

PAPER DETAILS

TITLE: 2000'LI YILLARDA TÜRKİYE'DEKİ KAMU YÖNETİMİ DEĞİŞİMİNİ ÇÖZÜMLEMEK

AUTHORS: Ayse CEBECİ

PAGES: 175-206

ORIGINAL PDF URL: <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/3774>

2000'Lİ YILLARDA TÜRKİYE'DEKİ KAMU YÖNETİMİ DEĞİŞİMİNİ ÇÖZÜMLEMEK

Ayşe CEBECİ*

Özet

Türkiye'de özellikle 2000'li yıllar kamu yönetiminde önemli reform çalışmalarının yapıldığı bir dönem olmuştur. Reformların çeşitliliği ve yoğunluğu kamudaki değişimin nedenlerini analiz etmeyi zorlaştırmaktadır. Bu çalışma özel olarak kamu yönetimindeki ve daha genel olarak da devletteki dönüşümü sermaye birikimi ile ilişkilendirerek açıklamayı amaçlamaktadır. Sermaye birikim sürecinin ve reform sürecinin dinamik yapısı analizin bütünsel ve ilişkisel olmasını gerektirmektedir. Bu nedenle çalışmada kamuya ait dönüşümler kavramsal bir düzenek üzerinden açıklamaya çalışmış ve koordinasyon kavramı ile kamu yönetimindeki değişim sermaye birikimindeki değişimle ilişkilendirilmiştir. Koordinasyon ihtiyacının gerekli kıldığı yeni kurumsal düzenlemelere değinilmiştir. Kamu yönetiminde önemli değişimler getiren kanunların sermaye birikimi sürecine etkileri ve birikim sürecinin kamu yönetimindeki değişime etkileri karşılıklı olarak analiz edilmeye çalışılmıştır. Kamu hizmeti üretimindeki dönüşüm ise ticarileşme ve metalaşma kavramları ile açıklanmıştır. Bu iki kavramın farklılıkları da ortaya koyulmuştur. Böylece sermaye birikim sürecinin koordinasyon ihtiyaçları ile kamudaki reform süreci arasındaki ilişkiler kurulmuştur. Kamuda gerçekleştirilecek yeni reformların kapitalist toplumsal ilişkilerin devamlılığındaki etkisini analiz etmek için önemli araçlar elde edilmeye çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Koordinasyon, Metalaşma, Fark Yaratarak Genişleyen Yenden Üretim, Reform, Kamu Yönetimi, Kamu Hizmeti.

JEL Sınıflaması: H80, L30, L51

ANALYZING THE CHANGE OF PUBLIC ADMINISTRATION IN 2000's TURKEY

Abstract

Significant public administration reforms was made in 2000's in Turkey. The diversity and intensity of the reforms creates difficulties to analyze the reasons of

* Yrd. Doç. Dr., Harran Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi İktisat Bölümü, 183171@gmail.com

the change in public sector. The aim of this study is describing the transformation of public administration associate with the capital accumulation. The dynamic nature of the capital accumulation process and the reform process requires holistic and relational analyze. Therefore, this study tried to explain the transformation of public administration through a conceptual mechanism. Changes in capital accumulation is associated with changes in public administration by the concept of coordination. And coordination requires new institutional regulations. The laws which brings significant changes in the public administration affects the capital accumulation process and the effects of changes in the public administration and the mutual process of accumulation were analyzed. The transformation of public services are explained with the concept of commodification and commercialization. Differences between these two concepts have been explained. Thus, the coordination requirement of the capital accumulation process and the public administration reform process is established with each other. Finally we tried to obtain important tools to analyze the effects of new reforms in public administration on the capitalist social relations continuity.

Keywords: Coordination, Commodification, Commercialization, Difference Creating Expanding Re-production, Reform, Public Administration, Public Service.

JEL Classification: H80, L30, L51

1. Giriş

1980'lerden günümüze liberal politikaların güçlendiği, merkezi planlı ekonomilerin çöktüğü ve küreselleşmenin her alanda hızla devam ettiği bir süreci yaşamaktayız. Sınırsız rekabetin ve “etkin piyasaların” öne çıktığı böyle bir dönemde hızı ve niceliği artan bir dizi reform gerçekleştirilmiştir. Aynı zamanda yeni reform taleplerinin de giderek arttığı görülmektedir. Gerek uluslararası düzeyde Dünya Ekonomik Forumunda¹ gerekse daha ulusal düzeydeki 5. İzmir İktisat Kongresinde² yapılması gereken yeni reformlara özel önem atfeden konuşmalar gerçekleştirilmiştir.³ Üstelik artan reform talepleri ve öneriler sadece geç kapitalistleşmiş ülkeler ya da geçiş ekonomileri için değil aynı zamanda erken kapitalistleşmiş ülkeler için de hazırlanmaktadır. Bu durumda iki önemli soru ortaya çıkmaktadır. İlki neden reformlar süreklilik arz edecek şekilde gerçekleştirilmelidir ve ikincisi neden reformlar devletin kendisini de içerecek şekilde gerçekleştirilmektedir. İşte bu iki temel sorunun son dönemde gerçekleşen birçok reformu anlamak için sorulması gerekmektedir. Reformların sürekliliğini ve giderek artmasını dert edinmek bunların gerekliliğini neyin sağladığını anlamayı da zorunlu kılar. Bu yazının temel amacı ise son dönemde gerçekleştirilen reformlar içerisinde özel bir önemi olan kamu yönetiminde genel olarak da devlete

¹ WEF'2012 toplantısında Birleşik Krallığın Başbakanı David Camaron'un konuşmasında bu talepler görülebilmektedir. <http://www.weforum.org/news/david-cameron-speech-davos-confident-future-europe>

² Özellikle Rıfat Hisarcıklıoğlu'nun “Troçki'nin ‘Sürekli Devrim’ kitabına atıfta bulunarak sürekli reform talebi dikkat çekici bir söylem olarak karşımıza çıkmaktadır.

³ Ali Babacan, “Küresel Ekonomik Gelişmeler Çerçevesinde Türkiye Ekonomisi”, 5.İzmir İktisat Kongresi, İzmir, 30 Ekim-1 Kasım 2013

dair dönüşüm sürecini anlamaktır. Özellikle 2000’li yıllarda C. Graham ve F. Fukuyama gibi birçok araştırmacı devlet kapasitesini, kamu yönetiminin başarısını ve yönetim mekanizmalarının işlerliğini değerlendirebilmek için çeşitli kriterler oluşturmaya çalıştılar.⁴ Kamu yönetimine dair ve genel olarak da devlete dair gerçekleştirilen bu düzenlemeler ve etkilerini ölçme çalışmalarının nedeninin ne olduğu ortaya koyulmalıdır. Diğer taraftan kamu yönetimindeki değişimi inceleyen analizler ve kamu yönetimi disiplininde ortaya çıkan farklı yaklaşımlar – yeni kamu işletmeciliği⁵, kamu tercihi kuramı, İşlemler maliyeti kuramı- da dikkate alındığında oldukça geniş bir kapsamın değerlendirilmesi gerekmektedir. Bununla birlikte değişimi anlamak için sadece örgüt ya da kurumların işleyişine odaklanmak da yeterli olmayacaktır. Zira devlet sadece kendini değil aynı zamanda tüm toplumsal ilişkileri düzenleyen kurum olarak ele alındığında devletin düzenleme yapma mantığındaki değişimin anlaşılması da gerekmektedir. Türkiye örneğine bakıldığında özellikle 2000’li yıllarda gerçekleştirilen düzenlemeleri anlamak değişimin nitelik, nicelik ve hızının giderek artmasından ötürü zorlaşmaktadır. Zira 2000 sonrasında Türkiye’deki değişimi izlemek için TBMM’nin çıkarttığı kanun sayılarına ve ilgili oldukları alanlara bakıldığında dahi değişimin nitelik, nicelik olarak ne kadar yoğunlaştığı ve hızlandığı görülebilmektedir. İkinci bir güçlük ise bu değişimi anlamaya yönelik çalışmaların büyük bir çoğunluğunun değişimin nedeni olarak gene 1970’ler sonrasındaki artan hızlı değişimi, teknolojik yenilikleri, üretim tarzındaki değişimi gerekçe olarak göstermeleridir. Evet, bu hızlı değişim akla gelebilecek tüm alanlarda ortaya çıkmaktadır ancak gerekçe olarak teknikte ve bilişimde ortaya çıkan değişimin gösterilmesi, kapitalist toplumsal ilişkilerin belirli bir dönemindeki üretim tarzına bağlı olarak tarihsel bir kesiti olarak değişimi analiz etmek, değişime neden olan işleyiş/oluşun bütününe görülmesine engel olur. Kamu genel olarak da devlete dair yeniden yapılanmaya, değişim/dönüşüme dair çalışmalarda da benzeri bir eğilimi tesbit etmek mümkündür.⁶ Kamudaki değişimi, reform paketlerini hemen her alanda meydana gelen dönüşümü kendi içinde ele almak ve değişimi ortaya çıkartan dinamiğin tek yönlü olarak incelenmesi işleyişin bütünselliğini görmeye engel olmakta ve indirgemeci bir yaklaşıma düşmeye neden olmaktadır. Bir taraftan gündelik hayatımızı belirleyen ilişkiler bütünü değişirken bunların çerçevesini belirleyen kurumlar ve yasalar da değişmektedir. Bu ilişkiyi biri diğeri tarafından belirlenmektedir şeklinde indirgemek yerine karşılıklı belirleyicilik ilişkisine odaklanarak bir analiz gerçekleştirildiğinde işleyişin tüm alanlara etkisi ve onlardan etkileşimi görülebilecektir. Bu nedenle kamudaki değişimi sadece kamu idarelerindeki dönüşüm açısından ele alarak açıklayamayız. Ya da kamunun kaynak kısıtı dolayısıyla kamuda dönüşümün meydana geldiğini ileri sürerek analizi sınırlandıramayız. Çok yönlü ilişkisel bir analiz yapılmadığı sürece analiz alanı sınırlandırılmakta ve duvarın üstüne çıkmadığımız için öngörü yapma gücümüz azalmaktadır.

⁴ The Brookings Institution, **Strengthening Institutional Capacity in Poor Countries: Shorting Up Institutions, Reducing Global Poverty**, Washington DC, 2002

⁵ Norma M. Riccucci, “The Old Public Management Versus The New Public Management: Where Does The Public Administration Fit In ?”, **Public Administration Review**, Vol:61, No:2, 2001, s.160

⁶ Ozan Zengin, “Günümüz Kamu Yönetiminde Ön Plana Çıkan Yaklaşımlar”, **Kamu yönetimi: Yapı, İşleyiş, Reform**, Ankara, 2009, s.1-41

Bu noktada çalışmanın temel amacı devlete dair değişimin/reform çalışmalarının gerekçelerini bu duvarın ötesine taşıyabilmek yani neden olarak gösterilen gelişmelerin arkasındaki dinamik işleyişi ortaya koyabilmektir. Devlete ve kamu yönetimine dair dönüşümün toplumsal ilişkilerimizin içinde şekillendiği sistem olan kapitalist birikim ilişkileri ile nasıl bir etkileşim içinde olduğu da incelenmelidir. Yani hızla değişen gerçekliği düzenlemede yetersiz kaldığı için değiştiği/dönüştüğü ileri sürülen devletin neden dönüştüğünü anlamaya çalışırken nedenleri ya da değişimin gerekçelerini devlete dışsal kabul etmektense nedenlerin nedenlerini ortaya koymaya çalışmak ve bunu yaparken de devletin değişimini gerekli gören devlete dair yaklaşımların da olguyu nasıl şekillendirdiğini de görmeye çalışmak gerekmektedir. Dolayısıyla temel soru kamu yönetimine dair gerçekleştirilen reformların toplumsal gerçeklik ve sermaye birikimi açısından nasıl bir değişime neden olduğu ve eş zamanlı olarak da toplumsal gerçekliğin, sermaye birikiminin bu dönüşümü nasıl etkilediğidir.

Kamu yönetimindeki dönüşümle ilgili olarak temel iki argüman ileri sürülmektedir. Bunlardan biri toplumsal gerçekliğin hızla değiştiği ve buna bağlı olarak da kamuya dışsal olarak tanımlanan, kamunun artan görevleri ve bu görevleri mevcut yapı ile yerine getiremiyor olması nedeniyle kamu yönetiminde reform yapılması gerekçesini ileri sürenlerdir. Ve ikinci olarak da kamu yönetimini mevcut ilkeleri ve yapısından kaynaklanan “verimsiz”, “hantal” ve “etkinsiz” olması nedeniyle yeni kamu yönetimi çalışmalarının yapılması gerekliliğini ileri sürenlerdir.⁷ Her ikisinde de ortaya çıkan durum ve ilişkiler birbirine dışsal olarak ele alınmaktadır. Örneğin, kamu yönetimini inceleyen bazı çalışmaların “refah devleti dönemi” olarak adlandırdıkları dönemde devletin aşırı şekilde büyüdüğü, “kırtasiyecilik”, “verimsizlik” ve “hantallık” gibi olumsuz gelişmelerin ortaya çıktığına özel bir vurgu yapılır ve temel problem olarak merkeziyetçilik, katı hiyerarşi, aşırı kurallara bağlılık ve ağır işleyen bürokrasi gösterilir.⁸ Ayrıca küreselleşme bağlamında konuyu inceleyenler ise ulus devletin öneminin azaldığına vurgu yaparlar. Ulus devletleri sadece sanayi devriminin bir icadı olarak gören ve sanayi sonrası topluma geçişte ortaya çıkan temel sorunları çözemediğini ileri süren görüşler, ulus devletin gücünü kaybettiğini ortaya koyarak ulusal hükümetlerin ve politikacıların, küresel güçlerle baş etmede acınacak yetersizlikte olduklarını⁹ ileri sürerler. Konuya devlet- piyasa ikileminde yaklaşan analizlerin bir kısmı ise devletin reform sürecini geçirmesi gerektiğini ancak bu reform sürecinde belirli alanların korunması gerekliliğine vurgu yaparlar. Bunların önemli bir kısmını da solda siyaset yapanlar oluşturmaktadır. Bu nedenle artık muhafazakar kesimin sağ değil, sol olduğunu ileri süren tartışmalar da yapılmaktadır.¹⁰ Peki reformları, değişimi-

⁷ David Osborne ve Ted Gaebler, **Reinventing Government**, New York, A Plume Book, 1993.

⁸ Bilal Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, İstanbul, Erkam Matbaası, 2000, s.22
Mehmet Aktel, **Küreselleşme ve Türk Kamu Yönetimi**, Ankara, Asil Yayınları, 2003, s.63

⁹ Alvin Toffler, **Powershift: Knowledge, Wealth, and Violence at the Edge of the 21st Century**, New York, Bantam Boks, 1991, s. 91

¹⁰ Muhafazakarlık kavramı ve yeni muhafazakarlık tartışmaları ile ilgili ayrıntılı bir çalışma için bkz: Anthony Giddens “**Sağın ve Solun Ötesinde**”, İstanbul, Metis, 2002

mi destekleyen sağ, ya da Yeni Sağ'ın temel problemi nedir? Bu soruya cevap ararken reform taleplerinin her birini tek tek ele almak ya da sadece belirli bir siyasi görüşün talepleri veya projesi olarak incelemek de kapitalist toplumsal ilişkilerin belirleyeni olan işleyiş/oluş halinin gözden kaçırılmasına neden olacaktır. Yani temel sorun dinamik bir yapının belirli statik / zamana sıkıştırılmış dönemlerde ele alınmaya çalışılmasıdır. Burke'in ifadesiyle "Gelecek hiçbir zaman durağan değildir ve düzeltme ya da reformla dengelenmesi gerekir." Burada düzeltme ya da reformlarla dengelenmesi gereken gelecek değildir. Ancak mevcut toplumsal ilişkiler ve kurumsal yapı ile şekillenen *işleyişin* durağan olmaması nedeniyle, toplumsal ilişkilerin de zaman içinde değişiminin dönüşümünün bunlara göre daha statik olan kurumsal yapının düzeltmeye tabi tutulması gerekliliğidir. Özellikle yazılı, kanunlara dayanan kurallarla çerçevesi belirlenen yapının reformlarla yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. İşte bu kurumsal çerçeveyi belirleme gücüne ve yetkisine sahip olan ise devlettir. Bu nedenle Burke, "Değişiklik için aracı olmayan bir devlet, muhafaza edilme aracına sahip değildir" tesbitini yapar.¹¹ Böylece devleti analizlerinin merkezine koyan (ancak devletin kendi içindeki kamu hizmeti üretim koşullarındaki değişime odaklanmayan) taraflarca kamu bir sığınma alanı olarak tanımlanır ve varlığını devam ettirmesi savunulurken piyasacılar tarafından ise kamu etkinsiz işleyen ve kaynakları israf eden bir yapı olarak ortaya koyulur. Bu da devletin ve kamu yönetimi alanındaki reform çalışmalarının ve reformun gerekliliğine dair yeni görüşlerin (yeni kamu yönetimi/işletmeciliği¹² gibi yaklaşımlar) hem kamuyu savunanlar hem de piyasacılar tarafından yüceltilmesini sağlar. Kamucular, daha önce kötülene ve etkinsizlikle suçlanan devletin kamu hizmeti üretiminde etkin olabileceğini öne çıkartırken, piyasacılar ise devletin etki alanının yeniden tanımlanması, "paydaşların" sürece içerilmesini olumlarlar. Nihai olarak kamu yönetiminin reforme edilmesi konusunda uzlaşan her iki kesimden iktisatçılar Fukuyama'nın da belirttiği gibi "*kendilerini kamu idaresi üzerine yazılmış elli yıllık kitapların tozunu alırken ya da yolsuzluğa karşı stratejiler geliştirmek yolunda tekerleği yeniden keşfederken buldular.*"¹³ İşte geliştirilen bu stratejilerin ve reformların bütünsel olarak anlamlandırılabilmesi için öncelikle işleyişin tanımlanması ve dönüşüm ile içi boşalan (yeni anlamlar kazanan) kavramların ortaya koyulması gerekmektedir.

2. İşleyiş ve Kamunun Dönüşümünü Anlamlandırmak İçin Bir Kavram: Koordinasyon

Özellikle son on yıldır gerek Dünya Bankası (DB), Avrupa Birliği (AB) ve Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) gibi uluslararası kuruluşların raporlarında gerekse Türkiye'deki birçok kurumun kuruluş kanunlarına dair metinlerde

¹¹ Iain Hampsher-Mork, *The Political Philosophy of Edmund Burke*, Londra, Longman, 1987, s. 168

¹² Yeni Kamu İşletmeciliği, inceleme alanı olarak kamu sektörü içindeki kamu kurum ve örgütlerini ele alır. Kamu yönetimini, kamu kurumlarını toplumsal yapıyı düzenleyen bir devlet bütünlüğü içersinde değerlendirmemektedir.

¹³ Francis Fukuyama, *Devletin İnşası 21.Yüzyılda Dünya Düzeni ve Yönetişim*, İstanbul, Remzi Kitapevi, 2006, s. 35

“koordinasyon” (co-ordination) kavramı ön plana çıkmaktadır.¹⁴ Kavram genellikle sermayenin uluslararasılaşması bağlamında yasaların ve diğer alt mevzuatın koordinasyonu (harmonization of rules), kurumların koordinasyonu, farklı kurumların düzenleme alanlarına dahil olan politikaların koordinasyonu¹⁵ gibi alanlarda kullanılmaktadır. Örneğin, 637 sayılı Ekonomi Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname’nin ikinci maddesinde özel ve kamu kurumlarının koordinasyonu Bakanlığın görevleri arasında tanımlanmıştır.

Bu çalışma açısından devletin, kamunun dönüşümünü anlamlandırmak için koordinasyon kavramının “işleyiş” ile ilişkisinin kurulması ve koordinasyonu bu kadar önemli kılan gerekçelerin ortaya koyulması önemlidir. Yukarıda belirtildiği anlamıyla koordinasyon daha çok somut düzeyde görülebilir ve anlaşılabilir bir tanımlama şeklini almaktadır. Ancak bu çalışma açısından koordinasyonun öne çıkartılan özelliği, iki farklı yapı ya da kurum arasındaki ilişkilerin koordine edilmesinden öte dinamik bir sürecin gerekli ve zorunlu ilişkilerinin koordine edilmesidir. Yani bir kereye mahsus olarak koordinasyonun sağlanması halinde koordinasyon işlevinin gerekliliğinin önemi yitirmesinin söz konusu olamayacağını belirtilmelidir. Bunun nedeni toplumsal gerçekliği belirleyen kapitalist toplumsal ilişkilerin sürekli aynı tekrarlar üzerinden gerçekleşmemesinden kaynaklanmaktadır. Sermaye birikim sürecinin sürekli fark (artı-değer) üreten yapısının aynı zamanda birikimin ve toplumsal ilişkilerin devamlılığı için yeni/farklı ilişkilere ihtiyaç duyduğunun ortaya koyulması önemlidir. Burada fark ile vurgulanmak istenen genişleyen yeniden üretim sürecinin ortaya çıkarttığı artı-değer olarak fark ve ikinci anlamı ise bu artı-değerin yeniden değerlendirme (volarizasyon) sürecine girdiğinde gerek duyduğu farklı ilişkilerdir. Bu farklı ilişkiler toplumun bireyleri ve sınıflar arasında ortaya çıkabileceği gibi toplum ve kamu yönetimi arasında da ortaya çıkabilir. Böyle bir durumda hem özel hukuk hem de idare hukukunda yeni ilişkileri tanımlayacak düzenlemelerin gerçekleştirilmesi gerekir. Örneğin, yeni bir birikim alanı olarak tanımlanabilecek olan genişbant internet hizmeti, hem özel şirketlerle müşterileri arasında hem de bu hizmeti sağlamak için gerek duyulan altyapı hizmetini gerçekleştiren kamu kurumları arasında çeşitli sözleşmelerin yapılmasını gerektirir. Böyle bir sözleşme daha önce idare hukukunda tanımlanmadığı gibi özel hukukta da tanımlanmamış olabilir. Bu durumda yeni birikim alanındaki düzenin sağlanması için fiyat mekanizmasının sağlayacağı sinyallerden öte yasal bir düzenleme yapılması zorunludur. İşte tam da böyle bir durumda kamu yönetimi ve kamu hizmeti Fark Yaratarak Genişleyen Yeniden Üretim¹⁶ (FYGYÜ) olarak tanımlanan işleyişin devamlılığı için ne kadar gerekli olduğunun görülmesini sağlayacak küçük bir örnek olarak gösterilebilir. FYGYÜ’nin ihtiyaç duyduğu farklı ilişkilerin gerçekleştirilmesi ve bunların yasalar aracılığıyla tanımlanarak, kamu kurumları tarafından işlerliğinin

¹⁴ Bu kavramın sık kullanıldığı raporlardan biri Dünya Bankası’nın hazırladığı World Development Report: A better Investment Climate for Everyone, 2005 raporudur.

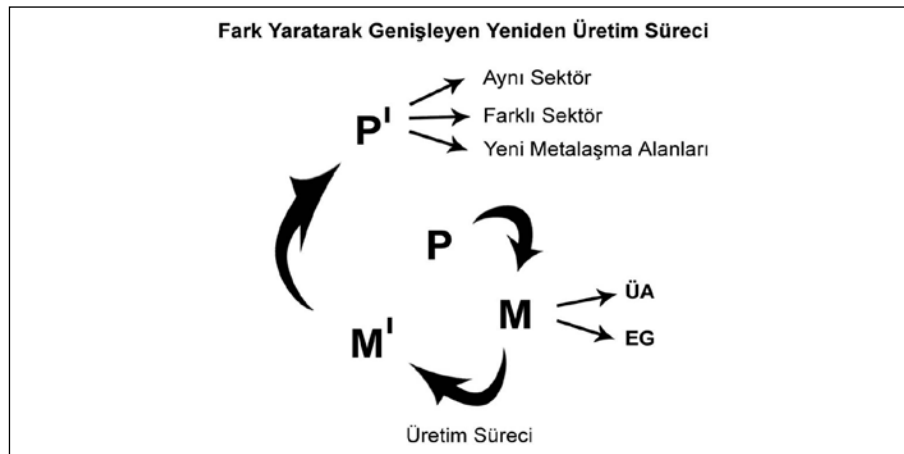
¹⁵ Torben M. Andersen, Friedrich Schneider, “Coordination of Fiscal and Monetary Policy Under Different Institutional Arrangements”, *European Journal of Political Economy*, Volume 2, Issue 2, 1986, Pages 169-191

¹⁶ Ayşe Cebeci, *Bilmediğimiz Kapitalizm, Gizli Elin Kurumsallaşması: YOİKK*, İstanbul, SAV Yayınları, 2012, s.115, 137

gerçekleştirilmesi birikimin devamlılığı için hayati derecede önemlidir. Devlet/kamu ve kurumlar tarafından gerçekleştirilen bu gibi koordinasyon gereklilikleri *kurumsal koordinasyon* kavramı ile ifadelendirilmektedir.¹⁷ Diğer bir koordinasyon şekli ise kurumsal koordinasyon çerçevesinde hareket alanı belirlenen toplumun üyelerinin, piyasaya içkin rekabet sürecinde öne çıkan ve elenen birikim stratejileri bağlamında gereksizleşen ilişkilerin ve aktörlerin süreçten elenmesi ile ortaya çıkan *piyasa içkin koordinasyon*'dur.¹⁸ Dikkat edilmesi gereken vurgu piyasaya içkin koordinasyonun bir önceki dönem kurumsal koordinasyonun belirlediği ya da tanımladığı çerçeve içersinde gerçekleşmesidir. Yani piyasaya içkin koordinasyonda –rekabet sürecinde- güçlenerek birikimini arttıran sermayelerin yeni birikim alanları ve ihtiyaçları bağlamında yeni kurumsal koordinasyon talebinde bulunmaları her iki koordinasyon şeklinin birbiri ile etkileşimli olarak ilerlediğini göstermektedir. Bu noktada rekabetin artması ve piyasaya içkin koordinasyonun giderek hızlanması, fark olarak adlandırılan artı-değerin birikiminin artması ve bu birikimin yeniden değerlendirme (volarizasyon) zorunluluğunun artması, kurumsal koordinasyonun da daha çok alanda ve daha hızlı olarak gerçekleştirilmesini gerekli/zorunlu kılmaktadır.

Artı-değer olarak tanımlanan farkın realizasyon ve volarizasyon zorunluluğu farklı bireysel sermayelerin yeniden değerlendirme için tercih edebilecekleri stratejiye bağlı olarak farklı koordinasyon ihtiyaçları doğurabilir. Artı-değer yeniden değerlendirme sürecine sokulurken bireysel sermayelerin tercihleri üç farklı şekilde ortaya çıkabilir. Bu tercihlere bağlı olarak ortaya çıkan değerlendirme şekilleri Grafik 2.1.'de belirtilmiştir.

Grafik 2.1. FYGYÜ



¹⁷ Burada bir parantez açarak kurumsal koordinasyon ile kastedilenin, 'piyasanın taleplerini devlet kurumsal koordinasyon ile sağlar' yargısı olmadığı özellikle belirtilmelidir. Zira bu çalışmada kurumsal koordinasyon ile -bir sonraki aşamada açıklanacak olan- piyasaya içkin koordinasyonun birbirini dışlayan birbirinden bağımsız ya da biri diğerinin taleplerine bağlı olarak tek yönlü olarak gerçekleşmediği gösterilmektedir.

¹⁸ Cebeci, 2012, a.g.e., s.42

Sermayenin dolaşım sürecinin en geniş halini veren para sermaye (P), üretim için gerekli meta formunu gösteren meta sermaye (M), emek gücü ile üretim araçlarının gerçek dönüşüm geçirerek yeni bir meta ortaya çıkmasını ifade eden (M') ve nihai olarak ortaya çıkan bu yeni metanın satılarak yeniden para sermaye formuna dönüşmesini ifade eden (P') ile ortaya çıkan P-M-M'-P' sürecinin devamlılığının sağlanması gerekmektedir. Bu dolaşımın devam edebilmesi için süreçte ortaya çıkan artı-değerin (fark) yeniden değerlendirilmek üzere aynı sektöre, farklı sektöre ya da yeni metalaşma alanları olarak adlandırdığımız henüz piyasa ilişkilerinin kurulmadığı alanlara yönlendirilmesi söz konusu olabilir. Farkın yönlendirileceği bu üç farklı alan dolayısıyla üç farklı koordinasyon ihtiyacından bahsedebiliriz. Bireysel sermayeler faaliyet alanlarından farklı bir alana yatırım yapmasalar dahi, yani yeniden üretim süreçlerini tekrarlamaları aşamasında da koordinasyon ihtiyacı oluşmaktadır. Bu durum grafikte farkın aynı sektöre yönlendirilmesi olarak ifadelendirilmiştir. Böyle bir durumda mevcut birikim alanında her yeniden üretim devresinde girişimci, daha fazla artı-değeri (farkı) değerlemesi zorunluluğu¹⁹ ile karşı karşıya kalır. Bu nedenle üretim sürecinin daha etkin ve minimum maliyetle işler duruma getirilmesi gerekir. Artı-değeri aynı birikim alanına yönlendirdiğinde işgücü veya yeni üretim araçlarına yönelmesi gerekecektir. Bu durumda atıl olarak üretim sürecinin gereklerine uygun nitelikte işgücünü işgücü piyasasından bulabiliyor olması üretim sürecinde maliyetlerini arttırmadan birikim yapması için gerekirken eş zamanlı olarak da üretim sürecine yeni makine, teçhizat gibi üretim araçlarının dahil edilmesi halinde istihdam edilecek işgücünün özelliklerinin/vasfının üretim sürecine uyumlulaştırılması gibi birçok alanda eş zamanlı olarak yeni düzenlemeye yani koordinasyona ihtiyaç duyar. Ortaya çıkan fark üretim araçlarına yatırıldığında ya da yeni teknolojik makinalara yatırım yapıldığında üretim sürecinde ihtiyaç duyulan emek-gücünün sadece niteliği değil aynı zamanda niceliğinde de değişim ortaya çıkar. Örneğin makinenin daha yoğun kullanımı daha önce erkek emek-gücünün çalıştığı üretim alanında kadın ya da çocuk emek-gücünün de istihdam edilmesinin koşullarını yaratabilmektedir. Ya da yeni makineler bu makineleri kullanabilecek daha kalifiye emek-gücüne ihtiyaç doğurabilir. Her iki durumda da kurumsal koordinasyon ihtiyacı doğar. Birincisi emek-gücünün gerekli niteliği kazanması için talepler artabilir ikincisinde ise çalışma yaşının daha aşağılara çekilmesi için talepler doğabilir. Görüleceği gibi artı-değer aynı sektöre yönlendirildiğinde koordinasyon ihtiyacı sermayenin işlevleri -gerçek dönüşüm, biçimsel dönüşüm ve realizasyon- bağlamında gerçekleşmektedir.²⁰

Artı-değerin diğer bir volarizasyon şekli ise farkın yeni bir sektöre yönlendirilmesidir. Grafikte farklı sektör, olarak belirtilen bu alan henüz sermaye birikiminin fazla olmadığı, emek yoğun sektörlere sermayenin girişini ifade etmektedir. Bu

¹⁹ Karl Marx, **Kapital Ekonomi Politikin Eleştirisi Üçüncü Cilt**, Ankara, Sol Yayınları, 1974, s. 224.

²⁰ Sermayenin işlevleri bağlamında koordinasyon incelemesi Türkiye'de gerçekleştirilen birçok reformun anlaşılmasında önemlidir. Ancak kamu yönetimindeki değişim/dönüşüm açısından FYYGÜ süreci ve farkın dinamik analizi bağlamında ortaya çıkan koordinasyon gerekliliği daha önemli ve birincil derecede ilişkili görüldüğünden bu kısımda sermayenin işlevleri bağlamında gerekli olan koordinasyonun incelenmesine girilmemektedir. Bu konuda ayrıntılı bir analiz için A. Cebeci : 2012: s:126-136 incelenebilir.

konuda piyasaya giriş-çıkış engellerinin kaldırılması en önemli kurumsal düzenleme taleplerinden biridir. Gene bu alanda sermaye yatırımlarının artması dolayısıyla gerek duyulan nitelikte işgücünün miktarı artacağı için bu alanda faaliyet gösterecek işgücünün yaratılması da kurumsal koordinasyonu gerektirmektedir. Bu noktada Dünya Bankası Başkanının 5. İzmir İktisat Kongresi'ndeki konuşmasında FYGYÜ sürecinin devamlılığı için yeniden değerlendirme alanlarında ihtiyaç duyulan kurumsal koordinasyonla ilgili görüşü aşağıdaki şekilde dile getirilmektedir. "Türk Hükümeti ile yaptığımız görüşmelerde karşılaşılan zorluk alanlarında son derece önemli kararlar aldıklarını görüyoruz. Bunlardan birincisi kadınların işgücüne katılımının artırılması, ikincisi genç nüfusun sahip olduğu beceri ve bilginin güncellenmesi ve ihtiyaç duyulan alanlara çekilmesidir. Bunun içinde teknik eğitimin kalitesinin yükseltilmesi gibi konular da var. Türkiye'deki gidişatın iyi olması gibi eminiz ki mevcut hükümet gerçekleştireceği politikalarla gelecekte bütün bunların altından kalkacaktır, buna inancımız tamdır."²¹ Genç nüfusun sahip olduğu beceri ve bilginin güncellenmesi ile ifade edilmek istenen FYGYÜ sürecinde ortaya çıkan artı-değerin aynı sektöre ya da farklı sektöre yönlendirilmesi halinde ihtiyaç duyulan işgücünün beceri ve bilgisinin farklılaşacağına işaret etmektedir. Bu nedenle gerekli işgücünün tam zamanında temin edilebiliyor olması için eğitim politikalarının ve kurumsal düzenlemelerin, birikimin gereklilikleri ile aynı hızda değişebiliyor olması gerekmektedir.

Üçüncü bir volarizasyon alanı ise yeni fark yaratım sürecinin (metalaşma alanlarının) tanımlanmasıdır. Bunun için daha önce değişim-değeri için üretimde bulunulmayan alanların FYGYÜ sürecinin işleyişine yani birikime açılması gerekir. Daha önce kamu tarafından üretilen ve kamusal hizmetler olarak tanımlanan alanların özel sektöre yeni birikim alanı olarak tanımlanması gerekir. Bunun için aktörlerin oluşumu ve değişim ilişkilerinin kurulması da gerekmektedir. Örneğin Türkiye'de sağlık alanının birikim sürecine açılması için Sağlık Bakanlığı'nın ve Sosyal Sigortalar Kurumlarının (SSK) yapılarındaki değişim, sağlık hizmetlerini üreten ve satın alan aktörlerin birbirinden ayrılması ile başlamıştır. Böylece daha önce SSK mensuplarına yönelik olarak kullanım-değeri için üretim yapan SSK hastaneleri ile üretilen hizmetin bizzat tüketicisi olan SSK birbirinden ayrılmıştır.

Diğer taraftan daha önce birikim alanı olarak tanımlanmayan ve kamu tarafından da faaliyet gösterilmeyen yeni alanlarda mülkiyet ilişkilerinin ve sözleşme yapma şeklinin tanımlanması gerekmektedir. Böyle bir alana karbon piyasasının oluşturulması için gerçekleştirilen düzenlemeler örnek olarak gösterilebilir. Piyasada alıcıların ve satıcıların kimler olacağı nasıl sözleşme yapılacağı kurumsal koordinasyon ile tanımlanmaktadır.²² Görüleceği gibi bir taraftan daha önce kamu tarafından üretilen bazı hizmet ve malların üretiminin özel sektöre açılmasına yönelik düzenlemeler gerçekleştirilirken bir yandan da yeni birikim alanlarının tanımlanması için devletin yasa yapım ve bu yasalardan doğan işlemlerin gerçekleşmesini sağlayacak kamu kurum ve idarelerinin de yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. Bu alanlarda işlem yapma

²¹ Jim Yong Kim, Küresel Ekonomik Yeniden Yapılanma Sürecinde Türkiye Ekonomisi, Açılış Konuşması, **5. İzmir İktisat Kongresi**, İzmir, 30 Ekim-1 Kasım 2013

²² Franck Lecocq, **State and The Trends of The Carbon Market-2004**, Washington, The World Bank, 2005, s.13, 29

sözleşme yapma koşullarının hızlı etkin ve maliyetsiz düzenleme gerekliliğinin ortaya çıkması –kamu idarelerinin hızlı ve etkin çalışması yanında- bu alanlarda çalışacak eğitilmiş işgücünün oluşturulmasına yönelik olarak eğitim sisteminin yeniden düzenlenmesi, meslek liselerinde yeni bölümlerin açılması vb. birçok yeni kurumsal koordinasyonu da gerekli kılmaktadır.

Son olarak fark yaratamayan eski ilişkilerin ortadan hızla kalkması ve buradaki değerlerin sermaye, emek ve metanın yeni alanlara yönelmesi için de kurumsal koordinasyona ihtiyaç duyulur. Kapitalist toplumsal ilişkilerin statik tekrarlar üzerinden sadece niceliksel artışlar ve genişleme ile değil aynı zamanda birçok ilişkinin ortadan kalkması ve yenilerinin oluşmasını da ifade edecek şekilde FYGYÜ olarak tanımlanması bu açıdan önem taşımaktadır. Böyle dinamik bir işleyişin devamlılığı ancak içinde bulunduğu kurumsal yapının da onun kadar dinamik bir şekilde hareket etme kabiliyetine sahip olması ile mümkün olabilecektir. Bu nedenle 2000’li yıllar itibarıyla devlete dair yapılan birçok çalışma “yönetişim”²³, “etkin devlet”²⁴, “kurumsal kapasite” gibi kavramlara odaklanmıştır. Ancak bu kavramlar işleyiş ve koordinasyon gerekliliği ile birlikte ele alınmadığında kamu yönetimindeki ya da daha geniş anlamda devletteki değişimi anlamak yeterli olmayacaktır. Bu nedenle bir sonraki bölümde Türkiye’de kamu yönetimindeki değişim, işleyişe/FYGYÜ’e etkileri ve koordinasyon bağlamında açıklanmaya çalışılacaktır.

3. FYGYÜ Açısından Kamu Yönetiminde Değişimin Analizi

Kamu yönetimindeki değişim FYGYÜ sürecindeki etkileri açısından değerlendirildiğinde kamu yönetiminin en önemli çıktısı olan kamu hizmetinin açıklanması ve bu hizmetin birikim sürecine etkilerinin belirlenmesi gerekir. Kapitalist toplumsal ilişkiler açısından değerlendirildiğinde işleyişin dünya ölçeğinde geldiği aşama itibarıyla temel olarak iki eğilim kamunun -genel olarak da devletin- yeniden yapılanmasına neden olmaktadır. Bunlardan ilki kamu hizmetinin yasa yapımı yani düzenleme ya da müdahale dediğimiz aşamasının dönüşmesine (düzenleme yapma ve gerçekleştirilen düzenlemelerin kamu otoritesince uygulanması) ikincisi ise daha çok ekonomik alan ya da “kamu sektörü”²⁵ olarak ifade edilen alanda kamunun var olma şeklinin değişmesini içerir. Her ikisi de *farklılaşarak genişleyen yeniden üretim* olarak ifade edilen işleyişin devamlılığı için önem arz eder. Yani hem toplumsal ilişkileri düzenleme noktasında yasa yapım sürecinin ve bu yasaları uygulayan kurumların/idarenin hem de bazı kamusal mal ve hizmetlerin kamu eli ile üretilmesinin değişimi söz konusudur.

- ²³ Fikret Toksöz, *İyi Yönetişim*, TESEV, 2008.
Dornbos, M., *Good Governance: The Rise and Decline of a Policy Metaphor?* Journal of Development Studies, 37 (6), 2001, s. 93-108.
- ²⁴ Ömer Demir, *Küresel Rekabette Etkin Devlet: Türkiye İçin Etkin Bir Devlet Oluşturma İmkânı*, Ankara, Nobel Yayınları, 2003
- ²⁵ Eryılmaz’ın tanımlamasıyla “kamu sektörü, devlet eliyle yürütülen ekonomik faaliyetlerin bütünüdür.”
Bilal Eryılmaz, *Kamu Yönetimi Düşünceler/Yapılar/Fonksiyonlar/Politikalar*, Ankara, Okutman Yayıncılık, 2011, s. 9

Devletin toplumsal ilişkilerin devamlılığını sağlama ve bunları düzenleme görevini gerçekleştirmesindeki değişim de iki düzeyde açıklanabilir. Birincisi gerçekleşen tüm düzenlemelerin gerekçesini oluşturan mantığın yani zihniyet dönüşümünün gerçekleşmesini gerekli kılar. Böylece düzen, güvenlik, kamu yararı, kamusal çıkar vb. nedenlerden uzaklaşılır. Bunların yerine rekabet, etkinlik, verimlilik gibi kavramlar ikame edilir. Yani temel hedef “rekabetçi küresel kapitalist ekonomi”de ayakta kalmaktır ve bunu sağlayabilecek önemli kurumsal düzenlemeler yapmak gerekmektedir.²⁶ Böyle bir durumun tam da en tartışmalı olan yanı kurumsal koordinasyonu daha hızlı ve etkin bir şekilde gerçekleştirmek ve varlık nedenini meşrulaştırmak için devletin üstündeki tüm yüklerin atılması gerekliliğidir. Yani ilk aşamada düzenleme yapma zihniyetinin değişmesi gerekmektedir ki bu daha çok siyasa yapım sürecini ilgilendirmektedir ve ikinci olarak da yapılan düzenlemelerin uygulamaya koyulması sürecinde yani kamu yönetiminin tümünde daha etkin bir çalışma şeklinin yapılandırılması gerekmektedir. Bu iki süreci, yani yasa yapımı ve bu yasaların işletilmesi/yönetimini birbirinden ayıran Luther Gulick²⁷, Ronald J. Pestritto²⁸, Woodrow Wilson²⁹ gibi birçok araştırmacının çalışmaları olsa da birikimde ortaya çıkarttıkları etkiler ve FYGYÜ’nin zorunlulukları dolayısıyla her iki aşamanın da kamunun dönüşümü bağlamında ele alınması önem arz etmektedir. Zira Woodrow Wilson etkin bir kamu yönetiminin önemini “Anayasayı işletmek anayasayı hazırlamaktan daha zordur”³⁰ ifadesi ile dile getirmişti. Fukuyama da bu ayrımı “devletin politika belirleme ve kanunları açıklık ve şeffaflıkla uygulamaya becerisi” olarak belirtir. Kanunları uygulamaya, anayasayı işletme becerisi, “devlet kapasitesi” ya da “kurumsal kapasite” olarak tanımlanır.³¹ Gerçekten de bugün Türkiye’nin de içinde bulunduğu aşama, yasaların ya da kuralların etkin bir şekilde işleminin önündeki engellerin ortadan kaldırılması aşamasıdır. Özellikle 2001 sonrasında Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı kapsamında belirlenen ve Yatırım Ortamını İyileştirme çalışmaları bağlamında hazırlanan kanunlar artı-değerin (farkın) yeniden değerlendirilmesi için gerekli kurumsal koordinasyonu sağlamaya yönelik geniş bir alan sunmaktadır. Ancak bu kanunların işlerlik kazanması ve toplumsal ilişkileri düzenlemesi için kamu yönetiminin ve tüm kurumlarının “kurumsal kapasitesinin” geliştirilmesi gerekmektedir. Bu nedenle özellikle sermaye örgütleri –Uluslararası Yatırımcılar Derneği (YASED), Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneği (TÜSİAD), Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB), Türkiye İhracatçılar Meclisi (TİM) vd.- ve uluslararası kuruluşlar -OECD, DB, Dünya Eko-

²⁶ **World Bank**, Schwab, K. The Global Competitiveness Report 2012-2013; Geneva: World Economic Forum, 2013

²⁷ Luther Gulick, “Notes on the Theory of Organization” Luther Gulick ve L.Urwick, (der.) **Papers on the Science of Administration, Institute of Public Administration**, New York, 1937, 1-46, s.45

²⁸ Ronald J. Pestritto, “The Progressive Origins of the Administrative State: Wilson, Goodrow, and Landis, **Social Philosophy and Policy**, 24/1 (Jan. 2007), 16-54. s.17

²⁹ Woodrow Wilson, “The Study of Administration”, **Political Science Quarterly**, Vol. 2, No. 2 (Jun., 1887), pp. 197-222 Published by the Academy of Political Science.

³⁰ Wilson, **a.g.m.**

³¹ Fukuyama, **a.g.k.**, s.19

nomik Forumu (WEF)- Türkiye’de kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesini zaruri görmektedirler.

Yukarıda tanımlanan ilk düzey yani düzenleme yapma zihniyetinin dönüşümü, yönetim kavramının uluslararası literatürde sıkça işaret edildiği döneme denk gelir. Yönetişim, karar alma süreçlerine ve karar alma ile yetkili kurumların içeriğine çeşitli sivil toplum kuruluşlarının dahil edilmesinin sağlanması ile gerçekleştirilmiştir. Yönetişim anlayışında “devlet aygıtının yönetilmesi, sadece hükümetle sınırlı bir konu olarak görülmez; yönetim yaklaşımı, hükümetin yanı sıra hükümet dışı aktörlerin de eşit katılımına imkan vermektedir”³² Her ne kadar kullanılan tanımda “hükümet dışı aktörlerin eşit katılımı”ndan söz edilse de uygulamada hükümet dışındaki aktörlerin eşit katılımının söz konusu olmadığını belirtmekte fayda bulunmaktadır. Zira oluşturulan yönetim yapılarının, karar alma süreçlerini demokratikleştirdiği ileri sürülüyor olsa bile, iyi organize olmuş ve yönetim kanallarını kullanabilen çeşitli örgütlerin sürece içerdiği diğer kesimlerin ise süreçten dışlandığı ileri sürülebilir. Özellikle alınan kararların ya da hazırlanan kanun tasarılarının nihai hedefleri ve etkileri değerlendirildiğinde yönetim yapılarını hangi kesimin etkin bir şekilde kullandığı aşikardır.³³ Düzenleme yapmanın nihai hedefinin kamu çıkarı ya da kamu yararını oluşturmak ve korumaktan ziyade “küresel ekonomide rekabetçi güce sahip olmayı”³⁴ hedeflemesi, özellikle “demokratik katılımcı yönetim” ve “iyi yönetim” (good governance) kavramlarının inşa edilerek siyasetlerin bu süreçleri devlet yönetimine içselleştirmesi ile ortaya çıkmıştır. Böylece daha önce siyasi partilerin temsil ettikleri tabanın çeşitli yollarla taleplerini dile getirmeleri aracılığıyla daha dışı kapalı olarak gerçekleşen yasa yapım sürecinin, “iyi yönetim” uygulamaları sayesinde çeşitli kurumlar/platformlar oluşturularak özellikle sermaye sınıfının yasa yapım sürecine içerilmesini sağlamıştır. Bu konuda dünyadaki adı ile Yatırım Danışma Konseyleri (Investment Advisory Council) ya da Yatırım Ortamını İyileştirme Kurullarının incelenmesi önem arz etmektedir. Bu kurulların hazırladıkları kanun tasarıları hızlı bir şekilde yasalaşmaktadır.³⁵ 2001 yılı sonrasında hızla inşa edilen bu yönetim mekanizmaları, davetli STK’ların katılımı ile oluşturulmuş çeşitli kurullarda bakanlık bürokratları ile birlikte yasa tasarılarının hazırlanması sürecini başlatmıştır. Böyle bir yapı hazırlanan tasarılarla özellikle birikim sürecinde öne çıkmış ve çeşitli güç odakları ile ilişkileri olan sermaye fraksiyonlarının taleplerinin devletin düzenleme yapma işlevine içerilmesini

³² Sonay Bayramoğlu, **Yönetişim Zihniyeti Türkiye’de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü**, İstanbul, İletişim Yayınları, 2005, s.31

Rohades, R.A.W. , The New Governance: Governing Without Government, **Political Studies**, XLIV, 1996, s.652-667

³³ Bu konuda YOİKK’in teknik komite eylem planları ile bu planlarda belirtilen düzenlemelerin gerçekleşmelerinin incelenmesi Türkiye’de “hükümet dışı aktörlerin eşit katılımı”nın sağlanıp sağlanmadığının görülebilmesi için oldukça zengin bir olgusal alan oluşturmaktadır. (Bknz. www.yoikk.gov.tr)

³⁴ Özellikle 2001 sonrasında Türkiye’de hazırlanan birçok kamu kurumu programı, rapor ve kanun tasarısı gerekçelerinde bu cümlelerin görülebilmesi mümkündür. Bunun için bknz: www.tbmm.gov.tr

³⁵ Cebeci, **a.g.k.**, s.356

sağlamıştır. Böylece iki önemli etki yasa yapım sürecine dahil edilmiştir. Biri sermaye birikiminin gerek duyduğu yeni değerlendirme alanlarına yönelik yeni ilişkilerin toplumsal ilişkileri düzenleyen yasalara girmesinin kolaylaşması, ikincisi ise sermayenin gerek duyduğu hızlı ve düşük maliyetli kamu işlemleri için kamu yönetiminin reforma tabi tutulması için mutabık kalınmasıdır. Zira bu talepleri TÜSİAD eski başkanı Bülent Eczacıbaşı açık şekilde ifade etmektedir. “Bir zamanlar kamudan sadece ‘koruma ve teşvik’ talep eden özel kesimin beklentileri artık değişmiştir; özel kesimin şimdiki beklentisi, rekabet gücünü arttırabileceği ortamın oluşturulması ve sürdürülmesidir.” (Eczacıbaşı, 2006:20) yasa yapım sürecinde kamudan talebin rekabet gücünü arttırmaya öncelik verilmesi, bütün kamu yararı ya da kamusal fayda gibi gerekçelerle düzenleme yapma zihniyetinin ikinci plana atılmasını gerektirmiştir. Böylece her yeni düzenleme birikim sürecinde artan artı-değerin (farkın) yeniden değerlendirilebileceği (volarize olacağı) alanların yasal düzenlemeler ile FYGYÜ sürecine dahil edilmesini sağlamaktadır. FYGYÜ sürecinin alanını genişletmek için gerekli olan bu düzenlemeler devletin bir bütün olarak kurumsal koordinasyon işlevini yerine getirmesinden kaynaklanmaktadır. Bu süreçte eğer kamu etkinsiz işlerse “(...) yüksek kamu açıkları, yüksek faizler nedeniyle yüksek enflasyon yatırım planlamasını imkansız kıldığı ve piyasanın işleyişini bozduğu için, özel kesimin yatırım gücünü olumsuz etkiler.” (Eczacıbaşı, 2006: 20) Yani bir bütün olarak kamunun etkin işlemesi hem piyasaya içkin koordinasyonun sağlanmasını sağlayacak hem de kurumsal koordinasyonun minimum maliyet, maksimum hız ve şeffaflıkla sağlanmasını ortaya çıkartacaktır.

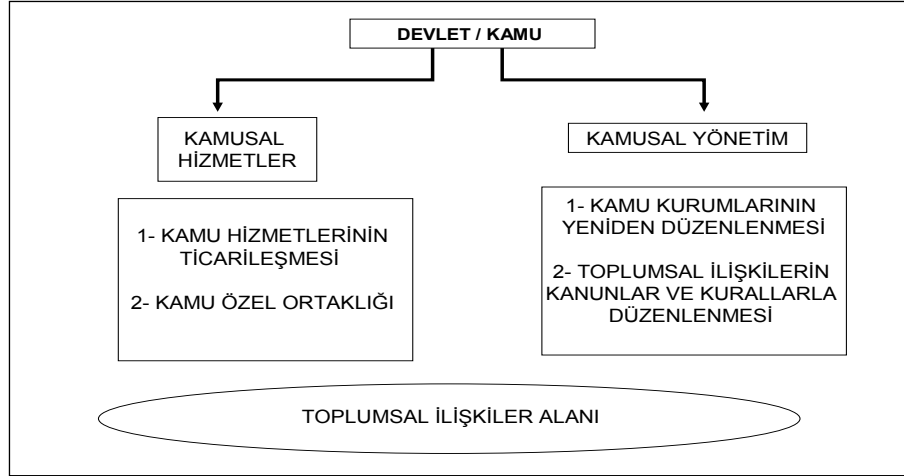
Görülmektedir ki devletin yasa yapım süreci yatırım danışma konseyleri ve Yatırım Ortamını İyileştirme Koordinasyon Kurulu (YOİKK) aracılığıyla değişime tabi tutulmuştur. Böylece yasa yapımı/düzenlemeler sadece siyaset, yasama ya da hükümet tarafından gerçekleştirilen bir süreç olmaktan çıkmıştır. Bu süreçte bizzat kamu yönetiminin, kamu bürokrasisinin ve sermaye örgütlerinin katılımıyla kanun tasarılarının teknik komitelerde hazırlandığı görülmektedir. Bu teknik komitelerde bizzat katılımcı olan bürokrat ve STK temsilcileri YOİKK’in yapısında görülebilmektedir.³⁶ Diğer taraftan yasaların/düzenlemelerin etkin ve hızlı bir şekilde uygulanması için kamu kurumlarının tümünün etkin ve hızlı bir şekilde işlemesi de FYGYÜ sürecinin ihtiyaç duyduğu kurumsal koordinasyonun en hızlı şekilde sağlanması anlamına gelmektedir. Bu nedenlerden ötürü kamunun bütünsel olarak etkin ve hızlı işlemesi talep edilmektedir. Böylece hem kurumsal koordinasyon hızlı, etkin ve en düşük maliyetle gerçekleştirilmiş olacak hem de FYGYÜ sürecinin ihtiyaç duyduğu yeni birikim alanları ve ilişkiler sermayenin dolaşım hızı düşmeden -krizler oluşmadan- devam edebilecektir.

Aşağıdaki tablo 3.1.’de Kamusal Yönetim başlığı altında sınıflandırılan iki değişim FYGYÜ sürecinin, sermaye birikiminin ihtiyaç duyduğu hızlı ve etkin kurumsal koordinasyonun sağlanmasına yönelik olarak gerçekleştirilen dönüşümler olarak sınıflandırılabilir. Tablonun bu kısmında belirtilen kamu kurumlarının yeniden düzenlenmesine dair etki 5018 sayılı kanun aracılığıyla bir alt başlıkta açıklanmaktadır. Tabloda kamusal hizmetler başlığı altında ele alınan dönüşüm ise daha önce *devlet eliyle yürütülen ekonomik faaliyetlerin tümü* olarak adlandırılan hizmetlerin üretimindeki değişimi ifade etmektedir. Bu dönüşüm sağlık, eğitim, güvenlik gibi hizmetlerin

³⁶ <http://www.yoikk.gov.tr/detay.cfm?MID=2>

üretimindeki değişimdir. Bu hizmetlerin üretiminde de özellikle 1990’lardan itibaren önemli değişimler geçirilmiştir. Kamu hizmeti üretimindeki değişim ve FYGYÜ sürecine etkileri ayrıntılı olarak “kamusal hizmet üretiminin değişimi” başlığı altında incelenmektedir.

Tablo 3.1: Kamusal Dönüşüm



4. Kamu Yönetiminde Değişim: 5018 Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

Kamu yönetiminde gerçekleşen reformun –ilk aşaması yasa ve düzenleme yapma sürecine yönetim mekanizmaları ile değişim- ikinci aşamasını oluşturan düzenlemelerin, yasaların uygulamaya koyulması sürecinde yönetimin tümünde daha etkin bir çalışma şeklinin yapılandırılması gerekliliği kamu yönetiminin her aşamasının değişimini içermektedir. Şeffaflık, etkinlik, hesap verebilirlik gibi birçok kavramın kamu yönetiminin tümünü oluşturan kurumlara uygulanması için çeşitli düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Özellikle 2000 sonrasında Türkiye’de kamunun her biriminde birçok düzenleme gerçekleştirildiği gibi yenilerinin gerçekleştirilmesi de talep edilmektedir. Örneğin, şeffaflık ve hesap verebilirlik başlığı altında 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanunu, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu yürürlüğe girmiştir. Yerel yönetimleri de kapsayacak şekilde, 5393 sayılı Belediyeler Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun yürürlüğe girmiştir. Bunların yanında daha önce Cumhurbaşkanı A.Necdet Sezer tarafından veto edilen Kamu Yönetimi Temel kanununun ise ivedilikle çıkartılması talep edilmektedir.³⁷

³⁷ Birol Aydemir, “Dünya’da Kamu Yönetimi Reformları ve Türkiye İçin Perspektifler” 5. İzmir İktisat Kongresi, İzmir, 30 Ekim-1 Kasım 2013.

Yukarıdaki gerçekleştirilmiş düzenlemelerden 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununu, kapsamına giren idare ve kurumlar açısından ve Türkiye'deki değişen kamu yönetimi anlayışının analizi açısından önem arz etmektedir. 5018 sayılı kanunun kamu yönetimi açısından özel önemini ve etkisini Maliye Bakanlığı Müsteşarı Naci Ağbal şöyle ifade etmektedir. “Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması suretiyle toplumsal talepleri karşılayabilen kaliteli ve hızlı kamu hizmeti üretebilme ihtiyacı; kamu yönetim sistemindeki geleneksel düşünceyi şekillendiren yeni bir yönetim anlayışı ortaya çıkarmıştır. Bu yönetim anlayışının ülkemizdeki en önemli ürünü, kamu mali yönetim sisteminde köklü değişiklikler yapan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunudur.”³⁸ Müsteşarın 5018 sayılı kanun, geleneksel kamu yönetimi sistemindeki değişim ve hızlı-kaliteli kamu hizmeti üretimi arasındaki ilişkiye vurgu yapması önemlidir. Hız ve kaliteli kamu hizmeti üretiminin FYGYÜ sürecin ile ilişkilendirilmesi de gerekmektedir.

Gene Maliye Bakanı Mehmet Şimşek “(...) temel makro ekonomik ve kamu maliyesi göstergelerinde kaydedilen olumlu gelişmelerin istikrarlı bir şekilde sürdürülmesi, gerekli yapısal önlemlerin alınması suretiyle etkin bir kamu yönetiminin oluşturulmasına bağlıdır. Bu çerçevede, son yıllarda önemli reform projeleri uygulamaya konulmuştur. Bu reformlardan bir tanesi de 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile yerleştirilmeye çalışılan yeni kamu mali yönetimi anlayışıdır.”³⁹ tespiti ile kanunun makro hedeflere ulaşılması için reform projelerinde ne kadar önemli olduğunu dile getirmektedir. Zira 5018 sayılı kanun kamunun minimum kaynak ile en etkin şekilde işlemlerini hedeflemektedir. Bunu yaparken mali saydamlık, hesap verme sorumluluğu, stratejik planlama, performans esaslı bütçeleme, etkinlik, verimlilik, çok yıllık bütçe uygulaması ve tahakkuk bazlı muhasebe kriterlerini kamu yönetimine ve kanun kapsamındaki tüm idarelere getirmektedir.⁴⁰ Kapsamındaki idareler; Merkezi Yönetim Kapsamındaki Kamu İdareleri⁴¹, Sosyal Güvenlik Kurumları⁴², ve Mahalli İdarelerdir⁴³. Böylece kamu yönetiminin tümünün daha hızlı ve etkin işlemesi sağlanırken birikim sürecinin dolaşım, realizasyon ve volarizasyon aşamalarında sermayeye yüklenen maliyetleri düşürücü etki yaratılmış olmaktadır. Maliyetlerin düşmesi ve hız, sermayenin dolaşım süresinin (turn over time) kısalmasını da sağlayacaktır. Bu nedenle 5018'in bütün kamu kurumlarında etkin olarak işlerlik kazanması sermaye birikimi açısından önem arz etmektedir. Böyle bir uygulama sadece sermaye için değil devletin toplumsal ilişkileri düzenleme işlevinden yararlanan tüm bireylerin daha hızlı ve maliyetsiz olarak bazı hizmetlere ulaşabilmelerini de sağlamaktadır.

³⁸ T.C. Maliye Bakanlığı, **2013 Yılı Performans Programı**, Ankara, 2013, s.3

³⁹ T.C. Maliye Bakanlığı, **2008-2012 Maliye Bakanlığı Stratejik Planı**, Ankara, 2008, s.2

⁴⁰ 5018 Nolu Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (24.12.2003 tarih, 25326 sayılı **T.C. Resmi Gazete**).

⁴¹ Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri, Kanun metninde I. Sayılı listede bu idareler belirtilmiştir.

⁴² Sosyal Güvenlik Kurumu ve Türkiye İş Kurumu. Kanun metninde IV. Sayılı listede bu kurumlar belirtilmiştir.

⁴³ Belediyeler, İl Özel İdareleri, Mahalli İdare Birlikleri ve bunların kurdukları idare ve birliklerdir.

Örneğin tapu dairelerinde işlem yapma maliyetlerinin azalması, tapu işlem sürelerinin kısaltılması gibi uygulamalardan sadece sermaye değil toplumun diğer bireyleri de faydalanır. Diğer taraftan 5018 sayılı kanun kamunun kendini yeniden üretebilmesi için gerekli olan kaynakların öncelikli hedefler doğrultusunda oluşturulmasını da ifade etmektedir. Bu nedenle 5018 genellikle kamu yönetimi disiplini içinde finansal kısıtın giderilmesine yönelik olarak açıklanmaktadır. Ayrıca iç kontrol sisteminin uygulanması ve böylece kısıtlı kaynakların etkin kullanımının sağlanmasına yönelik olarak gerçekleştirilen diğer çalışmalar da bu analiz çerçevesinde incelenebilir.⁴⁴ Ancak her ne kadar finansal kısıt önemli bir gerekçe olsa da 5018 sayılı Kamu Yönetimi ve Kontrol Kanununun etkin olarak işleminin sermaye açısından çok daha önemli bir işlevi bulunmaktadır. Bize göre 5018'in en önemli işlevi kamunun, genel olarak da tüm devletin egemenlik hakkından kaynaklı karar alma ve uygulama sürecinin tam olarak öngörülebilir kılınmasıdır. Kanun kapsamında tüm kurumların hazırlamak zorunda olduğu stratejik plan ve kamu kaynağının kullanılmasının genel esaslarındaki değişim sermaye açısından devlet gibi önemli bir aktörün tüm kurumlarının nasıl hareket edeceğinin bilinmesini sağlar. Buna bağlı olarak da bireysel sermayeler birikim süreçlerini daha kolay ve risksiz olarak belirleyebilirler. Sermaye birikim stratejisini ve yeni volarizasyon alanlarını belirlerken kamunun alacağı kararları ve yapacağı uygulamaları öngörebilir hale gelir. Yani "değişimin hızla arttığı bir dönemde" kamudan kaynaklı belirsizlikler/riskler ortaya çıkmaz. Toplumsal sınıflar konumlarını daha iyi belirleyebilirler. STK'lar birikim stratejilerini ve elde ettikleri artı-değer/farkı yönlendirebilecekleri yeni volarizasyon alanlarını etkin ve net olarak öngörebilirler. 5018 sayılı kanunda bu amaçla tüm kamu kurumlarına henüz takvim yılı başlamadan stratejik plan oluşturma ve bunu yayınlama yükümlülüğü getirilmiştir. Stratejik planlarda kurumların yapacakları harcamaların tamamının bilgisi bulunmak zorundadır. Planda belirlenen tüm faaliyetlerin kaynakları ve bütçe kalemleri de henüz faaliyet gerçekleşmeden belirtilmektedir. Böylece gerek harcama kaynağı gerekse gerçekleştirilecek tüm çalışmalar plan ile bir sözleşme gibi tek taraflı olarak beyan edilmektedir.

Kanun ve düzenlemelerin hazırlanma aşaması YDK ve YOİKK gibi kuruluşlarla STK'lar ile yönetim sürecine açılırken bu kanunların ve yönetmeliklerin uygulayıcısı kamu kurumlarının (yürütmenin) ise 5018'in getirdiği plan, bütçe ve kontrol sistemi ile alınan kararların uygulanması garanti altına alınmaktadır. Ayrıca kanun,

⁴⁴ "Avrupa Birliği, kamu iç mali kontrol alanında COSO'nun standartlarını benimsemiştir. Avrupa Komisyonu'nun yayımladığı "Kamu İç Mali Yönetimi" belgesinde (Public Internal Financial Control) açıkça belirtildiği gibi AB kamu kurumlarında Kamu İç Mali Kontrolünün geliştirilmesinde kullanılan uluslararası standartlar; "Kamu Sektöründe İç Kontrolün Geliştirilmesi için INTOSAI Rehberi" ve "Avrupa'da İç Denetim Hakkında ECIIA Pozisyon Belgesi"dir. Avrupa Sayıştaylar Birliği INTOSAI rehberinin giriş kısmında metodolojinin COSO "İç Kontrol Standartları Çerçevesi"nin gözden geçirilmiş hali olduğu belirtilmektedir. ECIIA, Avrupa Birliği İç Denetçiler Derneği olmakla birlikte bu dernek Amerikanın İç Denetçiler Derneği IIA ile yakından bağlantılıdır. IIA, COSO'yu oluşturan destekleyici kurumlardan biridir. Avrupa Birliği ile yapılan müzakereler çerçevesinde, mali sistemimizin AB uygulamaları ile uyumunun sağlanması söz konusudur. Mevzuatımız da bu kapsamda COSO'nun iç kontrol standartlarına uygun biçimde oluşturulmuştur" (Merkez Bankası, 2010: 7).

sadece merkezden idare edilen kurumlara değil eş zamanlı olarak 5216 Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 Belediyeler Kanunu, 5302 İl Özel İdaresi Kanunu ile ilişkilendirilerek yerel yönetimlerin faaliyet çerçevesini belirleyen kanunlara da yansıtılmıştır. 2007’de 26675 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile KİT’lere de stratejik plan hazırlama zorunluluğu getirilmiştir. Görülmektedir ki stratejik planlama kamu kuruluşlarının tümü için zorunlu hale getirilmiştir.

Bu noktada ufak bir parantez açıp stratejik planlamanın tanımlanan özellikleri bağlamında öngörülebilirlik açısından neden bu kadar önemli olduğuna daha ayrıntılı değinilmesi faydalı olacaktır. Kanundaki tanımına göre stratejik plan, “kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımını içeren plan” şeklinde yer almıştır.⁴⁵ Bu tanım kamu kurumlarının uygulayacakları politikaları, hedeflerini öngörülebilir kılmayı hedeflediğini göstermektedir. 58. Hükümet Acil Eylem Planındaki “stratejik plan”ın özelliğine yönelik tanımlamada ise daha çok yönetim mekanizmalarının tüm kamu kurumlarında oluşturulmasını ve kamu kurumlarının hareketlerinde paydaşların taleplerini de gündeme almaları gerekliliğine işaret edilmektedir. Buna göre “(...)katılımcı bir anlayışla hazırlanacak olan bu planlarda dış ve iç müşteri memnuniyeti esas alınacak” ve planlama sürecine ilgili tüm taraflar dahil edilecektir. Stratejik planlarının hazırlanması sonrasında kuruluş bütçeleri bu planlara dayalı olarak oluşturulması gerektiği de belirtilmektedir. Böylece stratejik planlama ile sadece kamunun finansal kısıtı değil aynı zamanda tüm kamu kurumlarının ve kamu idarelerinin hareketleri bir belge ile tüm “paydaşlara”/katılımcılara beyan edilmiş olmaktadır.

Ayrıca 5018 sayılı kanun ile kamu kurumlarının bütçeleme esaslarında da önemli değişiklikler yapılması kararlaştırılmıştır. Buna göre artık performans esaslı bütçeleme uygulamaları başlatılacaktır. 5018’in genel çerçevesini çizdiği bu planlama ve bütçeleme esaslarına bağlı olarak kanunun tüm kamu idarelerinde uygulanabilir olması için kurumlarda çeşitli yeni birimler oluşturulurken eş zamanlı olarak da bunların koordinasyonunu sağlamak ve kurumlara yol göstermek için bakanlıkların görev, yetki ve sorumlulukları da yeniden tanımlanmıştır. Örneğin; 5018 sayılı kanuna göre “Kalkınma Bakanlığı”na stratejik plan hazırlamakla yükümlü kamu idareleri için planlama tahminini ve stratejik planların kalkınma planları ile ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasları belirleme görevi verilmiştir. Maliye bakanlığı ise idarelerin bütçelerinin stratejik planlarda belirlenen performans göstergelerine uygunluğunu sağlama ve idarelerin bu çerçevede yürütecekleri faaliyetler ile performans esaslı bütçelemeye ilişkin diğer hususları belirler. Belirttiğimiz bu nedenlerden ötürü Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu sadece kamunun artan finansal kısıtına çözüm bulmak için gerçekleştirilmiştir açıklaması yeterli değildir.

FYGYÜ açısından 5018’in tam anlamı ile tüm kamu yönetiminde uygulanır hale gelmesi artı-değer/farkın tekrar değerlendirilme alanına girmesinde sermayenin yatırım kararlarını alırken karşılaşılabilecek risklerin minimize edilmesini sağladığı için

⁴⁵ 5018 Nolu Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (24.12.2003 tarih, 25326 sayılı T.C. Resmi Gazete).

Türkiye’deki kamu yönetimi reform sürecinin en önemli ayağını oluşturmaktadır. Örneğin; belirli bir alanda yatırım yapmak isteyen girişimci için lisans anlaşmalarının yapılmasına yönelik kararların geçmesi yeterli değildir. Zira yasa yayınlanmış olsa dahi bu yasayı işler kılacak olan, yani hayata geçirecek olan kamu yönetimidir. Bu kurumların etkinsiz işlemesi çeşitli nedenlerden ötürü lisans dağıtımlarının aksamasına, ertelenmesine ya da zamana yayılmasına neden olmakta ve bu da sermaye kaybına neden olmaktadır. Böylece farkın yeniden değerlendirilme (volarizasyon) sürecine geçirmesine sebep olmaktadır.

Son olarak kamu yönetimindeki değişime dair 5018 sayılı kanun ile gerçekleştirilenlerin kurumsal koordinasyon kavramı açısından değerlendirmek gerekir. Yasaların hazırlanması ve kamu yönetiminin her bir kurumunun parçası olduğu kurumsal koordinasyon sürecinin hızlı ve etkin işlemesi piyasaya içkin koordinasyon bağlamında rekabet sürecinde ayakta alan ve elinde daha fazla artı-değer biriken sermayelerin yeniden değerlendirilmesi için gerekli yeni ilişkileri tanımlar ve bu alanlardaki ilişkilerin kurulmasını sağlar. 5018 bu sürecin iç denetim –dış denetim hedef ve kontrol kısmının tümünü planlamaktadır. Böylece sadece FYGYÜ olarak adlandırdığımız kapitalist toplumsal işleyişin gerekli kıldığı ve ihtiyaç duyduğu ilişkilerin koordinasyonunu değil aynı zamanda kamu yönetiminin içerdiği tüm birimler arasındaki bir koordinasyondan da bahsedebiliriz. Yani birikimin geldiği aşama ve kurumsal koordinasyon ihtiyacına bağlı olarak gereksizleşen kamu kurumları/idareleri ortadan kalkmakta bunların yerine yeni kurumlar, birimler oluşturulmaktadır.

5. Kamusal Mal ve Hizmet Üretiminde Değişim: Ticarileşme ve Metalaşma

Genel olarak kamu yönetimine yönelik reformlar ve kamudaki dönüşüm işleyiş yani FYGYÜ açısından değerlendirildikten sonra kamu hizmeti üretiminin koşullarındaki değişimin de değerlendirilmesinde fayda görülmektedir. Zira son dönemde kamusal hizmetlerin üretimine odaklanan çalışmalar ağırlıklı olarak kamusal hizmet alanında faaliyet gösteren KİT’lerin özelleştirilmesine ve bu bağlamda sermaye birikimine yeni birikim alanı oluşturulmasına odaklanmaktadır. Bu gelişmenin karşısına da savunulacak bir kale olarak kamuyu daha genel olarak da devleti koymaktadırlar. Örneğin, sağlık alanında gerçekleştirilen özelleştirmeleri eleştirenler Sağlık Bakanlığı’nı ve kamu hastanelerini savunurken aslında kamunun bizzat kendi içindeki hizmet üretiminin koşullarının dönüşümüne odaklanmamaktalar. Analiz dolaşım alanına sıkıştırılarak, üretim alanında gerçekleşen dönüşüm analiz dışında bırakılmaktadır. Ve bunun en sorunlu yanı, kamu hizmetlerinin metalaşması, ticarileşmesi ve piyasalaşması gibi kavramların birbiri yerine ikame edilerek aslında olgusal olarak farklı süreçleri ifade eden kavramların toptancı bir dille kullanılmasını ortaya çıkarmasıdır. Böylece bu tarz analizlerde kamunun içindeki dönüşüme ya da süreçler arasındaki farklılıklara odaklanılmadığı da ortaya çıkmaktadır. Ticarileşme ve metalaşma arasındaki farkın tanımlanmadığı çalışmalarda “aslında kamusal hizmet alanında bir değişiklik yok, devlet daha önce de dışarıdan hizmet satın alıyordu” tesbitleri yapılmaktadır.⁴⁶ An-

⁴⁶ Böyle bir yaklaşım için bkz: Onur Karahanoğulları, “Türkiye’de Kamu Özel Ortaklığının

cak kamu hizmeti üretimindeki dönüşüme geçmeden önce kamu hizmeti kavramının içeriğinden ve kamu hizmetinin FYGYÜ açısından değerlendirilmesi gerekmektedir.

Kamu hizmeti, kamunun bileşenlerinin önemli bir parçası fakat önemli bir parçası olduğu kadar da üzerinde oldukça fazla tartışma gerçekleşen bir kavramdır. Gerek kamu yönetimi alanında gerekse idare hukukçuları arasında kamu hizmetini tanımlarken farklı tartışmalar yapılmaktadır. Konumuz açısındansa genel anlamda devletin dönüşümü ile ifade edilen dönüşüm sürecinde kamu hizmeti kavramının değişen içeriğinin somut gerçeklik ile yeniden tanımlanması gerekmektedir. Bu nedenle kamu hizmeti kavramının neyi ifade ettiğini ve nasıl bir dönüşüm geçirdiğini açıklamak hem sermaye birikiminin realizasyon ve volarizasyon zorunluluklarında nasıl bir etkisi olduğunu hem de kamunun kendi içindeki kamu hizmeti üretimini gerçekleştiren birimlerindeki kurumsal değişimi açıklamak mümkün olacaktır.

“Kamusal hizmet bir temel ihtiyacı karşılamalıdır” genel kabulünden hareket edildiğinde siyasal alanda belirlenen kanunlar, mülkiyetin tanımlanması, sözleşme yapma hakkının güvenceye alınması gibi tüm faaliyetler kamu hizmeti kavramı içersinde değerlendirilebilir. Zira hukuk alanındaki birçok çalışma bu konuda çeşitli tartışmalar yürütmektedir. Ancak hukuki kuralların belirlenmesi (yasama), bu kuralların uygulanması (yürütme ve yargı) kamu hizmeti kavramının içersinde değerlendirilse de kamu/devlet, özel kişilerin ya da sermayenin birikim amaçlı faaliyette bulunabileceği alanlarda da kamu hizmeti ya da kamusal mal üretiminde bulunmaktadır. Bu nedenle kamunun işlevini toplumsal ilişkilerin çerçevesinin belirlenmesi yani siyasa yapımı ve uygulanması ile diğer kamusal mal/hizmet dediğimiz ürünlerin üretilmesini birbirinden ayırarak incelemekte fayda görülmektedir. Böylece genel olarak devletin özeld e ise kamu yönetiminin işlevlerini temel olarak iki grupta toplamak gerekirse, toplumsal ilişkilerin düzenlenmesi noktasında kanun yapma ve bunların denetimini sağlamak ile kamusal hizmet olarak tanımlanan mal ve hizmetlerin üretimi olarak belirtilebilir. Devlet, çeşitli kurumları içeren kamu teşkilatı ile bu hizmetleri gerçekleştirmeyi üstlenir.⁴⁷ Bu işlev gerek kamusal hizmetin kendi tanımı gereği -bölünemezlik, hizmetten doğrudan faydalanan (tüketen) dışındaki toplumun büyük kısmı için faydalı olması vb.- gerekse değişim-değeri üzerinden dolaşıma sokulamaması -ki bunun nedenlerinden biri hizmeti üreten ve satın alanın aynı aktörler olması- gibi durumlardan kaynaklanır. Dolayısıyla belirli alanlarda henüz meta, para ve emek arasındaki ilişkilerin kurulamaması hatta değişim için hizmet ve meta üretimini oluşturacak tarafların toplumda henüz oluşmamış olmasından kaynaklanır. Bu gibi alanlarda devletin bu hizmetlerin üretimini üstlenmesi gerekmektedir. Çünkü bu hizmetler (örneğin sağlık ve eğitim) sermaye birikim sürecinin temel ihtiyaçla-

Hukuksal Değerlendirmesi”, **Uluslararası Katılımlı Sağlık Alanında Kamu Özel Ortaklığı Sempozyumu**, Bursa, 6-7 Mayıs 2011

⁴⁷ Bazı çalışmalarda kamu yönetimine dair bu ayrım işlevsel ve yapısal olarak kamu yönetiminin ayrımı olarak ifade edilir. (Eryılmaz, 2004:6-7) Ancak bu çalışmada kamu yönetiminin siyasa yapım sürecindeki işlevi ve bunların uygulanmasındaki işlevi yasa yapım ve uygulanması olarak tek bir kategoride yer almakta, sermayenin değerlendirilme alanı olarak kullanılabileceği fakat kamu tarafından kullanım-değeri için üretilen mal ve hizmetlerin üretimi ise farklı bir kategori olarak sunulmaktadır.

rından biri olan yetişmiş nitelikli ve sağlıklı işgücünün varlığını garanti altına alan hizmetlerdir.

Genel olarak kamusal hizmetlerle ilgili tartışma hangi hizmetlerin kamusal niteliği olduğu üzerinden devam eder. Diğer taraftan hukuk alanında ve kamu yönetiminde ortaya koyulan teknik tartışmalar bir kenara bırakılırsa kamu hizmeti kavramının içeriğinin ve üretilme şeklinin neden değiştiği (bu değişim hem toplumsal ilişkileri düzenleme işlevi hem de meta üretme alanında gerçekleşiyor), yani kamu hizmeti olarak kabul edilen ve genel ihtiyacı karşılayan temel hizmet ve malların üretiminin neden kamu eliyle değil de piyasa eli ile (özelleştirme) ya da yeni modeller üretilerek (bu modellerden kasıt Kamu Özel Ortaklığı-PPP, Kamu Yararı Şirketleri-PIC ve Özel Finans Girişimi- PFI gibi uygulamalardır) gerçekleştirme gerekliliğinin olduğu çift yönlü olarak (FYGYÜ ve Kamu açısından) analiz edilebilir. Temel olarak FYGYÜ süreci açısından değerlendirdiğimizde her kamu hizmeti aslında toplumsal ilişkilerin yeniden üretilmesinde belirli işlevler içermektedir ancak birikimin çeşitli aşamalarında hem işleyişin ihtiyaç duyduğu yeni düzenleme alanları hem de gerek duyduğu yeniden değerlendirme (volarizasyon) zorunluluğu, kamu hizmetinin içeriğinin ve kamu hizmeti mantığının dönüşümüne neden olmuştur. Örneğin 1980'ler sonrasında özelleştirmelerin giderek artması ve daha önce kamu hizmeti ve kamusal mal olarak değerlendirilen birçok alanın piyasaya terk edilmesi sürecinin yaşanmasına neden olmuştur. Günümüzde daha birçok alanda piyasa ilişkilerinin kurulması için gerekli olan aktör ve ilişkilerin kurulmasına yönelik düzenlemeler gerçekleştirilmektedir. Türkiye özelinde değerlendirilecek olursa bu alanda en önemli örnek, sağlık alanında gerçekleştirilen dönüşümdür. Sağlık alanında değişim-değerinin hakim kılınması için gerekli olan tarafların (aktörlerin) ve ilişkilerin kurulması için önemli düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Yeni volarizasyon alanlarının tanımlanması olarak açıklayabileceğimiz bu düzenlemelere girmeden kamu hizmetinin nasıl değişim-değerinin hakim kılınacak şekilde örgütlendiğini ya da böyle bir gerekliliğin neden doğduğunu düşündüğümüzde ilk gerekçe sermayenin mevcut üretim alanlarında giderek yoğunluğunun artması ve ortaya çıkan (artı-değer olarak) farkın yeniden değerlendirme alanlarına ihtiyaç duyması ilk elden ortaya koyulması gereken gelişmedir. Zira birikimin sürekliliği ve her geçen gün artan farkın giderek gelenekselleşen (artı-değer oranı düşen) alanlarda ya yeni bir üretim tekniği geliştirerek daha az üretim faktörü ile daha fazla çıktı sağlamalı ya da yeni alanların piyasa ilişkileri bağlamında tanımlanarak bu ilişkilerin gerektirdiği aktörlerin oluşturulması gerekmektedir. Örneğin; Sanko'nun tekstil sektöründen enerji sektörüne geçiş yapması enerji sektöründe gerekli olan kurumsal düzenlemelerin gerçekleşmesi ile sağlanmıştır. Sermaye açısından böyle bir ihtiyaç hasıl olurken devlet açısından değerlendirildiğinde ise iki önemli etkinin ortaya çıktığı söylenebilir. Sermayenin her geçen gün değerlendirme sorununun gündeme gelmesi ve krizlerin oluşması, krizin nedeni olarak devletin verimsizliğini ve devlet düzenlemelerinin hatasını ortaya çıkartan analizlerin, devletin varlığını tartışır hale getirmeleridir. İkinci bir neden ise tüm bu tartışmalar neticesinde ve neoliberal politikalar sonucunda devletin gerek düşünsel olarak gerekse finansal olarak kendini yeniden üretmek için gerek duyduğu kaynakların giderek daralmasıdır. Kaynakların daralmasının önemli bir nedeni de doğrudan yabancı yatırım çekmek için gerçekleştirilen düzenlemelerdir. Türkiye gibi geç kapitalistleşmiş ülkelerin temel yapısal

problemlerinden birini oluşturan para sermaye eksikliğini gidermek ve diğer taraftan uluslararası sermayenin yeni volarizasyon alanları arayışının örtüşmesi neticesinde sermayenin hareketliliğinin önündeki engellerin kaldırılması ve doğrudan yabancı yatırım çekecek düzenlemelerin gerçekleştirilmesi kamunun finansman kısıtının giderek artmasına neden olmuştur. Yani bir taraftan FYGYÜ sürecinin devamlılığı için gerekli alanın oluşmasını diğer taraftan kamunun finansal kısıtının önündeki problemin giderilmesi için kamusal hizmetlerin üretiminden kamunun çekilmesi ve özelleştirmelerin gerçekleşmesi üzerinde hem kamu kesimi hem de sermaye mutabık kalmıştır.

FYGYÜ'nin karşılaştığı iki önemli sorun, ortaya çıkan artı-değer/farkın realizasyon ve yeniden değerlendirme (volarizasyon) zorunluluğu, değişim-değeri için üretim yapılan tüm alanlarda er ya da geç ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle çeşitli şekillerde realizasyon ve volarizasyon sorunlarının çözümüne yönelik stratejilerin geliştirilmesi kaçınılmazdır. Örneğin, serbest ticaret bölgelerinin oluşturulması realizasyon sorunu-na çözüm oluşturmak için geliştirilmektedir. Ürün çeşitlenmesi de gene realizasyon sorununa yönelik bir strateji olarak kabul edilebilir. Ancak bu uygulamalar zamanla sermaye birikimi arttıkça elde edilen farkın yeniden değerlendirilmesini zorlaştırır. Bu durumda birikim sürecinin krize girmemesi için henüz piyasa ilişkilerinin kurulmadığı ya da değişim-değeri için üretim yapılmayan alanlarda mevcut üretim şeklinin ve değişim ilişkilerinin piyasa koşullarına uygun olarak düzenlenmesi gerekmektedir. Daha önce de belirtildiği gibi böyle bir arayış devletin siyasa yapım işlevini harekete geçirilmesi anlamına gelir. Henüz piyasa ilişkilerinin kurulmadığı alanlardan kasıt, daha önce değişim ilişkisine dahil olmayan ve toplumun tümüne ait olarak tanımlanan doğal varlıkların örneğin, akarsular, ormanlar vb. değişim değeri biriktirmek için kullanım haklarının ya da mülkiyetlerinin tanımlanarak özel mülkiyet ilişkilerine açılmasıdır.

Yukarıda özetlenen süreç devletin dönüşümünde yasa yapım ve bu sürecin etkin işlemesi aşamasında kamu yönetimindeki dönüşüm ile ayrıntılı olarak açıklanmış-tı. Sermayenin volarizasyon zorunluluğunun çözümünde ikinci bir alan ise bu başlık altında ele alınan kamu hizmetidir. Kamu hizmeti ya da kamusal mal olarak tanımlanan daha önce kamu kurumları tarafından kullanım-değeri esas alınarak üretilen ve kâr amacı gütmeyen alanlarda değişim-değeri biriktirmenin önünün açılması için gerekli düzenlemelerin yapılması gerekmektedir. Böylece sermayenin sürekli artı-değer biriktirme gerekliliği, realizasyon ve volarizasyon zorunlulukları nedeniyle yeni alanlar metalaşmaya başlamıştır. Bu nedendir ki yeni alanlar piyasa ilişkilerine tabi olarak rekabet aracılığıyla koordinasyon öncesinde kurumlar –devlet- tarafından gerçekleştirilecek olan kurumsal koordinasyona tabi tutulmaktadır.

Yukarıda açıkladığımız işleyişin ortaya çıkarttığı zorunluluk nedeniyle özellikle 1980 sonrasında kamusal hizmet olarak değerlendirilen alanlarda önemli değişiklikler gerçekleşmiştir. 1990'lar ve 2000'lerde ise kamusal hizmet kavramının kendisini de dönüştürecek çeşitli uygulamalar ortaya çıkmıştır. Kamu hizmeti üzerine yapılan çalışmalarda bu gelişmeleri ifade etmek için çeşitli kavramlar birbirleri yerine oldukça hatalı olarak kullanılmaktadır. Bu kavramları açıklamak olgusal alandaki değişimi de daha anlaşılır analiz etmeye yardımcı olacaktır. Bunun için “ideal kamu hizmeti” tanımlaması ile kamu hizmetinin koşulları ortaya koyulacak daha sonra 1990'lardan

itibaren kamu hizmeti üretiminin koşullarındaki değişim açıklanmaya çalışılacaktır. Böylece kamu hizmeti üretim ve sunumundaki değişimi ifade etmek için birbiri yerine kullanılan kavramlar netleştirilecektir.

“Kamu Hizmeti; devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların gözetim ve denetimleri altında, genel ve ortak gereksinimleri karşılamak, kamu yararı ya da çıkarını sağlamak için yapılan ve topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinlikler dizisi olarak tanımlanır. Toplumsal yaşamın zorunlu gereksinimlerini karşılayan hizmetler, nitelikleri gereği kamu hizmeti olarak kabul edilirler. Düzenlilik, süreklilik, kâr amacı gütmeme kamu hizmetinin en önemli öğelerini oluşturur. Çünkü bu unsurların yokluğu ya da aksaması toplum yaşamını altüst edebilir.”⁴⁸ Kamu hizmetinin tanımından da görüleceği üzere “toplumsal yaşamın zorunlu gereksinimlerini karşılayan”, “düzenlilik, süreklilik, kâr amacı gütmeme” gibi önemli öğeler içermektedir.⁴⁹ Bu tanımdan da hareketle ideal kamu hizmetinin temel özellikleri, hizmeti üstlenenin kamu kurumları olması, hizmeti üretenin devlet memuru olması, üretimin temel saikinin toplumsal yaşamın zorunlu gereksinimlerinin sağlanması dolayısıyla toplumun geneli için faydalı olan mal ve hizmetlerin üretilmesi (yani kullanım değeri için üretimde bulunulması), böylece fiyatlamının da kâr amacıyla olmaması (gölge fiyatlama ya da bedelsiz sunulması), üretilen hizmetin tüketicilerinin ise vatandaşlar olmasıdır. Bu koşullarda üretilen kamu hizmeti ideal kamu hizmeti olarak tanımlanabilecektir. Böylece tanımda gerekli olan kâr amacı gütmeme (değişim-değeri için üretimde bulunmama) toplum geneli için üretilme gibi tüm koşullar yerine getirilmiş olmaktadır.

Ancak bu hali ile kamu hizmetleri ya da kamusal mal olarak tanımlanan mal ve hizmetlerin üretimi sermayenin yeniden değerlendirme alanı dışında kalmış olur. Bu durumda kamu hizmeti ancak sermaye birikimine ucuz (gölge fiyatı ile sunulan) bir girdi olarak katkı sağlayabilir. Örneğin, Türkiye’de KİT’lerin yoğun olarak faaliyette bulunduğu yıllarda birçok kamusal mal ve hizmet kamu kurumları aracılığıyla üretilmekte ve sanayicilere bu mal ve hizmetler gölge fiyatı ile ucuz girdi olarak sunulmaktaydı. Bu dönemde sermaye birikiminin yetersiz olması ve para sermaye eksikliği nedeniyle yeni kurulan sanayilerin bazı girdileri ve hizmetleri ideal kamusal mal ve hizmet formunda üretilerek bu işletmelere gölge fiyatı ile sunulularak sermaye birikiminin artması için önemli katkılar sağlamıştır. Dolayısıyla kamusal mal ve hizmet üretim formundaki değişimin aslında sermaye birikiminin tarihsel olarak içinde bulunduğu aşamalarla ilgili olarak da değiştiği ileri sürülebilmektedir. Birikimin geldiği aşama itibarıyla daha önce de belirttiğimiz gibi kamusal mal ve hizmet üretimindeki değişim farklı süreçleri içermektedir ve FYGYÜ sürecine farklı aşamalarda etki etmektedir. Bu süreçte bir taraftan kamusal mal/hizmet kavramının içeriği bir taraftan da kamu hizmeti üretiminin koşulları değişmektedir. Bu hizmeti üreten kamu, idea-

⁴⁸ Onur Karahanoğulları, **Kamu Hizmeti**, Ankara, Turhan Kitapevi, 2002.

⁴⁹ Bu tanımda özellikle dikkat edilmesi gereken noktalardan biri de “ya da bunların gözetim ve denetimleri altında” vurgusudur. Bu vurgu gözetim ve denetim altında özel kişilere de kamu hizmetinin yaptırılabilceği anlamını taşımakla birlikte bu durum 1982 anayasasının 128. maddesine aykırıdır. Zira kamu hizmetlerinin kamu dışında özel kişi ya da tüzel kişilere yaptırılması 1999’da yürürlüğe giren 47. madde ile yasal dayanak kazanmıştır.

lize edilen “kamu yararı”, “kamu çıkarı” gibi amaçları/kavramları hedef almamakta ve işletme mantığı içerisinde kâr-zarar analizi ile ürettiği hizmeti sunarken vatandaş ile kurduğu ilişki de farklılaşmıştır. Dolayısıyla kamu hizmetinin üretim koşulları ve tüketim koşulları -ya da kamu hizmetine ulaşma şekli- da değişmiştir. Bu koşullardaki farklılaşmaya bağlı olarak kamu hizmetlerindeki değişimin ilk aşaması ticarileşme kavramı ile açıklanmalıdır. Kamu hizmetlerinin ticarileşmesi ile iki şekilde gerçekleşmektedir. Buna göre ilk aşamada kamu hizmeti, kamu kurumları ve devlet memuru aracılığıyla üretilmekte ancak üretilen hizmet “kullanan öder” anlayışıyla hizmeti tüketen vatandaşa değişim-değeri elde etmek için sunulmaktadır. Yani kamu hizmeti ve malından faydalanan birey vatandaş formundan müşteri formuna dönüşür. Değişim kamu hizmetinin üretim sürecinde değil realizasyon aşamasında yani dolaşım sürecinde meydana gelmektedir.

Kamu hizmetlerinin ticarileşmesinin ikinci şekli ise kamu hizmetinin vatandaş dışındaki özel teşebbüslere satılması ve gerektiğinde bu teşebbüslerden de hizmet satın alınmasını içermektedir. Kamu hizmetlerinin ticarileşmesinin ön koşulu ise hizmeti sunan ve hizmeti satın alan arasındaki piyasaya içkin değişim ilişkisinin kurulması için öznelere (tarafaların) oluşmasıdır. Zira ideal kamu hizmeti üretiminde kamunun ürettiği hizmetin yararlanıcısı gene kamu kurumu aracılığı ile vatandaşlardır. Bu nedenle birçok kurum hem hizmeti üreten hem de bu hizmetten faydalanan konumdadır. Sağlıkta Dönüşüm Programı kapsamında gerçekleştirilen düzenlemeler öncesinde Sigorta hastanelerinin konumu bu duruma uygun bir örnek olarak gösterilebilir. Sosyal Sigortalar Kurumu, sağlık hizmetinin hem üreticisi hem de bu hizmeti üyeleri adına kullanan kurumdur. Böyle bir yapıda üretilen hizmet kullanım-değeri için üretilmektedir. Ancak değişim-değeri için üretimde bulunulması ve değişimde bulunulması için hizmeti üreten ve hizmetten faydalanan aktörlerin/kurumların birbirinden ayrışması gerekmektedir. Aktörlerin ayrışmasına yönelik olarak sağlık hizmetlerinin sunulmasından sorumlu kurumlarda önemli düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. 3359 sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanununda ve 21.07.2004’de 5220 sayılı kanun ile düzenleme yapılarak, Sağlık Bakanlığı’na ait taşınmazların Hazineye devri ile Maliye Bakanlığınca satışının gerçekleştirilmesine karar verilmiştir. Kanunun gerekçesinde Anayasa’nın ikinci maddesindeki “sosyal devlet” niteliği ve 56. maddedeki “Devlet’e herkesin hayatını beden ve ruh sağlığı içinde sürdürmesini sağlamak ve bunun için sağlık kuruluşlarını tek elden planlayıp hizmet vermesini düzenlemek görevi verilmiştir” ibarelerine atıfta bulunularak mevcut kurumları ile Sağlık Bakanlığı’nın birçok yönden eksiklikleri olduğu, etkin ve verimli bir hizmet sunulabilmesi için “Sağlık Bakanlığı’na tahsisli Hazine mülkiyetindeki taşınmazlar ile Sağlık Bakanlığı kullanımında bulunan diğer taşınmazlardan gerekli görülenlerin, mülkiyetinin Hazine’ye bedelsiz devrinden sonra, Sağlık Bakanlığı ile mutabık kalınarak tahsislerini kaldırmaya ve (...) satmaya Maliye Bakanlığı yetkili kılınmıştır. Yine 15.07.2004 tarih ve 5227 sayılı Kamu Yönetimi Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun’un geçici 1. maddesi ile Sağlık Bakanlığı’nın sağlık hizmeti sağlama görevinin önemli bir kısmı İl Özel İdarelerine devredilmektedir. Gene bu kanunla yapılan düzenlemelerde 2005 yılında onaylanan 5283 sayılı kanun ile Sağlık Bakanlığına devredilecek olan kurumların tümünün hizmet birimlerinin de İl Özel İdarelerine devrini mümkün kılması nedeniyle önemlidir. Kanunun önemli hükmü şöyledir; “bu kanunun

yürürlüğe girdiği tarihte a)Sağlık Bakanlığının taşra teşkilatının görev ve yetkileri Eğitim Hastaneleri hariç, Sağlık Evi, Sağlık Ocağı, Sağlık Merkezi, Dispanser ve Hastaneler araç, gereç, taşınmaz mallar, alacak ve borçlar, bütçe ödenek kadroları ile birlikte olmak üzere İl Özel İdarelerine devredilmiştir.”⁵⁰ Kamu Yönetimi Genel Kanun Tasarısının II. Sayılı cetvelinde taşra teşkilatı olmayan bakanlıklar sıralanmasında Sağlık Bakanlığı da bulunmaktadır. Sağlık Bakanlığının taşra olarak ifade edilen birimlerindeki sağlık hizmetinin sunumu ile ilgili yüklendiği görevler İl Özel İdarelerine devredilmiş, gereksiz görülen mevcut taşınmazları ise Hazine mülkiyetine devredilerek, Maliye Bakanlığı tarafından satışı sağlanmıştır. Böylece Sağlık Bakanlığı ve buna bağlı kurumların hizmet üreten birimleri ile hizmet satın alan birimler birbirinden ayrıştırılmıştır. Kamu mal ve hizmetlerinin ticarileşmesinin ikinci şekli ise özel teşebbüsler tarafından üretilen hizmetlerin kamu tarafından satın alınması ya da özel teşebbüslere kamu tarafından üretilmiş hizmetlerin satılması ile gerçekleşmektedir. Örneğin sağlık hizmetlerinin bir kısmı özel sektörden satıl alılabildiği gibi bazı hizmetler ise kamu hastaneleri tarafından üretilmekte ve özel sektöre satılmaktadır. Böylece artık fiyatlama kullanım-değerine göre değil bu hizmetlerin değişim-değerlerine göre belirlenmeye başlanmıştır. Aşağıda Kamu hizmetlerinin ticarileşmesi durumunda İdeal kamu hizmeti üretim ve tüketim koşullarındaki durum özetlenmektedir. Her iki ticarileşme şeklinde de kamu kurumunda üretilen hizmetin üretim koşullarında değişme yoktur. Değişim dolaşım alanında yani fiyatlama ve tüketicinin müşteri formuna dönüşmesinden kaynaklanır. Ancak ikinci ticarileşme formunda özelden de kamu hizmeti satın alımı başlamaktadır.

Kamu Hizmetlerinin Ticarileşmesi (1)	Kamu Hizmetinin Ticarileşmesi (2)
*Hizmeti üreten: Kamu Kurumu	*Kamu Kurumu + Özelden Hizmet Alımı
*Emeğin konumu: D.Memuru	* Devlet Memuru
*Fiyatlama: Kullanan Öder / Gölge	* Kullanan Öder / Gölge
*Tüketici: <u>Müşteri</u> = a) Tüketim için Tüketim	* Tüketim için Tüketim
b) Üretim için Tüketim	* Üretim için Tüketim

Kamu hizmetlerinin ticarileşmesi aşamasında hem ideal kamu hizmeti formunda hizmet üretimi söz konusudur hem de değişim-değerine yönelik kamu hizmeti üretimi ve sunumu gerçekleştirilmeye başlanmıştır. Ancak henüz metalaşmadan bahsedilemez. Birçok çalışmada birbiri yerine de kullanılan ticarileşme ve metalaşma kavramları birbirinden farklı gerçeklikleri ortaya koyar. Kamu hizmetlerinin metalaşması ideal kamu hizmetinin üretim koşullarının değişimi ile ortaya çıkmaktadır ve bu iki şekilde gerçekleşmektedir. Birinci metalaşma şekli özelleştirme. Özelleştirme ile hizmeti üreten; sermayedir, emeğin konumu; ücretli işçidir, fiyatlama; piyasada belirlenmektedir ve hizmetten faydalanan; müşteridir. Görüldüğü üzere kamu hizmetlerinin metalaşmasının ilk şekli ve kolay yöntemi olan özelleştirme, hizmeti üretenlerin

⁵⁰ 5283 Nolu Bazı Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Ait Sağlık Birimlerinin Sağlık Bakanlığına Devredilmesine Dair Kanun (19.01.2005 tarih, 25705 sayılı **T.C. Resmi Gazete**).

koşullarının metalaşmasına, değişim-değeri için üretimin gerçekleşmesine ve tüketicinin müşteri olarak algılanmasına neden olmaktadır. Ancak kamu hizmetinin metalaşmasının çok daha önemli olan ve gözden kaçırılan şekli ise kamu hizmetinin kamu tarafından üretilmesine rağmen üretim koşullarının değişmesidir. Bu durum özelleştirmeden çok farklı olarak kamunun kendi iç işleyişinin dönüşümünü içermektedir. Hatırlanacağı üzere ideal kamu hizmetinin en önemli özelliklerinden biri süreklilik koşulunun sağlanmasıydı. Buna göre kamu hizmeti olarak nitelendirilen mallar ve hizmetler kârlılık esasına göre değil süreklilik esasına göre üretilmeliydi. Süreklilik esası kamu hizmetini üretenlerin kadrolu olarak çalıştırılmasını öngörmekteydi. Zira memurluk kamu hizmetinin özelliklerinden biri olan süreklilik koşulunu yani sürekli olarak üretilmesi gerekliliğini garanti altına alan bir istihdam türü olarak belirtilir.⁵¹ Bu nedenle daha önce ideal kamu hizmetinin koşulları tanımlanırken hizmeti üretenlerin devlet memurları olduğu belirtilmişti oysa yeni modelde kamu hizmetini gene kamu/devlet üretmektedir ancak bunu istihdam ettiği emek gücünün koşullarının da metalaştığı bir yapıda gerçekleştirmektedir. Performans değerlendirme kriterlerinin getirilmesi, kadrolu değil sözleşmeli personel yönetim sistemine geçilmesi gibi uygulamalar devletin personel istihdam etme koşullarındaki değişime örnek verilebilir. Memur statüsü dışında çalışanların kamu kurumlarında istihdamı çok yeni olmakla birlikte “1961 Anayasasının 117’inci maddesindeki, “asli ve sürekli görevlerin memur eliyle görülmesi” vurgusundan memur statüsü dışında sözleşmeli, uzmanlık yeri, yevmiyeli ve geçici gibi usullerle sürekli personel çalıştırılmasının yasaklandığı anlamı çıkarılmaktadır.”⁵² Ancak “devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütülmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin memurlar eliyle görülmesinin” emredilmesi 1982 Anayasasının 128’inci maddesinde diğer istihdam biçimlerine de imkân veren bir düzenleme yapılması ile “asli ve sürekli görevlerin, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülmesi” ilkesi eklenerek ortadan kaldırılmıştır.

Bazı araştırmacılar kamu hizmeti üretiminin geçmişte de memurlar eliyle gerçekleştirilmediğini ve zaman zaman devletin/kamunun özelden hizmet satın aldığını ileri sürmektedirler. Ancak anayasada da belirtildiği üzere kamu hizmetinin asli unsurları/ana hizmetler memurlar tarafından üretilmektedir. Diğer yan/yardımcı hizmetler ise çeşitli şekillerde sözleşmeli olarak veya piyasadan satın alınabilmektedir. 657 sayılı devlet memurları kanunun 36’ıncı maddesi “yardımcı hizmetler devlet tarafından yapar ya da yaptırılır” şekline dönüştürülmüştür. 2003 sonrasında 4924 sayılı “Eleman Temininde Güçlük Çekilen Yerlerde Sözleşmeli Sağlık Personeli Çalıştırılması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”⁵³ ile asli hizmetlerin de sözleşmeli personel tarafından gerçekleştirilmesinin önü açılmış olmaktadır. Böylece 657 sayılı kanunun 36’ıncı maddesinde belirtilen kısıtlamanın da ortadan kaldırılması ilk olarak sağlık hizmetlerinde ortaya çıkmıştır.

⁵¹ Birgül A. Güler, **Kamu Personeli: Sistem ve Yönetim**, Ankara, İmge Kitapevi, 2005.

⁵² Nuri Tortop, **Kamu Personel Yönetimi**, Ankara, Yargı Yayınları, 2005, s.6.

⁵³ 4736 Nolu Eleman Temininde Güçlük Çekilen Yerlerde Sözleşmeli Sağlık Personeli Çalıştırılması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (24.07.2003 tarih, 25178 sayılı T.C. Resmi Gazete).

2000'ler sonrasındaki gerçekleştirilen düzenlemelerle kamu bünyesinde istihdam edilenlerin koşulları sürekli esnekleştirilir ve güvencesizleştirilirken diğer taraftan kamu hizmetinin fiyatı da piyasada belirlenmeye başlanmış ya da piyasada belirlenen fiyatı bozmayacak fiyat belirlenmesi yasal güvenceye alınmıştır. Bu duruma yönelik önemli bir düzenleme 2002 tarihinde 4736 sayılı "Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile gerçekleştirilmiştir. Buna göre 1'inci madde tüm kamu hizmeti üreten kurumların ve kamunun ortak olduğu tüm kuruluşların ürettikleri mal ve hizmetin fiyatını nasıl belirleyeceklerini düzenlemektedir. "(...) ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca üretilen mal ve hizmet bedellerinde işletmecilik gereği yapılması gereken ticari indirimler hariç herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanamaz. ()Bakanlar kurulu birinci fıkra hükmünden muaf tutulacak kişi veya kurumları tespit etmeye yetkilidir."⁵⁴ Dolayısıyla kamu hizmetinin metalaştığı koşullarda kamu hizmetinin üretim amacı toplumun faydasından çok değişim-değeri elde etmeye yönelik olduğu ve kullanım-değeri önceliğinin ortadan kalktığı görülmektedir. Böylece hizmetin bedelsiz sunulması ya da piyasa fiyatının altında -yani diğer üreticiler tarafından sunulan fiyattan aşağıda- belirlenmesi gibi bir durum söz konusu olmamaktadır. Bu düzenlemenin etkileri çok önemlidir. Zira kamu hizmeti üreten kamu kurumları ve devlet "şirket gibi davranmaya" başlamıştır. Bu durum koordinasyon açısından değerlendirildiğinde devletin düzenleme yapma işlevi ile yani kurumsal koordinasyon ile piyasaya içkin koordinasyon olarak kavramlaştırdığımız rekabet sürecinin işlemesine engel olacak herhangi bir müdahalede bulunmasının -4736 sayılı kanun ile- önüne geçilmiştir. Devlet artık KİT'lerde ya da herhangi bir kamu hizmeti üreten kuruluşunda ideal kamu hizmeti üretim koşullarının hiçbirini taşıyamaz. Üretim koşulları, yani emek gücünün koşulları metalaşmıştır, fiyatlar piyasada belirlenir ve vatandaş tam olarak müşteriye dönüşmüştür.

Son olarak değinilmesi gereken önemli bir nokta ise kamusal mal ve hizmet üretiminin metalaşmasını sağlayan yeni organizasyon biçimleridir. Bunlar Kamu Özel Ortaklığı (PPP) ve Kamu Yatırım Şirketleri (PIC) gibi adlarla anılan yeni oluşumlardır. Devlet artık şirket gibi davrandığına göre özel teşebbüslerle yani sermayelerle ortaklıklar da kurabilmektedir. Zira kârlılık esasına bağlı olarak hareket eden ve eş zamanlı olarak da egemenlik gücünü elinde bulunduran bir ortak ile birlikte çalışılması sermayeden de talep görmektedir. Bu yöntem kamunun kendini yeniden var edebilmesi için gerekli kaynakları elde etmesini sağlarken, sermayenin ise çeşitli risklerden arınmasına ve çeşitli garantiler elde etmesini sağlamaktadır. Ancak bu noktada belirtmek gerekir ki sermaye homojen değildir ve bu ortaklıktan zarar görecektir bireysel sermayeler bulunmaktadır. Ancak elenme piyasaya içkin koordinasyon yani rekabet sürecinde gerçekleşeceği için devletin müdahalesinden ya da yanlış davranmasından söz edilemeyeceği ileri sürülmektedir. Kamu Özel Ortaklığı yöntemi ile oluşturulan Kampus Hastaneleri sermayenin sınıf içi çatışmasına örnek olarak gösterilebilir. Özel hastaneler birliği, özel hastanelerin kampus hastaneleri ile rekabet edemeyeceği ge-

⁵⁴ 4736 Nolu Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (19.01.2002 tarih, 24645 sayılı T.C.Resmî Gazete).

rekçesiyle bu oluşuma karşı çıkmaktadır.⁵⁵ Dolayısıyla kamu hizmeti üretimi kamu kurumlarının bünyesinde kalmasına rağmen piyasada faaliyet gösteren maksimum verimlilik, etkinlik ve kârlılık hedefi güden aktörlerle aynı şekilde işlemeye başlamıştır.

6. Sonuç

Çalışmada son dönemde kamu yönetiminde gerçekleştirilen dönüşüm ve bu dönüşüm ile sermaye birikimi arasındaki ilişkiler ortaya koyulmaya çalışılmıştır. Kamu yönetimi ve genel olarak da devletin sermaye birikimi ile ilişkisinin sürekli değişen dinamik bir süreçte gelişmesi nedeniyle kapitalist toplumsal ilişkilerin işleyişini tanımlayan ve Marx'dan ödünç alınan genişleyen yeniden üretim süreci, fark vurgusu ile FYGYÜ olarak yeniden tanımlanmıştır. Farklılaşan birikim sürecinin zamanla bulunduğu alandaki ilişkileri homojenleştirmesi ve kar oranlarının düşmesi sonucunda sermaye birikiminin yeni alanlara yönelmesi zorunluluğu açıklanmıştır. Sermaye birikiminin realizasyon ve yeniden değerlendirme zorunluluklarının birçok alanda yeni ilişkiler doğurduğu ve bu ilişkilerin bir kısmının piyasaya içkin koordinasyon -yani rekabet ve fiyat sistemi ile- sağlanamadığı aşamada kurumsal koordinasyonun yeni ilişkilerin kurulmasında önemli olduğu belirlenmiştir. Ancak önemle vurgulanması gereken noktalardan bir tanesi de kurumsal ve piyasaya içkin koordinasyon olarak açıklanan her iki koordinasyon biçiminin de birbirinden bağımsız ya da üst-alt belirlenim ilişkisi içersinde olmadığıdır. Her iki koordinasyon biçiminin birbiri ile bütünsel ilişkisini ortaya koyma noktasında yeni kurumsal oluşumların devletin düzenleme yapma ve yönetim işlevlerinde nasıl etkin oldukları tesbit edilmiştir. Kanun yapma aşamasındaki “yönetişim” süreçleri ile Türkiye’de kurumsal koordinasyonu gerçekleştiren kurumlara piyasaya içkin koordinasyonda ayakta kalan ve birikim stratejisi başarılı olan sermaye örgütlerinin dahil olduğu YOİKK olgusu ile açıklanmıştır. Zira YOİKK, uluslararası rekabet süreçlerinde ayakta kalabilecek olan ve bu nedenle de piyasaya içkin koordinasyonun etkin olarak işlemesini talep eden sermaye fraksiyonlarının temsilcilerinin yer bulduğu bir kurul olarak faaliyet göstermektedir. FYGYÜ sürecinin her aşamasında ortaya çıkan koordinasyon ihtiyacı fark yaratım sürecinin hızına erişmediği sürece birikim süreci krize gireceği için sürekli ve hızlı kurumsal koordinasyon ihtiyacı kamu yönetiminin ve devletin kurumsal kapasitesinin yeniden tanımlanmasını ve önemli reformlara tabi tutulmasını gerektirmiştir. Bu aşamada kamunun ve kamu yönetiminin FYGYÜ sürecine etkileri açısından kamudaki değişim iki grupta sınıflandırılmıştır. İlk olarak Türkiye’de yasa yapım sürecine “paydaşların” katılımı sağlanarak yönetişim süreçlerinin işlemesi gerçekleştirilmiştir. Böylece yeni düzenlemelere sermaye birikiminin mantığı daha çok içerilmiştir. İkinci aşamada ise -hazırlanan yasaların uygulanması aşamasında- yani kurumsal koordinasyonun hayata geçmesini sağlayan tüm kamu yönetiminin hızlı ve etkin işlemesi sağlanarak FYGYÜ sürecinin kesintiye uğramadan kurumsal koordinasyon sağlanmasına yönelik çalışmalar yapılmıştır. Bu yöndeki çalışmaların olgusal alandaki en önemli örneği

⁵⁵ Ayşe Cebeci, “Kamu Özel Ortaklığı ve Koordinasyonu Sağlayan Kurum Olarak YOİKK”, **Uluslararası Katılımlı Sağlık Alanında Kamu Özel Ortaklığı Sempozyumu**, Bursa, 6-7 Mayıs 2011, s. 84-100.

ise 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu olduğu görülmektedir. Bu kanunla kamu yönetimini oluşturan her birim daha ucuz, hızlı ve etkin bir şekilde çalışarak FYGYÜ sürecinin ihtiyacı olan kurumsal koordinasyonu gereken hız ve düşük maliyetle sağlayabilecektir. Bu kanunun sermaye açısından bir diğer önemi ise devletin tüm kurumlarının hedeflerini, hareket planlarını ve diğer tüm kararlarını stratejik plan hazırlayarak beyan etmelerini sağlayarak sermayenin bazı riskleri bertaraf etmesini sağlamasıdır. Böylece kamu kurumlarının piyasanın işleyişini bozacak ya da sermayenin yatırım planlarını aksatacak bir girişimde bulunmasının da önüne geçilmiş olmaktadır. Ve nihai olarak kamu hizmetlerinin bir diğer ayağı olan ancak sermaye tarafından da üretilebilecek olan mal ve hizmetlerin FYGYÜ açısından nasıl bir dönüşüme tabi olduğu ve bu alanda gerçekleştirilen çalışmalarda oldukça muğlak olarak ve birbiri yerine kullanılan ticarileşme ve metalaşma kavramlarının kamusal mal ve hizmet üretiminde hangi süreçleri açıkladığına değinilmiştir. Kamusal hizmetlerin üretimine yönelik değişim sermaye birikim sürecinde ortaya çıkan artı-değerin yeniden değerlendirilmesi için gerekli alanı oluşturması nedeniyle FYGYÜ sürecinin krizini erteleyici bir faktör olmaktadır. Ancak bir diğer önemli nokta ise kamusal mal ve hizmetlerin bir kısmının işgücünün yeniden üretimi için gerekli olan sağlık ve eğitim hizmetleri olmasından kaynaklanmaktadır. Bunun açılımı sağlık ve eğitim gibi hizmetlerin piyasa koşullarında –değişim değeri için- üretilmesinin rekabeti arttırarak bu hizmetlerin giderek daha ucuza ve hızlı üretilmesine neden olmasıdır. Böylece genel olarak sermayenin tümü için bir girdi olan ucuz, sağlıklı ve nitelikli işgücü üretilmiş olarak sermayenin uluslararası piyasalardaki rekabet gücü arttırılmaya çalışılmaktadır. Bitirmeden hatırlatmak gerekir ki kamudaki bu değişimlerin mutlak nihai bir yapı olarak analiz edilmesi hatalı olacaktır. Kapitalist toplumsal yapıda sermaye birikiminin sürekli artması ve yeni değerlendirme alanı arayışları kamu yönetiminin gerçekleştirdiği kurumsal koordinasyonun da hızlanmasına neden olmuştur. Bu nedenle kamuda dönüşüme tabi olan kurumlar bu işlevleri yerine getiren esnek ve değişime uygun kurumlar olarak dizayn edilmektedir.

Kaynakça

- AKTEL, M. **Küreselleşme ve Türk Kamu Yönetimi**, Ankara, Asil Yayınları, 2003.
- ANDERSEN, T. M. ve SCHNEIDER F. “Coordination of Fiscal and Monetary Policy Under Different Institutional Arrangements”, **European Journal of Political Economy**, Volume 2, Issue 2, 1986, Pages 169-191.
- AYDEMİR, B. “Dünya’da Kamu Yönetimi Reformları ve Türkiye İçin Perspektifler” **5. İzmir İktisat Kongresi**, İzmir, 30 Ekim-1 Kasım 2013.
- BABACAN, A. “Küresel Ekonomik Gelişmeler Çerçevesinde Türkiye Ekonomisi”, **5.İzmir İktisat Kongresi**, İzmir, 30 Ekim-1Kasım 2013.
- BAYRAMOĞLU, S. **Yönetişim Zihniyeti Türkiye’de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü**, İstanbul, İletişim Yayınları, 2005.
- CEBECİ, A. “Kamu Özel Ortaklığı ve Koordinasyonu Sağlayan Kurum Olarak YOİKK”, **Uluslararası Katılımlı Sağlık Alanında Kamu Özel Ortaklığı Sempozyumu**, Bursa, 6-7 Mayıs 2011, s. 84-100.
- CEBECİ, A. **Bilmediğimiz Kapitalizm, Gizli Elin Kurumsallaşması: YOİKK**, İstanbul, SAV Yayınları, 2012.
- DEMİR, Ö. **Küresel Rekabette Etkin Devlet: Türkiye İçin Etkin Bir Devlet Oluşturma İmkânı**, Ankara, Nobel Yayınları, 2003.
- DORNBOS, M. Good Governance: The Rise and Decline of a Policy Metaphor? **Journal of Development Studies**, 37 (6), 2001, s. 93-108
- ERYILMAZ, B. **Kamu Yönetimi Düşünceler/Yapılar/Fonksiyonlar/Politikalar**, Ankara, Okutman Yayıncılık, 2011.
- ERYILMAZ, B. **Kamu Yönetimi**, İstanbul, Erkam Matbaası, 2000.
- FUKUYAMA, F. **Devletin İnşası 21.Yüzyılda Dünya Düzeni ve Yönetişim**, İstanbul, Remzi Kitapevi, 2006.
- GIDDENS, A. **Sağın ve Solun Ötesinde**, İstanbul, Metis, 2002.
- GÜLER, B. A. **Kamu Personeli: Sistem ve Yönetim**, Ankara, İmge Kitapevi, 2005.
- GULICK, L. “Notes on the Theory of Organization” Luther Gulick ve L.Urwick, (der.) **Papers on the Science of Administration, Institute of Public Administration**, New York, 1937, 1-46.
- HAMPSHER-MORK, I. **The Political Philosophy of Edmund Burke**, Londra, Longman, 1987.
- KARAHANOGULLARI, O. “Türkiye’de Kamu Özel Ortaklığının Hukuksal Değerlendirmesi”, **Uluslararası Katılımlı Sağlık Alanında Kamu Özel Ortaklığı Sempozyumu**, Bursa, 6-7 Mayıs 2011.
- KARAHANOGULLARI, O. **Kamu Hizmeti**, Ankara, Turhan Kitapevi, 2002.
- KIM, J. Y. Küresel Ekonomik Yeniden Yapılanma Sürecinde Türkiye Ekonomisi, Açılış Konuşması, 5. İzmir İktisat Kongresi, İzmir, 30 Ekim-1 Kasım 2013.

- LECOCQ, F. **State and The Trends of The Carbon Market-2004**, Washington, The World Bank, 2005.
- MARX, K. **Kapital Ekonomi Politigin Eleştirisi Üçüncü Cilt**, A. Bilgi (çev.), Ankara, Sol Yayınları, 1974.
- OSBORNE, D. ve T. GAEBLER, **Reinventing Government**, New York, A Plume Book, 1993.
- PESTRITTO, R. “The Progressive Origins of the Administrative State: Wilson, Goddard, and Landis, **Social Philosophy and Policy**, 24/1 (Jan. 2007), 16-54.
- RICCUCCI, N. M. “The Old Public Management Versus The New Public Management: Where Does The Public Administration Fit In ?”, **Public Administration Review**, Vol:61, No:2, 2001, s.160.
- ROHADES, R.A.W. The New Governance: Governing Without Government, **Political Studies**, XLIV, 1996, s.652-667.
- SCHWAB, K. The Global Competitiveness Report 2012-2013; Geneva: World Economic Forum, 2013.
- T.C. Maliye Bakanlığı, **2008-2012 Maliye Bakanlığı Stratejik Planı**, Ankara, 2008.
- T.C. Maliye Bakanlığı, **2013 Yılı Performans Programı**, Ankara, 2013.
- THE BROOKING INSTITUTION, **Strengthening Institutional Capacity in Poor Countries: Shorting Up Institutions, Reducing Global Poverty**, Washington DC, 2002.
- THE WORLD BANK, **World Development Report 2005: A better Investment Climate for Everyone**, Washington, Oxford University Press for the World Bank, 2005.
- TOFFLER, A. **Powershift: Knowledge, Wealth, and Violence at the Edge of the 21st Century**, New York, Bantam Books, 1991.
- TOKSÖZ, F. **İyi Yönetişim**, İstanbul, TESEV, 2008.
- TORTOP, N. **Kamu Personel Yönetimi**, Ankara, Yargı Yayınları, 2005, s.6.
- WILSON W. “The Study of Administration”, **Political Science Quarterly**, Vol. 2, No. 2 (Jun., 1887), s. 197-222.
- ZENGİN, O. “Günümüz Kamu Yönetiminde Ön Plana Çıkan Yaklaşımlar”, **Kamu yönetimi: Yapı, İşleyiş, Reform**, Ankara, 2009, s.1-41
- 736 Nolu Eleman Temininde Güçlük Çekilen Yerlerde Sözleşmeli Sağlık Personeli Çalıştırılması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (24.07.2003 tarih, 25178 sayılı **T.C. Resmi Gazete**).
- 4736 Nolu Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (19.01.2002 tarih, 24645 sayılı **T.C. Resmi Gazete**).

5018 Nolu Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (24.12.2003 tarih, 25326 sayılı **T.C. Resmi Gazete**).

5283 Nolu Bazı Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Ait Sağlık Birimlerinin Sağlık Bakanlığına Devredilmesine Dair Kanun (19.01.2005 tarih, 25705 sayılı **T.C. Resmi Gazete**).

<http://www.weforum.org/news/david-cameron-speech-davos-confident-future-europe>

<http://www.yoikk.gov.tr/detay.cfm?MID=2>

www.tbmm.gov.tr

www.yoikk.gov.tr

