

# Uluslararası Kuruluşların Türk Kamu Yönetiminde Yönetsel Dönüşüme Etkileri\*

*Melehat KUTUN*

*Doktora öğrencisi  
Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü  
Siyaset ve Sosyal Bilimler Anabilim Dalı*

*Özet: Sermaye birikiminin sürekliliğinin sağlanması ihtiyacından hareket eden yeniden yapılanma politikaları, dünya ekonomisini yönlendiren uluslararası kuruluşların öngördüğü düzenlemelerde somutluk kazanmaktadır. Çalışmada 1980'lerden buyana ekonomik, siyasal ve yönetsel dönüşümün araçları olarak işlev gören IMF 'ekonomik istikrar politikaları', DB 'yapısal uyum programı', DTÖ kapsamında 'kamu hizmetlerinin ticarileşmesi'ni amaçlayan GATS ve OECD 'düzenleyici reformları'nın yaslandığı temel politikalar yönetsel dönüşüm bağlamında irdelenmeye çalışılacaktır. Dolayısıyla çalışma, devlet-piyasa ilişkilerinin yeniden düzenlenmesi noktasında uluslararası kuruluşların izledikleri yeni-liberal politikalar ve bunların yönetsel dönüşümdeki etkilerine dikkat çekmeyi amaçlamaktadır. Söz konusu dönüşüm, ekonomik alt yapıya ilişkin düzenlemelerden ayrı düşünülmemeyeceğinden ekonomik, siyasal ve yönetsel alanlar bütünsel olarak ele alınıp bir değerlendirmeye varılmaya çalışılacaktır.*

*Anahtar Kelimeler: Sermaye birikimi, uluslararası kuruluşlar, kamu yönetimi, yapısal dönüşüm, Türkiye.*

*Affect of the International Institutions on the Administrative Transformation in Turkish Public Administration*

*Abstract: The restructuring policies which aim to obtain continuity of the capital accumulation are obtained by the regulations which are stipulated by the international institutions that manage the world economy. Since 1980s, the IMF's 'economic stability policies', the World Bank's 'structural consistency programs', World Trade Organization's GATS, which aims to commercialize the public services, and OECD's 'fundamental policies on regulatory reforms' have been accepted as the functions of the economical, political and administrative transformation. They will be discussed in this study. Thus, the study aims to stress the neo-liberal policies and their effect to the administrative transformation of the international institutions in the meaning of the regulations of the public-market relations. Since the transformation cannot be thought separated from the regulations on economic structure, economical, political, and administrative fields will be evaluated as a whole.*

*Keywords: Capital accumulation, international institutions, public administration, structural transformation, Turkey.*

---

\* 21-22 Ekim 2005 tarihlerinde düzenlenen "Türkiye'nin Toplumsal Siyasal ve Ekonomik Dönüşümü: Eleştirel Yaklaşımlar" Konferansı'nda (ODTÜ, İİBF) sunulmuş çalışmanın gözden geçirilmiş biçimidir.

## Giriş

1980'lerde ekonomik yapı başta olmak üzere siyasal ve yönetsel yapıda başlayan dönüşüm, dünya genelinde mali piyasaların ve sermaye hareketlerinin serbestleşmesi temelinde ve yeni liberal yaklaşımın bütün dünyaya yayılmasını sağlayacak biçimde ilerlemektedir. Bu sürecin temel politikası devletin işlevlerinin sermayenin çıkarlarına uyumlu olacak biçimde dönüşmesi biçiminde ifade edilebilir. Bu politika ise sermaye birikiminin genişlemesini ve yeniden üretimini, sermayenin iktisadi gücünün yürütme organıyla olan bağlantılarını ve yürütmenin yasama üzerindeki egemenliğini gerçekleştirecek düzenlemelerin içeriği hakkında net bilgiler sunmaktadır. Dolayısıyla bu politikadan hareketle uygulamaya konulan düzenlemeler, özellikle Türkiye gibi kapitalist toplumsal formasyonu izleyen ülkelerde ekonomik yapıdaki dönüşüme bağlı olarak, yönetsel ve siyasal yapılarda da kapsamlı değişikliklere neden olmuştur.

Yeni-liberal politikaların uygulanmasıyla kamu yönetiminde ortaya çıkan dönüşüm ise dünya ekonomisini yönlendiren uluslararası kuruluşların yönlendirdiği yapısal reform politikaları ile gerçekleşmektedir. 1980 sonrasında Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası (DB) tarafından yürütülen reformlar, 1990'lardan sonra Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) ve ağırlıklı olarak da Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Teşkilatı (OECD) tarafından yürütülmektedir. Söz konusu kuruluşların tümü aynı hedefe yönelmiş olup, kamu yönetiminin dönüşümünde farklı alanları düzenlemeye koyuldukları gözlenmektedir. Düzenlemenin temelinde ise serbest piyasa ilişkilerinin devlet tarafından yaratılması, sermaye hareketliğinin önündeki engellerin kaldırılması ve kamu sektörünü de bu sürece uyarlayacak mekanizmaların oluşturulması bulunmaktadır.

### IMF Etkisi: İstikrar Politikaları

Az gelişmiş ülkelerin 1970'lerin sonlarından itibaren dünya pazarlarından kolay borçlanabilmeleri, kalkınma projelerinin finansmanı için hızla borç stoklarını yükseltmelerine neden olmuştur. Faiz hadlerinin yükselmesi, dünya ticaretinin daralması ve mal fiyatlarındaki düşme, az gelişmiş ülkeleri tam bir dış borç açmazına sürüklemiştir. 'Kalkınma projelerini' gerçekleştirmek ve borçlarını ödeyebilmek için yeniden borçlanan ülkeler, bu projeleri gerçekleştiremedikleri gibi, sürekli dışarıya net kaynak transferi yapmak zorunda kaldıklarından borç stokları sürekli artmıştır (Şayan, 1994: 176). Dolayısıyla yeniden yapılanma süreci içinde özellikle az gelişmiş ülkeler, büyük olumsuzluklar yaşamış ve dış borç sorunu olanlar kalkınma konusunda ciddi engellerle

karşılaşmışlardır. 1980'lerde az gelişmiş ülkelerde uygulanan IMF istikrar politikaları, ulusal ekonomileri IMF tarafından sağlanan kredilerin geri ödenmesine ve mali sermayenin rahat dolaşımını sağlayacak hale getirilmesine yönlendirmiştir. Bunu gerçekleştirecek reformların yapılması ise zorunlu kılınmıştır (Özdek, 1999: 29).

Türkiye'nin IMF ile ilişkileri ise 11 Mart 1947'de IMF'nin kurulmasından 1 yıl sonra Türkiye'nin üye olmasıyla başlamıştır. 1979 yılında\* IMF ile yapılan stand-by anlaşması sonucunda Türkiye serbest piyasa mekanizmasına işlerlik kazandıracak politikaları uygulamaya başlamış ve IMF'nin ortaya koyduğu yapısal düzenleme koşullarını kabul etmiştir. 24 Ocak Kararları'nın uygulandığı 1980-1988 yıllarını kapsayan dönem ise ticari liberalizasyonun ve mal ve hizmet ticaretindeki serbestleşmenin yerleştirilmeye çalışıldığı dönemdir. Bu politikalar ile ithal ikamesine dayalı kalkınma stratejisinin yerine, ulusal ekonomide birikim ve kaynakların dağılımında belirleyici olanın, piyasada oluşan fiyatlar olduğu ve dünya ekonomisi ile bütünleşmenin mal ve hizmet ticaretini arttırmaya yönelik devlet desteği ile sürdürülen ihracata dayalı kalkınma stratejisinin izlenmesi ile gerçekleşeceği öne sürülmüştür (OECD, 2003: 33). 1989 sonrası süreç ise 'Türk Parası'nın Kıymetini Koruma Kanunu'na ilişkin 32 sayılı kararname ile sermaye hareketlerinin serbest dolaşımının önündeki engellerin kaldırılmasını sağlayan düzenlemeleri içermektedir.

IMF'in az gelişmiş ülkelerle birlikte Türkiye'ye verdiği kredilerin 'koşulluluk' (*conditionality*) kriterleri, IMF programlarının en önemli özelliklerinden birisini oluşturmaktadır. 'Koşulluluk' mekanizması, IMF kaynaklarının hükümet niyet mektuplarında taahhüt edilen politikaların izlenmesi koşuluyla dilimler halinde serbest bırakılmasını içermektedir (IMF Niyet Mektubu, www.tcmb.gov.tr, 1999). Bu bağlamda IMF üyesi olarak Türkiye'nin kurumdan kredi alma koşulu, kamu reformlarının gerçekleştirilmesine bağlıdır (IMF Niyet Mektubu, www.tcmb.gov.tr, 1999, 2002). Bu koşullar arasında KİT'lerdeki atıl istihdamın azaltılması, toplam kamu sektöründe ve KİT'lerin 'yönetişim'ine ilişkin yeni düzenlemelerde şeffaflık talepleri yer almaktadır (IMF Niyet Mektubu, www.tcmb.gov.tr, 2003). Başka bir anlatımla, IMF verdiği krediler karşılığında, ulusal ekonomi politikalarının yerine, kendisinin öngördüğü politikaların izlenmesini, ödemeler dengesinde istikrarın sağlanmasını ve serbest piyasa mekanizmasının kurumsallaştırılmasını talep etmektedir (Ener-Demircan Sivarekli, 2004: 89-90). Bu çerçevede yapısal politikaların değerlendirildiği 'program gözden geçirmeleri' ise koşulluluk politikalarının araçlarını oluşturmaktadır.

'Koşulluluk' mekanizması, IMF ve Türkiye arasında yapılacak düzenlemenin biçimsel sürecini olduğu kadar, bu düzenlemelerdeki politikaların niteliğini de belirlemektedir (Karahana, 2002: 132). Örneğin

IV. Beş Yıllık Kalkınma Planının 'Sanayileşmeyi Hızlandırma, Ara Malları Sanayilerindeki Yatırımları Tamamlama'" stratejisi IMF ve DB tarafından döviz kıtlığını arttıracakı gerekçesiyle reddedilmiş ve bunun yerine 'dışa açık büyüme modeli' öngörülmüştür. Buna bağlı olarak, yeni-liberal 'ticaret politikası' tercih edildiğinde 1980'ler boyunca borç ertelemesi, finansman kolaylığı ve yapısal uyum kredileri için daha önce reddedilen kredinin yaklaşık altı katı oranında kaynak sağlanmıştır (Ekzen, 2001: 119-121).

Türkiye'nin IMF ile ilişkileri, 1990'ların sonundan itibaren piyasa mekanizmasının güçlü olmasını öngören 'Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı' kapsamında alınan önlemlerle devam etmektedir (www.hazine.gov.tr, 2005). Bu bağlamda Aralık 2001 istikrar programı, kamu sektörü temel fazlasını yüksek tutmak için sıkı maliye politikası, sıkı para ve döviz kuru politikası, kamu finansmanının kuvvetlendirilmesi, kamu harcamalarındaki israfın azaltılmasını içeren tarım ve sosyal güvenlik reformlarını, kamu mali yönetiminde şeffaflığı, vergi politikasında ve yönetiminde reformu, AB'ye uyumlu gümrük düzenlemelerini ve devletin ekonomideki ağırlığının azaltılmasına ilişkin kapsamlı özelleştirme programını öngörmektedir (Yay, 174-188). Bu politikaların IMF'nin 'koşulluluk' mekanizması gereği olduğu niyet mektupları incelendiğinde ortaya çıkmaktadır. Şöyle ki, 20 Kasım 2001 tarihli niyet mektubu;

"...siyaset ile ekonomik kurumların idaresinin daha fazla birbirinden ayrılması ve şeffaflığın artırılması ilkelerini öne çıkaran ve daha rekabetçi bir ekonomik yapının temellerini atan önemli yapısal reformların..." (IMF Niyet Mektubu, www.tcmb.gov.tr, 2001)

yapılmasını öngörmektedir. 18 Ocak 2002 tarihli niyet mektubu, devletin ekonomide yoğun bir şekilde yer almasını yapısal bir sorun olarak değerlendirmekte ve özel sektörün rolünün, kamu kaynaklarının etkinliğinin ve mali raporların şeffaflığının piyasa mekanizması ile sağlanacağını belirtmektedir. Bunun yanı sıra iyi yönetişimin sağlanmasının, yerli yabancı yatırımların teşvik edilmesinin ve kamu hizmetlerinin etkinliğinin artırılmasının reforma tabi tutulması gerektiği üzerinde durularak, ülkenin güvende olmasının piyasanın güvende olmasıyla sağlanacağı vurgulanmaktadır. 18 Ocak 2002 tarihli Niyet Mektubu'nda da belirtildiği gibi;

"..kamu sektörü reformu, kamu kaynaklarının idaresinin ve etkinliğinin kalıcı bir şekilde artırılmasını amaçlamaktadır. Bu alanda odaklanılacak konular, kamu hizmetinin reforma tabi tutulması, kamu mali hesaplarının birleştirilmesine devam edilmesi ve mali raporlamaların ve şeffaflığın geliştirilmesi..." gerekmektedir (IMF Niyet Mektubu, www.tcmb.gov.tr, 2002).

15 Temmuz 2003 tarihli niyet mektubu ise kamu hizmetlerinin verimli, şeffaf ve katılımcı bir biçimde gerçekleştirilmesi için daha uygun bir yasal ve kurumsal ortamın yaratılmasını öngörmektedir. Bunun için de kamu yönetimi reformuna ilişkin yasal düzenlemelerin hazırlanması gerektiği ifade edilmektedir.

"KİT yönetişiminin iyileştirilmesine ilişkin strateji tamamlanmıştır. Söz konusu strateji, performans hedefleri oluşturulmasını, yönetimin hesap verilebilirliğin ve etkinliğinin artırılmasını ve dış denetçiler tarafından performans ve mali denetim yapılmasına imkan verilmesini içermektedir..." (IMF Niyet Mektubu, [www.tcmb.gov.tr](http://www.tcmb.gov.tr), 2002).

Bu stratejiyle uyumlu yasal değişikliklerin, son yıllarda kamu yönetiminde ortaya çıkan hızlı yapısal düzenlemelerle tamamlanması öngörülmektedir. 2 Nisan 2004 tarihli niyet mektubunda ekonomik reform gündeminin derinleştirileceği, KİT'lerde atıl istihdamı sınırlamaya yönelik taahhüde bağlı kalınacağı, kamu sektörü hesaplarının ve şeffaflığının daha da artırılacağı belirtilmesi yine kamu yönetimine ilişkin bir dizi yasal değişikliği ifade etmektedir.

"...kamu yönetiminde merkezi idarenin yetkilerinin bir kısmının yerel yönetimlere devredilmesi dahil kamu yönetimi kurallarını belirleyen, merkezi idare ile yerel yönetimlerin sorumluluklarını açıkça belirten ve Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ile uyumlu, Kamu Yönetimi Temel Kanunu'nun kısa süre içinde TBMM'den geçmesi beklenmektedir..." (IMF Niyet Mektubu, [www.tcmb.gov.tr](http://www.tcmb.gov.tr), 2004).

15 Temmuz 2004 tarihli niyet mektubu, kamu maliyesi performansında kalıcı iyileşmeyi sağlamak için yapısal reform programına devam edileceğini, KİT yönetişiminin iyileştirilmesine ilişkin stratejinin tamamlandığını ve kamu sektörü personel sisteminin güçlendirildiğini belirtmektedir (IMF Niyet Mektubu, [www.tcmb.gov.tr](http://www.tcmb.gov.tr), 2004).

İzlendiği gibi IMF istikrar politikaları, küreselleşme sürecinde ekonomik büyümenin ve etkin rekabet edebilmenin, sadece piyasa mekanizması ile gerçekleşeceği savunusundan hareket etmekte ve kamu yönetiminin bu mekanizma ile uyumlu olacak biçimde düzenlenmesini öngörmektedir. Buna göre devlet, piyasaların doğal işleyişini sağlamalı bu işleyişe katkı yapıcı önlemleri almalı ve buna ilişkin politikaları uygulamalıdır.

### Dünya Bankası Etkisi: Yapısal Uyum Politikaları

Yeni-liberal politikalar dünya ekonomisi ile bütünleşme söylemi ile sağlık, eğitim ve sosyal altyapı gibi hizmetlerin diğer hizmetlerden ayrı tutulmadan serbest piyasa mekanizmasına göre yapılmasını

içermektedir. 24 Ocak Kararları ile başlayan süreç, her alanda ekonomik serbestleşmeyi öngörerek yapısal uyum reformları aracılığıyla dünya ile bütünleşmenin sağlanacağı savunusundan hareket etmektedir (Sönmez, 1996: 485). Türkiye'nin kredi bulmakta zorlandığı 1980 öncesi dönemin ardından uygulamaya konulan 24 Ocak Kararları ile, DB'nın uygulamak istediği politikalar için uygun ortam hazırlanmıştır. Ekonomik yapıda küresel etkilerin bir sonucu olan bu politikalar, beraberinde birçok üst yapısal değişikliği getirmiştir. Bu aynı zamanda kamu yönetiminde 'idari reform'dan, 'yapısal uyum'a geçiş sürecinin de başlangıcıdır.

'Yapısal uyum'a geçiş Türkiye'de 12 Eylül rejimi, IMF stand-by düzenlemeleri ve DB'nın 'yapısal uyum kredileri' ile 24 Ocak Kararları kapsamında başlayan ekonomik nitelikli politikalarla yürümektedir (Güler, 1996: 39). Yapısal uyum politikalarının yoğun olarak uygulandığı yılları kapsayan 1980-1986 döneminden sonra DB, ihracatın teşvik edilmesi, ticaret dengesinin sürekliliğinin sağlanması, iç talebin azaltılması ve dış ticaretin serbestleştirilmesinin yanı sıra, sektörel uyum politikalarına yönelmiştir. Bu kapsamda mali sektör başta olmak üzere, tarım, enerji, sağlık ve eğitim gibi sektörler izlemeye alınmıştır (Güler, 1996: 79).

DB yapısal uyum sürecini, hukuksal olarak uluslararası kredi anlaşmaları aracılığıyla yürütmektedir. Anlaşmaların bir bölümü doğrudan hükümetler ile yapılan borç anlaşmaları ve Banka'nın bir kamu kurumu ile yaptığı anlaşmalar şeklinde uygulanmaya başlamakta ve Bakanlar Kurulu'nca onaylanmaktadır. Anlaşma metninde kredinin kullanımı ile ilgili örgütlenmenin nasıl olacağı, hangi düzenlemelerin yapılacağı, nelere öncelik verileceği yer almaktadır. Ayrıca, verilen kredi ile alınacak malların listesi, borcun verilme nedeni olan projenin tanımı, geri ödeme planı anlaşma metninde belirtilmektedir.

İzlendiği gibi, DB'nın verdiği krediler, IMF stand-by anlaşmalarında olduğu gibi, çeşitli koşullara dayanmaktadır. IMF'nin koşulluluk mekanizması gibi, DB da kredi verme konusunda, siyasal değişimi koşul olarak öne sürmektedir. Yani, DB borç verdiği ülkelerden piyasa ekonomisine işlerlik kazandıracak biçimde, reform yapmalarını talep etmektedir (Zabçı, 2003: 229). DB ile yapılan kredi anlaşmaları, ekonomi politikalarından başlayarak, toplumsal bölüşüm ilişkilerine, kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesine kadar çeşitli alanları kapsamaktadır. Verilen krediler, kredi alan ülkenin tercihleri yönünde değil, kapitalist toplumsal formasyonun gereklerine göre kullanılmaktadır. Örneğin, 1992'de Çukurova Kentsel Gelişim Projesi içinde yer alan belediyeler su, kanalizasyon ve katı atık alt yapı yatırımları için kredi istemiş, DB yerel yönetim finansmanında sorunların düzeltilmesi gerektiğini, yoksa kredinin verilmeyeceğini söylemiştir. Bu

durum, bir anda Türkiye'nin yerel yönetim maliyesinde kapsamlı bir reformu gündeme getirmiştir (Güler, 1996: 83-84).

Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasına 1979 Stand-by anlaşması ve DB ile imzalanan, 1984 yılına kadar süren 5 ayrı Yapısal Uyum Kredisi (Structural Adjustment Loan (SAL)) ile başlanmıştır. Bu anlaşmalar, kısaca KİT'lerin tasfiyesi, enerji sektöründe özelleştirme, mali sermayenin küresel ilişkilerini düzenleyecek şekilde para ve sermaye piyasalarının kurulması ve işletilmesi, tarım sektöründe gübre, tohum, ilaç, makine gibi girdilerde devlet tekelinin kırılması v.b. şeklindedir. 1985'den sonra ise enerjiden, eğitime çeşitli sektörleri düzenlemeye yönelik Sektörel Uyarılama Kredileri (Sectoral Adjustment Loan (SECAL)) gündeme gelmiştir. Bunların yanı sıra sadece belirli bir konu için, plan, program nitelikli proje kredileri öngörülmüştür.

Kalkınmanın sağlanması için verildiği söylenen bu krediler (SAL, SECAL, proje kredileri), öncelikle ithalat koşuluna bağlanmıştır. SAL'ların hepsi, kamu kesiminin küçültülmesi, ülke pazarının dışa açılması, ödemeler dengesi ve bütçe açıklarını gidermek için kamu yatırımlarının daraltılması ve ihracatın arttırılmasını koşul koymuştur. SECAL'ler, mali sektörün iyileştirilmesi, verimliliğin arttırılması, sermaye ve para piyasaları ile bankacılık ve eğitim sektörüne ilişkin düzenlemeler üzerinde yoğunlaşmıştır. Proje kredileri ise genellikle doğrudan bir sektör içinde özel bir konuya ilişkin kredilerdir. 1984'de KİT'ler için, yönetimi geliştirme amacını taşıyan "Teknik Yardım Projesi" bu kapsamdadır (Güler, 1996: 95).

2000'li yıllara gelindiğinde DB devlet reformunu düzenlemeye yönelmiş, bu amaçla Türkiye'ye açılan en yüksek tutarlı kredi olma özelliğini taşıyan 2002 tarihli 'Program Amaçlı Mali ve Kamu Yönetimi Uyarılama Kredisi'ni açmıştır. Kredinin önemli bir oranı, merkezi yönetim, hukuk, adalet, kamu yönetimi konularında yapılacak reformlara ayrılmıştır. İkinci kredinin bir kısmının kullanılmasının ardından, kredinin kalan kısmı için kamu yönetiminin örgütlenmesine ilişkin düzenlemeler ile kamu personel rejimi reformuna ilişkin çalışmaların başlatılması koşulu konulmuştur (Güler, 2003: 5).

Anlaşılmaktadır ki DB, doğrudan devletler ve devlet politikaları üzerinde yoğunlaşmış bulunmaktadır. Bu eğilim etrafında 1980'lerde "minimal-devlet" ile devletin ekonomideki işlevi sınırlandırılırken, 1980 sonrasında Banka'nın araştırma ve yayınları piyasanın işleyişinden ziyade devletin işlevi üzerinde durmaya başlamıştır. Başka bir ifadeyle serbest piyasaya mekanizmasına işlerlik sağlamak devletin önemli bir işlevi olarak belirtilmiştir. Banka'ya göre gelişmenin sağlanması için devlet ve piyasanın işbirliği içinde bulunması ve devletin hataları düzeltme işlevini üstlenmesi gerekmektedir (World Bank, 1997: 25).

Bütün bunlar, devletin ekonomik ve sosyal işlevlerinin dönüşmesinin yanı sıra kamu hizmetleri ve sosyal güvenlik hedeflerinin azaltılması anlamına gelmektedir. Ancak, kamu yönetiminin zayıflıklarının gerekçe gösterilerek uygulamaya konulan yapısal uyum politikaları, bu sorunları çözmekten çok, uluslararası sermayenin ihtiyaçlarına cevap verecek biçimde düzenlenmiştir. Dolayısıyla, sermayenin doğası gereği küresel davrandığı, devletin ise hem ulusal hem ulus ötesinde ikili bir işleve sahip olması nedeniyle sermayenin ihtiyacına yönelik davrandığı izlenmektedir.

### Dünya Ticaret Örgütü Etkisi (DTÖ): GATS ve Kamu Hizmetlerinin Ticarileşmesi

Türkiye'nin GATS'la olan ilişkisi, 1950-1951 yılındaki "Uruguay Görüşmeleri"ne dayanmaktadır. 12 Mayıs 1988 Bakanlar Kurulu kararıyla GATS anlaşması, Türkiye'de uygulanmaya başlanmış ve Resmi Gazetede 30 Temmuz 1988 tarih ve 88-3447 sayılı karar olarak yayımlanmıştır. DTÖ kuruluş antlaşması da, 25 Şubat 1995 tarih ve 22213 Mükerrer Resmi Gazetede 3 Şubat 1995 tarih ve 95-3525 sayılı Bakanlar Kurulu kararı olarak yayımlanmıştır. GATS'la ilişkiler, her üye devletin Hazine Müsteşarlığı tarafından takip edilmektedir. Türkiye'de bu görev, Hazine Müsteşarlığı'nın Banka ve Kambiyo Genel Müdürlüğü'nce yerine getirilmektedir. Bu müdürlüğün altında Dış İlişkiler Dairesi'ne bağlı Anlaşmalar Şubesi, GATS'ın hükümlerini yerine getirmek için taahhüt listesinde yer alan sektörle ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının meslek örgütlerinin bilgilendirilmesi, hizmetlerle ilgili sektörel taahhüt listelerinin hazırlanması ve taahhüt listesinde yer alan sektörlerle ilgili ikili görüşmelerin organizasyonu görevini üstlenmiş bulunmaktadır. Merkezi Cenevre'de bulunan DTÖ sekretaryası ile iletişim, Dışişleri Bakanlığı, Dış Ticaret Müsteşarlığı ve Hazine Müsteşarlığı'ndan temsilcilerin bulunduğu DTÖ Türkiye Daimi Temsilciliği aracılığıyla sağlanmakta ve uygulamada özel sektör görüşlerine öncelik verilmektedir (Güzelsarı, 2003: 125-126).

GATS hükümleri içerisinde yer alan hizmetlerin dokunulamaz ve stoklanamaz özellikte oluşu, uluslararası ticarete göre uluslararası yatırımlar şeklinde yönlendirilmesini olanaklı kılmaktadır. Buna bağlı olarak, doğrudan yatırımlar şeklinde gerçekleştirilen hizmet ihracatının gelişmiş ülkelerce gelişmekte olan ülkelerdeki hizmet sektörüne yatırım yapabilmeleri sağlanmaktadır. Bunun gerçekleşme olasılığı ise hizmet ticaretinin serbestleşmesi ile mümkün olmaktadır (Güzelsarı, 2003: 119).



GATS'a göre, bir hizmetin uluslararası sermayeye açılmamasının tek engeli, kamu gücü (kamusal otoriteler-devlet) tarafından yerine getirilen bir hizmetin ticari nitelik taşımaması ve hizmet yerine getirilirken rekabetçi ortamın oluşmamasıdır. Bir hizmet alanında ticaret ve rekabet şartlarından biri geçerli olduğunda bu alan GATS kapsamında sayılacaktır (GATS Anlaşma Metni, www.antimaiorg, 2005). Nitekim, tümüyle kamu faaliyeti olmayan, kamunun yanında piyasa tarafından da üretilen tüm hizmetler ticari hizmet kapsamında sayılmaktadır. Buna göre eğitim, sağlık, ulaşım, haberleşme gibi sosyal hizmetlerin önemli sayılabilecek büyük bir bölümü, kamusal hizmet olmaktan çıkıp, ticari hizmet kapsamında değerlendirilmekte ve buna göre düzenlenmesi öngörülmektedir.

Kamu hizmetlerinin alanı bakımından GATS açısından iki konu önem taşımaktadır. Bunlardan ilki, kamu hizmeti alanlarında özel kişilerin faaliyette bulunmasına ilişkin olup, diğeri kamu hizmeti alanı için gerekli olan mal ve hizmetin piyasadan karşılanabilmesine ilişkindir. İlk özellik, kamusal hizmet üretimine yönelik alanlarda özel sektörün de faaliyette bulunması için ayrıcalık tanınmasını içerirken diğeri devletin kamu hizmeti üretimine ilişkin gerekli mal ve hizmetleri kamu ihaleleri yoluyla piyasadan satın alabilmesini içermektedir (Karahanoğulları, 2002: 34, www.antimaiorg, 2005).

GATS düzenlemelerine ilişkin bir başka özellik ise tüm hizmet sektörlerinin serbest piyasa mekanizmasına tabi olması ve yerli ya da yabancı hizmet ticareti yapan bütün firmaların eşit kabul edilmesidir. Dolayısıyla bir ülkede yerli sermayeye tanınan tüm ayrıcalıklar, yabancı sermaye için de geçerli olmaktadır. DTÖ eski Başkanı Renato Ruggiero'nun da belirttiği gibi (Yılmaz, 2004, www.antimaiorg, 2005);

"GATS ile, daha önce ticaret politikası içinde tanımlamadığınız alanları bile piyasa ekonomisine açabiliyorsunuz ve yerli hizmet şirketlerine tanıdığınız ayrıcalıkların aynısını ya da daha fazlasını yabancı şirketlere de tanıyorsunuz. Korkarım şu anda ne hükümetler neyin altına imza attığının ne de şirketler neler kazandıklarının farkında değiller".

Herhangi bir ülkenin çıkarı olduğunu düşündüğü bir başka ülkeye tanıdığı ticari ayrıcalıkların tümünü GATS üyesi diğer ülkelere de tanımak zorunda oluşu, GATS düzenlemelerinin bir diğer özelliğini oluşturmaktadır. Başka bir GATS düzenlemesine göre, şeffaflık ilkesi gereğince ülkelerin ulusal mevzuatlarına ilişkin değişimlerden, çıkarılan yasalardan ve alınan tüm kararlardan haberdar olunmak istenmektedir. Böylece uluslararası sermayenin dolaşımına engel tüm düzenlemelerin anında tespit edilmesi ve uygulamadan kaldırılması sağlanmış olacaktır (GATS Anlaşma Metni www.antimaiorg, 2005,). Nitekim, DB'nin

öngördüğü yeni kamu yönetimi modeli olarak sunulan yönetim modelinin şeffaflık ilkesi, kamu kurumlarının karar alma süreçlerinin de 'ilgililere açık hale' getirilmesini ve alınan kararların hızlı ve açık bir şekilde duyurulmasını içermektedir. Başka bir anlatımla, hizmet ticaretinin serbestleşmesini amaçlamakta ve kamu hizmetlerinin de piyasa mekanizmasının işleyişine bırakılmasını kolaylaştırmaktadır (Güler, 2005: 46). Şeffaflık ilkesinin uygulama biçimi ise anlaşmayla ilgili, anlaşmanın işleyişini etkileyen bütün önlemlerin, hemen ya da en geç yürürlüğe girdiği tarihte, üye ülkelerde yayımlanmasını içermektedir. Buna bağlı olarak şeffaflıkla ilgili temel yükümlülükler, kanun, düzenleme ve bunlarla ilgili değişikliklerin zamanında ve hızlı yayınlanması, bilgilendirmenin sağlanması ve araştırma noktalarının belirlenmesi şeklinde ortaya çıkmaktadır.

GATS anlaşmasını imzalayan bir ülke, aynı zamanda hangi hizmet sektörlerini serbestleştireceğini de listelemektedir. DTÖ üyesi Türkiye, GATS sektörel sınıflandırmasında belirtilen hizmetlerin yaklaşık yarısına taahhüt vermiş bulunmaktadır. Bu listeye göre, mesleki hizmetler, haberleşme, müteahhitlik, mühendislik ve mimarlık, eğitim, çevre, mali sektör, sağlık, turizm, ulaştırma hizmetleri ve bunlara ilişkin diğer hizmetler GATS kapsamında bulunmaktadır. Türkiye'nin taahhütte bulunduğu hizmet sektörleri şöyledir (GATS ve Türkiye, www.antimai.org, 2005):

- ♦ *Mesleki Hizmetler:* a-Uzmanlık gerektiren hizmetler; b-Bilgisayar ve ilgili hizmetler; c-Diğer mesleki hizmetler.
- ♦ *Haberleşme Hizmetleri:* a-Posta hizmetleri; b-Kurye hizmetleri; c-Telekomünikasyon hizmetleri.
- ♦ *Müteahhitlik ve İlgili Mühendislik-Mimarlık Hizmetleri*
- ♦ *Eğitim Hizmetleri:* a-İlk, orta ve diğer öğretim hizmetleri; b-Yüksek öğretim hizmetleri.
- ♦ *Çevre Hizmetleri:* a-Kanalizasyon hizmetleri; b-Çöplerin kaldırılması hizmetleri; c-Sağlık-Çevre ve benzeri hizmetler.
- ♦ *Mali Hizmetler:* a-Sigortacılık ve sigortacılık ile ilgili hizmetler b-Bankacılık ve diğer mali hizmetler.
- ♦ *Sağlık İle İlgili ve Sosyal Hizmetler:* Hastane ve bakım hizmetleri.
- ♦ *Turizm ve Seyahat İle İlgili Hizmetler:* a-Oteller ve lokantalar; b-Seyahat acenteleri ve tur operatörü hizmetleri.
- ♦ *Ulaştırma Hizmetleri:* a-Deniz taşımacılığı hizmetleri; b-Hava taşımacılığı hizmetleri; c-Demiryolu taşımacılığı hizmetleri; d-Kara taşımacılığı hizmetleri.

GATS'ın 1. maddesinin '3.' bendinde hizmet tanımı, kamu gücünün kullanımına ve uygulanmasına dönük hizmet grupları dışında kalan, bütün alan ve sektörlerdeki hizmetleri kapsamaktadır. Kamu gücünün kullanılmasında ve uygulamasında sunulan hizmetin anlamı ise ticari amaç dışında ve bir ya da birden fazla hizmet sunucusuyla rekabet etmeksizin sunulan hizmet biçimlerini ifade etmektedir (GATS Anlaşma Metni, www.antimaiorg, 2005; Karahanoğulları, 2002: 32-33; Güzelsarı, 2003: 122). Bu tanıma göre ilk anda kamu hizmetleri, GATS kapsamının dışında tutuluyor gibi görünse de asıl olarak bütün kamu hizmetleri GATS hükümleri dışına çıkarılmamakta, sadece kamu gücü aracılığıyla gerçekleştirilen hizmetler ve devletin tekel olarak faaliyet gösterdiği hizmet üretimleri kapsam dışı tutulmaktadır. Dolayısıyla, kamu hizmetlerinin büyük bir alanının GATS hükümlerine tabi olduğu sonucu ortaya çıkmaktadır (Güler, 2002: 40-41). Tümüyle kamusal bir hizmet şeklinde yerine getirilmeyen ya da kısmen piyasaya açılmış tüm hizmetler ticari özellik taşıdıkları gerekçesiyle GATS kapsamına alınabilmektedir. Bu da, devletin asli görevleri olarak kabul edilen (güvenlik vb.) hizmetlerin dışında kalan eğitim, sağlık, ulaştırma gibi hem kamu, hem de özel sektörün yer aldığı hizmet alanlarının hepsinin GATS'a dâhil edildiği anlamına gelmektedir. Örneğin Telekom'un özelleştirilmesi, sağlık, eğitim, su ve çöp hizmetlerinde özelleştirilmelere ilişkin çalışmalar, Kamu İhalelerinin sermayeye açılmasına ilişkin düzenlemeler, Enerji Piyasası Yasası'nın kabul edilerek enerji, üretim, dağıtım ve iletiminin serbest piyasa devredilmesi gibi birçok düzenleme serbestleşmenin önündeki engellerin kaldırılmasını içermekte olup GATS hükümlerinin uygulama biçimlerini ortaya koymaktadır.

GATS anlaşmasına ilişkin dikkatlerin çekilmesi gereken bir diğer konu, anlaşmayı imzalayan ülkelerin anlaşmanın genel hükümlerine göre verdikleri taahhütlerden geri dönmelerinin söz konusu olmaması ve anlaşmanın belli aralıklarla yeniden düzenlenmesini kabul etmiş olmalarıdır. Bundan da serbest piyasa mekanizmasına dahil edilmemiş hizmetlerin süreç içinde dahil edilmesi amaçlanmaktadır. Bu ilkeler sonucunda, eğitim, sağlık gibi en hayati kamu hizmetlerini GATS'a dahil eden ülkeler, bu taahhütlerinden vazgeçme hakkını kaybetmiş bulunmakta ve belli kamu hizmetlerini belli tarihe kadar korumayı başarmış ülkelerin de bu korumayı uzun yıllar sürdürmesinin önüne geçilmiş olmaktadır. Bu ilkeler kapsamında sektör bazında alınan önlemler de ancak on yıl süre ile korunabilecektir (Yılmaz, 2004).

Süreç, ekonomik kararların sermaye lehine alınmasını öngörmekte ve küresel davranan sermayenin tüm ülkelerde kendi kuralları ile genişlemesini ve faaliyette bulunmasını istemektedir. Buna göre uluslararası sermaye, her ülkede ve her alanda mal ve hizmet üretiminde bulunabilmektedir. Buna ilişkin getirilen tek sınırlama daha

önce de ifade edildiği gibi, bir hizmetin ticari nitelikte olmaması ve kamu gücü tarafından gerçekleştirilirken de rekabetçi ortamın oluşmamasıdır. Bu da, sadece yönetsel ve teknik nitelikli bazı hizmetlerin kamu alanı kapsamında kalmasını ifade etmektedir. Bunun dışında kalan diğer tüm hizmetler ise sermayenin denetimine girmiş bulunmaktadır.

### OECD Etkisi: Düzenleyici Reformlar

OECD'nin 'Düzenleyici Reform Programı'nda 'düzenleme' kavramı, Türkiye'de stratejik sektörlerde ve alanlarda oluşturulan, 'üst kurullar' ya da 'düzenleyici kurullar' olarak anılan yeni bağımsız kamu kurumlarının yaptıkları düzenlemelerle ilişkilendirilebilir. Bilindiği gibi düzenleyici reformlar, 'düzenleyici devlet' modelini gündeme getirmekte ve bundan da geleneksel düzenlemeler yapan devlet yerine, küreselleşme sürecine işlerlik kazandıracak hızlı, etkin, esnek ve değişime uyumlu devlet tipi anlaşılmaktadır.

OECD, PUMA adını taşıyan organı aracılığıyla 1990'lardan sonra devletin yeniden yapılandırılmasına diğer uluslararası kuruluşlarla paralellik oluşturacak biçimde 'düzenleme-regülasyon reformu' ile katılmıştır. Düzenleme, devletin karar alma alanını daraltmakta ve toplumun yönetimini üstlenen kamu gücünün, özel sektöre ve sermayeye devredilmesini içeren düzenlemeleri kapsamaktadır. Bu da, rekabetçi piyasada kural koyma gücü olarak ifade edilmektedir (Bayramoğlu, 2003a: 146).

'Kuralsızlaştırma-deregülasyon' ise herhangi bir alanda devletin müdahale yetkilerinin ortadan kaldırılmasına ilişkin düzenlemeleri kapsamaktadır. Örneğin, devletin tekelinde olan Posta Telgraf Telefon (PTT) hizmetine, özel sektörün katılabilmesi için PTT hizmetinin özel sektör tarafından da gerçekleştirilebileceğine ilişkin düzenlemeler bu kapsamdadır. Aynı şekilde, gübre-tohum ticaretinin özel sektöre yapılabilmesi, yine bu alandaki düzenlemelerle ilgilidir. Söz konusu düzenlemeler sonucunda, PTT hizmetine ilişkin Ulaştırma Bakanlığı'na ait olan yetki özel sektörün de katıldığı bir üst-kurula devredilmiş bulunmaktadır. Bunun adı düzenleme (regülasyon) olup, düzenlemenin bir alanda yapılması da kuralsızlaştırma olarak ifade edilmektedir (Güler, 2005: 36-37).

PUMA'nın belli başlı işlevleri kısaca, kamu personelinin yönetimi, düzenleme, bütçeleme ve mali yönetim gibi kamu sektörlerinde hükümetlerin nasıl çalıştıklarını izlemek, bu alanlarda hükümetlerin etkin ve etkili olmalarını sağlayacak yöntemleri belirlemek ve yönetim konusunda hükümetleri teşvik etmek şeklindedir (Bayramoğlu, 2003b: 44). PUMA'nın işlevleri OECD'nin kamu yönetiminin üzerinde durduğu ve

geliştirilmesini istediği konulara ilişkindir. Başlangıçta kamu işletmeciliği, yeni kamu işletmeciliği kavramlarıyla ifade edilen olgular üzerinde dururken, sonrasında devleti sadece yönetişimin bir parçası olarak gören kamu yönetişimi anlayışı üzerinde durmaya başlamıştır. 1997 yılından sonra da 'Düzenleyici Reform Raporu' ile 'daha küçük devlet', 'devlet dışı' yönetim modellerinin geliştirilmesini, kamu-özel işbirliğinin ve gruplar arasındaki ilişkilerin geliştirilmesini teşvik etme eğiliminde olduğu izlenmektedir (Bayramoğlu, 2003b: 43).

OECD'nin 'Türkiye'de Düzenleyici Reformlar' adını taşıyan raporunda da belirtildiği gibi, Türkiye de kamu sektörüne ilişkin reformların yönetilmesinde ve denetlenmesinde rol üstlenmiş bulunmaktadır. Söz konusu rapor, OECD'ye üye ülkelerin kamu yönetimlerinin düzenlenmesine ilişkin çalışmaların yapılmasının kararlaştırılmasıyla ilgili ülkelere ilişkin yasal ve yönetsel düzenlemelerde reform çalışmalarının yapılmasını konu almaktadır. Ayrıca rapor, Türkiye gibi az gelişmiş ülkelere nasıl yaklaşıldığı hakkında fikir vermektedir. Raporda, kamu yönetiminde reform yapmaya ilişkin gelişmelerden söz edilmekte ve kamu yönetiminin örgütlenme yapısı ve kapasitesi incelenmektedir. Bunun yanı sıra rekabet politikaları, piyasaların açıklığı, elektrik, gaz, taşımacılık sektörü ve telekomünikasyon sektörlerine ilişkin incelemeler ve kamu yönetiminin küreselleşme sürecine uyumunu sağlayacak politika önerileri bulunmaktadır. Rapora göre, bu alandaki kurumsal mekanizmalar çalışmanın ilerleyen bölümlerinde değinilecek olan düzenleyici kurullar adındaki yapılanmalarla gerçekleştirilmektedir.

Raporun önerileri arasında, kamuya memur atanmasından ihale yasalarına, yerel yönetimlerden şeker ve tütün endüstrisine, bankacılıktan enerji sektörüne kadar çeşitli konularda ve önemli sektörlerde geniş alanlı politika ve uygulamalar yer almaktadır. Rapor, aynı zamanda 'rekabetin geliştirilmesi' kaygısının bulunduğunu da sık sık dile getirmektedir. Rapora göre, ekonomide devletin rolünün azaltılmasının gerekçesi, ülkenin ekonomik hayata ilişkin yanlış kararların önlenmesine yönelik yeni bir düzenleme çerçevesi oluşturmak şeklinde belirtilmektedir (OECD, 2003: 27). Buna göre "*düzenleyici reform, iyi çalışan bir piyasa ekonomisinin gelişmesi için elzemdir*". Bununla rekabete ve yenilenmeye engel olan konuların ortadan kaldırılmasına ve ekonomik etkinliğin geliştirilmesine ortam hazırlandığı ifade edilmektedir. Böylece, rekabet edilebilirlik, verimlilik ve uzun vadeli kalkınma artmakta ve kamu kaynaklarını (örneğin sağlık, eğitim ve çevre gibi) sosyal giderler için kullanma olanağı doğmaktadır (OECD, 2003: 27). Raporda ayrıca, daha önceki reformların etkili bir piyasa ekonomisi kuramadığı ve mali sorunlara etkili çözümler getiremediği belirtilmekte ve reformların ve yeniden yapılanmanın rekabet ve güvenli piyasalar için uygun ortam hazırladığı ifade edilmektedir. Örneğin,

KİT'ler halen ekonomide önemli bir yer işgal etmektedir. Kamu kesiminde verimlilik, özel sektöre oranla düşük olduğundan personel sayısının azaltılması gerekmektedir. Hükümet halen geniş ölçüde ekonomiye müdahalede bulunmaktadır. OECD ülkeleri ile karşılaştırıldığında, Türkiye şimdiye kadar yönetimini ve düzenleyici çerçevesini reforma tabi tutmakta geç kalmıştır (OECD, 2003: 18).

OECD 'düzenleyici reform programı' eliyle 'bir ülkenin kamu kaynaklarının dağıtımı nasıl yapılacak' sorusunun cevabını, düzenleyici kurullar aracılığıyla vermeye çalışmaktadır. Özellikle enerji, telekomünikasyon gibi stratejik alanlarda düzenleyici kurulların kurulması, bu kurulların yasal ve mali yönden özerk ve bağımsız olmaları ve kamu kurum ve kuruluşlarının da bu ilkeler etrafında şekillenmesinin gerekliliği vurgulanmaktadır. Bu uygulamalar, OECD'nin kamu yönetimi üzerinde neden olduğu önemli etkilerinden birisini oluşturmaktadır. Bir diğer etki ise kamu yönetimi siyaset ayrımına ilişkindir. Kamu yönetimi üzerinde siyasi denetimin olmamasını bu denetimin özel sektörle işbirliği içinde olan teknokratlarca<sup>1</sup> gerçekleştirilmesini içermektedir. Başka bir ifadeyle raporun, merkezi hükümetin örgütlenmesine ilişkin öngördüğü modelde Başbakanlık 'koordinasyon' bakanlığı gibi çalışacak ve diğer bakanlıklar arasında eşgüdümü oluşturacak birim olarak tanımlanmaktadır. Buna göre, bakanlıkların faaliyetleri ve karar alma süreçleri izlenecektir (OECD, 2003: 59-63). Ataay ve Güney'in (2004: 144) de ifade ettiği gibi:

"... ekonomik, ve sosyal politikalar konusunda karar verme mekanizmalarının siyasal süreçlerden uzaklaştırılmaya çalışılması, politika belirleme ve uygulama merkezleri üzerindeki siyasal baskıların azaltılmasının hedeflenmesi ve 'teknokrasi' anlayışı yeni yapılanmanın en dikkat çeken özellikleri arasındadır".

Bir diğer etki, tüm kamu örgütlenmesinin rekabet, ticaret ve yatırımı teşvik eden niteliklerle yeniden örgütlenmesidir. Bu da, kamu yönetiminin serbest piyasa mekanizmasına göre yapılanmasını ve kamu yönetiminde geleneksel 'kamu yararı' ilkesinin terk edilmesi anlamına gelmektedir. Bunun yanı sıra, kamu yönetiminde kalite kontrolü ilkesinin yerleşmesi gerektiği, kanun ve düzenlemelerin kalite kontrolünün yapılmasının rekabeti, ticareti ve yatırımı teşvik edeceği, çeşitli menfaat gruplarının etkisinde kalmasını önleyeceği vurgulanmaktadır (OECD, 2003: 59-63). Dolayısıyla, OECD'nin kamu yönetimine ilişkin önerisinin, Düzenleyici Etki Analizi (DEA) ile şekillendirilmesi gereği belirtilmektedir. Buna göre DEA, yeni konulan kurulların maliyet ve faydalarını açık,

---

<sup>1</sup> Teknokratlar, alternatif bürokrasi olarak adlandırılan, mevcut bürokrasinin içinde ve ondan ayrı özel koşullara sahiptir.

belirgin ve dengeli olarak değerlendirmeye yarayan bir analiz olarak ifade edilmektedir<sup>2</sup>. Rapora göre, reformların başarılı olamamasının nedeni, DEA'nın bulunmayışıdır (OECD, 2003: 21). DEA'nın temel özelliği, tüm yasal, yönetsel ve siyasal düzenlemelerin merkezi olarak izlenmesini sağlayan bir yöntem olup, programın uygulanması büyük bir alt yapıyı ve personel yatırımını gerektirmektedir. Önerilen bu sistem, Bayramoğlu'nun ifadesiyle ülkenin tüm yönetim kademeleri arasındaki koordinasyonu, tüm faaliyetlere ilişkin kontrol ve izlemeyi içermektedir (Bayramoğlu, 2003a: 155-157).

OECD'nin kamu yönetiminin dönüşümünü önerdiği yapı, daha çok sermayenin yönetimini mümkün kılmaya dönük uluslararası kuruluşların yönetimini kolaylaştıracak bir yapıyı çağrıştırmaktadır. Siyaset ve yönetim ayrımı ile de hükümet de dâhil, tüm kamu yönetiminin toplumdan ve toplumsal ilişkilerden kopuk, teknik bir aygıt olarak tasarlanması amaçlanmaktadır. OECD'nin öngördüğü yeni kamu yönetimi modeli olarak yönetim ise kamu yönetiminin küresel düzeyde etkinlik kazanması için temel dört ilkenin hayata geçirilmesini öngörmektedir. Söz konusu ilkelerin gerçek anlamları sorgulanmadığında, ya da küreselleşme süreci içindeki işlevleri yeterince değerlendirilmediğinde karşı çıkılması mümkün olmayan öneriler gibi görünmektedir. Bu ilkeler, şeffaflık, hesap verilebilirlik, hızlı ve adil yargı, katılımcılık olup anlamları ancak küreselleşme süreci içinde değerlendirildiğinde anlaşılabilirliktedir.

Örneğin şeffaflık ilkesi, kamu kurumlarının karar alma süreçlerinin 'ilgililere açık' hale getirilmesini içermekte ve bu kararların daha açık, hızlı ve yaygın bir şekilde duyurulması anlamına gelmektedir. Şeffaflıktan amaç, özel sektör yatırım ve işletmeciliğini kolaylaştıran ortamın yaratılmasının sağlanmasıdır (Güler, 2003: 11). Buna karşın, özel firmaların kamu hizmeti üretimini gerçekleştirmesi öngörülmekte ve şeffaflık ilkesinin gerektirdiği sorumlulukları yerine getirmeleri beklendiğinde 'ticari sır' kavramını öne sürmektedirler. Hesap verilebilirlik ilkesi, kamu kurumlarının özel mali denetim kuruluşlarınca denetlenmesini ifade etmekte olup, kamu kurumlarının özel sektör içinde yer alan firmalar gibi düşünülmesine neden olmaktadır. Kamu kurumlarına ilişkin denetimin özel şirketlerce yapılması ise kamu yönetimi ve siyaset arasındaki ayrımın belirginleşmesine neden olmaktadır. Böylece, kamu faaliyetlerinin meclis denetiminin dışına çıkmasıyla, halkın kamu hizmetlerinin üretimine ilişkin tercihlerini ortaya koyan süreç de kesintiye uğramış olmaktadır. Katılımcılık ilkesi ise yönetim modelinde öngörüldüğü gibi STK ve özel sektörün katılımını

---

<sup>2</sup> DEA'ne ilişkin ayrıntılı bir çalışma: Sonay Bayramoğlu, (2004), "Kamu Yönetimi Reformu ve Düzenleyici Etki Analizi", www.kamuyonetimi.org, (24.05.2004).

İçermektedir (Güler, 2003: 12). Dolayısıyla katılımcılık, kamu kurumlarının gerçekleştirilmesi gereken hizmetlerin STK'larca ve özel firmalarca gerçekleştirilmesi anlamına gelmekte ve meclisin yetkilerinin katılım modelinde öngörülen unsurlara devredilmesi sonucunu doğurmaktadır. Bunun yanı sıra daha önce GATS kapsamında ifade edilen, ayrımcılık yapılmaması, gereksiz ticaret kısıtlamalarının kaldırılması, rekabet koşullarının yaratılması da yine OECD'nin 'piyasada açıklık' konusuna verdiği önemi ifade etmektedir (Bayramoğlu, 2003a: 147).

İzlendiği gibi 'düzenleyici reform programı', bakanlıklardan düzenleyici kurumlara kadar, yetki devri dâhil, hükümet içinde karar mekanizmalarının yeniden yapılanmasını ve kaçınılmaz olarak da bunların takdir yetkilerinin sınırlandırılmasını öngörmektedir. Düzenleyici reformun başarısının da hükümetin kapsamlı bir reform programına sahip olmasına ve baştan belirgin bir strateji geliştirmesine bağlı olacağı vurgulanmaktadır. Kamu yönetiminin dönüşümü, uzun vadeli reformlarla olacağından kamu yönetiminin yapısında ve kurumlarında düzenleyici reformlar sayesinde güçlü atılımlar yapılacağı belirtilmektedir. Bu da, rekabete dayalı bir piyasa ekonomisine geçiş ve verimli bir özel sektöre dayalı reformlarla gerçekleşecektir.

## Sonuç

Kapitalist toplumsal formasyonun döngüsel krizleri ve sermaye birikiminin sürekliliğinin sağlanması ihtiyacı, devlet-toplum ilişkilerinden iktisat-siyaset ilişkilerine kadar yeniden yapılanmayı/yapısal dönüşümü gerektirmektedir. Özellikle 1980'lerden bu yana ekonomik yapının yeni-liberal eksenli politikalarla dönüştürülmesi bu bakışın bir sonucudur. Dönemin siyasal ve yönetsel yapılanmasını ifade eden yeni sağ anlayışın 'en iyi düzenleyici, rekabettir' sloganı ise gerçekleştirilmesi hedeflenen yapısal uyum politikalarının özetini sunması bakımından dikkat çekicidir.

Yapısal dönüşümü gerçekleştirme hedefinde olan yapısal uyum politikalarının belirgin özellikleri; düzenleyici, mali ve yönetsel planlarla öngörülen reformlar şeklinde ortaya çıkmış olmalarıdır. Reformlar, geniş kapsamlı özelleştirmeleri, yerel özel sektörün yükselişini, koruyucu önlemlerden vazgeçilmesini, özel sektörden alınacak vergilerin azaltılmasını, sınırsız işgücü lehine emek yasalarını, işçi sınıfının kontrol altında tutulmasını ve devletin ekonomideki rolünün azaltılmasını içermektedir. Siyasal alan ile ekonomik alanının yeniden biçimlendirilmesi ve tanımlanması anlamına da gelen yapısal uyum politikaları, siyaset-ekonomi ikiliğini temel almakta, her iki alanı birbirinden ayrı, özerk, kendinden devinimli kendi kendini döndüren



ilişkiler bütünü olarak görmektedir. Böylesi bir durumda ekonomi politikalarının teknik bir bakış açısıyla ele alınması gerekmekte ve ekonominin yönetiminde sermayenin denetimi kolaylaşmış olmaktadır. IMF'nin az gelişmiş ülkelere verdiği kredilerin 'koşulluluk' özelliği, DB'nin öngördüğü 'siyasa değişimi', DTÖ'nün kamu hizmetlerinin serbest ticarete konu olmasını gerektiren düzenlemeleri ve OECD'nin 'düzenleyici devlet' reformu sayesinde de sermayenin hareketliliği ve denetimi güvence altına alınabilmektedir.

## Kaynaklar

- Ataay, F. & Güney, A., 2004, "Yerleşme ve Kalkınma Sorunu: Kamu Yönetimi Reformu Üzerine Değerlendirme", *Mülkiye Dergisi*, XXVII (243), s. 131-146.
- Bayramoğlu, S., 2003a, "Düzenleyici Devlet" Düzenlenirken: OECD Raporu Üzerine Eleştirel Bir Çözümleme", *Praksis*, 9, s. 143-162.
- \_\_\_\_\_, 2003b, "OECD ve Kamu Yönetimi", *Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi*, 4 (14).
- Ener, M. & Demircan Siverekli, E., 2004, *Küreselleşen Dünyada IMF Politikaları ve Türkiye*, Roma, Ankara.
- Ekzen, N., 2001, "Kemal Derviş ve 1980'ler Üzerine", *Mülkiye Dergisi*, XXV (229), s. 119-121.
- GATS, *GATS Anlaşma Metni: Madde 1- Amaç ve Tanım*, [www.antimai.org], erişim 25.05.2005.
- GATS ve Türkiye, [www.antimai.org], erişim 25.05.2005.
- Güler, B. A., 2005, *Devlette Reform Yazıları*, Paragraf, Ankara.
- \_\_\_\_\_, 2002, Panel, "GATS ve Kamu Hizmetleri", *Mülkiye Dergisi*, XXVI (235).
- \_\_\_\_\_, 2003, "Devlette Reform", *Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi*, 4 (13), s. 3-25.
- \_\_\_\_\_, 1996, *Yeni Saç ve Devletin Değişimi*, TODAİE, Ankara.
- Güzelsarı, S., 2003, "Küresel Kapitalizmin Anayasası: GATS", *Praksis*, 9, Kış, s. 117-142.
- Hazine Müsteşarlığı, "Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı", [www.hazine.gov.tr], erişim 15.02.2005.
- IMF Niyet Mektubu, 9 Aralık 1999, [www.tcmb.gov.tr], erişim 24.12.2004.
- IMF Niyet Mektubu, 18 Ocak 2002, [www.tcmb.gov.tr], erişim 24.12.2004.
- IMF Niyet Mektubu, 25 Temmuz 2003, [www.tcmb.gov.tr], erişim 24.12.2004.
- IMF Niyet Mektubu, 20 Kasım 2001, [www.tcmb.gov.tr], erişim 14.01.2005.
- IMF Niyet Mektubu, 18 Ocak 2002, [www.tcmb.gov.tr], erişim 14.01.2005.
- IMF Niyet Mektubu, 15 Temmuz 2003, [www.tcmb.gov.tr], erişim 14.01.2005.
- IMF Niyet Mektubu, 2 Nisan 2004, [www.tcmb.gov.tr], erişim 15.02.2005.
- IMF Niyet Mektubu, 15 Temmuz 2004, [www.tcmb.gov.tr], erişim 15.02.2005.
- Karahan, Ö., 2002, "IMF Destekli İstikrar Programlarında Öngörülen Yapısal Politikaların Önemindeki Gelişmeler", içinde *Küreselleşme Emek Süreçleri ve Yapısal Uyum*, 7. Ulusal Sosyal Bilimler Kongresi, İmaj, Ankara, s. 127-148.
- Karahanoğulları, O., 2002, Panel "GATS ve Kamu Hizmetleri", *Mülkiye Dergisi*, XXVI (235).
- OECD, 2003, *Türkiye'de Düzenleyici Reformlar: Ekonomik Dönüşüme Yaşamsal Destek*, TÜSİAD, Ankara.
- Sönmez, S., 1996, *Dünya Ekonomisinde Dönüşüm*, İmge, Ankara.
- Özdek, Y., 1999, "Globalizmin İdeolojik Hegemonyası: Yanılsamalar", *Amme İdaresi Dergisi*, 32 (3), Eylül, s. 25-48.
- Şaylan, G., 1994, *Değişim Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi*, İmge, Ankara.
- Şengünlü, F., 2002, Panel, "GATS ve Kamu Hizmetleri", *Mülkiye Dergisi*, XXVI (235).
- World Bank, 1997, *World Development Report, The State in a Changing World*, Published for the World Bank.

- Yay, G. G., 2002, "Türkiye ve Meksika'da İstikrar Programlarının Karşılaştırılması", içinde *Küreselleşme Emek Süreçleri ve Yapısal Uyum*, 7. Ulusal Sosyal Bilimler Kongresi, İmaj, Ankara, s. 174-188.
- Yılmaz, G., 2004, "Hizmetlerin Piyasalaştırılması: Olayın Teknik ve Teorik Boyutları", *Hukuk ve Adalet Dergisi*, 1 (1), Ocak-Mart.
- Zabçı, F. Ç., 2003, "Yeni Liberal Politikalar ve Sivil Toplum Örgütleri: Dünya Bankası'nın Çizdiği Yol", *Liberal Reformlar ve Devlet*", *KİGEM Sempozyum Bildirileri*.