

KAMU YÖNETİMİ VE DÜNYA BANKASI

Birgül A. GÜLER*

Kamu yönetimi üzerine çalışanlar incelemelerini yerli ve yabancı yazın, tüzel metinler, yargı kararları, ulusal kalkınma planı ve yıllık programlar, alan araştırmaları gibi farklı kaynaklardan yararlanarak yürütürler. Bu gelenekselleşmiş kaynak dünyası, son onbeş yıldan bu yana yeni türden bir kaynak ile zenginleşmiş bulunmaktadır. Bundan böyle kamu yönetimi ve kamu yönetimi reformu üzerine yapılacak inceleme ve araştırmalar, bu kaynağı atladığında eksik kalmış olacaktır. Oldukça geniş bir etki alanına sahip bu yeni malzeme, Dünya Bankası ile yapılan kredi/borç anlaşmalarıdır.

Resmi Gazete'de Türkçe ve İngilizce olarak yayımlanan bu resmi belgeler,¹ kamu yönetimi araştırmacılarının ilgi alanında henüz önemli bir konuma sahip değildirlere. Bu durumun bir nedeni, kamu yönetimcilerinin bu belgeleri, mali ya da iktisadi alanda çalışanları ilgilendiren metinler olarak değerlendirmeleri olsa gerektir. İkinci bir nedeni ise sözü edilen materyalin yeni olması olabilir.

Dünya Bankası ile yapılan kredi anlaşmaları neden yeni bir kaynaktır? Bu soruya açıklama getirmek gerekir. Çünkü ne Dünya Bankası'nın kuruluşu, ne de Türkiye'nin bu kuruluşla kredi anlaşması yapması yeni bir olaydır. Dünya Bankası, bir Bretton Woods kurumu olarak Uluslararası Para Fonu ile birlikte 1944 yılında kurulmuştur ve yarım-yüzyıldır çeşitli ülkelere krediler açmaktadır. Yenilik, Dünya Bankası'nın açtığı kredilerin 1980'li yılların başından itibaren niteliğindeki değişmeden kaynaklanmaktadır. Otuz yıl boyunca IMF kısa dönemli, ekonominin talep boyutu ile ilgili, parasal sektöre yönelik ve program kredileri veren bir ödemeler dengesi kurumu olarak çalışırken, Dünya Bankası uzun dönemli, ekonominin arz boyutu ile ilgili, üretim sektörüne yönelik ve proje kredileri veren bir kalkınma örgütü kimliği ile çalışmıştır.² İki uluslararası örgüt arasındaki bu işbölümü 1980'li yılların başında belirsizleşmiştir. Dünya Bankası son onbeş yıldan bu yana, *yapısal uyarılma kredileri (structural adjustment loans -SAL-)* adı altında politika üreten krediler sistemine geçmiştir. İlgili alanı tek tek faaliyetler yerine, bir ülkenin iktisadi, toplumsal ve yönetsel yapı ve dengelerini değiştirmeye, yeniden yapılandırmaya yönelmiştir. Böylece geleneksel proje kredilerinin anlamı değişmiştir. 1980'den bu yana Banka'nın proje kredileri, SAL ile belirlenen genel politik doğrultunun alt başlıkları olarak kullanılmaya başlanmıştır.³ Bu nedenle Dünya Bankası ile yapılan anlaşmalar

* Dr., TODAİE Öğretim Üyesi.

1 Anlaşmalara Resmi Gazete fibristerinde "Milletlerarası Anlaşmalar" başlığı altından kolayca erişilebilir.

2 Graham Bird, "Changing Partners: Perspectives and Policies of the Bretton Woods Institutions", *Third World Quarterly*, Vol 15, No:3, 1994, s. 483-503 (487).

3 A.k., s. 488.

için 1980 yılı dönüm noktası olarak belirir; ve bu nedenle anlaşma metinleri araştırmacılar için yeni bir kaynaktır.

Anlaşmaların kamu yönetimi incelemeleri için özel bir önemi vardır. Herşeyden önce, dilimize ve yönetim terminolojisine bir anda giren kimi kavram ve terimlerin doğuş noktası bu kaynaktır. Örneğin idari reform kavramı yerine kullanılmak üzere alternatif olarak "yapısal uyum/uyarlanma" terimlerinin ortaya çıkışı bu kaynağın eseridir. Yine örneğin son yıllarda finansmanı genel bütçeden karşılanan, gerçekleştirilmesi asli görevlerden olan ve bunları yapmak üzere kamu görevlilerinin işbaşında olduğu işlerin proje olarak adlandırılması da aynı kaynağın etkisi ile ortaya çıkmıştır. Öyle ki Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, bu rüzgardan, kendisini bir projeler demeti biçiminde sunacak kadar kuvvetli etkilenmiştir.

Dünya Bankası anlaşmalarının ulusal kalkınma planı ve yıllık programlar üzerindeki etkisi bununla sınırlı kalmamıştır. Gerçekte, son on yıl içinde yapılan beş yıllık ulusal plan ve yıllık kalkınma programlarını hakkını vererek inceleyebilmek ve anlayabilmek için, bunların üzerinde, Dünya Bankası ile imzalanan kredi anlaşma metinleri ile birlikte çalışmak gerekmektedir. Bu saptama genel bir gözlem ya da afaki bir sav değildir. Tersine, kalkınma planları ile anlaşmalar arasındaki ilişki, kredi anlaşmalarında açık maddeler halinde formüle edilmiş durumdadır. Aşağıda açıklanacağı gibi, Dünya Bankası kredi açacağı zaman bazı koşullar ileri sürmektedir. Borç alan bu koşulları kabul ettiği takdirde kredi açılmakta, Banka koşulların yerine getirilip getirilmediğini izlemekte, koşullar yerine getirilmemişse krediyi kesebilmektedir. Örneğin 1983 yılında imzalanan Dördüncü Yapısal Uyum Kredisi'nin koşullarından birisi, *1984 Yılı Kalkınma Programı hedef ve stratejilerinin Anlaşma'ya uygun hazırlanması*⁴ 1984 yılında imzalanan Beşinci Yapısal Uyum Kredisi'nde ise *Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın hedef ve stratejiler bakımından yapısal uyarlanma programına uygun hazırlanması*⁵ koşulu getirilmiştir. Bu koşul, daha sonraki yıllarda açılan sektörel kredilerde de yer almıştır. 1986 yılında açılan mali sektör uyarlanma kredisinde *1987 Yılı Kalkınma Programı'nın amaçlara uygun hazırlanması* koşulu vardır.⁶ 1988 yılından itibaren ulusal plan ve programların hazırlanmasında anlaşmaların gözönünde tutulmaya başlandığı, yine anlaşmalar tarafından açıklığa kavuşturulmaktadır. Bunun göstergesi, ikinci mali sektör kredisi anlaşmasında plan ve programlar ile ilgili koşulun değişmesidir. Artık plan ve programların anlaşmaya uygun hazırlanması değil, "1988 Yıllık Programı'nda tanımlanan hedeflere ulaşmada tatmin edici gelişme sağlanması"⁷ koşuluna yer verilmiştir.

⁴ Türkiye Cumhuriyeti ile Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası Arasında Borç Anlaşması (Dördüncü Yapısal Uyum Kredisi), BK kararı: 83/6992, 23.8.1983; RG: 3 Eylül 1983, 18154.

⁵ Türkiye Cumhuriyeti ile Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası Arasındaki İkraz Anlaşması (Beşinci Yapısal Uyum Kredisi), BK kararı: 84/8226, 23.6.1984; RG: 28 Haziran 1984, 18445.

⁶ Türkiye Cumhuriyeti ile Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası Arasındaki (Mali Sektör İntibak Kredisi) İkraz Anlaşması, BK kararı: 86/10713, 12.6.1986; RG: 13 Haziran 1986, 19133.

⁷ Türkiye Cumhuriyeti ile Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası Arasındaki (İkinci Mali Sektör İntibak Kredisi) İkraz Anlaşması, RG: 25 Haziran 1988, 19853.

Anlaşmaların kamu yönetimi terminolojisine katkıları ve ulusal kalkınma plan-programları ile yakın ilişkisi, kamu yöneticileri tarafından "kaynak" olarak kabul edilmeleri için yeterlidir. Ancak anlaşmalar, kamu yönetimi incelemeleri açısından bu özellikleri ile sınırlı sıradan bir kaynak teğil, başvuru kaynaklarından birisi olma özelliğine sahiptir. Çünkü bu metinler, tam olarak kamu yönetimi disiplinindeki anlamı ile birer "yönetimi geliştirme kılavuzu" ya da "idari reform" belgeleridir.

Bu makale, Dünya Bankası ile imzalanan borç anlaşmalarını mali sonuçları bakımından değil, son on-onbeş yıldan bu yana kamu yönetimini geliştirme süreci içindeki rolü bakımından tanıtmayı amaçlamaktadır.

Anlaşmalar: SAL, SECAL ve Proje Kredileri

Dünya Bankası ile son onbeş yılda yapılan anlaşmalara "üç kademeli" denebilir. İlk kademe anlaşmalar, makro-ekonomik politikalar ile bütün sosyo-ekonomik yapıyı dönüştürmeye yönelmiş genel nitelikli anlaşmalardır. Bunlar "structural adjustment loan/yapısal uyarlama kredileri"dir. 1980 yılında başlayan SAL dönemi, 1984'de imzalanan beşinci SAL ile etki dönemini 1986 başlarında tamamlamıştır. Türkiye'nin kalkınma politikalarını köklü şekilde değiştiren beş SAL ile alınan kredi toplamı 1,6 milyar dolardır.

Program Kredisi Anlaşması (200 milyon \$), RG: 28.3.1980, 16943.

Program Kredisi (ek) Anlaşması (75 milyon \$), RG: 29.12.1980, 17205.

İkinci Yapısal Uyum Kredisi (300 milyon \$), RG: 6.7.1981, 17392.

Üçüncü Yapısal Uyum Kredisi (304,5 milyon \$), RG: 5.7.1982, 17745.

Dördüncü Yapısal Uyum Kredisi (300,8 milyon \$), RG: 3.9.1983, 18154.

Beşinci Yapısal Uyum Kredisi (376 milyon \$), RG: 28.6.1984, 18445.

İkinci kademe anlaşmalar, bir sektörü dönüştürmeyi hedefleyen anlaşmalardır. Bunlar "sectoral adjustment loans" -sektörel uyarlama kredileridir. Uygulamaya 1985 yılından başlayarak giren SECAL'ler tarım, enerji ve mali sektörler için açılmış kredilerdir. Mali sektörde iki tane olmak üzere dört SECAL'in toplamı ise 1,3 milyar dolardır.

Tarım Sektörü Uyum İkrası (300 milyon \$), RG: 13.7.1985, 18810.

Mali Sektör İntibak Kredisi İkras Anlaşması (300 milyon \$), RG: 13.6.1986, 19133.

Enerji Sektörü Uyum İkrası (325 milyon \$), RG: 1.7.1987, 19504.

İkinci Mali Sektör İntibak Kredisi (400 milyon \$), RG: 25.6.1988, 19853.

Üçüncü kademe anlaşmalar, nokta-konu hedefli proje kredisi anlaşmalarıdır. Proje kredileri politika-plan-program kredisi niteliği taşıyan SAL ve SECAL'lerin uygulamaya girmesinden bu yana, SAL ve SECAL'leri yaşama geçirme ya da tamamlama araçları olarak etki yaratmışlardır. Resmi Gazete

taraması ile saptanan anlaşmalar aşağıda verilmiştir.⁸ Anlaşma başlıkları incelenerek, kredi anlaşmalarının ilgi alanları hakkında oldukça net bir fikir edinmek mümkündür. Bu anlaşmalar ile toplam 3,5 milyar dolar borç alınmıştır.

Metinlerin Genel Yapısı

Dünya Bankası anlaşmalarının bir bölümü doğrudan Türkiye Cumhuriyeti ile yapılan "borç anlaşmaları", bir bölümü Dünya Bankası'nın bir kamu kurumu ile yaptığı ve Türkiye Cumhuriyeti'nin garantör olarak devrede bulunduğu "garanti anlaşmaları"dır.⁹ Anlaşmalar, Bakanlar Kurulu'nca onaylanarak yürürlük kazanmaktadır. Yürürlük tarihi Bakanlar Kurulu'nun onay kararı verdiği tarih değil, genellikle anlaşmanın taraflar arasında imzalandığı tarihtir. Bu konu Bakanlar Kurulu kararında açıkça belirtilmektedir. Anlaşmalar, Türkiye adına yetkili temsilci ile Dünya Bankası'nın Avrupa, Orta Doğu ve Kuzey Afrika Bölgesi Başkanlığı görevlisi tarafından imzalanmaktadır.

Anlaşma metinleri genel olarak giriş paragrafı dışında altı ana bölüm (madde) ile ek listelerden oluşan bir "tip-metin"e uygundur. Garanti anlaşmalarında borç veren Dünya Bankası, garantör Türkiye Cumhuriyeti ve

⁸ Kredi anlaşmaları Resmi Gazete taranarak saptanmıştır. Taramanın sağlanması başka bir kaynaktan yapılamadığı için listenin tam bir döküm verdiğini ileri sürmek güçtür: Emek Yoğun Sanayiler Projesi (40 milyon \$), RG: 28 Mayıs 1981, 17353; İkinci Meyve ve Sebze Projesi, RG: 25 Haziran 1981, 17381; Dışarıya Dönük Endüstriler Projesi (100 milyon \$), RG: 13 Mayıs 1982, 17693; İkinci Gübre Rasyonalizasyon ve Enerji Tasarrufu Projesi (44,1 milyon \$), RG: 15 Temmuz 1982, 17755; Karayolu İyileştirme Projesi (71,1 milyon \$), RG: 26 Temmuz 1982, 17763; İkinci Tarımsal Kredi Projesi Garanti Anlaşması (150,4 milyon \$), RG: 20 Ekim 1983, 18197; Üçüncü TEK İletim Tesisleri Projesi (163 milyon \$), RG: 9 Kasım 1983, 18216; Kamu İktisadi Teşebbüsleri İçin Teknik Yardım Projesi (7,6 milyon \$), RG: 3 Ağustos 1984, 18478; Tarımsal Yayın ve Uygulamalı Araştırma Projesi (72,2 milyon \$), RG: 5 Ağustos 1984, 18480; Sınai Eğitim Projesi (36,8 milyon \$), RG: 25 Ağustos 1984, 18500; İkinci Karayolu Projesi (186,4 milyon \$), RG: 18 Ekim 1984, 18549; Tahıl Depolama Projesi Anlaşmasını Değiştiren Anlaşma (85 milyon \$), RG: 27 Haziran 1985, 18794; Endüstriyel Okullar Projesi (57,7 milyon \$), RG: 8 Temmuz 1985, 18805; Küçük ve Orta Çapta Sanayiler Projesi (100 milyon \$), RG: 6 Nisan 1986, 19070; Drenaj ve Tarla İçi Geliştirme Projesi (255 milyon \$), RG: 25 Mayıs 1986, 19117; İkinci Demiryolu Projesi (197 milyon \$), RG: 27 Eylül 1986, 19234; Yaygın Mealeki Eğitim Projesi (58,5 milyon \$), RG: 21 Mart 1987, 19407; II.Sınai Eğitim Projesi (115,8 milyon \$), RG: 2 Haziran 1988, 19830; Tarımsal Sanayi Projesi (150 milyon \$), RG: 2 Ağustos 1989, 20240; Üçüncü Tarımsal Kredi Projesi (250 milyon \$), RG: 2 Ağustos 1989, 20240; İkinci Küçük ve Orta Çapta Sanayi Projesi, RG: 2 Ağustos 1989, 20240; Milli Eğitim Geliştirme Projesi (90,2 milyon \$), RG: 10 Temmuz 1990, 20570; Sağlık Projesi İkraz Anlaşması (75 milyon \$), RG: 7 Ekim 1990, 20658; Teknoloji Geliştirme Projesi (100 milyon \$), RG: 4 Temmuz 1991, 20919; Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası ile TÜBİTAK ve TSE Arasında Proje Anlaşması, RG: 4 Temmuz 1991, 20919; Özel Yatırım Kredisi Projesi (200 milyon \$), RG: 17 Eylül 1991, 20994; Devlet ve İl Yolları Projesi (300 milyon \$), RG: 12 Ekim 1991, 21019; TEK Yeniden Yapılanma Projesi (300 milyon \$), RG: 24 Şubat 1992, 21152; Tarımsal Araştırma Projesi İkraz Anlaşması (55 milyon \$), RG: 9 Eylül 1992, 21340; İstihdam ve Eğitim Projesi (67 milyon \$), RG: 4 Mayıs 1992, 21571; Özelleştirme Uygulaması Teknik Yardım ve Sosyal Güvenlik Ağı Projesi (100 milyon \$), RG: 3 Temmuz 1994, 21979.

⁹ Anlaşmalar kendi başlarına bir bütün oluşturmakla birlikte bunların ayrılmaz parçası sayılan başka düzenlemeler vardır. Bunlardan birisi, *İkraz ve Garanti Anlaşmalarına Uygulanan Genel Koşullar*; ikincisi, *DB ve IDA Kredileri Çerçevesinde Yapılacak Satın Almalara İlişkin Kılavuz*; üçüncüsü, *DB Borçluları ve Uygulayıcı Kuruluş Olarak DB Tarafından Danışman Kullanımı ile İlgili Kılavuz'dur.*

borçlu ilgili kamu kurumu sacayağında üçlü bir ilişki ve buna göre dağılmış yükümlülükler söz konusudur.

Genel olarak giriş paragrafında anlaşmanın tarafları ve borç isteğinin nedeni ile nasıl hakkında bilgi verilmektedir. Anlaşma tarihi, tarafların anlaşmayı imzaladıkları tarih olarak kabul edilmekte ve başlıkta bu tarih yer almaktadır. İlk bölümde (Madde I) genel koşullar ve tanımlar yer almaktadır. İkinci bölümde (Madde II) verilen borca ilişkin finansal boyut kuralları saptanmakta; paranın toplam tutarı, geri ödeme planı, faiz oranları, paranın kullanılacağı yer ve koşullara ilişkin kurallar açıklanmaktadır. Üçüncü bölümde (Madde III) "proje uygulaması" başlığı altında alınan paranın nasıl bir örgütlenme ile, hangi düzenlemeler yapılarak, hangi öncelikler ile kullanılması gerektiği ve Banka'nın uygulama boyunca gözetim, denetim ve müdahale yetkilerinin neler olduğu saptanmaktadır. Dördüncü bölüm (Madde IV) "diğer koşullar" başlığı ile, verilen borca karşılık Türkiye'den alınan garantiyi düzenlemektedir. Anlaşmalar, kamu varlıkları rehin edilerek güvence altına alınmaktadır. Beşinci bölüm (Madde V) bitiş tarihini saptamakta, altıncı bölüm (Madde VI) tarafların temsilcileri ile adreslerini içermektedir.

Ana bölümlerin ayrıntıları "ekler"de işlenmektedir. ek:1 verilecek kredi ile satın alınacak malların listesini, ek:2 borcun verildiği işin/projenin tanımını, ek:3 geri ödeme planının ayrıntılarını, ek:4 bu para ile mal alınırken uyulması gereken satın alma koşullarını düzenlemektedir. Ek:5 en önemli başlıklardan birisidir. "Belirlenen Zamanlarda Gözden Geçirme" başlığı taşıyan bu kısım, kredinin tamamının kullanılabilmesi için borç alan tarafın yerine getirmek zorunda olduğu önlem ve çalışmalarını içerir.

Kamu yönetiminin günlük işleyişi içinde etki yaratması nedeni ile, anlaşmalarda yer alan "proje uygulaması" başlığı üzerinde durmakta yarar olabilir. Konuya göre değişiklik göstermekle birlikte "proje uygulaması" başlığı altında, krediye temel olan projenin nasıl bir örgütlenme ile yaşama geçirileceği, faaliyet aşamaları, hangi aşamanın ne zaman tamamlanacağı belirtilmektedir. Genellikle bir "proje yönetim kurulu" oluşturulması öngörülmekte, bu kurulda hangi bakanlık ya da birimlerin görev alacağı belirlenmektedir. Yine burada yer alan hükümlere göre Banka yetkili uzmanları Proje'den yararlanan kuruluşları ziyaret etmek, alınan mal-hizmet kayıtlarını incelemek, maliyet-yarar hakkında bilgi istemek hakkına sahiptirler. Borçlu, bu olanakları sağlamayı taahhüt etmektedir. Ayrıca anlaşmalar, borçlunun Banka'ya belirlenen zamanlarda rapor vermesi koşulunu getirmektedir. Bu raporlar, kredinin ödeme dönemleri öncesine (kredi toplamı bir defada verilmemekte, iki ya da üç parçaya ayrılarak verilmektedir) gelecek şekilde belirlenen tarihlerde istenmektedir. Söz konusu raporlarda hangi bilgilerin yer alacağı bazen son derece ayrıntılı belirlenmektedir. Banka hem bu raporlara, hem de istediği zaman yapabileceği ziyaret, inceleme ve görüşmelere dayanarak kredinin devam edip etmeyeceğine karar vermektedir.

Kredi anlaşmalarının en önemli bölümü, eklerde yer alan -kimi zaman anlaşmanın farklı bölümlerine de dağıtılabilen- "gözden geçirme koşulları" bölümüdür. Anlaşmaların yaptırım ya da değiştirme gücü, "conditionality" olarak anılan kurallar ile güvence altına alınmaktadır. Koşullar kimi zaman ulusal plan hedeflerini yönlendirecek kadar, kimi zaman bir yasanın çıkarılmasını ya da gün-ay-yıl belirtilerek bir çalışmanın tamamlanmasını içerecek kadar özel, katı ve emredicidir. Kimi zaman da, borçlunun kalkınma planındaki hedeflere ulaşılmasında "tatmin edici ilerlemeler" olmasını ölçüt sayacak kadar genel, esnek ve yönlendiricidir. Anlaşmada yer alan koşullara ve ayrıca kredinin iptal nedeni sayılacağı belirtilen nedenlere dayanarak, kredi Banka tarafından kesilebilmektedir.

Anlaşmaların bu özelliği zaman zaman "dayatma" olarak tanımlanmaktadır. Çünkü getirilen koşullar, Dünya Bankası'nın az gelişmişlikten kurtulma çabasındaki devlete kendi tercihleri yönünde kullanmak üzere finansman sağlamadığını ortaya koymaktadır. Koşullar genellikle az gelişmiş ülke gerçeklerinden önce, dünya kapitalist sistemi gerçekleri hesaplanarak belirlenmektedir. Kısa vadede istikrar, orta vadede ekonomide düzelme, uzun vadede kalkınma için gerekli finansmana yardımcı olmak üzere açılan kredilerin öncelikle "ithalat" koşuluna bağlanması, bu özelliğin göstergelerinden biridir.

Koşulların "dayatma" olarak algılanmasına yol açan bir başka neden, belirlenen koşulların borç alan ülkelerde temel iktisadi ve toplumsal politikalar ile devlet örgütlenmesi üzerinde çok yönlü değişiklikler yaratmayı amaçlamasıdır. Buna, "tarımın geliştirilmesi amacı ile açılan" kredi örnek verilebilir. Anlaşma, kredinin harcanacağı yerleri belirlemektedir. Buna göre sağlanan kaynak ile başlıca tarımsal girdiler ithal edilecektir. Getirilen koşul ise, tarımsal girdilerde devlet tekelinin kaldırılması ve fiyatların serbest bırakılmasıdır. Böyle bir koşul, herşeyden önce, kredi alan ülkenin tarımsal kalkınma politikasını belirlemek anlamına gelmektedir. İkincisi, belirlenen politika ile toplumsal bölüşüm ilişkileri değişecek demektir. Üçüncüsü, devlet tekelinin kalkması ile birlikte ilgili alanın kamu kurumlarında işlev ve yapı değişikliği gündeme gelecektir; bunun anlamı ise tarımsal girdilerin dağıtımını gerçekleştiren devlet kuruluşlarının hızlı bir şekilde "hantal" ve "verimsiz" kurumlara dönüşmeleri demektir. Anlaşmalar genellikle yol açacakları yönetsel sonuçları önceden görmektedir. Bu nedenle açılan kredinin belli bir bölümü, verimsiz hale gelecek kamu kurumlarının reorganizasyonuna ayrılmaktadır.

Koşullar ne kadar güçlü ardışık etkilere sahipse, kredi veren açısından o kadar isabetlidir. Bu nedenle koşulların niteliği ve yapısı, Banka açısından özel bir önem taşımaktadır. Banka dokümanlarında ve dünya ekonomisi ile ilgili uluslararası kuruluşların yayınlarında, koşulların (1) amaçlanan değiştirme gücünü sağlamanın yanısıra (2) ulusal egemenlik duygusunu zedelemeyecek ve (3) yerli karar vericilerin meşruiyetini sarsmayacak şekilde formüle edilmesi

gerektiği vurgulanmaktadır.¹⁰ Gösterilen özene karşın borç veren taraf, koşulların formülasyonunda her zaman başarılı olunamadığı ve bu konu üzerinde çalışılması gerektiği görüşündedir.¹¹

Yönetimsel Değişme Kılavuzu Olarak Anlaşmalar

SAL, SECAL ve Proje Kredisi anlaşmaları, az gelişmiş ülkeleri "yapısal uyarlanma" sürecine sokmuştur. Ancak ilgili metinlerde *neye, nereye uyarlanma?* için uğraşıldığı açık bir şekilde belirtilmemektedir. Bu soruya açık bir cevap verebilmek için anlaşmalar üzerinde çalışmak gerekmektedir. Belirlenen strateji, "dünya ile bütünleşme" olarak adlandırılmaktadır. Bu strateji, 1945-80 arasında uygulanan "ulusal kalkınma" söyleminin geçersizliği ve az gelişmiş ülkelerin "ulus-aşırı kalkınma stratejisi"ni benimsemeleri anlamına gelmiştir. Dolayısı ile İkinci Savaş'tan sonra uygulanan ulusal iktisadi-sosyal-sektörel planlamanın iflas ettiği, bundan sonra ulusal bütünden önce dünyaya duyarlı "proje planlaması"na dayanılması gerektiği ilan edilmiştir.¹²

Devletin planlama yolu ile sosyo-ekonomik sistemi yönlendirmek işlevinden vazgeçilirken, kamu yönetimi mekanizmasında da köklü değişiklikler ortaya çıkmaya başlamıştır. Dünya Bankası kredileri, bir bütün olarak devletin işlevlerini yeniden tanımlamaktadır. Kredi anlaşmalarında yer alan koşullar kamu sektöründe özelleştirme uygulamalarının gerçekleştirilmesine öncülük etmiş, geriye kalan kamu yönetimi aygıtının da "özel sektörleşmiş" bir içeriğe kavuşması için önlemler alınmasını gerekli kılmıştır. İşlev alanı daralmış kamu yönetimi yaratma ve bu aygıtı "kamusal" özden sıyrarak "özel sektör-vari" bir öze kavuşturma hedefleri, borç anlaşmalarını tam anlamı ile "yönetimi geliştirme" kılavuzlarına dönüştürmüştür. Bu özellik, aşağıda birkaç örnekle açıklanmaktadır.

SAL-I' de kredinin verilmesi için ileri sürülen koşullardan birisi KİT yatırımlarının daraltılmasıdır. SAL-II, KDV uygulamasını da içeren geniş bir vergi reformu ile yetki devri ve sözleşmeli yöneticilik sistemini içeren KİT reformunun gerçekleştirilmesi koşullarını getirmiştir. SAL-III, KİT reformuna ilişkin yasal düzenlemelerde ilerleme kaydedilmesi koşuluna bağlanmıştır. SAL-IV, kredinin devam edip etmeyeceğine karar verirken 1984 Yılı Kalkınma

¹⁰ Richard E. Feinberg, vd., *Between Two Worlds: The World Bank's Next Decade, US Third World Policy Perspectives*, no:9, Overseas Development Council, Transaction Books, New Brunswick 1986, s. 11-13.

¹¹ World Bank, *Evaluation of Structural Adjustment Lending in Turkey*, Report no:7205, April 1988, s.110. Bu değerlendirme raporunda SAL II ve III koşullarının aşırı kat olduğu, bunların daha sonra düzeltildiği; SAL IV ve V'teki koşul cümlelerinin ise Banka ve borçlu tarafından farklı yorumlanabilecek kadar gevşek formüle edildiği belirtilmektedir. Koşulların izlemeyi kolaylaştıracak netlikte belirlenmesi, tanınan süre kadar teknik, yönetsel, mali koşulluklara da dikkat gösterilmesi gerektiği üzerinde durulmaktadır.

¹² Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı bundan böyle sektörel değil proje planlaması ilkesinin benimsendiğini dile getirmiş bulunmaktadır. Aynı tercihin, eski planlamacılar tarafından da benimsendiği ve savunulduğu dikkat çekmektedir. Oktar Türel, "Orta Dönemde Sanayi Politikaları Üzerine", *Türkiye'de Sanayileşmenin Yeni Boyutları ve KİT'ler*, Korkut Boratav, Ergun Türkcan (ed.), Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İkinci Baskı, İstanbul, Eylül 1993, s. 98-119.

Programı'nın, SAL-V ise Beşinci Ulusal Plan'ın hedef ve stratejilerini sorgulayacağını belirtmiştir.

"Tarım sektörünün yapısal uyumunu sağlamayı amaçlayan" tarım sektörü kredisi, tarımsal girdi dışalımına harcanmak üzere verilmiştir. Anlaşma, bunun yarısından fazlası ile gübre dışalımını yapılmasını öngörmüştür. Bu kredinin açılması ve devam etmesi için borç verenin koşulları şunlardır: (1) Gübre dağıtımı özel sektöre açılmalıdır; (2) Gübre dağıtımı tekeli elinde tutan Türkiye Ziraat Donatım Kurumu'nda yönetimi geliştirme çalışmaları yapılmalıdır. Yönetimi geliştirme çalışmaları içinde bilgisayara dayalı veri tabanları ve enformasyon sistemi geliştirilmesi; Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü (TİGEM) ile TZDK içinde idari ve mali denetim birimleri kurulması; Tarım Satış Kooperatiflerinin etkinliğini arttırmak üzere yeniden düzenleme çalışmaları yapılması gibi maddeler yer almıştır.

Enerji SECAL kredisinin alanımızla ilgili koşulları ise şunlar olmuştur: (1) Enerji Bakanlığı yeniden düzenlenmelidir. (2) TEK için bağımsız bir mali denetim birimi kurulmalıdır. (3) TEK Yönetim Kurulu politika üretebilecek bağımsız bir organa dönüştürülmelidir. (4) Elektrik, doğal gaz, rafineri alt-sektör planları hazırlanmalıdır. (5) Fiyatlandırmada uluslararası fiyatlara uygunluk sağlanmalı, tarife yapısı yeniden düzenlenmelidir.

1992 yılında TEK, kendi başına bir kredi anlaşmasına konu olmuştur. Bu anlaşma, başlığında itibaren bir kurumsal yeniden düzenleme metnidir.¹³ "TEK Yeniden Yapılanma Projesi" başlıklı kredi anlaşması, bu kurum için bir "İşletme Yönetimini Geliştirme Programı -İYGP", bir "Finansal Yönetimi Geliştirme Programı -FYGP", bir "Yönetim Bilgi Sistemi" oluşturulmasını talep etmektedir. Proje yalnızca örgütsel yapıya değil, çalışma esaslarına da yön vermektedir. Örneğin, İYGP'nin ilkeleri anlaşmada belirlenmiştir. Program (1) uygun bir maliyetlendirme bazı belirleyecektir, (2) tarife sistemi için bir esas formüle edecektir, (3) santrallerin optimum kullanımı ve yakıt maliyetlerinin karşılanması ile ilgili önlemlerin uygulanmasını sağlayacaktır, (4) ülkedeki bütün santraller, bütün dağıtım şirketleri, genel yönetim örgütü ve iletim sistemi için ticari yapıda maliyet merkezlerinin kurulmasını sağlayacaktır.

Yönetimi geliştirmeye gösterilen ilgi, proje kredilerinde daha yoğun bir şekilde ortaya çıkmaktadır. Örneğin, 1984 yılında yukarıdakilere oranla daha mütevazı boyutlarda (7,6 milyon \$ tutarında) *Kamu İktisadi Teşebbüsleri İçin Teknik Yardım Projesi Kredisi* açılmıştır. Kredi (1) KİT'lerde yönetim bilgi sistemi kurulması, bunun için personelin eğitilmesi, (2) insangücü planlaması ve eğitim gereksinimleri konusunda bir etüd hazırlanması, (3) pazarlama ve satış süreçlerinin rasyonalizasyonu, (4) yardımcı personel ve ofis donanımı dahil olmak üzere gelişmiş prosedürlerin ortaya koyulması amacı ile verilmiştir.

¹³ TEK Yeniden Yapılanma Projesi İkrar Anlaşması (300 milyon \$), RG: 24.2.1992, 21152.

Bu tarihten on yıl sonra 1994 yılında açılan bir başka kredi daha örnek verilebilir. Bu da bir teknik yardım projesi olmakla birlikte, tutarı 100 milyon dolardır. **Özelleştirme Uygulaması Teknik Yardım ve Sosyal Güvenlik Ağı Projesi** başlığı taşıyan¹⁴ kredinin amacı, (1) Türkiye özel sektörünün daha fazla gelişmesinin kolaylaştırılması suretiyle ekonomideki etkinlik ve verimliliğin artırılması, (2) özelleştirmenin hızlandırılması ve sürdürülmesi, (3) özelleştirme sürecine işgücü intibak programları dahil sosyal güvenlik ağı önlemlerini katarak, işlerini yitiren işçiler ile aileleri üzerindeki olumsuz etkilerin azaltılmasıdır. Verilen paranın hangi amaca ne kadar harcanacağına bakılınca, sayılan üç amaç arasındaki öncelik sırası görülebilmektedir. 100 milyonun 54 milyonu özelleştirme sürecinin hızlandırılması için kullanılmaktadır. Bunun 43 milyonu promosyona, ayrıca 8,8 milyon doları "medyada süre ve yer" harcamalarına ayrılmıştır. İşgücü intibak hizmetleri ya da sosyal güvenlik ağı için ayrılan miktar ise 11 milyon dolar ile sınırlıdır.

Bu anlaşmada amaçlar arasında açıkça anılmayan, ama amaçlarla doğrudan ilişkili sayıldıkları anlaşılan üç harcama kalemi daha vardır. Bunlardan birisi, Hazine Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın (HDTM) kapasitesini güçlendirme amaçlı yönetimi geliştirme harcamalarıdır. Buna ihtiyaç vardır; çünkü anlaşma HDTM'ni özelleştirilen KİT'lerin borçlarını yönetmek, özelleştirilemeyenlerin de mali disiplinlerinin artırılmasını sağlamak ile görevlendirmektedir. İkinci harcama kalemi "Zonguldak Bölgesi" dir. Görev, "Zonguldak Bölgesi için bölgesel gelişme planının ve belirli projeler için fizibilite raporlarının hazırlanması" olarak belirlenmiştir. Üçüncü harcama kalemi ise "altyapı etüdüleri" başlığı taşımaktadır. Kastedilen "telekomünikasyon sektörünün hukuki ve düzenleyici çerçevesinin geliştirilmesi için bir etüdün hazırlanması"dır. Bu başlıkta bir de torba görev vardır: "Borçlu ile Banka'nın üzerinde mutabık kaldıkları altyapı sektörlerine özel sektörün katılımının artırılması için bir etüdün hazırlanması".

Anlaşmaların "yönetimi geliştirme kılavuzu" niteliği taşıdıklarını ortaya koyan bir başka iyi örnek, "Sağlık Projesi İkraz Anlaşması"dır.¹⁵ Projenin amacı üç maddede sayılmıştır: (1) Temel sağlık hizmetlerine ulaşılabilirliği arttırmak, (2) sağlık hizmetlerinin sunumu ve sağlık sektörünün yönetiminde etkinliği arttıracak önlemler almak, (3) Sağlık Bakanlığının teknik ve yönetim kapasitesini güçlendirmek. Bu amaçlara ulaşmak üzere proje, bir insan gücü geliştirme programı uygulanmasına ek olarak istatistiksel veri tabanı sistemi, hastahane yönetim sistemi, mali yönetim sistemi, personel sistemi...gibi unsurları kapsayan bir "yönetim sistemi kurulması"na yönelmiştir.

Örnekler, anlaşmaların neden birer "yönetimi geliştirme" kaynağı olarak görülmeleri gerektiğini yeterince ortaya koymuş olsa gerektir. Bu içerik ilgi alanının genişliği ile birleşince, anlaşmaların sıradan bir kaynak olmadığı da

¹⁴ RG: 3 Temmuz 1994, 21979, z.1-39.

¹⁵ Sağlık Projesi İkraz Anlaşması (75 milyon \$), RG: 7 Ekim 1990, 20658.

ortaya çıkmaktadır. İlgili alanı tarım, sanayi, enerji, ulaştırma gibi temel üretim ve altyapı sektörleri yönetiminden, milli eğitim ve sağlık gibi temel hizmet sektörleri yönetimine kadar uzanan bu metinler, kamu yönetimi araştırmacıları için başvuru kaynakları olarak önem kazanmaktadır.

SONUÇ

Dünya Bankası ile 1980'den bu yana imzalanan borç anlaşmaları, iktisat ya da maliye alanlarında çalışanlar kadar kadar ve belki de daha fazla kamu yönetimi alanında çalışanları ilgilendirmektedir. Kamu yöneticileri açısından anlaşmaların iki belirgin özelliği vardır: (1) Ulusal plan ve programların hedef ve stratejilerini yönlendirme özelliği, (2) Doğrudan kamu sektörü ve kamu yönetiminin örgütlenmesi, çalışma ilkeleri, istihdam biçimleri ve işlevlerini değiştirme etkisi. Anlaşmaların önemi bu niteliklerin yanı sıra, büyük oranda uygulamaya geçirilmiş olmalarından kaynaklanmaktadır. SAL ve SECAL kredilerinin dönem sonunda yapılan değerlendirmesine göre, bu kredilerde öngörülen koşullar Türkiye'de %95 oranında yaşama geçirilmiştir¹⁶.

Dünya Bankası 1988 yılından bu yana Türkiye'de açtığı temsilciliği ile zaten geniş olan etki alanını resmileştirmiştir.¹⁷ Bu kurumun konumu bellidir. Türkiye'nin ulusal çıkarlarını korumak ve kollamak için değil, dünya kapitalist sisteminin işlerliğini sağlamak için kurulduğu ve çalıştığı açıktır.¹⁸ Dünya Bankası ile Türkiye arasındaki ilişkiyi ulusal çıkarlar doğrultusunda yönetmenin yolu, bu ve benzeri örgütler ile ilişkileri "nazik konular" sınıfından çıkarmakla açılabilir. Akademik analizleri, donmuş ya da tarih-dışı kalmış kaynak dünyasından kurtularak, bütün parametrelerin ortaya koyulmasını sağlayacak malzemeler ile yapmak gerekir. Kamu yönetimi alanında çalışan araştırmacılar, "dünya ile bütünleşme" sürecine ilişkin ulusal yaklaşımın geliştirilmesine, ancak bu tür analizler yaparak katkıda bulunabileceklerdir.

Öte yandan SAL, SECAL ve proje kredileri ile sağlanan finansman, yerel kamu görevlilerinin görev aldığı proje uygulamaları için kullanılmaktadır. Bu finansmanın gerçek kaynağı kamu gelirlerinden başka bir şey değildir. Daha

¹⁶ Stephan Haggard and Robert R. Kaufman, *The Politics of Economic Adjustment-International Constraints, Distributive Conflicts, and the State*, Princeton University Press, 1992, s.136. SAL ve SECAL kredi koşullarının gerçekleşme oranı, aynı kaynaktan belirtildiğine göre Tayland'da %70, Filipinler'de %62, Kenya'da %38, Guyana'da %15 olmuştur. Verilen çizelgeye göre kredi koşulları uygulama oranının en yüksek gerçekleştiği ülke Türkiye olmuştur.

¹⁷ Bakanlar Kurulu kararı, 3 Mayıs 1988 gün ve 88/12914 sayılı karar, RG:7.6.1988, 19835.

¹⁸ Dünya Bankası'nın ilişki kurduğu ülkelerde sürekli temsilcilikler açması son yıllarda yaygınlaşmıştır. Kuruluş için yeni olan bu durum, borç veren taraflara "Dünya Bankası kimin bankasıdır?" tartışmasına özel bir dikkat göstermelerine neden olmuştur. Borç verenler, Banka temsilcilerine "clientism" tuzağına düşmelerinden endişe etmektedirler. *Clientism*, yani Banka personelinin işvereninden çok temsilci olarak bulunduğu ülkeye yaklaşması tehlike olarak görülmektedir. Bu tehlikenin bertaraf edilmesi için rotasyon ve temsilciliklerin Washington'daki bölge ofisleri ile daha yakın ve entegre şekilde çalışmalarını sağlayacak bir örgütlenme sistemi kurulması önerilmektedir. Richard E. Feinberg, a.g.k., s.21.

önemlisi geri ödemesi döviz ile ve belli bir faiz oranı eklenerek yapıldığı için maliyeti de düşük değildir. Tek tek proje amaçları ve bunların parçası oldukları şemsiye kredilerin strateji ve amaçlarının analiz edilmesi zorunludur. Aksi halde uygulayıcı yerel-ulusal mekanizmaların, işleyen süreçleri açık bir bilinç ile algılamaları çok güçtür. Proje uygulayıcılarının amaçlara nüfuz edemedikleri, üstlendikleri görevin nasıl bir bütünün parçası olduğunu göremedikleri projelerin büyük kayıplara neden olacağı açıktır. Kayıplar kimi zaman sonuçsuzluk, kimi zaman eldeki kaynağın Dünya Bankası'nın konumu ve amaçları gereği talep etmediği ulusal-yerel çıkar doğrultusunda kullanma olanaklarının değerlendirilememesi şeklinde belirmektedir.

Borç, geleceğin vergi gelirlerini bugünden kullanmaktır. Bu nedenle kamu yönetimi bilimcileri, kamu yöneticileri ile birlikte, kredilerin analizini yapmak ve bunların titiz hatta müşkülpesent gözcüleri olmak görevi ile karşı karşıyadırlar.