

# DEVLETTE REFORM

Birgöl Ayman GÜLER

Prof. Dr. SBF Öğretim Üyesi

3 Mart 2003 Mimarlar Odası Sunuşu

TMMOB MİMARLAR ODASI

ANKARA ŞUBESİ

Konur Sokak 4/3 06650 Yenışehir - Ankara  
Tel: (312) 417 8665 Faks: (312) 417 1804  
<http://www.mimarlarodasiankara.org>  
[info@mimarlarodasiankara.org](mailto:info@mimarlarodasiankara.org)



## DEVLETTE REFORM

Günümüzde ön plana çıkan konulardan biri, gerçekleştirilmek istenen kapsamlı bir kamu personel rejimi reformudur. Ancak bu, daha büyük bir reform dalgasının sadece bir parçasıdır. Sergilenen girişimlerden biri kamu personel reformudur. Bir başka girişim daha önceden başlatılmış kamu bütçe reformu, diğeri yerel yönetimler reformu ve sonuncusu ise kamu yönetimi reformudur. Bu dört girişim, bir bütün olarak devlet reformu başlığı altında toplanan ana sütunları oluşturmaktadır. Her biri kendi içinde bir bütün oluşturan bu başlıklar, tek tek inceleme konusu yapılmayı gerektirecek kadar ayrıntılıdır. Ancak, ayrıntılara inen bir çalışmadan önce, içinde yer aldıkları bütün bakımından tanınmaları, doğru anlama ve yorumlama için neredeyse kaçınılmazdır.

Burada, dört ana sütundan kamu bütçesi reformu üzerinde durulmayacaktır. Kamu bütçesi reformu çalışmaları hemen hemen tamamlanmıştır. 1995 yılında Dünya Bankası'ndan alınan Kamu Mali Yönetimi Kredisi temelinde yürütülen çalışmalarla, 1965 yılından bu yana uygulanan 'plan program bütçe sistemi' yerine 'analitik bütçe sistemi' yada 'fonksiyonel bütçe sistemi' adı verilen farklı bir sistemin kuruluşu tamamlanmıştır. Pilot uygulamaları yapılmış olan yeni sistem, henüz tüm kamu kesiminde uygulamaya girmemiştir. Yeni sistem, Maliye Bakanlığı'nın "bumko.gov.tr" adlı sitesinde yayımlanan tanıtıcı malzeme kullanılarak irdelenebilir. Ayrıca aynı bakanlık, yeni bütçe sistemini iki kitap halinde yayınlamış durumdadır. Bu yazı, devlet reformunun öbür üç sütunu üzerinde durmaktadır.

*Kamu yönetimi reformu*, genel olarak devletin yapısal örgütlenmesini değiştirmeye dönük etkinliklere verilen addır. Bu kapsamda merkezden yönetimin merkez örgütlenmesine -bakanlık yapısı, bakanlıkların bağlı ve ilgili kuruluşları, kurullar sistemi, merkezden yönetimin taşra-bölge, il, ilçe örgütlenmesine ilişkin değişiklikler, bu parçalar arasında yetki dağılımı ile kamu yönetiminin denetim sistemine dönük hükümler yer almaktadır. Gerçekte bu alt başlıklar, 12 Eylül 1980'den bu yana çeşitli dönemlerde farklı boyutları bakımından gündeme gelmiştir. Son iki yıldan bu yana farklı olan, tüm alt başlıkların top yekûn yeniden tanımlama konusu yapılması ve ortaya "kamu yönetimi" adı verilen yeni bir yapı çıkarılması hedefidir. *Kamu personel rejimi reformu*, Devlet Personel Başkanlığı'nın 1993 tarihli "İlkeler Taslağı"ndan sonra<sup>1</sup>, kapsamlı bir yasa tasarısına 1996 yılında konu olmuş başlıklardan biridir. Personel rejimi alanı, son birkaç yıldan bu yana sürdürülen norm kadro uygulamalarıyla fiilen kapsamlı bir müdahale alanıdır. 2003 yılı, bu konuda kapsamlı bir rejim değişikliği girişimlerinin başlatıldığı yıl olma özelliği taşımaktadır. Hem kamu yönetimi hem personel reformu, Dünya Bankası'nca açılmış 2000 tarihli 'Ekonomik Reform Kredisi', 2001 yılında açılmış 'Program Amaçlı Mali ve Kamu Yönetimi Kredisi- I ve 2002 yılında açılmış II ile yönlendirilmektedir. *Yerel yönetimler reformu* ise, yine 1980'den bu yana gündemde yerini hep korumuştur. Ancak, yerel yönetim sistemini, yalnızca yerel yönetimler düzlemini değiştirerek değil aynı zamanda merkezi yönetimi de tanımlayarak düzenlemek, 1994 yılında başlatılmış bir çaba olarak dikkat çekmektedir. Bu çaba ikişer yıllık aralarla ortaya yasa tasarısı taslakları çıkmasıyla daha sürekli bir niteliğe sahiptir denebilir. Günümüzde, 58. Hükümet imzalı beşinci bir taslak vardır. Dünya Bankası, Türkiye'ye bir "Yerel Yönetimler Reformu

---

<sup>1</sup> Devlet Personel Başkanlığı, *Devlet Personel Reformu İlkeler Taslağı*, çoğaltma Mart 1993.

Kredisi" açma hazırlıkları içindedir; Avrupa Birliği fonları bu alana dönük olarak kimi projeler için harekete geçirilmiş durumdadır.

## DÜNYA BANKASI KREDİLERİ ve Reformlar

Dünya Bankası ile Türkiye Cumhuriyeti arasında 1950 yılından bu yana yapılan toplam 170 kredi anlaşması yapılmıştır. 1980'e kadar genel olarak reel sektördeki somut işler kredilendirilirken, bu kurumun kredileri, 1980'li yıllardan bu yana doğrudan devlet örgütlenmesi üzerinde yoğunlaşmıştır. Bunlardan sonuncusu, günümüzde devlet reformunu doğrudan yönetmeye yönelmiş olanı 2002 tarihlidir. Program Amaçlı Mali ve Kamu Yönetimi Uyarlama Kredisi<sup>2</sup>, şimdiye kadar Türkiye'ye açılan en yüksek tutar sergileyen kredidir. Kredi anlaşması, 1.350 milyon dolar tutarındadır. Bu, aynı adla açılmış ikinci kredidir; ilki 2001 yılında, 1.100 milyon dolar tutarıyla açılmıştır.<sup>3</sup> İki PFPSAL, 2000 yılında açılmış olan 760 milyon dolarlık Ekonomik Reform Kredisi'yle açılan yoldan ilerlenerek geliştirilmiştir.<sup>4</sup> Bu kredinin daha gerisinde ise 1996 tarihli Kamu Maliyesi Yönetimi Kredisi<sup>5</sup> yer almaktadır. Dünya Bankası'nın, Türkiye'ye açtığı en yüksek tutarlı krediler olan PFPSAL I ve II'nin %50'lik bölümleri "merkezi yönetim, hukuk, adalet, kamu yönetimi" konularında yapılacak reformlara ayrılmıştır. Krediler, anlaşmalarında yazan koşullara bağlı olarak dilim dilim kullanılmaktadır. İkinci kredinin şimdiye kadar ilk dilimi alınmış, kalan iki dilimin alınması için, kamu yönetiminin örgütlenmesine ilişkin düzenlemeler ile kamu personel rejimi reformuna dönük çalışmaların başlatılması koşulu gibi bazı işlerin yerine getirilmesi istenmiş bulunmaktadır. Hükümet, bu alandaki çalışmalarını 6 ile 9 ay arasında tamamlamak üzere çalışacağını açıklamış bulunmaktadır.

Yerel yönetimler reformu için günümüzde açılmış bir Dünya Bankası kredisi yoktur. Ancak Dünya Bankası üç yıldan bu yana belediye sektörü analizleri yapmakta, İller Bankası'nın geleceğinin ne olacağı, Türkiye'de yerel yönetimlere nasıl daha fazla "özerklik" verileceği, daha açık deyişle, yerel yönetimlerin merkezi yönetim ile bağlarının nasıl koparılacağı ve bu kurumların küresel mali piyasalara nasıl bağlanabileceği üzerine çalışmalar yapmaktadır.

Dünya Bankası, Hazine Müsteşarlığı üzerinden, İçişleri Bakanlığı'yla birlikte yaptığı toplantılarda, şirketlere hazırlattığı analiz raporlarını sundurmakta ve bu raporları bürokraside tartışmaya açtırmaya çalışmaktadır. Bu süreç, çeşitli yönleriyle ilgi çekicidir. Dünya Bankası, yerel yönetim analizlerini yaptırarak kamu kurumu yada akademik personel bulamaz hale gelmiştir; bulabildiği kurum yada akademisyenlerin çalışmalarından tatmin olmamaktadır. Anlaşılan, işi ticari amaçla parası karşılığı yapan özel sektör danışmanlık şirketleri, ülkenin ve özel olarak da kamu kesiminin sağduyusundan uzak durabilmekte, bu da patron kurumun daha çok işine yaramaktadır. Bir başka yönden bakılırsa, Dünya Bankası da kendi içinde "özelleştirme" politikası uygulamaktadır. 2002 yılı sonunda Dünya Bankası'nın Hazine Müsteşarlığı ortaklığı sayesinde "Belediye Sektörü Analizi" adlı bir rapor ortaya çıkmış, bu raporla birlikte öncelikle İller Bankası'nın tasfiye edilmesi açıkça dile getirilmiştir. Bu rapor, AKP Acil Eylem Planında öngörülen yerel yönetim reformunu "destekleyen" içeriği ile dikkat çekmektedir. 2003 yılı içinde, Dünya Bankası'ndan 'Yerel Yönetimler Reformu Kredisi' geleceğini ileri sürmek, pek tahmin sayılmaz. Böyle bir kredinin açılması, dünyada uygulamanın ilk örneği de olmayacaktır. Dünya Bankası, daha önce Filipinler'e, Şili'ye, Gürcistan'a, Uganda'ya bu tür krediler

<sup>2</sup> Second Programmatic Financial and Public Sector Adjustment Loan (PFPSAL-II), Mart 2002. Bu anlaşma Resmi Gazete'de yayımlanmamıştır.

<sup>3</sup> Programmatic Financial and Public Sector Adjustment Loan (PFPSAL-I) Anlaşma 13 Temmuz 2001 günlü Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

<sup>4</sup> Ekonomik Reform Kredisi, Resmi Gazete: 14.06.2000. Bu anlaşma ile ilgili bir inceleme: Hülya Kendir, Ferhunde Hayıroğlu, "Dünya Bankası ile İmzalanan ERK Anlaşması", *Emek Araştırma Dergisi*, 2001/1 (7).

<sup>5</sup> Mayıs 1996-Aralık 2001 yıllarını kapsayan bu kredinin tutarı 62 milyon dolardır. Bu kredi için hükümet dünya Bankası'na 10 Mart 2000 tarihli bir mektup göndermiştir. Bu mektubun yapısal reform programı başlıklı kısmında şu açıklama vardır: "Hükümet, 2001 bütçesine dahil edilebilecek önerilerin geliştirilmesi amacıyla, bir Kamu Harcamalarının ve Kurumsal Yapının Gözden Geçirilmesi (PEIR) çalışmasının yapılması konusunda da Dünya Bankası'nın desteğini talep etmiştir. ... PEIR, iki aşamada gerçekleştirilecektir. 2000'deki ilk aşama kamu harcama reformları üzerine yoğunlaşacaktır. 2001 ortasında gerçekleştirilecek olan ikinci aşama, kamu sektörü yönetiminin geliştirilmesine ilişkin kurumsal hususlar üzerinde yoğunlaşacaktır."

açmıştır.<sup>6</sup> Dolayısıyla, nasıl bir plan ile karşı karşıya bulunduğumuzu, bu örnekler üzerinde kısa bir çalışma yaparak görme olanağımız da vardır.

Dünya Bankası Türkiye'den İller Bankası'nı tarihe gömmesini, belediyeleri küresel para piyasalarına doğrudan ulaşabilecekleri bir özerkliğe kavuşturmasını istemektedir. Kurulacak bu yeni bağın sağlamaştırılması için ise belediye sisteminde reform talep etmekte, bu çerçevede, kredilerin geri dönmesini güvence altına alan bir bütçe sistemi; cari harcamaları sınırlandırmaya yarayacak yerel-esnek-sözleşmeli bir personel rejimi; yerel gelir kaynakları; harcama serbestliği esaslarına dayanan bir yerel "özerklik" öngörmektedir. Dünya Bankası'nın modeli, yerel ile merkezi yönetim arasındaki ilişkileri gevşetmekte/yer yer koparmakta; bu nedenle "yerel yönetim özerkliği" amacını gerçekleştirmektedir. Ne var ki, yerel yönetimler ile kredi üzerinden küresel mali piyasalar arasında ve bunlar üzerinden de ulusötesi yatırımcı-işletmeciler sermaye arasında yeni bir bağ kurmaktadır. Böylece küresel ile yerel birbirine bağlanmakta, yerel hizmetlerin özelleştirilmesi ile küresel liberalizasyonu aynı anda sağlanmış olmaktadır. Bu yeni bağlantı, geleneksel özerklik-vesayet tartışmalarını kırıp atmaktadır. Yerine çekilen bağ ise söze konu edilmemekte, dolayısıyla modelin "yerel demokrasinin genişlemesi" olarak ilan edilmektedir.

## OECD ETKİSİ:

### Deregülasyon - Regülasyon

Devlet reformu konusuna eğilmiş bir başka etkili örgüt, OECD'dir. Kendine özgü yöntemlerle karşınıza çıkan OECD, özellikle 1990'lı yıllarda, kısaca PUMA adını taşıyan (public management) birimi eliyle etkinlik göstermektedir. Bu örgüt, 1990'lı yıllarda özellikle eski sosyalist ülkelerde "piyasa sisteminin yeniden yaratılması" için, kapitalizme dönüş sürecini güvence altına alacak devlet örgütlenmesini yaratmayı üstlendi. Ancak ilgi alanı yalnızca "geçiş ekonomisi" denen bu ülkelerle sınırlanmamış, aynı zamanda az gelişmiş kapitalist ülkeleri de içerecek genişlikteydi ve Türkiye üzerinde de doğrudan etkileri oldu.

1990'lı yıllarda, OECD, devletin yeniden yapılandırılmasına Dünya Bankası doğrultusunda olmak üzere "regülasyon reformu" koduyla (regulatory reform) dahil oldu. Regülasyon, kamu yönetimi alanında son dönemde en sık duyduğumuz terimlerden biridir. Regülasyon, Türkçeye "düzenleme" olarak çevrildi. Düzenleme, genel kullanımında, yasama organlarının yasaları, yürütme organlarının kararnameleleri, yönetimin yönetmelikleri eliyle gerçekleştirdiği karar metinlerine verilen addır. Ancak, genel kullanımında düzenleme, hemen hemen karar metninin kendisi anlamına gelirken, OECD dilinde "düzenleme-regülasyon" bu anlama gelmez.

OECD dilinde regülasyon, belli bir amaç güden düzenlemelere verilen özel ada dönüştürülmüştür. Bir düzenlemenin, "regülasyon" sayılması için, getirdiği kuralın piyasacı bir içeriğe sahip olması gerekir. Bu terim, deregülasyon kavramıyla beraber gider. Bunlar bir kavram çiftidir. Türkçeye kuralsızlaştırma, serbestleştirme diye çevrilen deregülasyon da bir yasama yada yürütme organına ait düzenlemedir. Ancak bu da özel bir ad haline gelmiştir; deregülasyon düzenlemesi, bir alanda devletin yetkilerini ortadan kaldıran düzenlemeye verilen özel addır. Örneğin, PTT hizmeti devletin tekelindedir; bu alanda özel sektör iş yapamaz. Bir yasa çıkarılır ve PTT işlevinin özel şirketlerce de yapılabileceği hükme bağlanır. İşte bu düzenleme "deregülasyon"dur; alan devlet tekelinden çıkarılarak serbestleştirilmiştir. Benzer olarak, belediye meclisine ait olan ekmek fiyatını belirleme yetkisini Fırıncılar Odası'na bırakma kararı "deregülasyon"dur; gübre-tohum ticaretinin devlet dışında özel şirketlerce yapılabileceğini öngören düzenleme "deregülasyon"dur. Bir yasa çıkarılır; artık özel sektörün de etkinlik gösterebildiği PTT hizmet alanında Ulaştırma Bakanlığı'na ait olan yetki, özel sektörün de sandalye sahibi olduğu; TBMM ve Cumhuriyet Hükümeti yönetiminden 'bağımsız' bir üst-kurula devredilir; bu düzenleme "regülasyon"dur. Kısacası deregülasyon devletin karar alanını daraltan,

---

<sup>6</sup> Örnekler: [Municipal Development Project \(03\)](#), 78.39 milyon \$, Tunus, 12/5/2002; [Municipal Development and Decentralization \(02\) Project](#), 19.41 milyon \$, Gürcistan, 8/1/2002; [Municipal Development Project](#), Mozambik, 33.6 milyon \$, 7/19/2001; [Local Government Development Program Project](#) 80.9 milyon \$, Uganda, 11/30/1999; [Local Government Finance and Development Project](#) 100 milyon \$, Filipinler, 3/23/1999; [Municipal Development Project \(02\)](#) 10.1 milyon \$, Şili, 12/22/1998; [Municipal Services Project](#) 138.6 milyon \$, Bangladeş, 3/16/1999. Kredilerin ayrıntısına ilişkin bilgi, [worldbank.gov.tr](http://worldbank.gov.tr) adresinden alınabilmektedir.

regülasyon ise toplumun yönetimini üstlenen kamu kudretini özel sektöre, sermayeye devreden düzenlemelerdir.

OECD dili, karşımıza yeni bir yaklaşım tarzı getirmiştir. Bu yaklaşıma gelinceye kadar, devlet sisteminden gelen kararları amaçları bakımından farklı farklı adlandırmaz, sınıflandırmazdık. Yasa yasaydı, yönetmelik yönetmelikti, hepsi birden düzenlemeydi. Ancak, OECD regülasyon ve deregülasyon terimleriyle genel anlamlı sözcüklere özel anlamlar yükledi. Böylece, son yirmi yıldır yaşanan, eski-bildik sözcüklere farklı görevler yükleme örneklerine bir örnek daha eklenmiştir. Çok sık şikayet edilen "kafa karışıklığı", neoliberal düşünce tarafından bu basit yöntem kullanılarak başarıyla yaygınlaştırılmış görünmektedir.

## YÖNETİŞİM FORMÜLÜ

Katılımcılık, genel olarak, Türkiye'de her türden sol düşüncenin en şiddetli talebi olan terimdir. Genel olarak paylaşılan kaniya göre, katılımcılık demokrasiye açılan kanattır. Gelin görün ki, 1990'lı yıllarda katılımcılık, yönetim formülüyle beraber karşımıza çıktı. Bu formülle karşılaşınca, artık katılımcılık kavramından hazzetmeyen insanlara dönüştük; Çünkü, eğer yönetimden söz ediliyorsa, katılımcılıktan "demokrasiye açılan kanat" diye söz etmek mümkün değildir.

Yönetişim kavramı karşımıza 1989 yılında yayımlanan bir Dünya Bankası raporuyla 'good governance' olarak karşımıza çıktı. OECD 1992 yılında bu kavramı benimsediğini ilan etti; 1997'de kavram Birleşmiş Milletler eliyle yeniden süzgeçten geçirilerek inceltildi.<sup>7</sup> Kavram kısa süre içinde Avrupa Birliği sözlüğünde de yerini aldı. Dünya sisteminin yönetici örgütleri, dünya devletlerine yeni giysiler biçme ve giydirme etkinliklerini bu kavramla yürütmeye başladı.

1989 yılında Dünya Bankası Afrika ile ilgili bir rapor hazırlamış, bu raporda Afrika sorunlarının çözümünü "good governance" iyi yönetim'de bulunacağını ilan etmişti. Raporda yönetim üzerine açık bir tanım yapılmamıştı. Ancak terim daha sonra OECD ve Birleşmiş Milletler tarafından da kullanılmış, bu üç örgütün çeşitli toplantı ve yayınlarıyla açık bir formül haline getirilmiştir. 1989 Dünya Bankası, 1992 OECD, bu arada yapılan 1992 Rio Zirvesi, Habitat toplantıları ve nihayet 1997'de Birleşmiş Milletler, "governance" terimi çerçevesinde, 21. Yüzyılın katılımcı devlet modelini netleştirdiler. Bu formül, Türkiye gündemine 2000 yılında yapılan bir TÜSİAD, OECD, Dünya Bankası ve Avrupa Birliği ortaklığıyla yapılan "Avrupa Birliği Yolunda İyi Yönetişim" adlı bir toplantıyla gürlütlü bir biçimde girdi. Formül, ilk olarak Kemal Derviş'in "Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı"nda yer aldı, ardından 58. AKP Hükümeti'nin Acil Eylem Planı'nda devlet reformunun adı olarak belirdi.

Yönetişim nedir? Kavramın tanımlanmasında şu temel önerme varsayım olarak kabul edilmiş görünmektedir: "20. yüzyıl toplumları, "yöneten ile yöneten", "devlet ile toplum" arasında durmadan açılan bir uçurumla yaşamaya çalışmıştır. Devlet aşırı büyümüş, toplumun üzerine abanmış, toplumun taleplerini duyma ve yerine getirme melekelerini yitirmiştir. Demokrasi, ancak, devlet ile toplum arasındaki bu uçuruma son verilerek gerçek hale getirilebilir."

Yönetişim formülünde, devlet-toplum uzaklığını aşmak amacıyla bir mekanizma kurulmuştur. Yönetişim modelinde iktidarın "bürokrasi" tarafından tek başına kullanılması reddedilmiştir. İktidar, üç sandalyeli bir yapıya sahip olacaktır. Sandalyelerin birine, genel kamu yararını ve toplumun genel sekreterlik işlerini yapmak üzere, yine bürokrasi oturacaktır. İkinci sandalye ise, şimdiye kadar uzakta tutulan "toplum"a açılacaktır. Peki toplum nedir? Formüle göre toplum emekliler, kadınlar, işçiler, esnaf, köylüler, işverenler, engelliler, .... gibi çok sayıda farklı gruptan oluşur. Önemli olan, bunların içinde, toplumsal gelişmenin lokomotif olan grubu saptamaktır? Hangi toplumsal grup "toplum"un çekirdeğidir? Formülün yanıtı, "işverenler, özel sektör" diye verilmiştir. Bu kesim, toplumun en yaratıcı, bağımsız, üretken, verimli, riske girebilen.. kesimdir. O halde ikinci sandalyeye özel sektör

<sup>7</sup> *Reconceptualising Governance*, Discussion paper 2, Management Development and Governance Division, Bureau for Policy and Programme Support, United Nations Development Programme, New York January 1997.

oturmalıdır. Ancak, özel sektörün tüm "toplum"u temsil ettiği ileri sürülemez. O halde, bir üçüncü sandalyeye, bu kesimce temsil edilemeyen diğer çok renkli toplum kesimleri yerleştirilmelidir. Yönetişim formülünde bu üçüncü sandalye sahibi "sivil toplum örgütleri" (STK'lar) şeklindeki şemsiye kavram altında toplanarak iktidar sandalyesine oturtulabilir kılınmıştır.

Yönetişim formülünde bu üç sandalye sahibi arasından hiçbiri öbürlerinden önde ve ağırlıklı değildir. Üç 'aktör' birbirleriyle eşit haklara sahiptir; bunlar 'ortak'tır. Tam ticari ilişkilerde olduğu gibi: Zararda ve karda ortak.

Formül, devlet-toplum ilişkilerini oldukça uygulanabilir bir somutlukta ortaya koymaktadır. Ancak, bir 'formül' olarak kalmamış, doğrudan yaşamdaki yerini almış durumdadır. Günümüzde sayıları hızla artan, başbakanları "bunlar yönetimimiz altında değil ki" diye sızlandıran, anayasal olarak yerleri belirsiz, ama destekleri doğrudan IMF standby düzenlemelerinden gelen üst kurullar (öbür adlarıyla bağımsız idari otoriteler), yönetim formülünün uygulama örnekleridir. Enerji Piyasası Düzenleme ve Denetleme Kurulu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu, Tütün, Şeker, Rekabet Kurulu.....

Örnek yalnızca, ulusal düzeyde geleneksel bakanlık yetkilerini koparıp kendi varlıklarını bakanlıkları yetkisizleştirerek kuran üst kurullar değildir.

Yönetişimin bürokrasi + özel sektör + STK formülüne dayanan karar yapısı, okul yönetimlerinde de uygulamaya girmiştir. Yine Dünya Bankası kredileriyle yürütülen 1990 "Milli Eğitimi Geliştirme Projesi", 1998 ve 2002 Temel Eğitim Projeleri", yönetim formülünü okullara "Okul Geliştirme Yönetim Ekibi" ve "Eğitim Bölgesi Danışma Kurulu" yapıları içinde uygulamaya geçirmeye çalışmaktadır. Bu kurullarda okul idaresi, veliler ve öğretmenlerin yanı sıra, TOBB temsilciler, eğer bu işveren meslek birliği yoksa bölgede, yörenin ileri gelen zenginleri yer almaktadır. Şimdilik okullarda durumun komik bir görüntüsü olduğu, öğretmenlerce dile getirilen öykülerde sık sık dile gelmektedir. Genel olarak okul müdürleri bu temsilcileri çağırmaya isteklidir; bunlardan okulun acil ihtiyaçları için maddi destek almayı umut etmektedirler. Sözü edilen temsilciler bu beklentinin farkındadır; yine toplantıya gidip destek vermek zorunda kalacaklarını düşündükleri için, bu katılımın çok da isteklisi değildirler. Ancak bu bize özgü komik durum, bazı üst düzey gelişmeler göz önünde tutulunca farklı bir renge bürünmektedir. Türkiye GATS adı verilen, eğitim hizmetleri dahil, çok sayıda kamu hizmetini küresel serbest ticarete açan anlaşmayı imzalamıştır. Küresel ticarete açılan bu alanlar, önümüzdeki yıllarda ulusötesi okul işletmecilerinin kar alanları haline gelecektir. İşte o zaman, şimdiki komik durumun yerini, sandalyenin hakkını veren iktidar sahipleri alacaktır. Yönetişim, tüm ciddiyetiyle o zaman karşımıza dikilecektir.

Yönetişim uygulaması, yerel düzeyde de ilk denemelerini yapmıştır. Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı UNDP'nin 1992 Rio Zirvesi sonrasında başlattığı Yerel Gündem 21 Projeleri, yerel yönetim uygulamaları bakımından en -hatta belki de tek- somut örnektir. Bu projeler kapsamında, yerel parçaların 21. yüzyıldaki sorun-çözüm gündemini belirlemek üzere yürüyen bu çalışmalarda, "kent konseyi" oluşumları yaratılmıştır. Belediye meclislerinde yer bulamayan çeşitli toplumsal kesimlerin belediye yönetimleri ve kaymakamlık örgütleriyle bir araya geldikleri konseyler, bir süre sonra "bir bacak eksik bırakıldığı için" proje sahibi UNDP tarafından eleştiriye uğramış, proje sahipleri bu eksik bacağı yerine yerleştirmek için çalışmaya zorlanmışlardır. Eksik bacak, özel sektördür. Konseyler, (Antalya Kent Konseyi'nde yaşanan gelişmeler yerel gazetelerde tartışma konusu olmuştur), aralarına "ortak" olarak özel sektör şirketlerini almaya zorlanmışlardır.

Yönetişim formülü yerel ulusal düzeylerde, okullarda olduğu gibi hastane yönetimlerinde, bunların yanı sıra küresel düzeyde de karşımıza çıkmaktadır. Birleşmiş Milletler "Global Compact" adıyla bir program açmış, bir karar mekanizması yaratmaya girişmiştir. Bu karar mekanizmasında uluslararası düzeyde bürokrasinin temsilcisi olarak sandalyeye kendisi oturacak, ikinci sandalyeye uluslararası toplumun en verimli, üretken, yaratıcı.... Kesimi olarak tayin edilen transnasyonal şirketleri yerleştirecek, üçüncü sandalyeyi ise uluslararası toplumun STK'ları olarak tanınan örgüt, vakıf, kurumları yerleştirecektir. Bu formül uygulamaya koyulmuştur; ve uluslararası toplum bu formüle şiddetle itiraz etmiştir: "Nike, Shell, BP... gibi çocuk işçi çalıştırmak, Afrika ve Latin Amerika ülkelerinde darbeler tezgahlamak gibi işlerden ötürü sicilleri bozuk olan şirketlerin bu "ortaklık'ta ne işi var?" Uluslararası toplum, yerel ve ulusal toplumlardan daha ince duyargalara sahip görünüyorlar;

Global Compact (Küresel Sözleşme) tutmamıştır. Bu olayları internetten izlemek mümkündür. Globalwatch.org, tni.org , canadians.org adlı siteler bu konuda iyi kaynaklardır.

Demek ki, yönetim formülü kamu yönetiminin örgütlenmesinde doğrudan etkili olan Dünya Bankası, Birleşmiş Milletler, OECD ve bunların yanı başında yer alan IMF'nin talebi olarak gündeme geldi. Küresel, ulusal, yerel düzeylerde kendini kuran bir formül olarak karşımıza çıktı. Yönetişimin bir kamu yönetimi reformunun amacı haline geldiği ilk yerli resmi metin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı, son paragrafıdır. Son paragrafta yönetim adını anmadan "etkin bir devletin yanı sıra güven içinde çalışan bir özel sektör ve çeşitli toplum kesimleri"nin birlikte yönetiminden söz edilmektedir. AKP Acil Eylem Planı "Kamu yönetimi İlkeleri Çerçeve Yasası" çıkarmaktan söz etmektedir. PFPSAL-II, kamu yönetimi reformuna *kamu yönetimi* reformu adını vermektedir.

### **Yönetişim Modeli Katılımcı, Ama Anti-Demokratik Bir Modeldir**

Governance (yönetişim) kavramı ile gelen şeyin doğası çıplak gözle görülebilecek kadar ortadadır. Karar alma, iktidarın özünü oluşturur. Karar alma gücüne sahip olan, siyasal-idari iktidarı kullanandır. Yönetişim formülü karar alma sürecinin temel unsurlarını değiştirmektedir. Bunu katılımcı model olarak getirmektedir. Eğer katılım, devlet mekanizmalarına çeşitli toplumsal unsurların etki etmesi yada o mekanizmalarda yer alması demekse, bu model elbette katılımcıdır. Ancak, katılımcı modellerin demokratik olup olmadığını, katılanın kimliği ve katılanlar arasındaki dengelik belirler.

Yönetişim modeli katılımcı olmakla birlikte demokratik değildir.

Bu model, doğrudan doğruya "tüm iktidar sermayeye" modelidir. Çünkü sivil toplum kurumu adı verilen yapılar hem sayısal hem nitelik itibarıyla sermaye tabanlı kurumlardır. Sermaye tabanlı olmayan, demokratik kitle örgütü niteliği taşıyan, kapitalizme muhalif, küreselleşmeye muhalif olanlar STK niteliği taşıyorlar. Sermaye ile ortak payı paylaşmıyorlar. O sorumluluğu paylaşmayı reddediyorlar. O yüzden bu bir sandalyede bürokrasi, öbür iki sandalyede sermayenin oturduğu bir modeldir. Bu anlamda bu katılımcı model anti demokratiktir. Reddedilmesi gerektirir. Sermaye dışı tüm kesimleri minder dışına atıyor. Karar alma sürecinin tamamen dışına fırlatıp atıyor. Temsili demokrasi eksik diyoruz, temsili demokraside hiç olmazsa müdahale şansımız varmış. Bu modelle beraber bu ortadan kalkıyor. Daha önce de yapmışım o benzetmeyi ama bir kez daha yapacağım. Bu şöyle bir şey: Ben bir katılımcı model istiyorum. Devlet tüm toplum gözeneklerini tıkamıştır. Devletin topluma yedirilmesi gerekir. Marksist çağrışımlar yapıyor sanıyorum. Marksizm devletin sönmekten söz eder. Devlet nasıl söner. Toplumun bağrında söner, eriyerek söner. Peki nasıl bir modelle ben bunu gerçekleştirebilirim. Bir tarafında bürokrasi olmalı. Artık devlet tek başına karar vermemeli. Bürokrasiye bir sandalye açmalıyım. İkinci sandalyede toplumun en aktif kesimi oturmalı. Topluma bakıyorum. Sınıfsal da bakmıyorum vazgeçtim. Toplum gruplardan oluşur. Yaşlılar, engelliler, işverenler, köylüler, esnaflar, işçiler vb. Kararım şu: Toplumun lokomotif emektir. Emegin üretici gücü işçi sınıfı diye tanımladığım kesimdir. Neoliberal, sermayeyi toplumun en üretken unsuru, lokomotif olarak seçmişti. Neye göre? Bir anlamda keyfe göre. Ben de, keyfe keder, işçi sınıfını seçiyor, ikinci sandalyeye onu oturtuyorum. Üçüncü sandalye için diyorum ki, "bir üçüncü sandalye açmalıyım, çünkü işçi sınıfının çıkarı tüm toplumun çıkarını temsil etmeye yetmez"; aynı neoliberalin dediği gibi. Peki ne yapabilirim? Geçici ya da sürekli, dar ya da geniş kapsamlı, toplumun çeşitli örgütlerini *demokratik kitle örgütü* adıyla üçüncü ortak yaparım. Sivil toplum örgütü ideolojik bir tanımdır. Demokratik kitle örgütü de ideolojik bir tanımdır. Ben demokratik kitle örgütünü tercih ediyor, sermaye tabanlı olanları dışlıyorum. STK tanımının, aynı emek tabanlı olanları dışlamak için formüle edildiği gibi. Şimdi, işçi sınıfı ikinci ortaksa ve demokratik kitle örgütleri toplumu temsil ediyorsa, buradaki bürokrasi de herhalde kapitalist devletin bürokrasisi değildir. Bu bürokrasi bir işçi devletin yada sosyalist devletin bürokrasisi olsa gerekir. Bu formül proletarya diktatörlüğü, bir sınıf diktatörlüğü formülüdür. Yönetişim de aynı biçimde bu formülün tersi olmak üzere bir diktatörlük formülüdür. İktidarı sermayeye devreden formüldür. Sınıf özlü formüldür. Dolayısıyla yönetim katılımcılık meselesi olarak gelmekte, ama gerçekte, sermayenin doğrudan-dolaylı denetiminde olan iktidar mekanizmalarını halka kapatarak bir sınıfın tekeline vermektedir. Rus devriminin belgisi "tüm iktidar sovyetlere" formülünün tersi olarak "tüm iktidar sermayeye". Yönetişim formülü böyle özetlenebilir: "Tüm iktidar sermayeye!"

## REFORMLAR NASIL BİR KAMU YÖNETİMİ HEDEFLİYOR?

Teknik nitelikleriyle *regülasyon - deregülasyon* kavram çifti, onun arkasından gelen, iktidarı yeniden yapılandırmayı anlatan *yönetişim* kavramı, günümüzde kamu yönetimi reformunun felsefesini çizen temel kavramlar olarak elimizde duruyor. Ancak, neoliberalizmin kavramsal kuşatması bunlarla sınırlı değil.

Şimdi ayrıntısına girmek mümkün değil, ancak hatırlayarak geçmek gerek: Küreselleşme, özelleştirme, yerelleştirme. Bu üç süreç ve bunların gerçekleşmesine hizmet eden insan sermayesi; insan kaynakları yönetimi; performans değerlendirme, performans ücret, sözleşmeli istihdam, esnek çalışma ilişkileri, şeffaflık, etkinlik, hesap-verebilirlik, yolsuzlukla mücadele, yoksulluk gibi terimlerin tümü karşımızda nasıl bir kamu yönetimi reformu tehdidi olduğunu yeterince güçlü bir biçimde çizmektedirler. Bu terimlerin hepsi, yönetim felsefesinin gerektirdiği kamu bürokrasisini resmediyor. Nasıl katılımdan benim anladığımla yönetim formülünün önüne koyduğu şey aynı şey değilse, örneğin yolsuzlukla mücadeleden benim anladığımla onun söylediği de aynı şey değil. Hesap-verebilir bir bürokrasiden benim anladığımla onun anladığı aynı şey değil, etkin kamu yönetiminden benim anladığımla onun anladığı aynı şey değil.

Yönetişimci iktidar tarzının bürokrasisi, kamu yönetimi, altı ilkede toplanıyor denebilir: Bunlar, etkin kamu hizmeti, şeffaflık, hesap-verebilirlik, hızlı ve adil yargı, katılımcı yönetim; yerelleşmiş yönetimidir. Şimdi, hiçbirimizin karşı çıkamayacağı bir kılıkta ortaya çıkan bu ilkelere göz atmakta, kısaca bunların ne anlama geldiğine bakmakta yarar var.

### **Etkin kamu hizmeti veren bir yönetim:**

Etkin kamu hizmeti veren bir kamu örgütlenmesini, devleti kim istemez? Etkin bir kamu yönetimi istemine kimse karşı çıkamaz. Hizmeti vermeyi sağlayan para halkın parasıdır; en tasarruflu en verimli biçimde harcanması esastır. Yönetişim devleti de, etkin kamu hizmeti sunumunu gerçekleştirmeyi kendi hedefi saymaktadır.

Burada önemli soru, "nasıl?" sorusudur. Etkin kamu hizmeti nasıl bir mekanizmayla verilebilir?

Yönetişimci mekanizma şöyledir: Etkin kamu yönetimi, ancak, kamu yönetimi piyasa ilkeleri çerçevesinde çalışıyorsa sağlanır. Kamu mekanizmalarına dayalı olarak üretilen kamu hizmetlerinde etkinlik sağlanamaz. Yani etkin hizmet üretmenin koşulu, (1) finansmanı vergilendirmeye değil fiyatlandırma ile sağlanan; (2) iş görmeyi, ömür boyu iş-güvencesi nedeniyle rehavete kapılmış kadroya dayalı memurlukla değil, performansını sürekli sergilemek zorunda olan sözleşmeli personel eliyle yürüten; (3) işlerini "arz odaklı değil", piyasanın yaptığı gibi "talep odaklı" yapan bir bürokrasiye sahiptir.

Bence, etkin hizmet ve bunu veren örgüt bu değildir. Etkin kamu hizmeti, halkın hızlı, kolay ve eşitçe erişebildiği toplumsal hizmettir; etkin kamu yönetimi, bu nitelikte hizmet üreten bürokrasidir. Mevcut eşitsizlikleri ortadan kaldıracak, ülkenin ve genel olarak insanlığın hızla refaha erişmesini sağlayabilecek olan bu hizmetler, ancak, kamu mekanizmalarının tanımlayıcı özellikleri olan (1) vergilendirme, (2) kadrolu istihdam, (3) arz odaklı çalışma yapısı sayesinde üretilebilir ve sürekli olarak sunulabilir. Bunu yapabilecek kamu aygıtı ne genişlikte olmalıysa, devletin büyüklüğü o hacimde olmalı, bunu yapabilecek kaynaklar ne denli büyükse, kamu kudreti, yükü eşitçe paylaşım koşulu ile bu kaynakları bulmak üzere o ölçüde kullanılabilir. Bir kamu hizmeti, bağımsızlık ilkeme hizmet ediyorsa, toplumsal eşitsizlik ve adaletsizliği gideriyorsa, yurttaşların her biri hizmete aynı derecede erişebiliyorsa, ülkemin gerek duyduğu şeye, amaçlara hizmet ediyorsa etkindir.

### **Şeffaflık:**

Yönetişimci devletin şeffaflığı, kamu kurumlarının karar alma süreçlerinin "ilgililere açık" hale getirilmesi ve alınan kararların hızlı, açık ve yaygın bir biçimde duyurulmasıyla ilgili bir ilkedir. Burada asıl olan, şeffaflıkla özel sektör yatırım ve işletmeciliğini kolaylaştıran bir açık ortam yaratılmasıdır. Sistem, yurttaşlar için "akmasa da damlar". Özel sektör için gelen bu açıklık, özel sektör dışında

yurttaşlara da elbette yarayacaktır. Öte yandan şeffaflık, küresel mal ve hizmet ticareti liberalizasyonu için zorunlu koşul sayılmaktadır. Bunu açıklamak için çok söze gerek yoktur: GATS Madde II, "şeffaflık" başlığı taşır; bu metin, hizmet ticaretinin küresel serbestleştirilmesini amaçlar ve imzacı 150 ülkeden yasama ve yürütme kararlarını Dünya Ticaret Örgütü'ne ve iş yapacak şirketlere şeffaf kılmalarını talep eder.

Benim açımdan şeffaflık, bir yandan "devlet sırrı", bir yandan da "ticari sır" kavramlarının daraltılmasıdır. Günümüzde "devlet sırrı" kavramı üzerine gitmenin, böylece devlet için demokratikleşme talep etmenin çok önemi kalmamıştır. Temiz toplum/temiz devlet isteniyorsa, talebin asıl olarak "ticari sır" kavramı üzerine yoğunlaşması gerekir; şirketler kamu hizmetlerini bir bir üstlenmekte, yurttaş hakları alanında iş görmekte, ne var ki kendilerinden "sorumlu" davranmaları talep edildiğinde "rekabet" ile desteklenmiş "ticari sır" kalkını altında karanlığa gömülmektedir. Öte yandan, şeffaflık ilkesi benim için yurttaşla dönük olmakla sınırlıdır; bunun içinde özel sektörün hiçbir ayrıcalıklı konumu yoktur; yabancı şirketlere şeffaflıksa görüş ve anlayış alanıma hiç girmemektedir.

### **Hesap-Verebilirlik:**

Accountability: bu İngilizce sözcüğün Türkçe'ye tam çevirisi, "yönetimin sorumluluğu" anlamına gelen hesap-verebilirlik, asıl olarak bürokrasinin mali sorumluluğu ile ilgili bir terim olarak kullanılmaktadır. Kısaca belirtirsek, yönetim, iktidarı bürokrasiyi hesap-verebilir kılma hedefine ulaşmanın yolunu, kamu kurumlarını ve bütün olarak devleti, "özel/serbest/özzerk mali denetim kuruluşları"nın denetlemesinde görmektedir. Özel mali denetleme kuruluşları kimlerdir? Enron'u denetleyen Arthur Anderson!

Benim için kamu kurumlarının ve devletin mali denetimi, siyasal demokratik denetimin yanı sıra iç denetim kurumları ve Sayıştay gibi TBMM adına denetim yapan kurumlarca yapılmalıdır. TBMM adına denetim yapan Sayıştay'ın Arthur Andersonlarca denetimi kabul edilemez.

### **Hızlı ve adil yargı:**

Küreselci yönetim formülünde hızlı ve adil yargı sisteminin var olup olmadığını ölçmenin temel yolu, sistemin "uluslararası tahkim" ilkesini kabul edip etmediğine bakmaktır. İç hukukun küresel anlaşmalar ve ilkelere uygunluğunun sağlanıp sağlanmadığıdır. Bir ülke, yurttaşları için yargı sistemini mükemmel hale getirebilir; uluslararası tahkimi benimsemişse sistem insan haklarına aykırı, "evrensel" ilkelere uygun olmayan azgelişmiş bir sistemdir. Hızlı ve adil yargı ilkesinin peşine düşmüş hangi yurttaş, mihenk taşı olarak böyle bir mekanizmayı akıl edebilir?

### **Katılımcılık:**

Neoliberal devlet modelinde katılımcılık, asıl olarak az önce üzerinde durduğumuz "yönetim formülü"nden ibarettir. Bürokrasi + özel sektör + STK ortaklığı.

İktidarı değiştirmeye dönük olan bu formüle ek olarak, katılımcılık kavramının "Toplam Kalite Yönetimi" gibi daha mikro düzeyde, işyerlerinde, okullarda karşımıza çıkan örnekleri de olduğunu hatırlatmak gerekebilir. Hot-zot okul müdürü yerine, kendisini öğretmenle, öğrenciyle, veliyle "ortak" gören müdürler, TKY sayesinde gelen katılımcılıkla yumuşamaya zorlanmışlardır. Katılım kavramının büyüsünü içlerinde hisseden öğretmenler, bu zorunlu yumuşamadan da büyülenebilirler. Oysa, Türkiye'de işçiler TKY katılımcılığının ne olduğunu yaşayıp öğrendiler; TMMOB bu deneyimi düzenlediği panellerde kamuoyuyla paylaştı. TKY esnekliği ve katılımcılığının sözleşmeli istihdam ve performans değerlendirme üzerine yükselen yapısının, emek verimliliği değil emek yoğunluğu üzerinden yürüyen bu yönetim tekniği için zorunlu olduğunu öğrendik.

### **Yerleşmiş Yönetim:**

Neoliberal devlet, yönetimsiz iktidar yapısını, yerellik (subsidiarite) olarak anılan ilke üzerine kurmaktadır. Yerel yönetimlere daha fazla yetki, kaynak, iktidar talebi, yeni modelin en çok öne çıkan parçalarından biri olmuştur.

Yerellik (subsidiarite), kestirmeden söylemek gerekirse, bizim geleneksel yerelleşme, yerinden yönetim, yerel yönetime yetki devri (desantralizasyon) teriminin tersidir. Yerelleşmiş yönetim ile istenen, üniter yapının merkezîyetçilik ilkesi çerçevesinde kalıp yerel yönetimlere şimdikinden daha fazla yetki vermek; idari yetki devri değildir. Yerellik, siyasal gücün paylaşımıdır; devlet kuruluşunun aşağıdan yukarıya iktidar paylaşımı temelinde yeniden düzenlenmesidir; siyasal ifadesiyle federalizmdir.

Bu çerçeve, bir yandan Avrupa Konseyi Bölgesel ve Yerel Yönetimler Kongresi'nce imzaya açılan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Bölgesel Özerklik Şartı, Ulusal ve Azınlık Dilleri Şartı gibi sözleşmeler ve şartlarla; bir yandan da Dünya Bankası'nın yerel yönetim reformu kredileriyle teşvik edilmektedir. Avrupa'nın sözü edilen Kongre'si, Türkiye'ye Anayasa'dan "idarenin bütünlüğü ilkesi"ni geri çekmesini, bunun yerine "subsidiarite" ilkesini benimsemesini önermektedir. Tavsiye, 1997 yılında yapılmıştır. 2002 yılında, Avrupa Birliği Katılım Ortaklığı Belgesi'nde yer alan "istatistik bölgeleri" oluşturma koşulu yerine getirilmiş, Türkiye üç düzey bölgeye ayrılmıştır. Birinci düzeyde 12, ikinci düzeyde 26, üçüncü düzeyde 81 bölge yaratılmış durumdadır.

Neoliberalizmin yerelliği, bizim alışageldiğimiz türden kavramlarla inşa edilen bir yerellik olmaktan uzaktır; aynı şeffaflığın, hesap-verebilirliğin, etkin kamu hizmeti algısının bizim aklımızda canlanan resimlerden uzak olduğu gibi.

\*\*\*

Buraya kadar söylenenleri kısaca dile getirecek olursak; günümüzde ilerleyen devlet reformu, kamu iktidarını halka kapatmakta ve iktidarı hem siyasal hem yönetsel düzlemde sermayeye devretmektedir. Bu devir önemlidir; önemsenmesi gerekir. "Kapitalist toplumlarda devlet zaten her zaman egemen sınıfın tekelindeydi. Şimdi açıktan açığa devrediliyor, bu pek fazla bir yenilik sayılmaz" demek, yaşanan muazzam gerici, karşı-devrimci dalgayı görememek ve tarihsel bir hataya düşmek olur.

Günümüzde karşı karşıya olduğumuz gelişmelerin genel görünümü, genel felsefesi bu tür bir şey. Şimdi, bizde kamu yönetimi reformu, kamu personel reformu ve yerel yönetimler reformu nasıl bir zeminde yürüyor buna bakabiliriz.

## TÜRKİYE'DE KAMU İSTİHDAMI

Kamu yönetimi, 1980'li yıllarda "sırttaki kambur" olarak KİT'lere yüklenilerek, 1990'lı yıllarda özellikle merkezi yönetimin "aşırı büyüklüğü", "kadrolarının şişkinliği" ileri sürülerek hedef tahtası haline getirilmiştir. Neoliberalizmin kamu hizmetlerini tasfiye etmeye, bu alanı piyasa mekanizmasına açmaya dönük olan devlet reformu atağı, asıl olarak gerçek dışı savlara dayandırılmıştır.

Birincisi, Türkiye'de kamu kesimi istihdamının "aşırı şişkin" olduğu savıdır. OECD ülkeleriyle yapılan karşılaştırmalar, bunun gerçek dışı olduğunu açık biçimde göstermektedir. Türkiye'de toplam kamu personelinin toplam nüfus içindeki oranı %4'ü bulmazken, aynı oranlar başka ülkelerde %5-10 arasında gezmektedir.

| Kamu görevlileri | İstihdama % | Nüfusa % |
|------------------|-------------|----------|
| Finlandiya       | 24,3        | 10,4     |
| Fransa           | 21,3        | 8,2      |
| Macaristan       | 21,4        | 7,8      |
| Kanada           | 17,5        | 8,1      |
| İspanya          | 15,2        | 3,9      |
| İtalya           | 15,2        | 3,9      |
| Çek Cumhuriyeti  | 15,4        | 6,9      |
| İrlanda          | 14,6        | 6,2      |
| ABD              | 14,6        | 7,5      |
| Almanya          | 12,3        | 5,3      |
| Türkiye          | 9,1         | 3,2      |

Kaynak: OECD Public Management Service, 2001.

[http://www.kesk.org.tr/istatistik/Toplam\\_Istihdam\\_ve\\_Nufusa\\_Oran.html](http://www.kesk.org.tr/istatistik/Toplam_Istihdam_ve_Nufusa_Oran.html)

İkincisi, Türkiye'de personelin "aşırı ölçüde" merkezde toplandığı ileri sürülmektedir. "Merkezde toplanmak", anlamı belirsiz bir ifadedir. Bu deyişle bir yandan personelin Ankara'da yığıldığı izlenimi yaratılırken, bir yandan da devlet örgütlenmesinin "aşırı merkezîyetçi" olduğuna dokundurma yapılmaktadır. Belirsizliğin ardına sığınan her türlü dokundurma yersiz ve gerçek dışıdır.

Türkiye'de kamu kesiminde toplam 2.750.000 kamu personeli istihdam edilmektedir. Bunların 2 milyonu merkezi yönetime bağlı çalışmaktadır. Merkezi yönetime bağlı çalışan personel, ülkenin öğretmenleri, üniversite görevlileri, hekim ve diğer sağlık personeli, imamları, polisleri, mahkemelerde görev yapan yargıç ve savcılar, maliye denetmenleri vb. demektir. Merkezi yönetim personeli, ülkenin köylerine kadar yayılmış kamu görevlileridir; bunların Ankara'da merkez bürokrasisi içinde görev yapanları, toplam personelin %1 yada %2'si ile sınırlıdır. Örneğin, Milli Eğitim Bakanlığı bünyesinde istihdam edilen toplam kamu personeli sayısı 650.000'dir; bakanlık merkez örgütünde Ankara'da çalışanlar yalnızca 5.500 kişidir. Bu kesimde toplam personelin %0,8'i, bir başka deyişle yüzde birden daha azı Ankara'da "bürolar"da iş görmektedir. Bu yapı, personelin "merkezi yönetim" personeli olmasına bakılarak ne "şişkin devleti" ne de "aşırı merkezî yapı"yı bulmak mümkündür.

Kamu personeli sayılarını, personelin ne amaçla nerelerde istihdam edildiğini açık bir biçimde bilmek, "devlet köftçilik mi yaparmış!" basitliğiyle tarımsal KİT'lerin özelleştirilmesi işine "büyük taraftar" kazanmış olan liberal saldırıları en baştan önlemek bakımından gerçekten çok önemlidir. Liberal devlet reformu, büyük analizler ve çarpıcı modeller ile değil, asıl olarak kolaycı, sıradan, basit aldatmacalarla yürütülmektedir.

Türkiye'de sivil kamu kesimi istihdamı, 2002 yılı sonunda aşağıda görüldüğü gibidir.

#### Türkiye'de Kamu İstihdamının Genel Yapısı, 2002

|                 | <u>Memur</u> | <u>Sözleşmeli</u> | <u>İşçi</u> | <u>Geçici</u> | <u>Kapsam dışı</u> | <u>Kapsam içi</u> | <u>Toplam</u> |
|-----------------|--------------|-------------------|-------------|---------------|--------------------|-------------------|---------------|
| Merkezi Yönetim | 1632482      | 16853             | 133566      | 246284        |                    |                   | 2029185       |
| Belediye        | 88220        | 1683              | 64270       | 106797        |                    |                   | 260970        |
| Özel İdare      | 4333         | 49                | 204         | 2485          |                    |                   | 7071          |
| KİT             | 17240        | 179698            | 118695      | 54440         | 17364              | 66222             | 453659        |
| Toplam          | 1742275      | 198283            | 316735      | 410006        | 17364              | 66222             | 2750885       |

Kaynak: TODAİE - YYAEM verileri, [www.yerelnet.org.tr](http://www.yerelnet.org.tr); Maliye Bakanlığı, [www.bumko.gov.tr](http://www.bumko.gov.tr) 'kadrolar', Devlet Personel Başkanlığı verileri.

Bu çizelge şu özellikleri ortaya koymaktadır.

1. Kamu personel sistemi içinde memur statüsünde istihdam edilenlerin oranı %63 düzeyindedir. Bu oran, hem kamu hizmetleri alanının ne ölçülerde daraltıldığını hem de kamu personel sisteminin ne ölçülerde piyasa sistemi ilkelerine göre yönetilmeye başlandığını göstermektedir. Fransa'da sendikaların karşı koyması sayesinde, kamu toplam istihdamında memur statüsü hala %92 düzeyindedir; oysa Türkiye'de 1985 yılından bu yana gerçekleştirilen parça parça değişiklikler sayesinde, kamu hizmetinin tanımlayıcı parçası olan memurluk tahminlerin ötesinde eritilmiş durumdadır.
2. KİT'lerde memur oranı %4'tür; KİT sistemindeki çözülme, çökme, satış, kısaca özelleştirme, memur oranındaki bu daralma ile açıkça kanıtlanmaktadır. Aynı oran, memurluktaki daralmanın nasıl aynı anda kamu hizmetinin tasfiyesi anlamına geldiğini de göstermektedir. KİT'ler, II sayılı cetvel olarak adlandırılan, piyasa tipi sözleşmelilik eliyle çözülmüştür.
3. Yerel yönetimlerde-belediyelerde memur oranı %35'tir; yerel yönetimlerin ticarileştirilmesi, belediyelerin adeta birer anonim şirket gibi yönetilmeye başladığı, bu kesimde ağırlığın "geçici

işçi" statüsüne kaymasıyla atbaşı gitmiştir. Kamu işçiliğini "piyasa tipi işçilik" ile aynı fiili sisteme oturtan bu uygulama, kamu kesiminde işçi olmak geleneğini ortadan kaldırmanın adı olmuştur.

4. Memur statüsü, yalnızca merkezi yönetim için %80 oranını korumaktadır. Liberal devlet reformu, bu engeli, en temel hizmetleri yerelleştirmek; yerele devredilen bu hizmetler için istihdamı "sözleşmeli esas"a oturtmak yoluyla gerçekleştirmeyi planlamaktadır. Bu yöntem, bir yandan AKP Acil Eylem Planı'nda bir yandan da hazırlanan yerel yönetim yasa tasarılarında açıklanmış durumdadır.

Kamu personel sisteminde memurluğun eritilmesi, kamu hizmetlerinin eritilmesi ile aynı anlama gelmektedir. Kamu hizmetlerini korumak, anayasal koruma altındaki memurluk statüsünün tasfiyesine karşı çıkmaktan geçmektedir.

Memurluğun yerine getirilmesi öngörülen sözleşmelilik, bir yandan iş-güvencesini ortadan kaldırmakta, bir yandan da kamu personelinin örgütlenme haklarını elinden almaktadır. Performans değerlendirme ve ücret sistemlerine dayalı sözleşmelilik, kamu yararına iş görme amacını kendiliğinden ortadan kaldırmakta ve kamu hizmetlerini piyasa tipi hizmete dönüştürmenin güvencesi olarak iş görmektedir. Merkezi yönetim hizmetlerinin yerelleştirilmesi, yani hizmetlerin il özel idaresi yada belediyelere devri, bu son amacı gerçekleştirmenin yolu olarak kullanılmaktadır.

Günümüzde, kamu personel sisteminin içine düşürüldüğü hukuk dışı dağınlık, bu sürecin parçasıdır. Kamuda memurluk, sözleşmelilik, geçici personel, işçilikten ibaret olan istihdam türlerinin yerini, uygulamada memurluk, kadro karşılığı sözleşmelilik, geleneksel sözleşmelilik, I, II, III sayılı cetvel sözleşmeliliği, daimi işçilik, geçici işçilik gibi kategoriler almış durumdadır.

Kamu kesiminde işçilik, başından bu yana 1475 işçiliğidir. Buna karşın, kamu kesimi kendi geleneğini yaratmış, işçiliği memurluk gibi "kadroluluk" ilkesine yakın bir ömür boyu iş-güvenceli sisteme dönüştürmüştür. Bu sayede Türkiye'de çalışma ilişkileri bir yandan yüksek iş-güvencesi, bir yandan da örgütlenme ve grev haklarıyla, emek kesiminden yana ilerici bir çalışma sisteminin doğmasına olanak tanımıştır. Geçici işçilik statüsü, bu geleneğin yıkılışına verilen addır; kamuda işçiliği memurluktan uzaklaştırıp piyasa işçiliği ruhuna yaklaştırmaların adı olmuştur. Çalışma ilişkileri böylece ileri bir sistemden, emek hakları bakımından son derece geri bir sistemin çerçevesine sıkıştırılmıştır. Bu özellik, günümüzde çıkarılmaya çalışılan İş Yasası hükümleri ile birlikte düşünüldüğünde, sonuçların nasıl bir kayıp anlamına geldiği açıkça görülecektir. Kamu kesimindeki ileri çalışma düzeni, işçiyi bir başka işverene satmaya - kiralamaya olanak veren "esnek istihdam" hedefli İş Yasası'nın çağdışı düzenine teslim edilmektedir.

Sözleşmelilik, geleneksel biçimiyle, özel bir birikim, bilgi gerektiren işleri gördürmek için açılmış olan istisnai statüdür. Oysa 1985 yılından bu yana, Anayasa Mahkemesi'nin yüksek sağduyusuyla engellenmeye çalışılan değişiklikler, memurluk ve daimi işçiliği eriten kendine özgü bir sözleşmelilik statüsü yaratılmasını sağlamıştır. Özellikle I ve II sayılı cetvel olarak anılan bu statü, genel olarak memurluk koruması sağladığı ileri sürülerek memurluk gibi değerlendirilmeye çalışılmaktadır. Oysa bunun ne denli büyük bir yanılğı olduğu, özelleştirme sepetine atılıp satıp-savma işi tamamlanan KİT'lerde personelin nasıl ortadan kaldırılması kolay bir engele dönüştürüldüğünü yeterince göstermiştir.

Günümüzde ortaya çıkan modele göre, merkezi yönetimde toplanmış bulunan memurluk statüsü, bu hizmetlerin yerel yönetimlere devredilmesiyle eritilecektir. Eğitim, sağlık, tarım, kültür, vb.. hizmetler il özel idarelerine devredilmek istenmektedir. Yerel yönetim yasa tasarısında ise, "mahalli idarelerde istihdam, asıl olarak sözleşmelilik esasına dayanır" hükmüne yer verilmektedir. Böylece, yerelleştirme, memurluk sisteminin topyekûn ortadan kaldırılmasının aracı olarak öngörülmektedir. Bu yöntem, bir yandan "Kamu Yönetimi Reformu Temel Kanunu", bir yandan da "Yerel Yönetimler Yasa Tasarısı Taslağı" metinlerinde ayrıntısı ile örülmüş durumdadır.

## Memurluk Sistemini Çözmek: 1955-1965-1985 ve Bugün

Türkiye'de kamu personel sisteminin sergilediği özellikler, ülkede "tüketici aşırı şişkin bir memurluk" gerçeği olmadığını göstermektedir. Sorun, kamu hizmetlerini tasfiye edebilmek, kamu hizmetlerinin piyasa işi haline getirilebilmesini sağlamak amacıyla uygulanan neoliberal politikalarla ibarettir. Bu politikalar, bir kariyer sistemi olan kamu personel dünyasını farklı ücret sistemleri uygulamasıyla; asansör yükselmeler sistemiyle; özel sektörde görülen hizmeti devlet hizmetinde geçmiş saymayla; kamu görevliliğini özel sektör karşısında sürekli bir aşağılamayla darmadağın etmiştir. Kamu kesiminde bugün yaşanan çürüme, kamu dünyasının doğasından değil, bu doğayı ortadan kaldırmak için yaklaşık çeyrek yüzyıldır uğraşan yeni sağcı yapılanmanın eseridir.

Toplumun gereksinme duyduğu hizmetleri, halka eşitçe, kolayca, hızla ulaştırmanın iki temel mekanizması vardır: Bunlardan biri kamu hizmetlerinin finansmanını piyasanın fiyatlandırmasına karşı vergilendirme sistemiyle sağlayan kamu bütçesi sistemi; diğeri kamu hizmetlerini şu yada bu egemen sınıfın yada baskı grubunun isteklerine karşın halkın çıkarı doğrultusunda sürdürmeyi sağlayan yüksek korumalı, kadrolu, kişiden soyutlanarak görev-makama odaklanmış bir yapılanma olarak memurluk sistemidir. Kamu kudreti, bu iki temel araç ile varlık kazanmakta; bu iki aracın yapısı, devletin bir kamu varlığı mı yoksa bir ticari varlık mı olduğunu belirlememize yardımcı olmaktadır.

Devlet örgütlenmesini bir kamu varlığı olmaktan çıkarıp, bir ticari varlığa dönüştürme çabası, öyle görünüyor ki, Türkiye'de 1955 yılında başlamıştır. O tarihte hazırlanan kamu personel yasa tasarısı, tüm hükümleri ve hedefleriyle, bugün kurulmaya çalışılan sistemi çağırış görünmektedir. 1955 tasarısı, ancak 1965 yılında, yeni bir anayasa ile varlık kazanmıştır.

1929 yılında yürürlüğe girmiş olan 788 sayılı Memur Kanunu sistemi, 1955 yılında hazırlanan bir tasarısı ile ortadan kaldırılmak istenmiştir. 1950'li yıllar, kamu personel rejiminin yabancı uzman raporlarına dayanılarak yeniden düzenlenmek istendiği yıllardır. Yabancı uzman raporları, Türkiye'ye bir merkezi personel dairesi kurulmasını, personel sisteminin ABD benzeri esaslara oturtulmasını önermişler, dönemin tasarısı da bu "modern telakkiler"i, "Amerika'yı bir kez daha keşfe ne lüzum var?" pragmatizmiyle benimsemiştir. Dönemin tasarısında amaç, "kamu kesimini özel kesime yakınlaştırmak"tır; kamu kesimini piyasa ilkeleri temelinde çalıştırmayı sağlayacak bir memurluk sistemi kurmaktır. Bu hedefler, 1960 darbesi ve 1961 Anayasası ile kesintiye uğramış; kamu personel rejimi 1965'te tamamlanan ancak 1970 yılında yürürlüğe giren bir yeni yasayla, bugün de yürürlükte olan 657 ile düzenlenebilmiştir. 657, 1955 tarihli tasarısının yasadır; kimi derin liberal hedefler budanmışsa da, getirdiği sistem 1980'lerin neoliberalizmi için çıkış yolları bulunabilecek bir karmaşa içinde kalmıştır.

1955'in "modern telakkilere modern usullere uygun bir personel yapısı kurmak" hedefi, şimdilerde de geçerlidir. Günümüzde "tüm dünya kamu yönetimini değişime uğrattıyor, çağdaş dünyadan geri kalmamalı" biçiminde dile gelen sığılık, kamu yönetimini neden değiştirmeliyiz sorusunun en 'ikna edici' yanıtı olarak karşımıza çıkmaya devam ediyor. 1955 tasarısını besleyen yabancı etkisi de günümüzde devam ediyor; o tarihte etkinin sahipleri tek tek yabancı uzmanlar iken, günümüzde gelişme olmuş ve bunların yerine yabancı örgütler -IMF, Dünya Bankası, OECD, AB almıştır. 1955 tasarısında, bir bütün olarak devleti "önce reorganizasyon sonra sürekli revizyon" etmek amacı güdülmüş, bunun için Devlet Personel Dairesi kurulması öngörülmüştür. Şimdi yine aynı amaç güdülmekte, ama Devlet Personel Başkanlığı bu işi Dünya Bankası'nın kredilerinde tablolastırılan "eylem planı"na göre yerine getirmeye çalışmaktadır. Dünya Bankası Türkiye'den, norm kadro çalışmalarından sonra devletin "fonksiyonel analizi" çalışmasını yapmasını istemektedir. PFPSAL-II'nin en önemli hükümlerinden biri bu hedeftir.

1955 tasarısıyla, günümüzde yürüyen çalışmalar arasında üç önemli benzerlik vardır: Bunlardan biri, "asansör yükselme" düzenlemesidir; 657 bunu kabul etmemiş, ancak 1980'li yıllarda "üç derece birden üste yükseltme" uygulaması getirilerek, 1955 kaynağının hedefi yaşama geçirilmiştir. Böylece bir kariyer olan memurluk sistemi, bir anda yöneticilik makamlarının hükümetçe arzu edilenler tarafından doldurulmasına tanık olmuştur. İkincisi, özel sektörde geçmiş hizmetin üçte ikisinin kamuda geçmiş hizmetten sayılmasıdır; 657'nin kabul etmediği bu 1955 hükmü, yine neoliberalizm tarafından uygulamaya koyulmuştur. Böylece kamu kesimi özel sektörün pragmatizmiyle yürüyen yeni tip

yöneticiler karşısında tüm geleneklerinin sarsılışını yaşamıştır. Üçüncüsü ise, 657'nin kabulüyle son otuz yıla damgasını vuran bir yön değişikliğidir; kadro sisteminin hizmeti veren kurumdan alınmasını ve "bütçe olanakları" emrine verilmesini sağlayan genel kadro sistemi uygulamasıdır.

657 sistemi, devlet sistemi içinde yer alacak kadroların belirlenmesini, tek tek kurumların kuruluş yasalarına bağlayan uygulamaya son vererek, bir "genel kadro kanunu" uygulaması biçimine dönüştürmüştür. Daha önce, her kamu kurumunun kadroları kendi yasasına bağlı olarak, TBMM'nde uzman komisyonlarca "hizmetin gerekleri" ilkesine göre kararlaştırılırken, genel kadro kanunu uygulamasıyla buna son verilmiştir. Kadrolar, ilgili kurumun temsilcisi, Maliye Bakanlığı temsilcisi ve personel başkanlığı temsilcisinden oluşan bir komisyonca belirlenmiş; hükümet tarafından birleştirilerek TBMM'ne getirilmeye başlanmış, konu mecliste hizmetlerin uzman komisyonlarınca değil "plan bütçe komisyonu"nun görüşmesine bağlanmış. Böylece, "hizmetin gerekleri" ilkesi, "bütçenin olanakları" ilkesine tabi hale getirilmiştir. Devlet, bu uygulamayla "ayağını yorgana göre uzatma" ilkesine bağlanmış, oysa devlet olmanın "yorganları ayağa uygun kılmak" anlamına geldiği unutulmuştur. Devlet olmak, kamu kudreti kullanan meşru zor kullanma tekeline sahip olan varlık olmak demektir; devlet olmak, başka hiçbir toplumsal kurumun sahip olmadığı vergilendirme, kamulaştırma, devletleştirme gibi araçları kullanabilmek demektir. Bu nedenle devlet bütçesinde önce harcamalar hesaplanır, gelirler değil. Toplumun gereksinmesi, vazgeçilemeyecek ve sınırlandırılmayacak olandır; bu gereksinmeleri karşılamak için gerekli gelirler, bir biçimde sağlanacaktır. Kadroların tek tek hizmet veren bakanlıklardan koparılması ve "bütçe olanakları" çerçevesine sıkıştırılması, kadro sisteminin IMF odaklı "kamu harcamalarını kısma" politikaları doğrultusunda yönlendirilmesine olanak sağlamıştır.

1996 yılında hazırlanan yeni memurlar yasa taslağı, 657'nin icracı kurumlardan kopardığı ve bütçe olanaklarına endekslediği kadro sistemini, "hizmetin gerekleri"nden bir adım daha uzaklaştıran bir düzenleme getirmiştir. Yasa taslağının sonuna bir "kadrolar cetveli" eklemiştir. Bu taslak yasalacak olsa, genel kadro kanunu bu cetvele göre düzenlenecektir. Bu cetvel, asıl olarak "kamu hizmetleri listesi"dir. Hükümet, bir hizmetin kamu hizmeti olmasına son vermeye, hizmeti piyasaya terk etmeye karar vermişse, ilgili kadroları bu listeden çıkaracak; genel kadro kanunu otomatik olarak bu kadrolardan vazgeçmiş olacaktır. Böylece, kamu hizmeti ile kamu kadroları arasındaki bağ tamamen koparılmak istenmekte, devletin rolü ve işlevi yürütülen neoliberal politikalar uyarınca -bu politikaların kaynağı küresel piyasalar ve örgütlerdir- sürekli değiştirilebilir, yeniden listelenebilir, "esnek" bir hale getirilebilecektir.

Böyle bir yaklaşım, devlet sisteminde hizmetin insanla bağına birbirine kaynaştıran kadro sistemini ortadan kaldırmadan uygulamaya koyulamaz. Neoliberal reformlar, kadro sistemi yerine sözleşmeliği getirmeyi, asıl olarak kamu hizmeti alanını daraltmak ve özellikle mal - hizmet liberalizasyonu üzerinden ilerleyen küresel kapitalizmin isteklerine anında karşılık veren bir sistem yaratmak için istemektedirler.

Kamu hizmetini savunmak ile memurluk, kadro sistemini savunmak, neoliberal reformun bu hedefi karşısında iç içe geçmiş iki ana amaç durumundadır.

## **Kamu Hizmetini Tasfiye Etmek**

Neoliberal devlet reformu, "kamu hizmetlerini tadat etmek" hedefine kilitlenmiş görünmektedir.

1996 tarihli Memurlar Yasa Tasarısı, kamu hizmetlerini üçe bölmektedir: Bir grup hizmetler "genel idare hizmetleri"dir; genel olarak bakanlık işleri burada yer almaktadır. Ancak, söze konu olan bakanlıkların tüm işleri değil, "düzenleme ve denetleme" işleridir. Somut örnekler, eğitim ve sağlık alanında genel idare hizmeti, bu alanlarda politika geliştirmek anlamına gelmekte, okul ve hastane yönetimi "hizmetin sunumu" sayılarak genel idare işlerinin dışına çıkarılmakta, ticari esaslara ve özel sektöre devredilmektedir.

İkinci grup hizmetler "yarı kamu nitelikli hizmetler" olarak adlandırılmakta, kamu sisteminde eğitim, araştırma, geliştirme işlerini yürüten ve genellikle başbakanlığa bağlı yada ilgili olarak iş gören (TODAİE, Milli Prodüktivite Merkezi, Standartlar Enstitüsü gibi) kurumlar bu halkaya yerleştirilmektedir.

Bu yerleştirmeye göre, kamu sisteminin temel bilgi ve yöntem üreten yaratıcı kurumlaşması, ticari esaslara göre çalışabilir sayılmaktadırlar.

Üçüncü hizmet grubu, "piyasa terk edilebilir hizmetler"dir; bakanlıkların tüm ilgili kuruluşları ve KİT'ler, Milli Piyango gibi kurumlar bu halkada özelleştirme konusu haline getirilmektedir.

Kamu hizmetlerinin bu tür sınıflandırması, 1996 tarihli yasa tasarısında yer almakta, hükümetler değişse de, tüm iktidarlarca benimsenmiş görünmektedir. 58. Hükümet AKP iktidarı sırasında Milli Piyango'nun özelleştirileceğinin duyurulması, bu sürekliliğe bir örnek sayılmalıdır.

Bu bakış açısı iyice bilinmeli, tartışmalar doğru eksene oturtulmalıdır. Günümüzde yürüyen reform sürecinde, eğitim ve sağlığın yerel yönetimlere devredilmesi sorunu, merkezi-yerel yönetim arasında bir paylaşım konusu olarak değerlendirilmemelidir yalnızca. Bu devir, özelleştirme demektir; bu özün açıkça görülmesi son derece önemlidir. Temel toplumsal hizmetlerin yerel yönetimlere devri, asıl olarak, devletin temel toplumsal hizmetleri görme görevine son verilmesi; bu görevin devlet görevi olmaktan çıkarılması ve aynı anda da yurttaşın bu hizmetleri talep etme hakkının ortadan kaldırılması demektir.

"Kamu Yönetimi Temel Kanunu" adlı taslak, AKP Acil Eylem Planı ve Yerel Yönetimler Yasa tasarısı bir arada değerlendirildiğinde, kamu hizmetleri tasfiyesinin nasıl bir mekanizma içinde gerçekleştirilmek istendiği açık bir biçimde görülmektedir.

"Kamu Yönetimi Temel Kanunu" tasarısı, bakanlıkları ikiye ayırmaktadır: Bir bölüm bakanlıklar taşrada örgütlenebileceklerdir; bunlar Milli Savunma Bakanlığı, Adalet Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'dır. (Garnizon komutanlıkları "il müdürlüğü" haline mi gelecek? Cumhuriyet Başsavcılıkları il müdürlüğü yapılıp vali emrine mi verilecek? Bu sorular, taslağın boşlukta bıraktığı sorular olarak ortada kalmaktadır.) Milli Eğitim, Sağlık, Tarım, Ulaştırma, Ekonomi (böyle bir bakanlık yoktur, kurulmak isteniyor) gibi diğer bakanlıklar ise taşrada örgütlenemeyeceklerdir. Taşra örgütü kurma yasağı getirilmiş olan bakanlıkların var olan il, ilçe örgütleri il özel idarelerine devredilecektir. Bir başka deyişle, bugünkü durumda merkezi yönetim personeli olarak istihdam edilen öğretmen, hekim, mühendis, vb. bir milyondan fazla kamu görevlisinin yerel yönetim personeli olması sağlanacaktır.

Peki, %80 oranında memur olarak istihdam edilen bu personel hangi statüde istihdam edilecektir? Bu sorunun yanıtı Yerel Yönetimler Yasa Tasarısı taslağında ortaya çıkmaktadır: "Mahalli idarelerde istihdam sözleşme esasına dayanır". Bu sözleşmelilik 657'de düzenlenmiş geleneksel sözleşmelilik değildir. Bu sözleşmelilik, 657 iş-güvencesine sahip olmayan ve 1475 sayılı yasanın tanıdığı örgütlenme hakkını taşımayan zalim bir istihdam tarzıdır. "Piyasa tipi sözleşmelilik". Ücretlerin kadro gereğince belirlenmediği, kişiye bağlı performans ücret sistemine dayanan bir sistem. Günümüzde ücret sistemi dağılmıştır; kadro sisteminin tek tipleştirici zorlamasına karşın ücretlerde denklik, eşitlik, anlamlılık ortadan kaldırılmıştır. Bu nedenle yaşanan sıkıntılar ortadadır; bir de bu derece yüksek işsizlik oranı, bu derece yaygın kayırmacılık gerçeği karşısında, yerel yönetimlerde var olan siyasal çalışma sistemi de hesaba katılınca, kamu görevlilerinin "kişiye bağlı ücret değerlendirme" sisteminde istihdam edildiğini düşünmek, kabus gibi bir çalışma düzeni ile burun buruna gelmek demektir. Bazı kamu çalışanlarının "tembelle çalışan ayrılсын" diyerek, kadroya değil kişiye bağlı performans sistemini ister bir tavır takınmalarını, bu sistemin niteliğini ve Türkiye gerçeklerini kavramaktan çok uzak olduklarından başka bir şeyle açıklanamaz. Bugün yaşanan sorunlar kadro sisteminden değil, bu sistemin içeriden patlatılmasından kaynaklanmaktadır. Sistem ile bu sistemi ortadan kaldırmak için uygulanan rejimin sonuçlarını birbirine karıştırmamak önemlidir. Aksi halde, bugünkü durumun suçlusu, geleceği kuracak ilke haline getirilmiş olacaktır.

Devletin güvenlik odaklı işleri dışında tüm toplumsal hizmetlerinin yerel yönetimlere devri, Türkiye Cumhuriyeti devlet örgütlenmesinin baştan aşağı değişikliğe uğratılması anlamına gelir. Şimdiki durumda, illerin yönetimi "yetki genişliği" ilkesine dayanmaktadır; tüm toplumsal hizmetler de bu ilkeye göre yürütülür. Yapılmak istenen değişiklik, temel toplumsal hizmetlerin yerel yönetimlere devri, illerin asıl olarak "idari vesayet" ilkesine göre yönetilmeye başlanacağını gösterir. Bir başka deyişle iller, "yetki

genişliği" yerine, "vesayet ilişkisi"ne, 1876 Kanuni Esasi'sinde yer alan "tefriki vezâif" ilkesine göre yönetilecek demektir. Bu özellik, 1961 Anayasasında ortadan kalkmış, 1982 Anayasasında da geri getirilmemiştir. İllerin yönetiminde yetki genişliğinin yanı sıra 'görevler ayrılığı' ilkesinin benimsenmesi, Prens Sabahattin devlet örgütlenmesi formülüdür; kısaca federal örgütlenmeye açıktır. Günümüzde bu açılış, Avrupa Konseyi tarafından "subsidiarite" adı verilen "yerellik" ilkesiyle anayasaya yerleştirilmeye çalışılmaktadır.

Neoliberal devlet reformu, yerelleştirmeyle kamu hizmetleri tasfiyesini gerçekleştirirken, aynı anda kimi zaman AB üyeliği, kimi zaman küreselleşmenin kaçınılmaz gereği diye federal örgütlenmeyi zorlamaktadır.

Öngörülen yerelleşmenin, yerel yönetimleri güçlendirmek olmadığını görmek önemlidir. Öngörülen yerelleşme, toplumsal kaynakları küresel sermayeye bağlayacak bir "yerellik", kamu hizmetlerini her düzlemde piyasaya teslim edecek bir özelleştirme sürecinden ibarettir.

## YEREL YÖNETİM REFORMU:

### Yerelleşme mi Yerellik mi?

Türkiye'de 81 il ve dolayısıyla 81 il özel idaresi, 3215 belediye, 35.000 köyden oluşan bir yerel yönetim dünyası var. Yurttaşlar arasında 3200 civarında kişi il genel meclisi; 34.000 civarında kişi belediye meclisi üyesi kokartı taşımaktadır. Dört asıl ihtiyar meclisi üyesi ile 35.000 köy muhtarı, köy yönetimlerinde 175.000 seçilmişin görev yapması anlamına geliyor. Ülkenin seçimle işbaşına gelmiş yerel seçilmişleri, 550 kişilik TBMM de eklenirse, toplam 215.000 kişilik bir kesimi oluşturuyor. Kamu kaynaklarının nasıl kullanılacağına 215 bin kişi karar veriyor. Bu sayı Fransa ile karşılaştırılabilir; Fransa'da seçilmişlerin sayısı toplam 500 bin civarındadır. [Bir katılımcı: "Bir Türk iki Fransıza bedeldir, normal!" diyor]

Kamu yönetimi genelinde 215 bin seçilmişin kararlarını 2,750 bin atanmış kamu görevlisi yürürlüğe koyuyor; kabaca %13. Belediyelerde 35 bin seçilmiş kişinin kararlarını yaklaşık diyelim 300 bin belediye görevlisi uyguluyor; kabaca %9. İl özel idarelerinde ise, 3200 seçilmiş meclis üyesinin kararları 7500 civarında kamu görevlisince uygulanıyor; kabaca %40. İl özel idareleri, sistemde hizmet üreten kurum olarak anlamlı bir yer tutmuyor. Yerel yönetim sisteminde ağırlık, kent yönetimi kimliğine sahip olan belediyelere ait bulunuyor. Yerel yönetim tasarıları ile bu dengenin değiştirilmek istendiği, yerel yönetim sisteminde ve genel olarak devlet sisteminde ağırlığın il düzeyine toplanmak istendiği görülüyor. Bu, reform çalışmasında, belediyeler tarafının itirazlarını yükselteceği bir denge değişikliği anlamına gelmektedir. Temel toplumsal hizmetlerin il özel idarelerine devri durumunda, bugünkü sistemde yerel yönetim türleri olarak, il özel idareleri ile belediyeler arasında var olan "sıfır ilişki" durumunun yeniden tanımlanması gerekecektir. Bu durumda, iki "kamu idaresi", yani seçilmiş organlardan oluşan iki yerel yönetim türü arasındaki ilişki nasıl tanımlanacaktır? Belediyeler, il özel idarelerinin örneğin "il planlama" yetkisini nasıl kabul edeceklerdir? Sistem, bir tür, bugünkü büyükşehir-ilçe belediyeleri arasında kurulmuş olan ilişki türünden bir ilişkiyi taşıyabilecek midir? Bunlar, ağırlık merkezlerinin değiştirilmesinden doğacak çok sayıda sorudan yalnızca birkaçı olarak sorulabilir.

Öte yandan, günümüzde hizmet üreten kuruluşlar olmaktan uzak durumda bulunan il özel idareleri, öngörülen türde bir görev ayrılığı rejimi içinde düzenlenirse, bir milyonu aşkın personelin ve hemen tüm toplumsal işlerin sorumluluğunu üstlenmiş olan bu birimlerin, valilik kurumunu bugünkü niteliğiyle taşıyamayacağı açıktır. Daha açık bir deyişle, böyle bir ağırlık merkezi değişikliği, valilik sisteminde "seçilmiş valilik" formülünün gündeme gelmesine yol açacaktır. Seçilmiş valilik, ulusal düzeyde parlamenter demokratik örgütlenmeyi değil, başkanlık sistemini çağırır. Bu durumda, ortaya atılacak sorular, genel olarak ülke dinamiklerinin böyle bir rejim değişikliğini taşıyıp taşıyamayacağı soruna kayacaktır. Kısacası, yerel yönetimlerde gündeme gelen değişiklik, basit bir merkezi yönetim ile yerel yönetim yetki paylaşımı sorunu değil, siyasal rejimin temel özelliklerine ilişkin bir sorun niteliği taşımaktadır.

## Dar Kapsamda Bazı Genellemelere İlişkin Olarak

Sorunun geniş kapsamına karşın, yerel yönetimler konusunda yaptığımız tartışmalar oldukça dar bir çerçevede yürütülmektedir. Bu tutum yanlıştır; buna karşın, bir an bu dar çerçeveyi geçerliymiş gibi kabul ederek, bazı gerçek dışı genellemeler üzerinde durmak neredeyse bir zorunluluktur.

Çokça karşılaşılan genellemelerden biri, Türkiye'de devletin toplumsal gelirlerin yada harcamaların büyük bölümünü kullandığı savıdır. "Devlet aşırı büyüktür". Oysa, Türkiye'de devlet, ulusal bütçe, gayri safi milli hasılanın yalnızca %25'ini yönetmektedir. Aynı oran, İngiltere, Almanya, Fransa gibi ülkelerde %45-50, Danimarka'da %60 düzeyindedir. Üstelik Türkiye'de ulusal bütçenin yarısından çoğunun borç ödemelerine ayrıldığı göz önünde tutulursa, devletin toplumsal gereksinimleri karşılama bakımından, aşırı büyüklük bir yana inanılmaz düzeyde bir yetersizlik içinde olduğu görülmektedir.

Bir başka genelleme, Türkiye'de yerel yönetimlerin devlet bütçesinin kabul edilemeyecek kadar küçük bir bölümünü kullandığı yönündedir. Bu, genel bir değerlendirme için doğrudur. Yerel yönetimler, GSMH'nin yalnızca %25'ini alan ve yarısından çoğunu borç ödemelerine ayıran ulusal bütçenin %12'sini kullanmaktadırlar. Aşağıdaki çizelgede, farklı ülkelerde yerel yönetimlerin GSMH ile ulusal bütçe içindeki payları, ve üçüncü sütunda bazı ülkelerde bir bütün olarak devletin GSMH içindeki büyüklüğü gösterilmektedir.

| <u>Ülke</u>       |          | <u>GSMH%</u> | <u>Bütçe%</u>                  |
|-------------------|----------|--------------|--------------------------------|
| • Macaristan      | 17       | 53           | Devletin Büyüklüğü: %30        |
| • İsveç           | 27       | 38           |                                |
| • Danimarka       | 20       | 31           | Devletin Büyüklüğü: %60        |
| • Finlandiya      | 18       | 30           |                                |
| • Arnavutluk      | 8        | 25           |                                |
| • İngiltere       | 10       | 25           | Devletin Büyüklüğü: %40        |
| • Hollanda        | 13       | 23           |                                |
| • Bulgaristan     | 9        | 20           |                                |
| • Fransa          | 9        | 19           | Devletin Büyüklüğü: %45        |
| • Almanya         | 10       | 17           | Devletin Büyüklüğü: %50        |
| • Avusturya       | 12       | 15           |                                |
| • <b>Türkiye</b>  | <b>2</b> | <b>12</b>    | <b>Devletin Büyüklüğü: %25</b> |
| • İspanya         | 5        | 12           |                                |
| • Portekiz        | 4        | 12           |                                |
| • Belçika         | 7        | 11           |                                |
| • Yunanistan      | 2        | 6            |                                |
| • <b>Ortalama</b> | <b>9</b> | <b>22</b>    | <b>Devletin Büyüklüğü: %40</b> |

Bir başka genelleme şudur: "Yerel yönetimler merkeze aşırı bağımlıdır." Yerel yönetimin merkeze bağımlılığı nasıl ölçülür? Yerel yönetimin bütçesi içinde merkezden transfer ne kadar yüksekse, yerel yönetim merkeze o kadar bağımlı kabul edilmektedir. Öyle görünüyor ki, merkezden pay transferleri, toplam yerel yönetim gelirleri içerisinde Türkiye'de hiç de aşırı değil. Ülkelerin bu açıdan sergiledikleri ortalama yüzde 49; Türkiye bu ortalama düzeyi sergilememektedir.

| <u>Ülkeler</u>   | <u>Transfer %</u> |                 |              |
|------------------|-------------------|-----------------|--------------|
| • Arnavutluk     | 94                | Belçika         | 44           |
| • Hollanda       | 83                | Avusturya       | 44           |
| • Romanya        | 79                | İtalya          | 42           |
| • Bulgaristan    | 78                | Slovakya        | 39           |
| • Rusya          | 72                | Norveç          | 36           |
| • Macaristan     | 64                | Almanya         | 32           |
| • Yunanistan     | 63                | Fransa          | 29           |
| • Polonya        | 60                | Finlandiya      | 28           |
| • İngiltere      | 53                | İspanya         | 27           |
| • Portekiz       | 49                | Danimarka       | 25           |
| • <u>Türkiye</u> | <u>48,9</u>       | İsveç           | 20           |
|                  |                   | <u>Ortalama</u> | <u>49,03</u> |

Kaynak: *Local and regional authorities in Europe* No. 61; 2001 (veriler 1996-99 yılları arasında aittir.)

Eğer, "bir ülkede yerel yönetim ne kadar az merkeze bağlıysa o ülkede demokrasi o kadar güçlüdür" biçimindeki yargı doğruysa, Hollanda ile Arnavutluk demokrasileri birbirine çok yakın özellikler sergilemelidir; İngiltere demokrasisi Portekiz ve Türkiye demokrasilerinden daha kötü durumdadır. Rakamlar, yerel - merkezi yönetim arasında düzenli transferler bakımından yapılan karşılaştırmaların, ülkelerde demokrasi derecelerini ölçmeye çok yardımcı olmayacağını ortaya koymaktadır. Bu tartışma bir yana, burada bizim açımızdan önemli olan, Türkiye'de yerel yönetimlerin "aşırı, çarpık bir merkeze mali bağımlılık" içinde olmadıklarını görmektir.

Genellemelerden bir diğeri, Türkiye'de yerel yönetimlerin personel giderlerini dahi karşılamaya yetmeyen bir harcama sistemine sahip oldukları yargısıdır. 1999 yılı ülke geneli verileri bunu doğrulamamaktadır. Türkiye genelinde büyükşehir belediyeleri harcamalarının yalnızca %15'ini personele harcamaktadırlar; Türkiye genelinde bu oran %30'dan azdır; büyükşehirler hariç diğer belediyeler göz önünde tutulursa, personel giderleri %45 düzeyindedir. Tek tek belediyelerin karşı karşıya kaldıkları resmi kurumlara yada özel ticari kuruluşlara borçluluk durumları; tek tek belediyelerde gözlenebilen kriz durumu, genel bir Türkiye gerçeği olarak değerlendirilmemelidir. Yerel yönetimler, 1980'li yıllardan bu yana, ellerindeki tüm kaynakları, özellikle personel ödemelerinden keserek kullanma becerisini yüksek düzeyde edinmişler; emek yoğun belediye işlerini "geçici işçi" istihdamıyla piyasa koşullarında gördürmeye çok alışmışlardır. Yerel yönetim maliyesi üzerine konuşulurken, alışlagelmiş "çöpçü ücretleri" saldırısına prim vermemek gerekir.

| (1999)                      | Belediyeler | BŞB        |
|-----------------------------|-------------|------------|
| <b>Cari Harcamalar</b>      | <b>%45</b>  | <b>%23</b> |
| Personel giderleri          | %29         | %15        |
| <b>Yatırım Harcamaları</b>  | <b>%31</b>  | <b>%37</b> |
| <b>Transfer Harcamaları</b> | <b>%24</b>  | <b>%40</b> |

Kaynak: B.A. Güler, T. Çınar, Belediye Mali Yönetimi, YERYÖN Raporu, Ankara 2002.

Belediyeler bakımından değerlendirilirse, Türkiye'de *büyükşehir belediyeleri dışında kalan belediyelerin*, belediyeli nüfus başına yaklaşık 60 dolar cari ve yatırım harcaması yaptıkları görülmektedir.

| <b>BŞB Dışındaki Belediyeler Ortalaması</b>     | <b>%1999</b> | <b>Kişi başı</b> |
|---|--------------|------------------|
| • [101] Genel Yönetim Ve Destek Hizmetleri      | 21,6         | \$10             |
| • [111] Esenlik Hizmetleri                      | 5,5          | \$3              |
| • [112] Temizlik Ve Çevre Koruma Hizmetleri     | 11,2         | \$7              |
| • [113] Sağlık Ve Sosyal Yardım Hizmetleri      | 1,2          | \$1              |
| • [114] Bayındırlık (İmar) Hizmetleri           | 31,2         | \$20             |
| • [115] Ulaştırma Hizmetleri                    | 5,7          | \$5              |
| • [116] Tarım Hizmetleri                        | 3,0          | \$4              |
| • [117] Eğitim, Kültür, Spor, Turizm Ve Tanıtma | 0,6          | \$0,7            |
| • [118] Ekonomik Hizmetler                      | 0,9          | \$0,5            |
| • [119] Su Ve Kanalizasyon Hizmetleri           | 9,2          | \$6              |
| Hizmetler (cari+yatırım) Toplamı                | 90,1         | \$57             |

Kaynak: B.A. Güler, T. Çınar, Belediye Mali Yönetimi, YERYÖN Raporu, Ankara 2002.

Belediyeler, müteahhitlik ve kentsel rant sektörüne kaynak aktaran yapılarıyla dikkat çekmektedir. Belediyelerin, yerel halkın, işgücünün kendini yeniden üretmesine hizmet eden etkinlikler bakımından varlıkları yok düzeyindedir: Bu görev çerçevesi hizmetlerde taşeron kullanımının desteklenmesi, özellikle su-çöp-toplu taşıma alanlarında hizmetlerin ticarileştirilmesiyle atbaşı ilerlerken, yerel yönetimlerin demokratikleşme sürecine nasıl katkıda bulunabilecekleri önemli bir soru işareti olmaya devam etmektedir. Sorun, yerel yönetimlere daha fazla yetki, görev, kaynak aktarma sorunundan önce, bu birimlerin nasıl birer gerçek "kamu idaresi" olarak çalıştırılabilecekleri sorunudur.

Neoliberal yerel yönetimler reformu, yerel yönetimler için özerklik, daha fazla yetki ve daha fazla kaynak talep etmektedir. Ancak bu talep, yerel yönetimleri halka yakınlaştırmak yerine, bu kurumların sermaye birikimine, bundan böyle küresel sermaye birikimine kaynak aktarma mekanizmaları olarak güçlendirilmesine dönüktür. Bu talep, yerel yönetimleri kendiliğinden yada doğası gereği demokratik kabul eden yaygın algıdan sonuna kadar yararlanmakta ve bu kurumları gerçek demokratikleşme sürecinin "demokrasi kırıncıları" olarak kullanabilmektedir.

### **Yerel Yönetimler Reformunda Yerelleşme ve Yerellik Sorunu**

Yerel yönetimler reformu, üç dış dinamiğin doğrudan etkisi altındadır. Bunlar Birleşmiş Milletler, Dünya Bankası, Avrupa Birliği'dir. Birleşmiş Milletler ile Dünya Bankası, yeniden tanımladıkları "desantralizasyon -yerelleşme" kavramıyla, AB ise 1992'de keşfettiği "subsidiarite -yerellik" kavramıyla ilerlemektedir.

**Birleşmiş Milletler** bu sürece, 1992 Rio Konferansında kabul edilen Agenda 21 programı ile dahil olmuştur. Agenda 21'in yerel parçası olan Yerel Gündem 21, proje kapsamına alınan elliye yakın belediyede 'Kent Konseyleri' kurulmasına uzanmış, proje halkın katılımı yerine konseylere özel sektörün ortak olarak kabul edilmesi üzerinde yoğunlaşan hedefle yerel yönetim uygulamaları olmaya dönüşmüştür.

**Dünya Bankası**, Türkiye'de su işletmeciliğinin uluslararası ihaleye çıkarılmasını sağlayan Antalya, Çeşme-Alaçatı gibi proje kredileri ve genel bir sistem reformu hazırlıklarıyla devrede bulunmaktadır.

Antalya su işletmesi 1996 yılında 100 milyon dolar tutarında kredi karşılığında uluslararası ihaleye çıkarılmış, ihaleye giren transnasyonal şirket ve yerli ortaklar arasında kazanan Lyonnaise des Eaux-Enka konsorsiyumu olmuştur. Bir yıl sonra yerli ortağın ayrılmasıyla Antalya su işletmeciliği, tamamı yabancı sermaye olan Antsu AŞ'ye kalmıştır. Söz konusu şirket, 19. yüzyıl sonundan 1938 yılına kadar Kadıköy-Üsküdar Türk Su Şirketi'nin sahibi olan imtiyazcı şirkettir. Türkiye'ye, kovulduktan yarım yüzyıl sonra Antalya'dan giren bu şirketle yapılan sözleşmenin özelliklerinden biri, Anayasa'da uluslararası tahkim henüz yer almazken bu usulü benimsemiş olmasıdır. Süresi 10 yıl olan işletme imtiyazının ilk beş yılı, sürekli fiyat artışları ve hizmette anlamlı bir iyileşme görülmemesi nedeniyle oldukça sancılı geçmiştir. Antalya, Dünya Bankası su kredilerinin, belediye su hizmetinde nasıl bir özelleştirme modeli inşa ettiğini açıkça gösteren çok yönlü bir örnek olarak karşımızda durmaktadır. Bu kurumun genel olarak reform modeli üzerinde aşağıda ayrıca durulacaktır.

**AB'nden gelen etki**, bir yandan 'Katılım Ortaklığı Belgesi' kanalıyla doğmakta, ama sistemli olarak Avrupa Konseyi -Bölgesel ve Yerel Yönetimler Kongresi'nin sözleşme ve şartları üzerinden ortaya çıkmaktadır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Sınıraşan Yerel Yönetimler Sözleşmesi, Peyzaj Sözleşmesi Türkiye tarafından imzalanarak onaylanmıştır. 1997 yılında imzaya açılmış olan Bölgesel Yönetimler Özerklik Şartı, 1998'de yürürlüğe giren Bölgesel ve Azınlık Dilleri Şartı, Gençlerin Katılımı Şartı gibi diğer anlaşmalar imza için beklemektedir. Öte yandan söz konusu Kongre, 1997 yılında aldığı 29 - 50 sayılı kararlarla, Türkiye'de yerel yönetimlerin değerlendirmesini yaparak çeşitli önerilerde bulunmuştur.

Bu kaynaklardan doğan kavramsal etkilere gelince, BM ve DB'nin yerelleşmesi ile AB'nin yerellik ilkesi kısaca şöyle özetlenebilir:

**Yerelleşme:** Birleşmiş Milletler ile Dünya Bankası'nın çeşitli kaynaklarında yerelleşme (desantralizasyon) dört türe ayrılmaktadır: Bunlardan biri merkezden taşra örgütüne yetki devri, deconsantration, bizim yetki genişliği olarak adlandırdığımız tür; öbürü merkezden - taşra örgütünden yerel yönetimlere yetki devri, devolution (bizde genellikle buna desantralizasyon denir), üçüncüsü yetkinin her kademede bir alta devri anlamına delegation, bizim genel olarak yetki devri dediğimiz işlem, dördüncüsü yetkilerin topluma -özel sektöre devri, özelleştirme olarak bilinen süreç.

Fransız idare sistemine yabancı anglo-sakson dünyanın terimleri zorlayan bu sıralaması, desantralizasyon-yerelleşme olarak bilinen süreci, alışlagelmiş tanımlamadan oldukça farklı ele almaktadır. Genel olarak yerelleşme, *devletin içinde, yukarıdan aşağıya bir yetki aktarım sürecinden ibaret* olarak tanınır. Oysa neoliberalizmin küresel örgütlerce geliştirdiği tanım, *gerçek yerelleşme sürecini kamu kudretinin devletten topluma -asıl olarak özel sektöre aktarılmasını öngören bir özü vardır.* Yerelleşme devlet içi bir hareket olarak değil, asıl hedefi bakımından kamu kudretinin sermayeye devri olarak tanımlanmaktadır. Birleşmiş Milletler'in ;Yerel Gündem 21 Projesi'nde kent konseylerine özel sektörün ortak olarak çağırılması ısrarı bu tanıma yada bu hedefe bağlı bir uygulamadır.

Tanımlardaki farklılaşmayı görmek önemlidir; yerelleştirmeden söz eden her kesim kavramdan aynı şeyi anlayarak konuşmamaktadır.

**Yerellik:** Avrupa Birliği'ne gelince, bu odaktan kaynaklanan yerel yönetim reformunun taşıyıcı sözcüğü "desantralizasyon -yerelleşme" değil, "subsidiarite -yerellik" sözcüğüdür. Türkçeye 'hizmetlerde halka yakınlık' olarak da çevrildiği görülen subsidiarite, devlet örgütlenmesinin aşağıdan yukarıya kurulmasını öngörmektedir. Yerellik, yerelleşmenin tersine, yukarıdan aşağıya bir yetki devri sürecini değil; yetkileri önce en alt kademeye bırakma, bu kademenin taşıyamadığını bir üste çekme biçiminde bir yapılanma süreci olarak resmedilmektedir. Kavram 1992 Maastricht Anlaşması'yla ilkeye dönüştürülmüş, 1985 tarihli Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda var olan özerklik ilkesi daha sonra yerellik ilkesini ifade ediyor diye yorumlanmıştır. Çeşitli yazılarda kavramın 14. yüzyıl Katolik yazınında belirdiğine işaret edilmektedir. AB açısından anlamı, kamu yetkilerinin AB üyesi merkezi yönetimden yerel ve bölgesel yönetimlere terk edilmesi, merkezi yönetimlerce de yapılamayacak olanların Brüksel'e devridir. Böylece AB bütünleşme sürecinde yerelden Brüksel merkezine bir yayılan bir yapılanma mümkün kılınmaktadır.

Avrupa Konseyi, aynı ilkenin, AB üyesi olmayan ülkelerde şimdiden uygulanması talebinde bulunduğu için, "yerellik" ilkesi Türkiye üzerinde de doğrudan etkide bulunmaktadır. Avrupa Bölgesel ve Yerel Yönetimler Kongresi'nin sözü edilen kararı, Türkiye'ye bu doğrultuda somut olarak şunu tavsiye etmektedir: "Anayasa'da yer alan "idarenin bütünlüğü" ilkesi, yerel yönetim özerkliğini zedelemektedir. Bu düzenleme kaldırılarak, yerine "yerellik" ilkesi getirilmesi, getirilemiyorsa bu ilkeyi içeren Avrupa Yerel yönetimler Özerklik Şartı'na gönderme yapılmalıdır."

Bu tavsiyede sorun, idarenin bütünlüğü ilkesinin üniter devlet tercihinin temel oluşturmasıdır; "yerellik" ilkesi, üniter yapı ile değil asıl olarak federal siyasal yapı ile uyumludur. Öte yandan, ülkenin AB üyesi olmaması nedeniyle, AB üyesi ülkelere farklı olarak, merkezi yönetimin vazgeçeceği yetkilerin bir kısmının Brüksel'e devri de söz konusu değildir. Dolayısıyla, "yerellik" ilkesi çerçevesinde Türkiye'den talep edilen düzenlemelerin sonucu, AB üyesi ülkelere uygulandığında yaratacağı sonuçlardan farklıdır.

BM ve Dünya Bankası önerileri, yerel yönetim reformunu özelleştirmeye bağlamakta, AB ise aynı reformu federal örgütlenmeye açmaktadır. Burada, küresel odaklardan gelen önerilerin geleneksel "merkezi - yerel yönetim dengesi" sorunu üzerinde değil, özelleştirme ve federalizm sorunu üzerinde toplandığını görmek son derece önemlidir. Aksi halde, yerel yönetim reformu üzerine konuşmak, taraflar arasında ve kamuoyunda bir sağırlar diyalogu belirsizliği içine gömülmektedir.

### Dış Kredi Unsuru ve Dünya Bankası Modeli

Son olarak, Dünya Bankası'nın 1980'li yılların ortasında başlattığı Çukurova Kentsel Gelişme Projesi'nden bu yana aralıksız ilerleyen reform baskısından söz edebiliriz.

Dünya Bankası, Çukurova Kentsel Gelişme Projesiyle bir keşifte bulunmuş, Türkiye'de yerel yönetim sistemini çözmenin İller Bankası'nı ortadan kaldırmakla başlatılabileceğini keşfetmiştir. 1980'li yılların ikinci yarısından bu yana, İller Bankası'nın tasfiyesi başlıca amaçlarından biri olmuştur. Aynı tarihlerde ortaya çıkan önemli bir değişiklik, belediye dünyasının büyükşehir modeline kavuşturulması, belediyecilik sisteminin bundan böyle "büyükşehirler" ve "diğerleri" biçiminde iki ayrı dinamikte karşımıza çıkmasıdır. Büyükşehir modeli, su-kanalizasyon örgütlenmesinde İSKİ Modeli, belediyelerin yerli ve yabancı ticari kredi kullanmaya başlamaları atbaşı ilerlemiştir.

Borçlanma, son derece hızlı bir artma eğilimi sergilemiştir. Yerli bankacılık sisteminin tık nefesliği, kredi kullanımında asıl olarak yabancı kurumların ağırlık kazanmasına yol açmış, 1980 başlarında sıfır düzeyinde özel sermaye kredisi kullanan belediyeler, 15 yılın sonunda 3 milyar dolar düzeyinde borçlanmışlardır.

### Orta-Uzun Dönemli Dış Borç Stoku (eski seri), 1981 - 2000, milyon \$

|            | Konsolide Bütçe | Diğer Kamu | Yerel Yönetim | Konsolide | %YY/Özel Sektör | TOPLAM |
|------------|-----------------|------------|---------------|-----------|-----------------|--------|
| 1981       | 8.572           | 4.704      | 0             | 0,0       | 1.172           | 14.448 |
| 1985       | 12.557          | 7.450      | 27            | 0,2       | 894             | 20.901 |
| 1990       | 23.659          | 14.078     | 1.032         | 4,4       | 1.798           | 39.535 |
| 1995       | 31.095          | 18.863     | 2.414         | 7,8       | 7.619           | 57.577 |
| 2000 (3/4) | 36.281          | 18.282     | 3.005         | 8,3       | 25.147          | 79.709 |

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı

Borç alan kurumlar asıl olarak büyükşehir belediyeleridir. Belediye dış borçlarının %47'si doğrudan büyükşehir belediyelerince, %38'i bunlara bağlı kuruluşlarca alınmıştır. Dış borcun toplam %85'i büyükşehir belediyelerine aittir.

Peki alınan para hangi kaynaklardan alınmıştır? Devletlerden alınan resmi krediler, toplam yerel yönetim borçlarının %10'udur. Uluslararası kuruluşlardan alınan borçların, ki burada yalnızca Avrupa Yatırım Bankası ve Dünya Bankası vardır, toplam dış kredi içindeki oranı %20'dir. Dış kredinin %70'lik bölümü uluslararası ticari bankalardan alınmıştır.

Resmi krediler ile uluslararası kuruluşların özkaynaklarından açtıkları krediler görece uygun maliyetlidir. Buna karşın, uluslararası ticari banka kredileri değişken faizlidir; Londra bankalar arası faiz piyasası anlamına gelen LIBOR'a göre belirlenir. Faizin ne kadar olacağı, altı ayda bir belli hale gelmektedir. Bunun üzerine de çok sayıda taahhüt, risk, komisyon, vb. giderler eklenir.

Dış kredi, belediye maliyesini doğrudan doğruya küresel para - döviz piyasalarına bağlayan hattır. Dünya Bankası'nın modeli, işte bu hat üzerine inşa edilmektedir. Dünya Bankası, belediye maliyesinin İller Bankası üzerinden merkezi ulusal bütçeye bağlandığını; bu bağın kamu kredisi hattı olduğunu; belediyelerin bu hattı terk ederek küresel piyasalar hattına yerleştirilmesi gerektiğini savunma konumundadır. Bu değişiklik için İller Bankası'nın ortadan kaldırılmasını talep etmektedir. Bu talebin, yerel yönetimleri merkezden özerk kılacağını, böylece yerel yönetim sisteminin "demokratikleşeceği"ni ve belediyelerin paraya karşı daha "sorumlu" hale geleceğini, mali yönetimin bu sayede şeffaflaacağını ileri sürmektedir.

Ancak, yerel yönetimleri ulusal merkezi siyaset ve yönetimden koparıp küresel piyasa merkezlerine bağlamak, İller Bankası'nın tasfiyesi ile tamamlanabilecek bir iş değildir. Bu yeni hat, borç alan belediyelerin, borcu geri ödemelerini güvence altına alacak bir dizi mekanizma ile donatılmasını gerektirmektedir. Bu mekanizmaların başında, belediyelere dış borç anlaşması yapmada tam özerklik tanınması gelmektedir. Borcun geri ödenebilmesi için, kredi ile yapılacak işlerin fiyatlandırılarak sunulması şarttır; kredi anlaşmalarında, krediyle yapılacak işin kamu hizmeti olarak vergi üzerinden değil, piyasa hizmeti olarak ücretlendirme üzerinden satılarak karşılanması şartı koşulmaktadır. Bir başka deyişle dış kredi, özelleştirme sonucunu yaratarak gelmektedir. Yine borcun geri ödenmesini güvence altına almak üzere, belediyelerde personelin merkezden belirlenen kadro ve ücret sisteminde değil, sözleşme esasında yerel istihdamı gerekir. Böylece, belediye bütçeleri, borç ilişkilerini yönetecek esnekliğe -işletme özelliğine kavuşturulabileceklerdir. Nihayet, bu borç ilişkisi, belediyelerin gelirleri üzerinde tam özerk bir statüye sahip olmalarını gerektirir. O halde, bugün geçerli olan ulusal vergilerden pay ayırma uygulaması yetersizdir. En iyisi, doğrudan doğruya vergilerin yerel yönetim ile merkezi yönetim arasında paylaşılması, yerel yönetimlere vergi koyma yada vergi oranını belirleme yetkisi tanınmasıdır. Sonuç olarak Dünya bankası, getirdiği modelle, gerçekten de yerel yönetimleri merkezden uzaklaştıran bir model önermekte, bunu da, yalnızca bu özelliği nedeniyle "özerk ve demokratik yerel yönetim modeli" olarak sunmayı başarmaktadır.

Dünya Bankası modeli, yerel yönetimi merkezi yönetim karşısındaki konumu bakımından tanımlamaya devam ettiğimiz sürece "özerklik" ve "demokratiklik" ile nitelemekten başka yapacak bir şey yoktur. Ama bu yanlış bakışı bir yana atıp, modelin yerel yönetimi ulusal'dan koparıp küresel'e bağlayan özülle görmeye başladığımızda; yerel halkın gereksinmelerini küresel sermayenin kar alanına dönüştürdüğünü fark ettiğimizde; yerel kamu hizmetlerini ticari piyasa işine çevirdiğini gördüğümüzde modelin tüm savları alt-üst olmaktadır.

Dünya Bankası'nın özerk yerel yönetimleri, yerel yönetimleri yerel halktan alıp küresel mali sermayeye, ulusötesi inşaat şirketleriyle hizmet sektörü şirketlerine yakınlaştırmaktadır. Yerel yönetim özerkliğini, küresel sermayeye ticari bağımlılık olarak kurmaktadır. Bu ilişki, yakın bir gelecekte, yerel kamu idarelerinin "iflas hakkı" sahibi olmasını talep edecektir; şimdiden borçlar karşılığı yerel kamu idarelerinin gelirlerine el koyma yetkileri kullanılmaya başlanmıştır. İflas ilanı, ticari ilişkilerin mantıksal sonucudur; yerel yönetimler bu sistemin içindeki yerlerini aldığında bu önleme kimse "olmaz"

demeyecektir. Macaristan'da bu tür bir düzenleme yapıldığını söylemek, bu sözün bir tahminden öte anlam taşıdığını belirtmeye yeterli olsa gerekir.

Genel olarak, yerel yönetim reformu diye günümüzde sürdürülen reformun dinamikleri bunlardan ibarettir.

Ne yazık ki Türkiye'de yürüttüğümüz tartışmalar, küreselcilik-ulusalcılık, özgürlükçülük-statükoculuk gibi son derece yapay uçlara sıkışmaktadır. Sorunu alışageldiğimiz gibi merkezin kıskançlığı-yerelin demokratikliği kıskacında konuşmak, belki hoşumuza gidiyor yada kolayımıza geliyor. Ne var ki bu yol, geleceğimizin biçimlendiği böyle bir dönemde, bizi gerçek sorunlar üzerinde düşünmekten ve doğru sözleri söylemekten alıkoymuyor.

Günümüzde küresel sermayenin küresel saldırısı bir gerçektir. Bu saldırının kararları Seattle'da, Doha'da alınıyor. Karar alınan salonları "küresel direniş" adına kuşatmak yararlıdır. Ne var ki, o salonlarda kuşatmalara karşın kararlar alınabiliyor ve tek tek ülkelerde uygulamaya koyuluyor. Küresel saldırı mekanda ilerliyor, mekan Türkiye'dir, Yunanistan'dır, Cezayir'dir, Şili'dir... Bu nedenle, kanımca her ülke, her ülkenin ulusal mekanı, küresel saldırıya karşı duruş alanıdır. Küresel saldırı, kendine "glocalisation" adını vererek yerel parçaları ulusal bütünden ayırma yöntemiyle yürüyor. Bu nedenle, yerelin ulusal-merkezi olan ile birliğini savunmak, günümüzde izlenmesi gereken politika olarak ortaya çıkıyor; küresel sermaye lehine yürüyen özelleştirmeye karşı direnmek, ancak yerellik-federalizm gibi siyasal örgütlenmelere karşı çıkmakla mümkün görünüyor.

## DEVLETTE REFORM

Günümüzde ön plana çıkan konulardan biri, gerçekleştirilmek istenen kapsamlı bir kamu personel rejimi reformudur. Ancak bu, daha büyük bir reform dalgasının sadece bir parçasıdır. Sergilenen girişimlerden biri kamu personel reformudur. Bir başka girişim daha önceden başlatılmış kamu bütçe reformu, diğeri yerel yönetimler reformu ve sonuncusu ise kamu yönetimi reformudur. Bu dört girişim, bir bütün olarak devlet reformu başlığı altında toplanan ana sütunları oluşturmaktadır. Her biri kendi içinde bir bütün oluşturan bu başlıklar, tek tek inceleme konusu yapılmayı gerektirecek kadar ayrıntılıdır. Ancak, ayrıntılara inen bir çalışmadan önce, içinde yer aldıkları bütün bakımından tanınmaları, doğru anlama ve yorumlama için neredeyse kaçınılmazdır.

**[Birgöl Ayman GÜLER]**