

**GOV.TR'DEN COM.TR'YE BİR KAMU POLİTİKASI ANALİZ ÖRNEĞİ:
2000 YILI SONRASI DEĞİŞEN POSTA HİZMET POLİTİKALARI
ve PTT AŞ¹**

**AN EXAMPLE OF ANALYSIS OF PUBLIC POLICY FROM 'GOV.TR'
TO 'COM.TR': CHANGING IN POLICIES OF POSTAL
SERVICES AFTER 2000 AND PTT A.Ş**

**Dr. Osman Kürşat ACAR²
Prof. Dr. Murat OKCU³**

ÖZET

Dünyada 1980'li yıllara kadar hakim olan geleneksel kamu yönetim anlayışı değişerek yerini yeni kamu yönetimi anlayışına bırakmıştır. Bu dönüşüm Türk kamu yönetimini de etkisi altına almış ve bu yönde üretilen politikalar Türk kamu yönetiminin de yapı ve uygulamaları etkilemiştir. Bu alanlardan birisi de posta hizmet politikalarıdır. Bu çalışma ile 2000 yılı sonrası Posta hizmet politikalarında yaşanan değişim, süreç analiz yöntemi ile analiz edilmiştir. Politika analizi yapılırken, daha somut verilere ulaşmak ve posta politikaları alanında belirleyici aktör PTT A.Ş. olduğu için analiz bu kurum üzerinden yapılmıştır. Çalışma sonucunda posta hizmet politikaları alanında dolayısı ile PTT AŞ'de gov.tr'den com.tr'ye yeni kamu yönetim eksenli bir kamu politikası değişimi yaşandığı ortaya konmuştur.

Anahtar Kelimeler: Yeni Kamu Yönetimi, Kamu Politikası Analizi, Posta Hizmet Politikaları, PTT A.Ş, Kamu Politikalarında Değişim

Jel Kodları: H13, H82, G18.

ABSTRACT

Understanding of New Public Management, replaced traditional public administration percept in the world after 1980s, controlled over Turkish public administration and policies made in this way affected structures and practices of Turkish public administration. One of these areas is the policy of postal services. In this study, the experienced change in the policy of postal services after 2000 is analyzed with the process analysis method. Because PTT is the decisive actor in the field of postal policies, policy analysis was performed on PTT A.Ş. in order to reach concrete data. As a result of the study, it can be argued that a change in policies of postal services was taken place. Hence, a change from gov.tr to com.tr in PTT A.Ş. driven by public policy change based on new public management was occurred.

Key Words: New Public Management, Public Policy Analysis, Policies of postal services, P.T.T A.Ş. (Postal Telephone and telegraph joint-stock company), Change in Public Policy

Jel Codes: H13, H82, G18.

¹ Bu çalışmada "Yeni Kamu Yönetimi Paradigması Çerçevesinde Bir Örnek Olay Olarak 2000 Sonrası Posta Telgraf (PTT A.Ş.) Teşkilatı ve Hizmetleri" isimli doktora tezinden yararlanılmıştır.

² Süleyman Demirel Üniversitesi, Adalet Meslek Yüksekokulu, osmanacar@sdu.edu.tr.

³ Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, muratokcu@sdu.edu.tr.

1. GİRİŞ

Kamu politikalarının oluşmasını etkileyen birçok faktör olmakla birlikte bu faktörlerden birisi de kamu politikasının içinde bulunduğu kamu yönetim paradigmasıdır. Türkiye de son dönem kamu politikalarının oluşmasında kamu yönetimine hakim anlayış yeni kamu yönetim paradigmasıdır. Doğal olarak bu paradigma çalışmamıza konu ettiğimiz posta hizmet politikalarındaki değişimi analiz ederken göz önünde bulundurulması gereken en önemli etkenlerdendir. 1980'ler ve özellikle 2000 sonrası Türk kamu yönetiminde ortaya konan kamu politikaları ve doğal olarak bir alt politika alanı olan posta hizmet politika uygulamaları bu yeni anlayış çerçevesinde şekillenmeye başlamıştır. Bu yeni anlayışın işletmecilik merkezli olması özellikle kamu şirketi olan PTT'nin uygulamalarını da bu yönde üretilen politikalar olmasını kaçınılmaz kılmıştır.

Çalışmada PTT'de uygulanan posta hizmeti politikalarının ve bu politikalarda yaşanan dönüşümün anlaşılması için bir kamu politikası analiz yöntemi olan "süreç modeli" kullanılmıştır. İlk kez H. D. Lasswell tarafından tanımlanmış olan süreç modeli (Lasswell 1970) daha sonra Thomas R. Dye, James E. Anderson, W. Parsons ve diğer kamu politikacıları tarafından detaylandırılmıştır. Bu model çerçevesinde bu çalışmada posta hizmet politikaları PTT A.Ş. üzerinden değerlendirilecektir. Öncelikle kamu politikalarının genel bir tanımlaması yapıldıktan sonra, posta hizmetleri politikalarında sorunun gündeme gelişi, ardından değişen posta hizmet (PTT A.Ş.) politikalarının formülasyonu ve meşruiyeti konuları incelenecektir. Sonra yeni kamu yönetimi paradigması ile değişen posta hizmetleri politikalarının PTT A.Ş.'nin yapısına ve uygulamalarına yönelik yansımaları analiz edilecektir. Son olarak politika değişimini değerlendirmesi yapılacaktır.

2. KAMU POLİTİKALARI ANALİZİ VE POSTA HİZMET POLİTİKALARI

Sosyal bilimlerde bir kavramı tanımlamadaki güçlük kamu politikası için de geçerlidir. Bu alanda birçok tanımlama yapılmış olmasına rağmen ortak bir tanımlama yapmak oldukça güçtür. Kamu politikası alanının meslek, sanat ve disiplin olarak ortaya çıkışı 1960'lı yıllardan sonra ABD'de başlamıştır. Türkiye'de 2000'li yıllarla birlikte gerek akademisyenler ve gerekse politika yapımcılar arasında bu alan üzerine çalışmalar giderek artmıştır. (Köseoğlu, 2013:4) Türkiye'de kamu politikası kavramının tanımlanmasında ve alan çalışmalarında özellikle ABD orijinli yazarların ön plana çıktığı söylenebilir. Bunlardan en önemlisi Thomas R. Dye, kamu politikasını kısaca, kamu yönetimlerinin (ya da hükümetlerin) yapmayı ya da yapmamayı seçtikleri şeyler olarak tanımlamıştır (Dye, 2014:3). Ergun ise kamu politika çalışmalarını “siyasi otoritelerin aldığı bağlayıcı kararlar, benzer ya da yinelenen durumlarda alınması gereken önlemlerin takdir hakkı alanını daraltan genel ilke ya da kurallar” olarak tanımlamıştır (Ergun, 2004:302). Daha geniş bir tanıma göre kamu politikası bir sorunu çözmeye yönelik olarak, sorunun ilgili tarafları (aktörleri) tarafından izlenen amaçlı hareket şeklidir (Anderson, 2015:7). Genel olarak kamu politikası tanımlamalarında, kamu ve onun yaptığı veya yapmadığı eylemler öne çıkmaktadır.

Kamu politikasından farklı olarak kamu politikası analizi, farklı aşamalarda politikanın nasıl gerçekleştirildiğini veya tanımlandığını ortaya koyan bir bilimsel çalışmadır (Usta, 2013: 85). Akademik anlamda bu çalışmalar Türkiye de çok yaygın olmamakla birlikte yeni yeni gelişmektedir. Bu alanda çalışanlar birtakım sorun ve engel ile karşılaşmaktadır. Genel olarak hükümetin gücünün sınırlı olması, politika problemin ne olduğu ile ilgili anlaşmazlık, getirilen yorumlamada öznellik, insan içeren araştırmaların tasarlanmasındaki sınırlılıklar ve insan davranışının karmaşıklığı, kamu politikalarının her problemi

çözembileceği algısı bunlardan bazılarıdır (Dye, 2014: 9-11). Türkiye açısından bakıldığında bu engellere interdisipliner çalışma yapma eğiliminin yetersiz olması, politika yapanlar ile akademisyenlerin arasındaki kopukluk ve politika analizi ve politika danışmanlığının kabul gören bir meslek haline gelememesi eklenebilir. (Köseoğlu, 2013: 31-32) Bu anlamda analizi yapılacak olan PTT A.Ş bir taraftan kömür ve altın satarken, diğer taraftan uluslararası para transferi yapmaktadır. Bakıldığında banka, kurye, fatura ödeme noktası, milli piyango bilet bayisi, postane gibi farklı özellikleri olan bir kurum ve içinde bulunduğu sektörüne kadar karayolları kanunu⁴ ile düzenlenmiş bir kurumun politikalarını analiz etmek konumlandırmak, bu zorluğu ileri süren Thomas R. Dye haklı çıkarmaktadır. Bu açıdan bakıldığında diğer bilimsel alanlardan yararlanma zorunluluğu bir kez daha vurgulanabileceği gibi politika biliminin geleceği adına bu bir zorunluluktur (Pielke, 2004). Posta hizmet politikalarında analiz yapmak için seçilen süreç modeli öncelikle politika ile ilgili problemlerin tanımlanması, gündemin belirlenmesi, ardından politikanın formülasyonu ve meşruiyetinin sağlanması, daha sonra uygulanması en son aşama olarak değerlendirilmesi şeklinde sayılabilir. (Anderson, 2015:4 Dye, 2014: 18) Bu süreçte posta hizmet politikaları açısından bakıldığında posta hizmetleri politikası sorununun saptanması, politikanın hükümet gündemine gelmesi, ardından politikanın şekillendirilmesi ve hedeflerin oluşturulması, sonrasında politikanın uygulanması aşaması, son aşama ise posta hizmet politikalarının değerlendirilmesi şeklinde ele alınabilir.

Tablo 1: Posta Hizmet Politikaları Analizinde Süreç Modeli

Kamu politikasının gündeme gelişi (Posta hizmet politikalarında problemin gündeme gelişi ve tanımı)
Kamu politikasının formüle edilişi (Politikanın ilgili katılımcılar ile formüle edilişi ve alternatif çözümlerin üretilmesi)
Kamu politikasının kanunlaştırması (6547 sayılı posta kanununun TBMM tarafından onaylanması)
Kamu politikasının uygulanması (TBMM tarafından onaylanan politikaların ilgili paydaşlarca uygulanması)
Kamu politikasının değerlendirmesi (Uygulanan posta politikalarının değerlendirilmesi)

Kaynak: (Sabatier 1999'den uyarlanmıştır. akt., Akgül, A., Kaptı, A., 2010: 80)

Analizi yapılacak posta hizmet politikaları insanlık tarihinin her döneminde devletler ve insanlar için hayati rollere sahip olmuştur. Bugün internet, bilişim sektörünün gelişmesi ile posta ve haberleşme politikaları şekil değiştirse de mektubun yerini e-mail olsa da posta ve haberleşme önemini yine sürdürmektedir. Bir kamu hizmeti olarak posta hizmetlerinin tanımı değişik kaynaklarda benzer içeriklerle de olsa farklı şekillerde tanımlanmıştır. UPU(Dünya Posta Birliği), posta hizmetlerini posta teşkilatları tarafından sunulan tüm hizmetler şeklinde çok genel bir ifade ile tanımlamaktadır. Tablo 2 den bakıldığında posta hizmet politikalarının ana yürütücüsü PTT'nin tarihsel olarak çeşitli bakanlıklara bağlanması genel müdürlük olması, kendisine telefon ve telgraf hizmetlerinin bağlanması ve tekrar ayrılması gibi dalgalı geçmişi olduğu görülecektir. Bağlı olduğu Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme bakanlığının geçmişi de aynı şekilde dalgalı bir seyir izlemiştir,

⁴ Türkiye'de 6475 sayılı yeni posta kanunu çıkmadan önce posta sektörünü düzenleyen resmi bir kurum bulunmadığından yerli ve yabancı özel kurye ve kargo şirketleri, 4925 sayılı Karayolları Taşıma Kanunu çerçevesinde almış oldukları yetki belgesine göre posta tekelini dışında kalan gönderilerin kabul, ayırım, sevk ve dağıtım hizmetlerini yapabilmekteydi.

dolayısı ile posta hizmet politikaları ve PTT'nin çok fazla yapısal değişime uğradığını söyleyebiliriz.

Tablo 2: Kısa Türk Postacılık Tarihi

Postacılık Tarihi
Sümerlerde kil üzerine çivi ile yazılmış tablet mektuplar
M.Ö.1950-1800Asurlular zamanında da posta ve haberleşme sisteminde ticari mektuplar
Persler tarafından “Çaparhane” adı verilen konaklama tesisleri
Berid teşkilatı ilk defa Halife Hz. Ömer zamanında kurulmuş, Emeviler ve Abbasiler, Gaznelilerde’de var
Haber taşıma işine ve bu işi yapan kuruma posta isminin verilmesi ise ilk defa Fransa’da VIII.Şarl
Osmanlı Devleti’nde ana yollar üzerinde menzillerin yanı sıra ‘derbend’ teşkilatı,
23 Ekim 1840 Osmanlıda İlk Posta Teşkilatı Nezaret olarak kurulmuştur.
1855 Telgraf Müdürlüğü kuruldu.
1871 Posta Telgraf Nezaretine dönüştürüldü. Posta ile Telgraf Müdürlüğü’nün birleştirilmesi
1876 Milletlerarası Posta Şebekesi kuruldu.
1901 Koli ve Havale İşlemi kabulüne başlandı.
1909 Posta Telgraf ve Telefon Nezaretine dönüştürüldü. PTT isminin kullanılması
1913 Posta Telgraf ve Telefon Umum Müdürlüğü adını aldı.
1933 PTT Genel Müdürlüğü Bayındırlık Bakanlığına bağlandı.
1939 PTT Genel Müdürlüğü Ulaştırma Bakanlığına bağlandı.
1954 KİT statüsüne geçirildi.
1960 Dünyada posta sektöründe özel firmalar faaliyete başlıyor (Türkiye de 1980’ler ile birlikte başlıyor)
1984 KİK statüsüne geçirildi.
1994 PTT’nin Türk Telekomünikasyon A.Ş. ve Posta İşletmesi olarak ikiye ayrılması
1995 Posta İşletmesi Genel Müdürlüğü olarak hizmet vermeye başlandı. PTT isim korundu
1995 Havale ve Posta Çeki İşlemlerinde Otomasyona Geçilmesi
2000 Posta İşletmesi Gen. Müd., Posta ve Telgraf Teşkilatı Gen. Müdürlüğü tüzel kişilik ismi ile değiştirilmesi
2004 PTT Bank isminin tescili
2008 PTT Kargo faaliyetini aktifleştirdi
2013 6475 sayılı yeni posta kanununun ile PTT Aş oldu

Bu değişimin son halkası olarak posta hizmet politikaların uygulanmasında en önemli kurum olan PTT 2013 yılına kadar Türk kamu yönetimi içinde, yerinden yönetim başlığı altında tekel niteliğindeki mal ve hizmetleri kamu yararına üreten bir kamu iktisadi kuruluşu iken 2013 Mayıs 6475 sayılı kanun değişikliği ile iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet gösteren fonksiyonel yerinden yönetim kuruluşu olarak konumlandırabilecek iktisadi devlet teşekkülü haline getirilmiştir.

Fonksiyonel yerinden yönetim kuruluşlarının özelliklerine bakıldığında, merkezi yönetimin hiyerarşik yapısının dışında olup, kendine ait tüzel kişiliği, malvarlığı, bütçesi olan, kanunla veya onun verdiği yetkiye dayanarak kurulan, kamu yönetimi bütünlüğü içinde faaliyet gösteren, Sayıştay denetimine tabi, hizmet konuları sınırlı örgütlerdir. (Aydın, 2011: 207). PTT’de bu örgütlerden birisidir. Türk kamu yönetimi içinde PTT’nin yaşadığı değişime bakıldığında kamu yararını ön planda tutan ve tekel niteliğinde hizmet sunan bir yapıdan, iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyette bulunan bir yapıya geçmesi yeni kamu yönetimi zihniyeti ile bağdaşmaktadır. Yapılan düzenlemeler ile PTT “gov.tr” iken “com.tr” olmuş ve bundan sonra sunacağı kamu hizmetlerini “com.tr” mantığı ile kamu şirketi olarak sunmaya başlamıştır. Bu durum yapısal anlamda değişimin önemli bir dönemeci olması açısından önemli bir veridir.

3. 2000 SONRASI POSTA HİZMET POLİTİKALARININ SÜREÇ ANALİZİ

3.1. 2000 Sonrası Posta Hizmet Politikalarında Sorunun Gündeme Gelişi ve Formülasyonu

Kamu politikalarının ortaya konduğu süreçte, sorunlar kavramsallaştırılarak çözüm için hükümetin önüne getirilir. Hükümet, çözüm yollarından birisini alternatifleri arasından seçerek uygulanacak politika olarak formüle eder ve uygulamaya koyar. Daha sonra politika uygulamaları sonucunda periyotlar halinde değerlendirmeler yapar ve gerekirse revizyona gidebilir (Sabatier, 2007:3). İşte bu süreçte kamu politikası analizi yapmak istendiğinde ilk aşama kamu politikasında sorunun gündeme gelmesidir. Problemlerin medyada ve değişik platformlarda gündeme alınması konusu genellikle sivil toplum kuruluşları ile özdeşleştiği için devlete ait işler olarak görülen uygulama ve değerlendirme aşamalarına göre daha az ilgi görmektedir (Akdoğan, 2013:211). Posta hizmet politikaları için sorun veya yeni bir politika ihtiyacı, değişim talebinin gündeme gelmesi de benzer nedenlerle pek ilgi görmemiştir. Türkiye'de izlenen politikalara bakıldığında genellikle, tepeden inme, halkın katılımının zayıf olduğu, politika taraflarının çıkarlarına göre şekillenen, dış etkiye fazla açık, ulusal ve milli kimliği zayıf, genellikle kısa vadeli, ilaveci bir yaklaşım görülebilir. Mesela (Kayıkcı, 2005) tütün politikası üzerine yaptığı çalışma örneğine bakıldığında, ilaveci politika türü görülebilir. Tütün politikasının analiz edildiği dönemde izlenen politikanın büyük ölçüde dış dinamikler tarafından şekillendirildiği görülmüştür (Kayıkcı, 2005: 20). Posta hizmet politikasının gündeme gelmesinde de benzer bir durum söz konusudur.

Analizi yapılan posta politikaları sürecine bakıldığında, problemin gündeme gelmesi aşaması için posta hizmet politikasında bir problemin varlığından ve halkın dolayısı ile kamuoyunun posta hizmetlerinde sorunun varlığından şikayeti veya isteği ile doğmuş bir politika sürecinden bahsetmek oldukça zordur. Bunun yerine PTT'nin de içinde olduğu Türk kamu yönetimindeki paradigmal değişimin posta hizmetleri politikasında belirleyici olduğu iddia edilebilir. Türk kamu yönetiminde geleneksel kamu yönetim anlayışı sorun olarak görülmüş ve onun yerine piyasa yönelimli, daha az bürokratik ve esnek, girişimci ve yenilikçi olmayı destekleyen yeni kamu yönetim anlayışı önerilerek bu eksende uygulanacak politikaların etkin ve verimli olacağı iddia edilmiştir (Ömür Gönülşen, 2003: 4-17).

Birçok teorisyen ve uygulamacının formülasyonuna katkıda bulunduğu yeni kamu yönetimi paradigması doğal olarak PTT ve posta sektörünü etkilemiştir. Yeni Kamu Yönetimi, kamuyu küçültme yönünde etkilerken posta hizmetleri sektörünün diğer oyuncularını, Yurtiçi Kargo, MNG Kargo, Aras Kargo gibi kargo şirketlerini, PTT'nin içinde olduğu bankacılık sistemi veya lojistik sektörünü büyüme şeklinde etkilemiştir. Kamuda hantallık, verimsizlik konuşulurken özel sektörde büyüme, etkinlik, verimlilik konuşulmaya başlanmıştır. Bu anlayışın sonucunda PTT'nin özel kargo şirketleri gibi verimli, etkin, hızlı çalışması, bankacılık alanında diğer bankalarda olduğu gibi otomasyona geçmesi, hızlı eft yapabilmesi konuşulmaya başlanmış ve yeni politikalar bu şekilde gündeme gelmiş ve yeni politikaların formülasyonuna başlanmıştır (Acar, 2013:114) . Dünyada da kamu setörü için benzer bir akım vardır (bkz, Rendon, 2010: 99).

Politika formülasyonu ve meşruiyeti sürecinde ele alınması gereken en önemli konulardan birisi politika transferidir. Devletler var olduğundan beri her toplumdaki kamu yöneticileri, politikacılar bilinçli ya da bilinçsiz olarak kendi ulusal politikalarını geliştirmek ve problemlerini çözmek için kamuda reform kapsamında diğer toplumların politikalarını ve yapılarını ödünç almanın ve kendi toplumlarına adapte etmenin yoluna gitmişlerdir. Özellikle Türkiye'nin son yıllardaki uyguladığı birçok politikada bunu görebiliriz.

Akademik çalışmalarda reform transfer türlerinin temel olarak beş derecesi olduğu ifade edilmektedir. Bunlar kopyalama, adaptasyon, melez bir tür oluşturma, sentez, esinlenme, olarak sayılabilir (Kapucu ve Kösecik, 2002: 205). Posta hizmet politikaları değişim sürecinde PTT kendine özgün politika formülasyonu yapmadığı için bahsi geçen diğer türlerden çok adaptasyon türü politika transferine başvurmuştur

Burada önemli olan politika, reform transferi değil onu doğru yöntemle alabilmek ve uygulanacak ülke ile alınan ülkenin şartlarının hesaplanılarak iyi bir politika transfer örneği ortaya koyabilmektir. Posta politikaları ve Türkiye'deki birçok politika transferi konusunda kilit soru politika transferi ve reform transferi nasıl olmalıdır. Politika transferi konusunda Türkiye de yaşanan en önemli engel transfer edilecek politikanın çok uzun süre tartışılması ardından transferin gerçekleştirilmesidir. Mesela 20 yıl özelleştirme politikaları tartışılıyor, 20. yıl politika uygulamaya başlıyor, ama bu sürede konuşulan politika anlamını önemini yitiriyor, çünkü bilişim çağının hızı bir politikayı bugün anlamlı kılarken aynı politikayı 10 yıl sonra anlamsız kılabilmektedir. Türkiye'de posta politikalarında politika transferi en belirgin konulardan birisidir. AB ve diğer ülkelerden transfer edilen ve uygulanan posta politikalarının biraz geç uygulanması ve doğru transfer yapılmaması gibi nedenler ile uygulamalarda aksaklıklar yaşanmasına neden olmuştur. Küresel dünyada politika transferi artık normal bir olgudur. Eğer politika transferi, doğru yöntemle hızlı ve transferi yapacak ülkenin şartları göz önüne alınarak milli bir politika oluşturulursa düzgün sonuçlar verecektir.

3.2. 2000 Sonrası PTT'de Posta Hizmet Politikalarının Meşruiyeti

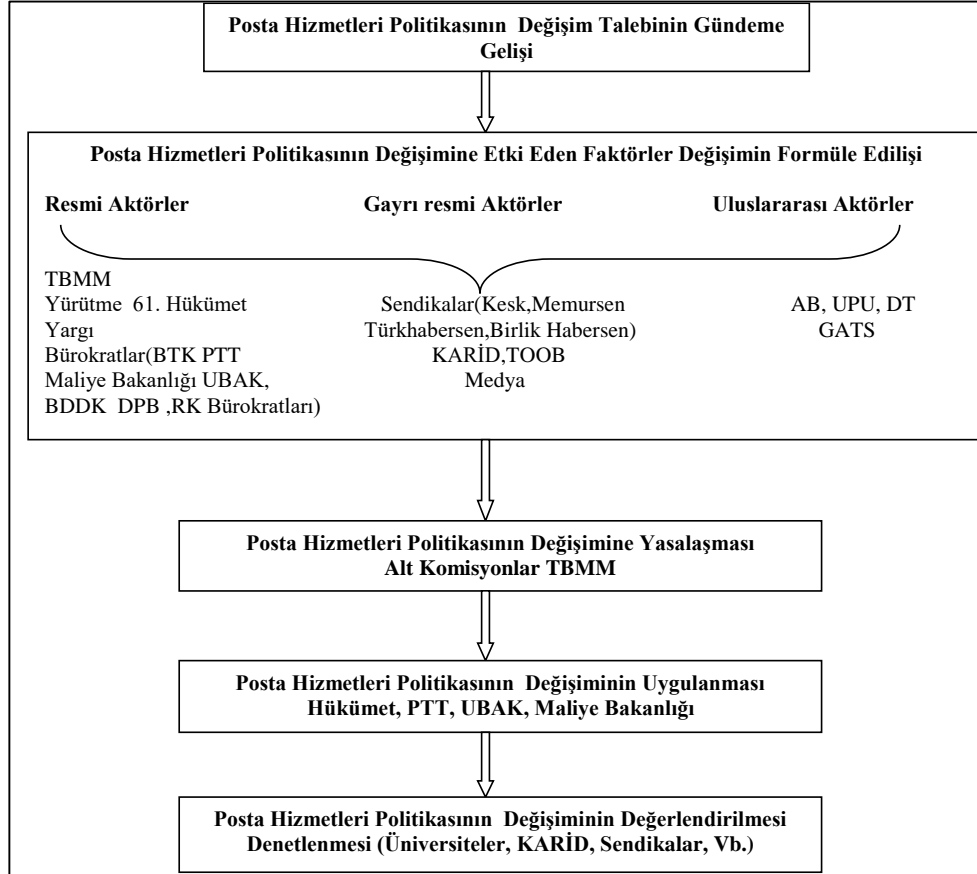
Süreç modelinde ikinci aşama formülasyonu yapılan politikaların meşruiyet aşamasıdır. Bu aşama, posta hizmet politikalarının meşruiyetinin sağlanması aşamasıdır. Politikanın formülasyonu, meşruiyeti ve politika uygulamasına 2013 Mayıs ayında yasalaşan 6475 sayılı yeni Posta Kanununa göre şekil 1 üzerinden bakıldığında bu aşamalar daha iyi özetlenebilir. Posta hizmet politikasının formülasyonu ve meşruiyetinde resmi aktörlerin (TBMM, Hükümet, Bürokrasi) yanında gayri resmi aktörler (Sendikalar, STK'lar vb) ve uluslararası aktörler (AB, UPU) kendi açılarından etki etmişlerdir. 6547 sayılı posta kanunu olarak formüle edilen yeni posta hizmet politikası TBMM'de önce alt komisyonlarda ardından genel kurulda kabul edilerek meşruiyet kazanmıştır.

Şekil 1'de görüleceği gibi posta hizmet politikalarının gündeme gelmesi, değişimin formüle edilmesi, TBMM süreciyle yasalaşması, posta hizmet politikalarına yeni kamu yönetimi anlayışının etkisiyle yeni politikanın formülasyonu şu şekilde özetlenebilir. Posta hizmetleri politikalarında değişim evrensel hizmetin garanti edilmesi ve piyasa yapıcı bir kurum(BTK) tarafından piyasanın regüle edilmesi, kontrollü bir serbestleşme ve ardından özelleştirme ile sorunun çözüleceği ileri sürülmüş ve yeni politika uygulamaları bu yönde olmuştur. Son dönemlerde fazla ileri sürülmemekle birlikte en nihayetinde serbestleşme ile birlikte PTT A.Ş'nin özelleştirilmesi nihai politik hedeflerden birisi olarak görülmüştür.

6475 sayılı yeni posta kanunun gündeme gelmesinde halkın kamuoyunun isteğinden çok kamu yönetimindeki yeni kamu yönetimi anlayışının, Avrupa Birliği uyum süreci ve sektörün diğer paydaşlarının etkisini görmek mümkündür. Politik çıktı olarak yeni kanunun oluşmasında resmi aktörlerden daha çok gayri resmi aktörler ve uluslararası aktörler(AB UPU vs.) baskı gücü olarak ciddi etkide bulunmuşlardır. İkinci planda posta sektöründeki diğer özel sektör oyuncuları (Aras Kargo MNG Kargo vs.) PTT'nin pazar payından yararlanmak adına bu yasayı dolayısı ile yeni izlenecek politikayı kendi pazar paylarını artması adına desteklemişlerdir. Sendikalar özelleştirmenin önü açılacağı ve sendikaların eskisi gibi bir etkinliklerinin kalmayacağı endişesiyle yeni kanuna karşı çıkmışlardır. Hükümet özellikle AB süreci ile ilgili AB direktifleri ve yeni kamu yönetimi

anlayışı etkisiyle yasanın taraftarı olmuştur. AB uyum sürecinde posta politikası olarak serbestleşme yönünde 2013 yılına kadar Türkiye'ye verilen süre, bu kanunun çıkmasında önemli bir etkidir. Muhalefet partileri PTT satılıyor diyerek yeni politika uygulama hedefine karşı çıkmıştır. Bilgi Teknolojileri İletişim Kurumu (BTK), BDDK ve Maliye bürokratları doğal olarak hükümetin yanında yer almıştır.

Şekil 1: 6475 Sayılı Yeni Posta Kanunu Çerçevesinde Posta Hizmet Politikalarının Formülasyon Süreci



6475 sayılı kanuna politika formülasyonu açısından kanun gerekçesine bakmak gerekir. Kanun gerekçesi incelendiğinde; “Posta hizmetlerinin rekabete dayalı esaslar çerçevesinde posta sektörünün serbestleştirilmesinin; bu çerçevede bir KİT olan Posta ve Telgraf Teşkilatı Genel Müdürlüğünün, Türk Ticaret Kanununun hükümleri uyarınca faaliyet göstermesi amacıyla A.Ş. olarak yeniden yapılandırılmasının” yeni bir politika uygulaması olarak daha iyi sonuç vereceği ileri (TBMM, 2013: 34) sürülerek politikanın formülasyonu ortaya konulmuştur.

PTT'nin A.Ş. olması, sektörün yasal olarak serbestleşmesi ve PTT'nin düzenleyici otoriteye bağlanması ortaya konulan politika yenilikleridir. Temel olarak pragmatist kabul edilen kamu politikaları, doğal enstrümanlar olduğu ve bu enstrümanların belirlenen hedefleri karşılamada en iyi olasılık olup olmadıkları arayıcılığıyla problemin çözümüne teknik ve politik olarak yaklaştıkları için değişime açık bir süreçtir (Lascoumes, P., Le

Gales P, 2007:2). Bu süreçte yarın iktidara farklı siyasi parti geldiğinde veya ekonomik ve siyasi bir konjonktürün değiştiği bir ortamda daha farklı bir politika ortaya atılacak, formülasyonu yapılarak yasalaşacak meşruiyeti sağlanacaktır.

3.2.1. Posta Hizmet Politikalarının Değişiminin Hükümet Politikalarına Etkisi

Kamu politikalarının değişimlerini görmek için hükümet programları, parti programları ve bakanlıkların hazırladığı raporlar, Kalkınma Bakanlığı (DPT) raporları, posta politikaları açısından bakıldığında ulaştırma şura raporları vb. kaynaklarda politikaların özetleri görülebilir. Hükümetlerin izleyeceği politikaların genel çerçevesi öncelikle kalkınma planı gibi hükümete yol gösterici olan ana metinlerde çizilmektedir. Örneğin Posta politikaları açısından hükümet politikalarında yazılı kaynaklara bakıldığında posta sektörü için Cumhuriyetin 100. yıl vizyonuna uygun olarak “Sürdürülebilir büyümeye katkı sağlayacak etkin, güvenilir ve rekabete dayalı bir posta sistemi oluşturmak” şeklinde özetlenebilecek bir politika özeti ortaya konulmuştur (UBAK, 2009: 2).

Siyasi olarak 2000 sonrası Adalet ve Kalkınma Partisi hükümetlerinin Türkiye için ortaya koyduğu 2023 hedefleri ile 10. ve 11. Ulaştırma şuralarındaki posta politika hedefleri birleştirilerek ortaya izlenecek yol haritası çıkarılmıştır. Bu yol haritası çıkarılırken kısa, orta ve uzun vadeli hedefler siyasi irade ve paydaşları tarafından ortaya konulmuştur. Bu alanda uzun vadede yer alan projeler 10. Ulaştırma şurasında, “Türkiye’nin uluslararası gönderi alıp vermede bir aktarma merkezi haline getirilmesi, posta sektörü birliğinin kurulması, posta sektörü konseyinin oluşturulması, posta sektörünün hâsıla büyüklüğü bakımından dünya sıralamasında ilk 10 arasında yer alınması, posta sektöründe istihdamın artırılması, posta hizmetlerinin sunumunda çevreye duyarlı politikaların izlenmesi, posta sektörü için haberleşme, tanıtım, bilgilendirme ve pazarlamayı sağlayacak bir iletişim ağı kurulması, sektörde kullanılan teknolojilerin yurtiçinde üretimi ve ihracının sağlanması, araştırma geliştirme faaliyetlerinin teşvik edilmesi” (UBAK, 2013: 29) gibi hedefler ile posta politikaları alanındaki değişimin rotası çizilmiştir. Hükümetler değişse bile bu hedefler konusunda politikalarda keskin değişimler beklenilmemektedir.

57. Bülent Ecevit hükümeti, 58. Abdullah Gül hükümeti ve 59. 60. 61. Recep Tayyip Erdoğan hükümetleri zamanında Özellikle 59. 60. 61. hükümetlerin program ve acil eylem planlarında bizzat posta sektörü ile ilgili hedefler ortaya konulmuştur. Bu hedefler ile yeni kamu yönetimi arasında paralellik bulunmaktadır. 61. Hükümet programında; son 9 yıllık dönemde PTT yaşadığı dönüşüm vurgulanarak 2015’e kadar posta sektörünün kontrollü ve kademeli şekilde serbestleştirilmesi ve sektörde tam rekabetçi bir ortamın sağlanması vurgulanmıştır. 61. Hükümet programında serbestleşmenin ve tam rekabetin önünün net olarak açılması yönünde ortaya konulan hedefler hükümetin yeni kamu yönetimi anlayışına yönelik politikaları benimsediğini göstermektedir (61. Hükümet Programı, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/07/20110717-1.htm>).

Yine 60. Hükümet eylem planına bakıldığında “Posta hizmetleri ile ilgili yeniden yapılanma ve serbestleşme süreci başlatılacak, denetleyici ve düzenleyici kurum oluşturulması çalışmalarına hız verilecektir. Posta sektörünü bütünüyle düzenleyecek ve 5584 sayılı eski kanununun yerini alacak bir kanunla, politika belirleme, düzenleme ve işletme fonksiyonları ayrıştırılarak piyasadaki aktörlerin yetki ve sorumlulukları net bir şekilde ayrıştırılacaktır, posta hizmetleri kademeli bir şekilde serbestleştirilecektir” denilerek özellikle üst kurul çalışması ön plana çıkarılmıştır (60. Hükümet Eylem Planı, www.byegm.gov.tr/docs/60_Hukumet_prog.pdf).

Son dönem en önemli politika çıktılarından birisi olan 2014-2018 yılı için hazırlanan 10. Kalkınma planında “Posta hizmetlerinin geleceği ile ilgili önemli tespitler yapılmış

özellikle sektörde serbestleşmeyi başlatan ve PTT'yi A.Ş olarak yeniden yapılandıran 6475 sayılı yeni posta kanunu ile sektörü düzenleme ve denetleme görevi (evrensel hizmet sunucu olarak) Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumuna verilmiştir, denilerek mevcut durum ortaya konulmuştur. İlerleyen dönem için posta piyasasının serbestleştirilmesi sürecinde etkin düzenleme ve denetim yoluyla posta sektöründe rekabetçi bir piyasa oluşturulacaktır” (10. Kalkınma Planı, 2013) şeklinde politika belirlemesi yapılmıştır. İlerleyen dönem için PTT'nin özelleştirilmesi dahil sektörün tam serbestleşmesi ve tam rekabete açılması yönünde politikaların ortaya konularak, hükümet politikalarının bu yönde şekilleneceği söylenebilir.

3.2.2. Posta Hizmet Politikalarındaki Değişimin Ulaştırma Bakanlığı Politikalarına Etkisi

Devletlerin ve dolayısı ile hükümetlerin faaliyet alanları çok çeşitlidir. Başta savunma, iç güvenlik, adalet olmak üzere sağlık, eğitim, imar ve konut, sosyal hizmetler, sosyal güvenlik, ekonomi, ticaret ve sanayi, maliye, kültür, tarım ve gıda, orman, ulaşım ve iletişim, enerji, kalkınma bu alanlardan en önemlileridir. Görüleceği üzere modern devletin bir kısmını doğrudan sunduğu bir kısmını düzenleyerek sunduğu geniş bir hizmet ağı vardır. Bunlarla ilgili her türlü faaliyet kamu politikası alanına girmektedir. Bu faaliyet alanlarından birisi de ulaştırma haberleşme bakanlığının politika alanıdır (Çevik, Demirci, 2012: 24). Son yüzyıla bakıldığında, özellikle ulaşım alanlarında büyük mesafeler kat edilmiştir. Ayrıca iletişim dünyası inanılmaz ilerlemiş ve bilgi çağında iletişim hızı ve kapsamı zirve yapmıştır. İşte ulaşım ve iletişim alanındaki bu hızlı gelişmeler özellikle yüzyıl başından itibaren devletlerin destekleriyle meydana gelmiştir. Bunun başlıca nedeni hem bu alanlarda yatırımın pahalı olması hem de ulaşım ve iletişim konularının kamu hizmeti niteliği taşımasıdır. Dolayısıyla, bu alanlarla ilgili hükümetlerin tercihleri önem kazanmaktadır. Bu alanlar kamu politikası alanları içinde ihmal edilmemesi gereken önemli alanlardır (Çevik, Demirci, 2012: 32). Ulaştırma Bakanlığı yeni adıyla Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı Posta politikalarının merkezi konumundadır. Her ne kadar hükümetler, genel kamu yönetimi, genel kamu politikaları posta hizmet politikalarının değişiminde önemli ise de bu alanda en çok etkiye sahip yapı politikanın sahibi ve uygulayıcısı olarak Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığıdır.

PTT'nin tarihi incelendiğinde, çeşitli bakanlıklara bağlanması Genel Müdürlük olması, kendisine telefon ve telgrafın bağlanması ve tekrar ayrılması gibi dalgalı bir geçmişinin olduğu görülür. Aynı şekilde Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme bakanlığı da geçmişinde dalgalı bir seyir izlemiştir. Bu tür bakanlıklar Sağlık, Dışişleri veya Milli Savunma bakanlıklarındaki gibi tek bir sorumluluk sahası ile meşgul olmamışlar, siyasi tercihlere, ülkenin ekonomik ve sosyal gelişmesine göre sorumlulukları farklılıklar arz etmiştir. Doğal olarak bu süreçler uygulanan politikaları etkilemiştir.

Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının sektördeki düzenlemelerine bakıldığında posta sektörü için aşama aşama serbestleşmeyi öngördüğü bir politika süreci göze çarpar. 6475 sayılı kanun sonrası Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının adına bu politikaların altyapısının belirlenmesinde Bilgi Teknolojileri İletişim Kurulu (BTK) ön plana çıkmıştır. Posta sektörüne yönelik yasal düzenleme yapmaya yetkili organ veya mekanizmanın (Bugün bu kurum Bilgi Teknolojileri İletişim Kurulu) sorumluluk alanı içerisinde, lisanslama, hizmet kalitesi, evrensel hizmetin güvence altına alınması, eşit pazar koşullarının sağlanması, müşteri(tüketici) haklarının korunması, tarifelerin belirlenmesi, pazarın izlenmesi şeklinde çok farklı görevleri vardır. Yasal düzenlemelere ilişkin olarak ülkelerin politika altyapısını düzenleyen bu üst kurullara ilişkin yaklaşımları birbirlerinden farklıdır. (PTT Sektör Raporu, 2012: 5-6). Posta hizmet politikalarına yönelik hükümetin

özelinde Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının regülasyon süreci hedeflerine bakıldığında 5 ana başlık görülebilir;

- Posta pazarının kontrollü ve kademeli bir şekilde serbestleştirilerek tam rekabetçi ortamın sağlanması
- Rekabeti artırıcı mekanizmanın oluşturulması
- Uluslararası rekabet gücünü arttıracak düzenlemelerin yapılması
- Kayıtlı elektronik posta hizmetinin geliştirilmesi
- Uluslararası platformlarda etkin temsil ve tanıtımın sağlanması

(UBAK, 2009: 27) şeklindeki hedefler Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının posta hizmet politikalarına bakışını özetlemektedir.

Özellikle bakanlık aşamasında hükümetlerin yanında bürokratlar da kamu politikası yapımında ve uygulama aşamasında oldukça etkindir. Kamu politikasının formüle edilmesi ve kabul edilmesi aşamasının dışında olması istenen kamu yöneticilerinin esasında kamu politikalarını doğrudan etkilediği hatta şekillendirdiği söylenebilir.(Guy, 2003: 652). TBMM üyeleri kanunları yaparak politikaları belirler, devletin izleyeceği yola karar verirler ancak uygulayıcı değildirler, uygulama ise kamu yöneticilerinin işidir. Bu nedenle kamu yöneticileri politikaların bir parçası olmuşlardır (Gültekin, 2012: 98, Göküş, 2000). Bu yönüyle posta hizmetleri ile ilgili oluşturulan kamu politikalarında Ulaştırma Bakanlığı ve ilgili bürokratların etkisi yadsınmaz. Mesela, bu alanda Özcan'ın, (Özcan, 2011) 'Posta Hizmetlerinin Düzenlenmesi, Uluslararası Kuruluşlar ve AB Müktesebatı Çerçevesinde Türkiye'deki Durumunun İncelenmesi ve Öneriler' isimli BTK uzmanı olarak yazdığı tez gibi bu alanda yapılan çalışmalar, ilerleyen dönemlerde politika yapım sürecinde bu tür bürokratların etkin rol almalarını sağlamıştır.

4. DEĞİŞEN POSTA HİZMET POLİTİKALARININ PTT'DE YANSIMA VE UYGULAMALARI

Yeni kamu yönetimi ile değişen kamu politikalarının, öncelikle hükümet politikalarına, ardından Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı politikalarına ve en nihayetinde posta hizmet politikalarına ve doğal olarak PTT A.Ş.'ye etkisi kaçınılmazdır. Bu değişimi PTT A.Ş uygulamalarında ve yapısında görmek mümkündür.

PTT A.Ş'de 2003-2012 yılları arası Acar'ın (bkz. Acar, 2013:214) yaptığı çalışmada Yeni Kamu Yönetimi anlayışına uygun politika çıktıları kendisini en çok ortaya konan uygulamalarda göstermiştir. Bu uygulamalar; başta personel yönetimi anlayışından insan kaynakları yönetimi anlayışına geçiş, çağdaş işletme yöntem ve tekniklerinin PTT'de uygulaması, etkinlik, verimlilik, ekonomiklik, kaynak kullanımında disiplin uygulamaları, kalite ve toplam kalite yönetim çalışmaları, stratejik yönetim ve stratejik plan çalışmaları, vatandaş/müşteri odaklılık anlayışı, PTT'de performans dayalı yönetim anlayışı, hesap verebilirlik, şeffaflık, sonuç odaklılık anlayışı, yenilik (inovasyon) çalışmaları olarak PTT A.Ş de kendisini göstermiştir. Bunların yanında risk alan girişimci, yetkilendirilmiş yönetici anlayışı, ar-ge çalışmaları, etik çalışmaları gibi bazı yeni kamu yönetim alanlarındaki uygulamalar görece daha az kendini göstermiştir.

Yeni kamu yönetimi mantığıyla uygulanan yeni politikaların PTT A.Ş'de ne kadar değişimi beraberinde getirdiği ve bu politika değişiminin ne kadar içselleştirildiği meselesi de tartışılmalı bir konudur. Uygulamalara bakıldığında özellikle bu dönemde personel yönetimi anlayışından insan kaynakları anlayışına doğru bir dönüşümün olduğunu görmek

mümkündür. Öte taraftan bu süreçte PTT'de ciddi bir özel sektör yöntem tekniklerini kullanma çabası dikkat çekmektedir. PTT A.Ş logosunu yenilemiş, kargoyla ilgili pazarlama ve halkla ilişkiler faaliyetlerinde önemli atılımlar yapmıştır. Posta sektöründeki diğer oyuncular gibi reklam kampanyalarına başlamıştır. PTTCell (PTT GSM şirketi), ePttAVM (PTT'nin sanal alışveriş şirketi 2013 yılı sonu itibariyle birçok firma ile anlaşma sağlanmış olup, toplam 405.000 adet ürün ePttavm.com'da satış amacıyla sergilenmiştir), kişiye özel pul basımı yapılması, TFF 1. Lig'e sponsor olunması, birçok banka ile işbirliğinin yapılması gibi özel sektör benzeri kampanyalar yapılmıştır. Etkinlik ve verimlilik adına önemli adımlar atılmıştır. PTT'nin kendi hastanesi, dinlenme tesisi (8 adet yazlık ve 3 adet kışlık) varken bu alanda hizmet vermektan çekilmiş; lojman sayısını azaltma yoluna gitmiştir. Toplam kalite yönetimi çalışmaları tüm Türkiye'de olmasa da belli merkezlerde uygulanmıştır. Stratejik yönetimle ilgili olarak 2010-2014 dönemi için stratejik plan çalışmaları yapılmıştır. Performans yönetimi ile ilgili projeler yapılmış, posta ve kargo sektöründe kalıcı olabilmek için piyasaya dönük araştırmalar gerçekleştirilmiştir. Hesap verebilirlik ve şeffaflığı artırılmaya yönelik faaliyetler artmıştır. AR-GE birimi olmamasına rağmen inovasyon olarak değerlendirilebilecek kargomatik (kargo gönderilerini şehrin belli bölgelerine cihazlar koyarak buralardan toplama projesi) benzeri çalışmalar yapılmaya çalışılmıştır. Etik konusunda kısa ve uzun vadeli hedefler belirlenmiş, bu uygulamalar tüm merkezlere yayılmaya çalışılmıştır.

PTT'nin AŞ olması ve posta sektörünü regüle etmeye yönelik çıkarılan 6475 sayılı yeni Posta Kanununun gerekçesi ele alındığında yeni kamu yönetimi mantığı ile üretilen politika çıktıları daha somut şekilde görülebilir. Kanunun 27. Maddesi ile *"istihdam edilecek personelin aylık ücret, ikramiye ve diğer mali hakları ile sözleşme esaslarının Yönetim Kurulunca belirleneceği hüküm altına alınmış, sektörde hizmet sunan işletmelerle rekabet edebilecek bir işletme yapısı oluşturulması ve rekabete dayalı bir posta sektöründe daha etkin ve verimli olarak faaliyet gösterebilmek için performans dayalı bir personel modeli hedefleyecektir"*, denilerek maddenin özü itibariyle hem yeni kamu yönetimi mantığı hem de personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine bir geçiş mantığı ileri sürülebilir (TBMM, 2013: 9). Bu kanun ile rekabet, etkinlik, verimlilik ve performans özel bir vurgu yapılarak politik çıktılar bu hedefler ile şekillendirilmiştir.

Yine somut bir politika çıktısı olarak yeni posta hizmet politikalarına bakılacak olursa PTT A.Ş'de sözleşmeli çalışanlar konusunda artış bunun bir göstergesidir. PTT son dönemde belirgin bir şekilde hizmet satın alma (outsourcing) yöntemi ile insan kaynakları açığını gidermeye çalışmıştır. 2012 yılında PTT'de işe başlayan 1733 kişiden 830 kişisi hizmet satın alma yöntemi ile işe başlatılmıştır. 2013 yılında ise 2619'i asli pozisyonlarında, 2261'i ise sözleşmeli firma elemanı olmak üzere toplam 4880 kişi işe başlamıştır. 2005 yılında 2.946 kişi olan sözleşmeli firma elemanı olarak çalışan sayısı 2012 yılında 9.465 kişi olmuştur. Bu tercih hem etkinlik verimlilik açısından hem de daha ucuz işgücü maliye açısından kullanıldığı söylenilebilir. 2007 yılında kurumda özel güvenlik personeli yok iken 2012 yılında 1211 kişi özel güvenlik olarak çalışmaktadır. Hizmet satın alma yöntemi özellikle temizlik, güvenlik, dağıtım hizmetlerinde ön plana çıkmıştır. Kurum kendi işçi sayısını azaltırken taşeron çalışan sayısını arttırmıştır. İşçi sayısı 2005 yılında 1153 kişi iken 2012 yılında 715 kişiye düşmüştür. Aynı şekilde kadrolu işçi sayısı 2005 yılında 1319 kişi iken 2012 yılında 1078 kişiye gerilemiştir. Bir başka politika çıktısı PTT AŞ'de etkinlik, verimlilik ekonomiklik, kaynak kullanımında disiplin uygulamalarıyla görmek mümkündür. 1980 öncesi kâr etmeyen kurum 1980 yılından sonra düzenli olmasa da kâr eden bir kuruluş olmuştur. (PTT Sektör Rapor, 2013)

Uygulamaya dönük bir başka politika çıktısı olarak PTT'de müşteri odaklılık adına stratejik planda birtakım hedefler ortaya konmuştur. Özellikle son dönemde müşterilerin daha fazla

bilinçlenmeleri ve kamu kurumlarına karşı, özel sektör kuruluşlarına göre daha fazla aidiyet ve sahiplik hissetmesi nedeniyle daha fazla sorgulayıcı olmuşlardır. Telefon, internet gibi kolayca şikayet mercilerine ulaşması ve yeni kamu yönetim anlayışıyla birlikte yönetimlerin halkın şikayet, istek ve beklentilerini daha fazla önemsemeleri nedeniyle önümüzdeki dönemlerde vatandaş/müşteri odaklılık eğiliminin yeni PTT AŞ ile birlikte artacağı söylenebilir. Bankacılık ve posta alanında Türkiye Kalite Derneği (Kal-Der)'in Türkiye genelinde yaptığı müşteri memnuniyeti endeksi 2012 yılı verileri incelendiğinde sonuçlar, PTT bir kamu şirketi olmasına rağmen diğer piyasa aktörlerine göre oldukça iyi konumda olması, yeni politika adına önemli bir veri olarak kabul edilebilir.(PTT Sektör Rapor, 2013: 22)

Yapısal olarak bakıldığında, yeni kamu yönetimi mantığıyla üretilen hizmetler ve politikalar sonucunda PTT A.Ş'nin de bağlı olduğu posta alanında ayrı bir üst kurul oluşturulmaya çalışılmış ama sonradan vazgeçilerek PTT Bilgi Teknolojileri İletişim Kuruluna bağlanmıştır. PTT e-Devlet kapsamında e-telgraf, e-tebligat gibi önemli dönüşümleri yapmaya çalışmıştır. Yapısal değişimde özellikle AB ve diğer uluslararası kuruluşlar oluşturulan politikalarda etkin rol oynamışlar ve AB uyum sürecinde PTT posta politikaları alanında gerekli değişimler geçte olsa yapılmıştır. 1992 yılında posta hizmetleri için tek pazarın geliştirilmesi konusunda Yeşil Kitap (Green Paper), ardından 1997 yılındaki ilk Posta Direktifi 97/67/EC, 2002 yılında 2002/39/EC sayılı ikinci posta direktifi, 2008 yılında 2008/6/EC sayılı üçüncü AB posta direktifleri (UBAK, 2009) ile AB, diğer altyapı endüstrilerinde olduğu gibi posta sektörü reformunda da öncü olmuştur. Görüldüğü gibi, AB ve küresel süreçlerden kamu yönetiminin etkilendiği gibi posta politikaları ve dolayısıyla PTT de etkilenmiştir. Ama PTT A.Ş. serbestleşme gibi bu alandaki bazı uygulamaları yine kendi yapısına uydurmuştur.

Burada önemli olan mesele küreselleşen dünyada AB'nin politika belirleyici olmasından ziyade Türkiye'nin bağımlı politika izleyen bir konumda olmasıdır. Türkiye enerji politikasında belirleyici gücü olmayabilir çünkü enerji politikası alanında dışa daha fazla bağımlıdır. Ama posta gibi görece politika belirleme konusunda daha rahat olabileceği bir alanda, politikasını kendisi belirleyebilir olmaması bu çalışma neticesinde üzerinde durulmaya değer bir politika analizi çıktısıdır.

Bir kamu politikası alanı olarak posta hizmet politikalarını analiz ederken siyaset ve yönetimi birlikte değerlendirmek gerekmektedir. Aşağıdaki tablo 3 Türkiye'nin geçmiş dönemlerdeki istikrarsız siyasi hayatıyla 2000 sonrası görece istikrarlı dönem karşılaştırmalı olarak değerlendirildiğinde önemli politika analiz çıktıları elde edilebilecektir. PTT'de 2003 ve 2012 yılları arası yeni kamu yönetimi anlayışına dönük uygulamalar siyaset ve yönetim ekseninde değerlendirildiğinde görece istikrarlı bir dönemden bahsedilebilir. Çünkü son 10 yılda PTT'nin bağlı olduğu Ulaştırma Bakanlığı'nda 1 bakan görev yapmıştır, ama geçmiş 10 yılın ortalaması alındığında bu sayı 6,6 bakan yapmıştır ve böyle bir ortamda doğal olarak etkin politika üretmek oldukça zordur. Hazırlanmış iyi bir politikanın uygulanacağı siyasi iklim çok önemlidir. Bu açıdan siyasi ortam ve istikrarın Ulaştırma Bakanlığı ve PTT A.Ş'de görece iyi olduğu iddia edilebilir. Ama 2000 sonrası dönemde yine tek parti iktidarı olmasına rağmen milli eğitim politikaları için böyle bir tablo çizmek ve çıkarımlar yapmak oldukça zordur. Yine de son 10 yıla bakıldığında milli eğitim politikalarındaki görece başarısızlık veya posta hizmet politikalarındaki görece başarı siyaset ve yönetim denkleminin önemini azaltmaz.

Tablo 3: PTT'de Cumhuriyet Tarihinde Hükümet ve Yöneticiler

	PTT'de Cumhuriyet Tarihinde Görev Yapan Hükümetler	PTT'de Cumhuriyet Tarihinde Görev Yapan Bakanlar	PTT'de Cumhuriyet Tarihinde Görev Yapan Genel Müdürler
Son 10 Yılda	4	1	2
1923-2003 Arası	57	66	38
Son 10 Yılda Ortalama	2,5	1	5
1923-2003 Arası Ortalama	1.4	6.6	2,10

PTT AŞ'de son dönem gelişmelerin, yaşanan değişimin sadece yeni kamu yönetimi paradigması ile üretilen posta politikalarına bağlamak eksik bir değerlendirme olacaktır. Yeni kamu yönetimi anlayışına yönelik eleştirileri de göz önüne alarak yönetim ve yeni kamu hizmeti, postmodern kamu yönetim anlayışı gibi alternatif gelişmeler de PTT'nin uygulamalarını etkilemiştir. Mesela son dönemin en çok tartışılan konularında birisi de karmaşık bilimler ve kaos teorisi. Tek bir kuramın toplumsal hayatı açıklamada yeterli olmayacağı gibi karmaşık bilimler ve kaos teorisinin de tüm sorunları açıklamada sihirli bir reçete olmayacağı aşikardır. (Öztaş, 2003: 68). Ama posta hizmet sektörüne ve geleceğine karmaşık bilimler ve kaos teorisi ile bakıldığında özellikle yakın zamanda ekspres taşıma hizmeti artık basit bir nakliye hizmeti olmaktan çıkmıştır. Üretici için fabrika dışında görülmesi gereken bütün işleri kapsayacak karışık bir hizmet verilmektedir. Üretici sadece üretimle meşgul olmaktadır. Stoklama dâhil geri kalan bütün işleri kargo-lojistik firmalarına aktarmaktadır. Kargo firması, stoklama, taşıma, dağıtım, gümrük, sigorta, teslimat vb. gibi tüm işleri üstlenmektedir. Böylece üretici-tüketici, satıcı-alıcı arasındaki ekonomik faaliyetin gerektirdiği bütünsel işbirliği sağlanmaktadır (UBAK, 2013: 33). Böyle bir politika alanının geleceğine de kaos kuramı açısından bakmak anlamlı olacaktır.

5. 2000 SONRASI PTT'DE DEĞİŞEN POSTA HİZMET POLİTİKALARININ DEĞERLENDİRMESİ

Politikaların değerlendirme aşaması uygulanan politikaların etkisini ölçülmesi ve analizinin yapıldığı sürecin son halkasıdır. Bu aşamada izlenen politikalar politika formüle edilirken ortaya konan amaçlara ulaşmış ulaşmadığı sorgulanır. Değerlendirme sonunda başarılı uygulamaların devam ettirilmesi, başarısız olanların değiştirilmesi veya yeniden tasarlanarak tekrar uygulanması, en nihayetinde başarısız uygulamaların terk edilmesi konularının karar verildiği aşamadır. Bu aşamanın başarılı olması için sürecin şeffaf olması ve iyi bir geri bildirim mekanizmasının olması gerekmektedir (Yıldız, Sobacı, 2013 : 25). Posta hizmet politikaları için bu açıdan başarılı bir değerlendirme yapılabildiği söylenebilir.

PTT için politika değerlendirmesi yapmak için 2013 yılında yasalaşan 6475 Sayılı Posta Yeni Kanunu ile formüle edilen politikalar sonrası uygulamaları beklemek daha iyi sonuçlar verebilecektir. Ama bu değerlendirmeler zaman kısıtı nedeniyle daha ilerleyen zamanlarda yapılacağı için bu çalışmaya için 2003- 2012 yılları arası yeni kamu yönetim eksenli bir politika değerlendirmesi değişimin yüzdeleri verilerek yapılmıştır. Bu dönem için politikaların değerlendirmeleri uygulamaya dönük ve yapısal olarak yapılmıştır. PTT için değişimler yıllar itibarıyla değerlendirildiğinde 2003-2012 yılları arasında 10 yıllık süre için genel bir uygulama değerlendirme yüzdesi verilecek olursa % 38,4 oranında bir

yeni kamu yönetimi paradigması ekseninde politika değişiminden bahsedilebilir (Acar, 2013)

Yeni kamu yönetimi mantığı, Türkiye için 1980'ler sonrası için konuşulsa da 1980'lerin ve 1990'ların PTT'si ile 2000 sonrası PTT kıyaslandığında önemli değişimlerin 2000 sonrası meydana geldiği ve özellikle 2006 sonrası bu değişimin hızlandığı söylenebilir. 2003-2012 arası dönem yeni kamu yönetimi açısından analiz edildiğinde özellikle 2005 sonrasında başlayarak 2006 ve 2007 yıllarında hızlanarak 2010 yılında değişimin önemli bir noktaya geldiği söylenebilir. 2011 ve 2012 yılları için bu yönde bir gelişme olmakla birlikte altyapı ve üstyapı anlamında yeni yapıya PTT tam olarak hazır olmadığı için dönüşümün devam etmekte birlikte hızının yavaşladığı söylenebilir. Bugün için son dönemde dikkat çeken PTTcell, e-tebligat, PTT KEP (kayıtlı elektronik posta hizmeti) ePttAVM, PTT Kitap, Birleşik Posta (hybrid mail) mektup sepeti, Turpex (PTT'nin uluslararası posta operasyonu hedefi için faaliyete geçirdiği şirket) gibi birçok uygulaması ile değişim ve dönüşüm devam etmektedir. PTT'nin A.Ş. olmayla birlikte uzmanlaşma ve yeniden yapılanmayla tıpkı THY gibi uluslararası bir Türk şirketi olma potansiyelini bünyesinde barındırmaktadır.

Yıllar itibariyle bakıldığında PTT'nin yeni kamu yönetimine dönük yapısal değişimi 2003-2012 arası 10 yıllık süre için değerlendirildiğinde % 38'lik bir değişimin yaşandığı ileri sürülebilir. Politik uygulamalarda olduğu gibi 2007, 2008 yılları ile birlikte PTT'de yapısal değişim artmaya başlamış uygulamalardan farklı olarak yapısal dönüşüm sürekli artmıştır. 2013 yılı PTT için önemli bir tarihtir, çünkü PTT bu tarihten itibaren A.Ş. olarak yoluna devam etmiştir. Son 10 yıla bakıldığında PTT gov.tr olmasına karşın com.tr mantığı ile kamu hizmeti sunmaya çalışmış ve sürekli aksaklıklar ile karşılaşmıştır. Ama bundan sonra tam olarak PTT AŞ. olması ile birlikte yapısal dönüşüm açısından çok önemli bir noktaya geçilmiştir.

Tablo 4: Eski ve Yeni Posta Kanunlarının Karşılaştırması

	Yeni 6475 Sayılı Posta Kanunu	Eski 5584 Sayılı Posta Kanunu
Hizmet Anlayışı ve Yapı	2013'de çıkarılan yasa kalite, süreklilik, serbest, istikrar, şeffaflık ve rekabete dayalı bir öze sahip ve PTT'nin AŞ olarak yönetildiği bir anlayışa sahip	1950'de çıkarılan yasa görev tanımı posta tekeli ve PTT'nin KİT olduğu bir anlayışa sahip
Evrensel Hizmet ve Üst Kurul Tanımlama	Evrensel hizmetin garantisi ve sektörün düzenlenmesi BTK üst kurul olarak yeniden yapılandırılıyor	PTT'nin tekel konumu nedeniyle doğal evrensel hizmet ve üst kurul yok
Tekel Hakkı	Evrensel hizmet sağlayıcının	PTT'nin tekelinde
Yasal Yapı	PTT AŞ özel hukuk ağırlıklı TTK'ya tabi com.tr	Kamu Hukuk ağırlıklı bir yapı gov.tr
Çalışanların Yapısı	Performans kavramı, özel hukuka tabi sözleşmeli personel ve yasalar çerçevesinde ek ücret	Performans yok, 657 ve ilgili mevzuata tabi, istihdam garantili iş ve sabit ücret
Kanun Yazım Mantığı	Piyasa mantığı hâkim, piyasayı düzenlemeye yönelik 43 madde	Sosyal devlet mantığı ile çıkarılmış (örneğin askerlere indirim), Osmanlıdan kalma bir yapı ve 70 madde

PTT'deki politika değişimi eski ve yeni kanunlar üzerinden değerlendirilecek olursa tablo 4'ten anlaşılacağı gibi 6475 sayılı yeni posta kanunu eski kanunla yenisi kıyaslandığında önemli değişikliklere sahiptir. Posta hizmet politikalarında yeni kamu yönetimi mantığı ile uygulanan politikaların belli bir noktaya geldiğini göstermektedir. Başta hizmet anlayışı ve yapısı, evrensel hizmet ve üst kurul tanımlama, tekel hakkı, yaptırım, çalışanların yapısı, kanun yazım mantığı gibi sayılabilecek birtakım parametrelerle ölçüm yapılabilmektedir. Yapılan analizle varılan sonuç özellikle PTT'nin A.Ş. olmasıyla birlikte önündeki yasal engel esnetildiği ve piyasa şartlarına göre hareket etme imkanı elde ettiği için önümüzdeki dönemde yeni kamu yönetimi mantığı ile üretilmiş politika uygulamaları PTT'de daha fazla görülebilecektir. En nihayetinde posta hizmetleri politikası durağan bir süreç değildir. Kamu politikası sorunu bir kez gündeme gelip ardından politika üretilip ve sorunun çözüldüğü bir süreçten ziyade işleyen, değişime açık ve sürekliliği olan bir sistem olarak ele alınabilir. Bugün için konuşulan sorunlar ve çözüm önerileri muhtemelen 20 yıl sonrasının iktisadi, sosyal ve siyasal yapısına göre değişebilecektir. O gün için farklı siyasi iktidarlar veya farklı iktisadi gerekçelerle farklı politikalar üretilebilecek ve daha farklı analiz ve politika değerlendirilmesi yapılabilecektir.

6. SONUÇ ve ÖNERİLER

Sonuç olarak, 2000 sonrası PTT üzerinden yeni kamu yönetimi ile üretilen posta hizmet politikalarına bakıldığında; yeni kamu yönetimi mantığının son dönem hükümetlerini, kamu yönetimlerini ve doğal olarak üretilen kamu politikalarını etkilediğini söyleyebilmek mümkündür. Bu dönemde üretilen ve uygulanan PTT hizmet politikaları, evrensel hizmetin garanti edilmesi ve piyasa yapıcı bir kurum tarafından piyasanın regüle edilmesi, kontrollü bir serbestleşme ve ardından özelleştirmeye sorunun çözüleceği ileri sürülmüş ve yeni politika bu eksende formüle edilmiştir.

Üretilen politikalar parçalı şekilde uygulanmaya çalışılmıştır. Bu dönemde kamu yönetimi ve kamu politikalarındaki değişim ele alındığında; AB ekseninde tartışmalı bir politika transferi ile ithal edilerek uyarlanan posta politikaları, PTT'de özel sektör işletmelerine benzeşerek değişme çabaları, AB başta olmak üzere uluslararası aktörlerin etkisinin hissedildiği kendi özgün posta hizmet politikasını üretmekten ziyade batıya öykünmeçi posta hizmet politikalarının yaşandığı bir değişim süreci gözlemlenmiştir. Com.tr mantığını gov.tr'ye uygulamak şeklinde özetlenebilecek PTT'deki bu değişim sürecinin tam olarak içselleştirilip içselleştirilmediği tartışmalıdır. Ama 6475 sayılı yeni posta yasası ile gerçek anlamda com.tr olan PTT'nin uzun vadede yeni kamu yönetimi sürecini içselleştirilebileceği bu çalışma ile ulaşılabilen en önemli kamu politikası analiz çıktısı olarak ileri sürülebilir.

Bu sonuçların yanında farklı bir şekilde politika önerisi yapılacak olsa 2000 sonrası dönemde özelleştirme, serbestleşme veya devletleştirme eksenindeki kısır tartışmaların yerine PTT A.Ş.'yi dolayısıyla sektörü büyütme yönünde bir politika hedefi ortaya konulabilir. PTT'nin küçülmeyi seçtiği yeni kamu yönetimi anlayışının hâkim olduğu dönemde böyle bir politikayı öneri olarak ortaya koymak paradoks gibi gözükabilir. Ama içinde bulunulan bilgi çağında bugün doğru olan yarın için yanlış olabilmektedir. Sonuç olarak önerilen özelleştirme politikasının hedef olarak seçilmesi yerine özel sektörün yapmadığı hamleyi devlet gücüyle PTT A.Ş.'nin yapma potansiyeli vardır. Tıpkı DHL, UPS gibi yabancı ülkelerin kamuya ait posta şirketleri gibi PTT A.Ş.'nin yurtdışında şube açma hedefinin olması sektörün büyümesinde önemli adım olabilecektir. Önünde THY gibi bir örnekte mevcuttur.

KAYNAKÇA

- ACAR, O., K., “**Yeni Kamu Yönetimi Paradigması Çerçevesinde Bir Örnek Olay Olarak 2000 Sonrası Posta Telgraf (PTT AŞ) Teşkilatı ve Hizmetleri**” Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetim Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Isparta, 2013.
- AKDOĞAN, A., A., “**Gündem Belirleme**”, (Editörlü Kitap : Yıldız M., Sobacı M., Z., Kamu Politikası Kuram ve Uygulama, Adres Yayınları, 2013
- AKGÜL, A., KAPTI, A. “**Türkiye'nin Uyuşturucu ile Mücadele Politikası: Politika Süreç Analizi,**” ss.75-99 (Editörlü Kitap.:S.Özeren, M.A. Sözer, O.O.Demir Yerelden Küresele Sınıraşan Suçlar), Polis Akademisi Yayınları, Ankara, 2010.
- ANDERSON, J., E., **Public Policymaking**, Cengage Learning, Eight Edition, USA, 2015.
- AYDIN, A., H., **Yönetim Bilimi**, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2011.
- BAŞBAKANLIK, Türkiye Cumhuriyeti Başbakanlık 61. Hükümet Programı, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/07/20110717-1.htm>, Erişim, 20.06.2015).
- ÇEVİK, H., H., DEMİRCİ, S., **Kamu Politikası**, 2. Baskı Seçkin Yayınları, Ankara, 2012.
- DPT, 60. Hükümet Eylem Planı, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/ep2008.pdf>, Erişim 12.07.2013
- DYE, T., R., **Understanding Public Policy**, Pearson New International Edition, Fourteenth Edition, USA, 2014.
- ERGUN, T., **Kamu Yönetimi Kurum Siyasa Uygulama**, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, Ankara, 2004.
- GÖKÜŞ, M., “**Kamu Politikalarının Belirlenmesinde Bürokrasinin Rolü**”, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi Sayı 6, s.35-44, 2000.
- GUY, M. E., “Ties the Bind: The Link Between Public Administration and Political Science”, **Journal of Politics**, Vol. 65, No. 3. pp. 641-655, 2003.
- GÜLTEKİN, S., “**Kamu Yöneticileri ve Kamu Politikası: Kamu Yönetimi Paradigmaları Çerçevesinde Teorik Bir Analiz**”, Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt:26, Sayı. 3-4, 2012.
- KAPUCU, N., KÖSECİK, M., “**Transferability of Administrative Reforms: New Public Management as an Exapmle**”, Hacettepe Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, s. 135-154, 2002
- KAYIKÇI, S., “**Bir Kamu Politikası Süreci Analizi: 1980 Sonrası Türkiye’de Tütün Politikası**”, Mülkiye Dergisi, 247. Sayı, Cilt: XXIX, 2005.
- KÖSEOĞLU, Ö., “**Meslek, Sanat ve Disiplin Olarak Kamu Politikası: Türkiye’ye İzdüşümleri**” Bilgi, (26), Yaz, 4-36, 2013.
http://www.academia.edu/5066651/Meslek_Sanat_ve_Disiplin_Olarak_Kamu_Politikas%C4%B1_T%C3%BCrkiyeve_%C4%B0zd%C3%BC%C5%9F%C3%BCmleri, Erişim, 20.06.2015
- LASCOUMES, P., LE GALES P., “**Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments From the Nature of Instruments to the Sociology of Public**

- policy” Instrumentation Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, Vol. 20, No. 1, pp. 1–21, 2007.**
- LASSWELL H., D., “**The Emerging Conception Of The Policy Sciences**” Policy Sciences, American Elsevier Publishing Comp Inc., Vol.1, Issue 1, pp 3-14, 1970, <http://link.springer.com/article/10.1007/BF00145189>, Erişim 14.06.2015
- ÖMÜRGÖNÜLŞEN, U., **Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım:Yeni Kamu İşletmeciliği**, Ed. Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür, Çağdaş Kamu Yönetimi-1, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, ss. 3-43. 2003.
- ÖZCAN, M., **Posta Hizmetlerinin Düzenlenmesi, Uluslararası Kuruluşlar ve AB Müktesebatı Çerçevesinde Türkiye'deki Durumunun İncelenmesi ve Öneriler**, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, Bilişim Uzmanlığı Tezi, Ankara, 2011.
- ÖZTAŞ, N., “**Karmaşıklık Bilimleri: Kaosun Kıyısında Bilim ve Yönetim**”, Çağdaş Kamu Yönetimi-I Ed. M. Acar ve H. Özgür, Nobel Yayın Dağıtım, ss.45-74, Ankara, 2003.
- PTT, **PTT 2011 Yılı Faaliyet Raporu**, Ankara, 2012.
- RENDON, G., R., SNİDER K., F., “**Supply Management in American Public Administration: Towards an Academic Discipline ?**” Journal of Purchasing & Supply Management, pp.99–108, 2010.
- SABATIER A., P., **The Need for Better Theories, Theories of the Policy Process**, Edited by, Paul A. Sabatier, University of California, Westview Press, 2007. <https://cursodeposgrado.files.wordpress.com/2011/08/libro-sabatier.pdf>, Erişim, 14.06.2015
- TBMM, **Posta Hizmetleri Kanunu Tasarısı ile Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonu Raporu**, 24. Dönem, Sıra Sayısı: 452, 2013.
- UBAK, **10. Ulaştırma Şurası Posta Sektörü Paneli Çalıştay Notları**, 2009.
- UBAK, **11. Ulaştırma Şurası, PTT ve Posta Hizmetleri Alanında Gelecek Hedefleri Özeti, 2013.** http://www.ptt.gov.tr/?wapp=newsDetail_tr&did=BF72BE45-42B8-4D14-9D4E-5CBE61AAF569, erişim, 19.09.2013.
- USTA, A., “**Kamu Politikaları Analizine Kuramsal Bir Bakış**” Sayı 24, “Parlamento Hukuku Özel Sayısı (I)”, 2013. http://www.yasader.org/wp/?page_id=110, Erişim,10.06.2015
- YILDIZ, M., SOBACI, M., Z., “**Kamu Politikası ve Kamu Politikası Analizi: Genel Bir Çerçeve**”, Editörlü Kitap : Yıldız M., Sobacı M., Z., Kamu Politikası Kuram ve Uygulama, Adres Yayınları, 2013