1980 Sonrası Türkiye'de Özellikleme Uygulamalarının Gelişimi ve Kamu Yönetimi Üzerine Etkileri

Hüseyin YAYMAN*

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

Giriş


Gelişen bu süreçe bağlı olarak refah devletinin kurumsallaşmaktan çıkartılması 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 kavramsallaştırılır (Tan 1995: 175) bu olgusal gerçekliğin yalnızca gelişmiş kapitalist ülkelerde değil tüm ülke

HÜSEYİN YAYMAN


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


I- ÖZELLEŞTİRME KAVRAMININ ORTAYA ÇIKIŞI VE GELİŞİMİ


Özellikle olgu kavramının bu kadar popüler hale gelmesine rağmen, tanımı ve kapsamı konusunda teoride ve uygulamada net bir görüş birliğine ulaşlamamıştır.
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 bazlarının birbiriley çelişmesidir (TOBB Raporu 1993: 8).

Özelleştirme kavramının tanımlamasına ilişkin teoride ve uygulamada kabul gören iki yaklaşım vardır. Bunlar geniş ve dar anlamda özelleştirme tanımlardır. Yapılan özelleştirme tanımlarında, söz konusu kavramın tanımini yapmanın güçlüğünden bahsedilerek genel anlamda özelleştirmenin, devletin sahib olduğu mal varlıklarının devlet mükliyetinden ayrılmısı veya satış yolu ile eldersi çıkarılması, piyasının işleyişi üzerindeki devlet netetiminin ve müdahalesinin azaltılması veya tamamen kaldırılması rekabeti yönelme ve bunlarla birlikte sosyalist ülkelerde özel mükliyete geçiş ve piyasının düzenlenmesini konularını kapsamakta olduğu belirtilmektedir (TOBB Raporu 1993: 9).


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

Özelleştirmenin Amaçları

HÜSEYİN YAYMAN

Verimliliği artırmak
Fiyatları düştürmek
Kit kaynakları toplumda etkin biçimde dağıtmak
Açık veren kamusal faaliyetler konusunda devlet bütçesini küçütmek
Gelir sağlamak
Kamuda çalışan insan sayısını azaltmak

Kamu kesiminde tekel konumunda olan kamu sendikalarının etkinliğini azaltmak olarak sıralanırken, özelleştirmenin ana vatanı olan İngiltere’de ise özelleştirmenin amaçları ve hedefleri şu şekilde sıralanmıştır:

Özel kişilerin mal ve hizmet üretimi faaliyetleri üzerindeki devlet denetiminin azaltılması, devlet mülkiyetindeki kuruluşların piyasa ekonomisine açılması, sanayide hükümet müdahalesının azaltılması, karşılıksız görülen kamu hizmetlerinden karşılık alınması veya alınan karşılığın artırılması, kamu idarelerinin finansman ihtiyaçlarını azaltacak şekilde kaynaklarının artırılması, hisse senedi sahipliğinin yaygınlaştırılması, işçilerin çalış>Password being processed, please wait...
ekonomiyi harekete geçirme imkan sağlanması, verimliliğin ve randirmanın artırılması, malların ve hizmetlerin kalite, miktar ve çeşitliliğinin artırılması, halka açık şirketlerin teşvik edilmesi, sermaye piyasalarının geliştirilmesinin hizlandırılması, hazine’nin KİT’lere sağladığı mali desteği asgariye indirilmesi, KİT’ler tarafından uygulanacak tekelci fiyatlandırma ve dolaylı vergilendirmenin azaltılması, kamu görevlilerinin politika ve yönetimlik konularında çalışmalarına izin verilmesi, modern teknoloji ve yönetim tekniklerinin cezbedilmesi, çalışanlara hisse senedi vermek suretiyle iş verimliliğinin artırılması, kamu ve özel sanayi kuruluşları arasındaki dengeyi değiştirilmesi, yabancı yatırımlarla uluslararası ekonomik ve politik bağların kuvvetlendirilmesi, mevcut sermaye yatırımlardaki iç karlılığının artırılması, devlete gelir sağlanması şeklinde sıralanmıştır.

Görüldüğü gibi Türkiye’de özelleştirme uygulamalarına başlanıktan 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 ön sürülken bir amaçlar topluluğu olmayıp önemli siyasal/sosyal sonuçları da olan bir süreçtir. Bununla birlikte bir kısm yazarlarca özelleştirme kavramının, küreselleşme, demokratikleştirmeye, yerelleşme, yeni dünya düzeni ve sendikasızlaştırma kavramları ile yakın ilişkisinin olmasını yanında, özelleştirme süreci sonunda devletin sahib olduğu mal varlığının özel kesime devredilmesi anlamında, yeni sömürgecilik akımının da en önemli araçlarından biri olduğu, ön sürülerek özelleştirme kavramına tamamen olumsuz bir anlam yüklenmektedir (KİGEM 1997: 1). Amaçların irdeленmesinde görülcegi gibi özelleştirme olgusu, devletin doğrudan ekonomik faaliyetten tümüyle çekilmesini ve devlet tarafından yapılan her türlü hizmetin özel kesime devredilmesini nihai hedef olarak öngörüldü.

II- 1980 SONRASI TÜRKİYE’DE ÖZELLEŞTİRME
UYGULAMALARININ HUKUKSAL VE YÖNETSEL ÇERÇEVEŞI


Ülkemizde önceki adı Kamu Ortaklığı İdaresi, yeniden Özelleştirme İdaresi Başkanlığı (ÖİB) olan kurum, 40-46 sayılı yasada belirtilen şekilde özelleştirmede beş yöntem uygulamaktadır.
Ankara 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 tartışılabilecek nitelikte olan "yarım kalmış tesis yatırım" ve işletme hakkı verilmesi yöntemlerinin de uygulandığı görülmektedir (Tan 1992: 36).

Türkiye'de Özelleştirme Uygulamalarının Hukuksal Çerçevesi


1-Amacın
2-Yöntemin
3-Oncelik sirasının
4-Özelleştirme ile ilgili organların görev ve işleyişinin
5-Özelleştirme ile sağlanacak gelirin hangi amaçlar için kullanılacağını, 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 değerlendirilmesini 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 gelmektedir. Bu bağlamda yasa koyucu Anayasa’nın genel ilkelerine aykırı olmamak kaydı ile özelleştirmeyi düzenleme
yetkisine sahiptir. Anayasa Mahkemesine göre devletleştirmeye uygulamasının, \(\text{özelleştirilenin tersi bir işlem olduğu belirtilmiştir (Gözubuyuk-Tan 1998: 258).}

Anayasada \(\text{özelleştirilenin yapak olduğuna ilişkin bir hüküm bulunmamakta ve yasa koyucu, konuyu Anayasası'ın 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 yordama kararlarından sonra özelleştirmeye ilişkin yeni bir yasal düzenleme (4046) yapılmak suretiyle en azından şimdilik hukuki meşruyet tartışmalarının yoğunluğu azalmıştır.}

4046 sayılı özelleştirme yasasına gelmeden önce 1984 yılından itibaren bir çok yasal düzenleme yapılmıştır (Baytan 1999: 15)). Bunların bir kısmı yargı organlarınınca iptal edilmişdir. Bu düzenlemeler konumuzun ana temasını oluşturmayı 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 İEK’in Özelleştirilmesine ilişkin Yasa.
19. 4046 sayılı Özelleştirme Yasası.
20. 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Yasa.
HÜSEYİN YAYMAN

Daha önce de belirtildiği gibi ana temanın sınırlılıklarını sağlamak için tek tek bu yasalar üzerinde durulmayacaktır ancak 4046 sayılı yasada belirtilen “yasanan amaç” üzerinde çok kısa durulacaktır; Yasada özeleştirmenin amacı, ekonomide verimlilik artışı ve kamu giderlerinde azalma sağlamak olarak tespit edilmiştir.


Yönetimde Yeni Ussallık Arayışları


Olaya çıkan bu durum karşısında, ülke yönetimleri devlet aygıtlarını bu yeni yönetimler karşısında yeniden tanımlamak ve yapılandırmak ihtiyacı hissetmiştirlerdir. Döneme ilişkin OECD üyesi bazı ülkelerin kamu yönetimlerini yeniden yapılandırma uygulamaları şaplamada, kamu yönetimine ilişkin söz konusudur tartışmalara pratiğe aktarıldığı görülmektedir. Farklı ülkelerde uygulamaya konulan yeniden yapılandırma programlarının ortak noktalarına baktığımızda; kamu yönetimine özel sektör için geliştirilen ve özel sektörde uygulanan örgüt yöntemlerinin ve yönetim anlayışının kamu yönetiminin ana öğeleri göz önünde tutularak uygulanmak istendiği, kamu yönetiminin rolünün genellenerek, kamu harcamalarının azaltılması, devletin küçüklükleri sınırlanırılması ve özeleştirmeye 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
1980 SONRASI TÜRKİYE'DE ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARININ GELİŞİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ÜZERINE ETKİLERİ


Kamu yönetiminde ussallık arayışlarının en önemli araçlarından biri özelleştirme uygulamaları ile devletin sınırlanılması ve küçültülmesidir. Sözkonusu dönemde özelleştirme uygulamalarına ilişkin yapılan hukuksal düzenlemelerin başta şeffaf olmadiğına ilişkin yaygın kanıt dan sonra, özelleştirmeden sağlanacak gelirlerin ne şekilde kullanılacağının 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 yapılandırmaların esneklik isteyen bir konu olduğunu ve ayrıntılı düzenlemelere gerek olmadığı benimseyen bir tavır sözkonusu iken diğer yandan şeffaflığın ve nesnelliğinin sağlanması için ayrıntılı düzenlemelerin gereği üzere durulmaktadır.


İleri sürülse sava göre sözkonusu yeni yapılanma modelinde her şey yolunda giderse sanayi toplumunun yasal-ussal bürokrasi modeli tasfiye edilerek yerine üretken- rasyonel bürokrasi modeli kâme 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 kilnacağı, yeni yapılanma içinde sermayenin alışkanlığı ve hızını yavaşlatan, içsel bir denetim mekanizması olarak işleyen hukuka uygunluk anlayışının terkedilerek, hukuka bu yeni düzenleme içerisinde bir yandan araç diğer yandan çerçeve islevi yükleneneceği belirtilmektedir (Tan 1984; 1988a). Böylece siyasal ve yönetsel yapısı piyasa modeline göre yeniden düzenlenerek sistemin sağlıklı sürüyebilmesi ve bir güven ortamının oluşabilmesi için genel, gözetleyici ve hızlandırıcı bir hukuksal düzenlemeye gidilecektir.
HÜSEYİN YAYMAN


Yeni Sağ Politikaların İktidara Gelişisi ve Devletin Kücültülmesi Fikri


Bu süreçte yeni sahın 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 yapılandırılması isteyen ve bu anlamada, GSMH içindeki kamu harcamalarının azaltılmasına dikkat çeken liberal görüşler refah devleti anlayışının kurumsallaşmaktan çıkarılması ve devletin yeniden yapılandırılması istemektedirler (Sezer 1992:17-20).

Özelleştirme çalışmalarına karşı çıkan bazı görüşler Türkiye'de devletin büyük olduğu öne sürülen özelleştirme çalışmalarına meşruyet kazandırmak istendiğini ve bu amaçla devletin küçültülmesi gereği üzerinde durulurken önyargılı bir yaklaşımanın söz konusu olduğunu iddia etmektedirler. Devletin büyüklüğünü 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 başka açısına göre de sözkonuslu rakamlar değişebildiğini belirtmektedirler. GSMH içindeki kamu harcamalarının büyük olduğunu öne sürüp bu oranların küçültülmesini isteyenler kamu harcamalarının hesaplanmasında borç faizlerini de hesaplamaları dahil ederken bu görüşe karşı çıkanlar GSMH içindeki kamu harcamalarının oranını hesaplarken borç faizlerinin ayrı tutulması gerektiğini öne sürerek sözkonuslu rakamlarda görüleceği üzere ülkemizde devletin zaten küçük olduğunu savunmakta ve GSMH içindeki kamu harcamalarının azaltılmasına siddetle karşı çıkmaktadırlar (Serim 1996:273).

Devletin büyük mı- küçük mü? olduğu tartışmalara GSMH içindeki kamu harcamalarını oranın 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, G7'ler ortalaması %39.5 ve Türkiye ortalaması %18.5’tir.

İster faiz harcamaları dahil edilsin, ister faiz harcamaları ayrı tutularak hesaplanın Türkiye'de devletin sanıldığı gibi büyük olmadığı aksine gelişmiş ülkelerde ve AB üyesi ile kıyaslarken söz konusu 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 seyreden Türkiye'deki GSMH içindeki kamu harcamalarının borç faizleri hariç %18.5 gibi bir oranla bu oranların yanında çok küçük bir rakam olarak durmaktadır.
Tablo I Çeşitli Ülkelerde Devletin Büyüklüğüne Ait Rakamlar

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>ABD</td>
<td>33.5</td>
<td>31.1</td>
<td>33.2</td>
<td>28.3</td>
<td>34.5</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td>Japonya</td>
<td>26.8</td>
<td>25.6</td>
<td>31.6</td>
<td>27.2</td>
<td>34.3</td>
<td>30.1</td>
</tr>
<tr>
<td>Fransa</td>
<td>44.2</td>
<td>43.0</td>
<td>52.5</td>
<td>49.6</td>
<td>55.0</td>
<td>47.1</td>
</tr>
<tr>
<td>İtalya</td>
<td>38.6</td>
<td>-</td>
<td>51.4</td>
<td>43.4</td>
<td>57.2</td>
<td>51.3</td>
</tr>
<tr>
<td>İngiltere</td>
<td>45.2</td>
<td>41.3</td>
<td>44.6</td>
<td>39.7</td>
<td>44.1</td>
<td>41.2</td>
</tr>
<tr>
<td>Kanada</td>
<td>39.9</td>
<td>36.1</td>
<td>46.8</td>
<td>38.4</td>
<td>50.8</td>
<td>41.6</td>
</tr>
</tbody>
</table>

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

Ayrıca devleti küçültmenin bir diğer gereğesi 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 sürülecek, 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

<table>
<thead>
<tr>
<th>Ülkeler</th>
<th>Kamu Çalışanlarının Nüfusa Oranı</th>
<th>Çalışan Nüfusa Oranı</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>İsveç</td>
<td>16.30</td>
<td>31.9</td>
</tr>
<tr>
<td>İngiltere</td>
<td>13.21</td>
<td>19.4</td>
</tr>
<tr>
<td>Belçika</td>
<td>8.77</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td>ABD</td>
<td>8.07</td>
<td>15.5</td>
</tr>
<tr>
<td>İtalya</td>
<td>6.11</td>
<td>17.2</td>
</tr>
<tr>
<td>Fransa</td>
<td>-</td>
<td>32.0</td>
</tr>
<tr>
<td>Avustuya</td>
<td>-</td>
<td>20.8</td>
</tr>
<tr>
<td>Türkiye</td>
<td>4.4</td>
<td>9.3</td>
</tr>
</tbody>
</table>


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...
1980 SONRASI TÜRKİYE'DE ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARININ GELİŞİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ÜZERINE ETKLERİ

kültürlümesinden önce belki de sosyal hukuk devleti olmanın gerekliliğini sağlamında kamu harcamada kalemleri içindeki eğitim ve sağlık gibi sosyal harcamaların oranı artırılması icap etmektedir.

Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı


20. yüzyılın başında idare hukukunun ve idari yargının uygulama ve görev alanının belirlenmesinde temel kavram olarak görülen kamu hizmeti Bordeaux okulu öğretmeni "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 oluşturdugu" şeklinde olan görüşün zaman içinde geçerliliğini kaybettiği ileri sürülen, idari işlem, kamu mali, kamu görevlisi ve idarenin sorumluğunun belirlenmesinde kamu hizmeti kavramından ölçüt olarak faydalanıldığı gerçeği üzerinde durulmaktadır (Gözübüyük-Tan 1998: 434).


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


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

Son yılların tartışmalı konularından biri olan, bir kısmın kamu hizmetlerinin özel kişiler eliyle görüntüleme uygulaması, geçen sürede bir takım yasal düzenlemelere gidilmesine rağmen önemli bazı hukuksal sorunların beraberinde getirilmiştir. Bu anlamda en önemli sorun hangi hizmetlerin özel kişiler eliyle görüntülebilir, hangi hizmetlerin görüntülemez olduğunu tespit eder. Bir diğer sorun ise kamu hizmetlerinin özel kişilere görüntüülmesinde izlenecek hukuksal usullerde ortaya çıkmaktadır.


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 tartışılmalıdır ve uygulanmaya başlanmıştır. İşte söz edilen bu gelişmeler ülkemizde de etkilemiş 24 Ocak 1980’le başlayan süreç daha sonra Özel 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).

Özelleştirme Uygulamalarının Sonuçları

1984 sonrasıın 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.


Özelleştirme çalışmaları, sonuç olarak beraberinde sendikasyonlaştırma, çalışma koşullarında gerilemeyi, sosyal güvenceli zayıflamayı, ücretsizle düşmeyi, istihdamda azalmayı beraberinde getirdiği öne sürülerek, bu sonuçların yalnız söz konusu kurum ya da sektörü değil tüm çalışma hayatı ve ülkeden ilgilereh minden 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 araştırmda, bu sektörlerdeki özelleştirme uygulamalarının sonucunda; işçi çikarma, yayan taşeronlaşma ve bölgesel tekkellerin oluşturulmasına dikkat çekilerek özelleştirme uygulamalarının sektörünün en etkin işletmelerinden başlandığı ve özelleştirme sonrasında bu işletmelerin başarılardında herhangi bir düzeme olmadiği öne sürülmektedir (KİGEM 1997: 44).
Özellştirme uygulamalarının Kamu Yönetimine Yansımları


1. Kamu kurumlarına tanınan aşırı özverlik, eşiğidümu engelleyerek, ulusal politikaların belirlenmesini güçleştirilmiş.
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.

**Yönetisel Yapı Açısından:**


Böylece Maliye Bakanlığı'nın ekonomi yönetimi üzerindeki etkisi zayıflatılmış ayrıca DPT geçmiş dönemlere nazaran planlama araçlarından yoksun bırakılmıştır. Uygulanan politikaların sonucu hem yeni örgütlenmeler hem de alternatif bürokrasilerin oluşması yanında birde bütçe dışı fon uygulamaları döneminde damgasını vuran bir gelişme olarak karşımıza çıkmaktadır. İktisadi-mali kararların başbakanına bağlı, geleneksel bürokratik yapıdan koparılmış yeni birimlerde alınmasına çalışabilecek engelleri daha başlat önlemede amaçlamıştır. Bu programları gerçekleştirmek için ayrıca yeni bir yapılanma içine gidilerek fon sistem

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 iyiyakケット ilkeleri sözkonusu dönemde deforme edilerek, yerleşık bürokratik değerlerle pek dikkate alınmamış, işletme yönetiminin şirket yönetimi anlayışı, kamu yönetimine uygulanmak istenmiştir (Aksoy 1995: 169).


Ayrıca kamu yönetiminde istisnai bir istihdam türü olan sözleşmeli personel uygulaması yaygınlaştırılarak amacı aşar bir biçimde uygulanmaya başlanmıştır. Bu uygulamanın ilk önceliği, özeellizeleme 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 olmuştur, sözleşmeli personel istihdamı hem kadro karşılığı, hem de yaygın bir şekilde uygulanmıştır. İzlenen
strateji ile bir çok alanda sözleşmeli personel istihdamına gidilirken özellikle KIT'lerde daha çok rastlanır bir uygulama olmuştur. KIT'lerde önce memur statüsü sonra işçi statüsü eritilerek sözleşmeli personel uygulamasına gidilmiştir. Personel statüündeki değişiklik sözleşmeli personelin sendika, toplu sözleşme ve grev haklarından yasaklı olmalarının yanında memurlara tanınan genel güvencelerden yoksun olmaları kamu istihdamında özel bir anlam taşır hale gelmiştir (Güler 1996: 67).


SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Serbest piyasa ekonomisine işlerlik kazandırmak, ekonomide verimlilik ve etkinlik düzeyini artırmak, sermaye mülkiyetini tabana yapmak 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 iktidarla gelmesi ile popüler hale
gelen özellikle olgusu aşağı yukarı batıda uygulamaya eş zamanlı olarak ülkemizde de uygulanmaya başlanmıştır. Ancak 1984 yılı ile başlayan ve 1994 yılında 4046 sayılı özellikle yasasının çıkarılmasına kadar devam eden sürec ve daha sonraki dönemde gerekli ve yeterli hukuksal altyapının oluşturulaması, özellikle çalışmaları şehaffiliğin sağlanamaması, yetki sorununun halledilememesi, hangi hizmetlerin özellikle sağlanıp hangi hizmetlerin özellikleilemeyeceği, satış yöntemi, özellikle işlemlerin nerede kullanılacağı ve öncelik sırasında ortaya çıkan sorunlar nedeniyle, özellikle programlarından ve uygulamalarından beklenen sonuçlar elde edilememiştir.

Adı geçen söz konusu dönemde toplam yirmi adet yasal düzenleme yapılmış ancak bir çoğunun önemli eksiklikleri ve yanılışları taşıması nedeniyle bir çoğu idari yargılan geri dönmüştür. Ayrıca geçen zamanla birlikte özellikle reklamları için harcanan paralardaki artış ve yabancı uzmanlara ödenen ücretlerin yüksekliği kamuoyunda tartışımlara yol açırken, özellikle uygulamalarında açıklığın ve şehaffiliğin sağlanamaması bir diğer eleştiri noktası oluşturmuştur.

Özellikle sonrası özellikleyle kurumlarda istihdama türine ilişkin tartışmalara yanında özellikle uygulamaları sonrası ortaya çıkan isten çıkmaların bir diğer sorun alanı olmuştur. Yine özellikleyle kurumlarda ortaya çıkan bir diğer sorun çalışanların sendikasızlaştırma yoluna başvurulmasıdır. Özellikle çimento, kağıt, gübre ve petro-kimya tesislerinde yapılan özellikle çalışmaları sonucunda bölgesinde tekillerin oluşturulmuş, yaygın taşeronlaşma ve isten çıkmaları dikkat çekici mahiyettesidir. Ayrıca bu kurumlarda özellikle önceso ile özellikle sonrası etkinlik düzeyinde bir gerileme ya da ilerleme olmadan aynı durum muhafaza edilmiştir.


Özellikle uygulamaların sonucunda, özellikle programlarında iddialı bir biçimde ortaya konulan hedeflerin gerçekteşmediği öneğin; özellikle ile demokratikleşmeşinin sağlanamadığı, sermayenin tabana yayılmadığı açık ve net bir biçimde görülmüştür. Sonuç olarak ülkemizde uygulanan şekli ile özellikle işlemleri çalışmaları öngörülen temel amaçları gerçekteşirememeyip, zamanla bize özgü bir uygulama şekline dönüşmüştür. Aslında Türkiye'deki özellikle uygulamalarında eleştirilen ve karşı çıkan da bu uygulama biçim ve anlayışıdır.
KAYNAKÇA


Coşkun Can Aktan, “Devlet Niçin Yeniden Yapılanlırlmalı ve Küçültülmeli?”, Doğu- Batı Dergisi, Yıl 1, S.1, Devlet Özel Sayısı, 1997


A. Gray and B. Jenkins, “From Public Administration to Public Management Reassesing a Revolution”, Public Administration, V. 73, 1995


