

DEVLETİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI

Birgöl Ayman Güler*

Sağlık, eğitim, tarım, sanayi ... tüm sektörlerde yaşanan gelişmeler birbirine koşuttur. Bütün sektörlerde sergilenen gelişmelerin özeti üç süreçte toplanır: Küreselleşme, özelleştirme, yerelleşme (ademi merkezileşme). Bu süreçlerin savunusu ise özerklik, katılımcılık, şeffaflık gibi hemen hiçkimse tarafından reddedilemeyecek sözcükler ile yapılır. Gerçekten de iktidarın tabana yayılmasını, bütün devlet örgütlenmesinde işleyişin katılımcılık esası üzerine yükseltilmesini, yetkilerin doğrudan ve kolayca denetlenebilir biçimde kullanılmasını ve potansiyelin her alanda serbest bırakılmasını sağlayacak özerklik statüsüne dayalı bürokratik örgütlenmeyi kim istemez? Üstelik bu hedefler, büyük ölçüde solun ve sosyal demokrat hareketlerin talepleri olmuştur. Ne var ki, yirmi yıldan bu yana, bu hedefler yeni sağcı devlet yapılanmalarında Dünya Bankası menşeli olarak kullanılabilir hale gelmiştir. Fikir akımlarının birbirlerinden farklılığı bulanıklaştırılmış, geleneksel sağ-sol tanımları çatlamıştır.

Milliyetçilik kavrayışının karşısına enternasyonalizmi koyan geleneksel sol yaklaşım, yeni sağın ulus-devletten vazgeçerek küreselleşmeyi yükseltmesi karşısında duraklamıştır. Devlet ve bürokrasiyi egemen sınıfın baskı aygıtı olarak tanımlayan bakış açısı, yeni-liberalizmin ulus-devletin tasfiye edilmesi ve iktidarın doğrudan "sivil toplum"a devredilmesi önerisi karşısında duraklamıştır. İktidarı sivil topluma devretme formülü olarak geliştirilen "yönetim değil yönetişim" formülü, yönetime katılım kanallarını çeşitlendiren ve genişleten yapısı ile geleneksel sol anlayışın parçalanmasına yol açmıştır. Türkiye'de II. Cumhuriyetçilik ile Aydınlanmacılık karşıtlaşması, bu derin çatlağın adlandırması haline gelmiştir.

1. Küreselleşme, enternasyonalizm ya da onun yerine getirilmiş bir yaklaşım değildir; küresel sömürgeciliktir.
2. Ulus-devletten vazgeçiş "milliyetçilik"ten vazgeçiş değildir; uygulamada görüldüğü üzere etnik-milliyetçilikler ve mezhepler döneminin yükseltilmesidir. Milliyetçilik gericiliği daha arkaik formlara büründürülerek kısıktılmaktadır.
3. Bir uçtan küresel piyasalara diğer uçtan yerel parçalara dağıtılmış ulus-devlet yetkileri, "devlet"ten vazgeçiş değildir; devletin toplumsal hizmetlerden soyulması ve baskıcı karakterine geri çekilmesi demektir.
4. Katılımcı yönetim tarzı "governance" ya da Türkçe'ye çevrilişi ile "yönetişim", siyasal ve yönetsel iktidarın paylaşılması değildir; siyasal ve yönetsel iktidarın bu kez açık biçimde sermaye kesimine teslim edilmesidir.
5. Yeni-sağ, "özgürleşme" talebi ile gelmektedir; böylece sağın geleneksel talebini koruduğunu ortaya koymakta ve "eşitleşme" taleplerini 200 yıl önce yaptığı gibi yine görmezlikten gelmektedir. Sol anlayışı darmadağın eden yeni formülasyonların ipliği, belki de en kolay bu özellik ile pazara çıkarılabilir durumdadır.

* Doç. Dr. TODAİE Öğretim Üyesi. Bu yazı Nisan 2000'de CHP Sol Kanat grubu toplantısında Ankara'da yapılan konuşma metnidir. *Oknos 2002*; *Kuvayı Milliye Dergisi Ocak-Şubat 2001*, "Restructuring the state" başlığıyla İngilizce olarak *Turkish Public Administration Annual 1998-2000*; *Düşün Dergisi Mayıs 2000* tarihlerinde tıpkı basım olarak yayımlanmıştır.

Liberalizm özgürlüğü hep sermaye kesimi için talep etmiş, bu kesimin elde edeceği özgürlüklerin dalga dalga ya da damla damla tüm topluma yayılacağı varsayımı ile hareket etmiştir. Liberalizm bu şemada eşitlik sorununu hep ihmal etmiş, toplumu sermayeden ibaret saydığı ve eşitlik sorununa körleştiği için "Batı Demokrasisi" yalnızca batı için geçerli kalmıştır. Dünya genelinde topu topu 25 ülke için geçerli olan "Batı Demokrasisi", bu modeli hedefleyen 150 ülkede çeşit çeşit diktatörlükler haline dönüşmüştür. Son yirmi yılın liberal özgürleşme sürecinin, az gelişmiş ülkeler için yoksullaşma ve sömürgeleşmeden ibaret olduğu pratikte ortaya çıkmış durumdadır.

Sorun, küreselleşme - ulus-devletten kurtulma - yerelleşme - katılım - özgürleşme formüllerinin sınıfsal içeriğindedir. Bu kavramların tümü, dünya genelinde küresel sermayenin ve küresel piyasaların hareket özgürlüğünü sağlama amaçlıdır; liberalizm bir kez daha, özgürleşen sermayenin zenginlik yaratacağını ve bunun dalga dalga ya da damla damla toplumsal arenaya yayılacağını ileri sürmektedir.

Sol kesim, bu süreç karşısında iki şey savunabilir:

- (1) Sistem kapitalizmdir; sistemin kurucu unsuru sermaye sınıfıdır. Sistemi ortadan kaldırmak olanağı olmadığına göre, gelişimi tarihsel ilerleme olarak kabul edilmeli ve desteklenmelidir.
- (2) Sistem kapitalizmdir; tüm diğerleri gibi bu sistemin de kurucu unsuru toplumsal mücadeledir. Sermaye kesiminin talepleri doğal ve toplumsal varoluşu tüketmektedir. Toplumsal mücadelenin tarafları harekete geçerek sermaye kesiminin sınırsız egemenlik taleplerine dur demelidir.

Tüm dünyayı kapsamına almış olan gelişmeler sınıf analizine tabi tutulduğunda, ilk bakışta karşılaşılan muazzam karmaşa silinmekte ve süreç kavranabilir hale gelmektedir.

Devletin yeniden yapılandırılması, bu tartışmaların tam göbeğinde yer almaktadır.

1980 - 2000 Döneminde Devletin Tasfiyesi

1999 yılı Kasım ayı sonunda ABD'nin Seattle kentinde toplanan Dünya Ticaret Örgütü, daha önce OECD bünyesinde başlayan "Çok Taraflı Yatırım Anlaşması - MAI" sürecini tamamlayacaktı. Amaç, mal - para - hizmet ticaretinde dünya genelinde her sektörde tam serbestlik düzeninin kurulmasıydı. Güçlü protestolar ile karşılaşan bu toplantının adı *Millenium Round* idi. Gerçekte bu görüşme turu ilk değildi. Bir önceki 1980'lerin sonunda başlamış ve 1990'ların ilk yarısında tamamlanmıştı. *Uruguay Round* adını taşıyan bu görüşmelerin sonuçlarından biri, Dünya Ticaret Örgütü adlı yeni bir birimin kurulmasıydı. Türkiye bu örgüte kurulmaz üç ay içinde üye olmuştur. Tüm sektörlerde mal - para - hizmet ticareti ve yatırımlarında tam liberalizyon düzeni oluşturmayı amaçlayan bu görüşmeler GATT (Ticaret ve Tarifeler Genel Anlaşması) süreci olarak biliniyordu. GATT süreci 1945 sonrasında 1947 Cenevre Konferansı ile başlamıştı. O tarihlerde ABD 10 civarında ülkeyi, belli malların aralarında serbestçe ticarete konu edilmesi amacıyla görüşmeye davet etmişti. Bu konu sonraki yıllarda, ülke sayısı ve liberalizasyona konu mal listesi artarak çeşitli tarihlerde yapılan çeşitli toplantılarla gündende kaldı. *Round'lar* bu sürecin ürünleri olmuştur.

Dünya genelinde liberalizasyon, az gelişmiş ülkelerde "dünya ile bütünleşme" ve "ihracata yönelik sanayileşme" hedefleri çerçevesinde gündeme gelmiştir. O tarihe kadar ulusal kalkınma iktisadı çerçevesinde içe dönük ithal ikameci politikalar

temelinde yaşıyan bu ülkeler, 1980 yılından başlayarak köklü yön değiştirmeler ile karşı karşıya kaldılar.

Yeni yönün dinamiği asıl olarak içsel değil, dışsaldı; buna bağlı olarak mimarı da dışarıdan oldu: Dünya Bankası.

Türkiye'de sürecin başlangıcında 1979 IMF Standby Anlaşması ve bunun ardından gelen 24 Ocak 1980 Kararları vardır. Küreselleşme zamanlarına açılımın başlangıcını anlatan bu kararların uygulanması, 12 Eylül rejimi ile mümkün olabilmıştır. 12 Eylül rejiminin bu süreçle ilgisi Dünya Bankası tarafından açıkça ortaya koyulmaktadır. Dünya Bankası, bu tür karar ve politikaların uygulanabilmesi için ülkelerin bir iç ya da dış kriz ortamında olmasını zorunlu görmektedir. Bu, 12 Eylül rejimini yaratan bir kriz ortamı olabileceği gibi, Körfez Savaşı ya da Yunanistan ile yaşanabilecek bir gerginlik ortamı da olabilir. [Bu saptama alışkanlık yapmış görünmektedir; Türkiye'de devlet yönetimi "kriz olur" gerekçesine dayalı yürütülür hale geldi.]

Devletin yeniden yapılandırılması, 1979 Stand by Anlaşması'nın ardından, Dünya Bankası ile imzalanan 5 SAL (Structural Adjustment Loan - Yapısal Uyarlama Kredisi) ile başlatılmıştır. Türkiye her biri bir mali yılda imzalanan bu beş anlaşma ile 1,6 milyar dolar kredi almıştır. KİT'lerin tasfiyesi, enerji sisteminde özelleştirme, Türkiye'de mali sermayenin küresel ilişkilerini kuracak para ve sermaye piyasalarının kurulması ve işletilmesi, tarım sektöründe gübre, tohum, ilaç, makine gibi girdilerde devlet tekelinin kırılması... bu anlaşmalar ile başlatılmıştır. Makro düzeyde zemin, son yirmi yıldan bu yana yürüyen politikalar için bu anlaşmalar ile hazır hale getirilmiştir. Bu iş bitince, Dünya Bankası ile SECAL adlı "sektörel yapısal uyarlama kredileri" için anlaşmalar imzalanmaya başlanmıştır. SAL'lar 1984'de bitmiş, 1985 yılından itibaren Tarım SECAL, iki Mali SECAL ve Enerji SECAL imzalanmıştır. Aynı dönemde adlarında SECAL olmasa da, sektörü düzenlemeye dönük *eğitim*, *sağlık* ve *yemel yönetim* sektörlerinde yeniden yapılanma amaçlı proje kredileri anlaşmaları devreye girmiştir.

Bu kredi anlaşmaları, Türkçe ve İngilizce olarak Resmi Gazete'de yayımlanmaktadır. 1980'li yıllarda yapılan anlaşmalar okunduğunda, her birinin konu ile ilgili kamu kurumlarının modernizasyonu, bilişim teknolojisi ile donatılması, iyileştirilmesi ve geliştirilmesi amaçlı olduğu görülmektedir. Örneğin 1985 yılında imzalanan Tarım SECAL'de, ülkede gübre tekelini elinde tutan Türkiye Ziraat Kurumu'nun (TZDK) modernize edileceği ve geliştirileceği yazılır. Oysa aynı tarihte, gübrede devlet tekelini kaldırılmıştır. Nitekim, 1990'lı yılların ilk yarısında Türkiye'de TZDK diye bir dev kamu kurumunun ortadan kalktığı görülür. Bu nedenle, Dünya Bankası anlaşmalarında bir kurum için "geliştirmek"ten söz ediliyorsa orada durmak ve "bir kurum daha elden gidiyor" diye düşünmekte tereddüt göstermemek gerekir.

Et-Balık Kurumu'nun özelleştirilme süreci, kamuoyuna yansıma tarzı ile ilginç bir örnektir. Bu kurum, "devlet köftecilik yapıyor" diye aşağılandı. Ve bu şiddetli saldırılara karşı, Et-Balık Kurumu görevlileri çıkıp "ne köfteciliği! Bunu söylemek cahilliktir. Köftecilik dediğiniz Türkiye'de hayvancılık sektörünün yönetimi işidir!" demedi. Günümüzde sonuç ortadadır. Bu sektörün kombinalarını özel sektöre devretmek arzusu, ülkede hayvancılık sektörünün çökmesine ve ülkenin ithalatçı haline gelmesine yol açmıştır.

Bu dumura uğratma oyununun, kamu sektöründe çalışan nitelikli işgücünün "beceriksiz", "tembel", "bürokratik çıkar ile körleşmiş" gibi çeşitli aşağılamalar ile

kendine güvenini yitirmesini sağlayan psikolojik saldırılar ile tamamlandığı henüz taze anılarımız arasındadır.

Dünya Bankası öncülüğünde yürüyen devleti yeniden yapılandırma, kamu sektörünün KİT'lerle başlayan tasfiye süreci olmuştur. Kamu sektörü sosyo-ekonomik kalkınmada öncülük pozisyonundan alınmıştır. Yeni modelde öncülük özel sektöre verilmiş, kamu sektörü ardçı olarak yeniden tanımlanmıştır. Küreselleşmeye koşut olarak özel sektör "ulusal" değildir; yerli - yabancı şirket ayırımının hızla ortadan kaldırıldığı bu dönemde özel sektör "küresel"dir.

KİT'lerin tasfiyesi ile hemen tüm yaptırım ve yönlendirme gücünü yitiren devlet örgütlenmesinde, kamu sektörünün daralması kamu yönetiminin kendisinde de kapsamlı bir daralma başlamasına neden olmuştur. Bürokratik varlığını, kendisine bağlanmış ya da kendisi ile ilgilendirilmiş KİT'lerden kazanan merkezi yönetim aygıtı temelsiz ve araçsız kalmıştır. 1990'lı yıllarda bakanlıkların merkezde ve taşradaki birimleri işlev ve yetki boşluğuna düşmüşlerdir. Mevcut görev tanımlarının içi boşalmış ve tasfiye sırası bakanlıklara gelmiştir.

Devletin merkezi yönetimi, 2000'li yıllarda bakanlıkların küçültülmesi ve merkezi yönetim yerine yerel yönetimlerin ön plana çıkarılması ile kapsamlı operasyonlara tabi tutulmaya hazırlanmaktadır.

2000'li Yıllarda Yeniden Yapılanma

1980'li yıllarda KİT'ler tasfiye edildikçe, bakanlıkların altı boşaldı. Ülkedeki idari örgütlenmenin başlıca dayanakları KİT'lerdi. Bunlar kapatıldıkça, ortadan kalktıkça, kamu yönetiminin ana bünyesinde işlevlerin yeniden tanımlanması zorunluluğu doğdu. Yeni sağcı yeniden yapılanma hareketi, tasarımını bölük pörçük ortaya koymaya başladı. Tasarımın başlıca özellikleri şunlardır:

1. Kamu hukuku ve idare hukukunun geriye itilmesi ve özel hukuk egemenliğinin sağlanması. Bunun anlamı, (1) kamu yönetiminin ticarileştirilmesi ve özel sektör esaslarına göre çalışmasının güvence altına alınmasıdır. (2) Devletin özel sektör karşısında "idarenin üstünlüğü" ilkesi ile sağlanan avantajlı konumuna son verilmesidir.
2. Kamu kesimindeki örgütlerin her birinin özerkleştirilmesi. Özerkleştirmenin anlamı, (1) her kurumun görev alanı itibariyle piyasa unsurları ve kuralları ile bütünleştirilmesi ve (2) kamu kesiminin bütünlük ve büyüklükten gelen avantajlarının ortadan kaldırılmasıdır.
3. Planlama ve sosyo-ekonomik yapıyı bir bütün olarak kavrama yerine, kamu yönetiminin projecilik ilkesi ile parçacı kavramaya yöneltilmesi. Beş Yıllık Kalkınma Planı anlayışı terkedilerek, Plan'ların kendisi bile "projeler demeti" haline getirilmiştir.
4. Kamu istihdamında memurluk - daimi işçilik yerine bireysel sözleşme hukukunun yerleştirilmesi. Bunun anlamı, (1) bürokrasinin toplumun genel çıkarını sağlamak üzere çalışmak ile yükümlü bir güç odağı olmasını da sağlayan rütbe - kariyer sisteminin terk edilmesi ve (2) kamu kesiminde esnek istihdam çerçevesinin geçerli kılınmasıdır.
5. Bakanlık tipi örgütlenme yerine "kurul tipi örgütlenme"nin yerleştirilmesi. Bunun anlamı, (1) bakanlık tipi ile TBMM'ne bağlanan siyasal sorumluluk akışının ortadan kaldırılması, (2) piyasa unsurlarını içeren yeni bağlar ile kamu gücünün doğrudan yerli-yabancı ayırımı yapılmaksızın ilgili sektör piyasalarına

aktarılmasıdır. Bu aktarımın mekanizması, kurulların oluşma ve çalışma ilkesi olan "governance" - "yönetişim" sistemi ile kurulmak istenmektedir.

6. Hem merkezi hem yerel düzeyde "yönetişim" formülünün egemen kılınması. Yönetişim (1) bürokrasi, (2) şirketler, (3) NGO olmak üzere eşit ağırlıklı üç ortak tarafından doldurulan sandalyelerden oluşan karar mekanizmasıdır. Siyasal ve yönetsel iktidarın doğrudan bu ortaklara devredilmesi amaçlanmaktadır.
7. Devlet örgütlenmesinin merkeziyetçilik ilkesi terk edilerek ademi merkeziyetçilik ilkesine göre yeniden örgütlenmesi. Bu, merkeziyetçilik ilkesi korunurken yerel yönetimlerin güçlendirilmesi talebinden farklıdır; devlet örgütlenmesini federalizm esaslarına göre düzenlemeyi içermektedir.

Projeci Örgütlenme

1979 Stand by Anlaşması, 24 Ocak Kararları ve Dünya Bankası SAL'ları çerçevesinde hazırlanan politikaların yürürlüğe girmesi için, devlet örgütlenmesinde gerçekleştirilen ilk operasyon ekonomi örgütlenmesinin ikiye ayrılması olmuştur. Geleneksel bürokratik yapıda Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı mevcut yerlerinden alınarak birleştirilmişlerdir. Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, yeni politikaların yürütücüsü yapılmış, diğer ilgili birimler basit uygulayıcılar haline getirilmiştir.

Ekonomi yönetiminde yaratılan *ikili bürokrasi* yapısı, 1980'li yılların ikinci yarısında bakanlık düzeyinde de ortaya çıkmaya başlamıştır. Bir yanda *alternatif bürokrasi*, bir yanda *geleneksel bürokrasi*. Sağlık Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, İş ve İşçi Bulma Kurumu'nda... Proje Genel Koordinatörlüğü gibi adlarla yeni birimler kurulmuştur. Bunların özelliği, tümünün Dünya Bankası kredileri ile doğmuş olmaları ve alanlarında Türkiye için ulusal stratejilerin geliştirilmesini sağlamak ile görevlendirilmiş olmalarıdır. Ülke genelinde sektörü bir bütün olarak planlamak ve yönetmekle yükümlü bakanlıkların kendilerinde bütünlük bozulmuş, projeciler yüksek ücretler ve yabancılar indinde "yüksek prestij" ile beslenirken geleneksel bürokrasi ödenek yetersizliği ve işlev boşluğu ile çökertilmiştir. Projeci bürokrasi, kendinden bekleneni ne kadar yerine getirmiştir? Bunu işverenleri değerlendirecektir. Ancak açığa çıkmıştır ki, bunlar geleneksel bürokrasinin yerine geçebilecek "yeni yapı nüvesi" olmayı başaramamışlardır. Çoğu bakanlıkta sönmüş durumdadırlar.

Parçalanmış Bütçe Yapısı

1980'li yıllarda bütçenin yanısıra yaratılan fonlar sistemi, 1990'lı yıllarda yön değiştirmiştir. Günümüzde Türkiye Cumhuriyeti'nin konsolide bütçesinden söz edilse de fiili olarak böyle bir bütçenin varlığından söz etmek son derece güçtür.

Döner sermaye sistemi ile kamu kurumlarınca kurulmuş dernek ve vakıflarda kullanılan kaynakların büyüklüğü hesaplanamamaktadır. Bu ülkede valilik ve kaymakamlıklar, emniyet örgütü, tapu-kadastro, nüfus birimleri, hemen her türlü kurum güzelleştirme derneği, yardımlaşma vakfı, vb. adlarla kendi örgütlerini kurmuşlardır. Ortaya atılan kimi iddialara göre, Türkiye'de bu araçlar sayesinde mevcut bütçe kadar büyük bir bütçe hareketi vardır.

Bu sistemlerin çok yönlü etkileri vardır. (1) Bu sistemler sayesinde bedelsiz kamu hizmetleri ücrete, giderek fiyata bağlanan ve ödenmeden alınamayan ticari işlere dönmeye başlamıştır. Kamu hizmetlerinde ticarileşme hemen her alana yayılmıştır. (2) Bu parçalanmış yapı nedeniyle, elde edilen gelirlerin harcanmasında öncelik sıralaması yapılamamaktadır. Bu sonuç, derin eşitsizlik sorunları yaşayan bir ülke için son derece önemlidir. (3) Kaynaklar ve harcamalar ne kamu denetim birimlerince ne

de halk tarafından denetlenebilmektedir. Yönetimde şeffaflık ve hesap verebilirlikten en çok söz edilen dönem bu dönemdir; bu ilkelerden hiçbir dönemde bu kadar uzaklaşmamıştır. (4) Parçalanmış bütçe yapısı, devlet mali denetimini anlamsız ve etkinlikten uzak hale getirmektedir.

Mali denetimin anlamsızlaşması ve elbette genel bilinç bulanıklığı, cesaretleri umulmayacak ölçülerde artırmıştır. Örneğin kimi toplantılarda, "Sayıştay özelleştirilsin; mali denetim yetkisi yeminli murakıplara verilsin" önerilerine rastlamak mümkün olabilmektedir. Sayıştay tüm devlet örgütlenmesinin mali denetimini yapan kurumdur. Bu yetki kendisine anayasa ile verilmiştir. Ve bu kurum kendisine verilen anayasal yetkiyi "TBMM Adına", dolayısıyla halk adına kullanmaktadır. Devlet örgütlenmesinde "siyasal öz" bu tür kuruluş ve bağlantılarda saklıdır. Bu kuruluş ve bağlantılar unutulmuş, Amerikan pragmatizmi zafer kazanmış görünmektedir. Yeni sağcı yapılanma, kurumları ve işleyişi "siyasetten kurtarma" klişesi ile zaferi kolay elde etmektedir. Politikacıların işe karışması anlamında "sıcak siyaset" ile "toplumsal düzlem olarak siyaset" arasında hesapsız gitgeller, pragmatizmin yüzeyselliğine kolay zaferler sunmaktadır.

Bakanlık Tipi Örgütlenme Yerine Kurul Tipi Örgütlenme

Kamu yönetimi örgütlenmesinde yavaş yavaş ortaya çıkmaya başlayan, ancak uygulama alanı hızla genişleyen gelişmelerden biri, geleneksel bakanlık tipi örgütlenmelerin yerine kurul tipi örgütlenmelerin geçmesidir. Enerji Üst Kurulu, Tarım Üst Kurulu, Telekomünikasyon Üst Kurulu, Sivil Havacılık Üst Kurulu¹, Rekabet Kurulu, Reklam Kurulu... kurul örgütlenmelerinden birkaçıdır.

Bakanlık tipi örgütlenmenin esprisi, bürokrasinin gücünü TBMM'nden alması ve bu gücü yine bu organa hesap vermek üzere siyasal sorumluluk ilkesi gereğince kullanmasıdır. Bakanlıkların yerine -üstlerine- kurul tipi örgütlenmenin getirilmesi, öncelikle bu bağın zayıflatılması anlamı taşır. Daha önemli olan ise, ilgili sektörde uygulanacak politikaları geliştirmek, stratejileri belirlemek ve sektörü denetlemek gibi üst düzey kamu yetkileri kullanacak olan bu yapıların, kurullarda sandalyelerin paylaşımı ile yeni bir yönetsel iktidar yapısı kurma özelliği taşımasıdır.

Öngörülen yeni yönetsel iktidar yapısına "governance" adı verilmiştir. Bu formül, kamu gücünü birtakım atanmış kişilerin tekelinden almak ve katılımcı mekanizma sayesinde doğrudan topluma devretmek olarak sunulmaktadır.

Governance, yalnızca bakanlık tipi örgütlenmelerin yerine geçirilmeye çalışılan kurullar eliyle değil; örneğin yerel yönetimlerde henüz adı tam koyulmamış komisyonlar, kurullar, kurultaylar, vb... yapılar eliyle; özerkleştirilmek istenen devlet hastanelerinde mütevelli heyetler uygulamasıyla; yine özerkleştirilen ve yerelleştirilen okul yönetimlerinde idare heyetleri yapılarıyla yaygınlaştırılmak istenmektedir.

Governance Nedir?

21. yüzyıl devlet örgütlenmesini çizen, Dünya Bankası'dır. Çizim işleri, 3. Binyılda kapitalizmin tam zaferi varsayımı üzerine ve her türlü sınırlamadan kurtulmanın verdiği rahat bir ortamda gerçekleştirilmektedir. Dünya Bankası liderliğindeki ideoloji

¹ İlgili sendikanın bir basın açıklamasında yer alan şu saptama, tüm kurul oluşumları için geçerlidir: "...Yeni teşkilat yasasında incelendiğinde açıkça görülmektedir ki özerklik adı altında özel sektör işverenlerinin bile en yetkili sivil havacılık otoritesi olarak öngörülen *Sivil Havacılık Yüksek Kurulu* oluşumunda yer almasına rağmen, çalışanları temsil eden kurumlar dışlanmaktadır. Bu temel mantık, [yeniden yapılandırmanın] yukarıda bahsettiğimiz sivil havacılıktaki uluslararası gelişmelerle örtüşüğünü göstermektedir. Yani baş belası sendikalardan ve toplu sözleşmelerden kurtulmak."

geliştirme süreci, Birleşmiş Milletler'in tam desteği ile meşrulaştırılarak pratiğin içinde kavramlaştırma biçiminde ilerlemektedir. Türkiye'de HABITAT çerçevesinde "Governance Ulusal Raporu" hazırlanmaya başlanmış, Birleşmiş Milletler governance uygulamasını gerçekleştirmek için bir proje geliştirmiş bulunmaktadır. Dergilerde ve çeşitli toplantılarda sol ve sosyal demokrat kimlikleri ile tanınan kimi yazarlar bu düşünceye destek vermektedirler.

Siyasal ve Yönetimsel İktidarın Yeni Biçimi

Ortaya koyulan çerçeve şöyledir:

Government (yönetim), yöneten ile yönetilen taraflarını varsayan bir kavramdır. Bu karşıtlık ilişkisinde yönetilenin yöneten üzerinde etkide bulunma olanakları sınırlı kalmıştır. Taraflar arasındaki uzaklık, demokratikleşme sürecini sekteye uğratmıştır. Oysa günümüzde, yöneten ile yönetilen taraf ayırımı ortadan kaldırılmalıdır. Governance (yönetişim), bu ayırımın ortadan kaldırılmasıdır.

Burada kritik olan, kamu gücünün devredileceği "toplum"un ne olduğudur? Yönetişim yaklaşımında toplum (1) bürokrasi, (2) şirket, (3) NGO olarak belirlenmiştir. Bunlar arasındaki ilişki eşitlik ilişkisidir; biri diğerine üstün değildir.

Bürokrasi, iktidar sandalyelerinin üçte birini devlet örgütlenmesinin gücünü temsil eden taraf olarak dolduracaktır. Diyelim ki oluşturulan kurul, komisyon, vb. yapı tarım sektöründedir; devleti tarım bakanlığı adına görev verilecek bürokrat temsil edecektir.

Üç eşit ortaktan şirketler, özel sektörün öncülüğünün kabul edildiği bugünkü kalkınma ideolojisinin bir gereği olarak görülmektedir. Şirket, bilindiği gibi, sosyolojik olarak sermaye adı verilen toplumsal kesimlerden birinin hukuki biçimidir. Sandalyelerin ikinci bölümü doğrudan sermayeye ayrılmıştır. Küreselleşme sürecinin yerli - yabancı şirket arasında ayırımları kaldırdığı bir ortamda, şirketin yabancılığı da sorun olmaktan çıkmıştır. Tarım sektöründe yapılandığını düşündüğümüz örnekte, "şirketler" tarafında artık sektördeki konumlarına göre Cargill, Nestle, Koç ya da Sabancı şirketleri sandalyelere oturacaktır.

NGO, şirket gibi ticari çıkar bağı olmayan çeşitli toplumsal örgütlenmeleri içermektedir. Bunların arasında TTB, TMMOB gibi serbest meslek uzmanlık odalarının yanısıra TOBB, Esnaf ve Sanatkarlar gibi işveren meslek odaları, TİSK gibi işveren konfederasyonunun yanısıra DİSK, TÜRK-İŞ, HAK-İŞ gibi işçi konfederasyonları, TÜSİAD gibi işveren derneklerinin yanısıra ilçe güzelleştirme dernekleri, vakıflar, çeşitli toplumsal örgütlenmeler yer almaktadır. Cargill, Nestle, Sabancı'nın kurucu oldukları bir "Tarım Geliştirme Vakfı"; toprak sahiplerinin örgütü Ziraat Odaları; TÜRK-İŞ'in Tarım-İş Sendikası bu kategoride sandalye sahibi olabilecektir.

Yönetişim formülünde "ortaklar" böyle belirlenmiştir. Bu, gerçekten de bürokrasinin tek başına karar aldığı mevcut sistemlere oranla katılımcıdır. Gerçekten de, yönetsel iktidar bürokrasiden - devletten topluma devredilmiştir.

Formülün sorunları ve formüle eleştiri üretme noktaları şunlardır:

- 1) Tanımlanan toplum sermaye kesiminden ibarettir.
- 2) Şirketler - sermaye siyasal ve yönetsel iktidarın açık sahibi kılınmaktadır.
- 3) İktidar formülünde sermayenin toplumsal karşıtı işçi-emekçi kesimlerine yer verilmemektedir.

- 4) İşçi sınıfı ve emekçi kesimler, NGO torbasına atılmıştır. Bunlara şirketler - sermaye ile denk ağırlık verilmemiştir.
- 5) Sermaye dışı kesimlerin örgütlülük dereceleri son derece düşüktür. Üstelik, bu kesimlerin mevcut örgütlülüğü de günümüzde esnek üretim teknikleri ve toplam kalite gibi yönetim teknikleri ile hızla kırılmaktadır. Bunlar, NGO torbası içinde herhangi bir etkinlik gösteremeyeceklerdir.
- 6) NGO niteliği taşıyan örgütlenmeler, asıl olarak yine sermaye kesiminin güç sergilediği örgütlenme tarzlarıdır. Dolayısıyla sermaye, bürokrasi karşısında ikinci eşit ortak olarak kalmamakta; üçüncü kategoride de gizli ortak olarak ağırlık kazanmaktadır.
- 7) Sermaye kesiminde yerli - yabancı ayırımının ortadan kalkmış olması nedeniyle siyasal ve iktidar doğrudan yabancı unsurlara açılmakta; kamu gücü yabancı sermayenin iktidar alanı haline getirilmektedir.
- 8) Bürokrasi, rütbe - kariyer sistemi ve iç bütünlüklü yapılanmadan uzaklaştırılmaktadır. Bireysel sözleşme esasına ve piyasa mantığına göre örgütlenen bu yapının sermaye karşısında genel kamu çıkarını gözetme potansiyeli ortadan kaldırılmıştır. Bu nedenle, üç eşit ortaktan biri, öncülüğünü kabul ettiği özel sektör mekanizmasının doğal unsuruna dönüşmüştür. Açık sermaye iktidarının devlet zorunu uygulayan aktörden başka bir konuma yerleşmesi olanaksız hale gelmiştir.

Yönetişim Bir Karşı Devrimdir

Yönetişim formülü, yaratıcılarına göre bir "devrim"dir. Formülün yaratıcılarına ve savunucularına haksızlık etmemek gerekir. İddiaya hafifletmemek gerekir.

Yönetişim, gerçekten de 21. yüzyıl kapitalist devletinin siyasal ve yönetsel iktidar yapısının adıdır. 1980'li yıllarda post-modernizmi önceleyen "Elveda Proletarya", "İdeolojilerin Sonu", "Temsili Demokrasinin Krizi", sermayenin açık ve ortaksız iktidarı için ilan edilmişti. Kapitalizmin 21. yüzyıl iktidar yapısı, yönetim formülü sayesinde temsili demokrasinin her türlü ağırlığından, masraflılığında, ve zaman zaman sermaye tarafınca belirlenmiş amaçlardan sapmaya yol açabilen zaaflarından arınmıştır.

Yönetişim formülü ulus-devleti aşmakta; emekçi kesimleri toplumsal mücadele alanlarından ve araçlarından etkili biçimde mahrum bırakmakta; sermayenin insanlığı boyunduruğu altına almasını mümkün kılmaktadır.

İşte bu nedenlerle, yönetim bir karşı-devrimdir. Yönetişim formülünün katılımcılığı, şeffaflığı, devletten topluma akışları, hakim sınıfları yönetici sınıf haline getirmekten başka bir anlam taşımamaktadır. Bu sınıfsal saldırı, ulusal varlık ve çıkarları ortadan kaldırarak gerçekleşmektedir. Bu nedenle yönetim karşı-devrimi, sınıfsal ve ulusal çıkarların çözülmez bir biçimde birbirine bağlandığı yeni bir savaşım alanı yaratmıştır.

Ademi Merkeziyetçilik Üzerinden Federalizme Doğru

Devletin yeniden yapılanmasında karşı karşıya kalınan gelişmelerden biri de yerleşme politikası olmuştur. 1980'li yıllarda yerel yönetimlerin harcama kapasitesini ve yetkilerini artırmak biçiminde ortaya çıkan gelişmeler, 1990'lı yıllarda devlet örgütlenmesi yapısını ademi merkeziyetçilik ilkesine göre yeniden yapılandırma hedefine yönelmiştir.

"Küresel düşün yerel davran!"

"Ankara küçülmeden Türkiye büyümez!"

Dünya Bankası'nın 1999-2000 Yılı Raporu'nda aşağıdaki şema yer almaktadır. Dünya Bankası bu şemada resmettiği gelişmeyi kendi arzu ettiği gelişme olarak değil, olayların kendiliğinden yöneldiği ve pekçok konuda olduğu gibi yine "kaçınılmaz" yine "zorunlu" olduğu mutlak gerçek olarak sunmaktadır. Gelişmeler bu yönde olduğuna göre, Banka'ya göre yapılacak birşey yoktur. Bunun gerçekten zorunluluk olup olmadığını tartışmak bile değişmeye direnme olarak görülmekte, bu tavır akılsızlık olarak değerlendirilmektedir. [Değişmeyen ya deli, ya ölüdür!]



Türkiye'de 1994 yılında hızlanan yasa hazırlıkları, 1998 yılında bir taslağın TBMM gündemine kadar gelmesi ile belli bir aşamaya ulaşmıştır. Bu taslak komisyondan geçmiş, TBMM tatile girince kadük olmuştu. 2000 yılında bir taslak daha hazırlandı; Mayıs ayında Bakanlar Kurulu'nda imzalanma aşamasında iken süreç durdu. 2000 yılı yaz aylarında ortaya bir "kanun hükmünde kararname" çıktı. 1998 ve 2000 yasa taslaklarının bir karması ve asıl olarak 1998 Taslağı'nın yeniden diriltilmesi anlamını taşıyan bu kanun hükmünde kararname şimdilik son duraktır.

Anılan hazırlıkların özelliği, devlet örgütlenmesinde merkezîyetçilik ilkesinin terk edilmesini teşvik etmesi ve yerine ademi merkezîyetçilik ilkesinin yerleşmesi için zemin temizliği yapmasıdır.

ABD Anayasası'nda federal devletin görevleri nasıl maddelenerek belirlenmişse, bu tasarımlarda da merkezi yönetimin görevleri aynı tarz ile sıralanmaktadır. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki işbölümü, üniter devlet yapılanması gereğince değil, federal devlet yapılanması gereğince düzenlenmektedir. ABD benzeri eyalet sistemine ulaşmaya bir küçük adım kalmaktadır; valilerin seçimle işbaşına getirilmesi.

Taslakların bir diğer ortak özelliği, il özel idaresi ve belediyelerin ve köylere dönük "ilçe köy birlikleri"nin ticari esaslara göre çalışacak kurumlara döndürülmesidir. Kamunun elindeki topraklar bu birimlere devredilmekte; devir mantığı topraklar üzerinde yapılacak ticaret ile gelir elde etmek olarak belirlenmektedir. Toprak politikasında kamu çıkarı ve doğal varlıkların korunması değil, mali krizin aşılması hedeflenmektedir. Yerel yönetimlerin "yerel halkın kendi kendini yönettiği demokrasi okulu" olarak kutsanması çoktan unutulmuş durumdadır. Bu metinlerde her yerel yönetim birimi, kamu varlıkları üzerine kurulmuş birer holding olarak algılanmaktadır.

Yerel yönetimlerde holdingleşme, bu sektörün doğrudan Dünya Bankası yönetimine çekilmesi ile birlikte yürümektedir. Türkiye'de yerel kamu altyapısı 1933 yılından bu yana Belediyeler Bankası / İller Bankası kanalı ile kamu kredileri temelinde finanse edilmiştir. Dünya Bankası 1980'li yıllarda Çukurova Kentsel Gelişim Projesi ile sektöre girmiş, bu proje sonunda İller Bankası'nın ortadan kaldırılması gerektiği sonucuna varmıştır. Büyükşehir modeli ile asıl yatırımcı kuruluşlar İller Bankası'ndan uzaklaştırılmış; İller Bankası'nın beslendiği Belediyeler Fonu ve hazine yardımları kesilmiş; Banka kaynaklarından belediyelere verilen kredi fazileri %55 düzeyine yükseltilmiştir. Banka'nın alındığı kısa kaç günümüzde en üst derecede sıkışmıştır. Dünya Bankası Türkiye Temsilcisi Ajay CHIBBER, Antalya'da Akdeniz Belediyeler Birliği'nin yaptığı bir toplantıda İller Bankası'nı ortadan kaldıracaklarını, çünkü bu kurumun hantal ve verimsiz olduğunu ilan edebilmiştir. CHIBBER, Dünya Bankası içinde bir "belediyeler ortak fonu" oluşturma hazırlığı içinde olduklarını; Türkiye'de belediyelerin projelerini doğrudan Dünya Bankası'na vereceklerini ve krediyi doğrudan kendilerinin sağlayacaklarını açıklamıştır.

Ulusal planlayıcı ve yürütücü bir kurumun yerini Dünya Bankası Türkiye Temsilciliği almaktadır. Böylece belediyeler ile küresel mali piyasalar arasında doğrudan bağlantı kurulacak; belediyelerin merkezi bütçe ile bağlantıları kesilecektir. Dünya Bankası belediyeler için özerkliği bu kayış aksamadan işlesin diye talep etmektedir. Mali özerklik vesayet ile kısıtlandıkça, küresel bankacılığın elindeki fonlar şişmektedir. Belediyeler, mali piyasaların krizine çözüm makamlarıdır; ancak tam çözüm bunların "özgür iradeli" ve "yerel kaynaklar üzerinde tam hükümler" hale getirilmelerine doğrudan bağlıdır.

Dünya Bankası yerel özerklik, vesayetten kurtulma, kısacası "demokrasi" istemektedir!

Avrupa Birliği de Türkiye'de demokrasi istemektedir. Bunun için daha fazla yerel özerklik, vesayet ilişkilerinin daraltılması, yerel yönetimlere vergi koyma ve vergi oranlarını belirleme yetkisi verilmesi, personel istihdamında tam serbestlik gerekmektedir. Bunlar da yeterli görülmemekte, yerel yönetimlerin topluluk din, kültür ve eğitim işlerinde daha fazla serbest irade kullanmaları gerektiği ısrarla belirtilmektedir. Avrupa Konseyi Bölgesel ve Yerel Yönetimler Kongresi 1996 yılında Türkiye için aldığı 29 numaralı Tavsiye Kararı'nda² istediklerini net bir biçimde dile getirmiş ve yerel yönetim yasası değişiklik çalışmalarını doğrudan denetler bir konuma yerleşmiştir.³ Kısacası, Dünya Bankası'nın küreselleşme ve yerelleşme ikiz güçleri ile Avrupa Konseyi'nin ademi merkezietçi Avrupa hedefi, Türkiye için federalist devlet örgütlenmesini davet etmektedir. Yasa ve kanun hükmünde kararname bu davetleri kabul etmiş görünmektedir.

SONUÇ

Yeni sağ akımın devleti yeniden yapılandırma projesi genel özellikleri ile ortaya çıkmıştır. Bu proje, sol ve sosyal demokrat motiflere el koyularak geliştirilmiştir. Görüntüye takılıp, bu projenin sınıfsal bakımdan karşı-devrimci ve ulusal bakımdan sömürgeci özü dikkatlerden kaçırılmamalıdır. Özü yakalamak için kullanılacak

² Bu karar internette şu adreste bulunabilir: [http://www.coe.fr/cplre/textad/rec/1997/rec29\(97\)e.htm](http://www.coe.fr/cplre/textad/rec/1997/rec29(97)e.htm)

³ Bu konu daha ayrıntılı olarak şu makalede işlenmiştir: "Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Ademi Merkezietçilik mi?" *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Nisan 2000.

yöntem sınıfsal ve ulusal bakış açısıdır; her iki bakış açısı çağımızın ilerici amaç ve araçlarını üretmeyi sağlayacak uygun zeminler sunmaktadır.