

Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye

Birgül Ayman Güler

1990'lı yıllar, toplumbilimi yazınına yeni bir terimin girişine tanık oldu. Gerçekte toplumbilimi 1980'li yıllardan bu yana, terim ve kavramlar üzerine yoğunlaşmış bir çalkalanma yaşamaya başlamıştı. Açılışı 1980'li yıllarda "sivil toplum" kavramı yapmış ve bunun yanı başında "işletmecilik" terimi yükselmişti. 1990'lı yıllarda ise "çok aktörlü yönetim", "paydaş toplum", "hoşgörü" ile "uzlaşma" terimleri, küreselleşme adı verilen sürecin açtığı yeni demokratikleşme çağının müjdesini veriyorlardı. Bunlar, yeni demokrasinin bölük pörçük müjdecileriydi; kavramsal büyük müjde Dünya Bankası kaynağından "*governance*", Avrupa Birliği kaynağından ise "*subsidiarite*" sözcükleriyle gelmiştir.

Bu yazı, *governance* (yönetişim) terimini konu almaktadır. Yazıda terim, kaynağı oluşturan örgütler ile Türkçe yazında nasıl tanımlandığı üzerinde durmakta, son alt başlıkta terime ilişkin olarak yazar kendi tanımını ortaya koymaktadır. Yazı, *governance* teriminin somut uygulama örnekleri ve uygulama mekanizmaları üzerinde durmamaktadır. Oysa söz konusu terim, salt bir kavramsal tartışma konusu olmanın ötesinde, gelişimi doğrudan doğruya pratiğin içinde ilerlediği için, günümüz Türkiye'sinde ulusal düzeyde üst kurullarda, yönetsel birim düzeyinde "Okul Geliştirme Yönetim Ekibi" mekanizmasıyla okullarda, ilçe mülki kademelerinde Lions Kulüpleri temsilcilerinin yer alabildikleri "iyi yönetişimi geliştirme ilçe komiteleri"nde, yerel düzeyde ise "gündem 21 konseyleri"nde, kısacası kamu yönetimi alanının hemen her kademesinde karşımıza çıkmaktadır. Terimin uygulamada belirışı, ayrı bir yazının konusudur ve bu boyutu konu alan bir değil birden çok inceleme yazısına konu edilmelidir.

- 1 Governance sözcüğü ilk kez Sidney Low'un *The Governance of England* (1904) başlıklı kitabında kullanılmıştır (Rhodes, 1996: 652).
- 2 Jessop, kavrama ilginin artma nedenlerinden birinin, bilimlerde basitleştirici karşıtıların reddi yönündeki eğilim olabileceğine işaret ediyor. Ekonomide piyasa - devlet, sosyolojide toplum - devlet, yönetim bilminde kamu - özel, uluslararası ilişkilerde anarşi - egemenlik vb. (Jessop, 1998).

Kavramın Kökeni ya da Belirşi Hakkında

Governance terimi, Türkçe'ye İngilizce'den "yönetişim" olarak çevrilmiştir. Türkçe'de terime verilen ad gibi terimin anlamı da çeviri yoluyla atanmıştır. Bu nedenle "yönetişim"e Türkiye kökenli bir açıklama bulmak için çaba göstermek anlamlı değildir. Ancak bu durum yalnızca Türkiye ve Türkiye ile benzer konumda olan az gelişmiş ülkeler için değil, İngilizce'den başka bir dil kullanılan gelişmiş ülkelerde de yaşanmıştır. İlk olarak İngilizce'de kullanılmaya başlanan terim Fransızca'ya "*gouvernance*", Almanca'ya "*steuerung*" olarak çevrilmiştir.

Sözcüğün doğduğu dilde yapılan etimolojik izleme, "*government*" ile eş anlamlı olduğu sonucunu vermektedir. Buna karşın kimi yazarlar terimin 18. yüzyıla kadar götürülebileceğini ve kökenlerin "sivil topluma saygılı aydınlanma yönetimi" ruhunda bulunulabileceğini ileri sürmüşlerdir (Gaudin, 1998: 47). Hatta köklerini Eski Yunan'da bulmaya alışkın Batı bakış açısıyla, bazı yazarların Eski Yunan sözcüklerini de gözden geçirdikleri görülmektedir (Jessop, 1998: 30). Geçmişe dönük araştırmalar sonuçsuz kalmıştır. İngilizce'de sözcüğün 1904 tarihli bir kitabın başlığında kullanıldığı, buna karşın kitapta tanımlanmadığı gibi dizinde de yer almadığı saptanmıştır¹.

Jessop, *governance* ile toplumsal değişme kavramları arasında "eski şişelere yeni şarap transferi"nden daha fazla bir ilişki olup olmadığını düşündüğünü yazmaktadır. Bir başka deyişle yönetişim sözcüğünün Türkiye'de karşılaştığı "moda" nitelendirmesi, sözcüğün aslının da başına gelmiştir. Bir başka batılı yazara bakılırsa, eskiden beri kullanılan çok sayıda kavramın *governance* başlığı altına toplanıvermesi, erken bir bıkkınlık ve hoşnutsuzluk yaratmış gibidir. Yazar, 1990'ların gündeminde baş sıraları alan *governance* teriminin, "*co-regulation*", "*co-production*", "*co-management*", "*co-*" önekli, "birlikte - ortaklaşa - beraberce düzenleme, üretme, yönetme" anlamı taşıyan çok sayıda terimle yan yana, "çekici bir belirsizlik" içinde evrimini sürdürdüğünü belirtmektedir (Gaudin, 1998: 53).²

Doğduğu dilde sözcüğün anlamını arayan bir başka yazar, *governance* teriminin etimolojik olarak kendine özgü anlam yoksunluğuna karşın, kavram olarak tam tersine, farklı bağlamlarda çeşitli anlamlar yüklediğini belirtmektedir. Yazarın saptamasına göre, zaman zaman "*government*" sözcüğü ile "satışı" güç olabilecek kimi düşünceler, bunun yerine *governance* sözcüğü koyularak daha kolaylıkla ve meşruiyet sorunu atlanarak dile getirile-

bilmektedir. Sözcük "daha az yönetim"i ya da "minimal devlet"i anlatan bir kod olarak kullanılmaktadır. Kamu harcamalarını kısıtlama, kamu personelini azaltma, kamu hizmetlerini özel sektöre eliyle görme (ihale) ve özelleştirme uygulamaları *governance* tarzı yönetim olarak anlatılmaktadır (Stoker, 1998: 17).

Yine bir başka yazara bakılırsa, sözel kaygıların ötesinde, öze dönük olarak terim kimi zaman refah devletinin kimi zaman kalkınma idaresinin eleştirisini dile getirmek üzere kullanılırken, bazı kesimler tarafından kamu - özel sektör arasında artan etkileşimi tanımlamak amacıyla ya da yeni zamanların uluslararası ilişkilerini betimlemek üzere referans kavramı olarak kullanılmaktadır. Bazıları için *governance* devletin demokratikleştirilmesi, aşağıdan yukarıya örgütlenme, böylece toplumsal inisiyatiflere "sivil mobilizasyon"a yol açma aracı iken başkaları için ekonomik aktörlerin ya da şirketlerin yönetimdeki rolünün artırılmasını sağlamanın tek mümkün yoludur. Ancak kavramın en hızlı yayılan ve yerleşen anlamı, az gelişmiş ülkelerde 21. yüzyıl siyasal - yönetsel yapılanması ya da devletin yeniden yapılandırılmasıdır. Dünya Bankası 1989'da Afrika'nın "*governance* krizi" içinde olduğunu söylediğinden bu yana, terim büyük ölçüde, kalkınma politikası ile ve özellikle de az gelişmiş ülkelerde kalkınma sorununun yönetimi ile bütünleşmiştir (Pagden, 1998: 7).

İster söze ister öze ilişkin kaygılarla olsun, *governance* sözcüğünün "şişe-şarap" ya da "moda" değerlendirmeleri hariç, yukarıda sıralanan anlamların tümüne gönderme yaptığı kabul edilmelidir. Ancak asıl görülmesi gereken, yönetim sözcüğünün siyasal ve yönetsel iktidar sahipliğini değiştirmeye dönük bir öze sahip olduğudur. Yönetişim formülü, 21. yüzyılın bu neoliberal katılımcılık modeli, sermayeye açtığı iktidar sandalyesiyle kamu kudretini kapitalizmin egemen sınıfına teslim etmekten başka bir hedefe sahip değildir.

Akademik Yazının Durumu

Governance ile ilgili akademik yazın, "eklektik ve pre-teorik" olarak nitelenmektedir (Jessop, 1998: 29). Elde var olan şey, bir kavramsal çerçeveden ibarettir. Kavram, nedensel analiz düzeyine yükselerek bir kurama doğru açılmaktan oldukça uzak durumdadır. Stoker'a göre eldeki kavramsal çerçevenin değeri, yönetsel süreçlerdeki değişmeyi anlamak için bir dil, bir referans çevresi sunmasından gelmektedir (Stoker, 1998: 18).

Çeşitli kaynaklarda *governance* bakışımın farklı disiplinlerden

3 Kurumcu iktisat üzerine kapsamlı ve yol gösterici Türkçe çalışma için bkz. Demir (1996). Kurumcu iktisadın kurucuları yazılana 1890'lı yıllarda başlamış olan Thorstein Veblen, Wesley Mitchell, John Commons; yaklaşımı genişleten yeni kurumcu iktisadın bilinen temsilcileri K. Galbraith, Gunnar Myrdal, Marc Tool, Paul Bush, Warren Samuels'dir.

beslenerek geliştiği saptanmaktadır. Yaklaşımına en büyük destek ekonomi alanında "kurumcu iktisat yaklaşımı" üzerinden gelirken, kamu yönetimi disiplininin gelen destek 1980'li yılların egemen bakış açısı olan "yeni kamu işletmeciliği" akımı üzerinden sağlanmaktadır. Bunlara ek olarak, örgüt bilimi disiplininde hiyerarşik Weberyen örgüt kuramlarının yerini alan yatay, esnek, ağ tipi örgüt kuramları, *governance* bakışının beslediği üçüncü ana kaynağı oluşturmuştur. Uluslararası ilişkiler alanı, *governance* bakışının doğduğu küreselleşme döneminde destek alınan dördüncü alan olarak öne çıkmıştır.

Kendisi henüz bir kuram öncesi kavramsal çerçeve iken, bunun kuramsal kaynaklarını belirlemek kolay bir iş değildir. Bu yaklaşıma "kaynak" olarak saptanabilecek herhangi bir önerme ya da kuram, kimi çözümleme adımlarında kendisi *governance* çerçevesini kaynak almış olarak karşımıza çıkabilmektedir. Örneğin, kuramsal kaynaklardan biri olarak değerlendirilen kamu işletmeciliği yaklaşımı, 1990'lı yıllarda "*public governance*" adını almaya yönelmiştir; bu aşama bakımından *governance* yaklaşımına kuramsal kaynaklık etme yerine, *governance* çerçevesini kendisine referans almış görünmektedir.

Kurumcu İktisat Desteği

Kurumcu iktisat (*institutional economics*), iktisadi yaşamda tekellerin baskın unsurlar haline gelmeye başladığı 19. yüzyılın sonlarında Amerika'da doğmuş ve temelini klasik iktisat yaklaşımına karşı eleştirel konumda atmış bir iktisadi yaklaşımdır³. Kurumcu iktisatçılar, belirleyici – rasyonel birey üzerine kurulmuş yaklaşımın terk edilmesini öngörmektedirler; çünkü bireylerin istekleri, tercihleri ve seçimleri, bağımsız değişkenler değildir. Bunlar gerçekte kurumsal yapılar tarafından belirlenir. Birey bir "kültür ürünü"dür; bireysel davranışın ortaya çıktığı ekonomik sistemin kendisi daha geniş bir toplumsal sistemin alt sistemidir. Bu nedenle incelemeler kurumlar, iktisadi süreçler, bunlar arasındaki ilişkiler ve değişim üzerine yönelmelidir.

Kurumcu iktisatçılara göre yerleşik neoklasik iktisat, ekonomi bilimini en az çaba, en az maliyet ve en çok üretim (etkinlik, etkililik, verimlilik) peşinde, "iktisadileştirme" ve "en çoklaştırma" mantığının incelemesine dönüştürmüştür. Oysa ekonomi, insanların yaşamlarını sürdürmek için gerekli maddi araçları sağlamaları demektir; bu nedenle bu bilim dalı insanların geçimlerini sağlamasının ve bunun için yarattıkları örgütlenmenin mantı-

ğını ortaya çıkarmalıdır. Temel sorun ekonomik sistemin örgütlenmesi ve genel anlamıyla iktidar yapısının çözümlenmesidir.

Fiyat - piyasa mekanizmaları, neoklasik iktisatçıların ileri sürdüğü gibi adil ve ideal bir toplum düzenini yaratamaz; toplumsal ilişkilerin barındırdığı çelişki ve çatışmaların çözümünde, toplumsal uzlaşmanın somut bir biçimi olan devlet önemli bir işlev görmektedir (Demir, 1996: 64-77). Neoklasik iktisatçılara göre piyasa, mal ve hizmetlerin rasyonel bireylerin tercihleri temelinde değiş tokuş edildiği ve kaynak tahsisinin rasyonel biçimde gerçekleştiği yerdir. Doğası gereği "serbest"tir ve kendi dışında herhangi bir etken eliyle kısıtlanmamalı, yönlendirilmemeli, işleyişine müdahale edilmemelidir. Piyasacı bakış, piyasayı "serbestlik", "doğallık", "kendiliğindenlik" olarak tanımlarken, bunun dışında kalan tüm mekanizmaları kısıtlayıcı, sınırlandırıcı, kolektivist olarak nitelendirir. Devlet bu kolektivist, dışsal ve yapay unsurların arasında ilk sıradadır. Kurumcu iktisat, hem bu piyasa tanımını hem de piyasa - devlet ikilemini reddetmektedir.

Kurumcu iktisat yaklaşımına göre piyasa "doğal" değil niteliği gereği "toplumsal"dır; bireyci değil kolektivisttir. Piyasa, kaynak tahsisini yapan bir doğal düzen değil, kaynak tahsisini yapacak kurumları harekete geçiren bir kurumdur. Piyasanın kendisi de içinde bulunan bireylerin istek, tercih ve seçimlerini biçimlendirir, bireylerin biliş süreçlerini oluşturur, bireyleri belli bir biçimde davranmaya zorlar. Bu yüzden piyasa tümüyle "özgür" olamaz; özgürleşmenin temelini oluşturamaz. Kurumcu iktisatçılar, piyasa - devlet ikilemini, iktisadın kurumsal örgütlenişi kavramı sayesinde aşmaktadırlar.

Kapitalizmin tekelleşme aşamasında ortaya çıkan yapı ve süreçleri açıklamak üzere ortaya çıkan kurumcu iktisat, "yeni kurumcu iktisat" adı verilen yeni kolları ile yukarıda belirtilen eleştirel konumunu terk etmiştir. Rasyonel bireyi temel olarak kabul eden bu yeni kollar, kurumcu açıklamalar ile neoliberal iktisat kuramlarını birleştirmeye girişmişlerdir (Demir, 1996: 202-238).⁴

Yeni kurumcu iktisat, 1990'lı yıllarda genişleyen "regülasyon reformları" için fikir açıcı olmuş görünmektedir. Bu akım çevresinde derinleştirilen "işlem maliyeti" ve "mülkiyet hakkı maliyeti" açıklamaları, piyasa kurumları ile devlet kurumlarının karşıt değil iç içe işleyişini ve bu işleyişin iktisadi mantığını ortaya koymaya yönelmiştir. İktisadi değişimin gerçekleşmesi için yapılan bilgi edinme, sözleşme yapma, ölçme, denetleme ve danışmanlık harcamaları, işlem maliyeti (*transaction cost*) olarak tanımlanmış-

4 Yeni nitelendirmesi Oliver Williamson'ın *Markets and Hierarchies: Analyses and Antitrust Implications* (1975) başlıklı kitabı ile birlikte kullanılmaya başlanmıştır. Yeni kurumsal *Journal of Institutional and Theoretical Economics* adlı dergi çevresinde toplanmışken, neoklasik yaklaşım ile kurumcu yaklaşımın birleştirilmesine karşı çıkan neo-kurumcular, *Journal of Economic Issues* adlı dergi üzerinden çalışmaktadır (Demir, 1996: 206).

tır. Bu yaklaşıma göre, gerçek maliyet, üretim sırasında yapılan harcamalar ile üretilen şeyin ticaret alanına sunulmasında yapılan harcamaların toplamıdır. İşlem maliyetlerinin hesaplanabilmesi, işlem sektörünün piyasa içine çekilmesi ile mümkündür. Bu sektör, ekonomi içinde çok hızlı yükselen maliyetlere neden olmaktadır. Örneğin ABD'de 1870-1970 yılları arasında satın alma – pazarlama – büro işlerinde çalışanların oranı madencilikte % 3'ten % 25'e, imalat sektöründe % 4'ten % 30'a, hizmetlerde % 6'dan % 28'e yükselmiş, GSMH içinde işlem sektörü yüz yıl içinde % 25'ten % 45'e çıkmıştır. Durum şirket düzeyinde değerlendirildiğinde, teknolojik gelişme verimlilikte yüksek artış sağladığı halde şirket karlarının bu düzeyde artmadığı saptanmaktadır. Çünkü şirketler, artan ve karmaşıklaşan üretimi yönetmek için daha fazla maliyete katlanmak zorunda kalmakta, verimlilik artışı kazanca dönüşmemektedir. Hem ülke hem şirket düzeyinde bu durumu önlemek için önerilen, öncelikle işlem maliyetlerini ölçmektir. Ölçmeyi yapabilmenin tek yolu ise, bu sektörü piyasaya terk etmektir (Demir, 1996: 218-229).

Bunun somut anlamı, hem şirketler hem de devletler için, doğrudan üretim sürecinden önce yapılan faaliyetlerin, üretim sırasında sürdürülen yardımcı işlerin, üretim sonrasında gerçekleştirilen *her türlü etkinliğin parçalanarak ticarileştirilmesi*dir. Böylece, piyasa mekanizmasına konu olan meta ve etkinlik çeşitliliği artırılmaktadır. Mülkiyet hakları maliyetinde de benzer bir akıl yürütme yapılmakta, her türlü dışsallığı önlemenin yolunun dışsallığa konu olan varlıkların mülkiyet kapsamına alınması olduğu sonucuna varılmaktadır. Örnek olarak bir fabrikanın atıklarını çevreye yayması durumunda, sorun, kirletilen toprak ve havanın mülkiyetinin kime ait olduğu belirlenerek aşılabilir. Mülkiyet kamu ya da özel kişiye ait olabilir, ancak burada tercihin özel mülkiyetten yana yapılması gerekir. Çünkü kamu mülkiyeti, korunma maliyetleri yüksek bir türdür. Özel mülk için bekçi gerekmezken kamu mülkünün korunması bekçi istihdamı gerektirmektedir. Benzer biçimde, park-bahçelerin temizliği ve korunması mülkiyet kamuda olduğunda daha farklı maliyetler yaratmaktadır (Demir, 1996: 229-230). Böylece yeni kurumcu iktisat kamu varlıklarının özelleştirilmesi için temel iktisadi gerekçeyi oluşturmaktadır.

Yeni kurumcu iktisat yaklaşımı, toplumsal işlemlerin yürütülmesinde kuralların koyulmasını ve bunlara uyulmasının sağlanmasını, ekonomik gelişme için vazgeçilmez görmektedir. Huku-

kun egemenliği ve yargı sisteminin iyi işlemesi, işlem maliyetleri ni düşürdüğü için üretim ve ticaretin gelişmesi anlamına gelir. Aynı şekilde, mülkiyet haklarının korunması ve geliştirilmesi devletin görevidir; tarafların sözleşmelerin yükümlülüklerini yerine getirmelerini sağlayabilen etkili bir devlet yaptırımının varlığı işlem maliyetlerini düşürecek ve ekonomik etkinlikleri hızlandıracaktır. Yeni kurumcu iktisat yeni sağ politikaların uygulandığı son yirmi yılda yaygınlaşan yolsuzluk sistemi ile mafya adaletine karşı – yine yeni sağın – yolsuzlukla mücadele ve “etkili devlet” arayışlarının iktisadi açıklamalarını sunmaktadır.

Aynı yaklaşımın bir başka uzantısı, hukuk ve iktisat arasındaki bağları kavramlaştırma çabalarının bir ürünü olarak doğan ve kurumcu iktisat ile bağlantısı da tartışmalı bulunan "anayasal iktisat" akımı olmuştur.⁵ Düşüncenin özü, akımın adına yeterince açık yansımıştır. Amaç, devletin piyasa işleyişine müdahalesini sınırlamak ve bu yeniden tanımlanmış yetki alanını anayasal güvence altına almaktır.⁶

Yeni kurumcu iktisat, neoklasik iktisadın devlet - piyasa karşıtlığı üzerine yükselen bakış açısının, devlet ve piyasayı ortaklaşa kesen *kurum* terimi ile aşılmasını sağlamıştır. Böylece bir yandan devlete ait yapı ve süreçlerin piyasalaştırılmasına, bunların piyasa kurumlarının yönetimine devredilmesine, dolayısıyla toplumsal yaşamın piyasa adına yeniden örgütlenmesine kavramsal destek sağlamıştır.

Yeni Kamu İşletmeciliği Desteği

Gelişmiş ülkelerde refah devletinden ve bu devletin kamu yönetiminden, az gelişmiş ülkelerde kalkınma yönetiminden uzaklaşmayı öngören gelişmeler, kamu yönetimi disiplininde yansımalarını doğrudan bulmuştur.⁷ Kamu yönetimi disiplini içinde Taylor'dan bu yana var olan işletmecilik damarı, 1970'li yıllardan itibaren yeni gelişmeleri olumlu karşılayarak destekleyen zemin olmuştur. Bir anlamda, kamu yönetimi disiplini içinde bir alt başlık olan kamu işletmeciliği, "*managerialism*" özüyle öne çıkarak baskın hale gelmeye başlamıştır. Bu süreç, disiplin tartışmalarına özel sektörün işletmecilik özünün kamu yönetimine aktarılması ve böylece "kamu işletmeciliği" diye yeni bir disiplin oluşturulması önerilerine kadar uzanmıştır.⁸

Bu tartışma zemini, 1980'li yıllarda önemli bir yön değişikliğine doğru kaymıştır. Yüzü örgüt içi yapı ve süreçlere dönük bir bakış olarak *managerialism* profesyonel yönetim, performans öl-

5 Daha çok neoklasik iktisat yaklaşımına yakın olan bu akım, Türkiye'de, diğer açıklamalara oranlandığında daha fazla yankı bulmuştur. Anayasal iktisat akımının savunusu için bkz. Aktan (1991, 1995, 1996a, 1996b), Savaş (1989).

6 Anayasal iktisat akımının eleştirisi için bkz. Arın (1997).

7 Anglosakson Batı ile Kıta Avrupası, ABD-Avrupa kökenli açıklama damarları ayrımı temelinde akımların ayrıntılı bir incelenmesi için bkz. Güzelseran (2000).

8 James Perry ve Kenneth Kraemer, *Public Management: Public and Private Perspectives* (1983) başlıklı kitapta, yeni bir disiplin olarak kamu yönetimi disiplininin yerini alacak kamu işletmeciliği disiplininin doğduğu, bu disiplinin işletmecilik alanında geliştirilmiş bulunan araç ve tekniklerin taklidi üzerine kurulacağını ileri sürüyorlardı (Üstüner, 1995: 66).

- 9 Rhodes, İngiltere'deki gelişim süreci için, kamu yönetimi disiplininde 1988 yılına kadar "managerialism" bakışının, bu tarihten sonra "yeni kurumcu ekonomi" bakışının başın olduğunu saptamaktadır.
- 10 Girişimci devlet (*entrepreneurial governments*) terimi, Amerikalı yazarlar Osborne ve Gaebler (1992: 20) tarafından kullanılmış ve tanımlanmıştır. Buna göre, "girişimci devlet" hizmet sunucuları arasında rekabeti öne çıkaran, kurumları performansa göre ölçen, hizmet sunduğu kitleyi müşteriler olarak yeniden tanımlamış olan, dikkatini para harcamaya değil para kazanmaya yöneltmiş olan, yetkileri desantralize eden, piyasa mekanizmalarını bürokratik mekanizmalara yeğ tutan, kamu hizmeti sunmaya değil kamu, özel ve gönüllü tüm sektörler için faaliyetleri kolaylaştıran devlettir.

çümü, sonuçlara göre yönetim, müşteri odaklılık, toplam kalite yönetimi gibi özel sektör işletme yöntemlerinin kamu sektörüne transfer edilmesini öngörür. Oysa gelişmeler, kamu yönetimi disiplininde "işletmecilik" araç ve yöntemlerinin kamu yönetimine transferi ile yetinilmeyeceğini göstermiştir. Thatcherizm ve Reaganizm olarak adlandırılan İngiltere ve ABD kökenli iktisadi politikalar, bir bütün olarak devletin rolü ve konumunun yeniden tanımlanmasını gündeme getirmiştir. Kamu yönetimi bu dönemde, sınırlı işletmecilik bakışını, iktisat biliminden aldığı bir destek ile genişletmeye girişmiştir. *Yeni kurumcu iktisat* olarak adlandırılan bu yaklaşım, kamu yönetimi bünyesinde yapısal değişiklikler yapılmasını ve bünyeye, kamu hizmeti sunumunda parçalanmış bürokratik kuruluşlar, ihalecilik sistemi eliyle daha geniş rekabet ve piyasa ortamı, tüketici tercihleri gibi yapıların yerleştirilmesini önermiştir. Kamu yönetimi disiplininde "işletmecilik" bakışı bu kavramsal girdi ile bir birleşim oluşturmuş, buna "yeni kamu işletmeciliği" adı verilmiştir. Batı literatüründe bu yaklaşımın doğuşu bir "paradigma değişimi" olarak değerlendirilmiştir (Rhodes, 1996: 655).⁹

Yeni kamu işletmeciliği ile birlikte aynı dönemde kullanılan "optimal devlet", "girişimci devlet", "postmodern yönetim" gibi adlandırmalar, aynı içeriğe gönderme yapan farklı deyişlerdir (Osborne ve Gaebler, 1992: 20).¹⁰ Bu nitelermeler, temel olarak refah devleti ve kalkınma yönetimine dönük yaygın eleştirilerden hareketle, kamu yönetiminin piyasa ilkelerine göre örgütlenmesi, piyasa dinamiklerinin öncülüğünde çalışması ve yetki - görev alanını piyasa dinamikleri ile paylaşması ilkelerinin savunması üzerine yükselmiştir (Hood, 1994: 104-117).

İdeolojik kaynakları bakımından yeni sağ ideoloji üzerinde yükselen yaklaşım, pratik yaşamı incelemekten çok pratik gelişmeler ile iç içe doğmuş ve gelişmiştir. Kısa zaman dilimleri içinde zaman zaman bir kavramsal çerçeveye dönüşebilmişse de, çoğu zaman yeni sağ politikaların kamu yönetimi dünyası içinde gerçekleştirilmeye giriştiği değişikliklerin teknikliğini üstlenmiştir.

Yeni kamu işletmeciliği, kamu yönetiminde yapı ve işleviştirme tarzının değiştirilmesine odaklı bir yaklaşım olarak gelişmiştir. Bu özelliği nedeniyle de daha bir "paradigma değişimi" olarak ilan edildiğinde yetersizliği üzerine görüşler dile getirilmeye başlanmıştır. Kamu yönetiminde yaygın biçimde uygulanan özelleştirmeler, iç ve dış ihale yöntemleri, bürokratik yapıların parçalan-

rak özerk birimlerin yaratılması, geleneksel işletmecilik yöntemleri ile yönetilemeyecek özellikler sergilemektedir. Bu uygulamalar birimler arasında hem dikey hem yatay eşgüdüm sorunları yaratmış, sistemin yönetimi karmaşıklaşmıştır. Kamu kurumlarının özel sektör kurumları ve diğer toplumsal örgütler ile ilişkileri de değişikliğe uğramıştır. Kamu işletmeciliği yaklaşımı, alana “içeriden” bakarak bu çok yönlü değişme sürecini analiz etme gücünden yoksun kalmakla suçlanmıştır. Buna göre, yeni kamu işletmeciliği ile öngörülen “piyasacı devlet” yapısına ilişkin tanım ve araçlar geçerliliğini sürdürmelidir; ama bakış açısı devlet içinden devlet üstüne doğru açılmalıdır (Aucin, 1990: 115-137, Koomian, 1993: 1-6, 249-262; Metcalfe, 1993: 173-189).

Böylece yirmi yıl içinde üçüncü “paradigma değişimi” dalgası ile karşı karşıya kalınmıştır: 1980'lerin başında “*public administration*” (kamu yönetimi) yerine “*public management*”, (kamu işletimi¹¹) 1980'lerde bunun yerine “*new public management*” (yeni kamu işletimi) ve 1990'ların sonlarında bunun da yerine “*public governance*” (kamu yönetişi).

Yeni kamu işletmeciliği, devletin iç yapı ve işleyişinin piyasa kuralları doğrultusunda yeniden örgütlenmesi için gerekli kavramsal çerçeveyi geliştirerek, *governance* formülünün üç ana parçasından biri olan “devlet” parçasını, yeni iktidar formülü *governance* için hazırlamıştır. 1990'lı yılların sonlarında, daha önceki adımları –işletmecilik, yeni kamu işletmeciliği– koruyarak adı ile birlikte kendi tanımını da değiştirerek –*public governance*– açılıma yardımcı olmaya devam etmektedir.

İlgili yazında şu saptamanın benzerlerine sıkça rastlanmaktadır:

Günümüzde devlet, yönetme ve düzenleme kapasitesine sahip mutlak bir aktör olmaksızın, kamusal ve toplumsal aktörlerden oluşmuş örgütler arası bir ağlar koleksiyonu haline gelmiştir. Kamu için temel sorun bu ağları güçlendirmek, bunların önünü açmak ve eşgüdümün yeni biçimlerini arayıp bulmaktır. ...Kamu yöneticisinin yeni yetenekleri oyun oynama, ortak eylem, karşılıklı uyarlanma ve network kurmadır (Rhodes, 1996: 666).

Yönetişim kavramının peşinden sürüklenmekte olan akademik yazın bir kuram oluşturma görevini üstlenmekte geç kalmış, kavramın yaratıcıları kuramlaştırma işini de hızla üstlenmişlerdir. Terimin doğuşu ve gelişimi, asıl olarak Dünya Bankası'nın elinde gerçekleşmiş ve öbür küresel örgütler tarafından inceltilecek uygulama aracı haline getirilmiştir.

11 Bu terimlerin Türkçe karşılıkları, özellikle “*management*” sözcüğü için sorunludur. Kamu yönetimi (ya da idare), *public administration*, kamu kudretinden kaynaklanan, devlete ait yönetme edimini anlatan terimdir. Buna karşılık “*management*” özel sektörde rekabet ve kar amaçlı çalışma yapan kurumsal dünyanın yönetme edimini anlatan bir sözcüktür. Türkçe’de ilgili yazın, “*administration*” ile “*management*” arasında var olan öze ilişkin bu farklılığı vurgulayan terimler geliştirmişti. “*Public management*”a “kamu işletmeciliği” biçiminde bir karşılık kullanılabilir; ancak bu, Türkçe’de KİT sisteminin yönetim usulü olarak yerleşmiş ve neredeyse teknik bir içeriğe kavuşmuş durumdadır. “*Administration*”a “yönetim”, “*management*”a “işletim” demek, terimler arasında bir ses koşutluğu da içermesi nedeniyle daha uygun düşmektedir. “*Management*” karşılığı olarak “işletim” sözcüğünü kullanmak, Sonay Bayramoğlu’nun doktora tez jürisine yaptığı bir öneridir. Jüride yapılan tartışmalardan hareketle yazar bu önerinin sorunu çözücü olduğu görüşündedir.

12 Terimin Afrika Kalkınma Bankası'nca Inter-Amerikan Kalkınma Bankası'nca, İngiltere'nin ODA'sınca yukarıda belirtilen çeşitli anlamlarda kullanıldığını belirtmektedir (World Bank, 1989: xiv). Ayrıca bkz. OECD (1989), UNDP (1991), World Bank (1991).

Kavramın Yaratacısı: Dünya Bankası

Terim ilk olarak Dünya Bankası tarafından, 1989 yılında Afrika üzerine hazırlanan bir raporda Afrika'da yaşanan kalkınma sorunlarının nedeninin “*governance* krizi” olarak belirlenmesinde kullanılmıştır (World Bank, 1989). Burada *governance*, “bir ulusun işlerini yöneten siyasal iktidar uygulaması” anlamında, alışlagelmiş “*government*” terimi ile eş anlamlı olarak kullanılmıştır. Özgün ve ortak bir anlam yüklenmemekle birlikte, terim kimilerinde kamu yönetiminin modernleştirilmesi, demokrasi, insan haklarının korunması, kimilerinde yönetim ya da işletme karşılığı olarak, çeşitli uluslararası mali ve teknik işbirliği örgütlerinin yayınlarında hızla kullanılır hale gelmiştir (World Bank, 1994: xiv (box 1)).¹²

Dünya Bankası, *governance* terimini üç farklı boyutta tanımlamıştır: Bunlardan ilkinde bir “sistem” tanımlanmaktadır. *Governance*, çağdaş devletin biçimsel kurumsal yapısını ve emredici karar verme süreçlerini anlatan bir terim iken, *good governance* daha geniş bir sistemi anlatmaktadır: “Hem iç hem dış siyasal ve ekonomik iktidarın gevşek ve geniş bölüşümü sistemi”, daha somut bir deyişle “yeni dünya düzeninin bir parçası olan ve bir minimal devletin nezaret ettiği demokratik kapitalist yapı”. Terimin ikinci anlamı tam olarak bir siyasal rejimi tanımlar: Geleneksel liberal kural olan yasama, yürütme, yargı kuvvetlerinin ayrılığı üzerine inşa edilmiş demokratik yönetime sahip, çoğulcu temelde serbest ve düzenli temsili demokratik süreçlerle belirlenen başkanlık ya da parlamenter sistemin işlediği, yürütme organını etkileme ve denetleme kapasitesi olan siyasal rejim”. Bu anlamı ile *good governance*, Batı rejimlerini referans alan bir terimdir. Üçüncü anlam yönetseldir: Etkin, bağımsız, hesap sorulabilen, saydam bir kamu yönetimi yapısı (Leftwich, 1994: 371-372).

Terimin yönetsel anlamı Dünya Bankası'nca 1992 yılında yapılan bir yayında tanımlanmıştır (World Bank, 1992). Buna göre *governance* “sağlıklı kalkınma yönetimi ile eş anlamlıdır”. Bu yapıda dört temel ilke vardır:

Hesap verebilirlik; kamu görevlileri eylemlerinden sorumludur. Makro düzeyde etkili mali yönetim, harcamalarda dışsal kontrolörlük sistemi, kontrolör denetimi sonuçlarını değerlendirme mekanizmaları yaratılmalıdır; mikro düzeyde rekabet ve katılımın (STK katılımı) yaygınlaştırılması desteklenmelidir; yerelleştirme politikaları üzerinde çalışılmalı ve yerel hizmetlerin fiyatlandırılması sağlanmalıdır.

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.

Bilgilendirme; özel sektör hesapları için yaşamsal öneme sahip olan türden ekonomik koşullar, bütçe, piyasalar ve hükümet tasarımları herkes için güvenilir ve ulaşılır olmalıdır.

Saydamlık; açık yönetim, hesap verebilirliğin genişletilmesi, yolsuzluğun sınırlandırılması, politika yapımında kamu ve özel sektör arasında danışma süreçlerinin desteklenmesi.

Banka, bu dört ilkeyi 1991 Governance Raporu'nda (1) Kamu sektörü işletmeciliği, (2) hesap verebilirlik, (3) kalkınmanın yasal çerçevesi ve (4) saydamlık ve bilgilendirme biçiminde sıralamıştır. 1994 Governance Raporu, son iki yıllık uygulamaları bu sınıflandırma doğrultusunda değerlendirmeye almıştır.¹³ *Governance* uygulamasının kamu sektörü işletmeciliği (kamu yönetimi tanımı), "*özel sektör öncülüğünde büyüme için uygun çevreyi yaratabilecek profesyonel, hesap veren bir bürokrasi ile donatılmış daha küçük devlet*"tir. Böyle bir kamu yönetimi yaratmak üzere gündemde öncelikle kamu personel reformu, kamu mali yönetimi reformu yapısal uyarlama politikasının temel parçası olan KİT reformu – özelleştirmeleri yer almaktadır. 1994 yılına kadar bunların arasında hemen hemen tüm çaba KİT özelleştirmelerine ayrılmış, kamu mali yönetimi ile desantralizasyon çalışmalarına yeni başlanabilmiş, kamu personel reformu girişimi daha geride kalmıştır. Hesap verebilirlik, bu kez ilk sırada yerelleştirme olmak üzere yine makro düzeyde dışsal denetim, mikro düzeyde rekabet ve katılımı genişletmek eliyle sağlanmaya çalışılmaktadır. Geçen süre içinde Banka tarafından açılan krediler bu alanlarda işletilmeye başlanmıştır. Saydamlık ve bilgilendirme hesap verebilirlik ile çok yakından ilişkili görülmekte, kamu ihaleleri bu ilkeleri gerçekleştirmek için temel araçlardan biri sayılmaktadır. Amacı sağlamak için bu konu da kredilere konu edilmiş, ayrıca geniş diyaloglar geliştirilmiştir. Ekonomik yaşamı yeni bir çerçeveye kavuşturacak yasal temel geliştirme çalışmalarında mülkiyet hukuku, şirketler hukuku, bankacılık hukuku, rekabet hukuku, yabancı yatırım yasaları ve düzenleyici kurumların oluşturulması amaçlı çalışmalar yürütülmüştür (World Bank, 1994: xv-xvi, 11, 17-18).

Dünya Bankası, bu ilkelerin topluca "ekonominin teknik gerekleri ve verimlilik" için vazgeçilmez olduğunu ileri sürmektedir. Böylece bunların "ideolojik ve politik gerekleri" üzerine kafa yorulmasını en baştan önlemiştir. Oysa öngörülen ilkelerin küresel

13 Dünya Bankası sözlüğünde "administration" sözcüğü tümüyle silinmiş durumdadır; bunun yerine "management" kullanılmaktadır.

- 14 Su sektörü örneği 1994 Raporu'nda da yinelenmiştir (World Bank, 1994: 46).
- 15 1993 yılında Dünya Bankası tarafından hazırlanan 245 projenin 73'ünde (% 30) NGO'ların da yer aldığı belirtilmektedir.

leşme ile birlikte ortaya çıkan dünya sisteminin gereklerini yerine getirdikleri ortadadır. *Governance* terimine yüklediği anlam ile Dünya Bankası, uluslararası kreditorlere ve yatırımcılara az gelişmiş ülkelerde “dürüstlük, adalet, serbestlik, bağımsız yargı, insan haklarına saygı, verimli ve yolsuzluktan arınmış bürokrasi” vaat etmektedir. Öte yandan bunların "modern bir devletin temel gerekleri" olduğunda ısrar ederek, yani ekonomik dürtüleri kullanarak, az gelişmiş ülkelere çağdaş Batı demokrasisini pazarlamaktadır. Pazarlamanın yeni bir terimle yapılması, bunların Batı değerler sistemi ve kreditor beklentileri ile ilişkisi olmadığını ve küresel köyümüzde kültürel olarak nötr ya da evrensel değerler olduğunu savunmayı çok kolaylaştırdığı da açıktır (Pagden, 1998: 7).

Dünya Bankası'nın *governance* şemasında önemli bir başka boyut "katılım" boyutudur. Ancak katılıma yüklenmiş olan işlev, yerleşik beklentilerden oldukça farklıdır (World Bank, 1992: 23-24). Öncelikle, katılım rekabet ile ikiz kavram olarak görülmektedir. Rekabet, işlerde deregülasyon, hizmetin ihale - sözleşme ile özel sektöre gördürülmesi ve kamu - özel ya da kamu - kamu rekabeti yaratılması demektir; buna kamu yönetimi açısından bakılırsa özelleştirmeden başka anlamı yoktur. Katılım, bir hizmetin görülmesine ilişkin olarak tercih ve taleplerin bir biçimde dile getirilebilmesini sağlama mekanizmasıdır; böylece hizmetin niteliği ile hacmi halk tarafından belirlenecektir. Hizmet kullanıcılarının karar organlarına ya da düzenleyici kurumlara katılımı, bunların temsilcilerinin hizmeti veren kurumun encümenine atanması ya da kullanıcılara hisse verilmesi, kullanıcıların karar sürecine böyle doğrudan katılımı zor ise türlü danışma süreçleri geliştirilmesi, tanımlanan katılımın yolları olarak örneklendirilmektedir. Bu açıdan Banka tarafından yapılan uygulamalardan biri "katılımcı sulama yönetimi"dir.¹⁴ Türkiye'de de uygulanan bu model ile, tarımsal sulama sisteminin yönetimi "kullanıcı" kimliğine sahip olan büyük toprak sahiplerine devredilmiş ve sulama sistemi işletmeciliği hızla ticarileştirilmiştir. Banka, kullanıcı katılımının genişleyebilmesi için (1) kamu kuruluşlarında özerkliğin sağlanması, (2) daha geniş bir desantralizasyona gidilmesi, (3) NGO gibi kurumların hukuksal çerçeveye kavuşturulması yönünde adımlar atılmasını gerekli görmektedir (World Bank, 1994: 47).¹⁵

Kavramın Geliştiricisi: OECD

Dünya Bankası'nın "kalkınma yönetimi" yerine koyduğu *good governance* ya da *governance* sözcüğünün anlamı, OECD tarafından olduğu gibi benimsenmiştir (OECD, 1995: 14).

1995 yılında OECD Global *Governance* Komisyonu bir tanım getirmiştir:

Governance bireyler, kurumlar, kamu ve özel sektör unsurlarının ortak işleri birlikte yönetme biçimlerinin toplamıdır. Çatışan ya da farklı çıkarların uyum ve işbirliği sağlanarak harekete geçirilmesiyle işleyen süreçtir. Uyumu sağlamakla yükümlü formal kurum ve rejimleri kapsadığı gibi, insanların ya da kurumların ya uzlaşmaları ya da bunun kendi çıkarına olduğuna ikna olmaları üzerine doğmuş informal düzenlemeleri de kapsar (The Commission on Global Governance, 1995).¹⁶

Bu tanıma göre *governance* (1) bir kurallar sistemi ya da eylem biçimi değil, bir "süreç"tir, (2) bu süreç egemenlik ilişkisi üzerine değil, uzlaşma - uyum üzerine kuruludur, (3) kamusal ve özel sektör unsurlarını aynı anda kapsar, (4) biçimsel bir kuruluş değildir, sürekli etkileşim ve güven ilkesi üzerine yükselir. Bu tanımın küresel düzleme taşınması, unsurları değişmeksizin yapılmakta, küresel düzeyde *governance*, "öncelikle bir devletler arası ilişki olarak görülmektedir. Ancak günümüzde devletler arası ilişkilerin algılanması, *NGO'ların, yurttaş hareketlerinin, çokuluslu şirketlerin ve küresel sermaye piyasasının da dahil olduğu ilişkiler* biçiminde olmalıdır." Böylece küresel düzeyde yönetmenin meşru taraflarının devletleri temsilen uluslararası resmi örgütler, özel sektörü temsilen ulus ötesi şirketler ve sivil toplumu temsilen küresel STK'lar olduğu açıklık kazanmaktadır.

OECD *good governance* teriminde altı ilkeyi öne çıkarmaktadır: Kamu yönetiminin (hükümetin) eylemleri ile kararlarında, açıkça tanımlanmış ve üzerinde uzlaşmış hedeflerle tutarlı olduğunu gösterme arzusu ve bu yönde davranması anlamında *hesap verebilirlik*, kamu yönetimi eylem, karar ve karar verme süreçlerinin kamunun diğer parçalarına, sivil topluma ve *yabancı* kurum ve devletlerin incelemelerine açık olması anlamında *saydamlık*; kamu yönetiminin kaliteli kamu ürünü yaratmaya çaba göstermesi, bunun yanı sıra hizmetlerin en uygun maliyette ve politika-yapıcının gerçek amaçlarına uygun olarak gerçekleştirilmesi anlamında *etkililik ve verimlilik*; yönetimin toplumsal değişmeye hızla yanıt verecek kapasite ve esnekliğe sahip olması, genel kamu yararını tanımlarken sivil toplumun beklentilerini dikkate alması, yönetimin rolünü eleştirel sorguya tabi tutmaya istekli olması anlamında *duyarlılık*; yönetimin güncel veri ve eğilimlere bakarak gelecekte doğacak sorunları önceden görebilmesi ve bunlara dönük politikalar geliştirebilmesi anlamın-

¹⁶ Global Governance Komisyonu, Eski İsveç Başbakanı Ingvar Carlson başkanlığında BM ya da Avrupa Birliği'nde görev yapmış 20 ünlü liderin yer aldığı bir yapı olarak 1992 yılında kurulmuş, çalışmalarını 1997 yılında tatil edilmiştir.

da *uzak görüşlülük*; saydam hukuksal düzenlemelerin eşitlik temelinde uygulanmasını sağlama anlamında *hukuksallık*. *Good governance*, bu ilkeler temelinde kurulabilecek bir yönetim sistemi olarak görülmektedir(http://www.oecd.org/oecd/pages/home/display-general/0,3380,EN-about_further_page-notheme-9-no-no-0-no-no-2,FF.html).

OECD, az gelişmiş ülkelerde reform çalışmalarını PUMA adlı birimi eliyle yürütmektedir. Bu birimin varlık nedeni ve görevleri, devletin değişimine ilişkin şu genel kabuller doğrultusunda belirlenmiştir:

Ulusal yönetimler dış güçlerin artan kuşatması ile karşı karşıya kalmışlardır. Daha geniş bir karşılıklı bağımlılık, yeni teknolojik gelişmeler ve uluslararası kurumların büyüyen önemi, toplumu etkileyen güçleri her zamankinden daha karmaşık, parçalı ve çok boyutlu hale getirmektedir. Çoğu siyasa alanı, giderek küresel hale gelmektedir. Ek olarak, ulus-altı yönetim kademeleri, desantralizasyon politikası yoluyla daha geniş bir özerklik kazanmakta, NGO'lar ve yurttaş grupları önemli bir güç olarak belirlemektedirler. Öte yandan yeni bilişim ve iletişim teknolojileri yönetimin görüntüsünü değiştirmektedir. PUMA'nın başlıca işlevlerinden biri, kamu sektörünün bu değişen duruma *governance* ve işletim bakımından nasıl uyum sağlayabileceği üzerine çalışmaktır (http://www.oecd.org/oecd/pages/home/display-general/0,3380,EN-about_further_page-notheme-9-no-no-0-no-no-2,FF.html).

OECD, içi Dünya Bankası tarafından doldurulan “kalkınma idaresi” kavramının içeriğini “*good governance*” terimi ile karşılamakta, *governance* terimini ise sözcüğün genel anlamıyla kullanmayı yeğ tutmaktadır. Örneğin, *21. Yüzyılda Governance* adlı kitapta sözcük bu genel anlama oturmaktadır.

21 yüzyıla hareket ederken, ekonomi ve toplumun çalkantılı dönüşümü sürececek görünüyor. Piyasaların büyüyen bütünleşmesi, radikal yeni teknolojiler, bilgi yoğunluğundaki artış, tüm bunlar çok karmaşık bir dünyanın doğuşuna işaret ediyor. Bunu yönetmek nasıl başarılacak? Kim yönetecek? Yerel, ulusal ve küresel düzeyde örgütlenme ve karar sürecinin hangi biçimleri gelecek yılları kucaklayabilecek? Açıkça görünen tek şey, *governance*'in eski biçimlerinin - *kamu yönetiminde, şirketlerde ve sivil toplumda*- giderek işe yaramaz hale geldiğidir. Gelecek on yıllarda çok daha geniş aktif oyuncular kesiminin yer aldığı yeni *governance* biçimleri gerekecek. Geleneksel hiyerarşik örgütlenmeler ve yukarıdan aşağıya denetim, yerini bireylerin ve grupların yenilikçi ve yaratıcı yetenekleri üzerine kurulan karar süreci ile sorumluluğun geniş biçimde yayıldığı yapılara bira-

kacak. Böyle bir toplumsal yapıyı yönetmeye hazırlanmak gerek... (OECD, 2001).

Az gelişmiş ülkelerde kamu sektörünü değişen koşullara uygun bir araç haline getirmek üzere gerçekleştirilen çalışmalar, OECD bünyesinde “düzenleyici reformlar” başlığı altında yürütülmektedir.

Kavramın İncelticisi: Birleşmiş Milletler

Terime kurumsal katkı sunan üçüncü uluslararası örgüt Birleşmiş Milletler'dir. Bu örgütün kavrama yüklediği anlam, az gelişmiş ülkeler için, Dünya Bankası ve OECD tarafından yüklenen anlam ile aynıdır. Bununla birlikte Birleşmiş Milletler'in *governance* kavramını özünü açıkça ortaya koyacak biçimde tanımlama gibi bir üstünlüğü vardır. Birleşmiş Milletler, *governance* kavramını *küresel governance* olarak örgütlemekte ve geliştirmektedir. Buna ek olarak UNDP eliyle Ulusal Governance Projesi adı verilen çalışmaların yardımıyla, terimi *ulusal düzenlemlerde* uygulamaya koymuş bulunmaktadır.¹⁷ Nihayet, 1992 yılından bu yana sürdürülen Yerel Gündem 21 çalışmaları temel alınarak, terimin *yerel düzlemde* uygulanması için de kimi girişimler başlatmıştır.

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı'nın *governance* terimine ilişkin resmi tanımı şöyledir:

Governance, bir ülkenin işlerinin yönetimi için her kademede kullanılan ekonomik, siyasal ve yönetsel yetkilerin uygulانیdır... *Governance devleti kuşatır, ama devleti aşarak özel sektör ile sivil toplumu da kapsar.* Burada devlet, siyasal kurumlar ile kamu sektörü kurumlarını içerecek biçimde tanımlanmıştır. UNDP'nin başlıca ilgi alanı, devletin halkın gereksinmelerini etkili bir biçimde nasıl karşılayacağı konusudur. Özel sektör, özel işletmeleri (imalat, ticaret, bankacılık, kooperatifler, vb.) piyasadaki informal sektörü kapsar. Kimilerine göre özel sektör, sivil toplumun bir parçasıdır. Oysa özel sektör ayrı bir parçadır, çünkü özel sektör oyuncularını piyasaya ve şirketlere daha yardımcı bir çevre yaratma doğrultusunda toplumsal, ekonomik ve siyasal politikaları etkilemektedir. Sivil toplum bireyler ve örgütlü ya da örgütsüz gruplardan oluşan, formal ya da formal olmayan kurullar ile düzenlenmiş olarak toplumsal, siyasal ve ekonomik amaçlarla etkileşimde bulunan birey ile devlet arasında kalmış alanı anlatır. Sivil toplum örgütleri, toplumu gönüllülük esasına göre örgütleyen birliklerdir. Kapsamında sendikalar; NGO'lar; cinsiyet, dil, kültürel ve dinsel grupları; hayır grupları; işveren birlikleri; sosyal - spor klüpleri; kooperatifler ve yerel kalkınma örgütleri; çevre grupları; mesleki birlikler, akademik ve siyasa-üreten kurumlar,

17 UNDP tarafından yürütülen "National Governance Project" çalışmalarının Türkiye ayağı TODAIE tarafından üstlenilmiştir. *Türkiye Governance Projesi* kapsamında Türkiye tarafından TODAIE ve TÜSIAD, uluslararası alandan OECD, Dünya Bankası ve Avrupa Birliği katılımı ve desteği ile iki ortak konferans düzenlenmiştir. Böylece, *governance* teriminin kurumsal kaynakları ortak amaç doğrultusunda bir araya gelerek, aralarında terimin tanımı ve hedefleri bakımından farklılık olmadığını sergilemişlerdir. İlk toplantı *Towards European Union - Towards Good Governance* (Avrupa Birliği Yolunda Türkiye'de İyi Yönetişim), 19 Eylül 2001, Ankara; ikinci toplantı *Yönetişim: Düzenleyici Reformlar Konferansı*, TODAIE-TÜSIAD-OECD, 31 Ekim 2001, Ankara.

medya yer alır. Parlamentoda temsil ediliyorlarsa sivil toplum ile devlet arasında yer almalarına karşın, siyasal partiler de bu başlığa dahildir (UNDP, 1997: <http://magnet.undp.org/policy/default.htm>).

Bu görüşe göre hem gelişmiş hem azgelişmiş ülkelerde devlet sosyal ve ekonomik alanda kendi rolünü yeniden belirlemeye üç kaynaktan zorlanmıştır:

Özel sektör: Daha yardımcı bir pazar çevresi ve devlet - piyasa arasında daha iyi bir denge istemektedir.

Yurttaşlar: Hükümetten hesap vermesini ve duyarlı olmasını ve daha çok desantralize olarak çalışmasını istemektedir.

Küresel baskı: Ulus ötesi ve dünya geneli toplumsal ve ekonomik eğilimler devletin kimliğinin ve doğasının değişmesini zorunlu kılmaktadır.

UNDP analizine göre devlet kalkınma için büyük bir güçtür – ama artık tek güç değildir. İnsanlığın gelişimini sürdürebilmek için yeterli gelir sağlayan ve yaşam düzeyini iyileştiren işler yaratılması gerekmektedir. Çoğu devlet, özel sektörün üretici istihdam yaratmanın başlıca kaynağı olduğunu bilmektedir. Ekonomik küreselleşme sanayinin ve işletmelerin işleyişinde köklü değişikliklere neden olmuştur. Pek çok azgelişmiş ülkede özel girişimin uluslararası piyasada daha saydam ve rekabetçi olmak için desteklenmesi ve teşvik edilmesi gerekmektedir.

Governance teriminin, her biri ayrı ve kendi alanında egemen olan üç gücünden bir olan devlet, seçilmiş bir hükümet ve bunun altında bir yürütme aygıtından oluşur. Birleşmiş Milletler'e göre devletin temel görevlerinden biri insan gelişiminin sürdürülebilmesi için uygun bir çevre yaratmaktır. Devlet kamusal ve özel faaliyetlerin gerçekleştirilmesi için istikrarlı, etkin ve adil bir yasal - düzenleyici çerçeve koyacak ve bunu sürdürecektir. Bunun anlamı, (1) piyasada istikrar ve adaleti güvence altına almaktır, (2) kamu iyiliği için çıkarları uzlaştırmaktır, (3) etkin ve hesap veren bir kamu hizmeti sunmaktır. Bu anlayışa göre devlet *elbette* hakları güvence altına almak, çevreyi korumak, istikrarlı makroekonomik koşulları sürdürmek, karşılanabilir bir maliyet ile herkes için sağlık ve güvence standartlarını sürdürmek ve temel kamu hizmetleri ile altyapı, düzen, güvenlik ve toplumsal uyumu sağlayacak kaynakları harekete geçirmek gibi alanlarda daha çok şey yapabilir. *Ancak en önemlisi*, devlet kurumları insanlara eşit fırsatlar sunarak toplumsal, ekonomik ve siyasal çerçevede yer alma ve kaynaklara erişme güvencesi sağlamalı ve insanları iktisadi-toplumsal yaşamın güçlü unsurları haline getirmelidir. İnsanlar, yalnızca yasama, seçim süreçleri, hukuksal ve yargısal sistem tam

anlamıyla işliyorsa kendilerini güçlü hissederler. Devlet, ayrıca siyasal ve ekonomik sistemi yerelleştirmelidir. Yönetimin yurttaşların taleplerine duyarlılığını artırmak ve ekonomik koşulları değiştirebilmek için bunu yapmalıdır.

Küresel baskı, devletin yeniden tanımlanmasında baskın unsurdur. Komuta ekonomisinden pazar ekonomisine dönüşüm, sosyalist ülkelerde “demokratik politik rejimlerin” ortaya çıkması, hızlı kalkınma, yeni teknolojilerin hızla üremesi, iletişimin ve bilgi temelli sanayinin öneminin artması, dünya ekonomisinde ticaret ve yatırım yoluyla süren entegrasyon – bunların tümü yeni bir çağın temellerini atmıştır. Bu gelişmeler bir yönüyle büyük bir atılımı temsil ederken bir yönüyle belki de büyük bir kırılmayı temsil etmektedir. İletişim, genetik, tıp, tarım, çevre dostu enerji sistemlerinde yaşanan ilerlemeler atılımı anlatmakta, buna karşın her yerden kırılma sinyalleri gelmektedir: Ailelerin dağılması, yerli toplumların yıkılışı, bitki ve hayvan varlığının imhası, nehirlerin kirlenmesi, okyanus - deniz - hava kirliliği suçları, yabancılaşma, madde bağımlılığı, daha da yükselen işsizlik, gelir dağılımı bozukluğu, kırılmanın sinyalleridir.

UNDP, küreselleşme sürecinde gözlenen özelliklere özel bir dikkat göstermek gerektiği uyarısında bulunmaktadır: (1) Ticaret ve hukuk alanlarında işbirliği temelinde doğan bölgesel bloklar, (2) Dünya Ticaret Örgütü (WTO) gibi devletlerarası kurumların güçlenmesi ve (3) ulus ötesi şirketlerin yaygınlaşması. Bu özellikler, *governance* modeli bakımından güçlü içerimler sunmaktadır. Birincisi, belli nüfus grupları teknolojik-bilimsel devrim karşısında yapısal bir sınıf dışı kesim haline gelerek marjinalleşmektedir. İkincisi, devlet egemenliğinde önemli derecelerde erozyon vardır, ulus ötesi şirketler ulusal işlere giderek daha fazla karışmakta ve küresel hukuk kurallarının geliştirilmesi için baskı yapmaktadırlar. Üçüncüsü, uluslararası sermaye ve ticaret egemen devletler karşısında giderek daha sorumsuz davranmaktadır. Dördüncüsü, artan küreselleşme ile birlikte suç, narkotik, salgın hastalık, işgücü göçü gibi toplumsal ve ekonomik sorunlar artmaktadır.

Birleşmiş Milletler, tümü son derece önemli olan bu saptamaları yaptıktan sonra, az gelişmiş ülkelerin kendi gösterdiği modelden başka çıkış yolları olmadığını ileri sürmektedir. Rapora göre, işte bu nedenlerden ötürü *governance*'ı artık kapalı bir sistem olarak düşünmek olanak dışıdır. Devletin görevi, küreselleşme ile ülke içinde istikrarlı bir ekonomik - toplumsal çevre yaratmayı başarma arasında bir denge bulmaktır.

Küreselleşme, devletleri giderek daha kapsamlı biçimde mer-

18 Sürdürülebilir gelişme temel çevresel, sosyal ve ekonomik hizmetlerin, bu hizmetlerin dayandığı ekolojik ve toplumsal sistemlerin varlığını tehdit etmezsiniz, herkese sunabildiği gelişme olarak tanımlanabilir. (ICLEI) Bir anlamda gelecek kuşakların yaşam düzeylerini tehlikeye atmadan ve bugünün sorunlarını çözerken gelecekte hayatı yaşanmaz hale getirmeden toplumların esenlik ve gönenc artışını sağlayabilmek anlamını taşımaktadır.

cek altına almaktadır. Gelişmiş bir devlet önderliğinin varlığını ve sorumlu ekonomik politikalar geliştirilmesini istemektedir. Bu tür bir isteğin yalnızca devlet tarafından gerçekleştirilmesi olanak dışıdır. *Governance*'in her parçası – devlet, özel sektör, sivil toplum – zayıf ve güçlü yönleri sahiptir; küreselleşme karşısında yapılması gerekenler, bu üç parçanın işbirliği ile başarılabilir işlerdendir.

Anahtar soru, bir ulusun insanların tümüne eşit fırsatlar yaratıp yaratamayacağıdır.

Devlet etkili - verimli iş göremezse kıt kaynaklar heba olacaktır. İnsanların gözünde meşru olmazsa kendi amaçlarına da onların amaçlarına da ulaşamayacaktır.

Bu hedefler çevresinde ulusal odaya sağlanamazsa dış yardım olmayacaktır.

Sosyal doku iyi beslenmezse toplum parçalanma ve kaos riski ile karşı karşıya kalacaktır.

Devlet, insanlara *iş göreceklere güvenceli bir zemin* sunmazsa, insanlar kendi gelişmelerini gerçekleştirmek için güçlendirilmezse, desantralizasyon yapılmazsa kalkınma sürdürülemez olacaktır.

Çözüm siyasal liderler, işverenler ve toplumsal liderlerin bir araya gelerek insan merkezli politikalar belirledikleri; bunlar üzerinde halk onayının alındığı bir siyasal sistem, yani *governance* inşasıdır.

Türkçe Yazında Yönetişimcilik

Yönetişim biçimindeki çevirisiyle *governance*, Türkçe yazına İstanbul'da Haziran 1996'da toplanan Habitat-II konferansıyla girmiştir denebilir. Bu etkinlikten geriye kalan ana fikir şöyle özetlenebilir: "İnsan yerleşmeleri hakça, sürdürülebilir, yaşanabilir kılınmalıdır. Bu üç amaç, üç araçla gerçekleştirilebilir: yurttaş bilinci, yapabilir kılma stratejisi, çok aktörlü yönetim" (Tekeli, 1998: 221-223; Densenko, 1998: 251-252, 363). Yönetişim, araçlardan "çok aktörlü yönetim" olanın adıdır; aslında ikinci araç aktörleri "yetkilendirerek" yönetimde yer alabilir hale getirmek anlamı taşıdığı için yönetim sistemine dahil edilebilir. Çok aktör; devlete ek olarak özel sektör ile sivil toplum kuruluşlarından başka bir şey değildir.

Yönetişimi bir amacın aracı olarak tanımlama tercihi, Birleşmiş Milletlerin 2002 yılında Johannesburg'da topladığı konferansta da benimsenmiştir. Bu kez amaç "sürdürülebilir gelişme"dir¹⁸: Sürdürülebilir gelişme, piyasa mekanizması benzeri kendiliğinden yürüyebilen doğal bir süreç olmadığı için, "öncelikle endüstri, çevre, siyaset ve toplumsal çıkarları dengeleyecek

bir siyasal irade ortaya konabilmelidir. Yönetişim, bu siyasal iradenin tanımı olarak ortaya çıkmaktadır.

Johannesburg'da Türkiye'nin görüşü olarak sunulmak üzere hazırlanan rapor da bu temelden hareket etmiştir (Kalaycıoğlu, 2002). Ancak raporun yönetişimi tanımlayışında bazı özgün yanlar vardır.¹⁹ Birincisi, yönetişim "siyasal katılma ve temsil kurum ve örgütlerinin işletim üslubuyla (*modus operandi*) ilgili" bir konu olarak tanımlanmaktadır. Bir başka deyiş kullanılarak yönetişim "çeşitli değer ve çıkarı birbiriyle bağlantılı olarak koruyacak ve geliştirecek bir *siyasal yönetim üslubu*" olarak tanımlanmıştır. İkincisi, bu katılımcı bir üsluptur; ancak rapor katılımcılar arasında bir kez bile "özel sektör" den söz etmemektedir. Yetkin ve bağlayıcı kararların alınacağı yönetişim süreci, "toplumu oluşturan bireyler, sivil toplum kuruluşları, siyasal seçkinlerin ortaklaşa ve hakça yer alacağı bir görüşme, tartışma ve müzakere ortamı" olarak resmedilmiştir. Üçüncüsü, bu üslubun köklü bir değişiklik anlamına gelmesi "paydaşlık" terimine dayandırılmıştır; ancak paydaş olanlar arasında yine özel sektör yoktur: "Burada kabul ettiğimiz tanım çerçevesinde, siyasal katılma ve temsil kurumları aracılığıyla yurttaşların hükümetle serbestçe etkileşim içine girmesinin ötesinde bir işleyiş söz konusudur. Vatandaşların yönetilen olarak algılanmadığı, siyasal sorunlardan onlar etkilendiğine göre kaybedecek değerli varlıkları olan taraf olarak algılandığı bir siyasal ortamda iyi yönetişim gerçekleşmektedir. Bu anlayışta *vatan*daş yönetilen değil, paydaş (stakeholder) olarak temel siyasal karar alıcı konumundadır." Bundan sonrası, yönetişim modelinde ne deniyorsa aynı söyleyerek sürmektedir. Saydam yönetim, hesap veren yönetim, yerleşmiş (*subsidiarite*) yönetim, ulusal - bölgesel - yerel düzeylerde benzer ilkelerin geçerliliği...

Doğrudan kavramı irdelememekle birlikte, bu felsefenin önmüzdeki dönemde "medeni dünyanın göbeğine oturaca[ğın]" belirten bir yazar, yönetişimi şöyle algıladığını belirtmektedir:

Bir hiyerarşi ve hakimiyeti ifade eden "yönetim" kavramından farklı. Alınacak kararlardan etkilenecekler ile uygulayacak olanların bir araya gelerek, bir çeşit ortaklık iklimi altında problemlerin çözümünün üstüne gitmeleri... Yerel yönetim, merkezi yönetim lafı bile giderek eskiyor, çünkü mesele bir yönetişim olmaya gidiyor. Bir süre sonra merkezi yönetimin.. işlevlerinin önemli bir kısmı bile bir piramit içi değil, böyle bir yüzey içi paylaşılır hale gelecek. O anlamda egemenlik de paylaşılacak gibi gözüküyor çok kısa bir süre sonra. Bu birazcık da her birimizin gayretine bağlı. Çünkü yönetişimler hiçbir zaman gökten inmiyor (Uğur, 1998: 188).

19 Raporun tüm temel tanımları Dünya Bankası seminerinden türetilen bir kaynağa dayanmaktadır (Langseth ve Simpkins, 1996: 8).

Bir başka değerlendirmeye göre, “dünyanın birçok ülkesinde *governance* (yönetişim) kavramı çerçevesinde, merkezi hükümet ile yerel yönetimler arasında; merkezi hükümet ve yerel yönetimlerin kendi içinde ve devletle sivil toplum arasında yeni bir işbölümü, yetki ve kaynak bölüşümü söz konusu iken, ülkemizde devlet ve merkezi hükümet bu yetkilerini titizlikle ve kıskançlıkla korumaya çalışmaktadır. ...kamu-özel işbirliğinin sağlanması, bazı hizmetlerin sivil toplum kuruluşları veya gönüllülük ilkesine göre çalışan örgütler aracılığıyla sunulması, kentlinin her konuda ve safhada katılımının sağlanması artık genelde kabul gören yaklaşımlardır” (Göymen, 1997: 11-12). Göymen, kavramı nasıl algıladığını ise şöyle ortaya koymaktadır:

Yönetişim en azından dört ögeyi içeriyor. ...tabloya yeni aktörlerin gelmesini simgeliyor. Yeni aktör derken kişileri, yapıları, dokuları ve kurumları kastediyorum. Mevcut ve yeni aktörler arasında yeni bir işbölümü içeriyor. Kim neyi yapacak? Üçüncü olarak, yeni iş yapım biçimlerini içeriyor. Dördüncü olarak da yeni denetim biçimlerini içeriyor. Yani *governance* kavramı, gayet geniş boyutlu bir kavram; bütün bu gelişmeleri hesaba katıyor. Yurtiçi, yurtdışı faktörleri hesaba katıyor. ... Yeni aktörler var. Devlet artık tek aktör değil, tekeli bir konumda değil. Kamu yararını kendi başına belirler konumda değil. Mutlaka bir etkileşim içinde olması gereken bir dizi diğer kurum, yapıyı, bu yeni aktörleri ele almamız düşünmemiz gerekiyor. Bunlar özel yapılar olabiliyor, sendikal yapılar olabiliyor, kooperatif yapılar olabiliyor, ad hoc yapılar olabiliyor. Bunların yaklaşımları, yeni biçimlerden söz edecek olursak, yap-işlet-devret olabiliyor, bunlar yönetim birlikleri ve onlara bağlı işletmeler olabiliyor, bunlar belediye iktisadi teşebbüsleri olabiliyor (Göymen, 1997: 171-172).

Yazar, yönetişimin aktörlerini sayarken özel sektörü diğer "yapılar"ın kalabalıklığı karşısında bir miktar örtse de, yönetişimin "yeni bir işbölümü" üzerine kurulduğunu; yeni iş yapma biçimleri "getirdiğini"; "yeni denetim biçimleri" öngördüğünü belirterek yönetişim felsefesinin alanını belirgin bir biçimde çizmektedir. Verdiği örnekten anlaşıldığı üzere, "yeni biçim", özelleştirme, ihalecilik, kamu hizmetlerini imtiyaza vermedir; "yeni bir işbölümü"nden kasıt kamu ile özel sektör arasında kamu hizmet alanının paylaşımıdır. Dolayısıyla yazar, "burada bir şeyin altını çizeyim; ideolojik boyutlu bir tartışma söz konusu" diyerek, konunun gerçek ağırlığını da vurgulamaktadır. Ne var ki, "ama" diyerek devam etmektedir:

ama, ağırlık ve vurgulama, mülkiyetten ziyade, kim neyin sahibi mantığından ziyade, şu noktada yoğunlaşıyor: ..hangi işlevler yapılmalıdır, kim bunları en iyi, en verimli, en etkin, halka karşı en du-

yarlı, karardan etkilenecek kişi ve kurumları mümkün olduğu kadar devreye sokan, onlara her safhada danışan, karar alma süreçlerine katılmalarını sağlayan şekilde yapabilir? (Göymen, 1997: 172)

Böylece konuyu pragmatik açıdan, daha açık bir deyişle "etkinlik sorunu" açısından görmeyi yeğleyerek tartışmaya girmekte ve yönetim formülünün yanında yer almaktadır.

Resmi Dokümanlarda Yönetişimcilik

Yönetişim kavramı, Türkiye'de ilk büyük gövde gösterisini, İstanbul'da 19 Eylül 2000 günü yapılan "Avrupa Birliğine, İyi Yönetişime Doğru" konulu bir konferans ile yapmıştır. Konferans TÜSİAD, OECD, Dünya Bankası ve Avrupa Birliği tarafından ortaklaşa düzenlenmiştir.

Yönetişim kavramının, Türk devlet sisteminin orta vadede kavuşturulacağı yapı olarak hedef biçiminde dile getirilmesi, ilk olarak Kemal Derviş Programı olarak da bilinen "Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı" içinde yer almıştır. 2001 yılında ortaya çıkan bu programın 140 numaralı son paragrafı şöyledir:

21. yüzyılda güçlü ve saygın bir devlet olabilmek için üretken ve güçlü bir özel sektörün, sağlık bir piyasa ekonomisi için de sosyal destek ve yasal denetleme görevini yapan bir devletin önemi çok iyi anlaşılmıştır. Güçlü ekonomiyi, güven içinde çalışan bir özel sektör, etkin bir devlet ve geniş bir toplumsal dayanışma yaratacaktır (<http://www.hazine.gov.tr>).

Yönetişim kavramının hem doğrudan adıyla hem de içerdiği öbür unsurların birbiri ardına topluca sunulduğu ilk resmi doküman ise, 3 Kasım 2002 genel seçimlerinde iktidara gelen AKP Hükümeti Acil Eylem Planı'dır (<http://www.akp.org.tr>). Halka seslenmekten çok neoliberal programın yöneticisi küresel örgütlere seslenen bu dokümanda, "ilk üç aylık süre içinde Kamu Yönetiminde Toplam Kalite ve Yönetişim İlkelerinin Hayata Geçirilmesi Çerçeve Yasası çıkarılacaktır" sözü verilmiştir. Aynı hükümetin Milli Eğitim Bakanı da, hazırlamaya giriştiği yüksek öğretim yasa tasarısını kamuoyuna "geleneksel 'yönetme' anlayışı yerine yönetim ilkelerini benimseyen" bir yaklaşıma uygun hareket ettiklerini açıklayarak duyurmuştur.²⁰

Sonuç: Governance Nedir?

Yönetişim, ne bir yönetim "üslubu" ne de bir katılım - müzakere sürecidir; yönetişim, kamu kudretinin doğrudan sermayeye teslim edildiği bir iktidar tipidir.²¹

Bu formül kuşkusuz katılımcıdır. Katılım, devletin siyasal ve

20 Milli Eğitim Bakanından (Erkan Mumcu) Çağrı, 31.12.2002.

21 Konu daha önce bir başka yazıda ele alınmıştı (Güler, 2000). Yazının tıpkı basımları *Oknos, Kuvayı Milliye, Emek Araştırma* dergilerinde yapılmış, ayrıca İngilizce çevirisi *Turkish Public Administration Annual 1998-2000*'de yayımlanmıştır.

22 Yönetişim formülünün küresel – ulusal - yerel düzenlemelerde uygulama örnekleri daha önce bir başka yazıda işlenmişti (Güler, 2001).

23 Bu soruya yanıt olarak bkz. Bayramoğlu (2002).

yönetimsel karar alanlarında devlet dışında duran toplumsal unsurların yer alması ya da bu alanlara etki edebilme mekanizmalarına sahip olması biçiminde tanımlanıyorsa, yönetim formülünün katılımcı bir model geliştirdiği tartışmasız bir gerçektir. Ancak bu katılım modeli demokratik midir? ²² Bu ayrıca yanıtlanması gereken bir soru olarak ortada durmaktadır.²³

Toplumların bu "çok aktörlü yönetim modeli"nde yapılması gereken ilk iş, aktörlerin kim olduklarına bakmaktır. Formül, içlerinden hiçbirinin baskın olmadığı üç ana ortaklı bir sistem öngörmektedir. Ortaklardan biri, genel toplumsal düzen ve düzenliliği sağlama zorunluluğu nedeniyle, şimdiye kadar kamu kudretini tek başına kullanmış olan eski "mutlak iktidar kullanıcısı" devlet ya da bürokrasi olacaktır. İkinci ortak, kamu mekanizmaları ile karşılaştırıldığında yaratıcılığını ve üretkenliğini sayısız kez kanıtlamış olan piyasanın ana unsuru özel sektör olarak belirlenmiştir. Özel sektör, hukuksal adıyla şirketler, sosyolojik etkiyle sermaye kesimi, ikinci sandalyenin sahibi olarak tanınmaktadır. Ancak, özel sektör toplumun "lokomotif gücü" olarak kabul edilse de "tümü" olarak kabul edilemeyecek kadar dar bir dünyadır. Özel sektör dışında kalan toplumsal kesimlere bir üçüncü sandalye açmak kaçınılmazdır. Ne var ki bunlar – emekliler, köylüler, gençler, işçiler, kadınlar, engelliler, doğa severler, pancar üreticileri, hekimler, ... – neredeyse yüzlerce farklı grup oluşturabilecek denli çeşitlidir. Bu çeşitliliğin bir ortak payda ya da ad altında birleştirilmesi hemen hemen zorunludur. Yönetişim formülünde çözüm, sermaye dışında kalan tüm toplumsal kesimleri "sivil toplum örgütleri" (STK) şemsiyesi altında toplanmasıyla bulunmuştur. STK sürekli - geçici amaçlı olabilir; sendikalar gibi ekonomik, dernekler gibi toplumsal amaçlı olabilir; bireyler aynı anda birden fazla STK içinde etkinlik gösterebilir. Bu esnek ve renkli yapı, tarafların karar sürecinde iktidar kullanımını isteklerini karşılamalarına olanak verecek ve kalabalıkları tatmin etmeye yetecektir.

Yönetişim, her şeyden önce, belirgin uygulaması İngiltere örneğinde görülen "hükümet - işveren - işçi" üçlemesine dayalı liberal korporatist uygulamalardaki sınıf dengesini de gözetmeyen yapısıyla dikkat çekmektedir. Formülde işveren özel sektörle yerini almış, ama işçi kesimi STK içine gömülmüştür. STK, işverene kapalı başlık değildir; sermayenin dernekleri, meslek birlikleri, üretici birlikleri, kooperatifleri ile işçi kesiminin sendikaları bu başlıkta birlikte yer almakta ve aynı niteliklere sahip sayılmaktadırlar. Demek ki bu katılımcı formülde katılma hakkı sermaye kesimine üç ortaktan biri ve üçüncü ortağın unsurlarından biri olarak katılmalı biçimde tanınmıştır.

Yönetişim formülünde katılımcılık, asıl olarak "toplum" adına sermayeye tanınmış hak, bir ayrıcalıktır. Bu tercih, daha önceden "tarihin sonu" ve "ideolojilerin sonu" ilan edildiği için oldukça kolay yapılabilmektedir. Fukuyama adlı yazar "tarihin sonu" dediğinde, iki sözcükle çok şey anlatmayı başarmıştır: Tarihin sonu, "tarih sınıf mücadelelerinin tarihidir" diyen Marksizmle birlikte sınıf mücadelelerinin de sona ermesi demektir, çünkü bu akıl yürütmeye göre sınıflar sona ermişti. Artık herkes "aynı gemide"ydi. İşçi sınıfı diye bir bütün kalmadığı için, bu sınıfla sermaye arasında bir "uzlaşmaz çelişki" gerilimi de kalmamıştı. "Gemi"nin karaya vurmaması için akıllı olmak ve en yaratıcı toplum kesiminin çıkarının toplumun genel çıkarı olduğuna inanmak zorunluluğu vardı. Kısacası post-fordizm ile post-modernizm, yönetim formülünün sınıfsal özünü kaçınılmaz olarak kabul etmek için gerekli zemini daha önceden hazır etmiştir.

Sivil toplum örgütleri adı takılan aktöre gelince, bu başlığın toplumsal çıkarları bakımından birbirinden farklı kesimleri aynı torbada toplayıp becerisi yeterince açık biçimde ortadadır. 19. yüzyıldan bu yana işçilerin tek güçlü örgütlenme aracı olan sendikalar ile işveren sendika, dernek ve vakıfları, bu başlık altında bir araya toplanmıştır. "Tarihli" zamanların bu iki temel unsuru, artık "sosyal diyalog"un hoşgörülü uzlaşmacıları olarak aynı adla anılmaktadır. Üstelik yalnız da değildirler; yoksullara beceri kazandırma dernekleri, yeşillendirme vakıfları ile eşdeğer ağırlıkta sayılarak toplumsal yaşam içindeki belirleyici güçleri de büyük ölçüde çaptan düşürülmüştür. Kaldı ki, çok sayıda ülke için geçerli olan bir gerçek Türkiye için de geçerlidir. Modernizm çağının "örgütlü toplum" hedefi, genel olarak sermaye kesimi için daha yüksek derecelerde gerçekleştirilebilmiş iken, bu kesim dışında kalanların örgütlülük durumları pek iç açıcı düzeyde değildir. Bu eşitsiz temel, toplumun STK etiketiyle iktidara ortak edilme savını daha baştan anlamsızlaştırmıştır.

Yönetişim, hiç kuşku yok, katılımcı bir formüldür. Ancak, kamu kudretini doğrudan doğruya sermaye kesimine teslim ettiği için anti-demokratiktir. Bu formül, geçtiğimiz yüzyılın "burjuva demokrasisi" kavramıyla karşılaştırıldığında, yapısı gereği "burjuva diktatörlüğü" sıfatını hak etmektedir.

Yönetişim formülü ulus-devleti aşmakta, emekçi kesimleri toplumsal mücadele alanlarından ve araçlarından etkili biçimde mahrum bırakmakta, sermayenin insanlığı boyunduruğu altına almasını mümkün kılmaktadır. Bu nedenlerle yönetim, gerici bir toplumsal hareket ve bir karşı-devrim atağı olarak nitelendirilebilir.

Kaynaklar

- Aktan, C. C. (1991) "Virginia Politik İktisat Okulunun Öğretisi: Kamu Tercih ve Anayasal İktisat", *Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi*, Kasım.
- Aktan, C. C. (1995) 21. *Yüzyıl İçin Yeni Bir Devlet Modeline Doğru: Optimal Devlet*, İstanbul: TÜSİAD.
- Aktan, C. C. (1996a) *Ekonomik Anayasa*, Ankara: TİSK.
- Aktan, C. C. (1996b) "Anayasal iktisat ve ekonomik anayasa önerilerine yönelik eleştiriler ve karşı cevaplar", *Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi*, Aralık.
- Arın, T (1997) "Anayasal İktisat ve Refah Devleti: TİSK ve TÜSİAD'ın Asgari Devlet Raporlarının Eleştirisi", *Ekonomide Durum*, 3-4, 41-106.
- Aucin, P. (1990) "Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums", *Governance*, III (2), 115-137.
- Bayramoğlu, S (2002) "Küreselleşmenin Yeni Siyasal İktidar Modeli", *Praksis*, 7, 85-116.
- Demir, Ö (1996) *Kurumcu İktisat*, Ankara: Vadi.
- Densenko, L. (1998) "Habitat ve Yönetişim", *Sivil Toplum İçin Kent Yerel Siyaset Demokrasi Seminerleri* içinde, İstanbul: WALD.
- Gaudin, J. P. (1998) "Modern governance, yesterday and today: same clarifications to be gained from French government policies", *ISSJ*, 155.
- Göymen, K. (1997) *Türkiye'de Kent Yönetimi*, İstanbul: Boyut.
- Güler, B. A. (2000) "Devletin Yeniden Yapılandırılması", *Düşün*, 7.
- Güler, B. A. (2001) "Küreselleşmenin Yerelleşme Boyutu", *Mürekkap*, 17, 153-175.
- Güzelsarı, S. (2000) *1990 Sonrası Anglo-Sakson ve Kıta Avrupası Devletlerinde Kamu Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar* (yayınlanmamış yüksek lisans tezi), Ankara: Hacettepe Üniversitesi, Siyaset ve Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Hood, C. (1994) "Contemporary Public Management: a New Global Paradigm", *Public Policy and Administration*, 10 (2), 104-117.
- Jessop, B. (1998) "The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development" *ISSJ*, 155.
- Kalaycıoğlu, E. (2002) *Sürdürülebilir Gelişme ve Siyasal İyi Yönetişim: Türkiye'nin Son On Yılı*, Dünya Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi (Rio+10), Ulusal Hazırlık Süreci, Sürdürülebilir Kalkınma ve İyi Yönetişim Alt Çalışma Grubu, iula-emme. <http://www.iula-emme.org/wssd/yonetisim.doc>
- Koomian, J. (ed.) (1993) *Modern Governance: New Government - Society Interaction*, Londra: Sage.
- Kooiman, J. (1993) "Socio-political governance: introduction", J. Koomian (ed), *Modern Governance: New Government - Society Interaction* içinde, Londra: Sage.
- Kooiman, J. (1993) "Findings speculations and recommendations", J. Koomian (ed), *Modern Governance: New Government - Society Interaction* içinde, Londra: Sage.
- Langseth, P. and F. Simpkins (der.) (1996) *Good Governance for Private Sector Development and Investment in the Middle East and North Africa*, (Seminar Proceedings), (Amman, Jordan: IBRD).
- Leftwich, A. (1994) "Governance, the state and the politics of development", *Development and Change*, 25.
- Metcalfe, (1993) "Public Management: From Imitation to Innovation", J. Koomian (ed), *Modern Governance: New Government - Society Interaction*, Londra: Sage, 173-189.
- OECD (1989) *Development and Coordination in the 1990's*, Paris.
- OECD (1995) *Participatory Development and Good Governance*, Paris.
- OECD (2001) *Governance in the 21st Century*, Paris.
- Osborne and Gaebler (1992) *Reinvented Government*, Addison-Wesley.
- Pagden, A. (1998) "The genesis of 'governance' and Enlightenment conceptions of the cosmopolitan world order", *ISSJ*, 155.
- Perry, J. ve Kraemer, K. (1983) *Public Management: Public and Private Perspectives*, California: Mayfield Publishing.
- Rhodes, W. (1996) "The New Governance: Governing without government", *Political Studies*, XLIV.
- Savaş, V. (1989) *Anayasal İktisat*, İstanbul: Beta.
- Stoker, G. (1998) "Governance as theory: five propositions", *ISSJ*, 155.
- Tekeli, İ. (1998) "Yerel Siyaset ve Demokrasi, Çoğulculuk, Sivil Toplum", *Sivil Toplum İçin Kent Yerel Siyaset Demokrasi Seminerleri* içinde, İstanbul: WALD.
- The Commission on Global Governance (1995) *Our Global Neighbourhood*, Londra: Oxford University Press.
- Uğur, A. (1998) "Yerel Siyaset ve Demokrasi, Çoğulculuk, Sivil Toplum", *Sivil Toplum İçin Kent Yerel Siyaset Demokrasi Seminerleri* içinde, İstanbul: WALD.
- UNDP (1991) *Human Development Report 1991*, New York: Oxford University Press.
- UNDP (1997), "Governance for Sustainable Human Development, a UNDP Policy Document", <http://magnet.undp.org/policy/default.htm>.
- Üstüner, Y. (1995), "Kamu Yönetimi Disiplininde 'Kimlik Sorunsalı'", *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri*, Ankara: TODAİE.
- World Bank (1989) *Sub-Saharan Africa: from Crisis to Sustainable Growth*, New York: World Bank.
- World Bank (1991) *World Development Report 1991*, New York: World Bank.
- World Bank (1992) *Governance and Development*, New York: World Bank.
- World Bank (1994) *Governance: The World Bank Experience*, New York: World Bank.