

## KAMU YÖNETİMİ YASA TASARISI ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME: DEVLET BİÇİMİ VE YENİ SİYASET TARZI

Atilla GÜNEY<sup>1</sup>

### ÖZET

Bu çalışmada amaçlanan "Kamu Yönetiminde Reform" genel başlığı altında toplanan yeniden yapılanma süreci üzerine eleştirel bir bakış açısı sunmaktır. Bunu yaparken, sürece ulus devletin sönümlenmesi ve refah devleti kazanımlarının kaybedilmesi perspektifinden yöneltilen eleştirilerin hatalı oluşu temel çıkış noktası olacaktır. Öte yandan, yaygın kabul gören bakışın aksine, reformların merkezi devlet yapısının bozulmasından çok, merkezileşmeyi ve devleti farklı bir ilişki biçimi olarak yeniden biçimlendirdiği vurgulanmaktadır. Buna ek olarak, devletin yeni biçimi ile siyaset yapma tarzının da toptan değiştirmeye çalışıldığı, bu çalışmanın temel tezleri arasındadır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Reformu, devlet, siyaset.

### ABSTRACT

What is aimed in this study is to make a critical assessment on which is called under the general topic of Public Administration Reform. In doing this, generally accepted thesis focusing on the withering away of national state and the loosing of Welfare state assets will be taken as starting point. On the other hand, contrary to this approach, this study will try to show that the process of restructuration will caused to the reformation of the centrality of the state in given context of new social relations. In addition to this, this study supposes that with the change in the form of state, the way of politics will change also.

**Key Words:** Public Reform, the state, politics.

<sup>1</sup> Mustafa Kemal Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

## Giriş

Türkiye'de son yıllarda toplumsal ve ekonomik yapıyı ilgilendiren hızlı değişimler yaşanıyor. Esas itibarı ile halihazırdaki hükümetin uygulamaya çalıştığı ve temelde devletin yönetsel yapısına ilişkin değişiklik projelerinin, on yıla yakın bir zamandır tozlu raflarda beklediği bilinen bir gerçek. Daha da çarpıcı olan bir diğer gerçek, söz konusu projelerin IMF, Dünya Bankası ve OECD kaynaklı olmalarıdır. IMF ve Dünya Bankası, finansal yardım bağlamında hazırladıkları raporlarla bu projeleri desteklerken, OECD, Dünya Bankası ile işbirliği içerisinde, PUMA (Public Management) adını taşıyan birimi ve "regulasyon reformu" koduyla bu sürece doğrudan müdahil konumundadır. Temelde devlet ile ekonomik alan arasındaki ilişkileri yeniden yapılandırmayı hedefleyen bu düzenlemeler, dünyada ve Türkiye'de yirmi yılı aşkın bir süredir yaygın kabul gören neo-liberal ve post-modernist ideolojilerin de hatırı sayılır katkılarıyla, "küreselleşme" bağlamında olumlu ve de zorunlu değişimler olarak tanımlanmaktadır.

Gündemde olan "kamu kesimi reformu" genel başlığı altında toplanan kanun tasarıları, "kamu yönetimi", "devlet reformu", "devletin yeniden yapılandırılması" gibi adlarla anılmaktadır. Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı Taslağı, Türkiye'de devletin örgütlenmesini köklü biçimde değiştirecek geniş bir operasyonun ana dayanağını oluşturmaktadır. Bu temelin üzerinde, "bütçe ve mali yönetim reformu", "kamu personel rejimi reformu" yasaları oturtulmuştur. Ayrıca bu operasyonu çevreleyen beş farklı yasa taslağı gündemdedir. Bunlardan biri "yerel yönetimler yasa tasarısı", ikincisi bölgesel kalkınma ajansı kurmayı amaçlayan yasa tasarısı, üçüncüsü KİT sistemini bir bütün olarak tasfiye etmeyi hedefleyen "kamu sermayeli şirketler yasa", dördüncüsü idari usûl (bilgi edinme hakkı) yasa tasarılarıdır. Bunlara, beşinci olarak sağlık-emeklilik haklarını kapsayan sigorta sistemine müdahale girişimi eklenebilir ( Güler, 2003).

Yerel düzeyde TÜSİAD'ın başını çektiği "sivil toplum" kuruluşları ve uluslararası düzeyde IMF, Dünya Bankası ve OECD tarafından hararetle savunulan bu proje, yerleşik devlet yapısına yönelik topyekün bir müdahaleyi öngörüyor. Projenin farklı ayakları, 1990'lı yıllardan bu yana kamuoyunda ve akademik camiada tartışılıyor. Bu çalışmada amaçlanan söz konusu tartışmalara eleştirel düzeyde bir katkı sağlamaktır.

Bir toplumsal ilişki biçimi olarak devletin, en genel düzeyde üretim ilişkileri içindeki konumunun yeniden biçimlendirilmesine yönelik projeye ilişkin eleştiriler genel olarak iki başlık altında toplanabilir. Birincisi, en açık ifadesini kamu personel rejimi reformu ve sosyal güvenlik reformunda bulan uygulamalara karşı geliştirilen sosyal devletin tasfiyesine yönelik eleştirilerdir (Yılmaz, 2003). İkincisi ve en yaygın olanı bir çok bakanlığın merkez örgütlenmelerini ortadan kaldırıp bu bakanlıkların işlevlerinin yerel düzeydeki birimlere devrini öngören kamu/ yönetimi reformu yasa tasarısı ve mali uygulama ve denetimi yerel yönetimlere veren, yerel yönetimler yasına yönelik geliştirilen eleştirilerdir. Burada, tartışmanın daha ziyade "küreselleşme" olgusuna paralel olarak merkezi devletin ya ortadan kalkacağı, ya da üniter devlet yapısının federatif yapıya dönüşeceği kaygısı üzerine odaklandığı gözlenmektedir.

Ele alınan yasa tasarılarının maddeler düzeyinde teknik bir değerlendirmesini içeren bu tür eleştirilerin daha genel düzeyde toplumsal bir ilişki biçimi olarak devletin yeniden biçimlendirilişinin ve alt düzeyde devlet-ekonomik alan ilişkilerinin değişen dünya iş bölümüne paralel olarak kabuk değiştirişinin göz ardı edilmesi, yukarıda anılan eleştirilerin ortak noktasıdır. Nesnellikten uzak duygusal bir zemin üzerinde yükselen eleştiriler ya ulusal bir bakış açısıyla yerelleşmeye saldırmakta, ya da "sosyal devlet yanılması"na sarılarak var olan kazanımların korunması gerektiği biçimindeki savunmacı bir konuma oturmaktadır. Bu da, her iki yaklaşımı kaçınılmaz olarak tartışmaları "devletçi" bir zeminde yürütmeye zorlamaktadır. Bu çalışmada, söz konusu eleştirilerin normatif bakış açılarının aksine, yukarıda sıkça anılan yasa tasarıları, nesnel bir bakış' açısıyla, toplumsal sınıfların mücadele alanı olarak devlet ve daha genel düzeyde üretim ilişkileri bütünüünün ayrılmaz bir parçası olan toplumsal ilişki biçimi olarak devletin yeniden biçimlendiriliş bağlamında değerlendirilmeye çalışılacaktır. Bunu yaparken, tartışma iki temel eksende yürütülecektir. Birincisi, yeniden yapılandırma sürecinin altında yatan yeni siyaset yapma tarzının açığa çıkarılması hedeflenmektedir. Siyaset burada, liberal kavrayışın benimsediği

biçimiyle "reel politik" olarak değil devlet-toplumsal sınıflar ve toplumsal sınıfların kendi aralarındaki mücadele alanı olarak tanımlanmaktadır. İkincisi yeniden yapılanmanın salt devletin kurumsal örgütlenişi anlamında kamu yönetimi içerisinde teknik bir konu değil, bundan daha fazlasıyla toplumsal somut ilişki biçimlerinden tutun, devlete, siyasete, topluma ilişkin algılayışımızı da kökünden değiştirecek bütünsel bir süreç olduğu açığa çıkarılmaya çalışılacaktır.

#### Kamu Yönetiminde Reform ve Devletin Yeniden Algılanışı

Devletin genel olarak toplumsal hayata, özel olarak da ekonomik alana yeni müdahale biçimleri, yirminci yüzyılın siyasal-toplumsal tarihindeki en önemli gelişmelerden biri olarak görülebilir. Tüm dünyada yaşanan genel ekonomik bunalımı aşmaya yönelik bir çaba olarak devletin ekonomiye doğrudan müdahalesi, Türkiye'de de karşımıza çıkar. Türkiye benzeri, ekonomik ve toplumsal olarak "geri kalmış" ülkelerde bu müdahalenin nedenleri ve sonuçları daha da karmaşıktır. Küresel düzeydeki gelişmeler bu ülkeleri etkilediği gibi, kendi özgün gelişme dinamikleri de devlet ekonomi ilişkisinin biçimlenişinde önemli bir rol oynamıştır.

Kapitalist üretim biçiminin anarşik yapısı, kaçınılmaz olarak devresel bunalımlar doğurmaktadır. Her bunalım aynı zamanda kendi içinde yeniden yapılanmanın dinamiklerini de barındırmaktadır. Kapitalizmin gelişme tarihinde yeniden yapılanma süreklilik arzeden bir süreçtir. Her yeniden yapılanma aynı zamanda mantıksal olarak siyasal alan ile ekonomik alan arasındaki ilişkinin yeniden biçimlendirilip tanımlanması sürecidir de. Bu, ister refah devleti örneğinde olduğu gibi müdahaleciliğin yüceltilmesi, ister yeni sağ projede olduğu gibi devlet müdahalesinin günah keçisi ilan edilmesi biçiminde olsun, son kertede devletin sınıfsal niteliğinin perdelenmesi işlevi görür. Devletin siyasal mücadele bağlamında taşıdığı önem, devlet müdahalesi sorunsalını siyaset bilimi alanındaki tartışmaların da odağına taşımış ve devletin rolü ve işlevi, literatürün merkezi temalarından biri konumuna gelmiştir.

Kapitalist toplumlarda yaşanan bunalımların bir siyasal bunalım ve/veya devlet bunalımı olarak kendisini dışı vurmasından dolayı, oluşturulmaya çalışılan yeni dönüşüm projelerinde vurgu siyaset/ekonomi ilişkisine ve devlet müdahalesine yapılmakta ve krizin yapısal gerçek temelleri gözden uzak tutulmaktadır. Devleti, ekonomik çıkarların mücadele alanı olarak gören yaklaşım, devlet müdahalesini bunalımın kendisini dışı vurmasının bir biçimi olarak gören anlayışı ile birlikte ve toplumsal üretim ilişkilerinin bütünlüğü çerçevesinde değerlendirildiğinde kökleri üretim ilişkilerinde yatan bunalımlarının neden devlet bunalımı biçiminde zuhur ettiğini anlamak olanaklı olacaktır.

Bu bağlamda, devletin ekonomik alana müdahalesi devletin ekonomik çıkarların mücadele alanı olmasından kaynaklı olarak, çatışmanın daha yoğun ve açıkça yaşandığı kriz ve kriz sonrası yeniden yapılanma dönemlerinde, krizin dışı vurum biçimi olarak kendisini göstermektedir. Ancak bu, kriz sonrası müdahalenin bittiği anlamına gelmez. Devletin bu niteliğinden kaynaklı olarak, sistem bir bütün olarak görece istikrarlı dönemlerde de sermaye birikiminin önünü açıcı müdahalelere ihtiyaç duyar. Bu bağlamda, müdahale bizzat "burjuva alanı olarak sivil toplum"un talebidir. Bu talep dolaylı ve oldukça karmaşık biçimlerde dışı vurulur. Türkiye bağlamında düşünüldüğünde, artık uluslararası sermaye ile bütünleşmiş sınıfların sözcülüğünü üstlenen TÜSİAD'ın yerel yönetim ve kamu yönetiminde reform taleplerini devlet-piyasa karşıtlığı ve 'demokratikleşme' sorunsalı çerçevesinde dile getirişi hiç de şaşırtıcı değildir<sup>1</sup>. Türkiye ve benzeri ülkelerde uygulamaya konan yeniden yapılanma programlarının mimarı olan OECD'nin (OECD, 2002) raporlarına göz gezdirildiğinde, TÜSİAD'ın demokrasi-devlet ilişkisine değin görüşleri ile paralellik açıkça görülecektir. Özetle, her iki kurumun raporlarında devlet müdahaleciliğini sanayileşme ve gelişmenin (ve demokrasinin) önünde bir engel olarak gören neo-liberal\_ .bakış açısının hakim olduğu söylenebilir.

Dünya Bankası 1997 yılında yayınladığı yıllık Gelişme Raporu'nu doğrudan devletin rolüne ayırırken (DR, 1997), artık "piyasa aksaklıkları"na da mümkün olabileceğine dikkat çekiliyordu.

<sup>1</sup> TÜSİAD'ın hemen her toplumsal konuda oldukça geniş katılımcılara oluşturduğu demokrasi ve müdahaleci devlete ilişkin görüşleri için bks. [www.tusiad.org.tr](http://www.tusiad.org.tr)

<sup>2</sup> Dünya Bankası'nın devlete yönelik değişen bakış açısını, doğrudan Banka'nın raporlarına dayanarak çözümleyen bir çalışma için bkz. Bayramoğlu (2002).

OECD düzenleyici reformlar önerirken, TÜSİAD da (2002) artık "piyasa aksaklıklarını gidermeye yönelik düzenleyici kurullara ve etkin devlefe ihtiyaç duyulduğundan söz ediyordu. Bütün bu farklı raporlarda ortak olan nokta, "etkin ve düzenleyici devlet" kamu açıklarını kapatacak tarzda bir yeniden yapılanmaya gitmeli, ancak piyasanın daha iyi işlemesi için gerekli düzenlemeleri de yapmalı görüşüdür. Gerçeklikte ise, küresel sermaye ve onunla eklemlenme kapasitesini gösteren yerel sermayenin çıkarlarını korumak, krizlerle başa çıkabilmek ve emek ve ücretler üzerindeki kontrol olanaklarını genişletebilmek için gerekli kurumsal düzenlemeleri yapan bir devlet söz konusudur. ,

Öte yandan gündemdeki yasa tasarılarına yönelik olarak oluşturulacak eleştirel bakışta bireyciliğe karşı kamusalılık, piyasaya karşı devlet gibi ikili modellerden hareket etmenin yapıcı sonuçlar doğurmayacağını belirtmek gerekir. Söz konusu düşünme biçimi en karmaşık ifadesini Bayramoğlu'nun kamusalılığa ilişkin açıklamasında bulmaktadır:

"Yeni düzenleyici devletin piyasanın kurallarına göre hareket edeceği varsayılırsa, artık devletin faaliyetlerinin temelinde kamu yararı ilkesinin olmayacağı söylenebilir. Artık bu aşamada, devlet kamu (amme) olmaktan çıkar, kamunun yerini piyasa alır. Böylece, kamu yararı ilkesinden vazgeçilmesiyle aslında kamu sözcüğünün taşıdığı "halk, topluluk, genel herkese ait olma anlamları erozyona uğrar" (Bayramoğlu, 1993; 152).

Her şeyden önce, toplumsal gerçekliği ikili (dualist) modellerle açıklamak neo-liberal ideolojinin de ana beslenme kaynağını oluşturan liberal ve modern-leşmeci okulun temel analiz aracıdır. Aksine, bireysellik-kamusalılık, bireysel yarar -kamusal yarar gibi ikilikler birbirinin alternatifi değil aynı bütünün çelişkili parçaları olarak kapitalist üretim ilişkilerinin belirli bir aşamasında ortaya çıkmış formlardır. Bu yüzden kamusalılık sıklıkla belirtildiği gibi bireyciliğin mutlak bir karşıtı değildir. Kamusalılık tam tersine bireyciliği tamamlar, bireyselleşme sürecine içkin olan üretim ilişkilerinden soyutlanır ve bireyselleşme temelleri üzerinde oturur. Bu bireyselleşme süreci de büyük oranda bu gün savunma noktasına geldiğimiz refah devleti politikalarının bir ürünü değil midir? Refah devleti olarak tanımlanan ve belirli üretim ilişkileri sürecine denk gelen toplumsal ilişkiler, kamusalılık, kolektivite gibi kulağa hoş gelen kategorilerle birlikte esasında üzerinde yükseldiği liberal birey algılayışının üzerinde yükselmiş ve ondan beslenmiştir.

Sermaye içsel olarak dinamik bir ilişki biçimidir. Artı değere karşı bastırılı-maz susuzluğu, sermayeyi durmaksızın sömürüyü yoğunlaştırmaya ve ezellikle krizler yoluyla sermaye ile emek arasındaki ilişkiyi yeniden biçimlendirmeye sevk eder. Bu yüzden, sermayenin bir toplumsal ilişki biçimi olarak varlığının devam edebilmesi demek, kapitalist toplumsal ilişkilerin varlığının devamı, yeniden yapılanması, emek ve sermaye arasındaki ilişkilerin yol açtığı kriz yoluyla sürekli yeniden biçimlenişidir demektir (Holloway, 1993: 423). Bu yeniden biçimleniş süreci kaçınılmaz olarak, belirli toplumsal ilişki biçimlerini topluma yeniden dayatırken, bu ilişki biçimlerini açıklamaya yönelik kavram ve kategoriler karmaşasını da zihinsel süreçlere dayatır. Örneğin hukuki politik özne olarak vatandaş, yüzeydeki görünür kategori olarak her zaman biçimsel eşitliği oluştururken, üretim süreci içinde tespit edilen maddi eşitsizlik sürekli olarak görünürdeki bu eşitliği yalancı çıkarır. Marx'ın belirttiği gibi:

"Sıradan insan aklına anlaşılır gelebilecek bu ilişkiler aşıklaştıkça, üretim ilişkileri içinde birbirleriyle olan ilişkileri de o derece gizlenir" (Marx, 1972': 817).

Sermaye ilişkilerin bir durağı olarak devlet ve ekonomik çıkar ilişkilerinin mücadele alanı olarak devletin, ulus devlet biçiminde kavranışı da bu aşıklaştığın gizlenişinden başka bir şey değildir. Halihazırdaki devleti tanımlayan müdahale/yönetim/temsil bileşenleri arasındaki kombinasyon, üretim ilişkilerinin niteliğine bağlıdır denilebilir. Bu kombinasyon, yerleşik ilişkilerin

içerisinde sermayenin yeniden üretiminin önünü açacak biçimde yeniden yapılandırılarak farklı formlara bürünebilir. Nitekim, refah devletini tanımlayan müdahaleci devlet/fordist örgütlenme ve hiyerarşik kamu yönetimi/ katılım esasına dayalı temsili demokrasi kombinasyonunun yerine bugün, minimal devlet/toplam kalite yönetimi ve yönetim/sivil toplum ve hükümet dışı örgütler ağırlıklı, büyük ölçüde yerelleştirilmiş bir "demokrasi kombinasyonu ikame edilmeye çalışılmaktadır.

Dolayısıyla bu günün neo-liberal düzenleyici devlet nosyonuna karşı çıkmak adına müdahaleci Refah devleti yanılmasına yaslanmak, sivil toplum ve yerel yönetimler merkezli demokrasi söyleminde neo-liberaller karşısında suskunluğa sebebiyet verebilir. Holloway'ın belirttiği gibi "hukuk, yönetim ve temsil; bütün bunlar, toplumsal sınıfları homojen insan yığınları olarak gören, insanı bireysel-leştiren pratiklerdir" (Holloway, 1993: 428). Bu pratiklerin nasıl fetişleştirilerek gerçeklik biçiminde sunulduğunu Pannekoek çok açık biçimde ifade etmektedir:

"Demokrasi, halk tarafından yönetildir diyorlar, fakat bu tanımladıkları anlamda halk yok ki; gerçekte toplum sınıflara bölünmüştür" (Pannekoek, 1969: 136).

Aynı yanılısma, toplumsal ilişkiler bütünü olan devleti toplumsal ilişkilerin dışında ve üstünde gören liberal devlet anlayışı için de geçerlidir. Ve ne yazık ki neo-liberal devlet tasarımın eleştirmeye yönelmiş refah devleti savunucuları için de aynı şey geçerlidir. Sermaye için, toplumsal ilişkilerin oluşum süreci burjuva toplumsal ilişkilerinin sürdürülmesi/yeniden yaratılmasını içerir. Bu yaratım süreci, ekonomik çıkar ilişkilerinin devlet aygıtları aracılığıyla değiştirilmesi ve buna uygun gelecek toplumsal ilişkilerin devlet aygıtları içinde sürdürülmesi gibi iki çelişkili ve zahmetli çabaya bağlıdır.

Bu, ilkin devlet aygıtlarında çalışan işçi-memurların bürokratik kontrolünü gerekli kılar. Devlet toplumsal ilişkilerin yeniden üretiminde daha önemli bir rol oynar hale geldikçe devlet içinde istihdam genişlemesi ve artan karmaşıklık önemli bir sorun haline alır. Bu sorun ikinci olarak ve aynı zamanda en geniş biçimiyle sınıf ilişkileri içinde var olan ve sınıf ilişkileri üzerinde uygulanan parçalanmayı tamamlayan devlet aygıtları içinde parçalanmayı da gerekli kılar. Eğer sınıf ilişkilerinin bütünüyle parçalanma sürecinin, içinde devletin müşterilerinin (veya sınıfların) biçimlendirildiği kurumları sarmalayan yasalar ve bürokratik işlemlerin olgunlaşması sonucu başarılı olduğu (veya daha doğru bir deyimle dönüştürüldüğü) söylenecekse, aynı şey tersi için de geçerlidir (Holloway, 1993: 432).

Bir başka deyişle emek, sermaye, kar, rant gibi kapitalist üretim kategorileri, yeniden oluşturulan sermaye birikiminin gereklerine uygun olarak dönüştürülmüş biçimde devlet aygıtının içsel örgütlenişini şekillendirir. Benzer şekilde ve bu süreci takiben kriz sonrası ortaya çıkan yeni sermaye birikimine uygun olarak, devlet aygıtının krizden doğan içsel parçalanışı da, kapitalist toplumsal ilişkilerini biçimlendirmek ve sağlamlaştırmak için nihayet bulup bizlere "düzenleyici devlet", "etkin devlet" biçiminde sunulur<sup>2</sup>. Şeffaflık, etkinlik, verimlilik, hesap verebilirlik, performans yönetimi-ki bunlar "Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısının gerekçelerinde uzun anlatılan kavramlardır- gibi bir yığın kavram kalabalığı bu gerçekliği gizlemek için .cat edilmiş, ya da daha doğru deyişle fetişleşmiş biçimlerdir. Dolayısıyla, nasıl ki devletin içsel örgütlenme sorunu kamu yönetimi ile ilgili teknik bir sorundan daha fazlasını ifade ediyorsa, merkezi (üniter) devlet-yerel yönetimler etrafında yürütülen tartışmalar da federasyona gidiş ve/veya demokrasi

<sup>2</sup> Düzenleyici devlete ilişkin geniş kaynak için OECD (2002) ve bu metinle paralel olarak <http://www.basbakanlik.gov.tr> adresinden Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı'nın genel gereklerine bakılabilir.

sorunundan daha fazlasını ifade etmişiyse, 1980'lerden bu yana aralıklarla yaşanan kapitalizmin uzun e-rimli krizi, sadece girdiyi üretim süreci içinde yeniden yapılandırma gibi teknik bir sorun olarak açıklanamaz. Kriz, en açık tanımıyla kapitalist üretimin toplumsal ilişkilerinin bir krizidir. Üretim ilişkilerinin krizi olarak tanımlanan kriz, sadece teknik anlamda halihazırdaki üretim ilişkilerinin içinde genişlemez, yayılmaz, aynı zamanda değişik duraklarında devletin içine de sirayet eder. Düzenin devamı için kapitalist ilişki biçimleri bu kriz koşullarında yeniden yapılandırılmalıdır. Devlet biçiminin krizi sermaye ilişkilerinin krizi kadar kaçınılmazdır ve bu nedenle genel krizin bir durağıdır. Kriz sürecinde ortaya çıkan kar oranlarının azalma eğilimine karşı girişilecek seferberlik, Hirsch'in de belirttiği gibi, genel toplumsal üretim koşullarının ve ilişkilerinin tarihsel düzeneğinin yeniden bütünsel örgütlenmesini içeren toplumsal ilişkilerin yeniden yapılandırılması anlamına gelecektir (Hirsch, 1978: 74). Bu söz konusu yeniden yapılandırmanın en önemli durağı çizelge 1,'de açıkça görüleceği gibi bir toplumsal ilişki biçimi olarak devletin topyekün yeniden yapılanmasını içerir.

#### Yeni Kamu Yönetimi Modeli ve Siyaset

Bir önceki bölümde kamu yönetimi reformu adı altında geliştirilen yasal düzenlemeler bütününe yönelik eleştirilerin genelde, devlet ve piyasayı, toplumsal gerçekliğin birbirinden ayrıştırılmış ve izole edilmiş, birbirine dışsal ve oluşsal bir biçimde var olan iki yönü olarak gördükleri için, devlet-piyasa ilişkisini tatmin edici bir şekilde kavramsallaştıramadıklarını açıklamaya çalıştık. Burada belirtilmesi gereken bir diğer nokta, bu açıklama eksikliğin bir diğer nedeni de söz konusu yaklaşımların küreselleşme olgusuna bakışlarından kaynaklanmaktadır.

Neredeyse kapitalizmin arkaik dönemlerinde dahi var olan kapitalizmin ulus\*aşırı niteliği son dönemlere ait bir gelişmeymiş gibi sunulup tanımlanmaya çalışılıyor.

"Post-Fordist devlet", "yem dünya düzeni/devletin ortadan kaybolması", devletin uluslararasılaşması" gibi terimler etrafında cereyan eden bu tartışmalar, küreselleşmenin nasıl piyasanın, devletin egemenlik ve ulusal özerkliğini kaybetmesine yol açan iktidarını olanaklı kıldığını vurgulayarak, devlet ve piyasayı iki karşıt toplumsal örgüt olarak konumlandırıyorlar. Tüm bu yaklaşımların ortak özelliği, devlet ve piyasayı daha geniş ve temel sosyal ilişkiler bütünü birer parçası olarak kavramsallaştırmamızı da engelliyor olmalarıdır. (Burnham, 2003: 104-105).Yukarıda değindiğimiz gibi, tüm yaklaşımların ortak çıkarımı olan "devlet iktidarını piyasaya kaptırdı" iddiasının aksine, devlet ile ekonomik alan arasındaki ilişki içseldir.

Bu tartışmalarda gözden kaçırılan bir diğer nokta, söz konusu reform tasarılarının bir bütün olarak Türkiye ve benzeri ülkeler için yeni bir siyaset yapma tarzı oluşturmaya çalıştığıdır. Bu bağlamda yeni siyaset yapma tarzının açıklanışında Burnham'ın ( 2003 ) "apolitikleşme" ( depoliticization ) kavramlaştırmasından yararlanılacaktır. Burnham, yeni yönetim stratejilerinin ekonomi politikaları söz konusu olduğunda, keyfiyetten kurala doğru bir kayışı, meşru siyasi, ekonomik ve endüstriyel eylemleri birbirinden ayıran sınırların yeniden çizilmesini ve çeşitli alanlarda karar verme mekanizmalarının parçalanmasını ve yetki devrini içeren apolitikleşme (depoliticization- siyasetten arındırma) kavramı tarafından karakterize edildiğini iddia etmektedir (Burnham, 2003: 164).

Özellikle para politikaları ve emeğin düzenlenmesi gibi devletin temel eylemleri alanlarında 1990'larda bu yana Türkiye'de de apolitikleştirilmiş yönetim formlarının ciddi bir biçimde yerleştirilmeye çalışıldığı gözlemleniyor. Merkez Bankası'nın özerkleştirilip siyaset dışı bırakılıyormuş gibi sunulmasının yanı sıra, üretim alanında emeğin yeniden düzenlenmesini içerecek biçimde özellikle hizmet sektöründe devletin yetkilerini üst kurullara devretmeye başlaması bu olgunun en açık örnekleri olarak gösterilebilir. Bunu yeni yasa tasarılarında yer alan kamu çalışanlarının sözleşmeli statüye geçirilmesi ve KİT'lerdeki istihdamın azaltılması izleyecektir. Sözleşmeli statüye geçiş ve kamu kesimindeki istihdamın azaltılması, yedek işsizler ordusu, bir başka deyişle yedek işgücü oluşturmanın ilk aşamasıdır. Unutulmamalıdır ki büyük ölçekli işsizlik kapitalist ekonominin kusursuz işleyebilmesinin ayrılmaz bir parçasıdır.

## İDARENİN BUTUNLUGU

Hiyerarşik/  
Hiyerarşik  
Yönetim  
Denetimi  
Performans  
Yönetimi/D  
enetimi

Yerellik/su

bsidfarity

İdari

Vesayet

MERKEZİ  
YÖNETİM

YERİNDEN  
YÖNETİM

Görevler  
Ayrılığı

Bölge  
Kalkınma  
Ajansı

Merkez)  
Yönetim

Taşra Yönetimi  
Yönetimler

Yerel

Hizmet  
Yerinden  
Yönetim  
Kuruluşları

Meslek  
Kuruluşları  
Dernek

Sendika  
Vakit

İ.Ö.İ.

KIT (KSŞ)

TOBB

İlçe

Belediye

KESK

Yerelleşme

Köy

Bakanlıklar  
(Taşra Teşkilatı)

Bağlı Kuruluşlar

(2) Yerelleşme

İlgili Kuruluşlar  
(Tasvtye)

(3) Yerelleşme  
(sivilleşme)

İtiskil Kuruluşlar  
(Üst Kuruluşlar)

(4) Yerelleşme  
Özelleştirme



SOSYAL  
DEVLET

DÜZENLEYİCİ  
DEVLET

Dikkat çekici bir diğer nokta apolitikleştirme stratejisinin, 1990'lardan bu yana yoğunlaşan sermayenin uluslararasılaşması ile eş zamanlı ortaya çıkan bir olgu olduğudur. Sermayenin uluslararasılaşması ile birlikte, gerek emek ile sermaye arasındaki gerekse sermayenin kendi içindeki bölünmelerin doğurduğu çatışma devletin ve "devlet-toplum ilişkisinin" yeniden biçimlenip tanımlanmasını zorunlu kılmıştır denilebilir. Bu bağlamda, yerelleşme, yetkilerin sivil topluma devri ve yönetim gibi kavramlarla açıklanmaya çalışılan süreç, burjuva toplumsal ilişkilerinin sürdürülmesi ve yeniden yaratılması yönündeki zorunluluğun sonucu olarak okunmalıdır. Yerelleşme ve yetkilerin sivil topluma devri biçiminde sunulan yeni oluşum sınıfsal ilişkilerin devlet aygıtları aracılığıyla değiştirilmesini ifade ettiği kadar, kapitalist toplumsal ilişkilerinin de devlet aygıtları içinde sürdürülmesi anlamına gelir. Dolayısıyla, yasa tasarılarına yerelleşme-merkezi yönetim veya federalleşme sorunsalı çerçevesinde eleştirel yaklaşmak bu gerçekliği göz ardı etmek anlamına gelir. Yerel yönetimleri sınıfsal mücadele alanı olarak ve toplumsal ilişki biçimi olarak devletin dışında bir alan olarak tasavvur etmek, neo-liberal ideolojinin yerelleşme-sivil toplum-demokrasi üçlemesinde ikircikli bir tavır sergilemeye yol açmaktadır. Oysa Pannekoek'in yukarıda alıntılanan aforizmayı buraya uygulayacak olursak: Demokrasi, sivil toplumun inisiyatifi ele almasıdır diyorlar, ama bu tanımladıkları anlamda sivil toplum yok ki; gerçekte toplum sınıflara bölünmüştür. Ya da: Devlete karşı yerel yönetimlere yetkilerin devri demokrasinin ön koşuludur diyorlar, ama yerel yönetimler zaten sınıflar arası çatışma alanı olarak ve toplumsal ilişkiler biçimi olarak devletin bir parçası değil de nedir.

Bu çerçevede Bumham apolitikleştirme kavramının, politikanın sosyal ve ekonomik alanlarda tamamen çekilmesi, ya da daha basitçe politik etkinin tamamen yok olması anlamında kullanılmaması gerektiğine dikkat çeker:

Aksine, apolitikleşmenin kendisi oldukça politiktir. Esasında, söz konusu olan karar alma sürecinin politik yönünü daha uzakta korunaklı bir yere yerleştirmektir. Bir çok anlamda, devlet yöneticileri apolitikleş-tirmenin uzaklaştırıcı etkisinden yararlanır-ekonomik süreçler üzerinde bir kol boyu uzaktan kontrolü sağlıyorlar. Bunun da ötesinde apolitikleş-tirme stratejileri, politika yapma sürecinin verimliliğini ve güvenilirliğini ilgilendiren beklentileri değiştirme amaçlarını gerçekleştirebilmek için, bürokratik pratiklerin yasal oyunlarına ihtiyaç duyar. Bu anlamda apolitikleştirme (somut pratikle ilgisi olmayan) sadece bir ideoloji değil, içinde devletin politika yapma sürecinin gerçekleştiği haliyle değişimleri yansıtan, değişen maddi pratiklerin ideolojik etkilerinin altını çizen, en güçlü harekete geçiş biçimidir. Kısacası, devletin-biraz da güvenilirliğini artıran- "nötrlüğü" çerçevesinde yeni bir kamusal algılama kurmayı amaçlayan bir harekettir (Bumham, 2003: 177).

Kapitalist devletin ilk işlevi, hemen her dönemde, üretim ve tüketimi dolayımlayan değişimi kurup garantiye almaktır. Bu süreç, bireylerin mülkiyet haklarının taşıyıcısı olan ekonomik ve yasal özneler olarak yeniden kurulumunu - devlet karşısında vatandaş olarak ve kamuda yeni belirlenmiş statüde çalışan olarak, piyasada ekonomik fail olarak, yerel düzeyde katılımcı olarak -, ve dolayısıyla içinde eyleyecekleri toplumsal ilişki alanı olarak devletin yeniden biçimlenişini - etkin, verimli, hesap verebilir, şeffaf, yönetimsel, yerelleşmiş - de içerir. Değişimin kurulup garantiye alınması aynı zamanda, bu değişim ilişkilerinin dışında duran ve toplumun üyelerini birey özneler olarak algılayan baskıcı bir kerteye de işaret eder. Dolayısıyla siyasal alan ile iktisadi alan arasındaki görünür ayrım bir kereliğine gerçekleşmiş bir olgu değil sürekli tekrarlanan bir süreçtir. Bu ayrım kendisini Refah devleti döneminde "sosyal devlet" biçiminde dışa vurduysa, bu gün "yetkilerini yerel birimlere ve sivil topluma devreden devlet" biçiminde dışa vurmaktadır.

Kuşkusuz içinde yaşadığımız dönem sınıfsal mücadele anlamında siyasetin tarzında niteliksel değişimlere gebe. Her şeyden önce hem işveren olarak devlet algılayışının çalışanlar nazarında ortadan kalkması da silikleşecek olması, hem de sınıfsal mücadele alanı olarak devletin algılanabilir topografyasının genişleyerek yayılması, devlete referansla yapılan siyasal mücadeleyi kökten değiştirecektir. Ancak bu yayılma aynı zamanda toplum dışı ve toplum üstü liberal devlet

algılayışının bir derece daha sağlamaştırılması, siyaset-ekonomi ayırımının yeni sermaye birikim biçimleri çerçevesinde yeniden fetişleştirilmesi sonucunu doğuracaktır. Uzun zamandır dünya ölçeğinde gözlemlenen reel siyasete karşı kitlelerin kayıtsızlığı, katılımın içinin boşalması gibi olgular bu gelişimin işaretleri olcfrak okunabilir.

Sonuç olarak, "Kamu Reformu" genel başlığı altında toplanan yasal düzenlemeler bütününi siyaset bağlamında devletin yok oluşu olarak değerlendirmek yerine, toplumsal üretim ilişkiler bütünlüğünün bir parçası olarak iktidar ilişkilerinin yeniden biçimlendirilişi olarak görmek doğru olacaktır. Bir yandan, oluşturulmaya çalışılan üst kurullar aracılığıyla karar alma mekanizması siyasi otoritenin dışındaymış gibi gösterilmeye çalışılırken<sup>3</sup>, diğer yandan, iktidar ilişkilerini yerel düzeyde yeniden biçimlendirecek yönetim modeli ile temsil krizi biçiminde açığa çıkan meşruiyet sorunu aşılmaya çalışılmaktadır. Böylece, siyasal iktidar ilişkileri ve dolayısıyla devlet yeni fetişleşmiş bir biçim altında yeniden düzenlenmek istenmektedir. Bu durum, "reform paketi"ne ulusalcı perspektiften eleştiren aydınlar ile yerelleşmeyi kimlik politikaları bağlamında demokratik bir açılım olarak gören siyasal parti veya grupların göz ardı ettiği veya görmezden geldiği bir noktadır.

---

<sup>3</sup> Özerkleştirilen Merkez Bankası başkanı ile AKP'li ekonomiden sorumlu bakanlar arasındaki tartışma  
fiatManmalıcıdır

#### KAYNAKÇA

Bayramoğlu, S. (2003) "Düzenleyici Devlet Düzenlenirken. OECD Türkiye Raporu Üzerine Eleştirel bir Çözümleme", Praksis, Yıl: 3, 2003 Sayı: 9, s. 143-162.

BAŞBAKANLIK (2003), Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı'nın Genel Gerekçesi, <http://www.basbakanlik.gov.tr>.

Bumham, P. (2003) Küreselleşme, Apolitikleştirme ve "Modern Ekonomi Yönetimi, Praksis, Yıl: 3, 2003 Sayı; 9, s.163-182.

Clarke, S. (Der) (1991) "State Debate", State Debate içinde, New York: St. Martin's.

DR (1997) The State in a Changing World, [World Bank Development Report](#), New York.

Ercan, F.(2003) "Neoliberal Orman Yasalarından. Kapitalizmin Küresel Kurumsallaşma Sürecine Geçiş: Hukuk-Toplum İlişkileri Çerçevesinde Türkiye'de Yapısal Reformlar II, İktisat Dergisi, sayı : 437.

Güler, B. A. (2003) "İkinci Dalga: Siyasal ve Yönetimsel Liberalizasyon, Tartışma Metinleri, <http://www.politics.ankara.edu.tr>.

Hirsch, J. (1978) The State Apparatus and Social Reproduction: Elements of a Theory of the Bourgeois State", Holloway, J ve S. Piciotto, (der) State and Capital: A Marxist Debate , içinde, Londra, Edward Arnold.

Hollaway, J. (1993), State as an Iveryday Struggle, in S. Clarke (ed.), The State Debastes St. Martin Press, London.

Marx, K. (1972), Capital, Cilt 3., Londra, Lawrence and Wishart.

OECD (2002) Türkiye'de Düzenleyici Reformlar, Paris: OECD.

Pannekoek, A (1969) Bolchevisme et Democratie, Smart, D. (der), Pannekoek et les Conceils Ouvriers, Paris: EDI.

TÜSİAD (2002) Kamu Reformu Projesi, 9 Aralık,

<http://www.tusiad.org.tr>.

Yılmaz, O. (2003) „Sermayenin Yeniden Yapılanması ve Sosyal Devletin Tasfiyesi", <http://www.sendika.org>.