



1980-2000 Arası Dönemde Türk Kamu Yönetiminde Değişime Zemin Hazırlayan Faktörler

Sefa Usta

Doç. Dr., Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi İİBF,
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü
sefausta@kmu.edu.tr
<https://orcid.org/0000-0003-3846-7987>

Makale Başvuru Tarihi: 15.11.2022

Makale Yayın Tarihi : 31.12.2022

Makale Türü: Derleme

Gökhan Bilici

Öğr. Gör., Selçuk Üniversitesi Akören Ali Rıza Ercan MYO,
Finans, Bankacılık ve Sigortacılık
gokhanbilici@selcuk.edu.tr
<https://orcid.org/0000-0001-8446-1928>

Özet

Anahtar Kelimeler:

Kamu Yönetimi,
Değişim,
Yeniden Yapılanma,
Reform,
Türk Kamu Yönetimi

Kamu yönetiminde değişim ve dönüşümün temel belirleyicileri, demokratikleşme, katılım, şeffaflık, hesap verebilirlik, etkinlik, etkililik, ekonomiklik ve verimlilik ilkeleridir. Bu temel ilkeler ekseninde değişen yönetim anlayışı özelleştirme, yerelleşme ve sivilleşme ekseninde kamu yönetimi sistemini de dönüştürmüş ve geleneksel yönetim anlayışı, yeni yönetim anlayışına doğru evrilmiştir. 1970'li yılların ortasında dünyada başlayan kamu yönetiminde dönüşüm çabaları, Türk kamu yönetimini de etkilemiş 1980'li yılların başından itibaren hem ekonomik hem siyasal hem de yönetsel alanda önemli reform çabaları ortaya konulmuştur. Kamu yönetimi alanında köklü dönüşüm ise 2003 sonrası dönemde gerçekleştirilmiştir. Bu minvalden hareketle hazırlanan çalışmanın temel amacı, 1980-2000 arası dönemde Türk kamu yönetiminde değişime zemin hazırlayan faktörlerin irdelenmesidir. Bu amaç çerçevesinde çalışma kapsamında, kamu yönetiminde değişim konusu ele alınmakta, 1980 sonrası dönemde Türk kamu yönetimini yeniden yapılanma ihtiyacına sebep olan 24 Ocak Kararları, serbest piyasa ekonomisine geçiş, özelleştirme uygulamaları ve düzenleyici denetleyici kurumlar genel hatlarıyla değerlendirmeye tabi tutulmaktadır.

Factors Preparing The Ground For Change In Turkish Public Administration In The Period Between 1980-2000

Abstract

Keywords:

Public Administration,
Change,
Restructuring,
Reform,
Turkish Public
Administration

The main determinants of change and transformation in public administration are the principles of democratization, participation, transparency, accountability, efficiency, effectiveness, economy and efficiency. The understanding of management, which has changed in the axis of these basic principles, has also transformed the public administration system within the framework of privatization, localization and demilitarization, and the traditional management approach has evolved into a new management approach. The transformation efforts in public administration, which started in the world in the mid-1970s, also affected the Turkish public administration. The radical transformation in the field of public administration was realized in the post-2003 period. The main purpose of the study, which was prepared in this way, is to examine the factors that paved the way for change in Turkish public administration in the period between 1980-2000. For this purpose, within the scope of this study, the subject of change in public administration is discussed, the 24 January Decisions, which caused the need to restructure the Turkish public administration in the post-1980 period, the transition to a free market economy, privatization practices and regulatory supervisory institutions are evaluated in general terms.

GİRİŞ

Türkiye Cumhuriyeti Osmanlı'dan katı merkeziyetçi bir bürokratik yapı devralmıştır. Bu bürokratik yapı Cumhuriyetin ilk yıllarından, günümüze kadar süregelmiştir. Merkeziyetçi yapı, bürokrasinin hantallaşması, kamu hizmetlerinin verimsizleşmesi gibi birçok sorunu beraberinde getirmiştir. Bürokratik yapının genişlemesinin bir başka sebebi de Türkiye'nin I. Dünya savaşının etkilerini yok etmek amacıyla devletçi bir ekonomi modelini benimsemesidir. 1970'li yıllarda dünyada vuku bulan petrol krizi diğer ülkeleri etkilediği gibi Türkiye'yi de etkilemiştir. Devletin küçültülmesi ve devletin ekonomiden elini çekmesi anlayışı, Türkiye'ye 1980 sonrasında yansımış ve 24 Ocak kararlarıyla birlikte serbest piyasa ekonomisine geçiş sağlanmış ve devletin küçültülmesinin ilk adımları atılmıştır.

1980 sonrası dönem Türk kamu yönetimi için dönüm noktası olarak kabul edilebilir. Bu dönemde, verimsiz işleyen KİT'lerin özelleştirilme çabaları ile başlayan özelleştirme girişimleri, düzenleyici ve denetleyici üst kurulların oluşturulması, devleti düzenleyen, denetleyen ve hakem devlet konumuna getirmeye başlatmıştır. Ayrıca, 1980'lerin sonunda kamu yönetimi için ilk kapsamlı araştırma projesi KAYA Projesi hazırlanmıştır. 1990'lardan sonra, yönetim, hesap verebilirlik, etkinlik, verimlilik gibi kavramlar kamu yönetimi için kullanılmaya başlanmış, 2003 yılından sonra ise, kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi amacıyla bir dizi reformlara girilmiştir. Bu reformlar hantallaşan, verimsizleşen ve etkinsizleşen Türk kamu yönetiminin sorunlarına çare bulmak amacıyla hazırlanmıştır.

Bu çalışmada, öncelikle 1980 öncesi dönemde dünyada ve Türkiye'de meydana gelen gelişmelerin Türk kamu yönetimine etkileri ele alınmakta ve Türk kamu yönetiminde yeniden yapılanma ihtiyacına sebep olan faktörler incelenmektedir. Daha sonra, 24 Ocak Kararları, serbest piyasa ekonomisine geçiş, özelleştirme uygulamaları ve düzenleyici denetleyici kurumlar genel hatlarıyla değerlendirilmektedir. Çalışma sonuç kısmı ile nihayetlendirilmektedir.

KAMU YÖNETİMİNDE MEYDANA GELEN DEĞİŞİM VE DÖNÜŞÜMLER

Devletin asli görevi ve modern görevi olmak üzere iki tür görevi vardır. Asli görevi, dış ve iç güvenliği sağlamaktır. Bu noktada İbn-i Haldun'da devletin iki temel özelliğinden bahsetmektedir. Bunlar, yasakçı ve hâkim özellikleridir. Haldun'a göre; devletin yasakçı özelliği toplumu kargaşa, çekişme ve dışarıdan gelecek tehlikelere karşı korumak, hâkim özelliği ise toplum içinde adaleti sağlamaktır. Devletin bir de modern görevi vardır. Modern görevi, toplumun ortak ihtiyaçlarını karşılamak, mal ve hizmet üretiminde bulunmaktır. Bunlarla birlikte, günümüzde devlet, ekonomik faaliyetleri düzenlemek ve gelir bölüşümünü sağlamak gibi görevleri de üstlenmiştir. Devletin, vergi toplamak, adalet, iç ve dış güvenlik gibi klasik fonksiyonları, tarım, sanayi gibi belli sektörlerle destek vermesi gibi kaynakları harekete geçirici fonksiyonu ile yaşlılar, öğrenciler, yoksullar gibi ihtiyaç sahibi insanlara yaptığı sosyal yardımlar devletin sosyal fonksiyonudur (Eryılmaz, 2019: 23-30).

Devlet, I. Dünya savaşından sonra Keynesyen politika uygulayarak, sosyal refah devleti anlayışına geçmiştir. Asli görevi olan adalet, iç ve dış güvenlik gibi işlevlerinin dışında, ekonomiye müdahale etmeye başlamış bu da devletin sırtındaki yükün daha da artmasına sebep olmuştur. Bunların sonucunda kamu yönetiminde verimsizlik, hantallık, kırtasiyecilik ve yolsuzluk gibi kavramlar tartışılmaya başlanmıştır (Eryılmaz, 2007a: 527).

1970'li yıllarda ortaya çıkan petrol krizi sonrasında, Keynezyen yaklaşım ve klasik refah devleti anlayışı terk edilmeye başlanmış ve ekonomi teorisinde liberal yaklaşım güç kazanmıştır. Liberal yaklaşım, devletin ekonomideki rolünün sınırlandırılmasını ve bu şekilde ekonomik refah ve bireylerin özgürlüğünün korunabileceğini savunmaktadır. 1980'li yılları müteakiben globalleşme sürecinde devletin görevi farklılaşmaya başlamış ve özelleştirme, sivilleşme ve yerelleşme gibi eğilimler ön plana çıkarılmıştır. Özel teşebbüsün daha verimli üretim faaliyetinde olduğu sektörlerden kamu sektörüne ait kuruluşlar elini çekmekte ve buraları özel sektör kuruluşlarına bırakmaktadır. Devlet kontrolü, düzenleyici ve denetleyici kurullar vasıtasıyla gerçekleştirmek istemektedir. Bunlarla birlikte, kamunun sunmakta olduğu birtakım hizmetler sivil toplum kuruluşlarına aktarılmakta, merkezileşme düşüncesinden, adem-i merkezileşme anlayışına geçiş yaşanmaktadır (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 21-22, 27).

1970'li yıllarda vuku bulan petrol krizi, refah devleti düşüncesinin ve Keynesyen ekonomi politikalarının yeniden gözden geçirilmesini gündeme getirmiş ve finansal krizin atlatılmasında idari reform düşüncesi terk edilmeye başlanmış ve yerine yeni yönetim anlayışı gündeme gelmiştir. Yeni yönetim düşüncesi, ABD ve

İngiltere’de filizlenirken, farklı ülkelerde de uygulama alanı bularak reform düzenlemelerinde kendisini göstermiştir. Eryılmaz (2004: 241) reformların gelişiminin üç aşamadan geçtiğini ifade etmektedir:

- *İlk aşama (1979–1985):* “Kamuda yasal-yapısal serbestleşme, kamu mal ve hizmetlerindeki sübvansiyonların kaldırılması ve tasarruf politikalarını içermektedir”
- *İkinci aşama (1985 sonrası):* “Kamu yönetimin etkinliği ve verimliliğinin artırılmasına yönelik, devletin elindeki kamu iktisadi girişimlerin özelleştirilmesini içermektedir”
- *Üçüncü aşama (1990 sonrası):* “Kamu hizmetlerinde kalite, vatandaş odaklılık, yönetim, hesap verebilirlik ve hesap sorabilirlik, açıklık ve şeffaflık, performansa dayalı yönetim gibi ilke ve değerleri içermektedir”

Dünyada meydana gelen bu değişim ve dönüşüm hareketi Türk kamu yönetimini de etkilemiştir.

1980-2000 ARASI DÖNEMDE TÜRK KAMU YÖNETİMİ’Nİ DEĞİŞİME HAZIRLAYAN ETMENLER

Türk Kamu Yönetiminde değişimi hazırlayan etmenler iç ve dış etmenlerden oluşmaktadır. Dış çevredeki etmenler şu şekilde özetlenebilir (Eryılmaz, 2003: 11):

- Ekonomi ve siyaset teorisindeki değişimler,
- Küreselleşme süreci ile özel sektör ve piyasa ekonomisinin gelişimi, dış ticarete serbestleşmeye gidilmesi ve özelleştirme uygulamaları,
- IMF, Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşların etkileri,
- Avrupa Birliği’ne uyum süreci ve bu doğrultuda, hukuk devleti, demokratikleşme ve temel haklar konularındaki gelişmelerin önem kazanması,
- Sivil toplumun ve birey özgürlüklerinin öneminin artması,
- Yönetim teorisi ve uygulamasındaki değişimler,
- Gelişmiş ülkelerdeki başarılı reform uygulamaları (ABD, İngiltere, Avustralya vd.)
- Kamu sektörü üzerindeki eleştiriler,
- Sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçiş ve bilgi teknolojisinde meydana gelen değişim ve gelişmeler

İç çevredeki etmenler ise şu şekilde özetlenebilir (Eryılmaz, 2004: 243-244):

- “Demokratikleşme ve yerelleşme,
- Yönetim yapısının hantallaşması, hizmetlerde verimsizlik ve etkinsizlik,
- Vizyonunu ve misyonunu kaybetmiş bürokratik yönetim anlayışı,
- İnsan kaynakları yönetiminde yozlaşma,
- Artan yolsuzluklar ve kötü yönetim uygulamaları,
- Kamu yönetimi-vatandaş ilişkilerinde güven krizi,
- Özel sektör ve sivil toplum alanındaki gelişmeler,
- Mevcut yönetim zihniyetinin toplumsal talepleri karşılayamamasıdır.”

İngiltere, ABD ve Fransa’da başlayan daha sonra Yeni Zelanda, İsveç, Kanada gibi ülkelere yansıyan kamu yönetimin yapı ve işleyişiyle ilgili köklü reform çalışmalarının yansımaları Türkiye’de 1980 sonrası dönemde etkisini göstermeye başlamıştır. Bu bağlamda, yukarıda da ifade edildiği gibi dünyada kamu yönetimi alanında üç dönemde kendisini gösteren gelişmeler, ülkemizi de etkilemiş ve üç ayrı dalga olarak öne çıkmıştır. Ekonominin önündeki engeller, 24 Ocak Kararlarıyla kaldırılarak serbest piyasa ekonomisine geçilmiştir. 24 Ocak Kararlarıyla birlikte 1980’li yıllarda büyük ölçüde ekonomi alanında engeller kaldırılmış ve serbest piyasa ekonomisine geçilmiştir. Özelleştirme ilkeleriyle, devlet idaresinin “etkinliği ve

verimliliği”nin çoğaltılması arzulanmıştır. Düzenleyici ve denetleyici kurulların oluşturulmasıyla devletin “hakem” işlevini yürütmesi beklenmiştir (Eryılmaz, 2007b: 44).

Serbest Piyasa Ekonomisine Geçiş ve 24 Ocak 1980 Kararları

1930’lu yılların devletçi ekonomi anlayışı, ithal ikameci politikanın geleceğinin sinyallerini vermiştir. 1963 yılından itibaren kalkınma planlarıyla birlikte ithal ikameci birikim modeli uygulanmaya başlamıştır. Ne var ki, 1974 petrol krizi bütün dünyaya tesir ettiği gibi ülkemizi de etkilemiştir. Bu dönemde, büyüme hızı düşmeye başlamış, yatırımlar durmuş, fiyatlar genel seviyesi yükselmeye başlamış, ödemeler dengesi açıkları büyümüş ve ithalat için gereken döviz üretilenmemiştir. İthal ikamesine dayalı ekonomi modeli sürdürülemez hale gelmiş ve bu doğrultuda toplumsal ilişkiler bozulmaya başlamıştır. Bu doğrultuda, bunalımı aşmak için uluslararası kuruluşların gözetiminde sermaye birikim modelini değiştirip, ekonomiye istikrar kazandırmak amacıyla bir dizi kararlar alınması kararlaştırılmıştır (Aydın, 2007: 303-311).

24 Ocak 1980’de Turgut Özal yeni bir ekonomik istikrar programı hazırlayarak kamuoyuna açıklamıştır (Erdoğan, 2003: 231). 1980’de yaşanan ekonomik krizi aşmak için uygulanan 24 Ocak kararları, ekonomik düzenin piyasa şartlarına uygun dönüştürülmesini esas almıştır. 24 Ocak 1980’de alınan ekonomik istikrar tedbirleri, piyasada yapısal serbestleşmeyi, dış ticarete liberalleşmeyi, devletin ekonomideki rolünü daraltmayı ve minimal devlet anlayışını hayata geçirmeyi amaçlamıştır (Eryılmaz, 2007b: 44).

Akıncı (1999: 154-155)’ya göre “24 Ocak 1980 Kararları’nın ekonomi sektöründeki yansımaları gerçekten de çok yönlü olmuştur. Ekonominin serbest piyasa ilkeleri içinde çalışmasını öngören, bunun için de başta döviz kuru ve faiz oranları olmak üzere, her türlü fiyatın gerçekçi düzeyde oluşmasına imkan tanımayı ön plana alan, devletin piyasaya en az müdahalesini savunan bir felsefe, bireylerin yararını da düşünerek bir takım kurumsal güvenceler getirmek zorunda kalmıştır.”

Ekonominin serbestleştirilmesi yönünde alınan köklü kararlar, dikkatlerin kamu sektörünün üzerine çevrilmesine yol açmıştır. Bu bağlamda, dışa açık, rekabetçi bir ekonomik yapıya ve anlayışa geçiş çerçevesinde, Türkiye’de ilk reform çalışmaları, kamu tekelleri ve sübvansiyonların kaldırılması, tasarruf önlemleri gibi politikalar izlenmiştir. Bu politikalarla kamu mali yönetimindeki krizi hafifletmek ve piyasa ekonomisine işlerlik kazandırmak amaçlanmıştır. Bu dönemde ayrıca, özel sektör gelişmiş, ülkemizin ekonomisi, dünya ekonomisine eklemlenmeye başlamış ve sivil toplum, siyasal iktidar karşısında güçlenmiştir. Bu doğrultuda Türk kamu yönetimindeki bürokratik yapı da kırılmaya başlamıştır (Eryılmaz, 2007a: 541).

Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları

Özelleştirme; devletin kurumlarınca monopol olarak ve ekseriyetle üretim maliyetinden daha düşük değerle yürütülen faaliyetlerin özel teşebbüslerce icra edilmesini ifade etmektedir (Eryılmaz, 2007c: 150). Piyasanın serbestleşmesi, girişimciliğe yapılan vurgu, devletin küçültülmesi ve özellikle ekonomik alanda sınırlandırılması özelleştirme anlayışını gündeme getirmiştir (Bozlağan, 2003: 290).

Özelleştirmenin siyasal, ekonomik ve sosyal amaçları; kamu yönetiminin asıl görevine dönmesini sağlayıp, devletin ekonomideki faaliyetini sınırlandırmak, iş görenlerin ve vatandaşların hak sahibi olmalarını sağlayıp, ana malın tabana açılmasına olanak sunmak, sendikaların kamu kesimi üzerindeki baskılarını azaltmak, halkın katılımını sağlamlaştırmak, verimliliği yükseltmek, devletin borçlanmasını düşürmek, gelir dağılımını iyileştirmek, serbest piyasayı canlandırmak ve özel girişimciliğin gelişmesini isteklendirmektir. Özelleştirme ayrıca, girişimcilerin yeteneklerini açığa çıkarmalarına, vergileri artırmadan hizmetlerin iyileştirilmesine ve sermaye piyasasının desteklenmesine yardımcı olur (Kutlu, 2004: 181; Bozlağan, 2003: 279-282; Eryılmaz, 2007c: 151).

Sosyal, siyasal ve ekonomik amaçları olan özelleştirme uygulamalarını gerçekleştirirken dikkat edilmesi gereken bazı ilkeler vardır. Bunlar; açıklık, özelleştirme gelirlerinin genel bütçenin gelir hanesine yazılmaması, stratejik kurumların yerli girişimcilere satılması ve altın hisse uygulamasıdır (Kutlu, 2006: 213). Özelleştirme yaklaşımı, liberal yaklaşımın ve yeni liberal devlet modelinin bir gereğidir. Bu yüzden özelleştirme bir “amaç” değil “araç” niteliği görmektedir. Bozlağan (2003: 297-298) özelleştirme yaklaşımının kamu yönetimine etkisini üç noktada özetlemektedir:

- “Hukuksal altyapı eksikliğinin ortaya çıkarılması ve bunu önlemeye yönelik çalışmalarda bulunulması; Örneğin, anayasalardaki devletçiliğe yönelik hükümlerin yumuşatılması, devlet tekeli sağlayıcı ve özel sektörü kısıtlayıcı hükümlerin kaldırılması,”
- “Kamu kurumlarının yapı ve işlevlerinin sorgulanmaya başlanması; Birçok kamu kurumu, kendi konumunu gözden geçirme, amaç ve hedeflerini yeniden tanımlama çabaları içine girmiştir. Bazı kamu kurumları da özelleştirmeyi kendilerine bir tehdit olarak algılayıp, kendi varlıklarının gerekliliğini (zorunluluğunu) göstermeye çalışmışlardır.”
- “Kamu kurumları çağdaş yönetim tekniklerini benimseme çabası içine girmişler ve bunun sonucu olarak misyon ve vizyon belirlemeyi kendilerine ilke edinmişlerdir. Çoğu kamu kurumunda toplam kalite yönetimi gibi çağdaş yönetim tekniklerinin uygulanmaya başlaması bu dönemin ürünleridir.”

Özelleştirme kavramı, ilkeleri, amaçları ve kamu yönetimi ile ilişkisinden bahsettikten sonra özelleştirme uygulamalarının dünyada ve Türkiye’de gelişimini kısaca incelememiz, konunun bütünlüğü açısından önem arz etmektedir.

Özelleştirme, kamu yönetimi reformları içerisinde önemli ayaklardan birisini oluşturmaktadır. Özelleştirmeye gidilmesinin en önemli sebebi kamunun faaliyet alanının daraltılmasıdır (Kutlu, 2004: 174). Özelleştirme hareketi önce KİT’lerin tasfiyesi ile Batıda karma ekonomiler içerisinde başlamış, özelleştirme uygulamaları daha sonra sosyalist ekonomilere sahip ülkelere de sıçramıştır (Akalin, 1994: 23). Bu bağlamda, ilk olarak ABD’de Reagan ve İngiltere’de Thatcher dönemlerinde özelleştirme uygulamaları gündeme gelmiş daha sonra diğer ülkelere yayılmıştır (Kutlu, 2004: 174). Yeni sağ akımlar tarafından savunulan özelleştirme politikaları daha sonra yeni sol akımlar tarafından da uygulanmaya başlanmıştır. Daha önceden özelleştirme karşıtı olan partiler iktidara geldikten sonra özelleştirme uygulamalarında bulunmuşlardır. Örneğin, Avustralya ve Yeni Zelanda’daki sol görüşlü işçi partileri büyük ölçekli özelleştirme uygulamalarına imza atmışlardır. Hatta komünist rejimler olarak nitelendirilebileceğimiz, Küba, telefon sisteminin bir kısmını, Çin ise çeşitli altyapı işlerini özel sektöre devretmişlerdir (Bozlağan, 2003: 294-295).

Dünyada bu gelişmeler meydana gelirken, Türkiye’de bu gelişmelerden ve değişimlerden etkilenmiştir. 24 Ocak 1980 kararlarından sonra serbest piyasa ekonomisine geçilmiştir. Bu Türk yönetim sistemi için de bir dönüm noktası olmuştur. Artık devlet ekonomiden elini çekecek, üretimi özel sektöre bırakacak ve hakem devlet rolüne soyunacaktı. Bu bağlamda 1983 yılında Turgut Özal Hükümeti’nin iş başına gelmesiyle özelleştirme uygulamalarında girişimler başlamış ve minimal devlet anlayışı benimsenmeye çalışılmıştır. Türkiye’de özelleştirme uygulamalarının gerekçeleri şu şekilde sıralanabilir (Eryılmaz, 2007c: 158):

- Dünyada piyasa ekonomisine dönüş eğilimleri,
- Özelleştirme konusundaki İngiliz Hükümetinin başarılı uygulamaları, Özal Hükümetini cesaretlendirmiştir.
- Özal hükümetinin ekonomi politikasının özelleştirmeye ağırlık veren nitelikte olması,
- IMF, Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşların önerdiği istikrar politikaları
- Yabancı sermayeyi ülkeye çekme düşüncesi,
- Kamu iktisadi teşebbüslerinin yıllardır biriken sorunların çözüme kavuşturulmamış olması,

Bir iktisat politikası aracı olan özelleştirme; kamuya ait olan işletmelerin özel teşebbüse devredilmesi düşüncesi aslında 1980 öncesi dönemde de uygulanmaya çalışılmış, fakat özelleştirme kavramı sadece planlarda kalmış ve uygulamaya dönüştürülebilmiştir (Aydın, 2007: 316-317). Türkiye’de ilk özelleştirme uygulamaları, 1984–1985 yıllarında henüz faaliyete geçememiş tesislerin özel sektöre aktarılmasıyla başlamıştır (Bozlağan, 2003: 295). 1985 yılında başlayıp 1986 yılında bitirilen, Morgan Guaranty Trust tarafından hazırlanan rapor, özelleştirilebilecek kurumları belirlemeyi ve bu konuda yapılması gerekenleri tespit etmeyi amaçlamıştı. Türkiye’de özelleştirme konusunda görev o dönemde DPT’ye verilmiştir. Ayrıca, Dünya Bankası’nın desteği ve “Morgan Guaranty,” “Türkiye Sinai Yatırım ve Kredi Bankası,” “Yatırım Finansman A.Ş.” ve “Price Waterhouse” birlikteliğiyle bir komisyon oluşturulmuş ve bir master planı hazırlanmıştır. Bu planda, özelleştirme programlarının hedefleri, özelleştirme genel ve özel faaliyetleri, KİT’lerin iyileştirilmesi ve yeniden yapılandırılmasının gerekliliği vurgulanmıştır. Özelleştirme konusunda

en önemli adım 1994 yılında çıkarılan Özelleştirme Yasasıyla gerçekleşmiştir. Bu yasayla birlikte şu önemli adımlar atılmıştır (Kutlu, 2004: 188-189; Kutlu, 2006: 225):

- Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Özelleştirme Yüksek Kurulu, Özelleştirme Fonu kurulmuştur.
- KİT'ler yanında diğer kamu örgütlerinin özelleştirilmesine fırsat oluşturan düzenlemeler yapılmıştır.
- Özelleştirme gelirlerinin genel bütçeye gelir olarak kaydedilmemesi kararı alınmıştır.
- Stratejik kuruluşlarda imtiyazlı hisse bulundurulması yoluna gidileceği kararı alınmıştır.

1984 ve 1985 yıllarında kamuya ait yatırımların bir kısmının özel sektöre devrinden sonra, 1986 yılıyla birlikte kamuya ait ve kamu iştiraki olan kuruluşlardaki kamu payları özelleştirme kapsamına alınmıştır. Bu çerçevede 164 kuruluşta hisse senedi, varlık satış/devir işlemi yapılmış ve bu kuruluşlardan 147'sinin kamu payı kalmamıştır (Bozlağan, 2003: 295). ÇİTOSAN, SEK, Yem Sanayi, TESTAŞ gibi kuruluşlar özelleştirilmiştir. 1998 yılında KÖYTEKS Yatırım Holding A.Ş. Sümer Holdingle birleştirilerek tasfiye edilmiştir. Daha sonra KARDEMİR'in özelleştirilmesiyle ilk kez yöre halkına ve çalışanlara bedelsiz devir yoluyla "gider tasarrufuna" gidilmiştir. 1998 yılında İş Bankası ve 2000 yılında TÜPRAŞ'ta kamu hisselerinin halka arzı yoluna gidilmiş ve sermayenin tabana yayılması yolunda önemli bir adım atılmıştır. Sümerbank, Etibank, Anadolu Bankası ve Denizbank'ın özelleştirilmesiyle, kamunun bankacılık sektöründeki payı azaltılmaya çalışılmıştır. Ayrıca 2000 yılında POAŞ'ın %51 oranındaki hissesi, blok satış yöntemiyle özelleştirilmiştir. 2003 yılından sonra da TUMOSAN, ERDEMİR, PETKİM, SEKA gibi kuruluşlarda özelleştirmelere gidilmiştir (Kutlu, 2004: 191; Kutlu, 2006: 227).

Türkiye'de Düzenleyici ve Denetleyici Üst Kurulların Oluşturulması

Küreselleşme süreciyle devletin değişen rolü, özellikle ekonomi alanında dikkat çekmektedir. Çoğu ülkede devletin ekonomik hayattaki rolü dönüşmüştür. Devletin rolü artık mal ve hizmet üretmek değil, piyasaları denetlemek ve düzenlemek olmuştur (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 26). Bağımsız idari otoriteler (düzenleyici ve denetleyici kuruluşlar) kamu yönetimi ve vatandaş arasındaki anlaşmazlıkların giderilmesinde, mali ve ekonomik serbest piyasanın düzenlenmesinde, bireysel hak ve özgürlüklerin korunmasında (RTÜK'de olduğu gibi) faaliyet göstermektedir (Akıncı, 1999: 143-153; Gözübüyük ve Tan, 1998: 289).

Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların gelişimi eskilere götürülse de (ilk örneği, 19. yy.da ABD'de kurulan Federal Ticaret Komisyonu'dur) bugünkü anlamıyla bu regülasyon kuruluşları 1970'li yıllarda Anglo Sakson ülkelerinde ortaya çıkmaya başlamıştır (Sezen, 2003: 29). İngiltere'de "Telekomünikasyon Kurulu," "Elektrik Düzenleme Kurulu," Fransa'da ise, "Borsa İşlemleri Komisyonu," "İdari Belgelere Ulaşma Komisyonu" ve "Rekabet Konseyi" regülasyon amacıyla kurulmuş düzenleyici kurullardır (Al, 2002: 209).

Dünyadaki bu gelişmeler Türkiye'yi yakından etkilemiştir. Türkiye'de 24 Ocak kararlarıyla birlikte serbest piyasa ekonomisine geçilmiş ve devlet ekonomiden elini çekmeye başlamıştır. Bu doğrultuda devlet mal ve hizmet üretmek yerine, mal ve hizmetin üretildiği piyasayı düzenleme ve denetleme işlevi görmeye başlamıştır.

Düzenleyici ve denetleyici devletin enstrümanları düzenleyici ve denetleyici kurullar olmuştur. Türkiye'de bu kurullar 1980'li yıllarda ortaya çıkmıştır. Türkiye'de batılı anlamda faaliyet gösteren regülasyon kuruluşları ise 2000'li yıllara rastlamaktadır (Al, 2002: 209). Bu bağlamda ülkemizde ilk düzenleyici kuruluş 1981 yılında kurulan "Sermaye Piyasası Kurulu"dur. 1994 yılında "Radyo Televizyon Üst Kurulu" ve "Rekabet Kurumu", 1999 yılında "Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu," 2000 yılında "Telekomünikasyon Kurumu" ve 2001 yılında "Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu ve Şeker Kurumu" kurulmuştur. 2002 yılında ise "Tütün ve Alkollü İçkiler Düzenleme Kurumu (TAPDK)" ve "Kamu İhale Kurumu" faaliyete geçmiştir. Daha sonrasında, 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile TAPDK ve Şeker Kurumu kapatılmıştır. Telekomünikasyon Kurumu ise Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu ismini alarak dönüşmüştür. 2011 yılında "Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu", 2016 yılında "Kişisel Verileri Koruma Kurumu" ve son olarak 2018 yılında "Nükleer Düzenleme Kurumu" faaliyete geçmiştir. Piyasa ekonomisiyle birlikte ortaya çıkan üst kurullar, hizmet yönünden yerinden yönetim ilkesine göre örgütlenmiş kamu kurumları olarak kabul edilebilir. Diğer yandan, tüzel kişiliğe sahip olmaları ve hükümetle olan ilişkileri nedeniyle "ilgili/ilişkili kuruluş" olarak da kabul edilebilir. Türk kamu yönetiminde düzenleyici ve denetleyici kurullar mali ve idari özerkliğe sahiplerdir. Üst kurullara dayalı bir yapının oluşturulmasındaki amaç; siyasetin alanını daraltmak ve bu alanları tekno-bürokratlara bırakmaktır.

Bu kurulların yetkili oldukları konularda serbest kararlar vermeleriyle, siyasi iktidarın popülist politikalarını engellemek ve piyasanın işleyişine rasyonellik kazandırmak amaçlanmaktadır (Eryılmaz, 2004: 162-164; Gözler ve Kaplan, 2019: 103).

SONUÇ

1970’li yıllarda petrol krizi ile başlayan kamu yönetiminde değişim, geleneksel kamu yönetimi anlayışının yerini yeni kamu işletmeciliği anlayışına bırakmasına yol açmıştır. Özel sektör yönetim tekniklerinin kamuda kullanılması, yetki devri, sonuç ve rekabet odaklı yönetim anlayışı kamu yönetimi anlayışını dönüştürmeye başlamıştır. Amerika’da Ronald Reagan, İngiltere’de Margaret Thatcher ile başlayan bu süreç Türkiye’de ise Turgut Özal ile devam etmiş ve 24 Ocak Kararları ile ekonomik alanda dönüşüm yaşanmıştır.

Ekonomik dönüşüm beraberinde siyasal dönüşümü de getirmiştir. Serbest piyasa ekonomisine geçiş ile devlet görece de olsa piyasadan elini çekme ve hakem yolunda önemli adımlar atmıştır. Özelleştirme uygulamaları ile başlayan bu süreç, deregülasyon politikaları ile devam etmiş, düzenleyici ve denetleyici kurulların hayata geçirilmesi ile minimalist ve hakem devlet anlayışı ön plana çıkmaya başlamıştır.

Hem dünyadaki gelişmeler hem de Türkiye’deki değişimler, Türk Kamu Yönetimi sisteminde dönüşüme zemin hazırlamıştır. 1980 sonrası dönemde kamu yönetimi sisteminde meydana gelen değişimler ve gelişmelerin de etkisiyle birlikte özellikle 2000 sonrası dönemde Avrupa Birliği’ne uyum sürecinde gerçekleştirilen hukuk ve yönetim alanlarında önemli reformlar gerçekleştirilmiştir.

2003 sonrası dönemde kamu yönetimi alanında meydana gelen yeniden yapılanma çalışmaları ile geleneksel kamu yönetimi düşüncesi yerini yeni kamu işletmeciliği düşüncesine devretmiştir. Bu dönemde, kamu yönetiminde şeffaflık, hesap verebilirlik, demokratikleşme ve katılım ilkeleri egemen kılınmaya çalışılmıştır. Yukarıda da zikredildiği üzere küreselleşmenin de etkisiyle meydana gelen değişimin temel yapı taşları özelleştirme, yerelleşme, sivilleşme ve özerk kuruluşların (üst kurulların) ön plana çıkmasıdır.

Sonuçta, 1980’li yıllarda başlayan ve 2003 sonrası dönemde hız kazanan kamu yönetimi reformlarının başarısı için vatandaşların yönetim sürecine daha çok katılımının sağlanması önem arz etmektedir. Bu doğrultuda sivil topluma ve sivil toplum kuruluşlarına da çok iş düşmektedir. Sivil toplum güçlenirse, yönetimin hesap verme sorumluluğunu da etkileyecek, kamu yönetiminin halk tarafından denetlenmesi daha kolay gerçekleşecektir. Böylece, katılımcı, şeffaf ve hesap verebilir yönetim anlayışı daha geniş bir zemine yayılacaktır.

KAYNAKÇA

- Akalın, G. (1994), “Yerel Yönetimlerin İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 3(6) 15-27.
- Akıncı, M. (1999) *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*, Beta Yayınevi, 1. Baskı, İstanbul.
- Al, H. (2002), *Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi*, Bilim Adamı Yayınları.
- Aydın, M. K. (2007), “Türkiye Ekonomisinin Dönüşümü: “İthal İkamecilik’ten “Dışa Açık” Birikim Modeline Savruluş”, Davut Dursun, Burhanettin Duran ve Hamza Al (Ed.) *Dönüşüm Sürecindeki Türkiye-Aktörler, Alanlar, Sorunlar*, Alfa Yayınevi, 1. Basım, İstanbul,
- Bozlağan, R. (2003), “Kamu Yönetimi Paradigmasında Değişim ve Özelleştirme Yaklaşımı” Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür (Ed.), *Çağdaş Kamu Yönetimi I*, Nobel Yayınevi, Ankara.
- Dinçer, Ö. ve Yılmaz C. (2003) *Değişimin Yönetimi ve Yönetimde Değişim*, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma-I, Ankara.
- Erdoğan, M. (2003), *Türkiye’de Anayasalar ve Siyaset*, Liberte Yayınları, 4. Baskı, Ankara.
- Eryılmaz, B. (2003), “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Perspektifi ve Stratejisi”, *İdarecinin Sesi Dergisi*, 15(100) 25-42.
- Eryılmaz, B. (2004), *Bürokrasi ve Siyaset Bürokratik Devletten Etkin Yönetime*, Alfa Yayınevi, 2. Baskı, İstanbul.

- Eryılmaz, B. (2007a) “Değişen Kamu Yönetimi Anlayışı ve Bürokrasi”, Davut Dursun, Burhanettin Duran ve Hamza Al (Ed.), Dönüşüm Sürecindeki Türkiye, Aktörler, Alanlar ve Sorunlar, Alfa Yayınevi, 1. Basım, İstanbul.
- Eryılmaz, B. (2007b), “Bürokrasi Merkezli Değil, Vatandaş Merkezli Bir Yapılanma”, Çerçeve Dergisi, 15(44) 44-48.
- Eryılmaz, B. (2007c), Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması, Birleşik Yayıncılık, İstanbul.
- Eryılmaz, B. (2019), Kamu Yönetimi, Umuttepe Yayınları, Kocaeli.
- Gözler K. ve Kaplan G. (2019). Kısa İdare Hukuku, Ekin Kitabevi, 13. Baskı, Bursa.
- Gözübüyük Ş. ve Tan T. (1998), İdare Hukuku, C:1, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Kutlu, Ö. (2004), Gelişmiş Ülkeler ve Kamu Reformu ve Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi, Nobel Yayınevi, Ankara.
- Kutlu, Ö. (2006), Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi, Çizgi Kitabevi, Konya.
- Sezen, S. (2003), Türk Kamu Yönetiminde Kurullar, TODAİE Yayınları, 1. Baskı, Ankara.