

KAMU REFORMU TARTIŞMALARINA METODOLOJİK BİR BAKIŞ*

Dr. Onur Karahanoğulları**

“Başlangıçta söz vardı. Ve söz Tanrı ile birlikteydi ve Söz Tanrı’ydı. Başlangıçta O, Tanrıyla birlikteydi. Herşey O’nun aracılığıyla var oldu, var olan hiçbirşey onsuz olmadı.”
(Yohanna İncil’i)

De ki: Rabbimin sözlerini yazmak için deniz mürekkep olsa, Rabbimin sözleri tükenmeden önce deniz tükenir. Yardım için bir o kadarını daha getirsek (yine yetmez).” (el-Kehf 18/109)

Önümüzde, hukuksal gerçeklik haline getirilmekte olan bir kamusal dönüşüm olgusu duruyor. Duruyor yüklemi yerinde değil, duran bir şey yok. Dönüşüm, hareket halinde. Yasama faaliyeti coşmuş durumda. Hukukçular ve kamu yönetimcileri, değişen yasaları ve yasaaltı mevzuatı takip etmekte güçlük çekiyor.

Dönüşen/değişen ne sorusuna hukukçunun yanıtı, “dönüşen/değişen hukuksal yapı” olacaktır. Özelleştirmenin ve idari işlerde özel tahkimin sistemimize girdiği 1999 Anayasa değişiklikleriyle başlayan anayasa, yasa ve yasaaltı mevzuat değişiklikleri hukukçuyu, bilgi nesnesini yitirmemek için sürekli bir teyakkuz haline mahkum etmiştir.

Hukukçunun bu yanıtı eksiktir. Hukuk, toplumsal ve kimi zaman da maddi gerçekliğin hukuk düzeninde yeniden kurulmasını gerektirir. Gerçeklik, bir kez de hukuksal gerçeklik olarak kurulur. Örneğin, iktisadi/toplumsal nitelik taşıyan mübadele ilişkisi, hukuk tarafından, alım-satım ilişkisi olarak ve mübadelenin tarafı olan bireyler de hukukta iradelerine iktidar tanınan kişiler olarak yeniden kurulur. Cinsellik bile toplumsallaştığı oranda hukuk düzeninin içinde yeniden kurulur. Gerçekliğin bir kez de hukuksal gerçeklik halini almasının çeşitli biçimleri olabilir (Hukuk düzeni, amprisist/pragmatik veya rasyonalist nitelik kazanabilir. İki uçta, hukukun, esas olarak, vaz edilmiş soyut kurallardan oluştuğu sistemler ile hukukun, esas olarak, mahkeme kararlarından türediği sistemler yer almaktadır.)¹

* Yazının son okumasını yaparak değerli eleştirilerini benimle paylaşan meslektaşlarım Yard. Doç. Dr. Ahmet Alpay Dikmen ve Dr. Metin Özügürlü’ya teşekkürü borç bilirim.

** A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi, İdare Hukuku Öğretim Görevlisi

¹ Metni okuyan Dr. Metin Özügürlü, bu noktada, yazdığım bir cümlenin çağrışımıyla uzunca bir yazılı katkıda bulunmuştu. Olduğu gibi aktarmanın metni zenginleştireceğini düşündüğümden Özügürlü’nun görüşlerini sizlerle paylaşıyorum. “Önerme: hukuk maddi gerçekliği hukuk düzeninde (düzleminde) yeniden kurar. Yani hukuk, maddi gerçekliğin dolayumsuz bir yansıması yada aynı anlama gelecek şekilde üstyapısal bir görüngüsü değildir (:mekanik determinist hata). Hukukun da kendi gerçekliği vardır. Hukukun gerçekliği, inceleme nesnesinde örtük değildir; yasa maddeleri kendi kendine konuşmaz, kendi kendini açıklamazlar (amprisist/formalist hata). Şimdi hukuk metodolojisinin sorusu, hukuksal gerçekliğin bilgisinin hangi yolla elde edileceği ile ilgilidir. Metodolojik soruya verilecek muhtemel yanıtlardan biri, hukukun bilgi nesnesini bir kenara bırakıp

Hukukçu, salt uygulamacı olmayan hukukçu, *gerçekliğin hukuksal kuruluşunun bilgisini* üretir. Hukuk disipliniyle uğraşan kişinin bilgi nesnesi nedir sorusu önemlidir. Hukukçunun görevi, *hukuk içinde ve hukuk tarafından kurulmuş olan gerçekliğin bilgisini* üretmektir. Bu görevini yerine getirirken hukukta yeniden kurulmuş olan gerçekliğin varlık durumunu da gözardı edemez. Gerçeklik ile hukuksal kuruluş arasındaki ilişki sorundur. Gerçeklik, nasıl hukuksal gerçeklik haline dönüşür ve bu niteliğini nasıl kaybeder soruları farklı hukuksal düşünüş biçimlerini doğurmuştur.

Yazımızın doğrudan ilgi konusu olmayan pek çok soruyu bir yana bırakarak hukuksal bilgi ve hukuk disiplinine ilişkin baskın bakış açısını belirtelim. Bilimin olgularla uğraştığı kabulüne sahip olan bu bakış açısı, hukukçunun da olgularla uğraşması gerektiğini savunur. Hukukçunun inceleyeceği olgular ise hukuk kuralları, mahkeme kararları ve bir ölçüde de hukuk uygulamasıdır. Bu olguların ötesinde *“hukukdışı alan”* yer alır. Hukukdışı alanı incelemeye katması, hukuksal olguların ötesine geçmesi, bilimsellik iddiasının zarar görmesi anlamına gelir. Hukukçular bu alanı, onların gerçek hukukçular olmadıklarını varsayarak, hukuk felsefecilerine ve hukuk sosyologlarına, bir yükten kurtulmanın verdiği rahatlık ve sevinçle terk ederler.

Özetle, hukukçuya (toplumsal) gerçeklik katmerli bir dolayım ile kendini göstermektedir: Toplumsal gerçeklik, hukuksal bir kuruma veya kurula dönüşürken (-türülürken) zorunlu olarak yeniden ifade edilmekte, tipleştirilmekte ve eğilip bükülmektedir. Bir de ek olarak bu hukuksal gerçekliğin, hukukçular tarafından kavramsallaştırılması, sistemleştirilmesi ve bilgisinin üretilmesi sözkonusudur. Toplumsal bir gerçeklik olarak mübadele, mübadelenin hukuksal gerçeklik olarak kurulması ve bu hukuksal gerçekliğe ilişkin olarak hukukçuların ürettiği bilgiler. İlki, yani *hukukla (aracılığıyla) ifade edilen*, hukukçunun bilimsel bilgi alanına girmez. Bu eksikliği aşmaya çalışan arayışlar olmakla birlikte ortodoks ve baskın hukuk anlayışı gerçeklik miyobu ile maluldür.²

Kamusallığın dönüşümünün hukuksal gerçeklik kazanması, hukukçuyu ancak hukuksal olgular ve sorunlar yarattığı oranda ilgilendirir. İmtiyaz sözleşmelerinde tahkim

doğrudan doğruya maddi gerçekliğin kendisine yönelmek şeklinde olabilir. Bu durumda hukukun tanımındaki mekanik determinist hata hukuksal düzenlemelerin analizi söz konusu olunca bu kez indirgemecilik şeklindeki bir hataya dönüşmüş olacaktır. Bu eğilimin tam tersi istikametteki amprisist hataya değinmiştim. Hukuk içinde ve hukuk tarafından kurulmuş olan gerçekliğin bilgisi yasa metinlerinde görünür değilse, ona nasıl erişilecektir? Bunun olası yanıtlarını verebilmek için görünür olanın niteliğini belirlemek gerekir; görünür olan (yasa metinlerinin düz anlamı), hukuksal gerçekliğin bastırılması, çarpıtılması ve yok sayılmasının ürünü ise; yani yasa metinleri, hukuksal gerçekliğin bir bölümünün o gerçekliğin tamamı olarak sunulması gibi bir niteliğe sahipse; hukuksal gerçeklik ancak bu çarpıtma ilişkisinin kuramsal çözülmesi (deşifasyonu) yoluyla ortaya çıkartılabilir; ancak kuramsal çözme burada kalmaz; -kaldığı taktirde post yapısalcı söylem çözümlemesi sınırlarında durmuş olur- zira, hukuksal gerçekliğin erişilecek olan bilgisi maddi gerçekliğin hukuk içinde ve hukuk tarafından inşa edilmiş olan bilgisidir; çözme çabasının bu inşa sürecine de uzanması gerekir.”

² Dr. Özügurlu’dan bir katkı daha: *“Burada ortodoks yaklaşımın hukuk-dışı alan dediği alanı maddi gerçekliğin alanı olarak görmek de problemlidir; hukuk-dışı alana kafamızı çevirdiğimizde toplumsal olgular kendi gerçek bilgisini haykırmazlar; hukuk-dışı alandaki olgular da görüngüler olarak gerçekliğin çarpıtılmış, bastırılmış biçimlerini sunarlar. Marx’ın meta fetişizmini hatırlayalım; hukuku hukuk-dışındaki görüngülerle açıklamak demek, hukuk düzleminde kaçındığı olguculuğa maddi yaşam düzleminde düşmek demektir; Marksist hukukçu, Marksist sosyologdan farklı olarak iki kez realist olmak durumundadır; hukuk olgularının ardındaki hukuksal gerçekliği sosyal olguların ardındaki gerçeklikle ilişkilendirerek deşifre etmek anlamında **çifte-realist**.”*

imkanının Anayasaya yerleştirilmesi, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı veya döner sermayeler aracılığıyla sağlık personelini işçi olarak istihdam etmek üzere Sağlık Bakanlığının hazırladığı genelge, hukukçuyu *ancak* “bir anayasa değişikliği, bir kanun veya bir düzenleyici işlem” olarak ilgilendirir.

O, yazılan metinlerin ve hukuksal uygulamaların düzgün olması için bilgi üretir. Kanunların, kararların ve uygulamaların incelenmesinden genel hukuk kavramlarına (örn. hukuksal işlem, idari işlem, birel işlem ...) ulaşır. Bunlar arasında bağlantılar kurar, kategoriler, ilkeler geliştirir. Özetle, hukukun içtutarlılığını koruyan, sapmaları ve bozuklukları kendi içinde eleyen (örn. iptal davaları, yorumlar, yasalar çatışmasını çözen ilkeler vb...) bir sistem olarak işlemesine çalışır.

Hukukçunun kamusal dönüşümünün hukuksal gerçeklik kazanmasında üstleneceği bilgi üretici rol de bu işlevsel kimliğinden bağımsız değildir. Hukukçu örneğin, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısının, düzgün yazılması, kullanılan terimlerin ve kurumların mevcut hukuk sistemi ile uyumlu, normlar hiyerarşisine uygun, uygulamacılar ve mahkemeleri için ise anlaşılır kılınması vb. için bilgi üretir.

Hukukçunun eleştiri dayanakları da bundan öte değildir. Toplumsal gerçekliği, hukuksal gerçekliğin “ötesine” atan hukukçunun elinde, eleştiri dayanağı olarak hukukun iç tutarlılığından başka birşey kalmaz. Anayasaya uygun yazılan, mevcut hukuk sisteminin kuralsal, kavramsal ve mantıksal çerçevesiyle çelişmeyen bir kanun tasarısı karşısında hukukçunun eleştiri imkanı yoktur. Ancak, bu imkanın olmamasını hukukçu bir *yitim* olarak algılamaz, onun için bu bir ferahlamadır, fırsattır. Toplumsal gerçeklik ile onun hukuksal kuruluşu arasındaki bağlantıyı kuran bir hukukçuluk yapmak yükünden kurtulduğu gibi, toplumsal gerçekliğin bilgisini hesaba katarak hukuksal gerçekliği eleştirmeye çalışanları hukuk alanı dışına atması da mümkün olmaktadır.

Genel olarak “hukukçu” ifadesini kullanıyoruz ama hukukçular arasında da uzmanlaşma olduğu unutulmamalıdır. Yazımızın konusunu oluşturan *kamusal dönüşümünün hukuksal gerçeklik kazanması*, kamu hukukçularının “faaliyet alanına” ilişkindir. Ama hangi kamucuların? Cezacıları ilgilendirmediği hemen söylenebilir, peki genel kamu hukukçularının mı, anayasacıların mı, idarecilerin mi, vergicilerin mi ilgi alanındadır konu? Hukukçunun, gerçekliğin bilgisini üretmedeki çifte dolaylılığına, bir de hukuk disiplinleri arasında arazi paylaşımının yarattığı belirsizlikler eklenmektedir. Örneğin, bir idare hukukçusu, kamusal dönüşümünün hukuksal gerçeklik kazanması ile sadece idarenin örgütlenmesi, kullanacağı yetkiler, bunları kullanma usulleri, denetimi ve bezeri konular bağlamında ilgilenecek, oluşan *hukuksal gerçekliğin*, hangi *toplumsal gerçekliğin hukuk düzlemindeki kuruluşu* olduğunu ve *toplumsal gerçekliğe ne etkilerde* bulunacağını alanı dışında görececek, genel kamucuların, anayasacıların, hukuk sosyologlarının ve hukuk felsefecilerinin, kendisine yabancı topraklara girmediği için gönlünü ferah tutacaktır.

Kamusal dönüşümün hukuksal gerçeklik kazanmasını inceleyen idare hukukçusunun, konusu özelinde, *hukuk ötesi alanı* terk ettiği disiplin ise yönetimbilimidir (yada kamu yönetimi disiplinleridir). İdare hukukçusu, yönetim olgusunun, hukuksal gerçekliği ile uğraşacak, yönetimbilimci ise doğrudan bu toplumsal olgunun bilgisini üretecektir. Hatta, idare hukukçusunun bilgisini ürettiği hukuksal gerçekliğin içeriğini de yönetimbilimcilerin çalışmalarının etkilediği kabul edilmektedir.

İlk bakışta, kamusal dönüşümünün hukuksal gerçeklik kazanması konusunda, inceleme görevi hukukçulara ait gibi görünmektedir. Ancak yukarıda açıklamaya

çalıştığım gibi, geleneksel/yaygın/ortodoks hukukçu yönteminin, hukuksal gerçekliğin toplumsal gerçekliğin verilerini de hesaba katan bilgisini üretebilmesi mümkün görünmemektedir. Adını koyarak söyleyelim. *Normativist-pozitivizm* (kuralcı-olguculuk) Türkiye’de hukuk disiplininin dokusuna yerleşmiştir. Bunun dışında, ayrı bir yöntem ile ortaya çıkan ve sistemli hale gelmiş bir hukuksal inceleme anlayışı da mevcut değildir. Türk hukukçusu için bilinebilir olgular, yasalar, hukuk metinleri, mahkeme kararları ve mahkeme kararları vesilesiyle tanış olduğu hukuksal uygulamadır, gerisi ve ötesi “ideoloji”, “felsefe”, “kişisel tercih”, özetle laf-ı güzaftır.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı’nın yada TBMM’de görüşülürken değiştirilen ismiyle *Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun*’un incelenmesi de bu eksiklikten azade değil. Hukukçu için, kanunun metni gerçekliktir. Hukuksal bilgi üretme çabası metinsel gerçekliğin ötesine, genel hukuk kavramlarını kullandığı, mahkeme kararlarından veya daha geniş hukuk uygulamasının yarattığı yerleşikliğe atıf yaptığı sınırlı durumlarda ve nadiren geçer. Çıkacak bir kanunun, hangi toplumsal gerçekliğin hukuksal kurgusunu taşıdığı; yaratılacak hukuksal gerçekliğin, toplumsal gerçekliğe nasıl etkide bulunabileceği gibi “öte” bilgiler ilgi alanında değildir. Bu nedenle tasarılar, önemli bir dönüşümü içerse de hukukçuların ilgisini pek çekmez. Hukukçular, genellikle, uzman kimlikleriyle, hükümete veya Meclise profesyonel yardım sunarlar. Bunun dışında, kamusal dönüşümün hukuksal gerçeklik kazanmasının bilgisini üretmeye yönelik kuramsal çalışmalar yok denecek kadar azdır. Onlar da klasik hukukçuluğun, pozitivizm kalıplarına mahkumdur. Arayış içindeki hukukçular da çalışmalarında bu mahkumiyetin sınırlarını, ancak yazılarının giriş ve sonuç bölümlerinde, “konunun yönü de incelenmelidir. ... da gözden uzak tutulmamalıdır” temennileri ile aşmayı deneyebilmektedir (örnek olarak Anayasaya aykırılık yazımıza bakılabilir³).

Türkiye’de normativist-pozitivizm, hukukçunun kafasına o denli çarpık yerleşmiştir ki, uygulaması bir *metincilik* veya *kelamcılık* olarak karikatürleşmektedir. Bu nedenle, siyasal niteliğinden kurtulup hukuksal bir metin, mevzuu hukuk haline gelmediğinden, kamu yönetiminin temel örgütleniş ve işleyiş ilkelerini düzenleyen tasarılar hukukçuların ilgisini çekmemektedir.

Tuhaftır benzer bir yöntemsel tercihin izlerini, hukukçunun, özellikle idare hukukçularının *hukukun ötesinin* bilimsel bilgisini üreten disiplinlerden biri olarak gönderme yaptıkları kamu yönetimi disiplini içinde yer alan yönetimbilimcilerde de görmek mümkün hale gelmiştir.

Kamusallığın dönüşümünün hukuksal gerçeklik kazanma süreci hızlanıp kamu hizmeti alanının örgütsel ve işlevsel olarak yeniden kurulmasına ilişkin bir biri ardına kanun tasarıları hazırlandıkça yönetimbilimi (veya bu adlandırmayı kabul etmeyenler için “devlet bilimi”, kamu yönetimi) alanında çalışanlar da dönüşümün bilgisini üretme zorunluluğu ile karşı karşıya kalmışlardır. Yönetimbilimi, genellikle çeşitli bilimsel disiplinlerin kesiştiği bir dal olarak kabul edilir Aynı disiplin içinde kalınarak hem

³ Onur Karahanoğulları, “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısındaki Temel Anayasaya Aykırılıklar”, **Mülkiye**, sy.241; aynı yazının, Taslağın Mecliste değiştirilen haline ilişkin değerlendirmeleri içeren yayını için bkz. CHP Yerel Yönetimler Dergisi, sy.9, Şubat 2004; Yazıya, <http://politics.ankara.edu.tr/~karahan/> adresinden de ulaşılabilir.

devletteki hem de özel girişimdeki *yönetim ilişkisinin*⁴ açıklanıp açıklanamayacağı *yönetimin* bilgisini üretmekle uğraşanlar arasında önemli bir tartışma yaratmaktadır. Tartışmada taraf olmamız bu yazı çerçevesinde mümkün değil. Bizi ilgilendiren, *yönetim ilişkisini* çalışan disiplinin, yönetim olgusunun hukuksal gerçekliğini çalışan hukukçuya göre daha fazla bilgi aracına sahip olmasıdır. Bu disiplin, kamusal yönetimin, ya da bir başka ifade ile kamu hizmeti alanında gerçekleşen üretimde ortaya çıkan *yönetim ilişkisinin*, hukuksal metinlerle yani onun hukuksal kuruluşu ile sınırlı kalmadan inceleyebileceği araçlara sahip olmasıdır.

Buna karşılık, kamu hizmeti alanının (yada bir başka ifadeyle bu alanda gerçekleştirilen üretimin) temel örgütleniş ve işleyiş ilkelerinin, hukuksal gerçeklik kazandırılarak dönüştürülmesini incelediklerinde yönetimbilimcilerin önemli bir kısmının, çoğunlukla metinlerle sınırlı kalması ilginçtir. Bu durum özellikle, reformun eleştirel bilgisini üretenlerde görülmektedir.

Burada metinlerle sınırlı kalmaktan kastedilen, inceleme nesnesi olarak hukuksal metinlerin ele alınması değildir. Bu bir zorunluluk olarak görülebilir ve bir eleştiri noktası olamaz. Zira, uzun bir süredir kamu yönetiminde yaşanmakta olan dağılma, yeni ilkeler çerçevesinde toparlanıyor ve bu toparlama da yasalar şeklinde gerçekleşiyor. Çıkarılacak yasaları incelemek, basit bir hukuki inceleme değil; kamu hizmetleri alanında yaşanmakta olan toplumsal dönüşümün bilgisini üretecek bir faaliyettir. Metinlerle sınırlı kalmanın sorun yarattığı nokta, incelenen toplumsal olgunun açıklayıcısı olarak metinlere başvurmadır. Hukukçu şöyle bakar: Kamu yönetimi dönüştü; çünkü ilgili yasalar çıktı. Yasaların varlığı, gerekli açıklamayı sağlar. Burada eleştirdiğimiz metin temelli eğilim de şöyle diyor: Kamu yönetimi dönüşüm yaşıyor çünkü, Türkiye'nin uluslararası kuruluşlarla imzaladığı anlaşmalarda böyle bir yükümlülüğü var.

“Kamu reformu”, bir toplumsal olgu olarak hukukçunun inceleme nesnesi değil, hukukçu kendini hukuksal olgu/gerçeklik olarak kamu reformu ile sınırlıyor ve hatta bunu da salt metinler olarak görüyor. Baskın bilgi işbölümünde, kamunun yani kamu hizmetleri alanında yapılan üretimin örgütsel ve işlevsel görünüşünün bilgisini üretmek başka alanlara ait. Bu alanların başında gelen kamu yönetimi (veya yönetimbilimi) bir toplumsal olgu olarak kamu reformunun bilgisini üretirken yöntem olarak hukukçunun hatasına düşüyor. Hukukçu için, fitratından gelen güçlüklerden kaynaklanması nedeniyle kınanması zor olan bu durum, kamu yönetimi alanında bilimsel bilgi üretme arayışındaki disiplinler için açıkça kınanabilir niteliktedir.

Kamu hizmetleri alanının dönüşümü, hukuksal biçim kazanıyor. Bu durum, dönüşümün bilgisini üretmekte yönetimbilimci için bir kolaylık sağlıyor. Yönetimbilimci, bir toplumsal olgu olarak kamusal dönüşümü değil, hukuksal biçim kazanmış bir toplumsal gerçeklik olarak dönüşümü incelemeyi yeğliyor. Açıklamalarını, yani nedensellikleri de metinler üzerinden kuruyor.

Yönetimbilimciye, uzun süredir ihmal etmiş olduğu bir yükümlülüğünü, idarenin veya genel olarak devletin hukuksal kuruluşunu öğrenme yükümlülüğünü hatırlaması ve dayatması bakımından bunun yararlı olduğunu söyleyebiliriz. Buna karşılık sakıncası, hukuk disiplininde hakim olan, hukuk ötesi gerçekliğe kapılarını kapatan bilgi üretme yönteminin, sınırlarını aşarak yeni bir alana daha sirayet etmesidir.

⁴ *Yönetim ilişkisi*, yönetimbiliminin konusuna ilişkin yeni bir terim önerisidir.

Kamusal reform bir “paket” olarak ele alınmaktadır. Paketin içinde elbette yasalar mevcuttur. İçindeki yasalarla paket, kamu reformunu oluşturmaktadır. Hukukçunun böylesi bir paketi, yasa yasa, yasaları da madde madde inceleyeceğini, bunun “ötesini” ise inceleme dışı bırakacağını biliyoruz. Bu paketin ve yasaların içeriğini hangi nedenler belirlemiştir, bunlar hukukçuyu ilgilendirmez. Yönetimcilere baktığımızda ise, hukuksal biçim kazanmış toplumsal gerçekliğin nedenlerini, yine hukuksal biçim kazanmış başka toplumsal gerçekliklerle açıklamaya çalıştıklarını görüyoruz. Hukukçuya, “bu yönetmelik neden çıkarıldı” sorusunu somak anlamsızdır. Bir yasanın uygulanması kapsamında çıkarılmıştır. Kamu yönetimiyle (yönetimcileriyle) uğraşanların önemlice bir kısmına da artık bu reform neden yapıyor sorusunu sormak anlamsız hale gelmiştir. Yanıt, hukukçunun yanıtı yasada bulması gibi, “uluslararası anlaşmalar zorunlu kıldığı için”dir.

IMF ile Standby Anlaşmaları (1999 ve 2002 anlaşmaları, gözden geçirmeler); Dünya Bankası uyarılama kredileri; 1995 Kamu Mali Yönetimi Projesi kredisi; 2001 ve 2002 Program Amaçlı Mali Yönetim ve Kamu Yönetimi Yapısal Uyarılama Kredisi (PFPSAL); OECD Düzenleyici Reform çalışmalarına Türkiye’yi katan 12.2.2001 tarihli Başbakanlık Genelgesi; AB Katılım Ortaklığı Belgesi, İlerleme Raporları; ABD ile yapılan ikili kredi anlaşmaları. 2003 Eylül’ünde Dubai’de imzalanan kredi anlaşması. Bunlar kamu reformunun nedenleridir.

Kamu hizmetleri alanındaki yapısal, örgütsel, işlevsel dönüşümün bilgisini, bunun hukuksal gerçeklik kazanmış halini çalışarak ve buna neden olan uluslararası anlaşmaları ve belgeleri incelemek yoluyla varılacağını düşünmek bizi hukukçunun metinciliğinden farklı bir yere vordırılmaz.

Toplumsal olgular, zorunlu olarak özneler arası ilişkilerden oluşur. Öznelerin içinde hareket ettiği yapının çözülmesi, yapının iradeler ve öznelerin de yapı üzerindeki etkilerinin belirlenmeye çalışılması gerekir. Kamu yönetimi alanında bilgi üretmeye çalışanları klasik/ortodoks hukukçulardan farklılaştıracak olan da budur.

Bu çerçevede, toplumsal olgu olarak kamusal dönüşüm konusunda bilgi üretilirken ilk elde toplanabilecek hukuksal metinlere (-ki bu metinler içeride yasalar, reform paketleri, *içeri/dışarı* da da kredi, standby, uluslararası işbirliği anlaşmaları şeklinde ortaya çıkabilir) dayanılması ancak bu metinler, çeşitli toplumsal öznelerin iradesinin taşıyıcısı olduğu veya öznelerin içinde hareket ettiği yapının bir unsurunu oluşturduğu ve bu oluşumun bilgisi üretilebildiği oranda bilimsel nitelik taşıyacaktır.

Kamusal dönüşüme hukuksal gerçeklik kazandırma konusunda Türkiye’yi “zorlayan” uluslararası belgelerin saptanması, bu noktadan ileri gidilerek saptanan belgelerin hangi toplumsal öznelerin iradesini taşıdığını, hangi toplumsal gerçekliğin hukuksal ifadesi olduğunu, nasıl bir yapının zorunluluklarını yansıttığını belirlemek yolunda ilerlenmediği oranda bir açıklama üretmek anlamına da gelmeyecektir.

Kamu reformunun kaynaklarını ve nedenlerini açıklamak için dayanılan metinlerin hukukilik ve bağlayıcılık özelliklerinin yanısıra önemli bir özelliği de uluslararası nitelikte oluşudur. Eleştirel açıklamaya göre, borç sarmalındaki Türkiye Cumhuriyeti, kamu hizmeti alanının örgütsel, kurumsal ve işlevsel olarak düzenleme iradesini dışarıya teslim etmiştir. Bağlayıcı metinlerin Türkiye dışındaki taraflarının yabancı

öznel oldukları açıktır. Bu açık olgular, reformun nedenlerinin açıklanması için de yeterli sayılmaktadır. Buna göre reform dayatmadır.

Normativist-pozitivist metincilik, toplumbilim, siyasetbilimi ve tarih biliminin verileriyle mücehhez olması gereken kamu yönetimi araştırmacılarına, Türkiye'deki yapıyı, toplumsal ve siyasal özneleri görmezden gelme imkanını vermektedir veya buna yol açmaktadır.

Örneğin, Türkiye siyasetinin ve toplumsal dönüşümlerinin en güçlü aktörlerin biri olan büyük burjuvazinin (büyük patronların), iradesinin hiç hesaba katılmaması çözümlenemeleri eksik bırakacaktır. Büyük burjuvazi/patronlar kavramlaştırmasının belirsiz olduğu, böylesi belirsiz bir öznenin varlığı kabul edilse bile iradesinin saptanmasının olanaksız olduğu yollu tartışmalar, Türkiye gibi, büyük patronların bir dernek kurarak kolektif iradelerini üretip görüşleriyle siyasete ağırlığını koyduğu bir toplumsal yapı için anlamsızdır.

TÜSİAD'ın internet sitesinden kolayca saptanabildiği gibi, basında yer alan yüzlerce açıklamasının yanısıra bu kurum, kamu hizmeti alanının örgütleniş ve işleyişine ilişkin olarak 1996 yılından bugüne çok sayıda belge üretmiştir.⁵

TÜSİAD'ın bu çalışmalarının incelenmesi, kamu yönetimi literatürünün eleştirel olmayan geniş kesimine bunlarda üretilen kavramsal çerçevenin egemen olduğunu göstermektedir. Bu kavramsal çerçeve, akademik çevrelerin çalışmalarında yeniden ve yeniden kullanılmakla kalmamakta, popüler dilde kamu konusunda üretilen/üreyen söylemlere de dayanak oluşturmaktadır.

Türk Sanayici ve İşadamları Derneği, Tüzüğü'nde amacını, "*demokrasi ve insan hakları evrensel ilkelerine bağlı, girişim, inanç ve düşünce özgürlüklerine saygılı, yalnızca asli*

⁵ TUSIAD hakkında yazımızda kullandığımız tüm bilgilere ve raporlara Derneğin internet sitesinden ulaşmak mümkündür. 21.5.2004 tarihi itibarıyla İnternet sitesinden saptayabildiğimiz kadarıyla:

1996, *Türkiye' de Kamu Harcamaları ve Kamu Borçlanması*

1996, *1980 Sonrasında Kaynakların Kamu ve Özel Sektör Arasında Paylaşımı ve Sonuçları*

1998, *7. Ulusal Kalite Kongresi : Toplam Kalite Yönetimi Ve Hukuk Düzeninde Kalite*

1999, Erkut Yüceoğlu, "Yeni Bir Devlet Anlayışına Doğru", *Görüş Dergisi*, sy. 40, Eylül-Ekim

2000 *Düzenleyici Reform Değerlendirmeleri*

2000 *Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Toplumsal Bilinçlenmeye Doğru - Duyurunun Hazırlanma Süreci*

2000 *Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Toplumsal Bilinçlenmeye Doğru TÜSİAD-TESEV Ortak Duyurusu*

2001 *Kamu Alımlarında Etkin İhale Tasarımı*

2001 *II Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Platformu*

2002 TÜSİAD Yönetim Kurulu Başkanı Tuncay Özilhan'nın Türk Parlamenterler Birliği Tarafından Düzenlenen "Küreselleşme ve AB Sürecinde Türk Kamu Yönetimi Sempozyumu Konuşması"

2002 *Kamu Reformu Araştırması*

2002 "Kamu Reformu Projesi", *Görüş Dizisi* : No:09 - Aralık 2002

2003 *Kamu Hizmetinde Etik: Güncel Konular ve Uygulama*

2003 Tuncay Özilhan, "Kamu reformunun temel ilkeleri", *Görüş Dergisi*, sy. 57 Kasım-Aralık

2004 Ömer Sabancı, "Kamuda reformunda dikkate alınması gerekenler", *Görüş Dergisi*, sy.58, Şubat - Mart 2004

görevlerine odaklanmış etkin bir devletin varolduğu Türkiye'de, Atatürk'ün çağdaş uygarlık hedefine ve ilkelerine sadık toplumsal yapının gelişmesine ve demokratik sivil toplum ve laik hukuk devleti anlayışının yerleşmesine yardımcı ol(-mak)" şeklinde ortaya koymaktadır.

Dernek, kendisine jakoben bir işlev de yüklemektedir. Buna göre, "*Dernek, sanayici ve işadamlarının Türk toplumunun öncü ve girişimci bir grubu olduğu inancı ile bu yöndeki uygulamaların takipçiliğini yapar. ... TÜSİAD, piyasa ekonomisinin hukuksal ve kurumsal altyapısının yerleşmesine ... çalışır.*" Bu hedefler doğrultusunda TÜSİAD kendisini açıkça siyasal bir özne olarak konumlandırmaktadır. "*TÜSİAD, bu çerçevede oluşan görüş ve önerileri, doğrudan parlamentoya, hükümete, yabancı devletlere, uluslararası kuruluşlara ve basın aracılığı ile de kamuoyuna ileterek yukarıdaki amaçlar doğrultusunda düşünce ve hareket birliği oluşturur.*"

Görevinin bilincinde olan TÜSİAD tarafından örneğin, Aralık 2002'de *Kamu Reformu Araştırması* yayınlanmıştır. Çalışmanın Önsözünün son paragrafında yer alan açıklama TÜSİAD'ın nasıl bir toplumsal özne olduğuna da işaret etmektedir. Buna göre, "*TÜSİAD tarafından hazırlatılan 'Kamu Reformu Araştırması' başlıklı bu çalışma, Sosyal Araştırmalar Merkezi (SAM) tarafından, Doğan Holding A.Ş., Doğuş Holding A.Ş., Koç Holding A.Ş. ve Sabancı Holding A.Ş.'nin maddi katkıları ile gerçekleştirilmiştir.*"

Normativist-pozitivist metincilik, böylesi bir toplumsal öznenin iradesini ve onun oluşturduğu yapısal etkilerin katkılarını tamamen gözardı etmektedir. Toplumsal olgu olarak kamu reformunun bilgisinin üretilmesi sürecinde, sözkonusu ihmalkarlıktan nasibini alan toplumsal öznelerin TÜSİAD ile sınırlı olmadığı hatırlatılmalı. TÜSİAD burada sadece bir örnek olarak ele alınmaktadır.

Saptayabildiğimiz kadarıyla, TÜSİAD'ın doğrudan doğruya kamu hizmeti alanının kuruluşunu, örgütlenme ve işleyişini hedef alması 2000 yılına dayandırmaktadır. TÜSİAD, TESEV ile birlikte 2000 yılında "*Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Toplumsal Bilinçlenmeye Doğru*" başlığıyla bir açıklama yaparak konuyla ilgili iradesini ve müdahalesini geliştirmeye başlamıştır. TÜSİAD, açıklamasında, "*Türkiye'de kamu yönetimi uzun bir süredir zaafiyet içinde*" olduğu saptamasında bulunarak "*kamu yönetiminde ciddi bir iyileşme sağlanmadan sürdürülebilir büyümenin gerçekleştirilmesi ve toplumsal refah düzeninin yükseltilmesi mümkün olmayacaktır*" görüşüyle faaliyetlerinin merkezine kamu reformunu yerleştirmiştir. Açıklamanın en dikkat çekici kısmı, TÜSİAD'ın Tüzüğündeki minimal devlet hedefini esnettiğini gösteren cümlelerdir. Buna göre, "*yönetimi sorununu 'minimal devlet' yaklaşımı ile çözenin artık mümkün olmadığı ortaya çıkmıştır. ... Dolayısıyla sorun, devletin büyüklüğü değil, ekonomik ve toplumsal sorunlara etkili çözüm üretip üretmediği, kaynakları etkin kullanıp kullanmadığıdır.*" TÜSİAD, kamu hizmetleri alanının, ne kadar siyasetin alanı da olsa üretimin mantığından uzak olmadığını algılaması, bir patron örgütü için doğaldır. Aşağıda bu algının, önemine ve açıklayıcılık gücüne değinilecektir. TÜSİAD-TESEV açıklamasına göre, "*Bugünkü hali ile devlet hantaldır, kendinden beklenen hizmetleri üretmemektedir ve kaynakları son derecede verimsiz bir biçimde kullanmaktadır. Türkiye'nin acil ve kapsamlı bir kamu yönetim reformu gereksinimi açıktır.*" Açıklamada yapılması istenilen reformun ana ilkeleri de sayılmaktadır. "*Kamu yönetimi reformunun dayanacağı ana ilkeler*

saydamlık, liyakat, idari kapasite, verimlilik ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi olarak sıralanabilir.”

TÜSİAD ve TESEV, Türkiye kamu yönetiminin bu “perişan” durumundan kendilerine düşen vazifeyi çıkarmışlardır. TÜSİAD Yönetim Kurulu Başkanı Erkut Yüceoğlu ile TESEV Yönetim Kurulu Başkanı Can Parker’in imzalarını taşıyan açıklama kendilerine düşen görevin saptanmasıyla sona ermektedir: *“Bu nedenledir ki, kamu yönetiminin yukarıda belirtilen ilkeler doğrultusunda yeniden yapılandırılabilmesi için toplum kesimlerinin tümünü kapsayan bir bilinçlenme sürecinin başlatılması zorunludur. ... Bu düşüncelerle biz, ... yönetim reformunun gerçekleştirilmesine ve sürekliliğinin sağlanmasına yönelik platformun tasarlanmasına, tartışılmasına ve hayata geçirilmesine karar vermiş bulunuyoruz.”*

Açıklama ile kamu hizmetleri alanının yeniden örgütlenmesiyle üretim mantığının değiştirilmesinin temel hedefi olduğunu kamuoyuna bildiren TÜSİAD, çeşitli “bilimsel” ve “siyasal” çalışmalara girişmiştir.

2001 yılında, sözü edilen *Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Platformunun* oluşturulduğuna tanıklık eden bir açıklamaya daha rastlıyoruz. Bu açıklamadan, *“kamu kesiminin çağdaş ölçütler bağlamında yeniden yapılandırmak”* için TÜSİAD Sosyal İşler Komisyonunun çalışmalara başladığını ve TESEV’in bu çalışmaların ortağı olmayı sürdürdüğünü ayrıca çalışmalarda TODAİE ile üniversite öğretim üyelerinin görüşlerine başvurulduğunu öğreniyoruz. Temel amaç, *“kamu otoritesini ... kamu yönetimi ve devletin yeniden yapılandırılması konusunda çağdaş bir reform hareketine yönlendirme ve toplum kesimlerinin tümünü kapsayan bir bilinçlenme sürecinin başlatılmasıdır.”*

TÜSİAD, bu siyasal açıklamalarını 2002 yılında yaptırdığı (satın aldığı da denebilir) “bilimsel” çalışma ile desteklemeye başlamıştır. Bu bilimsel araştırma ile kamu hizmeti alanın (idarenin:kamu yönetiminin) kötü olduğu kanıtlanmıştır.

Araştırmanın sonuçlarını kısaca aktarmanın TÜSİAD’ın popüler bilginin üretilmesindeki rolünü göstermek bakımından yararlı olabilir: Araştırmada yedi bölgede, 32 ilin 78 ilçesinde anket uygulanmış ve 2416 anket değerlendirmeye alınmıştır. Sonuçlar karanlık bir tablo ortaya çıkarmıştır: Buna göre, yurttaşlar, ülkenin yönetim kalitesinden derin bir memnuniyetsizlik içindedir. Ayrıca, yurttaşlar ülkedeki “yönetişim” kalitesi bakımından da olumsuz bir algılamaya sahiptir. Görüşülen kişilerin yarıdan çoğu kamu kurumlarına işi düşen yurttaşlara kötü ya da çok kötü davranıldığı kanısındadır. Görüşülen kişilerin üçte ikisi, yurttaş olarak hakları bir kamu kurumu tarafından ihlal edildiğinde haklarını arayarak sonuç alabileceklerini ya hiç düşünmemekte ya da zayıf bir ihtimal olarak görmektedir. Hak aramak için mahkemeye başvurduğunda kesinlikle ya da büyük olasılıkla adil sonuç alabileceğine inananların oranı yalnızca yüzde ondörttür. Toplumun genel olarak kamu kurumlarına duyduğu güven zayıftır. Görüşülen kişilerin beşte dördü Türkiye’de kamu kurumlarında yolsuzluğun çok yaygın ya da yaygın olduğu kanısındadır. Toplumun yarıdan çoğu Türkiye’de kamu kurumlarının işleyişinde köklü bir yeniden düzenleme istemektedir. Gerek verimsiz istihdamı ortadan kaldıracak biçimde memur sayısının azaltılması gerekse memur maaşlarının performansına göre belirlenmesi kamuoyunun yarıdan çoğundan destek görmektedir. Üstelik bu konuda, halen kamuda çalışan ya da geçmişte çalışmış olan kişilerin görüşü de farklı değildir. Personel ilişkilerinin bir performans değerlendirme düzenine bağlanmasının memurlarca da büyük güçlüklerle karşılaşmadan benimsenebileceği görülmektedir. “Devletin küçülerek daha verimli hale gelmesi” ve

"devletin olabildiğince ekonomiden çekilmesi" konusunda olumlu ya da olumsuz görüşün net bir üstünlüğü bulunmamakla birlikte kamuoyunda piyasa yanlısı bir tercihin görece ağır bastığı gözlenmektedir. Kamuoyu, özel sektörün üstleneceği kamu hizmetlerinde kalitenin artacağını genel olarak kabul etmektedir.

TÜSİAD'ın satın aldığı bilimsel çalışmanın en ilginç sonucu, kamuoyunda, kamu yönetiminde yerleşme lehinde güçlü bir tercih saptanamaması. Buna göre, "merkezi yönetimin bazı sorumluluklarının yerel yönetimlere devredilmesinin kamunun daha iyi işlemesine katkıda bulunacağı" görüşü örnek kitlenin ancak yarısının tam desteğini almıştır.

Bu raporla aynı tarihte, Aralık 2002'de, *TÜSİAD Görüşler Dizisi* adını taşıyan yayının dokuzuncu sayısında, konu, *Kamu Reformu Projesi* olmuştur. Yayın, *Kamu Reformu Projesi: TÜSİAD Parlamento İşleri Komisyonu Kamu Reformu Çalışma Grubu Görüşünü* ihtiva etmektedir. Raporla, genel değerlendirme bölümünden sonra, kamu reformunun ilkeleri ortaya konulmakta, ardından etkin bir kamu reformunun gerçekleştirilmesi için temel araçlar belirlenmekte ve son olarak da kamu reformunun uygulama öncelikleri ve dikkate alınması gereken konular ortaya konulmaktadır. Rapor "uygulama için kılavuz" şeklinde yazılmıştır. Raporun ifadesiyle "kamu reformu süreci için bir yol gösterici modelin ana hatları" oluşturulmaktadır. Raporun bir kılavuz mantığıyla yazılmış olduğunu sonuç bölümü de göstermektedir. "Anahatları verilen bu modelin pilot proje şeklinde bir kamu kurumunda uygulanması, geliştirilerek revize edilmesi, ardından diğer kamu kurumlarında yaygınlaştırılmasının, kamu reformunun etkin şekilde uygulanması sürecine katkı sağlayacağı düşünülmüştür." Raporun, yüksek bürokratlarımıza ve uzmanlarına, reform yasalarını hazırlarken hayli yardımcı olduğu düşünülebilir.

2002 Raporunda da, *reform çalışmalarına başlarken* söyledikleri gibi, minimal devlet değil etkin/verimli devlet arayışı vurgulanmaktadır. Raporun genel değerlendirme bölümünde kamu reformu kuramına ilişkin bir kurgu da yapılmaktadır. Buna göre reform, iki boyutlu incelenmelidir. Birinci boyut, "kamu kurumlarının yeniden yapılandırılması" ikinci boyut ise "kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması ve yönetim kapasitesinin artırılması"dır. Yani hem örgütsel hem de işlevsel bir dönüşüm istenilmektedir.

Kamuda yapılacak üretimdeki verimliliğin sağlanması temel amaçtır. TÜSİAD'ın bu raporunda da üretimde verimlilik, reformun temeli olarak vurgulanmaktadır: "Modern anlamda bir kamu reformunun sorunsal devlet hangi hizmetleri verip vermeyeceği değil, değişen toplumsal sorunlara etkili çözüm üretip üretmediği ve mevcut kaynakları etkin kullanıp kullanmadığıdır."

Raporu, kendi cümlelerinden alıntılarla özetleyelim. Reformun temel ilkeleri: "saydamlık ve hesap verebilirlik", "liyakat (:personel yönetiminden insan kaynaklarına geçiş; devletin ekonomik çıkarı kapısı olmaktan çıkartılması; performans karşılığı ödüllendirme)"; "idari kapasite ve verimlilik (:insan kaynağı yönetimiyle doğrudan ilişkilidir)", "katılımcılık (:devletin uzmanlığı olan sivil toplum örgütlerine danışması)". Reformun gerçekleştirilmesi araçları: "Düzenleyici reformlar (:devletin hizmet üretme tekeli kalmadı, bunun yerine düzenleyici rol ön plana çıktı. Ekonomik, sosyal, idari düzenleyiciler)", "toplum kalite yönetimi (:en yüksek memnuniyetin en az maliyetle elde edilmesi. Yurttaş odaklılık, performans ölçümü, iş süreçlerinin iyileştirilmesi, yönetim sisteminin temelini veriler, ölçüm ve bilgi sistemi oluşturmalı. Sürekli gelişme

ve yaratıcılık)” ve “*e-devlet* (:gelişen teknolojilerle maliyetlerin düşürülmesi; devletin şeffaflaşması; yurttaşların karar alma mekanizmalarına katılımının artırılması; personelin ve kırtasiyeciliğin azalması yoluyla devletin hizmet maliyetinin düşmesi; hizmetlerde hız ve verimliliğin sağlanması)”. Kamu reformunun uygulama öncelikleri ve dikkate alınması gereken konular: “Sadece görüşünün alınması değil sivil toplumun karar alma mekanizmalarına katılması”, “atıl olduğu belirlenen kamu istihdamının azaltılmasından doğacak mağduriyeti gidermek üzere sosyal politika araçları ile gerekli önlemleri almak”, “yerel yönetimin güçlendirilmesi”, “yolsuzluk ilse aktif mücadele”.

TÜSİAD’ın kurumsal olarak kamu reformunun teorisini ve programını inşa etmesinin yanısıra, TÜSİAD Başkanları da kamu reformu konusuna özel ilgi göstermektedir. Örgütün yayın organı olan *Görüş Dergisinde* yazdıkları başyazılarıyla Tuncay Özilhan ve Ömer Sabancı reformculara yol göstermekte, reform yolunu aydınlatmaktadır. Özilhan’ın, “*Kamu Reformunun Temel İlkeleri*” başlıklı Aralık 2003 tarihli yazısı yapılacakları belirliyordu. Özilhan’ın yazısı, yukarıda aktardığımız *Kamu Reformu Projesi*’nin, hükümet programlarının üslubunu çağrıştıran özeti niteliğindedir. Tekrar olmaması için aktarmıyoruz. Yazı, bilgece bir nasihatle sonlandırılmıştır: “*Reform Sürecinin başarıya ulaşması için, kararlılık ve hız kadar, gerçekçilik ve güvenilirlik de önemlidir.*” Ömer Sabancı’nın Mart 2004 tarihli ve “*Kamu Reformunda Dikkate Alınması Gerekenler*” başlıklı yazısı ise kamusal dönüşümün hukuksal biçim kazanması sürecini kontrol altında tutmaya yönelik bir fikri müdahale içermektedir. Başkan Sabancı, hakkın teslimi ile başlıyor “ancak” diyerek devam ediyor: “... (K)amu reformuyla ilgili kanun tasarılarında başlangıç perspektifi doğru oturtulmuştu. Ancak, kapsamlı bir kamu reformu gündeme getirilirken, reformun başarısı açısından uygulamada baştan giderilebilecek pürüzler için şimdiden tedbir getirilmesi amacıyla dikkate alınması gereken bazı önemli noktalar bulunmaktadır.” Dikkate alınması gerekenleri beş noktada toplayan Sabancı’nın, açıkladığı ilk nokta, kamu reformunun “bütüncül ve stratejik yaklaşımla” düşünülmesi önerisi, TÜSİAD’ın kamu reformunu, *devlet reformu* genişliğinde kurguladığını göstermektedir. En fazla üzerinde durduğu nokta ise yerelleştirmenin doğuracağı denetim ihtiyacıdır. Yerel yönetimlere devredilecek yetkilerin “*kamu yararına ve hukuka aykırı şekilde kullanılmasının önlenmesi için denetim konusu detayları ile düzenlenmelidir.*” Gerçekten de Sabancı, denetim konusunda detaylı öneriler getirmektedir. Vurgulanan üçüncü nokta, mahalli halk denetçileri yerine, parlamento tarafından seçilen ve gerekirse bölgesel temsilcileri de bulunacak tek bir ombudsmanın getirilmesidir. Yerel yönetimlerin öz kaynaklarının arttırılması dördüncü ve katılımın sağlanması konusundaki mekanizma önerileri de beşinci noktayı oluşturmaktadır. Kamu reformunun alacağı yönün izlenmesi, TÜSİAD Başkanlarının önerilerinin etkisini belirlemek bakımından ilginç olabilir.

Fazla uzatmayalım. Bir toplumsal özne (sınıf) temsilcisinin iradesi ve konumlanışının incelenmesi gerektiğini göstermek için TÜSİAD sadece bir örnek olarak ele alınmıştır. Elbette, bu incelemenin yöntemi, TÜSİAD’ın açıklamalarıyla veya ortaya koydukları metinlerle sınırlı olmamalıdır. Toplumbilimin pek çok teknik aracı incelemelere yardımcı olabilecektir.

Daha önemlisi, kamu hizmetleri alanındaki dönüşümün hukuksal gerçeklik kazanması sürecinin açıklanması için, DB, IMF, AB, OECD gibi uluslararası veya TÜSİAD gibi Türkiye’de mukim özneler ile sınırlı kalmadan, konuyla ilgili tüm toplumsal öznelerin

iradeleri ve toplumsal yapıda konumlanışları incelenmelidir. Hangi toplumsal öznelerin inceleme kapsamında yer alacağıın belirlenmesi, dönüşümün bilgisini üretmek isteyenler için önemli bir sorun oluşturmaktadır. Bu sorunu aşabilmek için, inceleme alanı mümkün olduğunca ileri bir soyutlama ile kavramsallaştırmalıdır. Bizce, sorun *kamu hizmetleri alanında gerçekleştirilen üretimin yönetimidir*. Bu *yönetim ilişkisinin* tüm toplumsal tarafları inceleme kapsamına alınmalıdır.

Yapı ve siyasal mücadelelere ilişkin incelemelerde bulunmadan kamu reformunun bilgisini üretmek eksikli bir çaba olacaktır. Son dönem Türkiye emekçi sınıflarının mücadelesine baktığımızda, şöyle ham bir saptama yapabiliriz. Günümüz Türkiye'sinde Burjuvazinin kâr oranlarını sıkıştırabilecek örgütlü bir işçi sınıfı mücadelesinden söz edebilmek mümkün değildir. Cam ve Lastik sektöründe 2004'ün ilk yarısında yaşanan gerilimler hükümetin siyasal müdahalesi ile mevzii de olsa bir krize dönüşmeden yatıştırılmıştır. Toplu sözleşmeler büyük ölçüde sorunsuz geçmekte, Kapitalistlerden bu konuda bir şikayet duyulmamaktadır. Türkiye'de mukim sermayenin derdi *şu an için* örgütlü işçi sınıfı mücadelesi değil, *kamuda birikmiş kazanımlardır*.

Kapitalistlerin kâr oranları, örgütlü işçi sınıfı tarafından sıkıştırılmış durumda değildir. Ama burjuvazi mücadele ve müdahale etmektedir. Burjuvazinin günümüz için müdahale ettiği nokta farklılaşmış durumdadır. Emekçi sınıfın *kolektif tarihsel malvarlığına* tasallut edilmektedir.

İşçi sınıfının kolektif tarihsel malvarlığı ile esas olarak iki şey kastedilmektedir.

İlk olarak, kapitalist, piyasada birtakım yasalarla sınırlandırılmış durumdadır. Örneğin, "toplu sözleşme" süreci yasalarla belirlenmiş, patronun yetkilerini sınırlandıran bir süreçtir. Yani işçi patronla karşı karşıya geldiği zaman ne kadar sınırlayıcı hükümler bulunursa bulunsun ve işverenin yanında olduğu kadar olmasa da, işçinin yanında devlet/kamu bulunmaktır. Tabii ki, hukukun güvencesi sulandırılmış durumdadır. Yine de işçiler için sosyal güvenlik bir haktır. İş müfettişleri ve iş mahkemeleri vardır. Çalışma yaşamı sekiz saatlik iş günü ile sınırlandırılmış, fazla mesai yasal koşullara bağlanmıştır. Varolan yasalarla bile, esnek çalışma o kadar kolay değildir. Şimdi burjuvazi, kendisine yönelik bu tür siyasal kısıtlamaların kaldırılmasını istemektedir. Bu yasal kısıtlamalar kamu hizmeti alanına (kamuya) ilişkin değil, piyasaya ilişkindir. Ama bu yasal kısıtlamaların uygulanabilmesi için kamu hizmetleri alanında bir takım örgütler oluşturulmuş durumdadır. Örneğin Çalışma Bakanlığı'nı, faaliyet alanı işgücü piyasasının düzenlenmesi olan bir kamu hizmeti örgütü olarak düşünebiliriz. Burjuvazi bu kısıtlamaları hedef almaktadır zira siyasal/hukuksal kısıtlamaları mümkün olduğunca ortadan kaldıran "mahalli burjuvazi", dünya piyasalarında rekabet gücü elde edebilmektedir. Son dönemde çalışma yaşamına ilişkin olarak yapılan yasal değişiklikler de bu çerçevede incelenebilir.

İkinci olarak, "işçi sınıfının kolektif malvarlığı"nın, kamu reformu bağlamında bizi daha yakından ilgilendiren kısmı, kamu hizmetleri alanıdır. Kamu hizmetlerinin özelliği, toplumsal zenginliğin ikincil bölüşümünü sağlayan temel araç olmasıdır. Birincil bölüşüm, işçi ile patron arasında, çalışma süresi ve yoğunluğu ile alınacak ücret ilişkisi üzerinden gerçekleşir. İkincil bölüşümde ise, toplumsal zenginliğin bir kısmına devlet vergiyle (ve benzeri mali araçlarla) el koyar ve dağıtır (harcar). Dağıtım araçlarından birisi, kamu hizmetleridir. Sermaye birikim rejiminde, birikim döngüsünde tamamlayıcı bir devre olarak hizmet ettiği oranda burjuvazi bu kesintiye ses çıkarmaz.

Günümüzde ise burjuvazi, bu özelliğini büyük oranda yitirdiğinden sadece geniş halk kesimlerinden değil, kendisinden de kesilen bu zenginliği geri almak istiyor. Kamu hizmetleri alanını bu nedenle temel hedefi haline getiriyor. Kamu reformu, aynı zamanda bir bölüşüm ilişkileri sorunu olarak kodlanmalıdır.

Ayrıca *belli oranda* piyasanın işleyiş kurallarından kurtarılmış mal ve hizmet üretimleri olarak kamu hizmetleri alanı, burjuvazinin yeniden piyasalaştırma isteğinin hedefi olmaktadır. Devletin el atarak kamu hizmeti alanında üretimini gerçekleştirdiği her konu, burjuvazi tarafından piyasadan çalınmış kârlılık alanları olarak düşünülmektedir.

Kamu hizmeti alanı, reform biçimiyle ortaya çıkmış olsa bile, piyasanın her türlü hücumuna karşı savunulmalıdır. Kamu hizmeti alanının toplumsal ve kuramsal değerini vurgulamak için Marx'tan bir alıntı yapalım. Uluslararası İşçi Birliği'nin (I.Enternasyonal'in) çağrısı 1864 yılında Marx tarafından kaleme alınmıştır. Çağrının bizim aktaracağımız kısmında Marx, günlük çalışma süresinin mücadeleler sonunda, yasa ile on saat ile sınırlanmış olmasını değerlendirip bunun önemini vurgulanmaktadır: *Çalışma saatlerinin yasal olarak sınırlandırılmasına ilişkin mücadele amansızca şiddetlendi. Çünkü bu mücadele aslında orta sınıfın ekonomi politikasını oluşturan, arz ve talep yasalarının -yani piyasanın- gözü kör egemenliği ile işçi sınıfının ekonomi politikasını oluşturan toplumsal öngörünün denetlediği toplumsal üretim arasındaki (-toplumsal öngörü ile kastettiği siyasal alan burada -OK) büyük çekişmeyi etkiliyordu. Böylece 10 saat yasası yalnızca büyük bir pratik başarı olarak kalmıyordu, bu bir ilkenin zaferiydi, orta sınıfın ekonomi politikası, işçi sınıfının ekonomi politikasına ilk kez böylesine apaçık yenik düşüyordu* (Karl Marx, "Uluslararası İşçi Birliğinin Kuruluş Çağrısı", Marx-Engels: **Seçme Yapıtlar**, c. II, 1.B., Sol Yayınları, 1977, s.11-20).

Kamu hizmetleri alanı, toplumsal öngörüyle, toplumsal akılla üretimin denetlenebileceğinin, üretimin düzenlenebileceğinin bir kanıtıdır. Piyasaya karşı, siyasal alanın zaferidir. Bu alan şimdi piyasa tarafından yeniden fethediliyor. Kamu reformu, kapitalist piyasa ilişkilerinin genişletilmesinin çabası olarak da değerlendirilmelidir.

Kamu hizmeti alanının örgütlenmesine (:devlet idaresine: kamu yönetimine) yönelik dönüşüm programının önemli bir ayağı da yerelleşmedir. Devletin merkezi idarede somutlaşan (bloklaşan) iktidarı parçalanarak yerel idarelere devredilmektedir. Soru şudur: Böylesine bir devir ve bu devrin yaratacağı katılım imkanı başlı başına değerli midir?

Kapitalizmin (piyasanın) dağıtıcı, sistem dışına itici ve ağır gelir eşitsizlikleri ve bölgesel kalkınma dengesizlikleri yaratıcı etkisine karşılık, eşitlik ve adalet talebinin anlamlı olabildiği ve müdahale gücüne sahip alanın, yani siyasal (kamusal) alanın, açıkça veya mümkün olduğunca küçük parçalara bölünerek daraltılması yerel demokrasiyi güçlendireceği gerekçesiyle katlanılabilir nitelikte bir tercih olmamalıdır. Siyasal iktidarın, küçük yerel birimlerde katılımcı mekanizmalarla demokratikleşmesi ancak, katılınacak siyasal/kamusal alanın tam ve güçlü olması ile anlamlıdır. Yerelleşmeye, piyasa tarafından işgal edilmiş, mümkün olduğunca metalaştırılmış (yani pazarın ilkeleriyle işletilen) bir kamusal alanın eşlik etmesi, katılımı anlamsızlaştırır ve çıkar gruplarının yoğun ve aktif lobicilik faaliyetlerinden oluşan bir demokrasi ortaya çıkarır.

Yerelleşme arayışı, Türkiye’de mukim burjuvazinin, merkezi idarenin, planlama ve tekbiçimli örgütlenme aracılığıyla yeknesak ve bölgesel eşitsizliklerin mümkün olduğunca giderildiği bir ülke coğrafyasını yaratma işlevini artık gereksiz görmesiyle de açıklanabilir. Ülke sınırları içinde hukuken olmasa da uygulamaları bakımından farklılaşmış bölgelerin bulunması, buralardaki yönetim birimlerinin, merkezi planlamanın ve yönetimin kalıplarından kurtularak kamu kaynaklarının kullanımıyla, doğal kaynaklarını sömürtme, idari denetimleri esnetme imkanlarıyla ve emek piyasasına yapacakları kamusal müdahalelerle yaratacakları kârlılık potansiyelleri sonucunda girişimcileri çekme ihtimalleri, yeni uluslararası kapitalist işbölümünün sonuçlarından biri olarak Türkiye kapitalistleri tarafından da tercih edilmektedir. Ancak, yerelleştirme taleplerinin üretimden kaynaklanan açıklamaların ötesinde, çeşitli siyasal programlarda köken bulan itkileri de mevcuttur.

Devlet hizmetleri ve iktidarının örgütlenmesinde temsili yerel yönetim birimlerinin tercih edilmesi ancak yerel kamu hizmetlerinin genişletilmesi ve derinleştirilmesi (yani, hizmetlerin piyasaya gördürülmeyip bizzat kamu örgütlenmesince yerine getirilmesi) halinde geniş halk kesimleri ve demokrasi için anlamlı olabilir.

Kamu hizmetleri alanına (kamuya) yönelik, dönüşüm taleplerinin gerisinde “verimlilik istediği” başat güdü olarak durmaktadır. Geniş halk kesimleri için verimlilik isteği, doğru düzgün bir hizmet almanın aracı olarak düşünülürken Türkiye kapitalizmi için toplumsal bölüşüm ilişkilerine yönelik değişiklik isteğinin ifadesi olmaktadır. Türkiye kapitalizminde, emek yoğunluğunu ve kimi zaman süresini artıran tüm modern emek süreci (iş) örgütlenmesi teknikleri uygulanmaktadır. Özellikle büyük sermayenin (patronların) egemen olduğu sektörlerde, post-fordizmin yeni teknikleri hayata geçirilmişken, fasonculuk veya taşeronculukla dünya pazarına bağlanmış sektörlerde ise en vahşi teknikler uygulanmaktadır. Buna, işçi sayısının azaltılması da eklenmelidir. Her iki durumda da, işin yoğunlaştırılması (nisbi artı değer) veya çalışma süresinin uzatılması (mutlak artı değer) ile işgücünden elde edilen değer artırılmıştır. Buna, ucuz fakat son derece kalitesiz gıda üretimi ve yaygın ihtiyaçlara yönelen ucuz Çin ithalatının emek gücünün maliyetini düşüren etkisini (nisbi artı değeri artırır) ekleyebiliriz.

Özetle Türkiye özel sektörü, disipline edilmiş, mücadele gücü son derece sınırlı, artı değer artırılmasını sağlayan emek süreci (iş) örgütlenmesi tekniklerine boyun eğen bir işçi kitlesi ile üretim yapmaktadır.

Türkiye özel sektörü, kamuya da kendisini örnek almasını salık vermekte hatta onu buna zorlamaktadır. Elbette, bilgisini ve deneyimini paylaşmak isteyen safdil kapitalistler değil; *homo economicus*’lar sözkonusudur. Kendi üretimini (bu üretimi her türlü mal ve hizmet üretimi olarak anlamalıyız) günümüz kapitalizminin icat edip kullandığı üretim tekniklerinden ve iş örgütlenmesi bilgisinden yoksun olarak gerçekleştiren devlet (kamu), bölüşüm ilişkilerine sermaye sınıfı aleyhine müdahalede bulunuyor demektir. İlk olarak, Fordist üretim tekniklerine ve ithal ikameci (veya üçüncü Dünyacı Keynesyen) iktisat politikalarına dayanan bir dönemin anlayışı ile üretimini sürdüren kamu, sekiz saatlik işgünü ve 40 saatlik iş haftasına, sosyal haklara sahip, iş örgütlenmesi görelisi olarak katı, kaba Taylorizmin uygulanmadığı ve örgütlü bir emekçiler kitlesiyle muhatap olmakta ve anakronik kalmaktadır. Bu anakronizmin burjuvaziye maliyeti, emek piyasasının yeterince esnekleşmemesi ve örgütlü işçilerin varlığının kendi işçilerine kötü örnek olmasıdır. İkinci olarak, böyle koşullarla mal ve

hizmet üretimini sürdüren kamunun, artık farklı bir mantıkla üretimini gerçekleştiren özel kesim ile birlikte var olma imkanını yitirdiğinden, üretimden vergiler yoluyla çektiği ve ikincil bölüşüm mekanizmalarına giren zenginlik, özel sektöre giderek daha fazla yük olmakta, bu yük birikim rejiminin değişmesi nedeniyle (kamu harcamalarının veya yüksek kamu ücretlerinin iç pazarı canlandırması, çeşitlenmiş ve pahalı ileri teknolojik ürünler üreten büyük patronlar için artık anlamlı olmamaktadır) kapitalistler için giderek daha gereksiz hale gelmekte; ancak işin kötüsü, kamu kesiminin mali ihtiyacı da giderek artmaktadır. Kamu hizmetleri alanının, üretimini, daha fazla artı değer üretilmesini sağlayacak emek süreci tekniklerini uygulayacak şekilde yeniden örgütlemesi büyük burjuvazi için acil bir ihtiyaç haline gelmiştir.

Bu açıklama kamu hizmeti alanından “geriye kalanları” ilgilendirmektedir. Birikim rejiminin farklılaşmasıyla devletin rolündeki dönüşümün kamu hizmetleri alanından alıp götürdükleri, burjuvazinin götürmesini istedikleri ve gidecekler ayrıca incelenmelidir. Öte yandan, kamu hizmeti alanda gerçekleşen mal ve hizmet üretiminde, piyasa ile ilişkiye geçme yöntemlerindeki dönüşümler (kamu hizmetlerini, kamunun kendi örgütü, personeli ve malıyla üretmesi yerine ihalecilik, yap-işletçilik) ve tercihler (kamu hizmetini piyasaya gördürmenin ve bunun yükünü kullanıcılara yıkmamanın ilke haline gelmesi) de kamu reformunun nedenleri ve belirleyicileri arasında yer almaktadır. Söz konusu iki belirleyiciyi, böylesi kısa bir yazıda daha fazla ayrıntılaşma imkanını sahip olmadığımızdan hatırlatarak geçiyoruz.

Kamu hizmetleri alanında yaşanan dönüşümün hukuksal biçim kazanma sürecin izlenmesi, toplumsal dönüşümlerin bilgisini üretmeye çalışan disiplinler için bir zorunluluk halini almıştır. Bu noktada, toplumsal gerçeklik kendilerine çifte dolayımla görünen hukukçuların, ciddi yöntem sorunlarıyla boğuşmak zorunda kaldıklarını açıklamaya çalıştık. Kamu hizmeti örgütlerinin, kamu hizmeti alanında gerçekleştirilen mal ve hizmet üretimine ilişkin tekniklerin, bu alanın işleyiş ilkelerinin, bu alanda yüklenen işlevlerin ve istihdam biçimlerinin dönüşümünü incelemek konusunda, daha ilgili görünen –hukukçunun da referans gösterdiği– kamu yönetimi disiplinlerinin (veya yönetim biliminin) de özellikle eleştirel bilgi üretmek bakımından, hukukçu ile aynı yöntemsel hatalar içinde olduğunu da göstermeye çalıştık.

Kamu reformu incelemelerin metincilik boyularına varan normativist-pozitivist yöntemin dayanakları, Türkiye’yi hukuksal ve siyasal yükümlülükler altına sokan uluslararası belgelerden oluşmakta; kamu reformu, bu belgelerle ortaya çıkan dayatmaların hayata geçirilmesi olarak açıklanmaktadır.

Hatta kimi zaman, uluslararası çeşitli öznelerin “istekleri” ve “niyetleri” de bir toplumsal olgu olarak kamu reformunun temel açıklayıcısı olarak sunulabilmektedir. Toplumsal olguların açıklanmasında, öznelerin isteklerini ve niyetlerini hesaba katmak bir zorunluluktur zira, bunlar niteliği gereği özneler arası ilişkilerle oluşur. Ancak, herhangi bir toplumsal olgunun açıklanmasında öznelerin “amaçları” ancak, nesnel olarak belirlenebildiği ve bu niteliğiyle “nedenlere” dahil edilebildiği oranda açıklayıcılık gücüne sahip olabilecektir. Türkiye’de neden kamu reformu yapılıyor sorusuna verilecek “İMF, DB ve AB” istiyor da ondan yanıtı, teleolojik (ereksel) bir açıklama niteliği taşımaktadır. Toplumsal dönüşümün ereksel (amaçların) belirleyiciliğiyle açıklanacağını savunmanın bilim dışı bir anlayışa yol açacağını bildiğimize göre, bu durumdan kaçınmak için, söz konusu aktörlerin “niyetlerini”

mümkün olduğunca nesnel biçimde saptamaya ve bunu yaptıktan sonra da ancak bu oranda nedenselliklerden biri olarak kurgulamaya özen göstermeliyiz.

Metincilik boyularına varan normativist-pozitivist yöntemin önemli bir sakıncası da kamu reformunun bilgisini üretme faaliyetini, skolastik bir yaklaşıma hapsedmesi tehlikesidir. Kamu reformu incelemeleri, iki kampa ayrılmış durumdadır. Savunucular ve karşı çıkanlar. Özellikler birinci gruptakiler için geçerli olsa da her iki grup da aynı tehlikeye maruz durumdadır. Özellikle, OECD, DB ve AB'nin *akademi-politik* literatürünün gelişkinliği reform savunucularının bilgi üretme faaliyetine egemen olmaktadır. Dogmatik-skolastik bir yaklaşım bu çalışmalara tam anlamıyla damgasını vurmuştur. “*Skolâstiğin ayırteci niteliği dogmatik oluşudur. Belli bir konuyu incelemek demek, o konuda Aristoteles'in ne yazdığını okumak demektir. Daha derin bir inceleme, Aquino'lu Thomas'ın, Aristoteles'in bu yazısı üstüne ne yazdığını okumak demektir. Bilimsel bir incelemeyse Aristoteles'in ve Aquino'lu Thomas'nun bu yazılarını tekrarlayan üçüncü bir kitabı okumak demektir. Hiç bir kişisel görüş, tartışma, kuşku ve kurcalamaya izin yoktur.*”⁶ Açıklayıcı olması için alıntımızdaki özel isimleri, OECD, DB, AB veya IMF ile değiştirebiliriz. Kamu reformunun eleştirel olmayan incelemeleri bu çerçeveden çıkamamaktadır. Ancak gariptir, eleştirel incelemeler de, reformun bilgisini metinlerin eleştirel şerhinden üretmeye çalışarak aynı dar çerçeveye bu kez farklı biçimde girmektedir. Bu kuruluşlar kamu reformu sözlerinin yaratıcılarıdır bize düşen ise toplumsal dönüşümlerin *sözlerle yaratılmadığını* unutmamaktır.

21 Mayıs 2004

⁶ Orhan Hançerlioğlu, *Felsefe Sözlüğü*, Remzi Kitabevi, İstanbul, 1989, s.374