

‘YÖNETİŞİM’ PARADİGMASI VE NEOLİBERALİZM Çelişki ve Kopuş Mu Uyum ve Süreklilik Mi?

‘GOVERNANCE’ PARADIGM AND NEOLIBERALISM Contradiction and Break Or Harmony and Continuity?

Fesih BAYRAKTAR¹

Öz

Bu çalışma, neoliberalizmle ve neoliberal politikalarla kopuş ve süreklilik ilişkisi çerçevesinde ‘yönetişim paradigması’na odaklanmaktadır. Ana akım literatürde ‘yönetişim’, hem devletten (tek merkezden ve hiyerarşik yönetim yerine eşgüdüm, işbirliği, uzlaşma ve ortaklık) hem de piyasadan farklı (rekabet yerine eşgüdüm ve ortaklık; kârlılık yerine sosyal tutunum; piyasa yerine sivil toplum) toplumsal bir mantığa sahip ‘üçüncü bir yol’ olarak sunulmakta ve dolayısıyla piyasa merkezli neoliberal yaklaşımdan bir kopuş şeklinde resmedilmektedir. Bu çalışma, gerek yönetişime ve gerekse de neoliberalizmle ilişkisine dair söz konusu yaygın kanaati tartışmaya açmayı hedeflemekte ve yönetişim kavramının neoliberalizm açısından bir kopuş değil, tam da devlet ve sivil toplumu içerecek şekilde onu yeniden formüle etmeye ve bu şekilde neoliberal politikaları konsolide etmeye dönük bir yaklaşım olduğunu, gerek kavrama ilişkin temel teorik öncülere gerekse de neoliberalizm açısından pratikte hangi yönlerden işlevselleştirildiğine bakarak, iddia etmektedir.

Anahtar Kelimeler: Yönetişim, Neoliberalizm, Yeni Kamu İşletmeciliği, Sivil Toplum

Abstract

This study focuses on ‘governance paradigm’ in terms of its break and continuity relations with neoliberalism and neoliberal policies. ‘Governance’ in the mainstream literature is considered as a ‘third way’ that has a social logic different from both the state (coordination, cooperation, reconciliation and partnership instead of one-centered and hierarchical management) and the market (coordination and partnership instead of competition; social cohesion instead of profitability; civil society instead of market), and, therefore, portrayed as a break with the market-oriented neoliberal approach. The study aims to bring into question this dominant approach about ‘governance’ and its relationship with neoliberalism and argues that ‘governance’ is not a break but an approach put forward to reformulate neoliberalism by taking into the state and the civil society and consequently consolidate neoliberal policies, by addressing theoretically the basic premises concerning the concept and practically how and why neoliberalism functionalizes it.

Keywords: Governance, Neoliberalism, New Public Management, Civil Society

¹ Yrd. Doç. Dr. Ardahan Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü

Giriş

'Yönetişim' kavramı, ortaya çıktığı 1990'lı yıllar boyunca hem resmi hem de akademik düzeyde çok büyük bir ilgiyle karşılanmıştır. Kavramın temel tespitinin, yeni dönemde devletin merkezi, hiyerarşik ve baskıncı *yönetim* biçim ve usullerinin yerini daha desentralize, konsensüse dayalı ve 'yumuşak' iktidar ya da *yönetişim* biçim ve usullerine bıraktığı ve sağduyuya seslenen temel vaat ya da beklentisinin de bu doğrultuda 'daha fazla demokrasi' olduğu düşünüldüğünde söz konusu ilgide şaşırtıcı bir yön yoktur. 'Yönetişim', gerek politika oluşturma süreçlerinde gerekse de bunların uygulanmasında devletin tek otorite olduğu bir dönemden, söz konusu otoritenin -içerisinde özel ve kamusal aktörlerin ortaklaşa yer aldığı *networkler* yoluyla- sivil topluma ya da tabana doğru genişletildiği, birlikte yönetmeye ya da konsensüse dayalı daha demokratik bir döneme geçişin işareti olarak görülmüş ve alkışlanmıştır. Üstelik bu kavram, yalnızca devletten değil (tek merkezden ve hiyerarşik yönetim *yerine* uyum, eşgüdüm, işbirliği ve ortaklık) piyasadan da farklı (rekabet *yerine* eşgüdüm ve ortaklık; kârlılık *yerine* sosyal tutunum; piyasa *yerine* sivil toplum) daha 'toplumsal' bir mantığın harekete geçirdiği üçüncü bir yol şeklinde resmedilmiş ve tam da Soğuk Savaş sonrası 'üçüncü yol' arayışlarının ve 'sivil toplum' söylemlerinin zirvede olduğu 1990'ların siyasi ve akademik söz dağarcığında üst sıralara yükselmiştir. Yeni Sağ ya da Yeni Sol cemahtan devlete olan mesafeli duruşun sürdüğü ancak 1980'lerin salt piyasa odaklı neoliberal politikalarının da yaygın başarısızlık ve darboğazlarla yüz yüze kaldığı böyle bir dönemde 'yönetişim', pek çok kesimden siyasetçi ve akademisyen için yeni dönemin zorlukları karşısında neredeyse her türlü sorunu aşmaya muktedir bir tür sihirli formül olarak kolaylıkla sahiplenilmiştir.

Dahası aynı dönemde başta Dünya Bankası olmak üzere çeşitli uluslararası finans kuruluşlarınca da kavramın ilk elden sahiplenilmesi ve çeşitli raporlarında başat bir konuma yükselmesi, en son 2008 küresel krizinde şahit olduğumuz gibi, 'neoliberalizmin sonu' ya da 'post-neoliberalizm' tartışmalarını da beraberinde getirmiştir (Molyneux, 2008: 780). 1980'lerdeki Margaret Thatcher ve Ronald Reagan gibi liderlerin başında bulunduğu neoliberal iktidarların önyak olduğu - bireycilik, özelleştirme, deregülasyon ve piyasalaştırmaya dayalı- neoliberal politikaların söz konusu dönemde ekonomik, toplumsal ve siyasal pek çok düzlemde ortaya çıkardığı kriz hali, yalnızca Batı-dışı ya da post-komünist geçiş ekonomilerinin sokaklarında değil Dünya Bankası başta olmak üzere Bretton Woods kuruluşları koridorlarında de ses bulmuş ve bu kuruluşların -Thatcher/Reagan döneminin salt piyasa ve bireycilik retoriğine karşı- 'iyi yönetim' adı altında devlet müdahalesinin gerekliliğine, sivil toplumun geliştirilmesine ve yoksullukla mücadeleye vurgu yapmaya başlamaları neoliberalizm açısından en hafif deyişle bir sapma, en ağır ifadesiyle bir sonun işaretleri olarak değerlendirilmiştir.

Bu çalışma, çoğunlukla yönetim literatüründe iddia ya da ima edildiğinin aksine, yönetim yaklaşımının, piyasa ve devlet mantığını dışlamadığı gibi, ne bir 'kökten dönüşüm' (Salamon, 2002: 1-2) ne de 'geçmişten temel bir kırılma' (Stoker,

1998: 26) olarak değerlendirilemeyeceğini, özellikle neoliberal politikalar açısından yeni bir açılıma ve dolayısıyla bir sürekliliğe işaret ettiğini öne sürmektedir. Dönemin siyasi ve entelektüel ikliminin kavrama ve çeşitli pratiklerine yüklediği aşırı beklentiler bir tarafa, kavramı uluslararası çapta ilk kez dolaşıma sokan Dünya Bankası gibi aktörler açısından ‘yönetişim’, gerçekte, söz konusu dönemde yaygın piyasa başarısızlıklarıyla içine düştüğü darboğazdan neoliberalizmi kurtarmaya hatta onu konsolide etmeye dönük ve dolayısıyla da başlarda en azından teorik düzeyde geri plana atılmış olan devlet ve (sivil) toplumun da piyasa kurum ve kurallarıyla uyum içerisinde yeniden formüle ya da revize edildiği daha incelikli bir neoliberal stratejiler setine işaret eder. De Alcántara’nın da ifade ettiği gibi, “piyasa, her zaman siyasi ve toplumsal bir inşa sürecini içerir” ve gerçekte yönetim yaklaşımının yeni dönemdeki bu cazibesini, “hiçbir ekonomik projenin siyasi meşruiyet, toplumsal düzen ve kurumsal etkinlikle tamamlanmaksızın başarılamayacağı” 1990’lı yıllarla birlikte iyiden iyiye açığa çıkmasının bir sonucu olarak görmek mümkündür (1998: 106). Bu doğrultuda 1970’li ve 1980’li yıllar, uluslararası finans kuruluşları nezdinde piyasa eksenli bir neoliberal ekonominin –siyasi ve toplumsal meseleler karşısında- öncelik kazandığı bir döneme işaret ederken, 1990’lar ikinci plana atılan bu meselelerin yönetim başlığı altında tekrar gün yüzüne çıkması ve bu yeni formülasyon dâhilinde devlet ve sivil toplumun neoliberalizmin yarattığı çatlakları doldurmak üzere yeniden göreve çağrılması olarak değerlendirilebilir.

Kanımızca yönetim kavramını merkeze alan egemen yaklaşımların yanıldıkları temel husus, neoliberalizmi hem kuramsal hem de tarihsel olarak, teoride 1970’li yıllarda Friedrich August von Hayek ve Milton Friedman gibi teorisyenlerce geliştirilmiş ‘minimal devlet’ şeklinde özetlenebilecek fikirlerin ya da bu fikirleri yaşama geçirmeye dönük 1980’li yıllardaki neoliberal sağ hükümetlerin politikalarıyla eş anlamlı olarak görme eğilimleridir. Gerçekte neoliberalizmin, teoride ve pratikte hem devleti ve hem de sivil toplumu işin içine katarak daha incelikli bir biçimde yeniden formüle edilmesi, aceleci bir biçimde post-neoliberal olarak adlandırılan bir döneme, yani 1990’lı yıllara rastlar. Dolayısıyla bu dönemle birlikte ‘yönetişim’ adı altında devlet müdahalesini, sivil toplum katılımını, her ikisinin işbirliği ve ortaklığını ya da yoksulluğun azaltılmasını vurgulayan bu güncellenmiş formülasyon, ‘minimal devletle’ bir ve aynı şey olarak görülen neoliberalizmin sonuna değil, onun normalleştirilmesine ya da konsolidasyonuna işaret eder. Tickell ve Peck’in (2003) de vurguladıkları gibi bu yeni formülasyon sayesinde ki neoliberalizm, gerçekten de sonunu getirebilecek yukarıdan aşağı, sığ ve baskıcı bir formdan daha hegemonik, yaygın ve dayanıklı bir forma doğru evrilmeye başlamıştır.

Söz konusu iddia çerçevesinde bu çalışma, gerek yönetime ve gerekse de neoliberalizmle ilişkisine dair söz konusu yaygın kanaati tartışmaya açmayı ve yönetim kavramının neoliberalizm açısından bir kopuş değil, tam da onu konsolide etmeye dönük bir yaklaşım olduğunu, gerek kavrama ilişkin temel öncüllere gerekse de neoliberalizm açısından pratikte hangi yönlerden işlevselleştirildiğine bakarak ortaya koymayı amaçlamaktadır. Bunun için öncelikle söz konusu iddiaya temel

oluşturmak üzere yönetim yaklaşımına kavramsal bir çerçeve sunulmaya ve yönetim başlığı altında tartışılan beş ana tema üzerinden neoliberalizmle koşutlukları tespit edilmeye çalışılacak ve ardından teorik düzeyde söz konusu yaklaşımın yalnızca günümüz dünyasını yanlış anlatmakla kalmadığı, aynı zamanda bu yanlış anlatım üzerinden oldukça abartılı sonuçlara ulaştığı, 'yönetişim'in günümüzdeki somut ve egemen biçimleri üzerinden, iddia edilecektir. Ve son olarak, neoliberalizmin ortaya çıktığı andan itibaren yaşadığı ve 1990'lı yıllarla birlikte artık sürdürülemezliği ortaya çıkan üç krizin –*yönetilebilirlik*, *toplumsal yeniden üretim* ve *meşruiyet*- aşılması yönünde yönetim söylem ve pratiğinin ciddi bir açılım sunduğu gösterilmeye çalışılacaktır.

1. 'Yönetişim': Kavramsal Bir Çerçeve

Türkçeye 'yönetişim' olarak çevrilen 'governance' kelimesinin 'yol göstermek', 'dümen tutmak' ya da 'kılavuzluk etmek' anlamına gelen Antik Yunan 'kybernan' kelimesinden geldiği söylenir ve bu haliyle uzun bir geçmişe sahiptir (Bell & Hindmoor, 2009). Uzun süre 'yönetim' (government) sözcüğüyle eş ya da benzer anlamlarda kullanılan²; ancak, 1990'lı yıllarla birlikte başına kurumsal, kentsel, küresel gibi pek çok sıfat eklenerek politik söz dağarcığında ilk sıralara yükselen bu kavramın günümüze gelene kadar neredeyse bütünüyle 'yönetim' ya da 'kamu yönetimi' gibi kavramların yerini aldığı görülür.³ Bu dönemle birlikte şirketlerin (corporate governance), kentlerin (urban governance), devletlerin (good governance) ve hatta tüm dünyanın (global governance) yönetiminden söz etmek sıradan bir hal almaya başlamıştır. Elbette ki söz konusu olan etimolojik olarak aynı kökenden gelen ve benzer anlama sahip 'yönetim' ve 'yönetişim' gibi iki kelimenin basitçe birbiriyle yer değiştirmesi değildir. Yönetişim kavramının politik düzlemde bir 'paradigma değişiminin' adı olduğu (Jessop, 1998) ve 'yönetim' kavramı her ne çağrıştırtıyorsa (yukarıdan aşağı, katı, hiyerarşik, katılıma fırsat vermeyen, dolayısıyla da anti-demokratik) 'yönetişim'in tam zıddında (yatay, esnek, katılımcı, demokratik vb.) yer aldığı iddia edilmiştir. Tekeli'nin toparlayıcı ifadesiyle bu paradigma değişimi "önceden belirlenen bir ortak amacı gerçekleştirmek için, tek özneli, merkezi, hiyerarşik bir işbölümü içinde, araçsal rasyonelliği ön plana alarak, yapan, üreten, bunun için kaynakları ve yetkileri kendinde toplayan" klasik yönetim anlayışından, "önceden belirlenen bir iyiye doğru değil, insan haklarına dayalı performans ölçütlerini gerçekleştirerek, çok aktörlü, desentralize, ağsal ilişkiler içinde, iletişimsel bir rasyonellik anlayışı içinde, kendisi yapmaktan çok toplumdaki aktörleri yapabilir

² Basit anlamda 'yönetişim' kavramının tam karşılığı 'yönetme eylemi'dir. Ortaçağdan itibaren bu kavram iktidarın Ortaçağ İngiliz toplumunu oluşturan farklı kesimler arasında paylaşılmasını anlatır ve günümüzdeki kullanımı bu dönem üzerine çalışan Anglo-Sakson üniversiteli tarihçilerin çalışmalarına dayanır. Eski Fransızca'da ve 13. Yüzyıl İngiltere ve Portekiz'inde 'hükümet'in (hükmetme sanatı ve tarzı) eş anlamı olarak kullanıldığı görülür (Brugvin, 2007).

³ Fredrickson'a göre (2005 :2) 'yönetişim' sözcüğünü 'kamu yönetimi' ya da 'yönetim' ifadesine alternatif olarak kullanan ilk kişi "Halkın istediği şey daha az yönetim daha fazla yönetişimdir" diyen Harlan Cleveland [1972]'dir.

kılan, yönlendiren, kaynakların yönlendirilmesini kolaylaştıran” yeni bir yönetim anlayışına geçiş sürecini anlatır (Tekeli, 1999: 248). Yönetişim teorisyenleri, devletin tekel ve ‘yönetim’le eş anlama geldiği çağın geçmekte olduğunu; sabit, kurumsal bir merkezden kaynaklanan bir otorite fikrinin modasının geçtiğini iddia ederler. İddiaya göre, toplumlar daha karmaşıklaşıp toplumsal talepler çoğaldıkça politik otorite çok merkezli ve çok katmanlı bir hale gelmiş ve bu bağlamda yönetim ya da hükümet etme eylemi, pek çok kamusal ve özel aktörün üzerinde değil, onların da dâhil olduğu karmaşık bir ilişki çerçevesinde daha ‘yatay’ ve ‘heterarşik’ bir biçime kavuşmuştur (Walters, 2004: 27).

‘Yönetişim’ şemsiyesinin altında toplanan kavram ve sorun alanlarının sayısı sınırsızdır ve çoğu zaman bunları mantıksal ölçütler dâhilinde bile birbiriyle uzlaştırmak fazlasıyla güçtür. Örneğin Rhodes (1996) kavramın literatürdeki altı farklı kullanım biçimini sıralar: ‘*minimal devlet olarak yönetişim*’; ‘*kurumsal ya da şirket yönetişim[i]*’; ‘*Yeni Kamu İşletmeciliği olarak yönetişim*’; ‘*İyi Yönetişim*’; ‘*Sosyo-sibernetik bir sistem olarak yönetişim*’ ve ‘*kendi kendini organize eden networkler olarak yönetişim*’. Dahası kavramın gerek ölçeksel gerek sektörel gerekse de disiplinler kullanım biçimlerinde de hatırı sayılır bir çeşitlilik söz konusudur. Uluslar arası ilişkiler (*küresel yönetişim*), kalkınma politikası (*iyi yönetişim*), Avrupa Birliği çalışmaları (*çok düzeyli ya da Avrupalı yönetişim*), finans ve işletmecilik (*şirket/kurumsal yönetişim[i]*) ya da –örneğin *kentsel yönetişim* gibi- kamu politikasının pek çok düzeyinde kavramın çeşitli kullanımlarını görmek mümkündür. Pek çok bilimsel disiplin de bu çeşitlilikten payına düşeni almıştır. Kersbergen ve Waarden (2004) siyaset, hukuk, kamu yönetimi, iktisat, işletmecilik, sosyoloji, tarih ve coğrafya olmak üzere yönetişim kavramının kullanıldığı dokuz farklı disiplin sayar. Kavramın anlamı yalnızca ölçeksel, sektörel ya da disiplinler değil çeşitli uluslararası kurumlar nezdinde zamansal farklılıklar da gösterir. Dünya Bankası, Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) ya da Birleşmiş Milletler’in kavrama ilişkin 1989’dan iki binli yıllara değin yayınladığı çeşitli rapor ve metinlerindeki farklılaşan yönetişim tanımlamaları buna örnek gösterilebilir (Bayramoğlu, 2002; Güler, 2003; Demmers, Jilberto & Hogenboom, 2004). Dolayısıyla süreç içerisinde yönetişim torbasının içine atılan her kavram ve konu onu daha fazla şişirmiş, kavramsal sınırlarını bulanıklaştırmış ve neredeyse bir inceleme alanı olmaktan çıkarmaya başlamıştır. Bununla birlikte tüm bu çeşitliliğe karşın ana akım yönetişim teorilerinde kavrama dair çeşitli süreklilikler, temel fikir, kabul ve varsayımlar da tespit etmek mümkündür.

1.1. Küreselleşme ve Kaosla Başetmek

İlk olarak ‘yönetişim’ ile günümüzün hâkim ‘küreselleşme’ anlatıları arasında ciddi paralellikler tespit etmek mümkündür. Bu, en açık ifadesini son on yılda ‘küresel yönetişim’ başlığı altındaki neredeyse bir külliyat oluşturan tartışmalarda bulur. Bu doğrultuda ‘yönetimden yönetişime’ geçiyor olduğumuz iddiasının arka fonunda küreselleşme söyleminin temel motiflerinin yer aldığını söylemek yanlış

olmaz. En temel motifse, küreselleşme süreciyle birlikte giderek artan bir değişim ve karmaşa dünyasında yaşıyor olduğumuz iddiasıdır. Walters'a göre (2004: 40) yönetim yaklaşımının altında yatan bu 'meta-anlatı', bir nevi 19. yüzyıldaki 'medeniyet' ya da 20. yüzyıldaki 'modernleşme' ve 'kalkınma' meta-anlatılarının yerini almıştır. Buna göre, dünya giderek daha karmaşık ve çetrefil bir hal almakta ve küresel ölçekte daha önce olmadığı kadar hızlı bir biçimde değişmektedir. Küreselleşme, devletin hiyerarşik yönetim biçimlerine olan direnci artıran organizasyon ve aktörlerde bir çoğalma ve bunun beraberinde getirdiği bir karmaşayla tanımlanır ve kaynakları muhtelifdir: Başta finans sektörü olmak üzere piyasaların devasa yükselişi; bilgi ve iletişim 'devrimleri'; yeni kitlesel göç formları ve Doğu Bloku'nun yıkılışı. Bunun yanı sıra küreselleşme süreciyle birlikte eşitlik, demokrasi, insan hakları, çevrecilik, bölgesel ve yerel özerklik kaygılarına yol açtığı kabul edilen politik ve kültürel dönüşümlerin de eşit derecede önemli olduğu söylenir.

Bu çerçevede 'yönetişim'in, küreselleşmeyle birlikte çok hızlı, esnek ve değişken bir hal alan ekonomik ve siyasi gelişmelere aynı esneklik ve hızda yanıt verebilecek hem ulusal hem de uluslararası bir sistem oluşturma ihtiyacının ortaya çıkmasından kaynaklandığı iddia edilir. Birleşmiş Milletler Küresel Yönetişim Komisyonu'nun 1995 tarihli *Küresel Komşuluğumuz* raporunda da belirtildiği gibi (küresel) yönetim, içerisinde yalnızca devletlerin değil "STK'lar, yurtaş hareketleri, çok uluslu şirketler ve küresel sermaye piyasalarının" da yer aldığı "değişen şartlara yanıt veren ve sürekli evrilen kapsamlı, dinamik, kompleks bir *interaktif karar-alma sürecini*" anlatır (The Commission for Global Governance, 1995). Bu doğrultuda yönetişimin, pek çok kamusal, özel ve gönüllü sektör örgütlerini kapsadığı ve geniş bir politik enstrüman seti sağladığı için, "yeni zorluklar ya da değişen şartlara artan bir yanıt verme kabiliyeti" sunduğu ve nihayetinde merkezi, bürokratik, hiyerarşik ve hantal olan eski klasik yönetim yapı ve anlayışlarından daha iyi politik çıktılara yol açacağı varsayılmıştır (Webb, 2002: 4'ten aktaran Phillips, 2004). Bununla birlikte 'küreselleşme'yi, yaklaşık son otuz yılda başta Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu olmak (IMF) üzere Batı orijinli uluslararası finans kuruluşlarının tüm dünya çapında neoliberal ekonomik politikaları yaygınlaştırmaya dönük bilinçli çabalarından bağımsız ve nerdeyse kendiliğinden ve doğrusal bir süreç olarak lanse eden söz konusu egemen anlatıları bir yana bırakırsak, tam ve doğru adıyla 'neoliberal küreselleşme' bağlamında 'yönetişim'in, uluslararası çapta neoliberalleşme süreçlerinin yol açtığı "hem dışarıdan oluşturulmuş yukarıdan aşağıya normatif bir düzenin ve hem de otonom ve aşağıdan yukarı önceden belirlenmiş katılımcı bir düzenlemenin mümkün olmadığı ya da mümkün olsa bile sakıncalı bulunduğu bir bağlamda kaosla baş etme"nin bir yolu olarak ortaya çıktığını söylemek daha yerinde görünmektedir (Santos, 2005: 32).

1.2. 'Dümen Tutan' (Steering) Devlet

Yönetişim literatüründeki söz konusu küreselleşme ve bunun doğurduğu 'karmaşa' anlatılarının bir sonraki durağı devletin yeni biçim ve işlevine ilişkindir ve hiç

de neoliberalizmin devlet tahayyülünden bir sapmaya işaret etmez. Neoliberal söylemden farklı olarak devletin gerekliliğine vurgu bir hayli artmış olsa da bu devlet, refah devleti modelindeki gibi ‘kürek çeken’ (*rowing*) değil ‘dümen tutan’ (*steering*) yani sadece yönlendirici, rehberlik edici bir işlevle tanımlanır (Osborne & Gaebler, 1992). Dolayısıyla devletin görevi, sosyal-siyasal etkileşimlere olanak tanımak, çözüme dönük düzenlemeleri desteklemek ve hizmetleri çeşitli aktörlere dağıtmaktan ibaret olarak görülür (Kooiman, 1993). Kaldı ki bu devlet tanımı sadece bir temenniden ibaret de değildir. Kürselleşme sürecine kaynaklık eden bir dizi gelişme devletin “içini boşaltmış” ve hükümetlerin ulus devlet içerisindeki olayları kontrol etme kapasitesinin altını oymuştur. Bir kısmı yukarıda sayılan; iktidar odağının geleneksel hükümet kuruluşlarından ulusaşırı kurumlar yönünde ‘yukarı doğru’ ve bölgesel ve yerel düzeyde ‘aşağı doğru’ kayması, küresel piyasaların yükselişi, *network*lerin ve toplumsal ortaklıkların artan önemi, bilgiye daha geniş ulaşım ve artan toplumsal karmaşa gibi trendler bunun kaynağı olarak gösterilir. Daha spesifik düzeyde ise yönetim paradigmasının ortaya çıkışına katkıda bulunan – refah devletin atfen- beş tür devlet krizinden bahsedildiği görülür: mali kriz, kontrol krizi, ussallık krizi, yürütme krizi ve karmaşa krizi (Fenger & Bekkers, 2007: 16-17).

Bu çerçevede, devlet “artık yönetim açısından bir uzmanlık ve kaynak tekeli olarak görülemez, daha ziyade, hükümetin içinden ya da ötesinden kaynaklanan bir bağımsız kuruluş ve aktörler çoğulluğuna dayanmak zorundadır” (Newman, 2001: 11-12). Tam da bunun ‘yönetimden yönetime geçişin’ ya da ‘eski’ ve ‘yeni’ yönetim arasındaki farkın temel taşı olduğu söylenmektedir. Buna göre ‘eski’ yönetim ekonomisi, toplum ve hatta devletin kendisinin yukarıdan aşağıya bir biçimde sabit otorite merkezlerinden yönetildiği bir dünyayı anlatırken; ‘yeni’ yönetim – refah, gönenc ve hatta güvenlik gibi- geleneksel hükümet hedeflerinin artık tek başına hareket eden merkezlerce başarılamayacağı yeni bir toplum biçimine aittir: Geleneksel yönetim perspektifinde hükümet ya da devletin her tür toplumsal gelişme ve problemin merkezinde olduğu ve hükümetlerin toplumdan ayrı merkezi ve hiyerarşik bir konumdan ve bir siyasi programla belirlenen hedefler doğrultusunda toplumsal gelişmelere etkin biçimde müdahale edebildiği ve toplumsal problemleri çözebildiği farzedilirken (Fenger & Bekkers, 2007: 15), yeni yönetim anlayışında toplumsal gelişme ve problemlere giderek uyumlu kılma, etkileşim, şebekeler oluşturma (*networking*), rehberlik etme (*piloting*) ve yönlendirme (*steering*) süreçleri yoluyla müdahale edildiği iddia edilir (Walters, 2004: 29). Bu -bakanlıklar, ajanslar, kamu bürokrasisi gibi- geleneksel otorite merkezlerinin birçok özel, devlet benzeri, üçüncü sektör, gönüllü ve diğer başka gruplarla etkileşim halinde hareket ettiği bir süreci anlatır. Devletler karar alma süreçlerinde tek başlarına hâkimiyet sahibiyken artık bu tekel durumu sona ermiştir. Artık onlar pek çok uluslar arası, ulus aşırı özel aktör ve sivil toplum temsilcilerine yer açmak mecburiyetindedirler. Bu anlamda yönetimin ve dolayısıyla *network*lerin, eşgüdümün ve heterarşinin yükselişinin devlet merkezli yönetim yaklaşımlarının başarısızlıklarına karşı bir yanıt niteliğinde olduğu söylenir. Bu daha geniş işbirliği, yalnızca hükümet ve onun hükümet dışı ortakları arasında değil, birbirleriyle daha eşgüdümlü ve yatay bir tarzda çalışan

yönetim departmanları arasında da mevcuttur. Sözümona iktidar ilişkilerine değil karşılıklı bağımlılığa, kontrole değil müzakere ve iknaya dayalı böyle bir bağlamda etkin yönetim için ihtiyaç duyulan beceriler, bu nedenle, 'yönetimden (y)etkinleştirmeye (*enablement*)' doğru kaymaya başlamıştır (Salamon, 2001: 11).

1.3. Kendi Kendini Örgütleyen/Düzenleyen Networkler

Yönetişim teorisini farklılaştıran bir diğer tema da 'kendi kendini yöneten (*self-governing*) networkler' üzerine vurgusudur. Rhodes ve Bevir'a göre (2003: 55-56) *networkler*, yönetişimin tanımlayıcı unsurudurlar ve piyasa ve hiyerarşiden farklı bir eşgüdüm mekanizması sunarlar. Burada *network*lerden kasıt belirli yerel, ulusal ve uluslar arası siyasa alanlarında hükümetler, özel sektör, sivil toplum kuruluşları ve çıkar grupları arasında gelişen formel ve enformel ilişki ve alışveriş ağlarıdır. Klasik ulus-devlette karar alma süreci, demokratik olarak meşru yasama ve yürütme güçlerinin toplumsal gelişmenin örgütlenmesinde ayrıcalıklı ve üstün bir pozisyonunda olduğu bir gerçeklikle karakterize edilirken, bugün bunun değişmiş olduğu ve yerini, devletin ve özel çıkarların prensipte eşit müzakere eden ortaklar olduğu ve dolayısıyla özel ve devlet çıkarları arasındaki sınırların bulanıklaştığı, çok çeşitli *network*ler ve buna eşlik eden müzakere sistemlerine bıraktığı iddia edilir (Peters, 1994'ten aktaran Nielsen, 2008). Çoklu bağlantılar ve *network*lere vurgusuyla yönetişim, ekonomi, devlet ve toplumu ayrı fakat büyük ölçüde eşzamanlı toplumsal organizasyon sistemleri olarak gören yaygın modern politik bakış açısından bu anlamda farklılaşır. Sosyal bilimlerde modern bakış açısını geliştirirken metaforlarını biyoloji ve fizikten ödünç alırken, yönetişim söyleminin metaforlarını biyo-enformasyonel bilimlerdeki mevcut gelişmelerden aldığı görülür. Sibernetik ve karmaşa (*complexity*) teorilerine dayanan yönetişim, 'kendi kendini düzenleyen (*self-regulating*) sistemlere' ve 'düzenli gelişen *network*lere' (*proliferating networks*) dayalı kavramsal bir manzara sunar. İşte yönetişimin kendi özerkliğine ve maddi yapısına sahip olduğu farz edilen bu *network*ler dâhilinde yer aldığı ve bunların yönetimine ilişkin olduğu iddia edilmektedir (Walters, 2004: 30).

Söz konusu *network*lerdeki 'paydaş' ya da 'ortaklar'ın herhangi bir merkezden, birtakım kural ve düzenlemeler ya da hiyerarşi yoluyla değil, çoğunlukla enformel ve görece eşitlikçi bir tarzda bir araya geldiği, yani kendi kendini organize edebildiği ya da düzenleyebildiği kabul edilir (Bell & Hindmoor, 2009). Bu *network*lerde hiyerarşi ya da tek unsurun hâkim olduğu 'monokratik' liderlik önemsizdir, hatta yoktur. Yönetişim *network*leri dâhilinde "hiç kimse *network*kü ortadan kaldırma riskini göze almadan başkaları üzerinde hiyerarşik kontrol uygulamak üzere kendi gücünü kullanamaz" (Sorensen & Torfing, 2008: 10). *Network*lerde hiyerarşi, iktidar mücadelesi ve çatışmanın marjinalize olduğu ve kontratlar, pazarlık, müzakere, karşılıklı bağımlılık ya da karşılıklılık ve güven ilişkileriyle yer değiştirdiği düşünülür. Bu vurgular, kamusal aktörlerin özel aktörler karşısında herhangi bir ayırıcı rol ya da otoritesinin olmadığını ve bu yatay pazarlık ve müzakere süreçleri içerisinde hükümetin rolünün marjinalleştiğini ya da özel aktörlerlerinkine

eşitlendiğini ima eder (Bell & Hindmoor, 2009). *Network*ler devlet bürokrasisini içerebilir fakat bu zorunlu değildir. Eğer hükümetin/devlet kurumlarının varlığı zorunluysa o pek çok paydaştan ya da ortaktan –önemli de olsa- yalnızca biri, en kötü koşulda ‘eşitler arasında birinci’dir. Buradaki temel önerme, giderek artan sayıda politik kararın kendi kendini organize eden bu politik *network*lerde ve bu *network*ler yoluyla alınmakta olduğudur. Merkez bir kanunu geçirebilir fakat yerel yönetimler, çıkar grupları, sivil toplum kuruluşları ya da gönüllü/üçüncü sektör kuruluşlarla etkileşime girdikten ve bunların da birbirleriyle etkileşiminden sonra (Rhodes, 1996). Bu anlamda *network*lerin, yalnızca ‘çoğulcu demokrasi’ çerçevesinde hükümet politikalarını etkilemeyi değil, aynı zamanda yönetim işini de bizzat üstlenmeyi içerdiği söylenmektedir (Stoker, 1998). ‘Kendi kendini organize etme ve düzenleme’, ‘işbirliği’, ‘müzakere’, ‘mücadele’ ve ‘ortaklık’ gibi kavramlarda ifadesini bulan *network*ler dahilinde ‘yönetişim’in, “farklı çıkar, pozisyon ve görüşe sahip farklı aktör ya da örgütlerin ortak ya da müşterek hedef ve çıktılarını birlikte üretmeye muktedir olduğu yöntemlere” (Fenger & Bekkers, 2009) ya da “politik aktörler ve kuruluşlar, şirketler, sivil toplum örgütleri ve uluslararası örgütler gibi farklı amaç ve hedeflere sahip çok çeşitli aktörler arasında eşgüdüm ve ahenk sağlamaya” (Pierre & Peters, 2000: 4) yönelik olduğu iddia edilir.

1.4. Birlikte Yönetme ya da Konsensüs Oluşturma

Diğer taraftan yönetişim, aynı zamanda, politik çalışmaların analitik odağında ki kurumlardan/yapılardan süreçlere doğru bir kaymayı da anlatır. Rhodes’un ifadesiyle yönetişim “yeni bir yönetim sürecine (...) ya da toplumların yönetiminde kullanılan yeni metodlara göndermede bulunur” (1996). Bu anlamda devlet ve kurumlarının merkezde olduğu tek yönlü bir ‘hükmetmeyi’ değil ‘yönetime katılım’ ilkesinin ötesine geçen bir ‘birlikte yönetme’ iddiası taşır (Bayramoğlu, 2002). Stoker’ın da (1998) işaret ettiği gibi bu iddia “basitçe bir hükümeti etkilemeye çalışan gruplar çoğulluğunun kabulünün ötesinde geleneksel hükümet görevlerinin bir kısmını üstlenen çeşitli grupların kabulüne” dayanır. De Angelis’in ‘yönetişim’ ve ‘siyasa’ (*policy*) karşılaştırmasında da gösterdiği gibi her iki durumda da belirli bir tür yönetim faaliyetiyle karşı karşıya olsak da ‘siyasa’ durumunda açık bir biçimde tanımlanmış amaç ve araçları olan bir yönetim tarzı söz konusuysa (örneğin, mali ve parasal politikadaki, istihdamın artırılması ya da belirli bir enflasyon düzeyine ulaşılması gibi somut hedeflere ulaşmak için kullanılan –faiz oranı, vergi oranı, hükümet harcamaları ya da parasal toplamalar gibi- siyasi enstrümanlar gibi), yönetişimin amaç ve mantığı bu kadar belirgin ve ‘doğrusal’ değildir. Yönetişimin ana sorunsalı “*sürecin kendisine dışsal olan bir hedefin başarılması değil, çatışan çıkarların uzlaştırılması ve eklenmesidir*” (De Angelis, 2003). Siyasaların altında şu temel soru yatar: Hangi hedefler önemlidir ve biz bu hedeflere nasıl ulaşabiliriz? Farklı teorik ve siyasi yaklaşımlar ve paradigmlar, farklı nedensel ilişkiler kurarak bu sorulara ışık tutmaya çalışırlar. Aksine yönetişim durumunda vurgu, çatışan çıkarların eklenildiği örgütsel prensipler üzerinedir. Siyasa durumunda hükümet kurumlarının rolü formüle etmek ve uygulamakken (yani bir ölçüde *kürek çekmek*

metaforunun anlattığı şey) yönetişimde oyunun kurallarını belirlemek, uyumu sağlamak, fakat en çok da yönetişim sürecine katılan aktörlerin seçim sürecinin belirlenmesine katkı sunmak ve çerçeve oluşturmaktır (De Angelis, 2005).

Yönetişim sürecinin odaklandığı temel konulardan biri bu anlamda farklı aktörler arasında siyasi bir konsensüs oluşturmaktır. De Alcántara'nın da (1998) işaret ettiği gibi "yönetişim pek çok farklı çıkarın oyunda olduğu bir arenada belirli bir programı gerçekleştirmek için gerekli rıza ya da muvafakatı elde etmeyi ya da konsensus oluşturmaya içerir". Burada hem yönetişimi oluşturan koşul, süreç ya da kuralların, adına her ne denirse densin, siyaset ve ideolojiden muaf, her aktöre eşit mesafede duran ve bu anlamda 'tarafsız' hatta piyasa kuralları kadar 'teknik' bir yapı olduğu, hem de bu platformlardaki farklı ve çatışan çıkar ve ideolojilerin bu 'eşit fırsat alanlarında' uzlaştırılabileceği varsayılır. Adeta yönetişim, neo-klasik ekonomi anlayışında ekonomiyi dengeye getiren 'gizli el'in siyasetteki karşılığı gibidir. Böyle bakıldığında yönetişim süreçlerinin hem 'oyunun kuralları' hem de 'oyuncular' açısından sözümona kurumsal ve ideolojik bir boşlukta yer aldığı söylenebilir. Daha açık bir ifadeyle "politikanın nasıl oluşturulacağına ve üzerinde anlaşılacak politik ölçütlere ilişkin (genel olarak kabul görmüş) hiçbir açık kural ya da norma sahip olmaması" anlamında kurumsal bir boşluk (Maartin Haajer'den aktaran Swyngedouw, 2005) ve oyuna katılan farklı aktörler arasında uzlaştırılamayacak hiçbir yönelimin ya da çıkarın olmadığı kabulüyle ideolojik bir boşluk söz konusudur. Walters'ın da işaret ettiği gibi yönetişim, toplumların farklı çıkarlara ve çatışan gündemlere sahip gruplar içerdiğini reddetmez, ancak bu farklılıkları toplumsal düzene bir tehdit olarak da görmez. Aksine bunları "kollektif bir öz-yönetim ve yumuşatılmış (*modulated*) bir sosyal uyum oyunundaki 'paydaşlar' ya da 'ortaklar' olarak içeri almayı ve bu farklı 'girdileri' dizginlemeyi ve yönlendirmeyi anlatır" (2004: 35). Diğer bir deyişle yönetişimin temel sınıfsal ya da jeopolitik ayrışmalar konusunda kendini artık risk altında görmeyen ve (neo-) liberalizmin 'tarihin sonu' tezlerinde somutlaşan politik bir kültüre ait olduğunu söylemek mümkün görünmektedir. Bu politik kültürde toplumsal ihtilafların düzeni tehdit etmek yerine siyasi hedeflere hizmet etmek üzere kanalize edilebileceği varsayılır. Dolayısıyla 'yönetişim'in neredeyse ideolojiler üstü bir durum olarak resmedildiği böyle bir yaklaşımda, uzlaştırılamaz sınıfsal, cinsel, ulusal vb. antagonizmalar neredeyse tümüyle ortadan kaybolmuştur (Fredericson, 2005; ayrıca bkz. Walters, 2004; Fenger & Bekkers, 2007: 30-31).

1.5. Sorumluluğun ya da Problem Çözme Kapasitesinin Transferi

Yönetişim tanımlamalarındaki özellikle konumuz açısından en temel ve kritik hususlardan biri de, yönetişim yapıları içerisinde pek çok farklı çıkar ve pozisyonun ortak problemler, ortak amaç ve hedefler için bir araya geldiği vurgusudur. Yeni dönemle birlikte küreselleşme, parçalanmış bir toplum ve güven kaybıyla karşı karşıya kalan hükümetlerin, karmaşık kamusal problemleri tek başlarına çözemeyeceklerinin farkına vardıkları ve merkezinde ortaklığın ve karşılıklı bağımlılığın yer

aldığı daha katılımcı kolektif problem çözüme süreçlerine yüzlerini döndükleri iddia edilir (Salamon, 2001). Burada karar alma ile hizmet sunumu arasında bir hat çekilerek, ‘kürek çekmek’ metaforuyla ifade edilen ve refah devletine ya da kalkınmacı devlete özgü olarak görülen ikincisinin devletten özel sektöre ve sivil topluma kaydırılması hedeflenir (Güzelsarı, 2003). Bununla birlikte günümüze ilişkin söz konusu ‘kolektif problemlerin’ neler olduğu ‘küreselleşme’, ‘kaos’ ya da ‘karmaşa’ gibi çoğunlukla belirsiz üst başlıklar arkasına gizlense de temelde neyi kastettiği az çok bellidir. Bunların çoğunlukla devletin piyasa lehine ve toplum ya da alt sınıflar aleyhine hem fiili düzeyde çekildiği ve hem de politik bir hedef olarak menziline çıkarıldığı alanlardaki (yosulluk, suç, çevresel tahribat vs. gibi) problemler olduğu aşikârdır.

Bu çerçevede yönetim, neoliberal politikaların var olan ya da muhtemel risklerinin toplumsal gruplar, cemaatler, hayır kurumları ya da sivil toplum kuruluşlarıyla müzakere halinde ve çoğunlukla da bunlar eliyle belirli bir ölçüde giderilmesini içerir. Devletin merkezde olduğu bir refah sisteminden bu tür gönüllü/üçüncü sektör kuruluşlara dayanan yeni bir ‘refah’ sistemine geçiş ya da başka bir deyişle piyasa ekonomisi ve kamu sektörü arasında ortaya çıktığı söylenen ‘sosyal ekonomi’ denen şey, sorumluluklarda bir kaymayı ve dolayısıyla da sivil toplum ve devlet arasındaki uzun süreli dengenin değişimini ya da daha geniş düzeyde kamu ve özel arasındaki sınırların belirsizleşmesini anlatır (Stoker, 1998: 17). Yönetişim perspektifi, bu gönüllü ya da üçüncü sektör örgütlerin resmi hükümet kaynaklarına bel bağlamadan kolektif meselelerin çözülmesindeki ölçek ve alanının kabul edilmesini, bir üst otoriteye ya da formel bir kontrol sistemine başvurmaksızın bu örgütler aracılığıyla ihtiyaçların karşılanmasını ve problemlerin halledilmesini talep eder. En kötü halde devletin buradaki görevi, ‘kürek çekmek’ metaforuyla anlatılan Refah devletine özgü hizmet alanlarını devrettiği ve özel sektör, STK’lar ve yarı-özerk kamu kuruluşlarından oluşan çoklu yapıyı koordine etmek gibi ‘sınırlı’ bir rol çerçevesinde ele alınır (Güzelsarı, 2003).

2. Teori ve Pratik Sarkacında ‘Yönetişim’

Teorik düzeyde yönetim paradigmasının ana hatlarına ilişkin yukarıda sıraladığımız temel argümanlara kabaca bir bakış dahi, onun neoliberalizmle bir tür kopuş ya da çelişki şöyle dursun, ciddi düzeyde bir ahenk ve süreklilik taşıdığını gösterir. Ana akım yönetim teorisinin ve yaklaşımlarının, neoliberalizmden farklı olarak, devlet ve sivil toplumun piyasa karşısında daha bir ön plana çıkarıldığına şahit olursa da, gerçekte hem devlet hem de sivil toplumun, kurum, kural ve prensipleri itibarıyla piyasa ve onun sorunlarının bir veri olarak kabul edildiği ve dahası piyasayı ve başarısızlıklarını takviye edecek bir çerçevede yeniden tanımlanmaya çalışıldığı görülür. Üstelik bu yaklaşımın, yönetişimin günümüzdeki somut varoluş biçimleriyle karşılaştırıldığında, yalnızca bunları yanlış anlatmakla kalmadığını aynı zamanda bu yanlış anlatım üzerinden oldukça abartılı sonuçlara da ulaştığını söylemek mümkündür.

Öncelikle, her ne kadar neoliberalizmden farklı olarak yönetim yaklaşımında 'piyasa başarısızlığı' olgusu kabul ediliyor gibi görünse de, gerçekte, son otuz yıllık neoliberal politikaların ya da günümüzün 'yeni ekonomi politığının' temel esasını oluşturan ve neredeyse hayatın her alanında piyasa prensiplerini hâkim kılmaya dayalı neoliberal yaklaşımdan ya da kısaca 'piyasa yönetimi' denen şeyden bir kopuş söz konusu değildir (Haque, 2002:107). "Piyasa modelinin ya da benzer rekabetçi modellerin toplumda daha etkin kaynak dağılımına yol açacağı" (Bell & Hindmoor, 2009: 115) ve "etkinliği ölçmenin en doğru yolunun da parasal kriterlerden geçtiğine" (Pierre & Peters, 2000: 19) ilişkin son otuz yılın bu hâkim yaklaşımı, devletin tekelci, bürokratik ve verimsiz yapısına karşın dinamik, çoğulcu, yenilikçi ve esnek yapısıyla piyasaların hem tüketici hem de üreticilerin tercih ve çıkarlarına en uygun yönetim modeli olduğunu iddia eder (Clarke, 2004: 32). Bu yaklaşım pratik düzeydeki yansımalarını, kamu sektörünün küçültülmesine, piyasa güçlerinin faaliyet alanının artırılmasına ve piyasa prensiplerinin devlet ve sivil toplum yönünde genişletilmesine dayalı son otuz yıllık politikalarda bulur ve yönetim yaklaşımında da neredeyse bir veri olarak kabul edilir.

Diğer taraftan, bu yeni formülasyonda, devletin ekonomik ve siyasi anlamda neoliberalizmin çizdiği sınırların dışına taşması da söz konusu değildir. Dolayısıyla bir kopuş ya da sapmadan ziyade gerçekte yapılan söz konusu sınırlar dahilinde en özlü ifadelerini 'yeni kurumsal iktisat' ve 'yeni kamu işletmeciliği' gibi yaklaşımlarda gördüğümüz şekliyle piyasa kurum ve kurallarıyla uyum içerisinde bir devlet yapılanmasının teyidi, detaylandırılması ve bu doğrultuda konsolide edilmesidir (Güzelsarı, 2003; Brugvin, 2007). Örneğin 'yeni kamu işletmeciliği' (*new public management*) anlayışı, her ne kadar farklı entelektüel köklere sahip ve pratikte daha eskiye dayansa da, yönetim perspektifinin özellikle kamu yönetimi alanındaki temel kabulünü oluşturur. Gerek devletin yeni dönemde hizmetlerin doğrudan üretimi ve sunumu (kürek çekmek) yerine, asıl görevleri olan politika oluşturma ve yönetim süreçlerine (dümen tutmak) odaklanması gerektiğine ilişkin iddiaları, gerek hizmet sunumunda performans ve hesapverebilirliğin önemine ve piyasaların ya da piyasa tarzı eşgüdüm mekanizmalarının oluşturulmasına yaptıkları vurguları ve gerekse de daha etkin ve profesyonel kurum ve bürokratlara duyulan ihtiyaç ve bunların piyasa kurum, kural ve teknikleriyle uyum içerisinde kontrol altında ve faaliyetlerinden dolayı sorumlu tutulması yönündeki beklentileri, her iki yaklaşımın da ortaklaştıkları temel hususlardır. Neo-klasik ekonomik yöntemlerin bütün problemleri çözebileceğin ilişkin bu yaklaşımın ortaya çıkışı Thatcher ve Reagan gibi 1980'lerin neoliberal hükümetleriyle başlasa da tümüyle yerleşik hale gelmesi Dünya Bankası ve IMF desteğinde 1990'ların başına, yani tam da 'iyi yönetim'in dolaşıma sokulduğu döneme rastlar. Bu anlamda yönetimi en azından kamu yönetimi boyutuyla yeni kamu işletmeciliğinin başka bir isimle arka kapıdan girmesi olarak görmek mümkündür. Drechsler'in (2005) de altını çizdiği gibi 'yönetişim', devlet (birinci sektör), piyasa (ikinci sektör) ve toplum (üçüncü sektör) oyuncularının etkileşimini vurgulasa da ticari standart, prensip ve çıkarları destekleyerek ikinci sektöre birinci sektör üzerinde ve dâhilinde ayrıcalıklandırmaya koyulur. Daha da ötesi,

kendisini ‘yeni kamu işletmeciliği’ anlayışından farklılaştıran işbirliği, eşgüdüm ve müzakere gibi vurgularıyla, diğerinin kamu sektör örgütleri içine ve arasına piyasa prensiplerini sokarak yol açtığı parçalanmaya da bir yanıt niteliğindedir (Fenger & Bekkers, 2007: 27-28).

Bununla beraber yönetim paradigmasının altını çizdiği diğer bir husus olan yeni dönemde *network*lerin artan görünürlüğü ve bu *network*ler dâhilinde devletlerin marjinalleştiği tezi de oldukça sorunludur. *Network*lerin somut tezahürleri, çeşitli sorun alanlarında yerel, ulusal ya da uluslararası çapta kamu, özel ya da sivil toplum kesiminden ilgili ‘paydaşların’ katılımıyla düzenlenen sayısız toplantı, forum ve inisiyatiflerde kendini gösterse de (Howell, 2002), bu durum, yönetim yaklaşımının iddia ettiği gibi ne yenidir (refah devleti modelinin karakteristiği olan, devletin ulusal bir ekonomide sermaye kesimi ve işçi sendikalarının toplu ücret ya da başka haklar konusunda pazarlıklarına aracılık ettiği korporatist yapı ya da ABD’de büyük oranda kurumsallaşmış olan ‘lobicilik’ gibi) ne de içerisinde yer alan aktörler açısından ‘yatay’, ‘eşitlikçi’ ve ‘ortaklık’ temelli bir ilişki biçimi ve dolayısıyla temsili demokrasiden daha gelişkin bir demokrasi forumu olarak görülebilirler. İnsel’in (2007) vurguladığı üzere söz konusu iddia, demokratikleşmenin derinleştirilmesi şöyle dursun, iktidar alanının belirsizleşmesine ve onun “bir dizi katılım usulünün arkasına saklanır hale” gelmesine ve “artık iktidarın kendini iktidar olarak göstermemesine” yol açtığı gibi, “kurumsallaşmış bir lobicilik ve baskı gruplarından ve azınlık çıkarlarından oluşan, kendi içinde dağınık bir ‘sivil toplum’un uluslara ve halklara ikame” edildiği, çeşitli kademelerde “egemenliğin gerçek biçimde paylaşımından kaçınmanın yeni tarzı ve adı” olma riski taşır. Dolayısıyla neoliberal teknokratik yönetim anlayışına uygun biçimde *network*ler, hem toplumun çeşitli katmanlarını ilgilendiren kamusal kararların mevcut ve daha temsili mekanizmalar dışına çıkarılmasını hem de bu *network*lerin, çoğunlukla devlet ya da piyasa aktörleri gibi daha güçlü olanların etkisinde alınan sözkonusu kararların sivil toplum aktörlerine danışıldığı ya da onaylatılmaya çalışıldığı bir ‘kanaat yoklama’ ya da ‘tasdik’ mekanizmasına dönüşme potansiyeli taşırlar.

Demirovic’in (2003) de vurguladığı üzere, günümüzde yönetim ya da sivil toplum süreçleri, iddia edildiği gibi yalnızca ‘aşağıdan yukarıya doğru’ işlemezler, aynı zamanda “içerisinde devlet aktörlerinin statükoyu devam ettirebildiği ya da daha ziyade statükonun değişmesine izin verilen yolları yönetebildiği bir forum” sağlarlar. Dolayısıyla devletler kendilerini neoliberal döneme uygun olarak yeniden yapılandırmış olabilirler ancak bu, yönetim literatürünün iddia ettiği gibi, kesinlikle devletlerin marjinalleştiği anlamına gelmez (Peters & Pierre, 2005). Devletler hala daha ekonomik, siyasi, hukuksal, toplumsal ve askeri alanlarda en temel kararları alma ve yürütme iktidarına sahip biricik aktör olmaya devam ederler. Devletlerin neoliberal küreselleşme ya da uluslararasılaşma çağında belirli ve çoğunlukla da refah devletini çağrıştıran yetki ve sorumluluklarını, diğer bir deyişle ‘yüklerini’, aşağı, yukarı ve yatay yönlerde transfer ettiği bir vakıa olmakla beraber, günümüzde ortaya çıkan manzaranın bize gösterdiği şey, yetkilerin bu şekilde piyasa güdümlü

devlet ve uluslararası örgütler özelinde yukarıda toplanmaya devam ederken, piyasanın ortaya çıkardığı risk ve sorumluluklarınsa –birey, aile, cemaatler ya da sivil toplum kuruluşları yoluyla- aşağı doğru transfer edilme eğiliminde olduğudur. Şayet günümüzde bir ‘çok düzeyli’ (*multi-level*) ya da ‘network’ yönetiminden bahsedilecekse bunun tam manasıyla tanımı budur. Yönetişim perspektifinin çoğunlukla günümüzün neoliberal politikalarının bu en temel yapısını, bilinçli ya da bilinçsiz şekilde, görmezden gelme eğiliminde olduğu söylenebilir. Dolayısıyla *network*ler sanıldığı gibi aksine iktidar ilişkilerinden yalıtık olmadıkları gibi; devlet, sermaye ve sivil toplumun da eşit derecede siyasi kararların çıkmasına etki ettiklerini düşünmek olası değildir. *Network*lerin gerçekte ekonomik, politik ve ideolojik güç dengesizlikleriyle malul olduğu ve dahası hem ‘oyunun kurallarıyla’ problemi olmayan çoğunlukla dikkatlice ayıklanmış seçkin aktörlerden oluştukları oranda kamusal temsiliyet gücünden ve hem de yalnızca belirli bir siyasa alanındaki bu seçkin aktörlerin partiküler çıkar pazarlıklarıyla şekillendikleri oranda da daha kolektif ya da kamusal çıkar arayışlarından yoksun oldukları söylenebilir. Son olarak bu yapıların pek çok toplumsal kesimi ilgilendiren siyasal kararların temsili ya da parlamenter mekanizmaların kontrol alanı dışında alınmasına yol açarak daha kamusal bir hesapverilebilirlik açısından temsili demokrasinin dahi gerisinde kaldıkları görülür (Haque, 2004).

Bu yaklaşımın diğer bir ayağını oluşturan ‘sivil toplum’ vurgusu ise, gerçekte, gerek kamusal hizmet sunumu gerekse de meşruiyet açısından devletin boşalttığı ve piyasanın da başarısız olduğu alanlarda bir tür ‘tampon’ vazifesi görecektir şekilde spesifik olarak tanımlanmış, adına ‘Sivil Toplum Kuruluşları’ (*Non-governmental Organizations*) denen ‘üçüncü sektör’ örgütler yığınına işaret eder. 1980’lerin salt piyasacı neoliberal politikalarının dünya çapında ortaya çıkardığı krizlere bir yanıt olarak 1990’larla birlikte başta Dünya Bankası olmak üzere çeşitli ulusal ya da uluslararası kuruluşların ‘(iyi) yönetim’ denen gündem çerçevesinde yeniden devleti, sivil toplumu ve özellikle de bu ikisi arasındaki ortaklık ve işbirliği ilişkilerini ön plana çıkarmasının ardından bu tip örgütlerin, yeni bir neoliberal formülasyon dâhilinde neoliberal devlet stratejilerine daha kurumsal düzeyde eklenmesine şahit olunmuştur (Demirovic, 2003). Kaldor’un işaret ettiği gibi, söz konusu dönemle birlikte bu örgütler ‘saygın partnerler’ haline gelerek ‘ehlileştirilmişler’ ve giderek hem devlet fonksiyonlarının yerini aldıkları oranda devlet kuruluşlarına ve hem de birbirleriyle rekabet etmeleri yüzünden bir piyasaya benzemeye başlamışlardır (Kaldor, 2003). Bununla birlikte, STK’lar özelinde ‘sivil toplum’un, bu yaklaşım çerçevesinde, sadece devletle karşıtlığı üzerinden negatif değil, yeni dönemin sorunlarına en temel çözüm kanallarından biri olarak daha pozitif rol ve görevlerle tanımlanmaya başlaması, yeni bir durum ve klasik liberal anlayıştan bir sapma olarak görülebilse de, her ikisini çapraz kesen nihai hedef, piyasalara ya da topluma devlet müdahalesinin mümkün olduğunca sınırlandırılmasıdır. Kaldı ki bu ikincisi, ilkinde olduğu gibi yalnızca piyasalara müdahalenin ‘kötü bir durum’ olduğunu vazedemekte kalmaz, bundan kaçınmanın yol ve yöntemini de sunar. Çünkü, STK’lar özelinde sivil toplum sektörünün devlet ve piyasa sektörleriyle belirli bir işbölümü dâhilinde

ve paralel hedefler doğrultusunda ortaklaşmaya ya da işbirliğine gittiği bu model dâhilinde tahayyül edilen şey, özellikle refah, kalkınma ve yoksulluk gibi alanların devletten sivil topluma devri yoluyla siyaset dışına taşınması ve dolayısıyla bu alanlar adına devletin piyasalara müdahalesinin önüne geçilmesidir. Dolayısıyla burada, devleti piyasa içerisine çeken ya da piyasaya müdahaleyi artıran ‘çoğulculuk’ eksensli bir sivil toplum yaklaşımından ziyade, refah ve kalkınmaya ilişkin eskiden devletin gerçekleştirdiği rol ve görevleri üzerine alarak devletin piyasalara müdahalesini asgari düzeye indirecek bir sivil toplum tasavvurundan söz etmek daha doğru olur. Kaldı ki, yeni dönemde ulusal ya da uluslararası düzeyde yönetim süreçlerine, yoksulluk, çevresel bozulma ya da ayrımcılık gibi güncel pek çok problemin yapısal nedenlerinden ziyade sonuçlarıyla ve bunların çözümüyle ilgilenen sivil toplum örgütlerinin bilinçli bir şekilde dâhil edildiği düşünüldüğünde söz konusu anlayış daha bir somutluk kazanır (Santos, 2005).

Diğer taraftan sivil toplumla ‘müzakere’ adı altında gerçekleştirilen çeşitli forum ve toplantılara katılan STK’ların ne oranda temsilcisi olduklarını iddia ettikleri toplum kesimlerinin ve problem alanlarının gerçek gündemleriyle alakalı olduğu tartışmalıdır (Holmén & Jirström, 2009). Üstelik yeni dönemin ‘yönetişim’ ya da ‘müzakere’ süreçlerine katılan bütün STK’lar, Kamuya Yararlı STK’lar (*PINGOs-Public Interest NGOs*), Devlet GÜdümlü STK’lar (*GONGOs-Government-run NGOs*) ya da İş ve Sanayi STK’ları (*BINGOs-The Bussiness and Industry NGOs*) demeden aynı STK havuzunun içerisine atılır. Sırasıyla hükümetlerin ve güçlü şirket çıkarlarının temsilcisi olan ve dolayısıyla hem ideolojik hem de maddi açıdan bu süreçlere katılım imkânları çok daha yüksek düzeydeki son iki grup, hem katılım hem de müzakere süreçlerinde ilk gruptakilere göre çok açık avantajlara sahiptirler (Kamat, 2004). İlk gruptakiler aleyhine gelişen bu tür bir eşitsizlik, yönetim açısından her kesimin eşit derecede önemli ve meşru olduğu ve dolayısıyla bunların katılımına eşit derecede fırsat verilmesinin gerektiği şeklindeki yeni dönemin yönetim yaklaşımıyla da rahatlıkla meşrulaştırılır. Burada her ne kadar üç farklı sektörün (kamu, özel ve STK’lar nezdinde ‘üçüncü sektör’) karar alma süreçlerine ‘eşit’ katılımı ve ‘ortaklığından’ söz edilse de, Güler’in (2000) ifadesiyle, “sermaye, bürokrasi karşısında ikinci eşit ortak olarak kalmamakta; üçüncü kategoride de gizli ortak olarak ağırlık kazanmaktadır”. Dolayısıyla günümüzün yönetim süreçleri, yalnızca karar alma süreçlerini meşru demokratik sistem ve onun temsili yapılarının dışına atmamakla kalmaz, aynı zamanda ve üstelik daha fazla demokrasi adı altında, ilk iki sektör ve özellikle sermaye kesimi lehine iktidar ilişkilerini yeniden biçimlendirir. Bu durum yönetim süreçlerinde olduğu iddia edilen ve göklere çıkarılan çeşitlilik, çoğulculuk ve sosyal katılım gibi olguların, gerçekte bir yanılsamadan ibaret olduğu anlamına gelir. Howell’in (2002) da altını çizdiği gibi, “bu çoğulculuk ve sosyal katılım yanılsaması, yalnızca sivil topluma olan desteğin altında yatan ve sivil toplumdaki sosyal ilişkilere nüfuz eden ideolojik tercihler, normlar ve değerlerin değil, örgütler arasındaki eşitsiz güç ilişkilerinin de üstünü örterek işbirliği (*assaciation*) arenasını depolitize eder”.

3. Neoliberalizmin Krizi ve 'Yönetişim'

Hem teorik hem de pratik düzlemde bu 'yeni' yönetim yapısı dâhilinde önerilen temel şey, -neoliberalizmin 'minimal devlet' modeliyle paralellikleri açık- 'kürek çeken' değil 'dümen tutan' devlet modelidir. Bunlardan ilki, etkisiz, hantal ve aşırı pahalı olarak kabul edilen merkezi devlet sorumluluklarının ağırlıklı bir yer tuttuğu 'refah devleti' ya da 'kalkıncı devlet' model ve pratiklerini ifade ederken, ikincisi bu sorumlulukların yerele, özel ya da üçüncü sektör kuruluşlara devredildiği ve dolayısıyla 'küçük', 'etkin' ve 'fırsat yaratan' bir devlet modelidir. Bu ikincisi için yapılması gereken öncelikli politika, devletlerin gerek refah gerekse de kalkınma hedefleri açısından (kısaca 'kürek çekmek' metaforunun ifade ettiği) işlevlerinin özel ya da üçüncü sektör kuruluşlara 'boşaltımı' (*off-loading*) ya da 'devri' (*devolution*) yoluyla devletin bu sorumluluk ve 'yüklerden' mümkün olduğunca kurtarılması ve dahası bu alanların mümkün olduğunca siyasetin dışına taşınmasıdır (Wolch, 1990; Alexander, Nank & Stivers, 1999; Murray, 2004). Burada refah ve kalkınma, devletin yönlendiriciliğindeki makro ekonomik politikalar yoluyla gerçekleştirilecek nihai bir hedef değil, aksine devletin bu müdahaleci formlarının ortadan kaldırılmasıyla, her ne kadar 'arızı' başarısızlıklar vuku bulabilse de, neredeyse kendiliğinden halledilecek meseleler olarak görülmeye devam eder. Yeni olan şeyse 1990'lı yıllarla birlikte Dünya Bankası gibi uluslararası örgütler nezdinde 'yönetişim'e ve sınırlı da olsa bir devlet müdahalesine kapı açan bir 'piyasa başarısızlığı' kabulünün ortaya çıkmasıyla birlikte, Keynesçi modelde olduğu gibi devletin doğrudan müdahalesine geri dönüşe yol açmayacak bir tarzda -ve 'dümen tutma' metaforunun anlattığı şey doğrultusunda- bu başarısızlıkları telafi edecek yeni yönetim mekanizmalarının devreye sokulmasıdır. Bu doğrultuda hem teoride hem de pratikte yönetim yaklaşımının temel niteliği yalnızca devlet-piyasa ilişkilerini değil devlet-sivil toplum ve sivil toplum-piyasa ilişkilerini de piyasayı merkeze alarak yeniden formüle etmeye koyulmuş olmasıdır. Bununla birlikte söz konusu iddiayı daha bir somutlaştırmak için 'yönetişim'in, neoliberal dönem açısından pratikte hangi krizlerin çözümünde işlevsel kılındığında da kısaca ve daha yakından bakmak gerekir. Bu doğrultuda siyasal ve kurumsal düzeyde yönetişimin, neoliberal politikaların daha ortaya çıktığı andan itibaren karşı karşıya olduğu üç temel krize bir yanıt olarak ortaya çıktığını söylemek mümkün görünmektedir.

3.1. 'Yönetilebilirlik Krizine' Bir Yanıt Olarak Yönetişim

Siyasi ve kurumsal düzeyde 'yönetişim', ülkelerin iç işlerine müdahalesi resmi düzeyde yasaklanmış olan Dünya Bankası ve IMF gibi uluslar arası finans kuruluşlarının 'iyi yönetim' adı altında "görünürde daha fazla teknik ve daha az siyasi standartlara başvurarak pek çok ülkede devlet program ve bürokrasilerini reforme etme çabalarını" (De Alcántara, 1998: 105), dolayısıyla da "neoliberal bir devlet inşasını" içerir (Ayers, 2009: 12-13). Devlet, toplumsal sorumluluk ve 'yüklerinden' kurtulmuş olması ve piyasaya açtığı alan açısından 'minimal' olmayı sürdürse de ve aslında tam da bu nedenle daha 'etkin', 'yönetebilir' ve dolayısıyla da daha 'teknik'

bir alan olarak tanımlanır. Buradaki temel saikin Trilateral Komisyon'un daha 1970'li yıllarda işaret ettiği devletin 'yönetilebilirlik krizi'ne bir çözüm bulmak olduğu söylenebilir. 1975 yılında Michel Crozier, Samuel P. Huntington ve Joji Watanuki (1975) tarafından kaleme alınmış bu rapora göre demokrasiler krizdedir; çünkü, refah devletinin vadettiği 'toplumsal sözleşme' fazlasıyla kapsayıcı hale gelmiş, demokratik sistem aşırı derecede hak ve taleplerle yüklenmiş ve bu da hükümetler açısından bir 'yönetilebilirlik (*governability*) krizini' beraberinde getirmiştir. Yönetilebilirlik krizine ilişkin bu tutum çözümü devletin –ekonomik alandan ve sosyal hizmetlerden elini çekmesi yoluyla- küçültülmesinde ve dolayısıyla da özel sektör örgütlerinin hâkim olduğu bireyci bir sivil toplum anlayışına dayanan ve daha da önemlisi politik katılımı sınırlandıran politikalar yoluyla popüler katılımın ehlileştirilmesinde görmüştür. Krizin bir 'yönetilebilirlik krizi' olduğu tespiti hâkim olur olmaz da Trilateral Komisyon'un önerdiği politik reçete ön plana çıkmış ve böylelikle takip eden on yıl, bu fikirler üzerine kurulu, sonradan Washington Konsensüsü adı altında küresel olarak dayatılacak yeni bir toplumsal ve politik rejimin inşasına tanıklık etmiştir. Ancak 1980'lerin ortalarından 1990'ların ortalarına kadar geçen ve özelleştirme, piyasalaştırma ve liberalleşme üçlüsüne dayalı neoliberalizmin bu 'altın çağı' aynı zamanda sermaye birikimindeki tikanıklıkların yanı sıra piyasa başarısızlıklarının da aşikâr olduğu bir sürece işaret eder. Gelir ve servet dengesizliğindeki dramatik artış ve bunun geniş halk kitlelerinin yaşamlarına olan yıkıcı etkisi, suç oranlarının genel olarak yükselmesi, bazı devletlerde iç karışıklıklara ve hatta etnik sivil savaşılar yol açan yeniden dağıtım mekanizmasından yoksun bir demokrasi – tüm bunlar anormal sapmalar olarak kabul edilemeyecek derecede yaygın bir hale gelmiştir. İşte yönetişimin yeni bir politik ve toplumsal hegemonya tesisi için ön plana çıkarılması genel olarak böyle bir döneme rastlar (De Angelis, 2003; 2005).

Trileteral Komisyon'un 'yönetilebilirlik krizi' tespiti ve buna yönelik oluşturduğu neoliberal reçetenin devlet boyutu 1990'lı yılların özellikle Dünya Bankası ve IMF özelindeki 'iyi yönetim' yaklaşımlarında temel bir önerme olarak kalmaya devam eder. Dolayısıyla özellikle ulusal ve uluslararası kuruluşların 1990'lı yıllarla birlikte gündemine aldığı yönetim anlayışını farklı kılan, devletin neoliberal formunun bu şekilde teyidi ya da detaylandırılmasından çok, 'yönetilebilirlik krizi' yaklaşımının cevabını aradığı diğer bir temel soruya, yani toplumsal katılımın nasıl ehlileştirileceğine yanıt bulma çabasıdır. 1980'li yılların özellikle işçi sendikalarını güçten düşürmeye dönük baskıcı politikaları buna bir ölçüde yanıt olmuşsa da 1990'lı yıllarla birlikte neoliberal politikaların küresel düzeyde ortaya çıkardığı geniş toplumsal huzursuzluklar, bu baskıcı politikalar saklı kalmak kaydıyla, daha rızaya dayalı politikaların da yürürlüğe konulmasının yolunu açmıştır. İşte yönetim yaklaşımındaki özellikle sivil toplum katılımına vurgu ve bunlarla ortaklık ya da işbirliği arayışları tam da bu ihtiyaca bir yanıt niteliğindedir.

Peki, etkinlik ve yönetebilirlik gerekçesiyle, demokratik ve toplumsal angajmanlarından mümkün olduğunca uzak tutulmaya çalışılan 'teknokratik' bir devlet

yapılanmasında bu tür bir 'katılım' nasıl sağlanacaktır? Bunun yanıtı '*depolitizasyon*', '*ayıklama*' ve '*asimilasyon*' olarak üç türlü verilebilir. *İlki* katılım sürecine kabulün temel mantığıyla ilgilidir ve katılımın spesifik bir sorun alanıyla sınırlandırılmasını ve dolayısıyla da genel ekonomik ve siyasal bağlamından soyutlanarak çözümlenmesini içerir. Böyle bir yapı dâhilinde örneğin bölüşüm meselesi ya da ekonomik ve siyasi sistemin esasına ilişkin temel sorunlar elbette müzakere konusu yapılamaz. *Diğeri* ise belirli bir sorun alanında ortaklık, işbirliği ve müzakereyi daha peşinen kabul etmiş 'seçkin' STK'lar ve çıkar gruplarının dikkatlice ayıklanmasını ve yönetim süreçlerine dâhil edilmesini içerir (De Angelis, 2003; 2005). *Ve sonuncusu* da bunların dışında kalmış daha muhalif toplumsal grupları 'oyunun kurallarını' kabule ikna ve sürece katma çabalarına karşılık gelir. Her üç durumda da olası ya da mevcut toplumsal muhalefet biçimlerinin ehlileştirilmesi, normalleştirilmesi ya da eklenmesi temel hedef olarak görülür. Sonuç, can sıkıcı bulunan örgütleri ve kuruluşları keyfi biçimde bertaraf ederek 'etkili ama sınırlı bir çoğulculuğa' kapı açmak ya da başka bir deyişle etkililik/verimlilik odaklı bu çoğulculuğu, mümkün olduğunca 'parazitlerinden' arındırmaktır (Hermet, 2003'ten aktaran, Brugvin, 2007; İnsel, 2007).

3.2. 'Toplumsal Yeniden Üretim Krizine' Bir Yanıt Olarak Yönetişim

Yönetişim süreçlerinde sivil toplum katılımına artan vurgunun diğer bir boyutunu da 1990'lı yıllarla birlikte küresel çapta kendini gösteren yoksulluk problemine çözüm bulma çabaları oluşturur. Toplumsal düzeyde bu tür bir sivil toplum katılımının anlamı Jacques Donzelot'un 'toplumun mobilize edilmesi' dediği yönetim stratejisi çerçevesinde daha önceleri devletin toplumun ihtiyaçlarına çare bulması beklenirken şimdi (sivil) toplumun bunları çözmeye görevine dâhil edilmesini ve dolayısıyla problemlerin devletten topluma yansıtılmasını anlatır (aktaran Walters, 2004: 35). Bu strateji, hem ekonomik hem de sosyal düzenleme olarak piyasanın hâkim kılınması ve bu doğrultuda devletin sosyal kesim ve ekonomik düzenlemeden elini çekmesinin doğrudan sonucu olarak, 'üçüncü sektör' adı altında bir araya getirilmiş ve amacı piyasaların gideremediği ve devletin de artık giderecek durumda olmadığı insani ihtiyaçları karşılamak olan STK'ların devasa ölçüde çoğalmasında karşılık bulmuştur. De Angelis'in (2003; 2005) ifadesiyle bu örgütler "neoliberal politikalar izleyen devletlerin yeniden yapılanmasıyla yaratılan ve toplumsal yeniden üretim ihtiyacında oluşan bir boşluğu" doldurmaya çalışmışlardır. Bunlar, Sağdan 'sosyal sermaye' ya da daha Soldan 'sosyal dayanışma'nın toplumsal düzeyde kendiliğinden ortaya çıkmış ifadeleri olarak görülse de büyük oranda 'sivil toplumu güçlendirme' adı altında devlet ya da uluslararası örgütler tarafından büyük oranda teşvik edilmişlerdir.

Başlangıçta en 'etkin' bölüşüm mekanizması olarak kabul edilen piyasaların ortaya koyduğu yaygın başarısızlık durumu ve bu başarısızlığın toplumsal düzeydeki yıkımını hafifletecek olası tek aktör olan devletin gerek kalkınma gerekse de sosyal refah alanlarından uzun süredir elini çekmiş olması, yeni dönemde sivil top-

lum aktörlerine söz konusu alanlarda hem daha fazla alan açmış hem de daha fazla sorumluluk almasına dönük bu tür bir yaklaşımı güçlendirmiştir. Sivil toplum örgütlerinin bundan önceki süreçte de önemli hizmet sağlayıcılar olarak faaliyet yürüttükleri bir vakıa olsa da, Lavalette ve Ferguson'un (2007: 453) belirttiği gibi, bunların "devletin bilinçli bir biçimde yerini alarak hizmet provizyonunda tercih edilen kanallar olarak görülmesi" söz konusu yeni döneme rastlar. Örneğin, 'kentsel yönetim' 1989'da Margaret Thatcher'ın seçilmesiyle İngiltere'de başlar ve burada temel saik belediyelerin kamusal yükümlüklerini özel sektörün yanı sıra gönüllü örgütlere de devrederek, bunlardan olabildiğince arındırılmasıdır (Brugvin, 2007). Bu durum haklı olarak, gönüllü ya da üçüncü sektör kuruluşların kamusal hizmetler ve özellikle sosyal yardım alanında kapladığı yerin artışıyla birlikte, dönemin politik yönelimine uygun 'yumuşak yüzlü bir özelleştirme' süreci olarak adlandırılmıştır (Lavalette & Ferguson, 2007: 456). Bununla birlikte buradaki amaç yalnızca sosyal hizmet alanında devletin boşalttığı yerlerin bu tür örgütlerce doldurmasına önyak olmak değil, aynı zamanda aynı örgütler aracılığıyla bu yoksul ve dışlanmış kesimlerin ulusal ve uluslar arası örgütlerin öncülüğünde gerçekleştirilen çeşitli projelerle gerek işgücü gerekse de girişimci olarak piyasaya entegrasyonunun da sağlanmasıdır. 'Sivil toplum' ve özellikle de STK'lar, bu yaklaşım doğrultusunda, yalnızca refahın değil, yeni bir 'aşağıdan' ya da 'demokratik' kalkınma yaklaşımının aktörleri olarak da ön plana çıkarılmaya başlanmışlardır (Clark, 1996; Kamat, 2004).

3.3. 'Meşruiyet Krizine' Bir Yanıt Olarak Yönetişim

Diğer yandansa yönetim adı altında bu tür bir katılım, 'kaosla baş etmek' üzere sosyal tutunum ve meşruiyet arayışlarında ifadesini bulur. Burada, neoliberal küreselleşme süreçlerinin hem ulusal hem de uluslararası sistemde oluşturduğu temsiliyet krizi ve meşruiyet kaybı, belirli sivil toplum 'paydaşlarının' çeşitli toplum kesimlerinin temsilcisi sıfatıyla yeni dönemin ulusal ya da uluslar arası yönetim süreçlerine katılımı çerçevesinde bir ölçüde giderilmeye çalışılır. Ancak söz konusu 'katılım', neoliberal dönemin asıl meseleleri olan 'etkililik/verimlilik' ve 'yönetilebilirlik' kaygılarıyla uyumlu bir çerçeveye oturtulmuştur. Her şeyden önce burada 'meşruiyete', halka dayalı olup olmaması yani kaynağı açısından değil iktisadi sonuçları ve çıktıları açısından ayrıcalık tanınır (Hirsch, 2003; Brugvin, 2007). İnsel'in (2007) 'işlevsel demokrasi' dediği şey doğrultusunda yönetişimde, temsili demokrasiye içkin olduğu düşünülen karar alma süreçlerindeki 'etkinsizliği' ortadan kaldırma saikiyle, hem tartışma hem de karar alma süreçlerinde etkinlik ve işlevsellik ön plana çıkarılır. Burada mesele katılımcıların gerçekten temsili ya da toplumsal bir yapıya sahip olup olmamaları değil, verili bir çerçevede ve partiküler bir sorun alanında ne oranda etkin olduklarıdır.

Dolayısıyla 'yönetişim', her ne kadar görünüşte, 'yönetilebilirlik krizi' perspektifiyle neredeyse aynı dönemde, Claus Offe ve Jürgen Habermas gibi kişiler tarafından ortaya atılan 'meşruiyet krizi' tespitine de bir çözüm arayışını ifade etse de, meşruiyet algıları ve arayışları açısından bu ikincisinden tümüyle farklıdır. Bu

ikinci kriz saptamasına göre de bir 'demokrasi krizi' söz konusuydu; ancak bu, 'yönetilebilirlik' perspektifinin iddia ettiği gibi demokrasinin taşıyabileceğinden fazla bir yük altına sokulduğu 'aşırı' bir demokrasiden değil, daha düşük düzeyli bir demokrasiden kaynaklanmaktaydı. II. Dünya Savaşı'nın sonundan itibaren sosyal demokrat devletlerin zeminini oluşturan toplumsal sözleşme, hem 'sosyal' hem de 'demokratik' içeriği açısından, sanıldığından daha dışlayıcıydı. Geniş toplumsal grupları (azınlıklar ve göçmenler gibi) ve önemli toplumsal sorunları (kültürel çeşitlilik ve çevre gibi) tümüyle dışlamış ve diğer grupları da –kadınların durumunda olduğu gibi- güçten düşürücü içerme formlarına bağımlı kılarak içine almıştı. Halk egemenliği ve halk katılımı düşünceleri, toplumsal kurtuluşu gerçekleştirmek ve demokrasiyi derinleştirmek göreviyle tarihsel olarak vazifelendirilmiş iki toplumsal aktörün (işçi sınıfı partileri ve işçi sendikaları) 'suç ortaklığıyla' demokratik yönetimin elitist formlarınca gasp edilmişti. Meşruiyet krizi perspektifi çözümü devletin küçültülmesinde değil daha katılımcı bir tarzda yeniden dönüşümünde ve halk katılımının özerk toplumsal hareketler yoluyla artırılmasında görüyordu. Santos'a göre yönetim, her ne kadar "toplumsal krizin meşruiyet okumasınca istenen katılım ve içerme talebiyle, yönetilebilirlik okumasının istediği özerklik ve kendi kendini düzenleme talebini bir araya getirilerek bir sentez oluşturma çabasını" ifade etse de, buradaki 'katılım' meselesi, yönetişimde temel erek olan 'yönetilebilirlik' içinde eritilir ve onun yanında bir tür 'kenar süsü' olarak kalır. Dolayısıyla 1970'lerin meşruiyet arayışını diriltmekten ziyade 'yönetişim', onu alternatif bir meşruiyet anlayışına dönüştürecek tarzda 'yönetilebilirlik' dâhilinde yeniden inşa etmeye çalışmıştır. Bu anlamda yönetim sözlüğündeki bütün kavramlar, Santos'a göre, 'meşruiyet' yaklaşımının kavramsal çerçevesinin tam zıddında yer alırlar: Toplumsal dönüşümden çok problem çözmeye; popüler katılımdan çok seçilmiş paydaşların katılımı; toplumsal sözleşmeden çok kendi kendini düzenleme/denetleme (*self-regulation*); sosyal adaletten çok pozitif toplamlı oyunlar ve telafi edici politikalar; iktidar ilişkilerinden çok eşgüdüm ve ortaklık; sosyal çatışmadan çok sosyal tutunum ve istikrar (Santos, 2005).

Sonuç

1990'lı yıllarla birlikte yönetim yaklaşımının iktidar çevrelerinde yaygın düzeyde kabul görmeye başlaması, neoliberal politikalar açısından önceki dönemin piyasa başarısızlıklarının kabulü ve bu doğrultuda daha önce geri plana atılmış devlet ve sivil toplumun bu başarısızlıkları telafi edecek unsurlar olarak yeniden göreve çağrılmasını ifade ettiği oranda, neoliberal projeden bir kopuşa değil bir sürekliliğe hatta onun bu yeni formülasyon dahilinde konsolide edilmesine ya da daha hegemonik bir form almasına işaret eder. Bu yeni dönemin sadece devlet-piyasa değil, devlet-sivil toplum ilişkisinin de ana hatlarını ortaya koyan yönetim yaklaşımı, sadece devletin değil sivil toplumun da faaliyet alanını, işleyiş mantığını ve devlet ve/veya piyasalarla ilişki biçiminin genel çerçevesini çizdiği oranda bu yeni korporatist yapının temel çatısını oluşturmuş; bir yandan devlet, piyasa ve sivil toplum aktörleri arasındaki ilişkiyi, her kesimin belirli görev ve sorumluluklara sahip olduğu bir

‘ortaklık’ ilişkisi olarak tanımladığı oranda bu yapıya form, diğer yandan ‘işletmecilik’ ya da ‘yeni kamu işletmeciliğine’ dayalı piyasa kurum ve kurallarını tüm bu kesimlerin temel işleyiş prensibi haline getirdiği oranda bu forma asıl ruhunu kazandırmıştır. Diğer ve daha açık bir ifadeyle yönetim yaklaşımı, yalnızca bir neoliberal devlet inşasını değil aynı zamanda neoliberal bir sivil toplum inşası sürecinin de ideolojik çatısını oluşturmuştur.

Dolayısıyla yönetim perspektifini, yukarıda gösterilmeye çalışıldığı üzere, neoliberal sistemin devamı açısından temelde etkililik/verimlilik ya da yönetilebilirlik çerçevesinde ‘teknik’ bir meseleye indirgenen temel yetki ve kararların, ulusal devletler ve uluslararası örgütler ekseninde –söylenenin aksine- merkezde toplanmaya devam ettiği, aynı sistemin yol açtığı toplumsal yeniden üretim ve meşruiyet boşluklarının ve bunları doldurmaya dönük sorumluluk ve ‘problem çözme kapasitesi’nin ‘sivil topluma’ havale edildiği bir sistem oluşturmaya dönük olduğunu söylemek mümkün görünmektedir. Bu yolla gerçekte bir taşla iki kuş vurulmuş olur. Hem neoliberal devletin refah alanından çekilmesiyle ortaya çıkan çeşitli riskler ve sorumluklar sivil topluma devredilir, hem de tümüyle piyasa odaklı teknik bir meseleye indirgenen siyaset yaklaşımı yüzünden ortaya çıkan meşruiyet problemleri dikkatlice ayıklanmış bir sivil toplumla ‘işbirliği’, ‘ortaklık’ ya da ‘müzakere’ adları altında giderilmeye çalışılır. Dolayısıyla pratik sonuçları açısından ‘yönetişim’in, devletin sivil toplum üzerindeki hâkimiyetini azaltmak bir yana artırdığını ve teorik düzeydeki demokrasi taahhüdünün tam zıddı sonuçlar doğurduğunu söylemek mümkün görünmektedir. Başka bir deyişle teorik düzeydeki tüm demokrasi vurgusuna karşın ‘yönetişim’, temel çatısını oluşturan piyasa ya da birikim mantığının teknokratik ve dolayısıyla antidemokratik niteliğini gizlemekten başka bir işe yaramaz. Brugvin’in (2007) vurguladığı gibi ‘yönetişim’, orijinini oluşturan ‘şirket yönetişimi’nin ya da bunun kamuya uyarlanmasını ifade eden ‘yeni kamu işletmeciliği’nin sözde ‘teknik’ ve ‘tarafsız’ dilinin arkasına saklanarak, “temsili kamu güçlerince kararlaştırılan hukuki normların yerine, özel çıkarlarca kararlaştırılan teknik normları koymaya” ve bu yolla “siyasal boyutun içini boşaltmaya” çabalamaktadır.

Kaynakça

- ALEXANDER, J.; NANK, R.; STIVERS, C., (1999), "Implications of Welfare Reform: Do Nonprofit Survival Strategies Threaten Civil Society?", *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 28(4): 452-475.
- AYERS, Alison J., (2009), "Imperial Liberties: Democratisation and Governance in the New Imperial Order", *Political Studies*, V. 57: 1-27.
- BAYRAMOĞLU, S., (2002), "Küreselleşmenin Yeni Siyasal İktidar Modeli: Yönetişim", *Praksis*, 7(Yaz).
- BELL, S.; HINDMOOR, A., (2009), "Rethinking Governance: The Centrality of the State in Modern Society", New York: Cambridge University Press.
- BRUGVIN, T., (2007), "Sivil Toplum Yoluyla Yönetişim: Demokrasinin Özelleştirilmesi mi?", (Çev.) İsmet Akça, *Birikim*, Kasım, Sayı: 223, 60-65.
- CLARK, J., (1996), "Kalkınmanın Demokratikleştirilmesi: Gönüllü Kuruluşların Rolü", (Çev.) Serpil Ural, Ankara: Türkiye Çevre Vakfı.
- CLARKE, J., (2004), "Dissolving the Public Realm? The Logics and Limits of Neoliberalism", *Journal of Social Policy*, 33(1): 27-48.
- CROZIER, M.J.; HUNTINGTON, S. P.; WATANUKI, J., (1975), "The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission", New York: New York University Press, http://trilateral.org/download/doc/crisis_of_democracy.pdf [01/09/2015]
- DE ALCÁNTARA, C. H., (1998), "Uses and Abuses of the Concept of Governance", *International Social Science Journal*, 50(155): 105-13.
- DE ANGELIS, M., (2003), "Neoliberal Governance, Reproduction and Accumulation", *The Commoner*, N.7, Spring/Summer.
- DE ANGELIS, M., (2005), "The Political Economy of Global Neoliberal Governance", *Review (Fernand Braudel Center)*, 28(3).
- DEMIROVIC, A., (2003), "NGOs, the State, and Civil Society: The Transformation of Hegemony", *Rethinking Marxism*, 15: 213--235.
- DEMERS, J.; JILBERTO, A.E.F.; HOGENBOOM, B., (2004), "Good Governance and democracy in a world of neoliberal regimes", J. Demmers, A.E.F. Jilberto & B. Hogenboom (Ed.) *Good Governance in the Era of Global Neoliberalism içinde*, LONDON & NEW YORK: Routledge.
- DRECHSLER, W., (2005), "The Rise and Demise of the New Public Management", *Post-Autistic Economics Review*, Issue no. 33, 14 September 2005: 17-28.
- FENGER, M.; BEKKERS, V., (2007), "The Governance Concept in Public Administration", Victor Bekkers, Geske Dijkstra, Arthur Edwards & Menno Fenger (Ed.), *Governance and the Democratic Deficit Assessing the Democratic Legitimacy of Governance Practices içinde*, Ashgate Publishing.

- FREDERICKSON, H. G., (2005), "Whatever happened to public administration? Governance, governance everywhere", Ferlie vd. (Ed.) *The Oxford Handbook of Public Management içinde*, Oxford: Oxford University Press.
- GÜLER, B. A., (2000), "Devletin Yeniden Yapılandırılması", *Düşün Dergisi*, S. 7 (Eylül): 7-13.
- GÜLER, B. A., (2003), "Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye", *Praksis*, S. 9 (Kış-Bahar).
- GÜZELSARI, S., (2003), "Neo-liberal Politikalar ve Yönetişim Modeli", *AİD*, 36(2): 17-34.
- HAQUE, M. S., (2002), "Globalization, New Political Economy And Governance: A Third world Viewpoint", *Administrative Theory & Praxis*, 24(1): 103–124.
- HAQUE, M. S., (2004), "Governance based on partnership with NGOs: implications for development and empowerment in rural Bangladesh", *International Review of Administrative Sciences*, 70(2): 271–290.
- HIRSCH, J., (2003), "The State's New Clothes: NGOs and the Internationalization of States", *Rethinking Marxism*, 15 (2): 237-262.
- HOLMÉN, H. & JIRSTRÖM, M., (2009), "Look Who's Talking!: Second Thoughts about NGOs as Representing Civil Society", *Journal of Asian and African Studies*, 44(4):429-448
- HOWELL, J., (2002), "In Their Own Image: Donor Assistance to Civil Society", *Lusotopie*, No:1: 117-130
- İNSEL, A., (2007), "Post-Demokrasi, İyi Yönetişim ve Caudillo", *Birikim*, Sayı: 223 (Kasım): 29-40.
- JESSOP, B., (1998), "The Rise of Governance and the Risks of Failure: The Case of Economic Development", *International Social Science Journal*, 155:29–45.
- KALDOR, M., (2003), "The Idea of Global Civil Society", *International Affairs*, 79(3): 583-593.
- KAMAT, S., (2004), "The Privatization of Public Interest: Theorizing NGO Discourse in Neoliberal Era", *Review of International Political Economy*, 11(1): 155-176.
- KERSBERGEN, K. V.; WAARDEN, F. V., (2004), "Governance as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy", *European Journal of Political Research*, 43: 143–171.
- KOOIMAN, J., (1993), "Governance and governability: using complexity, dynamics and diversity", J. Kooiman (Ed.), *Modern Governance içinde*, London: Sage Pub.
- MOLYNEUX, M., (2008), "The 'Neoliberal Turn' and the New Social Policy in Latin America: How Neoliberal, How New?", *Development and Change*, 39(5): 775-797.
- MURRAY, K., (2004), "Do not disturb: 'Vulnerable populations' in federal government policy discourses and practices", *Canadian Journal of Urban Research*, 13(1), *Canadian Planning and Policy* issue: 50—69.
- NEWMAN, J., (2001), "Modernising Governance: New Labour, Policy and Society", London:Sage Pub.

- NIELSEN, H. K., (2008), "The Ambivalences of Civil Society", *Central European Journal of Public Policy*, 2(1): 30–49.
- OSBORNE, D.; GAEBLER, T., (1992), "Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming Government", Reading, MA: Addison-Wesley.
- PETERS, B. G.; PIERRE, J., (2005), "Governance, Government and the State", C. Hay, M. Lister & D. Marsh (Ed.) *The State: Theories and Issues içinde*, Palgrave Macmillan.
- PHILLIPS, S. D., (2004), "The Myths of Horizontal Governance: Is the Third Sector Really a Partner?", Paper presented to the International Society for Third-Sector Research (ISTR) Conference, Toronto, July 2004.
- PIERRE, J.; PETERS, B. G., (2000), "Governance, Politics, and the State", St. Martin's Press.
- RHODES, R.A.W., (1996), "The New Governance: Governing without Government, *Political Studies*", XLIV: 652-667.
- RHODES, R.A.W.; BEVIR, M., (2003), "Interpreting British Governance", London: Routledge.
- SALAMON, LESTER M. (Ed.), (2002), "The Tools of Government: A Guide to the New Governance", Oxford University Press.
- SANTOS, B. S., (2005), "Beyond Neoliberal Governance: The World Social Forum as Subaltern Cosmopolitan Politics and Legality", Boaventura de Sousa Santos & César A. Rodríguez-Garavito (Ed.) *Law And Globalization From Below: Towards a Cosmopolitan Legality içinde*, Cambridge University Press: New York
- SORENSEN, E.; TORFING, J., (2008), "Governance Network Research: Towards a Second Generation", E. Sorensen & J. Torfing (Ed.), *Theories of Democratic Network Governance içinde*, London:Palgrave.
- STOKER, G., (1998), "Governance as theory: Five propositions", *International Social Science Journal*, 50: 17–28.
- SWYNGEDOUW, E., (2005), "Governance innovation and the citizen: the Janus-face of governance beyond-the-state", *Urban Studies*, 42(11): 1991–2006.
- TEKELİ, İ., (1999), "Modernite Aşılırken Siyaset", Ankara: İmge Kitabevi.
- THE COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE, (1995), "Our Global Neighbourhood", Oxford: Oxford University Press.
- TICKELL, A.; PECK, J., (2003), "Making Global Rules: Globalization or Neoliberalization?", Jamie Peck & Henry Wai-chung Yeung (Ed.), *Remaking the Global Economy: Economic-Geographic Perspectives içinde*, London: Sage Pub.
- WALTERS, W., (2004), "Some critical notes on 'governance'", *Studies in Political Economy*, 73: 27–46.
- WOLCH, J. R., (1990), "The shadow state: Government and voluntary sector in transition", New York: The Foundation Center.