

2000'li Yıllarda Türk Kamu Yönetiminde Erozyon ve Örgütsel Kayıplar

Editör: Osman Gökhan Hatipoğlu

Bu kitabın yayın hakkı SİYASAL KİTABEVİ'ne aittir. Yayınevinin ve yayıncısının yazılı izni alınmaksızın kısmen veya tamamen alıntı yapılamaz, hiçbir şekilde kopyalanamaz, çoğaltılamaz ve yayınlanamaz

2000'li yıllarda Türk Kamu Yönetiminde Erozyon ve Örgütsel Kayıplar

Editör: Osman Gökhan Hatipoğlu

Yayınevi Editörü: Ertan Akkaş

Kapak ve Sayfa Düzeni: Gamze Uçak

©Siyasal Kitabevi Tüm Hakları Saklıdır.

2021 Aralık, Ankara

ISBN No: 978-625-7424-23-3

Siyasal Kitabevi-Ünal Sevindik

Yayıncı Sertifika No: 14016

Şehit Adem Yavuz Sok. Hitit Apt. 14/1

Kızılay-Ankara

Tel: 0(312) 419 97 81 pbx

Faks: 0(312) 419 16 11

Baskı:

Sonçağ Yayıncılık Matbaacılık Reklam San Tic. Ltd. Şti.

Sertifika No: 47865

İstanbul Cad. İstanbul Çarşısı 48/48

Tel: 0(312) 341 36 67

Dağıtım:

Siyasal Kitabevi

Şehit Adem Yavuz Sok. Hitit Apt. 14/1

Kızılay/Ankara

Tel: 0(312) 419 97 81 pbx

Faks: 0(312) 419 16 11

e-posta: info@siyasalkitap.com

http://www.siyasalkitap.com

2000'li Yıllarda Türk Kamu
Yönetiminde Erozyon ve
Örgütsel Kayıplar

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ	7
GİRİŞ	9
TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN SİLİNER HAFIZASI: TODAİE	13
CEM ANGIN	
TÜRKİYE'DE 2000'Lİ YILLARDA ASKERİ OKULLAR SİSTEMİNİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI.....	31
AHMET BARBAK	
1980'Lİ YILLARDAN GÜNÜMÜZE MALİYE BAKANLIĞININ DÖNÜŞÜMÜ: KUŞBAKIŞI BİR DEĞERLENDİRME	67
ZEYNEP AĞDEMİR	
DEVLET PERSONEL BAŞKANLIĞI'NIN KAPATILMASI ÜZERİNE.....	93
GÜLÇİN EROKSAL ÜLGER	
DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATINDAN KALKINMA BAKANLIĞINA: PLANCILAR İLE SİYASETÇİLER ARASINDAKİ ÇELİŞKİ ÜZERİNE TARİHSEL-KARŞILAŞTIRMALI BİR ANALİZ.....	109
RECEP AYDIN - ASLI YILMAZ UÇAR	
SOSYAL HİZMETLER VE ÇOCUK ESİRGEME KURUMU'NUN (SHÇEK) KAPATILMASI: SOSYAL HİZMET VE SOSYAL YARDIMLARDA ÇOCUK	149
SONGÜL DEMİREL DEĞİRMENÇİ	
TÜRKİYE'DEKİ SAĞLIK POLİTİKASI VE SAĞLIK KURUMLARINI YENİDEN DÜŞÜNMEK	173
SEVİL ZENGİN - DURMUŞ GÖKKAYA	
PANDEMİ DÖNEMİ AŞI POLİTİKASI VE AŞIDA DIŞA BAĞIMLILIK TARTIŞMALARI BAĞLAMINDA REFİK SAYDAM HIFZISSIHHA ENSTİTÜSÜ	191
TUĞBA AYDIN HALİSOĞLU	

ET VE BALIK KURUMU'NDAN ET VE SÜT KURUMU'NA: DEĞİŞEN YAPI DÖNÜŞEN İŞLEV	215
RECEP FEDAİ	
MİLLÎ SARAYLAR İDARESİ BAŞKANLIĞI: TBMM EMANETİNİN CUMHURBAŞKANLIĞINA DEVRİ	227
OSMAN GÖKHAN HATİPOĞLU	

ÖNSÖZ

Bu kitap Türkiye’de kamu yönetiminde yaşanan dönüşümün son yirmi yılını yönetim bilimi araçlarını kullanarak ve kamu kurumları üzerinden analiz etme iddiasındadır. Kuşkusuz böyle bir analiz daha geniş kapsamlı yapılabilir, bu dönüşümün siyasi, toplumbilimsel, hukuki ve ekonomik sonuçlarını keşfetmeye yönelik bir tutum izlenebilirdi. Ancak bu kitap çalışmasında bir araya gelen ekip yönetim bilimi alanında uzmanlaşmış olduğundan söz konusu analiz doğal olarak yönetim bilimi/kamu yönetimi disiplini araçları ile sınırlanmıştır.

Kitap yönetsel olarak reformlar, siyasi kararlar ve sistem değişikliği nedeniyle kapatılan, kimliği, gelenekleri ve değiştirilen kamu kurum ve kuruluşlarının analizi üzerinden, Türk kamu yönetiminde yaşanan erozyonu tespit etmeyi amaçlamaktadır. Bu tespit kitabın sınırlı kapsamı nedeniyle kısmidir, ancak ortaya koyduğu sonuçlar açısından açık ve nettir. Refik Saydam Hıfzıssıhha Enstitüsü, Bomonti İlaç Fabrikası, DPT, Et ve Balık Kurumu örneklerinde olduğu gibi kapatılan kamu kurum ve kuruluşlarının bir bölümünün eksikliği hemen hissedilmiştir. Askeri eğitim kurumları, TODAİE, Maliye Bakanlığı, DPB gibi diğerlerinde yaşanan erozyonun sonuçlarının ise yakın bir gelecekte ortaya çıkacağı öngörülebilir.

Bu kitabın gelecekte bu alanda çalışacak akademisyenler için yol gösterici olması dileğimle, özenle hazırladıkları kitap bölümleri ile kitaba bizzat katkıda bulunmuş olan sevgili meslektaşlarıma, hakemlik sürecinde katkıda bulunan saygıdeğer akademisyen dost ve büyüklerime, kitabın gözden geçirilmesi aşamasında değerli öneri ve yardımlarını esirgemeyen değerli arkadaşım Prof. Dr. M. Murat Baskıcı’ya, bana her aşamada destek olan kardeşim Bahadır Hatipoğlu’na ve eşim Berrak D. Hatipoğlu’na çok teşekkür ederim.

GİRİŞ

Yeni Sağ ve neo-liberalizm 1970'lerle birlikte tüm dünyada olduğu gibi Türkiye'de de kamu yönetimini ve siyasal düzenini şekillendirmeye başlamıştır. Bu şekillendirmeler reform başlıkları ile politika gündemine taşınmış ve devleti özel sektör lehine küçülten bir sürece girilmiştir. Kamu yönetiminin örgütsel yapısı da kurumsal olarak yeniden yapılandırma gerekçesiyle bu reform dalgasından payını almıştır. Bu dönemde ilk kırılma anayasal düzenin 1982 anayasası ile değişmesi ile yaşanmış ve 2000'li yıllara kadar sürekli bir reform ve özelleştirme süreci ile kamu yönetimi geleneklerinden ve rasyonel örgütlenme düzeninden koparılmıştır. 2001 yılında yaşanan ekonomik ve siyasi krizin ardından ise AKP'nin kesintisiz olarak iktidarda olduğu 20 yıllık bir dönem başlamıştır. Bu dönemde önceki yirmi yılda yapılan özelleştirmelerin çok daha fazlası yapılmış, devletin elinde kalan KİT'ler neredeyse tamamen özelleştirilmiş, kamu-özel ortaklıkları, yap-işlet-devret modeli/ödeme garantili projeler, bireysel emeklilik sistemi ve özel eğitim kurumları teşvik ödemeleri örneklerinde olduğu gibi sayısız enstrüman kullanılarak, sağlık, eğitim ve ulaştırma başta olmak üzere kamu hizmeti alanları büyük ölçüde özel sektörün egemenliğine bırakılmıştır. Kamusal alandaki bu hızlı ve savruk dönüşüm Anayasa'da yapılan köklü değişikliklerle anayasal düzenin, özellikle kamu yönetiminin içinde yer aldığı yürütme gücünün de yapısal olarak değişmesi ile yeni bir ivme kazanmıştır

2018 yılında yapılan bir referandumla başka isimlerle tanımlanmış olsa da, parlamenter modelden vazgeçilerek radikal bir biçimde Başkanlık sistemine geçilmiştir. Bu geçişle birlikte kamu yönetimi parlamenter sistemin kontrol mekanizmalarından tamamen çıkartılarak Cumhurbaşkanlığı'nın sevk ve idaresine terk edilmiştir. Bu devir sırasında birçok kamu kurum ve kuruluşu kapatılmış veya eski düzeninden kopartılarak baştan ihdas edilmiştir. Bu aşamadan sonra yapılanlar ise ontolojik ve semantik olarak artık reform başlığı altında da incelenemeyecek bir kimlik kazanmıştır. Artık Türk kamu yönetiminde geleneksel olarak tanımlanabilecek veya geleneklerini sürdürebilen tek bir kurum kalmadığı, bütün yönetim bilgi ve birikiminin erozyona uğradığı argümanı güçlü bir iddia olarak karşımızdadır. Bu kitap yönetim bilimi/kamu yönetimi alanında çalışan akademisyenlerden oluşan bir ekip tara-

fından bu iddianın temellendirilmesine yönelik bulguların bir bölümünü ortaya koymaya yönelik olarak hazırlanmıştır.

Kitabın ilk bölümünde kitabı hazırlayan akademisyenlerin bir bölümünün de yetişmiş olduğu yarım yüzyıllık bir geleneğin temsilcisi olan Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi'nin kapatılması konusu Cem Angın tarafından tahlil edilmiştir. İkinci bölümde kendisi 2000'lerin hemen öncesinde askeri okullar sistemi içinde yetişmiş olan Ahmet Barbak, askeri eğitimin orta öğretimden başlayarak yüksek öğretime kadar her aşamada sivil kontrole yönelik davranışsal bir değişime tabi tutulduğu, askeri eğitim örgütlenmesinin ve geleneklerinin kökten değiştirildiği radikal dönüşüm sürecini değerlendirmiştir. Daha sonra Zeynep Ağdemir'in Türkiye'nin bakanlıklar üzerinde şekillenen kamu yönetiminin önemli aktörlerinden olan ve örgütsel yapısı sürekli olarak değiştirilen Maliye Bakanlığı'ndaki ardışık dönüşümleri ve bu alanda terkedilen ya da reform adı altında korunması olanaksızlaşan yönetsel gelenekleri açıklayan çalışmasına yer verilmiştir. Bu bölümün ardından Türk kamu yönetiminin neredeyse bakanlık örgütlenmeleri kadar önemli olan üç önemli kurumunun; Devlet Personel Başkanlığı, Devlet Planlama Teşkilatının ve SHÇEK'nin son on yılda neden ve nasıl kapatıldığı tartışılmıştır. Cumhurbaşkanlığı veya bakanlıkların örgütlerinde kurumsal hafızalarını ve deneyimli personellerini yitirme pahasına alelade birimler olarak taşınan bu üç kurum Türk Kamu yönetiminde yaşanan erozyonun çarpıcı örnekleri olarak ele alınmıştır. Gülçin Erokşal Ülger Devlet Personel Başkanlığı'nın İnsan Kaynakları Ofisi'ne dönüş(eme)mesini ele alırken, Recep Aydın ve Aslı Yılmaz Uçar DPT'nin Kalkınma Bakanlığı'na dönüştüğü dönemi siyasetçi-bürokrat çelişkisi bağlamında değerlendirmiştir. Songül Demirel Değirmenci ise SHÇEK'nin merkez teşkilatı ve taşradaki yurt tipi yapılanmasının dağıtılarak; devletin çocuk koruma politikalarındaki kurumsal hafıza ve geleneklerinin sona erdirilmesi pahasına yaşanan yıkıcı dönüşümü analiz etmiştir.

Kitabımızın devamında Sevil Zengin ve Durmuş Gökkaya ise Türkiye'de sağlık sektöründeki kurumlarda yaşanan erozyonu değerlendirdikleri çalışmalarında sağlık hizmetlerinin şehir hastanelerine ve özel sektöre transfer edilmesine yönelik sağlık politikalarındaki dönüşümü devlet hastanelerinin, devlete ait sağlık kurumları ve tesisleri ile SSK'nın kurup işlettiği Bomonti İlaç Fabrikası üzerinden incelemiştir. Bu çalışmayı Tuğba Aydın Halisoğlu'nun salgın hastalıklar sürecinde önemi ve değeri anlaşılan 2011 yılında tüzel kişiliği sona erdirilen Refik Saydam Hıfzıssıhha Enstitüsü'nün kapatılması hakkında çıkan güncel tartışmaları da göz önüne alarak ayrıntılı olarak ele alan bölümü takip etmiştir. Özelleştirme kapsamına alınan işletmelerinin önemli bir bölümü satıldıktan sonra "önemi tekrar anlaşılan" ve adı değiştirilerek bir kez daha devreye sokulan Et ve Balık Kurumu'nun başından geçenler ise Recep Fedai tarafından kamu örgütlenmesi açısından açıklanmıştır. Kitabın son bö-

lümünde ise Atatürk'ün inisiyatifi ile millete emanet edilmek amacıyla, TBMM'ne devredilen Osmanlı hanedanından intikal eden Milli Sarayların yönetimi Osman Gökhan Hatipoğlu tarafından ele alınmıştır. Bu bölümde bütün bir Cumhuriyet tarihi boyunca meclis tarafından idare edilmesine rağmen Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı'nın 2018 yılında Cumhurbaşkanlığı'na devredilmesiyle bu geleneğin neden ve nasıl sona erdiği tahlil edilmiştir.

Bu eserde ele alınan kimisi kapatılan, kimisinin adı ve örgütsel yapısı değişen kamu kurumları ve beraberindeki yönetsel gelenekler son yirmi yılı aşkın bir döneme karşılık gelen 2000'li yıllarda erozyona uğrayanların yalnızca bir bölümüdür. Burada anlatılanlar bütün serencamın bir kısmını temsil etmekte olup, Türk kamu yönetiminin tamamında yaşanan erozyonun tam bir portresini çizebilmek için yapılacak diğer çalışmalar için bir patika açılması hedeflenmiştir.