

TÜRKİYE’DE KAMU YÖNETİMİNİN YENİDEN İNŞASINDA ORYANTALİST ETKİLER

Prof. Dr. Muharrem GÜNEŞ
Mustafa Kemal Üniversitesi, Kamu Yönetimi Bölümü
mgunes@mku.edu.tr

Öğr. Gör. H.İbrahim ÇELEBİ
Mustafa Kemal Üniversitesi, Kırıkhan Meslek Yüksekokulu
hicelebi@mku.edu.tr

ÖZ

Türkiye’de kamu yönetiminin cumhuriyet sonrası inşasında olduğu gibi, bugün de kamu yönetiminde yeni düzenlemeler adı altında yürütülen tartışmaların yönü ve içeriği ile ilgili yaklaşımların daha çok teknik boyutta olduğu görülmektedir. Bugünkü tartışmaların çerçevesi çizilirken, kuramsal temellere inmekte yarar vardır. Çalışmanın temel tezi, nasıl bir kamu yönetimi sorusuna yanıt aranırken, oryantalist etkilerin ne derece etkili olup olmadığıdır. Çalışmanın amacı, yeni kamu yönetimi anlayışı içinde, söz konusu oryantalist etkilerin nasıl yer ettiğinin çözümlenmesidir. Kamu yönetimine etki eden oryantalist yaklaşımlar çözümlenmeden, kamu yönetimindeki dönüşümün yönü ve içeriği ile ilgili ortaya koyulan yaklaşımların yetersiz kalacağı bu çalışmanın tamamlayıcı içeriğini oluşturmaktadır.

Anahtar Sözcükler: Yeni Kamu Yönetimi, Yönetişim, Oryantalizm

Orientalist Effects in Reconstruction Process of Public Administration in Turkey

Abstract

After the Republic of public administration in Turkey as in build, and today under the name of the new arrangements in the management of the public discussion about the content and direction of approach is more of a technical dimension. Today's debate has to the theoretical basis when drawing the frame. The study's basic thesis, what kind of public administration while searching an answer to the question, is whether the effectiveness of orientalist. The aim of the study, in the new public management approach, the question is how that resolution of orientalist. The effect on the public administration public administration transformation that orientalist approach cannot, the direction and content of the approaches out inadequate content of this work is complementary.

Keywords: New Public Management, Governance, Orientalism

1. GİRİŞ

Ekonomiden siyasete, kültürden yönetim anlayışına hemen hemen her alanı Batı'nın epistemolojik ve normatif kabullerine göre kategorize etme anlayışı batı dışı toplumların yüzyıllardır yaşadığı bir mesele olarak karşımıza çıkmaktadır. Özellikle Türk modernleşme süreci içerisinde bir topyekün batılılaşma anlayışı ile özel ve devlet yönetimine ilişkin “ideal batı” kurgusuna uygun düzenlemeler hayata geçirilmeye başlanmıştır. Oryantalist kurgu açısından baktığımızda Osmanlı-Türk toplumunda modernleşmenin önünde engel teşkil eden en önemli unsurlardan birinin yönetimin “despotik” olmasıydı. “Doğu despotizmi” olarak oryantelize edilen bu yönetim anlayışı “ideal batı” kurgusuna uygun olarak “dönüştürülmek” zorundaydı. Batı merkezli oluşturulan bu oryantalist basınç Osmanlı'nın yönetim anlayışının karakteristik özelliği olarak görebileceğimiz otoriter ve patrimonial yapısına ilişkin bir değişimi-dönüşümü başlatsa da, cumhuriyet ile devam eden

modernleşme süreci ne yazıkki “içselleştirilmiş oryantalizm”¹ şeklinde çok yönlü bir kurumsal zihniyet olarak devam etmiştir.

Osmanlı’dan miras aldığımız aşkın devlet anlayışı, cumhuriyet dönemi Kemalist modernleşme süreci içerisinde de devam etmiştir. Nitekim siyasi hayatın temel aktörleri, çevrenin “kötücül maksatlarından” daima şüphe duyan merkez ve her zaman sindirilmiş ve bu durumun sonucu olarak mümkün olan her durumda aşırı muhalefet ve sorumsuz bir davranış sergileyen çevre olmuştur. Osmanlı-Türk siyasal hayatı çatışmaların çözümlenmesinin bir biçimi olarak iyi niyetle ve karşı tarafa saygılı bir şekilde sürdürülen tartışmalar geleneğinden, yani doğru anlamı ile “siyaset” sürecinden yoksun olduğundan gerektiğinde ödün vererek uzlaşmaya varmak her zaman için güç olmuştur. Sonuç olarak siyaset ve hukuk yoluyla çözümlenmesi gereken konular bir yönetim konusu olarak algılanmış, o miras alınan merkez-çevre karşıtlığından dolayı yerelle yetki paylaşmak yönetim tercihi açısından hep tereddütlü olmuştur (Heper, 2015:239). İşte Kemalist modernleşme sürecine içkin olan içselleştirilmiş oryantalizm, bu miras alınan merkez-çevre karşıtlığını kamu yönetiminin yapılanmasında hep işlemiştir.

Dünün geleneksel yönetim anlayışı ve bugünün “yeni yönetim anlayışı açısından aynı işlevselliğe sahip olan “oryantalist makina” esasında batıda merkezlenmiş bir üretim ilişkisi olan kapitalizmi yeniden ihya etmeye yönelik bir amaç içermektedir. Bu çalışma kamu yönetimi alanındaki değişimlerin dün ve bugün için oryantalist nitelikli olduğunu tartışmaya açmayı amaçlamaktadır.

2. ORYANTALİZM ÜZERİNE

Oryantalizm yalnız kültür, bilimsel faaliyet yahut müesseselerde pasif bir yansıması olan bir siyasi konu yahut saha değildir. Oryantalizm herşeyden ziyade “jeopolitik bilincin”, estetik, akademik, iktisadi, sosyolojik, tarihi ve filolojik metinler arasında dağılımıdır (Said, 1999:11). Yine Said, farklılıkların tarih içerisinde dondurulmasını, Batı-dışı kültürler olarak kodlanan ilişkilerin “geleneksel toplum” kategorisi içerisine hapsedilmesini ve “öteki” olanın denetlenmesi ve bu nedenle batı modernitesinin dünya üzerindeki kültürel liderliğini ve hegemonyasını meşrulaştırmayı amaçlayan bu tarih okuma anlayışına oryantalizm adını vermektedir (Kahraman ve Keyman, 1998:66).

Oryantalizm, ideal bilgiyi ve hakikati Batı’da merkezleyen bir sorunsal olarak karşımıza çıkmakta olup, batı-dışı olarak belirlenen bir yeri veya kültürü “başka” olarak işaretlemek, bilmek, yönetmek ister. Bu durum aynı zamanda batı dışı diye belirlenen dünyanın bilme ve yönetme sistemlerini silen epistemolojik bir şiddeti de doğurur (Mutman,2002:194). Böyle bir bakış açısı içerisinde oryantalizm batının kurucu özne konumunda olduğu ve özne-nesne ilişkisi bağlamında baktığımızda batı dışı toplumların her anlamda “belirlenen” konumda olduğu bir kurgu olarak karşımıza çıkar.

Batı diye kurgulanan, coğrafi bir mekana değil tamamen tahakküm etmeye yönelik bu hegomonik çaba, oryantalist mantık açısından “evrensel normatif değerleri” içermekteydi. Türk modernleşme pratiği baktığımızda bu kabul ile batıyla ilişki kurmuş bu noktada oryantalizm Türk modernleşme sürecinin “kurucu dışarı”² işlevini görmüştür.

Bugün için Amerika’dan evrenselleşen dün için ise Avrupa’da merkezlenen kapitalizm ve onun “batı” diye oryantalize edilen mantığı dün devleti Keynesgil bir anlayış üzerine şekillendirmişti. O dönem refah devleti anlayışına uygun olarak kamu yönetiminin şekillendirildiğini görmekteyiz. Refah devletinin temel amacı, en kestirme ifade ile(vurgu bana ait), piyasa ekonomisinin başarısızlıklarını ve

¹ Devletin topluma ve kendisini üreten koşullara Batılı bir oryantalist muhakeme ve mantıkla yaklaşması sürecidir. Bu konuda detaylı bilgi için bkz: Hasan B. Kahraman, “İçselleştirilmiş, Açık ve Gizli Oryantalizm ve Kemalizm”, Doğu-Batı Dergisi, Sayı:20, 2.Baskı, Ankara, s.184

²Kurucu dışarı (constitutive outside) kavramı J.Derrida’nın geliştirmiş olduğu bir kavramdır.Bu kavramı basitçe şöyle tanımlayabiliriz: Bir olguyu meydana getirmek için onun bileşenlerinin yer aldığı alanın dışında, ona katkıda bulunan, o olmazsa oluşumun gerçekleşmeyeceği olgu. Bu konuda bkz: Hasan B. Kahraman,“Toplum Devlet Olurken”, Radikal Gazetesi,(25.08.2004)

yetersizliklerini ortadan kaldırmaktır (Aktan,1999:43). Kapitalist sistemin devamlılığı ve piyasada arz talep dengesinin sürekli oluşabilmesi açısından devlet talep eksenli birtakım müdahaleler ve düzenlemeler içerisinde olmalıydı. Sosyal devlette diyebileceğimiz refah devleti anlayışı tam da bu noktada Başbuğ'un (1999:264) belirttiği "sosyal devletin ya kapitalizmin insanileşmiş bir biçimi ya da sistem karşıtı hareketleri sistem içine çekmek için, yine sistem karşıtı hareketlerden ödünç alınmış düşüncelerden oluşan bir yapılanma" olarak karşımıza çıkmaktadır.

Her arzın kendi talebini yaratamamış olması sonucu kapitalist sistemin yaşamış olduğu kriz yukarıda belirtilen Keynesgen bir temele dayalı sosyal refah devleti anlayışı ile aşılmaya çalışılmıştır. Bu noktada devlet kamuya oldukça müdahale eden yönetim modelini hayata geçirecek bir araçtı. 1970 lere geldiğimizde bu defa "çok devletçi" ya da merkeziyetçi yönetim anlayışı yaşanan krizin nedeni olarak savunulmaktaydı. İşte konjonktürel olarak devletin yönetim içerisindeki konumunun farklılaşması bize bir anlamda yönetim anlayışının oryantalize edildiğini göstermektedir. Şimdi kamu yönetimine dair bu oryantalist nitelikli dönüşümü anlamaya çalışalım.

3. YÖNETİMİN ORYANTALİZE EDİLMESİ: YÖNETİŞİM VE YERELLEŞME

Yönetişim kavramı özellikle soğuk savaş sonrası yönetim disiplini içerisine girmiştir. İMF, Dünya Bankası,OECD, gibi örgütlerin yayımlanmış olduğu raporlara da ayrıca konu olmuş bir kavramdır. Esasında yöneten-yönetilen ilişkilerinin yeniden düzenlenmesi gerektiği üzerine temellenen yönetim modeli neo liberal ideoloji açısından üzerinde pek de oydaşlamayan bir tanımlamaya sahip olsa da, kamu ve özel sektör arasındaki sınırların belirsizleştiği bir yönetme tarzındaki gelişimi ifade etmektedir.

Neoliberal bakış açısı ile yönetim anlayışındaki bu değişimi tanımlamaya devam edersek; yönetim kavramı devlet merkezli yönetim yapısını betimler, oysaki yönetim kavramı yönetim kelimesinden daha kapsamlı olup bir dizi aktörler, süreçler ve merkezi yönetimin birincil olmaktan çıkıp diğer aktörlerle görece eşit olduğu bir durumu tanımlamaktadır. Baktığımızda öncelikli olarak özel sektörde üretilmiş olup devlet sektörüne ihraç edilen bir ideolojik düşünce sistemi olan yönetim Rhades'in belirttiği gibi 6 temel ilke üzerine oturur (Turan, 2013:71):

- Minimal devlet olarak yönetim
- Corporate şirket yönetişi
- New Public Management, yeni kamu işletmeciliği olarak yönetim
- Good Governance, iyi yönetim
- Sosyo siberetik sistem olarak yönetim
- Kendiliğinden organize olan ağlar olarak yönetim

Yönetişime ilişkin OECD, IMF. AB gibi uluslararası çok boyutlu örgütlenmelerin yayınlamış olduğu raporlar yukarıda sayılan temel ilkeleri açıklık, şeffaflık, hesap verebilirlik, tutarlılık gibi değerler temelinde hayata geçirmeyi amaç edinmektedir.

1930'ların refah devleti anlayışı, kapitalist sistemin kaçınılmaz olarak yaşamış olduğu devresel krizlerden dolayı devletin oldukça müdahaleci olması gerektiği bir zorunluluğa tekabül etmekte olup,1970'lerde yaşanan ekonomik durgunluk ve onu takip eden kriz süreci devletin oldukça küçültülmesini ve kaynakların "etkin" bir şekilde kullanılması gerekliliğini gündeme getirmiştir. Yineleyerek dünün oldukça "devletçi", bugünün oldukça "az devletçi" yönetim anlayışı yönetimin oryantalize edilmesinden yani kapitalist üretim ilişkisinin kendisini idame ettirebilmesi ve meşruluk kaygısını ortadan kaldırmaya çalışmasından başka bir temele oturmamaktadır.

Ekonomik, sosyal, siyasal ve yönetsel boyutları olan kapsamlı bir dönüşümü simgeleyen ve tanımlayan çerçeve bir kavram olan (ayrıntı dip not düş) yeni sağ ve onu ideolojik olarak biçimlendiren neo liberal düşüncenin kamu yönetimi üzerindeki etkileri iki ana başlık etrafında toplamak mümkündür (Aksoy,1998:11):

-Devletin kamu yönetiminin kamu faaliyet alanının özellikle ekonomik içerikli olanlarından başlayarak küçültülmesi, daraltılması

-Daraltılan bu alanda kamu faaliyet ve örgütlerinin özel işletmecilik anlayışı çerçevesinde yeniden yapılandırılması ya da doğrudan özel girişim katkılarıyla işletilmesi

Yerleşme açısından savunulan neo liberal argümanlara baktığımızda esasında devletin bir "yönetileme krizi" içinde bulunmasından kaynaklı bir dönüşüm yaşaması gerektiği savunulmaktadır. Bu anlamda (Aksoy,1998:12);

-Yerel hizmetlerin gereklilik saptaması ile fiilen gerçekleştirilmelerinin birbirinden ayrılması, böylece yerel yönetim birimlerine sadece hizmet gerekliliğinin saptanması yetkisi ve sorumluluğu bırakılmak istenmekte.

-Hizmetlerin yerine getirilmesinde rekabet unsurunun ön planda tutulması vurgulanmakta.

-Vatandaş kavramından müşteri anlayışına geçişin doğal sonucu olarak da hizmetten yararlandıran karşılığının alınması ilkesinin yüceltilmesi.

-Yerel yönetim örgütleri ve işleyişinin yeniden gözden geçirilmek suretiyle reorganizasyonu

-Yerleşmenin liberal savunusunda dile getirilen diğer bir argüman da yerleşmenin demokratikleşmeyi sağlayacağı doğrultusundadır (Ataay, 2006:182)

Yönetim alanının yeniden düzenlenmesi gerektiği fikri pozitivist bir mantığa dayanmaktaydı. Pozitivizmin evrenselci siyasal ütopyasına göre, tek tek toplumlar birbirlerinden halen ne kadar farklı olurlarsa olsunlar, her biri ne kadar farklı inançlara, geleneklere ve siyasal düzenlere sahip bulunurlarsa bulunsunlar; en nihayet toplum olmak bakımından bir ortak/evrensel toplumsal doğaya sahiptirler(Özlem,2002:456). Bu evrensel ortaklık vurgusu her alanda olduğu gibi kamu yönetimi alanında da yapılan düzenlemeleri meşrulaştırıcı bir araç vazifesi görmüştür. Kamu yönetimi alanına ilişkin yapılan bu düzenlemeler nihayetinde neo liberal ideolojinin global hegemonyasını oluşturmaya yönelik kaygılardır. Normatif bilgiyi ve hakikati kapitalist sisteme içkin bir durum olarak işleyen oryantalizm işte bu söylemsel ve fiili kurulma sürecine hizmet etmektedir. Bu söylemsel ve fiili kurulma süreci erken cumhuriyet dönemi inşa edilen Kemalist modernleşme süreci içerisinde olduğu gibi günümüz siyasalarını belirleyen neo liberal politikalar ile de devam etmektedir. Yeni kamu yönetimi anlayışının temel sorunsalı olarak görebileceğimiz "nasıl bir yönetim" anlayışı devlet ve devlet dışı aktörlerin siyasal gelenek ve anlayışları içerisinde karmaşık bir hale gelmekte, yineleyerekten, asli mesele olan kapitalist üretim ilişkisi ile yeni kamu yönetimi arasındaki hayati ilişkiselliği gözden kaçırmamıza neden olmaktadır.

Bu ilişkisellik içerisinde devletin dışındaki aktörlerle devleti birlikte yönetme anlamına gelen yönetişim, temelde devletin piyasalaştırılmasıdır; yani devletin toplumla ya da devlet dışı aktörlerle piyasa mantığı içerisinde ilişkilendirilmesidir(Bayramoğlu,2002:88). Bu ilişkiselliği somutlayan Dünya Bankasının raporlarında karşımıza çıkan şey, yeni kamu yönetimi yaklaşımının adı olan yönetişim modeli ile nasıl bir devlet anlayışının hedeflendiğidir. Piyasaların başarısızlıklarını düzeltmek için onlarla ortaklık geliştiren fakat onların yerini almayan devletler...(Bayramoğlu, 2002:96) şeklinde özetlenen devlet anlayışı, devlet STK ve özel sektör ile bunların uluslararası boyutlarıyla kurulan yeni ilişkileri ifade eder.

Devlet ile toplum arasındaki ilişkiyi yerel düzeyde yeniden biçimlendirecek olan yönetim modeli ile temsil krizi biçiminde açığa çıkan meşruiyet sorunu aşılmaya çalışılmaktadır (Güney, 2004:5). İşte “reform paketi” adı altında yapılan düzenlemeler, bu meşruiyet krizini aşmaya yönelik şeffaflık, etkinlik, hesap verebilirlik, performans yönetimi, verimlilik gibi bir dizi “vitrin” söylemler içerir. Oryantalist makine tarafından icat edilen bu kavramlar esasında tekraren kapitalist üretim ilişkisinin kendisini yeniden tüm çelişkileriyle üretmesine hizmet etmektedir.

4. SONUÇ OLARAK

“İdeal Batı” diye kurgulanan, bir mekânsal tabirden ziyade kapitalist üretim ilişkisi içerisinde oluşturulan bir söylem olarak karşımıza çıkmaktadır. Ayrıca kapitalizme mekânsal olarak da içkin olan “Batı” kurgusuna ait normatif öncüller tüm toplumlar için “ideal” olanı ifade etmektedir. Kamu yönetimine ilişkin yeni düzenlemeler de bu oryantalist etkiden oldukça nasibini almaktadır. Bugün için “yeni” diye yapılmaya çalışılan katı-hiyerarşik bir kamu yönetimi anlayışına dayalı sosyal refah devleti anlayışından yerel birimlere daha fazla idari tasarruf yetkisi veren ve devlet dışı aktörlerin karar alma süreçlerinde etkili olabileceği bir yönetim anlayışı bize “retorik” olarak sunulmaktadır.

Kamu yönetimi alanına ilişkin yapılan düzenlemelere maddeler düzeyinde teknik yaklaşımlarla eleştiriler getirmek bizi, devleti salt teknik bir kurumsal örgütlenme olarak görmek gibi bir yanılgıya düşürür. Salt teknik düzeyde veya nesnellikten uzak duygusal bir zemin üzerinde yükselen eleştiriler ya “ulusalcı” bir bakış açısıyla yerelleşmeye saldırmakta, ya da “sosyal devlet yanılısaması” na sarılarak var olan kazanımların korunması gerektiği biçimindeki savunmacı bir konuma oturmaktadır (Güney, 2004:10). Yönetim savunusuna ilişkin bu oksidentalist refleks³ aslında kapitalizmin kültürel mantığı olan oryantalizmin de bir etkisi, “başarısı”dır.

KAYNAKÇA

- Aksoy, Şinasi (1998), “ Yeni Sağ, Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetim: Eleştirel Bir Yaklaşım”, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 7, Sayı1, Ocak, s.3-13
- Aktan, Can, Coşkun (1999), Müdahaleci Devletten Sınırlı Devlete, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara
- Ataay, Faruk (2006), Neo Liberalizm ve Devletin Yeniden Yapılandırılması(Türkiye’de Kamu Reformu Üzerine İncelemeler), De Ki Yayınları, Ankara
- Başbuğ, Aydın (1999), “Liberal Siyaset ve Sosyal Devlet”, Yeni Türkiye, Sayı 25
- Bayramoğlu, Sonay (2002), “Küreselleşmenin Yeni Siyasal İktidar Modeli:Yönetişim, Praksis Dergisi, Sayı 7 , s.85-116
- Güney, Atilla (2004), “ Kamu Yönetimi Yasa Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme: Devlet Biçimi ve Yeni Siyaset Tarzı”, Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt 1, Sayı 2, s.1-11
- Heper, Metin (2006), Türkiye’de Devlet Geleneği, Doğu Batı Yayınları, Ankara
- Kahraman, H.,Bülent- Keyman, Fuat (1998), “ Kemalizm, Oryantalizm ve Modernite”, Doğu Batı Dergisi, Yıl 1, Sayı 2, s.65-78

³Bir anlamda Doğu toplumlarının oryantalizmin aksine “kendi Batısını oluşturma” ve modernliği Batı’nın tekelinden kurtarıp kendi modernliğini tesis etme gayreti olarak görebiliriz. Bkz: Ali Şükrü ÇORUK, “Oryantalizm Üzerine Notlar, Sosyal Bilimler Dergisi, cilt:IX,2007, sayı:2. ,s:199

Mutman, Mahmut (2012), “Şarkiyatçılık/Oryantalizm”, Belge, Murat(Ed.), Modern Türkiye’de Siyasi Düşünce Serisi 3, İletişim Yay., İstanbul, s.189-211

Özlem, Doğan (2012), “Türkiye’de Pozitivizm ve Siyaset”, Belge, Murat (Ed.), Modern Türkiye’de Siyasi Düşünce Serisi 3, İletişim Yayınları, İstanbul, s.452-464

Rhodes, Rod (1996), “The New Governance:Governing Without Government”, Political Studies’dan aktaran Hande Tek Turan, “Yönetişim ve Yeni Kamu Yönetimi”, Genç, Neval, Fatma (Ed.), Yönetişim (Türk Kamu Yönetimine Yansımaları), Çizgi Kitabevi, Konya,2013, s.70-71

Said, Edward (1999), Şarkiyatçılık, (Çev.Berna Ülner), Metis Yayınları,İstanbul