

KAMU YÖNETİMİ TEMEL KANUNU TASARISI

Prof. Dr. Birgöl A. Güler
Ankara Üniversitesi SBF Öğretim Üyesi

İzmir Barosu Konferans Salonu
15.12.2003

İÇİNDEKİLER

GİRİŞ, 3-6

Tören neden?

“İlk kez”

Diğer hazırlıklar

YERELLİK ESASININ İNŞASI, 7-17

Taşrada beş bakanlık, sonuç ‘yetki genişliği’ esasının ortadan kalkması

Hiyerarşik yönetim ve denetimden vazgeçme: yetki devri ve teftiş sistemi

İdari vesayetin ortadan kaldırılması

Subsidiarite’ye göre kuruluş

DÜZENLEYİCİ DEVLET SİSTEMİNE ADIM , 18-24

Tasfiye edilecek bir sosyal devlet mi var?

Düzenleyici devlet hükümleri

Kamu istihdamının tasfiyesi

KARAR ve UYGULAMADA YÖNETİŞİM MEKANİZMASI, 25-26

Gerekçe’den destekler

TARTIŞMALAR

- Bütün bu reformlar yabancı sermayenin ülkeye çekilmesi gerekli değil mi? Yabancı sermaye, ülkedeki sermaye kıtlığını aşmanın yollarından biri olduğuna göre, bu reformların sorunları aşma gücü burada görülemez mi? Yabancı sermaye unsuruna nasıl yaklaşmalı?
- Bir de Antalya su işletmesi örneği var
- KİPA satışında sorun topraktaki mülkiyet sorunuyla ilgiliydi... Toprak mülkiyetindeki değişiklikler ile doğrudan yabancı yatırım ilişkisi üzerinde durmak gerekir
- Yurttaşlık kimliğinin kırılma tehdidinde Kürt sorununun yerini değerlendirmek
- Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı üniter yapıyı dönüştürmeye dönük bir düzenlemedir
- Ulusal çerçeveye sıkıştırılmış bir karşı çıkış yeterli mi?
- AKP reformları yerellik esası getiriyorsa, karşı öneri merkezizetçilik midir? Yerel yönetimlerden vazgeçilmesi pek de uygun bir alternatif gibi görünmüyor
- Bu tasarı nasıl hazırlandı, kimin tasarısıdır?

“KAMU YÖNETİMİ TEMEL KANUNU” ÜZERİNE

Birgül A. GÜLER¹

Öncelikle, İzmir Barosu Yönetim Kurulu'na, böyle güncel ve önemli bir konuda konuşmak üzere davet ettikleri için teşekkür ediyorum. Türkiye'nin önünde o kadar önemli bir sorun var ki, herkesin, elinden ne geliyorsa bir şeyler yapmasına ihtiyacımız var. Sorun, ülkemizin siyasal ve yönetsel yapısını küreselci “vizyon” doğrultusunda değiştirmeye girişmiş yasa tasarılarıdır. Bunlara karşı herkesin birşeyler yapmasının yolu ise, kolektif aklın ve ortak tavrın gerçek bir güç olarak ortaya çıkmasına bağlıdır. Bu toplantı, ortak akıl ve ortak tavrı geliştirme çabalarından biri olarak, önümüzdeki soruna karşı ortaya koyduğumuz çözümün asli parçalarından biridir.

Burada hukukçularla beraber olmak benim için ayrı bir zenginlik; çünkü bu tasarının yarattığı sorunlara karşı mücadelenin çok önemli bir parçası hukuk mücadelesidir. Türkiye'nin önüne koyulmuş olan yüzotuz yıllık yaşlı bir siyasal senaryo, günümüzde TBMM gündemine girecek kadar güçlenmiş ve cesaretlenmiştir. İdare hukuku, kamu hukuku, anayasa hukuku temelinde savlarımızı çok net bir biçimde ortaya koymak, bu senaryoyu 1919-1923'te yapıldığı gibi bir kez daha geri püskürtmeyi başarmak için çok önemlidir.

Tören neden?

Kamu Yönetimi Temel Kanun (KYTK) Tasarısı, kamuoyunun görüş alanına 5 Nisan 2003 günü girdi. O tarihten başlayarak Hükümet'i şaşkına çeviren bir toplumsal direnç süreci işledi. Giderek yaygınlaşan direnç karşısında Hükümet taslağı neredeyse ayda bir değişikliğe uğratarak korumaya çabaladı. Yaz döneminden önce TBMM'ye sunulacağı söylenen taslak, ancak 3 Kasım 2003 tarihinde gündeme getirilebildi. Hükümet bu tarihte bir basın açıklaması yaparak, taslağı Bakanlar Kurulu imzasına açtığını ve meclise göndereceğini duyurdu. Aralık ayının 15'indeyiz. Taslak meclise gidemedi; “bekleme odası”nda olduğu duyuruldu.²

Hükümet, neden bu taslağı “hazırız, TBMM'ye gönderiyoruz” konulu bir basın toplantısıyla TBMM'ye göndermiştir? 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” kavgasının parçası olmuştu, o yüzden” diye yanıt verilebilir. Böyle bir açıklama anlamlı da olabilir.

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

¹ Bu metin, 15 Aralık 2003 günü İzmir Barosu'nda verilen konferans temelinde hazırlanmıştır.

² Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarı Taslağı, başbakan imzasıyla 29 Aralık 2003 günü TBMM Başkanlığı'na sunuldu. Konuşma metninin yayıma hazırlandığı 27 Ocak 2004 tarihine kadar yaşanmış olan gelişmeleri, dipnotlarda vereceğiz.

amacıyla 2004-2006 yıllarında verilmek üzere 4,5 milyar dolar kredi açma kararıydı. Tören, bu kararın alınmasını sağlamaya dönüktü demek daha doğru olacak görünüyor.

“İlk kez” ...

KYTK, toplam 51 ana madde, 9 geçici maddeden oluşan bir metin. Getirdiği yeniliklerden biri, bir yasa taslağının albenili bir kitap halinde basılmış olması. Ancak bu tek kitap da değil, iki kitap. **Değişim Yönetimi İçin Yönetimde Değişim** tekerlemesinin ad olarak seçildiği ilk ciltte metnin “felsefi-düşünsel gerekçeleri” yer alıyor. Bu cildi Prof. Dr. Ömer Dinçer ile Dr. Cevdet Yılmaz kaleme almış.

İkinci ciltte ise ana metin ile genel gerekçe ve madde gerekçeleri bulunuyor. Bu cildin Prof. Dr. Ömer Dinçer başkanlığında sekiz bürokrat ve bir danışmandan oluşan on kişilik bir çalışma grubu tarafından hazırlandığı belirtiliyor. Bu da bir başka yenilik! Şimdiye kadar hiçbir tasarruğun hangi bürokratlarca hazırlandığı ilan edilmezken, bu çalışmada oldukça ‘akademik’ bir üslup benimsenmiş görünüyor. Ayrıca bu cildin, yani yasa metninin ortaya çıkmasında TODAİE, Bilgi Üniversitesi, TESEV, TOBB, TÜSİAD, IULA adlı kuruluşlarla AKP ve CHP tarafından yapılan atölye çalışmalarıyla ortaya çıkarıldığı ilan ediliyor.

KYTK’nun, hazırlayanların “çok sorduk” savlarıyla, 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.

Bu metin, Kamu Yönetimi Temel Kanunu, yürütülmekte olan kamu reformlarının ‘sert çekirdeği’, ‘ilk’ kapsayıcı adımıdır. Çok sayıda başka yasa hazırlanmaktadır; bunların ‘temel kanuna uygunluğu’ zorunlu koşul sayılmaktadır. Metnin adı, bu özelliği göstermek üzere ‘temel kanun’ olarak koyulmuştur.

Adlandırma, kendi başına sorunludur. Türk yasama sisteminde yasalar arasında astlık-üstlük, hiyerarşi tanımaz; hiyerarşi yalnızca anayasa ile yasa arasında vardır. Adlandırma, bir gerçeği açığa çıkarır; bu ‘yasa’ kendini ‘anayasa’ yerine koymaya girişmiştir.

Denilebilir ki, “bu adlandırma ilk kez kullanılmıyor ki; ‘sağlık hizmetleri temel kanunu’ var örneğin, 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.

Diğer hazırlıklar....

KYTK’nun önemli tamamlayıcılarından biri ‘Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Kanunu’dur. Bu artık bir kanundur, tasarı değil, ne yazık ki meclisten geçip gitmiştir. Bu tasarımı kamuoyuna mal ettiğimiz gibi, o kanunu kamuoyuna mal edemedik, geç kaldık. Oysa, sözkonusu yasa, KYTK ile yapılmak istenen yeni tip devlet örgütlenmesinin kamu gelir ve harcama sistemini kuruyordu.

KYTK, devlet idaresinin kuruluş ve işleyiş ilkelerini yeni ilkelere bağlamaktadır; yasalaşan mali yönetim düzenlemesi, bir örgütlenmenin en önemli parçasını “kaynak yönetimi”ni konu almıştır.

Bir örgütlenmenin en önemli bir başka boyutu, insan unsurunun yönetimidir; bu üçüncü 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 devletim kamu personel rejimini tesis etmektir.

Özetle, ‘sert çekirdek’ olarak ‘*Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı*’ var, bunu ören; ‘*Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Kanunu*’ ve personel boyutunu düzenleyen ‘*Kamu Personel Rejimi Kanun Tasarısı*’. Yalnızca bir devlet sisteminde de değil, herhangi bir örgütlenmede yapıyı, parayı ve personeli yeni ilkelere bağlamışsanız, amaçlarınıza büyük ölçüde ulaşırsınız demektir.

Bu üçünün çevresine ise başka tasarılar eklenmektedir.

Bunlardan biri, demek ki dördüncü parça, ‘*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 düşürüldü. Ancak hükümden vazgeçilmedi. Bölgesel Kalkınma Ajansı, ayrı bir yasa konusu olarak hazırlıkları sürdürülen yeni bir kuruluş çalışmasıdır. Bu girişim sonuçlandırılırsa, ülkemizde 26 bölge yönetimi yaratılmış olacaktır.

Beşinci metin ‘*Bağımsız İdari Otoritelerin Düzenlenmesi Hakkında Kanun Tasarısı Taslağı*’, ya da kısaca ‘*Üst Kurullar Taslağı*’. 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’ tasarısı aslında. KİT’lerin adı dahi değişiyor, eğer yasalaşacak olursa. KİT’ler bundan böyle kamu kuruluşu niteliğini kaybedecekler, tam anonim şirket statüsünde; özelleştirme kararını doğrudan kendi genel kurullarında yada yönetim kurullarında alabilecek ticaret hukuku unsuruna dönüştürülecekler: Buna göre adları da *kamu sermayeli şirketler*’ olarak değişiyor.

Nihayet yedincisi ‘*Yerel Yönetimler Kanunu Tasarısı Taslağı*’. Ama bu da üç taslaktan oluşuyor; ‘*özel idare*’, ‘*büyük şehir belediyesi*’ ve ‘*belediyeler*’.

Dolayısıyla eğer topluca ele alırsanız, on adet yasa, yürüyen kamu reformlarının hukuki çerçevesini çizecek görünüyor. bunların her biri ayrı tartışma konusu. Elimizdeki ‘Kamu

Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı' taslağı üzerine konuşurken, her birine sıçrama yapma ihtiyacımız olacak.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile üç büyük değişiklik yapılıyor diyebilirim. Birincisi yerelleştirme; devlet örgütlenmesi yerelleştirilerek **yerellik** esası üzerine kurulmak isteniyor. İkincisi özelleştirme; devlet örgütlenmesinin 'sosyal devlet' niteliği ortadan kaldırılarak devlet **düzenleyici devlet** esaslarına yerleştiriliyor. Üçüncüsü; iktidarın yapısını değiştirmek anlamına **'yönetişimci'** devlet yaratma.

YERELLİK Esasının İnşası

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 yapıldığını incelediğiniz zaman, mantığın ya da önlemin, tasarrufun basitliği insanı ürkütebilir. Gerçekten bu değişiklik çok basit bir hükümlerle yerine getiriliyor, hüküm şudur: Türkiye Cumhuriyeti’nin bakanlıklarının bir bölümü taşrada örgütlenebilir, bir bölümü örgütlenemez!.. Beş bakanlık taşrada örgütlenebilir, geriye kalanlar örgütlenemez..

Taşrada beş³ bakanlık, sonuç ‘yetki genişliği’ esasının ortadan kalkması...

Taşrada örgütlenebilir denen beş bakanlık; Adalet Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, Maliye Bakanlığı ve Çalışma Bakanlığı.

Bu beş bakanlıktan ikisi ‘atipik’tir, Adalet Bakanlığı idarenin içinde yer almaz. Vali adli makama emir veremez, adli makamı denetleyemez; onun yetki alanının dışındadır; ‘yargı bağımsızdır’ felsefesinden gelir bu. Cumhuriyet savcılıkları üzerinden yürüyen bir mahkemeler örgütlenmesi var, Adalet Bakanlığı’nın taşrası mahkemelerin içinden örgütlenir gider. Cumhuriyet savcılığı üzerinden en fazla bilgi iletişim yürür idareyle, o kadar.

³ 29 Aralık 2003 değişiklikleriyle, taşra örgütü sürecek bakanlık sayısı 6’ya çıkarılmıştır. Altıncı bakanlık, yerel yönetimlere devri yine güçlü bir muhalefet konusu olan Milli Eğitim Bakanlığı’dır.

Milli Savunma Bakanlığı da idarenin içinde yer almaz. Milli Savunma Bakanlığının taşrası diyebileceğimiz bir organizasyon, ‘askerlik şubeleri’dir. Askerlik şubesi dediğin üç tane askerin iş yaptığı bir kayıt merkezidir. Onun dışında Garnizon Komutanlıkları’nı mı Milli Savunma Bakanlığının taşrası sayacaksınız, onlar silahlı kuvvetlerin taşradaki örgütleridir. Valilik aynen, adli makamlara emir veremeyeceği denetleyemeyeceği gibi, ülkenin savunmasına yönelik örgütlenmiş olan Türk Silahlı Kuvvetlerine, garnizon komutanlıklarına da emir veremez, denetleyemez; o da idarenin dışındadır.

Demek ki fiilen aslında taşrada örgütlenecek olan üç bakanlık kalıyor; İçişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı ve Çalışma Bakanlığı...

Bu üç bakanlığa baktığımızda alan tekrar daralmaya başlıyor; Çalışma Bakanlığının Türkiye’de 81 ilde ‘il çalışma müdürlüğü’ yoktur. Bakanlık 23 bölge müdürlüğü biçiminde örgütlü ve ilçelerde örgütü yok.. Çalışma Bakanlığının dışında, klasik bakanlık, idarenin örgütlenmesini şöyle doyura doyura dolduran bakanlık Maliye Bakanlığı; defterdarlık, mal müdürlüğü, vergi müdürlüğü biçiminde. 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.

Şimdi bu niye önemli?.. Şu açıdan önemli.

Bizde il ve ilçe genel yönetimi, 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 beşi taşrada örgütlenebilir dendiğinde, kurul sistemi üyesiz nedeniyle işlemez hale gelir. Kurulun başındaki vali/kaymakam İçişleri Bakanlığı’nı da temsil edeceğine göre ve akanlıklardan ikisi idare dışında olduğuna göre, kurullarda üye olarak yalnızca defterdar ile çalışma müdürü kalmaktadır. Şu anda tüm illerde çalışma müdürü olmadığına göre, bir başkan ve bir üyeli kurul yapısı ile karşı karşıya kalınmaktadır. Sorun yalnızca kurulların üyesizliği değil, üyesizliğin valilik sisteminin ilin genel idaresini yapamama 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 kurullardan birinin ihlali ve devlet sisteminin en temel özelliklerinden birinin ortadan kaldırma yoluyla değiştirilmesidir.

Eğer anayasalarımızda (1876, 1921, 1924) anayasalarında olan bir ilke, 1961 anayasası ile kaldırılmamış olmasaydı, 1982 anayasasında da 1961’in tavrı benimsenmemiş olsaydı, anayasaya aykırılık iddia edemeycektik.

Çünkü Kanunu Esaside (1876), 1921 ve 1924 anayasalarında, ‘illerin idaresi yetki genişliği ve görevler ayrılığı’ ilkesine dayanır deniliyordu. İki ilke vardı; yetki genişliği mülki amirleri anlatıyordu, 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, ‘ben yetki genişliği ilkesine son verdim...’ demiyor bu tasarı, bir pozitif düzenleme yapmadan, bunu açıkça ifade etmeden; susarak, bir düzenleme gerçekleştiriyor. Yetki genişliği ilkesinin varlığını fiilen ortadan kaldırarak, köklü bir değişiklik getiriyor. Anayasayı değiştirmeden, *‘illerin idaresi yetki genişliği ve görevler ayrılığı ilkesine dayanır...’* hükmünü yerleştirmeden, böyle bir değişiklik yapılamaz. Bu mümkün değil, yapılırsa anayasa mahkemesinden geri döneceği açıktır. Ama umarım anayasa mahkemesinin önüne itiraz konusu olarak gidecek kadar ilerlemez bu tasarı.

KYTK, on bakanlığın taşrada örgütlenmesini yasaklayarak, bunların taşra sistemlerini tümüyle 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 denetiminin 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.⁴ 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

⁴ “Madde 18/son fıkra: İçişleri, Maliye, Millî 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.”

denetim yapan bir kurumun yetkilerini ‘yaptırarak’ hükmüyle nasıl özel sektöre devredebilirsiniz?..Yaptırarak 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.⁵

Küreselleşme; laf-ı güzaf değil, bu işte...Bir örneği yalnızca. “...Türkiye’yi gelişmiş ülkelerden daha fazla liberalize ettik...” diye övünüyor Hazine Müsteşarlığı. “..Onlar %18 yaptılar serbestlemeyi, biz %47 düzeyinde yaptık...” diyor. “..Gelişmiş ülkeler bile kendilerini bu kadar liberalize etmediler...” diye övünüyor web sitesinde. Liberalizasyon teknik bir terim. Liberalizasyon serbestleşme demek. Dünya genelinde yabancı sermaye ile bu ülkenin sermayesinin eşitlenmesi demek. Yerli sermayeye tanınan hak ve ayrıcalık her ne ise, yabancı sermayenin bu memleket topraklarında yapacağı faaliyetlere de aynı hak ve ayrıcalıkları tanımak demek. Türkiye 25 yıldır liberalize ediliyor. Türkiye, işte bu yolla dünya ile bütünleşiyor. 25 yıldır yabancı sermaye üzerinden dünya zenginliğinin memlekete gelmesi bekleniyor. Ve bir tek şey gerçekleşiyor; 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 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.

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

⁵ GATS üzerine önemli bir birikime ve sağlıklı bir izleme çabasına sahibiz. Son zamanlarda TMMOB tarafından açılan www.gatsnedir.org adlı bir site açılmıştır. Bu konuyu Türkiye gündemine taşıyarak çok büyük bir hizmet veren www.antimai.org adlı site görevini yapmaya devam etmektedir. DİSK Genel-İş Sendikası GATS başlıklı bir kitap yayımlamıştır. Praksis Dergisi’nde Selime Güzelsarı tarafından kaleme alınmış kapsamlı bir inceleme yayımlanmıştır. Bu kaynaklara başvurularak, konuya ilişkin öbür kaynaklara erişmek mümkündür.

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,⁶ 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 Köyşeri, 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, üretme istasyonları, huzurevleri, stadyumlar... devir konusudur. Görev, taşınmazlar ve taşınır mallar, bütçeler, kadrolarıyla birlikte personel... tüm unsurları kapsayarak gerçekleştirilmiştir.

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.

⁶ Taşra örgütü kaldırılan bakanlık sayısı, TBMM'ye sunulan 29 Aralık 2003 tarihli metinde 9'a düşmüştür. Milli Eğitim Bakanlığı listeden çıkarılmıştır.

İdarenin “kuruluş ve işleyiş ilkeleri”ni yeniden belirleyen KYTK, bu ilkeyi söz olarak dahi anmamıştır.⁷

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)
- (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”.⁸ 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.

⁷ 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.”

⁸ 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 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.

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 sabitletiği 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.

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.⁹

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

⁹ 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 (Subsidiarite)", *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 Merkeziyetçilik mi?", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C. 9 S. 2 (Nisan 2000), s. 14-29

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.

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 merkeziyet” ve “teşebbüs-i şahsi” modelinin ilk bacağına karşılık düşmektedir. O dönemde ademi merkeziyet 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.

Durum günümüzde de çok farklı değildir. 100 yıl öncenin “ademi merkeziyet”çiliği, günümüzdün “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 artığı 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 yukarıyadır. 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.¹⁰

¹⁰ 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.

DÜZENLEYİCİ DEVLET Sistemine Adım

Kamu Yönetimi Temel Kanunu adlı yasa hazırlığıyla getirilmek istenen yapı, sosyal devlet ilkesinin kaldırılmasını ve düzenleyici devlet olarak adlandırılan yeni tip bir devlet mekanizmasının kurulmasını amaçlamaktadır.

Tasfiye edilecek bir sosyal devlet mi var?

“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 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” hep eksik ve yetersiz olmuştur; haklı eleştirilere uğramıştır; ama sosyal devlet uygulaması ve sosyal devlet kategorisinin kendisi var olmuştur.

Şimdi yürütülen reformlar, eksikli 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.”¹¹

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,

¹¹ 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.

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

Madde 5-1 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 soğan, teknik surathı siyasal bir ilkedir.¹²

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. milli eğitim, sağlık, tarım, bayındırlık, kültür turizm, sanayi-ticaret-ulaştırma... tüm diğer bakanlıklar, taşrada örgütlenme bakımından yasaklılar. Bu bakanlıkların işlerini kim yapacak?.. Tasarı bunları il özel idarelerine devrediyor, kısmen de belediyelere...

¹² Düzenleyici etki analizi, düzenleyici reform, düzenleyici devlet ile ilgili olarak şu kaynaklardan yararlanılabilir: Sonay Bayramoğlu, Düzenleyici etki analizi nedir? www.kamuyonetimi.org ; ve Düzenleyici Devlet Düzenlenirken”, Praksis Dergisi.

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.

Peki il özel idareleri ve belediyeler devraldıkları bu yapıyı hangi ilkelere göre yönetecekler? Yerel yönetim mevzuatına göre yönetecekler. Artık hiçbir şey genel yönetimin mevzuatına göre yönetilmeyecek. Bu durumda, yerel yönetim yasalarında yapılacak değişiklikler büyük bir önem kazanıyor. Hazırlanan belediye, büyükşehir, il özel idaresi yasa tasarıları, acaba nasıl bir yapı ve işleyiş öngörecektir? Bu metinlerin analizi yapılmadan, nasıl bir plan ile karşı karşıya olduğuma ilişkin tam bir fotoğraf elde etmek güçtür.

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 çalışıyor; memuru, sözleşmeli, işçisi hepsi beraber 2.750.000 kamu personeli var; merkezi idare, yerel yönetimler ve KİT’lerde.

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 kütlenin 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 verenleri de “devletin merkez fonksiyonlarını gören personel” diye sayıyor.

Ankara’nın mekanında, “...vay bu devlet daireleri nasıl şeydir, ne bu şaşaa...” denebilecek abartılı bir büyüklük yoktur. Bu ülke büyüktür, bu ülke İsviçre, Belçika, Yunanistan değil ki!.. On milyon nüfuslu ülkeyi yönetmiyorsunuz. 65 milyon nüfusu ve geniş bir coğrafyayı yönetiyorsunuz.

KYTK, işte halihazırda taşrada çalışan 2 milyon kamu görevlisini hedef alıyor; bunların 1,5 milyonluk kesimi “devir konusu” ediliyor. Öyle görünüyor ki, bu kütlenin %20’si, yani 300.000 kişi denklemlerini hazırlamalı; çünkü yürütülen norm-kadro çalışmalarına göre “fazla oldukları”na karar verilmiş bulunuyor. Başbakanlıkta oluşturulacak bir “havuz” a alınmaları ve emekli etme, işten bıktırma yoluyla ayrılmasını sağlama gibi yollarla kamu istihdamı dışına çıkarılmaları planlanıyor. Geriye kalanlar, devir sırasında ihtiyaçlara bakılarak yaşadıkları yerde çalıştıkları yerde değil, ihtiyaç olduğu saptanan işyerlerine gönderilebilecekler. Bu tasarrufun ne kadar personeli etkileyebileceği bilinmiyor.

Bilinen, tüm bu personelin statülerinin değiştirileceği. İki önemli özellik değişecek:

Bir, %82’si memur statüsünde çalışan bu personel sözleşmeli statüye geçirilecek. 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 dayanacak. Dolayısıyla, memurların çok güç ve çok geç elde ettikleri sendikalaşma hakkı ortadan kaldırılacak.

İki, şu anda hizmete alınmaları ve yükselmeleri merkezi idare tarafından yapılan bu personel, bundan böyle yerel yönetimin personeli olacak. Patronları özel idare yada belediye; bu yapıların içinde ise seçilmişlerden oluşan meclis üyeleri olacak. Hemşehricilik, partizanlık, sülalecilik, cemaatçilik, ... kaynaklı güdüler harekete geçer mi geçmez mi?...

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 verilmiş 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.¹³

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.

¹³ 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.

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

Nasıl getirir?.. Demokrasinin en önemli tanımlarından biri örgütlü toplum değil mi?..Özellikle çalışanların sendikal hakları değil mi?..Onu genişletmek ve güvence altına almak değil mi?..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, önemli bir soru çıkmaz mı buradan? Yerelleşme demokratikleşme demektir; ama yerelleşme ücretli çalışanlar örgütsüzleşme demekse, bu nasıl bir demokratikleşmedir? Demokrasi tanımımızı yaparken, ölçütlerimiz arasında “ücretlilerin örgütlenme derecesi, olanağı” ölçütü yok mu 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 mu? Özellikle, bu reformları savunan işçi-memur sendikaları için böyle bir önermeyi savunmak “doğal” mı?¹⁴

Yerelleşme politikasının, ücretli çalışanları örgütsüzleştirme etkisi, bu politikanın demokrasi adına vaadlerinden 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 seçilme yeterliğim var, seçme 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?.. İsim vermeyelim.. ama hep birlikte temsilcileri şöyle bir düşünelim. . 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 “aa, o falancaların oğludur”, “varlıklı ailedendir”, “yoksul düştüler, ama güngörmüştür”, “tahsilini 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 mi seçim yarışına girme cesaretini artıran? Kimin seçilebilirlik yeteneği var? “Yerel yönetime verilen yetki, yerel halka verilmiş demektir” inancı sorgulanması gereken bir değerdir.

¹⁴ Aslında, yerel kamu çalışanlarının örgütsüzleştirilmesiyle ilgili sorular, devirler gerçekleşikten sonra kısa/orta vadede yaşanacak sürece ilişkindir. Reformlar gerçekleştirilirse, uzun vadede bu sorular geçersiz olacaktır. “Sisteme alışacağız ve işletmeyi öğreneceğiz” o yüzden mi? ... Hayır! Bu reformlar, yerel yönetimlere devrettikleri yetkileri ve görevleri, hizmet üretsinler diye devretmediği için.. KYTK, devrettiği görevleri yerel yönetimlerin yürütmesini değil, bunları özel sektöre, gönüllü örgütlere, STK’lara devretmeyi 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.

“Merkeziyetçilikten kaçıp yerele sığınmak demokrasiye koşturaktır” 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 yönetim kudretinde varlık gösteren toplumsal güçler ile yerel yönetim kudretine yerleşen toplumsal güçler arasında çıkar – cemaat – aşiret çevreleri içinden çekilmiş organik bağlar vardır.

Günümüzde yaşanan sorun, hem merkezde hem yerelde yönetim 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. Merkeze 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.

Karar ve uygulamada YÖNETİŞİM Mekanizması

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.¹⁵

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. Açıklarsak, 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, yönetişim adıyla bilinen mekanizmadır. Tasarı’nın katılımcılığı, kamu karar mekanizmalarının asıl olarak yerli-

¹⁵ 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.

yabancı ayırımı yapılmaksızın şirketlere devri anlamına gelen bir katılımcılıktır. Bu nedenle, halkın katılımını dışlayan anti-demokratik bir katılım mekanizmasıdır.

Gerekçe'den destekler...

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

İşte Tasarı bunları yasa hükmü haline getirmektedir:

1. Özelleştirme
2. [Tüm toplumu özel sektör için ve piyasada rekabet için] Düzenleyici yapılar kurma
3. Özelleştirme artığı olan ve özele devredilememiş kamu hizmetini STK'lara devretme
4. Devleti yerellik ilkesine göre inşa etme.

Teşekkür ederim...

TARTIŞMA BÖLÜMÜ

Bütün bu reformlar yabancı sermayenin ülkeye çekilmesi gerekli değil mi? Yabancı sermaye, ülkedeki sermaye kıtlığını aşmanın yollarından biri olduğuna göre, bu reformların sorunları aşma gücü burada görülemez mi? Yabancı sermaye unsuruna nasıl yaklaşmalı?

Ülkeye yabancı sermaye girişinin çekilmesi, kalkınmanın finansmanı için kullanılabilir olanaklardan biri, doğru... Ancak yaşamın sunduğu örneklerden gidelim. İzmir’de KİPA’ya ne oldu?... KİPA’yı TESCO aldı. KİPA’yı bildiğim kadar bölgesel sermaye grupları kurmuştu ve içinde kamu kurumlarının payları da vardı, yanılmıyorsa. Halka açık anonim şirketti. KİPA son derece güçlü, uluslar arası standartlarda mağazacılık yapıyordu. Ne vardı KİPA’da sorun olan? Hani KİT’ler kamburdu da özelleştirildi, ya da yabancı sermayeye açıldı... KİPA’da ne vardı? TESCO, transnasyonal kimliğe sahip İngiliz şirketi geldi, KİPA’nın %51 hissesini aldı. Yönetim haklarını ele geçirdi. Yabancı sermaye geliyorsa Türkiye’ye böyle geliyor. Satın alma yoluyla geliyor. Burada yapılabilen, katma değeri yüksek, ve iyi de işletilen alanlara geliyor. Mülküne geçiriyor. Bu işgaldir; bu yabancı sermayenin ülkeye kalkınmaya ek finansman sağlayacak biçimde girişi değildir.

Yabancı sermaye teknoloji getiriyorsa, istihdam olanağı getiriyorsa, ‘nasıl yaparım’ın çekirdek bilgisini veriyorsa, döviz kazandırıyor, niye hayır diyelim ki, gelsin. Bütün ülkelerin tercihi de böyledir zaten. Ama “her ne olursa olsun gelsin”, dedin mi işte böyle geliyor. Yurtdışı oluşturulmuş varlıkları satın alarak, taş üstüne taş koymadan yerli varlıkları ele geçirerek, dünya genelindeki iş stratejileri gerektiriyorsa buradaki yatırımı geliştirmeye yatkın, ama ülkenin ihtiyaçlarına endekslenmiş iş geliştirmeye karşı kör bir bakışla geliyor. Sonuçta geldiği zaman burayı yoksullaştırıyor. Ne varsa geriye doğru çekiyor götürüyor.

Dahası var... Hizmeti gören, fiilen işi yapan bir süre sonra yönetir, yönetme hakkını talep eder. Bu memlekette taşınmazı varsa, bu memlekette işletmesi varsa, karar mekanizmasında da kendine yer talep eder. Türkiye’de bu tasarıyla beraber, yabancı sermayenin kendine karar mekanizmalarında yer talebine, ‘evet’ deniyor. İşte Şeker Üst Kurulu ve işte karar sandalyesinde oturan Cargill...

Bir de Antalya su işletmesi örneği var..

Bir başka örnek Antalya’dan. Antalya Su İşletmeciliği (ANTSU), Dünya Bankasından 100 milyon dolar para karşılığında (DB kredisi ile) su işinin ihale edilmesi; işletmeciliğin özelleştirilmesi; uluslararası ihaleye çıkılması ile doğan bir örnek... 1996 yılında ihale süreci bitti. 1 Ocak 1997 tarihinde ihale süreci tamamlanmıştı. İhaleye kalan yerli-yabancı konsorsiyumlardan biri ihaleyi kazandı, işi üstlendi.

Lyonnaise D’Eaux adlı Fransız kökenli bir şirket ile Türk inşaat şirketi ENKA konsorsiyumu %50-50 ortaklıkla ANTSU AŞ kurdu. Bir sene sonra ENKA ayrıldı ortaklıktan, kendi hisselerini yabancı ortağına devrederek. ANTSU A.Ş. Antalya Ticaret Siciline kayıtlı, sermayesi %100 yabancı şirkete dönüştü.

Yerli şirket yabancıyla ortaklığı sürdürüp, yabancıdaki birikimi öğrenme amacı gütmeydi; Türkiye pazarına girmesini sağladı, çekildi. Düşünülebilir ki, bu işbirliği, Türk şirketin yabancı ortakla, dünyanın başka ülkelerinde birlikte iş yapma fırsatları yakalamak için bu

işbirliğine girmişti... Demek ki, büyük sermaye grupları, Türkiye'nin liberalizasyonunu, küresel şirketlerle küresel pazarlarda iş yapabilmek için, kendi iş stratejileri açısından zorunlu görüyor. Liberalizasyona bu açıdan bakınca, "Türkiye'nin dünya ile bütünleşmesi" ve bunun için serbestleşme zorunluluğu anlamlı. Ama bunun Türkiye için anlamlı ve yararlı olduğu sonucuna nasıl varacağız? Burada bir anlam kopması var. Anlam kopmasının nedeni, büyük tekelci iş çevresinin, bunlarla birlikte kar arayışı içinde olan taşeron iş sermaye çevresinin istekleri ve iş stratejileri, el çabukluğuyla Türkiye'nin stratejisi, Türkiye'nin programı olarak sunulmasından kaynaklanıyor.

Antalya'da sonuç bunu doğruluyor. LdE adlı şirket beş yıl su işini yaptı. Sürekli fiyat artırımını istemesi, gerekli yenilemeleri yapmaktan kaçınması, hiçbir yeni teknoloji getirmemesi, en sonunda iplerin kopmasına yol açtı.. Son iki yıl "istediklerimi karşılamazsanız giderim" diye tehdit etti; belediye tehditten ürktü. Çünkü, sözleşmede, o tarihte daha anayasa hükmü haline gelmemesine karşın sözleşmeye koyulmuş uluslararası tahkim yolu vardı. Uğranılan zarar öyle büyük oldu demek ki, tahkimde belediye suçlu çıksa bile, ödenecek tazminat göze alındı. Ve belediye "gidersen git!" dedi. Şimdi konu tahkimde.. Şimdi hizmeti yine belediye görüyor. Ve hesaplar gösteriyor ki, işler hem daha ucuza görülüyor hem de hizmetin kalitesi bakımından sorun yok!

Dünya Bankası güdümlü yabancılaşma kime yaradı? Su üzerindeki on yıllık imtiyaz, Antalyalılara pahalıya patladı! Atladığımız "küreselleşme vagonu" yolda kaldı. Bu yolculuğa devam etmektense vagonun atlamak Antalyalılarının ve ülkenin hayrına oldu. Yabancı yerli şirketin programı ile Antalyalının programı arasındaki zıtlık ortaya çıktı.

Türkiye'de işçi memur kesiminin programı başkadır, küreselleşmeci bu programın onlara en küçük bir yarar yoktur. Memleketin gerçek sahibi kimse, kendini, kendi çıkarları ile beraber, memleketin çıkarı için ortaya koyacaktır.Boş kalan taraf bu taraf oldu. Bu taraf, yani en büyük sermaye grupları dışında kalanlar, kendi çıkarlarını, öz çıkarlarını memleket çıkarlarına uygun olarak formüle etmekte başarısız kaldılar. Büyük sermaye kendi programını "ülkenin programı" diye lanse ederken, bunların dışında kalanlar iddiayı sahi sandılar. Kendi çıkarlarını maksimize edecek programın, ülkenin programı olacağını far etmediler; belki de geç kaldılar demeli..

KİPA satışında sorun topraktaki mülkiyet sorunuyla ilgiliydi... Toprak mülkiyetindeki değişiklikler ile doğrudan yabancı yatırım ilişkisi üzerinde durmak gerekir....

Köy Kanunu madde 86'ya göre köy topraklarından yabancılara satış yapmak memnurdur, yasaktır. Tapu Kadastro Kanunu'na göre de *yabancılar belediye sınırlarından toprak alabilirler. En fazla 30 hektara kadar ve müteakabiliyet koşulu ile..*" hükümleri vardı. Temmuz 2003'te çıkarılan yasa ile bu hükümler kaldırıldı. Toprak mülkiyetinde liberalizasyon gerçekleştirildi; yani yerli ile yabancıların haklarda eşitliği gerçekleştirildi. Bornova KİPA arsası ile ilgili sorun bu düzenlemeyle çözülmüş olabilir mi?... Gelişmeyi bilmiyorum, ama üzerinde durmaya değer.

Toprağın üzerindeki mülkiyette liberalizasyon olmadan, yabancı sermayenin işgali tamamlanamaz. Antalya Su İşletmeciliği gibi; işletme hakkını ANTSU almış, şimdi kanalizasyonun oturduğu toprak üzerinde mülkiyet hakkı istiyor. Bir yabancı elektrik şirketi diyelim. Falanca yörenin elektrik imtiyazını almış, peki direklerin oturacağı toprağın mülkiyeti ne olacak?..Direklerin oturduğu toprağın mülkiyeti. Osmanlı döneminde bununla ilgili inanılmaz olaylar var, davalar var. Su ve elektriğe dayalı imtiyazlar 1940'lı yıllarda

Celal Bayar (başvekil) imzalı yasalarla geri alınmıştır. Bu yasaların ekleri müthiş kalabalık sayfalıdır. Sayfalar, her elektrik direğinin altındaki yarım metrekare arsanın mülkiyet problemiyle bağlantılıdır.

Toprak mülkiyetinde liberalizasyon yasalarının çıktığı dönemde bir başka gelişme daha yaşandı. Derneklerin ve vakıfların Avrupa Birliği uyum yasaları çerçevesinde yeniden düzenlenmesi. İlk bakışta, örgütlü toplumun önünü açacağı için çok olumlu görünen bu düzenlemelerin uygulaması sonunda, akla gelmeyen gelişmeler ön plana çıktı. Dernek ve vakıflara ilişkin özgürlük anlamında genişleme, bizim yaşamımızda pek bir şey değiştirmeyen, azınlık vakıflarıyla yabancıların Türkiye’de dernekleşmeleri bakımından gözle görülür bir hareketlenmeyle sonuçlandı. Dernekleşme ve vakıflaşmada liberalizasyon; toprak mülkiyetinde liberalizasyon; sonuçta 160 adet azınlık vakfının kendilerine ait olduğunu öne sürdükleri taşınmazlar için açtıkları mülkiyet davalarında çoğalmalar....

AB uyum paketleri, küreselleşmeciliğin liberalizasyon politikası kimin için?...

Şimdi, işletmeciliği biri yapıyorsa, mülküne sahipse, o ister yerli ister yabancı, ister azınlık, olsun; yönetme hakkını talep eder. Bunun anlamı, yönetme mekanizmalarının dikey ve yatay olarak parçalanması olabilir mi?

Seçime girip kendi temsilcilerinden oluşan bir meclis çıkaramayacak kadar küçük azınlıklar, şimdi Avrupa Birliği azınlık hakları çerçevesinde, dernekler, vakıflar, yabancılara toprak satışları liberalizasyonu çerçevesinde 19. yüzyıl sonlarındaki haklarına kavuşmaya doğru mu ilerliyorlar? Avrupa Birliği sürekli olarak bu hakların derinleştirilmesini talep ediyor. Bu azınlıkların seçime girip kendi temsilcilerini yerel meclislere oturtma şansı yok. Ama, *‘ben buradayım ve benim azınlık meselesi üzerinden tanımlanmış bir kimliğim var; bu kimliğin yerel meclislerde temsili gerekir...’* der mi? ..Bunun yolu ne olabilir? Kota sistemi olabilir. Seçimlerde herhangi bir başarı elde edemeyecekleri bilindiğinden, ama azınlık haklarını mutlaka meclis düzeyinde temsil edilmesini talep ettiğinden, 21.yüzyılın “çağdaş” post-modernizm felsefesi gereğince, azınlık olarak varlıkları kabul edilmiş olanların, örneğin İstanbul il genel meclisinde kendilerine verilen bir kotayla temsil edilmeleri isteği gündeme gelebilir mi? Osmanlı döneminde, 2. meşrutiyet döneminde, 1926 yılına kadar, Türkiye Cumhuriyetinde yaşanan en büyük tartışmalardan biri bu olmuştur. Meclislerde, kurullarda, iki müslim iki gayrimüslimin temsili...ama gayrimüslimler yekvücut olmadığı için, içlerindeki akımların da ayrı ayrı temsil güçlerine kavuşmaları... uzun yılları alan başlıca tartışmalardan biri olmuştur. Günümüzde, “yurttaşlık temelinde temsil”, modern toplum öncesine bir dönüşün göstergesi olarak kırılmak ve yerine yurttaşlık altı dinsel ve etnik kimlik temsiliyet talepleri dikilmek isteniyor olabilir mi?

Uyum paketlerinden liberalizasyona uzanan politikaların, yönetme hakkı taleplerinde akla gelmeyen boyutlar taşıdığını açık bir biçimde görmek gerekir.

Yurttaşlık kimliğinin kırılma tehdidinde Kürt sorununun yerini değerlendirmek...

Türkiye’de yurttaşlık kimliğinin kırılmasında Kürt sorunu değil Kürt milliyetçiliği ve ayrılıkçılığı sorunundan söz etmek daha doğru görünüyor.. Etnik kimliğini bir şekilde ortaya koymuş yurttaşların varlığı sorun olarak görülemez, bu ülkenin toplumsal zenginliğinin unsurlarından biridir. Sorun bu kimliği yurttaşlık kimliğinin üzerine çıkarmak yada karşısına koymak tavrından gelen sorundur. Bu tavır baskın geldiği sürece, ülkenin ekonomik ve sosyal

birliğin ifadesi olan ulusal birliğı tehdit altındadır elbette... ve bu tehdide karşı durmak yurttaşlık görevimiz olarak değerlendirilmelidir.

Kendini etnik olarak nasıl tanımlarsa tanımlasın, Türkiye’de yaşayan herkesin yurttaşlık ortak paydasında kendilerini tanımlamaları gerektiğini düşünüyorum.

Tek vatan; burada yaşayan insanların, kendini etnik ve mezhebi olarak nasıl tanımlarsa tanımlasın, bu tek vatan içinde, Türkiye ortak paydasında, tek yurttaşlık kimliğı üzerinde, eşit siyasal, yönetsel, iktisadi, haklara sahip bir biçimde yaşayacakları bir yurt.. Bu çerçevede şu ya da bu etnik kesimin, ayrı bir devlet olma, kendini ayrı bir devlet olarak özerk kılma taleplerinin, günümüzde doğrudan doğruya emperyalizmin işine yarayacağını düşünüyorum. Bu nedenle, insanların kendilerini ifade etme bakımından eşit ve özgür kılındıkları, bir yurttaşlık kimliğinde, var olan tüm sorunların çözüleceğini düşünüyorum. Aksi halde ister bir bölgesel-etnik temele dayanan özerklik olsun, ister ayrı bir devlet kurma talebi, yani federasyon formülünü de koyabiliriz içine, Türkiye için parçalanmayı anlatır. Bu tür formüllerin, Türkiye’nin, ne Kürt, ne Türk, ne Çerkez, ne Boşnak...kendisini nasıl tanımlarsa tanımlasın, hiçbir yurttaşına fayda getirmeyeceğini düşünüyorum. Ayrılmalar, büyük esarete gömülme demektir; büyük esarete hiçbir grubun yaşayabileceğı bir özgürlük parçası olamaz.

Batı ülkelerinden gelebilecek bir demokrasi ve özgürleşme rüzgarı olmadığını görmek gerekir. Ençok şaşılacak şeylerden biri, Türkiye’nin bu rüzgarlarla, kendi başına beceremediğı demokrasiyi yakalayabileceğı umudu... Avrupa değil mi, ikinci dünya savaşında Hitler ve Mussolini ve Franko rejimlerini üreten?.. İki dünya savaşı Avrupa merkezli değil mi?... Dünyanın bir çok ülkesinde sömürgecilik nedeniyle yaşanan ağırlı zamanların müsebbibi Avrupalı ‘kolonyalist’ler değil mi?.. Ya da, sanki her sorunu akıl yoluyla çözmüş, tartışma ve hoşgörü ve katılım ve demokrasi kalesi diye görülen bu Avrupa değil mi, 1789 Fransız Devrimi’ni ancak giyotin üzerinden halleden, Napolyon ordularıyla kendini var eden?

Bir tuhaflık var bu Avrupa demokrasisi inancında..

Günümüzde Türkiye’de sorunları çözenin yolu Batı dünyasından gelecek rüzgarlara bağlanamaz görünüyor, tersine o rüzgarların hızını kesmek gerek..

Batı’dan gelecek hiçbir rüzgar, Kürt sorunu olarak adlandırılan sorunu çözmeye yardım etmez. Aksine, Irak’ta olduğu gibi, kaderleri birbirine bağlanmış olan bir ülke halkını birbirine düşman eder, meşhur politika: “böl ve yönet!”

İnancım o ki, bölgesel özerklik ya da federasyon yolunda bir çözüm arayışı, hem Türkiye’nin Türkleri için hem Kürtleri için tüm yurttaşlar için gerçek sorunların başlangıç noktasıdır. Burada Kürt kimliğı üzerinden bir bölgesel özerklik ya da federasyon talebi, içinde bulunduğumuz şu dönemde, doğrudan doğruya küresel sermayenin istediklerine hizmet etme yolunu açıyor diye düşünüyorum.

Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı üniter yapıyı dönüştürmeye dönük bir düzenlemedir

Ben de aynı düşüncedeyim. Yani Kamu Yönetimi Temel Kanunu çerçevesinde ortaya çıkan şey Türkiye’de ‘idarenin bütünlüğü’ ilkesi üzerine inşa olan üniter devlet yapısını değiştirmeye dönüktür. Onun yerine gelecek olan sistemin şimdilik açık lafzi tanımı yok.

Tasarının özelliği o zaten; bir şeyi yok ediyor, “yok ettim” demiyor; yeni bir şey kuruyor, ama onu çok dolaylı yoldan inşa etmeye çalışıyor.

Denetim-teftiş sistemiyle beraber hiyerarşik yönetim ve denetimi, yetki genişliğiyle illerin genel idaresini, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki ‘idari vesayet’ şeklindeki hukuki mekanizmasıyla kurduğu o ilişki düzeyini ortadan kaldırıyor. Yerine çıkan şey tümüyle o ‘yerellik’ ilkesi, Avrupa Birliği diliyle ‘subsidiarite’ ilkesi dediği bir ilkeye dayanıyor; ama bunu en dolaylı biçimiyle ifade ediyor..

Akademik olarak tartışabilirsiniz bunu. Yani ulusal devlet niteliğine sahip ve bu niteliğini sürdüren bir ABD var, Almanya da var, ya da başka federal ülkeleri söyleyebilirsiniz. “Yerellik ilkesine dayalı örgütlenmek, hatta federalizm neden ortadan kalkmak olsun canım, işte örnekleri de var” diyebilirsiniz.

Buradaki problem, tümüyle belli bir zamanda, belli bir ülkede, belli dinamiklerin işlediği şu tarihsel dilimde, öngörülen yönetim yapısı ülke yararına mı değil mi? Tartışmasını yapmak zorunluluğunda çözülebilir.

Böyle bir tartışma yaptığımızda, Türkiye için benim ulaştığım sonuç; federasyon tipinde bir örgütlenmenin, hatta daraltmayayım, üniter yapının kırıldığı herhangi bir örgütlenmenin, Türkiye’nin, Türkiye’de yaşayan insanların yararına olmadığı yönünde. Çok çeşitli dinamikler nedeniyle: Kürt milliyetçiliği sorunu bir taraftan, azınlıklar sorunu bir taraftan, liberalizasyon nedeniyle yabancı sermayenin işgali sorunu bir taraftan, ama en önemlisi, bence en önemlisi; Türkiye’de sermayenin kendi içinde Ankara merkezli bir Türkiye programına karşı çıkması bir taraftan...

Sloganlar hiç rastlantısal değil: “Ankara küçülmeden Türkiye büyüzmez!..” Ankara küçülecek de Türkiye ancak öyle büyüyecek!.. Dünya küreselleşti, küçüldü, köy haline geldi; ama Türkiye büyümüş ve Ankara’dan yönetilemez hale gelmiş... “Küresel düşün, yerel davran..” bu da çok ünlü sloganlardan biriydi. “Avrupa birliğine girmenin yolu Diyarbakır’dan geçer!..” Cumhuriyetin projesi, Ankara merkezli bir ulusal projedir. Türkiye’de tekeli sermayenin projesi ise ya Brüksel merkezli, ya da Washington merkezli bir küresel plandır. O planın içinde Türkiye’nin bütünlüğüne ihtiyaç varsa alâ, ama yoksa vazgeçilebilir. Kıbrıslı bir Türkiye’ye yer var mı yok mu?..Yani eğer Brüksel ya da Washington merkezli bir plan için iyi ise, Kıbrıs’ı savunur o zaman, eğer değilse Kıbrıs’tan vazgeçilir. Ya da Güneydoğu’dan...ya da Ege’deki haklardan...ya da Ermenistan meselesi karşısında durup durmama kararlılığından. Dolayısıyla “Ankara küçülmeden Türkiye büyüzmez.”ler, “küresel düşün yerel davran”lar, aslında Türkiye’de şu ya da bu etnik ya da mezhebî kesimin değil, Türkiye’de alını açık ve kibirle gezen tekeli sermayenin gerçek bir tehdit olduğunu gösteriyor.

Gerçekte bütün bu hengamenin ardında, derin bir sınıf kavgası var; etnik kavga yok; mezhebî kavga yok; azınlıklar kavgası da yok; Türkiye’de büyük bir sınıf kavgası var; o sınıf kavgasını başlatan küresel sermayeye kolayca boyun eğmiş olan tekeli sermayedir. Bu kesim, kendi dar iş çıkarları nedeniyle Türkiye projesinden vazgeçmiştir. Şimdi Türkiye’nin dönüp bunlara denmesi gerekiyor; “senin iş stratejin nedeniyle Ankara merkezli bir Türkiye’den vazgeçmiş olmanı saygıyla karşılamıyorum; hoşgörü ile de karşılamıyorum; bunu bir ulusal program olarak kabul etmiyorum”

Burada ortaya konmuş olan somut projeler, somut siyasal programlar var; o programlar içinde Türkiye'nin Türkiye'den vazgeçmesini talep eden tek program var; ve bütün diğerlerini uydu gibi etrafına topluyor; bu temel program küreselci tekelci sermayenin programı. Bu program etnik, mezhebi, çeşitli elbiseler giyip çıkıyor karşımıza. Etnik ve dinsel tehdidin özünde, bu programın olduğunu, hep birlikte bir cephe oluşturduklarını görmek gerekiyor.

Ne var ki, bunu konuşmuyoruz. Konuyu Kürt sorununu, azınlık sorunu, cemaat sorunu olarak almak ve orada durmak kolay geliyor belki de milliyetçi duygularımızı hareketlendirdiği için hoşumuza gidiyor.

Onlara dönüp şunu söylemek gerekiyor; başka Türkiye yok, bizim gidecek yerimiz de yok, Ankara merkezli ulusal kalkınmacı demokratik bir yapılanma içinde yaşayacağız. Sen de dünyada bir şeyler yapmak istiyorsan, 'git!..' demiyorum, ben daha insafliyim, (o bana öyle diyor, git diyor, beğenmiyorsan git!..), hayır sen de kal, ama dünya genelindeki iş stratejilerini bu ülkenin çıkarları ile bağdaştıracaksın!.. diyeceğiz. Bu kadar.

Dolayısıyla benim insanların özgürlük alanları ile ilgili bir derdim var; insanlar o liberalizasyon yöntemi ile tutsaklaştırılıyor. Tutsak hale gelen benim. Kendimi istediğim etnik ya da mezhebi kimlikle tanımlayayım, biz cümlemiz kaybedeniz; Türk tekelci sermayesi, Kürt aşiret reisi, Tarikat üzerinden kendi iktidarını sürdüren adam ve küresel sermaye, birlikte hareket ediyorlar. Tekelci sermaye islami ideolojinin baronları, Kürt halkının üzerinden geçinen aşiret reisleri baronlar; üçü birden gelmişler ittifak oluşturmuşlar; bizim özgürlük alanımızı; yaşam hakkımızı; küresel sermaye lehine elimizden çekip almaya çalışıyorlar.

Dolayısıyla “*sömürgeleşme var, ben yaşam kaynaklarımı kurutuyorum...*” dediğim zaman, “*...ben efendim üstün ırkım, bu bana nasıl yapılır?..*”, böyle bir derdim yok. Kendi halkımdan hareketle insanlığın onurunu savunuyorum, özgürleşmesini savunuyorum. Biliyorum ki onun geçtiği yol Diyarbakır değil, onun geçtiği yol, tekelci sermayenin, küresel sermayenin sınırlandırılması. Onlara karşı halkın yaşam mücadelesinde bir büyük ulusal cephe içersinde bu topraklarda direnmesi.

Ulusal çerçeveye sıkıştırılmış bir karşı çıkış yeterli mi?

Ulusal karşı çıkışı odak noktası sayarken, uluslararası dayanışmaya kapalı kalmak zorunluluk mu? Niye kapalı olalım?... Brezilya'da Lula el uzatıyor. “Az gelişmiş ülkeler gelin Cenevre’de gelişmiş ülkelere karşı haklarımızı savunalım” diyor. Az gelişmiş ülkeler birbirlerini yemekte, kalkıp orada liberalizasyon politikalarına karşı, dünyada genel dengeyi sağlayacak cepheyi oluşturamıyorlar. Hadi Lula’ya seslenelim, kendi hükümetimize diyelim ki, “*...Cenevre’ye gidince İngiltere’nin, Amerika’nın arkasında dolaşma, otur Lula’yla konuş...*” Venezüela’da Chavez, Küba’da Castro, küreselleşmeye karşı hareket edenler... uluslararası dayanışmanın önemli tutamaklarıdır.

Ama açık olarak belirtmek gereken şey, formülün “küresel dayanışma” değil, “uluslararası dayanışma” olduğudur.

Dünya genelinde dayanışmayı belirleyecek olanın da “ulusal” kimlik olduğu kanısındayım. Ulusal kimliği silinmiş bir “küresel dayanışma” gerçek dışıdır. Bu tür hareketler elbette yararlıdır. Desteklenebilir ve içinde yer alınabilir. Ancak, kendisini “ulusal direniş mevzisi”ni ter etme koşuluna bağlamışsa, bu durumda içlerinde yer almak olanak dışı görünür.

Çünkü, küresel direnişçiler Davos, Cancun, Seattle, Doha’da, küreselcilerin karar almak için toplandıkları yerlere gidiyor, gösterilerle onları adeta abluka altına alıyorlar, bu çok yararlı... Sonra herkes, yaşadığı “toprak parçası”na dönüyor; bir daha ki küresel direnişe kadar.. O gösteri yapılan yerlerde alınan kararlar, küreselci güçlerle uygulamaya koyuluyor. Nerede? Burada, Türkiye’de, Mısır’da, Hindistan’da, Fransa’da.... Gösterilerle kuşatılan yerlerde alınan kararlar gereğince burada yerli bankanın tabelası iniyor yerine bir küresel banka tabelası asılıyor... KİPA’nın yerini İngiliz şirketi alıyor... Su üretimi, Tikveşli yoğurt markası Fransız kökenli şirket tarafından ele geçiriliyor.... Küreselleşme burada, öbür ülkede yürüyor.. Şimdi bizden beklenen, “bu zamanda milliyetçilik olmaz” diye, bu işgale karşı hiç ses çıkarmamak mıdır? Küresel saldırı orada alınan kararlarsa, buradaki uygulaması değil midir? Uygulanmasına karşı çıkmak için eldeki tek doğal mevzi olan ulusal mevziyi, “milliyetçilik olur” diye terk etmenin, buna çağrı yapmanın mantığı var mıdır?

İnsanın ülkesi adına konuşması ve yurdunu savunması, “ırkçı, faşist, milliyetçi refleks” olarak mahkum edilemez. İkinci dünya savaşında Fransız direnişçilerin, Sovyet halkının yurdunu savunması ne anlama geliyorsa, küresel saldırı karşısında bizim yurdumuzu savunmaya geçmemiz de aynı anlama gelir.

Ülkede eli ayağı bağlayıp, Porto Allegre yada Mumbai gösterilerinde yer almakla sınırlı bir arayış, ulusal planda mücadeleyi milliyetçilik ile suçlamaya başlamışsa, o zaman bu hareketin “küresel sermaye solu” diye nitelendirilmesi gerektiğini düşünüyorum.

Yok, böyle bir suçlama yapılmıyorsa, o zaman bu arayış “dünya sosyal forumu” ortamı çok anlamlıdır diye görülmelidir.

Küresel saldırıya uluslararası, ulusal ve yerel tüm kademelerde içiçe geçmiş bir zeminde karşı koymanın gereği açıktır. Bu üç zeminde ana noktanın ulusal platform olduğunu belirterek..

AKP reformları yerellik esası getiriyorsa, karşı öneri merkezîyetçilik midir? Yerel yönetimlerden vazgeçilmesi pek de uygun bir alternatif gibi görünmüyor...

Türkiye’nin ihtiyacı olan, güçlü bir yerel yönetim sistemidir. Bu sistem, (1) idarenin bütünlüğü temelinde, (2) yerel düzeyde kamu hizmeti vermek amacıyla, (3) yerel oligarşik temsiliyet yapısı kırılarak yaratılabilir.

Küreselci yerellik tarafından yaratılan sistem, (1) yerelcilik ilkesi temelinde, (2) yerel hizmetleri özelleştirmek amacıyla, (3) yerel oligarşik yapıyı kemikleştirerek kurulmaktadır.

Bu yerelleştirme, yerel yönetimleri merkezi yönetim karşısında özerk kılmaktadır. Buna karşılık piyasada üretileni yapmama, kendi yapacağı işleri ihale ile özel sektöre devretme yoluyla piyasa bağımlı hale getirmektedir. Bu yerelleştirme, özkaynak yaratma özerkliği vermektedir. Bunun için üç temel yol önermektedir: Hizmetlerin finansmanını verdiği hizmetleri fiyatlandırarak, satarak karşıla; iç ve dış mali piyasalara borçlan; Kamuya ait varlıkları, kentsel toprakları rant aracı olarak kullan.

Bizim kabul edebileceğimiz güçlü yerel yönetimlerde ise, bu birimler yerel halkın ihtiyacı gerektirdiği sürece, piyasada üretilip üretilmediği önemsenmeyerek, doğrudan üretilmelidir. Asıl olan, hizmetin en hızlı, en nitelikli biçimde üretilmesidir; bu amacı doğrudan idarenin yapması sağlıyorsa o yapmalıdır. Özel sektörün zalim ücret – piyasa ücreti ile işçi

istihdamıyla, sendikasız adam çalıştırmayla sağladığı düşük maliyet, bizim için çok yüksek maliyettir. Maliyet hesabımız bir şirketinki gibi gelir-gider mali hesabı üzerine değil, sosyal maliyet hesabını görecektir. Hizmetlerin finansmanında ulusal vergilendirme esastır; bu gelirin farklı gelişmişlik derecesine sahip bölgelere, illere, belediyelere, eşitsizlikleri azaltmaya dönük olarak dağıtılması temel ilkedir. Yerel yönetimler, hizmete duyulan ihtiyaç şiddetine göre, hangi hizmetlerden ücret alacaklarına hangilerinden almayacaklarına karar vermeli, kamu hizmetlerinde “kar etme” amaç olarak güdülmemelidir. Ticari borçlanma, gerçek bir gelir kaynağı değildir. Aslında, hovardaca bir harcama yoludur; bu nedenle merkezi bir kamu kredi sistemi kurulması gerekir. Kamuya ait varlıklar kamu yararı için korunmalı, kamu yararı için kullanıma açılmalı, elde edilecek her türlü gelir kamuya döndürülmelidir. Kamu varlıkları gelecek kuşaklar için korunması gerektir. Özel mülkiyet havuzuna hesapsızca akıtılması kabul edilemez.

Tasarıların yerellik ve yerel yönetim anlayışı ile savunulması gereken anlayış, böyle özetlenebilir.

Yerellik esası, gerçekte, yerel yönetimleri güçlendirmemektedir; şimdi nasıl yerelleştirme tercihi ile merkezi yönetimdeki kamu kurum ve kuruluşlarını tasfiye ediyorsa, uygulamaya girdiğinde de yerel yönetimlerin kurum ve kuruluşlarını, görev ve yetkilerini tasfiye edecektir. Bunun ilkeleri ve mekanizmaları hüküm haline getirilmiştir.

Tercihlerdeki farklılığı açıklamak bakımından bir örnek verilebilir:

Belediye Kanunu taslağında deniyor ki, “...*belediye bütçe içi işletme kuracağı zaman İşçileri Bakanlığı'ndan izin almak zorundadır.*” Bütçe içi işletme bu fırın işletmeleri vs.dir. Bütçe içi işletmenin A.Ş. gibi ayrı bir tüzel kişiliği yoktur. Bütçe içi işletme şöyle bir şey; belediye kendi içinden mesela su-otobüs *işletmesi* kurar, *şirket değil...* Belediyenin içinde (döner sermaye de değil), 20 binden fazla nüfusu olan belediyelerde uygulanır örneğin, bütçe içinde bir işletme kurulur, ‘su işletmesi’ gibi, başına bir işletme müdürü oturtulur, su işi böyle görülür. O işletmenin bir bilançosu vardır, ama bilanço belediye bütçesinin ekidir. Bütçeyle birlikte belediye meclisi tarafından denetlenir; ticari amaçla çalışmaz; buradaki kar yada zarar belediye bütçesine aktarılabilir, belediye bütçesinden de buraya aktarma yapılabilir. Bu, özellik arzeden işlerin, kendi başına bir bütün olarak izlenmesini mümkün kılan, ama hizmeti kadroları ve bütçesiyle belediye bünyesi içinde tutan bir kamu işletmeciliği formudur. Kamu hizmetini verimli bir tarzda üretmek için, ticarileşmeyi de önleyen son derece kullanışlı bir formdur; Belediye Kanunu taslağı bunu kurarken “...*İşçileri Bakanlığında izin alacaksınız...*” diyor.

Bir alt maddede ise, belediye “...*şirketlere ve sermaye ortaklıklarına katılmak, yetkisine sahiptir...*” diyor, “*İşçileri Bakanlığında izin alacaksınız!..*” demiyor. Belediye hizmetini anonim şirket dünyasına doğru çekmeyi sağlayan bu hüküm, belediyeleri ticari esasa göre çalıştırmada tam serbestlik veren, bu açıdan merkezden izin onay almaya gerek görmeyen bir düzenleme. Buna karşın kamu hizmeti üretmeye olanak veren “bütçe içi fon kurma” tercihi, merkezin iznine bağlanıyor.

Kaldı ki, yerel yönetimlerin piyasada haksız rekabete yol açmamaları için yasaklandıklarını, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'nın madde 5-1 ile bunu öngördüğünü biliyoruz. Bu hükme göre, örneğin belediye meclisleri, halka ucuz ekmek üzere ekmek üretiminde bulunamazlar. Kanunla açıkça sayılmamışsa bu görev, belediyeler fırın işletmelerini tasfiye

etmek, halk ekmek fabrikalarını kapatmak zorunda kalacaklar, çünkü fırıncılar “...*haksız rekabete yol açıyorsun!..*” diyecekler. Bunu yerli fırıncı yapacak.

Ama aynı şeyi, hastane, sağlık, eğitim hizmeti veren il meclisinin karşısına, transnasyonal şirketler çıkıp söyleyecekler. Diyecek ki örneğin ‘Medical Hospital’, “...*ben burada, İzmir’de iş yapıyorum, sen devlet hastaneleri ile haksız rekabete yol açıyorsun, sübvansede ediyorsun, olmaz!..*” ; bu şirket, içeride sonuç alamayabilir, ama mesele artık ‘içeride’ bitiyor.

1995 yılında imzalanan GATS anlaşması gereğince sistem şöyle işliyor; Ekvator ile Türkiye arasında bir anlaşmazlık var, muz ticaretinden ötürü. Ekvatorlu muz üreticisi dedi ki, “...*TC yeterince liberalize değil...*” (özgürlükler alanı olarak dinleyin lütfen), “...*muz ithalatını serbest bıraktım diyor ama teknik engeller koyuyor, birtakım yazışmalar öngörüyor vs...*” Ekvatorlu muz üreticisi bu başvurusunu Ekvator hükümetine yapıyor. Ekvator hükümeti, Cenevre’deki Dünya Ticaret Örgütü’ne yazıyor; DTÖ, Cenevre’den bizim hükümete yazıyor; bizde bu işlere hazine müsteşarlığı bakıyor; ‘Contact point’, her ülkenin bir kontak pointi var; irtibat noktası; bizde de bu ‘Hazine Müsteşarlığı’. Hazine Müsteşarlığı ilgili bakanlığa yazıp “ne oluyor” diye soruyor. Savunmalar hazırlanıyor. Cenevre’de buluşup uzlaşabilirlerse ala, Ekvator uzlaşmaz dertirse, Türkiye geri adım atmazsa, o zaman ‘Uluslararası Tahkim’e gidiyorlar.

Türkiye, hizmetlerin serbest ticaretine ilişkin olarak o kadar geniş liberalizasyon taahhütleri vermiş ki, tek tek yerel meclislerin, tek tek belediyelerin karşısına çıkan sorunlar, uluslararası nitelikte sorunlar olacaktır. Yerel ile küresel iç içedir. Ulusal devlet en fazla bir aktarma kayışı durumundadır. Küreselleşme ulusal devleti yemiştir. Küreselleşme, küreselleşmeyi gerçekleştirebilmek için, duygusal bir düşmanlığı olduğu için değil, ulusal devletleri engel görmüştür ve uluslararası tahkim ve diğer mekanizmalarla onu önemli ölçüde iğdiş etmiştir.

Bu zemin üzerinde yerel yönetimlere aktarılmış olan görevlerin, yerel yönetimleri güçlendirme anlamına geldiği söylenebilir mi?

Yerellikte yerel yönetimlere bırakılan işler, öyle yerel halkın kucağına falan gitmiyor. Aksine il özel idaresini, belediyeyi şirketler dünyası ile yakınlaştırıyor.

Yerel yönetimler, sırf yetkiler ve kaynaklar ona devredildi diye yerel halka yaklaşmıyor. *Fiziki yakınlık* ile *sosyal yakınlık* aynı şey değil. Aynı apartmanda oturuyorsunuz, bir hocamın Can Hamamcı’nın verdiği güzel bir örnekti; aranızda 25 santimlik duvar var ya da 25 santimlik tavan/tabana var. Ne kadarını biliyorum yaşamının, ne kadar yakınım aşağıdaki aileye?..belki yüzünü bile görmemişim. İzmir’in gecekondu mahallesinde oturan çocuğun, İzmir’in modern kültür yaşamına ne kadar yakın olduğunu bana söyler misiniz?..Bitlis’te yaşayanla orada yaşayan arasında ne fark var?..Önemli olan sosyal yakınlıktır, sosyal temelde kurulan ilişkidir. Fiziksel yakınlık anlamsızdır, daha doğrusu ikincildir; anlamsız demeyelim, onun da bazı üstünlükleri kuşkusuz var Belediye sınırları içinde yaşıyorum; “yakın olursa daha iyi denetlerim”...Mekan olarak tamam, yakınım elbette. Belediye başkanını sokakta görme şansım var, Ankara’daki bakanı televizyon dışında göremem. Ama böyle çalışan bir yerel yönetim, şirketlerle iç içe girmiş, önceliğini halkın ihtiyaçlarına değil, şirketlerin rekabet piyasasını sağlamaya yöneltmiş bir yerel yönetim, sosyal olarak bana ne kadar yakın?..Fiziki mekansal yakınlık, sosyal yakınlık anlamına gelmez.

Dolayısıyla Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, yerelliği getiriyor ama, yerelliğin özelleştirme ile beraber yürümesini sağladığı için ve özelleştirme doğrudan küresel liberalizasyon sürecine oturduğu için, demokrasiyi değil antidemokratik bir devlet yapılanmasını üretiyor; bunu çok net görmemiz lazım. Bu nedenle ortaya gelen şey ne bireysel özgürlükleri garanti edebilecek, ne halkın refahını artırabilecek bir modeldir. Tam ters etkiler yaratacak, eşitsizlikleri artıracak hizmetlere erişmeyi daha da zorlaştıracak bir model olarak gözüküyor.

Bu tasarı nasıl hazırlandı, kimin tasarısıdır?

Bu soruya dört kademede yanıt vermek gerek.iyor.

Bir; AKP'nin orijinal tasarısı değildir. AKP, Kemal Derviş'in 'güçlü ekonomiye geçiş' programı temelinde bu taslakları eskiz halinde kucagında buldu; ama sahip çıktı. O halde sahiplerinden biri AKP.

İki, metin olarak ortaya koyuluşu 1994 yılına denk gelir. 1994 yılında Türkiye'nin gündemine bir taslak gelmişti; "Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasında Görev-Yetki ve Kaynak Bölüşümü Hakkında..." beş satır uzunluğunda başlığı olan bir metin. 1996, 1998 ve 2000 yıllarında ikişer yıl arayla gündeme gelen ve hatta 1998 yılında TBMM Genel Kurulu'na kadar yükselen bu taslaklar/tasarılar, yasalaşmadan geri dönmüştü.

Üç, daha geriye gitmeliyiz. Taslakların sahibi 12 Eylül Rejimi'dir. Taslakların politik temeli 24 Ocak 1980 kararlarındadır. Bu tasarının içerdiği hükümler, parçalar halinde 1980'den bu yana Türkiye'nin gündemindedir. 24 Ocak 1980'den bu yana Türkiye'de liberalizasyon reformları yapılıyor. İlk on yıl iktisadi-mali liberalizasyon yapıldı. KİT'lerin özelleştirilmesi, bankacılık sisteminde, mali sistemde özelleştirme, serbestleştirme, tarım sektöründe kamusal KİT'lerin özelleştirilmesi; alanın tohum gübre vs. bakımından tümüyle yerli ve yabancı özel sektöre açılması; enerji işletmelerinde kamu yerine 'yap-işlet', 'yap işlet-devret' sözleşme-sartlaşmalarının kabulü; uluslararası tahkime kadar geldik.....Bu alanlarda; tarım, enerji, telekomünikasyon, bankacılık, genel olarak KİT özelleştirmeleri ile, iktisadi ve mali alanda liberalize edildi sistem. Bu reformların birinci dalgasıydı. Tasarı'nın genel gerekçesinde kendi öncülünün 1980'lerde uygulamaya koyulan politikalar olduğu zaten açıkça belirtiliyor. Ve Tasarı Gerekçesi'nde deniyor ki, bu reformlar başarılı olamadı, çünkü liberalizasyon tamamlanamadı. Tamamlanmalı, siyasal ve idari sistem liberalize edilmeli. "Siyasi ve idari alanda gerekli reformları yapamadık", diyor. Buna da 'regülasyon' düzenleme-yönetişim reformları adını veriyor. İşte şimdi bunları yapacağız diyor.

Eyvah demekten başka çare yok. Senin bu birinci dalgan memleketi çökertti... İktisadi mali alanda, yönetme hakkınız varsa bunları tamir edersiniz. İktidara iradeyi koyduğunuz anda KİT gene kurulur, bankalar yine inşa edilir, onarılır yani...çok zaman kaybedilmiş olur, ama yapılır. Ama siyasal ve idari liberalizasyon yapılmışsa, deminden beri konuştuğumuz topraklar yabancılara gitmişse, işletme hakları gitmişse ve yabancılar kamu karar mekanizmalarına girip söz sahibi olmuşsa, bütün bunlar halkın kendine ilişkin konularda özgürce karar verme gücü elinden alınmışsa..... yapılacak bir şey kalmamış demektir.. Bu 'reformlar' böyle bir sonu hazırlıyor, bu nedenle telaşlanmak gerekiyor, bu "son vuruş"u durdurmak gerekiyor.

Dört, daha da geriye gitmeliyiz. Bu bir siyasal projedir. Bunun 125 yıllık geçmişi vardır. Bu Prens Sabahattin Projesidir; 'Hürriyet ve İtilaf' projesidir. Cumhuriyetin ilanı ile beraber, "...hadi bakalım siz şuradan uzaklaşın..." denmiş bir hareketin siyasal projesidir. Bir

asrılık büyük mücadelenin karşısında Cumhuriyet ilk kez bu kadar zayıf. İlk kez bu kadar zayıf...1913'te İttihat Terakki dahi belki bu kadar zayıf olmadı. Eğer tasarı geçerse bunu daha da net olarak söyleyeceğiz. Prens Sabahattin, "iki şeye dayanmalıdır devlet" diyordu; bir **'ademi merkezîyet'**çilik, bir de **'teşebbüs-ü şahsi'**. Bu tasarı da öyle diyor. Devlet bir 'yerleşmelidir', yerellik esasına göre inşa olmalıdır, iki; özel sektörün üzerine inşa olmalıdır. O siyasi projenin 21. yüzyıl versiyonu; Cumhuriyet'in büyük hesaplaşması.

İzlediğiniz ve bu konferansı tartışmalarınızla zenginleştirdiğiniz için teşekkür ederim.