

Küreselleşmenin Yeni Siyasal İktidar Modeli: Yönetişim

Sonay Bayramoğlu

Bir kuşağın uygulamaya koyduğu "tedavi"den daha sonraki bir kuşağın gidermeye çalıştığı "batalık" türer.
(Lipson, 1984)

iki kutuplu dünya düzeninin sessiz sedasız kapanmasından sonra, "yeni dünya düzeni", "tarihin sonu", "tek kutuplu dünya" gibi nitelendirmelerle anılan bir süreç girildi. Yeni dönemde, dünyadaki siyasal dengeler değişmişti değişmesine ancak bununla eş zamanlı olarak değişmeye başlayan bir başka şey daha vardı: İktidar modelleri değişiyordu. Bu yazının konusu, 1989'dan itibaren geliştirilen bu modellerden biriyle, yönetimle, ilgilidir. Model, "devlet toplumu yönetir" savını terk ederek, devletin dışındaki örgütlerin de devlet yönetimine eşit şekilde katılımını önermektedir. Devlet-toplum arasındaki karşıtlığın ortadan kaldırılması gerektiği düşüncesinden yola çıkan model, küreselleşmenin zorunlu bir süreç olduğu argümanından hareketle, küreselleşen bir dünyaya uygun bir iktidar tarzı, yeni bir devlet anlayışı ve yeni bir yönetim üslubu geliştirmeyi hedeflemektedir.

Yönetişimin ortaya çıktığı tarihsel kesit oldukça renkli ve ilginç özellikler göstermektedir. Bir yandan Doğu Bloku'nun yıkılmasıyla "tarihin sonu" ve "liberalizmin sonsuz zaferi" ilan ediliyor; diğer yandan ise, bu gelişmenin de etkisiyle, küreselleşme, tarihin "zorunlu" sonucu olarak kabul edilmektedir. Doğu Bloku'nun dağılmasıyla birlikte kapitalizm hükmen galip

olsa da kapitalist devletin içine girdiği bunalım, 1970'lerden itibaren sürekli tartışılagelen bir konudur. Nitekim, "neoliberal" politikalar 1980'lerde başta Britanya ve ABD olmak üzere pek çok ÷lkede uygulanmaya, bu krizle başa çıkmak için konulmuştur.

Bu çalışma en genel anlamda, yönetişim kavramının neoklasik ortodoksiye dayalı bir model önerisinden, Kuhncu anlamda, egemen ve kapsayıcı bir paradigmaya dönüşümünü konu almaktadır. Bu çerçevede ilk olarak, kavramın doğduğu ve kimi revizyonlarla olgunlaştığı kurum olan Dünya Bankası'na (DB) bakılacaktır. Dünya Bankası'nın raporları, yönetişime ilişkin temel argümanlar etrafında incelenerek, kavramın Dünya Bankası raporları içerisindeki serüveni ele alınacaktır. Ardından bu kavramın ortaya çıktığı ve beslendiği düşünsel iklime değinilecektir. Bu çerçevede yönetilebilirlik krizi, ulus-devlet ve küreselleşme ekseninde yürüyen tartışmalara bakılacaktır. Konu demokrasi ve temsil gibi çok daha geniş bir tartışma zeminine sahipse de burada doğrudan yönetişim kavramına dayanak teşkil eden tartışmalara yer verilecektir. Son olarak, modelin paradigmaya taşınmasında ihmal edilmeyecek önemde kuramsal altyapı sunan ve Yeni Kurumcu İktisat diye de adlandırılan yaklaşım ele alınacaktır. Yeni Kurumcu İktisat Okulunun, devletin ekonomideki rolü ile ilgili geliştirmiş olduğu argümanlara değinilerek bu argümanların Yönetişim teorisi için önemi, bilhassa devlet-piyasa ve devlet-toplum ilişkileri bakımından irdelenecektir.

Yönetişim Modelinden Yönetişim Paradigmasına

Yönetişim, bugünkü anlamıyla ilk kez DB tarafından 1989 "Sub Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth" adlı raporunda dile getirildiğinde, "siyasal iktidarın ulusal faaliyetlerin yönetimi için kullanımı" olarak tanımlanmıştı. Kavram, devletle toplum arasındaki ilişki üzerine yeniden düşünmeyi öneriyor-

du; devlet-toplum karşıtlığını kaldırmayı ve devlet-toplum birliğini savunuyordu. Böylece, yönetim, bir bakıma, devlet-toplum ilişkilerinin kurulması için bir “model” önermiş oluyordu. Bu model, yönetime katılım ilkesini de aşarak, “birlikte yönetme” iddiasını taşıyordu. Modelin cazip önerileri kısa sürede yankı buldu.

Yönetişim kavramı, kamu yönetimi, siyaset bilimi, uluslararası ilişkiler, ekonomi gibi alanlarda hızla kabul görmüştür. Bunun sonucunda özellikle 1990’ların başından itibaren, çeşitli uluslararası örgütlerin (DB, BM, Kalkınma İçin İşbirliği Örgütü –OECD- vd.) çalışmalarıyla desteklenerek önemli bir literatür öbeği oluşmaya başlamıştır (Leftwich,1993). DB’nin kullanmış olduğu bir kavramın neden bu denli etkili olduğunu ve neoliberal politikalar aracılığıyla DB’den ve Uluslararası Para Fonu’ndan (IMF) kredi kullanan ülkelerin nasıl değişmeye zorlandığını anlamak kuşkusuz DB’nin tarihsel gelişimiyle ve rolü ile ilgilidir.¹ DB, günümüzde hem ulusal hem de uluslararası siyasal düzeyi etkileyen en önemli uluslararası kurumlardandır; hem “eski” düzenin hem de “yeni” düzenin en önemli ortak örgütlerinden biridir ve ulusların etkisinin dışında oluşturulmaya çalışılan ulus-ötesi yapılanmanın da en önemli taşıyıcılarındadır.²

Yönetişim kavramı ve modeli 1990’lar boyunca bizzat DB tarafından değiştirilerek geliştirilmiştir. Aslında kavramın başlangıçta sahip olduğu naif söylem ideolojik içeriğini³ gizlemekte başarılı olmuşsa da daha sonraki gelişmeler, kavramın aslında siyasal olarak hangi anlamlara sahip olduğunu belirgin hale getirmiştir. Bu gelişmeler ışığında yönetim kavramının, yönetim sözcüğü ile “satış” yapılamayacak kimi düşüncelere meşruiyet kazandırmakta olduğu yaygın bir şekilde dile getirilmiştir (Güler, 2002)⁴.

Bu açıdan bakıldığında kavram oldukça ilginç bir noktaya doğru evrilmiştir. Çünkü, başlangıçta sözcük “daha az yönetim”i ya da “minimal devlet”i (Stoker,

1 Dünya Bankası, 1944’te, Bretton Woods Konferansından sonra kurulan bir örgüttür. Ayrıntılı bilgi için bkz. Tatar-Peker (1996). Kurumun kuruluş anlaşmasına göre temel amacı, ülkeleri dünya pazarıyla bütünleştirip küresel iktisadi büyümeyi mümkün kılmaktır (Tatar-Peker, 1996: 9; Theobald, 1999:18-19). Banka’nın rolü, “sermayenin üretime yönelik alanlara yatırımını kolaylaştırarak üye ülkelerin yeniden inşa ve gelişmesine katkıda bulunmak”, “uluslararası yatırımı teşvik ederek... uluslararası ticaretin uzun vadeli ve dengeli bir şekilde büyümesini olanaklı kılmak, ... böylelikle üretkenlik düzeyini, yaşam standartlarını ve emek koşullarını yükseltmek” olarak belirlenmişti (Theobald, 1999). Banka’nın kuruluş anlaşmasında, kredi vereceği ülkelerin politikasına katılması yasaklanmıştı; oysa 1980’lerin başından itibaren, “yapısal uyum programları” ile Banka’nın borç verdiği ülkelere müdahale araçları genişlemiş ve böylece ülkelerin ekonomi politikalarını dolaylı da olsa etkileme yolu daha da fazla açılmış oluyordu. 1989’da Sovyet bloğunun yıkılmasıyla birlikte “yeni dünya düzeni”nin en önemli aktörlerinden biri haline gelmesiyle, Banka’nın kredi verdiği ülkeler üzerindeki etkisi giderek arttı. Borçlu ülkelerle imzalanan anlaşma metinleri, bu ülkelerin izleyeceği siyasal yollara ilişkin oldukça kapsamlı koşullar içerecek kadar değişikliğe uğradı. Bu şekilde

Banka, açtığı kredileri borçlanan ülkelerin genel iktisadi yapısında kökten değişiklikleri dayatma yolunda bir kaldıraç olarak kullanma olanağı kazandı. Ekonomik yapıya ilişkin koşulların yanı sıra, borçlu ülkelerin siyasal ve hukuki yapılarında radikal değişiklikler öngören koşulları da (örneğin anayasa değişiklikleri) bu ülkelerle imzaladığı anlaşma metinlerine dahil etmeye başladı. Dünya Bankası'nın 1980 sonrası siyasallaşması ile ilgili olarak bkz. Leftwich (1993: 3-4)

2| Birleşmiş Milletler Örgütü de uluslar üstü düzeyde çok önem verilen ve yine "eski" uluslararası düzenden devreden bir başka önemli örgüttür. Son zamanlarda Birleşmiş Milletler'de devletler dışında başka örgütlerin de temsil edilmesi için verilen mücadeleler, bu örgütün yeni dünya düzeni içerisinde yer alma mücadelesi olarak da görülebilir. Bir başka açıdan, "global yönetim" açısından bakıldığında ise, Örgüt'ün yapısındaki bu değişim eğilimleri yeni "global yönetim" içerisinde eski yapısından büyük ölçüde sıyrılacağına habercisi gibi görünmektedir. Son zamanlarda, Birleşmiş Milletler içinde, devletlerin yanı sıra ulusötesi şirketlerin de temsilini sağlama ya yönelik tartışmalar yürütülmektedir. Bunun için, 26 Ağustos-4 Eylül 2002 tarihleri arasında Güney Afrika Cumhuriyeti'nin Johannesburg kentinde gerçekleşecek olan Rio+10 olarak bilinen

1998:17; Rhodes⁵, 1996: 653) anlatan bir kod olarak kullanılmakta iken bugün gelinen noktada, yönetim modelinde egemen olan görüş, "minimal" devlet söyleminden kurtulmuş, bunun yerine "devletin yönlendiriciliği" daha fazla vurgulanmaya başlanmıştır. Doğrusu 1990'ların sonunda, "devlet" idaresinin yeniden telaffuz edilmeye başlanması, devletin yeni rollerine vurgu yapılması, sözcüğün yeni ideolojik kılıfını oluşturmaktadır. Bu konu ilerde ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

Sözcüğün kamu yönetimi ve devletin yetki alanı bakımından içeriğini oluşturan temel özellikler ise, genel olarak kamu yönetiminin alanını daraltma, harcamalarını kısıtlama, personelini azaltma, hizmetlerini özelleştirme ya da piyasa mantığına tabi kılma uygulamaları oluşturmaktadır (Güler, 2002).⁶ Devlet dışındaki aktörlerle birlikte devleti yönetme yani yönetim, temel olarak, devletin piyasalaştırılmasıdır; yani devletin toplumla ya da "aktörlerle" piyasa mantığı ile ilişkilensidir. Kamu hizmetleri alanında, örneğin "vatandaş"ın yerini "tüketici" kelimesinin almasıyla da bu durum açıkça görülebilir. Devletin yönetim modelindeki kritik önemi, yönetim esasına dayalı bir toplumsal yapılanmaya geçilebilmesi için, "eski"nin en geniş ve örgütlü gücü olarak dönüşümü gerçekleştirecek bir aygıt olmasından kaynaklanır. Devlet, yeni tanımları içerisinde önemli oranda tek bir sınıfın doğrudan müdahalelerini yaptığı bir alan haline gelmiştir.

DB Raporları ve Yönetişim Kavramı

Kavramdaki ve modeldeki bu evrimi DB'nin belli raporlarına bakarak incelemek mümkündür. Yönetişimin bugüne kadarki gelişimi üç evrede ele alınabilir: Birinci evre; Afrika ülkelerindeki krizin yönetim krizi olduğunu ortaya koyan 1989'daki raporda somut olarak görülür. "İyi yönetim" ve minimal devlet vurgusu öne çıkar. İkinci evre; 1994 Yönetişim rapordur; yönetişimin yeşermesi ve canlanması için sivil

toplumun gelişmesi gerektiği vurgulanır. Üçüncü evre ise 1997'deki rapordur ki nihayet devletin yeniden güçlendirilmesi vurgusu ile yönetim bir kez daha bu raporda revize edilmiştir.

DB'nin 1989 raporunda yönetim teriminin ilk kez kullanılmaya başlandığı belirtilmiştir. Bu raporda yönetim kavramı “kötü” ve “iyi” nitelendirmeleriyle anılmaktadır. Buna yol açan şey, Güney Sahara Afrika'sındaki ekonomik koşulların çok kötü olduğu şeklindeki analizleridir. Rapor, bu ülkelerde pozitif ekonomik gelişmenin hükümetten ve yönetimden kaynaklanan negatif faktörlerle nasıl engellendiğini tartışır. Burada, yönetim “bir ülkenin işlerinin yönetiminde siyasal iktidarın kullanılması” olarak tanımlanır (Leftwich, 1993). 1989'daki yönetim tanımı 1992'deki “Gelişme ve Yönetişim” adlı raporda genişletilmiştir (WB, 1994: xiv). 1992 Raporunda Banka yönetişimin üç boyutunu şu şekilde tanımlar (WB, 1994: xiv) “i) siyasal rejim biçimi; ii) bir ülkenin ekonomik ve sosyal kaynak gelişiminin yönetiminde yetki kullanımı süreci; iii) politika tasarlama, formüle etme, uygulama ve de işlevlerini yerine getirmede devletlerin kapasitesi.” Banka, birinci şıkkin kuruluş anlaşmasına aykırı olması nedeniyle ikinci ve üçüncü şıkka odaklandığını ileri sürmüştür. İkinci ve üçüncü şıkka ağırlık verilmesi, kredi verilen ülkeler için, yeni bir kamu yönetimi anlayışının yerleştirilmesi demektir. Bunlar, kamu personel reformu, kamu maliyesi reformu ve yapısal uyarlama politikasının bir parçası da olan Kamu İktisadi Teşekkülleri reformu vb.dir.

Banka'nın kamu yönetimi reformu olarak tasarladığı politika seti şu dört ilkeye yaslanmaktadır (WB, 1994):

1-) *Hesapverebilirlik*: Buna göre, kamu görevlileri eylemlerinden sorumludur. Makro düzeyde etkili mali yönetim, harcamalarda dışsal kontrolörlük sistemi ve kontrolör denetimi sonuçlarını değerlendirme mekanizmaları yaratılmalı; mikro düzeyde ise rekabet ve ka-

Johannesburg Zirvesi büyük önem taşımaktadır. Küreselleşme karşıtı hareketler, Birleşmiş Milletler'in yapı-sındaki bu değişimden dolayı tepkilerini dile getirmeye başlamışlardır. Örneğin Anti-Mai ve küreselleşme grubu BM yeni pozisyonunu eleştiren bir tutum içerisine girmiştir: “Demokratik Kitle Örgütleri, Birleşmiş Milletler ve Uluslararası Ticaret Odası (ICC) arasındaki aşırı samimiyet ve yakınlaşmadan huzursuz. Özellikle BM Genel Sekreteri Kofi Annan'ın Ocak ayındaki Dünya Ekonomik Forumu sırasında yaptığı konuşmada ICC ve Sürdürülebilir Kalkınma için Sermaye Eylemi-BASD isimli örgütlere, Ağustos ayında Johannesburg'da yapılacak Dünya Kalkınma Zirvesi'nin hazırlıkları ve yürütülmesi konusunda çok büyük misyonlar yüklemesi, BM'yi öteden beri kapitalizmin bir makyaj malzemesi olarak tanımlayan ve son dönemde BM'nin kendi logosunu hem de en kirli şirketlere büyük paralar karşılığı satması da dahil olmak üzere dünya halklarına teşhir etmeyi sürdürme DKÖ'lerin [Demokratik Kitle Örgütleri] işi ni daha da kolaylaştırdı” (Anti Mai ve Küreselleşme Karşıtı Çalışma Grubu, Bülten 45, 4 Nisan 2002). Tepkiler için Güney Afrika Bağımsız Medya Merkezi'ndeki haberlere bakılabilir. Bkz: <http://www.zabalaza.net/>

3| Yönetişim ideolojisi ile ilgili olarak bkz. Insel (2001)

4| Benzer şekilde bunu

“yeni şişelerde eski şarap” olarak de özetleyenler için bkz. Theobald (1999) ve Jessop (1998).

- 5| Rhodes (1996), yönetişimin altı çeşit kullanılışını ele alır: Minimal devlet, şirket yönetişimi, yeni kamu işletmeciliği olarak (NPM), “iyi yönetişim”, sosyo-sibernetik sistem ve son olarak ağların öz örgütlenmesi olarak yönetişim.
- 6| Yeni Kamu Yönetimi anlayışının dayandığı en önemli yaklaşım, Kuzey Avrupa ülkelerinde ortaya çıkan literatürde genellikle New Public Management (NPM) olarak bilinen yaklaşımdır.
- 7| Bunun nedenlerini DB'nin eski iktisatçısı Stiglitz, bir röportajında açıklamaktadır (Palast, 2002:119). Stiglitz, DB'den gönderildikten sonra DB politikalarıyla ilgili çeşitli itiraflarda bulunmuştur. Röportajında, kamu sektöründeki reformlara özelleştirme yoluyla başlanmasını “rüşvet verme” olarak nitelendirir. Stiglitz, ulusal liderlerin, İsviçre'de banka hesaplarına yarırlacak yüzde 10 komisyon ihtimali karşısında, devlet sanayilerinin satılıp savulmasına itiraz etmek yerine... elektrik ve su hizmetlerini mutlulukla teslim ettiklerini belirtirken, DB'nin önerdiği politikaların nasıl uygulandığını da gözler önüne sermektedir.

tılımin (Devlet Dışı Örgütlerin katılımı) yaygınlaştırılması desteklenmelidir; yerelleştirme politikaları üzerinde çalışılmalı ve yerel hizmetlerin fiyatlandırılması sağlanmalıdır.

2-) *Kalkınmanın yasal çerçevesi*: Özel sektör için açık, öngörülebilir ve istikrarlı, herkese yansız ve adil biçimde uygulanan bir kurallar ve hukuk yapısı ile bağımsız bir yargı sistemi var olmalıdır. Piyasa ekonomileri açık yasal kurallara ihtiyaç duyar. Bu nedenle bu sistem içerisinde etkileşimin sağlanması için ekonomik araçlar ve devlet birlikte yerini almalıdır.

3-) *Bilgilendirme*: Özel sektör hesapları için yaşamsal öneme sahip olan türden ekonomik koşullar; bütçe, piyasalar ve hükümet tasarımları herkes için güvenilir ve ulaşılır olmalıdır.

4-) *Saydamlık*: Açık yönetim, hesap verebilirliğin genişletilmesi ve yolsuzluğun sınırlandırılması ile politika yapımında kamu ve özel sektör arasındaki danışma süreçleri desteklenmelidir.

Yönetişim kavramı etrafında yeni bir düzenlemenin unsurları sıralanmakla birlikte 1994 yılına kadar DB, önceliği genellikle özelleştirmelere vermiştir.⁷

1994 Yönetişim Raporu

İkinci aşama, DB'nin 1994 hazırlamış olduğu “Yönetişim Raporu”ndan izlenebilir.

DB'nin, üç bölgede toplam 455 kalkınma projesinden elde edilen deneyimlerden yola çıkarak hazırladığı “Yönetişim Raporu”na göre yönetişim (WB, 1994), “Bir ülkenin iktisadi ve toplumsal kaynaklarının kalkınma amacına yönelik olarak yönetilmesinde iktidarın uygulanma tarzı”dır. Kuruluş anlaşması gereği, üyesi olan ülkelerin siyasi işlerine karışması yasaklanmış olan DB, yönetişim kavramının bu tanımının “yetki alanına uygun” olduğunu ileri sürmektedir (Tatar-Peker, 1996; Theobald, 1999) Banka, yönetişimde, vurguyu devletin piyasa ile olan ilişkilerine yapmaktadır. Yetkili ve etkili bir devlet, piyasanın güvence altı-

na alınabilmesi için gerekli görülmektedir. Devletin piyasayı güvence altına alması ve girişimcilerin özel mülkiyet hakkına iyi bir şekilde sahip olabilmesi için, bu “kapasitesi”nin geliştirilmesi gerekmektedir. Bu sürecin güvence altında tutulabilmesi için ve eşzamanlı olarak sivil toplumun da geliştirilmesi amaçlanmalıdır (Tatar-Peker, 1996).

1994 “Yönetişim Raporu”nda devlete yüklenen rol, piyasa için “dışsal ekonomi” sağlama işlevidir. Böylece devlet, piyasanın güçlenmesine yardımcı olacaktır. Yönetişimin sağlam temeller üzerine oturabilmesi için devletin *piyasa dostu* etkili bir devlet olması gerekmektedir. Bunun yanı sıra, sivil toplumun geliştirilmesi de önemli koşullardan biridir. Zira DB, kamu işlerine katılan güçlü bir sivil toplumun geliştirilmesini, “toplumsal kapasite tesisi” olarak ya da “kültürel ve toplumsal güçlendirme” olarak kavramsallaştırır. Banka’nın varsayımına göre, yasalar çerçevesinde etkinlik gösteren, saydamlık, bilgilenme ve medya özgürlüğü sağlayan bir hükümetin verimlilik ve etkililiği, girişimcilerin karar alma sürecine dahil edilmelerini sağlayacaktır. Sivil toplumla ilgili ikinci nokta kamu hizmetlerini tüketenlerin etkili bir “söz” hakkına sahip olmalarıdır; bu durum kamu sektörünün verimliliğini güvence altına alabilecektir. Tüketicilerin etkili bir söz hakkına sahip olması hedefi, yerel düzeyde “katılım” mekanizmalarının geliştirilmesinin yanı sıra kalkınmaya ilişkin karar alma sürecinin ademi merkezileştirilmesini de gerektirir. Banka, ademi merkezileşme ve yerel yönetim alanındaki yaklaşımını, “ağırlıklı olarak verimliliği güvence altına almayı amaçlayan mali aygıtların geliştirilmesine yönelik bir yaklaşım” olarak tanımlamaktadır. Bu anlamda ademi merkezileşmenin en çok vurgulanan yönü kamu hizmetlerinin maliyetinin tüketicilerden alınacak “katkı payı” yoluyla ya da özellikle altyapı hizmetlerinin gerçekleştirilmesinde ve altyapının bakımında, bu hizmetlerin tüketicilerin doğrudan “işgücü” olarak katılması yoluyla tahsil edilmesidir. Sivil toplum

projesinin diğer bir yönü yoksullarla ilişkilidir. Yoksulların yerel cemaatler geliştirilerek ve yerel kitle örgütleri desteklenerek güçlendirilmesi amaçlanmaktadır. Bankaya göre yoksul grupların bu şekilde güçlendirilmesi, yeniden bölüşüme ilişkin “toplumsal adalete” de yol açacaktır. Banka, daha düşük ücretler önererek toplumun en yoksul kesimlerinin daha iyi belirlenmesinin mümkün olduğunu belirtir; çünkü ancak en yoksul kesimler bu kadar düşük ücrete razı olacaktırlar. Böylece bir takım işler, ücretlerin çok düşük belirlenmesi nedeniyle sadece en yoksul olanlara kalacaktır. Dolayısıyla Banka, “özel girişimciler”, “egemen tüketiciler” ve “yoksul ve güçsüz gruplardan” oluşan bir sivil toplumun kurulması ve desteklenmesine yönelik kurumsal yapı geliştirme projelerine destek vermeye başlamıştır (Tatar-Peker, 1996: 48-49).

Özetlersek, 1994 Raporunda, yönetişimin üç aktörden ikisinin, piyasaların ve sivil toplumun güçlenmesine ağırlık verilmiştir. 1994 Raporunda kamu hizmetlerinde reform yönetiminin daha rasyonel hale getirilmesi için başka olanakların da arayışına rastlanır, ancak bu olanakların açık bir şekilde neler olduğunu görmek için 1997 Raporunu beklemek gerekecektir.

1997 Raporu:

‘Devleti Geri Getirmek’

Yönetişimin geçirdiği üçüncü evre, 1997 DB Raporunda somutlaşır. Bu raporda açıkça görüleceği gibi devletin yeniden tanımlanarak güçlendirilmesi söz konusudur. “Değişen Bir Dünyada Devlet” adını taşıyan raporda, piyasanın sağlıklı bir şekilde işleyebilmesi için devletin güçlü bir düzenleyici ve yönlendirici olarak tanımlanması gerektiği söylenmektedir. Bu son revizyona yakından bakılacak olursa şunlar belirtilebilir:

1997 Dünya Kalkınma Raporu esas olarak “*değişen dünyada devletin rolünün yeniden gözden geçirilmesi*”ni konu alır. Raporunda, küresel ekonominin gereklerine cevap verebilecek, teknolojik değişimlere hızla

uyum sağlayabilecek daha etkin ve güçlendirilmiş bir devlet hedeflenir. Ancak DB'nin daha önceki raporlarından ve temel politikalarından da anlaşıldığı üzere, daha etkin ve güçlendirilmiş bir devlet, devletin kapsamının genişletilmesi, işlevlerinin artırılması, kamu hizmetlerinin yaygınlaştırılması anlamına gelmemektedir. Kaldı ki Rapor, II. Dünya Savaşından sonra devlet öncülüğünde piyasa yetersizliklerine karşı yapılan müdahaleyi, 1930'larda yaşanan Büyük Bunalımın "ekonomik ve toplumsal sistemlerde yol açtığı tahribata" çözüm bulma gereksinimi ile açıklayarak, bu müdahalenin kapsamının giderek genişlemesinden yakını; zira müdahaleci devlet, ne iktisadi kalkınmayı gerçekleştirebilmiş ne de yolsuzluk ve yoksullukların üstesinden gelebilmiştir. Bunun üzerine, etkinliğini ve gücünü giderek yitiren devlete karşı, uluslararası ve yerel piyasalar ile kitle örgütlerinin tepkileri gelişmiştir. Rapor bu tespitlerden sonra, teknolojik gelişmelere uyum sağlayabilen, etkin, düzenleyici bir devlete duyulan ihtiyaçtan söz eder.

Raporun getirdiği en önemli yenilik şuradadır: DB daha önce, devletin yetki ve görevlerini sivil toplum örgütlerine ve özel sektöre aktarmak gerektiğine vurgu yapardı. Hem piyasanın hem de sivil toplumun geliştirilmesi önemli koşullardan biriydi. Ancak, 1997 Raporunda, devletin etkin bir devlet olmasının altı kalın çizgilerle çizilmiştir. Bir başka ifade ile devlet-sivil toplum/piyasa karşıtlığı 1997'den itibaren "piyasa için devlet" denilebilecek bir işlevselci tamamlayıcılık ilişkisine evrilmiştir.

Bu revizyonun dayandığı temel rasyonel, devletin tamamen etkisiz kılındığı bir ortamda, piyasa ekonomisinin işleyişinin de tehlikeye gireceği şeklindeki bir varsayımdır. Rapora göre bunun nedeni şöyle açıklanır: Devletin, mülkiyet hakları, yol, sağlık⁸ ve eğitim gibi temel kamu hizmetlerini bile gerçekleştiremediği gelişmekte olan birçok ülkede, eksikliklerin büyük krizlere yol açıyor olması, devletin daha etkin olması-

81 Sağlık sektöründe yönetim uygulamaları ile ilgili olarak bkz. Aygül (1998).

9 IMF reformları bağlamında, Huricihan İslamoğlu (2002:23), “reform” kavramını şöyle tanımlar: “yerel ile ulus-ötesi aktörlerin karşı karşıya gelip çıkarlarını müzakere edebilecekleri yasal ve idari alanların oluşmasıdır. Bu alanlar –ki özelleştirme yasaları ve ihale yasası bunlara örnektir- küreselleşme veya küresel piyasa toplununun oluşma süreçlerine işaret eder.” Bu açıklama DB reform paketleri için de kullanılabilir.

na yönelik çağrılardan anlaşılmaktadır. Bu ülkeler bir kısır döngüye girmiştir. Kişiler ve şirketler vergi ödemekten kaçınarak bozulan kamu hizmetlerine tepki göstermekte, bu ise hizmetlerin daha da bozulmasına yol açmaktadır. Eski Sovyetler Birliği ile Orta ve Doğu Avrupa’da, vaatlerini uzun vadede yerine getirememesi, devletin çökmesine neden olmuş, merkezi planlamanın çökmesi ise yeni sorunlara yol açmıştır. Örneğin, ortaya çıkan boşlukta, vatandaşlar bazen hukuk ve düzen gibi temel kamu hizmetlerinden mahrum kalmışlardır. En uçtaki örnekler olan Afganistan, Liberya ve Somali’de olduğu gibi, devlet tamamen çökererek, uluslararası kuruluşları dağılan parçaları bir araya getirme göreviyle baş başa bırakmıştır (WB, 1997).

Raporda devlete, yeni giysileri içerisinde, yeniden itibar kazandırılması, tahmin edilmesi kolay nedenlere dayanmaktadır. 1980’lerin sonunda kimilerince “tarihin sonu” olarak ilan edilen dönemde serbest piyasa ekonomisinin sihirli bir el gibi her şeyi düzelteceği umuluyordu. Bu düşünce, liberaller kadar solcu düşünürleri de etkisi altına almıştı. Reel sosyalizmin yenilgisi tarihin kutsal uyarısı gibi algılanıyordu. Böyle bir atmosferde devlete ait pek çok şey, eskimiş ve modası geçmiş kabul ediliyordu. Bu görüşü destekleyen ve besleyen uluslararası kurumların en başında Dünya Bankası gelmekteydi. Ancak küresel ekonomiye entegrasyon da belli bir standartlaşmaya ihtiyaç duymaktaydı ve bunun anlaşılması için çok zaman gerekmemiştir. Küresel ekonomik sisteme dahil olmak için bir yönlendiriciye ihtiyaç duyulmaktaydı. Yeni dönemi yönlendirebilecek olan aktöre duyulan ihtiyaç için “devlet”e yeniden iş düşüyordu. Ancak bu yeni devlet formu, hiç şüphe yok ki çok daha esnek olmalı, hızlı hareket edebilmeliydi. Hem sivil hem de şirketlerle işbirliği içerisinde olmalıydı. Bunun için başta, “kamu sektörü yönetimi olmak üzere çeşitli reformlar⁹ uygulandı. Yönetişim modelinde, piyasa dostu devlet öngörülmesine rağmen, devlete uzun bir süreden beri ciddi eleş-

tiriler yöneltiliyordu. Bunun için modelde hem devlete yöneltilen eleştirilerin aşılması hem de eleştirilere konu olan sorunların çözülmesi gerekiyordu. Bu nedenle yönetişimde devletin yerini ve önemini anlamak için 1997 Raporunu incelemek önem taşımaktadır.

Etkin devlet bu raporun ana mesajıdır, ancak belli bir etkin devlet tanımından çok, etkin bir devlete nasıl ulaşılır sorusuna yanıt aranmakta; tam da piyasanın daha iyi işlemesi için “nasıl bir devlet” gerekir sorusu cevaplanmaktadır. Raporda tasarlanan “devlet”, kuşkusuz, DB’nin yönetişimi ihraç edeceği ülkelerin gereksinimlerine uygun olarak hazırlanmış bir devlet değildir. Söz konusu olan devlet, hem Dünya Bankası’nın kendi rasyonalitesi için hem de küresel piyasanın ihtiyaçları için işlevsel ve etkin olabilecek bir devlettir. Böyle bir işlevselliği olsa da, devletin kendi toplumunda 1980’ler boyunca kaybettiği itibarı yeniden kazanması ve belli bir meşruiyete sahip olması gerekir. Bu nedenle de raporda, devletin itibarını yeniden kazanması için, ilk olarak, toplumların devletin sorumluluklarının yeniden tanımlanmasını kabul etmeleri önerilerek işe başlanmaktadır. Devletin yeniden tanımlanması “devletin üstündeki yükün, vatandaşlar ve toplumların temel hizmetlerin sağlanmasına katılmasını destekleyerek kaldırılmasını da amaçlayan vatandaş ve topluluklar ile devlet arasındaki ortak faaliyetlerin stratejik seçimini de kapsayacaktır”. Böylece devletin rolü ya da devletin üzerindeki yük azaltıldıktan sonra “devlet kapasitesinin artırılması” aşamasına gelinir. Rapor, bu aşamada, devletin kapasitesinin artırılmasına yönelik iki bölümlü bir strateji önerisi getirmektedir.

Bu stratejiye göre, devletin rolü, kendi kapasitesiyle uygun hale getirilir (Kapasitesinin dışında kalan görevlerin vatandaşlar ve çeşitli topluluklar tarafından üstlenileceği varsayılmaktadır). Devletin kapasitesinin yetersiz olduğu alanların incelenmesi suretiyle hangi alanlara müdahalede bulunup bulunamayacağı tespit edilmeli; buna göre devlet, kendi kapasitesini tespit

etmelidir. Rapor, düşük kapasite ile pek çok şeyi yapmaya çalışan devletlerin yarar yerine zarar ettiklerini belirterek, bunun yerine temel görevlerde daha fazla yoğunlaşan bir devlet anlayışını getirmeye çalışmaktadır. Bu temel görevlerin ne olduğuna aşağıda değinilmektedir.

Stratejinin ikinci bölümünde ise kamu kurumlarının canlandırılarak devletin kapasitesinin artırılması önerilmektedir: “Etkin kurallar ve sınırlamaların oluşturulması, devletin keyfi edimlerinin kontrol edilmesi ve kök salmış yolsuzluklarla mücadele edilmesi” gerekmektedir. Böylece rapor dikkatleri sadece devletin rolünün yeniden belirlenmesine çekmekle yetinmeyip ülkelerin kapasitelerinin yeniden oluşturulması sürecini nasıl başlatabileceklerini de göstermektedir.

1997 Raporu, ilk bakışta, 1980’lerden itibaren sürdürülen devletin zayıflatılması politikasından vazgeçildiğini, bunun yerine devlete aktif bir rol verildiğini ilan eder bir görüntüye sahiptir. Hedeflenen devlet anlayışı şu şekildedir:

Piyasaların başarısızlıklarını düzeltmek için onlarla ortaklık geliştiren, fakat onların yerini almayan devletler... Devletlerin benzersiz güçleri, vergilendirme, yasaklama, cezalandırma haklarıyla birlikte, katılıma gereksinim duymalarından kaynaklanır. Devletlerin vergilendirme gücü, kamu mallarının finansmanını sağlar. Yasaklama ve cezalandırma gücü, bireysel güvenlik ve mülkiyet haklarını garanti eder. Ayrıca, katılıma gereksinim duymaları da, halklarından bağımsız hareket etmelerini engeller... (WB, 1997:25).

Ancak bu raporla birlikte daha önceki raporları ve tarihsel gelişmeleri dikkate aldığımızda, DB’nin devlet anlayışının özellikle 1994 Yönetişim Raporuyla aynı doğrultuda olduğu söylenebilir. 1994’de ortaya konulan ve benimsenen yeni devlet-toplum ilişkisi modeli yönetişimdir. Bu modelin kurucu aktörleri devlet (bürokrasi), toplum (STK) ve özel sektörden (şirket) oluşmaktadır. Bu modelin uluslararası boyuttaki aktörleri ise hükümetler, uluslararası örgütler ve uluslararası

şirketlerdir. Ulusal düzeyden uluslararası düzeye geçmek ve daha da önemlisi uluslararası pazara entegre olabilmek için en deneyimli ve altyapısı olan aktör hiç kuşkusuz “devlet”tir. Ancak bu aktörün dönüştürülmesi gerekmektedir. Öncelikle devlet üzerine konulan “negatif” anlamların kaldırılması ve “devlet”e paye verilmesi daha sonra ise amaca dönük olarak yeniden tanımlanması gerekmektedir. DB, 1997 Raporunda, 1994’de biçim verdiği modeli, piyasaları koruma ve düzeltme işlevlerinde devlete geniş bir rol biçerek gerçekleştirme yönelimi içerisine girmiştir.

Ulus devletin bittiği yönündeki görüşlerin ağırlık kazandığı bir ortamda, devletin yeniden önemli bir yapı olarak öne çıkarılması, DB’nin en önemli meydan okumalarından biri olarak da değerlendirilmektedir (Panitch, 2000)¹⁰. Bu değerlendirme gerçekten bir meydan okuma ve DB’nin perspektifinde, kalkınmacı, sosyal devlete doğru bir dönüşüme mi işaret etmektedir? Rapora bakıldığı zaman, bunun böyle olmadığı anlaşılıyor. Ancak, yine de güçlü bir “devlet” vurgusu yapılmaktadır; bu “devlet” piyasalaştırılmış bir devlet anlayışına yaslanır, piyasa için “güçlü”, piyasa için “etkin” ve piyasa için “esnek” bir devlettir. Eğer bu raporu bir meydan okuma olarak değerlendirmek söz konusu ise, bu, bugüne kadar egemen olan, “tarafsız”, “temel kamu hizmetlerini sağlamakla yükümlü”, “sosyal”, “sınıflararası uzlaşmaya dayalı” devlet anlayışına karşı yapılmış bir meydan okumadır. Raporun entelektüel söylemine karşın içerdiği temel tezlerin, çok açık bir biçimde, sadece piyasanın korunmasına yönelik olduğunu söylemek gerekir.

DB 1997 Raporu, yine de yönetişimin kendi gelişiminde belli bir kırılmaya işaret etmektedir. Sanıldığı gibi aksine bu kırılma, yönetişimin daha “uygulanabilir” bir seviyeye gelmesiyle ilgilidir. Bu nedenle 1997 DB Raporunu, bir tür “Yönetişime Geçiş Raporu” olarak değerlendirebiliriz.

Ara Değerlendirme

10 Bu raporun bir süredir küreselleşmenin sorunlarına çözüm arayışı içerisinde olan sosyal demokrat çevrelerde yankı bulduğunu belirten Leo Panitch (2000:207), raporu “küreselleşmenin sosyal demokratikleşmesi” olarak nitelendirmektedir. Oysa belki de, Panitch süreci tersinden okusa daha isabetli olurdu: Üçüncü Yol ekseninde gelinen nokta, sosyal demokrasinin neo-liberalleştiğini göstermektedir.

Sözü edilen raporlara göre devletin hem uluslararası sistemde hem de kendi ülkesindeki yeni rolü ne olacaktır? 1994 Yönetişim Raporunda devlet, sivil toplum örgütleri (STK) ve şirketlerin yanında, eşit konumda bulunan bir aktör olarak tanımlanıyordu. Yönetim; genel anlamda sivil toplum yani STK, özel sektör yani şirketler ve bürokrasi yani devlet arasında bölüşülmekteydi. “Yönetişim Raporu”nda (1994), devlet, küreselleşme sürecinde, “ortak”, “katalizör”, “kolaylaştırıcı” olarak görülmüyordu. Ancak 1997 tarihli raporda devlet, artık bunlardan daha fazla bir şey haline gelmiştir; devletin öncelikle yerine getirmesi gereken işlev -aşağıda yeni kurumcu iktisat bakış açısını anlatırken belirtileceği gibi- piyasaların güvence altına alınmasıdır. Bunu tam ve etkin bir biçimde yerine getirebilmesi için yani yeni rolünü mükemmel yapabilmesi için, raporun diğer bölümlerinde de belirtildiği gibi, devletin yapabileceklerinden fazlasını üstlenmesi, kapasitesine göre kendine rol biçmesi vaaz edilmektedir.

1997 Raporu genel olarak değerlendirildiğinde şu sorunlar ortaya çıkmaktadır: Banka, devlete yeni bir rol vermektedir ve bu rol, bundan önceki raporlarda dile getirilen rollerden daha kapsamlı ve daha itibarlı görünmektedir. Çünkü eğer devlet bu rolünü iyi uygularsa, uluslararası ve yerel piyasalarda tekrar saygınlığını kazanacaktır. Hem uluslararası hem de yerel piyasaların saygınlığını kazanmak, küresel ekonomiye başarılı entegrasyonunun ön şartıdır. Küresel ekonomiye entegrasyon Banka için o devletin borç verilebilir olup olmadığını gösteren en önemli göstergelerden biridir. Kuşkusuz Dünya Bankası'nın 1997 Raporunu ilk olarak değerlendireceğimiz düzey, bu politikaların Dünya Bankası için rasyonelitesinin ne olduğu olmalıdır. Bu açıdan bakıldığında zaman, Dünya Bankası için en önemli amaç, daha fazla kredi vermek ve zamanında faiziyle birlikte verdiği borcu geri alabilmektir. İkinci düzey ise, kurumun kendi sürekliliğini güvence altına alması-

dır. Bunun Dünya Bankası açısından karşılığı, sürekli olarak borç verebilmek ve giderek etkinliğini artıracak politikalar geliştirmektir. Bunun için borç verirken daha iyi kriterler geliştirmesi gerekir. Bu açıdan bakıldığında, DB'nin kendi çıkarları açısından, devleti kapasite ölçme ve değerlendirme kriterlerine uygun bir kurum haline getirmeye çalışması beklenir. Kredi verirken devletlerin kapasitesini ölçmesi beklenen kreditor olan Dünya Bankası'nın, devletlerin kapasitelerini karşılaştırmak için bizzat devletlerin kaynaklarına başvurması ve bunlardan yararlanması kendisi için oldukça rasyonel ve uzun vadeli bir stratejidir.

Bu rapor değerlendirilirken DB'nin ideolojik konumunu da dikkate almak gerekmektedir. DB'nin öngördüğü devlet anlayışı, kapasitesi kadar çalışan ya da işlevini kapasitesine göre belirleyen bir devlet anlayışıdır ki bu da herhangi bir ülkenin toplumsal ve siyasal alanlarını yakından ilgilendirir. Bu düzeyde raporun devlet anlayışı değerlendirildiği zaman ortaya çıkan sonuç, küresel ekonomiye uyumu sağlayan, piyasayı güvence altına alan bir devlet anlayışıdır ki bu devlet anlayışının minimal devlet anlayışından ya da liberal devlet anlayışından öz olarak bir farkı bulunmamaktadır. Raporda, “piyasa öncülüğünde büyümenin yararlarının özellikle temel eğitim ve sağlığa yapılan yatırımlar yoluyla paylaşılmasının sağlanması” önerilmektedir. Bu öneriler, devletin önceliklerini ortaya koyması bakımından dikkat çekicidir.¹¹

Raporu değerlendirirken başvurulması gereken bir diğer düzey ise öngörülen devletin konumudur. Bu düzeyde, raporun getirdiği devlet anlayışı etkin ve güçlü olsa bile, ulusal düzeyde tamamen kendi “kapasitesine” sıkıştırılmış, uluslararası düzeyde uluslararası piyasaya bağımlı kılınmış bir devlettir. Bu anlamda ulus-devletlerin içeriği değişmektedir. Çünkü, kendi kaderini belirleme hakkına sahip olan bir ulus-devletten ya da egemenliğini kendi sınırları içerisinde sürdüren bir devlet anlayışından söz etmek artık teorik ola-

11 | Dünya Bankası'nın farklı şekillerde kalkınma yolları önerdiği doğru olsa bile, söz konusu kalkınmanın aslında daha çok “iktisadi” gelişmeye vurgu yaptığı ortadadır; oysa bu gelişme anlayışının “insan hakları beyannamesine aykırı” olduğunu savunan bir görüş için bkz. Theobald (1999).

12| ABD'de Clinton'ın ve İngiltere'de Blair'in ilk uygulayıcıları olduğu yeni sosyal demokrasi anlayışı ("üçüncü yol") 1997 Dünya Bankası Raporunun devlet anlayışına benzer bir yaklaşım içindedir. Ayrıntılı bilgi için bkz: Blair&Schröder (1999), *Europe: The Third Way, Die Neue Mitte*, Londra Manifestosu, Londra.

rak mümkün değildir. Önerilen devletin, yönetişimin oyuncularından biri olarak, sorun çıkaran değil "kolaylık sağlayan" bir oyuncu olacağı açıktır.

DB'nin devlet anlayışı, sadece minimal devlet talebi içerisinde olanların değil, değişen sosyal demokrasi-nin de bugün arzuladığı şekilde etkin bir devlet anlamına gelmektedir.¹² Rapor, devletler için, küresel rekabeti, üstesinden gelinmesi gereken bir engel olarak değil, peşinden koşulması gereken bir hedef olarak tanımlamıştır.

Her üç rapor birlikte değerlendirildiğinde, yönetişimin kurulmasını istediği iktidar modeli, bu modelin ana aktörleri ve bu aktörlere verilen sorumluluklar bakımından bütünlüklü bir yapının ortaya konduğu görülmektedir. Raporların neoliberal politikalardan önemli bir sapma içinde olmadığı aksine neoliberal politikaların biraz daha uzun vadeye yayılarak gerçekleştirilmesini hedeflediği söylenebilir.

Yeni kurumcu iktisadın, piyasa ekonomisinin çalışması ve kalkınmanın sağlanabilmesi için devletin öneme vurgu yapması, DB'nin 1997 Raporunda da görüldüğü gibi, küresel piyasanın iyi işlemesi için devlete verdiği yeni roller arasında bir paralellik kurulabilir. Bankanın yönetim yaklaşımı, diğer uluslararası güçlü örgütler tarafından da benimsenmektedir. Örneğin hem OECD hem de AB'nin yönetim konusunda, DB'nin yaklaşımını paylaştıkları ilgili yayınlardan açıkça görülmektedir (CEMR, 2001; OECD, 2001)

Devletin yönetim modelinde etkin bir rol alması, devlet-toplum ilişkilerinde, başlangıçta daha çok vurgulanan güçlü devlet-güçsüz toplum ikileminin terk edildiği anlamına da gelebilir. Bu noktada artık yönetişimin teorik temellerine göz atmak yerinde olacaktır.

Yönetişimin Teorik Temelleri

Yönetişimi besleyen en önemli teorik kanal, 1970'lerde başlayan ve ulus-devletlerin toplumları yönetme kapasitesini yitirdiğini savunan görüşler ve tar-

tışmalardır. Ulus-devletin yönetme kapasitesini yitirdiğine dair pek çok tartışma yürütülmüştür. Bunlara kısaca “ulus-devlet ve küreselleşme tartışmaları” diyebiliriz. Bu tartışmalar içinde yönetişimin temel aldığı görüş, esas olarak “yönetilebilirlik krizi”dir. Bu görüş, bir siyasal birliğin hem kendi içindeki hem de kendi dışındaki yapılarla ve kurumlarla ilişki kurma biçimi ve tarzına göndermede bulunur. Bu çerçevede, “yönetilebilirlik krizi”, devletin, “devlet-ekonomi” ilişkisi çerçevesinde hem ülke içindeki yapıları hem de “ulus-üstü örgütler”le olan ilişkide uluslararası yapıları artık “yönetemediği”nin kabulüne dayanır. Dolayısıyla, yönetişim, bu noktadan sonra, hem ulus-devletin zayıflayan kapasitesi hem de küreselleşme sürecinin kaçınılmazlığı argümanlarının üzerinde yükselmektedir. Yönetişim, şu soruya verilmiş bir yanıt olarak takdim edilir: Yeni bir dünya düzeninde bu düzenin gerektirdiği şekilde bir “siyasal iktidar-yönetilen” ilişkisi nasıl olmalıdır? Bu yaklaşımın beslendiği bir başka kanal, piyasa-devlet ilişkileri içinden devletin piyasanın düzenlenmesinde önemli olduğunu savunan Yeni Kurumcu İktisat Okulunun görüşleridir. Bu nedenle, yönetişim tartışmalarını genel olarak devlet-toplum ilişkisi üzerine bir düşünme etkinliği olarak görebiliriz. Özetle, yönetişim tartışmalarının “yönetilebilirlik krizi”, küreselleşme ve Yeni Kurumcu İktisat Okulunun argümanlarından beslendiği söylenebilir. Yönetişim paradigmasının ilk şekillenişini daha iyi anlamak açısından, ilk olarak küreselleşme, ulus-devlet ve yönetilebilirlik kriziyile ilgili tartışmalara değinilecektir. Daha sonra ise, yönetişimin kavramsal gelişim serüveni içinde en dikkate değer revizyona dayanak teşkil eden Yeni Kurumcu İktisat Okuluna bakılacaktır.

Küreselleşme, Yönetilebilirlik Krizi ve Ulus-devletlerin Zayıflaması

Yönetişim kavramının ortaya çıkışı, özellikle 1970’li ve 80’li yıllarda sosyal bilimlerde yaşanan krize bağlanabilir (Jessop, 1998: 31). Çünkü bu dönemde,

13| TINA (There is no alternative) sloganı da buradan doğmuştur.

sosyal bilimlerin toplumsal olayları ve gelişmeleri açıklamakta yetersiz kaldığı yönünde genel bir kabul vardı ve en çok sözü edilen krizlerden biri de “yönetilebilirlik krizi” idi. “Yönetilebilirlik krizi” hükümetlerin toplumları yönetemedikleri savına dayanıyordu ve bunun bazen “meşruiyet” krizinden bazen “parti sisteminin” krizinden bazen de “temsil” krizinden kaynaklandığı ileri sürülüyordu. Her ne biçimde olursa olsun yaygın bir kriz tartışmasının sürdüğü bu süreçte “yönetişim” yaklaşımı sosyal bilimlerin önünü açabilecek, temel dikotomileri yalınlaştırabilecek bir açılım olarak görüldü: Ekonomide piyasa-hiyerarşi, reel politikalarda piyasa-planlanma, siyasette kamu-özel ve uluslararası ilişkilerde egemenlik-anarşi dikotomilerini ortadan kaldırabilecek bir açılım.

Sosyal bilimlerin karşı karşıya olduğu kriz, pek çok disiplinin kendini sorgulamasına yol açmıştır. Kurumcu iktisat, ekonomik faaliyetleri, mübadele ve hiyerarşiden farklı biçimde düzenleyen mekanizmalara artan bir ilgiyi ortaya koymuştur. Uluslararası ilişkiler disiplini, uluslararası anarşiden kaçınmaya yarayacak, ulus-devleti dışta bırakan uluslararası koordinasyon formları olarak “uluslararası rejimleri” keşfetmiştir. Siyaset Bilimi, geleneksel kamu-özel ayrımıyla ve hiyerarşiyi ortadan kaldıran formlarla ilgilenmeye başlamıştır (Jessop, 1998).

1980 sonrası gelişmeleri açıklama konusunda yetersiz kalan sosyal bilimler, yeni bir tarihsel döneme girildiğini haber veriyordu. Bu dönem, bugün tekerleme haline gelen “küreselleşme” adını aldı. Küreselleşme, bu noktadan sonra hem sürecin adı hem de sürecin analizinde kullanılan temel kavramsal bir araç haline geldi (Keyman, 1995).

Küreselleşme, çok fazla değer yüklü bir kavram olarak gelişti. Temelde, dünyanın karşı konulamaz bir süreçte girdiğine işaret ediyordu¹³; bir yandan müthiş bir teknolojik gelişme öte yandan bu gelişmeler karşısında devletlerin ve bireylerin bu gelişmeye zorunlu olarak ayak uydurmaları gerekliliği. Küreselleşmenin karşı konulamazlığı ya da zorunluluğu söylemi, esasında, daha çok ideolojik içeriğini dolduran bir özelliğidir. Küreselleşme kavramının taşıdığı ideolojik anlam, örneğin bir

devletin küresel piyasaya entegre olması zorunluluğunu hatırlatmakla kalmıyor aynı zamanda nasıl entegre olacağını da içeriyordu.¹⁴

Ulus-devlet, küreselleşme açısından iki şekilde yorumlanabilir: Birincisi, ulus-devletin zayıfladığı ve dolaşısıyla bütün örgütlenme yapısıyla birlikte artık tamamen etkisiz kaldığı yorumudur. İkincisi ise, ulus-devletin zayıflamadığı, aksine güçlendiği yönündeki düşüncedir. Her iki düşüncenin de yönetim açısından karşılığı bulunmaktadır. Birinci düşünce, daha “toplum merkezli” yönetim yaklaşımının gelişmesine katkıda bulunurken, ikinci düşünce de devletin kapasitesinin artırılmasını ön gören “devlet merkezli” yönetim yaklaşımının gelişmesine katkıda bulunmaktadır.¹⁵

Ulus-devletin bu süreçte aslında güçlendiği düşüncesinin temelinde, küresel piyasaya entegrasyonun sağlanmasında devletin ana eklem yerlerini oluşturduğu görüşü yer alır. Küresel entegrasyonun amacı ise açıktır: Dev uluslararası şirketlerin ve tekellerin sermaye yatırımlarını ülkeye çekebilmek. Bunun en önemli koşulu ise, sermayenin kârlılığını artıracak koşulları sunmaktır. Küresel piyasaya entegrasyon sürecinde devletin oynadığı bu rol, devletin egemenliği sorununu akla getirmektedir. Özellikle üçüncü dünya ülkelerinde son yıllarda yaşanan gelişmeler, devletin, sermayenin önünü açan işlevlere sahip olduğunu sergilemektedir.¹⁶

Küreselleşmenin mantığına uygun olarak geliştirilen yeni kurumların ve düşüncelerin teorik açıdan önemli sonuçlarından biri liberal demokratik düşünce ve kurumlarının muğlaklaşmaya başlamasıdır. “Vatandaşlık”, “katılım”, “halk”, “seçmen” vb. kategorileri yeniden tanımlanmakta ve tartışılmaktadır. Egemen siyaset biliminin küresel gelişmelere yanıtı, genellikle “çok kültürlülük”, “farklılık siyaseti”, “müzakereci demokrasi” gibi yaklaşımların geliştirilmesi şeklinde olmuştur. Sosyologlar ise bu gelişmeleri, “bireyselleşme”, “çok kültürlülük”, “hayat tarzlarının sıradanlaşması” şeklinde yorumlamışlardır. Bu zengin tartışma alanı, daha önce de belirtildiği gibi bu çalışmanın dışında bırakılmıştır.

14 Uluslararası Para Fonu ve Dünya Bankası tarafından, borçlu ülkelere dayatılan ekonomik ve siyasal stratejiler buna örnek olarak verilebilir.

15 Birinci düşüncenin temsilcisi için Kickert, ikinci düşüncenin temsilcisi ise Peter Evans, Jon Pierre ve Guy Peters örnek verilebilir.

16 Bu gözlemin yine de devletin nasıl tanımlanması gerektiğine dair yeterli kanıt sunulduğunu söylemek mümkün değildir. Eğer bu süreci, kapitalizmin yeniden yapılanması için bir geçiş süreci olarak kabul edersek, devletin, yöneten sınıf dışındaki sınıfların lanetine karşı ne kadar uzun süre dayanabileceği de ayrı bir sorundur.

17] Yeni Kurumcu İktisat, kurucuları olan Thorstein Bunde Veblen ile John Rogers Commons'ın kurumcu iktisat yaklaşımının neoklasik iktisat yaklaşımıyla birleşmesinden yadır. Materyalist özellikler taşıyan Veblen'e yaslanan görüşte, birey Darwinci bir bakış açısıyla, zorunlu olarak, egemen kültürel güçlerin gereklerini yerine getirmektedir. Commons'cı görüş ise, insan ürünü ve gönüllülüğe dayalı bir kolektif kurallar dünyası kurgular. Yeni Kurumcu İktisat, daha çok Commons'cı çizgiyi takip eder ve neoklasik iktisadın özüne çok fazla dokunmadan onunla uzlaşır.

Yeni kurumcu yaklaşım benimseyen çalışmaların ortak noktası: Neoklasik iktisadın "istikrarlı tercih", "rasyonel seçim" ve "denge" olarak bilinen üç ilkesine dokunmaksızın iktisadi alanda açıklayıcı faktör olarak bireyler değil, kurumlar esas alınır. Kurumcu yaklaşımın odaklandığı sorun alanı, "kurumlar iktisadi davranışlar üzerinde ne tür etkiler meydana getirir"den ziyade, kurumsal değişim sürecinin kendisinin anlaşılması ve açıklanmasıdır. Yeni Kurumcu İktisat yaklaşımında yer alan çalışma alanları arasında, Mülkiyet Hakları Okulu, İşlem Maliyetleri İktisadi, Yeni İktisat Tarihi, Yeni Karşılaştırmalı İktisadi Sistemler vb. bulunur. Bütün bu ekollerin klasik iktisada yönelik ortaklaştığı eleştiriler: İlk

Buraya kadar değinilen konular, yani, yönetilebilirlik krizi, küreselleşme ve ulus-devletin zayıflamasıyla ilgili tartışmalar, yönetişimin üzerinde yükseldiği zemini ifade etmektedir. Uluslararası örgüt ve şirketlerin hegemonya kurdukları "küresel" düzlem, bu düzlemin ulusal ve yerel bağları ve bu ağlar ile "küresel" düzlem arasında kurulan ilişkinin yapısı ve işleyiş mekanizmaları, yönetim mekanizmasıyla ilgilidir.

Yeni Kurumcu İktisat¹⁷

Kurumcu iktisat ilk ortaya çıktığı andan itibaren özellikle iktidar konusu üzerinde durmuştur. Vurgu daha çok, iktisadi etkinliğin çerçevesini çizen hakların gelenek ve hukuk yoluyla yeniden biçimlenmesi ile gelenek ve hukuk kurallarının işleyişi ve yeniden biçimlendirilmesidir; bir başka ifade ile gelenek yasal süreçler ile piyasa süreçleri arasındaki karşılıklı ilişkilerin ve hukuk kurallarının işleyişinde gömülü olan değerlerin neler olduğu üzerinde yoğunlaşır (Demir, 1996: 71). Fikir vermesi bakımından yakın dönemde yapılan ve ilgili literatürde önemli yankılar uyandıran bir çalışmaya değinilebilir. Kalkınma ve devlet ilişkisini karşılaştırmalı-tarihsel bir yöntemle inceleyen bu kurumcu çalışma, güçlü toplum güçlü devlet ilişkisini ortaya koymuştur. "Daha dinamik olan ekonomiler güçlü devletlere sahiptir" (Weiss&Hobson, 1999: 13) şeklinde bir sonuca ulaşan bu çalışmada bu ilişki şu şekilde tanımlanmıştır: "Bize göre, daha dinamik olan ekonomilerin gerisinde pozitif anlamda, güçlü devletler ve hem de güçlü toplumlar yatar... [D]evletin nüfuz edici-çekimsel kapasitesi ne kadar güçlü ise, bu devlet egemen ekonomik gruplarını o oranda güçlendirir; devlet ne kadar zayıfsa, alternatif güç kaynaklarını aynı ölçüde zayıflatmaya çalışır." (Weiss&Hobson, 1999: 17-18)

Yeni kurumcu iktisat yaklaşımının Dünya Bankası'nın yönetişim anlayışına olan etkisi, devlet-ekonomi ilişkisi ve mülkiyet hakkı noktalarında ortaya çıkmaktadır. Mülkiyet hakkı konusunda kurumcu iktisadın yaklaşımı temel olarak, tam rekabetin, rekabet yapısını ve et-

kin piyasayı garanti altına alan düzenleme ve uygulama sisteminin yanı sıra mülkiyet hakkına dayalı bir düzen varsa gerçekleşeceği şeklindedir. Nitekim, Dünya Bankası'nın, gelişmekte olan ülkelerde "mülkiyet hakkını tam olarak sağlamaktan" söz etmesi anlaşılabilir bir şeydir (Theobald, 1999: 27).¹⁸ Kurumcu iktisat okuluna göre, mülkiyet hakkı, "bireylerin kaynakları kullanma hakkı"dır. Mülkiyet hakları sistemi ise "bir toplumda yaşayan belirli bireylere belirli bir malı, yasak olmayan kullanım biçimlerinden birini seçerek kullanma otoritesi veren bir tayinleme/belirleme yönetimi"dir (Demir, 1996:228). Buna göre, mülkiyet haklarının uygulanması kısıt kaynakların kullanımında başkalarını, yani mülkiyet hakkından yoksun olanları dışlamayı gerektirmektedir. Ancak, başkalarının dışlanmasını gerektiren mülkiyet sisteminin olmasının bir maliyeti vardır. Bu çerçevede mülkiyet haklarının tanımlanması ve korunması konusunda temel yükümlülük devlete aittir. Böylece, mülkiyet hakkının korunmasında, devletin taraflara gerekli baskıyı uygulama gücüne sahip olduğu yerlerde maliyet düşeceği için, orada piyasa daha etkin olacaktır. Tersine, devletin yaptırım gücü uygulamadığı hatta yasaklama getirdiği alanlarda ise yüksek *işlem maliyetleri*¹⁹ mübadeleyi sınırlayacak, hatta önleyecektir.

Devletin yaptırım gücü uygulamasının maliyeti, mülkiyet haklarıyla ilgili düzenlemelerin toplumsal normlarla paralellik taşıması durumunda düşer. Bu yaklaşıma göre, toplumsal kriz anlarının iktisadi sonuçlarının büyük olması artan işlem maliyetleri göz önüne alınarak açıklanmalıdır. Mülkiyet ve devlet arasındaki ilişki bakımından bir başka önemli nokta, devletin sahip olduğu kamu mallarının korunmasının kendi sorumluluğunda olmasıdır. Bu nedenle, kamu kurum ve mallarının korunması önemli bir işlem maliyeti olarak ortaya çıkmaktadır. Mülkiyet hakkı konusundaki yaklaşımıyla kurumcu iktisat, devletin işlem maliyetlerini azaltması, yani kamu harcamalarını kısmasında belirli bir yol önermektedir.

Diğer etki, devletin ekonomideki rolü ile ilgilidir. Kurumcu yaklaşım, devleti egemen sınıfların çıkarlarını

olarak "bilginin maliyetsiz olduğu", tam rekabet koşullarında her firmanın aynı bilgiye sahip olduğu gibi pek çok varsayımın iktisadi hayatın gerçeklerine uymadığıdır. Varsayımların gerçekleşmemesi ise, iktisat teorisinin iktisat tarihi ve mevcut iktisadi sistemler ile aralarında olan bağlantıyı koparmasından kaynaklanmaktadır.

Kurumcu yaklaşıma göre, sadece çözümleme amacıyla da olsa, *iktisadi sistemi*, onunla çok bağlantılı olan ve daha genel bir zemini ifade eden *toplumsal sistemden* ayırmak, iktisadi süreçler üzerinde etkili pek çok önemli faktörün göz ardı edilmesinin ötesinde pek çok sorun yaratmaktadır.

Kurumcu yaklaşım, kurumların, hem değişimin araçları hem de onun önündeki biricik engeller olduğunu ileri sürmektedir. Kurumcu yaklaşıma göre, gerçek hayatta gerçekleşen pek çok işlem, sürekli tekrarlanarak alışkanlık haline geldiği için kabul görmektedir ve bundan dolayı da hukuk sürecinin dışında kalmaktadır. Bunu daha anlaşılır kılmak için şöyle bir örnek verilmektedir: Pek çok insan, her gün markete gider ama satın aldığı ekmeğin parasını ödemenin nasıl bir işlem olduğunu hiçbir zaman düşünmez. Varsayalım parayı verdiğimiz halde kasiyer, vermediğimizi iddia ediyor olsun. Bu

durumda ne olur? Muhtemelen kavga çıkar ve güç yoluyla sorun çözümlenir. Çünkü ortada şahitlik yapacak kişi ya da kişiler olmadığı için olayda hukuki bir durum oluşmamıştır. Bu nedenle söz konusu ödeme işleminin kişiler arası anlayışın bir gereği olarak yerine getirildiğine dair yerleşik inanç ve bu inancın diğer insanlarla paylaşılmasına duyulan güvenden başka bir yaptırım gücüne sahip değildir. Toplumsal süreçlere işlerlik kazandıran ve ilişkilerin yürümesini sağlayan ağırlıklı olarak bu tür işlemlerdir. Bazı işlemler alışkanlık olmaktan çıkıp stratejik duruma gelmeye başladığında bu yeni bir yapılanmanın işaretini vermektedir. İşleme taraf olanlar arasında yeni ve birbirinden farklı anlayışlar ve dolayısıyla çelişkiler ortaya çıktığında, stratejik işlemler kurumsal değişime neden olmaya başlarlar. Bu yüzden kurumlar, hem değişimin araçları hem de onun önündeki engellerdir. Daha geniş bilgi için bkz. Demir (1996:202-233).

18| Kurumcu yaklaşımda, bireyler arasındaki mal mübadelesinden ziyade, mübadelenin arka planını oluşturan mülkiyet haklarının devredilmesi ve birey ve gruplar arasındaki değişik hukuki düzeylerdeki denetimin niteliği üzerine yoğunlaşılır. İktisadi hayatın düzenlenmesinde, mahkeme kararlarının önemi vurgulanır: İktisadi hayat

koruyan bir araç olarak değil, toplumsal uzlaşmanın somut formu ve çelişkilerin uzlaşmaya dönüştürülebileceği biricik meşru araç olarak görmektedir. Kurumcu iktisat, toplumsal sınıflar arasındaki çıkar çatışmalarının nasıl çözümleneceği ile ilgilenir ve bu çatışmaların çözümünde devletin önemli bir yeri olduğunu savunur (Demir, 1999:75). “ ‘Güçlü’ devletler –bu güç tarihsel olarak değişir- ulusal ekonomik kalkınma ve endüstriyel değişim açısından hayati bir rol oynarlar ve bu durum gelişmiş ülkeler için olduğu kadar gelişmekte olan ülkeler için de geçerlidir” (Weiss&Hobson, 1999:12). Bu yaklaşımın içinde kendilerini “yeni devletçi” olarak tanımlayan Weiss ve Hobson’a göre, “Plan piyasaya karşı” retorikliğini terk etmek gerekir; çünkü kalkınma deneyimindeki başarılar, “piyasa ve devletin” toplumsal örgütlenmesinin birbirinin zıddı olmadığını, yaşamsal olarak birbirine bağlı olduğunu gösterir: “Piyasalar, değişime ve *sürekli olarak* değişen rekabet şartlarına uyum sağlamayı başarabilmek için bir tür merkezi koordinasyoncu yeteneğe ihtiyaç duyar. Refah düzeyi artan dinamik endüstriyel uluslarda, kamu-özel sektör koordinasyonu egemen olma eğilimindedir. Koordinasyonu başarılı kılan kamu-özel sektör bileşimi kurumların farklı olduklarını gösterebilir ama *genel* ve tarihsel olarak ifade edersek, devlet örgütlenmeleri bu bileşimlerin ortaya çıkarılmasında ve varlıklarının devam ettirilmesinde önder rolü üstlenmişlerdir” (1999:20).

Kapitalist devlet ve kalkınma ilişkisi bakımından ise yine Weiss ve Hobson sözleri Kurumcu yaklaşım için oldukça aydınlatıcıdır: “Dolayısıyla, eğer Anglo-Amerikan kapitalizmi, teori ve karşılaştırmalı analizin gösterdiği gibi, kapitalist devlet denilen şeyin örneğini oluşturuyorsa, o zaman kapitalizm *en az*, devletlerin *en fazla* kapitalist oldukları yerlerde gelişiyor gibi görünüyor. Bu nokta az çok farklı terimlerle bir kere daha ifade edilebilir. Belki de kapitalizm, devletin *kendi* kalkınma gündemini en fazla belirlediği yerlerde besleniyor ve güçleniyor.” (1999:286)

Toplumsal işlemlerin uygulanmasında standartlaşmanın sağlanması ve bunun denetlenmesi iktisadi gelişme

açısından önemlidir. Örneğin devletlerin ölçü standartları koyup bunları koruması mübadele sürecinde önemli bir sadeleştirmeye neden olduğu için işlem maliyetlerini düşürür (Demir, 1996: 218). Yönetişim uygulamalarındaki devlet-özel sektör-sivil toplum beraberliğinde, işbirliğinin sağlanabilmesi ve bunun rasyonel olabilmesi için işlem maliyetlerinin düşürülmesi gerekmektedir. Bu da hem ölçüm maliyetlerinin düşürülmesine hem de standartlaşmada istikrarın sağlanmasına bağlıdır. Devlet, bu denklemde “koordine edici kapasite”yi ifade eden aygıt olarak karşımıza çıkmaktadır (Weiss&Hobson, 1999:15).

Özelleştirme, regülasyon/deregülasyon ve rekabet politikaları, yeni kurumcu iktisat ve işlem maliyetleri teorisi çerçevesinde yönetişimin uygulama biçimlerini oluşturur (Theobald, 1999: 30).

Yönetişim Mekanizması

Bu temeller ışığında yönetişimin yeni dünya düzeni için geliştirmiş olduğu mekanizmaların özellikleri şu şekilde özetlenebilir (Jessop, 1998: 39):

a) Acil sorunlara, dünyanın karmaşıklığını basitleştiren model ve pratikler içinde, yan etkileri ve bağımlılık ilişkilerini de hesaba katarak çözümler geliştirmek.

b) Böyle bir modeli, neden-sonuç ilişkisi içerisinde, yeni bir anlayış ve sorumluluk geliştirmek ve bununla birlikte yeni bir eylem kapasitesi oluşturabilmek için dinamik interaktif öğrenme kapasitesini geliştirmek. Böylelikle, toplumsal aktörler için farklı düzlemlerde farklı yönetişim biçimleriyle içsel ve dışsal ani ve hızlı değişimlere daha etkin cevap verebilmek.

c) Farklı kimlik, çıkar ve anlam dünyalarına sahip toplumsal grupların eylemlerinin eşgüdümünü sağlayacak yöntemler geliştirmek.

d) Bireysel eylem ve toplumsal sistem çerçevesinde yönetimin, beklentilerin ve etkili aktörlerin yönlendirilmesini belli bir istikrar içinde sağlayabilecek ortak bir dünya görüşünü kurmak.

Dört noktada topladığımız yönetişim mekanizmasının

klasik iktisatçıların düşündüğü gibi görünmez el tarafından değil mahkemelerin görünür elleri tarafından düzenlenmektedir (Commons'tan aktaran Demir, 1996:124).

19| Eggertson'a göre işlem maliyetleri, iktisadi değerlere sahip olma sürecinde, sahiplik hakkının bireyler arasında değiştirilmesi ve bu hakların bireylere özgü uygulanabilmesi esnasında ortaya çıkan maliyetlerdir (Eggertson'dan aktaran Demir, 1996:212). Ronald Coase 1937 yılında yazmış olduğu “The Nature of the Firm” adlı makalede üretim faktörlerinin serbestçe alınıp satıldığı iyi işleyen bir piyasa organizasyonu olmasına rağmen neden üretimin doğrudan piyasada değil de, firma özelinde yapıldığını işlem maliyetleri çerçevesinde ele almaktadır. Coase'un temel tezine göre firmanın varoluşu nedeni, piyasaya göre işlem maliyetlerini azaltmasıdır. Dolayısıyla işlem maliyetlerini azaltan firma başarı şansını kazanmaktadır (Theobald, 1999:27; Demir, 1996:210). Çünkü işlem maliyeti iktisadında firma, ekonomideki bir üretim birimi olmanın yanı sıra, bir yönetim birimi olarak da gündeme gelmektedir.

da önemli olan konu, bu yapının, çok hızlı, esnek ve değişken bir yapıda olan toplumsal gelişmelere yeterince hızlı bir şekilde karşılık verme özelliğine sahip olma iddiasıdır.

Bu mekanizma üç düzlemde kurgulanmaktadır (Thynne, 1996:376-379).

a-) Atomizasyon; yani, iş, hizmet ve malların parçalanabilmesi: Burada, sistem kendi içinde ve diğer parçalarla ilişkileri içinde, bileşenlerine ayrılan bir şey olarak düşünölmektedir.

b-) Yetki ikamesi ve devletin dönüşümü: Yeni gelişmeler, devletin rolünün ve görevlerinin tamamen değişmesi yönündedir. İktidarın ve sorumlulukların devletin yanısıra sivil topluma ve piyasaya dağıtılması yönünde bir hareket vardır ve bu hareket “yetki ikamesi” ilkesi tarafından yönlendirilmektedir. Bu ilke, yetkilerin uygun en küçük birimlere ya da yerlere verilmesini öngörür. Yetki ikamesinin en önemli sonucu, kamu yönetiminin kamu/özel/sivil toplum örgütleri arasında paylaştırılmasıdır. Diğer nokta, devletin yeni rolünün belirlenmesi ile ilgilidir. Daha çok cemaat temelli örgütlenme formlarıyla ortaya sürölen ademi merkezileşme ve özelleştirme ile beraber “yeni korporatist piyasa uyumlu stratejiler” önerilmektedir.

c-) *Agency*, hesap verebilirlik, sorumluluk: Sektörler arasındaki dağılıma ve bölünme yeni bir örgütlenme tarzını ve etiğini üretmektedir. Bu çerçevede ortaya atılan *agency* kavramı “iradenin serbest bırakılması insanları kendi eylemlerinin vazgeçilmez öznesi yapacaktır” düşüncesini içerir; sorumluluk ise ahlaki bir anlayışı ifade eder. “*Agency*”nin ahlaki temeli çalışanların net bir biçimde kişisel sorumluluğunu gerektirmektedir. Çünkü yaptıkları işlerde onlara yol gösterici olan, diğerlerinin çıkarları ve ihtiyaçları konusunda neyin doğru ve neyin yanlış olduğuna dair sahip oldukları içsel inançlarıdır. Hem “*agency*”nin hem de sorumluluğun merkezinde “hesap verebilirlik” ilkesi yer alır. Bu ilke, yani çalışanların kendi sorumluluklarını taşımaları gerekliliği, nesnel gereklilikler ile kişisel inançların uyumlaştırılmasını

sağlamaktadır.

Yönetişim modeli, kamu/özel, devlet/toplum karşıtlığını ortadan kaldıran ve mümkün olan “en iyi çözüm” şeklinde ortaya konulmaktadır. Yönetişim paradigmasında, küreselleşmenin baş döndürücü hızla gelişmesinin, toplumsal olayların karmaşıklığının, ancak yönetim gibi esnek ve hızlı dönüşüm kapasitesine sahip olduğu varsayılan bir örgütlenme modeli ile karşılanabileceği fikri yer almaktadır.

Yönetişim modelinde, sivil toplumun önemine vurgu yapılması, toplum ile devlet arasındaki yanlış bir karşıtlığa hizmet etmektedir. Buradan da “güçlü sivil toplum, güçsüz devlet gerektirir” izlenimi yaratılmaktadır. Bu düşünce, sivil toplumun gelişmesini sağlamak adına “kamu yararı” ve “kamusal alan” kavramlarına dayalı yurttaşlık anlayışını geri plana atmaktadır. Ancak “sivil toplum” söylemi, devleti yetkisizleştirmek ve ekonomik ve sınıfsal farklılıkları gizlemek üzere sık sık kullanılır. Örneğin az gelişmiş ülkelerde yaşanan ekonomik kriz karşısında, insanların asgari yaşam standartlarını devam ettirebilmek için yardım kuruluşları tarafından aşevleri vs. kurulur. Sürekli kamusal bir destek olmaksızın, sadece risk ve yoksullukla uğraşan iyimser sivil toplum kuruluşlarının “iyi niyeti”ne dayanarak, yeni bir toplum kurulabileceği vaaz edilir. Ne var ki, insanların sadece “hayatta” kalmasını sağlamak yeterli değildir; önemli olan yaşamlarını devam ettirebilecek bir sisteme kavuşmalarını sağlamaktır (Dealcantara, 1998:110).

Yönetişimin sermaye sınıfının doğrudan yönetimi anlamına geldiğini savunan Birgül Ayman Güler, özellikle az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelerde yönetim modelinin dinamiklerini ve devletin dönüşüm sürecini anlayabilmek için önemli analiz araçları sunmaktadır. Türkiye²⁰ örneği üzerinden yaptığı analizlerde Güler (2000), yönetişimin, “karşı devrim” olduğunu savunur ve nedenlerini şu şekilde sıralar:

- i) Tanımlanan toplum sermaye kesiminden ibarettir;
- ii) Şirketler - sermaye siyasal ve yönetsel iktidarın açık sahibi kılınmaktadır;

20 Türkiye’de yönetişime dayalı bir sistemin yerleşmeye başladığı görülmektedir. Örneğin sayıları giderek artan “üst kurullar”, bakanlık tipi örgütlenmenin yerini almaya başlamıştır. Yönetişimle ilgili gelişmeler ve hedefler için Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi Taslak Raporu (2002) bakılabilir.

21| Bu İngilizce kısaltma dilimize STK diye yerleşen hükümet dışı örgütleri ifade etmektedir.

- iii) İktidar formülünde sermayenin toplumsal karşıtı işçi-emekçi kesimlerine yer verilmemektedir;
- iv) İşçi sınıfı ve emekçi kesimler, NGO²¹ torbasına atılmıştır. Bunlara şirketler - sermaye ile denk ağırlık verilmemiştir;
- v) Sermaye dışı kesimlerin örgütlülük dereceleri son derece düşüktür. Üstelik, bu kesimlerin mevcut örgütlülüğü de günümüzde esnek üretim teknikleri ve toplam kalite gibi yönetim teknikleri ile hızla kırılmaktadır. Bunlar, NGO torbası içinde herhangi bir etkinlik gösteremeyeceklerdir;
- vi) NGO niteliği taşıyan örgütlenmeler, asıl olarak yine sermaye kesiminin güç sergilediği örgütlenme tarzlarıdır. Dolayısıyla sermaye, bürokrasi karşısında ikinci eşit ortak olarak kalmamakta; üçüncü kategoride de gizli ortak olarak ağırlık kazanmaktadır;
- vii) Sermaye kesiminde yerli - yabancı ayırımının ortadan kalkmış olması nedeniyle siyasal ve iktidar doğrudan yabancı unsurlara açılmakta; kamu gücü yabancı sermayenin iktidar alanı haline getirilmektedir;
- viii) Bürokrasi, rütbe - kariyer sistemi ve iç bütünlüklü yapılanmadan uzaklaştırılmaktadır. Bireysel sözleşme esasına ve piyasa mantığına göre örgütlenen bu yapının sermaye karşısında genel kamu çıkarını gözetme potansiyeli ortadan kaldırılmıştır. Bu nedenle, üç eşit ortaktan biri, öncülüğünü kabul ettiği özel sektör mekanizmasının doğal unsuruna dönüşmüştür. Açık sermaye iktidarının devlet zorunu uygulayan aktörden başka bir konuma yerleşmesi olanaksız hale gelmiştir.”

Farklı Yönetişim Yaklaşımları

Yönetişim teorisinin günümüzdeki “olgun” versiyonunda temel olarak, iki eğilimden söz edilmektedir. Bu iki eğilim “devlet-merkezli” ve “toplum merkezli” olarak tanımlanmaktadır (Pierre&Peters, 2000). Günümüzde “devlet-merkezli” eğilimin daha başat hale geldiği söylenebilir. Özellikle 1997 Dünya Bankası raporuyla bu eğilimin güçlenmesi daha da belirgin olmuştur. Öte yandan OECD ülkeleri kapsamında ülkelerin “düzenle-

me” kapasitelerinin artırılmasına dönük uygulamalar yine bu yaklaşımın revaçta olduğuna dair göstergelerdir.

“Devlet-merkezli” ve “toplum-merkezli” yaklaşım arasındaki en önemli fark, “devlet”in konumundan kaynaklanmaktadır. “Devlet-merkezli” yaklaşıma göre, devlet, yönetim modelinde düzenleyici bir kapasitesiyle en önemli “aktör” olarak ortaya çıkmaktadır. “Biz, hükümetin yönetmede başat bir rol oynadığını ileri sürüyoruz fakat bu rol tam olarak nedir? Bize göre, hükümetin rolü, yönetmek için bir takım hedefler sağlamasıdır” (Pierre&Peters, 2000:30). Bunun dışında, özel sektör ve sivil toplum örgütleri arasında “koordinasyonu” sağlama rolü de devlete verilmektedir. Ayrıca, devletin bu çerçevede kendisine biçeceği yeni “kapasite” sayesinde, herhangi bir toplumda kalkınmanın sağlanmasında da devlete önemli görevler düşmektedir.

“Toplum-merkezli” eğilim, özellikle Avrupa sosyolojisi geleneği tarafından temsil edilir; hükümetin toplumla ilişkisinde giderek güçsüzleştiği argümanına dayanır. Bu yaklaşım, toplum ve piyasaların, kendi örgütlenmelerinin kapasitelerini geliştirerek devletin bu alanları kontrol etmesinin önüne geçtiklerini savunur. Bu öz örgütlenme gücü özellikle Hollanda gibi toplumlarda açıktır. Bu yaklaşım, devletin rolü konusunda “steering” (dümen tutma) kavramını kullanır. Yani toplum ve piyasa ile ilişkilerde devlet, “dümen tutabilir” ancak “uzaktan dümen tutabilir” (Kickert’dan aktaran Pierre&Peters, 2000). Toplumun gücünü ve önemini ön plana çıkaran bir başka görüş ise, “sivil toplum” literatüründe bulunabilir. Robert Putnam (1993) demokratik yönetişimin sivil toplumun daha güçlü olduğu toplumlarda daha etkili olacağını savunur (Pierre&Peters, 2000:38).

Yönetişim, bir bakıma iktidarın nasıl dağıldığına dair bir anlayışa işaret eder; iktidarı temel olarak piyasanın daha iyi işlemesini sağlayacak şekilde formüle eder. Bu nedenle hem toplum merkezli yaklaşım hem de devlet merkezli yaklaşım birbirlerinden çok farklı şeyleri ifade etmezler. Burada hem devlet hem de toplum “piyasacı”dır. Sonuçta, devlet merkezli yaklaşım, çeşitli düzen-

22| AB'nin yönetim ile ilgili görüşleri için 2001'de yayınlanan *White Paper*'a bakılabilir: "...lyi yönetim kalınmanın başarılı olmasında hayati öneme sahip görölmektedir. ... Bu yaklaşım, Dünya Bankası, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı ve diğer kredi veren kuruluşlar tarafından desteklenmektedir." Kaynak için; http://www.ccre.org/governance/gov_an.html

lemeler aracılığıyla devletin ekonomiye piyasacı müdahalesini kavramsallaştırır. Buna paralel olarak, toplum merkezli yaklaşım da piyasanın daha iyi işlemlerini amaçlar. Daha yakından bakıldığında, devlet merkezli yönetim yaklaşımının toplum merkezli yaklaşımı içerdiği söylenebilir.

Bu yaklaşımlar arasında önemli farklar olmasa da, egemen bir yaklaşımdan söz edilebilir. Bu da DB'nin 1997 Raporundan itibaren daha da netleşen "devlet merkezli" yaklaşımdır. Yönetişim anlayışında devlet aktörlerinin "düzenleyici" bir konum alması öngörülmektedir. Devlet, yönetişimin uygulanabilmesi için hukuksal siyasal atmosferin uygun hale getirilmesini sağlamaya çalışmaktadır. Bir ülkenin en kapsamlı kurumsal ağını oluşturan "devletten" başkasının yeni ağı oluşturmaya zor görölmektedir. Bu nedenle devlet yeni rolüyle yönetişimin gerçekleşmesi için gerekli altyapıyı sağlayan bir yapıya kavuşturulmaktadır. Burada uluslararası kurumsal desteği DB, OECD, BM ve IMF (Uluslararası Para Fonu) sağlamaktadır. Avrupa'da ise buna ek olarak özellikle eski Sovyetik ülkelerde geçişi sağlamak üzere Avrupa Yeniden İnşa ve Kalkınma Bankası (EBRD) devreye girmektedir (Tatar-Peker, 1996:43; Theobald, 1999:33). Türkiye gibi ülkelerde ise bunlara ek olarak Avrupa Birliği'nin benzer talepleri bulunmaktadır. Yönetişim modeli açısından DB, OECD, BM ve AB²² yapıları aynı görüşü paylaşmaktadır (CEMR, 2001). Bütün bu uluslararası ve bölgesel örgüt ve yapılar, neoliberal politikaların uygulanmasını "hemen" arzulamakta ve hızla gerekli siyasal çerçevelerin oluşmasını sağlamaya çalışmaktadır.

Değerlendirme

Yönetişim, 1980'lerde ekonomik alanda yaşanan krizlerden ve bunun yol açtığı tartışmalardan önemli ölçüde beslenmiştir; hatta ilk ortaya çıkışında meşruiyetini buna dayandırmıştır. 1980'lerde yaşanan pek çok paralel gelişme yönetişime şu türden bir meşruiyet zemini sağlar: Önceki sistem yani refah devleti modeli krize girmiştir, devlet-toplum ilişkisinin bu biçimde sürdürülme-

si artık mümkün olamayacaktır. Yönetişim, öncelikle, mevcut sistemin krizde olduğu tespitinden meşruiyet alır. Kuşkusuz sonraki yıllarda geliştirilen yönetim, kendisine daha sağlam teorik temeller bulmaktadır.

1989'ların ideolojik iklimi, DB'nin istediği yapısal reformların uygulanmasına oldukça uygun bir zemin sağlıyordu. Böyle bir tarihsel konjonktürde "yönetişim" modeli kuşkusuz beklediği ilgiyi gördü. Bunun bir nedeni, yönetişimin "yöneten-yönetilen", "kamu-özel", "devlet-toplum" gibi ikiliklere son veren bir model olarak kendini sunmasından, yani göz alıcı söyleminden kaynaklanıyordu. Model en büyük ilgiyi akademik çevrelerden gördü. Bu ilgiyi, iktisat, uluslararası ilişkiler, siyaset bilimi vb. alanlardaki etkisiyle rahatlıkla izlemek mümkün. Jessop'un (1998) sözüyle kavram, kısa zamanda sosyal bilimlerde "joker" bir kavram haline geldi.

DB'nin raporları ve borç verdiği ülkelere dayattığı "reformlarla" yönetim siyasal yaşama da girdi. Yönetişimin getirmiş olduğu yeni toplumsal ve siyasal örgütlenme tarzı, aslında ilk bakışta oldukça "naif" bile bulunabilir. Zira, devlet-toplum arasındaki karşıtlığın yapay bir karşıtlık olduğunu ileri sürmesi ve toplumun yönetiminde "hiyerarşik bir yapı" yerine "eşitler arası" bir yapı önermesi oldukça çekicidir. Fakat kısa sürede modelin neoliberal içeriği ortaya çıkmıştır. Devlet-toplum, kamu-özel, yöneten-yönetilen ilişkisinin kaldırılması ve bunun yerine eşit toplumsal haklara sahip "aktör"lerin kurduğu ilişkilerin önerilmesi, bu aktörlerin kimler olduğu ile yakından ilgilidir. Nitekim, söz konusu aktörler, devleti temsilen bürokrasi, özel sektörü temsilen şirketler ve bütün toplumsal grupları, sınıfları, katmanları temsilen de sivil toplum kuruluşlarıdır. Bu model, aynı zamanda, var olan bütün siyasal ve toplumsal örgütlenmenin de değişmesini; yeni gelişmelere hızla uyum sağlayabilecek esnek bir tarzda yeniden yapılanmasını gerektirmektedir. Ulusal, yerel ve uluslararası düzeyde de bağlantıların kurulabilmesi için, üç düzeyde de benzer bir yapılanmaya gidilmesi ön görülmektedir. Nitekim, global, yerel yönetim alt ve üstteki düzeyleri göster-

23| Birleşmiş Milletler, yönetişim kavramını *küresel yönetişim* olarak örgütlemekte ve geliştirmektedir. Buna ek olarak Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) bünyesinde *Ulusal Yönetişim Projesi* adı verilen çalışmaların yardımıyla, terim, *ulusal düzlemlerde* uygulamaya konmuş bulunmaktadır. Nihayet, 1992 yılından bu yana sürdürülen Yerel Gündem 21 çalışmaları temel alınarak, terimin *yerel düzlemde* uygulanması için de kimi girişimler başlatmıştır. UNDP tarafından yürütülen *National Governance Project* çalışmalarının Türkiye ayağı Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODALE) tarafından üstlenilmiştir. *Türkiye Governance Projesi* kapsamında Türkiye tarafından TODALE ve TÜSİAD, uluslararası alandan OECD, Dünya Bankası ve Avrupa Birliği katılımı ve desteği ile iki ortak konferans düzenlenmiştir. İlk toplantı Avrupa Birliği Yolunda Türkiye’de İyi Yönetişim (*Towards European Union-Towards Good Governance*), 9 Eylül 2001, ’de Ankara’da; ikinci toplantı (*Yönetişim: Düzenleyici Reformlar Konferansı*, TODALE-TÜSİAD-OECD) 31 Ekim 2001’de Ankara’da yapılmıştır (Güler, 2002).

mektedir. Global düzeyde yönetişimin, çok uluslu şirketler, DB gibi uluslararası örgütler ve uluslararası gönüllü örgütler tarafından yapılandırılması öngörülmektedir.

Yönetişim, siyasal iktidarın kimler tarafından kullanılacağına dair çözümler üreten, bunun mekanizmalarını ve modellerini oluşturan ve bütün bu mekanizmaları ve süreçleri, belli varsayımlar etrafında teorileştiren yeni bir iktidar yaklaşımıdır. Uluslararası kurumların aracılığıyla uygulamaya geçilen yönetişim pratiklerinden biri de: Birleşmiş Milletler aracılığıyla yürütülen Yerel Gündem 21 projesidir²³. Bu görüşe göre, devletin “koordine edici merkez” olarak düzenlenmesini sağlayacak olan “kurul tipi örgütlenme”, *agency ve quango* tipi örgütlenme tarzını öngörür (Korkut, 1996).

Yönetişim, iktidarın bölüşüm ilişkilerini nasıl düzenlemesi gerektiğini söylemektedir. Yeni bölüşüm ilişkileri, devletin işlevlerinin ve görevlerinin nasıl dağıtıldığına bakılarak da görülebilir. Örneğin, yönetişim yaklaşımıyla şu ana kadar uygulanan politikalar, memurların, işçi ve küçük üreticilerin, kamu sektöründe çalışan işçilerin giderek yoksullaşmasına ve zayıflamasına neden olduğunu göstermektedir. Yoksul olanlar ise giderek daha da yoksullaşmaktadır. Çünkü devlete biçilen yeni rolle birlikte, devletin hem eğitim hem de sağlık alanında, en iyi koşulda özelleştirme olmasa bile, “etkin” yani piyasaya uygun bir hizmet sunması ve bunu özel sektör ile birlikte yapması beklenmektedir. Bu da kamu hizmetlerinin özel sektörleşmesi anlamına gelmektedir. “Amme hizmeti” anlayışı bu çerçevede ter edilmeye ve “hizmetler” özel sektöre terk edilmektedir. Görev ve sorumluluklarını taşıyamaz hale gelen devletin, bu yükten kurtulması için yetkilerini devretmesi, özellikle yatırımcı kuruluş olarak bulunduğu iktisadi alanlardan, gerekirse “hizmetler” alanından da çekilmesi söz konusudur.

Yönetişimin ortaya çıkışı, özellikle küreselleşmenin getirmiş olduğu ani ve hızlı değişimlere “devlet” gibi uzun zamandır siyasal ve sosyal görevleri tarafından “ağırlaşmış” bir bürokratik yapının ayak uyduramaması,

bu nedenle de yönetim gibi esnek bir siyasal ve toplumsal örgütlenme tarzının gerekliliği ile meşrulaştırılmıştı. Ancak, Dünya Bankası'nın kendi mantığı açısından esas sorun bununla sınırlı değildir hatta bundan daha öncelikli olan kredi verdiği ülkelerden borcunu tahsil etmek ve yeniden kredi vermesini sağlayacak bir sistemi kurmaktır. Banka'nın yönetim modelini incelerken, bunların hesaba katılması gerekmektedir. Çünkü, bugün özellikle gelişmemiş veya gelişmekte olan devletlerde uygulanan yönetim modelinin temel mantığı buna dayanmaktadır.²⁴ Şüphesiz, bu modeli mümkün kılan en önemli gelişmelerden bir tanesi, Yeni Kurumcu İktisat Okulunun "işlem maliyetleri analizi" yöntemiyle, gerçekleştirilecek pek çok reformun maliyetinin ve piyasaya sağlayacağı dışsallıkların hesaplanabilmesidir.

1970'lerden itibaren kapitalist devletlerin içine girdiği kriz ve bu krizden kurtulma araçları uzun zaman tartışılmıştır. 1980'lerde ABD ve Britanya'da uygulanan ekonomi politikaları, yeni muhafazakârlık ya da neoliberalizm adıyla bilinen yaklaşımlar ve bunların uygulamalarında öne çıkan nokta, devletin küçültülmesiydi; kamu harcamalarının genişliği ve büyüklüğü, bir yandan yolsuzlukların artmasına zemin hazırladığı diğer yandan da ekonomik krizlere yol açtığı gerekçesiyle eleştiriliyordu. Devlet kurumları çoğunlukla, bir bela, bir "musibet" olarak görülüyordu (Theobald, 1999:26). Yönetişim, "yönetim" pratiğinin devlet ve devlet dışındaki aktörler tarafından ortak nasıl yönetilebileceğinin formülünü hazırlıyordu. Bu formül, devletle birlikte, devlet dışı örgütler ve özel sektörün yönetime eşit haklarla katılmasını sağlıyordu. Böylece, devletin üstesinden gelemediği sorunlar bu yeni işbirliği sayesinde çözüm bulacaktı. Bugün gelinen noktada ise açık olarak, "devlet" olmaksızın bu sorunların üstesinden gelinmeyeceği kabul edilmekle birlikte, artık "devlet" olarak ortaya konan aygıt, kuşkusuz bu mantığa göre yoğrulmuş bir yapıdadır.■