

1980 Sonrası Türkiye’de Özelleştirme Uygulamalarının Gelişimi ve Kamu Yönetimi Üzerine Etkileri

Hüseyin YAYMAN*

In this study, we examined privatization practices appearing and improving after 1980 in Turkey and its affects on public administration.

Giriş

Devletin küçültülmesi, görevlerinin yeniden tanımlanması tartışmalarının ve uygulamalarının 1970’li yıllardan başlayarak geçen zamanla birlikte yaygınlaştığı gözlenmektedir. Son yirmi yıldan bu yana kapitalist ekonomilerde hızlı bir yeniden yapılanma sürecinin yaşanmakta olduğu, bu değişimin ekonomik temelli olmakla birlikte sonuçlarının yönetsel ve politik nitelikler taşıdığı ileri sürülmektedir. 1980’li yılların başında ABD ve Avrupa’da “yeni sağ” politikaların iktidara gelmesi ile söz konusu hedeflerin “hükümetlerin resmi politikası” haline geldiği ve sözkonusu sürecin hızlanarak yaygınlaştığı görülmektedir. “Verimli-etkili- hızlı” kamu yönetimi anlayışının bir parçası olarak ortaya çıkan ve bu bağlamda kendisine, kamu kesiminin daralması, devletin rolünün günümüzün sosyo-ekonomik koşullarına göre yeniden tanımlanması, kamu kesiminin etkin hale getirilmesi (Tan 1988a: 73) politikalarını amaç edinen bu sürecin en önemli araçlarının, özelleştirme uygulamaları, hukuksal düzenlemelerin azaltılması, özel sektörün işletmecilik anlayışının benimsenmesi, gibi bir kısım yeni düzenlemeler olduğu belirtilmektedir.

Gelişen bu sürece bağlı olarak refah devletinin kurumsallaşmaktan çıkarılması ve kamu hizmeti anlayışında yaşanan gelişmeler dikkat çekici nitelikteki değişimlerdir. Aslında kamu yönetimindeki bu gelişmeleri genel anlamda özetlemesi ve bize değişimin yönünü göstermesi bakımından “hukuksal rasyonellikten- işletmeci rasyonelliğe geçiş” şeklinde kavramsallaştırılan (Tan 1995: 175) bu olgusal gerçekliğin yalnızca gelişmiş kapitalist ülkelerde değil tüm ülke

* Arş. Gör., Gazi Üniversitesi, İ.İ.B.F., Kamu Yönetimi Bölümü.

yönetimleri üzerinde de etkilerini gösterdiği bilinmektedir. Genel anlamda bu politikaların sonucu "kamusal mekanizmaların" tasfiye edilmesi, piyasa ekonomilerinin yaygınlaştırılması ve bu bağlamda ulusal yönetimlerin bu amaç doğrultusunda yeniden formüle edilmesi şeklinde olduğu öne sürülmektedir (Masceranhas 1993: 326).

136

Bu tartışmalarla birlikte gündeme gelen özelleştirme olgusu da en az aynı kategori içinde sayılmaya çalışılan olgular kadar popüler bir terim olup son yılların en tartışmalı terimlerinden biridir. Aslında tüm bu gelişmeler farklı bir bakış açısından ele alındığında özetle "yönetimde yeni bir rasyonellik arayışı" olarak da yorumlanmaktadır. Bu yalnız yönetsel alanda değil aynı zamanda hukuk alanında da görülen bir durumdur. Özellikle yönetsel faaliyetlerin düzenlenmesinde idare hukukundan uzaklaşıp özel hukuka doğru bir yöneliş görülmektedir. Bu yönelişe başka bir ifade ile kamu yönetiminin "kamu işletmeciliğine" benzemek istemesi denilmekte, sözkonusu tartışmalar içerisinde inceleme nesnesi idare olan kamu yönetimi disiplinin, yeni süreçte inceleme nesnesinin özel sektör olarak belirlenmeye çalışıldığı iddia edilmektedir (Dunleavy and Hood 1994: 9; Tan 1995: 176).

Kamu yönetimi disiplinin doğasından kaynaklanan içsel nedenler ve disiplinin dışında gelişip ülke yönetimlerini pazar teorisine dayalı olarak yeniden yapılandırmak isteyen teorik ve olgusal gelişmeler neticesinde GSMH içindeki kamu harcamalarının oranının ve kamu personelinin sayısının azaltılması, özelleştirme, mali reform, hukuksal işlemlerin azaltılması yeni politikalar olarak benimsenmiştir (Gray and Jenkins 1995: 77).

Özelleştirme olgusu 1970'li yıllarda kapitalist ekonomilerin içine düştükleri krizden çıkmak için 1980'li yılların başında ulusal yönetimlerin gündemine gelen bir süreç olup son yılların tartışmalı kavramlarından biridir. İşte bu çalışma çerçevesinde, ilk bölümde özelleştirme kavramının tanımı, amaçları, kapsamı ve gelişimi üzerinde durulacak, daha sonra özelleştirme uygulamalarının Türk kamu yönetimi üzerine etkileri irdelenmeğe çalışılacaktır.

I- ÖZELLEŞTİRME KAVRAMININ ORTAYA ÇIKIŞI VE GELİŞİMİ

Özelleştirme olgusu günümüzde adeta evrensel bir nitelik kazanmış, hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde ekonomi politikalarının en önemli araçlarından biri haline gelmiştir. Düşünsel anlamda klasik iktisadın Laissez-Faire ilkesinden esinlenen özelleştirme kavramı 1970'li yıllarda Keynesyen iktisadın, ulusal ekonomilerin içine düştüğü krizden çıkmaları için yetersiz kalması bağlamında gelişmiş kapitalist ülkelerde ortaya çıkmış ve uygulamaya başlanmıştır (Suiçmez- Yıldırım 1993: 15-17).

Özelleştirme kavramının bu kadar popüler hale gelmesine rağmen, tanımı ve kapsamı konusunda teoride ve uygulamada net bir görüş birliğine ulaşılamamıştır.

Bu durumun nedeni özelleştirme kavramının disiplinlerarası bir kavram olması ve bir çok disiplinin doğrudan ilgi alanına girmesi nedeniyle doğal olarak tanımlarda da farklılıklar bulunmaktadır (Aktan 1992: 9). Özelleştirme kavramının tanımlanmasındaki bir diğer güçlük, kavramın kapsamının oldukça geniş anlamda ele alınmasıdır. İster gelişmiş, ister az gelişmiş ülkelerde, ister kapitalist ister sosyalist ülke rejimlerinin iktisat politikalarının arasında "özelleştirme" politikası yer almaktadır. Özelleştirmenin tanımlanmasında diğer bir güçlük, özelleştirme ile güdülen amaçların farklı ve çeşitli olması ve bunların bazılarının birbiriyle gelişmesidir (TOBB Raporu 1993: 8).

Özelleştirme kavramının tanımlanmasına ilişkin teoride ve uygulamada kabul gören iki yaklaşım vardır. Bunlar geniş ve dar anlamda özelleştirme tanımlarıdır. Yapılan özelleştirme tanımlarında, sözkonusu kavramın tanımını yapmanın güçlüğünden bahsedilerek genel anlamda özelleştirmenin, devletin sahip olduğu mal varlıklarının devlet mülkiyetinden ayrılması veya satış yolu ile elden çıkarılması, piyasanın işleyişi üzerindeki devlet denetiminin ve müdahalesinin azaltılması veya tamamen kaldırılması~ rekabete yönelme ve bunlarla birlikte sosyalist ülkelerde özel mülkiyete geçiş ve piyasanın düzenlenmesi konularını kapsamakta olduğu belirtilmektedir (TOBB 1993: 9).

Dar ve teknik anlamda özelleştirme ise, kamu iktisadi teşebbüslerinin özel kesime devrinden başlayarak, kamu tekellerinin kaldırılması, kamu hizmetlerinin finansmanında verginin yerini harç ve fiyatın alması, bir kısım kamu hizmetlerinin özel kişilere gördürülmesi, hukuki düzenleme ve kısıtlamaların azaltılması olarak da tanımlanmaktadır (Aktan 1992: 10-11; Tan 1988a: 74).

Bu tanımlar çerçevesinde genel bir özelleştirme tanımı yapacak olursak, özelleştirme dar anlamda, KİT'lerin satış vb. yollarla kamu kesiminden özel kesime devrini ifade ederken, geniş anlamda ise, gerçek bir piyasa ekonomisinin uygulanabilmesi için gerekli ortamın sağlanması amacıyla, kamusal, iktisadi ve hukuksal tüm engellerin kaldırılmasına ve özel sektöre devrine yönelik olarak yapılan karar ve işlemleri kapsamak üzere kullanılmaktadır. Özelleştirme tanımı gereği çok yönlü bir kavram olduğu ve farklı içeriği ile siyaset, hukuk, yönetim, iktisat ve işletme disiplininin ilgi alanına girdiği görülmektedir.

Özelleştirmenin Amaçları

Özelleştirme, tanımı ve kavramsal içeriği itibarıyla ulusal ekonomiler içerisinde kamu ekonomisinin payını ve rolünü azaltacak, pazar ekonomisini hakim kılp işlerlik kazandıracak uygulamaları içermektedir. Özelleştirme uygulamalarının Türkiye'deki amaçlarına geçmeden önce genel anlamda özelleştirme uygulamalarının amaçlarına değinecek olur isek; Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisinin özelleştirmeye ilişkin kararında özelleştirmenin hedefleri şöyle sıralanmıştır (Tan 1988b: 271; 1992: 28):

Verimliliği artırmak

Fiyatları düşürmek

Kıt kaynakları toplumda etkin biçimde dağıtmak

Açık veren kamusal faaliyetler konusunda devlet bütçesini küçültmek

Gelir sağlamak

Kamuda çalışan insan sayısını azaltmak

Kamu kesiminde tekel konumunda olun kamu sendikalarının etkinliğini azaltmak olarak sıralanırken, özelleştirmenin ana vatani sayılan İngiltere'de ise özelleştirmenin amaçları ve hedefleri şu şekilde sıralanmıştır:

Özel kişilerin mal ve hizmet üretim faaliyetleri üzerindeki devlet denetiminin azaltılması, devlet mülkiyetindeki kuruluşların piyasa ekonomisine açılması, sanayide hükümet müdahalesinin azaltılması, karşılıksız görülen kamu hizmetlerinden karşılık alınması veya alınan karşılığın artırılması, kamu idarelerinin finansman ihtiyaçlarını azaltacak şekilde kaynaklarının artırılması, hisse senedi sahipliğinin yaygınlaştırılması, işçilerin çalıştıkları teşebbüslerin faaliyet sonuçları ile yakından ilgili duruma gelmelerini sağlamak, kamu personeli sayısının azaltılması ve performans değerlendirmesine gidilmesi, her düzeyde rekabeti geliştirerek tüketicilerin en uygun fiyatla kaliteli mal ve hizmetlerden faydalanmalarının sağlanması ile hizmetten yararlananların müşteri olarak görülmesi, şeklinde belirtilmiştir.

Türkiye özelinde özelleştirmenin ekonomik amaçları olarak serbest piyasa ekonomisini güçlendirmek ve ona işlerlik kazandırmak olduğunu belirtirken, sosyal amaçları olarak ise sermaye mülkiyetini tabana yaymak suretiyle servetin geniş kitlelere yayılmasını sağlamak olarak tespit edilmiştir. Ayrıca sosyal ve ekonomik amaçların yanında; sermaye piyasasını geliştirmek, KİT'lerin Hazine ve Merkez Bankası üzerindeki yükünü hafifletmek, KİT'lerdeki gizli işsizliği ortadan kaldırmak, yatırımcı sermayenin ülkeye girişini temin etmek ve devlete gelir sağlamakta nihai hedef olarak gösterilmiştir (Aktan 1992:11).

Özelleştirme uygulamaları 1980 sonrası ülkemizi de etkilemiş ve bu süreçte 24 Ocak kararları kilometre taşı olarak kabul edilmiştir. 24 Ocak 1980 sonrası dönemde özelleştirmeye ilişkin bir yandan yasal düzenlemeler yapılırken diğer yandan da uygulamaya yönelik uluslararası düzeyde hazırlık çalışmalarına girilmiştir (TOBB 1993: 166). Bu bağlamda dönemin hükümeti, 11.12.1985 tarihinde Morgan Quaranty Trust Company of New York firması ile anlaşma imzalanarak özelleştirme master planı hazırlıklarına başlamıştır.

Morgan Quaranty firması Türkiye'de uygulanacak olan özelleştirme programının ana amaçlarını, üst düzey kamu görevlileri (Bakan, Müsteşar, Genel Müdür, vb. gibi) arasında bir anket yaparak önem sırasına göre şu şekilde sıralamıştır (Aktan 1992; TOBB 1993; Tan 1992; Serim 1996): Pazar güçlerinin

ekonomiyi harekete geçirmesine imkan sağlanması, verimliliğin ve randımanın artırılması, malların ve hizmetlerin kalite, miktar ve çeşitliliğinin artırılması, halka açık şirketlerin teşvik edilmesi, sermaye piyasalarının geliştirilmesinin hızlandırılması, hazine'nin KİT'lere sağladığı mali desteğin asgariye indirilmesi, KİT'ler tarafından uygulanacak tekelci fiyatlandırma ve dolaylı vergilendirmenin azaltılması, kamu görevlilerinin politika ve yönetmelik konularında çalışmalarına izin verilmesi, modern teknoloji ve yönetim tekniklerinin cezbedilmesi, çalışanlara hisse senedi vermek suretiyle iş verimliliğinin artırılması, kamu ve özel sanayi kuruluşları arasındaki dengenin değiştirilmesi, yabancı yatırımlarla uluslararası ekonomik ve politik bağların kuvvetlendirilmesi, mevcut sermaye yatırımlarındaki iç karlılığın artırılması, devlete gelir sağlanması şeklinde sıralanmıştır,

Görüldüğü gibi Türkiye'de özelleştirme uygulamalarına başlanırken geniş bir amaçlar dizgesi oluşturulmuş ve iddialı bir özelleştirme programı hazırlanmaya çalışılmıştır. Gerek tanımı ve gerekse amaçları gereği özelleştirme kavramının iddia edildiği gibi yalnızca sosyal devleti ortadan kaldırmayı hedef edinen ve sadece ekonomik gerekçelerle öne sürülen bir amaçlar topluluğu olmayıp önemli siyasal/sosyal sonuçları da olan bir süreçtir. Bununla birlikte bir kısım yazarlarca özelleştirme kavramının, küreselleşme, demokratikleştirme, yerelleşme, yeni dünya düzeni ve sendikasılaştırma kavramları ile yakın ilişkisinin olmasının yanında, özelleştirme süreci sonunda devletin sahip olduğu mal varlığının özel kesime devredilmesi anlamında, yeni sömürgecilik akımının da en önemli araçlarından biri olduğu, öne sürülerek özelleştirme kavramına tamamen olumsuz bir anlam yüklenmektedir (KİGEM 1997: 1). Amaçlarının irdelenmesinde görüleceği gibi özelleştirme olgusu, devletin doğrudan ekonomik faaliyetten tümüyle çekilmesini ve devlet tarafından yapılan her türlü hizmetin özel kesime devredilmesini nihai hedef olarak öngörmektedir.

II- 1980 SONRASI TÜRKİYE'DE ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARININ HUKUKSAL VE YÖNETSEL ÇERÇEVESİ

Türkiye'de uygulanacak özelleştirme çalışmalarına yön verecek ana plan daha önce sözü edildiği gibi Morgan Quaranty firmasınınca hazırlanmış olup bu planın hazırlanmasında IMF, Dünya Bankası ve bir kısım uluslararası finans kuruluşlarının etkisi ve Dünya Bankasının parasal desteği olmuştur. Plan Mayıs 1986 yılında hükümete sunulmuştur (Serim 1996: 48-49). Ana planda dikkat çekici nokta, özelleştirmenin başarıya ulaşabilmesi için kamu hizmeti gören KİT'lerle, ticari esaslara göre çalışan KİT'lerin ayrılması gerektiği belirtilirken KİT'ler öncelik sırası itibarıyla üç ana kategori ve 8 alt kategoriye ayrılmıştır.

Ülkemizde önceki adı Kamu Ortaklığı İdaresi, yeni adı Özelleştirme İdaresi Başkanlığı (ÖİB) olan kurum, 4046 sayılı yasada belirtilen şekli ile özelleştirmede beş yöntem uygulamaktadır.

Ancak 4046 sayılı yasa öncesi özelleştirme uygulamalarında izlenecek yöntem konusunda açık ve tutarlı bir hukuksal düzenleme yapılamamış olması nedeniyle, uygulama, farklı kararlarla yürütülmeye çalışılmıştır. Uygulamaya bakıldığında geçmişte, blok satış, halka arz ve borsada satış olmak üzere üç değişik yöntemin izlendiği, bunun yanında tam özelleştirme olup olmadığı tartışılabilir nitelikte olan “yarım kalmış tesis satışı” ve işletme hakkı verilmesi yöntemlerinin de uygulandığı görülmektedir (Tan 1992: 36).

Türkiye’de Özelleştirme Uygulamalarının Hukuksal Çerçevesi

Türkiye’de özelleştirme uygulamalarının hukuksal çerçevesi, 24/11/1994 tarih ve 4046 sayılı özelleştirme yasası çıkarılıncaya kadar geçen süre içerisinde yapılan yirmi dolayında (1984-1994) yasal düzenleme ile şekillenmiş ve büyük bir birikim oluşturmuştur. Hemen belirtmek gerekir ki, Türkiye’de ilk özelleştirme uygulamalarının başladığı süreçte yetki sorununun halledilmediği ve hukuksal altyapının hazırlanmadığı görülmektedir. Bu durumun sonucu olarak özelleştirme uygulamaları yönetsel yargıdan geri dönmüştür. Hukuksal altyapının oluşturulamamasında idarenin kendisini henüz işin başında bazı kurullarla bağlamak istemeyişinin etkili olduğu ileri sürülmektedir. Ülkemizde özelleştirme uygulaması 1994 yılına değin, Toplu Konut Kamu Ortaklığı Yüksek Kurulu, Yüksek Planlama Kurulu, Kamu Ortaklığı İdaresi gibi farklı kurumların kararları ile yürütülmeye çalışılmıştır (Tan 1992: 30-53). Bununla birlikte özelleştirme ile ilgili yapılan yasalarda özelleştirme karar ve yürütme organı ve bunların görev ve yetkileri konusunda birbiri ile çelişen ifadeler yer almaktadır. Söz konusu döneme ilişkin yapılan özelleştirme çalışmalarına ait hukuksal düzenlemelerde:

1-Amacın

2- Yöntemin

3-Öncelik sırasının

4-Özelleştirme ile ilgili organların görev ve işleyişinin

5-Özelleştirme ile sağlanacak gelirin hangi amaçlar için kullanılacağına, açık ve net bir biçimde ortaya konulmadığına dikkat çekilerek, özelleştirme uygulamalarının halkın bilgisi dahilinde ve şeffaf bir biçimde yapılması gerektiği eleştirisi üzerinde durulmuştur (Aktan 1992: 121).

Anayasa Mahkemesi özelleştirme uygulamalarına ilişkin verdiği çeşitli kararlarında evvela özelleştirmenin Anayasa açısından genel bir değerlendirmesini yapmaktadır. Anayasa 46. ve 47. maddelerde “kamulaştırma” ve “devletleştirmeyi” düzenlemiş, özelleştirme konusunda herhangi bir hüküm getirmemiştir. Bununla birlikte Anayasa’da özelleştirme konusunun özel olarak düzenlenmemiş olması, özelleştirmenin yasaklandığı anlamına gelmemektedir. Bu bağlamda yasa koyucu Anayasa’nın genel ilkelerine aykırı olmamak kaydı ile özelleştirmeyi düzenleme

yetkisine sahiptir. Anayasa Mahkemesine göre devletleştirme uygulamasının, özelleştirmenin tersi bir işlem olduğu belirtilmiştir (Gözübüyük-Tan 1998: 258).

Anayasada özelleştirmenin yasak olduğuna ilişkin bir hüküm bulunmamakta ve yasa koyucu, konuyu Anayasa'nın genel ilkelerine aykırı olmamak kaydı ile düzenleme yetkisine sahip bulunmaktadır (Günday 1998:224-225). Ülkemizdeki uygulama bu bağlamda gelişmiş ve yoğun tartışmalar ve aksi yöndeki yönetsel yargı kararlarından sonra özelleştirmeye ilişkin yeni bir yasal düzenleme (4046) yapılmak suretiyle en azından şimdilik hukuki meşruiyet tartışmalarının yoğunluğu azalmıştır.

4046 sayılı özelleştirme yasasına gelmeden önce 1984 yılından itibaren bir çok yasal düzenleme yapılmıştır (Baytan 1999: 15)). Bunların bir kısmı yargı organlarıncaya iptal edilmiştir. Bu düzenlemeler konumuzun ana temasını oluşturmaması ve çalışmanın sınırlılıkları bağlamında yalnızca isimleri anılacaktır.

1. 2983 sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun.
2. 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında KHK.
3. 3291 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi Hakkında Kanun.
4. 304 sayılı Yüksek Planlama Kurulunun Kuruluş ve Görevini Yeniden Düzenleyen KHK.
5. 414 sayılı Kamu Ortaklığı İdaresinin Kuruluş ve Görevlerine ilişkin KHK.
6. 3701 sayılı Kanun.
7. 437 sayılı DPT'nin Kuruluş ve Görevlerini düzenleyen KHK.
8. 473 sayılı KHK.
9. 3987 sayılı Yetki Yasası.
10. 530 sayılı KHK.
11. 531 sayılı KHK.
12. 532 sayılı KHK.
13. 546 sayılı KHK.
14. 509 sayılı KHK.
15. 4000 sayılı PTT'nin T'sinin Özelleştirilmesine İlişkin Kanun.
16. 4161 sayılı Yasa.
17. 3096 sayılı Elektrik Hizmetlerinde Yap-İşlet-Devret Yöntemini Getiren Yasa.
18. 3974 sayılı TEK'in Özelleştirilmesine ilişkin Yasa.
19. 4046 sayılı Özelleştirme Yasası.
20. 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Yasa.

Daha önce de belirtildiği gibi ana temanın sınırlılıkları bağlamında tek tek bu yasalar üzerinde durulmayacak ancak 4046 sayılı yasadaki belirtilen “yasanın amacı” üzerinde çok kısa durulacaktır; Yasada özelleştirmenin amacı, ekonomide verimlilik artışı ve kamu giderlerinde azalma sağlamak olarak tespit edilmiştir.

142

1984-1994 yılları arasını kapsayan 10 yıllık bir zaman dilimi içerisinde doğrudan veya dolaylı olarak özelleştirme uygulamalarının yasal düzenlemesi ile ilgili olarak yirmi adet düzenlemenin yapıldığı görülmektedir. Daha önce belirttiğimiz gibi bu düzenlemelerin bir çoğu yönetsel yargıdan geri dönmüştür. Döneme ilişkin takriben her 6 aya bir yasal düzenleme düşmektedir. Tamamen doğru olmasa ve geliştirilmese bile adı geçen dönem içindeki yetkili kişilerin ve organların konuya bakış açılarını göstermesi bakımından bu rakamların anlamlı veriler olduğu düşünülmektedir.

Yönetimde Yeni Ussallık Arayışları

1980’li yılların başında öncelikle gelişmiş ülkelerden başlayarak pek çok ülkede “piyasa teorisi” temelinde; devletin küçültülmesi, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması, kamu yönetiminin büyüklüğü, kamu harcamalarının fazlalığı, yönetimin sınırlandırılması olguları bağlamında “yeni ussallık arayışının” olduğu dikkat çekmektedir. Bu tartışmalarla beraber; **Kamu yönetimleri neyi yapabilir, neyi yapamazlar? Kamu yönetiminin yeni rolü ne olmalıdır? Kamu harcamaları sınırlandırılmalı mıdır? Kamu hizmetlerinin kalitesi nasıl olmalıdır? Hukuksal ussallık yetersiz mi?** vb. sorularla birlikte “geniş kapsamlı kamusal yükümlülükler anlayışından sınırlı kamusal yükümlülükler anlayışı” (Gray 1993: 3-5) ana temasına doğru bir yönelişin olduğu gözlenmektedir.

Ortaya çıkan bu durum karşısında, ülke yönetimleri devlet aygıtlarını bu yeni yönelimler karşısında yeniden tanımlamak ve yapılandırmak ihtiyacı hissetmişlerdir. Döneme ilişkin OECD üyesi bazı ülkelerin kamu yönetimlerini yeniden yapılandırma uygulamaları bağlamında, kamu yönetimine ilişkin sözkonusu tartışmaların pratiğe aktarıldığı görülmektedir. Farklı ülkelerde uygulamaya konulan yeniden yapılandırma programlarının ortak noktalarına baktığımızda; kamu yönetimine özel sektör için geliştirilen ve özel sektörde uygulanan örgütsel yapıların ve yönetim anlayışının kamu yönetiminin ana öğeleri göz önünde tutularak uygulanmak istendiği, kamu yönetiminin rolünün gözden geçirilerek yeniden tanımlanması, kamu kesimi işlemlerinin özel sektör rekabetine açılması, kamu harcamalarının azaltılması, devletin küçültülerek sınırlandırılması ve özelleştirme uygulamalarının ana temalar olduğu gözlenmektedir (OECD Survey 1989).

Bu çalışmaların bir diğer ortak noktası süreç sonucunda devlete ait siyasa yapma ve egemenlik yetkilerinin kısmen de olsa devredileceği, piyasa mekanizmalarının kamu yönetimine uygulanmaya başlanacağı ve yeni bir yapılanmanın ortaya

çıkacağı görülmektedir. Bununla birlikte hukuk kuralları ile sarılmış ve donmuş katı bir hiyerarşik yapıya sahip aynı zamanda içine kapalı bir kamu yönetimi yerine, dinamik, esnek, şeffaf, katılımcı, çevresindeki gelişmelere açık bir yönetim oluşturma çalışmalarında genel anlamda sorgulanan ve eleştirilen sürecin hukuk ve geleneksel yönetim anlayışının olduğu belirtilirken, bunun sonucunda idari faaliyetin düzenlenmesinde idare hukukundan uzaklaşıp özel hukuka doğru bir yöneliş olduğu ileri sürülmektedir (Tan 1995: 176).

143

Kamu yönetiminde usallık arayışlarının en önemli araçlarından biri özelleştirme uygulamaları ile devletin sınırlandırılması ve küçültülmesidir. Söz konusu dönemde özelleştirme uygulamalarına ilişkin yapılan hukuksal düzenlemelerin başta şeffaf olmadığına ilişkin yaygın kanıdan sonra, özelleştirmeden sağlanacak gelirlerin ne şekilde kullanılacağına kesin bir hükme bağlanmadığı ve özelleştirme çalışmalarının eksik bir alt yapı ile yapıldığı belirtilmektedir (Aktan 1992: 120).

Ancak, özelleştirme çalışmalarına ilişkin hukuksal düzenlemelerin niteliği konusunda yalnız ülkemizde değil özelleştirme programı uygulayan bir çok ülkede benzer sorunlar ortaya çıkmaktadır (Tan 1988: 283). Bir yandan yeniden yapılandırma çalışmalarının esneklik isteyen bir konu olduğunu ve ayrıntılı düzenlemelere gerek olmadığını benimseyen bir tavır söz konusu iken diğer yandan şeffaflığın ve nesnellüğün sağlanması için ayrıntılı düzenlemelerin gereği üzerinde durulmaktadır.

Bu düzenlemelerde ortaya çıkan bir diğer sorun, özelleştirme kararını vermeye kimin yetkili olduğu sorusudur. Literatürde tartışmalı olan bu konu Duran tarafından "devletleştirme yapmaya yetkili organın devletsizleştirme" yapmaya da yetkili olduğu şeklindedir (Duran 1986: 3-4). Yetki sorununun yanında özelleştirme yetkisinin kullanım kapsamına ilişkin tartışmalarda bu dönemde yoğun olarak yapılan tartışmalardandır. Yasama organının özelleştirme konusundaki yetkilerinin nerede başlayıp nerede bittiği ve ne tür kamu hizmetlerinin özelleştirilemeyeceği konusunda da farklı görüşler ileri sürülmektedir.

İleri sürüle sava göre söz konusu yeni yapılanma modelinde her şey yolunda giderse sanayi toplumunun yasal-ussal bürokrasi modeli tasfiye edilerek yerine üretken- rasyonel bürokrasi modeli ikame edileceği, bu yeni yapılanma içerisinde aslında sanayi toplumunun bürokrasi modelinin temel özelliği olan sıkı hukuksal düzenleme anlayışının yerine yasal boyut geri plana itilerek daha çok sonuçlara yönelmiş yeni bir anlayış egemen kılınacağı, yeni yapılanma içinde sermayenin akışkanlığını ve hızını yavaşlatan, içsel bir denetim mekanizması olarak işleyen hukuka uygunluk anlayışının terkedilerek, hukuka bu yeni düzenleme içerisinde bir yandan araç diğer yandan çerçeve işlevi yükleneceği belirtilmektedir (Tan 1984; 1988a). Böylece siyasal ve yönetsel yapı piyasa modeline göre yeniden düzenlenerek sistemin sağlıklı yürüebilmesi ve bir güven ortamının oluşabilmesi için genel, gözetleyici ve hızlandırıcı bir hukuksal düzenlemeye gidilecektir.

Kamusal yükümlülüklerin sınırlandığı bir yönetim anlayışı içerisine çekilemeyen devlet örgütünün aşırı büyüme ve müdahaleciliğe bağlı olarak; rüşvet, irtikap, zimmet, ihtilas, adam kayırmacılık, patronaj, hizmet kayırmacılığı, oy satın alma, lobicilik, rant kollama, kamu sırlarını sızdırma, siyasal kirlenme, iktidarın içselleşmesi gibi bir kısım olumsuzlukları da beraberinde taşıdığı bu durumun kamu kaynaklarının israf edilmesine ve kamu yönetiminin yozlaşmasına neden olduğu belirtilmektedir (Aktan 1995: 61-64; 1997:31-36). Aslında, sayılan tüm bu sorunlara baktığımızda sorunun kaynağının yalnızca devletin aşırı büyümesi ile ilgili değil aynı zamanda idare cihazının içinde yer aldığı siyasal ve toplumsal kültürle ve yetersiz kalan yasal düzenlemelerle de ilgili olduğu görülmektedir. İlgili ilgisiz bütün olumsuzlukları alt alta yazıp tüm bu çürümeden devletin aşırı büyümesini sorumlu tutmak ve pür liberal bir söylem geliştirmek kamu yönetiminin içinde bulunduğu yerel koşulların göz ardı edilerek yapılan analizin eksik kalmasına neden olacaktır. 1930'lı yıllarda büyük bir umut ve kurtuluş reçetesi olarak görülen müdahaleciliğin ve sosyal devlet anlayışının, 1970'li yılların ikinci yarısından itibaren terkedilerek devlet aygıtının öcü olarak gösterilmek istenmesi, sürece ilişkin şüphelerin oluşmasına ve ulus devletlerin bu akıma kapılmadan öncelikle yönünü tayin etmesine ve ihtiyatlı davranma gereğine işaret etmektedir (Güler 1997: 5).

Yeni Sağ Politikaların İktidara Gelişi ve Devletin Küçültülmesi Fikri

1980'li yılların başında İngiltere ve ABD'de iktidara gelen Neo-liberal politikalar, sürecin hızlanmasına neden olarak "devletin küçültülmesi" ve "piyasa ekonomisinin" hakim kılınmasını amaçlayan politikalarını uygulamaya koymuşlardır. Neo-liberal politikalar ana tema olarak devlet müdahaleciliğinin özgürlükleri kısıtladığını ve müdahaleci bir yapının ortaya çıktığı öne sürerek, devletin hedeflerinin ve etkinlik alanının mutlaka sınırlandırılması istenmektedir. Bu sınırlama ya da diğer bir ifade ile sağlanan ekonomik serbestlik siyasal özgürlüğe ulaşmada da en önemli araçlardan biri olarak görülmektedir (Friedman 1988: 24-31). Devletin bireyin yapabileceği işlerden elini çekmesi istenirken (Sezer 1992: 22), böylece piyasa ekonomisinin güçlenmesinin, ekonomik verimlilik ve etkinlik düzeyinin artırılmasının sağlanmış olacağı öngörülmektedir.

Bu süreçte yeni sağın ekonomi politikalarının uygulamasıyla birlikte, olgusal bir gerçeklik olarak gelişen ve dünya ekonomisinin imalat temelinden hizmet temeline, ulusal temelden, -global temele, geniş kapsamlı kamusal yükümlülükler anlayışından- sınırlı kapsamlı kamusal yükümlülükler anlayışına geçişinde etkisi olurken, aynı zamanda geleneksel endüstriler, yüksek teknoloji gerektiren endüstrilere dönüşmüştür. Ekonomi temelli bu değişim ve dönüşüm süreci sonucunda ulus devlette var olan merkezi devletin gücü ve geleneksel bürokrasiler sorgulanırken, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılarak, devletin rolünün yeniden tanımlanması gereği üzerinde durulmaktadır (Ohmea 1996).

Gayri Safi Milli Hasıla içinde kamu harcamalarının büyüklüğüne dikkat çekilerek devletin küçültülmesini, devletin ekonomik alandan çekilmesini ve yeniden yapılandırılmasını isteyen ve bu anlamda, GSMH içindeki kamu harcamalarının azaltılmasına dikkat çeken liberal görüşler refah devleti anlayışının kurumsallaşmaktan çıkarılmasını ve devletin yeniden yapılandırılmasını istemektedirler (Sezer 1992: 17-20).

145

Özelleştirme çalışmalarına karşı çıkan bazı görüşler Türkiye'de devletin büyük olduğu öne sürülerek özelleştirme çalışmalarına meşruiyet kazandırılmak istendiğini ve bu amaçla devletin küçültülmesi gereği üzerinde durulurken önyargılı bir yaklaşımın söz konusu olduğunu iddia etmektedirler. Devletin büyüklüğüne bakmak için KIT'lerin varlığına ve sayısına değil kamu harcamalarının GSMH içindeki oranına ve kamu personeli sayısına bakmak lazım geldiğini bununla birlikte devletin büyüklüğü hesaplanırken, bu verileri kullanmak isteyen kişinin bakış açısına göre de sözkonusu rakamlar değişebildiğini belirtmektedirler. GSMH içindeki kamu harcamalarının büyük olduğunu öne sürüp bu oranların küçültülmesini isteyenler kamu harcamalarının hesaplanmasında borç faizlerini de hesaplamalara dahil ederken bu görüşe karşı çıkanlar GSMH içindeki kamu harcamalarının oranını hesaplarken borç faizlerinin ayrı tutulması gerektiğini öne sürerek sözkonusu rakamlarda görüleceği üzere ülkemizde devletin zaten küçük olduğunu savunmakta ve GSMH içindeki kamu harcamalarının azaltılmasına şiddetle karşı çıkmaktadırlar (Serim 1996:273).

Devletin büyük mü- küçük mü? olduğu tartışmalarına GSMH içindeki kamu harcamalarını oranı açısından bakıldığında Avrupa ülkeleri ile Türkiye arasında GSMH içindeki kamu harcamalarının oranı konusunda büyük farklılıklar söz konusu olduğu görülmektedir. Örneğin; bu rakamların, Avrupa Birliği ülkeleri ortalaması %50 iken OECD ortalaması %40.8, G 7'ler ortalaması %39.5 ve Türkiye ortalaması %18.5'tir.

İster faiz harcamaları dahil edilsin, ister faiz harcamaları ayrı tutularak hesaplınsın Türkiye'de devletin sanıldığı gibi büyük olmadığı aksine gelişmiş ülkelerde ve AB üyeleri ile kıyaslandığında sözkonusu rakamların hayli küçük olduğu görülmektedir. Bu durum tablo üzerinde daha açık bir biçimde görülmektedir.

Tabloda görüldüğü üzere gelişmiş ülkelerde dahi GSMH içindeki kamu harcamalarının oranı artarken ve ortalama %45 dolaylarında seyrederken Türkiye'deki GSMH içindeki kamu harcamalarının borç faizleri hariç %18.5 gibi bir oranla bu oranların yanında çok küçük bir rakam olarak durmaktadır.

Tablo 1 Çeşitli Ülkelerde Devletin Büyüklüğüne Ait Rakamlar

Ülkeler	1975		1985		1993	
	Faiz Dahil	Faiz Hariç	Faiz Dahil	Faiz Hariç	Faiz Dahil	Faiz Hariç
ABD	33.5	31.1	33.2	28.3	34.5	-
Japonya	26.8	25.6	31.6	27.2	34.3	30.1
Fransa	44.2	43.0	52.5	49.6	55.0	47.1
İtalya	38.6	-	51.4	43.4	57.2	51.3
İngiltere	45.2	41.3	44.6	39.7	44.1	41.2
Kanada	39.9	36.1	46.8	38.4	50.8	41.6

Kaynak: World Economic Outlook Data Base'den aktaran Türk-ış, iddialar ve Gerçekler, s.28, 1998.

Ayrıca devleti küçültmenin bir diğer gerekçesi olarak gösterilen kamu görevlilerinin sayısındaki rakamlara baktığımızda, Türkiye'de 1993 yılı rakamlarına göre toplam 2.484.180 kamu çalışanı olduğu kamu çalışanının toplam nüfus içindeki payının %4.14, toplam çalışan nüfus içindeki payının ise %9.3 olduğu öne sürülerek, bu rakamların gelişmiş ülkelerle karşılaştırıldığında çok küçük rakamlar olduğu belirtilmektedir. Bu durum Tablo II üzerinde daha net bir biçimde görülmektedir.

Tablo II- Çeşitli Ülkelerde Kamu Çalışanlarının Nüfusa ve Çalışan Nüfusa Ait Rakamlar

Ülkeler	Kamu Çalışanlarının	
	Nüfusa Oranı %	Çalışan Nüfusa Oranı %
İsveç	16.30	31.9
İngiltere	13.21	19.4
Belçika	8.77	-
ABD	8.07	15.5
İtalya	6.11	17.2
Fransa	-	32.0
Avusturya	-	20.8
Türkiye	4.4	9.3

Kaynak: Bülent Serim Özelleştirme, 1996, s. 273.

Tabloda görüldüğü üzere hem kamu çalışanlarının nüfusa, hem de çalışan nüfusa oranlarına bakıldığında en düşük pay Türkiye'ye ait olan rakamlardır.

Özetle, hem kamu harcamalarının GSMH'ya oranına hem de toplam kamu görevlisi sayısına baktığımızda, ülkemizde devletin büyüklüğünün gelişmiş ülkelerin çok gerisinde olduğu gözlenmektedir. Bu anlamda devletin

küçültülmesinden önce belki de sosyal hukuk devleti olmanın gerekleri bağlamında kamu harcama kalemleri içindeki eğitim ve sağlık gibi sosyal harcamaların oranı artırılması icap etmektedir.

Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı

147

Derbil, kamu hizmeti kavramını yalnız idare hukukunun değil bütün kamu hukukunun en önemli fakat en bulanık konularından biri olarak nitelemektedir (Derbil 1950: 28). Hukukta ölçüt kavramlarından biri olan kamu hizmeti kavramının anlamı her defasında kullanılış yerine göre değişebildiği (Balta 1970: 16), kavramın yasalarda ve yargı kararlarında sık sık kullanılmasına karşın tek ve geçerli bir tanımını bulmak zor olduğu belirtilerek, yasa koyucunun tanımlama endişesi olmaması, yargı kararlarının değerlendirme serbestiyetini kaybetmemek istememesi, öğretinin ise bütün çabalarına rağmen kamu hizmeti kavramını herkesin üzerinde anlaştığı net bir biçimde tanımlamayı başaramadığı ileri sürülmektedir (Tan 1990: 329).

20. yüzyılın başında idare hukukunun ve idari yargının uygulama ve görev alanının belirlenmesinde temel kavram olarak görülen kamu hizmeti Bordeaux okulu öğretisinde “devletin toplumun ortak gereksinmelerini karşılamak amacıyla giriştiği tüm faaliyetlerin kamu hizmeti niteliği taşıdığı ve bunun için idarenin yaptığı işlem ve eylemlerin de idare hukukunun konusunu oluşturduğu” şeklinde olan görüşün zaman içinde geçerliliğini kaybettiği ileri sürülürken, idari işlem, kamu malı, kamu görevlisi ve idarenin sorumluluğunun belirlenmesinde kamu hizmeti kavramından ölçüt olarak faydalandığı gerçeği üzerinde durulmaktadır (Gözübüyük-Tan 1998: 434)

Bir başka tanımda kamu hizmeti kavramı; “Bir kamu kurumunun ya kendisi ya da kendisinin gözetimi altında özel teşebbüs eliyle kamuya sağlanan hizmettir.” şeklinde tanımlarken (Balta 1970: 16), Anayasa Mahkemesi'nin çeşitli kararlarında farklı şekilde tanımlarken en geniş tanımına göre devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların gözetim ve denetimleri altında genel ve ortak gereksinimleri karşılamak, kamu yararı ya da kamu çıkarını sağlamak için yapılan ve topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinliklerdir, şeklinde ifade edilmektedir (Gözübüyük-Tan 1998: 434).

Özellikle I. Dünya Savaşı sonrasında kavram önemli değişikliklere uğrayarak, dönemin ekonomik ve sosyal koşullarının değişikliğe uğraması nedeniyle devletin ekonomik hayata müdahalesi ile özel kişilerce yürütülmesine alışılmış olan faaliyetlerin devlet tarafından yüklenildiği bununla birlikte kamu yararı sağlayan bir çok hizmetin özel kişilere ya da devletin iştirak ettiği yeni kuruluşlara devredildiği görülürken (Çırakman 1976: 76), geçen zamanla birlikte devletin görev ve fonksiyonlarının değişmesiyle birlikte kamu hizmetine ilişkin tanımlar da farklılaşmaya ve kavramın içeriği değişmeye başlamıştır.

1980'li yıllarla birlikte ise, özel kişilerin kamu hizmetleri alanında faaliyette bulunmaya başlamaları diğer yandan idarenin özel hukuk rejimine bağlı olarak yürüttüğü faaliyetlerin çeşitlenmesi karşısında kamu hizmeti kavramında, son elli yıldır ifade edilen "kimlik bunalımından" yeniden bahsedilmeye başlanmıştır (Tan 1991: 233).

İdare hukukunun en çetrefilli konularından biri olan kamu hizmeti kavramında özelleştirme olgusuyla birlikte yeni bir anlayış ortaya çıkmaktadır. Bu bağlamda kamu hizmeti yaklaşımı konusunda değişme şu noktalarda ortaya çıkmaktadır (Tan 1995:178-179).

1. Devletin yürütmesi gereken hizmetlerin yeniden belirlenmesi gereği,
2. İdarenin kamu hizmetlerinden bazılarını özel kişilere gördürmesi eğilimi,
3. İdarenin kendisinin yürüttüğü bir kısım hizmetlerde kamusal yönetim yerine özel yönetimi yeğlemesi,
4. Kamu hizmetlerinin karşılıksız olduğu anlayışının terk edilerek, yararlananlardan yararlanması karşılığı bir bedel anılması uygulaması yaygınlaşmaktadır.

Son yılların tartışmalı konularından biri olan, bir kısım kamu hizmetlerinin özel kişiler eliyle gördürülmesi uygulaması, geçen sürede bir takım yasal düzenlemelere gidilmesine rağmen önemli bazı hukuksal sorunların beraberinde getirmiştir. Bu anlamda en önemli sorun hangi hizmetlerin özel kişiler eliyle görülebilir, hangi hizmetlerin görülemez olduğunun tespitidir. Bir diğer sorun ise kamu hizmetlerinin özel kişilere gördürülmesinde izlenecek hukuksal usullerde ortaya çıkmaktadır.

Hukuksal usullüğün tümüyle reddi anlamına gelmese de idarenin yeni bir usullük arayışı içinde olduğu gözlenmektedir. Bu usullük arayışı bağlamında idari yargıdan bir kaçış eğilimi sözkonusu ise de idare hukukunun ve net bir tanımı yapılmaktan kaçınılan kamu hizmeti kavramının doğasında taşıdığı bu esneklik nedeniyle günümüzün koşullarına uyumunu sağlayacağı öne sürülmektedir (Tan 1995: 176-177).

III- ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARININ SONUÇLARI VE TÜRK KAMU YÖNETİMİ ÜZERİNE ETKİLERİ

Kamu kesiminin genişlemesine karşı çıkıp, devletin küçültülmesinden yana olan görüşlerin Avrupa'da ve ABD'de iktidara gelmesiyle bu politikalar yalnızca bu ülkelerde değil tüm dünyada tartışılmaya ve uygulanmaya başlamıştır. İşte sözü edilen bu gelişmeler ülkemizi de etkilemiş 24 Ocak 1980'le başlayan süreç daha sonra Özal hükümetleri ile devam etmiştir. Kamu kesiminin daralmasını, devletin sınırlandırılmasını ve rolünün yeniden tanımlanmasını amaçlayan bu politikalar başta özelleştirme programları, kamu personeli sayısının ve hukuksal düzenlemelerin azaltılması amaçları ile hedeflerine ulaşmayı amaçlamaktadır (Güler 1996:3).

Ülkemizde 1980 sonrası yönetimin yeniden yapılandırılması ve devletin rolünün yeniden belirlenmesi çalışmaları, 1989 yılında Kamu Yönetimi Araştırma Raporu ile teorik bir çerçeve çizilmeye çalışılmış ve 1994 yılında 7. Beş Yıllık Kalkınma Planında da yeniden yapılandırma ve devletin rolünün yeniden belirlenmesine ilişkin somut ve net ifadeler yer almıştır (Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1995: 16) .

149

Özelleştirme Uygulamalarının Sonuçları

1984 sonrasının ekonomik kararları doğrultusunda ve aynı zamanda bir siyasi tercih olarak ülke gündemine getirilen ve geliştirilen özelleştirme uygulamaları başta özelleştirilen kamu kuruluşlarında çalışanlar olmak üzere, idare cihazını ve tüm toplumu etkilemiştir.

Geniş bir sosyo-ekonomik yansımayı beraberinde getiren özelleştirme programının sonuçları zaman geçtikçe daha net olarak ortaya çıkmaktadır. Bu sonuçlar; işsizlik, sendikasılaştırma, çalışma koşullarının ağırlaşması, özel tekellerin oluşması, kamu mallarının değerinden düşük fiyatlarla elden çıkarılması, sosyal hukuk devleti ilkesinin zayıflatılması gibi önemli sonuçlar olarak sıralanmaktadır (KİGEM 1997: 2).

Bütçeye kaynak aktarmak amacıyla yapılan özelleştirme uygulamaları sonucunda elde edilen gelirler bütçe açıklarını kapatmaktan hayli uzakta rakamlarda kalmıştır. 1986-1997 döneminde 3 milyar 543 milyon dolarlık bir özelleştirme gerçekleştirilmiş. Ancak satışlar vadeli olup ödemeler zamana yayıldığı için tahsilat rakamı 3 milyar 156 milyon dolar civarında kalmıştır. 15 Eylül 1998 günü itibariyle 1998 yılı özelleştirme gelirlerinin 1.5 milyar dolar civarında olması beklenirken, gerçekleşen tahsilat 772 milyon dolardır. Özelleştirme uygulamalarında (1986-15 Eylül 1998 itibariyle) özelleştirme işlemleri toplamı 4 milyar 548 milyon dolar, özelleştirme tahsilatı ise 3 milyar 928 milyon dolardır. Gerçekte, 13 yılda saf özelleştirme işlemi dışındaki temettü gelirlerini de içeren özelleştirme kaynakları toplamı 6 milyar dolar dolaylarında olup, sadece 1998 yılı bütçe açığı 15 milyar dolar civarındadır (Türk-İş 1998: 124).

Özelleştirme çalışmaları, sonuç olarak beraberinde sendikasılaştırmayı, çalışma koşullarında gerilemeyi, sosyal güvende zayıflamayı, ücretlerde düşmeyi, istihdam da azalmayı beraberinde getirdiği öne sürülerek, bu sonuçların yalnız sözkonusu kurum ya da sektörü değil tüm çalışma hayatını ve ülkeyi ilgilendiren önemli sonuçlar olduğu uzun vadede tüm ülke yönetiminin geleceği ile yakından ilgili olduğu, aynı dönemde sendikalara üye olup da işten çıkarılan işçi sayısı 15.219 olduğu belirtilirken, çimento, kağıt, gübre ve petro-kimya sektörlerini inceleyen bir başka araştırmada, bu sektörlerdeki özelleştirme uygulamalarının sonucunda; işten çıkarma, yaygın taşeronlaşma ve bölgesel tekellerin oluştuğuna dikkat çekilerek özelleştirme uygulamalarının sektörünün etkin işletmelerinden başladığı ve özelleştirme sonrasında bu işletmelerin başarılarında herhangi bir düşme olmadığı öne sürülmektedir (KİGEM 1997: 44).

Özelleştirme uygulamalarının Kamu Yönetimine Yansımaları

150

Özelleştirme ile birlikte gündeme gelen devletin küçültülmesi ve rolünün yeniden tanımlanması ya da genel adı ile devletin yeniden yapılandırılması çalışmaları sonuçlarını vermeye başlamıştır. Aslında kavramsal olarak çok geniş ve karmaşık bir anlam taşıyan yeniden yapılandırma terimi ülkemizde daha çok idari reform teriminin karşılığı olarak kullanılmaktadır. İdari reform terimi 1980'li yılların sonunda yerini yeniden yapılanma terimine bırakmıştır. En genel ve yalın biçimiyle "yönetimin içinde bulunduğu durumla, kendinden beklenen durum arasındaki farklılıktan doğan reform ihtiyacı" olarak tanımlanan idari reform terimi özellikle II. Dünya Savaşı sonrasında gelişmekte olan ülkelerin, gelişmiş ülke yönetimlerinin refah seviyesine ulaşmak için başvurdukları kalkınma yönetimi anlayışının bir parçası (Tutum 1994: 8) olduğu öne sürülmektedir.

1980'lere kadar devam eden bu idari reform anlayışı, 1980'li yıllardan sonra, mali piyasaların serbestleşmesi, kamu harcamalarının kısılması, özelleştirme programları, kamu personelinin sayısının azaltılması amaçları ile de aynı anlamda kullanılmaya başlanarak kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması anlamında kullanılmaya başlanmıştır. Eskinin idari reform anlayışı yeni dönemde yerini "yapısal uyarılama" yöntemi ile biçimlenen varlığını, piyasaya endekslemiş bir demokratikleşme anlayışı ile yeni dünya düzeni, küreselleşme, özelleştirme kavramlarına bırakmıştır. Bu hedeflerin gerçekleşmesi için yapılması gereken şeyin piyasa kurallarının işletilmesi ve "korumacılığın" ortadan kaldırılması gerektiği belirtilmektedir (Güler 1996: 43).

Yapısal uyarılama politikaları ile devletin "klasik" görevleri içine dönmesi gerektiği öne sürülürken, bu süreçte kamu hizmetleri piyasa mekanizması koşullarına devredilecek, devlet bir işletme gibi örgütlenecek ve işleyecektir. Bunun sonucunda ulus devlette var olan merkezi devletin gücü ve bürokrasi bölünerek parçalı yapılar oluşturulacaktır. Bu yapı içinde yetkilerin kimi uluslararası örgütlere, bir kısmı gönüllü kuruluşların bir kısmı ise yerel yönetim kuruluşlarına devredilecektir (Sezer 1992:22). 1980 sonrası İngiltere, Yeni Zelanda ve Avustralya'da devletin yeniden yapılandırılması çalışmalarını ve bunların sonuçlarını inceleyen Masceranhas ortaya çıkan durumu özetle şöyle ifade etmektedir (1993: 327):

1. Kamu kurumlarına tanınan aşırı özerklik, eşgüdümü engelleyerek, ulusal politikaların belirlenmesini güçleştirmiştir.
2. Sonuçlara yönelik yönetim anlayışı içerisinde kurumların verimliliği kamu yararından daha önemli hale gelmiştir.
3. Kamu işletmeciliği kültürü kamu kurumları arasında yıkıcı rekabetin egemen olmasına neden olmuştur.
4. Kamusal hizmetler hükümetlerin politikalarıyla aşırı biçimde özdeşleşerek, hizmetlerin hükümetlerle başlayıp bitmesine neden olarak kamu hizmetlerinin sürekliliği ilkesi zedelenmiştir.

Türkiye özelinde ise 1989 yılında yapılan Kamu Yönetimi Araştırma (KAYA) Raporunda, yeniden yapılandırma içinde birincil hedef devletin küçültülmesi etkinleştirilmesi ve piyasa mekanizmasına göre hareket etmesi gibi kısmen işletme yönetiminin amaçları benimsenmiştir. Şimdi bu politikaların Türk kamu yönetimi üzerine tesirleri üzerinde durulmaya çalışılacaktır.

Yönetimsel Yapı Açısından:

Yeni dönem içinde yönetimin kuruluş ve örgütlenmesinde bir takım yeni uygulamalar dikkat çekmektedir. Bu anlamda özel hukuka göre faaliyette bulunacak kamu tüzel kişilerinin ortaya çıkışı tipik bir örnektir. Örneğin Tarım Satış Kooperatifleri Birlikleri, OYAK, İLKSAN, Özerk Futbol Federasyonu gibi kamu tüzel kişisi mi? Özel hukuk tüzel kişisi mi? oldukları konusunda şüphelere yol açan uygulamalar gibi. Ayrıca deregulation çerçevesinde değerlendirilebilecek olan bağımsız idari otoriteler konusu da bu anlamda üzerinde durulması gereken bir konudur. Kamusal yaşamın bir kısım hassas kesimlerinin siyasi otoriteden bağımsız biçimde düzenlenmesi ve denetlenmesi uygulaması aynı dönem içinde çeşitlenerek yaygınlaşmıştır (Tan 1995: 180).

1980 sonrası askeri yönetim dönemi boyunca mevcut örgütsel yapılanmalarına dokunulmayan ama fiilen çözülen ekonomi bürokrasisi 1983 yılında iktidara gelen 1. Özal hükümeti ile birlikte yeniden yapılandırılarak kurumsallaştırılmaya çalışılmıştır. Ekonomik liberalizasyon politikalarının uygulamaya konulmasıyla geleneksel bürokratik yapılar yanında birtakım yeni örgütlenmelere gidildiği görülmektedir. Sermaye Piyasası Kurulu, Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdareleri, Hazine- Dış Ticaret Müsteşarlığı ...gibi. Özellikle Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın kurulması, Maliye Bakanlığı'na bağlı Hazine Genel Müdürlüğü ve Milletlerarası İktisadi İşbirliği Teşkilatı Genel Sekreterliği ve Ticaret Bakanlığı Dış Ticaret Genel Sekreterliği ilgili bakanlıklardan alınarak ayrı bir müsteşarlık şeklinde örgütlenmiştir. Başbakanlığa bağlanan Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın kurulması IMF ve Dünya Bankası'nca öngörülen maliye politikalarının daha rahat uygulanması ve ticaret ve döviz kuru rejimi reformlarının tek elden yürütülmesini sağlamıştır (Aksoy 1995: 169; Güler 1996: 60-61; 1997: 1-3). Bu yapılanmalar sonucunda bazı müsteşarlıklar ve kuruluşlar bakanlıklar üstü bir yapıya kavuşturularak bakanlıklar uygulayıcı duruma gelmiştir.

Böylece Maliye Bakanlığı'nın ekonomi yönetimi üzerindeki etkisi zayıflatılmış ayrıca DPT geçmiş dönemlere nazaran planlama araçlarından yoksun bırakılmıştır. Uygulanan politikalar sonucu hem yeni örgütlenmeler hem de alternatif bürokrasilerin oluşması yanında birde bütçe dışı fon uygulamaları döneme damgasını vuran bir gelişme olarak karşımıza çıkmaktadır. İktisadi-mali kararların başbakana bağlı, geleneksel bürokratik yapıdan koparılmış yeni birimlerce alınması çıkabilecek engelleri daha baştan önlemeyi amaçlamıştır. Bu programları gerçekleştirmek için ayrıca yeni bir yapılanma içine gidilerek fon sistemi

uygulanmaya başlanmıştır. Mevcut bütçe ve denetim sistemi dışına çıkılarak oluşturulan bu yöntem evvela iyi niyetle oluşturulmuş olsa dahi daha sonra yozlaştırıldığı ve istismar edildiği görülmektedir (Tan 1995: 180). KAYA Genel Raporunun Mali ve Ekonomik Kuruluşlar Araştırma Alt Raporunda fonlarla ilgili şu saptamalarda bulunulmuştur: aynı amaca yönelik birden fazla fon bulunduğu ve bunların mevcut denetim mekanizmalarının aşılması, etkin bir denetim sisteminden uzak oldukları öne sürülmüştür. Yine devamla bütçe dışı fon uygulaması yöntemi ile parlamento karşısında yürütme güçlendirilirken, yeni iktidar alanların oluşturulduğu, Bakanlar kurulu yetkilerinin, Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu, Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu gibi doğrudan Başbakanın denetiminde yeni karar merkezleri tarafından kullanılmaya başlandığı belirtilmektedir (Tan 1995:180-182).

Personel Rejimi Açısından

Uygulanan yeniden yapılanma politikaları, personel rejimini, yükselme sistemi, ücret sistemi ve istihdam türleri noktasında etkilemiştir. Ayrıca çağdaş personel sisteminin önemli öğelerinden olan kariyer ve liyakat ilkeleri sözkonusu dönemde deforme edilerek, yerleşik bürokratik değerler pek dikkate alınmamış, işletme yönetiminin şirket yönetimi anlayışı, kamu yönetimine uygulanmak istenmiştir (Aksoy 1995: 169).

Sözkonusu dönem içinde personel rejimi açısından önemli gelişmelerden bir diğeri, bürokrasi deneyimi olmayan gençlerin üst düzey görevlere atanması şeklinde olmuştur. Ayrıca bu atamalarda siyasal yakınlıkların gözetilmesi sözkonusu atamalara ilişkin yoğun tartışmaların yapılmasına neden olmuştur. Bu tür atamalarda geleneksel bürokratik yapılanmanın içinden gelen bürokratlar yerine farklı bir uygulamaya gidilmesinin, sözkonusu kişilerin atandıkları ilgili kuruma özel sektörün işletmecisi mantığıyla bakmalarının etkisi olduğu öne sürülürken ayrıca bu atamalarda politik yaklaşmanın da etkili olduğu belirtilmektedir (Tan 1995: 181). Daha önce belirtildiği gibi oluşturulan yeni bürokratik yapılanma ile alternatif bir bürokrasi de yaratılmıştır. Yaratılan bu alternatif bürokrasinin yukarıda sayılan niteliklerinin yanında birçoğunun ABD'de eğitim görmüş ve bu ülkede çalışmış olmaları ve kamu yönetimi tecrübesinden yoksun olmalarının yanında kısa bir sürede olsa Dünya Bankası gibi uluslar arası mali merkezlerde çalışmış olmaları da dikkat çeken bir diğer özellikleridir.

Ayrıca kamu yönetiminde istisnai bir istihdam türü olan sözleşmeli personel uygulaması yaygınlaştırılarak amacını aşar bir biçimde uygulanmaya başlanmıştır. Bu uygulamanın ilk önceliği, özelleştirme politikalarının öznesi olan Kamu İktisadi Teşebbüsleri olmuştur. Mevcut kamu yönetiminde sözleşmeli personel uygulaması, zorunlu ve istisnai ihtiyaç duyulan geçici işlerde sözleşme ile çalıştırılan kamu görevlisi olarak tanımlanırken uygulamada tam tersi olmuş, sözleşmeli personel istihdamı hem kadro karşılığı, hem de yaygın bir şekilde uygulanmıştır. İzlenen

strateji ile bir çok alanda sözleşmeli personel istihdamına gidilirken özellikle KİT'lerde daha çok rastlanır bir uygulama olmuştur. KİT'lerde önce memur statüsü sonra işçi statüsü eritilerek sözleşmeli personel uygulamasına gidilmiştir. Personel statüsündeki değişiklik sözleşmeli personelin sendika, toplu sözleşme ve grev haklarından yasalı olmalarının yanında memurlara tanınan genel güvencelerden yoksun olmaları kamu istihdamında özel bir anlam taşıyor hale gelmiştir (Güler 1996: 67).

Bu gelişmelerin yanında, bürokratik yapının kişilere bağlı hale geldiği ve tek adam ilkesinin öne çıktığı görülmektedir. Aslında uygulama, merkezileşmeyi bile aşarak aşırı biçimde kişiselleşerek kamu yönetiminin temel taşları sayılan: kurum, kural, takdir yetkisi, kamu yararı, liyakat, kariyer, güvence ve benzeri kavramlarla birlikte nitelikli kamu personeli ya devre dışı kalmış ya da eritilme yoluna gidildiği öne sürülmüştür (Güran 1989: 18). Özelleştirme ve yeniden yapılandırma programları bağlamında ortaya çıkan bir diğer gelişme mevcut denetim mekanizmalarının yetersiz kaldığı ve hukuksal denetimin yanında, performans denetimi, yeterlilik denetimi gibi yeni denetim şekillerinin de uygulanması gereği üzerinde durulmuştur (Tan 1995: 182). Ancak, bu konuda mevcut yapılanmanın yanında henüz yeni bir yapılanmaya gidilmediği görülmektedir.

Özelleştirme uygulamalarının sonuçları ve kamu yönetimi üzerine etkileri bakımından üzerinde durulması gereken bir diğer olgu bizatihi Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nın (ÖİB) kendisidir. 4046 sayılı yasanın 4. Maddesinde Başkanlığın kuruluş ve görevleri sayılırken Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nın, Başbakan'a bağlı kamu tüzel kişiliğine sahip, özel bütçeli bir kuruluş olduğu belirtilerek kurumun geçici bir teşkilat olup özelleştirme süreci sona erdiğinde elemanlarının ihtisaslarına göre ilgili kuruluşlara nakledileceği ve kurumun görevinin sona ereceği belirtilmiştir. Ancak 1984 yılından itibaren farklı isimlerle özelleştirme çalışmalarını yürüten ve koordine eden kuruluşların geçici bir kurum olarak değil, devamlılık arzeden bir yapılanma içerisine girerek bizzat ÖİB'nin özelleştirilmesi icap eden bir yapılanmaya dönüştüğü gözlenmektedir (KİGEM 1998: 15). Bu tür bir yapılanma geleneksel kamu yönetimi örgütünün parçalanmasına ve örneklerinin çoğalması ile birlikte yamalı bohça haline gelmesine neden olmakta, bu durum idarenin bütünlüğü ilkesini zedelemektedir (Tan 1995: 180-183).

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Serbest piyasa ekonomisine işlerlik kazandırmak, ekonomide verimlilik ve etkinlik düzeyini artırmak, sermaye mülkiyetini tabana yaymak gibi amaçları gerçekleştirmek üzere hayata geçirilen özelleştirme uygulamaları ilgi alanı ve doğası gereği karmaşık bir kavramdır. Türkiye'de dar ve geniş anlamlarda algılanıp uygulanan özelleştirme programları ile GSMH içindeki kamu harcamalarının azaltılması ve devletin küçültülerek, rolünün yeniden tanımlanması hedeflenmektedir. Dünyada yeni sağ politikaların iktidara gelmesi ile popüler hale

gelen özelleştirme olgusu aşağı yukarı batıdaki uygulamayla eş zamanlı olarak ülkemizde de uygulanmaya başlamıştır. Ancak 1984 yılı ile başlayan ve 1994 yılında 4046 sayılı özelleştirme yasasının çıkarılmasına kadar devam eden süreçte ve daha sonraki dönemde gerekli ve yeterli hukuksal altyapının oluşturulamaması, özelleştirme çalışmalarında şeffaflığın sağlanamaması, yetki sorununun halledilememesi, hangi hizmetlerin özelleştirilip hangi hizmetlerin özelleştirilemeyeceği, satış yöntemi, özelleştirme gelirlerinin nerede kullanılacağı ve öncelik sırasında ortaya çıkan sorunlar nedeniyle, özelleştirme programlarından ve uygulamalarından beklenen sonuçlar elde edilememiştir. Adı geçen sözkonusu dönem içinde toplam yirmi adet yasal düzenleme yapılmış ancak bir çoğunun önemli eksiklikler ve yanlışlıklar taşıması nedeniyle bir çoğu idari yargıdan geri dönmüştür. Ayrıca geçen zamanla birlikte özelleştirme reklamları için harcanan paralardaki artış ve yabancı uzmanlara ödenen ücretlerin yüksekliği kamuoyunda tartışmalara yol açarken, özelleştirme uygulamalarında açıklığın ve şeffaflığın sağlanamaması bir diğer eleştiri noktasını oluşturmuştur.

Özelleştirme sonrası özelleştirilen kuruluşlarda istihdama türüne ilişkin tartışmaların yanında özelleştirme uygulamaları sonrası ortaya çıkan işten çıkarmalar bir diğer sorun alanı olmuştur. Yine özelleştirilen kurumlarda ortaya çıkan bir diğer sorun çalışanların sendikasılaştırma yoluna başvurulmasıdır. Özellikle çimento, kağıt, gübre ve petro-kimya tesislerinde yapılan özelleştirme çalışmaları sonucunda bölgesel tekellerin oluştuğu, yaygın taşeronlaşma ve işten çıkarmalar dikkat çekici mahiyettedir. Ayrıca bu kurumlarda özelleştirme öncesi ile özelleştirme sonrası etkinlik düzeyinde bir gerileme ya da ilerleme olmamış aynı durum muhafaza edilmiştir.

Özelleştirme uygulamaları, 1980 sonrası kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çalışmaları ile beraber yürütülmüş bunun sonucunda, birtakım yeni yapılanmalar ve yönetim kültürleri oluşmuştur. Bu yapılanmanın ve kültürün ortak noktası kamu yönetimine özel sektörün işletmecilik anlayışını egemen kılmaktır. Bu tür bir yapısal gelişmenin ve kültürel değişimin yanında hukuk alanında da bir takım yenilikler ortaya çıkmıştır. Özellikle hukuksal düzenlemelerin ekonomik ve toplumsal değişimin önündeki engellerden biri olarak görülmesi, yeni düzenlemelerde idare hukukundan daha çok özel hukuka doğru bir yönelişin ortaya çıkmasına neden olmuştur.

Özelleştirme uygulamalarının sonucunda, özelleştirme programlarında iddialı bir biçimde ortaya konulan hedeflerin gerçekleşmediği örneğin; özelleştirme ile demokratikleşmenin sağlanamadığı, sermayenin tabana yayılmadığı açık ve net bir biçimde görülmüştür. Sonuç olarak ülkemizde uygulanan şekli ile özelleştirme çalışmaları öngörülen temel amaçları gerçekleştiremeyip, zamanla bize özgü bir uygulama şekline dönüşmüştür. Aslında Türkiye'deki özelleştirme uygulamalarında eleştirilen ve karşı çıkılan da bu uygulama biçimi ve anlayışdır.

KAYNAKÇA

- Şinasi Aksoy, "Yeni Sağ ve Kamu Yönetimi" **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri**, C.II, TODAİE Yayını, Ankara, 1995.
- Coşkun Can Aktan, **Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları**, TÜSİAD Yayını, İstanbul, 1992.
- Coşkun Can Aktan, **Optimal Devlet**, TÜSİAD Yayını, İstanbul, 1995.
- Coşkun Can Aktan, , "Devlet Niçin Yeniden Yapılandırılmalı ve Küçültülmeli?", **Doğu- Batı Dergisi**, Yıl 1, S.1, Devlet Özel Sayısı, 1997
- Tahsin Bekir Balta, **İdare Hukukuna Giriş**, AÜ SBF Yayını, Ankara, 1970.
- İlhan Baytan, **Özelleştirme**, Ankara, 1999.
- Birsen Çırakman, "Kamu Hizmeti", **Amme İdaresi Dergisi**, C. 9, S.4, 1976.
- Süheyl Derbil, "Kamu Hizmeti Nedir?", **AU HF Dergisi**, C.VII, S. 3-4, 1950.
- DPT, **Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi**, ÖİK Raporu, Ankara, 1994.
- P. Dunleavy and C.Hood, " From Old Public Administration to New Public Management", **Public Money and Management**, V.14, N.3, 1994
- Lütfi Duran, "Anayasa Mahkememize Göre Türkiye'nin Hukuk Düzeni", **Amme İdaresi Dergisi**, C. 19, S.2, 1986.
- Milton Friedman, **Kapitalizm ve Özgürlük**, Altın Kitapları, İstanbul, 1988.
- A. Gray and B. Jenkins, " From Public Administration to Public Management Reassessing a Revolution", **Public Administration**, V. 73, 1995
- John Gray, **Sınırlı Devlet Pozitif Gündem**, (Çev. Doğan Leblebici), Anavatan Partisi Yayını, Ankara, 1993.
- Birgül A.Güler, **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi**, TODAİE Yayını, Ankara, 1996.
- Birgül A.Güler, , "21.Yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi", **21 yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildirileri**, TODAİE Yayını, Ankara, 1997
- Metin Günday, **İdare Hukuku Dersleri**, Ankara, 1996.
- Sait Güran, "İktidar ve Kamu Yönetimi Bağlamında İdarede Merkezileşme Olgusu", **Amme İdaresi Dergisi**, C. 22, S. 4, 1989
- Kamu Hizmetlerinde Özelleştirme**, KİGEM Yayını, Ankara, 1997.
- R.C. Mascaranhas, , "Building on Enterprise culture in the Public Sector: Reform of the Public Sector in Australia. Britain and New Zealand", **Public Administration Review**, V. 53, N. 4.
- OECD Public Management Survey**, Paris, 1989.
- Kenichi Ohmea, **Ulus Devletin Sonu**, (Çev. Zülfü Dicleli), Türk Henkel Yayını, İstanbul, 1996
- Bülent Serim, **Anayasa ve Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Özelleştirme**, Ankara, 1996.

Birkan U. Sezer, "Büyük Devlet – Küçük Devlet Tartışması" **Amme İdaresi Dergisi**, C. 25, S.4, 1992.

H. Suiçmez- Ş. Yıldırım, **Dünyada ve Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları**, MPM Yayını, Ankara, 1993.

156 Turgut Tan, **Ekonomik Kamu Hukuku**, TODAİE Yayını, Ankara, 1984.

Turgut Tan, "Kamu Hizmeti, Özelleştirme ve Bürokrasinin Azaltılması Üzerine" **Türk İdare Dergisi**, S. 378, 1988 a.

Turgut Tan, "Özelleştirme", **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, S. 1-3, 1988 b.

Turgut Tan, "Kamu Hizmeti Kriz ve Yeniden Tanımlama", **1. Ulusal İdare Hukuku Kongresi**, 1. Kitap, Ankara, 1991.

Turgut Tan, "KİT’lerin Özelleştirilmesi ve Sorunlar", **Amme İdaresi Dergisi**, C. 25, S. 1, 1992.

T. Tan-Ş. Gözübüyük, **İdare Hukuku 1**, Turhan Yayınları, Ankara, 1998.

TOBB, **Özelleştirme**, Özelleştirme İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 1993.

Cahit Tutum, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**, TESAV Yayını, 1994.

Türk-İş Araştırma Merkezi, **KİT’ler ve Özelleştirme: İddialar ve Gerçekler**, Ankara, 1999.

Türk KİT Sisteminin İktisadi Değerlendirilmesi, KİGEM, Ankara, 1998.

Yılmaz Üstüner, "Kamu Yönetimi Disiplininde Kimlik Sorunsalı", **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri**, C.I, TODAİE Yayını, Ankara, 1995

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1996-2000, Ankara, 1995.