

**T.C.
Mersin Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Kamu Yönetimi Anabilim Dalı
Yönetim Bilimleri Bölümü**

KÜRESELLEŞME VE KAMU YÖNETİMİ: TÜRKİYE ÖRNEĞİ

Melehat KUTUN

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Mersin, 2005

**T.C.
Mersin Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Kamu Yönetimi Anabilim Dalı
Yönetim Bilimleri Bölümü**

KÜRESELLEŞME VE KAMU YÖNETİMİ: TÜRKİYE ÖRNEĞİ

Melehat KUTUN

Danışman: Prof. Dr. Tayfur ÖZŞEN

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Mersin, 2005

Mersin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğüne,

Bu çalışma, jürimiz tarafından Kararı Yönetimi Anabilim Dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.

Başkan

Prof.Dr. Tayfur ÖZŞEN (Danışman)

Üye

Yrd.Doç.Dr. Atilla GÜNEY

Üye

Yrd.Doç.Dr. Cenk REYHAN

Onay

Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim elemanlarına ait olduklarını onaylıyorum.

11.07/2005

Prof. Dr. Serra SÜRÜKÜÇÜNÜL
Enstitü Müdürü



ÖNSÖZ

Küreselleşme, her şeyden önce kapitalist sisteme ilişkin bir aşamadır. Dolayısıyla kapitalist ekonomik sistem devam ettiği sürece, küreselleşmenin farklı boyutları ile karşılaşılacaktır. Bugün bu boyutlar ekonomik, sosyal, siyasal, yönetsel, teknolojik ve kültürel süreçlerde etkilerini fazlasıyla göstermiştir. Bu nedenle küreselleşmenin kamu yönetimine etkisinin güncel önemi ve bu etkinin kaynak ve biçimlerinin araştırılmasının gerekliliği, küresel-ulusal çıkar çatışmalarının iyi anlaşılması ve reform sorununun çözümüne bilimsel yararı çalışmanın taşıdığı önemi ifade etmektedir. Dolayısıyla, küreselleşme ve kamu yönetimi arasındaki ilişkinin incelenmesi ve Türk Kamu Yönetimi'nin bu sürecin neresinde durduğunun tespiti bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır.

Çalışma konusunun güncelliği nedeniyle 11 Temmuz 2005 ve 11 Ağustos 2005 olarak belirlenen düzeltme dönemi içerisinde, konunun içeriği açısından önem taşıdığı düşünülen yürürlükteki ve yürürlüğe yeni girmiş yasalara ilişkin değişiklikler de çalışmaya yansıtılmaya çalışılmıştır.

ÖZET

Bugün, Türkiye’de siyasal, yönetsel ve sosyal yapıya ilişkin önemli düzenlemeler yapılmaktadır. Küreselleşme sürecine bağlı olarak gerçekleşen bu düzenlemeler, 1980’lerden bu yana ekonomik yapının yeni-liberal eksenli politikalarla dönüştürülmesi çalışmalarının bir devamıdır. Dönemin siyasal ve yönetsel yapılanması ise, yeni sağ anlayış çerçevesinde belirlenmektedir. Bu anlayışın Türk Kamu Yönetimi’nde öngördüğü dönüşüm, özellikle 2000’li yıllardan sonra kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi amacıyla çıkarılan yasa ve tasarılarla somutluk kazanmaktadır. Söz konusu dönüşümün gerçekleşmesi esnasında küreselleşme bir uygarlık projesi olarak sunulmakta, dünya ekonomisi ile bütünleşmenin, demokrasinin, insan haklarının vb. gerçekleşmesinin onsuz olamayacağı vurgulanmaktadır.

Çalışmanın sonucundan uluslararası kuruluşların öngördüğü politikaların amacının, Türk Kamu Yönetimi’nde önemli bir dönüşümün çabası olduğu ortaya çıkmaktadır. Bu girişim, Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerin kamu yönetimleri üzerinde daha derin etkiler yapmaktadır. Bu süreçte, devletin refah devleti işlevi ortadan kaldırılmakta ve kamu yönetiminin faaliyet alanı toplum aleyhine sınırlandırılmaktadır.

SUMMARY

GLOBALIZATION AND PUBLIC ADMINISTRATION: EXAMPLE OF TURKEY

Today, Turkey witnesses the important regulations related with political, administrative and social structure. It may be said that these regulations, realizing in connection with the globalization process can be evaluated as continuing process of the transformation of 1980s neo-liberal policies in Turkey. The political and administrative structuration is determined by new right approaches. On the other hand, the concrete implementations of this theoretical approach can be clearly observed in the past laws, especially come into agenda after 2000s, aiming to re-regulation of public administration. In the process of such realization, globalization is submitted as a civilization project, and it is stressed that integration with the world economy, democracy, human rights, etc. cannot be done without it.

At the end of this study, what is come into being is that the aim of policies proposed by international organizations is to transform the Turkish Public Administration. This attempt has had a big impact on the public administration of the developing countries like Turkey. In this process, the welfare state function of the state has been eliminated and the scope of public administration was narrowed against the public interest.

| İÇİNDEKİLER | Sayfa No |
|---|-----------------|
| ÖNSÖZ | i |
| ÖZET | ii |
| İÇİNDEKİLER | iv |
| KISALTMALAR LİSTESİ | vii |
| GİRİŞ | 1 |
| I.BÖLÜM: KÜRESELLEŞME SÜRECİ VE FARKLI YAKLAŞIMLAR | 9 |
| I.1.Küreselleşme Kavramı ve Kavrama İlişkin Tartışmalar | 10 |
| I.2. Küreselleşmenin Nedenleri ve Boyutları | 15 |
| I.2.1. Ekonomik Nedenler ve Boyutlar | 15 |
| I.2.2. Teknolojik Nedenler ve Boyutlar | 19 |
| I.2.3. Siyasal Nedenler ve Boyutlar | 21 |
| I.2.4. Kültürel Nedenler ve Boyutlar | 26 |
| I.3. Küreselleşme Sürecine İlişkin Farklı Yaklaşımlar | 29 |
| I.3.1. Küreselleşme Savunucuları | 29 |
| I.3.2. Küreselleşme Karşıtları | 32 |
| I.3.3. Dönüşümcüler | 38 |
| II.BÖLÜM: KÜRESELLEŞME SÜRECİNİN KAMU YÖNETİMİ | |
| ANLAYIŞINDA ORTAYA ÇIKARDIĞI DÖNÜŞÜM | 43 |
| II.1. Ulus Devletin İşlevlerinin Değişimi: Refah Devletinin Krizi ve Yeni Sağ Anlayış | 44 |
| II.1.1. Ulus-Devletin Ekonomik İşlevlerinin Değişimi | 46 |
| II.1.2. Refah Devletinin Krizi ve Yeni Sağ Anlayış | 51 |
| II.2. Küresel Düzeyde Ulus Devletin Kuşatılması | 55 |

| | |
|---|-----|
| II.2.1. Yukarıdan (Kurumsal) Kuşatma: Uluslararası Kuruluşlar | 56 |
| II.2.2. Aşağıdan (İçeriden) Kuşatma : Yerelleşme Söylemi | 70 |
| II.3. Yeni Sağ Anlayışın Kamu Yönetimi Anlayışına Yansımaları | 74 |
| II.3.1. Kamu Yönetimi Anlayışındaki Dönüşüm | 75 |
| II.3.2. Yeni Kamu İşletmeciliği Anlayışı | 78 |
| II.3.3. Yönetişim Anlayışı | 85 |
| | |
| III.BÖLÜM: 1980'Lİ YILLARDAN GÜNÜMÜZE TÜRK KAMU | |
| YÖNETİMİ YAPISININ DÖNÜŞTÜRÜLMESİ | 93 |
| | |
| III.1. Uluslararası Kuruluşların Türk Kamu Yönetimi | |
| Yapısının Dönüştürülmesine Etkileri | 102 |
| III.1.1. IMF Etkisi: İstikrar Politikaları | 104 |
| III.1.2. Dünya Bankası Etkisi: Yapısal Uyum Politikaları | 109 |
| III.1.3. Dünya Ticaret Örgütü Etkisi: GATS ve Kamu | |
| Hizmetlerinin Ticarileşmesi | 114 |
| III.1.4. OECD Etkisi: Düzenleyici Reformlar | 121 |
| III.1.5. Avrupa Birliği'ne Uyum Etkisi: İlerleme Raporları | 129 |
| III.2. Türkiye'de Yönetimsel Yapının Dönüşüm Aracı Olarak Kamu | |
| Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında | |
| Kanun | 132 |
| III.2.1. Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetim İlişkisinin | |
| Yeniden Düzenlenişi | 139 |
| III.2.2. Yeni Yerelleşme Anlayışı | 153 |
| III.2.3. Kamu Hizmeti Anlayışındaki Dönüşüm | 166 |

| | |
|--|-----|
| III.2.4. Düzenleyici Kurullar ve Öngörülen Yeni Kamu Yönetimi Modeli İçindeki Yeri ve İşlevi | 174 |
| III.2.5. Demokrasi ve Yönetim: STK'ların Öngörülen Yeni Kamu Yönetimi Modeli İçindeki Yeri ve İşlevi | 183 |
| SONUÇ | 192 |
| KAYNAKÇA | 206 |

KISALTMALAR LİSTESİ

| | |
|--------|---|
| AB | : Avrupa Birliği |
| a.g.e. | : adı geçen eser |
| a.k. | : aynı kaynak |
| Ar-Ge | : Araştırma Geliştirme |
| BM | : Birleşmiş Milletler (United Nations) |
| BDDK | : Bankacılık Dzenleme ve Denetleme Kurumu |
| ÇUŞ | : Çok Uluslu Şirketler |
| DB | : Dnya Bankası (World Bank-WB) |
| DİE | : Devlet İstatistik Enstitüsü |
| DEA | : Dzenleyici Etki Analizi |
| DPT | : Devlet Planlama Teşkilatı |
| DTÖ | : Dnya Ticaret Örgütü (World Trade Organization-WTO) |
| EPDK | : Enerji Piyasası Dzenleme Kurumu |
| GATT | : The General Agreement on Tariffs and Trade (Tarifeler ve Ticaret Genel Anlaşması) |
| GATS | : General Agreement on Trade in Services (Hizmet Ticareti Genel Anlaşması) |
| IMF | : International Monetary Fund (Uluslararası Para Fonu) |
| IULA | : International Union of Local Authorities (Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği) |
| İKGV | : İnsan Kaynağını Geliştirme Vakfı |
| KHK | : Kanun Hükümünde Kararname |
| KİT | : Kamu İktisadi Teşekkülleri |

| | |
|-------|---|
| KYTK | : Kamu Yönetimi Temel Kanunu |
| MİT | : Milli İstihbarat Teşkilatı |
| OECD | : Organisation for Economic Co-operation and Development (Ekonomik ve Kalkınma İşbirliği Teşkilatı) |
| PTT | : Posta Telgraf Telefon |
| PUMA | : Public Management of OECD |
| RK | : Rekabet Kurulu |
| RTÜK | : Radyo ve Televizyon Üst Kurulu |
| SAL | : Structural Adjustment Loan (Yapısal Uyum Kredileri) |
| SECAL | : Sectoral Adjustment Loan (Sektörel Uyum Kredileri) |
| SPK | : Sermaye Piyasası Kurulu |
| STK | : Sivil Toplum Kuruluşları |
| s. | : sayfa |
| ss. | : sayfa sayısı |
| TBMM | : Türkiye Büyük Millet Meclisi |
| TESEV | : Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı |
| TESK | : Türkiye Esnaf ve Sanatkârları Destekleme Derneği |
| TK | : Telekomünikasyon Kurumu |
| TOBB | : Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği |
| TOSAV | : Toplumsal Sorunları Araştırma Vakfı |
| TRIMS | : Agreement on Trade-Related Investment Measures (Ticaretle Bağlantılı Yatırım Tedbirleri Anlaşması) |

- TRIPS : Trade-Related Aspects Of Intellectual Property Rights (Fikri Mülkiyet Haklarıyla Bağlantılı Ticarete İlişkin Anlaşma)
- TÜSİAD : Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği
- UMMR : Marmara Belediyeler Birliği
- YPK : Yüksek Planlama Kurulu

GİRİŞ

Günümüzde küreselleşme kavramını tanımlayan çeşitli görüşler bulunmaktadır. Bu görüşler, küreselleşme savunucuları, küreselleşme karşıtları ve dönüşümcüler olmak üzere üç ana başlıkta toplanabilir. Küreselleşme savunucuları ve dönüşümcülere göre küreselleşme, en genel anlamıyla toplumun ve bireyin yaşam koşullarını şekillendiren ekonomik, teknolojik, siyasal ve kültürel süreçlerde ulusal sınırların öneminin azalması olarak ifade edilmektedir. Küreselleşme karşıtlarına göre ise, kapitalist sistemin bütün dünyaya yayılması anlamında, kapitalist gelişmede gelinen son aşama olarak tanımlanmaktadır.

Küreselleşmeye ilişkin farklı görüşlerin nedeni, küreselleşme sürecinin tanımlanması konusunda, onun boyutlarına ve sonuçlarına hangi perspektiften bakıldığı ile ilgilidir. Bu farklılık, 1970'lerin sonlarından itibaren dünyadaki birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkenin ekonomik krizden çıkış politikası arayışlarıyla birlikte daha belirgin bir hale gelmiştir. Bu çerçevede küreselleşme karşıtlarının küreselleşme sürecini, kapitalist sistemin 1970 sonrası yaşanan ekonomik krizlerden bir çıkış yolu olarak görmeleri, özellikle yeniden yapılanma süreci olarak tanımlamaları ve iç pazara dayalı ekonomi politikası izleyen gelişmekte olan ülkelerin dünya ekonomisi ile bütünleşmelerinin teorik ve kurumsal altyapısını oluşturma süreci olarak ifade etmeleri bu sürecin boyutlarına ve sonuçlarına ilişkin olumsuz değerlendirmelerinin temel nedeni olmaktadır.

Buna bağlı olarak 1980'lerden sonra Türkiye'de dışa açılma politikalarının uygulanmaya başlanmasıyla belirginleşen küreselleşme süreci, dünya genelinde mali piyasaların ve sermaye hareketlerinin serbestleşmesi temelinde ve yeni liberal politikaların

bütün dünyaya yayılmasını sağlayacak biçimde ilerlemektedir. Dolayısıyla bu politikaların uygulandığı ülkelerde ekonomik yapıdaki dönüşüme bağlı olarak yönetsel ve siyasal yapılar da dönüştürülmekte, daha uygun bir yapı oluşturulmaya çalışılmaktadır. Sürecin işleyiş mekanizmasını ise Uluslararası Para Fonu (International Monetary Fund-IMF) ve Dünya Bankası (DB (World Bank)) gibi uluslararası kuruluşların üye ülkelere önerdiği, sosyo-ekonomik ve yönetsel-siyasal yapının yeniden yapılanmasına ilişkin politikalar oluşturmaktadır. Bu politikalar, küreselleşme sürecine bağlı olarak birçok tartışmayı da beraberinde getirmektedir. Temel tartışma noktalarından biri ise, ulus-devletin işlevinin ve bunun faaliyet organı olan kamu yönetiminin işlevlerinin yeniden tanımlanması ve düzenlenmesi olarak belirginleşmektedir.

Küreselleşme savunucularının, ulus-devletin işlevlerini yitirdiğini ya da bunların aşındığını iddia etmesine rağmen, gerçekte süreç tam tersi bir biçimde sermaye lehine ulus devletin güçlendiğini ortaya koymaktadır. Ulus-devletin işlevlerindeki bu dönüşüme bağlı olarak da kamu yönetimi anlayışı ve örgütlenmesi yeniden tanımlanmakta ve biçimlenmektedir. Ulus-devletin refah devletine özgü uygulamaları bu süreçte yerini yeni sağ politikalarla biçimlenen uygulamalara bırakmaktadır. Dolayısıyla ulus-devletin refah devleti işlevleri sorgulanmakta, ortadan kaldırılmakta ve yerine bunları reddeden yeni sağ politikalar konulmaktadır.

Küreselleşme sürecinin gereksindiği yeni sağ politikalar ise Washington Konsensüsü* sonucu, IMF ve DB gibi uluslararası kuruluşlar aracılığıyla oluşturulup, yürütülmektedir. Bu politikalar yeni liberal ve yeni muhafazakâr yaklaşımlardan oluşmaktadır. Yeni muhafazakârlık, klasik muhafazakârlığın üzerine bireysel özgürlük kavramı eklenerek oluşturulmaktadır. Bilindiği gibi klasik muhafazakârlıkta toplumsal yapı, geleneklerce belirlenmektedir. Buna göre toplum, hiyerarşik bir yapıya sahiptir ve bireysel farklılıklar bu yapının doğal özeliğini oluşturmaktadır. Yeni muhafazakârlıkta ise başta aile olmak üzere, geleneksel ve dini kuruluşlar, komşuluk ilişkileri ve vakıflar yeni liberal politikalarından kaynaklanan eşitsizlikleri ortadan kaldıran kurumlar olarak ortaya çıkmaktadır. Devletin bu kurumlara müdahalede bulunması, bunların geleneksel doğasını bozacağı gerekçesiyle reddedilmektedir. Dolayısıyla yeni muhafazakârlık, bu kurumların varlıklarını devam ettirmelerini ve devletin bu alandan çekilmesini öngörmektedir. Bu çerçevede yeni sağ anlayış, yeni liberal ekonomik yapıyı ve yeni muhafazakâr siyaset söylemlerini içermektedir. Bu nedenle küreselleşme süreci ile yeni sağ politikalar birlikte düşünülmeli ve birbirlerini tamamlayan bir süreç olarak algılanmalıdır. Bu anlamda yeni sağın devleti algılayış biçimi ile küreselleşme sürecinde tanımlanan devlet anlayışı benzer bir yapıyı ifade etmektedir.

Bu bağlamda çalışmanın konusu, 1990'lardan sonra tartışma alanı genişleyen küreselleşme sürecinin ve buna bağlı olarak uygulamaya konulan yeni sağ politikaların, kamu yönetimi özelinde neden olduğu anlayış değişiminin incelenmesidir. Çalışmanın bütününde küreselleşmenin daha çok sosyo- ekonomik ve siyasal boyutları ele alınarak, bu boyutların

* Washington Konsensüsü: IMF ve DB'dan oluşan iki Bretton Woods kuruluşunun yapısal uyum sürecinde önerdiği politikalarından oluşmaktadır. Maria Lavigne, (1999), *The Economics of Transition From Socialist Economy to Market Economy*, Macmillan Press, Second Edition, London, s.159.

ulus-devlet ve kamu yönetimi ile ilişkileri incelenecektir. Küreselleşme ve kamu yönetimi arasındaki ilişkinin irdelenmesi, küreselleşmenin genelde devlet, özelde kamu yönetimini ne yönde etkilediği ve küreselleşme savunucularının iddia ettiği gibi ulus devletin bu süreçte ömrünü tamamlayıp tamamlamadığı da sorgulanacaktır. Dolayısıyla çalışmada, küreselleşme belirli bir dönemi tanımlayan geçici bir süreç olarak değil, kapitalist sürecin bir devamı olarak ele alınmaktadır. Bu yaklaşıma göre küreselleşme kapitalizmin ortaya çıkışından bu yana devam eden sermaye birikiminin ve bunun kaçınılmaz bir gereği olarak dünya pazarlarının bütünleşmesinin devamı olan bir süreci ifade etmektedir. Diğer bir ifadeyle bu çalışmada, kapitalist sistemin temel unsuru olan sermaye birikiminin devamını sağlamak üzere yaşanan uluslararasılaşma ve pazar bütünleşmesi süreci küreselleşme olarak değerlendirilmektedir.

Küreselleşmeye yönelik yapılmış çalışmaların büyük bir çoğunluğunun ekonomik altyapıdaki dönüşüme vurgu yapmış olması üst yapıya, yani kamu yönetimi örgütlenmesi ve işleyişi üzerindeki etkisinin son döneme özgü gelişmelerle kendini göstermesi ve yeterince incelenmemiş olması böyle bir çalışmanın yapılmasını gerekli kılmaktadır. Dolayısıyla çalışmanın temel amaçlarından birisi, ekonomik altyapıya bağlı olarak üst yapıda yani, kamu yönetiminde ortaya çıkan dönüşümün eleştirel açıdan incelenmesidir. Bu incelemede, küreselleşme sürecinin bir üst yapı kurumu olan kamu yönetimi üzerindeki etkilerinin incelenmesi çalışmanın temel noktasını oluşturmaktadır. Bu nedenle çalışma, küreselleşmenin genelde devlet, özelde kamu yönetimine ilişkin algılayış biçiminin değerlendirilmesini, buna bağlı olarak da Türk Kamu Yönetimi'ne etkilerini içeren bir durum tespitini amaçlamaktadır. Özellikle son yıllarda Türk Kamu Yönetimi'nin küreselleşme sürecine uyumunu sağlamak

amacıyla yapılmak istenilen reformlar ve bunlara dayanılarak hazırlanmış olan birçok tasarı ve yasa bulunmaktadır. Halihazırda TBMM’nde kabul edildiği halde üzerinde tartışmaların yoğun olduğu yasaların ve yeni yasa taslaklarının TBMM gündeminde bulunması, bugün Türk Kamu Yönetimi’nde böylesi bir yapılanmanın sonuçlarını ortaya koyan çalışmaları gerektirmektedir. Dolayısıyla bu çalışma böylesi bir gereklilik nedeni ile yapılmış, sorunları ve sonuçları tartışmayı amaçlamıştır.

Çalışmada, uluslararası kuruluşların Türk Kamu Yönetimi’nin küreselleşme sürecine uyumunu sağlamak üzere önerdiği politika ve yapısal dönüşümün Türkiye Cumhuriyeti devletinin Anayasası ile ciddi çelişkiler içerdiği ve kamu yönetiminin yapısal ve işleyişsel yeniden yapılanması üzerinde belirgin etkileri olduğu temel varsayım olarak kabul edilmektedir. Buna bağlı olarak küreselleşme sürecinin ekonomik, siyasal, hukuksal ve yönetsel alanlarda çok boyutlu etkisi olduğundan hareketle, bu alanlar da araştırma konusu olarak ele alınmıştır.

Belirlenen temel varsayımın dayanağı ise, küreselleşme sürecinin ülkelerin gerek ekonomik, gerekse siyasal ve yönetsel yapılarında sürece uygun olarak geçirmekte oldukları dönüşümün etkilerinin Türk Kamu Yönetimi bağlamında belirginleşmeye başlamış olmasıdır. Temel varsayım göz önünde bulundurularak oluşturulan alt varsayımlar ise şöyledir;

- Küreselleşme süreci ulus devletin işlevlerini değiştirmektedir,
- Söz konusu süreç, özelleştirme uygulamaları ile sosyal devleti,
- Yerelleşme politikaları ile de merkezi yönetimi zayıflatmaktadır.

Söz konusu varsayımların ve durum tespitinin yapılmasının amaçlandığı bu çalışmanın yöntemi, asıl olarak literatür taramasına dayanmaktadır. Ulaşılabilen yabancı ve yerli yayınlar ile internet sitelerindeki akademik yayınlar çalışma içinde değerlendirilmiştir. Bunun yanı sıra, çeşitli rapor, belge ve özellikle kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasına dönük, uzun bir süredir Türkiye'deki siyasal gündemde yer alan yasalardan ve yasa tasarılarından yararlanılmıştır. Örneğin, IMF ve Türkiye arasında imzalanan niyet mektupları, DB'nca 1997 yılında yayınlanmış ve konuyla doğrudan ilgili olan "World Development Report, The State in a Changing World" raporu, GATS Anlaşma Metni, OECD Düzenleyici Reform Programına ilişkin rapor, Avrupa Birliği (AB) 2004 ilerleme raporu, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği'nin 2000 yılında yayınlamış olduğu "Avrupa Birliği'ne Tam Üyelik Sürecinde Türkiye'de Yönetimin Yeniden Yapılandırılması" raporu, Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Kanunu ve bu çerçevede çıkmış olan diğer yasa ve tasarılar incelenmiştir.

Çalışma, amacı ve yöntemi ışığında üç bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde, küreselleşme sürecinin kuramsal ve kavramsal çerçevesine ilişkin tartışmalara, buna bağlı olarak da küreselleşme sürecinin nedenleri ve boyutlarına yer verilmiştir. Küreselleşme sürecine ilişkin farklı yaklaşımların değerlendirildiği ilk bölümde, bu farklılıklar küreselleşmenin boyutları temelinde incelenmiştir.

İkinci bölümde ise küreselleşmenin genelde ulus-devlet, özelde kamu yönetimi ile arasındaki ilişki saptanmaya çalışılmıştır. Küreselleşmenin ulus-devletin ekonomik, siyasal ve sosyal işlevlerinde neden olduğu değişimin yanı sıra, bu değişimin kamu yönetiminin işleyiş mekanizmasına olan etkileri de, bu bölümde değerlendirilmektedir. Dolayısıyla küreselleşme

sürecine bağılı olarak “yeni kamu yönetimi” anlayışının tanımlanmaya çalışıldığı bu bölümde, kamu yönetiminin işletme örgütü biçimi olarak algılandığı belirlenmektedir. Diğer bir ifade ile, kamu yönetiminin yapısı ve işleyişine dönük öngörülen değişime ilişkin yaklaşımlar ikinci bölümün temel tartışma noktalarını oluşturmaktadır. Buna bağılı olarak da, küreselleşmenin öngördüğü devlet ve yeni kamu yönetimi modelinin işlevlerine dikkat çekilmektedir.

Çalışmanın üçüncü bölümü, birinci ve ikinci bölümde çerçevesi çizilen kuramsal ve kavramsal çerçeveye ve yaklaşımlara bağılı olarak, 1980’lerden günümüze Türk Kamu Yönetimi’nde yapılmak istenilen dönüşümün incelenmesini amaçlamaktadır. Bu bölümde Türk Kamu Yönetimi’nde gerçekleştirilmek istenilen dönüşüm örneği, öncelikle 24 Ocak 1980’de başlayan “istikrar ve yapısal uyum politikaları”nın genel hatlarıyla değerlendirilmesini gerekli kılmaktadır. Buna bağılı olarak uluslararası kuruluşların Türkiye’de kamu yönetimini düzenlemeye dönük sunduğu reform önerilerinin, Türk Kamu Yönetimi’nin yapısal ve işleyişsel değişimini sağlayacak mekanizmaların ve yasal süreçlerin değerlendirilmesi bu bölümde ele alınacaktır. Buna göre reform önerilerine bağılı olarak Türkiye’nin son yıllarda gündeminde olan kamu yönetimi reformuna ilişkin düzenlemeler bu bölümde ele alınmaktadır. Bu çerçevede kamu yönetimi reformu kapsamında hazırlanmış olan tasarılar ve yasalar, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması konusunda yapılmak istenileni belirlemek açısından önemli ipuçları sunmaktadır. Dolayısıyla kamu yönetimi reformu içerisinde ağırlıklı olarak “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun” ve yerel yönetim reformu kapsamında hazırlanmış olan “İl Özel İdaresi Kanunu”, “Belediye Kanunu” ve “Büyükşehir Belediyesi Kanunu” bütünsel olarak değerlendirilmektedir. Böylece bu yasaların yürürlüğe girmesi halinde Türk Kamu Yönetimi

anlayışında, örgütlenişinde ve işleyişinde ortaya çıkacak dönüşümün değerlendirilmesi olanaklı hale gelmektedir.

I. BÖLÜM: KÜRESELLEŞME SÜRECİ VE FARKLI YAKLAŞIMLAR

Küreselleşme sürecinin kavramsal ve kuramsal çerçevesinin açıklanmaya çalışılması, öncelikle kavramın kullanımına ilişkin farklı yaklaşımlara ve tanımlamalara değinilmesini gerekli kılmaktadır. Kavrama ilişkin yaklaşımlar içerisinde küreselleşmenin yeni bir süreç olup olmadığına değinilmesi ve tartışmanın ‘küreselleşme mi, uluslararasılaşma mı’ boyutunda yürütülme çalışılması önem taşımaktadır.

Küreselleşmenin tarihsel sürecinin açıklanması ekonomik, teknolojik, siyasal ve kültürel boyutlar bağlamında değerlendirilmesini gündeme getirmektedir. Bu bağlamda küreselleşme süreci ekonomik anlamda; devlet korumacılığından vazgeçilmesi, sermayenin serbest dolaşımının önündeki engellerin kaldırılması ve ticaretin serbestleşmesi ile ifade edilen serbest piyasa ekonomisi, siyasal anlamda; çok partili demokratik sistem, insan hakları ve hukukun üstünlüğü kapsamında liberal demokrasi, kültürel anlamda ise farklı kültürlerin, inançların düşüncelerin kaynaşmasıyla oluşacak bir evrenselleşme olduğuna ilişkin sorunlar bağlamında tartışılması ve bunların kuramsal düzlemde devlet ve kamu yönetimi sistemine etkileri tartışmalarına nasıl yansıdığına irdelenmesi yararlı görülmektedir.

Küreselleşme sürecine yönelik farklı yaklaşımlar ise; küreselleşmeyi savunanlar, küreselleşmeye karşı çıkanlar ve daha çok küreselleşme savunucularına yakın duran, dönüşümcüler olarak ifade edilen görüşlerdir. Bu görüşlerin küreselleşmenin hangi etkileri boyutunda küreselleşmeyi savundukları ve neden karşı olduklarına ilişkin açıklamalarının incelenmesi konunun saydamlaşmasına katkıda bulunacaktır.

I.1. Küreselleşme Kavramı ve Kavrama İlişkin Tartışmalar

Küreselleşme, en genel anlamıyla kapitalizmin gelişmesinde yeni bir aşamayı ve dünyanın bütünleşmiş tek bir piyasa haline gelmesini ifade etmektedir¹. Küreselleşme kavramının bugünkü anlamıyla kullanımı konusunda ise iki farklı kaynaktan söz edilebilir. Bunlardan ilki, söz konusu söylemin ilk kez 1962 yılında Kanadalı İletişimci Marshall McLuhan'ın 'küresel köy' kavramını kullanmasına², diğeri yine ilk kez 1980'lerde Harvard, Standford ve Columbia gibi Amerikan üniversitelerinde kullanılmaya başlanmasına ilişkindir³. Ancak, kavram olarak 1960'larda ortaya çıkan, 1980'lerde kullanımı yaygınlaşan, günümüzde ise birçok tartışmanın odak noktası haline gelen küreselleşme süreci, söz konusu dönemlerle ilgili olmasına karşın ilerleyen bölümde değinileceği gibi, kökeni bundan çok daha geriye gitmektedir.

1980'lerden sonra yaşadığımız dünyayı tanımlamak bakımından sıkça kullanılan, birçok konunun ve tartışmanın odağında yer alan küreselleşme kavramı, en genel anlamıyla sermayenin, fikirlerin ve insanların uluslararası boyutlardaki dolaşımı biçiminde ifade edilebilir. Söz konusu bu dolaşım, aynı zamanda ulusal kültürlerin, ulusal ekonomilerin ve ulusal sınırların çözüldüğü, sosyal hayatın da bu çözümlenin ortaya çıkardığı süreçler tarafından belirlendiği bir süreci ifade etmektedir⁴. Böyle bir süreç ise değerlerin, düşüncelerin ve bilginin hem ayrıştığı, hem farklılaştığı, hem öznellediği, hem de standartlaştığı bir dünyayı anımsatan geniş ve tartışmalı bir içerikle ilişkilendirilebilir⁵.

¹ Gencay Şaylan, (1999), "Küreselleşmenin Gelişimi", *Emperyalizmin Yeni Masalı*, Yayın Hazırlayan Işık Kansu, Güldikeni Yayınları, Ankara, s. 14.

² Haluk Geray, (1999), "İletişim Bilgi Toplumu ve Küreselleşme", *Emperyalizmin Yeni Masalı*, Yayın Hazırlayan Işık Kansu, Güldikeni Yayınları, Ankara, s.39.

³ Yusuf Erbay, (1998), "Küreselleşen Dünyada Türkiye", *Türk İdare Dergisi*, Yıl 70, Sayı 421, 1998, s.299.

⁴ Hirst Paul-Thompson Grahame, (1998), *Küreselleşme Sorguluyor*, Çev: Çağla Erdem-Elif Yücel, Dost Kitabevi, Ankara, s.26.

⁵ H. Emre Bağce, (1999), "Küreselleşme, Devlet ve Demokrasi," *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt.32, Sayı.4, Ankara, s.9.

Bu anlamda küreselleşme, birbirine karşıtlık oluşturacak biçimde, bütünleşirken parçalanan, küreselleşirken yerelleşen bütün bunların da birbirine karıştığı bir süreci simgelemektedir. Bu da, küreselleşmenin tanımlanması konusunun, daha çok onun boyutları ve sonuçlarına nereden bakıldığıyla ilgili bir durum olduğunu ortaya koymaktadır. Küreselleşme sürecine ilişkin görüşlerin çeşitliliği, belirsizliği, farklılığı kavramın tanımlanmasında karşılaşılan genel sorunların temelini oluşturmaktadır. Örneğin, ekonomistler, siyasal bilimciler, örgüt kuramcıları, iş dünyası liderleri, akademisyenler ve kamu yöneticileri de dâhil olmak üzere sosyal bilimciler, konu üzerinde farklı görüşlere sahiptirler. Bu kişilerden ekonomistler, küreselleşmeyi dünyanın bütünüyle bir piyasa haline gelmesine yönelik bir adım olarak değerlendirmektedirler. Ekonomistlere göre küreselleşme, dünya ekonomisini oluşturan sosyal ve ekonomik unsurların birbirleriyle ve süreç içinde de dünya piyasalarıyla eklemlenmesini ifade etmektedir⁶. Ekonomistlerin küreselleşmeye ilişkin tanımları aynı zamanda söz konusu kavramın ekonomik anlamına da işaret etmektedir. Bu anlamda küreselleşme, piyasa ekonomisinin yayılmasını, dünya ölçeğinde ekonomik örgütlenmelerin artmasını, sermaye hareketlerindeki olağanüstü serbestliği, dış ticaret hacmindeki ve çokuluslu şirketlerin faaliyetlerindeki artışı ifade etmektedir⁷.

Küreselleşmenin ekonomik anlamına ilişkin yukarıda yapılan genel tanımların tersi yönde bir tanıma göre kavram, serbest piyasanın yaygınlaşması olarak değil, eşitsizliklere ve katmanlara dayalı yayılan ve derinleşen kapitalist gelişmenin yayılması olarak yorumlanmaktadır. Çünkü küresel şirketlerin ve küresel sermayenin gelişmekte olan ülkelerin güçlerini aştığı bir dünyada, bu ülkelerin kendi politikalarını uygulamak yerine

⁶Eriñç Yeldan, (2002), “Neoliberal Küreselleşme İdeolojisinin Kalkınma Söylemi Üzerine Değerlendirmeler”, Ankara, Güz Sayı 7, s.20.

⁷ Mehmet Aktel, (2003), *Küreselleşme ve Türk Kamu Yönetimi*, Asil Yayın Dağıtım, Ankara, s.59.

ekonomik, askeri ve siyasal bağımlılıkları nedeniyle uygulamak zorunda kaldıkları ekonomik politikalarının olması, varsayılan ‘serbestlik’le bağdaştırılmamaktadır⁸. Siyasal bilimciler ise küreselleşmenin ülke egemenliğine dayalı geleneksel tanımlardan ve kavramlardan uzaklaşarak hükümet dışı kuruluşların ortaya çıkmasına doğru bir hareket anlamına geldiğini ifade etmektedir⁹. Başka bir anlatımla siyasal anlamda küreselleşme, devletin etkin ama sınırlı bir yapıya dönüştürülmesini ifade etmektedir¹⁰. Siyasal bilimcilerin benimsedikleri farklı bir tanıma göre küreselleşme, kapitalizmin dünya çapında yarattığı politik, kültürel vb. alanlardaki bütünleşmenin yeni ve büyük yayılması karşısında geliştirilmiş ideolojik bir kavramdır¹¹. Bu anlamda küreselleşme, politik bir araç olarak kullanılmaktadır. Buna bağlı olarak da kendiliğinden ve önlenemez bir süreç olduğu savunulmaktadır¹².

İşletme alanındaki akademisyenler ve danışmanlar ise küreselleşme kavramını ‘sınırsız bir dünya’ şeklinde betimlemektedirler. Ayrıca, küreselleşmeyi hükümetlerin değil özel sektör firmalarının harekete geçirdiği bir süreç olarak görmektedirler¹³. Bunun nedeni, küresel düzeyde serbest piyasa ekonomisine geçmiş olmak ve bütün ülkelerin dünya piyasalarıyla bütünleşmelerinin amaçlanmış olmasıdır. Bu yüzden, mal-hizmet ve sermaye hareketlerindeki serbestleşme, küreselleşme olarak tanımlanmakta ve buna en çok özel sektör girişimcilerinin katılıyor olması, rekabet koşullarının egemen olması ve kâr

⁸ Meryem Koray, (2003), “Küreselleşmeye Eleştirel Bir Bakış ve Yeni Küresel Anlayışın ve Örgütlenmenin Kaçınılmazlığı”, *2000-2003 Petrol-İş Yılığ*, Petrol-İş Yayını, İstanbul, s.54, Korkut Boratav, (1999), “Ekonomi ve Küreselleşme”, *Emperyalizmin Yeni Masalı*, Yayına Hazırlayan Işık Kansu, Güldikeni Yayınları, Ankara, s.26.

⁹ Ali Farazmand, (2001), “Globalization, The State And Public Administration: A Theoretical Analysis With Policy Implications For Developmental States”, *Public Organization Review*, December, Vol.1, Issue.4, s.442.

¹⁰ Aktel, a.g.e., s.59.

¹¹ Sungur Savran, (1996), “Küreselleşme mi, Uluslararasılaşma mı?”, *Sınıf Bilinci Dergisi*, Sayı 16-17, s.2.

¹² Cem Somel, (2004), “Azgelişmişlik Perspektifinden Küreselleşme”, *Doğu-Batı Dergisi*, Dünya Neyi Tartışıyor? Küreselleşme I, s.118-200.

¹³ Farazmand, (2001), a.g.e., s. 444.

güdüsünün hedeflenmiş olması küreselleşmenin özel sektör tarafından yönlendirildiğinin ortaya konulmasına neden olmaktadır¹⁴.

Küreselleşme kavramına ilişkin farklı yaklaşımlarla yapılan tanımlamaların yanı sıra, kavramın yeni bir süreç olup olmadığına ilişkin tartışmalar da söz konusudur. Bu bağlamda, kapitalist gelişme süreciyle birlikte küreselleşmenin varolduğu yönündeki anlayış, bu tartışmalarda öne çıkmaktadır. Örneğin Ellwood küreselleşmeyi, eski bir süreci anlatan yeni bir kavram olarak tanımlamaktadır. Ellwood'a göre küresel ekonomi, beş yüzyıl önce başlayan Avrupa sömürgecilik dönemiyle beraber ortaya çıkan bütünleşmeye başlamıştır. Ancak, bu süreç son çeyrek yüzyıldır bilgisayar teknolojisindeki gelişme, ticari engellerin kaldırılması ve çokuluslu şirketlerin politik ve ekonomik güçlerinin artmasıyla hız kazanmıştır¹⁵. Bu anlayışı benimseyenler, kavramın kullanımındaki yükselişi, 1980'lerden sonra dışa açılma politikalarının uygulanmasıyla hızlanan uluslararasılaşma sürecine, dünya genelinde mali piyasaların ve sermaye hareketlerinin serbestleştirilmeye başlamasına ve yeni-liberal politikaların bütün dünyaya yayılmasına dayandırmaktadır¹⁶. Dolayısıyla, küreselleşme olarak ifade edilen süreç, kapitalizmin tarihi boyunca bilinen, tanık olunan uluslararasılaşmasından başka bir şey değildir¹⁷. Böyle bir yönelimin ardında ise uluslararası ticaretin, siyasal ve teknolojik ilişkilerin yüzyıllardır ulusların arasında gelişmiş olduğu düşüncesi bulunmaktadır¹⁸. Başka bir ifadeyle, küresel ekonomi ile uluslararasılaşmış ekonomi arasında büyük fark vardır. Uluslararasılaşmış ekonomi, birçok

¹⁴ Gülten Kazgan, (1997), *Küreselleşme ve Yeni Ekonomik Düzen*, Altın Kitaplar, İstanbul, s.70-71.

¹⁵ Wayne Ellwood, (2003), *Küreselleşmeyi Anlama Kılavuzu*, Çev: Betül Dilan Genç, Metis Yayınları, İstanbul, s.13, Farazmand, (2001), a.g.e., s.444, Savran, (1996), s.1.

¹⁶ Yasemin Özdek, (1999), "Globalizmin İdeolojik Hegemonyası: Yanılsamalar", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt.32, Sayı 3-Eylül, TODAİE, Ankara, 1999, s.26.

¹⁷ Nail Satlıgan ve Etyen Mahçupyan, (1996), "Küreselleşme, Ulus Devlet ve Kimlik", *İktisat Dergisi*, Sayı 362, s.8.

¹⁸ Frederick Riggs, (1998), "Public Administration in America: Why Our Uniqueness is Exceptional and Important" *Public Administration Review*, 58(1): ss.22-31, Akt: Farazmand,(2001), a.g.e., s. 442.

şirketin, ayrı ulusal ekonomilerdeki tabanlarından ticaret yaptıkları, büyük oranda uluslararasılaşmış bir ekonomidir. Küresel ekonomi ise ekonomik sonuçların tümüyle, dünya piyasa güçleri ve ulusötesi* şirketlerin kararları tarafından belirlendiği ekonomidir. Küresel bir ekonomide ulusal ekonomilerin bir rolü bulunmazken uluslararasılaşmış ekonomide ulusal politikalar geçerliliğini korumaktadır¹⁹.

Küreselleşmeyi yeni bir süreç olarak tanımlayanlar ise daha çok teknolojik gelişmelere, Doğu Blok'unun yıkılmasına ve serbest piyasa modelinin üstünlüğüne vurgu yapmaktadır²⁰. Bu üç unsurdan biri olan teknolojik gelişmeler; mobil telefonların, internet bağlantılarının, medya ve networklerin gösterdiği ilerlemenin dünyanın küçüldüğüne ve büyük bir köye dönüştüğüne ilişkin söylemleri güçlendirmesi şeklinde ifade edilmektedir²¹. Bunun yanı sıra, teknolojik gelişme bakımından küresel düzeyde bütünleşmiş finansal piyasalar, elektronik devreler aracılığıyla işlemlerini saniye ile ifade edilecek bir sürede gerçekleştirebilmektedir. İşlem hızındaki bu artış ve Doğu Bloku'nun yıkılmasıyla küreselleşmenin önündeki önemli engellerden biri aşılmış olmakta ve bu da liberal piyasa ekonomisine olan güvenin artmasına yol açmaktadır²².

Bütün bunların sonucunda küreselleşme, kapitalist sistemin temel unsurunu oluşturan sermaye birikimi sürecinin devamını sağlamak üzere yaşanan uluslararasılaşma süreci olarak tanımlanabilir. Bu süreç, ekonomik ve sosyal yapıların bugünkü küreselleşme evresine uyumunu sağlayacak biçimde yeniden düzenlenmesi anlamına gelmektedir. Başka

* Ulus-ötesi şirket kavramı, uluslararası bir yönetim ağına sahip olan şirketleri tanımlamak için kullanılmakta ve bu şirketler, dünyada vergi ve ucuz işgücü açısından yüksek kazançlı yerlerde faaliyet gösteren, özel bir ulusal kimlik taşımayan, gerçekten serbest olan sermayeyi ifade etmektedir. Ayrıca Bakınız. Hirst ve Thompson, a.g.e., s. 37.

¹⁹ Hirst- Thompson, a.g.e., s.220.

²⁰ Meryem Koray, (2001), "Küreselleşme Süreci ve Ulus Devlet, Ekonomi, Siyaset, Tartışmaları", *Küreselleşme ve Ulus Devlet*, Yıldız Teknik Üniversitesi SAM Yayınları, İstanbul, s. 47.

²¹ Yaşar Erjem, (1996), "Küreselleşen Ne?", *İktisat Dergisi*, Sayı 362, s. 2.

²² Farazmand, (2001), a.g.e., s. 444-445.

bir deyişle, sermayenin bugün eskisinden daha fazla belirleyici olması, serbest piyasa anlayışının sadece ekonomi alanında değil, sosyal yaşamın tüm alanlarında da etkili ve belirleyici unsurlardan birisi haline gelmesine neden olmuştur.

I.2. Küreselleşmenin Nedenleri ve Boyutları

Küreselleşme yeni bir süreç olmayıp, kapitalist sistemin gelişme evreleri içinde yaşanan uluslararasılaşma süreci şeklinde tanımlandığında uluslararasılaşmada etkili olan temel unsurun, sermaye birikimi süreci olduğu anlaşılmaktadır. Bu çerçevede sermaye birikimi ile ilişkili olarak küreselleşme veya uluslararasılaşma süreci, ekonomik, teknolojik, siyasal, sosyal ve kültürel olmak üzere birçok boyuta dayanmaktadır. Dolayısıyla, küreselleşmenin ekonomik ve toplumsal süreçler üzerindeki etkilerini değerlendirebilmek açısından genel çerçevesiyle ekonomik, teknolojik, siyasal ve kültürel boyutlar üzerinde durmak gerekmektedir.

I.2.1. Ekonomik Nedenler ve Boyutlar

İkinci Dünya Savaşının ardından ülkelerin benimsemiş olduğu refah devleti politikaları, ulusal ekonomilerin uluslararası ekonomi ile olan ilişkilerini kontrol altında tutmalarını içermektedir. Ancak 1970'lerde dünya ekonomisinde yaşanan kriz, ülkelerin dışa açılmalarına neden olmuştur. Dışa açılma süreci, yeni-liberal ekonomi politikaları eşliğinde 1980 sonrasında hızlanarak sürdürülmüştür²³. 1970'li yılların sonunda önce İngiltere'de Thatcher, sonra Amerika'da Reagan, paralel bir biçimde yeni-liberalizmi ya da neo-liberalizm olarak adlandırılan politikaları uygulamaya koymuştur. Bu politikaların temel amacı, küreselleşme olarak adlandırılan sürece ulusal ekonomilerin uyumunu

²³ Özdek, a.g.e., s.26-27.

sağlamak olarak değerlendirilebilir. Ancak liberal ve yeni-liberal politikaların dünya ekonomisinde uygulama alanı bulması yeni bir olgu olarak değerlendirilmemelidir. Daha önce de ifade edildiği gibi kapitalist sistemin gelişme evreleri içinde çoğu kez, bugün küreselleşme olarak tanımlanan süreçler yaşanmıştır. Dünya kapitalizminin gelişme sürecinde, deniz aşırı keşiflerin başladığı 1490'lar I. küreselleşme evresi olarak ifade edilmektedir²⁴.

İkinci küreselleşme evresi ise Sanayi Devrimini izleyen 19. yüzyıldan başlayarak I. Dünya Savaşına kadar olan dönemi kapsamaktadır²⁵. Bu dönem içinde küreselleşme olarak ifade edilen süreç, dünya kapitalizminin merkezlerinin çevre ülkelere yönelmesi, bunun nedeninin de ucuz ham madde kaynaklarını kontrol altında tutmak, ucuz işgücünü kullanmak ve piyasayı kontrol etmek olduğu Somel tarafından da vurgulanmaktadır²⁶. Bu dönemin temel özelliği ise para piyasalarında ve ticaret ilişkilerinde altın standardının norm kabul edilmiş olmasıdır²⁷.

I. Dünya Savaşı ile 1970'li yılların başını kapsayan ara dönem dışında kalan ve bugüne uzanan süreç ise III. küreselleşme evresi olarak değerlendirilmektedir²⁸. III. küreselleşme evresinin bir öncekinden farkı ise finans sermayesindeki akışkanlığın artması biçiminde değerlendirilebilir. Bu durum, ulusal paraların değişim hadlerinde belirsizliğe neden olmakta, finansal sistemin işleyişinde çeşitli risklere yol açmakta ve spekülasyon kazançları özendirilmektedir. Bu dönemde, sermayenin kârlılığı amaç olarak belirlenmekte ve ekonomik refahın artırılması gerekçesiyle toplumsal, yönetsel, kültürel alanda ortaya

²⁴ Baskın Oran, (2001), "Hangi Küreselleşme?", *Küreselleşme ve Ulus Devlet*, Yıldız Teknik Üniversitesi SAM Yayınları, s. 2, Ellwood, (2003), a.g.e., s.13-14.

²⁵ Baskın Oran, a.g.e., s. 3.

²⁶ Cem Somel, (2002), "Türkiye'de Küreselleşme Üzerine Tepkiler", *Praksis*, Yaz Sayı 7, Ankara, s. 36.

²⁷ Yeldan, (2002), a.g.e., s.22.

²⁸ Hirst-Thompson, a.g.e., s.8-14, Kazgan, (2001), *Küreselleşme-Ulus Devlet ve Yeni Ekonomik Düzen*, Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul. s. 24-28.

çıkabilecek her türlü engelin kaldırılması talep edilmektedir²⁹. Tanımlanan küreselleşme evrelerinde uluslararası dolaşıma konu olan sermaye biçimleri farklı gibi görünse de, sermayenin uluslararası dolaşımının artması, küreselleşme evrelerinin ortak özelliğini oluşturmaktadır.

Küreselleşmenin kapitalist sistemin gelişme evreleri içinde dönem dönem yaşanan süreç olması, asıl olarak kapitalist sistemin işleyiş mekanizması ile ilgilidir. Bilindiği gibi kapitalist sistem, sermaye birikimine dayalı bir süreçtir. Sermaye birikiminde temel amaç ise kâr maksimizasyonudur. Sermaye birikimi sürecinde, bir süre sonra ulusal piyasaların bu birikimi gerçekleştirmek için yeterli olamaması, hatta engel teşkil etmesi, krizlere neden olur. Dolayısıyla, kapitalizmin ortaya çıkışından bu yana küresel bir nitelik taşıyor olması, sürekli olarak sermaye birikiminin önünü tıkayıcı engellerin kaldırılmasını, piyasaların uluslararasılaştırılmasını gerektirmektedir. Dolayısıyla küreselleşme sürecinin ekonomik boyutu, en genel anlamıyla dünya ekonomisini oluşturan sosyal ve ekonomik parçaların hem birbirleriyle, hem de dünya piyasalarıyla eklemlenmesi olarak ifade edilebilir³⁰. Başka bir ifadeyle ekonomik boyut, ticaret ve sermaye hareketlerinin serbestleşmesi ve yeni piyasa anlayışına ilişkin engelleyici her türlü yapının yok edilmesi anlamına gelmektedir.

Küreselleşmenin amacı, ekonomik kriz ortamında en rasyonel kabul edilen 'kriz yönetimi' politikaları olarak uygulamaya konulan yeni-liberal politikaların dünya çapında yayılmasını sağlamaktır. Böylece bu politikalar, sermayenin uluslararası piyasaları

²⁹ Erineç Yeldan, (2001), *Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi*, İletişim Yayınevi, İstanbul, s.20-24.

³⁰ Yeldan, (2002), a.g.e., s.20.

genişletecek biçimde, gelişmekte olan ülke ekonomilerine giriş çıkışını kolaylaştırmakta ve birikim sürecinin devamını sağlayıcı bir işlev görmektedir³¹. Bu çerçevede, para ve sermayenin ulus devlet sınırlarını aşarak dünya çapında dolaşması ve piyasaların serbestleşmesiyle, ulusal ekonomilerin özerkliği ortadan kalkmaktadır. Böylece ulusal ekonomik yapılar, uluslararası ekonomik sisteme uyum sağlayacak biçimde dönüştürülmektedir³².

Küreselleşmenin ekonomik boyutunun, ulusal ekonomilerin uluslararası ekonomik sisteme eklemlenmesinin yanı sıra, diğer bir yansıması, çokuluslu şirketlerin faaliyetlerindeki artış olarak belirlenebilir³³. Çokuluslu şirketleri, küreselleşme sürecinin genişlemesini sağlayıcı bir unsur olarak değerlendiren Şaylan, bu kuruluşların, üretimde yenilik tekeliyi ellerinde bulundurduklarını, üretim yerinin seçiminde, dağıtım ve servisinde esnek davrandıklarını ifade etmektedir. Bunun yanı sıra, dünya toplam ticaretinin de büyük bir bölümünü gerçekleştiren bu kuruluşlar, teknolojik gelişmeyi de denetleyerek, dünyanın hangi yöresinin gelişeceği ve hangi yörelerinin yeni teknolojiye sahip olacağı konusunda da belirleyici bir konumda bulunmaktadır³⁴. Çokuluslu şirketlerin genel özelliği, ulusal tabanlarını korumaları, buna bağlı olarak da bağlı oldukları ulusun düzenlemelerine tabi olmaları, korunmaları ve desteklenmeleridir³⁵. Somel, ulusal

³¹ Özdek, a.g.e., s.26.

³² Sungur Savran, (1998), "Küreselleşmenin Ekonomik Boyutu", *Küreselleşmenin Ekonomik Teknolojik, Sosyal, Siyasal, Kültürel Boyutu*, TMMOB Yayını, Ankara, s.21.

³³ Fredric Jameson, (2000), "Küreselleşme ve Politik Strateji," *Birikim Dergisi*, Birikim Yayıncılık, Kasım, İstanbul, s.43.

³⁴ Gencay Şaylan, (1994), *Değişim Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi*, İmge Yayınevi, Ankara, s.149.

³⁵ Hirst ve Thompson, a.g.e., s. 16-17, 34.

tabanı gelişmiş ülkelerde bulunan bu şirketleri, gelişmiş ülkelerin ekonomilerinin bir uzantısı olarak görmeyen daha gerçekçi olduğunu vurgulamaktadır³⁶. Savran'ın da ifade ettiği gibi;

“.....sermayenin ulusal aidiyetinin ortadan kalktığını söylemek bir yanılgıdır. Bunu bütün dünya biliyor ki Mercedes Alman, Toyota Japon, General Motors Amerikan şirkettir ve aynı sektörde rekabet etmektedirler. Bu şirketlerin ulusal sahipleri hangi ülke ise o ülke tarafından destekleneceklerdir.....”³⁷.

Başka bir anlatımla, çokuluslu şirketler, ulusal kökenlerinden kopmamakta, belirli ulusal piyasalarda, yerel üreticiler ve aracılara yerlerini güçlendirmektedirler. Katma değer yaratma kapasitelerinin büyük bir kısmını da, ait oldukları ulus içinde bırakmaktadırlar³⁸. İzleyen bölümde de değinileceği gibi teknolojik ilerlemelerin ulaşım, iletişim alanında gösterdiği büyük gelişmenin, dünya kapsamında küreselleşme olarak tanımlanmasının en önemli nedenlerinden biri, çokuluslu şirketlerin faaliyetlerinin uluslararası dolaşımına sağladığı kolaylıkla ilgilidir.

I.2.2. Teknolojik Nedenler ve Boyutlar

Kapitalizmin ilerleme sürecinde, gelişmekte olan ülkelere ulaşma ve oralardaki ucuz işgücü ve kaynakları kullanmak önemli bir yer tutmaktadır. Bunu gerçekleştirmenin yolu ise çokuluslu şirketlerin faaliyetlerinin gelişmekte olan ülkelere taşınmasıdır³⁹. Bu dönemde bunu olanaklı kılan teknolojik gelişmeler olup, sürecin küreselleşme olarak adlandırılmasında vurgu yapılan temel noktalardan birini oluşturmaktadır.

³⁶ Somel, (2004), a.g.e., s.201.

³⁷ Savran, (1998), a.g.e., s.17. Benzer görüşler için bakınız: Özdek, a.g.e., s.28., James Petras, (2002), “Devletin Merkeziliği”, *Küreselleşme ve Direniş*, Cosmopolitik Kitaplığı, İstanbul, s. 24.

³⁸ Hirst ve Thompson, a.g.e., s.235.

³⁹ Farazmand, (2001), a.g.e., s. 445.

Örneğin, küreselleşen şirketler Asya'dan daha ucuz işgücünün olduğu ve hiçbir çevresel yasağın bulunmadığı Afrika'daki başka bir noktaya taşınabilmektedir. Ya da bilgisayar sistemiyle bir tasarımı, başka bir ülkeye aktararak üretim sürecini çok kolay bir şekilde biçimlendirmek söz konusu olabilmektedir⁴⁰.

Bu örneklerin de ortaya koyduğu gibi, kapitalizmin gelişmesi ve büyüme ihtiyacı, teknolojik gelişmelerden ayrı düşünülememektedir. Bugün de dünyanın 'küresel bir köye' ve piyasanın da 'küresel bir piyasaya' dönüştüğü yönündeki söylemlerin ardındaki en önemli güçlerden birini teknolojik gelişmeler oluşturmaktadır⁴¹. Sermaye, teknolojik gücü kullanarak, daha hızlı büyüme ve birikimini gerçekleştirecek alanlara ulaşabilmektedir. Yakın dönemde ortaya çıkan bu gelişmeler içerisinde en etkili olanı, enformasyonun yerel ve küresel ölçekte genişlemesi ve bunun da maliyetlerinin gittikçe azalmasıdır⁴². Bunun sonucunda teknolojik buluşların ulaşım ve iletişim alanına hız kazandırdığı gözlemlenmektedir⁴³.

Teknolojik gelişmelerin, bilişim, iletişim ve ulaşım alanında yol açtığı kolaylıklar sayesinde, dünyanın hiçbir yeri başka bir yerine uzak ve yabancı olmamaktadır. Bu etkin ulaşım ve iletişim ağlarının, üretim süreçlerinden, pazarlama süreçlerine kadar gelişmekte olan ülkelerin gelişmiş ülkelere olan bağımlılığını arttırdığı söylenebilir.

Kliksberg'in de işaret ettiği gibi, teknolojik gelişmelerin, sermayenin ve finansın uluslararasılaşma sürecini hızlandırmasına dayalı olarak gelişen küreselleşme

⁴⁰ Savran, (1998), a.g.e., s. 11.

⁴¹ Koray, (2003), a.g.e., s. 55.

⁴² Zygmunt Bauman, (1999), *Küreselleşme: Toplumsal Sonuçları*, Çev: Abdullah Yılmaz, Ayrıntı Yayınları, İstanbul, s.24.

⁴³ Mehmet Yüksel, (2001), *Küreselleşme Ulusal Hukuk ve Türkiye*, Siyasal Kitabevi, Ankara, s.84.

süreci, dünya ekonomisinde önceki dönemlere ilişkin (1960'lı yılların refah devleti uygulamaları) uygulamalardan farklı bir yapısal dönüşüme yol açmaktadır⁴⁴.

I.2.3. Siyasal Nedenler ve Boyutlar

Küreselleşmenin siyasal boyutu, siyasal sınırların bir devlete belirli bir toprak parçası üzerinde mutlak egemenlik sağlama gücünü yitirmesi, ülke yönetim sistemleri arasındaki etkileşimin artması, demokrasi, insan hakları ve özgürlükler temelinde dış müdahalelerin yoğunluk kazanması, dil, din, köken v.b siyasal-kültürel unsurlar düzeyinde uluslararası kuruluşların etkinliğinin artması biçiminde değerlendirilebilir. Küreselleşmenin siyasal boyutunun içinde yer alan temel unsurların dayanağı ise 1989 sonrasında Sovyetler Birliği'nde yaşanan sistem dönüşümüyle belirginleşmektedir. 1989 sonrasında iki kutuplu dünya sisteminin tek kutuplu hale gelmesi sonucu, sermayenin önündeki politik engelin ortadan kalktığı varsayımı, uluslararasılaşma kavramı yerine küreselleşme kavramının kullanılmasını kolaylaştıran etkenlerden biri olarak değerlendirilmektedir⁴⁵. Bunun yanı sıra, devletlerin ve bireylerin ileri boyutta ortaya çıkan teknolojik gelişmelere uyum sağlama zorunluluklarının gerekliliğinin, küreselleşmenin karşı konulamazlığı söylemini arttırması da bir diğer etken olarak ifade edilmektedir. Bu da, küreselleşmenin kaçınılmazlığını ve aynı zamanda ideolojik içeriğini ortaya koymaktadır⁴⁶. Özdek'in de belirttiği gibi, küreselleşmenin siyasal boyutundan, ulusal ekonomilerin ve ulusal yönetim politikalarının süreçle beraber işlevsizleştiği, küresel bir

⁴⁴ Bernardo Kliksberg, (1994), "The 'Necessary State': a Strategic Agenda For Discussion", *International Review of Administrative Sciences*, Vol.60, s. 183.

⁴⁵ Satlıgan ve Mahçupyan, a.g.e., s.8.

⁴⁶ Sonay Bayramoğlu, (2002), "Küreselleşmenin Yeni Siyasal İktidar Modeli: Yönetişim", *Praksis*, Yaz Sayı 7, Ankara, s. 102.

ekonominin ortaya çıktığı ve ulus-devletlerin işlevlerinin buna uyum sağlayacak biçimde dönüşmesi gerektiği gündeme gelmektedir⁴⁷.

Küreselleşmenin temel dayanağı, piyasanın özgürlüğüdür. Buna göre, özellikle gelişmekte olan ülkelerde uygulanan korumacı politikalarından vazgeçilmesi gerekmektedir⁴⁸. Ancak gelişmiş ülkeler, açık ya da dolaylı olarak korumacı politikalarını sürdürmektedirler. Başka bir anlatımla küreselleşmenin siyasal boyutu, gelişmekte olan ülkeler açısından devlet müdahalesinin sınırlandırılmasını öngörürken, diğer taraftan devlet müdahalesinin gelişmiş ülkelerde sürdürüldüğü gözlemlenmektedir⁴⁹.

Nitekim küreselleşmenin itici unsuru, gelişmiş ülkelerin (Batı ve Amerika) siyasal ve ekonomik alanlardaki belirleyici gücü olarak ortaya çıkmaktadır⁵⁰. Gelişmiş ülkeler bu gücü, IMF, DB, Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ), gibi uluslararası kuruluşların öncülüğünde sürdürmektedir⁵¹.

Bunlara bağlı olarak, küreselleşmenin siyasal alandaki boyutunun, küreselleşme sürecinde devletin işlevlerinin değişimi ve bu süreçte ortaya çıkan Sivil Toplum Kuruluşları ile (STK) ilgili olduğu söylenebilir. Küreselleşme, ulus-devletlerin ekonomik, siyasal ve toplumsal yapılar üzerindeki işlevlerinin bu sürece uyumlu biçimde değişimine neden olmaktadır⁵². Dolayısıyla ulus devletin işlevlerindeki değişim, küreselleşme süreci içerisinde düşünüldüğünde ulus devletlerin sonunun geldiği biçiminde

⁴⁷ Özdek, a.g.e., s.26.

⁴⁸ Şaylan, (1994), a.g.e., s.139.

⁴⁹ Savran, (1998), a.g.e., s. 21.

⁵⁰ Anthony Giddens, (2000), *Elimizden Kaçıp Giden Dünya: Küreselleşme Hayatımızı Nasıl Yeniden Şekillendiriyor?*, Çev: Osman Akınhay, Alfa Yayıncılık, s.15.

⁵¹ a.k., s.15.

⁵² Bağçe, a.g.e., s. 3.

yorumlanmaktadır⁵³. Küreselleşmenin siyasal boyutu, liberal görüşle ilişkilendirilmektedir. Buna göre liberal* görüş, kapitalist bir ekonomide piyasa mekanizmasının hiçbir müdahaleye gerek kalmaksızın kendiliğinden optimum gelir ve kaynak dağılımını gerçekleştiren tek mekanizma olduğu temeline dayanmaktadır⁵⁴. Bu nedenle küreselleşmenin siyasal boyutu, devlete ekonomik ve sosyal yaşamda mümkün olduğunca az görev verilmesinden yanadır. Yani devlete, asgari görevlerinin dışında görev verilmemesini, yani işlevlerinin olabildiğince sınırlandırılmasını öngörmektedir.

Devletin işlevlerini azaltmanın yöntemi ise kapitalizmin yeniden yapılanması kapsamında siyasal ve yönetsel liberalizasyon biçiminde ortaya çıkmaktadır. Yeni dünya düzeni** olarak da adlandırılan sürecin ideolojik dayanağı ise liberalizasyon kavramı ile ifade edebileceğimiz küreselleşme sürecidir. Küreselleşme ile aynı anlama gelen liberalizasyon kavramının anlamı, temelde siyasal ve yönetsel mekanizmalar, ticaret piyasaları ve finansal piyasalar üzerindeki her türlü kontrolün kaldırılması olarak ifade edilebilir. Bundan amaç ise anılan bu olguların uluslararasılaştırılmasıdır⁵⁵. Küreselleşme bu anlamda, yeni sağ anlayışı da içerecek biçimde yeni liberal politikalar, kuralsızlaştırma

⁵³ Peter Burnham, (2003), “Küreselleşme, Apolitikleştirme ve ‘Modern’ Ekonomi Yönetimi”, *Praksis*, Kış Sayı 9, Ankara, s.16.

* Işıklı'nın' da ifade ettiği gibi, liberal sözcüğü, etimolojik olarak, özgürlükçülük anlamıyla bağlantılı olup, ifade edilen özgürlük her bireyin değil, ekonomik güce sahip olanların özgürlüğüdür. Bakınız, Alpaslan Işıklı, (2000), “Küreselleşmenin Anlamı”, *Küreselleşmenin Yansımaları*, TMMOB Yayını, Ankara, s.10.

⁵⁴ Işıklı, a.g.e. s.10.

** Yeni dünya düzeni, kapitalizmin yeniden yapılanması olarak ifade edilmektedir. Buna göre, kapitalizm alternatifsiz bir dünya düzenidir. Bu yeni düzende “soğuk savaş” yoktur, “Sovyet tehdidi” yoktur, bir sistem ve dünya ölçeğinde zafere ulaşılmıştır. Gelişmekte olan ekonomiler de dâhil olmak üzere bütün dünya Pazar mekanizmasının egemenliğine girmiştir. Şaylan, (1994), a.g.e., s.144.

⁵⁵ İlhan Dağdelen, (2004), “Liberalizasyon”, *Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi*, www.insanbilimleri.com., s.5, (15.02.2005).

(deregülasyon)*, özelleştirme ve yerelleşme unsurlarını içermektedir⁵⁶. Yeni liberalizmin ve muhafazakârlığın bileşenlerinden oluşan yeni sağ anlayış ise devletin müdahaleci politikalarının devlet bürokrasisinde harcamaları gereğinden çok arttırdığı ve bürokrasiyi hantallaştırdığı gerekçesiyle ekonomik alanda, yeni liberal politikaları, toplumsal alanda ise geleneksel muhafazakâr değerleri öngörmektedir⁵⁷. Devletin üstlenmiş olduğu hizmetlerin özel sektör ve sivil toplum kuruluşları lehine genişletilmesini, ekonomik alanda serbest piyasa sistemi içinde yer alan firmaların sunduğu sosyal güvenlik hizmetlerinin ‘kullanan öder’ ilkesine göre biçimlenmesi ise bir öngörü olarak ortaya çıkmaktadır⁵⁸. Dolayısıyla ödeme gücü olmayanın, kamu hizmetinden yararlanmasının mümkün olamayacağı bir mekanizma ortaya konulmakta, bu da beraberinde toplumsal huzursuzluklara neden olmaktadır. Yeni sağ, tam da bu noktada yeni-liberal politikalarından kaynaklanan uygulamaların neden olacağı sorunların giderilmesinde geleneksel kurumları devreye sokarak, hem bu kurumların yeniden canlandırılabilceğini, hem de liberalizme destek verilebileceği anlayışına dayanmaktadır⁵⁹. Bu dönüşümle amaçlanan ise küreselleşmenin diğer boyutlarında da söz edildiği gibi, sermayenin önündeki bütün engellerin ortadan kaldırılmasının gerçekleşmesidir. Öngörülen bu değişimin araçları ise özelleştirme ve kuralsızlaştırma uygulamaları şeklinde ortaya çıkmaktadır. Özelleştirme, dünya genelinde kamu ve özel sektör arasındaki değişimin en

* Düzenleme dışı bırakma olarak da ifade edilen kuralsızlaştırma kavramının anlamı, devletin kamu sektörü üzerindeki yasal düzenleme, kısıtlama ve denetim yetkilerinin azaltılmasını ve süreç içinde kaldırılması anlamına gelir. Fiyatların serbest piyasa mekanizmasınca belirlenmesi buna örnektir. Başka bir ifadeyle, ekonomik yaşama ilişkin kural koyma yetkisinin, kamu tekelinden alınarak özel sektöre, ya da özel sektörün sivil toplum kurumlarına devredilmesi anlamına gelir. Bakınız: Birgül Ayman Güler, (2005a), *Devlette Reform Yazıları*, YAYED Paragraf Yayınevi, Ankara, s. 7.

⁵⁶ Şaylan, (1994), a.g.e., s. 24, Birgül Ayman Güler, (1996), *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi*, TODAİE Yayını, Ankara, s.45.

⁵⁷ Songül Sallan Gül, (2004), *Sosyal Devlet Bitti Yaşasın Piyasa*, Etik Yayınları, İstanbul, s.168.

⁵⁸ Sallan Gül, a.g.e., s.168, Dağdelen, a.g.e., s. 6.

⁵⁹ Şinasi Aksoy, (1995), “Yeni Sağ ve Kamu Yönetimi,” *Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildirileri*, Cilt.II, TODAİE Yayını, Ankara, s.164.

önemli politikalarından biri olup, gelişmekte olan ülkelerdeki hemen her hükümete, uluslararası yardım, ekonomik ilişkiler, yapısal uyum politikaları için şart koşulmasını gündeme getirmektedir⁶⁰. Sermayenin önünde engel olarak görülen ülke sınırları ve devletlerin kural koyma güçleri ise bu gücün azaltılmasıyla ifade edilen kuralsızlaştırma uygulamalarıyla aşılmaya çalışılmaktadır. Bu anlamda kuralsızlaştırma, sermayenin toplumsal ilişkilerin bütününe nüfuz etmesine, egemenliğini kurmasına, kamusal hizmet alanlarını serbest piyasa mekanizmasına açmasına, eğitim, sağlık gibi sosyal hizmetlere ayrılan harcamaların azaltılmasına ve çalışma ilişkilerinde esnekliğe giderek istihdamı düşürmeye, gelir politikasını yeniden düzenlemeye yönelmektedir⁶¹. İzleyen bölümlerde ayrıntısına değinilecek olan bu uygulamalar, ‘küçük devlet’, ‘etkin-etkili devlet’ söylemi üzerinden yürütülmektedir.

Küreselleşme süreci içinde “yönetişim” modelinin öngördüğü etkin devlet, iç ve dış güvenliğe dönük kamusal mal ve hizmet üretimini üzerine alan ve piyasayı kendi işleyiş mekanizmasına bırakan bir modeldir⁶². Dolayısıyla, ekonomik ve sosyal süreçlere müdahalesi piyasanın işleyişini bozacağı gerekçesiyle kabul edilmemektedir. Kısaca belirtmek gerekir ki, küreselleşmenin temel söylemi, ulus-devletin uluslararası piyasa ile bütünleşme zorunluluğu ve bunun nasıl olacağına yöntemlerini içermesi ile ilgilidir. Ulus-devletin uluslararası piyasa ile bütünleşmesi aşamasında, toplumsal yapının sürece uyumu açısından ilgili ekonomik yapıya dayalı olarak dönüştürülmesi de küreselleşmenin kültürel boyutları ve nedenleri kapsamında değerlendirilmelidir.

⁶⁰ Farazmand, (2001), a.g.e., 2001, s. 456.

⁶¹ Selime Güzelsarı, (2003a), “Küresel Kapitalizmin Anayasası: GATS”, *Praksis*, Kış Sayı 9, Ankara, s. 139.

⁶² Erjem, a.g.e., s.4.

I.2.4. Kültürel Nedenler ve Boyutlar

Yeni-liberal politikaların uygulamaya konulmasıyla, yeni dünya düzeni ve küreselleşme gibi kavramlarla anılan bir sürecin yerleşmeye başladığı ve buna ilişkin kültür, ahlak ve estetik değerlerin de eş zamanlı olarak oluştuğu izlenmektedir⁶³. Sürecin kültürel boyutu, “postmodernizm” olarak ifade edilmekte ve felsefe, siyaset, ahlak ve yönetimde kültürel yapılanmanın kendisi için uygun koşulları yarattığı gözlenmektedir. Başka bir anlatımla küreselleşme süreci, postmodern anlayışla birebir örtüşmekte olup⁶⁴, postmodernist bir sosyo-kültürel yapıyı öngörmektedir. Böylesi bir sosyo-kültürel yapı ise belirleyici bir toplum kuramının olanaksızlığı üzerinde temellenmektedir.

Postmodernistler, modern döneme ait olan her şeyin son bulduğunu ileri sürerek, büyük anlatıların ve ideolojilerin son bulduğunu dile getirip, insan ve topluma yönelik her türlü düzenleme önerisini, bireyin özgürlüğünü kısıtladığı gerekçesiyle reddetmektedirler. Postmodernistlere göre, insan ve toplum belirlenemez olgular olup, genel olarak topluma parçalanmışlık, kaos ve süreksizlik hakimdir.⁶⁵ Küreselleşmenin kültürel boyutunu ifade eden postmodernizmin geleceğe ilişkin bu belirsizlik vurgusu⁶⁶, ulusal, dinsel, cinsel bütün kültürel ayrılıkların etkinleştirilmesi gerektiği üzerinde biçimlenmektedir. Bu da postmodernizmin, aydınlanma, ilerleme, bilim, akıl gibi kavramlarla ifade edilen ve ilerlemeye dönük dünya tasarımının karşısına, durağan, bitmiş, yeni bir dünya tasarımı ortaya konulduğu anlamına gelmektedir⁶⁷. Bu bağlamda postmodern anlayış, insan yaşamının şimdiki anına vurgu yapmakta, insanı bu anının

⁶³ Aydın Çubukçu, (1998), “Küreselleşme’nin Kültürel Boyutu,” *Küreselleşmenin Ekonomik Teknolojik Sosyal Siyasal Kültürel Boyutu*, TMMOB Yayını, Ankara., s.93.

⁶⁴ Burnham, a.g.e., s.16.

⁶⁵ Şaylan, (1994), a.g.e. s.192.

⁶⁶ Bauman, a.g.e., s.69.

⁶⁷ Cem Eroğul, (1999), “Ulus Devlet ve Küreselleşme”, *Emperyalizmin Yeni Masalı*, Yayın Hazırlayan Işık Kansu, Güldiken Yayınları, Ankara, s. 51.

dışında kalan diğer dönemlerinden soyutlamakta ve bu soyutlama araçlarının etkisiyle ortaya çıkan dönüşümü ifade etmektedir⁶⁸.

Söz konusu bu soyutlamanın araçları ise kapitalizmin gelişmesiyle beraber tüketilecek mal ve hizmet olanaklarının artmış olması ve satış, pazarlama, reklam ve kolay kredi yoluyla gereksinmelerin anında karşılanabilmesi sonucu toplumun tüketmeye ilişkin güdülenmesi ile ortaya çıkmaktadır. Bu gelişmeler, üretim değerlerine bağlı sınıf farklılıklarını, tüketim anlamında yok etmekte ve tümüyle 'hazcı' bir değer yaratarak, gerçek değerlerinin göz ardı edilmesine neden olmaktadır. Mikro düzeyde yeni yapılanmaların ortaya çıkması da tüketim toplumunun taleplerini daha kolay karşılamak adına gerçekleşen dönüşümü ifade etmektedir. Bu anlamda küreselleşme, evrensel bir kültür, en azından evrensel bir tüketim ve eğlence değerleri sunmaktadır⁶⁹. Küreselleşme, tüketim kültürünü ön plana çıkardığı için kültüre ilişkin değerlendirmeler, homojen bir ticaret kültürü yaratarak tüketimin işlevini ortaya koyacak biçimde şekillenmektedir. Şöyle ki, ister New York sokaklarında olsun, ister Pekin, ya da İstanbul'da, parıltılı alışveriş merkezleri, fast-food lokantaların varlığı, içilen sigaranın, giysilerin aynı markadan olması, aynı bilgisayar oyunlarının oynanıp, aynı Hollywood filmlerinin izlenmesi, aynı pop müzik yıldızlarının dinlenmesi tüketime ilişkin yaratılan homojen kültürün varlığını vurgulamaktadır⁷⁰.

Küreselleşmenin bir diğer kültürel boyutu, postmodernizmin bütüncül bir bakış açısı yerine toplumdaki tekil öznelerin, örneğin kadınların, azınlıkların, eşcinsellerin çeşitli

⁶⁸ Ahmet Cevizli, (1999), *Felsefe Sözlüğü*, Paradigma Yayınları, Ankara, s.761.

⁶⁹ Şaylan, (1994), a.g.e., s.101.

⁷⁰ Ellwood, a.g.e., s.50.

toplumsal kümelerin bakış açısını öne çıkarmasıdır⁷¹. Kültürel çoğulculuğa dayalı yapılan çözümlerden izlendiği kadarıyla, modernliğin kültürel evrensellik hedefi reddedilmekte, kültürel çoğulculuk, yeni özneler, yeni etnik kökenler, yeni bölgeler, yeni cemaatleri tanımaktadır⁷².

Bireyin bağlı olduğunu hissettiği ne kadar geçmişten kalma kolektif kimlik varsa bütün bunlardan, yani kimliklerin temsil ettiği gruplardan kopması gerekmektedir. Bundan da, bireyin kamu alanına karşı duyarsızlığı ve ilgisizliğinin artması amaçlanmaktadır. Bireyselleşme ya da bireyin yalnızlaşması ve eş zamanlı süreçte kökten dinci hareketler, mikro-milletçilik gibi olguların öne çıkması bireyin bir şekilde kendisini koruyacağı alanlar olarak konumlanmasını ortaya çıkarmaktadır. Bu da kendisini yeni sağ anlayışın muhafazakâr kurumlarında, iş bulma gibi pratik kaygıları da dâhil ederek, çözüm aranmasını gündeme getirmektedir.

Böylece postmodernizm, eğilimler arasındaki ayrımları ilgisiz hale getiren bir “kültür hareketi” olarak şekillenmektedir. Çünkü ister muhafazakâr, ister isyankâr, ister devrimci, isterse ilerici olsun bu eğilimlerin hepsi postmodern hareketin bir parçası olabilmektedir. Bu da, bireyin sınıf kültüründen soyutlanması biçiminde kendini ortaya koymakta ve kendisine, yaşadığı topluma ve dünyaya karşı bir ilgisizliğin ortaya çıkmasına neden olmaktadır⁷³. Bundan amaç ise örgütlü karşı çıkışların başarılı olabilmesi için gereken bilimsel anlayışa dayalı bilinçliliğin özellikle yok edilmeye çalışılmasıdır. Böyle

⁷¹ Turgay Ergun, (1997), ”Postmodernizm ve Kamu Yönetimi”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 30, Sayı 4, TODAİE Yayını, Ankara, s.4

⁷² Stuart Hall, David Hell, *Yeni Zamanlar*, Der: Start Hall ve Martin Jacques, Çev: Abdullah Yılmaz, Aytıntı Yayını, İstanbul, 1995, s.174-178.

⁷³ Heller A, -Feher, F., (1993), *Postmodern Politik Durum*, Türkçesi: Şükrü Argın-Osman Akınhay, Öteki Yayınevi, s.202.

bir bilinçlilik durumunun önüne örneğin dinin yayılmasının konulması sermayenin işini kolaylaştırmaktadır⁷⁴.

I.3. Küreselleşme Sürecine İlişkin Farklı Yaklaşımlar

Küreselleşmeye ilişkin farklı yaklaşımlar, küreselleşmenin neden olduğu ekonomik, siyasal, teknolojik, kültürel etkiler bağlamında değerlendirilebilir. Bu bağlamda küreselleşmeyi olumlayanların, olumsuzlayanların ve kavrama ilişkin belirsizlik içinde olanların görüşleri, ekonomik, teknolojik, siyasal ve kültürel boyutlar dikkate alınarak değerlendirilmeye çalışılacaktır.

I.3.1. Küreselleşme Savunucuları

Ekonomik boyutlar bakımından küreselleşmenin yararları konusunda bir fikir birliğinde olan küreselleşme savunucuları, piyasa mekanizması ağırlıklı bir ekonomik yapı çerçevesinde, sürdürülebilir ekonomik kalkınmanın gerçekleşebileceğini öngörmektedirler. Bu öngörüye dayanarak, piyasanın kendi işleyiş mekanizması içinde yaşam standartlarının yükselbileceği, gelir dağılımının daha adil olabileceği, yolsuzlukların azalabileceği bir ekonomik modelin küreselleşme ile gerçekleşebileceği kabul edilmektedir. Dolayısıyla piyasa ekonomisini öngören bir liberal ekonomik yapının, dünya sistemi haline gelmesinin kaçınılmazlığı öngörülmektedir⁷⁵. Çünkü dünya bütünleşmiş tek piyasaya doğru gitmekte, ulusal ekonomilerin yerini, uluslararası üretim ağlarından oluşan küresel ekonomiler almaktadır. Savunuculara göre, piyasa her zaman devletten daha güçlü ve daha rasyonel çalışmaktadır⁷⁶. Dolayısıyla, aşırı küreselleşmeciler ve radikaller olarak adlandırılan

⁷⁴ Cem Eroğul, a.g.e., s.51.

⁷⁵Koray, (2001), a.g.e., s.47, Veysel Bozkurt, “Küreselleşme Kavram, Gelişim ve Yaklaşımlar”, www.isguc.org. 23.05.2005.

⁷⁶ Giddens, (2000), a.g.e., s.16.

küreselleşme savunucuları, piyasanın ekonomik büyümeyi, ekonomik büyümenin de toplumsal gelişmeyi getireceğini savunmaktadırlar.

Küreselleşme savunucuları, teknolojik boyutlar bakımından iletişim alanında yaşanan hızlı ve çeşitli gelişmelerin farklı kültürleri birbirine ulaştırmayı kolaylaştırdığını ve kültürel farklılıklara vurgu yaparak buna rağmen bir arada yaşanabilir olduğu kabulünü bir dünya görüşü olarak sunmaktadır⁷⁷. 1980'lerden sonra enformasyon teknolojilerindeki yaygınlık, dünyada mesafe kavramının eski anlamını ortadan kaldırmıştır. Bu da, küreselleşme kapsamında belirleyici etkisini finansal piyasalarda göstermekte ve bugün bu etki, daha geniş alanlara yayılarak serbest piyasa mekanizmasının, teknolojik ilerleme ve bilginin daha hızlı yayılmasıyla güçlendiğini ortaya koymaktadır.

Ayrıca, internet ve mobil telefon sistemleri gibi diğer iletişim araçları yoluyla küresel boyutta düşünce alışverişi ile insanlar arasında iletişimin hızlanmasını kolaylaştırdığı belirtilmektedir. Bunun yanı sıra, dünya genelinde daha önce girilemeyen yerlerdeki insanların yaşamında ve bilgi tabanında devrim sayılabilecek değişikliklerin gerçekleştiği bunun da küresel ulaşılabilirlik biçiminde insanoğlunun ilerlemesi yönünde 'dev' bir olumlu adım olduğu vurgulanmaktadır⁷⁸. Küreselleşme savunucularının teknolojik bakımdan ileri sürdükleri bir diğer durum, teknolojik ilerlemelerin insanların, hükümetlerin ve sivil toplum kuruluşlarının arasındaki eşgüdümü kolaylaştırmış olduğudur. Bu da küresel erişilebilirliği yaygınlaştırma konusundaki bir gelişme olarak ifade edilmektedir⁷⁹.

⁷⁷ Aktel, a.g.e., s. 14.

⁷⁸ Farazmand, (2001), a.g.e., s. 448.

⁷⁹ Ali Farazmand, (1999), "Küreselleşme ve Kamu Yönetimi", Çev. Sevilay Kaygalak, *Mülkiye Dergisi*, Ankara, s.257.

Küreselleşme savunucuları, siyasal bakımdan ulus-devletin endüstriyel dönemin bir sonucu olduğunu vurgulayıp, küreselleşme süreci ile beraber önemini yitirdiğini öne sürmektedirler. Başka bir anlatımla, küresel ekonominin yükselişi, yeni dünya düzeni olarak yorumlanmakta ve küresel yönetim kurumlarının doğuşu, ulus devletin sonu olarak değerlendirilmektedir. Ayrıca ulus-devletin egemenlik gücünün, kurallar koyması ve egemenlik alanında bu kuralları uygulamasının tek bir dünya piyasasının oluşumunu engellediği ileri sürülmektedir. Küreselleşme ile demokratikleşmenin önündeki engellerin kaldırılması, dünyanın zengin ve yoksul ülkelerinin bütünleşmiş bir piyasada bir araya gelerek adil, eşitlikçi ve insancıl bir dünya düzeniyle bütünleşmesinin gerekliliği vurgulanmakta ve geliştirmekte olan ülkelerin küreselleşmeye karşı olmamaları ileri sürülmektedir⁸⁰.

Küreselleşmenin siyasal etkileri içerisinde ileri sürülen tezlerin başında, içinde bulunduğumuz sürecin dünya genelinde küreselleşme süreci olarak yaşandığı, bu sürecin ‘demokrasi’nin evrenselleşmesi ile iç içe geçtiği, ‘insan hakları’nın korunmasının küreselleşmenin temel hedeflerinden biri olduğunun savunulması gelmektedir⁸¹. Küreselleşme savunucularının öne sürdüğü kültürel boyut incelendiğinde, bunun evrenselleşme olarak değerlendirildiği yorumlanmaktadır. Buna göre, tarihte ilk kez gerçekten küresel bir uygarlık kurulmuştur. Dolayısıyla küreselleşme, kültürel değerlerin ve bu değerler etrafında oluşan birikimin ulusal sınırlar dışına taşarak dünya geneline yayılması anlamına gelmektedir. Yani küreselleşme, farklı toplumsal kültürlerin ve inançların daha yakından tanınması, ülkeler arasındaki her türlü ilişkinin yaygınlaşması,

⁸⁰ DPT, (2000), VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı, *Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ÖİK Raporu*, DPT Yayını, Ankara, s. 30

⁸¹ Özdek, a.g.e., s.25.

ideolojik ayrımlara dayalı kutupların ortadan kalkması sonuçlarını doğuran kaçınılmaz bir süreç olarak ifade edilmektedir⁸².

I.3.2. Küreselleşme Karşıtları

Kuşkucular olarak da ifade edilen küreselleşme karşıtları, ekonomik boyutlar bakımından küreselleşmeyi, sermayenin uluslararası dolaşımındaki sınırların ortadan kalkmasına dayalı bir süreç olarak tanımlamaktadırlar. Bu bakış açısı, bugünkü küreselleşmeyi, kapitalizmin yeni bir aşaması olarak yorumlamakta, yaşanan sürecin kapitalizmin ve serbest piyasanın yayılması olarak değerlendirilmesi gerektiğini ifade etmektedir⁸³. Bunun yanı sıra, bu sürecin sermayenin uluslararası dolaşım hızındaki artışının, gelişmekte olan ülke ekonomileri üzerindeki olumsuz etkilerinin küreselleşme savunucuları tarafından göz ardı edilmesi, dikkat çekilmesi gereken bir konudur. Çünkü sermayenin kârlı bulmadığı alanlardan, kârlı bulduğu alanlara yönelmesi, ülkeler arasında eşitsiz gelişmeye neden olmaktadır⁸⁴. Küreselleşmeye karşı durmanın odağında ise küreselleşmenin öncesinde ‘emperyalizm’ olarak adlandırılan olgunun yeni bir biçimi olduğu anlayışı bulunmaktadır⁸⁵.

Küreselleşme sürecinin uygulamaları izlendiğinde de görülmektedir ki, küreselleşme süreci ile iddia edilen bütünleşmiş bir piyasa uygulaması, sadece sermaye için öngörülmektedir. Başka bir anlatımla uluslararası sermayenin, ulusal devletin yetkisini aşarak bütünleşmiş dünya piyasasında, piyasa mekanizmasının işlerliği için gerekli olan serbestliğe ulaşması amaçlanmaktadır⁸⁶.

⁸² Erbay, a.g.e., s.300.

⁸³ Koray, (2001), a.g.e., s.47.

⁸⁴ Mahmut Mutman,(1996), “Küreselleşme”, *İktisat Dergisi*, Sayı.362, İstanbul, s.33.

⁸⁵ Jameson, a.g.e., s. 40., Özdek, a.g.e., s.25.

⁸⁶ DPT, (2000), a.g.e., s.30.

Bunun yanı sıra küreselleşme karşıtlarına göre, bugünün büyük ölçüde uluslararasılaşması yeni bir süreç olmayıp, kapitalist gelişme süreci içerisinde sürekli yaşanmaktadır. Buna göre, bugünkü küreselleşme ya da uluslararasılaşma süreci, daha önceki küreselleşme evrelerinden farklı biçimde yeni-liberal yaklaşımın savunduğu serbest piyasa ve/veya rekabetçi piyasa mekanizmasının tersi olarak tekelleşme düzeyinin yükselmesine yol açmaktadır. Dolayısıyla, böyle bir gelişme az sayıda çokuluslu şirketin varlığı ile sürdürülmektedir. Bu gelişmeler, küreselleşme karşıtlarına göre dünya ekonomisinin gerçekte küresel bir ekonomi olmaktan uzak olduğunu ortaya koymaktadır. Bunu destekleyen diğer bir yön ise, finansal hareketlerin daha çok Kuzey Amerika, Avrupa ve Japonya üçgeninde yoğunlaşmış bulunmasıdır⁸⁷.

Küreselleşmenin teknolojik boyutu bakımından, bu alandaki ilerlemelerin yol açtığı etkilerin küreselleşme karşıtları tarafından eleştirilen yanlarından biri, bilgi çağında bilginin tam bir serbestiyle dünyanın her ülkesine aynı ölçüde akmasının olanaklı olmamasıyla ilgilidir. Bilginin bu sınırlı serbestliği, Ar-Ge (Araştırma ve Geliştirme) çalışmalarına gereken önemi veremeyen, bilgi ve teknoloji üretme konusunda yetersiz kapasite de bulunan toplumların, bunları gerçekleştirebilen gelişmiş ülkelere bağlı olmalarını devam ettirecektir⁸⁸. Başka bir ifadeyle teknolojik ilerlemenin yönü ve içeriği, konusunda karar verme gücünü elinde bulunduran ülkeler, teknolojik gelişmelere, yatırımlarla ilgili kararlara ve Ar-Ge çalışmalarına kadar uzanan birçok konuda yönlendirici konumdadırlar. Bu da, teknolojik ilerlemenin yansız ve tarafsız olmadığı anlamına gelmektedir⁸⁹.

⁸⁷ Hirst ve Thompson, a.g.e., s.27-28., Farazmand, (2001), a.g.e., s.439.

⁸⁸ Hirst ve Thompson, a.g.e., s. 28.

⁸⁹ Koray, (2001), a.g.e., s.33.

Bunu destekleyecek bir diğerkonu, teknolojik ilerlemelerin şu ana kadar Amerika ve Batı Avrupa ulusları gibi en güçlü sanayileşmiş ülke uluslarına yarar sağlamış olmasıdır. Buna karşın çoğu azgelişmiş ulusların, ilerleyen teknoloji hızına yetişememeleri sonucu, mevcut güçleri azalmakta, en son teknolojik yenilikler de aradaki açığın iyice artmasına neden olmaktadır. Bir diğerkonuyu dikkat çekilmesi gereken konu ise teknolojik ilerlemenin ve iletişim teknolojisindeki hızlı gelişmelerin, toplumlarda dil ve etnik yapıya dayalı kurulan oluşumları destekleyebileceği ya da marjinal grupların belli çevrelerde egemen olabirliğinin yeni bölünmeleri ortaya çıkarmasına olanak sağlayacağı konusudur⁹⁰.

Ayrıca, teknolojik ilerlemeler, ülkeler arasında fiziksel ve ekonomik egemenliklerin aşınmasını kolaylaştırmaktadır. Bunun yanı sıra küreselleşme karşıtları, savunucularının teknolojik ilerlemenin ekonomilerde köklü değişiklikler yaratmasıyla, ulus devletlerin ve ulusal ekonomilerin gereksiz olduğu ve yeni bir küresel ekonomi yarattığı iddiasına karşı çıkmaktadırlar. Çünkü bilgisayar kullanımındaki artış, internet kullanımının yaygınlığı, firmaların envanterlerini daha iyi kontrol edebilmeleri v.b ilerlemelerin, iktidarın ulus-devletin ötesine kaydığı anlamına gelmeyeceğini belirtmektedirler*.

Siyasal boyutlar bakımından küreselleşme karşıtları, küreselleşmeye karşı durulmasının nedenlerini, onun insan hayatı, insani değerler, topluluklar, ulus-devletler ve gelişmekte olan ülkeler üzerindeki olumsuz etkilerinin varlığına dayandırmaktadırlar. Erkızan'a göre küreselleşme süreci, savunucularının iddia ettiği gibi, dünya üzerinde yaşayan her ulusun, her toplumun ve her insanın uzlaştığı bir durumu ifade etmemekte,

⁹⁰ Rukiye Akkaya, (2004), *Küreselleşme Olgusu Karşısında Ulus Sorunu*, Legal Yayını, İstanbul, s. 123.

*Teknolojik gelişmenin en yoğun olduğu ülkeler olan Amerika ve Japonya'da üretkenlik artışı karşılaştırmasında teknolojik gelişme öncesine göre anlamlı bir artış olmadığı belirtilmektedir. Bu konuyla ilgili oranlar için Bakınız: Petras, a.g.e., s. 24-26.

bunun yerine düşünsel, kültürel ve ekonomik bir proje olarak tasarlayıp uygulamaya koyanlarla, yani Batı ile ilgili bir süreci ifade etmektedir⁹¹. Çünkü, küreselleşmenin yürütücüsü olan ülkelerin, uluslararası kuruluşların politikaları üzerinde belirleyici ve yönlendirici etkileri bulunmaktadır. Dolayısıyla, uluslararası kuruluşlar bu ülkelerin etkinlik alanını az gelişmiş ülkeler aleyhine genişlettiğinden, küreselleşme savunucularının demokrasi ve refahın artacağına ilişkin iddiaları geçersiz kalmaktadır⁹². Özdek'in de ifade ettiği gibi, küreselleşme sürecinde küresel demokrasi, küresel değerler, insan hakları ve dünya sivil toplumunun gerçekleşeceğine ilişkin iddialar, gerçekleri yansıtmaktan çok, dünya genelinde kapitalizmin yeniden yapılanma sürecinin meşruiyetini amaçlamaktadır⁹³.

Başka bir ifadeyle, küreselleşmenin insan hakları, demokrasinin evrenselleşmesine ilişkin tezleri dünya genelinde kapitalizmin yeniden yapılanma sürecinin meşruiyetini sağlama araçlarıdır. Wood'unda belirttiği gibi küreselleşme, ulus devletin zayıflaması, egemenliğin devletten uluslararası kuruluşların egemenliğine aktarılması anlamına geliyorsa bu, henüz gerçekleşmemiştir ve gerçekleşmesi de olası görünmemektedir. Çünkü sermayenin ulusal ilkeler temelinde örgütlenmeyi bırakacağı zor bir olasılıktır. Küreselleşme gerçekte ulus devletler ve ulusal ekonomiler olgusudur⁹⁴.

Küreselleşme sürecinde ulus ekonomileri, küresel bir anlayışla yeniden örgütlenmeye zorlanırken, ulus devletlerin ve hükümetlerin gücü, işlevleri, yetenekleri yeniden tanımlanmaktadır. Yeni dünya düzeni olarak tanımlanan bu süreçte, ulusal

⁹¹ Hatice Nur Erkızan, (2004), "Küreselleşmenin Tarihsel ve Düşünsel Temelleri Üzerine", *Doğu-Batı Dergisi*, Dünya Neyi Tartışıyor? I Küreselleşme, Sayı.18, s.58.

⁹² Petras, a.g.e., s. 26.

⁹³ Özdek, a.g.e., s. 25.

⁹⁴ Ellen Meiksins Wood, "Ulus-Devlet Dünyasında Küresel Kapitalizm", Çeviri:Cosmopolitik, www.cosmopolitik.com/cosmo/yazi. (20.05.2005).

sınırlarla bağımlı olmayan uluslararası finans kurumları, çokuluslu şirketler, uluslararası nitelikteki sivil toplum kuruluşları küreselleşmenin kurumsal işleyiş mekanizmasını oluşturmaktadır. Ancak, küreselleşme sürecinde üretilen uluslararası kurumsal mekanizmalara rağmen, ulus devletinin önemi azalmamakta; bunun tersi olarak, ulusal ekonomi politikalarıyla sosyo-ekonomik yapının sürece uyumunu sağlamak için ulus devletinin işlevleri artmaktadır⁹⁵.

Bu bağlamda, küreselleşme karşıtları, ulus devletinin işlevlerinin farklılaştığını vurgularken, ekonomik yapı ile siyasal yapının bir bütün olarak ve birbirini etkileyecek biçimde, süreç içinde değişimini ifade etmektedirler. Dolayısıyla küreselleşme savunucularının, ekonomi ve siyasetin birbirinden tümüyle ayrı tutulması gerektiği biçimindeki yaklaşımları, küreselleşme karşıtlarınca kabul edilmemektedir. Çünkü, küreselleşme savunucularının, piyasaların güçlenip, serbest rekabetle meşrulaştırılmasına, ulusal kontrolün dışına çıkarılmasına, devletlerin ekonomik sonuçları kontrol ya da değiştirme güçlerinin sınırlandırılması gerektiği görüşüne karşı çıkmaktadırlar⁹⁶.

Küreselleşmenin temel sonuçlarından birinin, kökten reformcu ulusal politikaların oluşmasını engellemekte olması da, küreselleşmeye siyasal boyutta karşı çıkılması gerektiğini vurgulamaktadır⁹⁷. Başka bir ifadeyle, uluslararası piyasaların değerleri ve yaptırımları karşısında, uluslara ulusal politikaların oluşturulamayacağı kabul ettirilmeye çalışılmaktadır. Devletin geleceği üzerine düşünceleri ise devletin küreselleşmenin etkisiyle sadece güç olarak azalmayacağı, yerel ve uluslararası alanda daha da güçlü olacağı üzerinde yoğunlaşmaktadır⁹⁸.

⁹⁵ Aktel, a.g.e., s.19.

⁹⁶ Hirst ve Thompson, a.g.e., s.223.

⁹⁷ a.k., s.27.

⁹⁸ Farazmand, (2001), a.g.e., s.441.

Kültürel boyutlar bakımından ise küreselleşme karşıtları küreselleşmeyi, en güçlü ülkeler yararına ilerleyen bir süreç olarak görmektedir. Küreselleşmenin bir uygarlık olduğu savunusuna karşın, etnik, dini, milliyetçi akımların doğmasına yol açtığını dile getirmektedirler. Başka bir anlatımla, insanlık kültürel bir bütünleşmeye doğru değil, yeni bir bölünmeye doğru gitmektedir. Küreselleşme, yeryüzündeki insanların ve kültürlerin birbirine yakınlaşmasından çok, egemen bir kültürün kendini kabul ettirmesi biçiminde kültürel bir egemenlik yaratmaktadır⁹⁹.

Bauman'ın da ifade ettiği gibi, küreselleşme birleştirdiği kadar bölmektedir de¹⁰⁰. Kapitalizmin küreselleşmesi ve ortaya çıkan eşitsiz gelişmeler küreselleşmeyle ilgilidir. Dolayısıyla küreselleşme, kendi çelişğini de içinde barındırmaktadır. Küreselleşmenin devletin, piyasanın işleyiş mekanizmasına müdahalesinin önlenmesi gerektiği yönündeki içeriği, toplumsal boyutta gelir farklılıklarını derinleştirmekte ve sosyal bölünmelerin artmasına neden olmaktadır. Ayrıca küreselleşmenin kültür söylemi, postmodern anlayışın bireyselleşmeyi yükselttiğini ve bunları toplumsal değerlere ikame ettiğini dile getirmektedir¹⁰¹.

Küreselleşme karşıtlarından olan Ellwood ise, postmodern kültür kuramıyla artan tüketim olgusuna ve bunun yol açtığı sorunlara dikkat çekmektedir. Buna göre, postmodern eğilimin, toplumsal ilişkileri kökten bir şekilde değiştirdiği, milyonlarca insanı yoksullaştırdığı, yüzlerce yıllık kültürleri kendi kimliklerinden soyutladığı, çevre sağlığını kötü etkilediği, bunun da ekonomik verimlilik adına yapıldığı dile getirilmektedir¹⁰².

⁹⁹ Koray, (2001), a.g.e., s.35, Haldun Gülalp, (2001), "Ulus Devlet, Küresel Demokrasi" *Küreselleşme ve Ulus Devlet*, Yıldız Teknik Üniversitesi SAM Yayınları, İstanbul, s. 84 .

¹⁰⁰ Bauman, a.g.e., s.8.

¹⁰¹ Farazmand, (2001), a.g.e., s. 440.

¹⁰² Ellwood, a.g.e., s.98.

Sonuçta, küreselleşme savunucularının iddia ettiği gibi küresel bir uygarlık değil, yeni anlayışlar etrafında başlayan bölünmelere doğru gidildiği gözlenmektedir. Bu da bütünleşmeyi değil, farklı kültürler, değerler ve bölgeler arasında çatışmaların olduğu bir süreci ifade etmektedir. Bunun yanı sıra, ailelerin dağılması, yerli toplumların yıkılışı, bitki ve hayvan varlığının yok olma tehlikesi, nehirlerin kirlenmesi, yabancılaşma, madde bağımlılığının artması, yükselen işsizlik, gelir dağılımı bozukluğu gibi olgular küreselleşmeye karşı durulmasını gerektiren diğer kültürel etkiler olarak sıralanabilir¹⁰³. Çünkü küresel popüler kültürün her yere ulaşılabilir olması ve bunun kontrol edilememesi, bugün endişe duyulan konulardan biri olarak ortaya çıkmaktadır¹⁰⁴.

I.3.3. Dönüşümcüler

Küreselleşmeyi, modern toplumları ve dünya düzenini yeniden şekillendiren, hızlı sosyal ve ekonomik değişmelerin ardındaki temel siyasal güç olarak gören dönüşümcüler, küreselleşmeye ilişkin değerlendirmelerinde kesin yargılara varmaktan kaçınma eğilimindedirler. Bu bağlamda dönüşümcüler, küreselleşme sürecinde uluslararası ve ulus-içi konular arasında bir ayrımın kalmadığını vurgulamaktadırlar¹⁰⁵. Dolayısıyla bu görüşe göre küreselleşme, çok boyutlu bir dönüşüm sürecini ifade etmektedir. Bu dönüşüm süreci de henüz sonlanmamıştır. Bu nedenle, halen yaşanmakta olan bu karmaşık sürecin nasıl ve ne yönde sonuçlanacağını şimdiden belirlemek zordur¹⁰⁶.

Dönüşümcüler, küreselleşmenin hem yeni, hem de devrimci özellikleri bulunduğunu söyleyip, küreselleşme savunucularıyla, karşıtlarını kavrama sadece

¹⁰³ Güler, (2003c), a.g.e., s.109., Bozkurt, a.g.e.

¹⁰⁴ Akkaya, a.g.e., s. 123.

¹⁰⁵ Giddens, (1999), *Modernliğin Sonuçları*, Ayrıntı Yayınları, s.56, Bozkurt, a.g.e.

¹⁰⁶ Aktel, a.g.e., s.15.

ekonomik açıdan yaklaştıkları için eleştirmektedirler¹⁰⁷. Dolayısıyla, küreselleşme savunucularının “egemen ulus devletin sonu geldi” tezini ve küreselleşme karşıtlarının “hiçbir şey değişmedi” tezini reddetmektedirler¹⁰⁸. Bu bağlamda, siyasal boyut bakımından küreselleşmenin abartıldığını, ülkelerin yönetişimin gereği olan hayati işlevleri yerine getirdiğini, bu yeni gerçeğin kaçınılmaz olduğunu ve korkulmaması gerektiğini ifade etmektedirler¹⁰⁹. Böylesi bir görüş ise dönüşümcüler olarak adlandırılan sosyal bilimcilerin küreselleşmenin olumsuz eğilimlerini küçümsedikleri sonucunu ortaya koymaktadır. Bu anlamda dönüşümcülerin küreselleşme savunucularına yakın durdukları söylenebilir.

Üç Yaklaşım Göre Küreselleşmenin Kavramsallaştırılması

| | Kür. Savunucuları | Kür. Karşıtları | Dönüşümcüler |
|--|--------------------------|--|--|
| Yeni Olan | Küresel bir çağ | Ticaret blokları | Daha zayıf jeo-yönetişim |
| Temel özellikler | Küresel kapitalizm | Küresel yönetim | Küresel sivil toplum |
| Ulusal hükümetlerin gücü | Geriliyor ve aşınıyor | Güçleniyor ve çoğalıyor | Yeniden yapılıyor |
| Küreselleşmenin yönlendirici gücü | Kapitalizm ve teknoloji | Devlet ve piyasalar | Modernitenin birleştirici gücü |
| Hakim motif | McDonalds, Madonna, | Ulusal çıkar | Siyasal topluluğun dönüşümü |
| Tarihsel yörünge | Küresel uygarlık | Bölgesel Bloklar | Uygarlıklar çatışması |
| Özet | Ulus devletin sonu | Uluslararasılaşma devletin kabulü ve desteğine bağlı | Devletlerin gücü ve dünya siyasetinin dönüşümü |

Kaynak: Held, D., McGrew, A., Goldblatt D., ve Perraton, J. (1999), *Global Transformations: Politics, Economics and Cultures*, Polity Press. Chamridge. Akt: Bozkurt, a.g.e.

Küreselleşme sürecine ilişkin farklı yaklaşımları ifade eden bu üç görüş arasındaki temel farklılık kaynağı, küreselleşme sürecine nereden baktıklarıyla, yani temsil ettikleri dünya görüşü ile ilgilidir.

¹⁰⁷ Giddens, (2000), a.g.e., s. 22-23.

¹⁰⁸ Bozkurt, a.g.e.

¹⁰⁹ Farazmand, (2001), a.g.e., s. 441.

Bütün bunların sonucunda, küreselleşme sürecinin kavramsal ve kuramsal çerçevesine ilişkin yapılan açıklamalar göstermektedir ki; küreselleşme yeni bir süreç olmayıp eskiden uluslararasılaşma denilen kavramın yeni bir adıdır. Kavramın bugünkü kullanım farklılığı ise Doğu Bloku'nun yıkılmasına, teknolojik ilerlemenin yol açtığı bilgisayar teknolojisindeki ilerlemelere, ticari engellerin ortadan kaldırılmasına, çokuluslu şirketlerin etkinliğinin ve güçlerinin artmasına ve serbest piyasa üstünlüğünün kabulüne dayanmaktadır. Çünkü gerçek anlamda küresel bir ekonomide ulusal ekonomilerin rolü bulunmazken, bugün adına küreselleşme denilen süreç, gelişmiş ülkelerin siyasal ve ekonomik alandaki belirleyici güçlerince yönlendirilmektedir.

Küreselleşmenin kurumsal işleyiş mekanizması ise çokuluslu şirketler, uluslararası sivil toplum kuruluşları ve uluslararası ekonomik kuruluşlar aracılığıyla yönlendirilmektedir. Bu da, küreselleşme savunucularının iddia ettiği gibi ulus-devletin sonunun geldiğini değil, aksine bu süreçte rolünün arttığından söz edilmesini gerektirmektedir. Çünkü, küreselleşmenin işleyiş mekanizmasını yönlendiren kurumlar, ulus-devletler aracılığıyla politikalarını yürütmektedirler. Küreselleşmenin siyasal boyutu olarak öne çıkan bu konu, çalışma konusuyla olan ilişkisinin önemi nedeniyle ilerleyen bölümler için bir giriş niteliği taşımaktadır.

Küreselleşme sürecinin temel ekonomik boyutu, evrensel düzeyde serbest piyasa ekonomisine geçişteki bütün ülkelerin tek piyasa oluşturmak üzere dünya piyasasıyla bütünleşmesi ve mal ve hizmet sermaye hareketlerinin tam serbestleşmesiyle küreselleşmenin sağlanmasını kapsamaktadır. Bu anlamda küreselleşme, daha çok ekonomik temelli görünse de, ekonomik yapıya bağlı olarak sosyal-siyasal-yönetimsel yapının ekonomik yapıyla uyumlu olacak biçimde dönüştürülmesini amaçlamaktadır.

Küreselleşmenin siyasal ve kültürel boyutlarının da bunu doğruladığı izlenmektedir. Bu anlamda küreselleşme, ekonomik bakımdan serbest piyasanın üstünlüğünü, teknolojik anlamda bilgisayar teknolojisindeki ilerlemeleri, siyasal anlamda liberalizasyonu, kültürel anlamda ise postmodernizmi ifade etmektedir.

Küreselleşme ekonomik bakımdan, dünya piyasasına evrensel bir bütünleşme ve faydaların bütün dünyaya eşit yayılmasını ifade eden bir süreç şeklinde nitelendirilebilmesi de söz konusu olabileceken; gerçekte, ne faydaların dünyanın her yanına ulaştığı, ne de evrensel bir bütünleşmenin olduğu görülmektedir. Varolan, gelişmiş ülkeler ve gelişmekte olan ülkeler arasındaki eşitsizliğin gün geçtikçe derinleşmesi, uluslararası finans kuruluşlarını yöneten ulusların da bu sürece işlerlik kazandırdıklarıdır. Başka bir anlatımla savunucularının iddi ettiği gibi küreselleşme, yaşam standartlarını yükseltmemekte, daha adil gelir bir gelir dağılımına yol açmamakta, yolsuzlukları azaltılmamaktadır.

Bunun yanı sıra, bütün bu ekonomik, siyasal, kültürel dönüşüm, teknolojik ilerlemelerde görülen hızlanmanın da etkisiyle daha kolay ve olanaklı hale gelmektedir. Bu da küreselleşmenin salt teknolojik devrimlerin getirdiği çerçevede çözümlenmesinin anlamlı olmadığını göstermektedir. Teknolojik ilerleme, iletişimin hızlanması ve ucuzlaması sonucu, üretimin başka ülkelerde gerçekleştirilmesini olanaklı hale getirmektedir. Ancak, bu mal ve hizmet hareketlerinin artmasının ve ülkelerarası yatırımların artmasının zorunlu kılındığı anlamına gelmemelidir¹¹⁰ Ayrıca, teknolojik ilerlemeler, dünyanın her ülkesine aynı ölçüde akmamakta, bilgiyi üreten toplumların yönlendirdiği bir süreç olarak ilerlemektedir.

¹¹⁰ Somel, (2004), a.g.e., s. 200.

Küreselleşmenin insan hakları, demokrasinin evrenselleşmesine ilişkin tezleri ise dünya genelinde kapitalizmin yeniden yapılanma sürecinin bir meşruiyeti olarak değerlendirilmelidir. Küreselleşme, yeni teknolojileri kontrolü altına alarak, postmoderniteyle birlikte kültürel olanı, ekonomik olanın ve ekonomik olanı da kültürel olanla ilişkilendirerek bütün boyutları etkilemektedir. Örneğin, bir ürün, doğrudan kullanımının yanında, imajı için de satın alınmaktadır. Jameson, bu hareketi ekonomiden kültüre doğru olan bir hareket olarak ifade etmektedir¹¹¹.

Küreselleşme, kültürel bakımdan dünya üzerinde yaşayan insanların, toplumların uzlaştığı bir süreci değil, aksine, bölünmelerin arttığı bir süreci ifade etmektedir. Başka bir deyişle, iddia edildiği gibi bir uygarlıktan değil, etnik, dini, milliyetçi, akımları hızlandıran bir süreçten söz edilmesine olanak hazırlamaktadır. Çünkü küreselleşme, Batı yararına işleyen bir süreçtir. Küreselleşme denilen sürecin tüm dünyayı ve üzerindeki toplumlara önemli ölçüde bütünleştirdiği varsayımından ilerlersek bu düzenden memnun olmayanların sayısı olanlarıkinden fazla ise küreselleşmenin kaçınılmazlığından ya da yeni dünya düzeninin alternatifsizliğinden söz edilmesi anlamlı olmamaktadır.

¹¹¹ Jameson, a.g.e., s. 41-42.

II. BÖLÜM: KÜRESELLEŞME SÜRECİNİN KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞINDA ORTAYA ÇIKARDIĞI DÖNÜŞÜM

Küreselleşmenin, devletin ve kamu yönetimi faaliyetlerinin sonu (sınırlandırılması) anlamına gelip gelmediği, küreselleşme süreci konusunda benimsenen yaklaşımla ilişkilidir. Buna göre, küreselleşme sürecini savunan ve bu sürecin kaçınılmaz olduğunu benimseyen yaklaşım, aynı zamanda devletin ve kamu yönetimi faaliyetlerinin sınırlandırılması gereğini belirtmektedir. Ancak, küreselleşme karşıtı yaklaşıma göre küreselleşme süreci, devletin ve kamu yönetimi faaliyetlerinin önemini ortadan kaldırmamaktadır. Bu yaklaşıma göre küreselleşme süreci, devletin işlevlerini değişime uğratmakta, devletin işlevlerindeki değişime bağlı olarak da kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması gereğini vurgulamaktadır. Nitekim Farazmand'ın ifade ettiği gibi, “değişen yalnızca devletin doğası ve rolüdür”¹¹². Bu değişim, 1970’lerin sonlarından itibaren uygulamaya konulan, ihracata dayalı büyüme modeli ile belirginleşen küreselleşme sürecine ilişkin politikaların uygulanmasıyla, ulus devletin işlevlerinin değişmesi ve bu işlev değişimine bağlı olarak, refah devleti işlevinin ortadan kalkması ile ilgilidir. Ulus devletin refah devleti fonksiyonunun ortadan kalkması ise ulus devletin”, ‘yeni dünya düzeni’, ‘yeni liberalizm’, ‘özelleştirme’*, ‘kuralsızlaştırma’, ‘postmodernizm’, ve ‘yeni sağ’ gibi kavramlarla desteklenerek alanını genişletmektedir.

Söz konusu dönüşümün değerlendirilmesinde; 1979’da Thatcher’in İngiltere’de, 1981’de Reagan’ın Amerika’da iktidara gelmeleri göz önünde

¹¹² Farazmand, (1999), a.g.e., s. 259.

* Özelleştirme kavramı anlam bakımından çok geniş bir alana sahip olup, kamu iktisadi teşebbüslerinin özel kesime devredilmesi, kamu tekellerinin kaldırılması, kamu hizmetlerinin finansmanında verginin yerini harç ve fiyatın alması, çeşitli kamu hizmetlerinin özel sektöre gördürülmesinin genişlemesi, yasal düzenlemelerin ve kısıtlamaların azaltılmasını ifade etmektedir. Turgut Tan, (1998), “Kamu Hizmeti, Özelleştirme ve Bürokrasinin Azaltılması Üzerine”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 60, Ankara, s. 73-74

bulundurulmalıdır. Yeni-liberal anlayışı benimsemiş olan bu liderler, “küreselleşme” denilen sürecin hızlanmasında önemli rol üstlenmişlerdir¹¹³. Bu yıllardan sonra kapitalist ekonomilerdeki hızlı yeniden yapılanmanın niteliği ekonomik olup, ekonomik yapıdaki değişim daha sonra sosyal, siyasal, yönetsel alanları da etkilemiştir.

Bu bağlamda çalışmanın izleyen bölümlerinde küreselleşmenin öncelikle ulus-devlet ve refah devleti üzerindeki etkileri açıklanmaya çalışılacaktır. Ulus-devlete ilişkin tartışmalarda ise, küreselleşmenin ulus-devletin sonu olmadığı vurgusunun yanı sıra, söz konusu dönüşüme ilişkin olarak, ulus-devletin yukarıdan ve aşağıdan olmak üzere bir kurumsal kuşatmanın altında olduğuna ilişkin değerlendirmeler bulunmaktadır. Ulus-devletin işlevlerindeki bu değişime paralel biçimde, devletin faaliyet organı olan kamu yönetimindeki dönüşüm bu bağlamda değerlendirilmeye çalışılacaktır.

II.1. Ulus Devletin İşlevlerinin Değişimi: Refah Devletinin Krizi ve Yeni Sağ Anlayış

Küreselleşme sürecine ilişkin temel tartışma noktalarından birini, 16-17.yüzyılda Kuzey-Batı Avrupa’da ortaya çıkan ve bugün içinde bulunduğumuz modern devlet olarak nitelendirilen ulus devlet oluşturmaktadır. Ulus-devlet, uluslararası ortamda devlet niteliğine sahip olan, kendi içinde bağımsız kararlar alabilen ve bunları uygulayabilen, içinde sürekli yaşayan bir halkın bulunduğu, sınırları belli toprak parçası olarak adlandırılmaktadır¹¹⁴. Ulus-devleti belirleyen en önemli unsurlardan biri “belli bir toprak parçası” üzerinde kurulan egemenlik ilişkisidir¹¹⁵. Askeri gücün kullanımı ve vergi

¹¹³ Taner Timur, (2000), *Küreselleşme ve Demokrasi Krizi*, İmge Kitabevi, Ankara, s.14-15.

¹¹⁴ Hirst ve Thompson, a.g.e., s.206.

¹¹⁵ Jürgen Habermas, (2002), *Küreselleşme ve Milli Devletlerin Akibeti*, Çev: Medeni Beyaztaş, Bakış Yayını, İstanbul, s.65.

toplama tekeli elinde bulundurma biçiminde ortaya çıkan egemenlik ilişkisi, tarihsel süreç içerisinde değerlendirildiğinde 16. yüzyıldan beri ulus-devletin değişmeyen iki temel özelliği olarak yerini korumaktadır. Dolayısıyla ulus-devletin ortaya çıkışı, sosyo politik düzeni sürdüreceği biçimde yasa ve düzen işlevinin olması, kamu adına bireyin belli davranışlardan kaçınmasını ve bunu sağlayacak güç ve şiddet kullanma tekeli elinde bulundurması ile ilgilidir¹¹⁶.

Ulus-devlet döneminin artık sona erdiği ve ekonominin küreselleşmesi sonucu ulus-devlet egemenliğinin zayıfladığı yönündeki tartışmaların yaygınlaştığı 1990'lı yıllar ise, Doğu Blok'u olarak adlandırılan kutbun çözüldüğü, tek kutuplu dünyanın ve piyasanın devlete karşı zaferinin ilan edildiği yıllar olarak değerlendirilmektedir. Bu sürecin belirleyici özelliklerinden biri ise küreselleşme sürecinin yeni-liberal politikaların en temel söylemlerinden biri haline gelmesidir. Böyle bir ortamda ise devletin ekonomik işlevlerinden ve toplumsal sorumluluklarından soyutlanarak, yönetsel etkinliği bakımından söz konusu değişime ilişkin anlayışla "yeniden yapılandırılması" öngörülmektedir. Yeniden yapılanma kavramı, öncelikle devletin niteliklerinde, işlevlerinde ve rolünde köklü değişiklikleri ifade eder. Başka bir anlatımla, toplumun, ekonomik, toplumsal ve siyasal yönden köklü bir dönüşümü anlamına gelip, bu dönüşüm kültürel yaşamı, değerleri, tercihleri, düşünce yapılarını ve ideolojileri etkilemektedir¹¹⁷.

Yeniden yapılanmanın önemli bir nedeni, sermayenin, sermaye hareketlerini kontrol altına almaya ve yönlendirmeye çalışan herhangi bir ulusal politikanın her zaman bir adım önünde olacak kadar hızlı hareket etme eğiliminde olduğu savunusudur¹¹⁸.

¹¹⁶ Şaylan, (1994), s. 16-22.

¹¹⁷ a.k., s. 67.

¹¹⁸ Bauman, a.g.e., s. 66.

Yeniden yapılanma ile devletin yeni işlevi, küreselleşmenin gereklerini yerine getirecek biçimde serbest piyasa mekanizmasının işleyişini kolaylaştırmak şeklinde özetlenebilir. Piyasa mekanizmasının güçlendirilme hedefinin gerçekleştirilmesinde temel amaç ise, sermayenin dünya çapında dolaşımının önündeki engellerin ortadan kaldırılmasıdır. Buna karşın, emeğin ulusal konumunun korunması için, ekonomik ve siyasal düzeyde çeşitli önlemler alınmaktadır. Nitekim, sıkı göç kontrolleri, alınan önlemlerin küçük bir örneğini oluşturmaktadır. Hatta AB gibi bölgesel ekonomik birleşmelerde bile insanların dolaşımı serbest iken, işgücünün dolaşımının serbestliği sınırlıdır. Çünkü, insanlar gerçekte yaşamlarını kendi yerel bölgelerinde devam ettirmektedirler. İnsan toplulukları tümüyle, dil ve kültürleriyle tanımlanmaktadır. Bu da, onların buldukları yere bağlı kalmalarına neden olmaktadır. Yani ekonomiler küreselleşmekte ama toplumlar ulusal kalmaktadır¹¹⁹. Sonuç olarak, emek süreçleri ulus devletin uyguladığı politikalara bağlı kalmakta ve devletin yeni işlevi de sermaye lehine değişmektedir. İzleyen bölümde devletin ekonomik işlevlerindeki değişim, genel özellikleriyle belirlenmeye çalışılacaktır.

II.1.1. Ulus-Devletin Ekonomik İşlevlerinin Değişimi

1970'ler sonrasında dünya kapitalist sisteminin içine girdiği refah devletinin krizine bağlı olarak uygulamaya konulan yeni birikim modelinin temelini, yeni-liberal politikalar çerçevesinde piyasa mekanizmasının güçlendirilmesi oluşturmaktadır. Piyasa mekanizmasının güçlendirilmesi için ekonomik ve toplumsal yapıların ihracata dönük birikim modeline uyumlu olacak biçimde dönüşüm koşulları, 'Washington Konsensüsü'nde belirlenmiştir. Konsensüste önerilen ekonomik yapının temel özellikleri,

¹¹⁹ Ramish Mishra, (2003), Beyond The Nation State: Social Policy in an Age of Globalization", *Social Policy and Administration*, Vol.32. No: 5, s.485.

serbest piyasa ekonomisinin yerleştirilmesini amaçlamaktadır. Bu çerçevede yapılan öneriler, mali disiplin, kamu harcamalarının öncelikler çerçevesinde gerçekleştirilmesi, vergi reformu, finansal serbestleşme, döviz kuru düzenlemeleri, ticaretin serbestleştirilmesi, doğrudan yabancı yatırımlara izin verilmesi, özelleştirmeler, kuralsızlaştırma ve mülkiyet haklarının düzenlenmesini kapsamaktadır¹²⁰.

Washington konsensüsü içinde yer alan önlemler, piyasa ekonomisini güçlendirmek üzere, yapısal dönüşümün ve ekonomik istikrarın araçlarını da oluşturmaktadır. Piyasa mekanizmasını güçlendirmek üzere uygulanan yeni-liberal politikalara dayalı, yapısal uyum ve istikrar politikası süreçleri, fiyatların serbestleştirilmesi yoluyla iç ve dış ticaretin serbestleştirilmesini, özelleştirmeler yoluyla mülkiyet ilişkilerinin değiştirilmesini, sıkı maliye ve para politikaları yoluyla makro ekonomik istikrarın sağlanmasını, finansal serbestleşme yoluyla faizlerin piyasa mekanizması içinde belirlenmesini ve böylece faizlerin düşeceğini, uluslararası sermayenin ülkeye girişinin gerçekleşerek yatırımların artacağını öngörmektedir. Böylece, yurt içi tasarruf açığını kapatmak, devletin ekonomideki ağırlığını sınırlandırarak devletin müdahalesi sonucu özel sektörün giremediği alanı* özel sektöre açmak, özel sektör yatırımlarının gerçekleşmesine ortam hazırlamak ve piyasaya müdahale ederek piyasada oluşan vergiler ve vergi karşılığı topluma hizmet sunumunu gerçekleştiren devletin, ekonomiye müdahalesini azaltarak, özel sektör ağırlıklı bir piyasa mekanizmasının

¹²⁰ Maria Lavinge, (1999), *The Economics of Transition From Socialist Economy To Market Economy*, Macmillan Press, , Second Edition, London, s.160.

* 'Dışlama Etkisi' olarak kavramsallaştırılan bu durumun ayrıntısına, çalışmanın Türkiye özeline ilişkin kısmında, kamu hizmetlerinin ticarileştirilmesi olarak ifade edebileceğimiz GATS Anlaşma metnine dayanarak değinilecektir.

oluşturulmasını sağlamak, yani devletin ekonomik ve sosyal süreçleri belirleme ve düzenleme işlevinin (kuralsızlaştırma) ortadan kaldırılmasını kapsamaktadır¹²¹.

Devletin küçültülmesi ve sınırlandırılması liberal felsefeye ilişkindir. Ancak yeni-liberal dönem, bundan daha da ileri giderek ulus-devletin egemenliğini sorgulamaya başlamıştır. Küreselleşme, bu sorgulamaya koşut biçimde ulus-devletin refah devleti işlevinin yerine getirilmesini engelleyen bir süreci ifade etmekte ve devletin işlevlerinin özellikle de ekonomik işlevlerinin sınırlandırılması ve zamanla terk edilmesinin gerekliliğini ifade etmektedir. Buna göre en iyi devlet, “güvenlik” ve “yasama” gibi işlevleri yerine getiren ve varlığı mümkün olduğu kadar hissedilmeyen devlettir¹²². Çünkü, ulus-devletin refah devleti işlevlerine bağlı olarak uyguladığı ekonomi politikaları, (kamu harcamaları politikası, korumacı politikalar, vergi politikaları, v.b) sermayenin serbest dolaşımına engel görünmektedir. Uluslararası sermaye üzerinden yürütülen politikalar ve ulus-devletin sona erdiği yönündeki söylemler de bu mantıktan hareket etmektedir¹²³. Ulus-devletin ekonomik işlevlerindeki değişimin gerekçesi ise piyasa ekonomisinin kendi kendini ayarlayıcı mekanizmalarının, istikrarsızlığı ve işsizliği önleyeceği yaklaşımına dayanmaktadır. Buna göre uluslararası sermayenin dünya çapında öncü rolü oynaması, rekabetin her alanda etkin olduğu bir anlayışın hakim olmasına ve gelişmiş ülkelerin sermayelerinin kâr maksimizasyonunu gerçekleştirme çabalarına dayanmaktadır¹²⁴.

Nitekim, 1997 DB raporu’nda, piyasa başarısızlığını gidermek üzere yapılan hükümet müdahaleleri sonucunda yaşanan başarısızlıkların, piyasa başarısızlıkları kadar

¹²¹ Sinan Sönmez, (1997), “Küreselleşme Söylemi ve Politikalarında Özelleştirmeye Verilen İşlev: İdeolojik, Ekonomik ve Mali Boyutlar”, *Dünyada ve Türkiye’de Kamu Girişimciliğinin Geçmişi Bugünü ve Geleceği Sempozyumu*, TMMOB, Ankara, s. 97-98.

¹²² Erjem, a.g.e., s. 4.

¹²³ Akkaya, a.g.e., s. 106.

¹²⁴ Kazgan, (2000), a.g.e., s. 37.

yaygın olduğu vurgulanmaktadır. Piyasa başarısızlığını gidermek üzere yapılması gerekenin, politik mekanizma, kurumsal yapılanma ve doğru desteklerin sağlanması yoluyla piyasa mekanizmasının güçlendirilmesi gerektiği belirlenmektedir. Böylece sosyal adaletin sağlanabileceği savunulmaktadır¹²⁵. Raporda, devletin eğitim, sağlık, altyapı gibi temel hizmetlerin sağlanmasındaki merkezi rolüne rağmen, bu hizmetlerin tümüyle devlet tarafından gerçekleşmesi gerektiği anlamına gelmediği vurgulanmaktadır. Buna göre, bu hizmetlerin sağlanması, finanse edilmesi ve düzenlenmesi konusundaki devletin seçimleri, piyasaların göreceli gücüne, sivil topluma ve kamu kurumlarına dayandırılmalıdır¹²⁶.

DB 1997 raporundaki saptamalarla paralellik taşıyacak biçimde, ekonomik yapıyı düzenleyen devletin uyguladığı, maliye, para ve istihdam politikalarının miktar ve bileşiminde gerçekleşen değişimler, devletin işlevlerindeki değişimi de yansıtmaktadır. Buna göre uygulanan maliye politikaları, piyasa göstergelerine göre oluşan arz ve talep mekanizmasında herhangi bir sapmaya yol açmayacak biçimde kullanılmalıdır. Üretim ve tüketim kararlarında herhangi bir sapma veya değişim yaratmayacak kamu gelirleri ve kamu harcamaları bileşimi seçilmelidir. Diğer bir ifade ile piyasa göstergelerine göre oluşan kaynak dağılım mekanizmasında herhangi bir değişim oluşturmayacak vergi ve kamu harcamaları kullanılmalıdır. Bu amaçla, bireylerin üretim ve tüketim kararlarında herhangi bir değişim yaratmayacak biçimde dolaylı vergiler ağırlıklı bir vergi politikası uygulanması gerekmektedir. Vergi yapısındaki bu değişimle birlikte vergi yükü dağılımı, sermaye gelirleri lehine değişmektedir¹²⁷. Bu da, devletin gelir edinme araçlarının ücretlere ve küçük sermayeye kaymasına neden olmakta ve gelir dağılımının bozulmasına yol

¹²⁵ World Bank, (1997), *World Development Report, The State In A Changing World*, Published For The World Bank, s.26.

¹²⁶ a.k., s.27.

¹²⁷ İzzettin Önder, (2003), “Kapitalist İlişkiler Bağlamında ve Türkiye’de Devletin Yeri ve İşlevi”, *Küresel Düzen: Birikim, Devlet ve Sınıflar*, Der: A.H. Köse-F. Şenses-E. Yeldan, İletişim Yayınları, İstanbul, s.255.

açmaktadır. Bu durumda devletin gelir elde etmek için, iç ya da dış borçlanmaya başvurması kaçınılmaz olmaktadır. İç ve dış borçlanmadaki artış, kamu harcamaları içinde yer alan faiz ödemelerinin toplam kamu harcamaları içindeki payını arttırmakta, devletin alt yapı ve diğer alanlara yapacağı kamu harcamalarının bileşimi değişmektedir. Dolayısıyla kamu harcamalarıyla ilgili bu süreç, devletin üretim faaliyetlerinin sınırlandırılmasına yol açmaktadır¹²⁸. Bu sınırlandırma, sosyal harcamaların azalmasına neden olmaktadır. Oysa, ulus-devletin önemli işlevlerinden biri, gelir bölüşümünün düzenlenmesidir.

Ulus devletin daralan ekonomik işlevlerinin önemli bir yansıması da, para politikası ile ilgili düzenlemelerde görülmektedir. Döviz kurunun serbestleştirilmesi, faiz oranlarındaki düzenlemeler, sermaye piyasalarının güçlendirilmesi yoluyla uluslararası sermayenin ülke içine giriş ve çıkışlarının önündeki engellerinin kaldırılması sağlanmış olmaktadır¹²⁹.

Ulus-devletin ekonomik işlevlerindeki değişimin bir diğer görünümü, istihdam politikasında ortaya çıkmaktadır. Küreselleşme süreci ile birlikte ulus-devletin refah devleti işlevleri içinde yer alan işsizliği önleme ya da mevcut işsizliği gidermek için uyguladığı istihdam politikalarının yerini, işgücü talebinin piyasa koşullarına göre belirlendiği istihdam süreci almıştır.

Yeni-liberal politikalara dayalı olarak, ulus-devletin ekonomik işlevlerinin değişmesi, sermayenin ve piyasanın işlerliğinin sağlanması konusuna odaklanmaktadır. Buna paralel biçimde, ulus-devletin refah devleti işlevinde yaşanan kriz, siyasal süreçte

¹²⁸ Kazgan, (2000), a.g.e., s. 234.

¹²⁹ a.k., s.243.

yeni sağ anlayışa dayalı uygulamaları gündeme getirmektedir. Bundan hareketle izleyen bölüm, refah devletinin krizi bağlamında siyasal ve yönetsel yapıda ortaya çıkan dönüşüm üzerindeki önemi nedeniyle yeni sağ anlayışına ilişkin açıklamaları kapsamaktadır.

II.1.2. Refah Devletinin Krizi ve Yeni Sağ Anlayış

Klasik liberal düşünce, ekonomik gelişmenin itici gücü olarak kabul edilen kapitalist sınıfın, zenginlik ve refahının arttırılması için serbest piyasa ekonomisinin işleyişini bozacak tüm engellerin kaldırılarak, sermayenin özgürce hareket edebilmesini öngörmektedir. Bu görüşe göre serbest piyasa ekonomisi, bireysel fayda ve kâr maksimizasyonunu gerçekleştiren temel mekanizmadır. Buna göre, bireysel fayda ve kârların maksimizasyonu toplumsal refahın gerçekleştirilmesini sağlamaktadır. Bu nedenle devletin herhangi bir biçimde serbest piyasa ekonomisine müdahalesi, ekonomik karar birimlerinin piyasa göstergelerine bağlı olarak aldıkları üretim ve tüketim kararlarında sapmalara yol açmaktadır. Bu nedenle, bu sürece devletin müdahale etmesine gerek klasik liberalizmde, gerekse yeni-liberal yaklaşımda karşı çıkmıştır¹³⁰.

Refah devleti*, kapitalizmin 1920’li yıllarda ortaya çıkan dünya ekonomik bunalımı ve bunalımdan çıkmak için yeniden yapılanma gereğinin sonucunda ortaya çıkmıştır¹³¹. Refah devleti uygulaması, devlet eliyle ‘toplam talep yönetimi’nin gerçekleştirilmesinin gereğine dayanmaktadır. Bunun anlamı ise devletin hem düzenleyici olarak hem de üretici olarak ekonomiye geniş müdahalesi ve toplumun temel sınıfları

¹³⁰ Sallan Gül, a.g.e., s.144.

* Refah devletinin temel özelliği, serbest piyasa ekonomisinin tek başına ekonomik gelişmeyi sağlamada yetersiz olduğu, bu nedenle de devlet müdahalesinin gerekli olduğu görüşü üzerinde şekillenmektedir. Serbest piyasa ekonomisinin başarısız olduğu alanlardaki üretim eksikliğine, serbest piyasa sürecinin neden olduğu eşitsizlikleri ve adaletsizliklerin devlet müdahalesiyle giderileceği düşünölmüştür. Ayrıca Bakınız: Sallan Gül, a.g.e., s. 148.

¹³¹ Şaylan, (1994), a.g.e., s.55.

arasında uzlaşmanın sağlanmasıdır¹³². Refah devletinin işlevi, ekonomik ve siyasal haklara dayalı, daha adil ve eşitlikçi bir toplumsal yapının oluşmasını sağlamaktır. Bu çerçevede refah devleti uygulamaları, eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, alt yapı gibi kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesinde geniş bir müdahaleyi içermektedir. Buna bağlı olarak kamu kurumları ve devletin ekonomiye müdahale biçimi, gelirin adil bölüşümünün sağlandığı bir toplumsal yapıyı gerçekleştirecek biçimde, kamu hizmetlerinin üretilip dağılımının gerçekleştirilmesi için temel mekanizmanın piyasa mekanizması değil, siyasal süreç yoluyla belirlenen toplumsal tercihlere dayalı mekanizmalara dayanmaktadır¹³³.

İkinci Dünya Savaşı sonrasında başlayıp 1960'lı yılların ortalarına kadar süren refah devleti dönemi, gelir kaynaklarının ve toplumsal yaşamın diğer alanlarının devlet tarafından düzenlendiği, üretim ve talep dengesinin kurulduğu dönemi ifade eder¹³⁴. Bu yapıda girişim özgürlüğü korunarak, bireyin hak ve çıkarları arasında adil bir dengenin sağlanması amaçlanmıştır¹³⁵. Devlet, hem ekonomik süreçlerin hem de sosyal süreçlerin bir parçası ve yönlendiricisi konumundadır. Refah devleti uygulamaları, asgari ücretin tespiti, çalışma sürelerinin belirlenmesini kapsar. Yani piyasa mekanizmasının işleyişiyle ilgili düzenleme (regülasyon) ve denetleme işlevini görür¹³⁶. Bunun yanı sıra, işsizlik sigortası, konut, sağlık ve eğitim gibi alanlarda toplumsal ihtiyaçları giderecek mekanizmalar oluşturmanın yanı sıra, fırsat eşitliğini sağlayıcı sosyal içerikli işlevleri bulunmaktadır¹³⁷.

¹³² Şaylan, (2000) a.g.e., s. 10.

¹³³ a.k, s. 11.

¹³⁴ Güzelsarı, (2004), “Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları”, *Ankara Üniversitesi GETA Tartışma Metinleri*, Ankara Üniversitesi SBF Matbaası, Ankara, s.2.

¹³⁵ Akkaya, a.g.e., s.134-135.

¹³⁶ Burhan Şenatalar, (2004), “ Sosyal Devlet Nereye”, *I. Ulusal Sosyal Politika Kongresi*, DİSK Ankara s. 240.

¹³⁷ Şaylan, (1994), a.g.e., s. 50.

Refah devletinin meşruiyet ölçütü ise kamu kuruluşları aracılığıyla devletin toplumda üretilen mal ve hizmetlerin bölüşümüne müdahale etmesi biçiminde tanımlanmaktadır. Bu uzlaşma, ülkede yaşayan tüm yurttaşların, salt yurttaş oldukları gerekçesiyle üretilen mal ve hizmetlerden yararlanmaları gereğine dayanmaktadır. Refah devletinin ekonomik ve sosyal işlevlerini gerçekleştirmesi bunlara uygun kamu harcamaları ve kamu gelirleri politikalarının kullanımı ile sağlanmaktadır.

1970'lerden itibaren küreselleşme sürecinin etkisiyle, ulus-devletin işlevlerindeki değişime paralel olarak refah devleti olma özelliğinde de daralma söz konusudur. Sosyalist alternatifiin çözülmesi, ekonominin küreselleşmesi ve ulus-devletin işlevlerindeki değişim, refah devletinin de kapsamını etkilemiştir. 1970'lerin sonlarından itibaren yeni-liberalizmin üstünlüğü ile sosyal devlet anlayışı zayıflamaya başlamıştır¹³⁸.

Yeni liberal yaklaşıma göre, refah devletinin özelliği ve bu özelliğine bağlı olarak gerçekleştirdiği ekonomik ve sosyal alandaki müdahaleleri 1970'lerdeki ekonomik krizin nedeni olarak görülmektedir. Bu yaklaşımda, toplumun bütün kesimlerinin devletten giderek büyüyen ölçekte hizmet ya da fırsat talebinde bulunması devletin mali krize girmesinin sebebi olarak gösterilmektedir¹³⁹. Diğer bir ifade ile yeni liberal yaklaşım, refah devleti uygulamalarını finanse edecek kaynakların üretilmemesinin ekonomik krize neden olduğunu ortaya koymaktadır. Dolayısıyla, refah devleti uygulamalarının geriletilmesi anlayışına bağlı olarak gerçekleştirilen kapsamlı özelleştirme ve serbestleşme politikaları ile devletin küçültülmesi ve kapitalizmin yeniden yapılanması gündeme gelmekte ve bu yapılanma içinde de devletin sosyo-ekonomik işlevleri sorgulanmaya başlanmaktadır.

¹³⁸ Mishra, a.g.e., s. 484.

¹³⁹ Şaylan, (1994), a.g.e., s. 78.

Söz konusu yeniden yapılanma kapsamında üzerinde durulan nokta, devletin küçültülmesinin kesin bir doğru olarak kabul edilmesidir. Buna ilişkin kuramsal dayanak ise yeni sağ politikalarla belirginleşmektedir¹⁴⁰. Yeni sağ politikalar, yeni-liberal ekonomi politikalarıyla birbirini tamamlayacak biçimde, refah ve demokrasi için tek tek ülkelerde ve dünyada toplumsal ve kamusal olan hiçbir alanın kalmaması gereğini belirlemektedir¹⁴¹. Bu çerçevede yeni sağ anlayışın iktisadi uygulamaları, serbest piyasa ekonomisinin bireyin refahının yükselmesini sağlayacak bir mekanizma olarak ortaya konulmasıyla biçimlenmektedir. Bu mekanizma kapsamında, bireyin kendi kendine yeterliliği, aile ve yerel topluluklar arası dayanışma, kendi kusuru olmaksızın yoksulluğa düşenlere, yerel yönetimlerin, yerel toplulukların, dinsel ve geleneksel kurumların ya da gönüllü zenginlerin yardımları yer almaktadır. Bunun yanı sıra, yerel düzeydeki yönetim birimlerinin toplumsal refaha ilişkin çeşitli sorumluluklarının varlığına karşın, devlete bu konuda önemli işlevlerin verilmemesi gerektiği belirtilmektedir. Bunlara bağlı olarak yeni sağ anlayışta, sürekli, evrensel ve kurumsal bir refah sisteminin varolması gereği kabul edilmemektedir¹⁴².

Sonuç olarak, yeni-sağın öngördüğü politikalar, refah devletine alternatif olarak ortaya çıkmakta, refah devleti bireysel özgürlükler ve piyasa özgürlüğü adına sorgulanmaktadır. Bu yaklaşıma göre, refah devleti toplumsal ve ekonomik gelişmeyi, demokrasiyi, bireysel özgürlüğü engellediği için sınırlandırılmalıdır. Bu sınırlandırma, devletin özelleştirmeler yoluyla küçültülmesini, vatandaşların can ve mal güvenliğini sağlamak dışındaki işlerle ilgilenmemesini öngörmektedir¹⁴³. Buna göre, ulus-devletin etkin

¹⁴⁰ a.k., s. 88.

¹⁴¹ Güler, (1996), a.g.e., s. 78, Sallan Gül, a.g.e., s.168.

¹⁴² Sallan Gül, a.g.e., s. 144.

¹⁴³ Birgül Ayman Güler, (1994), “Nesnesini Arayan Disiplin: Kamu Yönetimi,” *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt.27, Sayı.4, Ankara, s. 17.

ekonomik yönetici rolünün sona ermesi gerekmektedir. Temel işlevi, en az masrafla uluslararası sermayenin gerektirdiği sosyal ve kamusal hizmetleri sağlamak şekline dönüşmektedir¹⁴⁴. Dolayısıyla devlet, kapitalist küreselleşme sürecinde özel sektörün uzun vadeli stratejilerini düzenleme işlevini üstlenmektedir. Bu düzenleme ise ulusal ekonomilerin dünya ekonomisi ile bütünleşmesini sağlayacak şekilde gerçekleşmektedir¹⁴⁵. Özet olarak yeni sağ yaklaşımın ulus-devlet anlayışı, ulus-devletin işlevlerinin belediyelerin görevleri gibi değerlendirilmesine indirgendiği sonucunu ortaya çıkarmaktadır. Yani mümkün olan en az maliyetle, iş dünyasının ihtiyaç duyduğu altyapıyı ve kamu mallarını sağlamak olarak belirginleşmektedir¹⁴⁶. Yeni sağ anlayışın devlete ilişkin öngördüğü biçim, bürokratik güç ve siyasi otoritenin uygulama alanının ulus devletlerin sınırlarıyla kısıtlanamayacağıdır¹⁴⁷. Bu yaklaşım, küresel düzeyde ulus devletin kuşatılmasını ortaya çıkarmaktadır.

II.2. Küresel Düzeyde Ulus-Devletin Kuşatılması

Kuşatmak kelimesinin sözlük anlamı, bir yeri, bir topluluğu, topluluğun bulunduğu yeri, orada bulunan kimselerin kaçmalarını, gitmelerini vb. engellemek için çepçevre sarmak, çember içine almak anlamındadır. Bir şeyin kuşatılması ise onun bütünüyle bir şeyin içine alınması, çevresinin, genel durumunun sarılması anlamına gelmektedir¹⁴⁸. Küresel düzeyde ulus-devletin kuşatılması ise ulus-devletin uluslararası kuruluşlar ile dışardan, yerelleşme söylemi ile de içerden adeta bir çember içine alınmasını ifade etmektedir. Dolayısıyla, ulus-devletin kuşatılmasında birinci ayağı, uluslararası

¹⁴⁴ Hirst ve Thompson, a.g.e., s. 209.

¹⁴⁵ Klicksberg, a.g.e., s.188.

¹⁴⁶ Hirst ve Thompson, a.g.e., s.210.

¹⁴⁷ Richard K Common, (1998), “ A Review of The Globalisation of New Public Management”, *The International Journal of Public Sector Management*, Vol.11, Issue.6, Bradford, s.3.

¹⁴⁸ Büyük Larousse, *Sözlük ve Ansiklopedi*, Milliyet Yayımları, Ankara, s.7210.

kuruluşlar oluştururken; diğer ayağı, yerelleşme eğilimiyle yerel yönetimlerin yetkilerinin merkezi yönetim aleyhine arttırılması oluşturmaktadır. Buna bağlı olarak bu süreçte, küresel ekonomiyle uluslararası kuruluşların oluşturmuş oldukları düzenlemeler, ulusal düzenlemeler aleyhine genişlemiştir.

Sözü edilen kuşatma sonucu küreselleşme, uluslararası kuruluşların da etkisiyle, devletin kendi dinamiklerine dayalı bağımsız hareketini ortadan kaldırarak, bunun yerine dış dinamiklere bağlı hareket tarzını ortaya koymaktadır¹⁴⁹. Bu da, ulus-devletin ekonomik hayata ilişkin aldığı kararlarda uluslararası kuruluşların söz sahibi oldukları anlamına gelmektedir. Özellikle gelişmekte olan ülkeler, gelişmiş ülkelere olan bağımlılıkları ve uluslararası kredi kuruluşlarının etkisiyle ekonomik ve sosyal yapılarını değiştirmek durumunda kalmaktadır¹⁵⁰. Gelişmekte olan ülkelerde, ulus-devleti dışarıdan kuşatan temel unsur, gelişmiş ülkelere olan bağımlılıklarına bağlı olarak uluslararası finans kuruluşlarıyla aralarındaki ekonomik ilişkilerin sonucudur. Bu nedenle bu bölümde, yukarıdan kuşatma biçimi olarak uluslararası finans kuruluşlarının özellikle gelişmekte olan ülke ekonomilerinde oynadığı rol değerlendirilecektir.

II.2.1. Yukarıdan (Kurumsal) Kuşatma: Uluslararası Kuruluşlar

Ulus-devletin işlevlerinin değişimine neden olan etkenlerin başında, uluslararası kuruluşların ve bunların etki alanlarının küreselleşme sürecine işlerlik kazandıracak şekilde genişlemesi yer almaktadır¹⁵¹. Bu da çeşitli kurumların ve kuruluşların varlığı ve etkililiği ile gerçekleşmektedir. Çünkü, hukuksal kurallar ve kurumlar olmadan ulusların ticaret politikalarını yönlendirmek, uyuşmazlıkları çözmek,

¹⁴⁹ Güler, (1994), a.g.e., s.17.

¹⁵⁰ Aksoy, (1995), a.g.e., s. 159.

¹⁵¹ Şaylan, (1994), a.g.e., s. 61.

ulusal olan ile olmayan arasındaki ayrımı ortadan kaldırmak ve ticari serbestleşmeyi sağlamak mümkün değildir. Söz konusu bu işlerliği sağlayacak değerlerin, kurumların ve mekanizmaların yaratılmasının gerekliliği IMF, DB, DTÖ ve OECD (Ekonomik ve Kalkınma İşbirliği Teşkilatı) gibi kuruluşların faaliyetlerini gerektirmektedir¹⁵². Böylece, ulus-devletin ekonomi üzerindeki yetkilerinin mümkün olduğunca azaltılması ve uluslararası kuruluşlara devredilmesi, ulus-devletin işlevlerinin değişimindeki önemli boyutlardan birini oluşturmaktadır.

İkinci Dünya Savaşının hemen ardından, 1944’de Birleşmiş Milletler Para ve Finans Konferansı, Bretton Woods’da toplanmış ve konferansın amacı, savaş sonrası dönemde başarı ve refah yoluyla gerçekleşecek, barışla bütünleşmiş bir dünyanın kurulması olarak belirlenmiştir¹⁵³. Ancak, söz konusu konferansın amacı, 1944’de IMF ve DB’nin kurulması, 1947’de GATT’ın (Tarifeler ve Ticaret Genel Antlaşması) temellerinin atılması ile zamanla ekonomik büyümeyi küreselleşme yönünde yönlendirme işlevine bürünmüştür. Yani, küresel düzeyde hizmet alanlarının serbestleşmeye açılması, bunun olması için de sermayenin önündeki tüm engellerin kaldırılması amacını taşımaktadır.

1945 sonrası gelişen ve uluslararası hukukta somutlaşan ve hızlanan uluslararasılaşma süreci, uluslararası anlaşmaların ve uluslararası kuruluşların sayısının öneminin artmasını sağlamış, ulusal ekonomiler ve iç politika doğrudan uluslararası anlaşmalar ve kuruluşlar aracılığıyla düzenlenmeye başlamıştır¹⁵⁴. Bu kuruluşlar, küreselleşme sürecine paralel ve bunu destekler biçimde devletin korumacılığı yerine kuralsızlaştırma, ticaret ve sermaye hareketlerinin serbestleşmesi, kamu işletmelerinin

¹⁵² Yüksel, a.g.e., s. 93.

¹⁵³ Hirst ve Thompson, a.g.e., s. 17, Ellwood, a.g.e., s. 27, Yüksel, a.g.e., s.150, Şaylan, (1994), a.g.e., s.169, Sinan Sönmez, (1998), *Dünya Ekonomisinde Dönüşüm-Sömürgecilikten Küreselleşmeye*, İmge Yayınevi, Ankara, s.304.

¹⁵⁴ Özdek, a.g.e., s. 30.

özelleştirilmesi, devletin küçültülmesi gibi ilkeleri benimsemiştir¹⁵⁵. İkinci Dünya Savaşı'ndan hemen sonra oluşumuna başlayan, günümüze kadar da etkinliğini ve alanını genişleten uluslararası kuruluşlar, ulus devletlerin egemenlik alanına nüfuz ederek onları refah işlevlerinden uzaklaştırmakta ve onlara yeni işlevler yüklemektedir.

Aşağıda da ayrıntılı olarak inceleneceği gibi uluslararası kuruluşların politikaları ve etkinlikleri birbirleriyle örtüşmekte ve 1980'lerde yükselen yeni-liberal ideoloji de bu faaliyetleri düşünsel anlamda tamamlamaktadır. Bu örgütlerin temel amacı, kısaca sermayenin uluslararası hareketine ilişkin düzenlemelerle ilgili olup, kapitalizmin küresel ölçekte rasyonel bir kararlılık içinde yeniden üretilmesinin ve kurumsallaşmasının sağlanması şeklinde ifade edilebilir¹⁵⁶. Birleşmiş Milletler ve onun önde gelen uluslararası kuruluşları, (IMF, DB, DTÖ, OECD gibi kuruluşlar) küreselleşme sürecine büyük katkı sağlayarak küresel kapitalizmin egemenlik alanını arttırmıştır¹⁵⁷.

Uluslararası kuruluşlar, ekonomik ve toplumsal kesimleri etkileyen önemli kararlar almaktadır. Bu kuruluşlar, güçlü devletler ve onları etkileyen çokuluslu şirketlerle yakından ilişkilidir. Söz konusu kuruluşların kredilerini ve kredi verme koşullarını öngören politika ilkelerinin tümü, bu devletlerin maliye, hazine ve ekonomi bakanları tarafından tespit edilmektedir¹⁵⁸. Bunun nedeni uluslararası kuruluş olarak ifade edilen IMF ve DB gibi kuruluşların, başta Amerika olmak üzere birkaç sanayileşmiş ülkenin söz sahibi olduğu kuruluşlar olmalarıdır. Şöyle ki, IMF'nin kuruluşunda kota sahibi otuz dokuz ülke bulunmakta ve kotalar, IMF'nin kaynaklarını ve oy sayısını belirlemektedir. Dolayısıyla, Amerika ve İngiltere en yüksek kotaya sahip ülkeler olduklarından alınan kararlarda

¹⁵⁵ Yüksel, a.g.e., s. 151.

¹⁵⁶ Şaylan, (1994), a.g.e., s.169.

¹⁵⁷ Farazmand, (2001), a.g.e., s. 448.

¹⁵⁸ Petras, a.g.e., s. 24-25.

belirleyici ve yönlendirici bir konumda bulunmaktadırlar. IMF'nin kurulduğu 27 Ekim 1946 tarihinde üye otuz dokuz ülkenin kota toplamı 7.472 milyar dolardır. Toplam oylarda Amerika'nın payı, %36.8, İngiltere'ninki %17.9, ve Fransa'nınki %6.5 olup sadece üç ülkenin kota toplamı %55'i aşmaktadır. Diğer sanayileşmiş ülkelerle bu pay %68'i bulmaktadır. 1995'de ise 179 ülkenin kota toplamı içinde Amerika'nınki %18.3, İngiltere, Fransa, Almanya'nın toplam payı %39.3 olup, toplamın %55'ini bulmaktadır. Aynı şekilde DB'da da sadece Amerika ve İngiltere'nin oy toplamı %50'ye ulaşmaktadır. 1970'li yılların sonunda 151'e ulaşan üye sayısı içinde Amerika, İngiltere, Fransa, Almanya ve Japonya'nın toplam oy içindeki payı yaklaşık %40 olup, bu pay diğer sanayileşmiş ülkelerle beraber %50'yi aşmaktadır. Bu oran içinde, gelişmekte olan ülkelerin payı ise etkisiz bir büyüklüktedir¹⁵⁹. DB'nın kendisinin belirttiği gibi, 100'ü aşkın ülkede yaşayan, 4.7 milyar insanı kendi müşterisi olarak gören bir para kurumu konumundadır. İlk kurucu olma sıfatı nedeniyle geleneksel olarak bankanın başkanlığını, Amerika başkanları yürütmektedir¹⁶⁰. Wood'un da belirttiği gibi, IMF ve DB gibi uluslararası kuruluşlar, her şeyden önce belli ulusal sermayelerin araçlarıdır. Sahip oldukları yürütme gücünü, onları yönlendiren ulus devletlerden ve onların ileri sürdüğü koşulları yerine getiren ulus devletlerden almaktadırlar¹⁶¹.

IMF'nin kurulduğu dönemde varlık gerekçeleri, uluslararası ticaretin yayılmasına ve dengeli büyümesine yardımcı olmak, yüksek düzeyde istihdam ile reel gelirin desteklenmesine, sürdürülmesine katkıda bulunmak ve uluslararası ticaret yapılırken döviz değişimini kolaylaştırarak dünya ticaretini teşvik etmek gibi amaçların

¹⁵⁹ Bulletin du FMI, 1994 (Eylül) ve 5 Şubat 1996 (İngilizce Baskı). P.Lenain, 1994 (19 Ekim), s. 15-22, Aktaran: Sönmez, (1998), a.g.e., s. 307-315.

¹⁶⁰ www.antimai.org., (23.05.2005).

¹⁶¹ Wood, a.g.e.

gerçekleştirilmesi olarak ifade edilmektedir. Bunun yanı sıra, kredi kuruluşu olarak özellikle gelişmekte olan ülkelere kredi sağlamaktadır¹⁶².

IMF'nin bu işlevi, 1970'lerden sonra dönüşüme uğrayarak Afrika, Asya ve Güney Amerika'da ekonomik gelişmeyi finanse etmek şeklinde değişmiştir. Bunu yaparken de en önemli işlevlerinden biri, 'ekonomik istikrar'ı sağlamak biçiminde tanımlanmıştır. 1980'li yıllardan sonra ise hiçbir ticari bankanın kredi vermeye yanaşmadığı yoksul ülkelere kredi vermeye başlamıştır¹⁶³. Ancak IMF, kaynaklarını kullanıma açarken üyelerine verdiği fonların tekrar geri dönüşünü sağlayacak politikaların bu ülkelerce uygulanmasını koşul koymaktadır. Dolayısıyla, borçlanacak olan ülke, stand-by veya benzer anlaşmalarla dış açığını gidermek için bu kaynakları kullanacağını ve bir istikrar programı izleyeceğini kabul etmiş olmaktadır. Tam da bu noktada, stand-by anlaşmaları, IMF'nin devleti ve yönetsel yapısını kuşatma mekanizması olarak ortaya çıkmış olmaktadır. Bu mekanizmanın işleyişi ise 'koşulluluk' politikası kapsamında, borç karşılığı ilgili ülkenin gerçekleştirmesi istenilen reformların yapılmasıyla gerçekleşmektedir. IMF tarafından uygulamaya konulan ve ilgili ülkenin alması gereken ekonomik önlemleri ortaya koyan ekonomik programa ise 'niyet mektubu' denmektedir. Niyet mektubu ile, ilgili ülkenin izlemeyi taahhüt ettiği politikaları kabul edilmiş olur ve stand by anlaşması imzalanır¹⁶⁴. Bu anlamda IMF'nin rolü, güçlü ekonomiye sahip ülkeler lehine hazırlanan 'reçetelerin' diğer ülkelere gerçekleştirilmesini kolaylaştırıcı düzenlemeler yapmak ve denetlemek biçiminde tanımlanabilir¹⁶⁵.

¹⁶² Ellwood, a.g.e., s.28, Yüksel, a.g.e., s.151.

¹⁶³ Yüksel, a.g.e., s. 152.

¹⁶⁴ Sönmez, (1998), a.g.e., s. 316, Ener Meliha,-Siverekli Demircan Esra., (2004), *Küreselleşen Dünyada IMF Politikaları Ve Türkiye*, Roma Yayınları, Ankara, s.27.

¹⁶⁵ Sönmez, (1998), a.g.e., s. 311.

IMF'nin uyguladığı stand-by anlaşmaları sonucunda, devalüasyon, ticaretin serbestleştirilmesi ve özelleştirme eş zamanlı olarak bir çok borçlu ülkede uygulanmıştır. Bu politikaların uzun vadede, borçlu ülkelerin ekonomik bağımsızlıklarından, maliye ve para politikaları üzerindeki denetim haklarından vazgeçmelerini sağlayacak düzenlemeleri öngördüğü söylenebilir. Bu düzenlemelerle, uluslararası kuruluşların etki alanlarının artırılması amaçlanmaktadır. Buna bağlı olarak, az gelişmiş bölgelerin gelişmesi önlenmekte ve kaynakların ulus devletlerin kontrolü dışına çıkması olanaklı hale gelmektedir. Bu da, zamanla IMF'nin ödemeler dengesi sorunlarını çözmek için IMF'den kredi alan ülkeleri, sıkı para ve maliye politikaları uygulamaya itmiştir. Bu politikalar, aynı zamanda söz konusu ülkelerde yeni-liberal ekonomi politikalarının uygulanması anlamına gelmektedir¹⁶⁶.

Bretton Woods Konferansı ile kurulmuş olan kuruluşlardan bir diğeri olan DB'nin başlangıçtaki kuruluş amacı, İkinci Dünya Savaşı'nın harap ettiği ülkelerin yeniden inşasının sağlanması olarak ifade edilmektedir. Üyelerden toplanan aidatlar ve uluslararası sermaye piyasalarından alınan borçla finanse edilen banka, üyelerine ticari bankalardan daha düşük faizli kredi sağlamaktadır. Avrupa'nın 1950'lerde yavaş yavaş toparlanmasıyla DB'nin ilgisi Üçüncü Dünya'nın bağımsızlığına yeni kavuşmuş ülkelerine yönelmiştir¹⁶⁷.

DB'nin amacı da IMF'nin amacı ile koşut olup, üye ülkeleri dünya ekonomisiyle bütünleştirerek(eklemleyerek) küresel ekonomik büyümeyi sağlamak şeklinde özetlenebilir. Söz konusu bu bütünleştirmeyi gerçekleştirirken, az gelişmiş kapitalist ekonomileri yeniden yapılandırmak, dünya kapitalist sistemi içinde yer alan

¹⁶⁶ Ellwood, a.g.e., s.41.

¹⁶⁷ a.k., s.29-30.

az gelişmiş ülkeleri dünya ekonomik işbölümüne yeniden katmak ve sermayenin üretime yönelik alanlara yatırımını kolaylaştırarak üye ülkelerin yeniden inşasına ve gelişmesine katkıda bulunmak şeklinde ortaya konulmaktadır¹⁶⁸.

DB'nin kuruluş amacının değişimine ilişkin olarak, üye ülkelere açılan kredilerde 1980'lerden sonra IMF'ninkine benzer bir nitelik değişiminden söz edilebilir. Bu tarihten itibaren DB, 'yapısal uyum kredileri' (Structural Adjustment Loans (SAL)) adı altında kredi sistemine geçmiştir. Bundan sonra DB'nin faaliyet alanı, herhangi bir üye ülkenin ekonomik, toplumsal ve yönetsel yapı ve dengelerini değiştirmeye, yeniden yapılandırmaya ilişkin olmuştur¹⁶⁹. DB'nin devleti ve yönetsel yapılarını kuşatma mekanizması olarak ortaya çıkan yapısal uyum politikaları, yönetsel reformları aracılığıyla değişen koşullara göre yönetsel yapının yeniden yapılanmasını sağlamak ve yönetimin mevcut siyasal yapıyla uyumlulaştırılmasını içermektedir¹⁷⁰. Bu reformların bir diğer amacı, DB'nin uluslararası kreditörlere ve yatırımcılara az gelişmiş ülkelerde 'dürüstlük, adalet, serbestlik, bağımsız yargı, insan haklarına saygı, verimli ve yolsuzluklardan arınmış bürokrasi' vaat etmesidir¹⁷¹.

Bu yönelim, az gelişmiş ülkelerin kalkınma çabalarına teknik yardım ve hazırlanan projeler için mali destek vermek biçiminde ifade edilmektedir¹⁷². Buna bağlı olarak DB'nin yapısal uyum politikaları, İkinci Dünya Savaşı sonrasında benimsenmiş olan devlet destekli kalkınma anlayışının bırakılıp, rekabetçi serbest piyasa ekonomisi

¹⁶⁸ Ayşe Tatar Peker, (1996), "Dünya Bankası: Kalkınmacılıktan 'İyi Yönetim' Söylemine", *Toplum ve Bilim*, No.69, s.9.

¹⁶⁹ Birgül Ayman Güler, (1995), "Kamu Yönetimi ve Dünya Bankası", *Amme İdaresi Dergisi*, TODAİE Yayını, Cilt.28, Sayı, 3, Ankara, s. 18.

¹⁷⁰ Güzelsarı, (2004), a.g.e., s. 3.

¹⁷¹ Güler, (2003c), a.g.e., s. 104.

¹⁷² Sönmez, (1998), a.g.e., s.316, Güler, (1995), a.g.e., s. 19.

anlayışının benimsenmesinin bir aracını oluşturmaktadır¹⁷³. Yapısal uyum politikalarının içeriğinde kamu harcamalarının kısılması, kuralsızlaştırma, özelleştirme, kamu bürokrasisinin dönüşümü, ekonomik yapıların ve yönetsel kurumların yapısal uyuma tabi tutulması bulunmaktadır¹⁷⁴.

Yapısal uyum politikaları, DB tarafından iki aşamada uygulanmaktadır. Birinci aşama ‘kısa dönemli’ makro-ekonomik istikrar önlemlerini kapsamakta, ikinci aşama sosyo-ekonomik yapının değişimini hedefleyen yapısal reformları içermektedir. Söz konusu yapısal reformlar, ‘ekonomik istikrarı sağlama’ süreciyle aynı zamanda gerçekleştirilmektedir. IMF ve DB istikrar önlemleri hem bütçe açığını, hem de ödemeler dengesini hedef alır¹⁷⁵. Gelişmekte olan ülkeler, 1970’lerin sonlarında dünya ekonomisinde kolayca borçlanma fırsatı bulmuşlar ve kalkınma projelerinin finansmanı için hızla borçlarını yükseltmişlerdir. Ancak, faiz oranlarının yükselmesi, dünya ticaretinin daralması ve mal fiyatlarındaki düşme, gelişmekte olan ülkeleri tam bir dış borç çıkmazına sürüklemiştir. Bu ülkeler, söz konusu süreçte borçlarını ödeyebilmek için yeniden borçlanmak zorunda kalmışlardır. Kalkınma projelerini gerçekleştirmek için borçlanan ülkeler, bu projeleri gerçekleştiremedikleri gibi sürekli dışarıya net kaynak transferi yapmak zorunda kalmış, bir taraftan da borç sürekli artmıştır¹⁷⁶.

Böylesi bir borç kısır döngüsüyle 1990’lı yıllara gelindiğinde yapısal uyum politikalarının yarattığı olumsuzluklar, DB’nin ‘iyi yönetim’ söylemini gündeme getirmiştir. İyi yönetim kavramıyla, devletçi kalkınma anlayışından vazgeçilerek serbest

¹⁷³ Cenk Aygül, (1998), “Neo-Liberalizmin “Başarısızlığı” ve Yönetişim”, *Toplum ve Bilim Dergisi*, 76 Bahar, s. 241.

¹⁷⁴ Adrian Leftwich, (1994), Governance, The State and The Politics of Development”, *Development and Change*, vol.25, s. 367.

¹⁷⁵ Michel Chossudovsky, (1999), Yoksulluğun Küreselleşmesi, IMF ve Dünya Bankası Reformlarının İçyüzü, Çivi Yayınları, İstanbul, s. 65.

¹⁷⁶ Şaylan,(1994), a.g.e., s. 176.

piyasa anlayışının benimsetilmesi amaçlanmaktadır. Bu da kuralsızlaştırma, özelleştirme, kamu bürokrasinin tasfiyesi anlamına gelmektedir¹⁷⁷. Kuralsızlaştırma ile amaçlanan, devletin hukuksal ve yönetsel alanını daraltıp, piyasa üzerindeki denetimini azaltmaktır. Bunun sonucunda devlet üstlendiği kamusal faaliyetlerden soyutlanacak ve kamu tekellerine son verecektir¹⁷⁸.

Küreselleşmenin uluslararası kurumsallaşmasını sağlayan kuruluşlardan bir diğeri olan DTÖ, 1995 yılında tamamlanan Uruguay Round Ticaret Müzakerelerinin sonunda kurulmuştur.¹⁷⁹ Temeli ise 1948 Havana Turu'nda kurulan GATT'a* dayanır. GATT anlaşmasının imzalanmasıyla 1995'de DTÖ'nün kurulması, küresel ekonomik sistemin gelişiminde önemli bir dönüm noktası olarak kabul edilmektedir¹⁸⁰. GATT anlaşmasını imzalayan ülkeler, dış ticaretlerini düzenleme haklarından büyük ölçüde vazgeçmiş olup, bu konuda belirlenmiş olan uluslararası düzenlemelere uymayı kabul etmiş olmaktadır¹⁸¹. GATT'ın kuruluş amacı, kısaca dünya ticaretini serbestleştirmek için 'gümrük vergilerinin azaltılması', uluslararası ticaretin genişlemesinin önündeki tüm engellerin kalkması ve gerekli düzenlemelerin yapılması şeklinde özetlenebilir. Bu amaç, DTÖ'nün kuruluşuyla beraber 'ticaret alanında uluslararası kural ve disiplinlerin daha da iyileştirilmesi ve güçlendirilmesi' şeklinde genişletilmiştir¹⁸². DTÖ'nün kurulmasıyla ülkeler arasındaki serbest mal ve hizmet dolaşımını teşvik edecek ve denetleyecek bir

¹⁷⁷ Leftwitch, a.g.e., s. 366.

¹⁷⁸ Aksoy, (1995), a.g.e., s. 168.

¹⁷⁹ Yüksel, a.g.e., s.151.

* DTÖ'nün kuruluş anlaşmaları, dünya genelinde mal ticaretini belirleyen GATT (Tarifeler ve Ticaret Genel Anlaşması), hizmet ticaretini belirleyen GATS (Hizmet Ticareti Genel Anlaşması) Fikri mülkiyet haklarını belirleyen TRIPS (Fikri Mülkiyet Haklarıyla Bağlantılı Ticarete İlişkin Anlaşma) ve ticaret haklarını belirleyen TRIMS (Ticaretle Bağlantılı Yatırım Tedbirleri Anlaşması) anlaşmasıdır. Söz konusu bu anlaşmalara DTÖ üyesi bütün ülkeleri kapsamı içine almıştır. Ayrıntılı bilgi için Bakınız: Gaye Yılmaz, (2001), *Kapitalizmin Kaleleri-II DTÖ*, TMMOB Yayını, İstanbul, s. 23-59.

¹⁸⁰ Chossudovsky, a.g.e., s. 39.

¹⁸¹ Yüksel, a.g.e., s. 90.

¹⁸² DTÖ, (2003), 5. Bakanlar Konferansı, Küresel Kalkınmaya Doğru, 10-14 Eylül 2003 Cancun Meksika, TÜSİAD Yayını, Ankara DTÖ, TÜSİAD, s. 9.

örgütün kurulması gerçekleşmiş olmaktadır. Çünkü, DTÖ’de IMF ve DB gibi aynı amaç etrafında kurulmuş olup, elindeki geniş imkanlarla ulusal ekonomilere yön verme yetkisine sahip olan bir kuruluştur.

DTÖ kuruluş tüzüğü, ulusal ticaret politikalarının ‘denetlenmesi’ gibi dünya ticaretinin uluslararası bankalar ve çokuluslu şirketler yararına düzenlenmesini içermektedir¹⁸³. Çünkü, hizmet ticareti alanında dış piyasaya yatırım yapmanın yolu, az gelişmiş ülkelerdeki hizmet sektörünün serbestleştirilmesinden geçmektedir. 1980’lere kadar bunun gerçekleşmemesinin nedeni, hizmet sektörünün büyük bir kısmının kamusal ya da devletin denetim ve düzenlemesi altında bulunmasıdır. 1980’lerden sonra uygulanan özelleştirme girişimleri, kuralsızlaştırma politikaları, elektrik, su, haberleşme, ulaşım, bankacılık, sigorta gibi devlet tekelinde bulunan ana hizmet sektörlerinin uluslararası rekabete ve yatırımlara açık hale getirilmesinin yolunu açmıştır¹⁸⁴.

DTÖ’nün kuruluş anlaşmalarından bir diğeri olan GATS (Hizmet Ticareti Genel Anlaşması), uluslararası hizmet ticaretine ilişkin temel kavram, kural ve ilkeleri küresel düzeyde belirleyen, tüm hizmet sektörlerini ve bu hizmetlerin üretilmesi için gerekli tüm malların üretilmesini de kapsayan, ilk çok taraflı yatırım ve ticaret anlaşmasıdır. Bir hizmet sunucusunun bir diğeri üye ülkenin hizmet sektörüne sermaye yatırımı yapabilmesinin önündeki engellerin kaldırılabilmesi temel hedefleri arasındadır¹⁸⁵.

¹⁸³ Chossodovsky, a.g.e., s. 39.

¹⁸⁴ Güzelsarı, (2003a), a.g.e., s. 119.

¹⁸⁵ “Hizmet Ticareti Genel Anlaşması (GATS) Gerekçe”, www.antimai.org, 25.05.2005, Güzelsarı, (2003a), s.120.

GATT Anlaşmasına bağlı olarak imzalanmış olan ve halen genişleme görüşmeleri devam eden GATS, alanına giren kamusal hizmet sektörlerinde piyasalaşmayı hızlandırma amacıyla özellikle eğitim ve sağlık alanlarında yoğunlaşmaktadır¹⁸⁶.

Dolayısıyla GATS'ın esas genişleme alanı, kamu hizmetleridir ve anlaşmayla tüm kamusal hizmet alanlarının küresel piyasa işleyişinin içine dâhil edilmesi beklenmektedir. GATS'ın temel ilkeleri arasında bir ülkeye giren sermayeye, o ülkenin kendi sermayesine tanıdığı tüm avantajları tanıması yer almaktadır. Yani, GATS hükümleri çerçevesinde belirlenen tüm hizmet sektörleri piyasaya açılırken, yerli ve yabancı hizmet ticareti yapanlar eşit sayılacaklardır. Bir diğer ilkeye göre, bir ülke ekonomik, siyasal ve kültürel ortaklıkları nedeniyle kendisine yakın gördüğü ya da karşılıklı işbirliği içinde çıkarı olduğunu düşündüğü başka bir ülkeye tanıdığı ticari ayrıcalıklarını, tüm GATS üyelerine uygulamak zorundadır¹⁸⁷.

DTÖ'nün ulus-devleti ve yönetsel yapısını kuşatma mekanizmalarından biri olarak ortaya çıkan GATS'ın amacı, kısaca mal ticaretindeki liberalizasyonun mümkün olduğunca çok ülkeye ve tüm hizmet sektörlerine uygulanmasıdır. Üyeler birbirlerine verdikleri ticari ayrıcalıkları, dar sektörel bazda değil, tüm sektörler ve ülkelerden dönecek olan geniş bir ticari kârlılık üzerinde temellendirmişlerdir¹⁸⁸. GATS'ı genişletme amacının temelinde ise küresel düzeyde hizmet alanlarının serbestleşmesini sağlamak, bunun için de sermayenin önündeki tüm engellerin kaldırılması bulunmaktadır¹⁸⁹. Bu amacın arkasında DTÖ olduğu kadar aynı amaç etrafında birleşmiş olan IMF ve DB'da bulunmaktadır.

¹⁸⁶ www.antimai.org., (25.05.2005).

¹⁸⁷ a.k, s.123.

¹⁸⁸ "Hizmet Ticareti Genel Anlaşması (GATS) Gerekeçe", www.antimai.org, a.g.e.

¹⁸⁹ a.k., s.134.

1980’lerden bu yana IMF ve DB’nca uygulanan ve ‘yapısal uyum’ denilen bir süreci yaşayan, kendi kamusal hizmetlerinin kamusal niteliğini ortadan kaldırarak, sağıktan eğitime, su hizmetlerinden sosyal hizmetlere temel kamusal hizmetlerin tümünü yerli ve yabancı şirketlere açarak piyasa mekanizmasına hazırlayan az gelişmiş ülkelerde GATS hükümleri, IMF-Stand-by anlaşmaları, DB ‘yapısal uyum politikaları’ ile birlikte değerlendirilmelidir.

Daha önce de ifade edildiği gibi IMF, DB ve DTÖ gibi uluslararası kuruluşlara ek olarak gelişmekte olan ülkelerin ekonomi politikalarının izlenmesine dönük yakın işbirliğine dayanan yeni bir ‘yetki paylaşımı’nın oluştuğu söylenebilir¹⁹⁰. Uluslararası kuruluşlar arasındaki bu yetki paylaşımının diğer bir ayağı OECD’dir. OECD, iktisadi alanlarda faaliyette bulunan diğer uluslararası kuruluşlardan farklı olarak, daha çok stratejik yönelimleri ortaya koyan bir “think tank” kuruluşu gibi faaliyet göstermektedir. Bu bağlamda, ilgili üye ülkelerin kendilerine ilişkin ulusal politikalarını dünya ekonomisine uyarlamalarına katkıda bulunmak OECD’nin faaliyet alanlarından birisidir¹⁹¹. Nitekim, OECD’nin varlık nedeni en genel ifadeyle küreselleşme sürecine uyum sağlayabilmek ve bu süreçten mümkün olduğunca kârlı çıkmak için kamu yönetimlerinde kökten değişikliklerin yapılması konusunda politikalar üretmektir.

OECD’nin kurumsallaşma süreci, 14 Aralık 1960 tarihinde imzalanan, 30 Eylül 1961’de yürürlüğe giren Paris Anlaşmasıyla gerçekleşmiş olup, genel olarak ekonomik ve ticari konuların incelendiği bir tartışma ve inceleme kuruluşu niteliğindedir. Üyeleri ise piyasa ekonomisini uygulayan ülkelere oluşmaktadır¹⁹². OECD’nin kamu

¹⁹⁰ Chossodovsky, a.g.e., s. 40.

¹⁹¹ Sonay Bayramoğlu, (2003a), “Düzenleyici Devlet Düzenlenirken”: OECD Türkiye Raporu Üzerine Eleştirel Bir Çözümleme”, *Praksis*, Kış Sayı 9, Ankara, s. 144.

¹⁹² www.oecd.org/about.htm. (22.12.2004).

yönetimi odaklı çalışmaları ise 1990 yılında kurulan Public Management (PUMA of OECD) adındaki kamu yönetimi incelemeleri ve değerlendirmeleri yapmakla görevli bir örgütün kurulmasıyla başlamış olup, az gelişmiş ülkelerde reform çalışmalarını bu birim eliyle yürütmektedir. PUMA'nın amacı, küreselleşme sürecinde üye ülkelerde piyasa ekonomisinin işlerliğini sağlayacak şekilde, uygun ortamın yerleştirilmesi için 'iyi yönetim'in geliştirilmesi, 'iyi yönetim' için uygun koşulların sağlanması, hükümetlerin kamu sektörünü nasıl 'yeniden yapılandıracaklarına' ilişkin politikaların belirlenmesidir. Diğer bir ifadeyle küresel koşullara uygun bir devlet ve kamu yönetiminin oluşturulmasıdır¹⁹³.

Uluslararası sistemde artan geniş bir karşılıklı bağımlılık, yeni teknolojik gelişmeler ve uluslararası kuruluşların büyüyen önemi, toplumu etkileyen güçleri her zamankinden daha karmaşık, parçalı ve çok boyutlu hale getirmektedir. Ek olarak, ulus-altı yönetim kademeleri, yerelleşme politikaları yoluyla daha geniş bir özerklik kazanmakta, STK'lar ve yurttaş grupları önemli bir güç olgusu olarak ortaya çıkmaktadır. Öte yandan yeni bilişim ve iletişim teknolojileri yönetimin görüntüsünü değiştirmektedir. Bu gelişmelere bağlı olarak PUMA'nın başlıca işlevlerinden biri, kamu sektörünün bu değişen duruma yönetim ve işletim bakımından nasıl uyum sağlayabileceği üzerinde çalışmaktır¹⁹⁴.

PUMA, 1994 yılından sonra 'düzenleyici reform' programının araştırma çabaları, 1996 yılından sonra da çeşitli programlarla üye ülkelerin kamu yönetimi reformları aracılığıyla faaliyetlerine başlamıştır¹⁹⁵. OECD, PUMA faaliyetleriyle küreselleşme sürecine uygun olarak ülkelerin kamu yönetimlerinin dönüştürülmesine

¹⁹³ www.oecd.org/puma/about, (22.12.2004).

¹⁹⁴ www.oecd.org.oecd/pages/home, (22. 12. 2004).

¹⁹⁵ "OECD'nin Düzenli Reform İncelemeleri Türkiye Raporu Özeti", Çev: Vedat Uras, Ahmet Arslanoğlu *Hukuk ve Adalet Eleştirel Hukuk Dergisi*, Yıl 1, Sayı 2, Nisan-Haziran, İstanbul, s.176.

ilişkin ‘düzenleyici reform’ programları yürütme görevini üstlenmiştir. Düzenleyici reformlar, 1997 yılında kabul edilen ‘OECD Düzenleyici Reform Programı’ ile uygulama alanı bulmuştur¹⁹⁶. Söz konusu program, devletin işlevlerindeki değişim kapsamında, daha çok kamu yönetimi alanında yürütülmektedir. Buna bağlı olarak üye ülkelerin yasal ve yönetsel düzenlemelerinde gerekli reform çalışmalarını yürütmek bu programın ana hedefini oluşturmaktadır. OECD, küreselleşmeyi hükümetlerin sorumlu oldukları toplumların gereksinimlerini karşılayabilmek için, hızlı ve etkin bir şekilde cevap vermek zorunda oldukları bir süreç olarak tanımlar. Bu tanımlamada düzenleyici reformlar, ‘düzenleyici devlet’i gündeme getirmekte, bununla da geleneksel düzenlemeler yapan devletten, etkin, hızlı, esnek, değişime uygun bir yapılanmaya sahip olan devlet ifade edilmektedir¹⁹⁷. Düzenleyici reformların kapsamına, yasama, yürütme ve bunlarla ilgili tüm alanlara ilişkin reformlar girmektedir. OECD’ye göre temel sorun, kamu hizmetlerinde iş piyasalarındaki gibi bir rekabet ortamının nasıl oluşturulacağıdır. Dolayısıyla reformlar da bu soruna cevap oluşturmak adına uygulama alanı bulmaktadır.

Sonuç olarak uluslararası kuruluşların amacı, tek tek devletleri ve devletlerin yönetsel yapısını kendilerine özgü mekanizmaları aracılığıyla etkileyerek, ekonomik yapının dünya ekonomisi ile bütünleşmesini sağlamaktır. Dolayısıyla, siyasal ve yönetsel yapının bu bütünleşmeye uyumlu olması için IMF stand-by anlaşmalarını, DB yapısal uyum politikalarını, DTÖ GATS’la hizmetlerin ticarileşmesini ve OECD düzenleyici reform programını uygulamaya koymaktadır. Bu uygulamalar, aynı zamanda ulus-devletin yukarıdan kuşatılma mekanizmaları olup, ekonomiden siyasete ve yönetime her alanda serbestleşmeyi öngörmektedir. Dolayısıyla bu serbestleşme süreci, üretim sürecinden

¹⁹⁶ Bayramoğlu, (2003a), a.g.e., s. 145.

¹⁹⁷ Bayramoğlu, (2003a), a.g.e., s. 145, Sonay Bayramoğlu, (2003b), “OECD ve Kamu Yönetimi”, *Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi*, Yıl 4, Sayı 14, Ankara, s. 1.

hizmet sektörüne ve kamu yönetimine kadar uluslararası kuruluşlar aracılığıyla gerçekleştirilmektedir.

Bununla beraber, gelişmiş ülkeler güçlü korumacı politikalar uygulamaya devam etmektedir. Bunun en önemli göstergesi, çokuluslu şirketlerin ulusal temelini halen koruması ve uluslararası alanda hızla büyüyen hizmet ticaretinde üstünlüğün gelişmiş kapitalist ülke ekonomilerine ait olmasıdır. Dolayısıyla, bir yandan tüm dünyada devletlerin piyasaya müdahalesine karşı çıkılırken, öte yandan en fazla korumacılığı gelişmiş kapitalist ülke ekonomileri yapmaktadır. Piyasalarını hiçbir zaman tümüyle açmayan, stratejik önemdeki sektörleri korumak için müdahaleci davranan Amerika ve Avrupa ülkelerinde devlet müdahalesiyle sermaye korunmakta, desteklenmekte ve genişlemektedir.

Uluslararası kuruluşlar aracılığıyla gelişmekte olan ülkelerde ekonomik ve sosyal yapının dönüşümü, ülke içindeki yerelleşme eğilimli düzenlemelerle tamamlanmaktadır. Bu düzenlemeler, ulus devletinin işlevlerinin değiştirilmesi ya da ulus-devletin kuşatılmasının bir diğer ayağını oluşturan yerelleşme politikalarını içermektedir. Dolayısıyla izleyen bölüm, aşağıdan kuşatma kapsamında yerelleşme söyleminin değerlendirilmesini amaçlanmaktadır.

II.2.2. Aşağıdan (İçeriden)Kuşatma: Yerelleşme Söylemi

Ulus–devletin işlevlerindeki dönüşümün bir diğer boyutu, merkezi yönetimin yetkilerinin yerel yönetimlere devredilmesi sonucu, yerel yönetimlerin yapısının değiştirilmesi ve merkezle ilişkilerinin yeniden düzenlenmesidir. Bu çerçevede, küreselleşme savunucularının ve yeni sağ politika uygulayıcılarının gündeme getirdiği kavramlardan bir tanesi de “yerelleşme”dir.

En genel anlamıyla, yerel yönetimlerin güçlendirilmesini ifade eden yerelleşmede amaç, yerel ekonominin dünya ekonomisinin gereklerine uygun bir yönelimle şekillenmesi olup, bu aynı zamanda ulus-devletin yeni işlevlerinden biri olarak ortaya konulmaktadır. Söz konusu bu yönelimin nedeni, daha önce de ifade edildiği gibi sermayenin önündeki bütün engellerin ortadan kaldırılmasına dayanmaktadır. Bu engeller, kısaca ülkelerin sınırları ve bu sınırlar içinde devletin kural koyma gücünün varlığıdır.

Dolayısıyla, bu engellerin ortadan kaldırılması ya da zayıflatılması gerekmektedir. Uluslararası kuruluşlar, ulus-devleti dışarıdan kuşatırken, yerelleşme kavramıyla da bireyin yerel kimliği öne çıkartılarak, ulusun birleştirici gücü yeniden tartışmaya açılmaktadır. Bu tartışma, insanların küresel gelişmelerden kaygı duyarak yerel kimliklerine daha sıkı sarılmaları ihtiyacının sonucu olarak yoğunluk kazanmaktadır. Bu süreçteki amaç, ulus-devletten hareketle, kapsayıcı vatandaşlık kavramının yerine kimlik esaslı vatandaşlık kavramının yerleştirilmesidir. Bu da, ulus-devlet anlayışının sorgulanmasını gündeme getirmektedir¹⁹⁸.

Küreselleşmenin yerel yönetimler üzerindeki etkisi, yerel yönetimlerin doğrudan küresel piyasalarla ilişki kurmalarını sağlayacak mekanizmaların yaratılması şeklindedir. Böylece ulusal piyasalar, ulusal sermaye ve emeğe ilişkin ekonomik işlevlere bağlı ulus-devletin, yetki ve sorumlulukları bakımından gücünün en aza inmesine neden olmaktadır¹⁹⁹. Yerel yönetimler, uluslararası şirketler ve kredi kuruluşlarıyla doğrudan ilişkiye girmekte ve böylece merkeze ait olan ekonomik, yönetsel ve toplumsal işlevleri devralmaktadırlar. Ulus-devleti zayıflatma biçimleri olarak değerlendirilebilecek olan bu uygulamalar, merkezi devletin kural koyma gücünün azalmasına neden olmaktadır. Bunun

¹⁹⁸ Erbay, a.g.e., s. 302.

¹⁹⁹ Kazgan, (2000), a.g.e., s. 34.

yanı sıra, bölge yönetimleri oluşturarak yerelleşmenin ileri boyutlara götürülmesiyle de aynı sonuca varılmaktadır²⁰⁰.

Başka bir anlatımla, ulus-devletin dünya ekonomisi ile yerel ekonomi arasındaki tampon görevi kaldırılmakta, yerel ekonomi dünya ekonomisinin ihtiyaçlarına uyumlu hale getirilmeye çalışılmaktadır²⁰¹. Burada temel gerekçe, rekabet edilebilirlik, kuralsızlaştırma, özelleştirme, ekonomik süreçlere kamu müdahalesinin sınırlandırılması olarak özetlenebilir.

Yerelleşme politikalarının da etkisiyle, ulusal piyasanın uluslararası sermayeye açılması, uluslararası sermayenin önceliklerinin vatandaşın önüne geçmesine neden olmakta, bu da ulusal bütünlüğün ayrışmasına neden olmaktadır. Kazgan'ın da belirttiği gibi, bugün birçok toplumda ortaya çıkan dinsel ve etnik alt-kimliklerin neden olduğu iç çatışmalar, buralarda dağılımları (Yugoslavya, Çekoslovakya, SSCB gibi) ya da ayrılma taleplerini gündeme getirmektedir. (İtalya, Türkiye, İspanya gibi) Kültürel farklılıkların yeni bir olgu olmaması, salt kültürel düzeydeki açıklamaların yetersizliğini ortaya koymaktadır. Günümüzde bunun nedeninin, kültürel farklılıklardan ziyade, ulus-devletin refah işlevlerinin değişmesiyle ilgili olduğu söylenebilir²⁰².

Yeni sağ söylem, dünyadaki politik ve ekonomik değişimleri küreselleşme süreci içinde meşru ve doğru kabul ederek, ulus devletinin yeterliliğini ve özerkliğini sorgulamaktadır. Bunun yerine, merkezi yönetimin yetkilerinin büyük bir kısmının devredildiği yerel yönetim modelini savunmaktadır. Yerel yönetimlerin yetkilerinin

²⁰⁰ Eroğul, a.g.e., s. 49-50.

²⁰¹ Hayri Kozanoğlu, (2004), "Küreselleşme ve Uluslararası Sermaye Sınıfı", *Doğu-Batı Dergisi*, Dünya Neyi Tartışıyor? I Küreselleşme, s. 17.

²⁰² Kazgan, (2000), a.g.e., s. 245.

arttırılma gerekçesi ise doğrudan demokrasinin sağlanabileceği iddiasıyla desteklenmektedir. Çünkü, doğrudan demokrasinin temel belirleyeni olarak yerel düzeyde halkın kendi ihtiyaçlarını daha iyi tanımlayacağı ve belirleyeceği kabulü yer almaktadır. Dolayısıyla yerelleşme, merkezi yönetimin hantallığı ve bu yüzden kaynakların etkin kullanılmadığı gerekçesiyle hizmetlerin yerinde görülmesinin etkin bir çözüm oluşturacağı savunusuna dayanmaktadır²⁰³. Yerelleşmenin savunulmasının diğer bir gerekçesi ise bu sayede demokratikleşmenin artacağına ilişkindir. Dolayısıyla, hizmetlerin yerinden üretilmesinin hizmeti kullanana en yakın olmasını ifade eden ilkenin (subsidiarite) uygulanması söz konusu olmakta, bu da yerel yönetimler üzerinde merkezi yönetimin “vesayet”inin azaltılarak, seçilmişlerin atanmışlar karşısında güçlendirilmesi anlamına gelmektedir²⁰⁴. Yani, demokratikleşme ve yerelleşme arasında kopmaz bir bağ olduğu kabul edilmektedir. Küreselleşme süreciyle uyum içinde, dinamik, rekabetçi bir toplum hedefine bu şekilde ulaşılabileceği öngörülmektedir. Bunun meşruluğu ve kabul edilebilirliği de yabancı sermaye yatırımlarına daha çekici koşullar yaratılması ve piyasanın artan hareketliliği ile ekonomik gelişmenin daha da artacağı şeklindedir.

Sonuç olarak, uluslararası kuruluşların faaliyetleri ve yerelleşme politikaları, ulus-devletin işlevlerindeki değişimi, dünya ekonomisindeki değişime uyum sağlayacak biçimde desteklemektedir.

²⁰³ Faruk Ataay,- Atilla Güney, (2004), “Yerelleşme ve Kalkınma Sorunu: Kamu Yönetimi Reformu Üzerine Değerlendirme”, *Mülkiye Dergisi*, Sayı.243, Cilt.xxvii, Ankara, s. 133.

²⁰⁴ a.k., s. 133.

II.3. Yeni Sağ Anlayışın Kamu Yönetimi Anlayışına Yansımaları

Ulus-devletin işlevlerindeki değişime paralel olarak, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması*, 1990'lı yılların en önemli konularından biridir. Bu konuda özellikle geleneksel bürokratik yapılanmanın dönüşümü, yönetsel etki alanının küçültülüp yerleşmenin ön plana çıkarılması, bununla da piyasa mekanizmalarıyla uyumlu bir yönetim aygıtının oluşturulmasına çalışılmaktadır.

Kamu yönetiminin bu şekilde değişen yapısı, kapitalizmin 1970'lerin sonundan itibaren yaşadığı kriz sonucu uygulamaya konulan yeni-liberal politikalar ve bunların dünya genelinde uygulanmasını ve kamu yönetiminin de sürece uyum sağlayacak biçimde yeniden yapılanma sürecine tabi olmasının bir sonucudur. Başka bir deyişle küreselleşme, devletin temel yapısının ve kamu yönetimi anlayışının değişimine neden olmuştur. Bu anlayış değişimi, devleti refah devletinden “şirketleşmiş devlet**”e dönüştürmüştür. Bu dönüşüm, devletin ve yönetimin devamlılığını yok etmemiş ancak devlet, dünya genelinde sermayenin yeniden üretiminin ve küreselleşmenin güçlü bir kurumsal aracı haline gelmiştir²⁰⁵. Yani uluslararası sistemdeki değişim, devletlerin kamu yönetimlerinin üzerinde gerek anlayış, gerekse kurumsal düzeyde etkilerini göstermeye başlamalarının bir sonucudur²⁰⁶.

Yeni sağ ekonomik ve sosyal politikaların damgasını vurduğu bu dönemde,

* “Yeniden yapılanma, yönetim sisteminin yapısında, hizmet tercihlerinde, personel rejiminde, işgörmeye zihniyeti ve yöntemlerinde, karar verme sürecinde, siyasal sistemle olan ilişkilerinde ve sistemi harekete geçiren dürtülerde köklü değişiklikler demektir” Cahit Tutum, (1996), *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*, TESAV Yayınları, Ankara, s. 6.

** “şirketleşmiş devlet” kavramı, Farazmand’ın ifadelerinden anlaşıldığı üzere, “gölge devlet”, “bekçi devlet”, “düzenleyici devlet”, yani piyasa mekanizmasına işlerlik kazandıracak uygun koşulları sağlayan devlet anlamına gelmektedir.

²⁰⁵ Farazmand, (2001), a.g.e., s. 449.

²⁰⁶ Güler, (1996), a.g.e., s.55.

devletin ve dolayısıyla kamu yönetiminin değişim ve yeniden yapılandırılmasına ilişkin dönüşüm iki nokta etrafında değerlendirilebilir²⁰⁷. Bu noktalar, devletin/kamu yönetiminin ve kamu faaliyet alanının özellikle ekonomik nitelikli olanlardan başlayarak küçülmesi ve daralan alanda genelde kamu faaliyetlerinin özelde de kamu örgütlerinin, kamu işletmeciliği anlayışı etrafında yapılandırılması ve işletilmesi olarak belirginleşmektedir.

Söz konusu bu başlıklar çalışmanın ilerleyen bölümlerinde de ifade edildiği gibi, küreselleşmenin devlet ve kamu yönetimi üzerindeki etkilerini gerekçelendirme söylemleri biçiminde değerlendirilebilir. Bu bağlamda çalışmanın izleyen bölümü, kamu yönetimi anlayışındaki dönüşüm ve bu dönüşümün kuramsal dayanaklarının incelenmesini kapsamaktadır.

II.3.1 Kamu Yönetimi Anlayışındaki Dönüşüm

Geniş anlamda kamu yönetimi, yönetimin tüm etkinliklerini içerir. Dar anlamda ise güçler ayrılığı ilkesinde sözü edilen üç güçten biri olan yürütme alanına ilişkindir. Bu anlamda kamu yönetimi, hem kamusal etkinlikleri, hem de bu etkinlikleri yürüten örgütü anlatmak için kullanılan bir kavramdır²⁰⁸.

Kamu yönetiminin birincil varlık nedeni, kamu hizmetlerinin sunulmasıdır. Bu hizmetlerin sunumunda ise bugün de tartışıldığı gibi, ‘etkililik’ ve ‘verimlilik’ kavramları kamu yönetiminin bir disiplin olarak ortaya çıktığı andan itibaren önemli amaçlarından birisi olmuştur. Bu, aynı zamanda kamu yönetimi disiplininde, disiplinin doğuşundan bugüne, kamu yönetimi-özel yönetim ayrımı ya da benzerliği, kamu yönetimi-siyaset ayrımı ya da birlikteliğine ilişkin tartışmaları da beraberinde getirmiştir.

²⁰⁷ Aksoy, (1995), a.g.e., s. 166-167.

²⁰⁸ Emre Cahit, (2003), *Yönetim Bilimi Yazıları*, İmaj Yayıncılık, Ankara, s. 185

Kamu yönetimi siyaset ayrımının dayanağı ise liberal görüşle ifade edilebilir. Liberal görüşe göre devlet, ekonomik faaliyetlere müdahale etmemeli ve devletin işlevleri ekonomik faaliyetlerin yasal sınırlarının belirlenmesi olmalıdır. Devletin işlevlerindeki bu sınırlılık, yönetim ve siyaset ayrımını gerekli kılmakta ve kamu yönetiminin tıpkı özel sektör gibi işlemesi gerektiğini vurgulamaktadır²⁰⁹.

Tarihsel süreç içinde değerlendirildiğinde yönetim ve siyaset ayrımı, disiplinin doğuşu olarak ifade edilen Wilson'ın 1887'de yazmış olduğu 'İdarenin İncelenmesi' çalışmasına kadar uzanmaktadır. Wilson'a göre kamu yönetimi, devletin temel faaliyetlerini gerçekleştiren teknik bir aygıt olarak ifade edilmektedir²¹⁰. O'na göre yönetim, sağlam ilkelere dayanmalı, etkili ve verimli özellikleri içermelidir. Bu da kamu yönetiminin hukuk ve siyasetten ayrı düşünülmesi gerektiğini ifade etmektedir. Kamu yönetimi ve özel yönetim arasındaki farklılığı ifade eden bu ayrım, Taylor'un 'bilimsel yönetim' ilkesine de dayanmaktadır. Taylor, özel işletmelerdeki gibi kamu yönetimi örgütlerinde de birincil amacın 'verimlilik' olduğunu ifade etmiştir. Yani yönetim olgusu, sosyal-siyasal ortamdan uzaklaştırılarak, teknik-mekanik yönleriyle yeniden düzenlenmekte ve rasyonel, verimli, etkin örgütlenmiş, kaynakları verimli kullanan yönetim anlayışının ön plana çıkarılması hedeflenmektedir²¹¹.

Bugün, kamu yönetiminde küreselleşme sürecinin etkisiyle disiplinin doğuşu olarak kabul edilen dönemdekine benzer biçimde, siyasetten soyutlanmış bir kamu yönetiminin 'yönetim ilkeleri'ne göre işleyişi söz konusudur. Bu da, kamu yönetiminin bir

²⁰⁹ Birkan Uysal Sezer,(1992), "Büyük Devlet Küçük Devlet Tartışması", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 25, Sayı 4, TODAİE Ankara, s.16.

²¹⁰ Woodrow Wilson, (1961), "İdarenin İncelenmesi", Wilson Seçme Parçalar *Türkiye Siyasi İlimler Derneği Yayınları: Siyasi İlimler Serisi 1*, Ankara, s. 76.

²¹¹ Aksoy, (1995), a.g.e., s. 169.

yandan ekonominin ve toplumsal yaşamın yönetiminden çekilmiş, diğer yandan da kalan işlevleri açısından özel sektör örgütlenme anlayışını benimsemiş bir kamu yönetimi modelinin gündeme getirilmesini olanaklı kılmıştır.

Refah devleti dönemi uygulamalarında, yönetimin siyasetten ayrı düşünülmemeyeceğine ilişkin anlayış egemen iken, 1970'lerden sonra ulus-devletin refah devleti olma işlevlerine ilişkin sorgulamaların başlamasıyla, tekrar yönetim ve siyaset ayırımına ilişkin tartışmalar yoğunluk kazanmaya başlamıştır. 1970'lerin sonlarından itibaren tekrar belirginleşen siyaset-yönetim ayırımına ilişkin çeşitli anlayışlar ise kamu işletmeciliği, yeni kamu işletmeciliği, yönetim gibi yaklaşımları egemen paradigmlar olarak kabul etmektedir. Bu süreçte ortaya çıkan dönüşümün bir boyutu, yönetsel açıdan geleneksel kamu yönetimi yaklaşımından yeni kamu işletmeciliği yaklaşımına, siyasal açıdan ise bürokratik devlet örgütlenmesinden düzenleyici devlet örgütlenmesine geçiş, diğer boyutu ise yeni kamu işletmeciliği anlayışından yönetim anlayışına geçiş olarak ortaya çıkmaktadır²¹².

Başka bir ifadeyle, yeni-liberal politikaların öngördüğü yeniden yapılanma sürecinde, devletin işlevlerinin yeniden tanımlanması, kamu yönetimi alanında da köklü dönüşümlerin başlamasına ve kamu yönetimi anlayışında Aksoy'unda belirttiği gibi, kamu yönetiminin siyasal, sosyal boyutlarından soyutlanarak örgütleniş anlamında 'işletmeselleştirilme'sine, yani vatandaşın müşteri olarak algılandığı yaklaşımların ortaya çıkmasına tanıklık etmektedir²¹³. Bu da, kamu sektörünün kaynak tahsisinin, milli gelirin adil dağılımının, ekonomik büyüme ve istikrarın sağlanmasındaki yönlendirici rolünün özel sektörün etkisi altına girmesi anlamına gelmektedir. Bu süreçte özel sektör ise refah

²¹² Güzelsarı, (2004), a.g.e., s. 1.

²¹³ Aksoy, (1995), a.g.e., s. 167.

devleti uygulamalarını onaylamamakta²¹⁴ ve devletin, kamusal ve özel faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi için istikrarlı, etkin, adil bir yasal düzenleyici çerçeve ortaya koymasını talep etmektedir. Bunun için de²¹⁵, piyasada istikrar ve adaleti güvence altına almak, etkin ve hesap veren bir kamu yönetimi modeli sunmak gerekmektedir. Bu anlayışın öngördüğü kamu yönetimi anlayışı olan yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı, değişen koşullara kamu yönetiminin uyumunu sağlayacak yaklaşım olarak öne çıkmaktadır.

II.3.2. Yeni Kamu İşletmeciliği Anlayışı

Kamu yönetimi disiplinine ilişkin ontolojik tartışmaların içeriğinde ‘yönetim-işletmecilik’ ayrışması ya da ‘kamu yönetimi-özel yönetim ayrımı’ önceden beri yapılmaktadır. İşletmecilik yaklaşımında, standartların ve performans ölçümlerinin net olarak belirlenerek, sonuçların temel alındığı bir yönetim anlayışı, ekonomik etkinlik ve etkililik, uzmanlaşma ve müşteri odaklılık, sürekli iyileştirme gibi yönelimlerle, resmi süreç ve usullere göre tanımlanan ‘idare’(administration) kavramının yerini, sonuçların başarılması için kaynakların etkin kullanımına dayalı ‘yönetim’(management) kavramı almıştır²¹⁶.

Bu ayrıma, 1980’lerden sonra yeni arayışlar eklenmiştir. Bunlardan bir tanesi ‘kamu işletmeciliği’ yaklaşımı olup, bu yaklaşımın ortaya çıkışı 1970’li yılların sonları ve 1980’li yılların başına kadar götürülebilir. ‘Kamu yönetimi’nden ‘kamu işletmeciliği’ne doğru anlayış farklılaşması, hem işlevsel açıdan, hem de kuramsal açıdan önemli bir

²¹⁴Aykut Polatoğlu, (2001), *Kamu Yönetimi Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması*, METU Press Yayını, Ankara, s.53.

²¹⁵ Güler, (2003c), a.g.e., s. 108.

²¹⁶ P. Aucoin, (1990), “Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums”, *Governance*, 3(2) April, ss. 115-117, Aktaran. Güzelsarı, (2004), a.g.e., s. 6.

değişimi vurgulamaktadır. Bu değişim, temelde devletin işlevlerinin yeniden tanımlanması etrafında toplanmakta²¹⁷ ve kamu örgütleri içerisinde karar alma süreçlerinde erki elinde bulunduran üst düzey yönetim mekanizması üzerinde yoğunlaşmıştır²¹⁸. Bu anlayış, kamu yönetiminin özel sektörleştirilmesi güdüsünden hareketle, özel sektöre özgü verimlilik ölçütlerini esas alarak, performans göstergeleri, bütçeleme biçimleri, çalışanların değerlendirilmesi, terfi sistemine göre ödeme gibi katı performans ölçümlerinin uygulanmasının verimliliği arttıracaklarını öngörmektedir²¹⁹. Kamu yönetiminde verimliliğin artmasını, her şeyin üstünde gören kamu işletmeciliği anlayışının temel varsayımları ise şöyle ifade edilebilir. Toplumsal ilerleme, ekonomik ilerleme sayesinde gerçekleşebilir, verimlilik ise iletişim, örgütsel teknolojinin gerçekleşmesi, üretkenlik, planlama, uygulama, ölçme ve profesyonelleşmiş bir ‘yönetici’ grubunun varlığıyla gerçekleşebilir. Bu işlevleri yerine getirebilmek için de yöneticilere hareket alanının sağlanmalıdır²²⁰.

“Yeni kamu işletmeciliği” anlayışı, yukarıda kısaca söz edilen ‘kamu işletmeciliği’ okulunun kendini yeniden tanımlama girişimlerinin bir sonucudur. Söz konusu anlayış, İngiltere kökenli olmakla beraber, bir çok ülkede kamu yönetiminde bir dizi ‘reform’ hareketi ile birlikte gelişmiştir. Yaklaşımın ilk kullanıldığı yerler ise OECD raporları ve Londra Üniversitesi Profesörü Hood’un çalışmalarıdır²²¹. ‘Yeni kamu işletmeciliği’ anlayışının kuramsal dayanakları ise yeni-liberal düşüncenin de kuramsal dayanağını oluşturan ‘anayasal iktisat okulu’, ‘kamusal tercih kuramı’ ve yeni sağ politikalarıdır. Dolayısıyla, son dönemlerde ortaya çıkan yeni kamu yönetimi modeli

²¹⁷ Güzelsarı, (2004), a.g.e., s. 4.

²¹⁸ Yılmaz Üstüner, (2000), “Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu Yönetimi İşletmeciliği Okulu”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 33, Sayı 3, TODAİE Yayını Ankara, 17, ss.15-32.

²¹⁹ Güzelsarı, (2004), a.g.e., s. 6.

²²⁰ Üstüner, a.g.e., s. 21.

²²¹ a.k., s.20.

önerileri ve tartışmaları, küreselleşme süreci ve onun ideolojik ve kuramsal altyapısını oluşturan yeni-liberal söylemle doğrudan ilintilidir. Bu egemen anlayış, örgütlenme ve karar verme süreçlerinde etkinlik, mal ve hizmet sunumunda tüketici taleplerine duyarlılık, kârlılık, verimlilik, değişime ve yeniliklere açıklık yönünde yeniden yapılanma, ‘sistem merkezli’ ve ‘üretim odaklı’ kamu yönetiminden ‘insan merkezli’ ve ‘tüketim odaklı’ kamu yönetimine doğru yönelişi ifade eden teorik yaklaşımları beraberinde getirmiştir²²².

Bu teorik yaklaşımlardan biri olan anayasal iktisat okulu, bireylerin istekleri ve tercihlerinin kurumsal yapılarca belirlendiğini savunmaktadır. Bu yaklaşıma göre piyasa, ‘doğal’ değil, niteliği gereği ‘toplumsal’dır, bireyci değil, kolektivisttir. Piyasa, kaynakları sağlayan doğal düzen değil, bunu yapacak kurumları harekete geçiren bir kurumdur²²³. Anayasal iktisat okulu, devlete ait yapı ve süreçlerin piyasalaştırılmasına, bunların piyasa kurumlarının yönetimine devredilmesine, dolayısıyla toplumsal yaşamın piyasa adına yeniden örgütlenmesine kavramsal destek sağlamıştır²²⁴. Bu kavramsal ve kuramsal çerçeve, kamu yönetimi yapısında köklü değişiklikleri, kamu hizmeti sunumunda parçalanmış bürokratik kuruluşları, ihalecilik sistemiyle rekabet ve piyasa ortamı ve tüketici tercihleri gibi yapıların yerleşmesini önermektedir²²⁵.

Kamusal tercih kuramcılarına göre ise devlet, hükümet ve kamu kuruluşları sanıldığı gibi toplumun çıkarından yana değildirler. Devlet ve kurumları, kendi yararlarını daha fazla önemsemektedirler²²⁶. Yeni sağın kuramsal dayanaklarından biri olan kamusal tercih teorisi, yeni-liberalizmde olduğu gibi son aşamada ekonomik özgürlüğü temel

²²² Ulvi Saran, (2004), *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Kalite Odaklı Bir Yaklaşım*, Atlas Yayıncılık, Ankara, s.22.

²²³ Güler, (2003c), a.g.e., s. 97.

²²⁴ a.k. s. 99.

²²⁵ Rhodes, (1996), “The New Governance: Governing Without Government”, *Political Studies*, XLIV, s.655, Aktaran:Güler, (2003c) a.g.e., s.100.

²²⁶ Aksoy, (1995), a.g.e., s. 165, Sallan Gül, a.g.e., s. 40.

özgürlük olarak görmektedir. Bu nedenle devletin ekonomik faaliyette bulunmasının, kaynakların verimsiz kullanımına ve israfa yol açtığı için küçültülmesi gerektiğini öngörmektedir.

Hood'a göre yeni kamu işletmeciliği anlayışının temelinde, 'anayasal iktisat okulu' olarak adlandırılan ve toplumsal proje adlandırması 'yeni sağ' olan, rekabete dayalı, müşterilerin tercih özgürlüklerinin olduğu, şeffaf ve inisiyatifi olan bir bürokrasi oluşturmayı amaç edinen bir anlayış bulunmaktadır. Bu da, 'profesyonel işletmecilik' olarak adlandırılan, özel ve kamu örgütleri arasındaki ayrımı kabul etmeyen kamu yönetimi işletmeciliği anlayışını gündeme getirmektedir²²⁷.

Bu anlayış çerçevesinde kamu sektörünün yapısı, işleyişi ve hizmet verme biçimlerine yöneltilen eleştiriler, kamu sektörünün küçültülmesi ve yönetim anlayışının değiştirilmesinde etkili olmuştur*. Daha az devlet, daha çok piyasa anlayışının toplam refaha daha çok katkı sağlayacağı anlayışı temelinde, iletişim teknolojisi ve küreselleşmeyle gelen yeniliklerin, yönetimi, hantal işleyen bir yapıdan, daha hızlı işleyen bir mekanizmaya doğru zorladığı ve kamu hizmetlerinde daha fazla talepte bulunan vatandaş(müşteri) kitlesinin ortaya çıktığı yönündeki sebeplerin bu süreci hızlandırdığı vurgulanmaktadır²²⁸.

Devleti özel sektör gibi çalışmaya iten bu anlayışların benimsenmesinin nedeni

²²⁷ Hood, Cristopher, (1991), "A Public Management For All Seasons", Public Administration, Vol. 69, Spring, ss.3-19., Aktaran, Üstüner, (2000), a.g.e., s.21.

* Kamu yönetimi alanındaki değişiklikler kamu sektörünün organizasyonunda hem yönetim anlayışı, hem de yönetim yapılarının değişmesi şeklinde ortaya çıkmaktadır. Kamu sektöründe piyasa anlayışının hakim kılınması ve özel sektör yönetim uygulamalarının kullanılmaya başlanması aynı zamanda 'yeni kamu yönetimi' diye de ifade edilmektedir.

²²⁸ Veysel K Bilgiç, Turgut Göksu, (2004), "Yeni Gelişmeler Işığında Türkiye'de Kamu Yönetimi ve Yerelleşme Eğilimleri", 2004 Türkiye İktisat Kongresi 5-9 Mayıs İzmir Tebliğ Sunuşları-Kamuda İyi Yönetişim, DPT, Yayını, Ankara, s. 53.

ise devletin işlevlerinin yeniden tanımlanması çabalarıdır. Çünkü, küreselleşmenin içeriğinde yeni kamu işletmeciliği, evrensel bir yönetim anlayışı olarak görülmekte ve ülkelerin kamu yönetimi sektörlerinin yapısal, örgütsel, personel sistemleri ile dönüştürülmesi öngörülerek, küresel eklemlenmeye uyumlu bir kamu yönetimi oluşturulmaya çalışılmaktadır.²²⁹ Yani, yeni kamu işletmeciliği ile küresel politikalar arasında sıkı bir ilişki vardır. Devleti küçültmek hedefi, niceliksel olarak kamu bürokratik yapılarında bir küçülmeye yol açarken, aynı zamanda etkililik açısından kamu yönetiminin gücünün arttırılmasını öngörmektedir. Bunun nedeni ise yeni-sağ ve ilgili politikalar için gerekli dönüştürme sürecinin gerçekleştirilmesidir. Amaç, küçük ama güçlü bir kamu yönetimi oluşturmaktır. Bu anlamda girişimcilik, eyleme yönelik olma, kontrolü elinde bulundurma gibi özellikler kamu yönetiminde söz konusu etkililik açısından önem taşımaktadır²³⁰.

Bu çerçevede yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının bileşenleri şöyle ifade edilebilir; yeni kamu işletmeciliği anlayışıyla genel vurgu, siyasetten yönetime kaymıştır. Yöneticilerin sorumluluk ve yetkileri açık olarak tanımlanıp, yönetme etkinliği alanının genişletilmesi öngörülmüştür. Bunun nedeni, yöneticilerin alacakları tüm kararlarda maliyet bilinci ile davranmalarının sağlanmasıdır. Bunun yanı sıra, yönetsel sistemlerin düzenlenmesinde hiyerarşik örgüt modeli yerine yatay örgüt* modeli benimsenmektedir. Bu da, geleneksel devlet örgütlenmesi içinde yer alan, bürokratik yapıların birbirleriyle 'kullanan öder' ilkesi temelinde ilişki kurmasını ve yarı-özerk birimlere ayrılmasını

²²⁹ Güzelsarı, (2004), a.g.e., s. 4.

²³⁰ Üstüner, a.g.e., s. 25.

* Kamu yönetiminde yatay örgütlerden anlaşılan, geçici örgütlenmelerin yani ad-hoc örgütlerin oluşturulmasına ilişkindir. Sadece o an o işe ilişkin kurulan örgütleri ifade etmektedir. Bir örgüt içerisinde belirli bir konuda araştırma yapmak üzere oluşturulan ve birçok uzmanlık alanından kişilerin bir araya geldiği proje grupları adhokratik örgütlere örnek gösterilebilir. Bakınız: Koray Karasu, (2001), *Profesyonelleşme Olgusu ve Kamu Yönetim*, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları, Ankara, s. 151.

gündeme getirmektedir. Böylece, bağlı oldukları bakanlıklardan ayrı olmakla beraber, devletin denetimine bağlı, kamu kurumu niteliğindeki kuruluşların yapılandırılması söz konusu olmaktadır.

‘Süreçlere odaklı’ bir yönetim anlayışından, ‘sonuçlara odaklanan’ bir yönetim anlayışına geçilmiştir. Bu da, kamu örgütlerinin ürettikleri mal ve hizmetlere ve bunlardan elde edilecek verimliliğe göre değerlendirilmelerini ifade etmektedir. Resmi süreçlere ve kurallara bağlı uygulamaların temel alındığı ‘idare’ (administration) yerine, sonuçlara ulaşılması için kaynakların etkin kullanımına yönelik bir ilginin öne çıkarılması, kamu sektöründe ‘yönetim’in (management) faaliyet sürecinden üstün olduğu düşüncesine öncelik kazandırmıştır. Böylece hizmetlerin esnek sunumu önem kazanmıştır. Vatandaş kavramı, bireysel tüketici veya kamu hizmetlerinin ‘müşterisi’ olarak tanımlanmaktadır. Ayrıca, kamu işletmeleri özelleştirme yoluyla parçalanmış, esnek, uzmanlaşmış ve özerk birimlere bağlanmıştır. Kaynak kullanımında, disiplin ve ekonomik tutumluluğa vurgu yapılmakta ve kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde rekabeti arttırıcı girişimlere yer verileceği öngörülmektedir²³¹.

Bunlara bağlı olarak yeni kamu işletmeciliği anlayışı, her ne kadar kamu yönetiminin ‘verimliliğini’ geliştirmede kullanılacak tekniklerin bir bütünü gibi sunulsa da, gerçekte piyasa mekanizmasının uygun koşullarda işleyişinin devlet eliyle desteklenmesi ve düzenlenmesi politikalarının bir parçasını oluşturmaktadır²³². Yani, belirli bir dünya görüşü ya da ideolojisinin meşrulaştırılma biçiminin ifadesidir ve küreselleşme ideolojisinden bağımsız düşülmemelidir. Bu bağlamda uluslararası kuruluşlar da küresel siyaset yönünde ve kontrolünde devamlı olarak merkezde olup, çevre ülkelere söz konusu

²³¹ Güzelsarı, (2004), a.g.e., s. 4-5., Güler, (2003c), a.g.e., s. 100.

²³² Güzelsarı, (2004), a.g.e., s. 5.

anlayış yönelimli, politikalar uygulamaları konusunda öneride bulunmaktadır²³³. Çünkü, bu anlayışın etkinlik, ekonomiklik ve verimlilik gibi ilkeleri daha çok ekonomik karakterli olup, bu politikalar IMF ve DB gibi uluslararası kuruluşlar yoluyla dünyaya yayılmaktadır²³⁴.

Bütün bunlardan çıkarılacak sonuç ise yeni kamu işletmeciliğinin, yeni sağ politikaların uluslararasılaşması, özelleştirmenin uluslararasılaşması, uluslararası kuruluşların rolünün ve ‘politika transfer’ hareketlerinin uluslararasılaşmasını²³⁵ ifade etmesidir. Bunlara dayanarak kamu yönetiminin işletmeselleştirilmesinden hareket eden yeni kamu işletmeciliği ve benzer anlayışların kamu yönetiminde uygulanmasının en genel ifadesi, *halk, hep, bütün, anlamına gelen* kamu’nun vatandaş kavramının yerini özel sektörün hedef kitlesi olan müşteri kavramının almış olmasıdır. Yani, kamu yönetimi halkın tümü için faaliyette bulunurken, kamu yönetimi bütünü içinde anlam kazanabilen özel sektörün sunduğu hizmetten, sadece hizmeti kullanabilme gücü olan yararlanabilmektedir. Kamunun hizmet sunumunda eşitlik ve adaletlilik ilkeleri ve hizmetin toplumun tüm kesimlerini kapsamaması, bir nitelik olarak ortaya çıkarken, özel sektörde bunun yerine hizmetin bedelini ödeyebilenin ondan yararlanacağı, bunun da ‘verimlilik’ ilkesi kapsamında gerçekleşeceği söz konusudur.

İşletme odaklı anlayışların kamu yönetiminde uygulanmasının yaratacağı olumsuz etkilerin başka bir boyutu da, kamu işletmeciliği anlayışı özelinde açıklanabilir. Öncelikle, kamu yöneticileri, karar alma ve kamu hizmetine ilişkin faaliyetleri gerçekleştirmede, özel sektör yöneticilerine göre daha sınırlı bir zamana sahiptirler. Sıkça

²³³ Common, a.g.e., s.3.

²³⁴ Recep Kızılcık, “21. Yüzyılda Yönetişim ve Yeni Kamu Yönetimi, Yeni Eğilimler ve Yeni Teknikler” *Türk İdare Dergisi*, Yıl 75, Sayı TİD, s. 185.

²³⁵ Common, a.g.e., s.2.

sözü geçen performans ölçümü bakımından kamu yöneticisine ilişkin bir ölçüt bulunmazken, özel sektörde bunun farklı yöntemleri her zaman bulunmuştur. Bunların yanı sıra, ‘şeffaflık’ ilkesini öne çıkararak meşruluk boyutunu genişleten anlayış, söz konusu ilke açısından kamu yönetimi ile kıyaslandığında, kamu yönetiminin şeffaflık bakımından daha gelişmiş olduğunu gözardı etmektedir. Çünkü, kamu yönetiminde çeşitli denetim mekanizmaları bulunurken, özel sektörde bunun tersi olarak gizlilik ön plana çıkmaktadır. Ayrıca, kamu yönetimi faaliyetleri toplumla ilgili olduğundan medya tarafından da denetlenmektedir. Özel sektör için böylesi bir denetim söz konusu değildir. Yeni kamu işletmeciliğinin uygulanma sürecinde ortaya çıkan bu gibi sorunlar, özellikle gelişmekte olan ülkelerde iyi yönetim söylemini gündeme getirmiştir. Dolayısıyla, kamu yönetiminde yeni sağ politikaların uygulanması konusunda tamamlayıcı bir yaklaşım biçimi olan iyi yönetim anlayışının çalışma kapsamında değerlendirilmesi gerekmektedir.

II. 3.3. Yönetişim Anlayışı

1980’li yıllardan itibaren yeni-liberal politikaların yaygınlaşması ve kamu işletmeciliği yaklaşımının da etkisiyle, küresel ölçekte devletler, piyasa işleyiş mekanizmalarını ve özel sektöre özgü yönetim tekniklerini kamu yönetimine uyarlamaya başlamışlardır. Yeni kamu işletmeciliğinin öngörülen başarıyı gösterememesi, kendisiyle aynı kaynaktan beslenen başka bir anlayışın, yönetim anlayışının ortaya çıkmasını gündeme getirmiştir. Çünkü, 1990’lara gelindiğinde söz konusu politikaların yol açtığı ekonomik krizler, işsizlik, yoksulluk gibi dünya genelinde ortaya çıkan olumsuz sonuçlar, yeni-liberalizmin kendini yeniden tanımlama ihtiyacını gerektirmiştir. Dolayısıyla, yönetim anlayışı, yaşanan ekonomik krizleri ve toplumsal huzursuzlukları ileri sürerek meşruiyetini sağlamaya çalışmaktadır.

Yeni-liberalizmin kendisini yeniden tanımlama girişimi, dikkatlerin devlet üzerine çekilmesini gerekli kılmıştır. Bu, aynı zamanda yeni-liberal politikaların neden olduğu sorunların da kabul edildiği anlamına gelmektedir. Böylece, 1980’lerde ‘küçük devlet’, ‘optimal devlet’ söylemlerinin yerini, ‘piyasa-dostu devlet’, ‘yönetişim’ ve ‘etkin devlet’ söylemleri almaya başlamıştır²³⁶. Bunun anlamı ise, ‘yeni kamu işletmeciliği’ yaklaşımının düzenlenerek, ‘yönetişim’ modeli ile yeniden sunulmasıdır. Dikkatlerin devletin üzerine çekilmesinin bir diğer nedeni ise, ekonomik reformların hayata geçirilmesi için yönetsel reformların uygulanmasında devletin etkinliğinden yararlanılmak istenmesidir.

Yönetişim, kavram olarak ilk kez DB’nin “Sub-Saharan Africa: Crisis To Sustainable Growth” adlı 1989 tarihli Raporunda kullanılmıştır²³⁷. Ancak, yönetim kavramına ilişkin tartışmaların, kamu yönetiminde yoğunluğuna karşın, kavramın anlamı konusunda bir netlikten söz edilemez. ‘Yönetimsiz yönetim’ olarak karakterize edilen kavram, networkların, ortaklıkların ve uluslararası pazarın önemini vurgulamaktadır²³⁸.

Anglo-Amerikan siyasal teorisine göre yönetim, hükümetin karar alma ve onları uygulama kapasitesindeki gücü olarak tanımlanmakta, hükümet ise ulus-devlet düzeyinde, kamu düzeninin devamını sağlamak ve kolektif hareketi sağlamak amacıyla oluşturulmuş kurumsal süreçler olarak tarif edilmektedir²³⁹. Yönetişim sözcüğü ise ‘daha az yönetim’ ve ‘küçük devlet’ gibi kavramları karşılamaktadır²⁴⁰. Bu da, kamu

²³⁶ Güzelsarı, (2004), a.g.e., s. 9.

²³⁷ Aygül, a.g.e., s.241-242., Bayramoğlu, (2002), a.g.e., s. 86., Güzelsarı, (2004), a.g.e., s. 15., Güler, (2003c), s. 102.

²³⁸ Peters, B. Guy., Pierre, John., (1998), “Governance Without Government? Rethinking Public Administration”, *Journal Of Public Administration Research&Theory*, April, Vol 8, Issue 2, s.223.

²³⁹ Gerry, Stoker, (1998), “Governance as Theory: Five Propositions”, *International Social Science Journal*, Mart, Vol. 50, Issue 155, s. 17.

²⁴⁰ a.k s.17.

harcamalarının azaltılması, kamu hizmetlerinin özel sektöre devredilmesi, kamu personelinin azaltılması ve özelleştirme anlamına gelip, küreselleşme olarak adlandırılan süreçte yönetim anlayışının özelliklerini ortaya koymaktadır. Başka bir tanıma göre, yönetim (government) sözcüğü, çağdaş devletin kurumsal yapısını ve emredici karar verme süreçlerini karşılayan bir kavram iken, iyi yönetim (good governance), iktidarın karar alma süreçlerinin, devlet (iç iktidar) ve sivil toplum (dış iktidar) arasında paylaşılmasını ve bu yolla 'küçük devlet' modeli ile belirginleşen demokratik kapitalist yapıyı ifade etmektedir. Bu da yönetsel bakımdan etkili, bağımsız, hesap sorulabilen, şeffaf bir kamu yönetimi yapısı anlamına gelmektedir²⁴¹.

Bu tanımlamalardan farklı olarak, devlet ya da hükümet sözcüklerinden türemiş olduğu düşünülen kavramın, bir anlam farklılığını ortaya koymak için de kullanıldığı ifade edilmektedir. Buna göre 'iyi yönetim' söylemi, kuvvetler ayrılığı, yargı bağımsızlığı, hukukun üstünlüğü gibi ilkeler üzerine otururken, yönetim sözcüğü, kamu alanının tanımlanmasında, sivil toplumun ya da STK'ların belirleyici hale geldiğini ifade etmektedir²⁴². Başka bir ifadeyle, kamu politikalarının oluşturulma ve uygulanması sırasında konuyla ilgisi olan kamu, özel, gönüllü bütün grupların katılımı sonucu oluşacak yönetsel etkinlikleri ifade etmektedir²⁴³. Bu da dikkati, sorumluluklardaki değişmeye, devletin 'geri adım' atmasına, özel sektör, STK'lar ve daha geniş anlamda vatandaşın sorumluluk almasına yönelik bir anlayışa götürmektedir²⁴⁴.

Yönetişim kavramının söylem olarak yükselmesinde ve siyasal-yönetsel bir projeye dönük olarak küresel düzeyde meşruluk kazanmasında en büyük rolü, DB

²⁴¹ Leftwich, a.g.e., s. 371-372 .

²⁴² Şaylan, (2000), a.g.e., s. 20.

²⁴³ Stoker, a.g.e., s. 18, Üstüner, a.g.e., s. 22.

²⁴⁴ Stoker, a.g.e., s. 21.

oyunmakla beraber, IMF gibi uluslararası kuruluşlar ve Batılı hükümetlerce yapılan destekler önemlidir²⁴⁵. DB iyi yönetişimi, bir ülkenin kalkınmasında ve toplumsal kaynakların yönetiminde siyasal gücün uygulanma biçimi olarak tanımlar²⁴⁶. DB için yönetişim, yeterli ve hesap verebilir bir yönetim için çaba sarf etmeye indirgenmiştir²⁴⁷. Kavramın en yaygın kullanımı, az gelişmiş ülkelerde 21. yüzyıl siyasal yönetsel yapılanması ya da devletin yeniden yapılandırılması²⁴⁸ şeklindedir.

Yukarıda da ifade edildiği gibi yönetişimin meşruiyet temelini, mevcut sistemin krize girmiş olması oluşturmaktadır. Söz konusu kavramın siyasal yaşama girmesi ise, DB'nın raporları ve borç verdiği ülkelerde uygulamaya konulmasını istediği 'reformlarla' gerçekleşmiştir. Siyasal iktidar bakımından yönetişim, siyasal iktidarın kimler tarafından kullanılacağına ilişkin çözümler üreten, bunun mekanizmalarını ve modellerini oluşturan, mekanizma ve süreçleri belli varsayımlar etrafında teorileştiren yeni bir iktidar, dolayısıyla yeni bir kamu yönetimi yaklaşımıdır²⁴⁹. Bu yaklaşım, devletin insanlara iş göreceklere güvenceli bir zemin sunamadığı, insanların gelişmeleri için uygun ortamı sağlayamadığı ve yerelleşmenin (decentralizasyon) yapılmadığında kalkınmanın sürdürülemeyeceğini ifade etmekte ve çözüm olarak, siyasal liderler, işverenler ve toplumsal liderlerin bir araya gelerek 'insan merkezli' politikalar ürettiği, bunlar üzerinde de halk onayının alındığı bir siyasal sistemi, yani yönetişimi (governance) sunmaktadır²⁵⁰. Yönetişim modelinin kurucu unsurları, devlet (bürokrasi), toplum (STK) ve özel sektörden (şirket) oluşmaktadır. Güçlü devlet vurgusu ise, devletin piyasalaştırılmasını, piyasa için

²⁴⁵ Aygül, a.g.e., s. 239.

²⁴⁶ Güzelsarı, (2004), a.g.e., s. 15.

²⁴⁷ Stoker, a.g.e., s. 18.

²⁴⁸ Güler, (2003c), a.g.e., s. 95.

²⁴⁹ Bayramoğlu, (2002), a.g.e., s. 114.

²⁵⁰ Güler, (2003c), a.g.e., s. 110.

güçlendirilmesini ifade etmektedir. Yani piyasa için ‘etkin’ ve piyasa için ‘esnek’ bir devlet öngörülmektedir²⁵¹. Yönetişim, piyasa için gerekli düzenlemeleri yapan (düzenleyici devlet), ekonomik faaliyetlerden ve ekonominin yönetiminden çekilen ‘piyasa ile dost’ olan devleti tanımlamaktadır²⁵².

Yönetişim modelinde STK’lar, toplumsal amaçları belirleyecek, bunları gerçekleştirme işlevini yerine getirecektir. Devlet ya da kamu yönetimi de geleneksel siyasi otoritesini, toplumsal amaçların STK’lar tarafından belirlenip gerçekleştirilmesi yönünde ve gerekli serbestlik kapasitesinin artırılması doğrultusunda kullanacaktır. Toplumsal amaçların belirlenmesi, gerçekleştirilmesi bundan sonra siyasal süreçten beklenmeyecek, bunu, toplum değil topluluklar doğrudan doğruya üstlenmiş olacaklardır²⁵³. Bu şekilde, devlet-piyasa karşıtlığı söyleminden vazgeçilerek devlet-piyasa-sivil toplum ortaklığına ilişkin bir model oluşturulmuş olacaktır. Bu oluşum, ekonomi ve toplumdaki sorunlarla yüzleşmede, devlet ve sivil toplum arasındaki ilişkilerin kurulmasında, devletin rolünün ne olacağı, yani uygun olanı etkin kılmada yönetsel kapasitenin ne olacağı da yönetim modelince belirlenecektir²⁵⁴.

1994 DB raporuna göre, yeni kamu yönetimi modeli olarak ifade edilen yönetim, şu dört ilkeye dayanmaktadır²⁵⁵.

1. *Hesapverebilirlik*: Kamu görevlileri faaliyetlerinden sorumludur. Rekabet ve katılımın yaygınlaştırılması için sivil toplum örgütleri desteklenmeli, yerelleştirme politikaları geliştirilmeli, yerel hizmetler fiyatlandırılmalıdır. Kamu görevlerinin

²⁵¹ Bayramoğlu, (2002), a.g.e., s. 97.

²⁵² Tatar Peker, a.g.e., s. 42.

²⁵³ Şaylan, (2000), a.g.e., s. 20.

²⁵⁴ Klicksberg, a.g.e., s. 185, Aygül, a.g.e., s. 242.

²⁵⁵ Leftwick, a.g.e., s. 372, Bayramoğlu, (2002), a.g.e., s. 89-90, Güzelsarı, (2004), a.g.e., s.16, Güler, (2003c), a.g.e., s. 102.

eylemlerinden sorumlu olması, bunların denetimi için denetim mekanizmalarına özel sektör ve sivil toplum örgütlerinin de katılımının sağlanması önemlidir. Bunun yanında yerelleştirme politikaları üzerinde çalışılmalı, yerel hizmetlerin fiyatlandırılması gerekmektedir.

2-Kalkınmanın yasal çerçevesi: Özel sektöre yönelik olarak, istikrarlı, yansız, adil biçimde uygulanan kurallardan oluşan bir hukuk yapısının oluşumunu öngörür. Diğer bir ifadeyle ekonomik kalkınma, tümüyle hukuksal düzenlemeler yoluyla özel sektör faaliyetlerinin uygun koşullarda sürdürülmesi için gerekli mekanizmaların oluşturulmasına yönelmektedir.

3-Bilgilendirme: Özel sektör hesapları için yaşamsal öneme sahip olan ekonomik koşulların, bütçenin, piyasaların ve hükümet tasarımlarının herkes için güvenilir ve ulaşılır olmasını öngörür.

4-Şeffaflık(Saydamlık): Hesap verebilirliğin genişletilmesi, yolsuzluğun sınırlandırılması ile politika yapımında kamu ve özel sektör arasındaki danışma süreçlerinin desteklenmesini öngörmektedir.

DB '1994 yönetim raporunda, devletin etkinliğinin sağlanmasının devletin piyasaya güven veren bir işlev dönüşümüne uğramasıyla gerçekleşebileceğinden söz edilmektedir. Bunun yanı sıra, sivil toplumun geliştirilmesine de özel bir önem verilmiştir²⁵⁶. 1997 DB raporu ise öncekilerin aksine, devletin yeniden tanımlanarak güçlendirilmesinden söz etmektedir. Raporda, küresel ekonominin gereklerini karşılayabilecek, teknolojik değişimlere uyum sağlayabilecek, etkin ve güçlendirilmiş bir

²⁵⁶ Tatar- Peker, a.g.e., s.43-47.

devlet amaçlanmaktadır. Rapor ayrıca, ‘etkin bir devlete nasıl ulaşılır’ sorusuna cevap aramakta, piyasanın daha iyi işleyebilmesi için ‘nasıl bir devlet’ gerekir sorusunu sormaktadır. Raporda tanımlanan devlet, serbest piyasa ihtiyaçlarına cevap veren bir devlettir. Nitekim, devletin 1980’li yıllar boyunca uğradığı itibar kaybının tekrar kazanılması için de, toplumların devletin sorumluluklarının yeniden tanımlanmasını kabul etmeleri önerilmektedir. DB’na göre devletin işlevi, kendi kapasitesiyle uyumlulaştırılmalıdır. Kapasitesinin altında kalan görevleri, vatandaşlar ve çeşitli devlet dışı topluluklar (STK’lar) tarafından yerine getirilmelidir²⁵⁷. Bu nedenle devletin temel görevlerinde yoğunlaşması gerektiği vurgulanmaktadır.

Özetle yönetim modeli, küreselleşmenin kaçınılmaz olduğu tezinden hareketle dünya ekonomisine uygun devlet ve yönetim anlayışı ortaya koymaktadır. Söz konusu model, ‘devlet toplumu yönetir’ anlayışının terk edilerek, devletin dışında kalan diğer örgütlerin de (STK ve özel sektör) devlet yönetimine eşit şekilde katılımını öngörmektedir²⁵⁸. Yönetim modeli, kamu-özel, devlet-devlet dışı, ulusal-uluslararası aktörler tarafından gerçekleştirilen bir model olarak tanımlanmaktadır. Yönetim, bu modelde sadece devlet tarafından gerçekleştirilmemekte, yönetim sürecine özel sektör ve STK’lar da dâhil edilmektedir. Bunun yanı sıra, küreselleşme kuramcılarının göre yönetme işlevi, ulus-devletle sınırlandırılmamalı, küresel STK’ların da bu sürece dâhil edilmesi gerektiği öngörülmektedir²⁵⁹.

Sonuçta, sosyal devletin tasfiye edildiği, her şeyin piyasaya tabi kılındığı, etkinlik, kârlılık, büyüme gibi piyasa kültürüne ilişkin ekonomik kavramların, toplumsal

²⁵⁷ Bayramoğlu, (2002), a.g.e., s. 95.

²⁵⁸ a.k., s. 85.

²⁵⁹ Güzelsarı, (2004), a.g.e., s. 12-13.

yaşamı yönlendirdiği bir süreçte, uluslararası düzen ve ulus-devletin bu oluşuma göre yeniden yapılandırılmasının adı yönetim olarak ortaya çıkmaktadır. Başka bir anlatımla, devlet dışındaki aktörlerle devleti yönetmenin ve devleti piyasalaştırmanın adı yönetim olarak ortaya konulmaktadır²⁶⁰. Yönetim modelinin kamu yönetimi açısından öngördüğü dönüşüm, kamu yönetiminin alanını daraltma, harcamalarını kısıtlama, personelini azaltma, hizmetlerini özelleştirme ve faaliyetlerini piyasalaştırma şeklinde ortaya çıkmaktadır²⁶¹. Model, kamu ve özel sektör, devlet ve toplum ayrımını anlamsızlaştırarak en iyi çözüm olarak sunulmaktadır. Söz konusu anlayışa göre, küreselleşmenin ‘baş döndürücü’ hızla ilerlemesinin, toplumsal olayların karmaşıklığının, ancak yönetim gibi esnek ve hızlı dönüşüm kapasitesine sahip örgütlenme ile karşılanabileceği vurgulanmaktadır²⁶². Küreselleşme sürecine ayak uydururken de STK’ların gelişmesine ortam hazırlamakta, ‘kamu yararı’ ve ‘kamusal alan’ kavramlarına dayalı yurttaşlık anlayışı geride bırakılmaktadır.

Bunların yanı sıra yönetim, iktidarın nasıl dağıldığına ilişkin bir anlayışın formülünü ortaya koymaktadır. Bu da iktidarın temeline piyasayı koyarak piyasanın nasıl daha iyi işleyebileceğine ilişkin bir formüldür. Devlet aktörleri bu süreçte ‘düzenleyici’ bir konumda olup, devletin, yönetimin uygulanabilmesi için hukuksal, siyasal ortamı uygun hale getirmesi öngörülmektedir. Devletin yeni işlevi, yönetimin gerçekleşmesi için gereken altyapıyı sağlamak, uluslararası kuruluşlarla da buna kurumsal destek oluşturmaktır²⁶³.

²⁶⁰ Bayramoğlu, (2002), a.g.e., s. 88.

²⁶¹ Birgül Ayman Güler, (2002), “Governance Kavramı ve Dayanakları”, Basılmamış Çalışma (Taslak): Aktaran: Bayramoğlu, (2002), a.g.e., s. 88

²⁶² Bayramoğlu, (2002), a.g.e., s. 109.

²⁶³ Tatar-Peker, a.g.e., s. 43.

III.BÖLÜM: 1980'Lİ YILLARDAN GÜNÜMÜZE TÜRK KAMU YÖNETİMİ YAPISININ DÖNÜŞTÜRÜLMESİ

1970'li yılların ortalarından itibaren gelişmekte olan ülkelerde, ekonomik ve mali serbestleşme kapsamında dışa açılma programları uygulamaya konulmuş, bu çerçevede üretimin, ticaretin ve finans sektörünün serbestleştirilmesi, dönemin belirgin özelliğini oluşturmuştur²⁶⁴. Bu süreç, ekonomik yapıdaki dönüşüme bağlı olarak, siyasi yapının düzenlenmesi için bir zemin oluşturmayı hedeflemiştir. Dolayısıyla, küreselleşme olarak ifade edilen ve 1970'lerin ortalarından günümüze kadar devam eden süreç, gelişmekte olan ülke ekonomilerinde ve Türkiye'de ekonomik ve toplumsal yapılarda dönüşümü öngörmektedir. Çalışmanın bu bölümünde Türkiye ekonomisinde, dünyadaki gelişmelere bağlı gerçekleşmesi istenilen dönüşümün, kamu yönetimi anlayışına ve kurumsal yapılanma sürecine yansımaları ele alınacaktır. Bu yapılırken, dünya ekonomisinde yeniden yapılanma ile önemli işlevler üstlenen uluslararası kuruluşların rolleri, gelişmekte olan ülke ekonomilerine aktardıkları politika önerileri ve araçları Türk Kamu Yönetimi'ni değerlendirmede kullanacağımız temel araçlar olacaktır. Ancak, önerilen politikaları uygulayacak mekanizmanın nasıl oluşturulduğuna, konu açısından gerekliliği nedeniyle, öncelikle 1980'li yıllarda gerçekleştirilen kurumsal-yasal düzenlemelere kısaca değinilmesi gerekmektedir.

Türkiye'de 24 Ocak 1980 'istikrar ve yapısal uyum' politikaları ile başlayan dönüşüm, dünya ekonomisi ile bütünleşme sürecini ifade etmektedir. Bu politikalar, serbest faiz, döviz kuru ve düşük ücret politikaları ile hızlı ihracat artışının yanı sıra, ödemeler dengesinin iyileştirilmesi, enflasyonla mücadele, devletin ekonomiye

²⁶⁴ Yüksel, a.g.e., s.89.

müdahalesinin sınırlandırılması ve Türkiye'nin dış kredi notunun arttırılması amaçlarını gerçekleştirmek üzere uygulamaya konulmuştur²⁶⁵. Bu şekilde, içte ve dışta tam serbestliğin sağlanacağı, bireysel aktörler tarafından kaynakların en etkin biçimde kullanılacağı ve bireysel fayda ve kâr maksimize edilmesinde etkin politikaların gerçekleşeceği kabul edilmektedir. Buna göre, piyasa aksaklıklarının giderilmesi, yine piyasanın işleyiş mekanizması içinde kendiliğinden otomatik olarak çözülecektir²⁶⁶. Diğer bir ifadeyle, teorik temelini liberal yaklaşımdan alan bu düzenlemeler, piyasa mekanizmasını ekonomik ve toplumsal yaşamı düzenleyen temel mekanizma olarak ele almaktadır.

Bu yıllardan sonra iktidara gelen hükümetlerin kamu yönetimine ilişkin düzenlemeleri, 24 Ocak Kararlarına paralel olacak biçimde gerçekleşmiştir. Kamu yönetiminin düzenlenmesinin gerekçesi ise, kamu yönetiminin aşırı merkeziyetçi oluşu, aşırı istihdamda bulunması, verimsizlik, kırtasiyecilik, yeniliklere ve yenilikler sonucu ortaya çıkacak ihtiyaçlara cevap verememesi olarak belirlenmiş ve kamu yönetiminin sosyo-ekonomik gelişmeleri takip edemediği şeklinde ifade edilmiştir²⁶⁷.

Yeni sağ anlayışın buna öngördüğü çözüm ise, devletin kamu hizmetlerine ilişkin faaliyetlerinin sınırlandırılması, devletin çekildiği alanların da piyasa mekanizmasıyla doldurulması yönündedir. Bu eğilim, devletin ekonomiyi yönetişine ilişkin kurumsal düzenlemeleri beraberinde getirmiştir. Bu düzenlemelerin, yürütme organının güçlendirilmesi sonucu ekonominin yönetimini üstlenmesi ile gerçekleşeceği

²⁶⁵ Topal, a.g.e., s.73.

²⁶⁶ Yakup Kepenek-Nurhan Yentürk, (2000), *Türkiye Ekonomisi*, Remzi Kitabevi, Ankara, s.197.

²⁶⁷ Tacettin Karaer, (1987), "12 Eylül ve Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 20, Sayı 3, TODAİE Ankara, s.36-37. 1980 ve 1984 yılları arasında kamu yönetimine ilişkin düzenlemeler için ayrıca bakılabilir.

düşünülmektedir. Dolayısıyla, Türk kamu maliye sisteminin yasal-kurumsal yapısında önemli bir değişim öngörülmekte ve bunun da kamu yönetiminde yaratılmak istenilen yapı ve işleyişteki değişimden bağımsız düşünülmemesi gerekmektedir.

Bu bağlamda ekonominin yönetimi için kurullar oluşturulmuş, Maliye Bakanlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) gibi ekonomik ve mali kararlarda etkin olan kuruluşlar üzerinde önemli düzenlemeler yapılmıştır. Böylece kamu ekonomisine ilişkin temel kararlar, Başbakanlık bünyesinde, ekonominin yönetimini üstlenmiş olan kuruluşların üst düzey yöneticilerince alınmaya başlanmıştır.

Döneme özgü kurullardan biri, 1984’de sonradan Para Kredi ve Koordinasyon Kurulu olarak adlandırılan, Başbakanlığa bağlı üst düzey bürokratlardan oluşan Para Kredi Kurulu’dur²⁶⁸. Bu kurulun işlevi, para ve krediye ilişkin politikaların belirlenmesinde eşgüdümü sağlamak, ödemeler dengesindeki gelişmeleri izlemek, fiyatlar konusunda önerilerde bulunmak şeklindedir²⁶⁹. Böylece önemli ekonomik kararlar, Başbakanlık Müsteşarının başkanlığında, birkaç üst düzey kamu görevlisinden oluşan kurullara* bırakılmıştır. Söz konusu kurulların ortak özelliği, kurul başkanlarının alınan kararların uygulanmasında, Bakanlar Kurulu kararını gerektirmeyen durumlarda ilgili bakanlıklarca uygulanmak üzere karar alabilmeleri şeklindedir. Bu da, kurulların Bakanlıklar üzerinde yetkilerinin bulunduğu anlamına gelmektedir. Bunun yanı sıra kurul üyelerinin tümü, öncesinde sadece bürokratlardan oluşurken; 1980 yılından sonra her iki kurula birden başkanlık yapan Başbakanlık Müsteşarının, başbakan yardımcısı ve devlet bakanı

²⁶⁸ Resmi Gazete, Tarih: 25.01.1980, 8/166 Bakanlar Kurulu Kararı,. 25.01.1980.

²⁶⁹ Oğuz Oyan, (1998), *Türkiye Ekonomisi Nereden Nereye*, İmaj yayıncılık, Ankara, s. 37.

olmasıyla kurulların siyasal kimliğe dönüşmesidir. Bu şekilde 1980-1983 döneminde uygulanan kurul sistemi, genel bürokratik örgüt şemasının dışında faaliyet göstermiştir²⁷⁰.

Döneme özgü başka bir yapılanma, 1984'de Hazine Genel Müdürlüğü'nün Maliye Bakanlığı'ndan, Dış Ticaret Genel Müdürlüğü'nün Ticaret Bakanlığı'ndan alınarak Başbakanlığa bağlı bir Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın kurulmasıdır**. Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığının kurularak Başbakanlığa bağlanması, IMF ve DB'nin öngördüğü ekonomik yapıya ilişkin reformların tek elden yürütülmesi amacıyla hareket etmektedir.

Benzer biçimde 1960 yılında kurulan DPT'de 1980'lere kadar ulusal kalkınmayı yönlendiren bir planlama örgütü iken, bu yıllardan sonra ekonominin yönetimi ve uluslararası kuruluşlarla işbirliğine girerek, yapısal uyum politikalarının topluma benimsetilmesi işlevini üstlenen bir örgüte dönüşmüştür. DPT'deki bu dönüşüm, 24 Ocak Kararları ile devletçi uzman personelin önemli bir bölümünün tasfiye edilmesi, yerine yeni sağ anlayışa uygun personelin alınması ve bunlara kısa yoldan uzmanlık verilmesi ile başlamıştır. Bu dönemde 255 planlama uzmanı DPT'den tasfiye edilmiştir. Bunun hemen ardından DPT'de açılan bir tek sınavda uzman personelin yarısından fazlası değiştirilmiştir. Bunun nedeni, yeni ekonomi politikalarını uygulayacak ekibin o günün siyasal görüşünde olunmasını gerektirdiği anlayıştır²⁷¹. Bunun yanı sıra, DPT

* Kamu yönetimini önemli ölçüde etkileyen kurullara örnek olarak, ithalat ve ihracat rejimini düzenleyen 'Koordinasyon Kurulu' ve ödemeler dengesine ilişkin para ve maliye politikalarını belirleyen 'Para ve Kredi Kuruludur'. Bunun yanı sıra Başbakan başkanlığında çalışan ve sözü edilen iki kurulun aldığı kararların siyasal içerik kazanmasına yardımcı olan, 'Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu'ndan söz edilebilir. Güler, (1996), s. 58-59.

²⁷⁰ Güler, (1996), a.g.e., s. 59-61.

** Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığının, yanında DPT Müsteşarlığı, DİE, MİT Müsteşarlığı v.b. Başbakanlığa bağlanması, Başbakanlık kurumunun hizmet bakanlığı gibi algılanmasına neden olmaktadır. Başbakan bu kuruluşların en yüksek hiyerarşik amiridir. Günday, a.g.e., s. 366.

²⁷¹ Onur Ender Aslan, (1998), "Devlet Planlama Teşkilatı: 1980 Sonrası Dönüşüm", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 31, Sayı 1, TODAİE, Ankara, s. 109-110.

Müsteşarlığı bünyesinde kurulan Araştırma Enstitüsü* Danışma Kurulu'nun bir kanadının işveren kesiminden oluşması, yine bu döneme özgüdür. 1980 ve 1994 arasında DPT'nin dönüşümüne ilişkin sürekli düzenlemeler yapılmış, Kanun Hükmünde Kararname'ler (KHK), bunun kurumsal mekanizmasını oluşturmuştur. DPT'nin bu şekilde 1980'lerde başlayan dönüşümü, 1993'de 511 sayılı KHK ile uluslararası kuruluşların taleplerinin, ekonomiye uyarlanması işlevi ile devam etmiştir. Ayrıca DPT bundan sonra stratejilerini uluslararası kuruluşlarla birlikte ve onlara uygun belirlemeye başlamıştır.²⁷² Buna paralel biçimde, DPT'nin bir organı olan Yüksek Planlama Kurulu (YPK), bu dönemde yapılan yeni düzenlemelerle planlamaya ilişkin üst düzey bir kurul olmaktan çıkarılarak ekonominin yönetimiyle ilgili bir kurula dönüşmüştür. Kurul, Kamu Ortaklığı İdaresi ile Toplu Konut İdaresi'nin gelecek yıl programları ile, yıl içindeki programlarının uygulanmasını değerlendirme görevini üstlenmiştir. 1991'de yapılan 437 sayılı "Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname"²⁷³ ile de üst düzeyde hedefler belirleyen danışmanlık yapan bir kuruldan 'yüksek özelleştirme kurulu'na dönüşmüştür²⁷⁴.

Bütün bunların yanı sıra, ekonominin merkezileşmesi kapsamında, Bakanlar Kuruluna vergi yasalarıyla geniş yetkiler devredilmiş ve yasama organının devre dışı kalması söz konusu olmuştur. Temel mali yasaların dışında bir fon sistemi yaratılmış, Başbakanlık kurumu, doğrudan ya da devlet bakanlıkları eliyle oluşturulan bu fon

²⁷² Aslan, a.g.e., s. 117-120.

²⁷³ Resmi Gazete, Tarih: 14/8/1991, Sayı: 20960.

* Söz konusu Enstitünün kurulma amacı, ekonomik, kültürel, toplumsal konularda araştırma inceleme, yapmak, bunun koordinasyonunu sağlamak ve bilgilere erişmek olarak belirtilmektedir. Enstitünün çalışmalarında yardımcı olmak üzere bir danışma kurulu kurulmuştur. Bu kurulun üyeleri işveren kesiminin yanında, üniversite öğretim üyelerinden oluşturmaktadır. Dolayısıyla yeni liberal politikaların bir yansıması olan bu durum, aynı zamanda yönetim modelini de çağrıştırmaktadır.

²⁷⁴ Aslan, a.g.e., s. 114.

ekonomisinin %75'ini kontrol edebilme durumuna gelmiştir²⁷⁵. Bu da, kamu gelir ve giderlerinin TBMM'nin denetimindeki merkezi bütçenin dışına çıkmasını olanaklı hale getirmiştir. Fonların oluşturulma nedeni ise, bu dönemde yüksek gelir gruplarının vergi yükünün önemli ölçüde azaltılarak, tasarruf sahiplerinin ve girişimcilerin özel yatırımlara yönlendirilmesi sonucu kamu açıklarının ortaya çıkmış olmasıdır. Kamu özel fonları olarak adlandırılan fonlar, bu açıkların karşılanma araçlarından biri olmuştur. Söz konusu fonlar, 1989 ve 1993 arasında sayı ve hacimleri hızla artan, bütçe dışı harcama araçları olarak ifade edilmektedir. 1988'de fonların toplam gelirlerinin bütçe gelirlerine oranı yaklaşık %50'yi bulmuştur²⁷⁶. Dolayısıyla fon uygulamaları sonucu, devletin mali yönetimindeki gücü zayıflamış, kamu ekonomik yönetiminin eşgüdümü ve denetimi zorlaşmış, bunun sonucunda da kamu kaynaklarının etkin kullanımı ortadan kalkmıştır.

Yürütme organınca gerçekleştirilen bütün bu düzenlemelerin aracı, yürütme organına KHK çıkarma yetkisinin verilmesi olarak ifade edilebilir. Yürütme organına bu şekilde yetki devri, yasama organının görevlerinin çeşitli yetki yasalarıyla devredilmesi biçimindedir²⁷⁷. Bakanlar Kuruluna KHK'larla kamu yönetimini düzenleme yetkisi, Haziran 1982'de çıkarılan 2680 sayılı yetki yasası ile verilmiştir²⁷⁸. Bu yıllarda KHK uygulaması yaygınlaştırılmış ve istisnai olan bu yetki genişletilmiştir. Şöyle ki, 1972 - 1978 arasında 17 tane KHK çıkarılmış iken, 1983'de 91, 1984'de 46 tane KHK çıkarılmıştır. 1982 ve 1990 yılları arasında çıkarılan 305 KHK'dan 261'i ise, doğrudan kamu yönetimini düzenlemeye yöneliktir. KHK'lar genel olarak kamu yönetiminin kurumsal yapısı, personel rejimi, yönetsel usullerin düzenlenmesi noktalarında

²⁷⁵ Oyan, (1998), a.g.e., s. 25-38, Güler, (1996), a.g.e., s. 63.

²⁷⁶ Oyan, (1998), a.g.e., s. 10-11.

²⁷⁷ a.k., s. 37.

²⁷⁸ Güler, (1996), a.g.e., s. 38.

yoğunlaşmıştır²⁷⁹. Birkaç örnek vermek gerekirse, 223 sayılı KHK ile personele ilişkin düzenlemeler yapılarak, sözleşmeli personel uygulamasına geçilmiş²⁸⁰, 1980-1988 döneminde, sigara tekelinin kaldırılması, KİT'lerin özelleştirilmesinin başlatılması, madenlerin kamulaştırılması kararının kaldırılması gibi düzenlemeler yapılmıştır²⁸¹. Personel rejiminde sözleşmeli personel kullanımının yaygınlaşması ise, özelleştirme politikasının uygulamalarının yoğun olduğu KİT'leri önemli ölçüde etkilemiştir. 1984 yılından sonra artan bu uygulama, KİT'lerde memur statüsünün sağladığı genel güvence sisteminden ve işçi statüsünün sağladığı sendikal haklardan sözleşmeli personelin muaf tutulması içindir²⁸².

1980'li yıllara ilişkin bu düzenlemelerin yürütülmesi, mevcut bürokrasi içinde yetkilerin kurulların başındaki yöneticiye aktarılması ile olmuştur. Böylesi bir yetki değişimi, bakanlıkların, KİT'lerin, üniversitelerin, yerel yönetimlerin, yani, tüm kamu kurumlarının yönetim yapılarına yansıtılmıştır²⁸³. Dolayısıyla, dönemin sosyo-ekonomik yapısını düzenlemeye koyulan yapısal uyum politikalarının, mevcut bürokrasinin engelinden kurtulabilmesi ve hızlı gerçekleşmesi amacıyla kurullar, çözüm olarak görülmüştür. Böylece yapısal uyum reformları, mevcut bürokrasi içinde, proje amaçlı ortaya çıkan alt kademe 'alternatif bürokrasiler' aracılığıyla yapılmıştır²⁸⁴. Sağlık Bakanlığı'nda 'Sağlık Reformu Projesi Genel Koordinatörlüğü', Milli Eğitim Bakanlığı'nda 'Projeler Kurulu Başkanlığı' ve Karayolları Genel Müdürlüğü içinde kurulmuş olan 'Oto yolları Daire Başkanlığı', alternatif bürokrasiye örnektir. Kamu

²⁷⁹ a.k., s. 63.

²⁸⁰ Aslan, a.g.e., s. 113.

²⁸¹ Karaer, a.g.e., s. 54.

²⁸² a.k., s. 66.

²⁸³ Güler, (1996), a.g.e., s. 68.

²⁸⁴ a.k., s. 97.

yönetiminin aynı kurumunda, birbirinden farklı oluşmuş ikili yapıda bu birimler, dış krediye dayanılarak görevlendirilen personelden oluşup, ek gelire, yurtdışı olanaklara, modern büro ortamlarına sahiptirler. Ayrıca, hiyerarşik denetimin dışında olmaları, özel yasayla kurulup kamu görevlisi statüsüne sahip olmaları mevcut bürokrasiden farklı yanlarını ortaya koymaktadır.

1980’lerden bu yana yürütülen devletin ekonomik ve mali alandaki müdahalesinin sınırlandırılmasına ilişkin yapısal reformların sonuçları, sanayi, tarım ve hizmet alanlarının tümünde iş gören KİT’lerin özelleştirilmesine, Türk Parasının Kıymetini Koruma Kanunu’nun kaldırılarak, kamu bankacılığının tasfiyesine ve yabancı bankacılığın serbestleşmesine, tarım reformu sonucu ülkenin üretimde bulunma olanağının ortadan kalkmasına ve ülkenin açık pazar haline gelmesine, yerli yabancı şirket ayrımının ortadan kalkmasına ve özel sektörün yabancı sermayeye uygun koşulları sağlamasına ilişkin değişimi içermektedir²⁸⁵.

İzlendiği gibi 1980’li yıllar, önceki yıllar ile karşılaştırıldığında gerek anlayış, gerekse örgütsel açıdan oldukça farklıdır. Döneme ilişkin anlayış farklılığının vurgulanması, kullanılan kavramlarda da kendini göstermektedir. Örneğin, 1945’lerden 1980’lere kadar ki uygulamaların adı, devlet öncülüğünde ulusal kalkınma ile ifade edilen “idari reform” kavramıyla anılırken, 1980 sonrasında, özellikle 1990’lardan sonra “yapısal uyum” şeklinde anılmaktadır. “İdari reform dönemi”, devletin yapısında genişlemeye, işlevlerinde artışa ve modern bir bürokrasinin yaratılmasına yöneliktir. “Yapısal uyum dönemi” ise devletin işlevlerinde niteliksel bir dönüşümü ifade etmektedir. Bu dönüşüm,

²⁸⁵ Birgül Ayman Güler, (2003b), *İkinci Dalga Siyasal ve Yönetimsel Liberalizasyon-Kamu Yönetimi Temel Kanunu*, Türkiye Yol-İş Sendikası Yayını, Ankara, s. 15-16, Güler, (2005a), a.g.e., s. 163.

serbest piyasa mekanizmasını güçlendirecek biçimde, kamu yönetiminin işletme tipi bir örgüte* dönüştürülmesini hedeflemektedir.

“İdari reform”, en genel anlamıyla sistemin temel kurallarında ve yapıların işlevlerinde tümünden değişmeyi içerir²⁸⁶. Bu bağlamda Cumhuriyetin kuruluşundan günümüze kadar idarede reform, İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra üzerinde durulan önemli konulardan biri olmuştur. Ancak, reform çalışmalarının çeşitliliğine** rağmen, uygulamaya geçilmesi konusunda çeşitli sıkıntılar yaşandığı, ya da uygulamaya geçilemediği gözlemlenmektedir. Reform çalışmalarının uygulamaya geçememesinin bazı nedenleri, çalışmaları teknik düzeyde sahiplenecek bir kuruluşun bulunmaması, uzun süreli kararlılığı sağlayacak siyasi ve bürokratik yapının olmaması, çalışmalara ilişkin raporların uzmanlaşmış bir kadro ile sistemin bütününe göz önünde bulunduracak şekilde uygulama projelerine dönüştürülememesi olarak ifade edilebilir²⁸⁷. Acaba temel neden, küresel güçlerin engellemesi olmasın!

1990’lı yıllardan sonra ise, çalışmanın ilerleyen bölümlerinde değinileceği üzere, devletin düzenleyici özelliği öne çıkarılarak, ne yapması gerektiğine değil, nasıl çalışması gerektiğine yönelik konular üzerinde durulduğu izlenmektedir. Bu çerçevede, devlete karşı çıkmadan, belli ilkelerin yerine getirilmesiyle maliyetlerin azaltılabileceği

* Kamu yönetiminin işletme tipi bir örgüte dönüştürülmesine ilişkin yaklaşımlar, çalışmanın II. Bölümünde anlatılmıştır

²⁸⁶ Güler, (1996), a.g.e., s.28.

** 1949 yılında Prof. F. Neumark’ın hazırladığı ‘Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Hakkında Rapor’- NEUMARK Raporu, 1950 yılında BARKER raporu, 1951 yılında MARTIN ve CUSH Raporu, 1958 yılında ‘Türkiye’de Devlet Personeli Hakkında Bir Araştırma’ adını taşıyan CHAILLEUX DANTEL Raporu, 1962 yılında, Devlet Personel Dairesince hazırlanan Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor, 1963 yılında MEHTAP Raporu, 1965’de Payaslıoğlu’nun hazırladığı Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı Üzerinde Bir İnceleme, 1966’da F.Yavuz tarafından hazırlanan ‘Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerine Bir Araştırma, 1972 ‘de İdari Reform Danışma Kurulu Raporu- İdarenin Yeniden Düzenlenmesi: Öneriler ve İlkeler, 1991 KAYA Raporu. Ayrıntılı Bilgi için Bakınız: Tutum, a.g.e., s. 84-86.

²⁸⁷ Reform çalışmalarının uygulamaya geçememe nedenlerine ilişkin ayrıntılı bilgi: DPT, (2000),a.g.e., s. 9-10.

temel yaklaşım biçimi olarak kabul edilmiş ve devletin salt düzenleyici işlevinin öne çıkarılması hedeflenmiştir.

2000’li yıllara gelindiğinde, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması kapsamında bakanlıkların küçültülmesi ve merkezi yönetim yerine yerel yönetimlerin ön plana çıkarılması ile geniş kapsamlı bir dönüşüm girişimi söz konusudur. Kamu yönetimi de, bu değişim süreci içinde, sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçiş, küreselleşme, devlet anlayışında yaşanan değişim, verimlilik arayışları gibi birbiriyle etkileşim içinde olduğu varsayılan söylem ve anlayışlardan etkilenmiştir.

Özetle, 24 Ocak 1980 Kararlarıyla başlayan “istikrar ve yapısal uyum” politikalarının 1990’lara kadar olanı, küreselleşme sürecinde ülke ekonomisinin piyasa mekanizması etrafında şekillenmesini hedeflerken, bu yıllardan sonraki ise siyasal ve yönetsel yapıda küresel etkiler sonucu ortaya çıkan yapısal dönüşümü kapsamaktadır. Bugün bu yapısal dönüşüm, izleyen bölümlerde de değinileceği üzere Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun ve bunu bütünleyen diğer yasalarla tamamlanmaya çalışılmaktadır. Daha önce de ifade edildiği gibi, kamu yönetiminin küreselleşmenin gereklerini yerine getirecek biçimde bir dönüşüm sürecine girmiş olmasında, gelişmiş ülkelerin yönlendirdiği uluslararası kuruluşların rolleri son derece önemlidir.

III.I. Uluslararası Kuruluşların Türk Kamu Yönetimi Yapısının Dönüştürülmesine Etkileri

Küreselleşme süreci kapsamında yeni-liberal politikaların uygulanmasıyla, Türk Kamu Yönetimi’nde amaçlanan dönüşüm, dünya ekonomisini yönlendiren uluslararası kuruluşların geliştirdiği reform politikaları aracılığıyla yönlendirilmektedir.

1980 sonrasında IMF ve DB tarafından önerilen reformlar, 1990’lardan sonra OECD ve DTÖ ve AB’nin katkısıyla yürütülmeye başlamıştır. Başka bir ifadeyle kamu yönetimi reformunun yönlendiricileri, IMF, DB, DTÖ, OECD gibi uluslararası kuruluşlar ve küreselleşmenin yürütücüsü ülkeleridir. Güler’in de ifade ettiği gibi yürütülen çalışmaların teknik içeriğini DB hazırlamakta, OECD buna katkıda bulunmakta, IMF hazırlanan teknik planın kritik uygulama noktalarını mali yaptırımlara bağlayarak güvence altına almaktadır²⁸⁸.

Örneğin Türkiye’de 1980 “İktisat Politikası Tercihlerinin” belirlenmesinde IMF ve DB tarafından oluşturulan “istikrar ve yapısal uyum” programı etkili olmuştur. Programın bir kanadını “istikrar” ile IMF, diğer kanadını “yapısal uyum” ile DB oluşturmaktadır. IMF destekli yürütülen istikrar politikalarının amacı, düzenli işleyen ödemeler dengesinin yaratılması ve ticaretin serbestleştirilmesinin önündeki kısıtlamaların en aza indirilmesi yönündedir²⁸⁹. DB destekli yürütülen ‘yapısal uyum’ politikalarıyla da, kamu sektörünü küreselleşme sürecine uyumlu kılacak mekanizmaların yaratılması hedeflenmektedir. DB, devleti küçültme politikalarını önermekte, OECD ise kamu yönetiminde ‘iyi yönetim’ anlayışının yerleşmesi yönünde ulusal hükümetleri yönlendirmektedir²⁹⁰.

Uluslararası kuruluşlarla yapılan işbirliği ve ‘yapısal uyum’ politikaları sonucu ülkeler, uluslararası kuruluşlardan aldıkları borçlarla ‘kısa vadede istikrar, orta vadede ekonomide düzelmeye, uzun vadede kalkınma için gerekli finansman sağlamayı

²⁸⁸ Güler, (2003b) a.g.e., s. 10.

²⁸⁹ Suut Doğruel, (2002), “İstikrar Politikaları ve Ekonomik Büyüme: Türkiye’nin Son Yirmi Yıllık Serüveni Üzerine Düşünceler”, *Küreselleşme Emek Süreçleri ve Yapısal Uyum*, 7. Ulusal Sosyal Bilimler Kongresi, İmaj Yayıncılık, Ankara, s.13.

²⁹⁰ Tekin Akgeyik, (2004), “Kamu Yönetiminde Reform Arayışları: İKY Perspektifli Bir Yaklaşım”, *Hukuk ve Adalet Eleştirel Hukuk Dergisi*, Yıl 1, Sayı 2, Nisan-Haziran, İstanbul, s.64.

amaçlamaktadırlar. Ancak uluslararası kuruluşlardan borç alabilmenin koşulu, temel ekonomik ve toplumsal politikaların ve kamu yönetiminin örgütlenmesine ilişkin geniş içerikli bir dönüşümün gerçekleştirilmesini zorunlu kılmaktadır²⁹¹. Dolayısıyla uluslararası kuruluşların Türkiye özelinde altyapı ve üst yapı kurumlarıyla küreselleşme süreci ile uyumlu olacak biçimde izledikleri politikalarda bu kuruluşların her birinin etkilerinin açıklanması önemlidir.

III.I.1. IMF Etkisi: İstikrar Politikaları

Gelişmekte olan 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, gelişmekte olan ülkeleri, tam bir dış borç açmazına sürüklemiştir. Bu ülkeler, söz konusu süreçte borçlarını ödeyebilmek için yeniden borçlanma zorunluluğunda kalmışlardır. Kalkınma projelerini gerçekleştirmek için borçlanan ülkeler, bu projeleri gerçekleştiremedikleri gibi, sürekli dışarıya net kaynak transferi yapmak zorunda kalmış ve bir taraftan da borç stoku sürekli artmıştır²⁹². Dolayısıyla yeniden yapılanma süreci içinde özellikle gelişmekte olan ülkeler, büyük olumsuzluklar yaşamış ve dış borç sorunu olan ülkeler kalkınma konusunda ciddi engellerle karşılaşmışlardır. 1980'lerde gelişmekte olan ülkelere 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 kılınmıştır²⁹³.

²⁹¹ Güler, (1995), a.g.e., s. 24.

²⁹² Şaylan,(1994), a.g.e., s.176.

²⁹³ Özdek, a.g.e., s. 29.

Türkiye'nin IMF ile ilişkileri, 11 Mart 1947'de IMF'nin kurulmasından 1 yıl sonra üye olmasıyla başlamıştır. 1979 yılında* IMF ile yapılan stand-by anlaşması ile Türkiye serbest piyasa mekanizmasını uygulamaya başlamış ve IMF'nin ortaya koyduğu yapısal düzenleme koşullarını kabul etmiştir. 24 Ocak Kararlarının uygulandığı 1980-1988 yıllarını kapsayan dönem, ticari liberalizasyonun, mal ve hizmet ticaretindeki serbestleşmenin yerleştirilmeye çalışıldığı dönemdir. Bu politikalar, ithal ikamesine dayalı kalkınma stratejisinin yerine, ulusal ekonomide birikim ve kaynakların dağılımında belirleyici olanın, piyasada oluşan fiyatlar olduğunu ve dünya ekonomisi ile bütünleşmenin mal ve hizmet ticaretini arttırmaya yönelik devlet desteği ile sürdürülen ihracata dayalı kalkınma stratejisinin izlenmesi ile gerçekleşeceğini ortaya koymuştur²⁹⁴. 1989 sonrası süreç ise sermaye hareketlerinin serbest dolaşımının önündeki engellerin kaldırılmasını sağlayan, Türk Parası'nın Kıymetini Koruma Kanununa ilişkin 32 sayılı kararname ile gerçekleşen düzenlemeleri içermektedir.

IMF'in gelişmekte olan ülkelere ve 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 içermektedir²⁹⁵. IMF üyesi olarak Türkiye'nin kurumdan kredi alma koşulu, kamu reformlarının gerçekleştirilmesine dayanmaktadır²⁹⁶. Bu koşullar arasında

* İlgili anlaşma 1979 yılının Haziran ayında Bülent Ecevit hükümeti döneminde imzalanmış olup, önerilen paketin uygulanması azınlık hükümeti kuran Süleyman Demirel döneminde gerçekleşmiştir. Bu çerçevede Türk Lirası bir önceki yılda olduğu gibi tekrar devalüe edilmiş ve 1 Dolar 47 Türk Lirası olmuştur. Dolayısıyla tıkanan ekonomi, Türkiye'de 24 Ocak 1980 kararlarının gündeme gelmesinde önemli bir etken olmuştur. <http://arsiv.hurriyetim.com.tr/fix98/75yil/70ekl.htm>.

²⁹⁴ Yeldan, (2003), a.g.e., s.54-59, OECD, (2003), "Türkiye'de Düzenleyici Reformlar-Ekonomik Dönüşüme Yaşamsal Destek", TÜSİAD Yayını, Ankara s. 33.

²⁹⁵ 9 Aralık 1999 Tarihli IMF Niyet Mektubu, www.tcmb.gov.tr, (24.12.2004).

²⁹⁶ 9 Aralık 1999 ve 18 Ocak 2002 Tarihli Niyet Mektupları, www.tcmb.gov.tr, (24.12.2004)

KİT'lerdeki atıl istihdamın azaltılması, toplam kamu sektöründe ve KİT'lerin 'yönetişim'ine ilişkin yeni düzenlemelerde şeffaflık talepleri yer almaktadır²⁹⁷. 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 etmektedir²⁹⁸. Bu çerçevede yapısal politikaların değerlendirildiği program gözden geçirmeleri ise koşulluluk politikalarının araçlarını oluşturmaktadır²⁹⁹.

Koşulluluk mekanizması, IMF ve Türkiye arasında yapılacak düzenlemenin biçimsel sürecini olduğu kadar, bu düzenlemelerdeki politikaların niteliğini de belirlemektedir³⁰⁰. Örneğin IV. Beş Yıllık Kalkınma Planının 'Sanayileşmeyi Hızlandırma, Ara Malları Sanayilerindeki Yatırımları Tamamlama' stratejisi IMF ve DB tarafından döviz ktlılığını arttıracığı gerekçesiyle reddedilmiş ve bunun yerine 'dışa açık büyüme modeli' öngörülmüştür. Buna bağlı olarak, yeni-liberal 'ticaret politikası' tercih edildiğinde 1980'ler boyunca borç erteleme, finansman kolaylığı ve yapısal uyum kredileri için daha önce reddedilen kredinin yaklaşık 6 katı oranında kaynak sağlanmıştır³⁰¹.

Türkiye'nin IMF ile ilişkileri, 1990'ların sonundan itibaren piyasa mekanizmasının güçlü olmasını öngören "Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı" kapsamında alınan önlemlerle devam etmektedir. Bu bağlamda Aralık 2001 istikrar programı, kamu

²⁹⁷25 Temmuz 2003 Tarihli Niyet Mektubu, www.tcmb.gov.tr, (24.12.2004).

²⁹⁸Ener ve Demircan, (2004), a.g.e., s.89-90.

²⁹⁹Özcan Karahan, (2002), "IMF Destekli İstikrar Programlarında Öngörülen Yapısal Politikaların Önemindeki Gelişmeler" *Küreselleşme Emek Süreçleri ve Yapısal Uyum*, 7. Ulusal Sosyal Bilimler Kongresi, İmaj Yayıncılık, Ankara, s.132.

³⁰⁰a.k., s.132.

³⁰¹Nazif, Ekzen., (2001), "Kemal Derviş ve 1980'ler Üzerine", *Mülkiye Dergisi*, Ankara, Sayı 229, Cilt: xxv, ss.119-121.

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 öngörmektedir³⁰². Bu politikaların IMF'nin koşulluk 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”³⁰³

yapılmasını öngörmektedir. 18 Ocak 2002 tarihli niyet mektubu, devletin ekonominin içinde 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 artırılması için reforma tabi tutulması gerektiği üzerinde durularak, ülkenin güvende olmasının piyasanın güvende olmasıyla sağlanacağı vurgulanmaktadır. Şöyle ki;

³⁰²Gülsün Gürkan Yay, (2002), “Türkiye ve Meksika’da İstikrar Programlarının Karşılaştırılması”, *Küreselleşme Emek Süreçleri ve Yapısal Uyum*, 7. Ulusal Sosyal Bilimler Kongresi, İmaj Yayıncılık, Ankara, s.174-188, Ener-Demircan, (2004), a.g.e., s.129-130.

³⁰³ 20 Kasım 2001 Tarihli Niyet Mektubu, www.tcmb.gov.tr. (14.01.2005).

“..kamu sektörü reformu, kamu kaynaklarının idaresinin ve etkinliğinin kalıcı bir şekilde arttırılmasını amaçlamaktadır. Bu alanda odaklanılacak konular, kamu hizmetinin reforma tabi tutulması, kamu mali hesaplarının birleştirilmesine devam edilmesi ve mali raporlamaların ve şeffaflığın geliştirilmesi...”³⁰⁴

şeklindedir. 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”³⁰⁵.

Bu stratejiyle uyumlu yasal değişikliklerin, 2004 yılı sonuna kadar tamamlanması öngörülmektedir. 2 Nisan 2004 tarihli niyet mektubunda ise, ekonomik reform gündeminin derinleştirileceği, KİT’lerde atıl istihdamı sınırlamaya yönelik taahhüde bağlı kalınacağı, kamu sektörü hesaplarının ve şeffaflığının daha da arttırılacağı belirtilmektedir.

“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.”³⁰⁶.

³⁰⁴ 18 Ocak 2002 Tarihli Niyet Mektubu, www.tcmb.gov.tr, (14.01.2005).

³⁰⁵ 15 Temmuz 2003 Tarihli Niyet Mektubu, www.tcmb.gov.tr, (14.01.2005).

³⁰⁶ 2 Nisan 2004 Tarihli Niyet Mektubu, www.tcmb.gov.tr. (15.02.2005)

15 Temmuz 2004 tarihli niyet mektubu, kamu maliyesi performansında kalıcı iyileşmeyi sağlamak için yapısal reform programına devam edileceği, KİT yönetişiminin iyileştirilmesine ilişkin stratejinin tamamlandığını ve kamu sektörü personel sisteminin güçlendirildiğini belirtmektedir³⁰⁷.

Sonuç olarak IMF istikrar politikaları³⁰⁸, 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.

III.I.2. Dünya Bankası Etkisi: Yapısal Uyum Politikaları

Türkiye’de 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. Bu sürece 24 Ocak Kararları ile girilmiş olup, her alanda ekonomik serbestleşme öngörülerek, yapısal uyum reformları aracılığıyla dünya ile bütünleşmenin sağlanacağı savunulmuştur³⁰⁹. Türkiye’nin kredi bulmakta zorlandığı 1980 öncesi dönemin ardından uygulanan 24 Ocak Kararları ile, DB’nin 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

³⁰⁷ 15 Temmuz 2004 Tarihli Niyet Mektubu, www.tcmb.gov.tr, (15.02.2005).

³⁰⁸ Mehmet A. Civelek-M.Banu Durukan, (2002), “Globalleşme Sürecinde İstikrar Programlarının Gerçek Amaçları”, *Küreselleşme Emek Süreçleri ve Yapısal Uyum*, 7. Ulusal Sosyal Bilimler Kongresi, İmaj Yayıncılık, Ankara, s.116-117.

³⁰⁹ Sönmez, (1996), a.g.e., s.485.

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 yürümektedir³¹⁰. Yeniden yapılanma olarak da ifade edilen yapısal uyum, köklü reform girişimleri anlamına gelmekte ve belli amaçlarla girişilen, planlı ve bilinçli bir dönüştürme hareketini ifade eden, yapısal uyarılma, kavramı ile aynı anlamda kullanılmaktadır³¹¹. Başka bir anlatımla yapısal uyum politikaları, siyasal alan ile ekonomik alanının yeniden biçimlendirilmesi ve tanımlanması anlamına gelmektedir³¹².

Yapısal uyum politikalarının yoğun olarak uygulandığı yıllar ise, 1980-1986 arası dönemdir. Bu yıllardan 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 alınmıştır³¹³.

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 başlamaktadır. Anlaşmalar, Bakanlar Kurulunca 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,

³¹⁰ Güler, (1996),a.g.e., s.39.

³¹¹ Tutum, a.g.e., s.4-5.

³¹² Güney, (2004), a.g.e., s. 3.

³¹³ Güler, (1996), a.g.e., s. 79.

borcun verilme nedeni olan projenin tanımı, geri ödeme planı anlaşma metninde belirtilmektedir.

İzlendiği gibi, DB'nin verdiği krediler, IMF stand-by anlaşmalarında olduğu gibi, çeşitli koşullara dayanmaktadır. IMF'nin koşulluluk mekanizması gibi, DB da kredi verme konusunda, 'siyasa değişimi'ni koşul olarak öne sürmektedir. Yani, DB borç verdiği ülkelerden piyasa ekonomisine işlerlik kazandıracak biçimde, reform yapmalarını talep etmektedir³¹⁴. 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 sistemin gerçeklerine göre kullanılmaktadır³¹⁵. 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 getirmiştir³¹⁶.

Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasına 1979 Stand-by anlaşması ve DB ile imzalanan, 1984 yılına kadar süren 5 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

³¹⁴ Filiz Çulha Zabçı, (2003), "Yeni Liberal Politikalar ve Sivil Toplum Örgütleri: Dünya Bankası'nın Çizdiği Yol", Liberal Reformlar ve Devlet", *KİGEM Sempozyum Bildirileri*, Ankara, s. 329, Tatar-Peker, a.g.e., s.34-37.

³¹⁵ Güler, (1996), a.g.e., s. 83-84.

³¹⁶ a.k., s. 84.

çeşitli sektörleri düzenlemeye yönelik Sektörel Uyarlama Kredileri (Sectoral Adjustment Loan (SECAL))'ler gündeme gelmiştir. Bunların yanı sıra sadece belirli bir konu için, plan, program nitelikli proje kredileri öngörülmüştür³¹⁷.

Kalkınmanın sağlanması için verildiği söylenen bu krediler (SAL, SECAL, proje kredileri), öncelikle ithalat koşuluna bağlanmıştır. Örneğin, tarım sektörünü geliştirmek için verilen kredinin, %90'ı tarımsal girdilerin ithalinde kullanılmak üzere verilmiştir. Tarımsal girdilerde devlet tekelinin kaldırılması ve fiyatların serbest bırakılması koşul olarak konulmuştur. DB ile Türkiye arasında 1950'lerden bu yana yaklaşık 170 kredi anlaşması yapılmıştır. Bu kredilerin %80'i ise sanayi, enerji ve tarım üzerinde yoğunlaşmıştır.

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 kapsamdadır³¹⁸.

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 Uyarlama Kredisi'ni açmıştır. Aynı kredi, 2001 yılında da açılmış ve iki kredinin %50'lik bölümleri 'merkezi yönetim, hukuk, adalet,

³¹⁷ Güler, (2000), a.g.e.

³¹⁸ Güler, (1996), a.g.e., s. 95.

kamu yönetişimi' 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 istenmiřtir³¹⁹.

Nitekim, DB doğrudan devletler ve devlet politikaları üzerinde yoğunlaşmış bulunmaktadır. Bu eğilim etrafında, 1980'lerde devletin ekonomideki işlevi reddedilirken, 1980 sonrası bankanın araştırma ve yayınları piyasanın işleyişinden daha fazla, devletin işlevi üzerinde durmaya bařlamıřtır³²⁰. Banka'ya göre gelişmenin sağlanması için, devlet ve piyasanın işbirliği içinde bulunması ve devletin hataları düzeltme işlevini üstlenmesi gerekmektedir³²¹.

Bütün bunlar, devletin ekonomik ve sosyal işlevlerinin değişmesi, kamu hizmetleri ve sosyal güvenlik hedeflerinin azaltılması anlamına gelmektedir³²². Ancak, kamu yönetiminin zayıflıklarını gerekçe göstererek uygulamaya konulan yapısal uyum politikaları, bu sorunları çözmekten çok, küreselleşme sürecinde uluslararası sermayenin ihtiyaçlarına cevap verecek biçimde düzenlenmiştir.

Özetle Türkiye'de uygulamaya konulan yapısal uyum programlarının 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

³¹⁹ Birgül Ayman Güler, (2003a), "Devlette Reform", *Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi*, Ankara, Yıl 4, Sayı 13., s. 5, Güler, (2005a), a.g.e., s. 33-34.

³²⁰ Güzelsarı, (2003b), a.g.e., s.26.

³²¹ World Bank, (1997), a.g.e., s.25.

³²² Brendan Martin, (1994), *zelleştirme Kamu Yarına mı?*, Türk Harb-İş Sendikası Yayını, Ankara, s. 199.

azaltılmasını, sınırsız işgücü lehine emek yasalarını ve devletin ekonomideki rolünün azaltılmasını içermektedir³²³.

III.1.3. Dünya Ticaret Örgütü Etkisi: 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 yayımlanmıştır³²⁴. 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 verilmektedir³²⁵.

³²³ Farazmand, (1999), a.g.e., s. 257, Güler, (1996), a.g.e., s. 85-89, Güler, (2003b), a.g.e., s.11.

³²⁴ Ekrem Kutbay, (2002), Panel, “GATS ve Kamu Hizmetleri”, *Mülkiye Dergisi*, Sayı 235, Cilt. xxvi, Ankara, s. 30.

³²⁵ Figen Şengünlü, (2002), Panel, “GATS ve Kamu Hizmetleri”, *Mülkiye Dergisi*, Sayı 235, Cilt. xxvi, Ankara, s.47 Güzelsarı, (2003a), a.g.e., s.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 ülkelere, gelişmekte olan ülkelerdeki hizmet sektörüne yatırım yapabilmeleri sağlanmaktadır. Bunun gerçekleşme olasılığı ise hizmet ticaretinin serbestleşmesi ile mümkün olmaktadır³²⁶.

GATS'a göre, bir hizmetin uluslararası sermayeye açılmamasının tek engeli, kamu gücü (kamusal otoriteler-devlet) tarafından yerine getirilen bir hizmetin, ticari nitelik taşıması ve hizmet yerine getirilirken rekabetçi ortamın oluşmamasıdır. Bir hizmet alanında ticaret ve rekabet şartlarından biri geçerli olduğunda bu alan, GATS kapsamında sayılacaktır³²⁷. 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 içerir. İkinci

³²⁶ Güzelsarı, (2003a), a.g.e., s.119.

³²⁷ "GATS Anlaşma Metni", Madde 1- Amaç ve Tanım, www.antimai.org., (25.05.2005), (Güzelsarı, (2003a), a.g.e., s.122.

özellik, devletin kamu hizmeti üretimine ilişkin gerekli mal ve hizmetleri kamu ihaleleri yoluyla piyasadan satın alabilmesini içermektedir³²⁸.

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, GATS’la ilgili görüşlerini şöyle dile getirmektedir³²⁹;

“GATS ile, daha önce ticaret politikası içinde tanımlamadığımız alanları bile piyasa ekonomisine açabiliyorsunuz ve yerli hizmet şirketlerine tanıdığımız 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 olacaktır³³⁰. Nitekim, DB’nin öngördüğü yeni kamu yönetimi modeli olarak sunulan yönetim anlayışı kapsamında yer alan şeffaflık ilkesi,

³²⁸ Onur Karahanoğulları,(2002), Panel “GATS ve Kamu Hizmetleri”, *Mülkiye Dergisi*, Sayı 235, Cilt. xxvı, Ankara, s. 34. GATS sadece hükümetler arasında yapılmış bir anlaşma olarak değil, öncelikli olarak iş dünyası ve hizmet ihraç etmek, dışarıda yatırım yapmak ve faaliyet göstermek isteyen özel şirketler yararına işleyen bir mekanizma olarak değerlendirilmelidir. “Türkiye ve GATS”, www.antimai.org., (25.05.2005)

³²⁹ Gaye Yılmaz, (2004), “Hizmetlerin Piyasalaştırılması: Olayın Teknik ve Teorik Boyutları”, *Hukuk ve Adalet Dergisi* - Sayı 1, Ankara, www.antimai.org, (.25.02.2005).

³³⁰ “GATS Anlaşma Metni”, a.g.e., Güzelsarı, (2003a), a.g.e., s. 120-124.

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 küresel serbestleşmesini amaçlamakta ve kamu hizmetlerinin de piyasa mekanizmasının işleyişine bırakılmasını kolaylaştırmaktadır³³¹. 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 yayımlanması, bilgilendirmenin sağlanması ve araştırma noktalarının belirlenmesi şeklinde ortaya çıkmaktadır.

Anlaşmayı imzalayan bir üye, GATS kapsamında belirtilen bu ilkelerden herhangi birini ihlal ettiğinde diğer üyelerin DTÖ’ye başvurma ve ilgili ülkeyi dava etme hakkı bulunmaktadır. Bunun yanı sıra 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 şöyledir³³²;

1-Mesleki Hizmetler a-Uzmanlık gerektiren hizmetler b-Bilgisayar ve ilgili hizmetler c-Diğer mesleki hizmetler 2-Haberleşme Hizmetleri a-Posta hizmetleri b-Kurye hizmetleri c-Telekomünikasyon hizmetleri 3-Müteahhitlik ve İlgili Mühendislik-Mimarlık Hizmetleri 4-Eğitim Hizmetleri a-İlk,orta ve diğer öğretim hizmetleri b-Yüksek öğretim hizmetleri 5-Çevre Hizmetleri a-

³³¹ Güler, (2003a), a.g.e., s. 11. Güler, (2005), a.g.e., s. 46.

³³² “GATS ve Türkiye”, www.antimai.org, (25.05.2005).

Kanalizasyon hizmetleri b-Çöplerin kaldırılması hizmetleri c-Sağlık-Çevre ve benzeri hizmetler 6-Mali Hizmetler a-Sigortacılık ve sigortacılık ile ilgili hizmetler b-Bankacılık ve diğer mali hizmetler 7-Sağlık İle İlgili ve Sosyal Hizmetler a-Hastahane hizmetleri 8-Turizm ve Seyahat İle İlgili Hizmetler a-Oteller ve lokantalar b-Seyahat acentaları ve tur operatörü hizmetleri 9-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 etmektedir³³³. 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 çıkmaktadır³³⁴. 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. Türkiye'nin hastane hizmetlerine ilişkin verdiği taahhütte

³³³, "GATS Anlaşma Metni", a.g.e., Karahanoğulları,(2002), a.g.e., s. 32-33, Kutbay, (2002), a.g.e., s.27, Güzelsarı, (2003), a.g.e., s.122.

³³⁴ Birgül Ayman Güler, (2002a), Panel, "GATS ve Kamu Hizmetleri", *Mülkiye Dergisi*, Sayı 235, Cilt. xxvi, Ankara, s. 40-41.

göre, bu alanda piyasaya giriş engeli bulunmamakta, yerli ve yabancılar için aynı koşullar geçerli olmaktadır. Bu da, Sağlık Bakanlığı izniyle yabancıların da Türkiye’de hastane kurabilecekleri anlamına gelmektedir³³⁵. Başka bir örneğe göre, Türkiye kamu okullarına verdiği desteğin aynısını yabancı, özel eğitim şirketlerine de vermek zorundadır. Amerika, konuya ilişkin olarak Türkiye’den yabancı kurumların sadece ülke vatandaşı olmayan öğrencilere eğitim verebilmeleri şartının iptalini ve serbest piyasa mekanizmasına göre düzenlenmesini istemiştir. Amerika’nın Türkiye dâhil gelişmekte olan ülkelere uyguladığı bu politikanın temelinde, dış ticaret açığının büyük oranda hizmetler ticaretinden karşılıyor olması bulunmaktadır³³⁶. Bunların yanı sıra, Türkiye’de Telekom’un özelleştirilmesi, sağlık, eğitim, su ve çöp hizmetlerinde özelleştirilmelere ilişkin çalışmalar, Kamu İhalelerinin uluslararası sermayeye açılmasına ilişkin düzenlemeler, Enerji Piyasası Yasasının kabul edilerek enerji, üretim, dağıtım ve iletiminin özel sektöre 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 yaşamsal 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

³³⁵ Kutbay, a.g.e., s. 29.

³³⁶ Tezcan Abay, (2002), Panel, “GATS ve Kamu Hizmetleri”, *Mülkiye Dergisi*, Sayı 235, Cilt. xxvi, Ankara, s. 60-61, Güzelsarı,(2003a), a.g.e., s. 126-132.

geçilmiş olmaktadır. Bu ilkeler kapsamında sektör bazında alınan önlemler de ancak 10 yıl süre ile korunabilecektir. Örneğin 1994 yılında yabancı eğitimci ve doktor girişini yasaklayan ülkeler 2004 yılında bu yasaktan vazgeçmek zorundadır³³⁷. Bu anlamda, ülkemizde Kamu Yönetimi Reformunun yasalaşması konusunda gösterilen çabalar da bu amaçlarla paralellik taşımakta, reform GATS'a uyum sağlayacak mekanizmanın yaratılmasını üstlenmiş bulunmaktadır.

Küreselleşme süreci, ekonomik kararların sermaye lehine alınmasını öngörmekte ve çokuluslu sermayenin tüm ülkelerde kendi kuralları ile genişlemesine ve faaliyette bulunmasına neden olmaktadır. 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, özel sektör ve uluslararası sermayeye açılmış bulunmaktadır. Bu da, yerli ve yabancı sermayenin aynı anda, aynı alanlarda faaliyette bulunacağı anlamına gelmektedir.

Sonuç olarak, hizmet ticaretinin serbest piyasa mekanizmasına göre işlemesi, uygulamaların bu işleyiş yönünde olup olmadığının denetlenmesi ve kararların bu yönde alınmasını sağlayacak kurumsal mekanizmanın adı GATS olarak ifade edilebilir. Küreselleşme sürecinde GATS'ın üstlenmiş olduğu rol, hizmetlerin küresel düzeyde serbestleşmesi için ulusal düzenlemelerin engel oluşturmaması biçiminde gerekli düzenleyici ve hukuksal mekanizmanın sağlanması biçiminde özetlenebilir. Diğer

³³⁷ Yılmaz, (2004), a.g.e.

uluslararası kuruluşlarla paralel olacak biçimde GATS’da gelişmiş ülkelerin çıkarlarının korunmasına ve ençoklaştırılmasına hizmet etmektedir. Güler’in de belirttiği gibi, dünya hizmet ticaretinin yaklaşık, %50’si Batı Avrupa ülkelerinde, %25’i Kuzey Amerika ülkelerinde olup, geriye kalanın %20’si Asya, %3’ü Latin Amerika ve %2’si Afrika ülkelerine aittir. Bu da, hizmet ticaretinin yaklaşık %75’lik gibi büyük bir oranının küreselleşme sürecinin yürütücüsü ülkelerince gerçekleştirildiği anlamına gelmektedir³³⁸. Dolayısıyla GATS’ın Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelere yönelmesinin nedeni, buralarda, genç nüfusun fazlalığı ve ucuz işgücünün yoğunluğudur. Bunların, her türlü sosyal güvencenin dışınca tutulacak biçimde istihdam edilebilmeleri, ya da ulusal normların öngördüğünün de altında bir toplumsal güvenceyle çalıştırılabilmeleri büyük avantaj olarak kabul edilmektedir.

III.I.4. 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 anlaşılmaktadır³³⁹.

OECD, PUMA adını taşıyan organı aracılığıyla 1990’lardan sonra devletin yeniden yapılandırılmasına diğer uluslararası kuruluşlarla paralellik oluşturacak biçimde

³³⁸ Güler, (Der.), (2002b), “*Hizmetler Ticaretinde Küreselleşme*”; GATS, DİSK-Genel İş, Ankara, s. 4-5.

³³⁹ Sonay Bayramoğlu, (2003a), ““Düzenleyici Devlet” Düzenlenirken: OECD Raporu Üzerine Eleştirel Bir Çözümleme”, *Praksis*, Ankara, Sayı 9,s. 144-145.

‘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 edilmektedir³⁴⁰.

‘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 sektörce yapılabilmesi, yine bu alandaki düzenlemelerle ilgilidir. Yapılan düzenlemelere de kuralsızlaştırma denmektedir. Söz konusu düzenlemeler sonucunda, PTT hizmetine ilişkin Ulaştırma Bakanlığına 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 edilmektedir³⁴¹.

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 şeklindedir³⁴². 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

³⁴⁰ Bayramoğlu, (2003a), a.g.e., s. 146.

³⁴¹ Güler, (2005a), a.g.e., s. 36-37.

³⁴² Bayramoğlu, (2003b), a.g.e., s.44.

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 izlenmektedir³⁴³.

Başbakanlık Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü, 12.03.2001 tarih ve B.02.0. PPG. 0.12-320-3949 sayılı genelge de belirtildiği üzere, Düzenleyici Reform Programı, hükümetlere, yasal ve yönetsel düzenlemelerin kalitesinin artırılması, kuralsızlaştırma programı kapsamında özellikle ekonomik altyapı ile ilgili sektörlerde mevzuatın azaltılması, piyasaların işleyişini kolaylaştıracak rekabet politikasının kurumsallaştırılması, ekonomik büyüme ve işletmelerin önünde engel oluşturan ‘gereksiz’ hukuki düzenlemelerin ortadan kaldırılması, düzenlemelerde açıklık, şeffaflık gibi düzenlemelerin ekonomik ve sosyal etki analizlerinin yapılması konularını içermektedir³⁴⁴.

OECD’nin ‘Türkiye’de Düzenleyici Reformlar’ adını taşıyan raporundan da anlaşıldığı üzere, 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 gelişmekte olan ülkelere nasıl yaklaşıldığı hakkında fikir vermektedir. Raporda, kamu yönetiminde reform yapmaya ilişkin gelişmelerden söz edilmekte ve Türk 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

³⁴³ a.k., s. 43.

³⁴⁴ Güler, (2005a), a.g.e., s.168.

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 ve önemli sektörlerde geniş alanlı politika ve uygulamalar yer almaktadır. Rapor, aynı zamanda ‘rekabetin geliştirilmesi’ kaygısının bulunduğunu da sık sık dile getirmektedir³⁴⁵. Rapora göre, ekonomide devletin rolünün azaltılmasının gerekçesi, ülkenin ekonomik hayata ilişkin yanlış kararların önlenmesine yönelik yeni bir düzenleme çerçevesi oluşturmak şeklinde belirlenmektedir³⁴⁶. 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 doğmaktadır³⁴⁷. 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,

³⁴⁵ M.Gürsan Şenalp-Hakan Reyhan-Ahmet Haşim Köse, (2000-2003), “Küresel Yönetişim ve Sendikalar”, *Petrol-İş Yıllığı*, İstanbul, s. 310.

³⁴⁶ OECD, (2003), a.g.e., s. 27.

³⁴⁷ a.k., s.28.

Türkiye şimdiye kadar yönetimini ve düzenleyici çerçevesini reforma tabi tutmakta geç kalmıştır³⁴⁸.

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 ayırımına ilişkindir. Kamu yönetimi üzerinde siyasi denetimin olmamasını bu denetimin özel sektörle işbirliği içinde olan teknokratlarca³⁴⁹ 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 izlenecektir³⁵⁰. Ataay ve Güney’in 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”³⁵¹.

³⁴⁸ a.k., s.18.

³⁴⁹ Teknokratlar, alternatif bürokrasi olarak adlandırılan, mevcut bürokrasinin içinde ve ondan ayrı özel koşullara sahiptir.

³⁵⁰ OECD (2003), a.g.e., s.59-63.

³⁵¹ Ataay ve Güney, (2004), a.g.e., s. 144.

Bir diğ er 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. Bir diğ er etkilenme, kamu yönetiminde kalite kontrolü ilkesinin yerleşmesi gerektiğ i, kanun ve düzenlemelerin kalite kontrolü’nün yapılmasının rekabeti, ticareti ve yatırımı teşvik edeceğ i, çeşitli menfaat gruplarının etkisinde kalmasını önleyeceğ i vurgulanmaktadır³⁵². Dolayısıyla, OECD’nin kamu yönetimine ilişkin önerisinin, Düzenleyici Etki Analizi (DEA) ile şekillendirilmesi gereğ i belirtilmektedir. Buna göre DEA, yeni konulan kuralların maliyet ve faydalarını açık, belirgin ve dengeli olarak değerlendirmeye yarayan bir analiz olarak ifade edilmektedir³⁵³. Raporu göre, reformların başarılı olamamasının nedeni, DEA’nın bulunmayış ıdır³⁵⁴. DEA’nın temel özelliğ i, tüm yasal, yönetsel ve siyasal düzenlemelerin merkezi olarak izlenmesini sağlayan bir yöntem olup, programın uygulanması büyük bir alt yapıyı ve personel yatırımı gerektirmektedir³⁵⁵. Önerilen bu sistem, Bayramoğlu’nun ifadesiyle, ülkenin tüm yönetim kademeleri arasındaki koordinasyonu, tüm faaliyetlere ilişkin kontrol ve izlemeyi içermektedir³⁵⁶. Güler’e göre ise DEA, OECD tarafından ‘düzenleme reformları’ adı verilen devleti yeniden yapılandırma çalışmalarını garantiye almanın bir aracı işlevini görmektedir. Bu analizin asıl varolma nedeni, herhangi bir kamu kurumunun ve kamusal kuralın, piyasada rekabet sistemini olumsuz etkilememesini sağlama amacını taşımaktadır³⁵⁷.

³⁵² a.k., s.59-63.

³⁵³DEA’ne ilişkin ayrıntılı bir çalış ma: Sonay Bayramoğlu, (2004), “Kamu Yönetimi Reformu ve Düzenleyici Etki Analizi”, www.kamuyönetimi.org. (24.05.2004)

³⁵⁴ OECD, (2003), a.g.e., s. 21.

³⁵⁵ Bayramoğlu, (2003a), a.g.e., s. 155.

³⁵⁶ a.k., s. 156-157.

³⁵⁷ Güler, (2005a), a.g.e., s. 99-100.

OECD'nin kamu yönetiminin değişmesini önerdiği yapı, daha çok küresel yönetimi mümkün kılmaya dönük uluslararası kuruluşların yönetimini kolaylaştıracak bir yapıya benzemektedir. Hükümet de dâhil, tüm kamu yönetimi toplumdan ve toplumsal ilişkilerden kopuk, teknik bir aygıt olarak tasarlanmaktadır. Bu öneri, uluslararası kuruluşlara işlerlik kazandıracak biçimde ulusların egemenlik haklarından vazgeçmeleri sonucuna yol açmaktadır.

OECD'nin öngördüğü yeni kamu yönetimi modeli olarak yönetim, 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 sunmaktadır. Bu ilkeler, şeffaflık, hesap verilebilirlik, hızlı ve adil yargı, katılımcılık olup anlamları ancak küreselleşme süreci içinde değerlendirildiğinde ortaya çıkmaktadır.

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 sağlanmasıdır³⁵⁸. 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

³⁵⁸ Güler, (2003a), a.g.e., s. 11.

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 içermektedir³⁵⁹. Dolayısıyla katılımcılık, kamu kurumlarının gerçekleştirmesi 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 etmektedir³⁶⁰.

Özetle '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 çıkma oranına 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 olarak, yeni sağın "en iyi düzenleyici, rekabettir"³⁶¹ sloganının uluslararası kuruluşların temel çıkış noktalarından birini oluşturduğu, üzerinde durulan konuların niteliği gözlemlendiğinde doğrulanmaktadır.

³⁵⁹ a.k., s. 12.

³⁶⁰ Bayramoğlu, (2003a), a.g.e., s. 147.

³⁶¹ Martin, a.g.e., s. 227.

III.I.5. Avrupa Birliği'ne Uyum Etkisi: İlerleme Raporları

Türkiye ve AB arasındaki ilişkiler 1959 yılına kadar uzanmaktadır. 1963 Ankara Anlaşması ile öngörülen Gümrük Birliğine geçiş, 1995'de gerçekleşmiş, 1999 yılının sonunda da, AB Bakanlar Konseyi Türkiye'yi tam üyelik konusunda aday ülke statüsünde kabul etmiştir. 1980'lerin serbestleşme politikalarından sonra, Ocak 1996'da yürürlüğe giren Türkiye ile AB arasındaki Gümrük Birliği anlaşmasıyla, Türkiye AB'den gelen imalat sanayi ürünleri ithalatında gümrük vergilerini kaldırmış, imalat sanayi ürünleri için AB'nin ortak dış tarifelerini uygulamaya başlamıştır³⁶². AB müktesebatının iç hukuka dâhil edilmesi süreci ise reformların gündemini şekillendirmekte ve müktesebat bir örnek teşkil ederek reform sürecinin şekillenmesini sağlamaktadır³⁶³.

Tam üyelik, Türkiye'nin önemli siyasi önceliklerinden biri olarak kabul edildiğinden üyelik kriterlerine uyumun sağlanması için gerekli düzenleyici reformların geliştirilmesinde itici güçlerden birini oluşturmaktadır. Bu bağlamda ileri sürülen koşul gereğince, Türkiye'nin 2004 yılının sonuna kadar AB kurumsal yapılanmasına uyumlulaştırılması gerekmektedir³⁶⁴. Başka bir anlatımla Türkiye'nin üyesi olmak istediği AB'ye katılablmesinin ön koşulu, birliğe yönetsel açıdan uyumlu olmasını gerektirmektedir. Bunun içine Anayasa dâhil birçok yasanın aykırı hükümlerinin değiştirilmesi ve kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasının gerçekleştirilmesini gerektirmektedir³⁶⁵.

Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması kapsamında, DB'nın yerelleşmeye

³⁶² OECD, (2003), a.g.e., s. 33-34.

³⁶³ a.k., s.19.

³⁶⁴ TOBB, (2000), *Avrupa Birliği'ne Tam Üyelik Sürecinde Türkiye'de Yönetimin Yeniden Yapılandırılması*, No:358, Ankara, s. 40.

³⁶⁵ a.k., s. 3.

ilişkin önerileri, yerel yönetim reformunu özelleştirmeye açmak iken, AB'ninki aynı reformun federal yönetime açılması yönündedir³⁶⁶. Dolayısıyla Türkiye'de yerel yönetim reformu, Birleşmiş Milletler (BM), Uluslararası kuruluşlar ve AB'nin etkisi ve denetimi altındadır. BM ve DB “yerelleşme”, AB ise “subsidiarite-yerellik” kavramıyla yerel yönetim reformunu yönlendirmektedir³⁶⁷. Bu da yerel yönetim yasa tasarılarının, AB'nin bölgesel ve yerel yönetimler açısından yarattığı baskı ve DB'nin yerelleştirme politikalarıyla şekillendiği anlamına gelmektedir. Yeni-liberal politikalar, ekonomik alt yapıyı düzenledikten sonra, siyasal ve yönetsel yapının düzenlenmesine yönelmiştir.

Bu yıllar, sadece Türkiye gibi gelişmekte olan ülkeler için değil, AB'ye dâhil ülkelerinde siyasal ve yönetsel yapılarında kapsamlı bir dönüşümün olduğu yıllardır. Örneğin Fransa'da 2 Mart 1982 tarihli, Belediyelerin, İllerin ve Bölgelerin Hak ve Özgürlüklerine ilişkin çıkarılan yasayla, yerel yönetimler üzerindeki valinin sahip olduğu vesayet yetkileri kaldırılmış, bölge yönetimi yerel yönetim olarak kabul edilmiştir. 6 Şubat 1992'de devletin ülkesel örgütlenmesi için “hizmette yerellik” ilkesi getirilmiştir. Merkezi yönetimin yetkileri sınırlanarak, yerel yönetimler genel yetkili konuma getirilmiştir. 1986'da özelleştirmelere başlanmış, bundan amaç da, kamu girişimleri sonucu büyüyen kamu sektörünün tasfiyesi olarak belirtilmiştir. 2003'ten sonraki Anayasa değişikliği sonucu da, yerel yönetimlere geniş yetkiler verilerek özerklikleri arttırılmıştır³⁶⁸. İngiltere'de ise, Thatcher, 1980'lerde kamu yönetimi reformu ile kamu sektörünün borçlanma talebini kontrol altına alma, kamu harcamalarını ve kamu personeli sayısını azaltma yoluyla devleti küçültme, verimsiz ve hantal olarak suçladığı yapıları değiştirerek

³⁶⁶ Güler, (2005a), a.g.e., s. 70.

³⁶⁷ a.k., s. 67.

³⁶⁸ Onur Karahanoğulları, (2004), “Fransa”, *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, AÜ SBF KAYAUM, Ankara, s. 35-36, 72-74.

karar alma ve bunları uygulamaya geçirmede hızlı ve etkin bir yapının oluşturulmasını hedeflemiştir. Blair hükümeti ise 1997’de Avrupa yerel Yönetimler Özerklik Şart’ını imzalamıştır³⁶⁹. Rusya’da, 1992 yılında DB’na üye olmasıyla kamu yönetimi reformları başlatılmıştır. Yeni-liberal politikaların yürütücülüğünü ise IMF üstlenmiştir³⁷⁰. Dolayısıyla AB’ye üyelik kapsamında gerçekleştirilmesi istenilen yasalar, sadece Türkiye’den değil, üye bütün ülkelerden istenmektedir. Ancak daha öncede ifade edildiği gibi, bu kuruluşların politika belirlemelerinde birkaç sanayileşmiş ülke söz sahibi olduğundan, gelişmiş ülkelerle gelişmekte olan ülkeler süreçten farklı etkilenmektedir.

Türkiye 2004 ilerleme raporuna göre, söz konusu reformlar uzun bir sürecin parçası olup, ülke genelinde her kademeye yansması gerekmektedir³⁷¹. Türkiye’nin AB’ye katılım sürecine ilişkin İlerleme Raporları, siyasal-yönetimsel yapının işleyişinde önemli değişikliklere neden olan unsurlar arasındadır. Bu çerçevede, AB’ye uyum sürecinde mali sektör reformunun uygulanması, piyasada düzenleyici işlev yüklenen düzenleyici kurulların bağımsızlığının korunması, kamu sektörünün özelleştirilmesinin hızlanması doğrudan yabancı yatırımların kolaylaştırılması gibi koşullar belirtilmektedir³⁷².

İlerleme raporlarının ekonomik kriterler bölümünde, işleyen bir piyasa ekonomisinin varlığı için gerekli düzenlemelerin bir an önce yapılması gerektiği vurgulanmaktadır. Bu da, daha önceden kamu sektöründe gerçekleştirilen hizmetlerin özelleştirilmesi ile olanaklı olacağı anlamına gelmektedir. 2004 İlerleme Raporunda Türkiye’de özellikle makro ekonomik dengesizliklerin azaltılması için, işleyen bir piyasa

³⁶⁹ Koray Karasu, (2004), “İngiltere”, *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*” AÜ SBF KAYAUM, Ankara, s. 158-159.

³⁷⁰ Nuray E.Keskin, (2004), “Rusya”, *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*”, AÜ SBF KAYAU, Ankara, s. 291-292.

³⁷¹ Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne Katılım Sürecine İlişkin 2004 İlerleme Raporu, (2004), AB Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, Ankara, s.155

³⁷² Güler, (2003), a.g.e., s.13.

ekonomisinin kurulmasına yönelik kayda değer bir ilerlemenin gerçekleştirdiği belirtilmiş ve IMF istikrar programının sürdürülmesi ve DB yapısal uyum reformlarının gerçekleştirilmesi durumunda, AB içinde rekabet baskısı ve piyasa güçleriyle başa çıkabileceği ifade edilmiştir³⁷³.

AB'nin kamu yönetiminin değişiminde yaptığı bir başka etki, Avrupa Komisyonunun STK'lara verdiği yardımlarla bu kuruluşların desteklenmesi ve Türkiye'deki faaliyetlerini uluslararası kuruluşlar ve özellikle AB kurumlarının talepleri doğrultusunda gerçekleştiriyor olmalarıdır. AB'nin STK'lara ilişkin desteği, yönetim modelinin bir gereği olarak, Türkiye gündemine 2000 yılında Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği (TUSİAD), OECD, DB ve AB ortaklığıyla yapılan "Avrupa Birliği Yolunda İyi Yönetişim" adlı toplantı ile girmiştir.

AB'nin dış politika, güvenlik ve kalkınma alanlarında öncelikleri arasında ilişkide bulunduğu ülkelerde demokrasinin geliştirilmesi ve güçlendirilmesi, hukuk düzeni, insan haklarına saygı, temel hak ve özgürlüklerin korunması v.b yer almakta ve ilgili ülkelerde yapılması istenilen düzenlemelerin meşruluğu böyle sağlanmaktadır. AB'nin STK'ların faaliyetlerine ve onlarla işbirliğinin geliştirilmesine verilen önemin nedeni de budur.

III.2. Türkiye'de Yönetimsel Yapının Dönüşüm Aracı Olarak Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun

Türk kamu yönetiminde amaçlanan dönüşüme öncülük eden yeni-liberal politikalar, 'serbest piyasa en iyisini bilir', 'özel sektör en iyisini yapar', söylemlerinden

³⁷³ Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Katılım Sürecine İlişkin 2004 İlerleme Raporu, a.g.e., s, 155-156.

hareketle, ekonomik ve sosyal gelişme bağlamında devletin temel işlevlerinin sermaye birikiminin önündeki engelleri kaldırmak ve özel sektör desteğini arttırmak olduğu anlayışı üzerinden yürümektedir³⁷⁴.

OECD'nin 'Türkiye'de Düzenleyici Reformlar' raporu, bu anlayışa paralel biçimde Türkiye'de 1980'lerden günümüze kadar yapılmak istenilen reformların başarılı olamamasının nedenini, iyi işleyen bir piyasa ekonomisinin yönetiminin, iyi işleyen kurumlara, etkili ve hesap verebilen bir hükümet sistemine ihtiyaç duyduğu gerçeğinin gözardı edilmesi olarak ortaya koymaktadır³⁷⁵. Dolayısıyla, Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun*, 1980'lerde başlayan ve birinci dalga olarak adlandırılan ekonomik ve mali serbestleşme reformlarının başarısızlığının, "ikinci dalga"³⁷⁶ adı ile kavramlaştırılan siyasal ve yönetsel serbestleşmeye dayalı reformların gerçekleştirilmesiyle giderilebileceği savunusuna dayanmaktadır.

Kamu yönetiminin küreselleşme politikalarına uyum sağlayacak biçimde dönüşümünü amaçlayan yasa, ilk taslak olarak Nisan 2003'te çıkmış olup, 1992 yılından beri gündemde olan 'Kamu Personel Rejimi' ve 1995'den beri gündemde olan 'Bütçe ve Mali Yönetim Reformu' ile birlikte devlet sisteminin genel yapısında, mali yapısında ve personel yapısında köklü bir değişimin gerçekleştirilmesini amaçlamaktadır. Kamu yönetimi reformu kapsamında hazırlanmış olan tasarılar ve yasalar ise kabul tarihlerine göre şunlardır³⁷⁷.

³⁷⁴ Martın, a.g.e., s. 21.

³⁷⁵ OECD, (2003), a.g.e., s.34.

* Kamu Yönetimi Temel Kanunu, TBMM Genel Kurul Görüşmelerinde "*Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun*" olarak değiştirilmiştir. Çalışmada Kamu Yönetimi Temel Kanunu ve Temel Kanun olarak kullanılmıştır.

³⁷⁶ Güler, (2003b), a.g.e., s. 5.

³⁷⁷ www. <http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/kamu>. (13.07.2005).

1. 09 Eylül 2003 Tarihli 4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu³⁷⁸
2. 10 Aralık 2003 Tarihli 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu³⁷⁹
3. 25 Mayıs 2004 Tarihli 5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun³⁸⁰
4. 24 Haziran 2004 Tarihli 5197 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu (10/07/2004 tarihinde Cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ne geri gönderilmiştir.)
5. 15 Temmuz 2004 Tarihli 5227 Sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun (03/08/2004 tarihinde Cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ne geri gönderilmiştir.)
6. 9 Temmuz 2004 Tarihli 5215 Sayılı Belediyeler Kanunu (22/07/2004 Tarihinde Cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ne geri gönderilmiştir.)
7. 24 Aralık 2004 5272 Sayılı Tarihli Belediye Kanunu³⁸¹
8. 23 Temmuz 2004 Tarihli 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu³⁸²
9. 13 Ocak 2005 Tarihli 5286 Sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün Kaldırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun³⁸³
10. 4 Mart 2005 Tarihli 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu³⁸⁴

³⁷⁸ Resmi Gazete, Tarih: 24/10/2003, Sayı: 25269.

³⁷⁹ Resmi Gazete, Tarih: 24/12/2003, Sayı: 25326.

³⁸⁰ Resmi Gazete, Tarih: 08/06/2004, Sayı: 25486.

³⁸¹ Resmi Gazete, Tarih: 24/12/2004, Sayı: 25680.

³⁸² Resmi Gazete, Tarih: 23/07/2004, Sayı: 25531.

³⁸³ Resmi Gazete, Tarih: 28/01/2005, Sayı: 25710.

³⁸⁴ Resmi Gazete, Tarih: 04/03/2005, Sayı: 25745.

11. 13 Temmuz 2005 Tarihli 5390 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun³⁸⁵
12. 13 Temmuz 2005 Tarihli 5391 Sayılı İl Özel İdaresi Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun³⁸⁶
13. 13 Temmuz 2005 Tarihli 5393 Sayılı Belediye Kanunu³⁸⁷
14. Bölge Kalkınma Ajansları Yasa Tasarısı (31 Ocak 2005)
15. Bağımsız İdari Otoritelerin Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı
16. Kamu Sermayeli Şirketler Kanunu Tasarısı
17. Dernek ve Vakıfların Kamu Kurum ve Kuruluşlar İle İlişkilerine İlişkin Kanun Tasarısı

Bu yasalar içerisinde, Bilgi Edinme Kanunu, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün Kaldırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ve Büyükşehir Belediyesi Kanunu Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde (TBMM) kabul edildikten sonra yürürlüğe girmiştir. Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun, TBMM'de kabul edilmiş, ancak Cumhurbaşkanınca onaylanmamıştır. İl Özel İdaresi Kanunu 5197 sayılı yasa olarak TBMM'nde kabul edilmiş, Cumhurbaşkanının onaylamaması nedeniyle TBMM'nde tekrar görüşüldükten sonra 4 Mart 2005 tarih ve

³⁸⁵ Resmi Gazete, Tarih: 13/07/2005, Sayı: 25874.

³⁸⁶ Resmi Gazete, Tarih: 13/07/2005, Sayı: 25874.

³⁸⁷ Resmi Gazete, Tarih: 13/07/2005, Sayı: 25874.

5302 sayılı yasa olarak yürürlüğe girmiştir. Belediyeler Kanunu 5215 sayılı yasa olarak TBMM’de kabul edilmiş, ancak Cumhurbaşkanınca geri gönderilmesi nedeniyle tekrar görüşülüp, 24 Aralık 2004 tarih ve 5272 sayılı Belediye Kanunu olarak yürürlüğe girmiştir. Üzerinde çok az değişiklik yapılarak kabul edilen yasa, 13 Temmuz 2005 tarih ve 5393 sayılı düzenleme ile bazı maddelerinde ibare değişiklikleri yapılarak yeniden yürürlüğe girmiştir.

Bu kapsamda yeni sağ politikalar ile hedeflenen yeni tip devlet örgütlenmesinin; ‘demokratik’, tarafsız ve şeffaf yönetimin hedeflenmesi temelinde; Bilgi Edinme Kanunu, kamu gelir ve harcama sisteminin kurulmasını ve bütçe düzenlemesini içeren; Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, kamu görevlilerinin uyması gereken şeffaflık, tarafsızlık, hesap verebilirlik gibi ‘etik’ ilkelerin yerleşmesini amaçlayan; Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, mevcut görevlerinin il özel yönetimlerine devredilmesini öngören Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün Kaldırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile, Yerel yönetim reformuna ilişkin İl Özel İdaresi Kanunu, Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediyesi Kanunlarının tümü, Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun’u bütünlemekte ve bu yasa çerçevesinde hazırlanmış olan düzenlemeleri içermektedir.

Kamu yönetiminin bütün kurum ve kuruluşlarıyla dönüşümünü hedefleyen ve kamu yönetimi reformu kapsamında birlikte düşünülmesi gereken söz konusu yasa ve tasarılar hem toplumsal süreçte, hem de yasama sürecinde önemli bir dirençle karşılaşmış ve Cumhurbaşkanının muhalefeti ile tartışmalı bir süreç başlamıştır. Bu çerçevede, gerek tasarı aşamasında olan, gerekse yasalaşan belgelerin “çerçeve kanun”unu oluşturan Kamu

Yönetimi Temel Kanunu (KYTK) ve yerel yönetim reformu kapsamında İl Özel İdaresi, Belediye ve Büyükşehir Belediyesi Kanunları göz önünde bulundurularak Türk Kamu Yönetimi'nin örgütlenişinde ve işleyişinde yaratılmak istenilen dönüşümün incelenmesi önemlidir. Bu bağlamda öncelikli olarak KYTK ve yerel yönetim reformuna ilişkin yasalar temel alınarak, merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkisinin yeniden düzenlenişine değinilecektir. Yeni kamu yönetimi anlayışına ilişkin bir düzenlemeyi içeren bu ilişki, yerel yönetimlerin yetkilerinin genişletilmesini ve 'yeni yerelleşme anlayışı'nın yerleştirilmesini amaçlamaktadır. Dolayısıyla, merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkisinde yapılmak istenilen dönüşüm, kamu hizmeti anlayışında küreselleşmenin gereği olarak, sermeye akışkanlığını sağlama yönelimli bir dönüşümü gündeme getirmektedir.

KYTK'nun Türk Kamu Yönetimi'nin yapısında ve işlevlerinde ortaya koyduğu dönüşüme ilişkin açıklamalara başlamadan önce, Türk Kamu Yönetiminin mevcut yapısı ve işlevlerine ilişkin genel görünüm hakkında kısa bir açıklamada bulunmak gerekmektedir. Her şeyden önce Türkiye, "üniter" (tekli) devlet yapılanması bağlamında "merkeziyetçilik" ilkesini benimsemiş olan bir ülkedir. Merkezden yönetim, yönetimin topluma sunacağı hizmetlerin merkezde ve tek elden yürütülmesi anlamına gelmektedir. Hizmetlerin ülke düzeyine yayılması ise merkez adına taşra örgütünde bulunan yetkililerce gerçekleştirilmektedir. Anayasanın 127. maddesinde düzenlenmiş olan, yerel yönetim kuruluşları ise merkezi yönetimin, yani devlet tüzel kişiliğinin dışında yer alan kamu tüzel kişileri olarak düzenlenmiştir. Bu kuruluşlar, merkezi yönetimden ayrı mal varlıkları ve bütçeleri olup, merkezi yönetimin hiyerarşisine bağlı değildirler. Merkezin taşradaki görevlileri, merkezdeki yetkililerce atanmakta, merkezdeki yetkililerin emir ve talimatları doğrultusunda hareket etmektedirler. Dolayısıyla merkezle aralarında hiyerarşik bir bağ vardır. Bu bağa dayalı olarak 'hiyerarşi', illerin yönetiminde 'yetki genişliği', yerel

yönetimlerde ise ‘idari vesayet’ kurumlarıyla uygulamaya geçmektedir. Anayasanın 126. maddesinde yer verilmiş olan ‘yetki genişliği’ ilkesi ile hizmetlerin taşrada gecikmeden yürütülmesi amaçlanmıştır. Yani hizmetlerin gecikmeden yapılmasının amaçlanması, merkezi yönetimin taşrada bulunan yetkililerine merkez adına karar alabilme olanağının verilmesini gerektirmiştir³⁸⁸.

Kamu yönetimini oluşturan bu örgütler, (merkez, taşra, yerel yönetimler) kuruluş ve görevleri yönünden birbirinden bağımsız olmayıp, bir bütünün unsurlarını oluşturmakta ve bu unsurların hepsi varlığını yasada bulmaktadır. Buna göre, kamu yönetimini oluşturan her unsur, ya ‘kanuni idare’ ilkesince yasayla, ya da yasanın açıkça verdiği bir yetkiye dayanarak kurulmaktadır. Bu bütünlük, Anayasada kendisini 123.maddede ‘*idare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir merkezden yönetim-yerinden yönetim esaslarına göre düzenlenir*’ ilkesinde bulmaktadır. Yönetimin bütünlüğü ilkesi, “üniter devlet” ve “kanuni idare” ilkesi ile gerçekleşmektedir. Bu ilke gereğince, merkezi yönetim kuruluşları arasında bütünlüğün sağlanması için hiyerarşi, merkezi yönetim kuruluşları ile yerinden yönetim kuruluşları arasındaki bütünlüğün sağlanması için de ‘idari vesayet’ hukuki mekanizmalar olarak ortaya çıkmıştır. Merkezin yerel yönetimler üzerinde denetleme mekanizması olarak ortaya çıkan ‘idari vesayet’ kurumu aracılığıyla, yerel yönetimlerin eylemleri ve işlemleri sonucu devletin bütünlüğünün tehdit edilmesi ya da kamu hizmetlerinin ülke düzeyinde gerektiği biçimde yürütülmemesi engellenmiş olmaktadır³⁸⁹.

Kamu yönetiminin bu yapısı üzerinde, küreselleşme sürecine bağlı olarak gerek anlayış, gerekse örgütsel bakımdan büyük bir dönüşümün gerçekleştirilmesi

³⁸⁸ Metin Günday, (2003), *İdare Hukuku*, İmaj Yayıncılık, Ankara, s.59-60.

amaçlanmaktadır. Başka bir ifade ile, yaratılmak istenilen dönüşüm, örgütsel yapıyı da kendisine uygun biçimde dönüştürmeyi hedeflemektedir. Türk kamu yönetimi açısından bunun aracı, yürürlüğe girip girmemeleri konusunda yoğun tartışmaların olduğu KYTK ve yerel yönetim reformuna ilişkin yasalardır.

III.2.I. Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetim İlişkisinin Yeniden Düzenlenişi

KYTK'nun amacı, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki yetki ve görev bölüşümünün yeniden düzenlenmesi ve kamu hizmetlerinin özel sektöre gördürülebilmesinin yolunun açılmasının sağlanması olarak özetlenebilir. “Temel Kanun”un ‘amaç’ başlığı adını taşıyan 1.maddesi, kanunun amacı yanında, merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkisinin yeniden düzenlenmesinin kapsamını da belirlemektedir. Söz konusu madde uyarınca;

“... kamu hizmetlerinin adil, süratli, kaliteli ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi için merkezi idare ile mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumluluklarının çağdaş kamu yönetimi ve ilkeleri çerçevesinde belirlenmesi; merkezi idare teşkilatının yeniden yapılandırılması ve kamu hizmetlerine ilişkin temel ilke ve esaslarının düzenlenmesi...”

hüküm altına alınmıştır. Merkezi yönetim ve yerel yönetim arasındaki ilişkinin ‘çağdaş’ niteliği, ilerleyen bölümlerde değinileceği üzere, yerel yönetimler lehine düzenlenen görev, yetki ve sorumluluk dağılımını içermektedir. Bu şekilde yerel yönetimlerin artan görev, yetki ve sorumlulukları bağlamında yeniden yapılandırılacağı ve ‘çağdaş’ niteliğe ulaşacağı düşünülmektedir.

³⁸⁹ Vakur Versan, (1990), *Kamu Yönetiminin Siyasi ve İdari Teşkilatı*, Der. Yayınları, İstanbul,s.192, Günday, a.g.e., s.74.

Gerek “Temel Kanun”, gerekse yerel yönetim reformu kapsamında çıkarılmış olan yasalara ilişkin itirazlar, henüz tasarı aşamasında iken başlamış olup, TBMM’nde genel olarak iktidar milletvekillerinin oylarıyla kabul edildikten sonra Cumhurbaşkanın muhalefeti ile karşılaşmıştır. 3 Ağustos 2004’de Cumhurbaşkanı, 15 Temmuz 2004 tarihli 5227 sayılı “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun”un 4., 5., 6., 7., 8., 9., 11., 16., 23., 38., 39., 40., 46., 49. ve geçici 1., 3., 4., 5., 6., 7., 8. ve 9. maddeleri olmak üzere 14 ana ve 8 geçici, toplam 22 maddesinin bir kez daha görüşülmesi için TBMM’ne geri göndermiştir. Geri gönderme gerekçesi olarak yapılan düzenlemelerin;

“...Anayasa’da öngörülen tekil devlet yapısına, ‘idarenin bütünlüğü’, ‘yetki genişliği’ ve ‘idari vesayet’ ilkelerine ve kamu yönetimi yararına uygun düşmediğini...”

belirtmiştir³⁹⁰. Dolayısıyla ilgili yasanın Cumhurbaşkanınca, tekrar görüşülmek üzere TBMM’ne geri gönderildiği 5., 6., 7., 8., 9., 11., 16. ve geçici 1., 5., 6., 7., 8. ve 9. maddelerinde görev, yetki ve sorumlulukların hizmetten yararlananlara en uygun ve en yakın birimde verileceği belirtilerek, merkezi yönetimin genel yetkileri ve yürüteceği görev ve hizmetler tek tek sayılmıştır. Merkezi yönetim tarafından yürütülecek görev ve hizmetleri düzenleyen 7. maddede, merkezi yönetimin görevleri;

“ adalet, savunma, güvenlik, istihbarat, dış ilişkiler ve dış politikaya ilişkin görev ve hizmetler...” ile “.. maliye, hazine, dış ticaret, gümrük hizmetleri ile piyasalara ilişkin düzenleme görev ve hizmetleri...”

³⁹⁰ Cumhurbaşkanlığı’nın 15 Temmuz 2004 Tarihli 5227 Sayılı “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun”u Veto Gerekçesi, www.belgenet.com/2004, (12.06.2005). a.g.e.

şeklinde teker teker sayılmıştır. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkinin bir diğer yönünü düzenleyen “kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişi”, başlığındaki 5. maddenin ‘1’ bendi ile 9.maddenin ikinci fıkrası, merkezi yönetimin, yerel yönetimlerin sorumluluk alanlarına giren görev ve hizmetler için yerel düzeyde örgütlenemeyeceğini, ihale ve harcama yapamayacağını içermektedir. 5.maddenin ‘1’ bendinde de belirtildiği üzere;

“ kamu kurum ve kuruluşları, kanunlarla kendilerine açıkça görev verilmeyen ve kuruluşun amacıyla doğrudan ilgili olmayan alanlarda işletme kuramaz, mal ve hizmet üretimi yapamaz, bu amaçla personel, bina araç, gereç ve kaynak tahsis edemez..”

hükmü yer almaktadır. 9. maddenin ikinci fıkrasında ise;

“merkezi idare, mahalli idarelerin sorumluluk alanlarına giren görev ve hizmetler için mahalli düzeyde teşkilat kuramaz, doğrudan ihale ve harcama yapamaz”.

hükmü yer almaktadır. Ancak, 9. maddenin üçüncü fıkrasında;

“merkezi idarenin görevleri arasında sayılan hizmetlere ait yatırımlardan ilgili bakanlıkça uygun görülenler, mahalli idareler eliyle de gerçekleştirilebilir...”.

hükmüne yer verilerek yetki, görev ve sorumluluk bakımından merkezi yönetimden yerel yönetimlere doğru bir akış amaçlanmaktadır. İlgili maddenin altıncı fıkrasında da belirtildiği üzere;

“ mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumluluk alanlarına giren konularda çıkarılacak tüzük, yönetmelik ve benzeri düzenlemelerde, mahalli idarelerin yetkilerini kısıtlayıcı, mahalli hizmetleri zayıflatıcı ve yerinden yönetim ilkesine aykırı hükümler”in

konulamayacağı hükmü belirtilmiştir. Söz konusu maddelerden anlaşılan, merkezi yönetimin yönetsel düzenlemelerinin yerel yönetimleri sınırlandırıcı, yetkilerini kısıtlayıcı hükümler içermeyeceği, yerel yönetimlerin görev alanına giremeyeceği, ancak yerel yönetimlerin merkezi yönetimin görevlerini üstlenebileceğidir. Dolayısıyla, merkezi yönetimden yerel yönetimlere doğru yetki, görev ve sorumluluk akışına, bakanlıklara ilişkin düzenlemelerle somutluk kazandırılmak istenmektedir.

“Temel Kanun”un bakanlıklara ilişkin düzenlemeleri içeren 16. maddesinde, bakanlıkların merkez ve taşra teşkilatlarından oluştukları ve taşra örgütü bulunan ve kaldırılan bakanlıklar sayılmaktadır. Taşra örgütlerinin kaldırıldığı dokuz bakanlık, II sayılı cetvel’de belirtilen Dışişleri, Bayındırlık ve İskân, Sağlık, Ulaştırma, Tarım ve Köyşleri, Sanayi ve Ticaret, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Kültür ve Turizm ve Çevre ve Orman Bakanlıklarıdır. Buna göre taşrada örgütlenebilecek olanlar, I sayılı cetvelden taşra örgütü olmayanlar çıkarıldığında, geriye kalan Adalet, Milli Savunma, İçişleri, Maliye, Milli Eğitim ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlıkları olmak üzere altı tanedir.

Dokuz bakanlığın taşra örgütlenmesinin yasaklandığı yasa, bu bakanlıkların taşra örgütlerinin il özel yönetimlerine ve belediyelere devredilmesini öngörmektedir. Bu da, yetki genişliği ilkesinin ortadan kaldırılacağı anlamına geldiğinden, merkezi yönetime ait yetkilerin önemli bir bölümünün yerel yönetimlere devredileceği ortaya çıkmaktadır.

Böylece, il özel yönetimlerinin genel yetkili olduğunu ifade eden “görevler ayrılığı” ilkesi* tekrar gündeme gelmiş olacaktır. Söz konusu ilke, “Temel Kanun”da ‘merkezi yönetim tarafından yürütülecek görev ve hizmetler’ başlığı altında 7.maddede merkezi yönetimin görevlerinin sayma yoluyla belirtileceği şeklinde düzenlenmiştir. Ancak, Anayasanın 127. maddesi, yerel yönetimlerin varlık nedenini, “*mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması*” olarak belirtip, merkezi yönetimin genel yetkili olduğunu ifade etmektedir. Dolayısıyla, söz konusu madde, Anayasa ile çelişen bir durum ortaya koymaktadır. Yeni kamu yönetimi anlayışına göre hazırlanmış olan yasa, il özel yönetimini, yani yerel yönetimleri ilin ve il halkının “*mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak*” için genel yetkili* kılmakta ve mevcut yapının tersi yönde davranmaktadır. Çünkü yasa, başında vali ve kaymakamların bulunduğu il sisteminin “yerel” olarak kabul edilmediğini belirtmektedir. İlgili kanunun 9.maddesi;

“merkezi idare tarafından yürütülmesi öngörülen hizmetlerden il ve ilçelerde yapılması gerekenlerin, kanunlarda belirtilen istisnalar dışında, valilik ve kaymakamlıklar tarafından gerçekleştirilmesi esastır”.

hükmüne yer vermiş olsa da, taşra da örgütlenmesi yasaklanan bakanlıkların il müdürlerinin, il idare kurullarında yer alamayacak olması, mülki idare sisteminin temeli olan il idare kurullarının işlevsizleşmesine neden olacaktır³⁹¹. Başka bir ifadeyle, taşra

* Görevler ayrılığı ilkesi: Bakanlık taşra örgütlerinin il özel yönetimi ile belediyelere devri değişikliği, illerin yönetiminin “görevler ayrılığı” ilkesine bağlanma sonucunu yaratmaktadır. Görevler ayrılığı, yalnızca yetkilerin devredilmesi değil, yerel seçilmiş organlara devlet görevlerinden bir bölümünün mali kaynaklar, taşınır ve taşınmaz mallar ve personel üzerinde yerel seçilmiş organlarca tüzel kişilik hakları kullanılmasına olanak vermek üzere göçürülmesini ifade eder. Birgül Ayman Güler, (2004b), “Reformlar Şeması: Yapı Nedir?, Öngörülen Ne?”, Çalışma Notları, <http://ankara.politics.edu.tr/%7Ebguler.taslaknotlar.htm>, (25.02.2004).

** “Temel Kanun”da, Türk kamu yönetiminin örgütlenmesinde genel yetki ilkesinin ortadan kalkmasına yol açacak diğer maddeler, 6. ve 8. maddelerdir

³⁹¹ Koray Karasu, (2003), “Kamu Örgütlenmesi Boyutuyla Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı,” *Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri: Mülkiye’den Perspektifler (2)*, Mülkiyeliler Birliği Yayınları No, 60, Ankara, s. 59.

örgütleri kaldırılmayan bakanlıklar içinde, Adalet ve Milli Savunma Bakanlıkları üzerinde mülki idare amirlerinin yetkilerinin olmaması ve denetlenememeleri, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın Türkiye'de 81 ilden sadece 23 ilde teşkilatının bulunması, merkezin taşra örgütü ile ilişkisinin kurumsal aracı olan yetki genişliği ilkesinin uygulamadan kalkacağı anlamına gelmektedir. Bilindiği gibi, mevcut yapıda, mülki idare sisteminde il yönetiminin başı olan vali, devlet ve hükümetin ve de ayrı ayrı her bir bakanlığın ildeki temsilcisi konumundadır. Bu yapıda valinin adli ve askeri örgütler ile ilişkisi sınırlı olup, bunlar üzerinde yönetim ve denetim yetkisi bulunmamaktadır³⁹². Bakanlıkların taşra örgütlenmelerine ilişkin “Temel Kanun”un ortaya koyduğu düzenlemelerin uygulanması halinde, illerde il genel yönetimi içinde valilerin başkanlığında defterdar, il milli eğitim müdürü ve tüm illerde örgütü kurulursa il çalışma müdüründen oluşan üç kişilik bir üst düzey heyet kalacaktır. Bu da, ilin yönetiminden sorumlu olan ve her ilde, ilçede vali ve kaymakam başkanlığında kurulan ve bakanlıkların taşra örgütlerinin müdürlerinden oluşan ‘idare kurulu’nun çalışamayacağı anlamına gelmektedir. Böylesi bir durumun sakıncası, ilin genel yönetiminin felsefesini oluşturan yetki genişliği ilkesinin ortadan kalkacak olmasıdır³⁹³. Bakanlıkların ildeki şube müdürlerince oluşturulan il idare kurullarının, işleyemez duruma gelmesi sonuçta, ilin yönetiminin il özel yönetimine devri anlamını taşımaktadır.

Kamu yönetiminin örgütlenişinin ve işleyişinin bu biçimde dönüşümünün gerekçesini ise yine aynı yasanın kamu yönetiminin ilkelerinin düzenlendiği 5.maddesinin ‘e’ bendinde yer alan “ ‘görev, yetki ve sorumlulukların’ hizmetten yararlananlara en uygun ve en yakın birime verilir” hükmü ile ortaya konulmaktadır. Bir başka gerekçe ise

³⁹² Günday, a.g.e., s. 407.

³⁹³ Güler, (2005a), a.g.e., s.110-112.

başbakanlık ve bakanlıklarla ilgili temel sorun olarak görülen, örgütlerinin sürekli ve gereksiz yere büyümesidir. Bu gerekçe ile başbakanlığın görevleri, bakanlıklar arasında koordinasyonu ve devlet örgütünün düzenli çalışmasını sağlama biçiminde, hükümet siyasetinin yürütülmesine indirgenmesi önerilmektedir³⁹⁴.

Bu ve buna benzer gerekçelere dayalı olarak söz konusu kanun uygulanmaya başlandığında 27.09.1984 tarih ve 3046 Sayılı ‘Bakanlıkların Kuruluş ve Görevleri’ni düzenleyen yasa³⁹⁵, yürürlükten kalkmış olacaktır. Söz konusu yasa bakanlıkların içinde yer alan birimleri, genel olarak ana hizmet birimleri, danışma ve denetim birimleri ile yardımcı birimleri olmak üzere üç başlıkta toplamıştır. Danışma ve denetim birimleri olarak, teftiş kurulları, araştırma planlama ve koordinasyon kurulları, hukuk, basın ve halkla ilişkiler ve gerekli görüldüğünde bakanlık müşavirlikleri bulunmakta, yardımcı birimler olarak da, personel genel müdürlüğü veya dairesi başkanlığı, eğitim, idari ve mali işler daireleri başkanlığı, savunma sekreterliği ve özel kalem müdürlüğü sayılmaktadır³⁹⁶. 3046 sayılı yasanın ‘bakanlıkların temel kuruluşları’ başlığını taşıyan 5.maddesinde yasanın amacı;

“kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, etkili, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülmesi için bakanlıkların kurulmasına, teşkilat, görev ve yetkilerine ilişkin esas ve usulleri düzenlemek”

biçiminde belirtilmektedir³⁹⁷. Bunun yanı sıra, 3046 sayılı yasada herhangi bir bakanlık

³⁹⁴ TOBB, a.g.e., s.7-8.

³⁹⁵ Resmi Gazete, Tarih: 9/10/1984, Sayı: 3046, “Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 174 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 13/12/1983 Gün ve 174 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş Görev ve Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Kaldırılması ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında 202 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun”.

³⁹⁶ 3046 sayılı yasanın 7., 12. ve 13. maddeleri.

³⁹⁷ a.k.

örgütünün, merkez, taşra ve yurtdışı örgütleri, bağlı ve ilgili kuruluşlardan oluştuğu belirtilmektedir. “Temel Kanun”un 2. maddesinde ise kanunun kapsamının;“ ..*bu kanun, merkezi idare ile mahalli idareleri ve bunların bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşlarını kapsar*” şeklinde belirtilmiş olması, öngörülen örgütlenmede ilişkili kuruluşlara da yer verildiği anlamına gelmektedir. İlişkili kuruluşlar başlığında düzenlenmiş olan 26.madde de ilişkili kuruluşları;

“..... piyasalara ilişkin düzenleyici ve denetleyici görev yapan, kamu tüzel kişiliği ile idari ve mali özerkliği haiz, özel kanunla kurulan kuruluşlardır. Bu kuruluşların ilişkili olduğu bakanlık, kuruluş kanununda gösterilir”

şeklinde tanımlanmaktadır. Bu madde, ilerleyen bölümlerde ayrıntısına değinilecek olan, Türk Kamu Yönetimi’nde son yıllarda sayılarında artış görülen düzenleyici kurullara ilişkindir. Belirli alanlarda düzenleme ve denetleme yetkileri bulunan, bu kurulların faaliyetleri üzerinde, başbakanlık ya da bakanlıkça hiyerarşik ya da vesayet denetiminin olmaması yönetimin bütünlüğü ile ters düşmektedir. “Temel Kanun”da başbakanlığa bağlı olanların dışında, müsteşarlık biçiminde bağlı ve ilgili kuruluş kurulamayacağını hükme bağlanmasının yanı sıra, bölge düzeyinde örgütlenen bağlı kuruluşların il düzeyinde, il düzeyinde örgütlenenlerin ise bölge düzeyinde teşkilatlanmaları önlenmiştir.³⁹⁸ Bakanlık örgütlenmesinde yapılmak istenilen bir başka değişiklik, 3046 sayılı yasada düzenlenmiş olan, danışma ve denetim birimlerinin kurulabileceğine ilişkin, 12.maddede “denetim birimleri” içinde yer alan Teftiş Kurulu Başkanlığı’nın kaldırılması, Araştırma Planlama ve

³⁹⁸ Karasu, (2003), a.g.e., s. 60.

Koordinasyon Kurulu (APK)* Başkanlığı yerine de, Strateji Geliştirme Başkanlığının kurulmasıdır³⁹⁹. “Temel Kanun”un 27. maddesinde belirtilen Strateji Geliştirme Başkanlığı;

“ Bakanlıklarda, bakanlık stratejilerinin, amaç ve politikalarının belirlenmesine, bakanlık hizmet ve teşkilatının geliştirilmesine, bakanlık faaliyetlerinin performans sonuçlarının değerlendirilmesine yardımcı olmak üzere Strateji Geliştirme Kurulu oluşturulur. Kurul, bakanlık müsteşarının başkanlığında, bakanlıkların kuruluş kanunların da belirtilen birim amirlerinden oluşur ve konu ile ilgili kişiler, kamu veya özel kuruluş ve sivil toplum örgütü temsilcileri çağrılabilir. Kurulun sekretarya hizmetleri Strateji Geliştirme Başkanlığınca yürütülür”

hükmüne dayanmaktadır. “Temel Kanun”da yer alan “stratejik” kurul, bakanlık stratejilerinin amaç ve politikalarının belirlenmesi ve bakanlık performansının değerlendirilmesi sürecine özel kişi ya da kurum temsilcilerinin katılabileceği anlamına gelmekte ve ilgili maddeden, yönetim modeline uygun bir yapılanma amaçlandığı anlaşılmaktadır. Bunun yanı sıra 3046 sayılı yasanın, “yardımcı hizmet birimleri” başlığı altında düzenlenmiş olan Personel Genel Müdürlüğü ya da Personel Daire Başkanlıklarının yerini İnsan Kaynakları Daire Başkanlıklarının alması ve yine bu başlıkta düzenlenmiş olan Eğitim Dairesi Başkanlıklarının görevlerinin bu daireye verilmiş olması, kamu yönetiminde yer alan birimlerin isimlerinin de özel sektör terminolojisine göre

* APK’ların varlık nedeni, gerek planlı kalkınma, gerekse çağdaş yönetim açısından yerine getirilmesi zorunlu olan, birbiri ile yakın ilişki içinde olan, birlikte ve bir bütün halinde ele alınması gereken, araştırma ve inceleme, organizasyon ve metod, planlama, bütçe, istatistik hizmetlerini verimli ve etkili bir biçimde yürüterek, uygulamanın plan ve programlardaki esaslara uygun olarak gelişmesini izlemek ve sağlamak, kuruluşun merkez ve taşra kademelerinde bu hizmetlere ilişkin çalışmalar arasında uyum sağlamak, gerek bakanlık ya da kuruluş içi, gerekse diğer bakanlık ve diğer kuruluşlarla bu görevlere ilişkin koordinasyon hizmetlerini yürütmek ve bakanlık ya da kuruluş ile DPT arasındaki işbirliği ve koordinasyonu gerçekleştirmektir. Tayfur Özşen, (1987), *Planlama Yönetimi (Türkiye’de APK Birimleri Uygulaması)*, İçişleri Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı Yayını, Yayın No: 426, Ankara, s.130.

³⁹⁹ 15 Temmuz 2004 Tarihli 5227 Sayılı “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun”, 20. Madde’nin ‘a’ bendi, <http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanunlar>, (01.12.2004).

ayarlandığını ortaya koymaktadır. Ayrıca, İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanlığı'nın yerini, Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı'nın alması yine buna ilişkin bir başka değişikliği oluşturmaktadır⁴⁰⁰.

“Temel Kanun”un geçici maddelerinde ise, mevcut örgütlenmenin ve işleyişin dönüştürülmesi amacıyla illerde ve ilçelerdeki merkezi yönetim birimlerinin hangi yerel yönetimlere devredileceği ile merkezi yönetime ait personelin ve malların yerel yönetimlere devrinin nasıl olacağına ilişkin esaslar düzenlenmiştir.

Özetle merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkisinin yeniden düzenlenmesine ilişkin çabalar, il özel yönetimlerine devredilen alanlarda görevli bakanlıkların taşra örgütlerinin kaldırılması ve merkezi yönetimin ilde görev yapamayacağı çerçevesinde yoğunlaşmaktadır. Bu da, toplumun bütününe ilgilendiren, sağlık, tarım, orman, çevre gibi hizmetlerin ‘*mahalli müşterek ihtiyaç*’ kapsamına alındığı anlamına gelmektedir⁴⁰¹. Başka bir anlatımla, “Temel Kanun”da yerel yönetimlere devredilmesi öngörülen, sağlık, çevre ve orman, kültür ve turizm, sanayi ve ticaret, bayındırlık ve iskan gibi hizmetlerin yerel ihtiyaçlara cevap vermekten öte, asıl olarak toplumsal bir ihtiyacı karşılama özelliği, gözardı edilmektedir. Bunun yanı sıra, alt yapı alanına ilişkin faaliyetlerin büyük bir bölümünün il özel yönetimlerine devredilecek olması, il özel yönetimlerinin bu işlevi gerçekleştirecek olanaklara sahip olup olmadığının göz önünde bulundurulmadığını ortaya koymaktadır⁴⁰².

Kamu yönetiminin örgütlenmesine dahil tüm kamu kurum ve kuruluşlarına

⁴⁰⁰ Karasu, (2003), a.g.e., s. 62.

⁴⁰¹ Oğuz Oyan, (2004), “Kamu Yönetimi Reformu mu, Kamu Hizmeti Kavramının Yokedilişi mi?”, *Mülkiye Dergisi*, Ankara, Sayı 243, Cilt: xxviii, s. 110.

⁴⁰² Ataay-Güney, (2004), a.g.e., s.131-141-142-146.

ilişkin düzenlemeler “Temel Kanun”un ‘ kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişinin temel ilkeleri’ başlığının ‘a’ bendindeki; “*kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişinde, idarenin bütünlüğü esastır*” ibaresinin yer aldığı 5. maddesinde, ‘ mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumlulukları’ başlığını taşıyan 8. maddesinde; “*mahalli .müşterek ihtiyaçlara ilişkin her türlü görev, yetki ve sorumluluklar ile hizmetler mahalli idareler tarafından yerine getirilir*”, ‘teşkilatlanmaya ilişkin ilke ve esaslar’ı ifade eden 12. maddenin ‘a’ bendindeki, “*görev ve yetkilerin tespiti ile teşkilatlanmada, idarenin bütünlüğü ilkesi esas alınır*” hükümlerin tümü yönetimin bütünlüğünü düzenlemeye ilişkindir.

Yönetimin bütünlüğü ilkesi, devlet örgütlenmesi içinde kurum ve kuruluşlar arasındaki bütünlüğe işaret etmektedir. Yetki genişliği ve “idari vesayet” kurumları, bunu sağlamak için Anayasa tarafından düzenlenmiştir. Ancak “Temel Kanun”, yönetimin bütünlüğünün temel ilkelerinden biri olan “idari vesayet” konusunda yerel yönetimlerin yetki, görev ve sorumlulukları kapsamında bir düzenlemede bulunmamaktadır. Cumhurbaşkanının söz konusu yasayı ve bu çerçevede çıkarılan diğer yasaları geri gönderme gerekçesinde de ifade edildiği gibi Türkiye Cumhuriyeti devleti;

“...Anayasa’da ‘tekil devlet ‘ modelini kabul edilmiştir. Tekil devlet modeli, merkeziyetçi yapıyı ve ancak onun denetim ve gözetiminde merkez dışı örgütlenmeyi olanaklı kılmaktadır. Anayasa’da hem yasama, yürütme ve yargı erki merkeze bağlanarak siyasal, hem de yönetim düzeneğinde merkez esas alınarak yönetsel yönden merkeziyetçilik benimsenmiştir...”⁴⁰³.

“Temel Kanun”un merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki ilişkinin yeniden düzenlenişine ilişkin öngördüğü yapı, Anayasa’nın 123., 126. ve 127. maddelerine

⁴⁰³ Cumhurbaşkanlığı’nın 15 Temmuz 2004 Tarihli 5227 Sayılı “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun”u Veto Gerekçesi, a.g.e.

aykırıdır. İlgili yasada merkezi yönetimce gerçekleştirilecek hizmetler sayılarak, geçici maddelerle yerel yönetimlere devredilecek olan merkezi yönetim örgütleri ve taşrada örgütlenemeyecek merkezi yönetim birimleri belirtilmiştir.

Anayasada yerel yönetimlerin varlık nedeni, ortak yerel ihtiyaçların karşılanması amacıyla hizmet üretmekle sınırlanmakta iken, “Temel Kanun”da yerel yönetimlere ilişkin düzenlemelerde, merkezi yönetim anılmamakta ve Anayasa’ya aykırı bir düzenlemeye gidilmektedir. Dolayısıyla merkezi yönetim tarafından gerçekleştirilen görev ve hizmetler, teker teker sayılmakta, yerel yönetimlerin görev yetki ve sorumlulukları ise, merkezi yönetimin bu yasa ve diğer yasalarda sayılan görevleri dışında kalan hizmetlerin tümü ile “mahalli müşterek ihtiyaçlar” olarak belirlenmektedir⁴⁰⁴. Cumhurbaşkanlığı’nın ilgili kanunlara ilişkin geri gönderme gerekçesinde de belirttiği gibi;

“... Türkiye Cumhuriyeti Devleti yönetiminin yapılanmasında esas olan anayasal ilkeleri ortaya koymak; ulus devletin düşünsel temellerine ve tekil devlet modelinde örgütlenmeye egemen olan ‘merkeziyetçilik ve ‘yerinden yönetim’ ilkeleriyle bunları tamamlayan ‘idarenin bütünlüğü’ ve ‘idari vesayet’ kavramları üzerinde durmak.....”⁴⁰⁵

gerekmektedir. Yönetimin bütünlüğü ilkesini amaçlayan bir diğer mekanizma olan ‘hiyerarşik yönetim’ ilkesi ise, 45. maddede ‘yetki devri’ başlığı altında düzenlenmiştir. Buna göre, bakanlıklar ve bağlı kuruluşların üst düzey yöneticileri, mülki idare amirleri ve belediye başkanları sınırlarını belirlemek koşuluyla yetkilerinden bir kısmını astlarına devredebileceklerdir. Bundan da anlaşılacağı gibi hiyerarşik yönetim, ‘yetki devri’ ilkesi

⁴⁰⁴ Onur Karahanoğulları, (2003), “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Taslağındaki Anayasaya Aykırılıklar”, *Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri: Mülkiye’den Perspektifler, GETA Tartışma Metinleri (2)*, Mülkiyeliler Birliği Yayınları No, 60, Ankara s. 53.

⁴⁰⁵ Cumhurbaşkanlığı’nın 10 Temmuz 2004 Tarihli 5197 Sayılı “İl Özel İdaresi Kanunu”nu Veto Yazısı, <http://www.tccb.gov.tr/tr> (10.7.2004).

ile yumuşatılmış bulunmaktadır. Merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki ilişkinin bu şekilde düzenlenişi, küreselleşme ve “Temel Kanun” arasındaki ilişki ile ilgilidir. Dolayısıyla, ulus-devletin işlevlerinde öngörülen dönüşüm ve yerel yönetimlerin bu süreçte üstlenmesi istenilen görevleri, küreselleşmenin Türk Kamu Yönetimi’ne etkisiyle ilgilidir. Bu düzenlemeler, “yerelleşme” söylemi ile yapılmaya çalışılmakta ve merkezi yönetimin yerel yönetimlere daha fazla yetki aktarımında bulunması amaçlanmaktadır.

Böylesi bir yapılanmanın amacının, yerli yabancı sermaye gruplarının, yerel yönetimler kanalıyla karlarını arttırmalarının yolunun açılması şeklinde değerlendirilmesi gerekir. Söz konusu kanunda da yer yer belirtildiği gibi, merkezi yönetimin görevlerinin önemli bir oranının yerel yönetimlere devredilmesinin öngörülmesi, bu hizmetlerin özel sektör kuruluşları aracılığıyla gerçekleştirilebileceğini ifade etmektedir. Böylece özel sektörün, devraldığı herhangi bir hizmet için, yabancı şirketlerle işbirliğine girebilmesine imkan sağlanmış olmaktadır.

Bunu sağlaması düşünülen bir diğer mekanizma ise, denetim konusuna ilişkin düzenlemelerdir. Söz konusu düzenlemeler, bakanlık örgütlenmesi içinde ‘teftiş kurulları’nın kaldırılmasını, bunların yerine iç denetçiler tarafından yapılacak olan ‘iç denetim’i öngörmektedir. 5393 sayılı Belediye Kanununun 55.maddesinde* de belirtildiği üzere, İçişleri Bakanlığının yerel yönetimlere ilişkin denetiminde, ‘teftiş’ ve ‘soruşturma’ yetkilerinin dışında bir denetim öngörülmektedir. Bu madde, yönetim anlayışının öngördüğü yeni kamu yönetimi modeli kapsamında, iktidarı ve bürokrasiyi hesap

* “...Denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, mali ve performans denetimini kapsar. ..Ayrıca, belediyenin mali işlemler dışında kalan diğer idari işlemleri, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından denetlenir”. 13 Temmuz 2005 Tarihli 5393 Sayılı Belediye Kanunu, <http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanunlar>, (12.07. 2005).

verebilirlik ve şeffaflık ilkeleri gereğince kamu kurumlarını ve bütünsel anlamda devleti, ‘özel, serbest, özerk mali denetim kuruluşları’nın denetimine açmayı hedeflemek, yani devletin kurumlarının denetimi, siyasal denetim ve iç denetim kurumlarınca yapılması gerekirken bunun, özel kuruluşlarca yapılmasını öngörmektedir⁴⁰⁶.

Bunun yanı sıra, yerel yönetimler üzerinde sadece hukukilik denetimi öngörülmekte ‘yerindelik denetimi yasaklanmaktadır. Oysa yerel yönetimlerde, kayırma ve yolsuzluk gibi hukuk dışı ve denetimi gerektiren süreçlerin varolma olasılığı, yerindelik denetimini gerekli kılmakta ve bunun toplum yararına olduğunu ortaya koymaktadır. Örneğin, 9.maddede belirtilen merkezi yönetimin kamu hizmetlerine ilişkin yatırımlarının bedeli ödenmek koşuluyla, yerel yönetimlere yaptırılabilceğinin belirtilmesi, yerel yönetimlerin siyasallaşmalarına neden olabilecek boyutlardan birini oluşturmaktadır. Başka bir deyişle, merkez ve yerel yönetim arasındaki siyasi parti uyumsuzluğu, yerel yönetim hizmetlerinin yetersiz üretimine yol açabileceğinden, yerindelik denetiminin önemi bu noktada artmaktadır. Ancak, daha sonra açıklanacağı gibi, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na göre düzenlenmiş olan yeni yerel yönetim modeli, yerindelik denetimini reddetmektedir. Ayrıca, iç denetçilerin doğrudan kurum yöneticisine bağlı olmalarının öngörülmesi, denetimin yanlılığı sorununu ortaya çıkarmaktadır. Sonuç olarak, merkezi yönetim ve yerel yönetim arasındaki ilişkinin yeniden düzenlenişini içeren bütün düzenlemeler, merkezi yönetimin kamu hizmetlerinde birlik, yönetimde bütünlük, toplumsal yarar ve yerel ihtiyaçların gereğince karşılanmasının sağlanması sorumluluğunun ortadan kalkması sonucunu doğuracak biçimdedir⁴⁰⁷. Merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkisinin küreselleşme sürecinin gereklerine göre düzenlenme çabası,

⁴⁰⁶ Güler, (2005a), a.g.e., s. 47.

⁴⁰⁷ a.k., s.120.

mevcut yerel yönetim anlayışından farklı, süreçle uyumlu yeni yerelleşme anlayışının bir sonucudur.

III.2.2. Yeni Yerelleşme Anlayışı

Yerelleşme, kavramsal açıdan, yönetim yapısının aşırı merkezileşmiş niteliğinden kurtulması, bölgesel ya da yerel kamu hizmetlerinin yerinden yönetilmesi, yerel toplumların özerk, demokratik, şeffaf, verimli bir yönetime sahip olması anlamına gelmektedir⁴⁰⁸. Küreselleşme süreciyle beraber kavram, yapısal uyum politikalarının işleyişine paralel olacak biçimde içerik değişimine uğramaktadır. Küreselleşmenin ideolojisi yeni sağ anlayış etrafında gerçekleştirilmesine çabalanan bu düzenlemeler, yerel yönetimlerin serbest piyasa mekanizması kurallarına göre faaliyette bulunmaları için merkezle aralarındaki ilişkilerde yerel yönetim lehine bir görev devrini öngörmektedir. DB'nin yerel yönetim reformunun gerçekleşmesini istemesinin nedeni, bu şekilde yerel yönetimlerin sermayeye açılacak olmaları olarak ifade edilebilir⁴⁰⁹. Bu bağlamda yeni yerelleşme anlayışı, toplumsal kaynakların, kamusal alandan serbest piyasa alanına aktarılması anlamına gelen yeni sağ anlayışla şekillenmekte, sermaye, özel sektör ve küreselleşme ile beraber yürümektedir. DB, ulus devletlerin merkezde toplanan yetkilerinin bir kısmını bütünleşen dünya ekonomisinin yönetici örgütlerine, bir kısmını da siyasal gücün paylaşılması amacıyla yerel yönetimlere devredilmesini önermektedir. Yani, yeni yerelleşme anlayışı, merkezden taşraya, taşradan yerel yönetimlere sonra da merkez, taşra ve yerel yönetimlerden de özel sektöre yetki devrini öngörmektedir⁴¹⁰. Başka bir

⁴⁰⁸ Cevat Geray, (2001), “ Kentleşme Sorunlarının Çözümü Açısından Küreselleşme, Özelleştirme, Yerelleşme ve Yerel Yönetimler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 10, Sayı 4, TODAİE, Ankara, s. 8.

⁴⁰⁹ Güler, (2003a), a.g.e, s. 5-10.

⁴¹⁰ Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi, (2003), “Yerel Yönetim Sorununa Yaklaşımımız”, Yıl 4 Sayı 14, Ankara, s. 61.

ifadeyle küresel düzeyde yerelleşme, sermayenin küreselleşmesiyle bütün ülkelerde yerli-yabancı ayrımının ortadan kalktığı piyasayı ifade etmektedir. Bu yüzden yeni sağ anlayışın yerelleşme anlayışı, yerel yönetimlerin merkezi yönetimden özerkleşmesini, mali piyasalara serbestçe borçlanabilmesini, yerel alt yapı hizmetlerini özelleştirecek biçimde özerkleşmesini amaçlamaktadır. Bunu da, ‘idari vesayet’ yetkisinin kaldırılması konusundaki ısrarla yapmaya çalışmaktadır⁴¹¹.

Yerel yönetimlerin aşırı merkeziyetçilik, merkezle taşra arasındaki iletişimsizlik, yönetme ölçüğüne aykırılık, gereksiz büyüme olarak gösterilen temel sorunları, onlara geniş yetkiler verilmek istenmesinin gerekçelerini oluşturmaktadır⁴¹². Başka bir anlatımla, ‘halka güven duymak’, ‘yerinden yönetimin sağladığı üstünlüklerden yararlanmak’, ‘Türkiye’nin Ankara’dan yönetilemediği’ gerçeğini kabul etmek, v.b çeşitli gerekçelerle yerel yönetimlere daha fazla yetki, kaynak, özerklik verilmesi gerektiği savunulmaktadır.⁴¹³ Bunun yanı sıra, merkezin yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetiminin sınırlarının belirsiz, mali bakımdan kısıtlı, iç örgütlenme bakımından merkezle aralarındaki bağın güçlü olmasının yerel yönetimleri amaçlarından uzaklaştırdığı ifade edilmektedir⁴¹⁴. Yeni-sağ anlayışın yerelleşme anlayışı olarak kabul edilen yeni yerelleşme anlayışı, ‘yönetimin bütünlüğü’ ilkesi yerine “yerellik-subsidiarite”^{*} ilkesinin yerleşmesini öngörmektedir. Dolayısıyla “Temel Kanun”, “idarenin işleyiş ilkeleri” bölümünde

⁴¹¹ Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi, (2003), “Yerel Yönetim Sorununa Yaklaşımımız, s. 62., Eren Deniz (Tol) Göktürk, Atilla Göktürk, (2002), ‘Küreselleşme ve Sivil Toplum Yaklaşımı’, *Bilim ve Siyaset*, Mart Nisan Cilt 17, Sayı 2, s. 149, Seyhan Erdoğan, (2003), “Kamu Personel Rejiminde Uyarlanma”, *Kamu Yönetimi İncelemeleri: Mülkiye’den Perspektifler, Tartışma Metinleri*, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Ankara, s. 15.

⁴¹² TOBB, a.g.e., s. 44 .

⁴¹³ Güler, (2005a), a.g.e., s. 227.

⁴¹⁴ TOBB, a.g.e., s. 46., OECD, (2003), a.g.e., s.21.

* Subsidiarite ilkesi: 17. Yüzyılın başlarında Althusius adlı Alman düşünürün federalist teorisi, 18.19.yüzyılda birey ve piyasa karşısında devleti ikincil kabul eden liberal görüş, 1896 ve 1936 yıllarında Katolik kilisesinin ilan ettiği bildirilerden güç almaktadır. Güler, (2005a), a.g.e., s.123.

yönetimin bütünlüğü ilkesi yerine, “hizmetin halka en yakın birimde verilmesi” anlamına gelen “subsidiarite” ilkesine yer vermiştir⁴¹⁵. Başka bir ifadeyle “yerellik” ilkesi anlamına gelen “subsidiarite”, kamusal hizmetlerin halka en yakın yönetim birimleri aracılığıyla sunulması yani, kamu hizmetlerinde yerel yönetimlere tanınan öncelik anlamını taşımaktadır⁴¹⁶. Yeni yerelleşme anlayışının Türk Kamu Yönetiminin yönetsel örgütlenmeye ve işleyişine etkisi, yerel yönetim reformu kapsamında gerçekleştirilmeye çalışılan düzenlenmelerde kendisini göstermektedir. Dolayısıyla “Temel Kanun” çerçevesinde çıkarılan, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5272 ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ulaşılmak istenilen yapıya ilişkin düzenlemeleri içermektedir. Söz konusu kanunlardan, 73 ana madde ve 3 geçici maddeden oluşan 24 Haziran 2004 tarih ve 5197 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, TBMM’nde iktidar milletvekillerinin oylarıyla kabul edilmiş ve Cumhurbaşkanına gönderildikten sonra, TBMM’ne geri dönmüştür. Cumhurbaşkanının Anayasanın 89. ve 104.maddeleri uyarınca ilgili yasaı geri gönderme nedeni, genel olarak ilgili yasanın merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkisini düzenleyen Anayasanın 123., 126., ve 127.maddelerine olan aykırılığına ilişkindir. Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilen yasanın 13 ana maddesi ile 1 geçici maddesinin tekrar görüşülmesi istenmiştir. TBMM’ne geri gönderilen maddeler ise, 3., 6., 7., 10., 11., 13., 15., 18., 25., 45., 47., 52. ve geçici 1.maddelerdir⁴¹⁷. 5197 sayılı yasanın TBMM’ne geri gönderilmesinin ardından birkaç değişiklikle tekrar kabul edilip, 22 Şubat 2005 tarihli 5302 sayılı yasa olarak Cumhurbaşkanına sunulmuş ve 4 Mart 2005’te yürürlüğe girmiştir⁴¹⁸. Bunun ardından Cumhurbaşkanı Anayasa Mahkemesi’ne başvurma

⁴¹⁵ Ruşen Keleş, (2001), “Küreselleşme ve Yerel Yönetimler”, *Cevat Geray’a Armağan*, Mülkiyeliler Birliği Yayını, Ankara, s. 571.

⁴¹⁶ a.k., s. 574-578.

⁴¹⁷ Cumhurbaşkanlığı’nın İl Özel İdaresi Kanununu Veto Yazısı, a.g.e.

⁴¹⁸ Resmi Gazete, Tarih: 4/3/2005, Sayı: 25745.

yoluna gitmiştir. Söz konusu yasanın itiraz edilen maddelerine 51.maddenin eklenmesi ve geçici 1. maddenin çıkarılması sonucu 13 madde için yürütmenin durdurulması ve iptali istenmiştir⁴¹⁹. Cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçeleri içerisinde;

“İl özel yönetiminin görev ve yetkileri, belirgin ve sınırlı bir biçimde tek tek sayılmak yerine hizmet alanları belirtilmekte, yasalarla açıkça başka kurum ve kuruluşlara verilmeyen yerel nitelikteki her türlü görev ve hizmetin il özel yönetimlerince yerine getirileceği genel ve soyut biçimde öngörülmekte, bu arada, il özel yönetiminin hangi hizmet alanlarında il genelinde, hangi hizmet alanlarında belediye sınırları dışında yetkili olacağı vurgulanmakta...”⁴²⁰.

ifadesi, söz konusu yasayla kanunla yapılmak istenilenin ne olduğunun anlaşılması açısından son derece önemlidir. 5197 sayılı yasanın il özel yönetimleri “yerellik” ilkesi çerçevesinde tanımlanmaktadır. İlgili yasanın 7. ve 10.maddelerinde il özel yönetiminin tüzel kişiliği ve bunun karar organı olan il genel meclisinin görev, yetki ve sorumluluklarının “yerellik” ilkesine göre düzenlenmesi “idari vesayet” kurumunun işlevsizleştirilmesi çabasına dikkatleri çekmektedir⁴²¹. İlgili yasanın il özel yönetimini tanımlayan 3.maddesinde il özel yönetimi;

“İlin ve il sınırları içindeki halkın mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi...”

olarak ifade edilmektedir. 5302 sayılı yasanın aynı maddesinden ‘*il*’ ibaresi çıkartılarak “*il halkının ...*” ibaresi kalmıştır. 5197 sayılı yasanın il özel yönetiminin görev ve

⁴¹⁹ Birgül Ayman Güler, (2005b), “22 Şubat 2005 Gün ve 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu Üzerine” Çalışma Notları, <http://ankara.politics.edu.tr-bguler/>, (12.07.2005).

⁴²⁰ Cumhurbaşkanlığı’nın İl Özel İdaresi Kanununu Veto Yazısı, a.g.e.

⁴²¹ Güler, (2005b), a.g.e.

sorumluluklarını açıklayan 6.maddesi;

“ ..kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki her türlü görev ve hizmeti yapar, gerekli kararları alır, uygular ve denetler”

biçiminde başlarken, 5302 sayılı yasa, aynı maddeye “*il özel idaresi mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla..*” diye başlamaktadır. Bunun yanı sıra 5197 sayılı yasanın 6.maddenin ‘a’ fıkrası il özel yönetimlerini “*sağlık, eğitim, sanayi ve ticaret....ve diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri il sınırları içinde*” yapmakla görevlendirilmişken, bu maddede yer alan ‘*eğitim*’ hizmetleri 5302 sayılı kanundan çıkarılmıştır. Bundan ayrı bir başka değişiklik, il genel meclisinin görev ve yetkilerini açıklayan 5197 sayılı kanunun 10.maddenin ‘k’ bendinde yer alan “halk denetçisini seçmek” ifadesine, 5302 sayılı yasa da yer verilmemiş olmasıdır. 13 Temmuz 2005’de İl Özel İdaresi Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair 5391 sayılı yasayla da 5302 sayılı yasanın bazı ibarelerinde değişiklik yapılmıştır⁴²². 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununda 13 Temmuz 2005 tarihli değişiklikle 32.maddesine “*uygun gördüğü takdirde*” ibaresinden sonra “*vali yardımcılara*” ibaresi eklenmiş, 63.maddesi ‘*kaymakamların görev ve ek ödeneği*’ başlığı, ‘*görev ve ek ödenek*’ şeklinde değiştirilmiş ve ilgili yasanın birinci fıkrasında “*kaymakamlar*” ibaresinden önce “*vali yardımcıları ve*” ibaresi ile, “*kaymakamlara*” ibaresinden önce “*vali yardımcılara ve*” ibaresi eklenmiştir.

İtiraz edilen yasa maddeleri bütünsel olarak değerlendirildiğinde, valinin il genel meclisinin başkanlığı görevinin sona ereceği, dolayısıyla il özel yönetiminin il yönetiminin dışına çıkarılması söz konusudur. Dikkatlerin çekilmesi gereken bir diğer

⁴²² Resmi Gazete, Tarih: 13/7/2005, Sayı: 25874.

nokta, 51.maddede il özel yönetimlerine serbestçe borçlanma olanağının tanınması, borçlanmaya getirilen sınırlamaların azaltılması ve 52. madde ile de il özel yönetimlerine şirketleşme yetkisinin verilecek olmasıdır. İlgili maddelerin ne anlama geldiği küreselleşme sürecinde yerel yönetimlere yüklenen işlev düşünüldüğünde ortaya çıkmaktadır. Bunun yanı sıra, il özel yönetimleri, merkezi yönetimin izin ve onayını almaksızın “*her türlü faaliyette*” bulanabilecek, gerçek ve tüzel kişilere izin ve ruhsat verebilecek, yönetmelik çıkarabilecek, yasaklar koyabilecektir. İç ve dış borçlanmaya gidebilecek, özelleştirmeye karar verebilecektir. Personel alımında istihdamında bütçe ve kesin hesap üzerinde merkezin onayına son verilerek merkezin vesayet denetimi kalkmış olacaktır. Sonuçta söz konusu yasanın yürürlüğe girmesi ile, 3360 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ortadan kalkmıştır.

Belediye Kanunu toplam 89 ana madde ile 9 geçici maddeden, Büyükşehir Belediyesi Kanunu ise, toplam 33 ana madde ve 4 geçici oluşmaktadır. Bu yasaların yürürlüğe girmesi sonucunda 3.4.1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanunu ile 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu yürürlükten kalkmıştır. 9 Temmuz 2004 tarihinde TBMM’nde edilen 5215 sayılı Belediye Kanununun, 3., 14., ve geçici 4. maddelerinin bir kez daha görüşülmesi için Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilmiş ve TBMM’nde çok az değişiklikle 24 Aralık 2004 tarih ve 5272 sayılı yasa olarak tekrar kabul edilmiştir. Cumhurbaşkanı, ilgili yasanın bazı maddelerinin Anayasa’ya aykırılığı nedeniyle Anayasa Mahkemesine başvuracağını bildirmiş ve TBMM’ndeki ana muhalefet partisi, söz konusu yasanın iptali istemiyle Anayasa Mahkemesine başvurmuştur. 13 Temmuz 2005 tarihli 5393 sayılı, 85 ana madde ve 5 geçici maddeden oluşan Belediye Kanununda, 5272 sayılı yasadaki değişiklikler korunmakla beraber, 5272 sayılı yasanın 1., 5., ve 8.ci geçici maddelerine yer verilmemiştir.

5215 sayılı yasanın 3.maddesinin ‘c’ bendinde, beldenin belediyesi bulunan yerleşim birimleri olduğunu belirtmesine karşın ‘a’ bendinde belediye;

“beldenin ve belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip tüzel kişisi”

olarak tanımlamaktadır⁴²³. Yapılan düzenlemede belediye tanımlanırken, “*belde halkı*” yanında “*belde*” ayrıca belirtilerek, beldenin yerel ortak gereksinimlerini karşılama görevi de belediyelere verilmiştir⁴²⁴ 5272 sayılı yasanın aynı maddesinde, “*beldenin.....*” ibaresi kaldırılmış ve ilgili madde “*belde sakinlerinin.....*” ibaresi ile devam etmiştir. Böylesi bir ayırım, belediyelerin merkezi yönetime ait görevleri üstlenmesine ve merkezi yönetimin gerçekleştirmesi gereken kamu hizmetlerinin üretim ve sunumunda genel yetkili duruma gelmesine neden olacaktır. 5215 sayılı Belediyeler Kanununda belediyelerin görev ve sorumlulukları genel ve soyut olarak belirtilmiştir. Oysa Anayasanın 127. maddesi yerel yönetimlerin görevlerini “*mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamak*” şeklinde sınırlandırmıştır.

Genel olarak reform kapsamında, Anayasa’nın 123. 126. ve 127. maddelerinde belirtilmiş olan ilde merkezi yönetimin uzantısı olan ve “yetki genişliği” esasına göre oluşturulan il genel yönetimi ile, yerel yönetim örgütlenmesi olan ve “idari vesayet” ilkesine göre oluşturulan il özel yönetimi ve belediye bulunmaktadır. 127.maddede yerel yönetimlerin; “*il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak*

⁴²³ 9 Temmuz 2004 Tarihli 5215 Sayılı Belediye Kanunu, <http://www.yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr>. (20.09.2004).

⁴²⁴ Cumhurbaşkanlığı’nın “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunu Veto Gerekçesi, a.g.e.

üzere...” kurulacakları belirtilmiştir. 5215 sayılı yasanın 14. maddesindeki belediyenin görev ve sorumlulukları başlığında;

“Belediye, kanunlarla münhasıran başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahallî müşterek nitelikteki her türlü görev ve hizmeti yapar veya yaptırır, gerekli kararları alır, uygular ve denetler”

hükmü ile belediyenin görev ve sorumluluklarının genel ve soyut olarak belirtildiği anlaşılmaktadır. Anayasanın 127. maddesinde yerel yönetimlerin örgütlenmesi, hem “coğrafya” hem de “konu” yönünden sınırlandırılmıştır. Buna göre yerel yönetimler, ancak yöresel olarak örgütlenebilmekte ve yerel ortak gereksinimlerin karşılanması için görevlendirilebilmektedir. İlgili kanunda yerel yönetimlere ilişkin buna benzer bir sınırlamaya gidilmemiştir. Dolayısıyla 5215 sayılı Belediyeler Kanununun 14. maddesi, İl Özel İdaresi Kanununun 6. maddesi ve “Temel Kanun”un 7. ve 8. maddelerinin birlikte düşünülmesi gerekir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ise 23 Temmuz 2004’de TBMM’nde kabul edilmiş ve Cumhurbaşkanınca onaylanmıştır⁴²⁵. 13 Temmuz 2005 tarihli 5390 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunla, 5390 sayılı kanunun 6.maddesinin 3. fıkrası, geçici 2.maddenin 1. fıkrası uyarınca değiştirilmiştir. Bu yasanın yürürlüğe girmesi nedeniyle 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu yürürlükten kalkmıştır.

“Temel Kanun” ve yerel yönetim reformu kapsamında çıkarılmış olan diğer yasalarla, hizmetlerin yerinde üretilmesinin, yerel halka yakınlığı gerçekleştireceği,

⁴²⁵ Resmi Gazete, Tarih: 23/7/2004, Sayı: 25531.

böylece yerel yönetimler üzerindeki vesayetini azaltılarak seçilmişlerin atanmışlar karşısında güçlendirileceği, STK'ların katılımı ile de demokratikleşmenin sağlanacağı düşünülmektedir⁴²⁶. Yerel yönetim reformunun gerçekleştirilmek istenmesinde, yerel yönetim birimlerinin yeterince demokratik olmadığı vurgulanmakta ve Avrupa Konseyince kabul edilen Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın ilkelerine uygun bir yapılanmanın yapılması gerektiği savunulmaktadır. Mevcut durumun bu Şart'a ilişkin ilkelere uygun olmadığı belirtilerek, yerel yönetimlerin yetkilerinin artırılması temelinde bir düzenleme amaçlanmaktadır.

Türkiye'nin 1949'dan bu yana üyesi bulunduğu Avrupa Konseyinin hazırlamış olduğu Şart, 1985 tarihli sözleşme ile ortaya çıkmıştır. Şart, genel olarak 'çağdaş' anlamda bir yerel yönetim modelinin taşınması gereken ilkeleri ortaya koymaktadır. 1992 yılında Türkiye'nin onayladığı sözleşmeye göre, özerk yerel yönetim, kamu hizmetlerinin büyük bir bölümünü kendi sorumlulukları altında, halkın seçeceği karar organları eliyle yerine getiren, görevleriyle orantılı gelir kaynaklarına sahip, merkezi yönetimlerce yaptıkları işlerin yerinde olup olmadığı bakımından değil, sadece hukukilik denetimine tabi, kamu tüzel kişilikleri olarak tanımlanmaktadır⁴²⁷. Buna bağlı olarak küreselleşme sürecinin yeni kamu yönetimi modelini ifade eden yönetim* Türkiye'de belediye meclislerinin yerini alacak biçimde kent parlamentosu, kent konseyi, kent kurultayı v.b. oluşumları gündeme getirmektedir. Bu model daha önce de değinildiği gibi, katılım boyutu olarak STK'ların ve sermayenin etkin olduğu oluşumları ifade etmektedir. Bu bağlamda yeni yerelleşme

⁴²⁶ Ataay-Güney, (2004), a.g.e., s. 133.

⁴²⁷ Ruşen Keleş, (2003), 'Yerel seçimler Yaklaşırken Yerel Demokrasimiz', *İktisat Dergisi*, IFMC Yayını, İstanbul, s 11-12.

* Türkiye'de yönetim uygulamalarına örnek olarak, Global Compact-Küresel Sözleşme adını taşıyan BM Genel Sekreteri Kofi Annan'ın ÇUŞ'a ilişkin davetiyle ilgilidir. BM, STK ve ÇUŞ'un bir arada olduğu bir oluşumda dünya geneline ilişkin oluşturulması düşünülen politikaların tespitinin adını Global Compact koymuşlardır.

anlayışı, demokrasinin sağlanmasının katılım mekanizmasının gelişmesiyle artacağı gerekçesiyle desteklenmektedir. Ancak, yerel yönetimlerdeki siyasal ilişkilerin ‘katılım’ mekanizmasıyla değil ‘temsil’ mekanizmasıyla yürüdüğü gözardı edilmektedir. Dolayısıyla, yerel yönetimlerde temsil ilişkisi, ‘patronaj ilişkileri’ etrafında şekillenecektir⁴²⁸. Bunun yanı sıra, yetkilerin yerele devredilecek olması, yetkileri kullanacak olanın niteliğinin de sorgulanmasını gerekli kılmaktadır. Şöyle ki, Türkiye özelinde düşünüldüğünde, yerel meclis ya da belediye başkanlıklarına, hatta parlamentoya seçilecek olanların içinde, ilgili yörenin ‘köklü’ ailelerinden gelenlerin oranının yüksekliğine dikkat çekildiğinde, yerel iktidarı elinde bulunduran kişinin ulusal iktidarla da durumunu sağlamlaştıracağı söz konusu olmaktadır⁴²⁹.

Mevcut yapıda yerel yönetimler, il özel yönetimleri, belediyeler ve köy olarak düzenlenmiş olup, “Temel Kanun”un yeni yerelleşme anlayışı, bölge kalkınma ajanslarının da dahil edildiği bir modeli öngörmektedir. Bölge kalkınma ajansları modeli, AB’ye uyum çerçevesinde gündeme gelen bir yönetim modeli olup, bölgesel politikaların yürütülmesi amacıyla kurulması öngörülmektedir. Ekonomik gelişmenin ulusal kalkınma ile sağlanamayacağı anlayışından hareketle, dünya ekonomisi ile uyumlu olacak biçimde, rekabet koşullarına göre biçimlenecek olan ‘bölge ölçeği’nin ekonomik gelişmeyi sağlayacağı savunulmaktadır⁴³⁰. Dolayısıyla, yerel girişimcilik temelinde, yabancı sermaye yatırımları için çekici ortamın yaratılmasıyla sağlanacağı düşünülen bir kalkınma modelidir. Bu da, yerel-bölgesel kalkınmanın, ulusal politikalarla değil de, yerel girişimciler ve özel sektörle olacağı anlamına gelmektedir. Bu modelde, bölge kalkınma

⁴²⁸ Ataay-Güney, (2004), a.g.e., s.143-144.

⁴²⁹ Güler, (2005a), a.g.e., s. 105.

⁴³⁰ Faruk Ataay, (2005), “Kamu Yönetim ‘Reform’u, Çevre ve Bölge Kalkınma Ajansları Yasa Tasarısı”, Sempozyumu”, TMMOB Çevre Mühendisleri Odası-Yerel Yönetim Araştırma ve Yardım Derneği, Ankara, s. 49-50.

ajanslarının görevi ise, yerel ve bölgesel ölçekte düzenleyici bir konumda olacak biçimde, bölgesel plan ve programlar yapmak, mevcut proje ve yatırımları desteklemek, ar-ge, eğitim, tanıtım gibi faaliyetlerde bulunmaktır⁴³¹.

Yerel yönetimler alanında, bölge kalkınma ajanslarının kurulmak istenmesinin amacı, devletin bölgesel gelişmeye yapabileceği katkıların sınırlandırılması olarak değerlendirilebilir. Başka bir ifadeyle, yerel yönetim reformuna ilişkin çıkarılan yasalarla bölge yönetimi formülü, bölge kalkınma ajansları ile kurulmaya çalışılmaktadır. Dolayısıyla bölge kalkınma ajanslarının kurulmasına ilişkin yasa tasarısının TBMM gündemine gelmesini bu kapsamda düşünmek gerekmektedir.

Bu çerçevede, yeni kamu yönetiminin yerleşme anlayışına ilişkin öngördüğü boyutlardan biri, mevcut kamu yönetimi örgütlenmesinde yer olmayan bir kademe olan bölge kalkınma ajanslarının kurulması yönünde gösterilen çabalarda da ortaya çıkmaktadır. Söz konusu ajanslar, bölgesel gelişme politikasının araçlarından biri kabul edilip, ilk örneği Amerika'da 1930'larda görülmüştür. Bugün AB'nin oluşum sürecinin hızlanmasıyla bölgelerin ekonomik politika bakımından özerkleşmeye başlaması ve yabancı yatırımcıların çekilmeye çalışılması, bölge kalkınma ajanslarının kurulmasının gerekliliğinin savunulmasına neden olmaktadır⁴³². Bölge kalkınma ajanslarının genel özellikleri, hükümetten bağımsız bir yapıda olmaları, sınırları belirlenmiş bir bölgenin girişimcilik potansiyelini geliştirmeyi amaçlamaları ve ekonomik kalkınmaya katkı sağlamayı amaçlamış olmalarıdır. Bunun yanı sıra faaliyetlerini, kamu sektörünün ya da özel sektörün finanse ettiği kuruluşlar olarak tanımlanmaktadır.

⁴³¹ a.k., s. 51.

⁴³² DPT, (2000), a.g.e., s. 192.

Bölge kalkınma ajansları, AB'ye tam üyelik görüşmeleri sürecinde Katılım Ortaklığı Belgesinde gerçekleştirilmesi belirtilen faaliyetlerden biri olarak yer almaktadır. Bölgesel gelişme bakımından, AB'ye uyum sürecinin bir gereği olarak yerleşim merkezlerinin kademelenmesini, iller arasındaki işlevsel ilişkilerin, coğrafi koşulların vb. dikkate alınarak AB istatistiki sınıflandırmasına paralel biçimde üç düzey halinde “İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması” yapılmış ve AB yetkilileri onayladıktan sonra 28 Ağustos 2002–2740 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulmuştur⁴³³.

Söz konusu sınıflandırmanın gerekçesi, Türkiye gibi coğrafi bakımdan geniş ve büyük bir ülkede, bir il ya da bölge için uygun görülen amaç ve politikaların bir başka il ya da bölge için aynı olmamasının, o il için sakıncalı durumlar ortaya çıkaracağı şeklindedir⁴³⁴. Böylesi bir yapılanmada temel karşı çıkış noktası, bunun federal sisteme benzer bir yapıyı anımsatmasıdır. Benzer biçimde il özel yönetimlerinin görev ve yetki bakımından genel yetkili olması da aynı anımsatmayı yapmaktadır. Üniter devlet, yönetim örgütlenmesi bakımından merkezîyetçilik temelli iken, federal devletlerde kuruluşun temel ilkesi “subsidiarite-yerellik”tir. “Temel Kanun”, yetki genişliği ilkesini, görevler ayrılığı ilkesi ile etkisizleştirerek merkez ve yerel arasındaki ilişkiyi federal yapılanmada görülen federal devlet ve eyaletler arasındaki ilişkilere benzer biçimde düzenlemektedir⁴³⁵. Bu da, bir sonraki aşamada tüm gelirlerini kendi vergi gelirleriyle karşılayan, seçilmiş valilerin bulunduğu bölge yönetimlerini gündeme getirmektedir. Bu doğrultuda ‘Bölge Kalkınma Ajanslarının Kurulması ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı’ da bunun hazırlığını ifade etmektedir⁴³⁶. “Temel Kanun”, bölge kalkınma ajanslarının yapısal reformlarla mali

⁴³³Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı, www.politics.ankara.edu.tr, (01.12.2004).

⁴³⁴ TOBB, a.g.e., s. 45.

⁴³⁵ Güler, (2005a), a.g.e., s. 175-176.

⁴³⁶ Oyan, a.g.e., s.110.

uyarlanmanın gereklerini yerine getirmenin bir aracı olarak belirlemekte ve yerelleşmeyi tamamlayan bir mekanizma olarak gündeme getirmektedir⁴³⁷.

Sonuçta öngörülen yeni kamu yönetimi anlayışı, toplumun tümünü ilgilendiren hizmetleri yerel yönetimlere devretmektedir. Buna göre, tarım, sanayi, bayındırlık, köy hizmetleri gibi hizmetler açısından temel birim, il özel yönetimi olarak kabul edilmektedir. Sağlık, çevre, kültür, sosyal hizmetler, gençlik ve spor gibi hizmetlerin bir çoğu da belediyelerin kapsamına girmektedir⁴³⁸. Toplumun tümünü ilgilendiren kamu hizmetlerinin merkezin üzerindeki yükünü hafifletmek ya da merkezin hantallığı gerekçesiyle yerel yönetimlere aktarılmasının amaçlanmasından, yerel birimlerin bu işlerle başa çıkıp çıkamayacağını gözardı edildiği sonucu çıkmaktadır⁴³⁹. Yerel yönetimlerin personel, araç, gereç ve diğer donanımları, iş başarabilme güçleri, devralacakları hizmetlerin verimli ve ekonomik bir biçimde yürütebilmelerine ilişkin elverişlilik durumları dikkate alınmamıştır. Ayrıca, söz konusu düzenlemelerin, sosyo-ekonomik özellikleri bakımından çok farklı niteliklere sahip olan illerin, merkezi yönetimle aralarındaki bağı zayıflayacak olmasının, bölgesel eşitsizlikleri de artırma olasılığı kaçınılmazdır.

Yeni kamu yönetimi modelinin yerelleşme anlayışı, yerel yönetimlerin önce özleştirilmelerini sonra da faaliyette buldukları kamu hizmetlerinin özel sektöre devrini, ya da özleştirilmesini öngörerek, tüm yerel ve kamusal hizmetlerin ticarileştirilmesine neden olacak bir mekanizmanın hazırlığı olarak ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla bu durum, hizmetlerin maliyetlerini arttırarak, hizmeti alanın ödeyeceği ücretin de artmasına neden olacaktır. Bunun yanı sıra, istihdam olanaklarının ve ücretlerin

⁴³⁷ Güler, (2003b), a.g.e., s.15.

⁴³⁸ Atay-Güney, (2004), a.g.e., s. 141-142.

⁴³⁹ Keleş, (2003), a.g.e., s. 12-13.

azalması, çalışma koşullarının kötüleşmesi ve yolsuzlukların arttırması gibi sorunlara neden olacak, bu da kamu yönetiminin varlık nedeninden uzaklaşarak işlevsizleşmesine yol açacaktır⁴⁴⁰. Çünkü böyle bir yapıda kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesinde kamu sektörünün özel sektör gibi rekabet ilkelerine uyması, vatandaş kavramının yerine müşteri kavramının benimsenmesi, dolayısıyla yerel yönetimlerin de işletme gibi düşünülmesi amaçlanmaktadır⁴⁴¹. Böylesi bir yapılanma ile, emeğin serbest dolaşımın dışında tutulması, sendikaların işlevsizleştirilmesi ve işgücünün güçsüzleştirilmesiyle sermaye dolaşımına engel görülen refah devleti uygulamalarının ortadan kaldırılmasına imkan tanınmış olacaktır⁴⁴². Merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkisinin yeniden düzenlenişi, kamu hizmetlerinin de yeni yerelleşme anlayışına uygun bir mekanizmada gerçekleştirilmesini gündeme getirmektedir.

III.2.3. Kamu Hizmeti Anlayışındaki Dönüşüm

1930'lardan sonra devletin refah devleti işlevlerindeki kurumsallaşma, serbest piyasa mekanizmasının alanının kamu hizmetleri lehine daraldığı dönemdir. Bu dönemde eğitim, sağlık, sosyal güvenlik v.b hizmet alanı, kamu kapsamına alınmış ve toplumun düşük gelirli kesimleri devlet tarafından desteklenmiştir⁴⁴³. 1970'lerin sonlarına doğru refah devletinin krizinden çıkış olarak devreye giren yeni-liberal politikalar, krizin nedeni olarak refah devleti uygulamalarını göstermiştir. Bunlara göre bu uygulamalar, kamu kesimi alanını çok fazla genişlettiğinden sermayenin faaliyette bulunacağı alan, sınırlanmıştır. Dolayısıyla, devletin bu alandan çekilmesi gerektiği ileri sürülmektedir.

⁴⁴⁰ Birgül Ayman Güler, (1997), 'Küreselleşme ve Yerelleşme: Yerel Alt Yapı Sektörü', *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 6, Sayı 3, s. 70.

⁴⁴¹ Şinasi Aksoy, (1998), " Yeni Sağ, Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetim: Eleştirel Bir Yaklaşım", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Ankara, Sayı 7, Cilt 1, s.12.

⁴⁴² Geray, (2001), a.g.e., s. 8.

⁴⁴³ Şaylan, (1995), a.g.e., s. 133.

Yeni-liberal politikaların öngördüğü kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi ve ticarileştirilmesi konusu, uluslararası kuruluşların borç yükü altındaki gelişmekte olan ülkelere uyguladığı yapısal uyum politikalarının da temel unsurunu oluşturmaktadır. Bu politikalar, kamu harcamalarını sağlık ve eğitim gibi hizmetlerden çekerek, genellikle yabancı sermaye elinde bulunan ihracata yönelik ticarete ve borçların ödenmesine yönlendirmiştir⁴⁴⁴. Başka bir ifadeyle küreselleşme süreci, özelleştirmeler yoluyla kamusal hizmetlerin özel kesimce üstlenilmesini, devletin refah devleti işlevlerinin azaltılarak, bugüne kadar sürdürdüğü hizmetlerin özel kesimce karşılanmasını gündeme getirmektedir.

Küreselleşmenin siyasal yönetsel biçimi olarak ifade edilen yeni sağ anlayışın kamu hizmeti anlayışında yaratılmak istenilen dönüşüme etkisi, kavramın kendisi için de farklı tanımlama çabalarına yol açmıştır. Klasik kamu hizmeti kavramı, kamu yönetiminin faaliyet alanının belirlenmesinde temel kavramlardan biri olup, genel olarak toplumun ortak ihtiyaçlarını karşılamak, toplumsal yaşamı düzenlemek, toplumu yönetmek üzere yetki verilen kamu otoriteleri tarafından yürütülen görevler olarak tanımlanmaktadır⁴⁴⁵. Kamu gücünün yasama, yürütme ve yargıya ilişkin yetkilerinin merkezde toplandığı Türkiye gibi ülkelerde, her düzeyde kamu hizmetleri devletin tüzel kişiliğinde toplanmakta ve hizmetler, merkezi yönetim veya organlarınca gerçekleştirilmektedir.

Küreselleşme sürecinin öngördüğü politikalara bağlı olarak, klasik kamu hizmeti kavramının yerine, herkesçe erişilebilir, belirli nitelikte ve uygun fiyattan sürekli ve düzenli sunulan, ‘çağdaş bir insan’ için vazgeçilmez, asgari ortak ihtiyaçları karşılayan hizmet şeklinde tanımlanan ‘evrensel hizmet’ kavramı kullanılmaktadır⁴⁴⁶. Küreselleşme

⁴⁴⁴ Martin, a.g.e., s. 24.

⁴⁴⁵ DPT, (2000), a.g.e., s.25.

⁴⁴⁶ TOBB, a.g.e. s. 3-4.

süreci ve bunun işleyiş mekanizmalarını oluşturan uluslararası kuruluşların benimsediği bu yaklaşım, kamu hizmetlerinin zorunlu olmadıkça devletçe karşılanmasına karşı çıkmakta ve devletin düzenleyici ve denetleyici işlev üstlenmesini öngörmektedir. Buna gerekçe olarak da, daha önce de ifade edildiği gibi, kamu yönetimi birimlerinin, yerel yönetimlerin ve bunların ekonomik girişimlerinin verimsiz çalışmaları gösterilmektedir. Bu nedenle, kamu yönetiminin düzenleyici ve kural koyucu işlevlerinin sınırlandırılması ve hizmetlerin serbest piyasa mekanizmasına bırakılması savunulmaktadır⁴⁴⁷. Kamu yönetiminin kamu hizmetlerinin sunumundaki verimsizliğine ilişkin gerekçeler, bütünsel olarak kamu yönetimi anlayışının, yeni kamu yönetimi anlayışına dönüşmesindeki gerekçelerle benzerdir. Buna göre kamu hizmeti, bürokrasi, açık verme, kırtasiyecilik, verimsizlik, devletleştirme ile aynı anlama gelmekte bu nedenle de kamu yönetiminin etkin, verimli bir yapıya kavuşturulması gerekmektedir⁴⁴⁸. Kamu yönetiminin etkinliğinden ise piyasa ilkelerine göre işleyen, bir kamu yönetimi anlaşılmaktadır. Kamu yönetiminin sunduğu etkin kamu hizmetinden de piyasa ilkelerine göre işleyen ve piyasa mekanizmaları tarafından üretilen hizmetler ifade edilmektedir. Dolayısıyla etkin bir kamu hizmeti, finansmanının vergilendirme yerine kamu hizmetinden yararlananın ödediği fiyatlandırma mekanizmasına dayalı olarak üretilmelidir. Bunun yanı sıra, böyle bir kamu hizmeti üretimi anlayışı, performansa dayalı sözleşmeli personel tarafından, piyasanın yaptığı gibi talep odaklı bir bürokratik yapının oluşmasını gerektirmektedir⁴⁴⁹.

“Temel Kanun”, bu anlayış çerçevesinde kamu hizmetlerine ilişkin belirtilen etkinliğin gerçekleştirilmesi amacıyla, 11.maddesinde kamu hizmetlerinin gördürülmesi başlığı altında;

⁴⁴⁷ Geray, a.g.e., 15.

⁴⁴⁸ a.k., s.12.

⁴⁴⁹ Güler, (2003a), a.g.e., s. 11. Güler, (2005a), a.g.e., s. 44.

“kamu hizmetlerinin daha etkili ve verimli olarak yerine getirilebilmesi amacıyla, merkezi idare ile mahalli idareler, kendilerine ait hizmetlerden kanunlarda öngörülenleri, ilgileri itibariyle üniversitelere, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına, hizmet birliklerine, özel sektöre ve alanında uzmanlaşmış sivil toplum örgütlerine gördürülebilir.....”

hükmüne yer vermektedir. “*Kamu hizmetlerinin daha etkili ve verimli*” ifadesi, özel sektör ve STK’ların kendiliğinden daha etkin ve daha verimli oldukları sonucunu yaratmakta ve kamu sektörünün de kendiliğinden verimsiz olduğunu vurgulamaktadır. Ancak özel sektör firmalarının kamu örgütlerinden daha verimli olduklarını gösteren ampirik bir bulguya uygulamada rastlanmamaktadır⁴⁵⁰. Buna rağmen, DB’nın1997 raporunda, devletin eğitim, sağlık, altyapı gibi temel hizmetlerin sağlanmasındaki merkezi rolünün varlığına karşın, devletin tümüyle tek başına bu işleri üstlenmesi gerekmediği vurgulanmaktadır. Buna göre, söz konusu hizmetlerin sağlanması, finanse edilmesi ve düzenlenmesi konusunda devletin seçimleri, piyasaların ve STK’ların gücünü de içermelidir⁴⁵¹. Söz konusu raporda temel hizmetlerin sunulması, devletin orta düzeydeki işlevleri olarak tanımlanmakta ve kamu hizmetlerinin sunumunda özel sektör, STK’lar ve devlet işbirliği teşvik edilmektedir. Çünkü, hava kirliliği gibi dışardan gelen problemlerin yönetiminde, tekelci piyasaların düzenlenmesinde, sosyal güvenliğin sağlanmasında devlet, en iyi müdahalenin nasıl yapılabileceğini seçememektedir. Bu nedenle, kamu hizmetlerinin sağlanmasını gerçekleştirmek için piyasalar ve STK’lar ile işbirliği içinde olunması gerekmektedir⁴⁵². Bunun yanı sıra, AB kamu hizmetlerinin tümünün aynı kurallara tabi tutulması yerine, ilgili sektörün özelliklerine göre düzenlemelerde bulunulmasını, hizmetin

⁴⁵⁰ Aksoy, (1995), a.g.e., s. 162-168.

⁴⁵¹ World Bank, (1997), a.g.e., s. 27.

⁴⁵² a.k., s. 27.

gerçekleştirilmesinde rekabet kurallarına göre davranılmasını ve fiyatlandırmada maliyetlerin temel alınması gerektiğini öngörmektedir⁴⁵³.

Uluslararası kuruluşların ve AB gibi kurumların taleplerin dikkate alınarak hazırlanan “Temel Kanun”, ‘refah devleti’ yerine ‘düzenleyici devlet’ ilkesini benimsemiş bulunmaktadır. Refah devleti, toplumsal eşitsizlikleri ortadan kaldırmayı amaçlarken, düzenleyici devlet, serbest piyasa mekanizmasına dayalı bir sistemi piyasanın gereklerine göre yönetmeyi amaçlamaktadır⁴⁵⁴. Düzenleyici devletin oluşturulması için de, refah devletinin mal ve hizmet üreten, dağıtan, yöneten kurum ve mekanizmalarının tasfiye edilmesi gerektiği vurgulanmaktadır. Refah devletinde öncelik, halkın ihtiyaçlarının karşılanmasına ve toplumsal fırsat eşitliğinin sağlanmasına verilmişken, düzenleyici devletin önceliği, küreselleşme sürecine uyumlu olmasına çalışılan özel sektörün ihtiyaçlarının karşılanması olarak belirlenebilir.

Nitekim, uluslararası kuruluşların etkisiyle hazırlanan rapor ve belgeler ya da yasalar, yeni sağ anlayışa uygun olarak kamu kurumlarının ticarileşmesini, hizmetlerin dinsel örgütlenmelere, yerel topluluklara ve STK adı verilen dernek ve vakıf örgütlenmelerine devredilmesini öngörmektedir⁴⁵⁵. “Temel Kanun”un 43. maddesinin ‘1’ bendinde de belirtildiği gibi yerel yönetimlerin;

“ Yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kesim ile sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve diğer proje giderleri”

⁴⁵³ TOBB, a.g.e., ,s.3

⁴⁵⁴ Güler, (2005a), a.g.e., s. 190.

⁴⁵⁵ a.k., s. 90.

için gider ayırabilecekleri belirtilmektedir. Dolayısıyla, merkezi yönetime verilen görev, kamu kurumlarını, özel şirketleri, meslek odaları ve birliklerini, STK'ları içeren bir katılımcılık işlevini üstlenmesidir. “Temel Kanun”un 5.maddesinin ‘f’ bendinde de açıkça;

‘kamu hizmetlerine ilişkin temel kararların alınmasında, ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve sivil toplum örgütlerinin görüş ve önerilerinden yararlanılır’

hükmüne yer verilmiştir. Dolayısıyla, “Temel Kanun”un, kamu hizmetlerinin gördürülmesine ilişkin temel ilkelerinden biri, kamu kurum ve kuruluşlarının hizmette bulunurken piyasa mekanizmasına işlerlik kazandıracak biçimde sınırlandırmalarıyla ilgilidir. İlgili kanunun 5.maddesinin ‘ı’ bendinde;

“kamu kurum ve kuruluşları, kanunlarla kendilerine açıkça görev verilmeyen ve kuruluşların amacıyla doğrudan ilgili olmayan alanlarda işletme kuramaz, mal ve hizmet üretimi yapamaz, bu amaçla personel, bina araç, gereç ve kaynak tahsis ...”

edemeyeceği belirtilmiştir. Bu da, kamu yönetimi faaliyetlerinin kamu hizmetine yasaklanacağı anlamına gelmektedir. Cumhurbaşkanının kamu hizmetlerinin gördürülmesinde genel yetkilerin merkezi yönetimden alınarak, yerel yönetimlere verilmesini amaçlayan, gerek “Temel Kanun” gerekse yerel yönetim reformu kapsamında çıkarılan diğer yasalara itiraz etmesinin temel nedenlerinden biri, kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesinde yerel yönetimlerin genel yetkili kabul edilecek olmasının, toplumsal birçok aksaklığı beraberinde getireceğine ilişkindir. Cumhurbaşkanının İl Özel İdaresi Kanunu’nu geri gönderme gerekçesinde de belirtildiği gibi;

“ Yasama organının, her şeyden önce bir hizmetin genel mi, yoksa ülke düzeyinde mi olduğunu belirlemesi; yerel düzeyde görülen hizmetlerin yasada sayılması gerekir. Yoksa yurttaşlara standart bir kamu hizmeti sunma olanaksızlaşacak, hizmetler yönünden bölgesel ve yerel dengesizlikler artacaktır”⁴⁵⁶.

Kamu hizmeti anlayışında yaratılmak istenilen değişimin, bir başka yönünü de hizmeti sunacak olan personelin tabi olduğu rejim oluşturmaktadır. Buna göre, “Temel Kanun”un ‘insan kaynakları yönetimi’ adını taşıyan başlığı, kamu istihdamında iki değişiklik öngörmektedir. Bunlardan birincisi, kamu hizmetlerinin, memurlar, tam zamanlı veya kısmi zamanlı çalışan diğer kamu görevlileri ve işçiler eliyle yürütüleceğini belirtmektedir. Ayrıca, diğer kamu görevlileri ile işçilerden tam zamanlı veya kısmi zamanlı olarak kadro şartına bağlı olmaksızın sözleşmeli statüde istihdam edileceklerin sözleşmelerinde, ilgili personelin görevleri, hak ve yükümlülükleri ile performans ölçütlerinin yer alacağı bildirilmektedir. Bu yaklaşım, kamu çalışanları sayısının azaltılmasını, sözleşmeliliğin getirilmesini ve performansa dayalı ücret sistemini öngörmektedir⁴⁵⁷. Yöneticiler tarafından yapılan performans değerlendirmesi sonucunda alınan puanlara göre kişilerin ücret artışları belirlenecektir. Yeterli puanı alamayanlara ise bu artış verilmeyecektir. Öngörülen performans değerlendirmesinde, gerek kamu yönetiminin diğer kurumlarında, gerekse yerel yönetimlerde çalışan personel için öznel unsurların ve kayırmacılığın ortaya çıkmasına yol açacağı dikkate alınmamaktadır.⁴⁵⁸

Yeni kamu yönetiminin öngördüğü personel rejiminin bir diğer dikkati çeken yönü, hükümetin görevi sona erdiğinde, Milli Savunma Müsteşarı hariç, müsteşarlar ile

⁴⁵⁶ Cumhurbaşkanlığı’nın İl Özel İdaresi Kanununu Veto Yazısı, a.g.e.

⁴⁵⁷ Erdoğan, a.g.e., s. 13.

⁴⁵⁸ a.k., s.17.

başbakanlık ve genel müdürlük şeklinde kurulan bağlı ve ilgili kuruluşlarda kendi kurullarının seçimiyle gelenler dışındaki başkan veya genel müdürlerin görevlerinin kendiliğinden sona ermiş sayılmasıdır. Yani, müsteşar, genel müdür, başkanlık görevlerinde iş gören üst düzey yöneticiler, siyasal iktidarın geliş gidişine bağlı olarak değişecektir⁴⁵⁹.

Bu değişiklik, kamu hizmetlerinin temel özelliklerinden biri olan hizmetlerin sürekliliği ilkesine ters düşmektedir. Sürekliliği sağlayan en önemli yapılardan biri ise kamu bürokrasisidir. Kamu görevliliği, bir yandan vazgeçilmez ve ertelenemez toplumsal hizmetleri görme zorunluluğu nedeniyle, devlet gereksinmesini karşılayan, bir yandan da yurttaşların siyasal haklarını kullanmalarını sağlayan özel bir konumdur. Bu nedenle kamu kesiminde hizmete girme, liyakat, kariyer, hizmete ömür boyu bağlanma konuları önemlidir.

Özetle, ulusal ekonomi içinde geniş bir kesimin tükettiği nihai mallar, doğal niteliğe sahip kamusal hizmet olarak üretilen enerji, haberleşme, ulaşım ve eğitim, sağlık gibi sosyal nitelik taşıyan hizmetlerin tümünün yeni kamu hizmeti anlayışı içinde ticarileştirilmesi amaçlanmaktadır.⁴⁶⁰ Kamu hizmetlerinin ticarileşmesi, ya da özelleştirilmesi “*hizmeti kullanan öder*” anlayışına bağlı olarak hizmetin ‘ücret’ karşılığı alınmasını gündeme getirmektedir. Örneğin, sosyal güvenlik hizmetleri, bir kamu hizmeti biçimi olmakla birlikte, tümüyle özel şirketlerce ve mali piyasalarca yönlendirilecektir. Çalışan sınıfların sağlık ve emeklilik güvenceleri, herkesin doğrudan kendi gelirinden ayıracağı tasarruf miktarıyla sağlanacak fonlarla garanti altına alınmaktadır. Sosyal yardım hizmetlerinden de aynı şekilde devlet çekilmekte, 20. yüzyıl boyunca gelişmiş

⁴⁵⁹ Güler, (2005a), a.g.e., s. 197.

⁴⁶⁰ Erdoğan, a.g.e., s. 13

kurumlaşmış, gereksinmelere yanıt verebilir hale gelmiş kamu örgütlenmesi ortadan kaldırılmaya çalışılmaktadır⁴⁶¹. Kamu hizmetlerinin fiyat mekanizmasına bağlı olarak üretilir hale gelmesinin düşük gelirli guruplar açısından doğuracağı sonuç, önerilen yeni kamu hizmeti anlayışında göz ardı edilmektedir. Kamusal hizmetlerin özel sektörece üretilecek olması, hizmet üretiminde kâr amacını ortaya çıkaracak ve fiyat mekanizması içinde fiyatlanabilir hale gelmesi gelir dağılımını bozacaktır. Dolayısıyla, kamu sektörünün kamu yararını sağlama ve toplumsal gelir adaletsizliklerini kısmen de olsa giderme işlevi, ortadan kalkmış olacaktır⁴⁶².

Kamu hizmeti anlayışındaki yapılmak istenilen bu değişime bağlı olarak, hızlı teknolojik değişim, hizmetlerin kalitesindeki bozulmalar, uluslararası kurumlardan gelen baskılar, özellikle ekonomiye katkısı büyük olan enerji ve telekomünikasyon, gibi sektörlerde köklü reformların yapılmasını öngörmekte⁴⁶³ ve bu alanların devletin faaliyet alanından çıkarılmasını amaçlamaktadır.

III.2.4. Düzenleyici Kurullar ve Öngörülen Kamu Yönetimi Modeli İçindeki Yeri ve İşlevi

Küreselleşme sürecine bağlı olarak kamu yönetimi örgütlenmesinde geniş bir uygulama alanı bulan kurul tarzı örgütlenmeler, geleneksel bakanlık tarzı örgütlenmenin yerini almayı amaçlamaktadır. ‘Bağımsız İdari Otoriteler’, ‘Üst Kurullar’, ‘Düzenleyici Kurullar’ gibi adlarla anılan bu kurullar, genel olarak, organik ve işlevsel anlamda yürütme

⁴⁶¹ Birgül Ayman Güler, (2004), “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Üzerine”, *Hukuk ve Adalet Dergisi*, Ankara, Yıl 1, sayı 2, s.36.

⁴⁶² İzzettin Önder, (2002), Panel, “GATS ve Kamu Hizmetleri”, *Mülkiye Dergisi*, Sayı 235, Cilt: xxvi, s. 72

⁴⁶³ OECD, (2003), a.g.e., s. 20.

organına karşı bağımsız olan, ayrı kamu tüzel kişilikleri olsun, olmasın yönetsel organ niteliğini taşıyan, düzenleyici ve yönetsel faaliyette bulunan örgütleri ifade etmektedir⁴⁶⁴.

İlk örnekleri Anglo-sakson ülkelerinde görülmüş olan düzenleyici kurullar*, Kıta Avrupası ülkelerine 1970’li yıllarda girmeye başlamıştır. İlk kez Amerika’da yasama organının yürütme organına ilişkin güvensizlik duyması sonucu yapılanmaya başlamıştır. Kurulların üyeleri seçilmişlerden değil, atanmışlardan oluşmakta ve ilgili sektörde deneyimli kişilerden seçilmektedir⁴⁶⁵. Düzenleyici kurulların küreselleşme ile ilişkisi, süreçle birlikte yeni-liberal politikaların dünya genelinde alanını genişletmesi ve bu alanının da, bu tip kurulların buralarda yaygınlaşmasına ortam hazırlamasıyla ilgilidir. Bunun yanı sıra 1980’li yıllarda başlayıp, özellikle 1990’lı yıllardan sonra özelleştirme uygulamalarındaki artışla söz konusu kurulların sayıları artmaya başlamıştır⁴⁶⁶. Düzenleyici kurulların ortaya çıkışı ve gelişimine ilişkin çeşitli nedenler sıralanmakla birlikte, en önemlileri arasında, giderek karmaşık bir hale gelen ekonomik sorunların çözümünün uzmanlık gerektirmesi ve ekonomik kararların siyasi etkilerden arındırılmak istenmesinin, uzun vadeli politika oluşturabilecek bağımsız ve tarafsız kurumların varlığını gerektirmesi gösterilmektedir⁴⁶⁷. Başka bir ifadeyle, yasal ve kurumsal uyumlaştırmanın gerçekleşmesi için düzenleyici kurullara ihtiyaç duyulmaktadır. Örneğin, posta hizmetlerinin serbestleştirilmesine yönelik kapsamlı bir programın kabul edilmesinin

⁴⁶⁴ Turgut, Tan, (2002), “Bağımsız İdari Otoriteler ve Düzenleyici Kurullar”, *Amme İdaresi Dergisi*, TODAİE Ankara, Cilt: 35, Sayı 2, s.15.

* Böyle bir örgütlenmenin ilk örneğini, Amerika’da kurulan Federal Ticaret Komisyonu oluşturmaktadır. 1887’de Kongre kararıyla yürütme organından bağımsız olarak kurulmuş olup, başlangıçta sadece demiryolları ile düzenleme yetkisine sahipken giderek düzenlemekle yetkili olduğu alanlar ve diğer sektörlerle ilişkin benzer örgütlenmelerin sayılarının arttığı görülmektedir. Ayrıntılı bilgi için bakınız: Seriyeye Sezen, (2003), *Türk Kamu Yönetiminde Kurullar-Geleneksel Yapılanmadan Kopuş*, TODAİE Yayını, Ankara, s. 111.

⁴⁶⁵ Ali Ulusoy, (1999), “Bağımsız İdari Kurumlar”, *Danıştay Dergisi*, Sayı 100, Ankara s. 3.

⁴⁶⁶ Sezen, (2003), a.g.e, s. 113.

⁴⁶⁷ Tan, (2002), a.g.e., s.14.

gerekliliği, posta hizmetleri piyasası için bağımsız bir ulusal düzenleyici kurumun kurulması ihtiyacını ortaya çıkarmaktadır⁴⁶⁸.

Kurulların ortaya çıkış amaçlarından bir diğeri, siyasal iktidar ve güç odakları karşında güvenli otoriteler olarak, temel hak ve özgürlükler ile piyasa ekonomisinin daha düzenli işleyişini, herhangi bir müdahalenin, baskının ve çeşitli etkilerin olmadan sağlanabilmesi ve güvence altına alınması şeklinde ifade edilmektedir⁴⁶⁹. Bunun yanı sıra, mevcut kamu yönetimi sisteminin hem 'işletme' hem de 'düzenleyici' işlevini yerine getirmesinin sakıncalarının düzenleyici kurullar aracılığıyla giderilebileceği yaklaşımı bu uygulamanın temelini oluşturmaktadır⁴⁷⁰. Devletin piyasada hem 'işletme', hem de 'düzenleyici' konumda bulunmasının alınacak kamusal kararların haksızlığı ve tarafsızlığını olumsuz etkileyeceği anlayışı, bu kararların bağımsız ve tarafsız olarak nitelendirilen düzenleyici kurullarca alınmasını gündeme getirmektedir. Ayrıca, bu kurulların uzun dönemli politika oluşturma ve izleme konusunda siyasal iktidarların çeşitli nedenlerle alamayacakları ya da erteleyecekleri kararların alınmasını kolaylaştıracağı vurgulanmaktadır⁴⁷¹.

Türkiye'de düzenleyici kurullar, 24 Ocak kararlarıyla başlayan dönüşümü anlatan 'daha az devlet, daha çok piyasa' ilkesine dayalı serbestleşme politikalarının yansımaları olarak ortaya çıkmaya başlamıştır. Süreç içinde ülke ekonomisinin uluslararası kuruluşlara olan bağımlılığının artması, AB'ye uyum sürecinin gerektirdikleri, IMF ve DB'nin ekonomik alandan kamu yönetiminin yapısına ve işlevlerine değin köklü bir

⁴⁶⁸ Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Katılım Sürecine İlişkin 2004 İlerleme Raporu , s.119.

⁴⁶⁹ Mehmet Demir, (2000), 'Kurumlardan Kurullara Dönüşüm Süreci', *Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi*, Yıl:1, Sayı:2, s.32.

⁴⁷⁰ TOBB, a.g.e., s. 4.

⁴⁷¹ Tan, (2002), a.g.e., s. 14.

dönüşümü amaçlaması gibi etkiler, düzenleyici kurul yapılanmalarını gündeme getirmiştir⁴⁷². Bunun yanı sıra, uluslararası kuruluşlar ve küreselleşmenin yürütücü ülkeleri açısından özellikle gelişmekte olan ülkelerde güven duymadıkları politikacının alanını daraltmak için düzenleyici kurullar bir araç ve yöntem olarak işlev üstlenmektedir⁴⁷³.

Yeni kamu yönetimi modelinin uygulamadaki örneklerinden biri olarak ifade edilen düzenleyici kurulların sayılarında, Türkiye özelinde özellikle 1990'lı yıllardan sonra önemli bir artış gözlenmektedir. Bunun nedeni, IMF ve DB'nın bu kurulların kurulmasındaki baskıları olarak gösterilebilir. IMF'ye verilen niyet mektuplarında da belirtildiği gibi Türkiye'de düzenleyici kurulların kurulması konusuna IMF, DB, OECD gibi uluslararası kuruluşların ilgili raporlarında sürekli yer verilmiştir. Örneğin, IMF'ye verilmiş olan 18 Aralık 2000 tarihli niyet mektubunda;

'...elektrik sektöründe rekabete dayalı bir piyasa için uygun düzenleyici çerçevenin oluşturulması ve bu sektördeki devlet varlıklarının doğrudan satış yoluyla elden çıkarılması...'

için 14 Aralık 2000 Dünya Bankası Ekonomik Reform Kredisi'ne uygun olarak, tarife politikası üzerinden tam yetkiye sahip bağımsız düzenleyici bir kurum oluşturan Elektrik Piyasası Kanunu'nun parlamentoya sunulması bir ön koşul olarak kabul edilmiştir⁴⁷⁴. 3 Mayıs 2001 tarihli niyet mektubunda ise; Türk Telekom'un özelleştirilmesinin kolaylaştırılmasına ilişkin kanunun TBMM'nden geçmesi, 6. ve 7. gözden geçirmeler için ön koşul olarak kabul edilmiştir⁴⁷⁵. IMF'ye verilen niyet mektuplarına ilişkin genel bir

⁴⁷² Sezen, (2003), a.g.e., s. 118.

⁴⁷³ Tan, (2002), a.g.e, s. 12.

⁴⁷⁴ 18 Aralık 2000 Tarihli Niyet Mektubu, www.tcmb.gov.tr., (15.02.2005).

⁴⁷⁵ 3 Mayıs 2001 Tarihli Niyet Mektubu, www.tcmb.gov.tr , (15.02.2005).

inceleme, düzenleyici kurulların sayısındaki artışın, hangi ihtiyaçtan ve amaçtan hareketle kurulduğunun örnekleri bakımından dikkat çekicidir.

DB 1997 raporuna göre devlet, serbest piyasanın uyumlu işleyebilmesi için düzenleyici kurulların varlığına ihtiyaç duymaktadır⁴⁷⁶. Bunun yanı sıra, IMF ve DB onayı ile güçlü piyasa ekonomisinin oluşturulması amacıyla uygulamaya konulan 14 Nisan 2001 tarihli “Türkiye’nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı”, piyasa lehine ekonomide rekabeti ve etkinliği arttırıcı düzenlemeleri içermekte, bunu da önemli sektörlerin özelleştirilmesi ile yapmaktadır⁴⁷⁷. Programda ayrıca, düzenleyici kurulların oluşturulmasına, bunların bağımsızlıklarının korunmasına, mali sektör reformunun uygulanmasına ve doğrudan yabancı yatırım girişlerinin kolaylaştırılmasına önem verilmiştir⁴⁷⁸.

Düzenleyici kurullar, OECD’nin ‘düzenleyici reform programı’ kapsamında olan ‘Türkiye’de Düzenleyici Reformlar’ raporunda da temel unsurlardan biri olarak görülmektedir. Raporda, Rekabet Kurulu (RK), Sermaye Piyasası Kurulu (SPK), Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK), Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK) ve Telekomünikasyon Kurumu (TK) düzenleyici kurullara örnek olarak gösterilmekte ve bu kurulların piyasanın amaçlarına ilişkin sorunların tespitinde buldukları belirtilmektedir. Yani rapor devleti, tümüyle piyasa mekanizmasının işleyişine uygun düzenlemeleri gerçekleştiren, bunu engelleyecek davranışları önleyen bir aygıt olarak tasarlamaktadır.

Avrupa Birliği’ne Tam Üyelik Sürecinde Türkiye’de Yönetimin Yeniden

⁴⁷⁶ World Bank, (1997), a.g.e., s. 27.

⁴⁷⁷ Şeker Kanunu, Tütün Kanunu, Doğalgaz Kanunu, Türk Telekom’un özelleştirilmesi vb. bunun örnekleri olarak gösterilebilir.

⁴⁷⁸ Türkiye’nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı, www.hazine.gov.tr (15.02.2005).

Yapılanması'na ilişkin Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB) incelemesine göre düzenleyici kurullar, serbest piyasa mekanizmasının uygulandığı ve devlet müdahalelerinin en aza indirildiği alanlarda düzenleme dışı bırakma olarak bilinen kamusal düzenlemelerin azaltılması ya da kaldırılması uygulamaları sonucu, boş bırakılan alanların doldurulması işlevini üslenmektedir. Bunun yanı sıra, yeni teknolojilerin, mali araçların ekonomik düzeni, temel hak ve özgürlükleri tehdit etmesi karşısında siyasal iktidardan ve ekonomik güç odaklarından bağımsız düzenleyici kurulların oluşturulması, piyasa mekanizmasının sağlıklı işlemesi açısından çözüm olarak öngörülmektedir⁴⁷⁹. Dolayısıyla, kamu sektörünün yanında özel sektöründe faaliyette bulunmasıyla 'işletme' ile 'düzenleyici'nin ayrılmasının gerekliliği ortaya konulmuştur. Örneğin, Telekomünikasyon sektörünün özel sektöre açılmasıyla 'Türk Telekom AŞ' yanında özel sektörün de faaliyette bulunması, 'Telekomünikasyon Kurumu' adında yeni bir düzenleyici kurumun kurulmasını gündeme getirmiştir.

Kurulların çeşitli özelliklerinden söz etmek gerekirse, en dikkati çeken özellikleri, yürütme organından bağımsız olmaları, yönetsel ve mali özerkliklerinin oluşu, düzenleme işlevinde bulunmaları ve yüksek ücretle çalışan kişilerden oluşuyor olmalarıdır. Bu kurullardan RTÜK dışında olanları, serbest piyasa mekanizmasının düzenlenmesi amacıyla ilişkin faaliyette bulunmaktadır. Üyeler, seçilme şartlarının kaybedilmesi, vatana ihanet ve yüz kızartıcı suç işlemleri dışında görev süreleri dolmadan görevlerinden ayrılamazlar⁴⁸⁰. Başka bir anlatımla düzenleyici kurullar, kanunla kurulurlar, kamu tüzel kişiliğine sahiptirler, izin verme, kural koyma, izleme-denetleme, yaptırım uygulama,

⁴⁷⁹ TOBB, a.g.e., s. 37.

⁴⁸⁰ Güler, (1996), a.g.e., s.67.

kamuoyunu bilgilendirme, danışmanlık, anlaşmazlıkları çözüme, araştırma-geliştirme gibi görev ve yetkileri bulunmaktadır⁴⁸¹.

Düzenleyici kurulların kamu yönetiminin merkez örgütü içinde kanunlarında ilgili oldukları bakanlık belirtilmekle beraber, Başbakanlık ve Bakanlıklarla ilişkileri değerlendirildiğinde yargısal denetim hariç, hiyerarşi ya da vesayet türü bir denetime tabi olmamaları da önemli bir konudur*. Genel olarak kurulların denetim şekilleri olduğu gibi personel rejimleri de farklılık göstermektedir. Örneğin, SPK'da hizmetlerin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin kurulca atanan memurlar aracılığıyla yapılacağı, gerektiğinde sözleşmeli uzman personel çalıştırılabileceği belirtilmekte, ücretlerin kurulun önerisi ve ilgili bakanın teklifi ile bakanlar kurulunca saptanacağı ifade edilmektedir. Buna karşın, RK'nda yönetsel hizmet sözleşmesi ile çalıştırılan personel bulunmakta ve kadro statülerinin düzenlenmesi serbest bırakılmaktadır. Düzenleyici kurulların tabi oldukları denetim organları da farklılık göstermektedir. Örneğin, iç denetim bakımından RTÜK, Teftiş Kurulu Başkanlığınca, RK, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu (EPDK), TK, ilgili kurul başkanı tarafından görevlendirilecek yetkililerce denetlenirken, BDDK için denetime ilişkin kurucu yasasında bir düzenleme bulunmamaktadır. Düzenleyici kurulların dış denetimi, hiyerarşik ve vesayet denetimine tabi olmadıklarından yargı denetimine bağlanmıştır. Kurulların iç denetimlerine ilişkin farklılık dış denetimleri bakımından kimi kurumlar için (RTÜK, SPK) ilk derece yargı yeri idare mahkemeleri iken, RK, BDDK, EPDK gibi kurumlar açısından ilk derece ve nihai yargı yeri Danıştay'dır⁴⁸².

⁴⁸¹ Sezen, (2003), a.g.e., 142-158.

* Örneğin, SPK'yı düzenleyen 2499 sayılı yasanın 17.maddesi ilgili bakanlık olarak önce Maliye Bakanlığını daha sonra da Hazine Müsteşarlığının bağlı bulunduğu bakanlığı belirtmiştir.

⁴⁸² Sezen, (2003), a.g.e., s. 176-177.

Özetle düzenleyici kurulların, yönetim modelinin öngördüğü yeni kamu yönetimi modeli içinde devletin düzenleme, denetim ve gözetim işlevini yerine getirmek amacıyla oluşturulduğu belirtilebilir⁴⁸³. Başka bir ifadeyle, yönetim modelinin bürokrasi, işveren ve STK şeklinde oluşturduğu yapının bir yansıması, kamu yönetiminde düzenleyici kurullar olarak ortaya çıkmaktadır. Yani klasik bakanlık sisteminin yanında piyasa unsurlarını içeren ve siyasal açıdan sorumluluğu bulunmayan* ‘kurullar’ın oluşturulmuş olmasıdır⁴⁸⁴. Örneğin, Türkiye Şeker sisteminin tam yetkili karar organı olan Şeker Üst Kurulu’nun bir sandalyesinde çokuluslu şirket olarak Amerikan Cargill Şirketi bulunmaktadır. Bu kurulda bürokrasinin temsilcisi, Sanayi, Tarım ve Maliye Bakanlığı gibi kamu temsilcileri, özel sektörü temsilen Cargill ve Konya Şeker Fabrikası temsilcisi, STK’yı temsilen de Pankobirlik bulunmaktadır⁴⁸⁵.

“Temel Kanun”un 26. maddesi ilişkili kuruluşları, piyasalarla ilgili düzenleyici ve denetleyici görev yapan, kamu tüzel kişiliği ile idari ve mali özerkliği bulunan, özel kanunla kurulan kuruluşlar olarak belirtmektedir. Ayrıca, düzenleyici kurullara ilişkin ‘Bağımsız İdari Otoritelerin Düzenlenmesi Hakkında Kanun Tasarısı’ taslağı yer almakta ve bunun anlamı, devlet yönetiminin asli kurumları olarak iş gören bakanlıkların yetki alanlarının daraltılarak, TBMM’nin karar ve denetim yetkisi dışında çalışacak yeni karar merkezlerinin yaratılmasının amaçlanmış olmasıdır. Bu tasarının, aynı zamanda siyasal ve yönetsel iktidarın doğrudan serbest piyasaya yani özel şirketlere devredilmesi amacı içinde olduğu da yorumlanabilir.

⁴⁸³ TÜSİAD, (2002), *Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması*, Yayın No: TÜSİAD-T 2002-12/349, İstanbul, s.59.

* Kamu yönetiminde bakanlık tipi örgütlenmenin önemi, bürokrasinin gücünün TBMM'nden almasında ve bu gücü TBMM'ne hesap vermek üzere siyasal sorumluluk ilkesi gereğince kullanmasında ortaya çıkmaktadır. Bakanlık örgütlenmesinin yerine düzenleyici kurul tipi örgütlenmelerin getirilmesi, TBMM ile olan bağın zayıflatılması anlamına gelmektedir.

⁴⁸⁴ Güler, (2000), a.g.e.

⁴⁸⁵ Güler, (2004), a.g.e., s.31-49

Türk kamu yönetiminde yeni bir yapılanmayı simgeleyen düzenleyici kurullar aracılığıyla, özelleştirme faaliyetleri sonucunda devletin boşalttığı kamusal alan doldurulmaya çalışılmaktadır⁴⁸⁶. Bilindiği gibi Türk Kamu Yönetiminin kurumsal yapılanması, merkezi yönetim ve yerinden yönetim kuruluşları şeklinde iki tür olup, yerinden yönetim kuruluşları hizmet ve yer yönünden olmak üzere iki çeşittir. Düzenleyici kurulların sahip oldukları yetkiler ve denetime ilişkin konumları, kamu yönetiminin geleneksel örgütlenmesi içinde bulunduğu yeri belirsizleştirmektedir. Tüzel kişiliklerinin olması ve merkezi yönetimden özerk olmaları bunların yerinden yönetim kuruluşlarına daha yakın durdukları fikrini vermektedir.

Düzenleyici kurulların varlığı, bu kurulların öncesinde bakanlıklara ait olan bazı yetkilerin, bu kurullara geçtiğini ifade etmektedir. Bakanlık tarzı örgütlenmede bürokrasi, gücünü TBMM'nden almakta ve yine ona karşı sorumlu bulunmaktadır. Düzenleyici kurulların TBMM'ne karşı bir sorumluluklarının bulunmamasına karşın, ilgili buldukları sektöre ilişkin önemli politikaları geliştirmek, stratejileri belirlemek ve sektörü denetlemek gibi üst düzey kamu yetkilerini almış buldukları izlenmektedir⁴⁸⁷.

Sonuç olarak düzenleyici kurullar, küreselleşme sürecine işlerlik kazandıracak biçimde devlete verilen görevlerin piyasa mekanizmasının kurallarına dayalı yapılanmasının kurumsal mekanizmasını oluşturmaktadır. Dolayısıyla, Türk Kamu Yönetiminde yönetim ve yeni kamu işletmeciliği modellerinin uygulama örnekleri olarak değerlendirilebilir.

⁴⁸⁶ Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Katılım Sürecine İlişkin 2004 İlerleme Raporu, s.119.

⁴⁸⁷ Güler, (2000), a.g.e.,

III.2.5. Demokrasi ve Yönetim: STK'ların Öngörülen Yeni Kamu Yönetimi Modeli İçindeki Yeri ve İşlevi

Avrupa Birliği Avrupa Komisyonunca sivil toplum, kamu bilincinin geliştiği demokratik katılıma imkan veren, iletişime açık bir alan olarak tanımlanırken, sivil alanda faaliyette bulunan kuruluşları da (sendikalar, işveren örgütleri, diğer kuruluşlar) sivil toplum kuruluşu olarak adlandırılmaktadır⁴⁸⁸.

DB'nın STK'lara ilişkin tanımı ise devlet dışı olan, kâr amacı taşımayan ve kamusal yaşam içinde yer alan kuruluşlar şeklindedir. Bu kuruluşların işlevlerinin kısaca, 'etik', 'kültürel', 'siyasal', 'dinsel', 'bilimsel', 'hayırsever' gruplar olarak başkalarının çıkarlarını korumak olduğu belirtilmektedir. Bu bağlamda STK'lar, cemaat gruplarını, işçi sendikalarını, yerlilerden oluşan grupları, hayırsever örgütleri, inanç temelli örgütleri, profesyonel birlikleri ve vakıfları v.b içine almaktadır⁴⁸⁹.

STK'lar*, 1950'li yıllarda halkın devlet otoritesine karşı örgütlü tepkisinin ifadesi olarak ortaya çıkmıştır. Küreselleşme sürecine bağlı olarak sayıları, etki alanları teknolojik gelişmelerinde etkisiyle uluslararası boyut kazanmıştır. Süreç içinde ulus-devletin refah devleti işlevlerinin değişimi ile yaratılan boşlukları doldurma işlevini üstlenmeye başlamışlardır⁴⁹⁰. STK'ların üstlendiği bu işlevler, aynı zamanda küreselleşme sürecinin yeni sağ politikalarının bir yönünü oluşturmaktadır. Yeni sağ anlayışa göre, bireyler arası eşitsizlik toplumun niteliğinin bir özelliğidir ve bunu düzeltmek için devlet müdahalesine gerek bulunmamaktadır. Eşitsizliğin neden olduğu toplumsal sorunlar, yine

⁴⁸⁸ Avrupa Birliği Avrupa Komisyonu Temsilciliği, (2001), *Sivil Toplum İş Başında*, Ankara, s.6

⁴⁸⁹ World Bank, (2003), 'Defining Civil Society', http://web.worldbank.org-WBSITE_EXTERNAL-Topics-CSO-O, dan Aktaran, Zabçı, a.g.e., s. 331.

* Sivil toplum kavramına ilişkin, çeşitli tanımlamalardan söz edilebilir. Ancak burada sivil toplum kavramı, piyasa odaklı, piyasa aracı olarak değerlendirilen anlamı ile anılmaktadır.

⁴⁹⁰ Kazgan, (2000), a.g.e., s. 247-248.

toplumsal yerleşik kurumlar aracılığıyla çözülebilir. Bu konuda aile, STK'lar, kilise, vakıflar, dinsel örgütlenmeler gibi çeşitli kuruluşlar görev ve sorumluluk üstlenebilirler⁴⁹¹. Başka bir ifadeyle yeni sağ anlayış, yeni-liberal politikaların neden olacağı toplumsal sorunların giderilmesinde refah devleti döneminde işlevsizleşen geleneksel kurumlara refah devletinin işlevlerini devrederek bu kurumların yeniden canlanacağı düşüncesinden hareket etmektedir. Bu da eğitim, sağlık, sosyal yardımlar v.b gibi toplumun tümünü ilgilendiren hizmetlerin devletin işi olmadığı, bundan daha fazla aile ve STK gibi kuruluşların işi olduğu anlamına gelmektedir.

Başka bir ifadeyle yeni sağ anlayış, devletin gündeminden toplumsal eşitsizlik sorununu dışlamakta ve bunun çözümünü de piyasa mekanizmasının öngördüğü cemaatlere, ailelere ve STK'lara devretmektedir. Devletin işlevlerindeki, sorumluluklarındaki ve önceliklerindeki yeni-sağın öngördüğü bu dönüşüm, hizmetlerin özel sektöre devredilmesi, proje ayrıcalıklarının özel şirketlere verilmesi, denetim ve kısıtların kaldırılması, hizmetlerin özel ya da STK'larca ya da aile veya topluluk içinde gerçekleştirilmesini öngörmektedir⁴⁹².

Yeni-liberal politikaların ulus-devletin refah devleti işlevine ikame ettiği bu yaklaşımın temelinde, devlet iktidarının sivil toplum lehine sınırlandırılması bulunmaktadır. Bu yaklaşım, bütün bireylerde topluma dönük olma eğilimi olduğunu, devletlerin oluşumundan önce de varolan bu doğal toplumsallık durumunun bireylere karşılıklı özçakar, karşılıklı yardım duygusu, mutlu rekabet ve dayanışma ilişkilerini kurma olanağı verdiğini belirtmektedir. Bu anlayışta, 'devlet gerekli bir kötülük' olarak

⁴⁹¹ Aksoy, (1995), a.g.e., s.164, Aksoy, (1998), a.g.e., s.4 .

⁴⁹² Martin, a.g.e., s., 26-27.

görülürken sivil toplum niteliği belirtilmemiş bir iyilik olarak görülmektedir⁴⁹³. Dolayısıyla, sivil toplum ne kadar iyi ise yönetime o kadar az iş bırakmaktadır.

Yeni-liberal politikaların uygulanmaya başlandığı yıllarla STK'ların Türkiye'de yaygınlık gösterdiği yıllar paraleldir. Dolayısıyla, 1980 sonrasında etkinlikleri artan STK'lar, yönetim uygulamalarının bir unsuru olarak değerlendirilebilir. 1980 öncesinde demokratik kitle örgütleri olarak anılan kuruluşlar, 1990'lardan sonra STK olarak anılmaya başlanmıştır. Bu yıllardan sonra STK'ların işlevlerindeki değişim, devlet tarafından yürütülen kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesinde üstlendikleri rolle ilgili olup, uluslararası kuruluşlar, yerel düzeyde çalışan STK'lardaki bu işlev değişimine destek olacak biçimde kaynak aktarımında bulunmaktadır⁴⁹⁴. Örneğin, AB'den STK'lara yönelik destek ilk kez 1980'lerde "Özel Eylem Programı" kapsamında Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği (IULA), Marmara Belediyeler Birliği (UMMR) ve İktisadi Kalkınma Vakfı'na sağlanan yardımlarla gerçekleşmiştir. Avrupa Komisyonu Türkiye'deki STK'lara yardım sağlayan başlıca kuruluşların başında gelmektedir. Türkiye çapında işbirliği yapılan bu kuruluşların diğer örnekleri olan Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV), Toplumsal Sorunları Araştırma Vakfı (TOSAV), Türkiye Esnaf ve Sanatkarları Destekleme Derneği (TESK), İnsan Kaynağını Geliştirme Vakfı (İKGV), IULA gibi çeşitli alanlardaki kuruluşlara faaliyetlerini gerçekleştirebilmeleri için ekonomik ve diğer destekleri sağlamaktadır.

AB Avrupa Komisyonunun Türkiye'deki STK'lara yardımı, STK'ların faaliyet gösterdikleri alanlar gözönünde bulundurulduğunda dikkat çekmektedir. Örneğin, Türkiye

⁴⁹³ Keane John., (Der), (1993), *Sivil Toplum ve Devlet-Avrupa'da Yeni Yaklaşımlar*, Ayrıntı Yayınları, İstanbul, s. 60.

⁴⁹⁴ Petras, (2002), a.g.e., s. 115.

genelinde devlet reformu projesi için AB Komisyonu, TESEV’le yaptığı anlaşma uyarınca, Avrupa Akdeniz Ortaklığının mali organı tarafından 600.000 Euro katkıda bulunmuştur. TESEV Direktörü, bugünkü dünyada demokratik bir devletin reform yapabilmesi için büyük ölçüde “sivil toplum”un varlığına ve desteğine ihtiyaç duyulduğunu belirtmiştir. Buna benzer yardımlar, Antalya Barosunca yürütülen Demokratikleşme Programına 100.000 Euro, Yargı Kararlarının Verimliliği: Barolarla hükümet dışı kuruluşlar arasında Hukuk Düzenini Güçlendirmek İçin İşbirliği’ projesine 60.000 Euro, Kadın Adayları Destekleme ve Eğitim Derneği’ne (KA-DER) 339-396 Euro katkıda bulunulmuştur⁴⁹⁵. AB Avrupa Komisyonunun Türkiye’deki STK’lara sağladığı ekonomik yardımlara benzer biçimde DB’nın yardım sağladığı STK’alanı da bir hayli geniştir. Banka, özellikle 1990’lı yıllardan sonra yoksulluğu azaltma stratejileri ile yerelliği, yerel katılımı ve yoksul kesimin kalkınmaya dahil edilmesini vurgulamakta ve STK’ların bu süreçte daha fazla proje içinde yer almalarının gerektiğini vurgulamaktadır. Örneğin, 2001 mali yılında onaylanan 264 projeden 174’üne STK’ların katılımı %68 dir. Bu oran 1999 yılında %52 olup, 1990 yılında ise %25 oranında idi⁴⁹⁶. Sektörel açıdan değerlendirildiğinde STK’ların katılımının yoğun olduğu alanlar, daha çok eğitim sektörü ve yapısal uyum programlarının sosyal etkilerini gidermeye yönelik sosyal politika ve yoksullukla ilgili projeler biçimindedir.

Bunun yanı sıra, DB 1994 Yönetişim Raporu’nda da sivil toplumu yoksullarla ilişkilendirmiştir. Yoksulların, yerel cemaatler kurmaları ve yerel örgütlerin desteklenmesi ile geliştirilmesi amaçlanmıştır. Bunun STK’ların etkinliğinin artmasıyla gerçekleşmesi planlanmakta ve bu şekilde, yeniden bölüşümün sağlanacağı düşünülmektedir⁴⁹⁷. Başka bir ifadeyle, devletin işlevlerindeki dönüşüm, STK’ların alanının genişlemesine neden

⁴⁹⁵ Avrupa Birliği Komisyonu Temsilciliği, a.g.e., s. 11-12, 16-26.

⁴⁹⁶ Zabçı, a.g.e., s. 334.

⁴⁹⁷ Tatar-Peker, a.g.e., s.49.

olmaktadır. DB 1997 raporuna göre, birçok ülkede STK'lar devletin başaramadığı, piyasanın da girmediği alanlarda ortak hizmetlere ilişkin boşluğu karşılamak için devreye girmektedir⁴⁹⁸.

Nitekim, uluslararası kuruluşların STK'ların faaliyet alanlarının genişlemesindeki katkıları son derece büyüktür. AB ve DB'na benzer biçimde OECD'nin Türkiye'ye ilişkin raporunda, devlet tarafından yönetilen bir ekonomiden, piyasa ve sivil toplum tarafından yönlendirilen yenilikçi ve girişimci bir ekonomiye geçiş sürecinin tamamlanması gerektiği vurgulanmaktadır⁴⁹⁹.

Bu sürecin de, yeni kamu yönetimi modelinin öngördüğü ilkelerin gerçekleşmesinin böylesi bir yapıda STK'ların işlevlerinin genişlemesiyle olacağı düşünülmektedir. Bu süreçte devlete verilen işlev ise daha çok 'düzenleyici devlet' niteliği ile ortaya çıkmaktadır. Devletin düzenleyici işlevlerini konu alan DB'nın 1997 raporu, piyasa mekanizmasına göre çalışan bir piyasayı ve buna uygun koşulların yaratılması üzerinde durmaktadır. Bu da, yönetim anlayışı etrafında 'piyasa dostu devlet' ve karar alma süreçlerinde STK'ların da bulunacağı bir yapının öngörülmesini ifade etmektedir⁵⁰⁰. Yönetişimin unsurları olarak tanımlanan ve kamu sektörünün düzenlenmesine ilişkin değişiklikleri ifade eden katılım, şeffaflık, hesap verilebilirlik gibi kavramların STK'larla etkinleşeceği düşünülmektedir⁵⁰¹. Daha öncede ifade edildiği gibi yönetim yaklaşımı, devletin aşırı büyüğünden hareketle, toplumun taleplerine cevapsız kaldığını, topluma uzak olduğunu belirterek, demokrasinin ancak devlet ve toplum arasındaki uzaklığın ortadan kaldırılmasıyla gerçekleşebileceği savunusuna dayanmaktadır. Bu nedenle yeni

⁴⁹⁸ World Bank, (1997), a.g.e., s. 25.

⁴⁹⁹ OECD, (2003), a.g.e., s. 11.

⁵⁰⁰ World Bank, (1997), a.g.e., 28.

⁵⁰¹ Zabçı, a.g.e., s. 331.

kamu yönetimi modeli, bürokrasi, özel sektör ve STK'dan oluşan üçlü bir yapıyı öngörmektedir⁵⁰². Öngörülen bu üçlü yapıda, emek kesiminin dışarıda bırakıldığı konusu, katılımın içeriğini ortaya koymaktadır⁵⁰³. Başka bir ifadeyle yönetişimin öngördüğü yeni kamu yönetimi modelinden, "... çoklu aktörlerin rol aldığı ve hiyerarşilerin yerine karşılıklı etkileşimin belirlediği bir yönetim süreci kastedilmekte"⁵⁰⁴, ancak bu çoklu yapıya emek kesimi dahil edilmemektedir. Dolayısıyla, bu yapılanma sermayenin emekçi kesim karşısındaki durumunu güçlendirecek ve ulusal piyasa ve ulusal ölçekli sınıf mücadelesi engellenmiş olacaktır⁵⁰⁵.

Katılımın bir diğer boyutu, 'yerel hizmetlerin ne gerektirdiğini, burada yaşayanlar daha iyi bilir' görüşünden hareketle, yerel hizmetlerin buradaki görevlilerce karşılanmasına ilişkin yapılan tercihle ilgilidir. Bu anlamda sivil toplum olgusunun, 'hizmette yerellik' (subsidiarite) boyutunu içeriyor olduğu ortaya çıkmaktadır. Bu da, vatandaş açısından devletin girişiminin ancak, yerel, bölgesel girişimden daha etkin ve yararlı olduğunda harekete geçmesi gerektiğini öngörmektedir⁵⁰⁶. Bu görüş, aynı zamanda yerel hizmetlerin ilgi alanının daha çok toplumun tamamını değil de, belli din ve etnik grupları kapsadığından güvenirliliklerinin ve kaynaklarının sınırlı olduğunu içermektedir. Tam da bu noktada STK'lar devreye sokulmakta ve bu sorunun özel sektör ve STK'ların birlikte ortak hareketi ile çözülebileceği öngörülmektedir. Bu noktada devlete düşen görev ise bu ikisi arasındaki koordinasyonu sağlama işlevine dönüşmektedir⁵⁰⁷. Başka bir deyişle, STK'ların özel sektör gibi rekabet ortamında faaliyetlerini sürdürmeleri, birbirleriyle ve

⁵⁰² Güler, (2005a), a.g.e., s. 38.

⁵⁰³ Topal, a.g.e., s. 81.

⁵⁰⁴ Tarık Şengül, (1999), "Yerel Yönetim Kuramları: Yönetimden Yönetişime", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, TODAİE, Ankara, Cilt:8, Sayı 3, s. 13.

⁵⁰⁵ Topal, a.g.e., s. 81.

⁵⁰⁶ Avrupa Birliği Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, a.g.e., s. 3.

⁵⁰⁷ World Bank, (1997), a.g.e., s.25.

kamu yönetimi örgütleriyle işbirliği içine girebilmelerini gündeme getirmektedir⁵⁰⁸. Temel kanunun 6. maddesi, bunun kurumsal niteliğini oluşturmakta ve özel sektör ve STK'ların kamu kurumlarıyla işbirliğini öngörmektedir. Bu da, merkezi yönetime bürokrasi, STK ve özel sektörün katılımını öngören yönetim modeline uygulama işlevi verildiğini ortaya koymaktadır.

STK'ların işlevlerine ilişkin bir diğer boyut, toplumda demokrasi olgusunu geliştireceğine ilişkindir. STK'ların şimdiye kadar yönetim sürecinde etkin olmadıkları ve eğer etkin olurlarsa verimli ve demokratik yönetimin gerçekleşeceği düşünülmektedir⁵⁰⁹. Bunun dayanağı, devletin merkeziyetçi yapısının demokratik olmayan uygulamalara gerekçe gösterilmesiyle ilgilidir. Bu, merkezi yönetimin demokratik olmayan uygulamalarından kurtulmasının yolunun bölgesel, yerel hizmetlerin yerinden yönetilmesi ve yerel toplulukların özerk, demokratik, şeffaf ve verimli bir yönetime sahip olma eğilimlerini ifade eden STK'ların katılımı ile giderileceği düşüncesinin savunulmasına neden olmaktadır⁵¹⁰. Başka bir ifadeyle, karar alma süreçlerine “doğrudan katılımların” STK'ların yönetimde yer alması ile sağlanabileceği, halk katılımının ve demokratikleşmenin bu sayede gerçekleştirileceği öngörülmektedir. Bu da STK'ların halk adına katılımı olgusunu demokratikleşmenin önemli bir göstergesi olarak ortaya koymaktadır⁵¹¹. Gerçekte ise, STK'lar demokratik bir oluşum olarak sunulan yönetim modelinde halktan daha fazla, bir işveren temsilcisi konumundadır. Dolayısıyla STK'lar, gerçek halk katılımını sağlamaktan uzaktır.

⁵⁰⁸ Avrupa Birliği Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, a.g.e., s. 6.

⁵⁰⁹ Şenalp-Reyhan-Köse, a.g.e., s. 312.

⁵¹⁰ Eren Deniz (Tol) Göktürk, Atilla Göktürk, a.g.e., s. 150.

⁵¹¹ a.k., s. 152-156.

Ancak yönetim modeline karar alma iktidarının kime ait olduğu sorusu ile yaklaşıldığında, öngörüldüğü gibi demokratik bir modele ulaşlamamaktadır. Başka bir anlatımla model, katılımcı kimliği ile öne çıkarken, katılımın demokratik olup olmadığına ilişkin çelişkileri de beraberinde getirmektedir. Güler'in ifadesiyle model katılımcı olduğu kadar anti-demokratiktir. Çünkü STK denilen yapılar, nitelik ve nicelik açısından sermaye tabanlı kuruluşlardır. Bu da, yönetim modelinin üçayağı olarak tanımlanan bürokrasi, STK ve özel sektör'den oluşan yapının iki ayağının sermaye kesimi(özel sektör ve STK) tarafından oluşturulduğu sonucunu ortaya koymaktadır⁵¹². Dolayısıyla, STK'ların küreselleşme sürecinde sermayeden bağımsız olmayan kuruluşlar olduğu ortaya çıkmaktadır. Sermayenin, ulusal pazarları, ulusal sınırları olan ekonomileri kendisine engel olarak görmesi, devletin hantal, verimsiz, planlamacı, baskıcı, hiyerarşik, şeffaf olmayan geleneksel yapısının değiştirilmesini bu gerekçelerle meşrulaştırdığını ortaya çıkarmaktadır. Devletin güçlülüğünün yerine halkın demokratik belirleyiciliğinin ifadesi olan sivil toplumun öne çıkarılması istenmektedir⁵¹³.

Sonuç olarak, DB, IMF, DTÖ gibi uluslararası kuruluşların geliştirmekte olan ülkelerde uygulamaya koyduğu yapısal uyum programlarının, refah seviyesinde neden olduğu olumsuzluklar için, STK'lar yoksulların temel gereksinimlerini karşılayan ve siyasal istikrarın sağlanmasında belirgin işlevleri olan kuruluşlar olarak öne çıkmaktadırlar. Kamu yönetimine ilişkin kararların belirlenmesine ve uygulama sürecine STK'ların katılımını öngören yönetim anlayışı ile, kamu yönetimini işletme yönetimi ile aynı gören yeni kamu işletmeciliği anlayışı, kamu yönetiminde yeni-liberal politikaların yönetsel alanlara kadar uzandığını göstermektedir. Yönetişim, kamu gücünün kullanımına ilişkin

⁵¹² Güler, (2005), a.g.e., s. 42.

⁵¹³ Şenalp-Reyhan-Köse, a.g.e., s. 213.

süreci ve kamu yönetiminin işlevlerini etkilerken yeni kamu işletmeciliği kamu yönetiminin işleyişini, yani çalışma yöntemlerinin özel sektörleştirilmesini amaçlamaktadır.

SONUÇ

Ekonomik, sosyal, siyasal, teknolojik ve kültürel boyutlar taşıdığı belirtilen küreselleşme süreci, kapitalist sistemin son aşaması olarak değerlendirilmekte ve eskiden adına uluslararasılaşma denilen sürecin bir devamı niteliğini taşıdığı belirtilmektedir. Bugün, uluslararasılaşma sürecine küreselleşme denmesinin önemli bir nedeni, teknolojik gelişmelerdeki hızlanma olarak belirtilmektedir. Ancak böyle bir yaklaşım, sermayenin uluslararası dolaşımının kapitalist gelişme dinamiklerinden daha çok, tek başına teknolojik gelişmeye bağlı olarak artışının vurgulanmasına dayalı bir yanılsamanın ortaya çıkmasına neden olabilir. Çünkü teknolojik gelişmeler, gerçekte sermayenin uluslararası dolaşımını hızlandırmaktadır. Ancak, bu sürecin asıl belirleyeni kapitalist sermaye birikiminin yaşadığı uzun dönemli krizden çıkış yolu arayışıdır. Bu gelişmeye bağlı olarak, sermayenin uluslararası alandaki dolaşımını engelleyecek herhangi bir ulusal ya da uluslararası sınır ya da kısıtların ortaya çıkmaması için yeni-liberal politikalar bu süreçte uygulama alanı bulmuştur. Dolayısıyla küreselleşme sürecinin ekonomik boyutu, yeni-liberal politikalara bağlı olarak serbest piyasa mekanizmasına işlerlik kazandırılmasıdır.

Küreselleşmenin siyasal ve sosyal söylemleri arasında demokrasi, evrensel değerler, insan hakları ve dünya sivil toplumunun gerçekleşeceği vurgusu bulunmaktadır. Söz konusu söylemler, dünya genelinde kapitalizmin yeniden yapılanmasının meşruiyetini sağlama biçimi olarak değerlendirilebilir. Buna bağlı olarak küreselleşmenin siyasal boyutunu içeren temel söylemi, ulus-devletlerin uluslararası piyasa ile bütünleşmelerinin bir zorunluluk olduğu ve bunun nasıl gerçekleşeceğinin yöntemini sunmaktır. Buna göre bu süreçte, sermayenin dolaşım hızının artışına bağlı olarak, ulusal sınırların önemini yitirdiği önemli bir siyasal boyut olarak değerlendirilmektedir. Ulusal sınırların önemini

ytirdiği kabulü, aynı zamanda ulus-devletin ekonomik ve sosyal süreçler üzerindeki rolünün de sınırlandırılması gereğini ortaya koymaktadır. Ancak, ulus-devletin işlevlerinin sınırlandırılmasından daha çok, piyasa mekanizmasına işlerlik kazandıracak biçimde bir işlev değişimi içinde olduğunu belirtmek gerekir. Dolayısıyla ulus-devletin rolünün değişmesine bağlı olarak kamu yönetimine ilişkin varolan yaklaşım biçimleri de değişmiştir. Söz konusu yaklaşım, sermaye birikimi ve piyasanın önündeki engelleri kaldırarak yeni düzenlemeleri gerektiren bir değişimdir.

Bu süreçte devlet ve kamu yönetiminin varlığı korunmakta, işlevi ve algılanış biçimi değişmekte ve sermaye birikimini arttırarak piyasayı egemen kılacak özelliğe kavuşturulmaktadır. Bu değişimin ortaya çıkardığı yaklaşımlar, yeni kamu işletmeciliği ve yönetişim anlayışıdır. Yeni kamu işletmeciliği yönetsel, yönetişim ise siyasal yapıya ilişkin düzenlemeleri içermektedir. Bu yaklaşımlar, ekonomik özgürlüğu temel alan, anayasal iktisat okulu ve kamusal tercih kuramlarınca desteklenmektedir. İlgili yaklaşımların dünya çapında kabul görmesi ise, uluslararası kuruluşların öngördüğu düzenlemeler aracılığıyla gerçekleşmektedir. Bu düzenlemelerde her bir kuruluş, gelişmekte olan ülkelerin dünya ekonomisi ile bütünleşmelerini sağlamak amacıyla, ekonomik ve sosyal yapılarına ilişkin farklı alanları paylaşmışlardır. Buna bağlı olarak, IMF ‘istikrar politikaları’, DB ‘yapısal uyum politikaları’, DTÖ ‘hizmetlerin ticarileşmesi’, OECD ‘düzenleyici reform programı’, ve AB’ye uyum sürecinde söylenenlerin tümü birbirine paraleldir.

Uluslararası kuruluşların 1990’ların sonlarından itibaren Türkiye’nin ekonomik ve sosyal yapısı üzerindeki etkileri değerlendirildiğinde, özellikle son yıllarda Türkiye’nin IMF’den kredi alabilme koşulunun, kamu reformlarının gerçekleştirilmesine bağlandığı söylenebilir. Niyet mektuplarında, kamu yönetiminde performans hedeflerinin

oluşturulması, yönetimin hesap verebilirliğinin ve etkinliğinin artırılması ve dış denetçiler tarafından performans ve mali denetimin yapılmasına olanak sağlanması gerektiği vurgulanmakta ve bu stratejiyle uyumlu yasal değişikliklerin, öngörülen düzenlemelerle tamamlanacağı belirtilmektedir. Bunun yanı sıra, kamu yönetiminde merkezi yönetimin yetkilerinin bir kısmının yerel yönetimlere devredilmesinin ve kamu yönetimi kurallarının belirlenmesinin amaçlandığı, merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin yetki, görev ve sorumluluklarını yeniden düzenleyen Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun'un kısa süre içinde TBMM'den geçmesi gerektiği vurgulanmaktadır.

IMF ile paralel düzenlemeler öngören DB, 1980'lerden itibaren yapısal uyum politikaları kapsamında verdiği kredilerle, kamu yönetiminin küçültülmesini ve kamu yönetimi reformlarının uygulamaya geçirilmesini talep etmektedir. Böylece Türkiye'nin dünya ekonomisi ile bütünleşmesini sağlayan ihracata dayalı büyüme modeli ile uyumlu bir kamu sektörü örgütlenme biçiminin gerçekleştirilmesi hedeflenmektedir. Özellikle son yıllarda DB'dan alınan kredilerin, kamu yönetimi reformlarının gerçekleştirilmesi temelinde, merkezi yönetim, hukuk, adalet gibi alanları düzenlemeye yöneldiği izlenmektedir.

Kamu hizmetlerinin piyasalaştırılmasını amaçlayan DTÖ bünyesinde imzalanan GATS ise, sadece kamu faaliyeti içinde yer almayan, yani kamu sektörünün yanında özel sektöründe faaliyette bulunabildiği eğitim, sağlık gibi temel kamu hizmetlerini ticari hizmet kapsamında değerlendirmekte ve bu alanların piyasa mekanizmasına açılmasını sağlayıcı düzenlemeler öngörmektedir. Bu anlaşma uyarınca Türkiye ulaşım, haberleşme, eğitim, sağlık ve turizm gibi temel kamu hizmetlerinin

ticarileşmesi kapsamında geniş bir taahhüt listesi vermiştir. Kamu ihalelerinin uluslararası sermayeye açılması, enerji, üretim, dağıtım ve iletiminin özel sektöre devredilmesi gibi birçok düzenleme, serbestleşmenin önündeki engellerin kaldırılmasını içermekte olup, GATS hükümlerinin uygulama biçimlerini ortaya koymaktadır.

OECD ise kamu yönetiminin küreselleşme sürecine uyumunu sağlayıcı, politika önerilerinde bulunmakta, bu konuda üye ülkelere ilişkin geniş araştırma ve incelemeler yaptırmaktadır. Kamu yönetimi alanında öngördüğü kurumsal düzenlemeler içerisinde, düzenleyici kurul tarzı yapılanmalara vurgu yapmakta ve bu alandaki oluşumlara destek vermektedir.

Türkiye'nin AB'ye uyumu kapsamında, kamu yönetiminin AB kurumsal yapısı ile uyumlaştırılması ve Birliğe yönetsel açıdan uyum için kamu yönetiminin yeniden yapılanması gerektiği belirtilmektedir. AB ilerleme raporları, kamu yönetiminde işleyen bir piyasa ekonomisi için gerekli düzenlemelerin, bir an önce yapılması gerektiğini vurgulamaktadır. Bunun yanı sıra, AB komisyonunun STK'lara verdiği yardımlar, bu kuruluşların Türkiye'deki faaliyetlerinde AB taleplerine duyarlı hale gelmelerini amaçlamaktadır. AB Komisyonu böylece, bu kuruluşlar eliyle Türkiye'nin ekonomik, sosyal, siyasal ve yönetsel yapısına ilişkin stratejik incelemeler yaptırabilmekte ve buna dayanarak düzenleme önerileri sunabilmektedir.

Bu çerçevede uluslararası kuruluşlar iyi işleyen bir piyasa mekanizmasının varlığının, yine iyi işleyen, saydam, hesap verebilen, etkili bir hükümet sisteminin varlığıyla sağlanabileceğini vurgulamakta ve Türkiye'de şu ana kadar yapılan reformların başarılı olamamasının nedenini, böylesi bir yönetim sisteminin eksikliğine dayandırmakta, bu da "acaba tersi daha doğru değil mi?" sorusunu gündeme getirmektedir. Dolayısıyla

bugün, Türkiye’de demokrasi, insan hakları, dünya ekonomisi ile bütünleşme vb. adına yaratılmak istenilen dönüşüm, böylesi bir yönetsel yapının örgütlenmesinin hazırlığını ifade etmektedir.

Türkiye’de uluslararası kuruluşların önerdiği düzenlemeler temel alınarak hazırlanmış olan, “Temel Kanun” ve bu çerçevede düzenlenmiş olan diğer yasa ve tasarılar, sosyo-ekonomik yapının tümüyle yeniden düzenlenmesini öngörmektedir. İlgili yasayla, kamu yönetiminin bütün kurumlarıyla küreselleşme sürecine işlerlik kazandıracak biçimde yeniden yapılanması amaçlanmaktadır. Yani, sermaye birikiminin önündeki ulusal engellerin kaldırılmasını kolaylaştırıcı düzenlemelerin yapılması hedeflenmektedir.

Türk Kamu Yönetimi’nin dönüşümünü hedefleyen kamu yönetimine ilişkin düzenlemeler, “Temel Kanun” a dayanarak kamu yönetiminin temel kurallarını ve bütünsel olarak yeniden yapılandırılmasını, İl Özel İdaresi, Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediyesi kanunları ile de, yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesini amaçlamaktadır. Dolayısıyla “Temel Kanun” ve yerel yönetim reformuna ilişkin hazırlanmış olan yasalar, birbirlerini tamamlayan düzenlemeler olup, bunların birlikte düşünülmesi ve değerlendirilmesi gerekmektedir.

Bu kapsamda “Temel Kanun” tasarı olarak ilk kez, Nisan 2003’te çıkmış ve 29 Aralık 2003’te TBMM’ne sunulmuştur. Yasama sürecinde iktidar milletvekilleri ve ana muhalefet partisi milletvekilleri arasında yoğun tartışmalara neden olan tasarı, 15 Temmuz 2004’de 5227 sayılı yasa olarak TBMM’nde iktidar milletvekillerinin oyları ile kabul edilmiş, ancak Cumhurbaşkanı tarafından Anayasa’ya aykırı hükümler içermesi nedeniyle TBMM’ne geri gönderilmiştir.

24 Haziran 2004 tarih ve 5197 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ise, yine aynı şekilde TBMM’de iktidar milletvekillerinin oylarıyla kabul edilmiş ve Cumhurbaşkanına gönderildikten sonra TBMM’ne geri dönmüştür. Birkaç değişiklikle tekrar kabul edilip, 4 Mart 2005 tarih ve 5302 sayılı yasa olarak Cumhurbaşkanına tekrar sunulmuş ve onaylanmıştır. Ancak Cumhurbaşkanı, ilgili yasanın bazı maddelerinin Anayasa’ya aykırılığı gerekçesiyle Anayasa Mahkemesi’ne başvurmuştur. Söz konusu yasaya ilişkin son değişiklik ise, 13 Temmuz 2005’de onaylanmış olan İl Özel İdaresi Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair 5391 sayılı yasadır.

9 Haziran 2004 tarihinde TBMM’de kabul edilen 5215 sayılı Belediye Kanunu ise, bazı maddelerinin bir kez daha görüşülmesi için Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilmiş ve TBMM’nde çok az değişiklikle 24 Aralık 2004 tarih ve 5272 sayılı yasa olarak yeniden kabul edilmiştir. Cumhurbaşkanı, ilgili yasanın bazı maddelerinin Anayasa’ya aykırılığı nedeniyle Anayasa Mahkemesine başvuracağını bildirmiş ve TBMM’ndeki ana muhalefet partisi, söz konusu yasanın iptali istemiyle Anayasa Mahkemesine başvurmuştur. 13 Temmuz 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ile de, 5272 sayılı kanundaki değişiklikleri korunmakla beraber bazı küçük değişiklikler yapılmıştır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ise 10 Temmuz 2004’de TBMM’nde kabul edilmiş ve Cumhurbaşkanınca onaylanmıştır. 13 Temmuz 2005 tarih ve 5390 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunla da ilgili yasada bazı küçük değişiklikler yapılmıştır.

Gerek “Temel Kanun”, gerekse yerel yönetim reformu kapsamında hazırlanmış olan yasalara ilişkin yapılan itirazlar, henüz tasarı aşamasında iken başlamış ve

TBMM’nde genel olarak iktidar milletvekillerinin oylarıyla kabul edilmiştir. Bunun üzerine Cumhurbaşkanı, ilgili yasaların tekrar görüşülmesi için geri gönderme yetkisini kullanmıştır. Dolayısıyla söz konusu yasalar, gerek toplumsal süreçte, gerekse yasama sürecinde önemli bir dirençle karşılaşmış ve Cumhurbaşkanının muhalefeti ile tartışmalı bir sürece girmiştir.

İlgili yasalar bütünsel olarak değerlendirildiğinde; merkezi yönetimin yönetsel düzenlemelerinin, yerel yönetimleri sınırlandırıcı ve yetkilerini kısıtlayıcı hükümler içermeyeceği, yerel yönetimlerin görev alanına giremeyeceği, ancak yerel yönetimlerin merkezi yönetimin görevlerini üstlenebilecekleri sonucu çıkmaktadır. Dolayısıyla, merkezi yönetimden yerel yönetimlere doğru yetki, görev ve sorumluluk akışının gerçekleşmesine ilişkin yoğun bir çaba söz konusudur. Bakanlıklara ilişkin düzenlemelerle de bu çabaya somutluk kazandırılmak istenmektedir. İlgili yasalarda kamu yönetiminin geleneksel hizmet yürütme organları olan bakanlıkların yapısının da tümüyle değişmesini sağlayacak düzenlemeler bulunmaktadır. Örneğin, dokuz bakanlığın taşra örgütü kaldırılarak, taşrada hizmet üretiminde ve sunumunda bulunmaları engellenmek istenmektedir. Bu düzenlemeler ile, yerel olanakların daha hızlı ve sorunsuz olarak uluslararası sermayeye sunulması amaçlanmaktadır.

“Temel Kanun”un yürürlüğe girmesi halinde, bakanlıkların taşra örgütlerinin il özel yönetimlerine ve belediyelere devredilecek olması, devletin asli işlevleri olarak adalet, milli savunma, içişleri maliye ve çalışma ve sosyal güvenlik olduğu sonucu çıkmaktadır. Çünkü sadece bu bakanlıkların taşrada örgütlenmesine izin verilmiştir. Bunun meşruiyeti ise görev, yetki ve sorumlulukların hizmetten yararlananlara en uygun ve yakın birimde verilmesini ifade eden subsidiarite ilkesidir. Burada hizmette yerellik anlamına

gelen söz konusu ilkenin iki yönlülüğüne dikkat çekmek gerekir. Merkezi yönetimin üstlenmiş olduğu hizmetlerin bir kısmı yerel yönetimlerce gerçekleştirilirken, bir kısmı da merkezi yönetimin taşra örgütlerince gerçekleştirilmektedir. Örneğin, Karayolları Genel Müdürlüğü'nün illerdeki uzantısı olan il müdürlükleri bunun bir göstergesidir. Dolayısıyla uluslararası kuruluşların belgelerinde sıkça rastlanılan ilkenin iki yönlülüğü gözardı edilmekte ve sadece yerel yönetimlere özgüymüş gibi değerlendirilmektedir. Nitekim, kamu yönetiminde yapılması planlanan düzenlemelerin ruhunu oluşturan da, “yerellik” olarak adlandırılan bu yaklaşımdır.

Bu nedenle il özel yönetimlerine devredilecek alanlarda, görevli bakanlıkların taşra örgütlerinin kaldırılacak olması, merkezi yönetimin ilde görev yapamayacağı anlamına gelmektedir. Bu da, toplumun bütününe ilgilendiren, sağlık, tarım, orman, çevre gibi hizmetlerin ‘*mahalli müşterek ihtiyaç*’ kapsamına alınacağı anlamına gelmektedir. Başka bir anlatımla, yasada yerel yönetimlere devredilmesi öngörülen, sağlık, çevre ve orman, kültür ve turizm, sanayi ve ticaret, bayındırlık ve iskan gibi hizmetlerin yerel ihtiyaçlara cevap vermekten öte, asıl olarak toplumsal bir ihtiyacı karşılama özelliği gözardı edilmektedir.

İlgili yasalarda yerel yönetimlerin gerçekleştirmesi öngörülen hizmetlerin, yönetimin bütünlüğüne uygun yürütüleceği belirtilmiş olsa da, yetki genişliği ve idari vesayet kurumlarını ortadan kaldıracı düzenlemelere yer verilmiş olunması, merkezi yönetim ve yerel yönetim arasında olması gereken bütünlüğün devam etmesini zorlaştıracaktır. Mevcut yapıda yerel yönetimler, yöresel olarak örgütlenebilmekte ve yerel ortak gereksinimlerin karşılanması için görevlendirilebilmektedir. Dolayısıyla sözkonusu düzenlemelere ilişkin genel eleştiri ve karşı çıkış noktası, merkezi yönetim ve yerel

yönetim ilişkisinin düzenlendiği Anayasa'nın 123., 126., ve 127.maddelerine aykırı olmasıyla ilgilidir. Nitekim Cumhurbaşkanı geri gönderme gerekçesinde, yürürlüğe girmesi konusunda yoğun çabanın olduğu bu düzenlemelerin Anayasa'da öngörülen tekil devlet yapısına, 'idarenin bütünlüğü', 'yetki genişliği' ve 'idari vesayet' ilkelerine ve kamu yönetimi yararına uygun düzenlemeler olmadığını belirtmiştir.

Bilindiği gibi yönetimin bütünlüğü ilkesi, devlet örgütlenmesi içinde kurum ve kuruluşlar arasındaki bütünlüğü ifade etmektedir. Yetki genişliği ve idari vesayet kurumları, bu bütünlüğü sağlamak için Anayasa tarafından düzenlenmiştir. Ancak "Temel Kanun", yönetimin bütünlüğünün temel ilkelerinden biri olan idari vesayet konusunda yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumlulukları kapsamında bir düzenlemede bulunmadığı gibi yetki genişliği uygulamasını işlevsizleştirecek düzenlemelere yer vermektedir.

Yaratılmak istenilen dönüşümle, merkeziyetçilik temelli örgütlenme anlayışının yerini, yerellik temelli bir örgütlenme anlayışının yerleştirilmesi amaçlanmaktadır. "Temel Kanun"da merkezi yönetimin görevleri, teker teker sayılma yöntemiyle ifade edilirken, yerel yönetimler soyut ve genel yetkili kılınmıştır. Bunun yanı sıra söz konusu yasalar, yönetim ve denetimi, il genel yönetiminden il özel yönetimine aktarmakta, devlet sisteminde yetki genişliğinde somutlaşan merkeziyetçilik ilkesi yerine, yerellik ilkesinin uygulanmasını, dolayısıyla taşra örgütünün kaldırılmasını amaçlamaktadır. İl düzeyinde yönetim yetkisinin, sınırlandırılarak merkezi yönetimin temsilcilerinden il meclislerine aktarılmak istenmesi yine bununla ilgilidir.

Dolayısıyla yerel yönetimler, kamu hizmetlerinin üretim ve sunumunda standart politikalar oluşturamayacak ve hizmetlerin üretim ve sunumunda aksaklıklar ve

eşitsizlikler ortaya çıkacaktır. Bunun yanı sıra, il özel yönetimlerine borçlanma olanağının tanınması, borçlanmaya getirilen sınırlamaların azaltılacak olması ve şirketleşme yetkisinin verilecek olması, hizmetlerin üretim ve sunumunun piyasa mekanizmasını tanımlayan kurallar çerçevesinde şekilleneceğini ortaya koymaktadır. Bunun ne anlama geldiği, küreselleşme sürecinde yerel yönetimlere yüklenen işlev düşünüldüğünde daha net ortaya çıkmaktadır.

Buna bağlı olarak söz konusu yasaların yürürlüğe girmesi halinde il özel yönetimleri, merkezi yönetimin izin ve onayını almaksızın “her türlü faaliyette” bulunabilecek, gerçek ve tüzel kişilere izin ve ruhsat verebilecek, yönetmelik çıkarabilecek, yasaklar koyabilecektir. İç ve dış borçlanmaya gidebilecek, özelleştirmeye karar verebilecektir. Personel alımında ve istihdamında bütçe ve kesin hesap üzerinde merkezi yönetimin onayına son verilecek, vesayet denetimi ortadan kalkmış olacaktır.

Bu bağlamda yeni yerelleşme anlayışı, toplumsal kaynakların, kamusal alandan serbest piyasa alanına aktarılması anlamına gelen yeni sağ politikalar çerçevesinde düzenlenmektedir. Diğer bir ifadeyle yerelleşme süreci, özel sermaye birikimine kaynak aktarmaya dönük olarak özel sektör ve küreselleşme ile beraber yürümektedir. Bu düzenlemeler DB'nın ulus devletlerin merkezde toplanan yetkilerinin bir kısmını, bütünleşen dünya ekonomisinin yönetici örgütlerine, bir kısmını da siyasal gücün paylaşılması amacıyla yerel yönetimlere devredilmesini önermesi ile ilişkilidir. Yani, yeni yerelleşme anlayışı, merkezden taşraya, taşradan yerel yönetimlere sonra da merkez, taşra ve yerel yönetimlerden de STK'lara, son aşamada da yerli ve yabancı sermayeye yetki aktarımını öngörmektedir.

Bu çerçevede yeni kamu yönetimi modelinin yerelleşme anlayışı, yerel yönetimlerin önce özertleştirilmelerini, sonra da faaliyette buldukları kamu hizmetlerinin özel sektöre devrini, yani özertleştirilmesini öngörerek, tüm kamusal hizmetlerin ticarileştirilmesine neden olacak bir mekanizmanın hazırlığı olarak ortaya çıkmaktadır. Bu durum, hizmetlerin maliyetlerini arttırarak, hizmeti satın alanın, ödeyeceği bedelin artmasına neden olacaktır. Çünkü böylesi bir yapıda, kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesinde kamu sektörünün, özel sektör gibi rekabet ilkelerine uyması, vatandaş kavramının yerine müşteri kavramının benimsenmesi, dolayısıyla yerel yönetimlerin de işletme gibi düşünülmesi gerekmektedir.

Bütün bunlardan anlaşılacağı gibi yapılan düzenlemelerin temel amacı, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında yerel yönetimler lehine görev ve yetki dağılımını gerçekleştirmek ve kamu hizmetlerinin özel sektör tarafından üretimini sağlamak için, kamu yönetimine genel yetki vermek biçiminde ortaya çıkmaktadır. Bu da, yapılmak istenilen düzenlemelerin küreselleşme sürecinde gündeme gelen yeni kamu yönetimi anlayışı kapsamında olduğunu göstermektedir. Söz konusu anlayış, kamu yönetiminin örgütlenişini ve işleyişini, herhangi bir işletme örgütü mekanizması gibi tanımlamaktadır. Nitekim, yürürlüğü konusunda yoğun tartışmaların yaşandığı ilgili yasalarda ve yasa gerekçelerinde sıkça tekrarlanan, şeffaflık, etkinlik, hesap verebilirlik, katılımcılık v.b. kavramların, yeni kamu yönetimi anlayışı ve bu anlayışa dayanarak hazırlanan yasa ve tasarılar incelendiğinde asıl olarak piyasa mekanizmasına ilişkin kavramlar olduğu ortaya çıkmaktadır. Bu çerçevede şeffaflık ile, devletin karar alma süreçlerine özel sektör ve STK'ların dahil edilmesi, etkin bir kamu hizmeti ile; hizmetlerin piyasa mekanizmasına bırakılması ve kamu hizmetlerinin sözleşmelilik esasına göre istihdam edilen görevlilerce yerine getirilmesi, hesap verebilirlik ile de; bürokrasinin mali

sorumluluğunun kamu kurumlarının özel, serbest ve küresel denetim şirketleri tarafından denetlenmesi anlaşılmaktadır.

Özetle, ulus devletlerin uyguladıkları ekonomi politikaları kapitalist sermaye birikimi koşullarına bağlı olarak değişmektedir. Nitekim, ekonomi politikaları 1930'lu yıllardan 1970'li yılların başına kadar iç talebi canlandırmaya yönelmişken, 1970 sonrası yaşanan krizle ihracata dayalı birikimi gerçekleştirmek üzere, dış talep öncelikli bir yapı kazanmıştır. Bu durum ekonomi politikalarını halkın gereksinmelerine değil, sermaye birikiminin gereksinimlerine göre oluşturan ve uygulayan devletin işlevindeki değişimin bir göstergesi olarak değerlendirilebilir. Uluslararası kuruluşlar ve yerelleşme ile, ulus devletin yönetim işlevinin değişmesine ve ulusal makro ekonomik politikaları uygulama güçlerinin zayıflamasına karşın, ulus-devlet olma niteliklerinin esas olarak zayıflamadığını veya kaybolmadığını belirtmek gerekir. Son yıllarda özellikle azgelişmiş ülkelerde uygulama alanı bulan yönetim savının gerçekleşebilmesi için ulus devletler önemli bir rol oynamaktadır. Uluslararası piyasaların işleyiş biçimi, ulus devletlerin üstlendikleri yeni işlevlere bağlı olarak uluslararası sisteme katılımlarını gerektirmektedir. Bu nedenle ulus-devletin işlevi, bu süreçte uluslararası sistemin gereksinimlerini meşrulaştırmak olarak belirlenmektedir. Ancak bu gelişim, ulus-devletin ve kamu yönetiminin öneminin kaybolduğu anlamına gelmemektedir.

Küreselleşme, bütün ulus-devletleri farklı derecede etkilemiş olsa da, küreselleşmeden yararlananlar, küreselleşmenin yürütücüsü birkaç sanayileşmiş ülkeden ibarettir. Bu ülkeler uluslararası kuruluşlar aracılığıyla, yeni liberal politikaların yaygınlığının artırılması ve küresel düzeyde istikrarsızlığa neden olacak ülkelerin bu kuruluşların öngördüğü politikalarla kontrol altında tutulmasını sağlamaya

çalışmaktadırlar. Dolayısıyla, günümüz dünyası bir yandan geliri sürekli artan gelişmiş ülkeler ile, dünya üretiminden yeterince pay alamayan gelişmekte olan ülkeler arasındaki refah düzeyi farkı giderek artmaktadır. İddia edilenin aksine bütünleşme, sadece sermaye için öngörülmekte, emek ulusal sınırlar içinde kalmakta ve karar süreçlerinden dışlanmaktadır.

Bu bağlamda gelişmekte olan ülkeler, küreselleşmeye karşı sosyo-ekonomik yapılarını güçlendirerek ve üretim düzeylerini dışa bağımlılığı en aza indirecek biçimde arttırarak ve buna ilişkin politikalar geliştirerek küreselleşmenin olumsuz etkilerini en aza indirebilirler. Çünkü ancak, sosyo-ekonomik ve yönetsel-siyasal bakımdan güçlü olan ülkeler, uluslararası kuruluşların önerdikleri politikalara karşı direnme gücüne sahip olabilirler.

Buna paralel biçimde küreselleşme sürecinde öngörülen Türk Kamu Yönetimi'ne ilişkin düzenlemelerin, hazırlanan yasaların henüz tasarı aşamasında iken, hukukun temel ilkelerine, anayasal kurallara ve kamu yararına uygun olup olmadığı öncelikli olarak değerlendirilmelidir. Toplumun bütününe ilgilendiren ulusal yararın, toplumun belli kesimlerini ifade eden yerel çıkar karşısında üstünlüğünün kabul edilmesi, yapılmak istenilene karşı koymanın önemli yöntemlerinden birini oluşturmaktadır. Yerel yönetimlerin, yerel gereksinimleri karşılamak amacıyla örgütlenmiş oldukları gözardı edilmemelidir. Bu gereksinimlerin zamanında ve uygun bir biçimde karşılanamaması durumunda, merkezi yönetimin müdahalesi Anayasa'da belirtilmiştir. Bu nedenle merkezi yönetimin görevleri, tek tek sayılarak değil, soyut ve genel bir biçimde belirtilmelidir. Kamu yönetiminin üstlendiği bir hizmetin yerel mi, ulusal mı olduğunun belirlenmesi net olarak yapılmalı ve yerel yönetimlerin üstlendiği hizmetler sayılarak belirginleştirilmelidir.

Yurttaşlara standart bir kamu hizmetinin verilmesi ve bölgesel dengesizliklerin önlenmesi için çözüm, yerellik temelli bir örgütlenme değil, merkezi yönetim temelli bir örgütlenmedir.

Sonuç olarak bir ülkede ekonomik, siyasal ve yönetsel etkinliğin sağlanması için ekonomik ve sosyal yapının toplumsal refah artışını sağlayacak biçimde planlanması gerekmektedir. Böylece ülke kaynaklarının refah düzeyinin yükselmesini sağlayacak alanlara ve/veya sektörlere dağılımı ile yaratılan gelirin toplumda adil bir biçimde dağılımı sağlanabilir. Bunun gerçekleşmesinin ön koşulu güçlü bir planlama mekanizmasının bağlı olması gereken siyasal ve yönetsel yapının varlığıdır. Diğer bir ifadeyle bir ülkedeki siyasal ve yönetsel anlayış biçimi, aslında ülke kaynaklarının kullanımının toplumsal refahın artışını sağlayacak biçimde dağılımını belirleyebileceği gibi, üretken kaynakların sadece sermayenin kârlılığını yükseltecek biçimde yoksullaşma düzeyini arttırabilir. Bu nedenle kamu yönetimindeki değişimler basit düzenlemeler olmayıp toplumu ve geleceğini ilgilendirmektedir. Böyle olduğu için de, değişimin kimin lehine sonuçlar vereceği temel sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Küreselleşme sürecindeki değişimin gelir dağılımını bozması, yoksulluğu toplumsallaştırması, sermayenin önündeki engelleri kaldırarak eşitlik ilkesini yok sayması, kamu yönetimindeki değişimin temel amacını da göstermektedir.

KAYNAKÇA

AB Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, (2004), *Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne.*

Katılım Sürecine İlişkin 2004 İlerleme Raporu, Ankara.

AB Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, (2001), *Sivil Toplum İş Başında*, Ankara.

ABAY, Tezcan, (2002), Panel, “GATS ve Kamu Hizmetleri”, *Mülkiye Dergisi*, Sayı 235, Cilt. xxvi, Ankara.

AKGEYİK, Tekin, (2004) “Kamu Yönetiminde Reform Arayışları: İKY Perspektifli Bir Yaklaşım”, *Hukuk ve Adalet Eleştirel Hukuk Dergisi*, Yıl 1, Sayı 2, Nisan-Haziran, İstanbul, ss.64-77.

AKKAYA, Rukiye, (2004), *Küreselleşme Olgusu Karşısında Ulus Sorunu*, Legal Yayını, İstanbul.

AKSOY, Şinasi, (1995), “Yeni Sağ ve Kamu Yönetimi,” *Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildirileri*, Cilt.II, TODAİE Yayını, Ankara , ss.159-173.

AKSOY, Şinasi, (1998), “ Yeni Sağ, Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetim: Eleştirel Bir Yaklaşım”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Ankara, Sayı 7, Cilt 1, ss. 3-13.

AKTEL, Mehmet, (2003), *Küreselleşme ve Türk Kamu Yönetimi*, Asil Yayın Dağıtım, Ankara.

ASLAN, Onur Ender, (1998), “ Devlet Planlama Teşkilatı: 1980 Sonrası Dönüşüm”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 31, Sayı 1, TODAİE, Ankara, ss. 103-124.

ATAAY, Faruk, GÜNEY, Atilla, (2004), “Yerelleşme ve Kalkınma Sorunu: Kamu Yönetimi Reformu Üzerine Değerlendirme”, *Mülkiye Dergisi*, Sayı.243, Cilt.xxvii, Ankara. ss.131-146.

- ATAAY, Faruk, (2005), “Kamu Yönetim ‘Reform’u, Çevre ve Bölge Kalkınma Ajansları Yasa Tasarısı”, Sempozyumu”, TMMOB Çevre Mühendisleri Odası-Yerel Yönetim Araştırma ve Yardım Derneği, Ankara, s. 49-50.
- AYGÜL, Cenk, (1998), “Neo-Liberalizmin “Başarısızlığı” ve Yönetişim”, *Toplum ve Bilim Dergisi*, 76 Bahar, ss.231-254.
- BAĞÇE, H.Emre, (1999), “Küreselleşme, Devlet ve Demokrasi,” *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt.32, Sayı.4, Ankara, ss. 3-14.
- BALCI GÖKÇEOĞLU, Şebnem, (2004), “Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmetler Ekseninde Kamu Yönetimi Reformu”, *Hukuk ve Adalet Eleştirel Hukuk Dergisi*, Yıl 1, Sayı 2, Nisan-Haziran, İstanbul, ss.115-126.
- BARBAROS, R. Funda, (2004), “Küreselleşme Sürecinde Devletin Değişen Rolü: Türkiye Üzerine Bir Değerlendirme”, *2004 Türkiye İktisat Kongresi 5-9 Mayıs İzmir Tebliğ Sunuşları-Kamuda İyi Yönetişim*, DPT, Yayını, Ankara, ss. 1-44.
- BAUMAN, Zygmunt, (1999), *Küreselleşme: Toplumsal Sonuçları*, Çev: Abdullah Yılmaz, Ayrıntı Yayınları, İstanbul.
- BAYRAMOĞLU, Sonay, (2002), “Küreselleşmenin Yeni Siyasal İktidar Modeli: Yönetişim”, *Praksis*, Ankara, Yaz Sayı 7, ss.85-116.
- BAYRAMOĞLU, Sonay, (2003a), ““ Düzenleyici Devlet” Düzenlenirken: OECD Raporu Üzerine Eleştirel Bir Çözümleme”, *Praksis*, Ankara, Sayı 9, ss. 143-162.
- BAYRAMOĞLU, Sonay, (2003b), “OECD ve Kamu Yönetimi”, *Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi*, Ankara, Yıl 4, Sayı 14.
- BAYRAMOĞLU, Sonay, (2004), “Kamu Yönetimi Reformu ve Düzenleyici Etki Analizi”, www.kamuyonetimi.org , (24.05.2004).

- BİLGİÇ, Veysel K, GÖKSU, Turgut, (2004), “Yeni Gelişmeler Işığında Türkiye’de Kamu Yönetimi ve Yerelleşme Eğilimleri”, *2004 Türkiye İktisat Kongresi 5-9 Mayıs İzmir Tebliğ Sunuşları-Kamuda İyi Yönetişim*, DPT, Yayını, Ankara, ss.45-86.
- BORATAV, Korkut, (1999), “Ekonomi ve Küreselleşme”, *Emperyalizmin Yeni Masalı*, Yayına Hazırlayan Işık Kansu, Güldiken Yayınları, Ankara, 25-35.
- BOZKURT, Veysel, “Küreselleşme Kavram, Gelişim ve Yaklaşımlar”, www.isguc.org. (23.05.2005.)
- BURNHAM, Peter, (2003), “Küreselleşme, Apolitikleştirme ve “Modern” Ekonomi Yönetimi”, *Praksis*, Kış Sayı 9, Ankara, ss.163-182.
- BÜYÜK LAROUSSE, *Sözlük ve Ansiklopedi*, Milliyet Yayını, Ankara.
- CEVİZLİ, Ahmet, (1999), *Felsefe Sözlüğü*, Paradigma Yayınları, Ankara.
- CEYLAN, Yasin, (2004), “Global Etik”, *Doğu-Batı Dergisi*, Dünya Neyi Tartışıyor? I Küreselleşme, ss. 127-132.
- CHOSSUDOVSKY, Michel, (1999), *Yoksulluğun Küreselleşmesi, IMF ve Dünya Bankası Reformlarının İçyüzü*, Çivi Yayınları, İstanbul.
- CILGA, İbrahim, (2004), “Küreselleşme Sürecinde Devlet Sorunu ve Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılanması”, *Hukuk ve Adalet Eleştirel Hukuk Dergisi*, Yıl 1, Sayı 2, Nisan-Haziran, İstanbul, ss.162-175.
- CİVELEK, Mehmet A., DURUKAN, M.Banu, (2002), “Globalleşme Sürecinde İstikrar Programlarının Gerçek Amaçları”, *Küreselleşme Emek Süreçleri ve Yapısal Uyum*, 7. Ulusal Sosyal Bilimler Kongresi, İmaj Yayıncılık, Ankara, s.116-117. ss. 103-126.

- COMMON, Richard K., (1998), “ A Review of The Globalisation of New Public Management”, The International Journal of Public Sector Management, Vol.11, Issue.6, Bradford, ss.440-450.
- ÇUBUKÇU, Aydın, (1998), “Küreselleşme’nin Kültürel Boyutu,” *Küreselleşmenin Ekonomik Teknolojik Sosyal Siyasal Kültürel Boyutu*, TMMOB Yayını, Ankara.
- DAĞDELEN, İlhan, (2004), “Liberalizasyon”, Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi, www.insanbilimleri.com, ss.1-66.
- DEMİR, Mehmet, (2000), ‘Kurumlardan Kurullara Dönüşüm Süreci’, *Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi*, Ankara, Yıl:1, Sayı:2.
- DİKMEN, Ahmet Alpay, (2002), “Küresel Elit ve Türkiye’de Küresel Elit Oluşum Kanalları, *Küreselleşme Emek Süreçleri ve Yapısal Uyum*,” 7. Ulusal Sosyal Bilimler Kongresi, *Türk Sosyal Bilimler Derneği*, Ed: Ahmet Alpay Dikmen, İmaj Yayıncılık, Ankara.
- DOĞRUEL, Suut, (2002), “İstikrar Politikaları ve Ekonomik Büyüme: Türkiye’nin Son Yirmi Yıllık Serüveni Üzerine Düşünceler”, *Küreselleşme Emek Süreçleri ve Yapısal Uyum*, 7. Ulusal Sosyal Bilimler Kongresi, İmaj Yayıncılık, Ankara, ss. 1-26.
- DPT, (2000), VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı, *Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ÖİK Raporu*, DPT Yayını, Ankara.
- DTÖ, (2003), 5. Bakanlar Konferansı, Küresel Kalkınmaya Doğru, 10-14 Eylül 2003 Cancun Meksika, TÜSİAD Yayını, Ankara.
- DURAN, Lütfi, (1997), “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 30, Sayı 1, TODAİE Ankara, ss.3-10.

- DURGUT, Metin, (1998), “Küreselleşme’nin Teknolojik Boyutu,” *Küreselleşmenin Ekonomik Teknolojik Sosyal Siyasal Kültürel Boyutu*, TMMOB Yayını, Ankara.
- ELLWOOD, Wayne, (2003), *Küreselleşmeyi Anlama Kılavuzu*, Çev: Betül Dilan Genç, Metis Yayınları, İstanbul.
- EKZEN, Nazif, (2001), “Kemal Derviş ve 1980’ler Üzerine”, *Mülkiye Dergisi*, Ankara, Sayı 229, Cilt: xxv, ss.119-121.
- EMRE, Cahit, (2003), *Yönetim Bilimi Yazıları*, İmaj Yayıncılık, Ankara.
- ENER, Meliha,-SİVEREKLİ DEMİRCAN, Esra, (2004), *Küreselleşen Dünyada IMF Politikaları ve Türkiye*, Roma Yayınları, Ankara.
- ERBAY, Yusuf, (1998), “Küreselleşen Dünyada Türkiye”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl 70, Sayı 421, 1998, ss.297-308.
- ERDOĞDU, Seyhan, (2003), “Kamu Personel Rejiminde Uyarlanma”, *Kamu Yönetimi İncelemeleri: Mülkiye’den Perspektifler, Tartışma Metinleri*, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Ankara, ss. 10-23.
- ERGUN, Turgay, (1997), ”Postmodernizm ve Kamu Yönetimi”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 30- Sayı 4, TODAİE Yayını, Ankara, ss.3-15.
- ERJEM, Yaşar, (1996) “Küreselleşen Ne”?, *İktisat Dergisi*, Sayı 362, İstanbul.
- ERKIZAN, Hatice Nur, (2004), “Küreselleşmenin Tarihsel ve Düşünsel Temelleri Üzerine”, *Doğu-Batı Dergisi*, Dünya Neyi Tartışıyor? I Küreselleşme, Sayı.18, ss.57-70.
- EROĞUL, Cem, (1999), “Ulus Devlet ve Küreselleşme” *Emperyalizmin Yeni Masalı* Yayına Hazırlayan Işık Kansu, Güldiken Yayınları, Ankara, ss. 47-59.

- EŞKİ, Hülya, (2004), “Kamu Yönetiminde Değişim Dinamikleri ve Değişimin Yönü”,
2004 Türkiye İktisat Kongresi 5-9 Mayıs İzmir Tebliğ Sunuşları-Kamuda İyi Yönetişim, DPT Yayını, Ankara.
- FARAZMAND, Ali, (1999), “Küreselleşme ve Kamu Yönetimi”, Çev. Sevilay Kaygalak,
Mülkiye Dergisi, Ankara, ss. 245-278.
- FARAZMAND, Ali, (2001), “Globalization, The State And Public Administration: A Theoretical Analysis With Policy Implications For Developmental States”, *Public Organization Review*, December, Vol.1, Issue.4, ss.437-463.
- GERAY, Cevat, (2001), “ Kentleşme Sorunlarının Çözümü Açısından Küreselleşme, Özelleştirme, Yerelleşme ve Yerel Yönetimler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 10, Sayı, ss.7-22.
- GERAY, Haluk, (1999), “İletişim Bilgi Toplumu ve Küreselleşme”, *Emperyalizmin Yeni Masalı*, Yayına Hazırlayan Işık Kansu, Güldikeni Yayınları, Ankara. ss.36-46.
- GİDDENS, Anthony, (1999), *Modernliğin Sonuçları*, Ayrıntı Yayınları, İstanbul.
- GİDDENS, Anthony, (2000), *Elimizden Kaçıp Giden Dünya: Küreselleşme Hayatımızı Nasıl Yeniden Şekillendiriyor?*, Çev: Osman Akınhay, Alfa Yayıncılık, İstanbul.
- GÖKTÜRK TOL, Eren Deniz, GÖKTÜRK, Atilla, (2002), “Küreselleşme ve Sivil Toplum Yaklaşımı”, *Bilim ve Siyaset*, Mart Nisan Cilt 17, Sayı 2.
- GÜLALP, Haldun, (2001), “Ulus Devlet, Küresel Demokrasi” Küreselleşme ve Ulus Devlet, Yıldız Teknik Üniversitesi SAM Yayını, İstanbul.
- GÜLER, Birgül Ayman, (1994), “Nesnesini Arayan Disiplin: Kamu Yönetimi,” *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt.27, Sayı.4, Ankara.3-19.
- GÜLER, Birgül Ayman, (1995), “Kamu Yönetimi ve Dünya Bankası”, *Amme İdaresi Dergisi*, TODAİE Yayını, Cilt.28, Sayı, 3, Ankara, ss.19-29.

- GÜLER, Birgül Ayman, (1996), *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi*, TODAİE Yayını, Ankara.
- GÜLER, Birgül Ayman, (1997), ‘Küreselleşme ve Yerelleşme: Yerel Alt Yapı Sektörü’,
Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 6, Sayı 3, ss. 62-77.
- GÜLER, Birgül Ayman, (2000), “Devletin Yeniden Yapılandırılması”
www.politics.ankara.edu.tr, (15.05.2004).
- GÜLER, Birgül Ayman, (2002a), Panel, “GATS ve Kamu Hizmetleri”, *Mülkiye Dergisi*,
Sayı 235, Cilt. xxvi, Ankara.
- GÜLER, Birgül Ayman, (Der.), (2002b), “*Hizmetler Ticaretinde Küreselleşme*”, : *GATS*,
DİSK-Genel İş, Ankara.
- GÜLER, Birgül Ayman, (2003a), “Devlette Reform”, *Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi*,
Ankara, Yıl 4, Sayı 13., ss. 3-25
- GÜLER, Birgül Ayman, (2003b), *İkinci Dalga Siyasal ve Yönetimsel Liberalizasyon-Kamu
Yönetimi Temel Kanunu*, Türkiye Yol-İş Sendikası Yayını, Ankara.
- GÜLER, Birgül Ayman, (2003c), “Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye” *Praksis*,
Ankara, Kış Sayı 9, ss.93-116.
- GÜLER, Birgül Ayman, (2003d), “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı”, İzmir Barosu
Konferans Salonu, İzmir.
- GÜLER, Birgül Ayman, (2004a), “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Üzerine”, *Hukuk ve
Adalet Eleştirel Hukuk Dergisi*, Yıl 1, Sayı 2, Nisan-Haziran, İstanbul, ss.26-63.
- GÜLER, Birgül Ayman, (2004b), “Reformlar Şeması: Yapı Nedir? Öngörülen Ne?”,
<http://politics.ankara.edu.tr/%7Eguler/taslaknotlar.htm>., (25.02.2004).
- GÜLER, Birgül Ayman, (2005a), *Devlette Reform Yazıları*, YAYED, Paragraf Yayını,
Ankara.

- GÜLER, Birgül Ayman, (2005b), “22 Şubat 2005 Gün ve 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu Üzerine” Çalışma Notları, <http://ankara.politics.edu.tr-bguler>, (12.07.2005).
- GÜNDAY, Metin, (2003), *İdare Hukuku*, İmaj Yayıncılık, Ankara.
- GÜNEY, Atilla, (2004), “Kamu Yönetimi Yasa Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme: Devlet Biçimi ve Yeni Siyaset Tarzı”, *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 1, Sayı 2, ss.1-12.
- GÜZELSARI, Selime, (2003a), “Küresel Kapitalizmin Anayasası: GATS”, *Praksis*, Kış- Sayı 9, Ankara,ss.117-142.
- GÜZELSARI, Selime, (2003b), “ Neo-Liberal Politikalar ve Yönetişim Modeli”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 36, sayı 2, TODAİE Ankara, ss.17-34.
- GÜZELSARI, Selime, (2004), “Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları”, *Ankara Üniversitesi GETA Tartışma Metinleri*, Ankara Üniversitesi SBF Matbaası, Ankara.
- HABERMAS, Jurgen, (2002), *Küreselleşme ve Milli Devletlerin Akibeti*, Çev: Medeni Beyaztaş, Bakış Yayını, İstanbul.
- HALL, Stuart, HELL, David, (1995), *Yeni Zamanlar*, Der: Start Hall ve Martin Jacques, Çev: Abdullah Yılmaz, Aytıntı Yayını, İstanbul.
- HELLER, A., FEHER, F., (1993), *Postmodern Politik Durum*, Türkçesi: Şükrü Argın-Osman Akınhay, Öteki Yayınevi, Ankara.
- HIRST Paul, THOMPSON, Grahame, (1998), *Küreselleşme Sorgulanıyor*, Çev: Çağla Erdem-Elif Yücel, Dost Kitabevi, Ankara.
- İŞIKLI, Alpaslan, (2000), “Küreselleşmenin Anlamı”, *Küreselleşmenin Yansımaları*, TMMOB Yayını, Ankara.

- IŞIKLI, Alpaslan, (2003), “Yerelleşme,” *Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri: Mülkiye’den Perspektifler (2)*, Mülkiyeliler Birliği Yayınları No, 60, Ankara.
- JAMESON, Fredric, (2000), “Küreselleşme ve Politik Strateji,” *Birikim Dergisi*, Birikim Yayıncılık, Kasım, İstanbul.
- KALKANDELEN, Hayrettin, (1998), “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Süreç ve Aşamalar”, *Türk İdare Dergisi*, Ankara, Yıl 70, Sayı 420.
- Kamu Yönetimi Araştırma Projesi Genel Rapor*, (1991), TODAİE, No:238, Ankara.
- Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi, (2003), “Yerel Yönetim Sorununa Yaklaşımımız”, Ankara, Yıl 4 Sayı 14, ss. 60- 64.
- KARAER, Tacettin, (1987), “12 Eylül ve Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi”, *Amme İdaresi Dergisi*, TODAİE Ankara, Cilt 20, Sayı 3, s.36-37, ss.29-54.
- KARAHAN, Özcan, (2002), “IMF Destekli İstikrar Programlarında Öngörülen Yapısal Politikaların Önemindeki Gelişmeler” *Küreselleşme Emek Süreçleri ve Yapısal Uyum*, 7. Ulusal Sosyal Bilimler Kongresi, İmaj Yayıncılık, Ankara, ss. 127-148.
- KARAHANOĞULLARI, Onur, (2002), Panel “GATS ve Kamu Hizmetleri”, *Mülkiye Dergisi*, Sayı 235, Cilt. xxvi, Ankara.
- KARAHANOĞULLARI, Onur, (2003), “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısındaki Anayasaya Aykırılıklar,” *Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri: Mülkiye’den Perspektifler (2)*, Mülkiyeliler Birliği Yayınları No, 60, Ankara, s.47-67.
- KARAHANOĞULLARI, Onur, (2004), “Fransa”, *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, AÜ. SBF KAYAUM, Ankara.

- KARASU, Koray, (2001), *Profesyonelleşme Olgusu ve Kamu Yönetimi*, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları, Ankara.
- KARASU, Koray, (2003), “Kamu Örgütlenmesi Boyutuyla Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı,” *Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri: Mülkiye’den Perspektifler* (2), Mülkiyeliler Birliği Yayınları No, 60, Ankara, ss. 55-66.
- KARASU, Koray, (2004), “İngiltere”, *Kamu Yönetimi İncelemeleri*, AÜ. SBF KAYAUM, Ankara.
- KAZGAN, Gülten, (1997), *Küreselleşme ve Yeni Ekonomik Düzen*, Altın Kitaplar, İstanbul.
- KAZGAN, Gülten, (2001), *Küreselleşme-Ulus Devlet ve Yeni Ekonomik Düzen*, Bilgi Üniversitesi Yayını, İstanbul.
- KEANE, John, (Der), (1993), *Sivil Toplum ve Devlet-Avrupa’da Yeni Yaklaşımlar*, Ayrıntı Yayınları, İstanbul.
- KELEŞ, Ruşen, (2001), “Küreselleşme ve Yerel Yönetimler”, *Cevat Geray’a Armağan*, Mülkiyeliler Birliği Yayını, Ankara, ss.563-574.
- KELEŞ, Ruşen, (2003), ‘Yerel seçimler Yaklaşırken Yerel Demokrasimiz’, *İktisat Dergisi*, IFMC Yayını, İstanbul, ss. 11-12.
- KEPENEK, Yakup, YENTÜRK, Nurhan, (2000), *Türkiye Ekonomisi*, Remzi Kitabevi, Ankara.
- KESKİN, Nuray E., (2004), “Rusya”, *Kamu Yönetimi İncelemeleri*, AÜ. SBF KAYAUM, Ankara.
- KIZILCIK, Recep, (?) “21. “Yüzyılda Yönetişim ve Yeni Kamu Yönetimi, Yeni Eğilimler ve Yeni Teknikler” *Türk İdare Dergisi*, Yıl 75, Sayı 438, ss. 181-194.

- KLIKSBERG, Bernardo, (1994), “The ‘Necessary State’: a Strategic Agenda For Discussion”, *International Review of Administrative Sciences*, Vol.60, ss. 183-195.
- KORAY, Meryem, (2001), “Küreselleşme Süreci ve Ulus Devlet, Ekonomi, Siyaset, Tartışmaları”, *Küreselleşme ve Ulus Devlet*, Yıldız Teknik Üniversitesi SAM Yayınları, İstanbul, ss. 25-48.
- KORAY, Meryem, (2003), “Küreselleşmeye Eleştirel Bir Bakış ve Yeni Küresel Anlayışın ve Örgütlenmenin Kaçınılmazlığı”, *2000-2003 Petrol-İş Yıllığı*, Petrol-İş Yayını, İstanbul.
- KOZANOĞLU, Hayri, (2004), “Küreselleşme ve Uluslarüstü Sermaye Sınıfı”, *Doğu-Batı Dergisi*, Dünya Neyi Tartışıyor? I Küreselleşme, ss. 169-178.
- KUTBAY, Ekrem, (2002), Panel, “GATS ve Kamu Hizmetleri”, *Mülkiye Dergisi*, Sayı 235, Cilt. xxvi, Ankara.
- LAVINGE, Maria, (1999), *The Economics of Transition From Socialist Economy to Market Economy*, Macmillan Press, Second Edition, London.
- LEFTWICK, Adrian, (1994), “Governance, The State and The Politics of Development”, *Development and Change*, vol.25, ss.363-386.
- MARTIN, Brendan, (1994), *Özelleştirme Kamu Yarına mı?*, Türk Harb-İş Sendikası Yayını, Ankara.
- MISHRA, Ramish, (2003), “Beyond The Nation State: Social Policy in an Age of Globalization”, *Social Policy and Administration*, Vol.32. No: 5, pp. 481-500.
- MUTMAN, Mahmut, (1996), “Küreselleşme”, *İktisat Dergisi*, Sayı.362, İstanbul.
- OECD, (2003), *Türkiye’de Düzenleyici Reformlar: Ekonomik Dönüştürme Yaşamsal Destek*, TÜSİAD Yayını, Ankara.

- OECD'nin Düzenli Reform İncelemeleri Türkiye Raporu Özeti, Çev: Vedat Uras, Ahmet Arslanoğlu, ", *Hukuk ve Adalet Eleştirel Hukuk Dergisi*, Yıl 1, Sayı 2, Nisan-Haziran, İstanbul, ss.176-189.
- ORAN, Baskın, (2001), "Hangi Küreselleşme?", *Küreselleşme ve Ulus Devlet*, Yıldız Teknik Üniversitesi SAM Yayınları, Ankara.
- OYAN, Oğuz, (1998), *Türkiye Ekonomisi Nereden Nereye*, İmaj yayıncılık, Ankara.
- OYAN, Oğuz, (2004), "Kamu Yönetimi Reformu mu, Kamu Hizmeti Kavramının Yokedilişi mi?", *Mülkiye Dergisi*, Ankara, Sayı 243, Cilt: xxviii, s. 110, ss.109-130.
- ÖNDER, İzzettin, (2002), Panel, "GATS ve Kamu Hizmetleri", *Mülkiye Dergisi*, Sayı 235, Cilt: xxvi, Ankara.
- ÖNDER, İzzettin, (2003), "Kapitalist İlişkiler Bağlamında ve Türkiye'de Devletin Yeri ve İşlevi", *Küresel Düzen: Birikim, Devlet ve Sınıflar*, Der: A.H. Köse-F. Şenses-E. Yeldan, İletişim Yayınları, İstanbul, ss.249-286.
- ÖZDEK, Yasemin, (1999), "Globalizmin İdeolojik Hegemonyası: Yanılsamalar", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt.32, Sayı 3-Eylül, TODAİE, Ankara, ss.25-48.
- ÖZŞEN, Tayfur, (1987), *Planlama Yönetimi (Türkiye'de APK Birimleri Uygulaması)*, İşçileri Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı Yayını, Yayın No: 426, Ankara.
- PETERS, B. Guy, PIERRE, John, (1998), "Governance Without Government? Rethinking Public Administration", *Journal of Public Administration Research & Theory*, April, Vol 8, Issue 2, pp.223-233.

- PETRAS, James, (2002), “Devletin Merkeziliği”, *Küreselleşme ve Direniş*, Cosmopolitik Kitaplığı 1, Türkçesi: Ali Ekber, Cevdet Aşkın, Çağlar Arın, Adonis Reklam Yayıncılık, İstanbul.
- POLATOĞLU, Aykut, (2001), *Kamu Yönetimi Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması*, METU Yayını, Ankara.
- SALLAN GÜL, Songül, (2004), *Sosyal Devlet Bitti Yaşasın Piyasa*, Etik Yayınları, İstanbul.
- SARAN, Ulvi, (2004), *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Kalite Odaklı Bir Yaklaşım*, Atlas Yayıncılık, Ankara.
- SATLIGAN, Nail, MAHÇUPYAN, Etyen, (1996), “Küreselleşme, Ulus Devlet ve Kimlik”, *İktisat Dergisi*, .Sayı 362, İstanbul.
- SAVRAN, Sungur, (1996), “Küreselleşme mi Uluslararasılaşma mı ?” *Sınıf Bilinci Dergisi*, Kasım 1996, Sayı 16 ve 17.
- SAVRAN, Sungur, (1998), “Küreselleşmenin Ekonomik Boyutu”, *Küreselleşmenin Ekonomik Teknolojik, Sosyal, Siyasal, Kültürel Boyutu*, TMMOB Yayını, Ankara.
- SEZEN, Seriyeye, (2001-2002), “The Impact Of Globalization on The Organization of Public Administration: Turkish Case”, *Turkish Public Administration*, Vol 27-28, ss. 3-25.
- SEZEN, Seriyeye, (2003), *Türk Kamu Yönetiminde Kurullar-Geleneksel Yapılanmadan Kopuş*, TODAİE Yayını, Ankara, s. 111.
- SEZER, Birkan Uysal, (1992), “Büyük Devlet Küçük Devlet Tartışması”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 25, Sayı 4, TODAİE, Ankara.
- SİVEREKLİ, Demircan, ENER, Meliha, (2003-2004), “IMF’nin Gelişmekte Olan Ülkeler ve Türkiye’de Uygulanan İstikrar Programları Üzerine Etkileri”, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, (1:1-2), ss. 83–102.

- SOMEL, Cem, (2002), “ Türkiye’de Küreselleşme Üzerine Tepkiler”, *Praksis*, Sayı 7, Ankara, ss. 35-56.
- SOMEL, Cem, (2004), “Azgelişmişlik Perspektifinden Küreselleşme”, *Doğu-Batı Dergisi*, Dünya Neyi Tartışıyor? Küreselleşme I, ss. 199–208.
- SÖNMEZ, Sinan, (1997), “Küreselleşme Söylemi ve politikalarında Özelleştirmeye Verilen İşlev: İdeolojik, Ekonomik ve Mali Boyutlar”, *Dünyada ve Türkiye’de Kamu Girişimciliğinin Geçmişi Bugünü ve Geleceği Sempozyumu*, TMMOB, ss. 95- 102.
- SÖNMEZ, Sinan, (1998), *Dünya Ekonomisinde Dönüşüm-Sömürgecilikten Küreselleşmeye*, İmge Yayınevi, Ankara.
- STOKER, Gerry, (1998), “Governance as Theory: Five Propositions” *International Social Science Journal*, Mart, Vol. 50, Issue 155, pp. 17-28.
- ŞAYLAN, Gencay, (1994), *Değişim Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi*, İmge Yayınevi,
- ŞAYLAN, Gencay, (1995), “Değişim ve Yolsuzluk”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 28, Sayı 3, TODAİE Yayını, Ankara, ss. 3-19.
- ŞAYLAN, Gencay, (1999), “Küreselleşmenin Gelişimi”, *Emperyalizmin Yeni Masalı*, Yayıma Hazırlayan Işık Kansu, Güldiken Yayınları, Ankara. ss. 13-24.
- ŞAYLAN, Gencay, (2000), “Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt. 33, Sayı 2, Ankara, ss. 1-22.
- ŞAYLAN, Gencay, (2001), “Reforms in Turkey: Critical Appraisal of OECD’s Report”, *Turkish Public Administration Annual*, Vol, 27-28, pp.27-40.
- ŞENALP, M.Gürsan, REYHAN, Hakan, KÖSE, Ahmet Haşim, (2000-2003), “ Küresel Yönetişim ve Sendikalar”, *Petrol-İş Yıllığı*, İstanbul, ss. 303-319.

- ŞENATALAR, Burhan, (2004), “Sosyal Devlet Nereye”, I. Ulusal Sosyal Politika Kongresi, DİSK Ankara, ss.238-246.
- ŞENGÜL, Tarık, (1999), “Yerel Yönetim Kuramları: Yönetimden Yönetişime”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, TODAİE, Ankara, Cilt:8, Sayı 3.
- ŞENGÜL, Tarık, (2003), “Yerel Devlet Sorunu ve Yerel Devletin Dönüşümünde Yeni Eğilimler”, *Praksis*, Kış Sayı 9, Ankara,ss.183-221.
- ŞENGÜNLÜ, Figen, (2002), Panel, “GATS ve Kamu Hizmetleri”, *Mülkiye Dergisi*, Sayı 235, Cilt. xxvi, Ankara.
- TAN, Turgut, (1998), “Kamu Hizmeti, Özelleştirme ve Bürokrasinin Azaltılması Üzerine”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 60, Ankara, ss. 73-74.
- TAN, Turgut, (2002), “ Bağımsız İdari Otoriteler ve Düzenleyici Kurullar”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 35, Sayı 2, TODAİE Ankara, ss.11-38.
- TATAR PEKER, Ayşe, (1996), “Dünya Bankası: Kalkınmacılıktan ‘İyi Yönetim’ Söylemine”, *Toplum ve Bilim*, No.69, ss. 6–61.
- TİMUR, Taner, (2000), *Küreselleşme ve Demokrasi Krizi*, İmge Kitabevi, Ankara.
- TOBB, (2000), *Avrupa Birliği’ne Tam Üyelik Sürecinde Türkiye’de Yönetimin Yeniden Yapılandırılması*, No:358, Ankara.
- TOPAL, Aylin, (2002), “Küreselleşme Sürecindeki Türkiye’yi Anlamaya Yarayan Bir Anahtar: Yeni Sağ”, *Praksis*, Yaz Sayı 7, Ankara, ss. 63–84.
- TÖZÜM, Haluk, (2004), “Küreselleşme: Gerçek mi? Seçenek mi?”, *Doğu-Batı Dergisi*, Dünya Neyi Tartışıyor? I Küreselleşme, ss. 147-168.
- TUTUM, Cahit, (1996), *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*, TESAV Yayınları, Ankara.

TÜSİAD, (2001), *Avrupa Birliği Yolunda Bilgi Toplumu ve E-Türkiye*, TÜSİAD Yayını
No: TÜSİAD-T/ 2001-06 / 301, İstanbul, 2001.

TÜSİAD, (2002), *Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması*, Yayın No:
TÜSİAD-T 2002-12/349, İstanbul, s.59.

ULUSOY, Ali, (1995), “Kamu Hizmeti Anlayışında Yeni Yönelimler: Avrupa
Yapılanmasının Kamu Hizmeti Teorisine Etkileri”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 31,
Sayı 2, TODAİE, Ankara, ss.21-40 .

ULUSOY, Ali, (1999), ‘Bağımsız İdari Kurumlar’, *Danıştay Dergisi*, Sayı 100, Ankara s.
3.

ULUSOY, Ali, (2004), “Kamu Yönetimi Reformu Hakkında Bir Değerlendirme”, *Hukuk
ve Adalet Dergisi*, Yıl 1, Sayı 2, Nisan-Haziran, İstanbul, ss.1334-144.

ÜSTÜNER, Yılmaz, (2000), “Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu Yönetimi İşletmeciliği
Okulu”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 33, Sayı 3, TODAİE Yayını Ankara, ss.15-32.

VERSAN, Vakur, (1990), *Kamu Yönetiminin Siyasi ve İdari Teşkilatı*, Der. Yayınları,
İstanbul.

WILSON, Woodrow, (1961), “İdarenin İncelenmesi”, Wilson Seçme Parçalar *Türkiye
Siyasi İlimler Derneği Yayınları: Siyasi İlimler Serisi 1*, Ankara, ss.54-73.

WOOD, Ellen Meiksins, “Ulus-Devlet Dünyasında Küresel Kapitalizm”,
Çeviri:Cosmopolitik, www.cosmopolitik.com/cosmo/yazi. (20.05.2005).

WORLD BANK, (1997), World Development Report, The State in a Changing World,
Published For the Worl Bank.

YAY, Gülsün Gürkan, (2002), “Türkiye ve Meksika’da İstikrar Programlarının
Karşılaştırılması”, *Küreselleşme Emek Süreçleri ve Yapısal Uyum*, 7. Ulusal Sosyal
Bilimler Kongresi, İmaj Yayıncılık, Ankara, ss.174-188.

YELDAN, Erinç, (2001), *Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi*, İletişim Yayınevi, İstanbul.

YELDAN, Erinç, (2002), “Neoliberal Küreselleşme İdeolojisinin Kalkınma Söylemi Üzerine Değerlendirmeler”, *Praksis*, Güz Sayı, Ankara, 7, ss.19-56.

YILMAZ, Gaye, (2001), *Kapitalizmin Kaleleri-II DTÖ*, TMMOB Yayını, İstanbul.

YILMAZ, Gaye, (2004), “Hizmetlerin Piyasalaştırılması: Olayın Teknik ve Teorik Boyutları”, *Hukuk ve Adalet Dergisi* - Sayı 1, Ankara, www.antimai.org, (25.02.2005),

YÜKSEL, Mehmet, (2001), *Küreselleşme Ulusal Hukuk ve Türkiye*, Siyasal Kitabevi, Ankara.

ZABÇI, Filiz Çulha, (2003), “Yeni Liberal Politikalar ve Sivil Toplum Örgütleri: Dünya Bankası'nın Çizdiği Yol’, Liberal Reformlar ve Devlet”, *KİGEM Sempozyum Bildirileri*, Ankara.

ZENGİN, Ozan, (2003), “Türkiye Cumhuriyeti Kamu Yönetiminde Dönüşüm ve OECD Etkisi”, *Mülkiye Dergisi*, Cilt:xxvıı, Sayı:241, Ankara, ss.233-264.

“GATS Anlaşma Metni”, www.antimai.org, (25.05.2005)

“Hizmet Ticareti Genel Anlaşması (GATS) Gerekçe”, www.antimai.org, (25.05.2005)

“Türkiye ve GATS”, www.antimai.org, (25.05.2005).

“Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı”, www.hazine.gov.tr, (15.02.2005).

09 Aralık 1999 Tarihli Niyet Mektubu, www.tcmb.gov.tr, (24.12.2004).

18 Aralık 2000 Tarihli Niyet Mektubu, www.tcmb.gov.tr, (15.02.2005).

03 Mayıs 2001 Tarihli Niyet Mektubu, www.tcmb.gov.tr, (15.02.2005).

20 Mayıs 2001 Tarihli Niyet Mektubu, www.tcmb.gov.tr, (14.01.2005).

08 Ocak 2002 Tarihli Niyet Mektubu, www.tcmb.gov.tr, (24.12.2004).

- 18 Ocak 2002 Tarihli Niyet Mektubu, www.tcmb.gov.tr , (14.01.2005).
- 25 Temmuz 2003 Tarihli Niyet Mektubu, www.tcmb.gov.tr, (14.01.2005).
- 02 Nisan 2004 Tarihli Niyet Mektubu, www.tcmb.gov.tr, (15.02.2005).
- 15 Temmuz 2004 Tarihli Niyet Mektubu, www.tcmb.gov.tr, (15.02.2005).
- 15.07.2004 Tarih ve 5227 Sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun www.politics.ankara.edu.tr ,(01.12.2004).
- 09 Temmuz 2004 Tarihli 5215 Sayılı Belediye Kanunu,
<http://www.yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr>. (20.09.2004).
- 24 Aralık 2004 Tarih ve 5272 Sayılı Belediye Kanunu, www.politics.ankara.edu.tr ,
(14.03. 2005)
- 13 Temmuz 2005 Tarih ve 5393 Sayılı Belediye Kanunu,
<http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanunlar>, (17.07. 2005).
- Cumhurbaşkanlığı'nın 15 Temmuz 2004 Tarihli 5227 Sayılı "Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun"u Veto Gerekçesi,
www.belgenet.com/2004, (12.06.2005).
- Cumhurbaşkanlığı'nın 10 Temmuz 2004 Tarihli 5197 Sayılı "İl Özel İdaresi Kanunu"nu Veto Yazısı, <http://www.tccb.gov.tr/tr> ., (10.7.2004).
- Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı,
www.politics.ankara.edu.tr , (01.12.2004).
- www.antimai.org. (25.05.2005).
- <http://arsiv.hurriyetim.com.tr/fix98/75yil/70ekl.htm>., (18.07.2005).
- www.oecd.org.oecd.pages, (22.12.2004).
- www.oecd.org/about.htm. (22.12.2004).
- www.oecd.org/puma/about. (22.12.2004).

Resmi Gazete, Tarih: 9/10/1984, Sayı: 3046, “Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 174 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 13/12/1983 Gün ve 174 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş Görev ve Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Kaldırılması ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında 202 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun”.

Resmi Gazete, Tarih: 24/10/2003, Sayı: 25269.

Resmi Gazete, Tarih: 24/12/2003, Sayı: 25326.

Resmi Gazete, Tarih: 08/06/2004, Sayı: 25486.

Resmi Gazete, Tarih: 23/07/2004, Sayı: 25531.

Resmi Gazete, Tarih: 28/01/2005, Sayı: 25710.

Resmi Gazete, Tarih: 04/3/2005, Sayı: 25745.

Resmi Gazete, Tarih: 13/07/2005, Sayı: 25874.

Resmi Gazete, Tarih: 13/07/2005, Sayı: 25874.

Resmi Gazete, Tarih: 13/07/2005, Sayı: 25874.

Resmi Gazete, Tarih: 13/7/2005, Sayı: 25874.