

Neoliberal Dönüşüm: Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma ve Merkez-Çevre İlişkileri (1980–1990)

Serdar Şenol¹

Özet

Çalışma, Türkiye de 1980-1990 döneminde uygulanan neoliberal politikaların kamu yönetimi ve bürokratik yapı içindeki dönüşüm ile birlikte merkez-çevre ilişkilerinde yaşanan dönüşümü incelemektedir. 24 Ocak 1980 Kararları ile başlayan bu dönüşüm süreci, salt ekonomik bir dönüşüm değil aynı zamanda kamu yönetimi de köklü dönüşüm politikalarının uygulanmasını sağlamıştır. Ekonomik bağlamda ithal ikameci modelden ihracata dayalı serbest piyasa ekonomisine geçiş ile devletin ekonomideki doğrudan etkisi azaltılmış, devletin ekonomideki yeni rolü denetleyici ve düzenleyici bir konuma dönüşmüştür. Özelleştirmeye dayalı uygulamalar artmış, kamu harcamaları azaltılmaya başlanmış ve özel sektörün güçlü bir yapıya dönüştürülmesi amaçlanmıştır. Neoliberal dönüşümün kamu yönetimi etkileri Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımı bağlamında değerlendirilmektedir. Hesap verebilirlik, şeffaflık, verimlilik gibi kavramlar kamu yönetimi öneme kazanmaya başlamıştır. Geleneksel bürokratik yapı dönüşümüne uğrayarak sonuç odaklı bir yönetim anlayışı önem kazanmıştır. Ayrıca bilgi teknolojilerinin kamu hizmetlerinde kullanımının yaygınlaşması ve yerel yönetimlerin etkinliğinin sağlanmasına yönelik politikaların uygulanmaya çalışılması da dönüşümün temel unsurları arasındadır. Çalışma ayrıca neoliberal politikaların merkez-çevre ilişkileri bağlamında da incelemektedir. Anadolu yerel sermayesinin yükselmesi, yerel güçlerin siyasi ve ekonomik karar alım süreçlerine katılımının artması, sivil toplum kuruluşların ve yerel yönetimlerin hizmet sunumundaki öneminin artması da merkez-çevre ilişkilerindeki dönüşümün önemli çarpan faktörleridir. Neoliberal dönüşüm sosyal devlet anlayışını zayıflatması, gelir dağılımındaki eşitsizlikleri artırması ve kamu hizmetlerini piyasalaştırması gibi sonuçları bağlamında da eleştirilmektedir. Çalışma, 1980-1990 döneminin Türkiye de kamu yönetiminin yeniden tanımlandığı ve devlet-birey ilişkilerinde önemli bir dönüşümün meydana geldiğini ortaya koymaktadır.

1 Öğretim Görevlisi Dr., Ağrı İbrahim Çeçen Üniversitesi, serdarsenol04@gmail.com, Orcid: 0009-0009-4786-8943

1.Giriş

Türk kamu yönetiminin gelişimi analiz edildiğinde merkezi devletin her dönem için güçlü olduğu görülmektedir. Bürokrasi sadece bir yönetim aygıtı olarak değil bununla birlikte modernleşme ve sosyal dönüşüm için de önemli bir görülmektedir. Cumhuriyetin ilk döneminde kamu yönetimi hizmet sunan bir yapı olmak ile toplumu modernleştiren, ekonomik kalkınmada başat olan bir araç olarak değerlendirilmektedir (Heper, 2006).

Planlı kalkınma dönemi ile devlet, ekonomik ve sosyal yaşam üzerinde etkisini artırarak devam ettirmiştir. Devlet Planlama Teşkilatının kurulması, kamu iktisadi teşebbüslerinin sayıca artırılması, ithal ikameci sanayi modelinin benimsenmesi gibi çeşitli faktörler devlet merkezli kalkınmanın güçlü olduğunu göstermektedir. Bu dönemde kamu yönetiminin kalkınmacı devlet anlayışının ana unsuru olduğu görülmektedir. 1970 sonlarına doğru küresel bağlamda yaşanan petrol krizleri, stagflasyon ve refah devletinin sarsılması gibi etkenler devletin ekonomi içindeki rolünün de tartışılmasına yol açmıştır.

1970'li yılların ikinci yarısı ile küresel ekonomi,2. dünya savaşı sonrası yakaladığı büyüme trendinin sonuna gelmiştir. Keynesyen refah devleti anlayışı stagflasyon ile sürdürülemez hale gelmiştir. Ekonomide yaşanan bu tıkanıklık ve daralma hali, Milton Friedman ve Friedrich Hayek gibi düşünürler tarafından ortaya atılan Yeni Sağ ekonomi modeli ile aşmaya çalışılmıştır. Neoliberalizm olarak kavramsallaşan bu yeni anlayış devletin ekonomi üzerindeki doğrudan müdahalesinin yerine düzenleyici bir konuma geçmesini savunmaktadır (Harvey, 2015).

Özellikle Margaret Thatcher ve Ronald Reagan döneminde uygulanan neoliberal politikalar devletin ekonomideki rolünün sınırlandırılması gerekliliğini küresel düzeyde yaygın hale getirmiştir. Serbest piyasa, özelleştirme, mali disiplin gibi olgular yeni ekonomi modelinin temel unsurları olarak görülmektedir. Neoliberal politikalar sadece ekonomik dönüşümü değil aynı zamanda devletin işleyişini belirleyen kamu yönetimindeki anlayışı da değiştirmiştir (Harvey, 2015).

Türkiye’de neoliberal politikalar 24 Ocak 1980 Kararları ile uygulanmaya başlanmıştır. Sadece ekonomi politikalarının dönüşümü değil aynı zamanda kamu yönetiminde de yeni bir anlayış ortaya çıkmıştır. Devletin ekonomideki rolünün azaltılması, kamunun küçültülmesi ve serbest piyasanın güçlendirilmesi, kamu yönetiminde de değişimin gerekliliğini ortaya çıkarmıştır. Merkezîyetçi ve bürokratik kamu yönetimi yerine performansı temel alan, esnek ve piyasa merkezli bir kamu yönetimi anlayışı benimsenmiştir. Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışı ile kamu da verimlilik, hesap verebilirlik, şeffaflık, performans

değerlendirme gibi kavramlar öne çıkmıştır. Bu durum kamu yönetiminde özel sektör anlayışının güçlenmesini sağlamıştır.

Çalışma,1980-1990 arası dönemde Türkiye de yaşanan neoliberal dönüşümü kamu yönetimi bağlamında incelemeyi amaçlamaktadır. Neoliberal dönüşümün ekonomi ve yönetsel yapı üzerindeki etkileri, kamu yönetiminin yeniden yapılanması, bürokratik değişiklikler ve merkez-çevre ilişkilerindeki değişim analiz edilmektedir.

2.1980 Sonrası Türkiye’de Neoliberal Dönüşüm ve Kamu Yönetimine Etkileri

1980 sonrası dönem Türkiye’nin başta ekonomik siyasal ve yönetsel olmak üzere hemen her alanda değişim yaşadığı bir dönemdir.24 Ocak 1980 kararları ile ithal ikameci anlayış yerini ihracat odaklı bir büyüme anlayışına bırakmıştır (Boratav, 2023).24 Ocak Kararları ile küresel pazarlara açılan Türk ekonomisi, döviz kurunun serbest bırakılması, ithalat kısıtlamalarının kaldırılması ve ihracatın teşvik edilmesi neoliberal dönüşümün temel unsurlarıdır. Yeni politikalar ile Türkiye ekonomik olarak küresel piyasa ile bütünleşmiş bir dönüşüm yaşamıştır.

Türkiye ekonomik olarak küresel ekonomi ile entegre olmasının en büyük faktörlerinden biri de IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşların etkisi yadsınamazdır. Ekonomi de yapısal uyum politikaları bağlamında kamu giderlerini azaltmak, serbest piyasa araçlarının güçlendirilmesi ve özelleştirmenin artırılması ana amaçlardandır (Öniş ve Şenses, 2007, s. 269). Tüm bu uygulamalar ile devletin ekonomiye doğrudan etkisi en aza indirilmeye yönelik yeni anlayış kamu yönetiminin de dönüşümünü gerektirmiştir. Bu dönüşüm sürecinde neoliberalizm salt ekonomik bir politika olarak değil topyekûn bir dönüşüm anlayışı olarak benimsenmiştir. Harvey neoliberalizmi piyasa temelli ilişkilerin toplumsal yaşamın ana unsuru olarak nitelemektedir (Harvey,2015). Benzer şekilde Türkiye’de de neoliberalizm salt ekonomik bir paradigma değil aynı zaman da kamu yönetiminin yapısını değiştiren dönüştüren bir paradigma olarak ele alınmaktadır.

Neoliberalizmin kamu yönetiminin dönüşüm sürecindeki etkisi Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) ile kendini göstermiştir. YKİ anlayışı ile kamu yönetiminde şeffaflık, hesap verebilirlik, müşteri odaklı hizmet anlayışı gelişmeye başlamıştır (Hood, 1991). Bu dönemde kamu yönetiminde özel sektör anlayışının olması gerektiği fikri her geçen gün ağırlık kazanmıştır.

Türkiye de neoliberal dönüşümün kendini gösterdiği en önemli alan özelleştirme uygulamalarıdır. Tekel ve Petkim başta olmak üzere çeşitli kit özelleştirmesi ise ekonomi de yer alan devlet ağırlığının azaltılması

hedeflenmiştir. Özelleştirme uygulamaları beraberinde birtakım eleştirileri de getirmiştir. Nitekim özelleştirme uygulamaları sosyal devletin zayıflamasına ve mevcut eşitsizliklerin daha da artmasına neden olabileceği bağlamında eleştirilmektedir (Buğra, 2021). Neoliberal dönüşüm kamu hizmetlerinde vatandaşlara bakış açısında da değişim göstermektedir. Nitekim geleneksel kamu hizmetinde vatandaş merkezli bir anlayış hâkim iken neoliberal dönemde vatandaş müşteri olarak görülmektedir. Bu durum da kamu hizmetlerinde hız, memnuniyet ve maliyet gibi etkenlerin ön plana çıkmasını sağlamıştır.

Neoliberal anlayışı dünyaya entegre olarak değerlendirdiğimizde küreselleşen dünyada sadece ekonomik değil aynı zamanda siyasal ve kültürel dönüşüm sürecinin yaşanması da kaçınılmazdır (Giddens, 2000). Neoliberal dönüşüm süreci salt ekonomik bir dönüşüm olarak değil aynı zamanda ideolojik bir değişim süreci olarak da değerlendirilmelidir. Devletin toplum içindeki rolü yeniden tanımlanmakta, kamu hizmetlerinin piyasa mantığı ile yürütülmesi benimsenmiş ve kamu yönetiminde özel sektör anlayışının içselleştirilmesi hedeflenmektedir. Neoliberal politikaların olumlu taraflarının olduğu kadar sosyal devlet anlayışının zayıflaması, kamu hizmetlerinde eşitsizliklerin ortaya çıkması ve gelir dağılımını bozması gibi olumsuz taraflarının varlığı da eleştiri konusu olmaktadır.

3. Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Süreci

1980 sonrası dönemde Türkiye'nin uluslararası sisteme daha fazla entegre olmak istemesi, ekonomik olarak iyileştirme politikalarının uygulanmak istemesi gibi nedenler kamu yönetiminde de bir yapılanma dönemine girilmesini gerekli kılmıştır. Yukarıda da ifade edildiği üzere neoliberal dönüşüm ile devletin ekonomik ve yönetsel organizasyonu uluslararası gerekliliklere göre bir dönüşüm içerisine girmiştir. Böylelikle kamu yönetiminde daha piyasa merkezli, esnek, şeffaf, performansa dayalı bir yapı oluşturulmaya çalışılmıştır. 1980 li yıllarda Turgut Özal'ın genel başkanlığını yaptığı ANAP hükümetleri kamu yönetiminde yukarıda zikredilen dönüşüm, yeniden yapılanma sürecinin temel aktörleridir. Bu dönemde devletin küçülerek bürokrasinin azaltılması ve ekonomide karar alma hızının artırılması temel amaçlar arasındadır. Bu dönüşüm hareketi ile kamu yönetiminde güçlü merkezîyetçi yapı yerine daha esnek bir yönetim anlayışının inşa edilmesi hedeflenmektedir. Kamu yönetimi bağlamında yapılmak istenen bu dönüşümün en temel amaçlarından biri devletin ekonomi üzerindeki güçlü etkisini azaltmaktır. Bunun için kamu iktisadi teşebbüslerin özelleştirilmesi, kamu harcamalarının azaltılması ve ekonomik yapı içerisinde güçlü bir özel sektörün konumlandırılmasına yönelik politikalar uygulanmıştır. Planlı kalkınma anlayışı yerini piyasa merkezli

ekonomi anlayışına bırakmıştır. Bu durumda Devlet Planlama Teşkilatının kamu yönetimindeki etkisini azaltmıştır (Eryılmaz, 2020).

Kamu yönetimindeki dönüşüm sürecinde Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) yaklaşımı öne çıkmıştır. YKİ yaklaşımını öne çıkaran temel özellikleri ise şöyle sıralanabilir; verimlilik, hesap verebilirlik, performans, şeffaflık. Bu yaklaşım ile kamu yönetiminde özel sektör tarzı politikaların geliştirilmesi yaygınlaşmıştır. YKİ, geleneksel kamu yönetimini aşırı bürokrasi, güçlü merkezi yapı ve işleyişin yavaş olması gibi birçok yönden eleştirmekte esnek rekabete açık ve performans odaklı bir yönetimi savunmaktadır. Bu bağlamda özellikle kamu personel yaklaşımı neoliberal dönüşümden önemli ölçüde etkilenerek performansa göre değerlendirme, sözleşmeli personel istihdamının artırılması ve esnek çalışma modelleri kamuda yeni tartışmaları da beraberinde getirmiştir (Ömürgönülşen, 2015). Böylelikle geleneksel memuriyet sistemi de bir değişim dönüşüm sürecine girmiştir.

Kamu yönetiminde değişim salt personel ile sınırlı kalmamış aynı zamanda kamu da mali disiplin, mali yönetimde bir değişim geçirmiştir. Kamu harcamalarının sınırlandırılması hedeflenmiş bununla birlikte yukarıda ifade edildiği gibi özelleştirme çalışmalarının artırılması ile kamu harcamaları her geçen yıl azaltılmıştır. Bu durum kamu kaynaklarının verimli ve etkin kullanımını da artırmıştır. Özelleştirme, personel sistemindeki kısmi da olsa değişim ve kamu yönetiminde yeni yaklaşım gibi değişimlerin yanı sıra kamu yönetiminde teknolojik dönüşüm de gerçekleştirilmiştir. Kamu kurumlarında bilgi teknolojilerinin kullanılması da yeni kamu yönetimi yaklaşımlarının savunduğu kamu yönetiminde işleyişin hızlandırılması ilkesini destekler bir dönüşüm olmuştur.

Kamu yönetiminde neoliberal dönüşümün en önemli alanlarından biri de yerel yönetimlerin rolü üzerindedir. Nitekim güçlü yerel yönetim anlayışı neoliberal dönüşüm sürecinin en önemli tartışma alanlarından biri olmuştur. Hizmetlerin yerel düzeyde sunulmasının hizmet kalitesini artıracığı ve etkin bir hizmetin sunulacağı düşüncesi ile yerel yönetimlerin yetkisinin genişletilmesi gerektiği düşünülmektedir. Ancak bu durum Türkiye bağlamında düşünüldüğünde güçlü merkezi yapı yerel yönetimlerin güçlendirilmesine dair politikaların sınırlı kalmasına neden olmuştur (Eryılmaz, 2020; Heper, 2006).

Bu dönemde yerel yönetimlerin güçlü olması gerektiğini vurgulayan modern düşünce yaklaşımlarının kamu yönetimi literatüründe önemi her geçen gün artmaktadır. Bu bağlamda yönetişim olgusu çok aktörlü bir yönetimi savunması nedeni işle önem kazanmıştır. Kooiman'a göre yönetişim devletin tek kara verici merci olmadığı çok aktörlü bir yönetim sürecidir. Türkiye

bağlamında düşündüğümüzde kamu yönetimi her geçen gün çok aktörlü bir yapıya dönüşmektedir (Kooiman, 2003).

Çok aktörlü yönetimin benimsenmeye başladığı neoliberal dönüşüm sürecinde sivil toplum kuruluşlarının da yönetim sürecindeki önemi her geçen gün artmıştır. Özellikle yerel kalkınma projeleri ve sosyal politika politikalarının uygulanması sürecinde sivil toplum kuruluşlarının varlığı giderek önem kazanmıştır.

Kamu yönetimin yukarıda ifade edilen dönüşüm sürecinin temel alanlarına yönelik eleştiriler de olmuştur. Özellikle özelleştirmeye yönelik politikaların kamu yararı açısından tartışmalı sonuçlara neden olduğu ve sosyal devlet anlayışının zayıflamasına neden olduğu ifade edilmektedir. Harvey'e göre neoliberal dönüşüme yönelik politikalar kamu hizmetlerini piyasalaştırmakta ve zaten var olan toplumsal eşitsizliklerin daha da artmasına neden olmaktadır (Harvey, 2015).

Yukarıda ifade edilen eleştirilere ek olarak kamu yönetiminde performans ve verimlilik kavramlarının ön planda olmasının kamu yararı ilkesini zayıflattığına yönelik eleştiriler de vardır. Ayrıca esnek çalışma anlayışının kurumsal aidiyeti zayıflattığına yönelik eleştiriler de söz konusudur.

Neoliberal dönüşüm ile kamu yönetiminde belirli hedeflere yönelik faaliyetlerin icra edilmesine yönelik düşünce yaygınlaşmış ve performans kriterlerinin kullanımı artmıştır. Bu durum beraberinde kamu yönetiminde ölçülebilirliğe yönelik başarı kriterlerinin önemini de artırmıştır. 1980 sonrası dönemde kamu yönetiminin dönüşüm süreci teknik bir değişimden ziyade devletin toplum içindeki rolünün yeniden tasarlandığı, kamu hizmetlerinin vatandaşlara sunum şeklinin değiştiği, devlet-birey ilişkilerinin dönüşüm geçirdiği bir süreçtir. Böylelikle neoliberal dönüşüm kamu yönetiminde köklü bir değişimi de beraberinde getirmiştir.

Sonuç olarak 1980 sonrası dönemde Türkiye kamu yönetiminde değişim, dönüşüm sürecine girerek devletin işleyişinde, devlet-vatandaş ilişkisinde değişim yaşamıştır. Bu değişimin en önemli göstergesi de kamu yönetiminde performans odaklı, piyasa mantığına uygun ve esnek bir yapı benimsenmeye başlanmıştır. Olumlu olarak görülen bu gelişmelerin yanı sıra sosyal devlet anlayışının zayıflaması, vatandaşlar arası eşitsizliklerin derinleşmesi ve kamu yararının sarsılması gibi olumsuz olarak görülen sonuçlara yönelik eleştiriler de söz konusudur.

4. Bürokratik Yapının Dönüşümü ve Yönetim Reformları

1980 sonrası neoliberal dönüşüm her alan da olduğu gibi bürokratik sistemin işleyişini ve yönetme anlayışını da değiştirmiştir. Bu bağlamda geleneksel bürokrasinin hantal, aşırı merkezizetçi yapısı, katı bir hiyerarşik yapısı ve verimsizliğine yönelik eleştiriler bu dönemde gündem olmuştur. Bu ifade edilen sorunların çözümü için esnek, performans odaklı ve sonucu merkeze alan bir yapının gerekliliği savunulmuş ve buna yönelik politikaların gerekliliğine vurgu yapılmıştır (Turan, 2014).

Geleneksel Kamu bürokrasi sisteminin değiştirilerek neoliberal dönüşüm sürecine entegre edilmesi Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımının savunduğu ilkeler bürokraside uygulanacak reform çalışmalarının temelini oluşturmaktadır. Bu da kamu bürokrasisinde özel sektör yaklaşımının yapılandırma sürecinde ön planda tutulduğunu göstermektedir (Hood, 1991). Geleneksel kamu yönetimi güçlü merkezizetçi yapıyı savunan, katı hiyerarşisinin olduğu katı kuralların egemen olduğu bir yapı iken neoliberal dönüşüm ile birlikte esnek yapı yaklaşımları ön plana çıkmıştır.

1980 sonrası Bürokratik yapının neoliberal dönüşüme uğramasında Turgut Özal döneminin önemli bir etkisi vardır. Özal liderliğindeki siyasal yönetim ile yavaş işleyen hızlı karar alamayan mevcut düzenin değiştirilmesi gerektiği savunulmuştur. Bu doğrultuda bu yeni dönüşüme uygun hızlı karar alma politikaları geliştirilmiştir (Özbudun, 2000).

1980 sonrası neoliberal dönüşüm sürecinde bürokraside teknik bilgiye sahip uzmanlar karar alma süreçlerinde daha aktif olarak kamu yönetiminde uzmanlaşmayı daha görünür kılmıştır. Böylelikle bürokrasi salt kural uygulayan bir yapıdan ekonomik ve yönetsel reformların, politikaların uygulanmasında aktif rol oynayan bir yapı haline gelmiştir. Neoliberal dönüşüm ile kamu da stratejik planlama hazırlamaya yönelik anlayış önem kazanmıştır. Kurumlar belirli hedefler ve göstergeler bağlamında politika üretmesi ve faaliyet yapması fikri yaygınlaşmış ve performans ölçümünün kamu yönetiminde daha fazla kullanılması sağlanmıştır. Bu da bürokratik sistem içerisinde ölçülebilir başarı ilkelerini öne çıkarmıştır. Bürokratik dönüşümün önemli unsurlarından biri de kamu mali yönetiminin yeniden düzenlenerek modern hale getirilmesi, günün ihtiyaçlarına uygun olarak yenilenmesidir.

1980 sonrası dönemde kamu yönetiminde özellikle bürokratik yapı içerisinde bilgi teknolojilerinin kullanılması yukarıda ifade edilen dönüşümün en önemli faktörüdür. Bilgi teknolojilerinin kullanılması ile bürokratik işlemlerde hızlilik sağlanmış, belge yönetimi kolaylaştırılmış ve karar almada etkinlik artırılmıştır. Her ne kadar e-devlet 2000 sonrası dönemde açılmış

olsa da e-devlet dönüşümüne giden süreç 1980 yılı sonrası dönemde bilgi teknolojilerinin kullanılmasına yönelik irade mümkün olmuştur.

Neoliberal dönüşüm salt sistem dönüşümü olarak görmemek gerekir. Bu dönüşüm aynı zamanda bireylerin davranışlarını yönlendiren, bireylerin piyasa mantığı ile hareket etmesini sağlayan bir paradigmadır. Bu bağlamda Foucault'nun yönetimsellik yaklaşımı neoliberal dönemde devleti salt baskı aracı değil, vatandaşları piyasaya göre dönüştüren bir mekanizma olarak ifade etmektedir (Foucault, 2015).

Bourdieu'de neoliberal dönüşümü salt ekonomik bir model değil bununla birlikte toplumsal ilişkileri de dönüştürebilen yeni bir paradigma olarak ifade etmektedir (Bourdieu,2021). Bu açıdan değerlendirildiğinde başta bürokratik reformlar olmak üzere tüm dönüşüm süreci devlet-vatandaş ilişkilerini yeniden tasarlamaktadır. Jessop ise neoliberal sistem göre yapılandırılmış devleti düzenleyici devlet bağlamında değerlendirmektedir. Jessop, neoliberal dönüşüm sürecinde devletin tamamen küçülmediğini aksine piyasayı düzenleyen bir duruma dönüştüğünü ifade etmektedir. Bu bağlamda Türkiye de neoliberal dönüşümde sürecinde devletin doğrudan ekonomik faaliyetlerdeki etkinliğini azalttığı ve daha çok düzenleyici bir konuma geçtiği görülmektedir (Jessop, 2002).

Türkiye'de neoliberal dönüşümün ve devletin rolünün düzenleyicilik olarak sınırlandırılması politikasına uygun olarak Telekom, enerji ve finans alanlarında düzenleyici kurumlar oluşturulmuş ve devlet üretici aktör konumundan düzenleyici aktör konumuna dönmüştür. 1980 sonrası dönemde siyasal iktidar bürokrasi üzerindeki etkisini artırmıştır. Bürokrasinin geleneksel özerk yapısı zayıflamış ve yürütme siyasal karar alma süreçlerinde daha güçlü bir konuma yükselmiştir.

Neoliberal dönüşüm ile kamu da performans odaklılık, esnek çalışma modelinin benimsenmeye başlanması kamu çalışanları üzerinde baskı oluşturması, iş güvencesizliği yaratması, kurumsal aidiyet duygusunu zayıflattığı gerekçesi ile eleştirilmektedir. Düzenleyici kurumların artması, teknokratik bir yönetim yaklaşımının önem kazanması demokratik kabul sorunu bağlamında eleştiri konusu olmuştur.

Özetle, Türkiye'de 1980 sonrası dönemde bürokratik yapı da neoliberal ideolojiden doğrudan etkilenen alanlardan biri olmuştur. Bürokratik yapının daha esnek, performansa dayalı ve piyasayı merkeze alan bir yapıya dönüşmesi bağlamında değerlendirildiğinde neoliberal dönüşüm süreci Türkiye'de mevcut bürokratik sistemin işleyişinde radikal bir değişim geçirmesini sağlamıştır. Neoliberal dönüşümün sosyal devlet anlayışı, kamu yararı ve demokratik

demetim bağlamında da bir dönüşüm neden olduğu gerçeği de yadsınamaz bir olgudur.

5. Neoliberal Dönüşüm Sürecinde Merkez-Çevre İlişkileri

Türkiye’de merkez-çevre ilişkileri geçmişten günümüze hem siyasal yapının hem de toplumsal yapının ana belirleyici unsurlarından biri olmuştur. Şerif Mardin’in merkez-çevre teorisine göre merkez; modernleşme yanlılarını, bürokratik elitleri, devlet kurumlarını temsil etmekte iken çevre ise yerel, geleneksel faktörleri tanımlamaktadır (Mardin, 1973). Bu teori bağlamında değerlendirildiğinde Türkiye de siyasal ve yönetsel yapı uzun yıllar süresince merkezi devlet, güçlü devlet bağlamında düzenlenmiştir.

Osmanlı’dan Cumhuriyete merkezi bürokratik yapı, devletin sürekliliğini temin eden temel faktör olarak dikkat çekmektedir. Cumhuriyet dönemi modernleşme politikalarının büyük çoğunluğu bürokrasi elitleri tarafından uygulanmış ve merkez-çevre bağlamında düşünüldüğünde çevre siyasal yapı içerisinde sınırlı ölçüde söz sahibi olmuştur. Bu da göstermektedir ki merkez-çevre arasındaki ilişki merkezin üst çevrenin alt olduğu hiyerarşik bir yapıdadır (Heper, 2006).

1980 sonrası neoliberal politikaların uygulanmaya başlaması ile merkez-çevre arasındaki ilişkiler yeniden şekillenmiştir. Bu bağlamda özellikle ekonomi alanında liberal politikalar yerel aktörlerin ekonomi ve siyasal yapı içerisindeki etkinliğini artırmaya yöneliktir. Anadolu sermayesinin ekonomik yapı içerisinde etkinliğinin artması, yerel girişimciliğin güçlenmesi orta sınıfların ekonomi sistemi içindeki görünürlüğünün artması bu dönüşümün önemli göstergeleri arasındadır.²⁴ Ocak 1980 kararları ile Türkiye ekonomisinin uluslararası yatırımlar için dışa açılması merkez -çevre bağlamında çevrenin ekonomik yapı içerisindeki görünürlüğünün önemli derecede artışını sağlamıştır. İthal ikameci ekonomi modeli yerine ihracata dayanan büyüme modeli ile Anadolu şehirlerinde yeni sanayi alanları oluşturulmuş ve yerel sermaye ekonomi içinde daha aktif bir konuma yükselmiştir. Bu da merkez-çevre ilişkilerinde ekonomi bağlamında yeni bir dengenin oluşmasını sağlamıştır (Buğra ve Savaşkan, 2021).

Neoliberal dönüşüm ile yerel yönetimlerin, sivil toplum kuruluşlarının ve yerel sermayenin ekonomik ve siyasal yapı içerisindeki görünürlüğü artmıştır. bu bağlamda devlet-vatandaş ilişkisinde çoğulcu bir yapı meydana gelmiş ve yerel aktörler kara alam süreçlerinde daha fazla aktif olmuşlardır. Bu bağlamda sivil toplumun güçlenmesi ve ekonomide sınıfsal çeşitliliğin sağlanması geleneksel merkezi devlet anlayışının tartışılmasına yönelik ortam hazırlamıştır. Merkezi devlet anlayışının tartışılmaya başlanması bu yapının, sistemin ortadan

kalkması bağlamında değil devletin rolünün dönüşüm geçirmesi bağlamındadır (Heper, 2006). Özellikle 1980 sonrası dönemde ANAP hükümetleri çevre unsurların siyasal yapı içerisindeki etkisini artırmıştır. Özellikle Turgut Özal dönemi ile ekonomide liberal politikalar orta sınıfın ekonomi sistemi içinde güç kazanmasını sağlamıştır. Bu da çevre unsurların sadece ekonomik yapıda görünür olması ile kalmamıştır aynı zamanda siyasal yapıda da etkinliğini artırmıştır (Keyman, 2005).

Neoliberal dönüşüm ile yerel yönetimlerin sistem içerisinde güçlendirilmesine yönelik fikirler artarak devam etmiştir. Hizmetlerin yerel aktörler aracılığı ile icra edilmesinin hizmet kalitesi ve etkinliğini ciddi ölçüde artıracığına yönelik düşünce yerel yönetimde reforma yapılması gerekliliğini gündeme getirmiştir. Ancak bu durum Türkiye’de güçlü merkezi devlet geleneği nedeni ile yerelleşme politikalarının sınırlı kalmasına neden olmuştur (Eryılmaz, 2018).

Merkez-çevre ilişkilerini şekillendiren en önemli gelişmelerden biri de 1984 yılında büyükşehir belediyesi modelinin uygulanmasıdır. Bu model beraberinde yerel yönetimlerin siyasal karar alma süreçlerine katılımını artırarak yerel yönetimlerin yönetsel gücünü kuvvetlendirmiştir. Aynı zamanda yerel hizmetlerin büyükşehir belediyeleri aracılığı ile daha etkin ve kaliteli sunulmasını sağlamıştır (Oktay, 2020; Yıldırım, 2015). Küreselleşme ile birlikte yerel aktörlerin uluslararası sistemle doğrudan bağlantı kurabilmesi mümkün hale gelmiştir. Belediyelerin uluslararası fonlardan faydalanabilmesi, kardeş şehir uygulaması ve yerel kalkınmayı sağlamaya yönelik girişimler çevre aktörlerin yönetsel kapasitesini kuvvetlendirmiştir. Bu bağlamda Castells küreselleşme sürecinde yerel aktörlerin ağ toplumları vasıtası ile görünürliğini artırdığını ifade etmektedir (Castells, 2013).

1980 sonrası dönem içerisinde iletişime yönelik teknolojik gelişme ve kentleşme hızının artması ile çevre unsurların siyasal anlamda görünürlüğü artmıştır. Özellikle muhafazakâr toplumsal kesimin medya, ticaret, sivil toplum bağlamında görünürliğünün artması ile merkez-çevre ilişkilerinde yeni bir döneme girilmesini sağlamıştır (Buğra ve Savaşkan, 2021).

Neoliberal dönüşüm ile aynı zamanda sivil toplum kuruluşlarının da hem siyasal yapı bağlamında hem de yerel hizmetlerin yerine getirilmesi bağlamında etkisi artmıştır. Özellikle demokratikleşme, katılım ve devlet-birey ilişkilerinin yeniden tanımlanmasında sivil toplum kuruluşları önemli rol oynamaya başlamıştır (Keyman & İçduygu, 2003, ss. 220–228). Böylelikle kamu yönetimi salt devlet merkezli bir yapıdan çok aktörlü bir yönetim modeline dönüşmeye başlamıştır. Fakat neoliberal dönüşümün merkez-çevre ilişkisi üzerindeki etkisi ile ilgili farklı analizlerde söz konusudur. Bu bağlamda neoliberal politikaların çevre unsurlarına ekonomik ve siyasi yapı içerisinde güç

kazandırdığı yadsınamaz ama neoliberal dönüşüm tüm kazanımlara rağmen eşitsizlikleri artırdığı ve yeni bağımlılıklara neden olduğu için eleştirilmiştir (Öniş ve Şenses, 2005).

Neoliberal dönüşüm süreciyle beraber merkezin güçlü olduğu devlet yapısı bütünü ile ortadan kalkmamıştır. Bu dönüşüm döneminde merkezin güçlü olduğu devletin zayıflatılması değil yapılandırılması esas alınmıştır. Devletin ekonomik ve toplumsal sistem içindeki rolü yeniden yapılandırılmıştır. Devletin rolü üretken olmaktan ziyade denetleyici-düzenleyici bir konuma dönüşmüştür. Böylelikle devletin neoliberal politikalar ile geri planda olması değil devletin piyasa odaklı bir dönüşüm ile yeniden yapılandırılması hedeflenmiştir (Jessop, 2002; Eryılmaz, 2020). Türkiye’de devlet doğrudan ekonomik faaliyetlerden kısmi olarak çekilmiş olsa da düzenleyici denetleyici ve yönlendirici rolü devam etmektedir.

1980 sonrası dönemde merkez-çevre ilişkilerinde yaşanan dönüşüm siyasal yapı içerisinde var olan kültürü de etkilemiştir. Çevre unsurların siyasi yapı içerisinde daha aktif olması, Türkiye’de siyasal temsil yapımını da değişmesini sağlamıştır. Özellikle muhafazakâr siyasi hareketlerin kuvvetlenmesi çevre unsurların siyasi yapı içerisinde etkili olmasını sağlamıştır. Çevre unsurların siyasi yapı içerisinde etkili olmasının en önemli etkeni Anadolu sermayesinin de yükseliş içinde olmasıdır. “Anadolu Kaplanları” olarak ifade edilen yerel sermaye sınıfı hem ekonomik hem de kültürel ve siyasi alanda güçlü hale gelmiştir. Böylelikle çevre unsurlar merkez karşısında gücünü artırmaya devam etmiştir. Ancak neoliberal dönüşüm tüm çevre unsurlar için eşit neticeler vermemiştir. Bölgesel bağlamda ve gelir dağılımında eşitsizlikler, ekonomik kaynaklara ve hizmete erişimde eşitsizlikler gibi sorunlar bazı çevre unsurların ekonomik, siyasi ve toplumsal yapı içerisinde dezavantajlı konumda kalmasına sebep olmuştur (Buğra ve Savaşkan, 2021).

Türkiye’de 1980 sonrası uygulanmaya başlanan neoliberal dönüşüm süreci merkez-çevre ilişkilerini önemli derecede dönüştürmüştür. Yerel aktörlerin etkisini artması, Anadolu sermayesini etki alanının genişlemesi, küreselleşme etkisi ve yönetimde tek aktörlü bir yapıdan çok aktörlü bir yönetim anlayışının benimsenmesi çevre unsurların sistem içerisindeki görünürlüğünü artırmıştır.

SONUÇ

1980-1990 dönemi Türkiye’de kamu yönetiminin dönüşümü bağlamında kırılmanın yaşandığı bir dönemdir. 24 Ocak 1980 Kararları ile başlayan neoliberal dönüşüm ile devletin ekonomideki rolü yeniden tanımlanarak üretici olmaktan denetleyici düzenleyici bir role evrilmiştir. Bu durum kamu yönetiminde de köklü değişimlerin yapılmasını gerekli kılmıştır. Geleneksel

kamu yönetimi yerine daha piyasa odaklı, esnek bir yapı benimsenmeye başlanmıştır. Bu dönem kamu yönetiminde yeni yaklaşımların benimsenmeye başlandığı dönemdir. Nitekim Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımı ile performans, verimlilik, şeffaflık, hesap verebilirlik gibi kavramlar kamu yönetiminde de kullanılmaya başlanmıştır. Neoliberal dönüşümün temel unsurları olarak ise özelleştirme politikası, yerelleşme ve bürokratik dönüşüm ifade edilmektedir. Bu dönem kamu yönetimi için en belirgin politika özel sektör mantığının kamuya entegre edilmesidir.

Neoliberal dönüşüm salt kamu yönetimini bürokrasiyi etkilemek ile kalmamış aynı zamanda merkez-çevre ilişkilerini de önemli derecede etkilemiştir. Yerel aktörlerin güç kazanarak karar alma süreçlerinde daha aktif olmaları, Anadolu sermayesinin yükselmesi ve küreselleşme etkisi ile çevre siyasi ve ekonomik bağlamda görünürlüğünü artırmıştır. Çevrenin güçlenmesi ile güçlü merkezi devlet anlayışı tamamen terk edilmemiş aksine geleneksel merkezi devlet anlayışı neoliberal politikalar bağlamında farklı bir konuma evrilmiştir.

1980 sonrası kamu yönetimindeki dönüşüm hareketi sadece teknik yenilikler ile sınırlı değildir. Bunun yanı sıra devlet-birey ilişkilerini, kamu hizmetlerinin kalitesini ve bürokratik işleyişi de önemli derecede değiştirmiştir. Kamu yönetiminde piyasa odaklı bir yaklaşımla hizmet sunumunda müşteri odaklılık neoliberal dönüşümün en önemli sonuçlarından biridir. Olumlu sonuçlarına rağmen neoliberal dönüşüm çeşitli eleştirileri de beraberinde getirmiştir. Nitekim sosyal devletin zayıflaması, gelir dağılımındaki eşitsizlikleri artırması ve kamu hizmetlerinin piyasa odaklı bir anlayışla yürütülmeye çalışılması gibi eleştiriler söz konusudur.

Sonuç olarak neoliberal dönüşüm Türkiye’de kamu yönetiminin ve bürokrasinin yapısını değiştirmiş ve devlet-birey ilişkilerinde köklü değişimlerin meydana gelmesini sağlamıştır. 1980-1990 dönemi salt ekonomik bir dönüşüm değil aynı zamanda Türkiye’de kamu yönetiminin de yeniden tanımlandığı bir dönem olarak ifade edilmektedir.

Kaynakça

- Boratav, K. (2023). *Türkiye iktisat tarihi (1908-2015)* (26. basım). İmge Kitabevi Yayınları.
- Bourdieu, P. (2021). *Karşı ateşler: Neoliberal istilaya karşı direnişe hizmet edecek sözler* (S. Canbolat, Çev., 2. bs.). Sel Yayıncılık.
- Buğra, A. (2021). *Kapitalizm, yoksulluk ve Türkiye’de sosyal politika* (10.basım). İletişim Yayınları.
- Buğra, A., Savaşkan, O. (2021). *Türkiye’de yeni kapitalizm: Siyaset, din ve iş dünyası*. İletişim Yayınları.
- Castells, M. (2008). *Ağ toplumunun yükselişi: Enformasyon çağı: Ekonomi, toplum ve kültür* (E. Kılıç, Çev.). İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Eryılmaz, B. (2020). *Kamu yönetimi: Düşünceler, yapılar, fonksiyonlar, politikalar*. Umuttepe Yayınları.
- Foucault, M. (2015). *Biyopolitikanın doğuşu: Collège de France dersleri (1978-1979)* (A. Tayla, Çev.). İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Giddens, A. (2000). *Elimizden kaçıp giden dünya: Küreselleşme hayatımızı nasıl yeniden şekillendiriyor?* (O. Akinhay, Çev.). Alfa Yayınları.
- Harvey, D. (2015). *Neoliberalizmin kısa tarihi* (A. Onacak, Çev.). Sel Yayıncılık.
- Heper, M. (2006). *Türkiye’de devlet geleneği* (N. Soyarak, Çev.). Doğu Batı Yayınları.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3–19.
- Jessop, B. (2002). *The future of the capitalist state*. Polity Press.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*. Sage Publications.
- Keyman, E. F., İçduygu, A. (2003). Globalization, civil society and citizenship in Turkey: Actors, boundaries and discourses. *Citizenship Studies*, 7(2), 219–234. <https://doi.org/10.1080/1362102032000065982>
- Keyman, E. F. (2000). *Türkiye ve radikal demokrasi: Geç modern zamanlarda siyaset ve demokratik yönetim*. Alfa Yayınları.
- Mardin, Ş. (1973). Center-periphery relations: A key to Turkish politics? *Daedalus*, 102(1), 169–190.
- Oktay, T. (2020). 1855-2020 döneminde Türkiye’de büyükşehir belediye yönetiminin gelişimi. *Strategic Public Management Journal*, 6(12), 1–41.
- Ömürgönülşen, U. (2015). Kamu sektörünün yönetimi sorununa yeni bir yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği. İçinde M. Acar ve H. Özgür (Ed.), *Çağdaş Kamu Yönetimi I: Konular, Kuramlar, Kavramlar*. Nobel Akademik Yayıncılık.
- Öniş, Z., Şenses, F. (2005). Rethinking the emerging post-Washington consensus. *Development and Change*, 36(2), 263–290.

- Öniş, Z., Şenses, F. (2007). Global dynamics, domestic coalitions and a reactive state: Major policy shifts in post-war Turkish economic development. *METU Studies in Development*, 34(2), 251–286.
- Özbudun, E. (2000). Contemporary Turkish Politics: Challenges to Democratic Consolidation
- Turan, İ. (2014). Türkiye’de siyaset ve devlet yönetimi. İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Yıldırım, A. (2015). 6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanununun Üzerine. *Route Educational and Social Science Journal*, 2(1), 262-276.