

## KAMU YÖNETİMİ TEMEL KANUNU ÜZERİNE

Birgül A. GÜLER<sup>1</sup>

Bu yazı, *Hukuk ve Adalet –Eleştirel Hukuk Dergisi*'nin  
Yıl 1, S. 2 Nisan-Haziran 2004 sayısında  
yayımlanmıştır.

Türkiye'nin kamu yönetimi, varolan dünya sisteminin başlıca örgütlerince geliştirilmiş bir reform politikasının transferi yoluyla değişmeye zorlanmaktadır. Bu, tarihte ve özel olarak da bizim tarihimizde ilk kez olan bir şey değildir. 1945 sonrasında yaşanan 'idari reform' seferberliği de böyle gerçekleşmiştir. Osmanlı döneminden bildiğimiz örnekler de vardır. Osmanlı döneminde 1856 Islahat Fermanı ve daha geride 1839 Tanzimat Fermanı ile açılan modernleşme aşamalarının reformları da temelde aynı öze sahiptir. Ancak elbette bu örneklerin biçimleri farklılıklar sergiler.

Osmanlı dönemindeki reformlar birkaç ülke elçiliğinin rolünde somutlanırken, 1945 reformları Birleşmiş Milletler (BM) ile birkaç ülkenin "ikili yardım teşkilatı" üzerinden harekete geçmiştir. 1980 sonrası reformları ise, BM'e ek olarak, ama öncülükte kendisini aşan BM ilgili kuruluşları IMF-Dünya Bankası ikilisi, 1990'larda ilgisini özellikle eski sosyalist ülkelerde piyasa sistemiyle birlikte bunun yönetimini kurmaya odaklandıran OECD, 1994 yılında doğan Dünya Ticaret Örgütü ve Avrupa Birliği yapılarının belirleyiciliğinde ortaya çıkmış ve ilerlemiştir. Bu kurumların kendi aralarında eşgüdüm için harcanan çabalar, 2000'li yıllarda büyük ölçüde başarıya ulaşmıştır.<sup>2</sup> Yeni zamanın politika transfercileri, eteklerinde çok sayıda gönüllü, yarı-resmi, resmi örgütle bir şebeke ('network') olarak iş görmektedir. Şebekenin bu ikinci halkasında eski zamanların ikili yardım teşkilatları ile birlikte, 1980'li yıllardan bu yana ön plana çıkan strateji merkezi 'think-thank' kuruluşları ile dernek, vakıf, ajans, platform, vb. adlarla örgütlenmiş sivil toplum kuruluşları yer almaktadır. Bu yapı, 2003 yılında ABD'nin şebeke içinde kendi adıyla açık bir ağırlık kazanmasıyla belki de yeni bir döneme girmeye başlamıştır. ABD, kendi meclisinde kabul ettiği bir yasanın Türkiye tarafından Dubai Anlaşması olarak kabulünden sonra, 2004 yılında Büyük Ortadoğu Projesi adlı bir planla kamu reformları sürecine doğrudan müdahil unsurlardan biri haline gelmektedir.

İlk bakışta kalabalık ve bağımsız yapılar topluluğu gibi görünen politika transfercileri dünyası, birlikteliğini ve etki gücünü az sayıda birkaç ilke temelinde güvence altına almıştır: *Girişimcilik, serbest ticaret, özel sektör ve piyasa ekonomisinin geliştirilmesi; sivil toplumun güçlendirilmesi; hukuk reformu; iyi yönetim.* Aralarındaki eşgüdüm açıkları, her birinin bu

---

<sup>1</sup> Prof. Dr., AÜ SBF Öğretim üyesi. Yazı, 15 Aralık 2003 günü İzmir Barosu'nda yapılan konuşma temel alınarak hazırlanmıştır. Bant çözümleri yazar tarafından düzeltilen metin, Baro bülteninin eki olarak ayrı bası biçiminde yayımlanmış ve Baro üyelerine dağıtılmıştır. Bu yazı, sözü edilen metnin yeniden kaleme alınmış halidir.

<sup>2</sup> Reform politikasının birincil unsurları ile ilgili olarak daha geniş bir değerlendirme için: B. A. Güler, *İkinci Dalga: Siyasi ve İdari Liberalizasyon –Kamu Yönetimi Temel Kanunu*, 10-11 Ekim 2003 tarihinde Ankara'da Türkiye Yol-İş Sendikası tarafından düzenlenen Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler Sempozyumu'na sunulan bildiri, sendika tarafından broşür olarak yayımlanmıştır. Yazıya internet üzerinde şu adresten ulaşılabilir: <http://politics.ankara.edu.tr/~bguler>

ilkelerle sıkı sıkıya bağlılıkları ile kapatılabilmektedir.<sup>3</sup> Kesin olarak ortaya koyulmuş olan şey, yalnızca ilkeler değildir. Daha fazlası yapılmış, ilkelerin yaşama geçirilmesini sağlayacak kavram ve kurum ağları da geliştirilmiştir. *Öğrenen kamu yönetimi, öğrenen örgütler, sürekli gelişim, esnek örgütlenme, esnek istihdam, performans yönetimi, şeffaflık, hesapverebilirlik, yönetim tipi katılımçılık, stratejik planlama, yerellik* ilk elde sayılabilecek kavramlar olarak tanımları ve işlevleri bakımından ortaya koyulmuştur.<sup>4</sup>

Kamu yönetimi reformu, 1980 yılından bu yana ilerleyen yapısal reformların ikinci dalgasıdır. İlk dalga, 1980’den başlayarak iktisadi-mali liberalizasyon reformları dalgası olmuştur. Bu çerçevede mali ve ticari serbestleştirme, yabancı yatırımların desteklenmesi, özelleştirme, devletin tekeli yetkilerinin kaldırılması, kamu yatırımlarının sınırlandırılması politikaları yürürlüğe koyulmuştur. İkinci dalga, 1990’lardan başlayarak ama kapsamlı biçimde 2000’li yıllarda belirmiş ve dikkatler devlet aygıtının kendisine çevirmiştir. Hem dinamikleri hem politika oluşturucusu bakımından dışsal olan reform politikasının ikinci dalgası, Türkiye’de bir dizi düzenlemeyle birlikte Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı olarak bilinen yasa metniyle içselleştirilmektedir. Bu tasarı, küresel reform politikasının hem ilkelerini hem kavram-kurum ağını tartışmaksızın olduğu gibi kabul etmiştir.

Kimi çevrelere göre Tasarı “hoş ama içi boş” bir metindir. Bu değerlendirmenin Tasarı’nın sahibi iktidar yetkililerini üzdüğü görülmektedir. Çünkü yetkililer, bu ve bunu tamamlayan yasal hazırlıklarla yönetim yapısında çok köklü ve kapsamlı bir reform yaptıklarını anlatma gayretindedirler. Yetkililerin ileri sürdükleri sav doğrudur; Tasarı’yı “hoş ama iç boş” olarak değerlendirmek ise bu görüş sahipleri için üzülmeyi gerektirecek bir yanılgıdır. Kamu Yönetimi Temel Kanunu ve tamamlayıcı düzenlemeler yalnızca Türkiye’de farklı bir yönetim sistemi inşa etmekle kalmamakta, öngördüğü yönetim yapısı üzerinden Türkiye’nin uluslararası sistemdeki yerini de yeniden tanımlama gücü taşımaktadır. Tasarı, yalnızca bir ‘iç sorun’ değildir; küreselleşme olarak adlandırılan süreçte inşa edilmeye çalışılan yeni dünya düzeninin Türkiye topraklarında gerçekleştirilen kurucu parçalarından biridir.

## GENEL ÖZELLİKLER

Kamu Yönetimi Temel Kanun (KYTK) Tasarısı, kamuoyunun görüş alanına 5 Nisan 2003 günü girmiştir. O tarihten başlayarak tasarı sahiplerini şaşkına çeviren bir toplumsal direnç süreci işlemiştir. Giderek yaygınlaşan direnç karşısında Hükümet taslağı neredeyse ayda bir değişikliğe uğratarak korumaya çabalamış, yaz döneminden önce TBMM’ye sunulacağı söylenen taslak ancak 3 Kasım 2003 tarihinde yeniden gündeme getirilebilmiştir. Hükümet bu tarihte bir basın açıklaması yaparak, taslağı Bakanlar Kurulu imzasına açtığını ve meclise göndereceğini duyurmuştur.

Hükümet, neden bu taslağı “hazırız, TBMM’ye gönderiyoruz” konulu bir basın toplantısıyla TBMM’ye göndermişti? Hükümetler, sürekli yasa taslakları hazırlar ve bunu meclise gönderir. Bu işlem için basın toplantılı, gürültülü törenler genel uygulamalardan değildir. Bu soruya belki, “kamuoyu öyle sıkı izlemedeydi ki, bu taslak “el mi yaman bey mi yaman”

<sup>3</sup> Sayılan ilkeler, ABD’nin Büyük Ortadoğu Projesi’nde de benimsenmiştir. Bu planla ilgili olarak Amerikan senatosuna verilen bir yasa taslağı, toplam 32 orta doğu ve orta asya ülkesini kapsayacak olan planın bir kalkınma bankası, bir kalkınma vakfı ve bir demokrasi fonu kurularak yürütülmesini öngörmekte; Türkiye’yi planın odak noktası saymaktadır. Yasa taslağı 8 Nisan 2004 tarihlidir.

<sup>4</sup> Sayılan kavramlardan bazılarının açıklanması için: B.A.Güler, *Devlette Reform*, 3 Mart 2003 Mimarlar Odası Ankara Şubesi Konferansı metni, Oda tarafından bültenin ayrı bası eki olarak yayımlanmıştır. Yazı internette şu adresten bulunabilir: <http://politics.ankara.edu.tr/~bguler>

kavgasının parçası olmuştu, o yüzden” diye yanıt verilebilir. Böyle bir açıklama anlamlı da olabilir.<sup>5</sup>

Ama gerçekten, basın toplantılı tören *bizim için* miydi? Öyle görünüyor ki, bu tören bizim için olmaktan çok Vaşington’daki merkez binasında İcra Direktörleri Heyeti’ni 6 Kasım 2003 günü toplayacak olan Dünya Bankası içinmiş. Dünya Bankası’nın bu karar organı 6 Kasım günü yaptığı toplantı kararlarını bir gün sonra dünya kamuoyuna açıklamıştı. Kararlardan biri, Türkiye’ye “eğitim, sağlık, sosyal güvenlik alanlarında yapılacak reformlar ile hizmetlerin yerelleştirilmesi ve belediye reformu başta olmak üzere” kamu reformlarını desteklemek amacıyla 2004-2006 yıllarında verilmek üzere 4,5 milyar dolar kredi açma kararıydı. Tören, bu kararın alınmasını sağlamaya dönüktü demek daha doğru olacak görünmektedir.

Taslak TBMM başkanlığına daha da gecikerek, 29 Aralık 2003 günü sunulmuştur. Böylece, IMF ve Dünya Bankası’na 2003 yılı sonuna kadar ‘tatmin edici ilerleme’ sağlama ölçütü yerine getirilmiştir. Tasarı TBMM komisyonlarında anamuhalefet partisinin keskin karşı koyuşu karşısında iktidar milletvekillerinin onaylarıyla Ocak ayında kabul edilmiş, genel kurul görüşmeleri Şubat ayında aralıksız süren uzun toplantılarla yapılmıştır. Bu yoğunlaştırılmış çalışma temposuna karşın, görüşmeler iktidar milletvekillerinin kararıyla geçici maddelere gelince durdurulmuştur. Tasarı, yerel yönetim yasa tasarıları görüşüldükten sonra, onlarla birlikte görüşülmesi tamamlanarak yasalaşmak üzere beklemeye alınmıştır. 2004 Mayıs ayında Tasarı hala beklemededir.

Tasarı’nın TBMM’ne girişinden itibaren geçen ilk altı ay içinde iki önemli gelişme yaşanmıştır. Bunlardan biri, Dünya Bankası’nın 6 Kasım 2003 tarihinde kararlaştırdığı kredi paketinin Türkiye tarafından 21 Mayıs 2004’te kabul edilmesidir.<sup>6</sup> Önümüzdeki dönemde KYTK ve bununla ilgili öbür yasal hazırlıkların gelişimi, bu üç yıllık anlaşma temelinde Dünya Bankası’nın doğrudan yönetimi ve gözetimi altında gerçekleşecektir. KYTK’nın meclis sürecindeki beklemesini bu gelişmeyle bağlantılı görmek yanlış olmasa gerekir.

Gelişmelerden öbürü, oldukça yeni bir durum olan Büyük Orta Doğu Projesi (BOP) adıyla ortaya çıkmıştır. 2004 yılının Şubat ayından başlayarak ülke gündemine yerleşen BOP, toplam 22 Arap ülkesi ile aralarında Türkiye’nin de bulunduğu 10 orta asya ülkesi için “ekonomik ve siyasi özgürlükler, serbest ticaret, özel sektör ile sivil toplumun güçlendirilmesi, demokrasi, hukuk reformu ve iyi yönetim”in sağlanması amaçlarına dönük bir ‘kalkınma ve demokratikleşme planı’ olarak hazırlanmaktadır. ABD’de hazırlanan yasa tasarisına göre Türkiye bu planda temel ve kendine özgü bir odak noktası rolü üstlenecektir.

<sup>5</sup> KYTK, özellikle işçi ve memur sendikaları tarafından reddedilmiştir. Yol-İş Sendikası’nın gazete ilanları, sendika ve odaların ülke genelinde eğitim çalışmaları, bölge merkezli panel ve toplantıları mitinglere dönüşmüş ve mitingler zinciri 6 Mart 2004 günü çok yüksek katılımlı bir Ankara gösterisine uzanmıştır. İnternet üzerinde bir karşı kampanya başlatılmış, bilgi ve iletişim bu site üzerinde birleşmiştir: [www.kamuyonetimi.org](http://www.kamuyonetimi.org)

<sup>6</sup> Kabul edilen paket, Dünya Bankası’nca hazırlanan İkinci CAS planıdır. CAS–Country Assistance Strategy; Ülke Destek Stratejisi, Dünya Bankası tarafından hazırlanan üç yıllık Türkiye planıdır. Banka, 2004-2006 yıllarında Türkiye’ye toplam 4,5 milyar dolar krediyi bu planda belirlediği hedef ve ölçütlere göre açacaktır. Plan Ocak 2004’te İstanbul’da 35, Ankara’da 20 NGO’nun katıldığı toplantılarda yerli kamuoyuna tanıtılmaya başlanmıştır. Dünya Bankası web sitesinde verilen habere göre, bu toplantılar, Dünya Bankası Türkiye Müdürü Andrew Vorkink ile Türkiye Program Koordinatörü Andras Horvai başkanlığında yapılmıştır. Kamuoyu, CAS-II’nin ve bunun ilk ödemesi olan 1 milyar doların Türkiye tarafından kabul edildiğini Dünya Bankası temsilcisi ile Hazineyen sorumlu bakanın 21 Mayıs 2004 günü yaptıkları ortak basın açıklamasıyla öğrenmiştir. İlk dilim, PFPSAL-III, Üçüncü Kamu Mali Yönetimi ve Kamu Sektörü Yapısal Uyarlama Kredisi çerçevesinde açılmaktadır. Bu adı taşıyan ilk iki kredi 2000 ve 2001 yıllarında açılmış, toplam 2,450 milyar dolarlık kredilerdir. Bu paranın yarısı bankacılık operasyonları için kullanılmıştır. PFPSAL-I metni Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

BOP, terörizmle başa çıkmanın yalnızca askeri önlemlerle mümkün olmadığını, çözümün bölge ülkelerinde kapsamlı ve kalıcı ekonomik, siyasal ve yönetsel reformlardan geçtiğini kabul etmektedir. KYTK, meclisteki bekleme odasında dururken yeni bir ‘bağlam’a kavuşmuş durumdadır.<sup>7</sup> Önümüzdeki dönemde Tasarı’yı bu yeni plan çerçevesinde değerlendirmek gerekecektir.

### “İlk kez” ...

Toplam 60 maddeli KYTK ile gelen yeniliklerden biri, yasa taslağı iken albenili bir kitap halinde basılmış olmasıdır. Ancak bu tek kitap da değil, iki kitaptır. Prof. Dr. Ömer Dinçer ile Dr. Cevdet Yılmaz’ın kaleme aldığı ve *Değişim Yönetimi İçin Yönetimde Değişim* tekerlemesinin ad olarak seçildiği ilk ciltte, metnin “felsefi-düşünsel gerekçeleri” yer almaktadır. İkinci ciltte ise yasa metni, genel gerekçe ve madde gerekçeleri bulunmaktadır. Bu cildin Prof. Dr. Ömer Dinçer başkanlığında sekiz bürokrat ve bir danışmandan oluşan on kişilik bir çalışma grubu tarafından hazırlandığı belirtilmiştir. Bu da bir başka yenilik! Şimdiye kadar hiçbir tasarinin hangi bürokratlarca hazırlandığı ilan edilmezken, bu çalışmada oldukça ‘akademik’ bir üslup benimsenmiştir. Ayrıca bu cildin, yani yasa metninin ortaya çıkmasında TODAİE, Bilgi Üniversitesi, TESEV, TOBB, TÜSİAD, IULA adlı kuruluşlarla AKP ve CHP tarafından yapılan atölye çalışmalarlarıyla ortaya çıkarıldığı ilan edilmiştir.

KYTK’nun, hazırlayanların “çok sorduk” savlarına karşın farklı toplumsal kesimlerin “hiç haberimiz olmadı” açıklamaları arasında ezilmiş bir metin olmasıyla da bir ‘ilk’ olduğu söylenmelidir.

Bir başka ilk, bir yasama etkinliğinde bir Hükümet’in toplum temsilciliğini TESEV – TOBB – TÜSİAD üçlemesine hasrettiğini ‘cesaretle’ ilan etmesidir. Bu tasarı için toplumsal temsilci Sermaye Tabanlı Kuruluş’lardan ibarettir. Bu teşekkür yazısı, “haberimiz yok” diyenlerin haklı olduklarını kendiliğinden ortaya koymaktadır.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu, yürütülmekte olan kamu reformlarının ‘sert çekirdeği’, ‘ilk’ kapsayıcı adımudur. Çok sayıda başka yasa hazırlanmaktadır; bunların ‘temel kanuna uygunluğu’ zorunlu koşul sayılmaktadır. Metnin adı, bu özelliği göstermek üzere ‘temel kanun’ olarak koyulmuştur. Oysa Türk yasama sisteminde yasalar arasında astlık-üstlük, hiyerarşi sözkonusu değildir; hiyerarşi yalnızca anayasa ile yasa arasında vardır.<sup>8</sup> Bu yöndeki eleştiriler sonuç vermiş, Tasarı’nın TBMM görüşmelerinde adı değiştirilerek “temel” sözcüğü kaldırılmıştır.

### Diğer düzenlemeler....

<sup>7</sup> BOP ve KYTK bağlantısı, konu ABD etkisi ekseninde düşünülürse bir yıl önceye taşınabilir. ABD Senatosu 16 Nisan 2003 günü bir yasa kabul ederek, Türkiye’ye savaş bütçesinden 8,5 milyar dolar kredi açma kararı almıştı. Kredinin bir koşulu Irak’a asker gönderme, ikinci koşulu ise “etkinlik ve şeffaflığı artıracak kamu reformlarını hızlandırmak”tı. Türkiye bu yasayı, 22 Eylül 2003 günü ABD ile imzaladığı Dubai Anlaşması ile kabul etmişti. Konuyla ilgili temel kaynak, anlaşmayı ve gelişmeleri orijinal belgeleriyle birlikte kamuoyuna mal eden *Cumhuriyet Gazetesi*’dir. Kredi henüz kullanılmamıştır; BOP sistemi yürürlüğe koyulduğu takdirde bu anlaşma da yeni bir bağlamda yürümeye başlayacaktır.

<sup>8</sup> Denilebilir ki “bu adlandırma ilk kez kullanılmıyor ki; örneğin ‘sağlık hizmetleri temel kanunu’ var, daha 1987 yılında çıkarılmış”. Ne var ki, bu yasa bir sektörel alanı düzenlemiyor. Devletin üç ana kuvvetinden birinin, yürütme organının yönetim aygıtını, devlet idaresini düzenliyor. Bilindiği üzere devlet idaresinin ilkeleri, anayasada sabitlenir. Kamu yönetiminin “temel”i anayasada atılır; yasalar bu temele göre hükümler geliştirmenin araçları olmaktan ibarettir.

Yalnızca bir devlet sisteminde değil, herhangi bir örgütlenmede yapı, para ve personel temeli oluşturur. KYTK Tasarısı sistemin yapısını düzenlemek üzere hazırlanmış, *Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Kanunu* para yönetimini düzenlemiştir. Bu artık bir yasadır; kamuoyunun tartışma gündemine girmeden yasalaşmış çıkmıştır. Oysa, sözkonusu yasa, KYTK ile yapılmak istenen yeni tip devlet örgütlenmesinin kamu gelir ve harcama sistemini kuran bir düzenlemedir. KYTK, devlet idaresinin kuruluş ve işleyiş ilkelerini yeni ilkelere bağlamaktadır; yasalaşan mali yönetim düzenlemesi, bir örgütlenmenin en önemli parçasını “kaynak yönetimi”ni konu almıştır. Üçüncü temel boyut, *Kamu Personel Rejimi Kanun Tasarısı* hazırlıklarıyla yeni ilkelere dayandırılmaya çalışılmaktadır. Kamu istihdamı, 1992’de bir “ilkeler metni”ne konu olmuştu, 1996 yılında bir taslak hazırlanmıştı, 1998 yılından bu yana norm-kadro çalışmalarıyla teknik zemin sağlanmaya çalışıldı, 1985 yılından bu yana kamu istihdam sistemi parça parça yasa değişiklikleriyle ‘yeni ilkeler’e doğru itildi... Şimdi yapılmak istenen, yaklaşık yirmi yıldır süren zorlamaları genel kural haline getirip yeni tip devletin kamu personel rejimini tesis etmektir.

Bu üçünün çevresine başka tasarılar eklenmektedir.<sup>9</sup>

Bunlardan biri, *Bölgesel Kalkınma Ajansları Kanun Tasarısı Taslağı*’dır. KYTK Nisan nüshasında, bölgesel kalkınma ajansı konusu 25. maddenin konusuydu. Kamuoyunun en şiddetli merakını çeken bu madde, izleyen nüshalarda düşürülmüştür. Ancak hükümden vazgeçilmemiştir. Bölgesel Kalkınma Ajansı, ayrı bir yasa konusu olarak hazırlıkları sürdürülen yeni bir kuruluş çalışmasıdır. Bu girişim sonuçlandırıldığında Türkiye’de 26 bölge yönetimi yaratılmış olacaktır. Hazırlıkları yapılan bölgeleşme, Avrupa Birliği’nin taleplerindedir. Kurulmaya hazırlanan yapı *ne bölge genel yönetimi, ne de bölge yerel yönetimi* özellikleri taşımaktadır; kurulan *bölge yönetişimi* sistemidir.

Beşinci metin *‘Bağımsız İdari Otoritelerin Düzenlenmesi Hakkında Kanun Tasarısı Taslağı*’, ya da kısaca üstkurullar taslağıdır. O da hazırlanmış durumdadır. Bu taslak, devlet yönetiminin asli kurumları olarak iş gören bakanlıkların yetki alanının daraltılması; aynı zamanda meclis karar ve denetim yetkisi dışında çalışacak yeni karar merkezleri yaratılması anlamına gelmektedir. Üst kurullar, siyasal ve yönetsel iktidarın, doğrudan piyasa aktörü şirketlere devri aracıdır; bunun en somut göstergesi, Şeker Üst Kurulu’dur. Türkiye şeker sisteminin tam yetkili karar organı olan bu kurulun bir sandalyesinde ulus-ötesi Amerkalı Cargill Şirketi temsilcisi oturmaktadır.

Altıncısı, *‘Kamu Sermayeli Şirketler Kanunu Tasarısı Taslağı*’, KİT sisteminin tarihe gömüleceğini göstermektedir. KİT’ler bundan böyle kamu kuruluşu niteliğini kaybedecek, tam anonim şirket statüsünde; özelleştirme kararını doğrudan kendi genel kurullarında yada yönetim kurullarında alabilecek ticaret hukuku unsuruna dönüştürüleceklerdir. Buna göre adları da *kamu sermayeli şirketler*’ olarak değiştirilmektedir.

Yedincisi *‘Yerel Yönetimler Kanunu Tasarısı Taslağı*’. Ama bu başlık dört taslak olarak düşünülmelidir: *‘Özel idare*’, *‘büyük şehir belediyesi*’ ve *‘belediyeler*’, *‘mahalli idare birlikleri*. Bu metinler TBMM’ne sunulmuş, 2004 yılının ilk altı ayı içinde komisyon çalışmaları başlatılmıştır.

Bunlara ek olarak *bilgi edinme yasası* ile kamu kesimi için *etik yasası* anılabilir. Bilgi edinme yasası kamu kararlarının öncelikle ve asıl olarak özel sektöre karşı açıklığı, etik yasası ise

<sup>9</sup> Burada anılan tasarılarla ilgili olarak yayımlanan yazılara [www.kamuyonetimi.org](http://www.kamuyonetimi.org) sitesinden erişilebilir.

kamu görevlilerinin özel sektörün güven içinde özgür gelişimini sağlayacak toplumsal ortamı yaratmaya yatkınlığını güvence altına almayı amaçlamıştır.

Eğer topluca ele alınırsa, kamu yönetimi bir düzine civarında yasal düzenlemeyle yeni bir çerçevede yeniden kurulmaktadır. Düzenlemelerin her biri ayrı bir incelemeye konu edilebilir. Ama ‘Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı’, tüm düzenlemelerin çekirdeğini oluşturması nedeniyle, öncelikle ele alınması gereken metin durumundadır.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, kamu yönetimi sistemine üç büyük değişiklik getirmektedir. Birincisi özelleştirmedi; devlet örgütlenmesinin ‘sosyal devlet’ niteliği ortadan kaldırılarak devlet *düzenleyici devlet* esaslarına yerleştirilmektedir. İkincisi *yönetişimciliktir*; kamu karar sisteminin yapısına müdahale edilmekte ve katılımcılık ilkesi sayesinde özel sektör doğrudan ve açık olarak iktidar ortağı kılınmaktadır. Üçüncüsü yerelleştirmedi; devlet örgütlenmesi yerelleştirilerek *yerellik* esası üzerine kurulmak istenmektedir.

## SOSYAL DEVLETTEN VAZGEÇİŞ

Yeni sağcı devlet reformlarının temel sonuçlarından biri, sosyal devlet olgusuna son vermektir. Reformlar, 21. yüzyıl kapitalist toplumlarında devlete *düzenleyici devlet* karakteri kazandırmaya yönelmiş durumdadır. Türkiye’de bu tercih, Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı ile gündeme gelmiştir.

### Sermaye ve halk açısından “sosyal devlet” nedir?

Sosyal devlet, 20. yüzyıl kapitalizminin devlet türü olmuştur. Kapitalist devletin bu türe yükselişini, sosyal devlet kavramıyla birlikte üç kavram üzerinden ele almak mümkündür.

Hem tarihsel gelişme sıralamasında ilk, hem de sosyal devlet kavramında en dar kategori, “*sosyal yardım hizmetleri*”dir.<sup>10</sup> Sosyal yardım hizmetleri, devletin, nüfusun türlü nedenlerle kendi kendine bakım ve gelişimini sağlama olanaklarından yoksun kesimlerine yardımcı olmak işlevini anlatır. Bu işlev, çağdaş devletlerde Batı Avrupa kapitalizminin feodal toplum düzenini çözerek yükselişle birlikte doğmuştur. Bir üretim biçimi olarak feodalizmin çözülüşü, toplumda genç, yaşlı, engelli, yoksul kesimlerin bakımını üstlenmiş geniş aile yapısı, yerel topluluklar, kilise örgütlenmeleri gibi kurumların da dağılması demektir. Ama daha önemlisi, kapitalizmin serflik sistemini çözmesi ve kentsel yerleşmelere kitlesel göçlere yol açması, sözkonusu kesimin her zaman olduğundan daha geniş ve yeni niteliklere sahip bir sorun olarak ortaya çıkması anlamına gelmiştir. Bu durum, kurumlaşma sürecini yaşayan kapitalist devlet örgütlenmesinin çözüm için harekete geçmesine ve yeni araçlar yaratmasına neden olmuştur. Bunlardan en çok bilineni, İngiltere yönetiminde uygulamaya koyulan “Yoksulluk Yasası”dır.

İkinci kategori, “*sosyal güvenlik hizmetleri*”dir. Yine Avrupa ülkelerinde 19. yüzyılın son çeyreğinde belirmeye başlayan kaza sigortası, sağlık sigortası, emeklilik sigortası sistemi, ilk uygulamaları Almanya’da olmak üzere, 1875-1925 yılları arasında yaygınlaşan uygulamalar olmuştur. Sosyal yardıma gereksinme duyacak nüfus varlığını sınırlandırma sonucu yaratan bu kategori, bir kamu hizmeti olarak ortaya çıkmış ve genişlemiştir. Bu açıdan Osmanlı Devleti uygulamaları, Avrupa tarihinin aşamalarıyla neredeyse atbaşıdır. 1909 yılında kabul

<sup>10</sup> Sosyal yardım ve sosyal güvenlik hizmetleri ile ilgili olarak malzeme için: Pierre Rosanvallon, *Refah Devletinin Krizi*, (Çev. Burcu Şahinli), Dost Yayını, Şubat 2004, ekler bölümü.

edilen askeri ve sivil devlet görevlileri yasaları, emeklilik sisteminin devreye girişini düzenleyen metinler olmuştur.

İlk iki kategori hizmetler zaman içinde giderek kurumlaşırken, 1930 yılı başlangıç olmak üzere ve kuruluşu ikinci dünya savaşı sonrasında olgunlaşan üçüncü kategori “sosyal devlet” kavramıdır. Zamanın gelişmiş ülke devletleri “sosyal refah devleti” olarak adlandırılırken, az gelişmiş kapitalist ülkelerde devlet “kalkınma idaresi” biçiminde nitelendirilmiştir. En genel tanımıyla sosyal devlet, ekonomik ve toplumsal yaşama kamusal araçlarla doğrudan ve dolaylı olarak müdahale etme yetkisiyle donatılmış devlettir. Bu yetki, satışlar sırasında fiyatların denetiminden kamu iktisadi teşebbüsleri aracılığıyla doğrudan üretimde yer almaya ve fiyatların oluşumunda belirleyiciliğe dek uzanır. KİT sistemiyle üretim, dağıtım ve pazarlama, tüm ekonomik aşamalarda devletçe üstlenilen rol, kamusal hizmetlerin vergilendirme esası üzerinden finansmanına dayalı modellerle toplumsal yaşamın her alanına uzanır. Eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, barınma, istihdam, nüfusun her kesimine açık, herkesçe eşit biçimde ulaşılabilir olanaklar halinde devletçe güvence altına alınan hak alanları olarak görülür. Böyle bir devlet türü, kapitalist toplumlarda nüfusun büyük çoğunluğunu oluşturan emekçi kitleler için vazgeçilmez bir tarihsel kazanımdır. Gerçekten de sosyal devlet, toplumların emekçi kesimleri açısından 20. yüzyıl dünya sosyalist sisteminin varlığından güç alan toplumsal mücadeleler sayesinde genişletilmiş bir sonuçtur.

Ancak sosyal devlet, türlü bireysel yada kurumsal riskleri “toplumsallaştırma” işleviyle yüklüdür. Örneğin,<sup>11</sup> kapitalizmde sermaye sınıfının tüzel varlıkları olan şirketlerde daha 19. yüzyılda kabul edilmiş olan “sınırlı sorumluluk” uygulaması, devletin sermaye sınıfının risklerini üstlenmesi ve bu riski topluma yayarak ortadan kaldırması anlamına gelir. Gelişmenin başlangıç aşamalarında, iflası durumunda tüccarın tüm mal varlığına onuru ve hatta gelecekte edinebileceği mal varlıklarıyla birlikte el konulmasına dayalı anlayış, yerini “sınırlı sorumluluk” ilkesine bırakmıştır. *Hür teşebbüs* sahibinin başarısızlığının yalnızca bireysel hatalardan değil, ekonomik sistemin dalgalanmalarından da kaynaklanabileceği kabul edilerek iflas zararlarının kamu kaynaklarından karşılanabileceği bir yapılanmaya gidilmiştir. Devlet fonları, toplumsal yarar adına, tek tek şirketlerce gerçekleştirilmesi güç büyük yatırımlarda kimi zaman önder-ortak, kimi zaman destek-iştirakçi, kimi zaman teşvik uygulayıcısı olarak *hür teşebbüs* için harekete geçirilmiştir. Nihayet bu işbirliği, sisteme “tekelci devlet kapitalizmi” adının verilmesine neden olacak denli gelişmiş ve sosyal devlet yapısı özel tekellerle devlet kurumlarının içiçe geçtiği bir birlikte yönetime doğru evrilmiştir.<sup>12</sup> O halde sosyal devlet, yalnızca emekçi kitleleri doğrudan ilgilendiren işlev ve aktarımlarla toplumun bu kesimine değil, aynı zamanda riskleri toplumsallaştırma ve sınıf olarak sermaye kesiminin çıkarlarını gerçekleştirme hedefiyle doğrudan sermaye kesimine de açık bir kategori olmuştur.<sup>13</sup>

Günümüzde yürüyen yeni sağcı devlet reformları, devletin son iki yüzyıllık üç yönlü “sosyal” niteliğinin üçünün de terk edilmesi anlamına gelmektedir. Bununla birlikte, sosyal devletten vazgeçmenin sermaye açısından sonuçları ile halk açısından sonuçları çok farklı olmaktadır.

<sup>11</sup> Ha-Joon Chung, *Kalkınma Reçetelerinin Gerçek Yüzü, İletişim Yayınları, İstanbul 2003*. Kitap, neo-klasik iktisat temelinde Vaşington Uzlaşması olarak bilinen neo-liberal kalkınma varsayımlarını Stiglitz çizgisinden bakışla eleştirirken, reformların ilk ve ikinci dalgalarına ilişkin karşılaştırmalı nitelikte çokça örnek ve veri sunmaktadır.

<sup>12</sup> Tekelci kapitalizm, tekelci devlet kapitalizmi kavramları, asıl olarak Sovyet Marksizmi tarafından geliştirilmiştir: SSCB Bilimler Akademisi, *Günümüzde Tekelci Kapitalizm*, Bilim Yayınları-34, İstanbul 1978.

<sup>13</sup> Sorunu “devlet ve ekonomi” başlıklı bölümde irdeleyen bir kaynak: Christopher Pierson, *Modern Devlet*, Çiviyazıları, Kamera, İstanbul 2000, s. 151-200.

## Sermaye kesimi için “düzenleyici devlet”

Devletin sosyal hizmet alanları için sıralanan üç kategori bakımından ortaya çıkan değişme sürecine, sonuncusundan başlayarak bakılabilir.

*Sosyal devlet ilkesi*, tüm boyutlarıyla terk edilmektedir. Bu süreç, 1980’li yıllarda deregülasyon ve özelleştirme politikalarıyla başlamıştır. Deregülasyon, ekonomik alanda devletin karar ve uygulama yetkilerinin kaldırılması demektir. Devletin, örneğin tarımsal girdi üretimi ve ithalatında, posta-telefon alanında tekel olarak iş görmesine son vererek alanı özel sektöre açma yada devletin fiyat denetimi yapma yetkisini kaldırma, deregülasyon örnekleridir. Özelleştirme, devletin sahip olduğu malları ve işletme yetkilerini özel sektöre devretme politikasıdır. KİT’lerin, devlet taşınmazlarının satışı, yap-işlet, yap-işlet-devret uygulamaları, hizmetleri ihale yoluyla taşeron eliyle görme işleyişi, bu politikanın örnekleridir. Deregülasyon ve özelleştirme ile devlet-sermaye dengesi değişikliğe uğramaktadır. Devlet fonlarının sermaye lehine kullanıldığı ortaklık – iştiraklerdeki devlet payları sermayeye satılmakta; doğrudan devlet eliyle yönetilen üretimhaneler satılarak, sermayeye ucuz aramalı sunumuna son verilmektedir. Devletten sermayeye sağlanan “riski toplumsallaştırma” hizmetinin sosyal devlet içinde kurulmuş olan formu ortadan kalkmaktadır. Bu form ile birlikte, var olan sistemden kazançlı çıkan sermaye grupları, değişim reformcuları tarafından “statüko” olarak adlandırılmakta ve bu kesimin değişmeye karşı çıkışlarını “statükoculuk” olarak mahkum etmeye odaklanmış bir siyasal mücadeleye yürütmektedir.

Buna karşın, sosyal devlet türü içinde temsili demokratik yapı üzerine yükselen tekel-devlet ortaklığı sisteminin yerini alan yeni devlet türü, sermaye kesimine öncekinden daha avantajlı bir konum sunmaktadır. Bu konum “düzenleyici devlet” adı altında kurulmaktadır.

Devlet, bundan böyle ekonomik ve toplumsal yaşamın kamusal araçlarla doğrudan ve dolaylı müdahale edicisi olmayacak; ekonomik ve toplumsal yaşamı kapitalist üretim ilişkilerinin düzen ve güven içinde kurulmasını sağlayacak genel gözeticisi olacaktır. Ancak genel gözetim, doğrudan ve tek başına devletin siyasal – idari kadro ve mekanizmalarınca yapılmayacaktır. Bu görev, piyasanın asli oyuncusu özel sektör temsilcileriyle devlet temsilcilerinin ortak yönetimiyle gerçekleştirilecektir. Ortak yönetimin adı “yönetişim”dir. Düzenleyici devletin yönetim iktidarında bürokrasi, özel sektör, sivil toplum örgütleri *eşit ortak* olarak yer alacaklardır. Bu yeni iktidar sistemi, geleneksel bakanlık örgütlenmesi içinde yürütülemez; yeni iktidarın yeni örgütsel aracı üstkurullar olacaktır.

Değişim reformcusu, sosyal devletin devlet-sermaye dengesini değiştirmektedir. Ancak, düzenleyici devletle yalnızca bu denge değil, dengenin unsurları da değişmektedir.

*Devlet unsuru değişmektedir.* Parlamento-bakanlık sistemi, yerini her ikisini de işlevsiz bırakan üstkurul düzenine bırakmaya zorlanmaktadır. Ulusal kalkınma plancılığı yerini yeni ortakların durumun gereklerine göre özgürce karar vermelerini sağlayacak stratejik planlama düzenine bırakmaktadır. Kamu kudretinin taşıyıcısı memurluk sistemi, yerini sözleşme esasına göre ve performansı ölçüsünde işine devam edebilecek çalışanlardan oluşan “liyakat değil sadakat sistemine dayalı” bir personel sistemine terk etmektedir. Ekonomik yaşamın ilkelerini değiştiren rekabet kuralları ve kurumları, icra-iflas sistemi, vergi sistemi reformları,



devlet alımları mekanizması, düzenleyici devlet rolü için alanın uygun hale getirilmesine dönük adımlar olarak ilerlemektedir.

*Sermaye unsuru değişmektedir.* Dengenin bir ucundaki sermaye kesimi, son iki yüzyılda sahip olduğu “yurttaşlık” kimliğinden yoksun bırakılmaktadır. Deregülasyon ve özelleştirme, liberalizasyonla bütünleşmiştir. Liberalizasyon, hür teşebbüsün bir ülkede faaliyette bulunabilmek için yurttaşlık koşulunu ortadan kaldırma, yerli – yabancı hür teşebbüsün aynı hak ve yetkilere sahip olması demektir. Düzenleyici devletin yönetiminde ülke yönetiminde söz sahibi kılınan sermaye, herhangi bir yabancı şirket, bir dünya tekeli yada yurttaş olabilecektir. Herhangi bir yabancı ülkede etkinlik gösterme gücü olan şirketlerin, dünyanın gelişmiş kapitalist ülkelerinin sermayeleri olduğu, az gelişmişlerde ise bu etkinlikte bulunabilecek sermaye gruplarının ihmal edilebilecek bir varlığa sahip olduğu gözönünde bulundurulunca, yeni dengenin kazananları gözümüzde belirmeye başlamaktadır. Az gelişmiş ülkelerin sermaye kesimi, kendi ülkelerinde kendileriyle eşit kılınmış olan yabancı sermayeye eklenildiği yada taşeronlaşabildiği oranda var olabileceği bir yeni denge içine sürüklenmektedir. Bu özellik, sosyal devletin tasfiyesinin, aynı anda ulusal devletin de tasfiyesi anlamına geldiğini ortaya koymaktadır. Sosyal devletin yıkımıyla yitiren “yerli sermaye”, kazanan ise asıl olarak “küresel sermaye” olmaktadır.

Kısaca, sosyal devlet ortadan kaldırılırken, devletin sermayenin risklerini toplumsallaştırma işlevi de kırılmakta; bunun yerine kimliği önemli bir değişikliğe uğrayan sermaye sınıfı doğrudan ve açık biçimde devlet karar sandalyelerine yerleşmektedir. Böylece süreç, değişen içeriğine dikkat etme gereğine bir kez daha vurgu yapma koşuluyla, sermaye kesimi lehine bir ‘tasfiye’ olarak ortaya çıkmaktadır. Buna karşılık sosyal devletin tasfiyesi, emekçi kitleler açısından tam bir yitirme ve hem iktidardan hem zenginlikten uzaklaşma anlamına gelmektedir. Sosyal devletin yerine yerleştirilmeye çalışılan düzenleyici devlet, halkın gereksinmelerini kamu kaynakları ve mekanizmalarıyla karşılama sorumluluğunu üstünden atmıştır. Devlet sistemi, bundan böyle piyasa gereklerine göre hareket edecek, halkın gereksinimleri piyasa sistemince sağlanacaktır.

*Sosyal güvenlik hizmetleri* tümüyle özel şirketlerce ve mali piyasalarca yönetilecektir. Esnaf, çiftçi, işçi, memur kesimlerin sosyal sigorta sorunu, piyasa gerekleri temelinde tek tipleştirmek, birleştirmek ve topluca artık küresel bütünleşmesi büyük ölçüde sağlanmış olan mali piyasalara devretmek üzere ele alınmaktadır. Çalışan sınıfların sağlık ve emeklilik güvenceleri, herkesin doğrudan kendi gelirinden ayracağı tasarruf miktarlarıyla sağlanmalıdır. Herkes, ne kadar tasarruf edip prim ayırabilirse o kadarlık bir güvenceye razı olmalıdır. Devlet burada çalışan insanların toplumsal fonlardan aktarımlarla desteklenmesi amacıyla değil, bu sistemin kurulması gerektirdiği kadar ve gerektirdiği sürece –geçici- bir rol üstlenecektir. Özel sağlık ve emeklilik sigortacılığı için başlama işareti verilmiştir. Bankacılık sistemi, kendi içlerinde rekabete bile girişmiştir. Büyük toplumsal eşitsizlik ortamında ve ücret gelirleri üzerinde şiddeti sürekli artan baskı karşısında, değişim reformcusunun cesareti şimdilik kırıkta da, benimsenen tercihten vazgeçmek gibi bir eğilimi yoktur.

Devletin, emekçi kitleler açısından sosyal yüzünü gösterebileceği üçüncü kategoriye, *sosyal yardım hizmetlerine* bakılırsa, burada da saptanan özellik, alanın devletçe terk edilmesidir. 20. yüzyıl boyunca gelişmiş, kurumlaşmış, gereksinmelere yanıt verebilir hale gelmiş kamu örgütlenmesi ortadan kaldırılmaktadır. Sosyal hizmetler ve çocuk esirgeme kurumu gibi kamu kurumlarında hizmetler, Devlet Memurları Kanunu’nun madde 36’sında 1988’de yapılan değişikliğe dayanılarak, taşeron şirketlere ihale edilmektedir. Hizmet alımıyla iş görmek, bu kurumların ana hizmet alanlarında uygulanan iş görme usulü olarak yaygınlaşmaktadır.

İstihdam edilen personelin sözleşmeli istihdamı gündemdedir. Sosyal yardım hizmeti, uzmanların özel bürolarından / şirketlerinden sundukları bir piyasa işine dönüşmektedir. Kamu kurumlarının içinden yürüyen ticarileşme, hizmetin kapitalizm öncesi kurumlara – dinsel örgütlenmelere, tarikatlara, yerel topluluklara, STK adı verilen dernek-vakıf örgütlenmelerine, yerel yönetimlere- devri ile birlikte ilerlemektedir.<sup>14</sup>

Sosyal devletin sermaye açısından reddi, sermaye kesimi lehine kurulan yeni bir devlet-sermaye ilişkisi olan düzenleyici devletle doldurulurken, sosyal devletin emekçi kesimler açısından reddiyle gelen boşluk nasıl doldurulmaktadır? Bu boşluğun, “yoksullukla mücadele stratejisi”yle doldurulduğu söylenebilir. 1990’dan başlayarak ortaya atılan bu strateji, izleyen yıllarda giderek ön plana çıkmış ve uluslararası örgütlerin borç sistemlerinde ana stratejilerden biri konumuna yükselmiştir.

### **Halk için “yoksullukla mücadele devleti”**

Sosyal yardım hizmetleri, sosyal güvenlik hizmetleri ve sosyal devlet kavramlarının küresel piyasa sistemine devri, devletin halkın refahına ilişkin tüm sorumluluklarından boşalmasıyla sonuçlanmıştır.<sup>15</sup> Devletin, halk açısından sosyal devlet ilkesinde anlamını bulan meşruiyet zemini ortadan kalkmıştır. Buna karşılık, doğası gereği sürekli eşitsizlik üreten kapitalizm, son çeyrek yüzyıllık reformlarıyla bu yapısal sorunu daha da derinleştirmiştir. Değişim reformcuları, kapitalizmin doğası gereği ürettiği ama artık yine kendi genişlemesi bakımından sınırları haline gelen eşitsizlik sorunu karşısında tedirginliklerini açıkça dile getirmektedirler: *“tehdit, korkutucu olmaya devam etmektedir”*<sup>16</sup> Oysa sosyal istikrar, *“hızlı bir iktisadi büyüme, makro-ekonomik istikrar, yapısal reformlar ve ülkelerin daha yüksek bir sürdürülebilir büyümeye girmeleri için”* olmazsa olmaz koşuldur. Türkiye’de farklı zeminlerde oldukça sık dile getirilen ‘sosyal patlama’ endişesi, tüm yapısal reformcuların paylaştıkları bir görüş durumuna gelmiştir.

Tehdide karşı geliştirilen temel politika da açıktır: Yoksullukla çizilen sınırlar, yoksulluk kütlesi piyasa sistemi içine çekilerek kırılacaktır. Dünya Bankası, yoksulluğu azaltma çabalarında kamu hizmetini karakterize eden arz yönlü politikaların piyasa sistemini karakterize eden talep yönlü politikalara oranla etkisiz sonuçlar doğurduğu görüşündedir. Buna göre, yoksullara yardım alan, karşılıksız devlet destekleriyle ayakta duran unsur olarak

<sup>14</sup> Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP), yoksullukla mücadelenin yerelleşmeyle daha başarılı yapıldığı ve bu işin dini örgütler ve özel sektörle uyumlu bir işbirliği gerektirdiği görüşündedir: “...Başarının anahtarı, yerel girişimlerde daha kolaylıkla elde edilebilen halkın desteğinin temin edilmesi ve sürdürülmesidir. Son on ya da yirmi yıl, yoksulluğun azaltılmasında belediye başkanları, aşı kampanyalarının desteklenmesinde dini gruplar, azınlıklara yönelik okur-yazarlık faaliyetleri için öğretmenler ve daha adil imkanların sağlanması için kadın grupları tarafından dünyanın her tarafında yürütülen bir çok başarılı yerel girişime sahne oldu. Bu tip yerel girişimler daha geniş ve kapsamlı –hatta ulusal nitelikteki- girişimler için bir dayanak oluşturmaktadır. Burada atılması gereken en önemli adım verilen taahhütlerin ulusal bir uzlaşmaya dönüştürülmesi ve *parlamento, hükümet dışı örgütler, dini örgütler, meslek kuruluşları ve özel sektör gibi bir çok grubu içeren bir hareketi faaliyete geçirmektir.*” Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı, Yoksulluğun Ortadan Kaldırılmasına Yönelik Öneriler. Metin şu kaynaktır: C.Can Aktan (Ed.), *Yoksullukla Mücadele Stratejileri*, Ankara: Hak-İş Konfederasyonu Yayını, 2002

<sup>15</sup> Sosyal güvenlik hizmetleri ile yoksulluk yönetimi yaklaşımı ilişkisi üzerine bir inceleme: Murat Özveri, “Yoksulluğun Yönetilmesi ve Sosyal Güvenlik Hakkı”, *Praksis*, 9, s. 321-336.

<sup>16</sup> Dünya Bankası, *Yoksullukla Mücadele Eylem Programının Unsurları*, 10 Ağustos 2000, paragraf 112. Metin şu kaynaktır: C.Can Aktan, agk.

yaklaşmaktansa, bunları daha çok alacakları yardımın maliyetini zamanlarını, işgüçlerini, sermayelerini kullanarak karşılayabilen tüketiciler olarak görmek daha doğrudur.<sup>17</sup>

Yoksulluğa karşı, yoksulları tüketici unsur hale getirmenin somut uygulamalarından biri mikro-kredi uygulamaları olmuştur.<sup>18</sup> 1997 yılında yapılan “mikro-kredi zirvesi” bildirisine göre *yoksul aileler ile özellikle bu ailelerin kadınlarına kendi işlerini kurmaları ve işe yönelik diğer faaliyetleri yapabilmeleri için kredi sağlanacaktır*. Kadınlar özellikle seçilmiştir; çünkü mikro-kredicilere göre kadınlar *tasarruf etmeye yatkın, yaratıcı girişimci, kazançlarını doğrudan aile ihtiyaçlarının karşılanmasına tahsis etme* becerilerine sahiptir. Bir başka deyişle kadınlar erkeklerden daha güvenilir müşterilerdir. Gerçekten de kadınlar, toprağına zincirlenmiş serf gibi evine çakılıdır. Kredi geri ödemesinin gerçekleşmesi bakımından erkek yoksula göre daha kolay denetlenebilir bir borçlu olacaktır. Zirve, yoksullara yoksulluktan şeref ve onurla kurtulma yolu önermektedir: “*Şeref ve onurları ile yoksulluktan kurtulmanın yolunu bulmaları için kadınlara ve ailelerine yardım edecek destek kurumlarının kurulması için söz veriyoruz.*” Şeref ve onur operasyonu, 2005 yılına kadar yüz milyon aileye ulaşmayı hedeflemiş ve bu işin 21,6 milyar dolarlık bir bütçe gerektirdiği açıklanmıştır. Bu bütçe, çoktarafli yada iki tarafli yardım kuruluşları, devletler, bankalar, mali piyasalardan ve mikro-kredi faiz ödemeleri ile kredi sisteminden elde edilecek öbür gelirlerden karşılanacaktır. Bu yaklaşım, UNDP Türkiye temsilciliği tarafından, Türkiye için de önerilmektedir.<sup>19</sup> Buna göre, kadınların işlettiği tüm küçük işletmelerin kredi ile desteklenmesi gerekir; “bu destek, yoksul halk topluluklarına yönelik kalkınma politikasının ayrılmaz bir unsurudur.”

Belirlenen temel politika, giderek kalabalıklaşan yoksul halk kitlelerinin devletin elindeki toplumsal fonlardan sosyal yardım yoluyla pay almalarını önlemektedir. Böylece vergi gelirlerini paylaşanlar azalmış olacaktır. Öte yandan para satıcısı mali piyasalara, sayıların gücünden yararlanarak toplamda büyük hacimlere ulaşacak yeni bir müşteri kitlesi yaratılmaktadır. Bir başka açıdan, emek yoğun mikro-girişimcilik, örgütlü sanayi-tarım sisteminin taşeron ilişkilerle kullanabileceği asgari beceriye sahip “serbest-işçiler” tabanı sunacaktır. Ve tüm bunlara ek olarak, kamu kaynakları bakımından sıfır maliyetle, sistem dışına çıkmaya hazır bir kütle, piyasa ilişkilerinin çeperine tutundurulularak sistemle barıştırılabilecektir.

Devletten karşılıksız yardım olarak “şeref ve onuru” zedelenen yoksullara “balık tutma bilgisi ve kredisi” vermeye odaklanış, tek politika seçeneği değildir. 2000’li yılların yeni kalkınma politikasına göre yoksulluk sorunu, ülkelerin hızlı büyümeye odaklanmış genel kalkınma politikalarında, bölgesel ve sektörel sosyo-ekonomik politikaların oluşumunda; kamu yönetimi, mahkemeler, polis gibi kurumların çalışmalarında gözönünde bulundurulacak “kapsamlı bir vizyon” olarak benimsenmelidir. IMF, bu tür bir yaklaşımı “*yoksulluğun azaltılması ve büyüme kolaylığı (the poverty reduction and growth facility-PRGF) ve artırılmış yapısal uyum kolaylığı*” adı

<sup>17</sup> Lawrens F. Salmen, *Reducing poverty : an institutional perspective*, Poverty & Social Policy Working Paper, 1992.

<sup>18</sup> *Mikro kredi zirvesi yoksullara yardım deklarasyonu, 2-4 Şubat 1997*. Bildirgede, bu zirvenin bir dizi uluslararası toplantı ve bildirgeye dayanılarak gerçekleştirildiği belirtilmektedir: “Zirve, hükümet ve hükümetler dışı örgütlerin insanlık ailesinin karşı karşıya kaldığı bir çok önemli konuyu ele almak için bir araya geldikleri son on yılda yapılan global düzeydeki zirve ve konferanslardan ilham almaktadır. Mikro-Kredi Zirvesi, Yeryüzü Zirvesi (Earth Summit), Çocuklar İçin Dünya Zirvesi (The World Summit for Children), Kahire Nüfus Konferansı (The Cairo Conference on Population), Kopenhag Sosyal Zirvesi (The Social Summit in Kopenhagen) ve Pekin Kadın Konferansı (The Women’s Conference in Beijing)’nin dokümanlarında ifade edildiği gibi adil ve sürdürülebilir bir dünya düşüncesini benimsemektedir.” Metin şu kaynaktadır: C.Can Aktan (Ed.), *Yoksullukla Mücadele Stratejileri*, Ankara: Hak-İş Konfederasyonu Yayını, 2002.

<sup>19</sup> UNDP Türkiye Temsilciliği, *İnsani Gelişme Raporu*, İstanbul 1998, s. 78.

verilen kredilerle güvence altına almaktadır. Dünya Bankası'nca da harekete geçirilen benzer krediler için, az gelişmiş ülkelerin “yoksulluğu azaltma stratejisi” (*The Poverty Reduction Strategy Paper-PRSP*) adlı metinler hazırlamaları gerekmektedir. Bunlar, IMF ve Dünya Bankası için önemlidir; çünkü anılan metinler “ülkenin kalkınma koşulları ve stratejik tehditlerini ortaya koymak ve sorunları teşhis etmek” için kullanılmaktadır.<sup>20</sup> Bu yönüyle yoksulluk sorunu, uluslararası kuruluşlar ile düzenleyici devlet için, azaltma yada ortadan kaldırma hedefine değil, “yoksulluğu yönetme” hedefine kilitlenmiş görünmektedir.

Ortadaki politika, yoksulluğu sistemden kaynaklanan değil, bireysel yetersizliklerden kaynaklanan doğal durum olarak kabul etmektedir. Durumun “şeref ve onur”la ilgilendirilmesi, bireyselleştirmenin göstergesidir. Sorunun sistemle bağlantılandırılmadığı ise, çözümün piyasa mekanizmalarında saklı olduğunun kabulünden bellidir. Oysa yoksulluk, yalnızca yoksul ülkelerde değil, dünyanın zenginliklerini soğurarak sürekli zenginleşen Avrupa ve ABD içinde de bir sorun olarak varlık göstermektedir. Yoksulluk yaygındır ve en zengin ile en yoksul kesimler arasındaki fark sürekli olarak açılmaktadır. “Gelir dağılımı, haklardan yararlanma, mal ve hizmetlerden istifade etme ve sosyal hayata katılma konularındaki adaletsizlik artmakta ve cins, yaş, etnik köken, sosyal menşee, cinsel eğilimler ve maluliyet ile alakalı olarak olumsuz etkiler ortaya çıkmaktadır”... Bu eğilim “doğal güçlerin” bir sonucu olmaktan daha çok regüle edilmemiş piyasa güçlerinin bir sonucu’dur.<sup>21</sup> Yürürlükteki strateji, görüşleri yukarıya alınan EAPN’nin dile getirdiği bazı konuları tümüyle dışlamaktadır. Maliye politikasının gözden geçirilmesi, doğal kaynaklar, sermaye ve uluslararası finansal spekülasyonların artan oranlı vergilendirilmesi, herkesin sosyal hak ve güvenliğini sağlamak için sosyal güvenliği çalışma koşuluna bağlayan sistemin değiştirilmesi, kamu yatırım harcamalarına eski itibarının geri verilmesi ve kamu yatırımlarının artırılması, iktidarın iktisadi, siyasi, toplumsal tüm güçler arasında yeniden dağılımının gerçekleştirilmesi ve karar alma sürecine erişim olanaklarının daha adil dağıtılması, ücretli yada serbest işin, emek-sermaye gelirlerinin ve zamanın daha iyi dağıtılması..... Devlete halk adına ‘sosyal’ niteliğini yeniden kazandıracak bu ve benzeri önlemler, düzenleyici devleti halk adına sınırlandırma anlamına gelmektedir. Bu nedenle reform politikası bu tür önerileri uzunca bir süre önce ‘dinazorluk’la mahkum etmiş bulunmaktadır.

Bir kez daha belirtmek gerekirse, sosyal devletten vazgeçiş sermaye açısından doğrudan iktidara geçme anlamına geldiği için kayıp değil büyük kazanımdır. Buna karşın, sosyal devletten vazgeçiş halk kitleleri için toplumsal yönetimden dışarıya atılmak ve devletle ‘yoksulluk sorunu’ gibi son derece geri bir zeminde ilişki içinde olmak demektir.

## **KYTK ve DÜZENLEYİCİ DEVLET SİSTEMİNE GEÇİŞ**

Kamu Yönetimi Temel Kanunu sosyal devlet ilkesinin kaldırılmasını ve düzenleyici devlet olarak adlandırılan yeni tip bir devlet mekanizmasının kurulmasını amaçlamaktadır.<sup>22</sup>

### **Tasfiye edilecek bir sosyal devlet var mı?**

<sup>20</sup> Dünya Bankası, *Yoksullukla Mücadele Eylem Programının Unsurları*, paragraf 126.

<sup>21</sup> Avrupa Yoksullukla Mücadele Ağı, (The European Anti Poverty Network-EAPN) *Yoksulluk Ve Sosyal Dışlanmanın Önlenmesine İlişkin Deklarasyon*, 25-27 Kasım 1998.

<sup>22</sup> Düzenleyici devlet terimi OECD’ye tapulanabilir. Bu kurumun görüşlerine ilişkin bir inceleme için: Sonay Bayramoğlu, “Düzenleyici Devlet Düzenlenirken: OECD Türkiye Raporu Üzerine Eleştirel Bir Çözümleme”, *Praksis*, 9, 2003, s. 143-162.

“Son zamanın düzenlemeleri sosyal devleti tasfiye ediyor” saptamasına karşı, genellikle, “Türkiye’de sosyal devlet var mıydı ki, bu sözde reform dalgasıyla ortadan kaldırılıyor olsun!” biçiminde bir tepki verilir. Bu tepki, asıl olarak, sosyal devletin halk açısından yüceltilen içeriğine göndermeyle ortaya çıkmaktadır. Yoksa düşünülen sosyal devletin sermaye açısından anlamı değildir. Halk açısından yapılan değerlendirmeye verilen tepki, Türkiye için çok da haksız yada yersiz değildir. Ama doğrusu, yanlış bir tepkidir. Türkiye’de elbette “sosyal devlet” vardır. Birincisi, kavram ve ilke olarak vardır; düşünce sistemimizde güçlü bir yere sahiptir ve hukuken de anayasal ilke olarak yazılmış haldedir. İkincisi, uygulama kategorisi olarak vardır; eğitim, yakın zamana kadar, çok sınırlı sayıda özel okul dışında ilkokuldan üniversite lisans üstü öğrenimine dek parasız bir kamu hizmeti olarak sunulmuştur. Devlet ve sigorta hastanelerinde, tüm yurttaşlar sigorta kartı gösterme yada ödeme yapma zorunluluğu olmadan bakılabilmıştır. Sağlık evi ve ocakları, bu hizmeti köylere dek yaygınlaşmış biçimde görmüştür. Hiçbir ailede, yakın zamana kadar, su faturalarının aile bütçesi üzerine getirdiği yükü konu alan konuşmalar olmamıştır. Kent içi taşımacılık, yakın zamana kadar, aile ziyaretlerini engelleyecek ölçüde güçlü bir gider kalemi değildi... Türkiye’de uygulanan “sosyal devlet” halk açısından hep eksik ve yetersiz olmuştur; haklı eleştirilere uğramıştır; ama sosyal devlet uygulaması ve sosyal devlet kategorisinin kendisi var olmuştur.

Şimdi yürütülen reformlar, halk açısından hep eksik kalmış sosyal devleti uygulamadan kaldırmakta ve anayasa düzeyinde de ifadesine son vermeye girişmektedir. Bu, halkın hem merkezi hem yerel yönetim alanlarından sürülmesi demektir. Halkın oldum olası çok etkili biçimde kullanamadığı bu kanallar, halka bütün bütün kapatılmaya çalışılmaktadır.

Bugünkü durumdan memnuniyetsizlik ve bıkkınlıkla, “bu kadar da olmasa olur” deyip, kamu alanını toplumsal mücadele alanı olmaktan çıkarmak tercih edilebilir; bu durumda reformlara destek verilmiş olur. Ya da, sosyal devlet, piyasa odaklı saldırılar karşısında korumaya alınarak geliştirilmeye çalışılır; bu durumda bu yeni sağcı reformlara “dur” denir ve sosyal devlet odağından hareketle piyasayı ve şirket çıkarlarını daraltan alternatif program için mücadele edilir.

### **Düzenleyici devlet hükümleri...**

Kamu Yönetimi Temel Kanunu adlı düzenleme çerçevesinde getirilen düzenleyici devlet hükümleri “kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişinin temel ilkeleri” başlıklı madde 5’te şu paragraflarda yer almaktadır:

*“Madde 5-c: Yapılacak yeni düzenlemeler ve ihdas edilecek birimler için düzenleyici etki analizi yapılır.”*

*“Madde 5-l: Kamu kurum ve kuruluşları, kanunlarla kendilerine açıkça görev olarak verilmeyen ve kuruluşun amacıyla doğrudan ilgili olmayan alanlarda işletme kuramaz, mal ve hizmet üretimi yapamaz, bu amaçla personel, bina, araç, gereç ve kaynak tahsis edemez.” (geçici madde 6, bu durumda olanların iki yıl içinde tasfiye edilmesini öngörmektedir)*

Temel ilkelerden biri, kamu kurum ve kuruluşlarının hizmet görmeleri sırasında, piyasa sistemi lehine olmak üzere yasaklanmasıdır. Piyasa karşısında yasaklı olan kamu sisteminin bu yasağı, “düzenleyici etki analizi” adı verilen OECD mamulü çok yeni bir “teknik” kamu yönetiminin “temel ilkesi” sayılarak kalıcı hale getirilmektedir.

Bu hükümler, şimdi ve gelecekte, ister merkezi ister yerel yönetime ait olsun, kamu idaresinin hizmet görme serbestliğini ortadan kaldırırken, kamu eliyle görülecek hizmetlerin de kamu içinde görülmesini istememektedir.

*“Kamu hizmetlerinin gördürülmesi*

*Madde 11- Kamu hizmetlerinin daha etkili ve verimli olarak yerine getirilebilmesi amacıyla, merkezi idare ile mahalli idareler, kendilerine ait hizmetlerden yetkili organlarının kararı ile uygun görülenleri, ilgileri itibariyle üniversitelere, noterlere, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına, hizmet birliklerine, özel sektöre ve alanında uzmanlaşmış sivil toplum örgütlerine gördürebilir. Bu durumda idarenin sorumluluğuna ilişkin hükümler saklıdır.”<sup>23</sup>*

Bu hüküm, görüş alanımıza 1988 yılında girmişti. O tarihte, Devlet memurları Kanunu’nun 36. maddesinde, yardımcı hizmetleri tanımlayan fıkraya bir paragraf eklenmişti. Buna göre, “yardımcı hizmetleri sınıfında çalışanlarca yapılan hizmetler ihale yoluyla üçüncü kişilere gördürülebilir”di. Zamanında yapılan tartışmalarda, maddenin “gördürür” değil “gördürebilir” dediği, dolayısıyla emredici değil takdir yetkisi tanıyıcı olduğu ileri sürülmüştü. Yine tartışmalar sırasında öne çıkan bir görüş, hükmün asli hizmetleri değil yardımcı hizmetleri hedeflediği, dolayısıyla yemekhane, kreş, servi, temizlik, güvenlik gibi işlerin özel sektöre devrinin, kamu kurumlarına asıl işlerini yapmak için zaman ve enerji sağlayacağı yönündeydi. Bunun gerçekte etkili bir özelleştirme hükmü olduğu görüşü, “katılık”, “esnekliğe tahammülsüzlük”, “takdir yetkisinin kullanılmasına güvensizlik” gibi topluca “dinazorluk” olarak ‘mahkum edilmişti. Oysa uygulamada, hemen hiçkimsenin aklına gelmeyen bir sonuç doğmuş, bu hizmet alanlarında çokuluslu yabancı şirketler yemekhane ve temizlik ‘piyasası’nın önemli bir parçasını alıp yürümeye başlamışlardı.

1988’dekine benzer bir hüküm 2003 yılının yaz aylarında, yine Devlet Memurları Kanunu’nun yine 36. maddesine, bu kez “sağlık ve yardımcı sağlık hizmetleri sınıfı”nı tanımlayan fıkrasına bir paragraf eklenerek karşımıza çıktı. Buna göre de, bu hizmet sınıfınca yapılan işler ihaleyle görülebilir hale geldi.

Şimdi, 1988’de başlayan süreç, *tüm* kamu hizmetleri için mümkün hale getirilmektedir. Karşımıza çıkacak sonuçları, tecrübeyle sabitlediğimiz için tahminle değil deneyimimizle öngörebiliriz:

- (1) Hizmetler fiyatlandırılacaktır,
- (2) Hizmetler pahalılaşacaktır,
- (3) Kamu görevlilerince görülen hizmetler taşeron işçilerince görülmeye başlanacaktır,
- (4) Kamu istihdamı daralacak, örgütsüzleştirme yaygınlaşacaktır,
- (5) Hizmetler yalnızca yerli değil, onlardan daha çok yabancı şirketlerin eline geçecektir,
- (6) Kamu hizmetlerini finanse eden vergiler, kamu hizmetlerinin ihalesi üzerinden yerli-yabancı şirketlere akıtılacaktır.

<sup>23</sup> Taslağın, TBMM’ye teslim edilen 29 Aralık 2003 nüshasında bu madde şöyle değiştirilmiştir: **Madde 11-** Kamu hizmetlerinin daha etkili ve verimli olarak yerine getirilebilmesi amacıyla, merkezi idare ile mahalli idareler, kendilerine ait hizmetlerden kanunlarda öngörülenleri, ilgileri itibariyle üniversitelere, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına, hizmet birliklerine, özel sektöre ve alanında uzmanlaşmış sivil toplum örgütlerine gördürebilir. Bu durumda idarenin sorumluluğuna ilişkin hükümler saklıdır.” Yetkili organların kararıyla kısmı yasalarla belirlenen olarak değiştirilmiş, maddede yer alan “noterlere” sözcüğü çıkarılmıştır.

- (7) Kamu hizmetleri ihaleden imtiyaz sözleşmelerine doğru süresi uzatılarak kamu alanından çıkarılıp özel iş alanı haline getirilecektir.

Madde 5-l ile madde 11, kamu hizmet alanını piyasa için yasaklayarak ve kamu hizmetlerinin özelleştirilmesini güvence altına alarak, devleti sosyal devlet niteliğinin gerekli kıldığı tüm araçlardan yoksun hale getirmektedir. Sosyal devlet ilkesi böylece ortadan kaldırılmaktadır.

Bunun yerine gelen, öncelikleri tümüyle “piyasa gerekleri”ne odaklanmış bir devlet yapısıdır. Bu yapının kurulması için gerekli zemin atılmış, geleceğe dönük olarak güvence mekanizması da madde 5-c ile öngörülmüştür: Düzenleyici etki analizi.

*Düzenleyici etki analizi*, OECD tarafından “düzenleme reformları” adı verilen devleti yeniden yapılandırma çalışmalarının geleceğini güvence altına almaktadır. Hem merkezi hem yerel düzeyde her türlü yeni kural ve her türlü yeni kurum, ancak “düzenleyici etki analizi” sonuçlarına göre yapılabilecektir. Bu analiz, asıl olarak, herhangi bir kamu kural yada kurumunun, piyasada rekabet sistemini olumsuz etkilememe koşuluyla varlık kazanmasını gözetmektedir. Buna göre, halkın temel ihtiyacı olan bir hizmeti verme, bu ihtiyacı karşılayacak bir kuruluş oluşturma, eğer piyasadaki şirket çıkarlarına ve karlarına zarar veriyorsa, yasalaşma ve uygulama şansı bulamayacaktır. Kamu hizmeti, “bütçe olanakları” ile “maliyet” cenderesine göre verilecektir.

Bu ilke, teknokratlar tarafından geliştirilecek alternatiflere temel olacak, siyasal karar verici bu alternatifler arasından seçim yaparak karar verebilecektir. Böylece, siyasal ve yönetsel kamu karar verme sürecinde iktidar, piyasa öncelikçi teknokratlara kaydırılacaktır. Düzenleyici etki analizi, bir “teknik” değil,” kamu iktidarında “muktedir” olanı değiştiren ve kamu kudretini şirket çıkarlarıyla karlarının doğrudan hizmetine sokan, teknik suratlî siyasal bir ilkedir.<sup>24</sup>

Düzenleyici devlete giden yol, kamu hizmetleriyle birlikte kamu istihdamının hızla daraltılmasından geçmektedir. En somut etkilerden biri, kamu istihdam sisteminde yaşanan baskılardır.

### **Kamu istihdamının tasfiyesi...**

Yukarıda belirtildiği gibi, on bakanlık taşrada örgütlenemeyecektir. Tasarı bu bakanlıklarca yürütülen hizmetleri il özel idarelerine ve belediyelere devretmektedir. On bakanlığın devri ne demektir? Görevin ve yetkinin devri, kadrosuyla beraber personel, tüm taşınır taşınmaz mallar, alacak ve borçlar, ve mali kaynaklar yani bütçe, hepsinin devri demektir. On bakanlığın tüm görev ve araçlarıyla birlikte yerel yönetimlere devri, mal-mülkün devri, personelin devri ve kaynakların devri bakımından ayrı ayrı incelenmelidir. Taşınmaz ile mali kaynakların devri konusu, doyurucu bir görüş açıklığı elde edilemeyecek kadar veri eksikliği olan başlıklardır. Buna karşın genel görünüm, personel başlığı bakımından görece açık bir biçimde resmedilebilir.

Türkiye’de 2.750.000 kamu personeli çalışmaktadır; merkezi idare, yerel yönetimler ve KİT’lerde memuru, sözleşmeli, işçisi hepsi beraber 2.750.000 kamu personeli vardır.

<sup>24</sup> Düzenleyici etki analizi, düzenleyici reform, düzenleyici devlet ile ilgili olarak şu kaynaklardan yararlanılabilir: Sonay Bayramoğlu, Düzenleyici etki analizi nedir? [www.kamuyonetimi.org](http://www.kamuyonetimi.org) ; ve Düzenleyici Devlet Düzenlenirken”, **Praksis** Dergisi.

Birinci parantezi hemen burada açmalıyız. Bu, son derece düşük bir sayıdır. 2.750.000 kişi 65 milyon nüfus içinde %3.5 oranındadır. OECD ülkeleriyle yapılan karşılaştırmada açığa çıkmıştır ki, OECD ülkelerinde bu oran %10, %8, %7, %6 düzeylerinde, Türkiye'nin 2-3 mislidir. Üstelik bunlar gelişmiş ülkelerdir; halkalarının temel kamu hizmetlerine ihtiyacı bizdeki gibi şiddetli olmayan ülkelerdir. Yani Türkiye'de *'aşırı büyük, hantal, obez bir kamu bürokrasisine yol açan şişkin bir personel varlığı var...'* savı gerçek dışıdır. Bunun yanlış olduğu görüldü. Hatta artık reformcular bile bunu telaffuz edemez hale geldi.

2.750.000 personelden 2 milyonu memur-işçi ve sözleşmeli statülerinde merkezi idare personeli. Şimdi burada da hemen ikinci parantezi açmalıyız. Şöyle düşünülüyor: "Gördünüz mü! Personelin %80'i merkezi idare personeli.. 2 milyon kişi Ankara'da oturmuş, bürolarda ulusal zenginliği kemiriyor. Evet, bu 2 milyon merkezi idare personeli yerel yönetimlere devredilsin, üretici işler yapsınlar..." Bu yalnızca bir algı hatası değil, aslında bir tür cehalettir. Merkezi idare personel 2 milyon kişi, bu ülkenin okullarında çocuklarımızı eğiten 635.000 öğretmen ve okul görevlisidir. Bunların 235.000'i köylerden kentlere sağlık evi ve sağlık ocaklarında hizmet veren hekimler ve sağlık görevlileridir, 100.000 imamdır, 185.000 polistir, köy yollarını ve içmesularını yapan 50.000 mühendis ve işçidir.... Bu iki milyonluk kütlede yalnızca %1'i Ankara'da bürolarda "oturur". Reformcular bu oranları, rakamları dahi doğru olarak ortaya koymuyorlar. Başbakanlık Müsteşarı televizyonlarda, personelin %16'sının Ankara'da iş gördüğünü söyleyebiliyor. Anlaşılan, merkez (başkent) personelini, Ankara ili ve ilçeleri ve köylerinde Ankara ili halkı için hizmet üreten personeli, örneğin İbni Sina Hastanesi'nde hizmet verenler de "devletin merkez fonksiyonlarını gören personel" sayılmaktadır.

KYTK, halihazırda taşrada çalışan 2 milyon kamu görevlisini hedef almaktadır; bunların 1,5 milyonluk kesimi "devir konusu" edilmektedir. Öyle görünüyor ki, bu kütlede %20'si, yani 300.000 kişi denklerini hazırlamalıdır; çünkü yürütülen norm-kadro çalışmalarına göre "fazla oldukları"na karar verilmiştir. Bu kesim, başbakanlıkta oluşturulacak bir "havuz"a alma, emekli etme, işten bıktırma yoluyla kamu istihdamı dışına çıkarılacak görünmektedir. Geriye kalanlar, devir sırasında ihtiyaçlara bakılarak ihtiyaç olduğu saptanan işyerlerine gönderilebilecekler. Bu tasarrufun ne kadar personeli etkileyebileceği bilinmiyor.

Bilinen, tüm bu personelin statülerinin değiştirileceğidir. İki önemli özellik değişecektir:

Bir, %82'si memur statüsünde çalışan bu personelin büyük bölümü sözleşmeli statüye geçirilecektir. Beş yıllık (seçim dönemlerine endeksli olması çok muhtemeldir) sözleşmelerle istihdam edilecekler, ücretlendirmelerinde "performans esası" benimsenecek, çalışma koşulları "işyeri, çalışma zamanı ve çalışma süresi bakımından "esneklik ilkesi"ne dayanacaktır. Dolayısıyla, memurların çok güç ve çok geç elde ettikleri sendikalaşma hakkı ortadan kaldırılacaktır. İki, şu anda hizmete alınmaları ve yükselmeleri merkezi idare tarafından yapılan bu personel, bundan böyle yerel yönetimin personeli olacaktır. Patronları özel idare yada belediye; bu yapıların içinde ise seçilmişlerden oluşan meclis üyeleri olacaktır. Bu noktada temel sorun hemşehricilik, partizanlık, sülalecilik, cemaatçilik, ... kaynaklı güdülerin harekete geçme olasılığından kaynaklanmaktadır. Yüksek işsizlik sorununun iyice güçlendirdiği bu olasılığın denetimi yada panzehiri öngörülmemiştir.

Merkezden yönetim, bunun taşra örgütü, devlet işlemlerinin "kişisellik"ten arındırılmasını sağlar. Yerel yönetimlerde ise işlerde "kişiselleştirme" öne çıkar. Yerel yönetimlerin üstünlüğü de burada görülmez mi? Halk, yöneticileri ile "yüzyüze doğrudan ilişki içindedir,



böylece doğrudan demokrasiye daha yakın olunur". İşte bu özellik, aynı zamanda yerel yönetimlerin yarattığı en büyük handikaptır. Hizmet talep edenin, hizmeti verenin önceliklerine göre, mezhebi, etnik kimliği, ait olduğu sülale, yoksulluğu-zenginliği, merkezden yönetimin "bürokratismi" karşısında önemsizleşir. Her hizmet talep eden "yurttaş" kimliği ve yasal hakları çerçevesinde "aynı"dır. Oysa yerel yönetimde yüzyüze yakın ilişki, bu "soğukluğu" her ortadan kaldırışında, yurttaşlığın yerine kişinin şu yada bu özelliğini her öne çıkarışında, hizmetin veriliş biçimi ve "kalitesi" doğrudan etkilenir. Kaçımız, büyük kentte yaşamak yerine "demokrasiye daha yakın" kasabalarda yaşamayı seçeriz?

Kamu hizmeti gören personelin, sözleşmeli statüde yerel patronlarla çalışmaları, elde edilmiş tüm ileri hakların yitirilmesi anlamına gelmektedir. Örgütsüzleşme, hepimizin çok kolay görebileceği bir sonuçtur.<sup>25</sup>

Sözleşmeliliğin anlamı şudur: bütün yüksek iş güvencelerinden koruma sistemlerinden yoksunlaşma, kamu işçiliğinin geleneğinde artık kökleşmiş olan sendikalılık hakkından yoksun kalma. Bir ve beş yıllık sözleşmelilik üzerine kurulacak olan yeni bir istihdam sistemi, sözleşmeyi yapacak olan makam il özel idaresi ya da belediyelerin seçilmişleri. Yerel ve sözleşmeli her türlü korumadan uzaklaştırılmış bir yeni kamu istihdam rejimi gündeme gelecek. Bunun doğrudan sonucu açıktır; çok yakınlarda daha büyük mücadele sonunda memurlar sendikal haklarını elde ettiler, grevsiz, toplu sözleşmesiz üstelik. Şimdi onu genişletmeye çalışıyorlar. Bunlar sözleşmeli hale getirildiklerinde Türkiye Cumhuriyeti'nin tek örgütlü kesimi olan kamu kesiminde örgütün ruhuna el fatiha denilecek. Örgütlenme fiilen mümkün olmaktan çıkarılacak.

O yüzden bir büyük soruyu sorabiliriz biz şimdi burada; merkezden yönetilmesi yerine işlerin yerele devredilmesi iyidir, bu demokrasiyi getirir, çünkü karar mekanizması halka yaklaşır. Gerçekten öyle midir?

Demokrasinin en önemli gerekliliklerinden biri örgütlü toplum değil midir?.. Özellikle çalışanların sendikal hakları değil midir?.. Ama bu yerelleşme, demokrasi diye kucaklamaya kalkışacağımız yerelleşme, demokratik örgütlenme hakkı bakımından tam bir atom bombasına benziyor. Var olan hakların ortadan kaldırılması anlamına geliyor. Gerçekten, bu çözülmesi gereken önemli bir çelişki değil midir?

Yerelleşme demokratikleşme demektir; ama yerelleşme ücretli çalışanlar örgütsüzleşme demekse, bu nasıl bir demokratikleşmedir? Demokrasi tanımımızı yaparken, ölçütlerimiz arasında "ücretlilerin örgütlenme derecesi, olanağı" ölçütü yok mudur yoksa? Yerelleşmeyi, demokrasi ile özdeş gören anlayış, liberal anlayıştır; onun perspektifinde ücretlilerin örgütlülüğü ölçütü yoktur. O halde liberal için "yerelleşme = demokratikleşme" önermesi doğru olabilir; sizin için doğru mudur? Özellikle, bu reformları savunan işçi-memur sendikaları için böyle bir önermeyi savunmak "doğal" mıdır?<sup>26</sup> Yerelleşme politikasının,

<sup>25</sup> Seyhan Erdoğan, Kamu Personel Rejiminde Uyarlanma, *Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri: Mülkiyeden Perspektifler*, GETA Tartışma Metinleri, Özel Sayı C.2, No: 60 Kasım 2003, s. 10-23.

<sup>26</sup> Aslında, yerel kamu çalışanlarının örgütsüzleştirilmesiyle ilgili sorular, devirler gerçekleştikten sonra kısa/orta vadede yaşanacak sürece ilişkindir. Reformlar gerçekleştirilirse, uzun vadede bu sorular geçersiz olacaktır. "Sisteme alışacağız ve işletmeyi öğreneceğiz" diye değil. Bu reformlar, yerel yönetimlere devrettikleri yetkileri ve görevleri, hizmet üretsinler diye devretmediği için.. KYTK, devrettiği görevleri yerel yönetimlerin yürütmesini değil, yerel yönetimlerin bunları özel sektöre, gönüllü örgütlere, STK'lara devretmesini amaçlamaktadır. Kısacası, yerel yönetimlere devirler bir süre için ve özelleştirme için devredilmektedir. Bu nedenle, yerele devredilen personeli bekleyen son nokta, kamu istihdam sistemi içinde kendine yer bulamamak olacaktır.

ücretli çalışanları örgütsüzleştirme etkisi, bu politikanın demokrasi adına vaatlerinden güçlü bir kuşku duymanın önemli uyarıcısıdır.

Aynı sonuca, “bu yetkiler yerele devredilerek kimin kullanımına veriliyor?” sorusu üzerinde düşünerek de varabiliriz. Yerelleştirilen kamu kudretini kullanacak olan başkanlar ve meclis üyeleri kimlerdir? Türkiye’nin sosyolojik gerçekleri açıktır. Benim seçme yeterliğim var, seçilme yeterliğim de var. Peki *seçilebilirlik yeterliğim* var mı?..Bu ülkede kimin seçilebilirlik yeteneği var?... Bu soruyu yalnızca doğu illeri ve belediyeleri için değil, ülkenin tüm yöreleri için sormalıyız. Ege Bölgesi’nde, İzmir’de yerel meclis-belediye başkanlığı-ulusal parlamentoya doğru temsilci olma zincirini çekebilecekler kimlerdir? Bunların içinde buldukları yörenin ‘köklü’ ailelerinden gelenlerin oranı yüksek midir, değil midir? Yerel iktidarı kurmuş olan, yerel iktidardaki sağlamlığını ulusal iktidarda pekiştirerek kurmaz mı?.. Yerel düzeyde iktidarı kullanma yeterliğine sahip olma ölçütleri arasında, yörenin ilerigelenlerinden, köklü ailelerinden olma özelliği etkili midir, değil midir? Belediye başkanlığına aday olanları aramızda konuşurken, olumlu değerlendirme cümleleri arasında “falancaların oğludur”, “varlıklı ailedendir”, “yoksul düştüler, ama güngörmüştür”, “eğitimini Amerika’da almış” cümleleri yer alır mı almaz mı? Yerel kamu kudretini kullanmaya kalkışan kişi, diyelim ki bu türden bir biyolojik üstünlüğü yoksa, “seçilebilirlik yeteneği”ne yerel güç odaklarıyla ilişkisi nedeniyle sahip olmuyor mu? Daha büyük yerleşmelerde mesafeler nedeniyle örtülen çıkar ilişkileri değil midir seçim yarışına girme cesaretini artıran? Kimin seçilebilirlik yeteneği var?... “Yerel yönetime verilen yetki, yerel halka verilmiş demektir” inancı sorgulanması gereken bir değerdir.

“Merkeziyetçilikten kaçıp yerele sığınmak, demokrasiye koşmaktır” beklentisi bir hayaldir. Türkiye’nin merkeziyetçiliği, bir Fransız sosyologun Fransa için söylediği gibi, “evcilleştirilmiş merkeziyetçilik”tir. Kendine özgü bir merkez, bundan apayrı bir yerel yoktur. Merkezi yönetme kudretinde varlık gösteren toplumsal güçler ile yerel yönetme kudretine yerleşen toplumsal güçler arasında çıkar – cemaat – aşiret çevreleri içinden çekilmiş organik bağlar vardır.

Günümüzde yaşanan sorun, hem merkezde hem yerelde yönetme kudretine sahipler cephesi içinde pay ve rolün yeniden dağıtım süreci yaşanmasıdır. Bu süreci, küreselleşme adı verilen küresel sömürgecilik faktörü başlatmıştır. Bu unsur kendisine hem merkezde hem yerelde yandaşlar, bağlaşıklar bulmuştur. Yandaşlara iki şey vaat etmektedir: Zenginlik ve kültürel özgürleşme ile sınırlanmış bir demokrasi. Gösterdiği hedef ise yerelliktir. Merkezden yerele yada tersine koşarak bu tehditten kurtulma yolu yoktur. Zenginleşme ve demokrasi, hem merkezde hem yerelde bu tehdide karşı çıkmakla; yerelliği değil ulusallığı savunmakla elde edilebilecek şeydir.

## YÖNETİŞİM SİSTEMİNİN KURULMASI

Yönetişim, İngilizce *governance* sözcüğünün Türkçe karşılığıdır. Sözcüğün İngilizcesi ilk kez Dünya Bankası’nın Afrika’ya ilişkin 1989 tarihli raporunda kullanılmıştır. İzleyen yıllarda özellikle OECD ve BM tarafından işlenen sözcük, ikinci dalga neo-liberal reformların taşıyıcı kavramı haline gelmiştir.<sup>27</sup> Kavram genel olarak “governance”, az gelişmiş ülkeler söz konusu olduğunda ise “good governance” Türkçesiyle *iyi yönetim* olarak kullanılmaktadır.

<sup>27</sup> Kavram ile ilgili olarak: B.A. Güler, “Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye”, *Praksis*, 2003, 9, s. 93-116; Sonay Bayramoğlu, “Küreselleşmenin Yeni Siyasal İktidar Modeli”, *Praksis*, 7, 2002, 85-116.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu başlıklı hazırlık, yönetim sisteminin temel ilkelerinden birini “katılımcılık” olarak belirlemiştir. Üstelik önemli bir iş yapmış, katılımcılık ilkesini somut bir mekanizma olarak öngörmüştür. Amaç başlıklı madde 1’de bu düzenleme ile katılımcı bir kamu yönetimi oluşturulmasının amaçlandığı, madde 5-b’de kamu hizmetlerinin görülmesinde uyulacak temel esaslardan birinin katılımcılık olduğu belirtilmiştir.<sup>28</sup> Katılım ilkesini uygulamaya geçirme mekanizması, iki maddede öngörülmüştür:

*“Madde 5- f: Kamu hizmetlerine ilişkin temel kararların alınmasında, ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve sivil toplum örgütlerinin görüş ve önerilerinden yararlanır.”*

Bu hükmün uygulamasında yorumun payı çok büyüktür. Örneğin Kamu yönetimi Temel Kanunu Tasarısı hazırlanırken “ilgili” görülen meslek kuruluşları TOBB’dan ibaret , “ilgili” sivil toplum kuruluşlarının ise TESEV, TÜSİAD, IULA ile sınırlı kaldığı görülmektedir.

*“Madde 6 – d: Kamu kurum ve kuruluşları ile özel sektör, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve sivil toplum örgütleri arasında iletişim ve işbirliğini sağlayıcı mekanizmalar oluşturmak, hizmet ve işlev kapasitelerini geliştirmek.”*

Bu madde, “merkezi idarenin genel yetkileri” başlığını taşımaktadır. Merkezi idare, sayılan tarafları kamu kurumları + şirketler + odalar/birlikler + STK’lar arasında “iletişim ve işbirliği mekanizmaları” geliştirme yetkisine sahiptir. Burada önemli sözler, sonda yer almaktadır. Son sözler, mekanizmanın doğasını açıklamaktadır. “Mekanizmaların hizmet ve işlev kapasiteleri geliştirilecek”tir. Açıkarsak, merkezi yönetime verilen yetki genel bir görüşme – danışma ilişkisi kurmak değil, sayılan unsurların yer aldığı iletişim sisteminin hizmet üreten ve belli işlevleri yüklenip yerine getiren “kurum”lara dönüştürülmesini sağlamaktır.

Bu ortaklardan kurulu yapılar, Türk yönetim sisteminde şu anda kurulmuş ve işletilmektedir. 1990’lı yılların sonlarında beliren üst kurullar, bunlara örnektir. En somut örneği ise, Şeker Üst Kurulu oluşturmaktadır. Bu kurulda bürokrasiyi temsilen Sanayi, Tarım, Maliye bakanlığı gibi kamu temsilcileri, özel sektörü temsilen Cargill ve Konya Şeker Fabrikası temsilcisi (bu fabrika Pankobirlik’e aittir; Şeker Fabrikaları özelleştirildiğinde yerini başka bir şirketin alacağı açıktır), STK’yı temsilen de Pankobirlik oturmaktadır.

Bu maddede öngörülen mekanizma, kamu kurumları tarafından yönetilen hizmet alanlarının yönetimine yerli-yabancı ayırımı olmaksızın özel şirketlerin getirileceğini, bunların varlığının STK adına yapılacak seçimlerde sermaye tabanlı olanların tercih edilmesiyle daha da güçlendirileceğini şimdiden görebildiğimiz mekanizmadır.

Bürokrasi, özel sektör ve STK üçlüsünden oluşan katılımcı mekanizma, yönetim adıyla bilinen mekanizmadır. Tasarı’nın katılımcılığı, kamu karar mekanizmalarının asıl olarak yerli-yabancı ayırımı yapılmaksızın şirketlere devri anlamına gelen bir katılımcılıktır. Bu nedenle, halkın katılımını dışlayan anti-demokratik bir katılım mekanizmasıdır.

Tasarı’nın yönetim boyutu, gerçekte, düzenleyici devlet kuruluşunun yapısal parçası olarak görülmektedir. Devletin rolü ve konumu, piyasa önceliğine göre belirlenmiştir; bununla

<sup>28</sup> 29 Aralık tarihli Tasarı metninde, katılım sözcüğü iki kez geçmektedir. Ama gerekçe neredeyse bu sözcük üzerine inşa edilmiş, katılımdan genel gerekçede 15, madde gerekçelerinde 10 kez söz edilerek sözcük 25 kez kullanılmıştır.

bağlantılı olarak karar mekanizmaları da piyasanın ana unsuru olan şirketlere açılmakta, daha doğrusu devredilmektedir.

Yürütülen reformlarda “özel sektör” oldukça önemli bir kategoridir. Tasarı’nın genel gerekçesine göre, dünyada yönetim anlayışı ve yönetim yapılarını köklü bir biçimde değiştiren dört “faktör” vardır:

- (1) “Ekonomi teorisinde değişim,
- (2) Yönetim teorisinde değişim,
- (3) Özel sektörün rekabetçi yapısı ve kaydettiği ilerlemeler,
- (4) Toplumsal eleştiri ve değişim talebi ile sivil toplumun gelişimi.”

İlk iki değişim kendiliğinden olamayacağına göre, çünkü ikisi de “teori”dir; son iki faktör asıl durumdadır. Yönetim anlayışı ile yapıları, “özel sektörün ilerlemesi ve sivil toplumun gelişimi” nedeniyle değişmektedir. Birisi ilerlemiş, öbürü gelişmiş ve anlaşılabilir geleneksel yönetim yapılarında kendilerine doğrudan kendi kimlikleriyle yer açılmasını zorlamışlardır. Tasarı bu zorlamaya yanıt vererek, bunları kamu kudretine sahip kılmaktadır.

Genel gerekçeye göre, bütün bu “değişimler”, “kamu yönetiminin toplumsal rolü ve işlevleri ile ..yöntemleri ve ... kurumsal yapıları” tartışma konusu haline getirmiştir: “... *Kamu kurum ve kuruluşlarının üretimden çekilmesi, düzenleyici işlevinin güçlendirilmesi, özel sektör ve toplum ile paydaşlık ilişkisi geliştirmesi öngörülmüştür.*”

Düzenleyici devlet onun karar mekanizması yönetişim, şu paragraflarda daha da açık biçimde dile getirilmektedir:

*“Kamu kuruluşları özel sektörün daha verimli üretim yaptığı alanları terk etmekte, eskiden “doğal tekel” olarak düşünülerek devletin kontrolüne bırakılan alanlar dahi düzenleyici yapılar kurulmak suretiyle özel kesime açılmakta, bazı kamu hizmetleri sivil toplum kuruluşlarına devredilmekte, merkezi yapılar yerine yerinden yönetim anlayışı hakim hale gelmektedir.”*

## YERELLİK ESASI

Türkiye’de kamu yönetiminin ruhunu belirleyen ilke ‘idarenin bütünlüğü’dür. Bu ilke Anayasa’da şöyle dile getirilmiştir: “*İdare, kuruluşu ve görevleri ile bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.*” (Anayasa, m:123)

KYTK, kamu yönetiminin (idarenin) kuruluş ve işleyiş ilkelerini düzenlediği 5. maddesinde, “idarenin bütünlüğü” ilkesine yer vermemiştir. Bu ilke, taslağa toplumsal muhalefetin baskısıyla, 5. maddeye üstelik (a) fıkrası olarak yerleştirilmiştir. Ancak, bu fıkra madde gerekçeleri arasına yerleştirilmemiş durumdadır. Yasama sürecinde gerekçeler, yasa hükümlerinin tamamlayıcı ana parçalarıdır; gerekçede yer almayan bu ilke metinde “zorla” durmaktadır.

İdarenin bütünlüğü ilkesini üç hukuksal mekanizma sağlar:

- (1) İllerin yönetimi ‘yetki genişliği’ esasına dayanır, yani iller valilik-kaymakamlık esası üzerine yükselir,

- (2) Yerel yönetimler merkezin vesayeti, ‘vesayet denetimi’ altındadır,
- (3) Devlet örgütlenmesi ‘hiyerarşik yönetim ve denetime dayanır.

Bu üç hukuksal kurum, Türkiye’de idarenin bütünlüğünü garantiye alan kurumlardır, yani bizim somut organik mekanizmalarımız bunlardır. Bir de ‘fonksiyonel’ araçlarımız vardır; ‘yasamada teklik’. Bir muhasebe kanunu çıkardınız mı, merkez de ona uyar yerel de. Personel kanunu çıkardınız mı merkez de ona uyar yerel de...İdarenin bütünlüğünü bir de böyle sağlarsınız.

KYTK, hem idarenin bütünlüğü ilkesini hem de bu ilkenin yaşama geçirilme araçlarını ortadan kaldırmaktadır.

Bütün bu değişikliğin, bu denli kapsamlı değişikliğin, nasıl yapıldığı incelendiğinde, mantığın ya da tasarrufun basitliği insanı ürkütebilir. Gerçekten bu değişiklik çok basit bir hükümle yerine getirilmektedir. Hüküm şudur: Türkiye Cumhuriyeti’nin bakanlıklarının bir bölümü taşrada örgütlenebilir, bir bölümü örgütlenemez!..

### **Taşrada altı bakanlık, sonuç ‘yetki genişliği’ esasının ortadan kalkması...**

Taşrada örgütlenebilir beş bakanlık; Adalet Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, Maliye Bakanlığı ve Çalışma Bakanlığıdır. Kamuoyunun yoğun baskısı sonunda bu bakanlıklara bir de Milli Eğitim Bakanlığı eklenmiştir. Ancak yapılan ekleme, iktidar milletvekillerince eleştiri konusu yapılmıştır. Milli Eğitim Bakanlığı, taşrada örgütlenme hakkı verilmek istenmeyen bakanlık olarak tartışmaya konu edilmeye devam edilecektir.

Bu altı bakanlıktan ikisi ‘atipik’dir. Adalet Bakanlığı idarenin içinde yer almaz. Vali adli makama emir veremez, adli makamı denetleyemez; onun yetki alanının dışındadır; bu özellik ‘yargı bağımsızdır’ felsefesinden gelir. Milli Savunma Bakanlığı da idarenin içinde yer almaz. Milli Savunma Bakanlığının taşrası diyebileceğimiz bir organizasyon, ‘askerlik şubeleri’dir. Askerlik şubesi basit birer askerlik işleri kayıt birimleridir. Onun dışında Garnizon Komutanlıkları’nı mı Milli Savunma Bakanlığının taşrası sayılacaktır? Onlar, dış savunma amaçlı silahlı kuvvetlerin taşradaki örgütleridir. Valilik adli makamlara emir veremeyeceği denetleyemeyeceği gibi, ülkenin savunmasına yönelik örgütlenmiş olan Türk Silahlı Kuvvetlerine, garnizon komutanlıklarına da emir veremez, denetleyemez; bu yapılar da idarenin dışındadır. Çalışma Bakanlığı’nın Türkiye’de 81 ilde ‘il çalışma müdürlüğü’ yoktur. Bakanlık 23 bölge müdürlüğü biçiminde örgütlüdür. İçişleri Bakanlığının da tam olarak idareyi doldurduğunu söyleyemezsiniz. O da ‘nüfus’ müdürlüğü ile ‘sivil savunma’ müdürlüklerinden ibaret bir ana bünyeye sahiptir. Zaten illerde ‘il işleri müdürü’ diye, ‘il milli eğitim müdürü’ gibi, ‘il sağlık müdürü’ gibi, bu bakanlığın altını dolduran ayrı, kendine özgü bir organizasyon da yoktur. Gerçekte, taşra örgütlenmesi bakımından tipik bakanlık defterdarlık, mal müdürlüğü, vergi müdürlüğü birimleriyle Maliye Bakanlığı’ndan ibarettir. Bu durumda illerde, il genel yönetimi içinde valilerin başkanlığında defterdar, il milli eğitim müdürü, eğer tüm illerde kurulursa il çalışma müdüründen oluşan üç kişilik bir üst düzey heyet kalmaktadır.

Peki ortaya çıkan bu durumun anlamı nedir? Türkiye’de il ve ilçe genel yönetimi, genellikle sanıldığı gibi, vali yada kaymakamın iki dudağı arasından yönetilmez. Her il ve ilçede “idare kurulu” mekanizması vardır. Bu kurullarda vali / kaymakam başkanlığında il/ilçe milli eğitim müdürü, sağlık müdürü, tarım müdürü, bayındırlık müdürü, defterdar/mal müdürü, hukuk

işleri müdürü yer alır. Bu yedi kişilik kurul, il yada ilçenin genel yönetimini yürüten organ olarak iş görür.

Bakanlıklardan yalnızca altısı taşrada örgütlenebilir dendiğinde, kurul sistemi üyesizlik nedeniyle işlemez hale gelmektedir. Kurulun başındaki vali/kaymakam İçişleri Bakanlığı'nı da temsil edeceğine göre ve bakanlıklardan ikisi idare dışında olduğuna göre, kurullarda üye olarak kalanlar bir kurul oluşturmaya yetmemektedir. Sorun yalnızca kurulların üyesizliği değil, üyesizliğin valilik sisteminin ilin genel idaresini yapamaması anlamına gelmesidir.

Ortaya çıkan durum, "ilin genel idaresi"nin, valilik/kaymakamlık sisteminin elinden alınmış olması durumudur. Oysa anayasaya göre "illerin idaresi yetki genişliğine dayanır". Yetki genişliği, taşra genel idaresince, valilik/kaymakamlıkça iş görmenin hukuksal adıdır. Sonuç, basitçe, anayasal temel kurallardan birinin ihlali ve devlet sisteminin en temel özelliklerinden birinin ortadan kaldırma yoluyla değiştirilmesidir.

Eğer 1876, 1921, 1924 anayasalarında olan bir ilke, 1961 anayasası ile kaldırılmış olmasaydı, 1982 anayasasında da 1961'in tavrı benimsenmemiş olsaydı, anayasaya aykırılık iddia edemeyecektik.

Çünkü Kanunu Esaside (1876), 1921 ve 1924 anayasalarında, *'illerin idaresi yetki genişliği ve görevler ayrılığı'* ilkesine dayanır deniliyordu. İki ilke vardı ve bunlardan yetki genişliği mülki amirliği sistemini, görevler ayrılığı da il özel idaresini anlatıyordu. Merkezden yönetim, yerinden yönetim beraber yürüyordu. 1961 anayasasında görevler ayrılığı ilkesine, yani özel idarelerin genel yetkili olmasına son verilmiş, bu ilke anayasadan çıkarılmış; 1982 anayasasında da bu ilkeye yer verilmemiştir. O halde Tasarı 'yetki genişliği ilkesine son verilmiştir' demeden, bunu açıkça ifade etmeden; susarak, pozitif düzenleme yapmadan bir düzenleme gerçekleştirmektedir. Yetki genişliği ilkesini fiilen ortadan işlemez hale getirerek köklü bir değişiklik getirmektedir. Oysa Anayasayı değiştirmeden, *'illerin idaresi yetki genişliği ve görevler ayrılığı ilkesine dayanır...'* hükmünü yerleştirmeden, böyle bir değişiklik yapılamaz.

KYTK, on bakanlığın taşrada örgütlenmesini yasaklayarak, bunların taşra sistemlerini il özel idarelerine kısmen de belediyelere devrederek, illerin yönetimi bakımından geçerli olan anayasal ilkeyi işlemez kılmakta; bunun yerine yeni bir ilke getirdiğini ise söylememektedir. Bu boşluk, yasa sahiplerinin yaptıkları işin anayasaya aykırılığını 'susma yöntemi' ile gizleme çabası olarak görülmelidir. Bakılan bir resimde "var" olanlar fark edilir, ama "yok" olanlar üzerinde durmak, ancak resim bir bütün olarak bakanın bakışında varsa mümkün olabilir.

KYTK, devlete –merkezi yönetime ait olan önemli bir görev alanını yerel yönetimlere devrederek, ilin genel idaresini gerçekleştirme olanağını fiilen yerel yönetime devretmektedir. Anayasal tarihimizden bilinen şey, böyle bir işbölümünün "tefriki vezâif" güncel deyişle "görevler ayrılığı ilkesi" nin benimsenmesi anlamına geldiğidir.

Bu yüzotuz yıllık büyük tartışmadır. Bu tartışmanın bir yanında illerin idaresinde mülki sistemin genel yetkili olmasını savunan İttihat-Terakki ve 1919'dan sonra Cumhuriyetçi tercihi vardır; öbür yanında ise illerin genel idaresinde "özel idare"nin, yani yerel güçlerin doğrudan yönetimini savunan Prens Sabahattinci Hürriyet-İtilaf ve İkinci Cumhuriyetçilik tercihi yer almaktadır. Yapılan bu düzenleme, ikinci tarafın yeniden canlanışından ibarettir.

İllerin genel yönetiminde merkezci-mülki idare yerine yerel güçlerin yönetimini asıl hale getirmek, yüzotuz yıldan bu yana yerel güçlerin “aşiret”, “cemaat”, “yerel çıkar grupları” ve önceki yüzyılın başında olduğu gibi “etnik kimlik” ve “yabancı şirket” faktörlerine iktidar vermek anlamına gelmektedir. Bu unsurların yerel iktidarları, üç büyük tehlike taşımaktadır. (1) Ulusal birliğin çözülmesi, (2) Toplumsal eşitsizliklerin artması, (3) Ücretli çalışanların işgüvencesi ve sendikal örgütlenme haklarından yoksunlaştırılması.

### **Hiyerarşik yönetim ve denetimden vazgeçme: yetki devri ve teftiş sistemi**

KYTK, yukarıda belirtildiği gibi, yetki genişliği sistemini “görevler ayrılığı” ile değiştirmiştir. Yetki genişliği, illerin genel idaresini sağlayan bir hukuksal mekanizma olmaktan çıkmış, merkezi yönetimin taşrada yürüteceği hizmetlerin görülmesinde uyulacak ilkeye dönüştürülmüştür.

İdarenin bütünlüğünü sağlayan ikinci önemli mekanizma, “hiyerarşik yönetim ilkesi” ise, madde 45’te “yetki devri ilkesi” ile yumuşatılmıştır. Kamu örgütlerinde emir-komuta sisteminde hedef, yetkilerin merkezi, mülki, yerel yönetimlerin tümünde astlara devir uygulaması ilke haline getirilerek yumuşatılmıştır. Genel olarak örgüt yaşamlarında uygun bulunabilecek bu tercih, hiyerarşik denetimin en geniş anlatımı olan teftiş kurulları sisteminin kaldırılmasıyla birleşince farklı bir görünüme bürünmektedir. KYTK, genel bir denetleme değil, inceleme ve soruşturma boyutlarıyla yargısal denetime temel oluşturan teftiş kurulları örgütlenmesini bütünüyle kaldırmıştır. Bunun yerine, örgütlerde üst düzey yöneticilerin gerekli gördüğünde görevlendireceği birkaç personel eliyle denetim yapmasından ibaret bir düzenlemeyi yeterli görmüştür.

Kamu yönetiminde teftiş kurulu eliyle denetleme yapma, bürokrasinin kamu yararı için denetlenmesi demektir. Dolayısıyla bu denetleme türü, halkın dolaylı denetimi niteliği taşır. Bu denetim halkın kaynaklarının, halk iradesinin temsili olan parlamento kararlarının, yönetim aygıtı tarafından amaca ve hukuka uygun kullanılıp kullanılmadığını gözetir. Teftiş sisteminden vazgeçilmesi, temelde, halkın dolaylı denetimini sağlayan bir mekanizmayı kırma yoluyla halkın dolaylı denetimine son verme anlamına gelir.

Bu tercih, küreselci reformların mantığı gözönünde bulundurularak anlamı yakalanabilecek bir tercihtir. Küreselci ve piyasacı reformlar, işi yapan ile denetimi yapanın aynı bünye içinde bulunmasını hoş karşılamaz. Bu yaklaşıma göre “denetleme” işlevi “yapma” işlevinden ayrılmalıdır. Bu ayırmanın, kamu içinde olması yetersizdir. Kamu kurumlarının denetimi “özel bağımsız kuruluşlar”, açık anlatımıyla özel sektör şirketlerince yapılmalıdır. Kaldı ki, KYTK denetimin hukuka uygunluk denetimi değil, asıl olarak “performans denetimi” olmasından yanadır. Bu, “sonuçlara odaklı yeni yönetim” anlayışının da bir gereğidir. KYTK bunu düzenlememekle birlikte, “felsefesi”ni bir kitap olarak ortaya koymayı gerekli gören bu taslağı çözümlmek için “felsefesi”nden çıkarsama yapmak doğru olur.

Günümüzde teftiş kurulları, her bakanlıkta yalnızca merkez örgütü işlemlerini değil, aynı zamanda valilik emrinde çalışan il ve ilçe müdürlüklerini de denetlemektedir. Taşra örgütleri yerel yönetimlere devredilince, bu örgütler merkezle ilişkisi “hiyerarşik olmadığı için” kendiliğinden denetim kapsamı dışına çıkmış olmaktadır. Buna karşın, örneğin mülkiye ve maliye müfettişliği kurumları yerel yönetimleri de teftiş etme yetkisine sahiptir. Tüm teftiş kurulları sistemiyle bunlar da ortadan kaldırılınca, merkezin yerel yönetimleri ‘teftiş’ olanakları bütünüyle ortadan kaldırılmıştır.

Toplumsal muhalefetin baskısı, taslağa teftiş sistemi ile ilgili olarak bazı isteksiz fıkralar eklenmesini sağlamıştır.<sup>29</sup> Dipnotta verilen bu fıkraya göre, bakanlıkların tümünde değilse de, beş bakanlıkta “denetim birimi” kurulabilir. Bu birim anahizmet birimi biçiminde kurulabilecektir; bir başka deyişle bu birimin “yargı benzeri güvenceler”i olmayacak, ancak bir hiyerarşik idari birim olarak örgütlenebilecektir. Verilen görev inceleme-soruşturma değildir, rehberlik-denetleme ile sınırlıdır. Bu fıkraya karşın sonuç, sisteminin kaldırılmış olmasıdır.

Merkezin yerel yönetimler üzerindeki denetimi, “mali denetim” olarak Sayıştay’a verilmiştir. Ancak burada da, Sayıştay’a ister merkezi ister yerel olsun, tüm devlet genelinde görevini “ihale etme” yetkisi tanınmıştır. Sayıştay denetimi doğrudan kendisi yapabileceği gibi, görevini ihaleye çıkararak “özel mali denetim kurumları”na da devredebilecektir. Özel mali denetim kurumları, meşhur örnekle somutlarsak, şu Enron adlı enerji şirketini denetleyen Arthur Anderson gibi “bağımsız” özel mali denetim şirketleridir.

Bu çok önemli bir hüküm. Sayıştay tek yetkilidir; Sayıştay TBMM adına denetim yapar. Sayıştay bu nedenle milletin egemenliğinin göstergelerinden biridir. TBMM adına mali denetim yapan bir kurumun yetkilerini ‘yaptıracak’ hükmüyle nasıl özel sektöre devredebilirsiniz?..Yaptıracak demek, Sayıştay’ın yetkilerini özel sektöre devretmek demek. Özel mali denetim kuruluşlarına, Sayıştay’ın ihaleye çıkıp iş dağıtması demek. Özel mali denetim kuruluşları bugün bankaları denetleyen, denetlemelerine rağmen ardından banka hortumlamaları yaşadığımız, *yabancı mali denetim kuruluşlarının* memleket bütçesini denetlemeleri demektir.

Sayıştay yetkisinin özel mali denetleme şirketlerine devri, metinde dile getirilmeyen performans denetiminin şirketler eliyle yapılması niyeti, küresel liberalizasyonun zorlaması olarak gündemdedir. Bu zorlamanın aktörü 1995’ten bu yana yürürlüğe koyulmuş olan bir çoktarafli anlaşma olan GATS –Hizmetler Ticareti Genel Anlaşması’dır. Türkiye, bu anlaşma çerçevesinde 155 sektör başlığının 72’sinde alanı serbestleştirme taahhüdünde bulunmuştur. Taahhütler, 2003 yılında daha da genişletilmiştir. Mali müşavirlik hizmetleri bu anlaşma gereğince, yabancı şirketlere tümüyle serbest hale getirilmeye hazırlanmaktadır. Kapsamda eğitim, sağlık, avukatlık, mühendislik, su, çöp, ulaştırma,... tüm temel kamu hizmetleri yer almaktadır.<sup>30</sup> Küreselleşme içi boş bir söz değildir.<sup>31</sup> Bu ve benzeri yasal hükümlerle ülke yaşamında somut etkileri olan bir sorun alanıdır.

<sup>29</sup> “Madde 18/son fıkra: İçişleri, Maliye, Milli Eğitim, Sağlık ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlıklarında, temel görev ve hizmetlerin bir gereği olarak, kurum dışı işyeri, mükellef veya üçüncü kişi ve kuruluşlar ile mahalli idarelere yönelik olmak üzere, kuruluş kanunlarında belirtilmek şartıyla anahizmet birimi şeklinde rehberlik ve denetim birimi oluşturulabilir. Hakim ve savcıların denetimi için öngörülen hükümler saklıdır.”

<sup>30</sup> GATS üzerine önemli bir birikime ve sağlıklı bir izleme çabasına sahibiz. Son zamanlarda TMMOB tarafından açılan [www.gatsnedir.org](http://www.gatsnedir.org) adlı bir site açılmıştır. Bu konuyu Türkiye gündemine taşıyarak çok büyük bir hizmet veren [www.antimai.org](http://www.antimai.org) adlı site görevini yapmaya devam etmektedir. DİSK Genel-İş Sendikası GATS başlıklı bir kitap yayımlamıştır. Ayrıca, Selime Güzelsarı, Küresel Kapitalizmin anayasası: GATS”, *Praksis*, 9, 2003, s. 117-142. Bu kaynaklara başvurularak, konuya ilişkin öbür kaynaklara erişmek mümkündür.

<sup>31</sup> Hazine Müsteşarlığı web sitesinde GATS taahhütleri sayesinde “...Türkiye’yi gelişmiş ülkelerden daha fazla liberalize ettik...” diye övünmektedir. “..Gelişmekte olan ülkelerin serbestleştirme oranı %18 iken, Türkiye gelişmiş ülkelerin bile cesaret edemediği %47 oranında serbestleştirme taahhüdünde bulundu...” Liberalizasyon teknik bir terimdir; serbestleştirme demektir. Dünya genelinde yabancı sermaye ile bu ülkenin sermayesinin eşitlenmesi anlamına gelmektedir. Yerli sermayeye tanınan hak ve ayrıcalık her ne ise, yabancı sermayenin bu memleket topraklarında yapacağı faaliyetlere de aynı hak ve ayrıcalıkları tanımak demektir. Türkiye 25 yıldır liberalize ediliyor, bu yolla dünya ile bütünleşiyor. 25 yıldır yabancı sermaye üzerinden dünya zenginliğinin memlekete gelmesi bekleniyor. Ve memlekete yabancı sermaye liberallerin istediği düzeyde bir türlü gelmiyor. Ama geldiği kadarıyla KİPA’da olduğu gibi geliyor. KİPA, İngiliz kökenli TESCO tarafından ele geçiriliyor; bu



Bu yetki devirci reformun yetki devirleri “üstten asta, merkezden yerele kamunun içinde” devir ile sınırlı değildir. Gerçekte bu devretme akışı, son durak olarak özel sektörde durmaktadır; yere doğru yaklaşmanın en yakın noktası, devrin bittiği nokta piyasadır.

### **İdari vesayetin ortadan kaldırılması**

Türkiye’de yerel yönetimler üç türdür. İl özel idaresi, belediye, köy. Bunların karar ve yürütme organları doğrudan halk tarafından seçilir; kamu tüzelkişilikleri vardır; yetkili oldukları alanda idari özerkliğe sahiptirler. Özerklik özelliği nedeniyle, başka bir kuruma hiyerarşi bağıyla bağlı değildir; yetki genişliği içinde çalışan valilik sisteminin merkezi yönetim adına iş görmesi gibi kendi dışında başka bir yapı adına çalışmaz.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu başlığı altında yapılmaya çalışılan değişikliklerde, günümüzde merkezi yönetim tarafından çok sayıda işin, mevcut görevlerine ek olarak, bu birimlere devri öngörülmektedir.

Metnin Ekim nüshasına göre 10 bakanlık,<sup>32</sup> taşrada yani il ve ilçelerde müdürlükler biçiminde örgütlenemeyecektir. Bu görevler il özel idareleri ile belediyelere devredilecektir.

- Dışişleri, Milli Eğitim (daha sonra listeden çıkarıldı), Bayındırlık ve İskan, Sağlık, Ulaştırma, Tarım ve Köyişleri, Sanayi ve Ticaret, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Kültür ve Turizm, Çevre ve Orman bakanlıklarının taşra örgütleri kaldırılmaktadır.
- Bu örgütlerden hangilerinin il özel idaresine hangilerinin belediyelere devredileceği, Geçici Madde-1’de belirlenmiştir. Buna göre MEB, Sağlık, Tarım, Sanayi bakanlıkları tümüyle il özel idarelerine devredilecektir. Bunlara ek olarak, Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü de il özel idarelerine geçecektir; yalnızca İstanbul’da devir büyükşehir belediyesine yapılacaktır.
- Kültür ve Çevre bakanlıklarında, belediye sınırları içindeki birimler belediyeler, dışındaki birimler il özel idarelerine pay edilerek devir konusu yapılacaktır. Aynı ilke, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme, Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü’nün devrinde de uyulacak olan ilkedir.
- Ulaştırma ve Enerji Bakanlıkları devir kapsamında gösterilmemiştir. Bunların taşrada örgütlenmesi yasaktır; ama yerel yönetimlere devri de düzenlenmemiştir.

Bu durumda tüm okul taşınmazları, hastaneler, sağlık evi ve sağlık ocakları, kütüphane ve müzeler, fidanlıklar, dinlenme yerleri, tarımsal araştırma enstitüleri ve laboratuvarlar, üretim istasyonları, huzurevleri, stadyumlar... devir konusudur. Görev, taşınmazlar ve taşınır mallar, bütçeler, kadrolarıyla birlikte personel... tüm unsurları kapsayarak gerçekleştirilmiştir.

---

ulusötesi şirket Ege ticaret sektöründe bir anda aslan payını elde etmeye doğru yürüyüşe geçiyor. Yabancı sermaye bekleyenler özel sektörde şirketlerin dünya devlerince ele geçirilişini kutlarken, kamu bütçesinin denetimi de yabancı şirketlerin mali denetimine açılarak kamu sistemi TBMM’ye yabancı şirketlerin süzgecinden geçerek getirilmeye hazırlanıyor.

<sup>32</sup> Taşra örgütü kaldırılan bakanlık sayısı, TBMM’ye sunulan 29 Aralık 2003 tarihli metinde 9’a düşmüştür. Milli Eğitim Bakanlığı listeden çıkarılmıştır.

Şimdiye kadar valiliklerin emrinde “yetki genişliği” esasına göre, merkez adına yönetilen bu işler, bundan böyle “özerklik esasına göre” çalışan ve merkezi yönetim adına değil, doğrudan kendi tüzelkişiliği adına hareket eden, merkezce yalnızca “idari vesayet ilkesi” çerçevesinde denetime açık olan yerele yönetimlerce yürütülecektir.

Varolan sistemde yerel yönetimlerin özerkliği bağımsızlık anlamına gelmez. İdarenin bütünlüğünün sağlanabilmesi için, bu birimler devlet tüzelkişiliğini temsil eden merkezi yönetim tarafından denetlenir. Ancak denetim yasayla sınırlanmıştır; niteliği ve sınırları yasayla sınırlanmış olan bu denetleme yetkisine “idari vesayet denetimi” adı verilmektedir. Bu mekanizma anayasada da açıkça anılmıştır. Anayasa madde 127/son fıkrasına göre merkezi yönetim yerel yönetimler üzerinde dört temel amacı sağlamak üzere idari vesayet yetkisine sahiptir: (1) yerel hizmetlerin idarenin bütünlüğüne uygun olarak görülmesi, (2) kamu görevinde birliğin sağlanması, (3) toplum yararının korunması, ve (4) yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanması.

İdarenin “kuruluş ve işleyiş ilkeleri”ni yeniden belirleyen KYTK, bu ilkeyi söz olarak dahi anmamıştır.<sup>33</sup>

KYTK, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında nasıl bir ilişki öngörmektedir?

- (1) Amaç maddesi, amaçlar arasında merkezi yönetim ile yerel yönetimler arası ilişkileri düzenlemek”ten söz etmez. Bu durumda bu düzenlemede bir “ilişki tesisi” sorunu olmadığı düşünülebilir mi?: *Yasanın amacı, madde-1’e göre şudur: “... merkezi idare ile mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumluluklarının belirlenmesi; merkezi idare teşkilatının yeniden yapılandırılması ve kamu hizmetlerine ilişkin temel ilke ve esasları düzenlemek.”*
- (2) Amaç maddesinde yer almasa da, KYTK iki kesim arasındaki ilişkilere bir madde ayırmıştır. Ancak başlığı “ilişkiler” olsa da, burada “ilişkinin merkezi yönetim açısından sınırları” belirlenmiştir. Madde 9’a göre bu ilişki *merkezin yerel lehine yasaklanması* üzerine kuruludur: Yerel yönetimlere özgülenmiş işlerde merkez örgütlenemez, ihale, harcama yapamaz. Merkez, kendi yatırımlarını, ödeneği aktarmak koşuluyla yerel yönetime yaptırabilir/bırakabilir. Merkez bir hizmeti desteklemek istiyorsa, kaynağı yerel yönetime aktarmak koşuluyla işbirliği yapabilir. Merkezin hiçbir idari düzenlemesi yerel yönetimleri sınırlandırıcı hüküm içeremez.
- (3) Merkez, yerele teknik ve mali yardım, rehberlik ve eğitim desteği verecektir. (madde-8)

<sup>33</sup> Toplumsal muhalefetin baskısı, KYTK 29 Aralık 2003 tarihli TBMM’ye sunulan nüshasında değişiklik yapılmasını sağlamıştır. Madde-6’ya bir (f) fıkrası eklenmiştir: “f) Mahalli idareler ve hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları üzerinde kanunlarla öngörülen idari vesayet yetkisini kullanacaktır.” Bu hüküm madde gerekçesinde şöyle açıklanmıştır: “...Diğer taraftan, merkezi idare, idarenin bütünlüğü ilkesini gerçekleştirmek amacıyla, yerinden yönetim kuruluşlarının işlem ve eylemleri üzerinde sahip olduğu vesayet yetkisini kullanabilecektir. Anayasanın 127 nci maddesinin beşinci fıkrasında “mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla” mahalli idareler için öngörülen idari vesayet yetkisinin, merkezi idareye daha bağımlı olan hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları üzerinde de geçerli olduğu konusunda tartışma bulunmamaktadır.”

- (4) Yerel yönetim bir yasal görevini “ciddi şekilde aksatırsa”, bu durum halkın yaşamını önemli ölçüde olumsuz etkilerse, merkez yerele aksaklıkları gidermesi için “makul bir süre verir”.<sup>34</sup> Sonuç alınmazsa merkez “durumun gerektirdiği tedbirleri alabilir”. Bu çok kibar madde 8/son fıkra, yerleştirildiği madde başlığıyla oldukça ilişkisizdir ve hükmün isteksizliğini perçinlemekte ve işletilemez kılınması için hükme gerekli desteği vermektedir. Hüküm “merkezi yönetimin genel yetkileri” başlıklı maddede değil de, “mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumlulukları” başlıklı maddede düzenlenmiştir. Oysa hüküm yerel yönetimlere değil merkezi yönetime ait bir yetkiyi düzenlemektedir.

KYTK, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde sürekli ve sistemli bir idari denetim öngörmediği gibi izin-onay gibi bir ilişki de öngörmemektedir.

Merkezi – yerel yönetim arasındaki bu ilişkisizlik sistemi, merkezi yönetimin kamu hizmetlerinde birlik / idarede birlik / toplumsal yarar / yerel ihtiyaçların gereğince karşılanmasını sağlama sorumluluklarına son verildiğini göstermektedir. KYTK, bu ve benzeri hedeflerin yerel yönetimlere tanınacak inisiyatif üzerinden ‘görünmez el’ yerel sağduyu ile çözülebileceği anlayışına sahiptir.

KYTK, merkezi yönetimin yetkilerini sayıp sınırlandırarak ve merkezi yönetimi yerel yönetimler karşısında yasaklamalarla dondurarak devlet sisteminde önceliği yerel olana vermiştir. Mevcut yapıda genel yetkili olan parça merkezi yönetim, görevleri sayılıp sınırlandırılan ise yerel yönetimlerdir. KYTK bunun tersine bir atarak, dengeyi tersine çevirmiştir. Yasayla sabitlediği bu özelliği, merkezi yönetim kararlarını “yerel yönetim aleyhine olmama” kuralıyla dondurmuştur. Genişlemeye olanak verdiği ise, merkezi yönetimin sürekli daralmasıdır. Uygulamada, merkezi idarece gerçekleştirilecek işlerin yerel yönetime devretme yoluyla yapılması tercihi bu daralmaya hizmet etmektedir.

Merkez’i, yerel karşısında sınırlanan – ikincil olan unsur olarak tanımlamak, idari vesayet ilkesinin ortadan kaldırıldığını, bunun yerine ‘yerellik’ ilkesinin benimsendiğini göstermektedir.

### **Subsidiarite’ye göre kuruluş...**

Merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki ilişki nasıl olmalıdır? Bu soruya geleneksel olarak, bir yanda “özerklik” vurgucuları öte yanda “vesayet” vurgucuları olmak üzere iki yanıt gelirdi. Ama tartışmalarda ortaklaşa kabul edilen şeydu ki, bu tartışmanın varlık nedeni bir “merkez”in olmasıdır. İdarenin bütünlüğü yada merkezi yönetimin önceliği/üstünlüğü, merkeziyetçilik ilkesi tartışmaya açılmaz, bu bir veri kabul edilir, bu iskelet üzerinde yerel özerkliğin nasıl genişletilebileceği yada vesayetin nasıl daraltılabileceği tartışılırdı.

!980’li yıllardan sonra, özellikle 1990’lı yıllarda iyice açığa çıkacak biçimde, tartışmalar iki farklı noktadan hareketle nitelik değiştirdi.

<sup>34</sup> Bu hüküm, 29 aralık 2003 nüshasında değiştirilmiştir. Son ifade şöyledir: “Madde 8/son fıkra: Mahalli idarelerin kanunlarla verilen temel görev ve hizmetleri ciddi şekilde aksatması ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini önemli ölçüde olumsuz etkilemesi durumunda, aksamanın boyutu ile ölçülü olmak kaydıyla, ilgili merkezi idare kuruluşunun talebi üzerine İçişleri Bakanlığı bu aksaklıkların giderilmesi için kanunlarda öngörülen tedbirleri alır.” Merkezi idare “İçişleri Bakanlığı” olarak somutlanmış, “alabilir” biçiminde takdire bırakılmış olan hüküm “alır” denerek emredici hale getirilmiş, “durumun gerektirdiği tedbir”, “yasalarla öngörülen tedbir”e dönüştürülmüştür.

1992 yılında Avrupa Birliği'ni yaratan Maastricht Anlaşması, Avrupa Birliği'nin örgütlenmesine “subsidiarite” adını verdiği bir ilke getirdi. Buna göre Brüksel merkez, üye devletlerin ulusal hükümetleri ‘yerel’ olmak üzere, bu iki unsur arasındaki ilişki tanımlanmaya çalışıldı. Subsidiarite AB için yararlı oldu; çünkü bir yandan üye ulus-devletlerin yetkilerini Brüksel’de eritme endişesine karşı bir güvence, ama aynı zamanda Brüksel’in “merkez” haline gelmesini herkese kabul ettiren bir uzlaşma aracı olarak iş gördü.

Ancak “subsidiarite” burada durmadı. Türkiye’nin de üyesi olduğu Avrupa Konseyi üyesi ülkelere doğru genişledi. Sözcük hiç anılmamasına karşın, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın, subsidiarite ilkesine dayandığı ileri sürülmeye başlandı.

Oysa, AB bünyesinde uygulanan biçimiyle subsidiarite ilkesi Brüksel-üye devlet ilişkilerini düzenliyor; üye devletlerin bölgesel ve yerel yönetimlerini ilgi alanı dışında bırakıyordu. Ne var ki bu özellik Avrupa Bölgesel ve Yerel Yönetimler Kongresi için pek bir şey ifade etmemiş görünüyor. Bu organ, henüz AB üyesi olmayan ülkelere, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkileri bu ilkeye göre düzenlemelerini tavsiye etmeye başlamıştır. Tavsiyelerden Türkiye de nasibini almıştır.

KYTK, merkezi yönetim yetkilerini sayıp sınırlandırmayı neden seçtiğini anlatırken, böyle yaparak Yerel yönetimler Özerklik Şartı’nın gereğini yerine getirdiğini ileri sürmektedir. (madde 8 gerekçesi) Oysa ne bu Şart’ta böyle bir şart vardır, ne de bu Şart’ın “subsidiarite ilkesi”ne dayandığı tartışmasızdır. Şart’a, yorum yoluyla giydirilen bu ilke, Türkiye Şart’ı imzaladığında telaffuz dahi edilmemektedir; sonraki yıllarda özellikle Almanya üzerinden yükselen bir ‘anlam yükleme’ operasyonundan ibarettir.

Getirilen ilke “yerellik” ilkesidir; orijinal adıyla “subsidiarite ilkesi” olarak bilinir. Bunu getiren madde, Tasarı’nın 5-e maddesidir:

*“Madde 5-e Görev, yetki ve sorumluluklar, hizmetten yararlananlara en uygun ve en yakın birime verilir.”*

Madde 5, “Kamu Yönetiminin Kuruluş ve İşleyişinin Temel İlkeleri” başlığı taşıyan bölümdür. Devletin üç temel kuvvetinden yürütmenin gövdesini oluşturan, merkezi – mülki – mahalli tüm yönetim sistemine ilişkin “temel ilkeler”i belirleyen maddedir. Dolayısıyla bu maddenin her paragrafı, sözcüğü ve virgüllerin konumlanması kendi başına önemlidir. Madde 5-e, bu başlık içine yerleştirildiği için, bir “temenni” paragrafı gibi değil, kamu sisteminin kuruluş ve işleyişine biçim veren bir hüküm olarak okunmalıdır.

Nitekim, KYTK’nın kendisi bu ilkeyi uygulamakta, madde 7’de merkezi yönetim görevlerini sayıp sınırlandırırken, bunun dışında kalan tüm hizmetleri yerel yönetimlere bırakmaktadır. Buna koşut olarak, yerel yönetim görevlerini belirleyen madde 8’de, bu birimlerin görevlerini sayma yoluna gitmemektedir. Madde 5-e ilke olarak anılınca, bundan sonraki tüm kararlarda ve işleyişte, merkezi yönetimin sınırlanacak unsur, yerel yönetimin ise genel yetkili olarak korunacak unsur olacağı güvence altına alınmış olmaktadır.

Madde 5-e’de yeğlenen ifade biçimi, kamu görev ve yetkilerinin *hizmetten yararlananlara en uygun ve en yakın birime* verilmesi, bazı kaynaklarda “hizmette halka yakınlık”, bazı kaynaklarda “yerindenlik”, bazı kaynaklarda ise “yerellik” olarak kullanılmıştır. Bu

kaynaklara göz atıldığında, tüm çevirilerin tek bir sözcüğü karşıladığı, subsidiarite sözcüğüne karşılık olarak geliştirildiği görülmektedir.<sup>35</sup>

Subsidiarite, dipnotta verilen kaynaklar incelendiğinde görüleceği gibi, üç temelden güç alan bir örgütlenme ilkesidir: Birincisi 17. yüzyılın başlarında Althusius adlı bir Alman düşünürün federalist teorisi, ikincisi 18-19. yüzyılın devleti birey ve piyasa karşısında ikincil sayan liberalizm görüşü; üçüncüsü 1896 ve 1936 yıllarında ilan ettiği bildirilerle Katolik Kilisesi.

Her üç kaynağın yöneldiği hedef, devletin kapitalist toplumsal formasyonun oluşumunda bireye – piyasaya – aileye – dine karşı ikincil konumda tutulmasıdır. Merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki denge, bu hedefi sağlamak için kritik öneme sahiptir. Formüle göre yerel, merkezin karşısında birincil konumda olmalı; piyasa (kilise açısından din) karşısında da merkezi ve yereli ile birlikte devletin karşısında birincil konumda bulunmalıdır.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu, piyasa adına devleti hizmetten yasaklayarak, piyasanın önceliğini sağlarken; yereli merkez karşısında genel sorumlu kılma yoluyla örgütlenmenin temeli haline getirmiştir.

Böyle bir ilke, şu anda geçerli olan “idarenin bütünlüğü” ilkesine, bunun uygulanmasını sağlayan “idari vesayet” ve “yetki genişliği” ilkesine karşıttır. Bu nedenle, anayasa var olan haliyle 123 ve 127. maddeleriyle durdukça, böyle bir düzenlemenin yasa ile yapılması olanak dışıdır. Anayasaya aykırılık oluşturmaktadır.<sup>36</sup>

Ancak konu, yalnızca Anayasa’ya aykırılık sorunu ile sınırlı değildir. Daha önemlisi bu ilke, Cumhuriyet’in kuruluş ilkelerine de aykırıdır. Yeni adıyla subsidiarite, bizim yüzotuz yıllık siyasal tartışma konularımızdan biridir. Bu ilke, Osmanlı’nın son zamanlarında Prens Sabahattin tarafından savunulmuş olan “ademi merkezizet” ve “teşebbüs-i şahsi” modelinin ilk bacağına karşılık düşmektedir. O dönemde ademi merkezizet mekanizması Prens Sabahattin tarafından yine il özel idareleri olarak görülüyordu. Prens Sabahattin, yönetiminde merkezin taşra örgütü olan mülki sistem, yani valilik sistemi yerine, gücün il halkına teslim edilmesi anlamına gelen özel idarelere devredilmesini savunuyordu. İttihat Terakki ve Kemalist hareket bu formüle, “il yerel halkı”nın sosyolojik çözümlemesini yaparak karşı çıkıyorlardı. “İl yerel halkı” denilen yapıda egemen unsur feodal beyler, müslüman olmayan azınlıklar, şihlik sistemi üzerine Anadolu’yu kasıp kavuran tekke örgütlenmesi, bunlarla birlikte hareket etme alışkanlığı yüksek yabancı devlet konsolosluklarından oluşan bloktu. Cumhuriyet’in kendini var edebilmek için iktidar alanlarından kovmak zorunda olduğu bu bloğa, “yerellik”, “yerel halk”, “iktidarı yerele devrederek demokratikleşmek” adına alan açmak, gerçekte karşı-devrime alan açmak demektir. Cumhuriyet gerekeni yaparak, bu sahte demokrasi formülünü reddetmiş ve Aydınlanma Hareketi’ni sömürgeleşmekten kurtularak genişletmek mümkün hale gelmiştir.

<sup>35</sup> Subsidiarite ilkesine ilişkin bilgilerimizi genişletebileceğimiz birkaç kaynak vardır. Bilal Canatan, *Yerellik İlkesi*, Galeri Kültür Yayını, Ankara 2001; Mehmet Özel, “Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme İlkesi: Yerellik (Subsidiaritaet)”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C.9 S. 3 (Temmuz 2000), s. 25-43; Ruşen Keleş, “Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C. 4 S. 1 (Ocak 1995), s. 3-14; Birgül Güler, “Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Ademi Merkezizetçilik mi?”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C. 9 S. 2 (Nisan 2000), s. 14-29

<sup>36</sup> Kamu Yönetimi Temel Kanunu ile yönetimin örgütlenmesine getirilmek istenen değişikliklerin anayasaya uygunluk sorunu ile ilgili olarak şu çalışmaya başvurulabilir: Onur Karahanoğulları, Kamu Yönetimi Temel Kanunundaki Anayasaya Aykırılıklar, *Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri: Mülkiyeden Perspektifler*, GETA Tartışma Metinleri, Özel Sayı C.1, No: 59 Kasım 2003, s. 47-67.

Durum günümüzde de çok farklı değildir. 100 yıl öncenin “ademi merkeziyet”çiliği, günümüzün “yerellik”çiliği biçiminde ortaya çıkmıştır. Yabancı devlet konsoloslukları, uluslar arası örgütlerle güçlendirilmiş olarak küresel ile yerel’i bütünleştirmek için çalışmakta, cemaatçi dinsel unsurlar laiklik ilkesinden kurutulmaya çabalamakta, feodal ilişkiler artışı aşiret sistemleri egemenliklerini pekiştirmeye çalışmakta, sermayenin çeşitli grupları herşeyi piyasa mekanizmasına terk edecek ve kendini de ülke-halk yerine piyasa üzerine kuracak bir devlet sistemi inşasına özlemle bakmaktadırlar.

Bugünün “yerellik ilkesi”, geçmişin Sabahattinci “ademi merkeziyet” ilkesi, küresel sermaye güçlerinin “glocalizasyon ilkesi”, madde 5-e’de dile getirilerek, Cumhuriyet ilkelerini ortadan kaldırılmasına yönelmiş bulunmaktadır.

Bu ilke, devlet yapısını federal esaslara oturtacak bir yapı taşımaktadır. Konfederasyondan federasyona, federasyondan üniter yapıya varılabilir; ancak bunun tersi olamaz. Bir üniter yapıdan federasyon yaratılamaz; bir federasyondan da konfederasyon çıkarılamaz. Federasyonlar, tek tek birer varlık olan unsurların zorla yada gönüllü olarak, belli ilkeler üzerinde bir arada yaşama kararlarıyla doğar. Kurucu unsur alttaki küçük parçadır; büyük parça küçüklerin iradesi ve birlikte olma kararlarıyla var olabilir. Kuruluş aşağıdan yukarıdır. Oysa üniter devletin kurucu unsuru doğrudan doğruya bütünü kendisidir. Onu oluşturan her unsur, bütünü varlığı nedeniyle varlık kazanmıştır. Bu yapı nedeniyle üniterden parçalar yaratmak, başka bir formda “bütün oluşturmak” anlamına değil, dağılma anlamına gelir.

Yerellik ilkesi, böyle bir sürece hizmet etmektedir. Bu nedenle benimsenmesi, kabul edilmesi söz konusu değildir.

## SONUÇ

Türkiye, hem resmi hem toplumsal kurumlarıyla yürürlükteki kamu *reform politikasını oluşturma bakımından* bağımsız kurucu unsur değildir. Rolü, kendisi dışında oluşturulan reform politikasını transfer işleminin alıcısı ve politikanın uygulayıcısı olarak sabitlenmiştir.<sup>37</sup> Ülkede ilerleyen kamu reformu sürecinin bu özelliği, tüm öbür özelliklerinin üzerinde yer almaktadır. Yerli toplumsal güçler ile kurumlar, bu politikanın yaratıcı kaynak dinamiği değil uzantısı yada ikincil dinamiği konumundadır. Birincil dinamiği yönlendirme yada politika oluşturmanın kaynağında ortak olarak yer alma konumları yoktur. Etkinlikleri, oluşturulmuş politikanın uygulanması için bir tür aktarma istasyonluğu işlevi olarak tanımlanabilir. Reform süreci bakımından yerli toplumsal ve resmi unsurların konumu, kurucu unsurlar ile ilişkisinin niteliği, bu ilişkinin sonuçları, kendi başına önemli ve çekici bir araştırma alanı olarak karşımızda durmaktadır. Reform politikası sürecinde birincil ve ikincil unsurların doğru ve açık biçimde belirlenmesi, kamu reformlarının bilimsel açıklaması bakımından temel öneme sahiptir. Açıktır ki, kamu reformları kendiliğinden gerçekleşmez. Tersine, belli bir toplumsal

<sup>37</sup> Politika transferi (policy transfer) kavramı, merkez ülkelerde bir akademik ilgi alanına dönüşmüştür. *Merkezden çevreye politika transferi nasıl olur ve başarı koşulları nelerdir* üzerine yoğunlaşan çalışmalar, “son bilgiler” olarak Türkçe’ye çevrilmeye başlamıştır. Kavram *öğrenen kamu yönetimi* kavramıyla ussallaştırılmış ve normalleştirilmiştir. Olgu, eşitlik ve karşılıklık ilişkisi varsayılarak, ülkeler arasında bir alış-veriş olarak tanımlanmış, böylece kavram ‘tarafsızlaştırılmış’tır. Gerçekte politika transferi, merkez ülke/kurumdan az gelişmelere yada bağımlı olana doğru işleyen bir ilişkidir. Politika transferi, küresel sömürgecilik döneminin bir olgusudur; kuşkusuz inceleme konusu olarak kabul edilebilir. Ancak olgunun tanımı görünürde değil, gerçekten bilimsel ilkelere uygun yapılmalıdır. İngilizce yazının tartışmalarını aktaran bir yazı: Önder Kutlu, “İdari Reform Transferi: Ülkelerin Birbirlerinden Kamu Politikaları Transfer Etmeleri ve Öğrenmeleri”, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, Seçkin Yayını, Ankara 2003, s. 83-114.

gücün amaç yüklü, programlı eylemlerinin sonunda ortaya çıkar. Reform politikası olarak adlandırılan şey, bu eylemin ifadesi ve kendisidir. Eğer, yürürlüğe koyulan reform politikasının kurucu öznesi doğru belirlenmezse, yapılacak analizin gerçekliği açıklama şansı en baştan ortadan kalkacaktır.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, yalnızca Türkiye içi dengeleri değil, yeni dünya sistemi içinde Türkiye'ye düşen konumu da yeniden belirleyen bir düzenlemedir. Tasarı ile yaratılan yönetim sistemi, kamu karar mekanizmalarını yönetim formülüyle yerli-yabancı ayırımı olmaksızın sermaye çevresine doğrudan açmaktadır. Devlet-sermaye kesimi ilişkisi, sermaye lehine yeniden kurulmaktadır. Yeni denge, bu toplumsal tarafa sosyal devlet ilkesi çerçevesinde elde ettiklerinden çok daha fazlasını, açıkça iktidarın kendisini sunmaktadır. Öte yandan bu kesim yeni dengeye yurttaşlık kimliğiyle değil 'özel sektör' kimliği ile yerleşmektedir. Sosyal devletle birlikte, devletin ulusal karakteri de maddi zeminini yitirmektedir. Sosyal devlet ilkesinin, sermaye dışında kalan halk kitlelerine açtığı kamu hizmetleri alanı, ilkeyle birlikte ortadan kalkmaktadır. Buna karşın halk açısından ortaya çıkan kayıp hiçbir biçimde 'tazmin edilmemekte', devletin halkla ilişkisi yoksullukla mücadele gibi ilkel bir düzeyde kurulmaktadır. Toplumsal sınıflar arasında kurulan bu açık dengesizlik, hiçbir toplumu gerçek demokrasiye ulaştırma olanaklarına sahip değildir. Tersine, kurulan yeni denge, siyasal ve yönetsel açıdan anti-demokratik sistemin derinleşmesinden başka bir sonuç yaratamayacaktır. Yerli-yabancı ayırımı olmaksızın sermaye güçlerinin açık iktidarına dayanan bir kamu kudretinin yerelleşmesi, merkezde olduğu gibi yerel düzeylerde de aynı iktidar yapısının dalga dalga inşa edilmesi anlamına gelir. Merkezde anti-demokratik olan şeyler, yalnızca yerele indiği için kendi tersine dönmez. Öngörülen yerelleşme, karar-verici mekanizma bakımından ulusal özelliği kırılmış bir iktidar sisteminin de doğrudan etkisiyle, yerelin küresele bağlanması ve ulus-devlet bütünlüğünün kırılması anlamına gelecektir.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu maddelerinde örülen yapı, küresel sömürgeci dünya sistemi gerçekleri temelinde değerlendirilmelidir. Bu değerlendirme, önümüzdeki günlerde Türkiye'yi odak noktası olarak alan Büyük Ortadoğu Projesi unsurunu da kapsama alanı içine almalıdır.