

Koalisyonlar Döneminde Kamu Yönetimi: Bürokratik Krizler ve Yönetim Sorunları (1990– 2000)¹

Abdurrahman Turgut²

Özet

Bu çalışma, Türkiye’de 1990’lı yıllarda görev yapan kısa ömürlü koalisyon hükümetleri döneminde kamu yönetiminin karşılaştığı bürokratik krizleri ve yönetim sorunlarını betimleyici-çözümleyici bir yaklaşımla incelemektedir. Araştırmanın temel argümanı, dönemin yönetsel tıkanıklıklarının salt hükümet istikrarsızlığının kısa vadeli bir yan ürünü olmadığıdır. Aksine, sıklaşan hükümet değişiklikleri ve koalisyon yönetimlerinin dağınık yapısı, Türk kamu yönetiminde zaten var olan tarihsel ve yapısal zayıflıkları hızla gün yüzüne çıkarıp derinleştirmiştir. Çalışma, ortaya çıkan sorunları kendi yönetsel bağlamı içinde değerlendirmeyi tercih etmiştir. İncelemede ilk olarak dönemin siyasal-yönetsel zemini ile koalisyon yönetimleri ortaya konmakta, ardından personel rejimindeki sorunlar ve kamu istihdamının niceliksel seyri tartışılmaktadır. Üçüncü olarak, MEHTAP’tan KAYA’ya uzanan reform geleneğine, 4046 sayılı Özelleştirme Kanunu’na, BDDK’nın kuruluşuyla atılan ilk düzenleyici devlet adımına ve büyük ölçüde söylem düzeyinde kalan yerel yönetim tartışmalarına ayrılmıştır. Dördüncü ekseninde 1994 ekonomik krizi, Susurluk olayı ve 17 Ağustos 1999 Marmara depremi; sırasıyla kamu mali yönetiminin, hesap verebilirlik mekanizmalarının ve afet yönetimi kapasitesinin sınıandığı üç olay olarak çözümlenir. Çalışmanın temel bulgusu şudur: dönemin yönetsel sorunları, yalnızca hükümet istikrarsızlığının kısa vadeli bir yan ürünü olarak okunmamalıdır. Sıklaşan hükümet değişiklikleri var olan yapısal sorunları açığa çıkarmış ve diğer yandan pekiştirmiştir. Dönemin reform birikiminin önemli bir bölümünün ancak 2003 sonrasında uygulamaya geçebilmesi de bu tabloyu tamamlar.

- 1 Bu metin, 1990–2000 dönemi Türk kamu yönetimini koalisyon hükümetleri ekseninde inceleyen özgün bir kitap bölümü çalışmasıdır.
- 2 [Öğr. Gör.], Yalova Üniversitesi, Çınarcık Meslek Yüksekokulu, Yönetim ve Organizasyon Bölümü, Yerel Yönetimler Pr. [abdurrahman.turgut@yalova.edu.tr], ORCID: [0009-0000-9360-2614].

1. Giriş

Türkiye'nin 1990'lı yılları, kamu yönetimi açısından çalkantılı ve bir o kadar da öğretici bir dönem olarak hatırlanır. 20 Kasım 1991'de göreve başlayan ilk koalisyon hükümetinden 3 Kasım 2002 erken seçimine kadar geçen yaklaşık on bir yıllık zaman diliminde dokuz farklı kabine görev yapmış; bu dönemde başbakanlar, bakanlar ve üst düzey yöneticiler çok kez değişmiştir. Hükümetlerin bu denli sık değişmesinin, doğal olarak kamu yönetiminin işleyişine, kurumsal sürekliliğine ve reform kapasitesine önemli ölçüde etkileri olmaktadır.

Çalışmanın amacı, söz konusu dönemde Türk kamu yönetiminin karşılaştığı bürokratik krizleri ve yönetim sorunlarını betimleyici-çözümleyici bir bakışla incelemektir. Yöntemsel olarak çalışma, ortaya çıkan sorunları kendi tarihsel ve yönetsel bağlamı içinde değerlendirmeyi tercih etmektedir. İnceleme beş ana eksende ilerler. İlk olarak dönemin siyasal-yönetsel zemini ve koalisyon yönetiminin konumu ortaya konmakta, ardından kamu personel rejimindeki sorunlar niceliksel verilerle birlikte ele alınmaktadır. Üçüncü olarak, MEHTAP geleneğinden KAYA Projesi'ne ve 1990'lar boyunca gündeme gelen yapısal uyarılama ile yerel yönetim tartışmalarına uzanan reform çabalarına ayrılmıştır. Dördüncü olarak 1994 ekonomik krizi, 1996 Susurluk olayı ve 17 Ağustos 1999 Marmara depremi, gibi dönemin yönetsel zaafalarını farklı yönleriyle gözler önüne seren üç olay olarak çözümlenir. Son bölüm ise bulguları derleyerek bir değerlendirme sunar.

Çalışmanın temel iddiası şudur: dönemin yönetsel sorunları, yalnızca hükümet istikrarsızlığının kısa vadeli sonuçlarına indirgenemez. Sıklaşan hükümet değişikliklerinin sorunlara hız kazandırdığı değerlendirmesi son derece doğru olacaktır. Ne var ki bu sorunların önemli bir bölümü, dönemden önce de var olan yönetsel yapı ve uygulama özellikleriyle ilgilidir. Başka bir deyişle 1990'lar bu sorunları yaratmamış, ancak çok hızlı biçimde gün yüzüne çıkarmıştır. Bu yönüyle dönem, Türkiye'de kamu yönetimi reformu tartışmasının en yoğun biçimde sürdüğü, ancak somut adımların büyük ölçüde atılmadığı bir geçiş evresi olarak okunabilir. Bununla birlikte çalışma, dönemi "kayıp on yıl" gibi normatif bir nitelendirmeye hapsedmekten kaçınır; çünkü 1990'lar aynı zamanda Gümrük Birliği'ne geçişin (1995–1996), düzenleyici devlete doğru ilk somut kurumsal adımın (1999), AB adaylığının (Helsinki Zirvesi, 10–11 Aralık 1999), sivil toplumun belirgin biçimde genişlemesinin ve idari reform söyleminin yoğunlaşmasının yaşandığı bir dönüşüm dönemidir. Bu dönemi geçiş dönemi olarak değerlendirmek daha makul bir yaklaşım olacaktır.

2. Dönemin Siyasal ve Yönetmel Zemin

Dönemin yönetmel sorunlarını anlamlandırmak için, önce kabineler düzeyindeki kronolojinin somut hatlarını ortaya koymak gerekir. 20 Kasım 1991’de Süleyman Demirel başbakanlığında kurulan 49. Hükümet (DYP-SHP) ile başlayan dönem, 18 Nisan 1999 seçimlerinden sonra Bülent Ecevit başbakanlığında kurulan 57. Hükümet’in (DSP-MHP-ANAP) 18 Kasım 2002’de görevi devretmesine kadar uzanır. Bu on bir yıllık süreçte Türkiye dokuz farklı koalisyon veya azınlık hükümeti tarafından yönetilmiştir; ortalama hükümet ömrü on dört-on beş ay civarında kalmıştır. Bu dönemde görev yapan hükümetler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 1. 1990’lı Yıllardaki Koalisyon Hükümetleri

Hükümet Dönemi	Başbakan	Partiler	Görev Süresi	Hükümet Türü
49. Hükümet	Süleyman Demirel	DYP - SHP	20 Kasım 1991 - 25 Haziran 1993	Koalisyon
50. Hükümet	Tansu Çiller	DYP-SHP (<i>SHP sonra CHP ile birleşecek</i>)	25 Haziran 1993 - 5 Ekim 1995	Koalisyon
51. Hükümet	Tansu Çiller	DYP	5 Ekim 1995 - 30 Ekim 1995	Azınlık Hükümeti (<i>Güvenoyu alamadı</i>)
52. Hükümet	Tansu Çiller	DYP-CHP	30 Ekim 1995 - 6 Mart 1996	Koalisyon
53. Hükümet	Mesut Yılmaz	ANAP-DYP	6 Mart 1996 - 28 Haziran 1996	Koalisyon
54. Hükümet	Necmettin Erbakan	RP-DYP	28 Haziran 1996 - 30 Haziran 1997	Koalisyon
55. Hükümet	Mesut Yılmaz	ANAP-DSP-DTP	30 Haziran 1997 - 11 Ocak 1999	Koalisyon
56. Hükümet	Bülent Ecevit	DSP	11 Ocak 1999 - 28 Mayıs 1999	Azınlık/Seçim Hükümeti
57. Hükümet	Bülent Ecevit	DSP-MHP-ANAP	28 Mayıs 1999 - 18 Kasım 2002	Koalisyon

Bu kronoloji, koalisyon yönetimi üzerine gelişen karşılaştırmalı yazındaki belirli kalıplarla örtüşmektedir. Lijphart (2016), çoğunluksal ve uzlaşmacı

demokrasi tipolojisinde, çoklu parti sisteminin geniş koalisyonları zorunlu kıldığı bağlamlarda hükümet istikrarının ortaklar arasındaki uzlaşma kapasitesine bağlı olduğunu vurgular. Strom (1990) ise azınlık hükümetleri üzerine çözümlenmesinde, koalisyonun kurulamadığı veya kısa ömürlü kaldığı durumlarda azınlık hükümetlerinin geçici bir çözüm işlevi gördüğünü; ancak bu tür hükümetlerin uzun erimli yapısal kararlar bakımından sınırlı bir kapasiteye sahip olduğunu gösterir. Müller ve Strom'un (2000) editörlüğünde derlenen Batı Avrupa karşılaştırmaları da koalisyonların kabine ömrü, politika tutarlılığı ve hükümet etkinliği üzerindeki etkilerinin; koalisyon anlaşmalarının ayrıntı düzeyi, ortaklar arası ideolojik mesafe ve atama-görevlendirme mekanizmaları gibi değişkenlerle yakından ilişkili olduğunu ortaya koyar. Türkiye'nin 1990'lı yıllarının deneyimi bu kalıplara birçok açıdan uyar. Çok partili koalisyonların kısa ömürlü oluşu, ortaklar arası ideolojik mesafenin politika koordinasyonunu güçleştirilmesi ve koalisyon protokollerinin atama ile görevlendirmeleri ortak imzaya bağlayacak biçimde sıkı tutulması, bu kalıplarla örtüşür.

Bu kronolojinin yönetsel sonuçları açısından dikkat çeken bir özelliği, koalisyonların ideolojik bileşimindeki heterojenliktir. Merkez sağdaki DYP ile merkez soldaki SHP/CHP'nin birlikteliği, İslamcı çizgideki RP ile merkez sağdaki DYP'nin ortaklığı, merkez sol DSP ile milliyetçi MHP ve merkez sağ ANAP'ın aynı hükümette buluşması; ideolojik bakımdan birbirinden hayli uzak partileri tek bir yönetsel programda bir araya getirmiştir. Bu durum, koalisyon protokollerinin uzun ve ayrıntılı tutulmasını gerektirmiş, atama ve görevlendirmelerin başbakan ile başbakan yardımcısının ortak imzasına bağlanması gibi düzenlemelerle yönetsel kararlar, bir tür kurumsallaşmış pazarlığın konusu hâline gelmiştir.

3. Kamu Personel Rejimindeki Sorunlar

Koalisyonlar döneminde Türk kamu yönetiminin en görünür sorun alanlarından biri, hiç kuşkusuz personel rejimidir. Bürokrasinin siyasallaşması ve liyakat ilkesinin uygulamadaki konumu ile kamu istihdamının niceliksel seyri, koalisyon dönemlerinin kamu personel rejimine etkilerini anlamak bakımından önemli parametrelerdir.

3.1. Bürokrasinin Siyasallaşması ve Liyakat İlkesinin Konumu

Türk kamu personel rejiminin yasal çerçevesi, büyük ölçüde 14 Temmuz 1965 tarihli 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na dayanır. Bu Kanun, kariyer ve liyakat ilkeleri üzerine kurulu, statü hukukuna dayanan klasik bir memurluk sistemi öngörmüştür (Öktem, 1992). Ne var ki yasal tasarım ile fiilî işleyiş arasındaki açıklık, Türkiye'de uzun süredir tartışılmalı bir konudur. Nitekim Karaer (1987), çok partili dönem boyunca kamu yönetiminin yeniden

düzenleme girişimlerinin sıklaştığını, ancak personel sisteminin uygulamada siyasal baskılara açık kalmaya devam ettiğini ortaya koyar. Kaldı ki, günümüzde de bu durum varlığını sürdürmektedir.

Çok partili siyasal yaşamda bürokrasinin işlevi, yasaların öngördüğü kariyer/liyakat çerçevesi ile siyasal iktidarların kadro tercihleri arasındaki bir gerilim alanında biçimlenmiştir. Her iktidar değişikliği, üst ve orta düzey yönetici kadrolarda belirli bir yeniden dağılım dalgası getirmiş; uygulamada “kadrolaşma” olarak adlandırılan bu süreçte, atama ve yükselmelerde liyakat ölçütlerinin yanı sıra siyasal yakınlık ve parti ilişkileri de belirleyici olmuştur (Canman, 1992). Heper’in (2012) klasik çözümlemesinin gösterdiği gibi, Türkiye’de bürokrasi tarihsel olarak güçlü bir devlet geleneğinin parçası olarak şekillenmiş; bu gelenek bürokratik aygıtta belirli bir özerklik kazandırırken, onu siyasal müdahalelere de tümüyle kapatmamıştır. Eryılmaz’ın (2013) bu çerçeveye eklediği üzere, çok partili dönem boyunca bürokrasi ile siyasal iktidar arasındaki ilişki sürekli bir gerilim çizgisinde gelişmiş; taraflardan her biri zaman zaman diğerinin alanını sınırlama gayretine girmiştir.

Koalisyonlar dönemi, bu zemini kendine özgü biçimde dönüştürmüştür. Tek parti iktidarlarında atama tercihlerini büyük ölçüde tek bir siyasal merkez belirlerken, koalisyonlarda bakanlıkların ortaklar arasında paylaşılması, her bakanlığı ve bağlı kuruluşu farklı bir siyasal kültürün etkisine açmıştır. Bu nedenle, kamuya yapılacak atamaların sayısının, siyasi partiler arasında adeta bir yarışa dönüştüğüne dair değerlendirme yanlış olmayacaktır. Türk siyasal hayatında siyasi partiler ile parti üyeleri veya seçmenler arasındaki patronaj ilişkileri, literatürde sıklıkla tartışılan bir olgudur.

Bu nedenlerle olsa gerek, ANAP–DYP ve daha sonra DSP–MHP–ANAP gibi koalisyon protokollerinde, “atama ve görevlendirme işlemlerinde başbakanın tek başına karar veremeyeceği, kararlarda başbakan yardımcısının da imzasının bulunacağı” yönünde düzenlemeler yer aldığı bilinmektedir. Bu düzenlemeler bir yandan tek elden atama uygulamalarına denge getirmeyi, bir yandan da ortaklar arası nüfuz dengesini korumayı amaçlamıştır. Bunun doğal sonucu olarak, aynı hükümet içinde farklı bakanlıklar farklı atama tercihlerinin izini taşımış; kurumlar arası eşgüdüm ise zayıflama eğilimine girmiştir.

Personel sisteminin biçimsel kuralları ile uygulamadaki esnek mekanizmaları arasındaki ayırım, tam da bu noktada önem kazanır. Atamaların asaleten yerine vekâleten veya tedviren yapılması, yönetici görevlerinin takdire açık bir alana çekilmesi, kurumsal yeniden yapılanma gerekçesiyle kadroların yeniden tanımlanması gibi uygulamalar; liyakat ölçütünü biçimsel olarak ihlal etmeden esneten araçlar olmuştur. Sistemin kâğıt üzerindeki liyakatçi mantığı ile uygulamadaki esnekliği arasındaki bu gerilim, dönemin reform tartışmalarında

personel reformunun temel gerekçelerinden biri olarak gösterilmiştir (Şaylan, 2000). Tutum (1994) ise sorunu yalıtık bir personel meselesi olarak görmez; ona göre bu, kamu yönetiminin örgütsel yapısı, görev paylaşımı ve denetim mekanizmalarıyla birlikte düşünülmesi gereken bütünsel bir reform ihtiyacının parçasıdır.

Bu dönemdeki politik yaşamın temelinde, askeri bürokrasinin iç güvenlik öncelikli yaklaşımı yer almaktadır. Bu noktada, ülke güvenliği açısından tehditlerin ilki etnik temelli terör, diğeri ise laiklik karşıtı radikal dinci terör örgütleridir (Börklüoğlu, 2019). Zira bu dönemde karşımıza çıkan, önemli toplumsal şiddet olayları, tanınmış kişilere yönelik suikastler ve diğer şiddet olayları güvenlik öncelikli politikaları zorunlu kılmıştır.

Bu süreçte kamu görevlilerinin atama ve görevlendirme kararlarında “güvenlik soruşturması” uygulamasının kapsamı genişlemiş; bazı kurumlarda yöneticilerin görev yerleri değiştirilmiş ya da unvanları geri alınmıştır. Böylece süreç, biçimsel olarak sivil hükümet kararlarıyla yürütülen, ancak askeri kurumların doğrudan etkisi altında biçimlenen yönetsel kararların somut bir örneğini sunar. Bir tespit olarak bu durumu ifade etmek yerinde olacaktır. Buradan yönetsel açıdan iki sonuç çıkarmak mümkündür: İlki, demokratik hesap verebilirlik düzeninin biçimsel sivil yapısı ile fiilî karar süreçleri arasındaki açıklıktır; ikincisi ise koalisyon yapısının, böylesi bir baskı karşısında siyasal direnç gösterme kapasitesinin sınırlılığdır. Eryılmaz’ın (2013) bürokrasi-siyaset gerilimi bağlamında işaret ettiği üzere, güvenlik kaygılarının ağır bastığı dönemlerde yönetsel kararlar büyük ölçüde bu kaygıların gölgesinde biçimlenmiştir.

3.2. Kamu İstihdamı, Ücret Rejimi ve Mali Yük

Personel rejiminin ikinci önemli sorun alanı, kamu istihdamının niceliksel seyri ile ücret rejimindeki yapıdır. Devlet Personel Başkanlığı verilerine göre Türkiye’deki kamu memur kadrosu, Tablo 2’de gösterilen seyri izlemiştir.

Tablo 2. Türkiye Kamu Memur Kadrosu, 1980–2000 (kişi)

Yıl	Memur Sayısı	Önceki Yıla Göre Değişim
1980	1.170.224	—
1990	1.542.433	+%31,8 (1980’e göre)
1995	1.809.877	+%17,3 (1990’a göre)
2000	2.094.932	+%15,7 (1995’e göre)

Kaynak: Devlet Personel Başkanlığı (DPB) verilerinden derlenmiştir. 1990–2000 arası toplam artış yaklaşık yüzde 35,8’dir.

Verilere bakıldığında, 1990–2000 arası on yıllık dönemde memur kadrosunun yaklaşık 552 bin kişi (yüzde 35,8) arttığı; buna karşın aynı dönemde Türkiye nüfusundaki artışın yaklaşık yüzde 20 düzeyinde kaldığı görülür. Diğer bir deyişle memur sayısı, nüfusa kıyasla belirgin biçimde daha hızlı genişlemiştir. Bu artışın eğitim-öğretim hizmetleri sınıfında yoğunlaştığı, 1997’de zorunlu eğitimin sekiz yıla çıkarılmasının da bu eğilimi pekiştirdiği bilinmektedir.

Niceliksel genişlemenin yanı sıra, ücret rejimindeki dağınıklık da dönemin yapısal sorunlarından biridir. 657 sayılı Kanun’un öngördüğü görece bütünlüklü ücret sistemi, zaman içinde eklenen ek ödeme, tazminat, döner sermaye katkısı ve fazla mesai gibi düzenlemelerle parçalı bir yapıya dönüşmüş; öyle ki benzer kadrolarda görev yapan kamu görevlileri arasında dahi belirgin ücret farkları doğmuştur. Yüksek ve kronik enflasyon ortamında memur maaşlarının reel değerinin korunması ayrı bir baskı kaynağı olmuş; ücret pazarlıkları bütçe üzerinde sürekli bir yük yaratmıştır. Şayan’ın (2000) ayrıntılı çözümlemesinde gösterdiği gibi, dönemin reform tartışmalarında bu parçalılığa karşı kamu personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine geçiş ve daha esnek istihdam modelleri gündeme gelmiş; ancak bu önerilerin yasal düzleme taşınması büyük ölçüde sonraki döneme kalmıştır. Sonuçta personel harcamalarının büyüklüğü, kamu kesimi açıklarının yapısal bileşenlerinden biri hâline gelmiş; 1994 krizinde açıkça görüleceği üzere, ücret ve maaş ödemelerinin bütçe ödenekleriyle sınırlandırılması istikrar paketlerinin temel araçlarından biri olmuştur.

Personel harcamalarının yanı sıra, dönemin kamu maliyesini zorlayan bir başka yapısal yük de sosyal güvenlik sistemiydi. Kısa ömürlü ve seçim kaygısı yüksek hükümetler, uzun vadeli mali sürdürülebilirlik yerine günü kurtaran popülist düzenlemelere yönelme eğilimindeydi. Bunun en çarpıcı örneği, 1992’de emeklilik için aranan yaş şartının fiilen kaldırılarak emekliliğin yalnızca prim gün sayısının doldurulmasına bağlanmasıdır. Bu düzenleme çok genç yaşta emekli olan geniş bir kitle yaratmış; böylece sosyal güvenlik kurumlarının (SSK, Bağ-Kur, Emekli Sandığı) aktif-pasif dengesini bozarak sistemi kronik biçimde açık verir hâle getirmiştir. Boratav’ın (2003) vurguladığı gibi, 1990’lar boyunca kamu açıklarının büyümesinde üretken olmayan popülist harcamaların ve seçim ekonomisi uygulamalarının payı küçümsenemez. Sosyal güvenlik açıklarının bütçe transferleriyle kapatılması, zaten kırılgan olan kamu maliyesi üzerindeki yükü daha da ağırlaştırmıştır. Sistemin yeniden dengelenmesine yönelik ilk ciddi adım ancak dönemin sonunda, 1999’da çıkarılan 4447 sayılı Kanun ile emeklilik yaş şartının yeniden getirilmesiyle atılabilmiş; bu düzenleme de geniş bir toplumsal tepkiye yol açmıştır.

4. İdari Reform Çabaları

1990'lar, Türkiye'de idari reform söyleminin yoğunlaştığı, ancak somut reform adımlarının büyük ölçüde geride kaldığı bir dönem olarak öne çıkar.

Bu başlık, dönemin üç ana reform damarını ele alır: idari reform geleneğinin son büyük halkası olan KAYA Projesi; dönem boyunca giderek belirginleşen düzenleyici devlete geçiş ve yine aynı dönemde gündeme gelen yerel yönetim tartışmalarını ele alacaktır.

4.1. Reform Geleneği ve KAYA Projesi

Cumhuriyet tarihi boyunca kamu yönetiminin yapısını gözden geçirmeye ve dönüştürmeye yönelik çabaların kesintisiz olmasa da süreklilik arz eden bir çizgi izlediğini söyleyebiliriz. Dinçer ve Yılmaz'ın (2003) aktardığı üzere bu çizginin ilk halkalarını 1930'lu yıllarda yürütülen çalışmalar oluşturur. Bunu 1949'da hazırlanan "Devlet Dairelerinin ve Müesseselerinin Rasyonel Çalışması" başlıklı rapor izlemiştir; 1951'de ise Dünya Bankası'nın desteğiyle "Devlet Personeli Rejimi" üzerine bir rapor kaleme alınmıştır. Personel meselesine odaklanan bu arayış 1958'de Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü'nün (TODAİE) hazırladığı "Türkiye'de Devlet Personeli Hakkında Rapor" ile sürdürülmüştür.

1960 sonrasında reform arayışı kurumsal bir zemine oturmuş; Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) ve Devlet Personel Başkanlığı'nın (DPB) öncülüğünde bir dizi araştırma gerçekleştirilmiştir. Bu dönemin en kapsamlı ürünlerinden biri, DPT ve TODAİE tarafından 1962'de hazırlanıp 1963'te Başbakanlığa sunulan ve ağırlıklı olarak personel rejimi üzerinde duran "Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi"dir (MEHTAP). Yine 1963'ten itibaren hazırlanan bütün kalkınma planlarında kamuda yeniden yapılanmaya ilişkin önerilere yer verildiğini görmekteyiz. 1972 tarihli "İdarenin Yeniden Düzenlenmesi: İlkeler ve Öneriler" raporu ile 1980'lerin başında yürütülen araştırma ve uygulamalar da aynı geleneğin devamı niteliğindedir.

Bu birikimin önemli bir uğrağı, 6. Plan hazırlıkları çerçevesinde 1988'de TODAİE tarafından başlatılan ve 1991'de yayımlanan "Kamu Yönetimi Araştırması" (KAYA) projesidir. KAYA'yı kendinden önceki çalışmalardan ayıran husus, Avrupa Birliği'ne uyum ve vatandaş odaklılık gibi temaları ilk kez reform gündemine taşımış olmasıdır. Devamında, 8. Kalkınma Planı kapsamında 2001 yılında şeffaflığın/saydamlığın artırılması ve etkin yönetimin geliştirilmesi amacıyla bir "Yönlendirme Komitesi ve Çalışma Grubu" oluşturulmuş; bu çalışmaların ürünü olan Eylem Planı Ocak 2002'de Bakanlar Kurulu'na sunulmuştur. Bunlara ek olarak, son yıllarda uluslararası finans kuruluşlarıyla yapılan çeşitli anlaşmalar çerçevesinde kamuda iyi yönetimin

geliştirilmesine, özellikle bankacılık ve mali sektör, sosyal güvenlik kurumları ve bütçe sürecinin iyileştirilmesine dönük yasal ve kurumsal düzenlemeler gündeme gelmiş; bu süreçte düzenleyici kurul ve kurumlar ülkemizin yönetim yapısı içine yerleşmiştir.

2000’li yıllara geldiğimizde ise yeni kamu işletmeciliği (YKI) anlayışı çerçevesinde değerlendirebileceğimiz birtakım düzenlemelerle karşılaşırız. Nitekim yerel yönetimler reformu, kamu mali yönetimi ve vatandaş odaklılık gibi alanlarda reform niteliğinde adımlar atıldığını görmekteyiz.

İncelediğimiz döneme odaklandığımızda, KAYA Projesi karşımıza çıkmaktadır. 1988 yılında dönemin hükümetinin talebi üzerine Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü tarafından üstlenilen projede; yaklaşık iki yıllık bir araştırma sürecinin ardından Genel Rapor Haziran 1991’de yayımlanmıştır (TODAİE, 1991). Proje, Türkiye’nin Avrupa Topluluğu’na tam üyelik başvurusunu (Nisan 1987) izleyen dönemde yönetsel uyumu sağlamak ve Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı’na (1990–1994) altyapı oluşturmak amacıyla tasarlanmıştır (Ergun, 1991). Kapsam ve yöntem bakımından önceki çalışmalardan daha bütünlüklü olan Proje; merkezi yönetimi, taşra örgütlerini ve yerel yönetimleri birbiriyle ilişkili bir bütün olarak ele almış, personel rejimi, bürokratik işlemlerin basitleştirilmesi, mali ve ekonomik kuruluşlar ile Avrupa Topluluğu’na yönetsel uyum gibi alanlarda ayrı araştırma grupları oluşturmuştur.

KAYA Projesi’nin önerileri, yönetsel etkinlik ile demokratiklik ilkelerini birlikte gözeten geniş bir perspektif sunar: kamu yönetiminde verimlilik artırıcı yapısal düzenlemeler, bürokratik işlemlerin basitleştirilmesi, personel yönetiminin liyakat temelinde güçlendirilmesi, merkez–taşra ilişkilerinin yeniden düzenlenmesi ve yerel yönetimlerin işlevsel olarak güçlendirilmesi, bu önerilerin başlıcalarıdır. Ne var ki Proje’nin yönetsel pratiğe yansması son derece sınırlı kalmıştır. Çünkü Proje, hazırlandığı sırada henüz tek parti iktidarı koşullarında tasarlanmış; yayımlandığında ise Türkiye çoktan koalisyonlar dönemine girmiştir. Kapsamlı bir reformun gerektirdiği siyasal sahiplenme, bütçe tahsisi ve yönetsel süreklilik koşulları, parçalı ve kısa ömürlü hükümetler altında bir türlü sağlanamamıştır.

Aykaç, Yayman ve Özer (2003), Türkiye’nin idari reform tarihindeki bu yinelenen örüntüye dikkat çeker. Ancak bu örüntüye bağlamsal bir nüans eklemek gerekir. MEHTAP, planlı kalkınmanın ve görece güçlü bir merkezî yönetim anlayışının damgasını taşıyan 1960’ların başında, daha homojen bir siyasal-yönetsel iklimde tasarlanmıştır. (TODAİE, 1966) KAYA ise küreselleşme, Avrupa Topluluğu’na uyum ve liberalleşme arayışlarının yoğunlaştığı bir bağlamda, çok daha çoğul ve dışa açık bir yönetsel düzlemde

hazırlanmıştır. Bu nedenle iki rapor arasındaki süreklilik, içerik ve yöntem bakımından mutlak değil koşulludur. Bununla birlikte her iki çalışmanın da uygulamada sınırlı kalmasının ortak nedeni aynıdır: reformun bilgi ve tasarım boyutu, siyasal-yönetimsel kapasiteyle eşit ölçüde gelişmemiştir. Bu yönüyle KAYA, dönemin sonunda dahi reform gündemini biçimlendirmeyi sürdüren bir referans metin olarak kalmıştır. Reformun tasarım aşamasında olgunlaşmış uygulamada karşılık bulamaması, esasen Türk kamu yönetimi yazınında kamu politikası uygulama teorisi çerçevesinde de ele alınmış; reformların başarısının yalnızca tasarımına değil, uygulama koşullarına ve aktörlerin tepkilerine de bağlı olduğu vurgulanmıştır (Akdoğan, 2004).

4.2. Düzenleyici Devlete İlk Adım ve AB Süreci

KAYA projesi, içeriden beslenen klasik idari reform geleneğinin bir ürünü olarak okunabilir. 1990'lar boyunca yönetsel gündemi belirleyen ikinci damar ise daha çok dışarıdan gelen ekonomik ve kurumsal dinamiklerin etkisiyle biçimlenmiştir. Söz konusu anlayış, 1980'lerden itibaren gelişmiş ülkelerde yaygınlık kazanmış ve uluslararası yazında New Public Management adıyla kavramsallaşmıştır (Hood, 1991). Türkçe yazında ise aynı yönelimi karşılamak üzere “yeni kamu yönetimi” (new public management), “işletmecilik” (managerialism), “piyasa temelli kamu yönetimi” (market based public administration) ya da “girişimci idare” (entrepreneurial government) gibi farklı kavramlara başvurulduğu görülmektedir (Eryılmaz, 2012). Bu yaklaşımın özünde kamu sektörünün özel sektör yönetim teknikleriyle yeniden düzenlenmesi, devletin üretici işlevlerinden çekilmesi ve piyasa mekanizmalarının yönetim alanına taşınması yatmaktaydı. Ne var ki bu anlayışın tek tip bir uygulama üretmediğini de belirtmeliyiz; Pollitt ve Bouckaert'in (2004) Batı Avrupa karşılaştırması, söz konusu yönelimin ülkeden ülkeye farklı yoğunluk ve hızlarda hayata geçirildiğini, her ülkenin kendi kamu yönetimi geleneğine bağlı olarak özgün bir uyum süreci yaşadığını ortaya koymaktadır. Ayman Güler'in (1996) ifadesiyle Türkiye'de bu süreç 1980 sonrasında başlamış ve 1990'lar boyunca yönetsel söyleme giderek daha belirgin biçimde yerleşmiştir.

Sürecin Türkiye'deki en belirgin somut adımı, 24 Kasım 1994 tarihli ve 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'dur. Bu Kanun'la özelleştirmenin esasları ve usulleri yeniden düzenlenmiş; uygulamaları yürütmek üzere başbakanın başkanlığında Özelleştirme Yüksek Kurulu ile sekretarya hizmetlerini yürütecek Özelleştirme İdaresi Başkanlığı kurulmuştur. Böylece özelleştirme, münferit kararların ötesine geçerek kalıcı bir idari yapıya kavuşmuştur. Bozlağan (2003) ise özelleştirme yaklaşımının kamu yönetimi üzerindeki etkisini üç noktada toplar: anayasadaki devletçi hükümlerin

yumuşatılması ve özel sektörü kısıtlayan düzenlemelerin gevşetilmesi gibi hukuksal altyapı değişiklikleri; kamu kurumlarının yapı ve işlevlerini yeniden sorgulamaya başlaması; ve toplam kalite yönetimi gibi çağdaş yönetim tekniklerinin kamu kurumlarınca benimsenmesi.

Özelleştirme uygulamaları, koalisyonlar döneminde sancılı bir seyir izlemiştir; ortaklar arasındaki tutum farkları, çalışan örgütlerinin tepkileri ve yargı denetimi süreçleri sıkça gecikme noktaları yaratmıştır. Buna karşın dönemin sonuna doğru daha kalıcı bir kurumsal dönüşüm gerçekleşmiştir. Nisan 1994'te 5 Nisan Kararları'nın hemen ardından bankacılık alanında yaşanan sıkıntılar, mali piyasaların bağımsız bir düzenleyici otoriteye kavuşturulmasını âdeta zorunlu hâle getirmiştir. Nitekim 18 Haziran 1999'da kabul edilen ve 23 Haziran 1999 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanan 4389 sayılı Bankalar Kanunu ile, "kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip bir otorite olarak" Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK) kurulmuş; Kurum fiilen 31 Ağustos 2000'de faaliyete başlamıştır.

Türkiye'de ilk bağımsız düzenleyici kuruluş, 1981'de kurulan Sermaye Piyasası Kurulu'dur; bunu 1994'te Radyo ve Televizyon Üst Kurulu ile Rekabet Kurumu, 1999'da Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, 2000'de Telekomünikasyon Kurumu ve 2001'de Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu izlemiştir (Usta ve Bilici, 2022). Böylece 1990'lar, münferit düzenlemelerden sektörel bir düzenleyici kurullar sistemine geçişin eşliğini oluşturmuştur.

Bu dönüşümün eleştirel yazında farklı bir okuması da vardır. Bu okumaya göre özelleştirme ve düzenleyici devlete geçiş, yansız bir kurumsal evrimden ibaret değildir; esasen uluslararası kuruluşların (İME, Dünya Bankası) mali ve teknik desteğiyle yürütülen, belirli bir siyasal-iktisadi tercihi yansıtan bir yapısal uyarlama sürecidir. Bu eleştirel perspektifi temsil eden Ayman Güler'in (2003) çözümlemesinde vurgulandığı gibi, söz konusu yönelim kamu yönetiminin piyasa mantığına göre yeniden kurulduğu bir "siyasal ve yönetsel liberalizasyon" çabası olarak da okunabilir. Böyle bir bakış, dönemin reformlarını salt teknik bir etkinlik arayışıyla sınırlamak yerine, devletin toplumsal rolünün yeniden tanımlanması bağlamına yerleştirir. Kanaatimizce bu iki okuma birbirini dışlamaz; dönemin düzenleyici dönüşümü, hem yönetsel etkinlik arayışının hem de dışsal koşulluluğun ortak ürünüdür.

4.3. Yerel Yönetim Boyutu

Yerel yönetimlerin koalisyonlar dönemindeki konumu, biri yapısal diğeri politik nitelikte iki temel gerilimle biçimlenmiştir. Yapısal gerilim, görev ve gelir paylaşımındaki dengesizlikten kaynaklanır: belediyelerin ve il özel idarelerinin üstlendiği hizmet alanları genişlerken, merkezî vergi paylarından

aldıkları pay görece sabit kalmış; bu da kronik bir yerel mali yetersizliğe yol açmıştır. Politik gerilim ise yerel yönetimler ile merkezî yönetim arasındaki ortak parti hattının zayıflığından doğmuştur. Nitekim 1989, 1994 ve 1999 yerel seçimlerinde büyükşehir belediyelerinin önemli bir bölümü, merkezdeki iktidar partilerinden farklı partilerce kazanılmış; bu durum merkez–yerel ilişkilerine ek bir çekişme katmanını eklemiştir (Keleş, 2000).

Dönemin yerel yönetim gündeminde iki uluslararası kavşak önemli rol oynamıştır. Bunlardan ilki, Türkiye'nin 1988'de imzaladığı ve 1992'de onayladığı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'dır; Şart, yerel yönetimlerin özerkliği ve mali kaynak yeterliliği gibi ilkeler bakımından dönemin reform söylemine bir referans sunmuştur. İkincisi ise 1996'da İstanbul'da düzenlenen Habitat II Konferansı'dır; bu konferans kentleşme ve yerel yönetim sorunlarını uluslararası bir tartışmanın içine yerleştirmiş, sürdürülebilir kentleşme ve yerel demokrasi söylemlerini Türk yönetsel gündemine taşımıştır.

Buna karşın yerel yönetim alanında kapsamlı bir reform, 1990'lar boyunca somut yasal düzleme bir türlü taşınamamıştır. Belediye, il özel idaresi ve köy yönetimine ilişkin mevzuat 2000'lere kadar büyük ölçüde değişmeden kalmış; reform çabaları çoğunlukla münferit yasa değişiklikleri ve idari kararlarla sınırlı kalmıştır. Yerel yönetimlerin görev ve gelir paylaşımının yeniden düzenlenmesi, idari vesayet rejiminin gevşetilmesi ve büyükşehir modelinin yeniden ele alınması gibi tartışmalar, ancak 2003 sonrasında çıkarılan 5216, 5302 ve 5393 sayılı kanunlarla kısmen karşılık bulabilecekti. Bu yönüyle 1990'lar, yerel yönetim alanında reform birikiminin olduğu, ancak uygulamaya geçemediği bir hazırlık evresi olarak değerlendirilebilir.

5. Yönetsel Zaafların Açığa Çıktığı Krizler

Yönetsel zaaflar çoğu kez olağan dönemlerde fark edilmeden, ölçülmesi güç biçimde varlığını sürdürür; ancak büyük kriz anlarında görünür hale gelmektedir. Bu başlıkta 1990'lar boyunca, karşımıza çıkan bazı krizler ele alınacaktır. 1994 ekonomik krizi (mali yönetim), 1996 Susurluk olayı (denetim/hesap verebilirlik) ve 17 Ağustos 1999 Marmara depremi (afet yönetimi) ele alınacaktır. Bu dönemde akla ilk gelecek olaylar elbette postmodern darbe olarak bilinen 28 Şubat MGK Kararları ve yansımaları ile dönem boyunca başat meselelerden olan PKK ile mücadele gibi önemli yönetsel sınamalar da söz konusudur. Ancak çalışmanın kısıtlı olması nedeniyle ana hatlarıyla yukarıda söz edilen üç olaya değinilecektir.

5.1. 1994 Ekonomik Krizi ve Kamu Mali Yönetimi

Koalisyonlar döneminin ilk büyük yönetsel sınaması, 1994'ün ilk aylarında patlak veren ekonomik krizdir. Krizin arka planında, kamu kesimi açıklarının uzun süredir sürdürülemez bir düzeye tırmanması önemli bir yer tutar. Kamu açıkları ile cari açığın kapatılmasında zorlanan hükümet borç bulmakta da zorlanınca yatırımlar durma noktasına gelmiş ve derin bir ekonomik kriz yaşanmıştır. Türk lirası dolar karşısında %100'ün üzerinde değer kaybı yaşamış, özel sektörde yaşanan işten çıkarmalar artmıştır. Tüm bunlar hükümeti acilen ekonomik tedbirler almaya yöneltmiştir (Börklüoğlu, 2019).

Krizin yönetimi, 5 Nisan 1994'te açıklanan istikrar programıyla yapılmaya çalışılmıştır. Program; Türk lirasında ciddi bir devalüasyonu, kamu iktisadi teşebbüsü ürünlerine yüksek oranlı zamları, kamu ücret ve maaşlarının bütçe ödenekleriyle sınırlandırılmasını, kamu harcamalarında kesintileri ve Net Aktif Vergisi ile Ekonomik Denge Vergisi gibi bir defaya mahsus ek vergileri içeriyordu. 27 Mayıs 1994'te IMF'ye niyet mektubu gönderilmiş; 8 Temmuz 1994'te yaklaşık 740 milyon dolarlık on dört aylık bir stand-by anlaşması imzalanmıştır. Programın sonucunda Türk lirası önemli ölçüde değer yitirmiş, tüketici enflasyonu 1994 sonunda yıllık ortalama yaklaşık yüzde 106 düzeyine tırmanmış ve ekonomi yıl genelinde yaklaşık yüzde 6 daralmıştır.

1994 krizi, doğrudan bir kamu yönetimi sorunu olarak okunduğunda da öğreticidir. Krizin temel nedenlerinden biri, kamu mali yönetiminin parçalı yapısıdır: maliye politikası, para politikası ve kamu iktisadi teşebbüslerinin yönetimi farklı bakanlıklar ve kurumlar arasında bölünmüş; koalisyon yapısı bu işlevsel bölünmeye bir de siyasal parçalanmayı eklemiştir. Harcamacı bakanlıkların farklı koalisyon ortaklarının denetiminde bulunduğu bir ortamda, bütçe disiplini sağlayacak merkezî bir eşgüdümün de zayıf kalacağı değerlendirilebilir.

1994 krizinin yapısal nedenlerinin tam olarak giderilememesi, izleyen yıllarda da kırılگانlıkların sürmesine yol açmıştır. Kasım 2000 likidite krizi ve 21 Şubat 2001'de Türk lirasının dalgalı kura bırakılmasıyla derinleşen "Kara Çarşamba" krizi, esasen 1990'lar boyunca biriken mali yönetim zaaflarının patlak vermesinden başka bir şey değildir. Bu yönüyle 1994 ile 2001 krizleri arasında doğrudan bir kurumsal süreklilik vardır; 2001'in ardından devreye giren Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı ve 2003'te kabul edilen 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 1994'te açığa çıkan mali yönetim sorunlarına ancak yaklaşık bir on yıl sonra kurumsal bir yanıt üretebilmiştir.

5.2. Susurluk Olayı ve Denetim Mekanizmaları

Dönemin bir diğer önemli olayı, 3 Kasım 1996'da Balıkesir'in Susurluk ilçesinde meydana gelen trafik kazasıyla ortaya çıkmıştır. Kazada hayatını kaybedenler arasında bir emniyet yöneticisinin, bir milletvekilinin ve uzun süredir aranan bir kişinin bir arada bulunması, devlet-siyaset-suç ilişkilerine dair yoğun bir kamuoyu tartışmasını ateşlemiştir. Olay kısa sürede dönemin en önemli yönetsel ve siyasal tartışma konularından birine dönüşmüştür.

Olayın ardından Türkiye'de hesap verebilirlik ve denetim mekanizmaları çok sayıda koldan devreye girmiştir. Başbakanlık 19 Kasım 1996'da MİT Müsteşarlığı'ndan inceleme istemiş; aynı dönemde TBMM bünyesinde "Yasadışı Örgütlerin Devletle Olan Bağlantıları İle Susurluk'ta Meydana Gelen Kaza Olayının Arkasındaki İlişkilerin Aydınlığa Kavuşturulması Amacıyla Kurulan Meclis Araştırma Komisyonu" oluşturulmuştur. Başbakanlık Teftiş Kurulu'nca yürütülen incelemenin raporu 6 Mart 1997'de Meclis Araştırma Komisyonu'na iletilmiştir. Buna ek olarak Maliye Bakanlığı Teftiş Kurulu, kaza ile ilgili olarak hususi pasaport verilmesi konusunu inceleyen ayrı bir rapor düzenlemiş, İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu'nun sahte nüfus cüzdanı verilmesine ilişkin incelemesi de aynı süreçte gündeme gelmiştir (TBMM, 1997).

Yönetsel açıdan Susurluk olayının ortaya çıkardığı asıl sorun, denetim ve hesap verebilirlik mekanizmalarının biçimsel olarak pek çok koldan devreye girmesine rağmen, bütünlüklük bir sonuç üretememesidir.

5.3. 17 Ağustos 1999 Marmara Depremi ve Kriz Yönetimi

Dönemin en ağır olayı, 17 Ağustos 1999 tarihinde Marmara Bölgesi'nde meydana gelen 7,4 büyüklüğündeki depremdir. Resmî kayıtlara göre on yedi binin üzerinde insan hayatını kaybetmiş; iki yüz binin üzerinde kişi evsiz kalmıştır. Felaketin sanayi ve nüfus yoğunluğu yüksek bir bölgede gerçekleşmesi, onun yönetsel boyutunu daha da ağırlaştırmıştır.

Depremi ilk saatlerine ilişkin yaygın değerlendirmeler, kriz yönetiminin ciddi güçlüklerle karşılaştığını ortaya koymaktadır (Yazıcıoğlu ve Aktel, 2024). Merkezî yönetim ile afet bölgesi arasında sağlıklı bir iletişim ancak sabah saatlerinde kurulabilmiş; hatta hükümet yetkilileri birbirleriyle iletişimde dahi güçlük çekmiştir. Başbakanlık düzeyinde ilk kriz yönetim toplantısı saat 06:30 civarında yapılabilmemiş; Yalova, Sakarya ve İzmit'in bazı ilçelerine resmî kurtarma ekiplerinin ulaşması ise ancak felaketin üçüncü gününden sonra mümkün olabilmıştır. Pek çok yerde devlet kurumlarından önce gönüllüler ve sivil toplum kuruluşları bölgeye ulaşmış; arama-kurtarma faaliyetlerinin önemli bir bölümü bu çevrelerce yürütülmüştür.

Felaketin ardından hızla mevzuat değişikliklerine gidilmiştir. 29 Ağustos 1999 tarihli ve 4452 sayılı Doğal Afetlere Karşı Alınacak Önlemler ve Doğal Afetler Nedeniyle Doğan Zararların Giderilmesi İçin Yapılacak Düzenlemeler Hakkında Yetki Kanunu ile hükümete olağanüstü yetkiler tanınmış; bu çerçevede yapı denetimi, zorunlu deprem sigortası ve afet sonrası yardım konularında bir dizi düzenleme çıkarılmıştır. Buna karşın merkezî bir afet yönetimi otoritesinin kurulması (Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı/AFAD, 2009) ve modern deprem yönetmeliğinin yenilenmesi gibi adımlar büyük ölçüde sonraki döneme kalmıştır. Deprem aynı zamanda kaçak ve denetimsiz yapılaşmanın yıkımı nasıl ağırlaştırdığını da bütün açıklığıyla ortaya koymuş, imar ve yapı denetimi alanındaki yönetsel boşluklar üzerine yoğun bir tartışma başlatmıştır.

6. Sonuç ve Değerlendirme

Bu çalışma, Türkiye’de 1990–2000 yılları arasında art arda kurulan kısa ömürlü koalisyon hükümetleri döneminde kamu yönetiminin karşılaştığı bürokratik krizleri ve yapısal sorunları, dönemi kendi yönetsel bağlamı içinde değerlendirecek incelemiştir.

Bu kapsamda, dönemin yönetsel tıkanıklıkları, yalnızca siyasal istikrarsızlığın ya da koalisyon hükümetlerinin yol açtığı kısa vadeli bir yan ürün değildir. Koalisyon yönetimlerinin doğası, sistemde zaten var olan tarihsel ve yapısal zayıflıkları hızla görünür kılmış ve derinleştirmiştir. Bu yönüyle koalisyonlar sorunları sadece yaratan değil, esas olarak onları açığa çıkarıp pekiştiren bir işlev görmüştür. Kanaatimizce 1990’lı yılları bir “kayıp on yıl” olarak nitelemek bu nedenle yeterli değildir. Söz konusu dönem, idari zaafaların en sert biçimde sınandığı ve sonraki yapısal dönüşümleri zorunlu kılan sancılı bir geçiş ve birikim evresi olarak okunmalıdır.

Dönemin belirgin kriz alanlarından biri, yoğun siyasal müdahaleye açık hâle gelen personel rejimidir. Bakanlıkların koalisyon ortakları arasında birer siyasal nüfuz alanı olarak paylaşılması, merkezî eşgüdümü zayıflatmış ve bürokraside farklı siyasal kültürlerin egemen olduğu parçalı bir yapı doğurmuştur. Siyasal rekabetin popülist eğilimlerle birleşmesi sonucunda kamu istihdamı, nüfus artışının çok ötesinde (yüzde 35,8) genişlemiş; erken emekliliği özendiren düzenlemelerle birlikte bu tablo, bütçe ve sosyal güvenlik sistemi üzerinde tafelisi güç, kronik bir mali yük bırakmıştır.

İdari reform çabaları açısından dönem, ikili bir karakter sergiler. Bir yanda, KAYA Projesi gibi kapsamlı tasarılar, parçalı hükümet yapılarının siyasal sahiplenme eksikliği nedeniyle olsa gerek, büyük ölçüde kâğıt üzerinde kalmıştır. Öte yanda ise aynı dönem, devletin ekonomik ve yönetsel rolünde

köklü bir dönüşümün ilk adımlarının atıldığı bir süreç olmuştur. 4046 sayılı Özelleştirme Kanunu'nun çıkarılması ve başta BDDK olmak üzere bağımsız düzenleyici kurumların kurulması, Türkiye'de “düzenleyici devlet” modeline geçişin ilk somut işaretlerini vermiştir. Dönemin sonunda Helsinki Zirvesi'yle ivme kazanan AB üyelik süreci de izleyen yılların reform gündemine dışsal bir zemin kazandırmıştır.

Devletin yönetsel kapasitesinin sınırları, dönem boyunca yaşanan üç büyük krizde açıkça görünür hâle gelmiştir. 1994 ekonomik krizi, kamu mali yönetiminin sürdürülemez yapısını ortaya koymuş; 1996 Susurluk olayı, devlet aygıtı içindeki denetim ve hesap verebilirlik mekanizmalarının işlevsizliğini göstermiş; 17 Ağustos 1999 Marmara depremi ise afet ve kriz yönetimi kapasitesindeki yetersizlikleri ve yapı denetimindeki boşlukları gözler önüne sermiştir. Bu krizler kurumsal zaafı tescil etmekle kalmamış, 2000'li yılların yasal ve kurumsal düzenlemelerine (5018 sayılı Kanun ile AFAD'ın kurulması gibi adımlara) zemin hazırlamıştır.

Son olarak, siyaset yazınında koalisyonların yönetsel sorunlar ürettiğine ilişkin tezlerin, Türkiye pratiğiyle büyük ölçüde örtüştüğünü belirtmek gerekir. Ne var ki dönemin tablosunu tamamlayan asıl olgu, bu sorunların kökeninin koalisyonların ötesinde, devletin yapısal mimarisinde yatmasıdır. Koalisyonların zayıf protokolleri ve dağınık karar alma süreçleri, var olan yapısal sorunları çözmesini engellemekle kalmamış, onları bir bakıma yerleşik hale getirmiştir. Bu çalışmanın kapsamı dışında kalmakla birlikte, tek tek koalisyon hükümetlerinin pratiklerine, yerel yönetim alanındaki dinamiklere ve 1960'lar ile 1970'lerdeki koalisyon deneyimleriyle yapılacak sistematik karşılaştırmalara odaklanacak sonraki çalışmalar, Türk kamu yönetiminin tarihsel evrimini anlamak bakımından bu çalışmanın bıraktığı boşlukları doldurabilir.

Kaynakça

- Akdoğan, A. A. (2004). Uygulama Açısından Türkiye’de Kamu Yönetimi Reformu. *Amme İdaresi Dergisi*, 37(4), 11–30.
- Ayman Güler, B. (1996). *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi: Yapısal Uyarılama Politikaları*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Ayman Güler, B. (2003). İkinci Dalga: Siyasal ve Yönetimsel Liberalizasyon (Kamu Yönetimi Temel Kanunu). *Ankara Üniversitesi SBF GETA Tartışma Metinleri*, Özel Sayı, 50, 1–34.
- Aykaç, B., Yayman, H. ve Özer, M. A. (2003). Türkiye’de İdari Reform Hareketlerinin Eleştirel Bir Tahlili. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 5(2), 153–179.
- Boratav, K. (2003). *Türkiye İktisat Tarihi: 1908–2002*. Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- Bozlağan, R. (2003). Kamu Yönetimi Paradigmasında Değişim ve Özelleştirme Yaklaşımı. M. Acar ve H. Özgür (Ed.), *Çağdaş Kamu Yönetimi I* içinde. Ankara: Nobel Yayınları.
- Börklüoğlu, L. (2019). *Tanzimattan Günümüze Türk Siyasal Hayatı*, Bursa: Dora Yayınları.
- Canman, D. (1992). Kamu Personel Rejimimiz ve Personel Reformu Üzerine Düşünceler. *Amme İdaresi Dergisi*, 25(3), 3–11.
- Dinçer, Ö. ve Yılmaz, C. (2003). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma I: Değişimin Yönetimi için Yönetimde Değişim*. Ankara: Başbakanlık.
- Ergun, T. (1991). Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi Gereksinmesi ve Kamu Yönetimi Araştırma Projesi. *Amme İdaresi Dergisi*, 24(4), 11–23.
- Eryılmaz, B. (2012). *Kamu Yönetimi*. (5. bs.) Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Eryılmaz, B. (2013). *Bürokrasi ve Siyaset: Bürokratik Devletten Etkin Yönetime*. (5. bs) İstanbul: Alfa Yayınları.
- Heper, M. (2012). *Türkiye’de Devlet Geleneği* (N.Soyarık, Çev.) Ankara: Doğu-Batı Yayınları.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69(1), 3–19.
- Karaer, T. (1987). Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenleme Girişimleri ve Sonuçları Üzerine Bir Deneme. *Amme İdaresi Dergisi*, 20(2), 25–46.
- Keleş, R. (2000). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*. (Genişletilmiş 4. bs). İstanbul: Cem Yayınevi.
- Lijphart, A. (2016). *Demokrasi modelleri: Otuz Altı Ülkede Yönetim Biçimleri Ve Performansları* (G. Ayas ve U. U. Bulsun, Çev.; 2. bs.). İstanbul: İthaki Yayınları

- Müller, W. C. ve Strom, K. (Ed.) (2000). *Coalition Governments in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Öktem, M. K. (1992). Türk Kamu Personel Yönetiminin Gelişimi. *Amme İdaresi Dergisi*, 25(2), 85–105.
- Pollitt, C. ve Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. (2. bs). Oxford: Oxford University Press.
- Strom, K. (1990). *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Şaylan, G. (2000). *Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş: Kritik ve Reform Önerileri*. İstanbul: TESEV Yayınları.
- TBMM (1997). *Yasadışı Örgütlerin Devletle Olan Bağlantıları İle Susurluk'ta Meydana Gelen Kaza Olayının Arkasındaki İlişkilerin Aydınlatma Kavuşturulması Amacıyla Kurulan Meclis Araştırma Komisyonu Raporu*. Ankara: TBMM Tutanak Müdürlüğü.
- TODAİE (1966). *Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri (MEHTAP Yönetim Kurulu Raporu)*. (2. bs). Ankara: TODAİE Yayınları.
- TODAİE (1991). *Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor (KAYA Projesi)*. Ankara: TODAİE Yayınları, Yayın No: 238.
- Tutum, C. (1994). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*. Ankara: TESAV Yayınları.
- Usta, S. ve Bilici, G. (2022). 1980–2000 Arası Dönemde Türk Kamu Yönetiminde Değişime Zemin Hazırlayan Faktörler. *Uluslararası Akademik Birikim Dergisi*, 5(5), 357–364.
- Yazıcıoğlu, M. N. ve Aktel, M. (2024). 1999 Marmara Depremi'nin Türk Kriz Yönetimine Etkileri. *Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi*, 15(44), 1476–1492.