldurulmuş; mevcut nitelikli ve deneyimli kamu görevlilerinin büyük bölümü kamudan ayrılmaya zorlanmıştır.

Genel olarak enerji, özel olarak elektrik enerjisi temini, kamu hizmeti olmaktan çıkarılarak piyasadan temin edilen ticari bir metaya dönüştürülmüştür. Böylece enerji; konutlar, kentler ve sanayi sektörleri gibi alanların sürdürülmesi için girdi sağlayan bir altyapı faaliyeti olmaktan çıkıp, her türlü kamu desteğini alan özel işletmelerin kâr etmesi için kurgulanan piyasa mekanizmasına dönüşmüş ve özel tekellerin egemenliğine teslim edilmiştir.

Ülkemizin enerji sektörü dışa bağımlı ve fosil yakıt ağırlıklıdır. Arz kaynaklarında birinci sırada büyük bölümü ithal edilen petrol (%30,2), onu yine çok büyük ölçüde ithalata bağımlı doğal gaz (%26,2) ve kömür (%24,9) izler. 2023 verileriyle arz içinde fosil yakıtların payı %83, yenilenebilir kaynakların payı %17'dir; arzın %69'u ithal kaynaklardan sağlanmıştır. Cumhurbaşkanı'nın Kasım 2024'teki açıklamasına göre yılda ortalama 45 milyon ton ham petrol ve petrol ürünleri, 50 milyar m³ doğal gaz, 4 milyon ton LPG ve 40 milyon ton taş kömürü ithal edilmektedir. Enerji ithalatı 2022'de 96,6 milyar dolarla rekor kırmış, 2024'te 69,6 milyar dolar olmuştur.

Özelleştirmeler sonucunda elektrik üretiminde kamunun payı 2024'te %15'e düşmüştür. Elektrik dağıtımı ve satışı tamamen özel şirketler aracılığıyla yapılmakta; birkaç büyük sermaye grubu hem dağıtımı hem de üretimde kayda değer ağırlığı kontrol etmektedir.

2.3. Özel Elektrik Üreticilerine Güzel Destekler Artarak Devam Ediyor, Bedelini Yurttaşlar Ödüyor

1980'lerden bu yana Yap-İşlet, Yap-İşlet-Devret, İşletme Hakkı Devri ve Varlık Satışı gibi modellerle özel firmaların yeni elektrik santralleri kurması teşvik edilmiş; kamu kurumlarının yeni üretim yatırımları yapmasının önüne geçilmiştir. Özel şirketlere doğrudan transferler, maliyet sübvansiyonları, vergi muafiyetleri, satış fiyatı ve yatırım destekleri; arazi ve şebeke bağlantısı gibi kıt kaynaklara erişimde imtiyazlar ve kamu varlıklarının tahsisi gibi çeşitli destekler sağlanmıştır.

İşletme aşamasında verilen hesaplanabilir destekler şunlardır: YEKDEM kapsamında yenilenebilir kaynaklara ABD doları, yerli kömür santrallerinin bir bölüm üretimine TL bazında sabit fiyatla alım garantisi; bu yöntemle bazı üreticilerin Piyasa Takas Fiyatı (PTF) ortalamasının üzerinde elektrik satması; Kapasite Mekanizması adı altında üretimden bağımsız ödemeler; doğal gaz santrallerine maliyetin altında gaz satışı; yerli kömür santrallerine çevre izni teşviki ve çevre mevzuatına uyum tarihinin ötelenerek aykırılıklara göz yumulması.

2012-2024 döneminde üretilen elektriğin ağırlıklı ortalama PTF ile hesaplanan ederi 138,83 milyar ABD doları eşdeğerine ulaşmıştır. Aynı dönemde PTF üzeri ödemeler, Kapasite Mekanizması ödemeleri ve doğal gaz santrallerine yakıt maliyeti desteğinin karşılığı 22,12 milyar ABD doları eşdeğeri olmuştur — yani toplam piyasa ederinin yaklaşık %16'sı.

PTF'nin olduğu Merit Order (Marjinal Maliyet) sistemi, maliyeti düşük santrallerin elektriği maliyetinin çok üzerindeki fiyatlarla satmasına olanak sağlar. Türkiye'de fiyatı belirleyen santraller genellikle doğal gaz santralleri veya puant saatlerde üretim yapan barajlı HES'lerdir. Büyük gruplar daha düşük maliyetli yerli kömür ve yenilenebilir santrallere de sahip olduğundan yüksek PTF'nin referans bedel olması bu gruplara avantaj sağlar; bedeli tarifeler aracılığıyla tüketici öder. Beynimize örülmeye çalışılan neoliberal öğreti zincirlerini kırarak, kapitalist sistem içinde bile toplum yararını gözeten önermeler ve politikalar geliştirebilir ve uygulayabiliriz.

2.4. İklim Sorunu ve Kapitalizmin Yeşil Dönüşümü

İklim sorunu; kapsamı, nedenleri ve sonuçları itibarıyla ideolojik, iktisadi, sınıfsal ve siyasal bir sorundur. Bu nedenle çözümü, geleceğe ertelenmemiş, farklı düzlemler ve ölçekler arasında etkileşim kuran bir siyasi-toplumsal mücadeleyi gerektirir. Sorun, iktisadi ve toplumsal eşitsizlikleri arttırdığı gibi dezavantajlı kesimlere, yoksul ülkelere, emekçi sınıflara, kadınlara ve gelecek kuşaklara daha ağır yükler bindirmektedir. Bu kadar çok boyutlu bir sorunun salt teknik parametrelerin değişimi ve mucizevi teknolojilerin uygulanmasıyla çözüleceğini ileri sürerek konuyu önemsizleştiren yaklaşımlar kabul edilemez.

İklim değişikliğinin etkilerine bakıldığında şu olgular dikkat çekmektedir:

- Su çevriminin yoğunlaşması; bir yandan şiddetli yağışlara bağlı su baskınları, diğer yandan bazı bölgelerde şiddetli kuraklıklar,
- Yağış rejimlerinin etkilenmesi; yağışların yüksek enlemlerde artarken subtropikal bölgelerde azalması,
- Deniz seviyesinin sürekli yükselmesi ve buna bağlı su baskınları ile kıyısız erozyonun artması,

- Okyanusların daha sık deniz ısı dalgaları, artan asitleşme ve oksijen oranının düşmesi gibi sorunlarla karşı karşıya kalması; bu sorunların okyanus ekosistemlerini ve yaşıamları etkilemesi.

Hava ve çevre kirliliğinin olumsuz etkilerini gidermek, iklim değişiminin kuraklık, denizlerin ısınması, yer altı sularının azalması, orman yangınları, ani yağışlar ve su baskınları gibi yıkıcı zararlarını azaltmak ve sıcaklık artışını 1,5-2 °C ile sınırlamak için fosil yakıtların payını radikal biçimde ve hızla düşürmek gerekir. 1980’den bugüne her on yıllık dönemin bir öncekinden daha sıcak olduğunun açıklanmış olması, başka bir enerji politikası için mücadele edilmesinin neden zorunlu olduğunu açıkça göstermektedir.

İklim sorununu uzunca süre reddeden sermaye sınıfları, şimdilerde durumdan vazife çıkararak politika değişikliğine yönelmiştir. Görünürde iklim kaynaklı sorunları çözme iddiasıyla ama esas olarak sermayenin krizlerini aşmak amacıyla kapitalist sistemin yeniden üretimi için yeni faaliyet ve kazanç alanları yaratmaya çalışmaktadırlar. Doğayı tahrip etmekte beis görmeyen sermaye, küresel salgının altüst ettiği bir süreçte “enerjide yeni düzen, yeşil enerji, yeşil dönüşüm” slogan ve önermeleriyle bir masumiyet maskesiyle sahneye çıkmıştır. Özel şirketlerin lanse ettiği dil ve söylem değişikliği, iklim krizine karşı kayda değer bir mücadele niyetlerinin olduğunu göstermemektedir.

Kapitalist sistemin egemen odakları; IPCC toplantı belgeleri, COP raporları ve diğer araştırmaların sera gazı salımları ve sıcaklık artışlarına ilişkin uyarılarını göz ardı edemez hale gelince, “yeşil mutabakat”, “yeşil enerji”, “adil dönüşüm”, “net sıfır sera gazı salımları” gibi süslü ve yanıltıcı söylemleri diillerinden düşürmemeye başlamıştır. AB’nin Yeşil Mutabakat ve Yeşil Dönüşüm programları; hidrojen üretimi, elektrikli araçlar, karbon tutma ve yakalama teknolojileri gibi alanlarda kamu kaynaklarının özel sektöre aktarılmasını öngörmektedir.

Yeşil badanalı da olsa özünde fosil yakıt temelli, kapitalizmin tüketim körükleyici yeniden üretim kurgusuna dayalı bu program toplumun bütününe değil yalnızca sermaye sınıflarının çıkarlarını kollamaktadır. Karbon tutma ve depolama gibi ticari ve teknik uygulanabilirliği yeterince kanıtlanmamış teknolojiler; bütün araçları elektrikliye dönüştürmek gibi, yüz milyonlarca batarya ve milyonlarca şarj istasyonu için gerekli değerli madenlerin çıkarılmasının doğaya vereceği yıkıcı etkileri sorgulamayan önermeler pazarlanmaktadır.

Yenilenebilir kaynaklarla düşük maliyetle yeşil hidrojen üretilbileceği beklentisine dayalı stratejiler geliştirilmektedir. Öte yandan doğal gaz ve petrol tekel-leri, fosil yakıtlardan hidrojen üretimi ile pazarda yer kapmaya çalışmaktadır.

Önerilen yeşil program, fosil yakıt kaynaklı karbon salımlarını sona erdirmeyi öngörmez. Kömür santrallerinin tedricen devre dışı kalması; doğal gaz ve nükleer santrallerin ise faaliyetlerini sürdürmesi planlanmaktadır. Hatta “karbondan arındırma” iddiasıyla, yıkıcı sonuçları Çernobil ve Fukushima’da görülen nükleer santraller yeşile boyanmaktadır.

Yeşil enerji programlarında bugüne kadar elektriğin kullanılmadığı alanlarda elektrifikasyon önerilmektedir; ancak artan elektrik tüketimi karşısında arz güvenliğinin nasıl sağlanacağı açıklığa kavuşturulmamıştır. Yeni teknolojilerin de farklı nitelikte çevre sorunları yaratacağı; özellikle ülkemizdeki pratik göz önüne alındığında bu uygulamaların halkın yaşam alanlarına, ormanlara ve

ekolojik dengeye müdahale niteliği taşıdığı ve maliyetlerinin halka yükleneceği unutulmamalıdır.

Toplam enerjinin beşte biri ulaşım sektöründe kullanılmaktadır. Türkiye'nin birincil enerji arzında %30 payı olan ve tüketiminin %90'ından fazlası ithalatla karşılanan petrolün üçte ikisi ulaşımında kullanılmaktadır. Dolayısıyla enerjide dışa bağımlılığın en önemli bileşenlerinden biri, karayollarındaki milyonlarca aracın yakıt tüketimidir.

3. Yenilenebilir Kaynaklara Dayalı, Toplum Yararını Gözeten, Katılımcı, Demokratik, Kamusal Planlamayı Esas Alan Enerji Programı Önerisi

Anti-demokratik baskı rejimlerinde demokratik programların uygulanma imkânı yoktur. Bu nedenle demokratik bir enerji programını hayata geçirebilmek için öncelikle anti-demokratik, baskıcı "Tek Adam" rejimine son verilmelidir.

Çıkış yolu; emperyalizmden ve piyasa güçlerinden bağımsızlığı sağlayacak bir siyasi iradenin oluşumundan, kamucu ve toplumcu planlama-kalkınma politikalarından, her alanda kamusal katılım ve denetim ağlarının hâkim olmasından geçer. Kamucu ve toplumcu radikal bir planlama; sosyal adaleti ve sosyal değişimi hedefler. Bu kapsamda doğru bir ekonomi, sanayi ve kalkınma politikası; doğa, toplum, planlama, ekonomi, siyaset ve devlet ilişkilerini yeniden düzenleyen uzun erimli bir toplumsal dönüşüm içeriğiyle ele alınmalıdır. Kamu mülkiyetinin yaygınlığı, kamu ekonomisinin kapsamı, kamusal hizmet alanının genişliği ve etkinliği; planlamanın başarılı olmasında ve toplumsal gönencin oluşturulmasında en önemli araçlardır.

3.1. Enerjide Kamucu Dönüşümün Temel İlkeleri

Enerjide kamucu dönüşüm için önerilen temel ilkeler şunlardır:

- Kamu kurumlarında toplumcu bir yönetim anlayışını egemen kılmak; personel istihdamında liyakati esas almak ve özlük haklarını nitelikli personel istihdamına uygun kılmak.
- Yatırımların planlamasında kâr beklentisini değil toplum yararını ve gerektiğinde üstün kamu çıkarını gözetmek; yeterince kârlı olmayan durumlarda bile üretimi sürdürerek toplumun enerji ihtiyacını güvenli biçimde karşılamak.
- Uzun vadeli planlama ile enerji ihtiyacını düşük maliyetle ve geniş kesimlerin yararlanmasına imkân verecek biçimde karşılamak; yeni ihtiyaçları öncelikle dağıtım kayıplarını düşürerek ve nihai sektörlerde yer yer %50'nin üzerine çıkabilen enerji tasarrufu imkânlarıyla karşılamak.
- Yenilenebilir enerji üretimi için gerekli ekipmanların yurt içinde üretimini ön gören projelere öncelik vermek.
- "KİT'ler zarar eder" tekerlemesinin ne kadar boş olduğunu kamunun verimli çalışmasıyla kanıtlamak.
- Mevcut ve kamuya dönen tesisleri kâr amaçlı işletme yerine kamu hizmeti anlayışıyla çalıştırarak örnek olmak.
- Kapitalizmin gereksiz tüketim sarmalının körüklediği işlevsiz elektrik tüketimi anlayışından uzak durmak.
- Yeni elektrik enerjisi tesislerini kamusal planlama içinde, esas olarak rüzgâr ve güneş gibi yenilenebilir kaynaklara dayalı biçimde kurmak.

Kamucu anlayışta üretilen mal ya da hizmetin fiyatlandırılması ticari kâr beklentisiyle değil; sosyal fayda ve dışsallıklar hesaba katılarak yapılır. Bu program ile yurttaşların ortak gereksinimleri olan adalet, beslenme, barınma, sağlık, eğitim, ulaşım, iletişim ve kültürel hizmetlerin gerektireceği miktar ve nitelikte enerjinin kamu kuruluşları eliyle üretim, iletim ve dağıtımını öngörülmelidir. Enerjinin doğal ve toplumsal çevreye olumsuz etkileri asgari düzeyde tutularak, azami ölçüde yenilenebilir kaynaklara dayalı, etkin ve verimli biçimde üretimi hedeflenmelidir.

Yeni elektrik enerjisi ihtiyaçlarının karşılanmasında;

- GES ve RES'lerin verimli arazilere, yeşil alanlara ve ormanlara değil; çorak tepelere, tarıma ve iskâna elverişli olmayan alanlara kurulmasına,
- İletim ve dağıtım şebekelerinin yeni güneş ve rüzgâr potansiyel sahalarına bağlantıya olanak verecek şekilde planlanmasına,
- Yurttaşların kendi ihtiyaçlarını karşılamak üzere geliştirecekleri dağıtık enerji sistemleri ile enerji kooperatiflerinin desteklenmesine önem verilmelidir.

3.2. Enerji Sektörünün Dönüşümü İçin Yapılması Önerilenler

3.2.1. Öncelik Verilmesi Önerilenler

- Enerji bir kamu hizmetidir; kamu eliyle ve kamu denetiminde, toplum yararı gözetilerek sunulmalıdır.
- Fazla üretimi depolama imkânı pahalı ve sınırlıdır. Elektrikte gereksiz üretim kapasitesi oluşturulmamalı; tek ölçüt toplumun ihtiyacı olmalıdır. İletim ve dağıtım şebekelerinde yenileme yatırımlarıyla teknik kayıplar azaltılmalı; bu şebekeleri işleten kurumların teknik altyapı, yazılım ve donanımları geliştirilmelidir.
- Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nın (ETKB) 57.786 MW olarak tahmin ettiği karasal RES potansiyelinin yalnızca %24'ü devrededir. Uluslararası bazı çalışmalarda Türkiye'nin deniz üstü rüzgâr potansiyeli 70.000-75.000 MW olarak tahmin edilirken ETKB'nin 20.778 MW tahmini oldukça düşüktür. Yeni bilimsel çalışmalarla güncel potansiyel yeniden belirlenmeli; tüm paydaşların katılımıyla deniz üstü RES'lere yönelik kapsamlı bir yol haritası, strateji belgesi ve eylem planı hazırlanmalıdır.
- Ülkemizin Ege ve Akdeniz'de münhasır ekonomik bölgelerini ve kıta sahanlığını daraltma girişimleri engellenmeli; denizlerdeki tüm haklarının tescili sağlanmalıdır.
- Bugün yalnızca %10'u değerlendirilen güneş enerjisi potansiyelinin tamamından yararlanılması için güneş enerjisine konulan engeller kaldırılmalıdır.
- Yeni kurulacak santrallerin ve bakım-yenileme yapılan tesislerin ekipman ihtiyaçlarının yurt içinden temini esas olmalıdır.
- Enerji sektörü kadrolarının verimli çalışabilmesi için örgün ve yaygın eğitim çalışmalarının kapsamı ihtiyaçlara göre düzenlenmelidir.
- Kamu yararı ve üstün kamu yararı kavramları nesnel ve ölçülebilir ölçütlere dayandırılmalı; enerji projelerinin yatırım kararlarında ÇED, Sosyal Etki Değerlendirme, Sağlık Etki Değerlendirme, Ekonomik Fayda-Maliyet Analizi gibi ölçülebilir kriterler dikkate alınmalıdır.
- Tüm enerji projelerinde fizibiliteden işletme ömrü sonuna kadar her aşamada toplum yararı ve çevrenin korunması öncelikle gözetilmeli; halkın kabulü, diyalog ve danışma önemsenmeli; verimli tarım arazilerine enerji tesisi kurul-

masına son verilmelidir.

- Ormanların, sulak alanların ve ekosistemlerin zarar görmesine izin verilmeli; tarihi ve kültürel varlıklara zarar verecek yatırımlardan kaçınılmalıdır.
- Isınmada fosil yakıt kullanımının azaltılması için aşağıdaki adımlar atılmalıdır:
 - Tüm yapılar; ısınma-soğutma ihtiyacını ve ısı kayıplarını asgariye indirecek mimari özelliklere ve güneş mimarisi esaslarına uygun olmalıdır.
 - İmar planlamalarında kentsel yerleşimler güneşten azami yararlanacak şekilde konumlandırılmalı; mevcut ve yeni yapılarda sıcak su için güneş paneli zorunlu olmalı; ısı pompası kullanımı teşvik edilmelidir.
 - Jeotermal kaynaklar, çevreyi koruyucu önlemlerle bölgesel ısıtmada azami ölçüde değerlendirilmelidir.
 - Yalıtım çalışmalarına ağırlık verilmeli; konutlarda kamu kaynaklarından destek sağlanmalı; bu malzemelerde KDV %1'e indirilmelidir.
 - Enerji verimliliği yüksek ev ekipmanlarının ÖTV ve KDV'si düşürülmelidir.
 - Fabrikalar, stadyumlar, otobüs terminalleri ve büyük binaların çatılarına, yerleşimlerin ölü alanlarına güneş panelleri konulmalı; karayolu ve demiryolu aydınlatmasında güzergâh üstü panellerden yararlanılmalıdır.

3.2.2. Ulaşım Sektöründe Yapılması Önerilenler

İthal fosil yakıtlara bağımlılığın ve karbon salımlarının azaltılması için ulaşım ve lojistik politikalarında ciddi değişiklikler gereklidir. Ulaştırma master planlarında önceliklerin değiştirilmesiyle sektörün enerji tüketiminin kara deliği konumuna son verilmelidir.

Türkiye'de yaş ortalaması 14 olan 16,7 milyon otomobil, 4,8 milyon kamyonet, 2,3 milyon traktör, 6,7 milyon motosiklet ve 1,03 milyon kamyon olmak üzere toplam 34,4 milyon aracı elektrikliye çevirmek gibi büyük mali kaynak ve uzun yıllar gerektirecek hayalci yaklaşımlar bir kenara konulmalı; bunun yerine iş makineleri, ağır hizmet kamyonları ve kent içi otobüs filosunun elektrikliye dönüştürülmesi hedeflenmelidir.

Özel oto sahipliğini özendiren bireysel taşıma yerine; kent içinde yürüyüş ve bisiklet yolları, elektrikli raylı toplu taşıma; kentler arası ve lojistikte raylı sistemler ve deniz taşımacılığı başat hale getirilmelidir. Üç tarafı denizlerle çevrili ülkemiz, Cumhuriyet'in ilk dönemlerinde olduğu gibi yüzünü tekrar denizlere dönmelidir.

Bu çerçevede aşağıdaki adımlar atılmalıdır:

- Sahil kentlerini birbirine bağlayan düzenli deniz ulaşımı hizmetleri tesis edilmeli; yolcu ve yük taşımacılığı ivedilikle tekrar hayata geçirilmelidir.
- Yabancı armatörlere ödenen milyarlarca dolarlık nakliye bedeline son verilmeli; emtia yerli armatörler ve Türk bayraklı gemilerle taşınmalı; yerli deniz taşımacılığı geliştirilmelidir.
- Özel ve yabancı şirketlerin denetimindeki liman işletmeciliği irdelenmeli; sektörde millileştirme ve kamulaştırma programları uygulanmalıdır.
- Yeni yolcu, lüks yolcu, dökme yük ve konteyner limanlarının yer ve yapım zamanları planlanmalı; ülkenin lojistik kapasitesini artırıcı yatırımlar zamanında

başlatılmalıdır.

- Tersane ile gemi bakım, onarım ve yenileme yatırımları, yöre halkının ve yerel inisiyatiflerin görüşleri alınarak kamu eliyle planlanmalı ve yapılmalıdır.

Ülke güvenliği için tehdit unsuru olabilecek uluslararası boru hatları (TANAP, BTC, Türk Akım vb.) millileştirilmeli; ulusal ve kamusal denetim altına alınmalıdır.

Ulaşımda enerji verimliliği çalışmaları, çevresel etkileriyle birlikte ulusal bir politika içinde sürdürülmelidir. Ulaştırma master planlarında birim enerji tüketimi daha düşük olan demiryolu ve denizyoluna öncelik verilmeli; mevcut sistemlerin kapasiteleri verimlilikleri geliştirilerek kullanılmalıdır. Ulaşım, taşıma ve otomotiv sektörüne ilişkin yasalar bu esaslar doğrultusunda gözden geçirilmelidir. Ülkenin ve kentlerin kaderini etkileyecek büyük projeler tüm ilgili kesimlerin — meslek odaları, bilim insanları, üniversiteler, yerel idareler, yurttaş inisiyatifleri — bilgi ve katılımına açılmalıdır.

3.2.3. Kamu Girişimciliği Yeniden

Özelleştirmeler yoluyla ara malı üreten sektörlerden çekilen devlet; katma değer zinciri yaratarak istihdam, daha yüksek katma değerli ürün, tarımsal gıda sanayi girdi güvenliği üreten ve kırsal nüfusun çiftçiliğe dönüşümünü sağlayan işletmeleri ya işlevsizleştirmiş ya da elden çıkararak bu sektörleri piyasaya bırakmıştır. Et ve Balık Kurumu, Süt Endüstrisi Kurumu, Türkiye Gübre Fabrikaları, Türkiye Şeker Fabrikaları ve Yem Sanayi gibi tarımsal sanayinin girdisini örgütleyen kurumlar; PETKİM, ERDEMİR, İSDEMİR, SEKA gibi ara malı üreten işletmeler; TEK ve TELEKOM gibi enerji ve iletişim kuruluşları; kapatılan veya işlevsizleştirilen özel ihtisas bankaları (Etibank, Sümerbank, Halk Bankası, Ziraat Bankası, Emlak Bankası) ile Devlet Yatırım Bankası ve Türkiye Kalkınma Bankası gibi yatırımcı kamu kuruluşlarının finansmanında belirleyici finansman kuruluşları yeniden kurulmalı veya işlevsel hale getirilmelidir.

3.2.3.1. “Kaynak Yok, Zaten Borçluyuz” Bir Mazeret Değildir

Türkiye’de tartışılan kamuda kaynak sorununun çözümü zor değildir. Vergi adaletsizliklerinin giderilmesi, kayıt dışı ekonominin vergilendirilmesi, savurgan harcamaların ve döviz endeksli KÖİ projelerinin durdurulması, döviz endeksli faiz ödemelerinin sınırlandırılması, gelir ve kurumlar vergisinde istisna ve muafiyetler ile özel sektöre sağlanan desteklerin sona erdirilmesiyle ülkenin açık ve borç sorunu kalmayacak; eğitim, sağlık, sosyal güvenlik ve sosyal yardımlar başta olmak üzere tüm kamusal yükümlülükler yerine getirilebilecektir.

3.2.4. Enerji Sektöründe Yeni Yapılanma, Yeni Kurumlar

Enerjide kamucu dönüşüm, kaçınılmaz olarak yeni kurumların oluşturulmasını ve ihtiyaç kalmayanların kapatılmasını gerektirecektir. Öngörülen yeni kurumların önde gelenleri aşağıda anlatılmıştır.

3.2.4.1. Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı: Türkiye Elektrik Kurumu (TEK)

Elektrik üretimi, iletimi ve dağıtımı geleneksel olarak “doğal tekelleştirilmiştir. Doğal tekelleştirme; bir hizmetin birden çok üretici tarafından karşılanmasının fiziki veya ekonomik olarak olanaklı olmadığı, tek üretici tarafından daha az maddi ve toplumsal maliyetle verilebildiği durumdur. Doğal tekelde tekelleştirme sa-

hibinin kamu olması, tekелci kâr ve imtiyazların kamuda kalmasını ve kamusal alanlarda kullanılmasını sağlar. 1980’li yıllardan sonra neoliberal ve piyasacı tayanın “devlet verimsizdir” yaygarası sonucunda ülkemizde de devlete ait tekellesirtilmiştir. Bu süreçte tekелci yapının özellikleri aynı kalmış; ancak işletmeciler özelleşince hem işletmeleri hem de faaliyet alanlarını yağmalamış, kârlı görmedikleri üretim ve iletim alanlarına yatırım yapmayarak sadece dağıtım faaliyetinde tekелci kârını en çoklamak yolunu seçmişlerdir.

İki yerleşim yeri arasında farklı kuruluşlara ait birden fazla iletim hattı olması anlamlı değildir; aynı şekilde bir şehir içinde birden fazla dağıtım şebekesi de olanaksızdır. Hizmetin bütünüyle doğal tekел kapsamında değerlendirilmesi kaçınılmazdır. Bu nedenle;

- Elektrik üretim, iletim ve dağıtım hizmetlerini verecek tesisleri ve şebekeleri kurmak ve işletmek,
- Bu santral ve şebekelerin tesis, operasyon, yenileme ve genişletme çalışmalarında ihtiyaç duyulacak mühendislik ve müşavirlik hizmetlerini vermek,
- İhtiyaç duyulan ekipman ve aksamın yurt içinden temini için yerli imalatçıları bir araya getirmek ve yerli imalatı teşvik etmek

üzere, bu işlemlere uygun bir çatı örgütü olarak Türkiye Elektrik Kurumu (TEK) kurulmalıdır. İletim faaliyetleri, TEK bünyesindeki Türkiye Elektrik İletim Kuruluşu tarafından yürütülmeli; bu kuruluş mevcut iletim şebekesini yenilenebilir kaynakların şebekeye bağlanmasına imkân verecek doğrultuda tasarlayıp planlamalı ve gerekli yatırımları hızla yapmalıdır.

Halen 21 bölgeye ayrılarak özelleştirilmiş dağıtım hizmetleri, özel şirketler eliyle yürütülmektedir; oysa iletimdeki gibi dağıtımda da kamu tekeli olmalıdır. Bu çerçevede dağıtım şirketleri kamulaştırılmalıdır. Arz güvenliği için, kurulu güç dengesi ve üretim miktarı açılarından üretim altyapısında da kamunun ağırlık kazanması ve belirleyici konumda olması şarttır. Bu amaçla kamu santrallerinin özelleştirilmesi derhal durdurulmalı; kamu yeni santraller kurmalı ve sistem bütünselliği için gerekli görülen özel santraller kamulaştırılmalıdır. Özel şirketlerin başka kuruluşlara satış amaçlı elektrik üretim yatırımlarına izin verilmemeli; ancak kendi ihtiyaçları için GES ve RES yatırımlarına izin verilmelidir.

3.2.4.2. Türkiye Petrol ve Doğal Gaz Kurumu (TPDK)

İklim değişikliği koşullarında tüm fosil yakıtlar gibi petrol ve doğal gazın da toplam enerji tüketimindeki payı düşürülmelidir. Ancak evlerde kullanılan doğal gazın ve ulaşımdaki petrolün diğer kaynaklarla ikame edilmesi zaman alacak; petrol temelli kimya sanayii ürünlerinin yerini alacak alternatiflerin geliştirilmesi de kayda değer bir süre alabilecektir. Diğer yandan petrol ve doğal gazda %90'lara varan dışa bağımlılığın ve yüksek ithalat faturalarının azaltılması, tüketimi azaltıcı önlemlerin alınması gerekmektedir.

Petrol ve doğal gazın yapıları gereği birbirleriyle bütünlüğü; arama ve üretimden iletim ve tüketiciye ulaşmasına kadar değer zincirlerinin ayrılmaz bir bütün olduğu göz önünde tutulmalıdır. Dünyanın birçok ülkesinde olduğu gibi ülkemizde de arama, üretim, rafinaj ve iletim faaliyetleri dikey bütünleşmiş bir yapıda; dağıtım ve satışı da kapsayacak biçimde sürdürülmelidir. Bu amaçla TPAO ve BOTAŞ'ı da bünyesine alacak Türkiye Petrol ve Doğal Gaz Kurumu (TPDK) kurulmalı; arama ve üretim faaliyetlerinde çevreye olumsuz etkiler as-

gari düzeyde tutulmalıdır.

3.2.5. Enerji Sektörünün Yeni Yapılanmasında İhtiyaç Kalmayacağı İçin Kapatılması Önerilen Kurumlar

Önerilen kamusal yapıda; adı üzerinde bir piyasa kurumu olan ve bugüne değin tek işlevini yurttaşların değil enerji şirketlerinin hak ve çıkarlarını kollamak olarak algılayıp uygulamış olan Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) ile enerji alanında piyasa ve borsa yapısını idare etmek üzere kurulmuş olan Enerji Piyasaları İşletme AŞ (EPIAŞ) kapatılmalıdır.

3.2.6. Durdurulması ya da Son Verilmesi Önerilen Faaliyetler

Akkuyu ve Sinop NGS gibi riskli, dışa bağımlı ve pahalı projeler iptal edilmelidir. Akkuyu NGS, TANAP, Türk Akımı gibi projelerde uygulanan bir tür “yasal hile” ile ticari sözleşmelerin TBMM onayından geçirilerek uluslararası sözleşme niteliği kazandırılması ve iç hukukun denetimi dışına çıkarılmasına son verilmeli; bu sözleşmeler ivedilikle yeniden müzakere edilip ülke ve toplum çıkarları doğrultusunda değiştirilmelidir. İthal petrol, doğal gaz ve kömür alım anlaşmaları da yeniden müzakere edilmeli; ülkemiz aleyhine olan hükümler iptal edilmelidir.

“Acele kamulaştırma” denen, yurttaşları evlerinden ve topraklarından sürmeye dayanak olan insan haklarına aykırı uygulamaya derhal son verilmelidir. Kullanılamayan bir hak, hak değildir. Toplumsal adalet için, hatalı uygulamalara yasal itiraz hakkını sınırlayan “doğrudan zarar görme şartı”, “yüksek dava açma harçları ve bilirkişi ücretleri” gibi engeller kaldırılmalı; hak arama kolay ve uygulanabilir hale getirilmelidir.

Özel elektrik şirketlerine kamu kaynaklarından aktarım sağlayan ve bedellerini kamu ve tüketicilerin ödediği uygulamalara — kömür ve doğal gaz santrallerine ödeme yapan Kapasite Mekanizması’na ve yenilenebilir kaynaklara uygulanan YEKDEM gibi düzenlemelere — son verilmelidir. 2016-2021 döneminde yerli kömür yakan santrallere tanınan, piyasa fiyatlarından yüksek sabit fiyatlı alım garantileri tekrar gündeme getirilmemelidir.

Elektrik sektörünün piyasalaştırılmasıyla uygulanan Merit Order sistemi sonlandırılmalı; maliyeti düşük santrallerin elektriği maliyetinin üzerindeki fiyatlarla satmasına olanak sağlayan PTF uygulamasının mevcut haline son verilmelidir.

Üretim yöntemi ne denli çevre dostu olursa olsun, elektrik üretme gerekçesi santral çevresindeki insanların yaşamsal haklarının sınırlandırılmasını haklı kılmaz. “Çevreci santral yapma” iddiası; verimli tarım arazilerinin işgalinin, jeotermal kaynağın yüzeye boşaltılmasının, akarsu güzergâhlarının değiştirilmesinin, doğal yaşam için gerekli suyun beton borulara hapsedilmesinin ve binlerce ağacın kesilmesinin gerekçesi olamaz.

Elektrik üretiminde fosil yakıtlı santrallerin payı azaltılmalıdır. Bu doğrultuda, mutlak üstün kamu yararı olmadıkça yeni kömür yakıtlı santral yatırımı yapılmamalı; mevcut kömür santrallerinin ve JES’lerin yasal hilelerle çevreyi kirletmesine son verilmelidir. Çevreye verdikleri zararları giderici yatırımları yapmayan santrallerin üretimleri durdurulmalı; ısrar eden tesislerin yönetimine kamu adına el konulmalıdır.

Kapsamlı toplumsal fayda-maliyet çalışmalarına göre, mevcut kömür yakan

santraller ya gerekli teknik yatırımlar hızla yapılarak çalıştırılmalı; ya da çalışanların sosyal hakları güvence altına alınarak kapatılmalı ve tesisleri toplum çıkarları doğrultusunda kullanılmalıdır. Filtre, baca gazı arıtma, atık su arıtma, kül-cüruf-alçı taşı depolama alanı gibi yatırımları ivedilikle yapmadıkları ve sınımlarını devamlı erişilebilir biçimde web sitelerinde duyurmadıkları sürece bu santrallerin çalışmasına izin verilmemelidir.

3.3. Her Alanda Planlama

Yalnızca sanayi planlamasıyla ve onu da birkaç sektör ve destek unsuru seçerek ülke kalkınmasını gerçekleştirmek mümkün değildir. Sanayi; madencilik; enerji ve enerji güvenliği; tarım, tarımsal ürün deseni ve girdi politikası; su kaynakları; işgücü, sendikalaşma ve ücret politikası; tüm kademelerde nitelikli eğitim; üniversiteler; toplumsal cinsiyet eşitliği ve bakım ihtiyacındaki kesimlerin yaşam kalitesinin artırılması gibi sosyal hedeflerin yanı sıra milyonlarca yeni iş yaratma, işsizliği azaltma, yoksulluğu azaltma ve eşitlikçi büyümeyi destekleme potansiyeli göz önünde bulundurularak bu alanlara yatırım, mali politikaların hedefi olmalıdır.

Kamu yönetimi, sağlık, maliye ve para politikaları da sonuç olarak planlama kavramının disiplinleriyle ilişkilidir. Ağrı kesiciler tedavi edici değil, semptom gidericidir; “neresi ağrıyorsa oraya ilaç sürelim” mantığıyla soruna köklü ve kalıcı çözüm bulunmaz. Unutmayalım ki “teşhis, tedaviden önce gelir”.

24 Ocak 1980’den önce başlayıp her on yılda yeni bir nakarat eklenerek bugüne gelen “rekabet, ihracata dayalı büyüme, devletin piyasadan çekilmesi, özelleştirme, küreselleşme, küresel tedarik zincirlerinde yer edinme...” şarkısının yeni bir özellik getirmediğini zaman içinde yaşadık ve görmeye devam ediyoruz. Bu şarkının mutlu sonu yok; sadece nakaratlar ve “olmadı baştan alalım” tekrarları var.

4. Çıkış Yolu

Eşit, özgür, adil, dayanışmayı önemseyen demokratik bir toplum ve refah içinde bir ülkeye ulaşmak için;

- Yurttaşlara insan onuruna yakışır bir refah ortamı (beslenme, barınma, eğitim, sağlık vb.) sağlayan;
- Büyüme ile istihdamı ve adil bölüşümü kurgulayan;
- Bölgeler arası eşitsizliği ve emekçiler aleyhine gelir dağılımını gidermeyi amaçlayan;
- Temel bilimler, teknoloji geliştirme ve nitelikli üretimi temel alan bir sanayi geliştirmeyi hedefleyen;
- Gelir, servet ve harcama-hizmet unsurları temelinde hakça vergi toplayan;
- Eğitim, sağlık, enerji, ulaşım ve konut hizmetlerinin kamu hizmeti niteliğini vurgulayarak kamu eliyle verilmesini öngören

bir kalkınmayı gerçekleştirebilmek için toplumcu bir devlet mekanizması tesis edilmelidir.

Bu kapsamda kamu kuruluşları yeniden yapılandırılmalı ve bu yeni kurumsallaşmanın önemli bir bileşeni olarak Türkiye Planlama Kurumu (TPK) kurulmalıdır.

TPK; merkezi, ulusal ve bölgesel planların hazırlanması sürecinde yerel toplulukların özgül koşullarını, ihtiyaçlarını ve taleplerini merkeze aktarmasına imkân vermelidir. Başta emek ve meslek örgütleri olmak üzere toplumun örgütlü temsilcilerinin yanı sıra; görüşlerini ifade etme imkânı tanınmayan kadınların, engellilerin, işsizlerin, yaşlıların, bakıma muhtaç olanların ve cinsel yönelimleri nedeniyle şeytanlaştırılan kesimlerin de dertlerini dile getirebilecekleri geniş katılımlı toplantılar düzenlenmelidir. Kurumun bu toplantılara göndereceği temsilciler, yurttaşların sorunlarını empatiyle dinleyerek raporlaştırmalı ve üst yönetimlere aktarmalıdır.

TPK'nin il, bölge ve ülke düzeyindeki çalışmalarında yerelden merkeze doğru geniş katılım hedeflenmelidir. Strateji belgeleri, planlar, mevzuat ve eylem planları demokratik, katılımcı ve şeffaf bir anlayışla hazırlanmalı; bu süreçlere ilgili kamu kurumlarının ve yerel yönetimlerin yanı sıra üniversitelerin, bilimsel araştırma kurumlarının, meslek odalarının, uzmanlık derneklerinin, sendikalarının, tüketici ve çevre örgütlerinin ve yatırım yapılacak bölgelerdeki halkın temsilcilerinin etkin katılımı sağlanmalıdır.

Kamu bütçesinin gelir ve harcama kalemlerinin belirlenmesinde de yurttaşlar ile emek ve meslek örgütleri görüş ve önerilerini bildirmeli ve söz sahibi olmalıdır. Kamu yönetimi yurttaşların bilgiye erişimini kolaylaştırmalı; çalışmaların şeffaf ve erişilebilir olmasını sağlamalıdır.

5. Üretenler Yönetsin

Kamu işletmelerinde şeffaflığı temel kural haline getirmeli; çalışanları yönetime katmalı; karar ve denetim süreçlerinde etkin olmalarını ve sendikal örgütlenmenin yaygınlaşmasını sağlamalıyız. Ayrıca üretilen hizmetlerden yararlananların ve özellikle enerji, madencilik, altyapı ve sanayi yatırımlarında tesislerin bulunduğu bölgede yaşayan halkın demokratik temsilcilerinin de karar ve denetim süreçlerinde etkin olmasını sağlamalıyız.

6. Son Söz Yerine

Kısıtlı bir konuşma süresinde anlatılanlar, halkımıza söylenmesi gerekenlerin yalnız bir bölümüdür. Tüm yaşam alanlarına dair söylenecek daha çok söz vardır. İnsanlarımız duymalı, anlamalı ve bilmelidir ki: İSTERLERSE DEĞİŞTİREBİLİRLER; İSTERSEK BİRLİKTE DEĞİŞTİREBİLİRİZ!

Söylediklerimizi, önerdiklerimizi ve çok daha fazlasını ancak halkla birlikte; bizler solcular, sosyalistler, devrimciler yapabiliriz.

Kirlenmeden, kirlenmeden, barış içinde; eşit, özgür, adil, aydınlık bir dünya ve bağımsız, demokratik ve sosyalizm yolunda ilerleyen bir Türkiye dileğiyle...

DEVİRİM, BİR GÜN MUTLAKA!

Enerji Sektöründe Kamucu Politikalara İlişkin Değerlendirmeler

Açık Oturum Başkanı: Teoman Alptürk

Açık Oturum:

Enerji Sektöründe Kamucu Politikalara İlişkin Değerlendirmeler

Teoman Alptürk: Değerli katılımcılar, Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği (TMMOB) Enerji Çalışma Grubu olarak böyle bir çalışmayı planlarken nasıl yapacağımızı uzun uzun düşündük doğrusu. Ama bugün hep birlikte gördük ki oldukça yararlı bir çalışma yaptık ve şimdi bitirmek üzereyiz. Bu nedenle katkıda bulunan herkese ve sunum yapan konuşmacılara şimdiden teşekkür ediyorum.

Bu son bölümde: Şimdiye kadar sunum yapmış konuşmacılara birer tur daha söz vereceğim; sonraki turda da izleyiciler arasından söz isteyen olursa onların sorularını alacağız. Aziz Hocam, sizinle başlayalım mı? Siz en baştan istemiş-tiniz zaten sözü.

Aziz Konukman: Konuşmamda yer veremediğim üç noktayı, sizleri iki çalışmaya referansla yönlendirerek geçeceğim; detaylarına burada girmeyeceğim.

Bir tanesi şu: Washington Uzlaşması'nı ve Post-Washington Uzlaşması'nı detaylarıyla anlattım. Oysa Washington Uzlaşması'ndan önce bir Pekin Uzlaşması var. Peki nedir bu uzlaşma? Pekin; devlet kapitalizmiyle küreselleşmeye entegre olan bir model. Dikkat edin, küreselleşme öncesinde bu hazırlığı yapan bir ülke söz konusu; çok ilginç. Altını çizerek söylüyorum: 1978. Daha küreselleşme yeni konuşuluyor, yeni hazırlıklar yapılıyor; o sırada Çin dünya ekonomisine entegre olmaya başlıyor. Nasıl? Kamu öncülüğünde kurulmuş şirketler aracılığıyla. Yani kamu öncülüğünde, kamu yararını ve toplum yararını gözeterek, planlı bir biçimde; çok ciddi bir planlama örgütüyle. Ama bu planlama, Sovyet planlamasından farklı. Sovyet planlaması emredici, yani komuta ekonomisi dediğimiz türdendi; bu öyle değil, "piyasa dostu" planlama. Gerçekten ilginç.

Post-Washington Uzlaşması'ndaki piyasa dostu devlete benziyor ama farkı şu: Hatırlarsanız orada demiştik ki hükümetler tökezlediği için piyasa yönelimli bir açılım yapıldı ve kamu da regülasyonlar aracılığıyla devreye sokuldu. "Bırakınız geçsinler" yerine, regülasyonlarla deregülasyon sürecini yönetmek hedeflendi. Bunun adı piyasa dostu devlet; planlama demediler. Post-Washington Uzlaşması'nda kalkıncı devleti geri çağırma yok; IMF ve Dünya Bankası buna izin vermiyor. Oysa 1980 öncesinde Çin bunu yapıyor.

Bir de varlık fonları kuruyor — bizim varlık fonu gibi sadece adı öyle. İki tane önemli fon var; çoğunluğu Norveç kökenli, biliyorsunuz. Bu fon bir sürü şirketi satın alıyor; büyük yatırımların — enerjinin, altyapının — finansmanını varlık fonu üzerinden yapıyor. Peki nereden besleniyor? Cari fazla veriyor, dış ticaret fazlası veriyor. Peki bizim varlık fonu? Dandik bir fon. Her tarafımız açık; cari açık veriyorsun, dış ticaret açığı veriyorsun ama varlık fonu kuruyorsun. Olmaz böyle bir şey. Zaten alternatifte "varlık fonu tasfiye edilecek" diyorsun; çünkü o paralel bir bütçe, paralel bir borçlanma aracı. Hatırlayın, bunlar "paralel devlet" diye yakınırdı; oysa kendileri aynısını yaptı, paralel devleti kendileri yarattı. Paralel bütçe ve paralel borç yönetimi; bunun altını çizelim — varlık fonu borçlanma da yapabiliyor ve devasa kamu şirketlerini bünyesine ala ala kocaman bir yapıya dönüştü. Nilgün Hanım söylemişti; madencilik sektöründe

varlık fonu neyi almıştı orada? Sadece “Eti Maden”, “Botaş” onlar değil; yeni yeni başka şeyler de alıyor, maden sahası işletimi gibi. Yani devasa bir holding oluşuyor ve hiçbir denetimi yok. Nurcan’ın söylediği şeydu hatırlayın: Hiçbir kamusal denetim yok. Sadece Sayıştay değil, ihale Kanunu açısından da denetim dışı. Ben şöyle ifade ediyorum: Vergi cennetindeki bir varlık fonu gibi düşünün. Bütün mevzuattan — personelden başlayarak her türlü hukuki düzenlemelerden — arındırılmış bir varlık şirketi. Özel sektöre bile tanınmamış bir konum; her şeyden arındırılmış bir yapı.

İkincisi, bir uzlaşma daha var: Mumbai Uzlaşması, yani Hindistan modeli. Hindistan diyor ki: “Ben öyle hemen küreselleşmenin içine atlamam.” Washington Uzlaşması’nı doğru bulmuyor. Ne yapıyor? “Özelleştirme yapacağım ama stratejik olmayan sektörlerde. Stratejik sektörleri ve doğal tekel konumundakileri bırakmam” diyor. Mahir kardeşimin az önce çok güzel anlattığı gibi, doğal tekel bırakılacak bir alan mıdır? Çünkü düşük üretim yaparsın, yüksek fiyattan satarsın; rekabet o yapıyı bozar, ölçek ekonomisinin bütün pozitif dışsallıklarını ortadan kaldırır. Bunu biz ders kitaplarında anlatırız; neoliberal ideolojinin ders kitapları bile doğal tekel durumunda kamu müdahalesini zorunlu kılar, bırakın yeni yaklaşımları. Dolayısıyla Hindistan da bunu planlamayla yapıyor, tıpkı Çin gibi. Hindistan deneyimi çok önemlidir arkadaşlar; planlama çabalarını hiç hafife almayın. Bir sürü insan Dünya Bankası’na, başka yerlere gitmiştir; ama UNCTAD’ın uzmanlarının büyük çoğunluğu Hint kökenlidir. Planlama konusunda dehşet insanlardır bunlar; bizim de onlardan öğreneceğimiz çok şey var. Tabii şimdi faşist, otoriter bir adam geldi başa, dünyanın her yerinde olduğu gibi; neoliberal politikalar dolu dizgin gidiyor ama o dönemi unutmayalım.

Bunların dışında iki olay ciddi anlamda bir arayışı gündeme getirdi: 2008 finansal krizi ve salgın. Bu ikisi şunu gösterdi: Piyasalar tökezliyor; haydi sil baştan. Hatırlayalım, bunlar piyasayı öne çıkarırken ne diyorlardı? “Hükümetler tökezliyor” diyorlardı. Oysa piyasalar da tökezliyor. Post-Washington Uzlaşması zaten “hükümet tökezledi” diye gelmişti; şimdi piyasanın da tökezlediğini gördüler ve yeni bir arayışa girdiler. İlk arayışı hatırlayalım: 2019. Hatta ben burada bir sunuş yapmıştım; Hocam hatırlar mı bilmem? Elime bir rapor alıp “Bunu sosyalistler Türkçe’ye çevirsin” demiştim; UNCTAD’ın 2019 tarihli Raporu. Orada şu savunuluyor: Green Deal, yani Yeşil Anlaşma. Keynes’in New Deal’ine (Yeni Anlaşma) gönderme yaparak Keynesyen yaklaşımı yeşilleştiren, çevre duyarlılığı içeren bir model. Kamu öncülüğünde yeşil dönüşümü hedefliyor ama temelde kapitalizmin ve emperyalizmin yeniden güçlenmesini, Amerika’nın merkez gücünü artırmayı amaçlayan önlemler bunlar. Hatta greenwashing (yeşil yıkama) tarzı reklamlar var; şirketler “biz yeşil havlu kullanıyoruz” gibi sözler ediyor, oteller benzer söylemler kuruyor. Çok ciddiye alınacak şeyler değil ama böyle bir yaklaşım orada geliştirildi.

Yanına ikinci bir yaklaşım eklendi; Hayri’nin güzel bir yazısı vardır bunu konu eden: Cornwall Uzlaşması. O da önemli bir uzlaşmadır. Üçüncü uzlaşma ise çok ilginç: Yeni Washington Uzlaşması. Dikkat edin, Post-Washington Uzlaşması ile karıştırılmasın; onlar Washington Uzlaşması’nı veri kabul edip genişletiyorlardı, oysa bu yenisi onu tümüyle ikame ediyor. Kim var bunun başında? Hayri’nin de bahsettiği o meşhur isim: Biden’in güvenlik danışmanı Jake Sullivan. Bayağı ciddi bir plan geliştiriyor ve kimden etkileniyor? Çin’in başarısından. Diyor ki: “Bu Çin, varlık fonlarıyla büyük şirketler kurdu, dünya ekonomisine ciddi bir eklemlenme sağladı; biz bunda kaybettik.” Onun için Çin’e karşı, bildiğiniz

gibi, çeşitli kısıtlamalar başlatıyorlar; Biden da bunu sürdürüyor. Genellikle anlatılan şudur: “Biden farklıdır, serbest ticareti savunur; Trump ise delidir.” Hayır, ne delisi? Trump’ın politikalarını aynen Biden da benimsiyor. Muhalefet olarak onlara tavır koyacaklarına, hepsi birden Çin’e karşı savaşı doğru buluyor, ticari savaşları meşru sayıyor; belki yalnızca derecesi konusunda bir anlaşmazlık var.

Bütün bunları ayrıntılı ele aldığımız bir çalışma var: Şiir Yılmaz armağan kitabı. Kendisi bizim bölüm başkanımızdı, çok değerli bir hocamızdır. Orada Orhan Şimşek’le birlikte — Orhan benim tez öğrencimdi, şimdi profesör oldu, onu da söyleyeyim — “Neoliberalizmden Sonra Batı’da Yeni Uzlaşma Arayışları” başlığıyla konuyu ayrıntılı işledik. Şunu gösteriyor: Oğuz abinin sunduğu yaklaşımın ne kadar gerçekçi bir zemine oturduğunu doğruluyor. Şöyle diyor: Tekrar kamuyu keşfedin, kamuyu yeniden göreve çağırın — her üç yaklaşımda da bu var. Sadece bir tanesinde değil; üçünde de “kamu öncülüğünde yeniden bir kalkınma stratejisi başlatın” deniyor. Üstelik bunlarda “stratejik sektör — stratejik olmayan sektör” ayrımı da yok; yoksa sanayileşmede dünya ekonomisinin gerisinde kalırsınız. Bakın Çin almış başını gidiyor. Tabii bir fark var: Onlar demokrasiyi pek dert edinmiyor, ama Oğuz abi dert ediniyor; “demokratik bir rejim içerisinde” diyor. Çünkü arkadaşlar, piyasacılık demokrasiyi öldürür. Neoliberal politikalar demokrasiyle yürütülemez.

24 Ocak kararlarından bahsettik; ben de unuttum, siz de unuttunuz bir noktayı. 24 Ocak kararlarının esas uygulamaya girmesi — gayet güzel söyledin — Özal dönemine denk gelir; ama Özal’ın bir de askeri rejim döneminde müsteşar yardımcılığı görevi var. Yani 12 Eylül, 24 Ocak kararlarının teminatı olmuştu. Neden? Şili örneğini hatırlayalım. Şili’de ne dediler? “Chicago Boys yaptı,” yani Chicago Üniversitesi’nden gelen prensler başardı. Bizimkiler ne diyordu? “Our boys” diyorlardı. Hangi “boys”? Askerler. Demek ki neoliberal politikalar otoriter bir rejimle hayata geçiyor. Bu nedenle neoliberal politikaların Post-For-dizm’de — pardon, Post-Washington’da — sürdürülebilmesi için tüm iktidarın sermayeye, hatta onun da ötesinde yeni bir rejimin inşasına geçmesi gerekiyor. O da kim olacak? Tayyip Erdoğan. “Tüm iktidar tek adama” diye beni biraz daha doğrulayan bir biçimde gelişti süreç. Bununla ilgili yine — armağanları çok severim — Seyhan Erdoğan’a yönelik armağanda “Tek Adam Rejiminin Sermaye Birikim Çerçevesinde Nasıl İnşa Edildiği” başlıklı çok kapsamlı bir çalışma yaptım. Orada kamu yönetimi alanına da, sizin alanlarınıza da girdim; mevzuat değişiklikleri ve tek adam rejimine yansımalarını da inceledim.

Dolayısıyla Oğuz Abinin önerdiği plan son derece başarılı; böyle bir kalkınma stratejisi önümüzü açacaktır, solun yeniden fark edildiği, yeniden hissedildiği bir döneme bizi taşıyacaktır. Ama tabii siyasi ortamın buna hazır olması lazım. Yoksa bunu salt teknik bir program olarak alırsak yanlış yaparız. Burada mutlaka katılımcı bütçe, planla uyumlu katılımcı bütçe, bütçe hakkının yeniden keşfi gerekiyor; Anayasa’nın bütçe hakkını yok eden o ilgili maddesini ortadan kaldıran, bütçe dışı arayışlara son veren, kamu–özel ortaklıklarını bitiren, varlık fonunu tasfiye eden çok kapsamlı işler yapmamız lazım. Bunun ayrıntısı için yine Sanayileşme Kongresi’ne giderken TMMOB’un yaptığı “Kamusallık Çalıştayı”nı hatırlatayım. Orada Oğuz Oyan’la birlikte sunduğumuz “Alternatif Maliye Politikaları” içinde alternatif bütçe politikalarının ayrıntılı bir sunumunu yapmıştık; ayrıntılı bilgi için o çalışmaya bakılabilir. Teşekkür ediyorum.

Teoman Alptürk: Teşekkür ederim. Sonay Hocam, buyurun.

Sonay Bayramoğlu: Teşekkürler. Ben kısa konuşacağım. TODAİE’de çalıştığım süre boyunca bürokrasiyi gözlemleme fırsatım oldu ve bu deneyim aslında bundan sonraki çalışmalara yol gösterici olabilir. Kamu yönetiminde çok ciddi bir çalışma motivasyonu sorunu var. Üstelik bu yeni bir olgu değil; 1940’larda da böyle bir durumdan söz ediliyor, sonraki süreçlerde de devam ediyor. Dolayısıyla bu motivasyon meselesinin halledilmesi gerekir. Kamu yönetimi aslında toplumsal değişim anlarında en son akla gelen, en geriden dikkate alınan bir alandır. Bizde de kamu yönetimi üzerine konuşurken hep başka konuları konuşur, kamu yönetiminin örgütsel yapısı ve sorunlarına çok fazla değinmeyiz.

Türkiye’de görebildiğim kadarıyla bir başka sorun şudur: Kamu yönetimi hiçbir zaman — demokratik kurumların işlediği dönemlerde bile — demokratik olmamıştır. Üstelik böyle bir talep de olmamış, böyle bir iddia da kimse tarafından dile getirilmemiştir. Oysa buna gerçekten çok ihtiyaç var. Belki ücret dışındaki motivasyon sorunları da bununla ilişkilidir. Ama demokrasiyi yalnızca motivasyonu artırmak için önermiyorum; aslında ondan önce aklıma gelen başka bir gerekçeydi. Bu, geçilmesi gereken bir eşiktir ve biz hiç o eşiğe gelmedik. Dolayısıyla bundan sonra bir gün bu günler geçecekse ve yeni bir siyasal sistemi yeniden inşa edeceksek, orada çok ciddi bir sorunla karşılaşacağız: Kamu yönetiminin demokratikleşmesi sorunu — hiçbir zaman ele alınmamış, başka bir sorun.

Son olarak bir şeyden bahsedeceğim. Özellikle 2005’ten sonra çok hızla karışımıza çıktı ve 2010’larda yaygınlaştı: “Acele kamulaştırma” kararları. Acele kamulaştırma kararları çok ilginçtir; adı kamulaştırma ama kendisi özelleştirme aracı olan bir yöntemdir. Yani neoliberalizmin bir başarısı: Kamulaştırma diyerek özelleştirme yapan bir akıl. Elektrik alanında, TOKİ’ye tahsis edilen arazilerde, tarım arazilerinin satılmasında, maden tesislerine tahsiste hep bu yöntemden, acele kamulaştırma kararlarından yararlanıldı. Bunlardan bazıları Anayasa Mahkemesi’ne götürüldü; orada da “üstün kamu yararı” madenden yana, madenin çıkarından yana belirlendi. Halbuki biz üstün kamu yararını daha başka bir kamu yararı olarak görüyoruz; ama öyle olmadı. Onu da parantez içinde belirtmek istedim. Teşekkürler.

Teoman Alptürk: Teşekkürler Hocam. Nilgün Hanım, buyurun.

Nilgün Ercan: Ben de zamanımı iyi ayarlayamadığım için sunumda eksik kalan kısımlara bakmaya çalıştım. Şunu söyleyeyim: Aslında ben daha çok sorunları dile getirdim. Şunu eklemek istiyorum: Bu sorunların — piyasa denilen yapı içindeki kaynak verimsizliğinin, savurganlığın, ne dersek diyelim — bu piyasa içinde çözülmesi mümkün değil; Türkiye’de öyle bir imkân görünmüyor. Fakat kamulaştırma yanında, son söylediğimden devam edeyim: “Nasıl bir kamu ve nasıl bir kamu yönetimi” sorusuna da daha anlamlı, daha dolu cevaplar vermemiz gerekiyor.

Bir örnek vereyim, fark ettiniz mi bilmiyorum; medyaya da çıktı: Özel sektörün talepleri bitmiyor, bitmeyecek de. Türkiye’de yağış miktarının azalmakta olduğuna dikkat çeken HES işletmecileri, azalan elektrik üretimini telafi edici tedbir önerileri sundu. Yani yakında, Bülent Bey’in açıkça söylediği ilave teşviklerin, özel sektöre verilen katkıların yanına yenileri eklenecek. Yani iklim meselesi diyelim; yağışlar azaldı, onun yarattığı sıkıntılar ve zararlar da yine kamu kaynaklarından karşılanacak. Keşke o konuda karşılıklı anlaşsalar, hepimiz için

çok iyi olacak; belki Diyanet falan da girer devreye.

Benim özellikle üstünde durmaya çalıştığım buydu. Ben EÜAŞ noktasında durmaya çalıştım: Kullanılmayan kurulu kapasite neden kullanılmıyor, bunun sorulanması. Bir de şu var: Özel sektörün ne yaptığını hiçbirimiz bilmiyoruz; bilen var mı, bilmiyorum. Tek tek oralarda çalışan insanlar olmadıkça özel sektörün projelendirme, yatırım, işletmecilik anlamında ne kadar verimli çalıştığına ve kaynakları ne kadar etkin kullandığına dair bir bilgimiz var mı? Yok. Halbuki şunu unutmayalım: Özelleştirme süreçlerine girilirken, piyasalaştırma meselesine girilirken bir varsayım vardı: “Özel sektör kârları nedeniyle verimli çalışır.” Bu yeterli bir veri midir? Hele Türkiye gibi bir ülkede — toplumsal dengeler açısından siyasal iktidarlarla ilişkileri çerçevesinde istediği her şeyi yaptırabilen bir özel sektör söz konusu olduğunda — bu iddialar inandırıcı oluyor mu? Mümkün değil.

Dolayısıyla şu görüşteyim: Enerji Bakanlığı’nın önümüze getirdiği, birtakım ormanları yok eden, su kaynaklarını yok eden noktalarda şunu söylemek lazım: Biz bu kurulu gücü ne kadar verimli kullanıyoruz, ne kadar etkin kullanıyoruz? Biraz önce Mahir arkadaşımız söyledi; ben de 2024 sonu itibarıyla bakmıştım, 121 bin megavatı geçmiş, talep ise 60 bin civarında. Yani Türkiye yüzde yüz bir doluluk gibi görünen bir tabloyla çalışıyor demek ve bunu iftiharla sunuyorlar; sanki çok büyük bir başarıymış gibi. Peki o geri kalan kapasitenin zararsız oluyor? Tamam, hidroliklerimiz fazla, bunları dikkate almak lazım... Çok mu uzatıyorum?

Yenilenebilir enerji kaynakları da dahil olmak üzere bütün bu meselelere bakmak lazım; çünkü orada da arazi sorunları var, başka sorunlar var. Yenilenebilir enerji öyle sorunsuz gelişecek bir alan değil. Bir taraftan “büyüme olmaksızın refahı sağlamak lazım” diyebilirsiniz; ama bu sistemde bu pek de mümkün değil. Ayrıca şunu da bilelim: Yenilenebilir enerji kaynaklarının zararsız olduğunu varsaymayalım. Bugün hektarlarca alan güneş enerjisi panelleri için kullanılıyor. Rüzgârın da başka meseleleri var; bunları çeşitli yönetmelik değişiklikleriyle rahatlatmaya çalışıyorlar. Bir de arz güvenliği diye bir sorun var; çünkü biz elektriksiz kaldığımız anda hepimiz ilk olarak “Elektrik nerede?” diye soracağız ve sorumlusu olarak bir yerlere döneceğiz tabii ki.

Sözlerimi şöyle bağlayayım: Kamu kurumları bu durumdayken, Türkiye maliyesi bu durumdayken — Sonay Hoca’nın da dikkat çektiği bir konu vardı — isteye- lim istemeyelim, “yeşil yıkama” diyelim, “yeşil yeniden yapılandırma” diyelim, ne dersek diyelim; önümüzde enerji sektöründe teknolojik bir değişim söz konusu. Bu teknolojik değişimin maliyetleri var. Yani pırl pırl bir dünyaya, yeşil bir dünyaya açılıyor değiliz; bunların maliyetleri var. Dolayısıyla Türkiye’nin kamu yönetiminin, kamu maliyesinin ve siyasal sisteminin böyle bir dönemde içinde taşıdığı zaafılar — özellikle yurttaşlara karşı içinde taşıdığı zaafılar — bizi meseleleri çözme konusunda çok daha güç noktalara getirecek; onu söylemek istedim. Teoman abi, özür dilerim. Teşekkürler.

Teoman Alptürk: Estağfurullah, sağ olun. Evet, Oğuz türkyılmaz buyurun.

Oğuz Türkyılmaz: Yaptığımız çalışmalara sahip çıkalım. Bir şeyler yapıyoruz ama yeterince sahip çıkmıyor, kamuoyuna duyuramıyoruz. Oysa bunlar çok nitelikli çalışmalar; gerek odalar ölçeğinde gerekse TMMOB ölçeğinde çok güzel işler ortaya koyuyoruz. Biz söyleyip biz dinliyoruz; daha geniş kamuoyuna ulaştırmanın imkânlarını araştırmamız lazım. Bakın, Makine Mühendisleri Odası

2000’den beri enerji görünüm raporları yayımlıyor: 2010, 2012, 2014, 2016, 2018. Biz kendi çalışmalarımızı bilmiyoruz. Elektrik Mühendisleri Odası’nın da çok güzel çalışmaları var; sahip çıkalım. Bu varlığımızı daha güçlü duyuralım. Çok fazla mütevazı olmayalım. Teşekkür ederim.

Teoman Alptürk: Teşekkür ederim. Buyurun Levent Hocam.

Levent Demirelli: Teşekkür ederim. Ben de kısaca birkaç hususu belirtip sözümlü tamamlayacağım. Öncelikle, sabah Sonay Hocam konuşurken özellikle toplumsal cinsiyet eşitsizliğine vurgu yapmıştı. Bizim kamu personel sistemimizde, bürokraside sorunlar bitmez. Ben de buna ilişkin sıcak bir veriyi sizlerle paylaşayım. Avrupa Birliği’nin fonladığı bir projede Türkiye’de merkezi idarede yöneticilik yapan bakan yardımcısı ve genel müdürlerin özgeçmiş verilerini topladık; özellikle bu yöneticilik kademesinde kadın temsiliyetinin oranı içler acısı. Bu konuda Türkiye Avrupa’da birinci: yüzde on. Dolayısıyla bir başka sorun alanımız da burası. Aklıma gelmişken unutmadan paylaşmak istedim. Bu arada şunu da söyleyeyim: İkinci sırada gelen ülke Macaristan, yüzde yirmi beş–otuz oranıyla. Aramızda epey bir fark var. Diğer Avrupa ülkeleri yüzde kırk sekiz–elli civarında; bu problemleri büyük oranda çözmüşler diyebiliriz.

Esas itibarıyla bizdeki sorun alanları nedir? Bunlara ilişkin çözüm önerileri bağlamında neler söylenebilir? Birkaç hususu tekrar belirteceğim; sabah bunlara dair sorunları ortaya koymaya özen göstermiştim. En önemlilerinden biri belirsizliktir. Bu belirsizliği yaratan en başat idari işlem — öyle söyleyelim — Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’dir. Neyin, ne zaman, ne şekilde gerçekleşeceğinin farkında olamadığımız bir evrendeyiz. Özellikle kamu yönetimi alanında çalışanlar olarak — öğrencilerimizle, hocalarımızla birlikte — böyle bir ortamda yaşıyoruz; biz de bunun içinde yurttaşlar olarak yer alıyoruz. Yarın ne olabileceğinin bilinemediği bir ortamda bir plan yapabilmemiz, geleceğe dönük projeksiyonlar geliştirebilmemiz pek mümkün görünmüyor. Sabah Azerbaycan’dan bahsetmiştim; ikinci bir örneği de burada vereyim: Azerbaycan’da Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’ne benzer idari işleme “Azerbaycan Prezidentinin Fermanı” diyorlar. Bizde de doğru ad bu olsa gerek. Dolayısıyla bu sözünü ettiğimiz mekanizmadan Türkiye’nin bir an önce kurtulması gerek diye düşünüyorum.

Diğer mesele kuralıslaştırma ve deregülasyondur. Sabah söz edildi de regülasyondan; biz aslında 2017’den itibaren kamu personel sisteminde birçok kurumda bunu tam anlamıyla yaşıyoruz. Bu kuralıslaştırma aynı zamanda idari yapılanmadaki temel bir mekanizmaya bağlanıyor: Tek adam nezdinde kişiselleşme. Burada belirli bir şahsı işaret etmiyorum; gücün tek bir makamda toplanmasını kastediyorum. Bu kuralıslaştırma, bir aşırı merkezleşme perspektifi içinde, etrafında bir tek adam mantığına bağlanıyor. Çok basit: Öğrenciler “ben şöyle bir kariyer planı çiziyorum, şu sınavlara çalışacağım” diye sorduklarında, kâğıt üzerindeki rasyonel yanıt şu olmalıdır: “Sıkı çalışırsan her makama atanabilirsin.” Ama bu sistem, esas itibarıyla en rasyonel cevabın şu olmasını beraberinde getiriyor: “Doğru bir kişiye ulaşırsan her şey olabilirsin.” Çünkü atama koşullarının esas itibarıyla bulunmadığı bir ortamda, doğru bir veya birkaç kişiye ulaştığınız takdirde her makama gelebilmenin yolunun açıldığı bir durumdayız. Sözünü ettiğimiz bu mekanizmaların ivedilikle ortadan kaldırılması veya tedavi edilmesinden başka bir seçenek bana görünmüyor. Teşekkür ediyorum.

Teoman Alptürk: Teşekkür ederim Levent Hocam. Ozan Hocam, buyurun; size özel bir sorum da var: Cumhurbaşkanlığı makamıyla parti başkanlığı makamının birleştirilmesinin nasıl bir etkisi oluyor?

Ozan Zengin: Şimdi, parti başkanlığı ile cumhurbaşkanlığının birleşmesi, başkanlık sistemlerinin özelliklerinden biridir. Türkiye’de başkanlık sistemine geçildikten sonra bu doğal bir sonuçtur. Ama bunun Türkiye’nin siyasal kültürü ve devlet yönetimi birikimi itibarıyla nereye doğru evrileceği tartışması çok kritik bir tartışmadır. Burada çok giremedim; neoliberal otoriterlik ya da yeni siyaset bilimi literatüründe “rekabetçi otoriterlik” denen şey Türkiye’de üç ayak üzerine anlatılır. Birincisi: Parti başkanı ve parti aracılığıyla, tabii ki tek adam yönetimine dönen bir yapıda, siyasal alanın daraltılması. Yani birçok fikrin tartışıldığı, görüşüldüğü, karara bağlandığı — tırnak içinde tartışılabilir olsa da demokratik bir usulün ve yönetime katılımın olduğu — siyasal alanın daraltılması. İkincisi: Devlet aygıtının, araçsallaşmış bir bürokrasinin siyasal iktidarın direktifi çerçevesinde büyümesi; devlet aygıtının büyümesi ve araçsallaşması. Üçüncüsü: Yürütmenin — bu genelde kabul edilen bir şeydir — devlet içerisinde özerk, dokunulmaz, güçlü bir hâle gelmesi.

Bu başkanlık sisteminin gereği olabilir; ama Türkiye’deki bu yapı, başkanlık sistemi olarak Türkiye’nin toplumsal yapısına uygun mudur? Tartışılabilir. Bence uygun değil. Yine de kolaycılığa kaçıp ucuz bir cevap vermeyeceğim: “Parlamentar sisteme geri dönelim” demekle yetinmek istemiyorum. Evet, bir şekilde parlamentar sisteme dönmek lazım; ama benim aklımdaki — belki ütöpik gelebilir — meclis hükümeti benzeri, parlamentonun egemenliğinin asıl tecelli ettiği yeni bir devlet mekanizması kurmaktır. Yürütmeyi içinden çıkarabilecek; yargı bağımsız olmakla birlikte, yargının da yasamanın üstünlüğünü kabul ettiği bir düzene geçmek gerekiyor. Bunun yanında, günümüzde en önemli tehlikelerden biri de yeni anayasa tartışmalarıdır. Bizim konumuzla ilgili olan kısmı şudur: Yerelleşme ya da yerel özerklik. Daha net konuşursak — Sonay Hoca söyledi; acele kamulaştırmanın aslında bir özelleştirme olduğunu — benzer bir durum burada da var. “Hizmette halka yakınlık, yerellik” dedik; aslında hizmette sermayeye yaklaştık, kaynak kullanımında sermayeye yaklaştık. Halka yaklaşımadık, tam tersine. Yereldeki güçlere elimizi uzattık; yөнetişim dedik, yönetime katılım dedik; yandaşlara, kendi ideolojimize yakın olanlara elimizi uzattık. Sembolik olarak çağırdık, sırf meşruiyet görüntüsü vermek için kullanışlı hâle geldi; ama asıl yapmak isteyenler her yaptıklarını yaptılar. Dikkat etmek gerekir, yani birçok söylem aslında tersini içeriyor; ama o söylem o kadar ikna edici ki, farkında olmadan biz bile taşıyıcısı olabiliyoruz. Dikkatli olmak lazım.

Birkaç not aldım, hızlıca söyleyeyim. Sonay Hocamızın söylediği “kamu yönetiminin demokratikleşmesi” meselesini tersten okursak: Otoriterliğin azaltılmasına dönük bir devlet yönetimini yeniden tesis etmek lazım; devlete güveni yeniden tesis etmek lazım. Devlet-toplum birlikteliği demiştik; gerçekten uzmanlığa dayalı, liyakat esasıyla çalışan bir devlet kurmamız lazım. Rakamlara giremedim ama şu çok nettir: Bizim devletimiz için — zaman zaman kamuoyunda da, özelleştirme sürecinde de tartışıldı; yakın zamanda Rahmi Koç da galiba söyledi — “Türkiye’de çok fazla memur var, çıkartmamız lazım” deniliyor. Doğru mu? Değil. Karşılaştırmalı olarak doğru değil. Toplam istihdam içerisindeki kamu istihdam rakamlarına baktığımızda OECD ortalamasının en sonunda gelenler arasındayız; Avrupa Birliği ile birleştirildiğinde çok daha gerideyiz. Şu anda yüzde on beş civarına yükseldi. Peki devletimiz harcama

olarak büyük mü? Yani “hantal bürokratik devlet” mi? Hayır. Gayri Safi Yurtiçi Hasıla içindeki harcamalara baktığımızda devletin harcama oranı yüzde otuz beş civarında; Avrupa Birliği yüzde elli ikiye geldi. Bize “liberal olun, devletinizi küçültün, minimal hâle gelin” diyen uluslararası kuruluşların söylemleriyle karşılaştırdınca durum hiç öyle değil; üstelik özel bir örnek vermiyorum bile — Birleşik Krallık’taki personel sayısı ve harcama oranı bizden daha fazla. Neoliberalizmin bayrak tutan ülkelerinden biri şu anda söylüyorum. Karşılaştırma olarak bu görüş doğru değil. Bizim devleti daha büyütmemiz, daha fazla kamu personeli istihdam etmemiz lazım. Tabii bunu, görev tanımlarını iyi yaparak, departmantizasyonu doğru kurarak, kurumlara göre çalıştırmamız gerekiyor; kaynak kullanımını verimli hâle getirmemiz gerekiyor. Kârlılık değil, rekabet değil — son zamanlarda yeni kamu işletmeciliği bunları öne çıkardı — verimlilik esası çerçevesinde. Tabii verimliliğin kendisini de tartışmak lazım; o ayrı bir noktadır, büyük bir tartışma konusudur, biliyorsunuz Lenin’in Taylor alıntısında bile verimlilik meselesi vardır ve mühendis camiasında eminim sizler bunu daha iyi tartışıyorsunuzdur. Bu çok önemli.

Laikliğe sahip çıkmamız lazım. Laiklik, tüm devrimlerin ve buradaki özgürlüklerin teminatıdır. Çünkü şu anda laiklik karşıtı yapılan her şey baskıcı, tek yanlı bir yaşamı bize dayatıyor; laikliğe her şekilde sahip çıkmamız lazım. Yargı bağımsızlığını kesinlikle sağlamamız lazım. Yargı bağımsızlığı sağlanmadan adalet mekanizması, güven olmadan da bu düzen kurulamaz diye düşünüyorum. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin ayrıntısına burada giremeyeceğim. Sağ olun, herhalde dört yıl önceydi, beni çağırmıştınız ve orada teknik-hukukî-yönetişel yapısına ayrıntılı girmiştik; Levent Hocam da sağ olsun bize personel boyutundan anlattı. Kendi şahsi kanaatim şudur: Bu anayasa tartışmalarında ve başkanlık sistemini dengelemek üzere şöyle bir tehlike var — siyasal sistemler içerisinde demokratik kültüre sahip olanlar genellikle parlamenter sisteme sahiptir; başkanlık sistemi ise Amerika örneği dışında kendi özgün yapısında genellikle antidemokratik ya da delegasyon demokrasisi dediğimiz türden yapılarda görülür. Amerika’da başkanlık, federalizm ve fren-denge mekanizmasıyla birlikte gelir. Türkiye’de de başkanlık sistemi sürerse, anayasa tartışmaları ve yerel özerklik tartışmaları — net söyleyeceğim — kimlik siyaseti üzerinden yeni bir açılım süreci ile birlikte federasyon tartışmalarına evrilecektir. Zaten Amerikan Büyükelçisi söyledi; yani yüz yıl önceki Sevr ve Sykes-Picot’un aynı meseleleri yeniden gündeme gelecek. Çok dikkat etmek gerekiyor: Bazı yönetişel meseleler salt teknik değildir; sadece hukukçuların ve kamu yönetimcilerin meselesi değildir, hepimizin sahip çıkması, üzerinde düşünmesi gereken konulardır. Öneriler kısmında Aziz Hocam zaten muazzam bir öneri bütünü sundu bize; buna ekleyecek bir şeyim yok. Çok teşekkür ederim.

Teoman Alptürk: Teşekkür ederim. Mahir Başkan?

Mahir Ulutaş: İlk turda konuşmayı tamamlamış olmanın avantajını kullanacağım. Biliyorsunuz, 11-13 Aralık’ta TMMOB Enerji Sempozyumu’nu yapacağız; herkesi bekliyorum. Ben de o sempozyumda “Özelleştirme Sonrası — yani Neoliberalizm Sonrası — Enerji Politikaları” diye bir sunum yapmayı önüme koymuştum. Açıkçası sunumun çatısını kurmakta zorlanıyordum; bugün değerli hocalarımın sunumlarını dinlerken o çatı yerine oturmuş oldu. O yüzden herkese teşekkür ediyorum. Herkesi 11 Aralık’ta yine burada bekliyorum, Enerji Sempozyumu’na davetlisiniz.

Teoman Alptürk: Teşekkür ederim. Bülent Damar, buyurun.

Bülent Damar: Teşekkür ederim. Çok kısa olarak bir konuyu söylemek istiyorum; hızlı geçtiğim için yarım kalmıştı. Dağıtım şirketlerinin mevcut “gelir tavanı” adıyla yapılmış olan fiyatlandırma sistemi devam ettiği sürece, bu şirketlerin toplum güvenliği açısından tehlikeli durumunun devam edeceğini söylüyorum. Kesintilerin, kalitesiz enerji verilmesinin ve insan ölümlerinin devam etme ihtimalinin çok yüksek olduğunu vurgulamak istiyorum. Çünkü gelir tavanı zaten kendisi şunu söylüyor: İşletme giderleri + yaptığın yatırımın amortismanı + onun finansal bedeli = senin gelirin. Peki bu adam nereden para kazanacak? İşletme giderlerini doğru dürüst yapmayarak. Dolayısıyla bu, mutlaka değiştirilmesi gereken bir husustur. Teşekkür ederim.

Teoman Alptürk: Teşekkür ederim. Nurcan Hanım, buyurun.

Nurcan Bilge Gökdemir: Unuttuğum bir iki konu vardı. Birisi Türkiye Varlık Fonu’nun denetim kapsamı dışında kalmasıydı; sağ olsun Aziz Hocam onu anlattı. Biliyorsunuz, Türkiye’nin en önemli, en büyük stratejik kurumları Türkiye Varlık Fonu bünyesinde — otuzu aşkın kuruluş var. Son rakamlarla büyüklüğü 360 milyar dolara ulaşmış durumda. Dünyanın en büyük on kuruluşu arasında. Türkiye Varlık Fonu bünyesindeki şirketler denetlenmedikçe Türkiye’de bir denetimin varlığından asla söz edilemez.

İkincisi, benim çok önemseydiğim, sizlerin de önemseydiğini düşündüğüm bir konu: Çeşitli vakıf, dernek, birlik gibi yapılar. Gel-geç bir ifadeyle AKP’nin “arka bahçesi” diye nitelediğimiz; hem siyasi güç devşirdiği hem ekonomik gücü topladığı, istediği her zaman — örneğin 15 Temmuz’da gördük — kolaylıkla harekete geçirebildiği yapılar var. Sayıştay’ın faaliyet genel değerlendirme raporunda — 2023 raporu — ilginç bir ifade var: “111 kamu idaresinin, yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşlara ilişkin bilgilerine raporlarında yer vermediği görülmüştür.” Bunu nasıl tespit ettiler? Bu nasıl bir ön kabul? Yani demek ki bir biçimde, kimlerin ne kadar yardım ettiğini biliyorlar. Bu benim açımdan dikkat çekicidir; ama biz hiçbir zaman bunları öğrenemiyoruz, kim ne kadar para aktarıyor bilmiyoruz. Tuhaf bir şey daha var bu seneki raporda: O sayı 111’den 41’e düşmüştü. Bu kurumlar yardım etmekten mi vazgeçtiler, yoksa birileri o rapor değerlendirme kurullarında “111 çok fazla, bunu 41’e indirin” mi dedi? Bir türlü anlayamadık. Türkiye Varlık Fonu gibi iktidarın doğrudan bağ kurduğu bu oluşumlara bizim vergilerimizden ne kadar para aktarıldığını öğrenmediğimiz sürece, kamu yönetiminin yurttaşlara karşı görevini yerine getirdiğini söyleyemeyiz. Bunların hemen hemen hepsi siyasi nitelikte; bu ülkeyi gericileştirmeye hizmet eden kuruluşlardır. Bu bilgiyi de talep ediyoruz. Bunu ifade etmek istedim; unutmuştum, çok teşekkür ediyorum.

Teoman Alptürk: Teşekkür ederim. Onur Hocam, buyurun.

Onur Karahanoğulları: Bugün müthiş iki sunuş vardı: Mahir Hocaninki ve Bülent Hocaninki. Diğer sunuşlar da iyiydi tabii; ama o iki sunuş bana göre müthişti, çünkü enerjiyle ilişkin teknik bilgi veriyorlardı. Orada takıldığım bir şey var: Üretim şirketinin kârları tamam; dağıtım şirketinin kârları ek bilgi olarak verildi; arada artık “tedarik” diye bir kavram çıktı, kanun değişikliğiyle. Tedarik şirketi olacak diye... Neyse. Üretim şirketinin kârı, dağıtım şirketinin kârı; ama dağıtım şirketi iletim şirketine de para veriyor — yani devlete para veriyor. Yani kullanicıdan aldığı, kullanıcıya ödediği faturanın bir bölümü iletim şirketine verili-

yor, bir bölümü de dağıtım şirketinin satın aldığı elektriğin parası. Hesapta bir yanlışlık olabilir, ona dikkat etmek gerekir. Bir daha söyleyeyim: Üretim şirketi şu kadar kâr etti — tamam; dağıtım şirketi de o kadar kâr etti — ama dağıtım şirketi üretim şirketinin parasını karşılıyor, ondan elektrik satın alıyor. Orada bir hesap meselesi olabilir; ya da benim aklım basmıyor. Şu anda 3.000 kilovattın üzerinde olanlar serbest tüketici. Şu kadar tüketim eşiği geçince serbest tüketici olunacak — o durumda ne olacak? Bir belirsizlik var.

Bizim Ankara Üniversitesi'nin durumunu bilmiyorum: Örneğin Ankara Üniversitesi elektriği nereden alıyor? Çünkü kamu kurumları, idareler serbest tüketici tabanına çoktan geçmiş durumdadır; telekomünikasyon hizmetlerini de bir yerden satın alıyorlar. Hemen hemen hiçbir bilgimiz yok; çünkü bilgi vermek yerine hep bir "tebliğ sunmak" yöntemini izliyoruz; bilgi alışverişlerini tebliğ sunmak yöntemiyle yürütüyoruz.

Mahir Hocayla bu "doğal tekel" meselesini tartışmak isterdim — Aziz Hoca da destekledi. Doğal tekel diyorlar; ama zaten işin püf noktası orası. Doğal tekel olduğu maliye kitaplarında anlatılırdı; şöyle anlatılırdı: Bir yere bir anten koyarsın, herkes alabilir; fiyat ödemeyeni dışlayamazsın — dolayısıyla doğal tekeldir. Tamam, ben televizyon örneğini yanlış verdim; ama mantık şu: Burada — hatta giriş serbestliği yaratılarak — doğal tekelleri parçaladılar. Yeni bir teknoloji bu. Bir demiryolu hattında artık özel vagonlar var; örneğin Çin'e giden yük taşımacısının içine vagon ekliyor. Adamlar bir süre sonra, Avrupa'da olduğu gibi, İstanbul-Ankara arasında özel taşımacılık yapacaklar. Buna "üçüncü kişinin hatta erişim hakkı" deniyor ve buna ilişkin bir düzenleme var. Bu nedenle "doğal tekel" kavramını artık kullanamayız sanırım. Sayıştay'a ilişkin şunu net olarak söyleyebilirim: Sayıştay'ın raporları, gazetecilerin çok sevdiği raporlardır. Eylül ayında hamsi sezonu açılır, Sayıştay'ın rapor sezonu da açılır; gazetelerde böyle haberler yayımlanır. Ama onlar "genel düzenlilik raporları"dır; tipik denetim raporları değildir. Sayıştay'ın yaptığı iş son dönemde gerçekten çok etkin hâle geldi; idaredaki yöneticiler ve memurlar inin inin iniyorlar. Sayıştay yargılama kararlarını internete koydu. Çok sayıda hesap yargılaması yapıyor ve çok sayıda — eski tabirle — zimmet kararı çıkartıyor. O yüzden onlara bakmakta yarar olabilir.

Yine elektrik enerjisi konusunda: Enerji toplumsal olarak yararlı olduğu için kamu hizmeti olmaz. Toplumsal olarak yararlı olan her iş kamu hizmeti değildir. Kamu hizmeti olabilmesi için piyasa hizmeti olmaması gerekir. Piyasa hizmeti olmayan şey kamu hizmetidir; ya da devlet tarafından ticari olmaktan çıkarılması gerekir. Bunu da ayrı bir noktada söyleyeyim. Bana tanınan sekiz dakikayı böyle kullanayım. Sizin şu kitapçığınızda da var bu. Kitapçıkta diyor ki: "Toplumsal olarak yararlı olduğu için kamu hizmeti olur." Aynı zamanda çok tuhaf bir şey diyor: "Enerji yatırımları bölgeye, bölge halkına sorulmalıdır." Onun dışında, enerji yatırımı bölgeye sorulmaz. Bu ifade burada var. Burada şu da var, ikinizin sunuşunda da geçti ama bu çok temel bir konu; tartışmak gerekir: "Bedel" ve "fiyat" farklı şeylerdir. "Enerji bir üretilir, bedeli vardır; o yüzden kullanıcı bedelini ödesin." Oysa bedel farklıdır, fiyat farklıdır. Her hizmetin bir bedeli vardır; ama her hizmetin bir fiyatı olmak zorunda değildir. Her hizmetin fiyatı olsa bile, herkesin o fiyatı ödemek zorunda olması gerekmez. Bir daha söyleyeyim: Kullanıcının hizmetten yararlanabilmesi için fiyat ödeme koşuluna bağlı olmak zorunda olmaması diye bir şey var. "Elektriğin bedeli vardır, üretiyor, o yüzden bedelini herkes ödemeli" — hayır, değil. Bedel ile fiyat

ayrımını bilmek çok önemli. Bir de şunu söyleyeyim: Birikim rejimi; Aziz Hocam haklı olarak eskiyi anlattı. Peki günümüzde Türkiye’deki birikim rejimi nedir? İnşaata dayalıydı — bitti. Peki yenisi nedir? Sermaye koyacaksın, üreteceksin, çıkacak, gelecek, birikecek. Buna ilişkin devletin bir özel seçimi olacak, bir mekanizmayı uygulayacak; birikim rejimine bir düzenleme rejimi eşlik eder. Bunlar benim alanım değil — ben hukukçuyum. Birikim rejimine düzenleme rejimi eşlik eder. Türkiye’deki birikim rejimi ve düzenleme rejimi nedir? Askeri-sınai kompleks kavramını belki tartışabiliriz. Teşekkür ederim.

Teoman Alptürk: Teşekkür ederim.

Gencay Karagenç: Öncelikle çok teşekkürler; bütün sunumlardan oldukça faydalandık. Ben Dr. Gencay Karagenç. İki katkı, bir de sorum olacak.

Birinci olarak Nurcan Hanım’a bir katkı yapmak isterim. Nurcan Hanım kamu ihalelerindeki istisnalardan bahsetti; ülkemiz açısından çok önem arz eden bir konu. Şimdi hukuk yazım tekniğinde — burada birçoğunuz hukukçu olmadığı için kısaca anlatayım — maddeler fıkralara, fıkralar bentlere ayrılır ve bentler harflerle isimlendirilir. Nurcan Hanım’ın dediği gibi biz artık (a) bendiyle başladık, gittik (b) geldi, sonra (c) geldi — belki görmemişsinizdir, sonra iptal edildi vesaire. Fakat bu yeterli bir bilgi değil; daha netleştirmek adına söylüyorum: 25 tane bent, hepi topu biraz az gibi gelebilir; fakat o bentlerde konu başlığı olarak 145 farklı konu düzenleniyor. Üstelik bununla yetinmemişiz; 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nda açık hüküm olmasına rağmen — “bu Kanun’a getirilecek istisnalar bu Kanun’la yapılır” denmesine rağmen — 62 farklı kanunda 101 konuda daha istisna getirmişiz. Doktora tezim bu konuda olduğu için görece hâkim olduğum bir alan; bu yüzden belirtmek isterim. Yani şu anda Türkiye’de 246 tane Kamu İhale Kanunu’na istisna konu başlığı bulunuyor.

Oğuz Hoca’nın özellikle kamu personel sayısına ve kamu harcamalarına ilişkin vurgusunu ben de çok önemli görüyorum, teşekkür ediyorum.

Şimdi kamu hizmetlerinin gördürülme usullerinde çeşitli idari sözleşmelerimiz var; bunlardan biri imtiyazdır. İmtiyaz şudur: En basit tabirle, bir kamu hizmetinin kâr-zarar ve sermayesi özel kişide olarak gördürülmesine imkân sağlayan bir sözleşmedir. Bu bir idari sözleşmedir; idari sözleşme olduğundan idare, üstün taraftır. Taraflar eşit olarak sözleşmeye girmezler. Dolayısıyla idarenin üstün taraf olduğu bir sözleşmede fesih gerçekleştirmek görece kolaydır; haklı fesih sebepleriniz varsa hele. Ama Türkiye’deki özel sektöre baktığımızda, Türk özel sektörü genelde idareyle imtiyaz sözleşmesi yapmak istemiyor; daha çok Yap-İşlet-Devret sözleşmesini tercih ediyor. Sebebi şudur — özellikle bizim alanımıza ilişkin olduğu için enerji alanında: Çünkü Yap-İşlet-Devret sözleşmesi bir özel hukuk sözleşmesidir ve taraflar eşittir. O yüzden girişimciler her zaman idare ile eşit tarafta oturmak isterler. Bu yüzden de genel olarak bu sözleşmelerin iptali ve feshi, öbürüne göre biraz daha çetrefilli bir süreç içerir.

Şununla bitirip sözü Hocama bırakayım: Klasik kapitalist sistemin özünde risk algısı vardır. Risk şudur: Bir girişimci, bir müteşebbis, bir alana yatırım yapıp buradan çok zengin olabilir — bu legal ve meşrudur. Ama her zaman temel itibarıyla batma ve iflas etme ihtimali de vardır. Fakat biz şu anda, devlet eliyle, özellikle kamu-özel iş birliği projelerinde veya Yap-İşlet-Devret projelerinde verdiğimiz çeşitli garantilerle — havaalanlarında yolcu garantisi, şehir hastanelerinde hasta garantisi, otoyollarda geçiş garantisi — bu batma ihtimalini

sıfırlamış durumdayız. Yani devlet eliyle bir anlamda rantın bir yerden bir yere kaydırılmasına vesile olmuş durumdayız. Dolayısıyla evet, orta ve uzun vadeli büyük bir problematiğimiz var. Hocama da böyle bir bağlantıyla görüşlerini dinlemek isterim. Teşekkür ederim.

Murat Erkilet: Öncelikle emeği geçen herkese ve sizlere çok teşekkür ederiz. Odamıza da teşekkür ediyoruz; böyle bir birlikteliği sağladığı, en azından bir tartışma ortamı yarattığı için. Sorum şöyle: Biraz önce kamu idaresi konusunda çalışan hocalarımız söz aldı ve şu anda yeni kamu idaresi nasıl olmalı sorusuna geldik — hem eleştiriliyor, hem yenisi sorgulanıyor. Bu, şimdi cevap verilmesi için sormadığım bir konu, çünkü bu başka bir panelin, başka bir konunun konusu olabilir. Biraz önce bahsedildiği gibi parlamenter demokrasiye veya eski sisteme dönerek her şeyi sıfırlayacak mıyız? Aslında değişen dünya düzeni içinde, yeni bir kamu düzeni — yeni bir kamu organizasyonu — önerilmesinin yerinde olacağını düşünüyorum. Cehaletim dolayısıyla bilmiyordum belki; eğer böyle bir çalışma varsa referansı bizimle paylaşırsanız, buradaki uzmanlar olarak memnun oluruz. Dolayısıyla “parlamenter sisteme dönmek istiyoruz” diyerek noktayı koymak yerine, yeni sistemin nasıl olacağı konusunda proaktif bir çalışma yapılmasının yerinde olacağını düşünüyorum.

Aziz Hocama da şunu söylemek istiyorum: Verdiği referanslar için çok teşekkür ederiz. Ama — Serdar Şahinkaya Hocanın kulağını çınlatarak soracağım — Türkiye’nin önünde 1922’den 1938–40 dönemine kadar bir ekonomik kalkınma sistemi varken, bunun örnekleri varken, dünyadan başka bir örnek aramaya gerek olmadığını düşünüyorum. Hatta o zamanlar — belki biliyorsunuzdur — Çin’den ve diğer yerlerden gelip Mustafa Kemal Atatürk’ün başarısının nasıl olduğunu araştıranlar da vardır. Belki Çin’in şu andaki sisteminin altında yatan şeylerden birisi de budur. Bunu naçizane belirtmek istedim.

Kısacası, böyle bir modele gönderme yapmamış olması sıkıntımdı. Bir de bu sonuçta piyasa ve EÜAŞ ile ilgili sunumlar oldu; onlar için de teşekkür ederiz, komisyonumuzun değerli üyelerinden sunumlar oldu. Şu anda EÜAŞ’ın elinde hidroelektrik santraller bulunuyor; kendi termik santralleri de var, bunlar çok meşhur santraller. Hidroelektrik santrallerin yenilenmeye ihtiyacı var ve bu yenilenme modelleri maalesef şu anda ne kamu tarafından ne de odalar tarafından güncel bir şekilde masaya getiriliyor. Elimizdeki hidroelektrik santrallerin mevcut kapasiteleri yaklaşık yüzde otuz oranındadır; güncel termodinamik ve akışkanlar mekaniği çalışmalarıyla yüzde otuza kadar artırılabilir, kontrol sistemleriyle de çok başarılı rejim planlamaları yapılabilir. Burada işin ustası Beren Hocam var; o farklı çalışmalar yapıyor. Ama ben özellikle odaya vurgu yapmak istiyorum: Hidroelektrik santrallerimiz şu anda oyuncak olmuş vaziyettedir; bunu açıkça söyleyebilirim. Tersan vesaire üzerinden modernize edilmeye çalışılarak yüzde otuz verim kaçırılıyor. Bunun gündeme getirilmemesi sıkıntı; bu vesileyle gündeme getirilmesini sağlamak istedim.

Son olarak: Oğuz abi çok iyi vurgu yaptı. Karşımızda EPDK var; fakat tüketici tarafında ve tüketici kuruluşları — ne sendikalar ne diğerleri — profesyonel bir çalışma yaparak tüketiciyi koruyacak şekilde çalışmalar yapmıyor. Beyanatlar yapılarak, böyle cılız seslerle, tüketici tarafında bir örgütlenme eksikliği görülüyor. EPDK tarafında birkaç defa serbest tüketici denemelerim oldu; tüketicinin EPDK elinde ne kadar oyuncak olduğunun çok iyi farkındayım. Son bir örnek: Otoyola giriyorsunuz, ortalama hız limitiniz 120; açıkça öyle yazıyor. Otoyola

lun sonuna geliyorsunuz, 120 ile gitmişsiniz; son beş kilometrede bir tabela çıkıyor: “Ortalama hız tespitiniz yetmiştir.” Bu, gündeme geldiğinde ilk örnek verenlerden biriydim; burada hukuki bir sakatlık var. Size bir kural koyuyorlar, futbol maçına çıkıyorsunuz; mahalle maçlarındaki gibi “üç korner bir penaltı” diyorlardı, sonra “beş korner bir penaltı” diyorlar. Teşekkür ederim.

Bahadır Acar: İstisna uygulamaları kapsamında yapılan ihalelerde 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında yapılan ihalelerden farklı olarak, ihale ilanının EKAP’ta herkes tarafından görülebilmesi ancak ihale dokümanının görülememesi gibi örnekleri düşündüğümüzde, istisna uygulamaları kapsamında yapılan ihaleler ile ilgili genel eleştirileriniz elbette haklı eleştiriler. Ancak, bir ihalenin istisna uygulamaları kapsamında yapılması mutlaka kötü olması anlamına gelmiyor. İstisna uygulamaları olabilir, ama bu durumda da ihale ile ilgili bilgiler kamuya açık olmalıdır. Özellikle enerji alanındaki bazı kamu kurumlarında ihtiyacın karşılanması amacıyla yapılacak ihalelerin 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında yapılması halinde, mevzuatın ihalenin rekabete açık bir şekilde yapılması için yeterli olmadığını; enerji alanındaki bazı kamu kurumları gibi özel alanlardaki kamu alımlarında istisna uygulamalarının, sektörel uygulamaların, yeterlilik uygulamalarının doğru olduğunu düşünüyorum.

Nurcan Bilge Gökdemir: Haklısınız; ben tamamen istisnaların kalkmasını savunmuyorum; istisnalar elbette olmalı. Ama artık istisnalar genel kaide oldu maalesef.

Sonay Bayramoğlu: Gerçekten Kamu İhale Mevzuatı’nı tamamen ortadan kaldırdılar; bir de bunu son derece subjektif kriterlere dayanarak, çoğu zaman birtakım gruplara çıkar sağlamak amacıyla yapıyorlar. Kamu İhale Mevzuatı’nın hiçbir anlamı kalmadı; istisnalarla rejim neredeyse tamamen kaldırılmış durumda.

Nurcan Bilge Gökdemir: Yoksa ben size sonuna kadar katılıyorum; örtülü ödenek olması gerektiğine bile katılıyorum yani; ama bunların elinde...

Gencay Karagenç: Avrupa Birliği sektörel alımlar için ayrı bir direktif yayımlamış durumda; tabii onlarla genel bir modifikasyon var.

Teoman Alptürk: Bu güzel ve uzun, hepimiz için son derece yararlı geçen günü artık bitirmek zorundayız. Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği’nin yaptığı çalışmalar hayat tarafından her zaman doğrulanmıştır. 1970’ten bu yana çalışmalarımızı toplum yararını gözeterek sürdürdük ve bunların hepsinin yaşam içinde karşılığını bulduğunu gördük. Bundan sonraki çalışmalarımızın da aynı yolu izleyeceğini biliyoruz. Hepinizi sevgi ve saygıyla selamlıyor; tüm katılımcılara ve TMMOB çalışanlarına yürekten teşekkür ediyorum. Sağ olun.