

Sosyal Devletten Üçüncü Sektöre Doğru Kalkınma Sürecinin Değişen Aktörleri: Proje Örneklerinden Türkiye Üzerine Bir Değerlendirme

Esra Yüksel Acı*

Özet: İkinci Dünya Savaşı'ndan 1970' lere kadar uzun dönemli büyüme konjonktürü, talep yönlü iktisat politikaları ve sosyal devlet anlayışına dayanmaktadır. 1980' li yıllarla birlikte kriz koşullarının sonucu olarak, arz yönlü iktisat politikaları, devletin aktif müdahalelerinin azaltılması ve sosyal harcamaların kısılması gereğini vurgulamaktadır. Bu önerinin gerekçesi sosyal harcamaların merkezi yönetimin yükünü ağırlaştırarak etkin devletin varlığını engellemesi olarak gösterilmektedir. 1990'lı yıllardan itibaren de, piyasanın ihtiyaçlarını karşılamak, sosyal harcamalarda oluşan boşluğu doldurmak için, bu hizmetlerin gerçekleştirilmesinde, yerel yönetimlere yetki veren, özel sektörü, üçüncü bir sektör olarak, sivil toplum kuruluşları çatısı altında karar süreçlerine dahil eden bir yönetim anlayışına geçildiği görülmektedir. İyi yönetim olarak adlandırılan bu anlayış, merkezi yönetimin tasfiyesini, ekonomik yapıların ve kurumların dönüştürülmesi gereğini vurgulamaktadır. Bu dönüşüm, kamu kesimi, özel sektör ve üçüncü sektörün birlikte hareket ettikleri, karar süreçlerinin merkezden yerele; dolayısıyla, siyasi alandan profesyonel alana doğru kaydığı bir yönetim yapısının varlığıyla ilişkilendirilmektedir. Türkiye'de, sosyal devlet harcamalarındaki kısıntıyla birlikte, bu alandaki boşluğun, giderek, yerel aktörlerle işbirliği içinde projeler üreten sivil toplum kuruluşları tarafından doldurulduğu, benzer bir süreç yaşanmaktadır. Bu çalışma, içinde bulunduğumuz dönemde devam etmekte olan söz konusu geçiş sürecinin varlığını, birer iyi yönetim örneği olarak, geniş kapsamlı projeler olmaları nedeniyle, 2004-2007 döneminde yürütülen, Yeni Umutlar ve İnsanca Yaşam Proje'lerine dayanarak ortaya koymaktadır.

Anahtar Kelimeler: Kalkınma, sosyal devlet, iyi yönetim, üçüncü sektör, sivil toplum kuruluşları.

* Yrd.Doç.Dr. Esra Yüksel Acı, Marmara Üniversitesi İİBF İktisat Bölümü öğretim üyesidir.

Giriş

İkinci Dünya Savaşı'nın bitiminden 1970'lere kadar dünya ekonomisinde yaşanan uzun dönemli büyüme konjonktürü, talep yönlü iktisat politikaları doğrultusunda ve sosyal devlet anlayışıyla hareket eden bir ekonomik sisteme dayanmaktadır. 1970'lerde dünya ekonomisinde yaşanan kriz koşullarıyla birlikte hızla düşen kar oranlarının tekrar yükseltilmesine yönelik olarak, arz yönlü politikalar ve devletin ekonomi üzerindeki aktif müdahalelerinin azaltılması gereği ileri sürülmeye, sosyal devlet harcamaları olarak ifade edilen, eğitim, sağlık, ulaşım, fiziki altyapı gibi kamusal alanlarda yapılan harcamaların kısılması gerektiği dile getirilmeye başlanmıştır. Bu duruma gerekçe olarak, öncelikle bu tür harcamaların merkezi yönetimin yükünü gereksiz yere ağırlaştırması; daha etkin bir devletin varlığını engellemesi gösterilmektedir. 1990'lı yıllar ise, gerek piyasanın ihtiyaçlarını karşılamak, gerekse sosyal devlet anlayışının terk edilmesiyle oluşan boşluğu doldurmak için, temel sosyal hizmetlerin sağlanmasında, özel sektörü, sivil toplum kuruluşları (STK) çatısı altında, üçüncü bir sektör olarak kalkınma sürecine dahil eden bir yönetim anlayışına geçilmesi gereğinin vurgulandığı yıllardır. Dünya Bankası başta olmak üzere, uluslararası çevreler tarafından gelişmekte olan ekonomilere sunulan yapısal uyumla birlikte istikrarlı büyüme politikalarına bakıldığında, söz konusu vurgulamalara rastlamak mümkündür.

Yapısal uyumla birlikte istikrarlı büyüme politikaları, büyümenin sürdürülmesini ve ekonominin iyi yönetişimini esas alan, birbiriyle karşılıklı bağlantılı süreçleri içermektedir. Büyümenin sürdürülebilirliği için sosyal devlet harcamalarında büyük ölçekli kısıntıları gerektiren bu politikalar, ekonominin iyi yönetişimi adına da merkezi yönetimin tasfiyesini, ekonomik yapıların ve kurumların dönüştürülmesi gereğini vurgulamaktadır. Bu dönüşüm, kamu kesimi, özel sektör ve üçüncü sektörün birlikte hareket ettikleri, karar süreçlerinin, merkezi yönetimden giderek yerel aktörlere doğru kaydığı, katılımcı bir yönetim yapısının varlığı ile ilişkilendirilmektedir. Zira, Dünya Bankası'nın gelişmekte olan ülkelere dönük raporlarında, devletin karar mekanizmalarında baskın olduğu dönemin geride kaldığı, artık farklı aktörlerin karar mekanizmalarının farklı yönlerini kontrol ettiği, yeni bir yönetim anlayışının hakim olacağı bir döneme girildiği tezi gündeme getirilmekte; bu tez, iyi yönetişim anlayışıyla kavramsallaştırılmaktadır. Merkezi yönetimin elinde bulunan karar ve yürütme gibi bir takım yetkilerin, yerel yönetimlere ve STK'lara kaydırılmasını; böylece, güçlü bir merkezi yönetim yerine, yerinden ve o yerde yaşayanların doğrudan katılımcılığını öngören bu anlayışta, merkezi yönetim, sistemin daha etkin işlemesi için gereken yasaları düzenlemeli ve yapısal reform çabalarını destekleyerek, sivil toplumun gelişmesi için elverişli koşulları sağlamalıdır.

Türkiye’de, bu süreçte, sosyal devletin tasfiyesi ile boşalan alanlarda, özel sektörün, STK çatısı altında örgütlenerek ya da STK’ları destekleyerek, yerel yönetimlerle birlikte, üçüncü bir sektör olarak hareket ettiği görülmektedir. Bu çalışmanın amacı, kalkınma sürecinde, üçüncü sektörün, piyasanın ekonomik ve toplumsal ihtiyaçlarına göre biçimlendirildiğini, sosyal devletin tasfiyesi ile birlikte ortaya çıkan boşluğu doldurma işlevini üstlenmeye başladığını ve bu alanın giderek siyaset alanının dışına itildiğini ortaya koymaktır. Bu bağlamda, ilk olarak, dünya ekonomisinde değişen güç dengelerine paralel olarak, sosyal devlete dayalı kalkınma sürecinden, üçüncü sektörün temel aktör olarak vurgulanmaya başladığı kalkınma sürecine geçiş süreci, iyi yönetim anlayışının dinamikleri temelinde ortaya konmaktadır. İkinci olarak, Türkiye’deki benzer dönüşüm sürecine değinilmektedir. Daha sonra, çalışmanın kapsamına örnek teşkil edebilecek nitelikte olan, Yeni Umutlar ve İnsanca Yaşam Projeleri’nin içeriği, hedefleri, iyi yönetim anlayışına uygunlukları ile ilgili bilgiler verilmektedir. Son olarak, projelerin değerlendirilmesinden hareketle bir sonuç ulaşılmaktadır.

2. Sosyal Devlete Dayalı Kalkınma Anlayışı

İkinci Dünya Savaşı’nın bitiminden 1970’lere kadar devam eden dönem, dünya ekonomisinin altın çağı olarak dile getirilmektedir. Bu yıllarda, çağdaş kapitalizm, İkinci Dünya Savaşı sonrasında, genellikle Keynesci politikaların etkili işleyişi sayesinde ekonomik bunalımları atlatan, istihdam ve gelir artışı sağlayan, başarılı bir sistem olarak değerlendirilmiştir (Itoh, 1983: 152). Benzer bir biçimde kalkınma yazınında da piyasa mekanizmasının kendiliğinden işleminin, az gelişmiş ülkelerin (AGÜ) kalkınması için gereken toplumsal ve iktisadi yapının dönüşümünü gerçekleştiremeyeceği düşüncesi kabul görmüş ve bu durum kalkınma sürecine yapılacak müdahalelerin meşruiyetini sağlamıştır. Diğer bir deyişle, piyasa mekanizmasına müdahale, “kalkınma” deyimine içerilmiştir (Kazgan, 1997: 248). Böylece Keynes, özgün koşulları dikkate alınarak yapılacak devlet müdahalesinin gerekliliğini göstererek kalkınma sorunuyla ilgilenen iktisatçılar açısından yeni bir teorik yapının kurulmasının önkoşullarını oluşturmuştur.

Teorik düzeydeki meşruiyeti Keynesyen iktisadın temellerine dayanan müdahaleler, konjonktürel gereksinimlere bağlı olarak, ulusal ve uluslararası olmak üzere iki düzeyde ele alınır. Ulusal düzeyde müdahaleleri, kalkınma sürecini yönlendiren tek güç olan devlet üstlenmektedir. Savaş’ın sona ermesiyle birlikte, bağımsızlıklarını kazanan yeni ulus devletler, o dönemde gelişen milliyetçilik akımlarının da etkisiyle, kendi iktisat politikalarına yön vermeye, kendi kalkınma modellerini ortaya koymaya başlamışlardır. AGÜ’lerin yöneticileri de, öne sürdükleri ulusal kalkınma model-

4 Esra Yüksel Acı

leri çerçevesinde kalkınmayı bir söylem olarak benimsemişlerdir. Nitekim kalkınmacı söylem ile ulusalcı söylem birbirilerini tamamlamaktadır; devletlerin meşruiyet sağlama biçimleri ile kalkınmacı iradeleri arasında bir yakınlık vardır. Örneğin, tüm çağdaş devletler için kalkınma simgeseli, devletler arası rekabetin güçlendirdiği reddedilemeyecek bir gerekliliktir (İnsel, 1993: 188). Böylece kalkınmacı söylem, bir yandan ulus devletlerin kendi siyasal meşruiyetlerini sağlamalarına hizmet etmiş, öte yandan da kalkınma iktisadının müdahaleye dayalı anlayışının meşruiyet kazanmasına zemin hazırlamıştır.

Ulus devletin kalkınmanın tek ajanı olarak bu süreçte müdahalesinin meşruiyet aracı ise, planlama ve bu plan çerçevesinde uygulanan iktisat politikaları olmuştur. Söz konusu iktisat politikaları, ulusal değerler ile modern unsurları birarada yaşatabilen, sınıflar arası güç dengelerine dayalı ve büyüme ile bölüşüm arasındaki dengeyi gözetken, kısıcası popülist olarak ifade edilen düzenlemelerdir. Bu düzenlemeler ile ulus devletler, ulusal değerlere ve ulusal kaynaklara dayanarak oluşturdukları kalkınma modeli ile modernleşme teorisini birarada götürebilmişlerdir. Öyle ki, ulusal ekonomiyi kurmak üzere tasarlanmış politikaların yürütülmesi amacıyla, milliyetçi elitler ve yeni gelişmekte olan sanayiciler arasında devletçi bir uzlaşma zemini sağlanmıştır. Bu uzlaşma ulusal kalkınmacılığın da başlangıcı olmuştur (Keyder, 1993: 33). Popülist söylemlere dayanan bu siyasal rejimde devlet, ortak çıkarları gözetken sınıflar üstü bir konuma gelme rolünü üstlenmiştir. Başka bir deyişle, devlet, karar mekanizmalarında “sosyal refah devleti” anlayışına uygun biçimde, adeta üçüncü bir taraf olarak sınıflararası uzlaşmayı sağlamaktadır.

Sosyal refah devleti anlayışı çerçevesinde uygulanan politikalar, Keynesyen iktisadın, devlete piyasa ekonomisinin aksaklıklarını gidermek üzere verdiği düzenleyici rol ile bağdaşmaktadır. Devletin talep yönetimine dayanan bu düzenlemeleri, pek çok AGÜ’ de, dolaylı teşvikler sağlama, faiz oranlarıyla oynayarak özel firmaların daha yüksek yatırım yapmalarını teşvik etme, gerekirse kamu eliyle ucuz kredi verme ve nihayet doğrudan devlet eliyle yatırım yapma gibi müdahale biçimlerini içermektedir (Şeylan, 1994: 63). Ayrıca devlet, asgari ücret, sosyal sigorta, sendikal haklar, eğitim ve sağlık hizmetlerinin parasız olması gibi sosyal ücret olarak adlandırılan düzenlemeler ile bir yandan geliri yeniden dağıtıp talebi canlandırırken, öte yandan da işçi sınıfının sistemle bütünleşmesini sağlayan düzenlemeleri yerine getirmiştir (Kay, 1989: 54).

Kalkınma iktisatçılarının sahip oldukları müdahale anlayışının uluslararası düzeydeki yansımaları ise, AGÜ’lerin kendiliklerinden kalkınamayacakları, dolayısıyla bu ülkelere uluslararası düzeyde müdahale edilmesi gereği ile ilişkilendirilmektedir. Uluslararası müdahale biçimleri, dış yardım, dış borçlanma, yabancı sermaye girişini teşvik etmek gibi dışsal dinamiklere dayanmaktadır. Nitekim, ABD’nin Savaş son-

rası dış politikası, kendi beklentisi doğrultusunda bir dünya ekonomik düzeni yaratmak için, hibe, kredi ve yatırımları devreye sokmak şeklinde olmuştur (Preston, 1982: 43). ABD hegemonyasındaki dünya ekonomisinde AGÜ'lere dönük bu uluslararası müdahaleler, kalkınma reçetesi olarak sunulan iç pazara yönelik/ithal ikameci sanayileşme modeli ile uyumludur. Bu modelde pazar ekonomisi esas olmakla birlikte, devlet müdahalesine merkezi bir işlev yüklenmektedir. Devlete düşen merkezi rol, bir yandan ithal ikameci sanayileşme modelinin bir gereği olan, yerli sanayii koruyucu politikalarla ekonomiye müdahale etmek, öte yandan da, doğrudan üretici olarak sermaye birikimine katılmak biçimindedir (Sunkel, 1993: 94).

İthal ikameci sanayileşme stratejisinin iki temel özelliği, devletin ekonomik faaliyete katılımının genişlemesi yanında, iç pazara dönük olması, yani geniş bir iç pazar gerektirmesidir. Buna göre söz konusu strateji, bir yandan daha önce ithal edilen malların yurtiçinde üretilmeye başlanması nedeniyle yerli sanayinin korunmasını, öte yandan bu ürünlere yeterli talebin yaratılması için gelir dağılımının işçi ve orta sınıf yararına değiştirilmesini, tarımda toprak reformuyla, hem tarımsal üretimde artış sağlanmasını, hem de sanayii için tarımdan kaynaklanan yeni bir satınalma gücünün yaratılmasını öngörmektedir (Gülalp, 1987: 36). Sonuç olarak, İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde, uluslararası kapitalist sistemin kendini yeniden üretmesine engel olan yetersiz talep sorununa da bir anlamda çözüm olan ithal ikameci sanayileşme stratejisinde devletin merkezi rolü, üstlendiği sosyal refah devleti politikaları ile kendisini göstermiştir.

3. Küreselleşme Süreci ve Sosyal Devletin Tasfiyesi

ABD hegemonyasındaki dünya ekonomisinin uzun dönemli büyüme dönemi, 1960'ların sonu ile 1970'li yılların başından itibaren ortaya çıkan bir dizi gelişmeyle sarsılmaya başlamış ve 1929'dan beri en ciddi daralma konjonktürüne girilmiştir. 1973-1975 yılları arasında sanayileşmiş ülkelerdeki kayıtlı işsiz sayısının 9 milyonu, yani % 60' ı ABD'ne ait olmak üzere toplam 15 milyona yükselmiş olması, bu daralmanın önemli göstergelerinden birisidir (Frank, 1984: 139).

Uluslararası kapitalist birikim sürecinin krizini hazırlayan, sermayenin uluslararasılaşma sürecinin hız kazanmasına, Amerikan ekonomisinin politik ve ideolojik hegemonyasının zayıflamasına neden olan gelişmeler, dünya pazarlarında artan rekabet, para sisteminin çöküşü ve petrol şokları ile ilişkilidir. Nitekim, 1960'lı yılların sonunda ABD, artık Avrupa ve Japon pazarlarında, onların sattığından daha fazla mal satmaya ve 1970'li yıllarla birlikte, Avrupa ve Japon firmaları, ABD'nde, bankacılık alanı da dahil, firmalarla ortak olmaya ya da satın almaya başlamışlardır (Wallerstein, 1984: 48). ABD, iç politikası gereği ulusal sermayenin çıkarları doğ-

6 Esra Yüksel Acı

rultusunda harcamalarını arttırmak üzere para bastığında, bu miktarın, dünya ticaret hacminin ve sermaye hareketlerinin gerektirdiği para hacminin üzerinde olması, doların fiyatının düşmesine, döviz kurlarının zamanla sabitliğini yitirmesine ve sonuçta dünya para sisteminin istikrarının bozulmasına neden olmuştur (Innes, 1988: 330). 1971 yılında, doların dünya parası olmaktan resmen çıktığı para krizi, aslında tüm devletlerin politikalarına, eşit olarak değilse de aynı biçimde egemen olan, özerk hale gelmiş uluslarüstü pazar güçlerinin varlığını da ortaya koymuştur. Bu durum, ABD'nin açık hegemonyasından uluslarüstü büyük firmaların çıkarlarına yönelik hareket eden bir zımnî hegemonya dönemine geçiş anlamına da gelmektedir (Arrighi,1984: 73). Ayrıca, çok uluslu şirketlerin ABD hegemonyasından bağımsızlaşarak hızla büyümeleri ve yayılmaları, ABD'nin dünya ölçeğindeki politik kontrol olanaklarının zayıflamasına, özellikle petrol üreticisi ülkeler üzerindeki politik baskısının gevşemesine yol açmış; artan petrol fiyatları, dünya ölçeğinde, kaynakların, petro-dolar altında para-sermayeye kaymasına, üretken sermayenin gücünü yitirmesine, böylece sermayenin uluslararasılaşması sürecinin hız kazanmasına neden olmuştur.

Uluslararası pazar güçlerinin güç kazanmaya başladığı, küreselleşme olarak adlandırılan bu süreç, ulus devletlerin küresel işbirliği olmadan ulusal ekonomileri çerçevesinde karar alamayacakları, küresel sermayenin hakim rol aldığı bir süreçtir. Zira tek bir kozmopolitan burjuvazi olmasa bile, çok uluslu şirketlerde somutlaşan küresel sermaye, en azından bir çok devletle koşullu bağımlılık çerçevesinde işgören bir dizi küresel baronluk yaratmış gibidir (Harris, 1995: 32). Küresel sermayenin hakim duruma gelmesi, ulus-devletin küreselleşen sermayeyi kontrol etmek konusunda giderek zorlanmasına, dolayısıyla makro ekonomik amaçlara ulaşmadaki etkinliğini yitirmesine neden olmuştur. Bu noktada ulus devletin aktif rolünün son bulduğu, uluslararası sermayenin tercihleri doğrultusunda sosyal ve kamusal hizmetleri en düşük maliyetle sağlamakla yükümlü tutulduğu, daha dolaylı ve düzenleyici bir müdahale çizgisine doğru çekilmesi gereği üzerinde durulmaktadır (Mehmet, 1995:129). Ancak bu müdahaleler, aktif üretici devlet gibi olmasa bile, toprak reformu gibi mülkiyet haklarının hukuki anlamda tanımlanması, finansal düzenlemeler, uzun dönemli toplumsal ve ekonomik altyapının finansmanı, teknolojik bilginin geliştirilmesi, sanayide dinamik karşılaştırmalı üstünlükleri sürdürmek şeklinde piyasa ekonomisi içinde son derece merkezi rol oynayan müdahalelerdir (Bienefeld, 1994: 40).

Devlete ilişkin bu ideolojik vurgu, Keynesyen ulus-devlet biçimine yöneliktir; Keynesyen ulus-devlet biçimi ise ulus-devletin tek biçimi değildir. Bu çerçevede ulus-devlet, yeni uluslararası sermaye birikimi sürecinin gereklerine göre yeniden yapılanarak bu sürecin esas aktörü olan piyasanın yanında işlevlerini yerine

getirmeye devam edecektir (Jessop, 2000: 12). Devlet, sermaye birikiminin devamlılığını sağlayan, piyasa ekonomisinin şartlarının özgürce işlemesi için gereken ekonomik ve toplumsal düzeni hazırlayacak güçlü ve yansız bir devlettir. Burada devlet kendisini ekonomik ve toplumsal süreçlerin dışında tutmakta; piyasaya, zayıfları ayıklama, seçkinleri su yüzüne çıkarma mekanizması olarak görevini yerine getirmesi için sonuna kadar destek olmaktadır (Altwater, 1985: 51). Dolayısıyla, özgür piyasanın varlığı için devletin gerekliliği inkar edilmemekte, tam tersine devlete, hem oyunun kurallarını saptayacak, hem de kuralları yorumlayacak ve bunlara uyulması için yaptırımlar getirecek bir hakem rolü verilmektedir (Friedman, 1962: 15).

Küreselleşme süreci, bir yandan güç dengelerini değiştirerek ulus-devletin yeniden tanımlanmasına yolaçarken, öte yandan teorik düzeyde, Keynesci ulus-devlet biçimi ve onun sosyal refah devlet anlayışına dayanan müdahaleden yana iktisat politikalarının tartışılmasına yol açmıştır. Söz konusu teorik tartışma, özellikle emeğin maliyetini düşürecek ve sermayenin verimliliğini yükseltecek Monetarist iktisat okulunun görüşlerine dayanan arz yönlü politikaların, Keynesci iktisat okulunun görüşlerine dayanan talep yönlü politikaların yerini almasıyla sonuçlanmıştır. 1980'li yıllarla birlikte, ABD ve İngiltere başta olmak üzere pek çok gelişmiş ve AGÜ tarafından uygulanmaya başlanan Monetarist politikalar, devletin sosyal hizmetlere yönelik harcamalarının azaltılması girişimlerini gündeme getirmiştir. Örneğin; İngiltere'de Thatcher hükümeti, toplumun düşük gelirli kısımlarına yönelik yardım programlarını, hem devlet düzeyinde hem belediyeler düzeyinde sona erdirmiştir. ABD'nde ise Reagan'ın programı çok açık bir şekilde devlet harcamalarının yeniden bölüşümcü ve sosyal ücreti artırıcı bir şekilde değil de sermayeye yardım edici şekilde kullanılmasını öngörmüştür (Keyder, 1983: 339).

Uluslararası sistemde yaşanan gelişmeler ve Keynesyen görüşün tasfiyesi, AGÜ'lerde de iç pazara dönük politikaların ve sosyal refah devleti anlayışına dayalı kalkınma yaklaşımlarının terkedilmesini gündeme getirmiştir. AGÜ'lerin, uluslararası sermaye birikim sürecine, iç talebin kısılmasını öngören istikrar ve yapısal uyum politikalarıyla ve üretimi ihracata yönlendirmek suretiyle, yani dış talebe yönelik bir kalkınma stratejisi ile entegrasyonunun temellerini attıklarını söylemek mümkündür (Gülalp, 1987: 48). Bu uyum sağlama biçiminde AGÜ'lerin üretim ve gelir düzeyini belirleyen, iç pazardaki talep değil, dış talep olduğundan, ücretlerin yükselmesine yönelik sosyal refah devleti politikaları da işlevini yitirmiş; tersine, üretilen mallar iç pazarda değil, dış pazarda tüketilmek üzere üretildiğinden, devlet ücretlerin baskı altında tutulmasına yönelik istikrar ve yapısal uyum politikalarını uygulama işlevini üstlenmiştir (Başkaya, 1991: 134).

8 Esra Yüksel Acı

İstikrar ve yapısal uyum politikaları, büyümenin sürdürülmesini ve ekonominin iyi yönetişimini esas alan ve birbiriyle karşılıklı bağlantılı süreçleri içermektedir. Büyümenin sürdürülebilirliği için sosyal devlet harcamalarında büyük ölçekli kısıntıları gerektiren bu politikalar, 1990'lı yıllarla birlikte merkezi yönetimin tasfiyesini, ekonomik yapıların ve kurumların dönüştürülmesi gereğini vurgulamaya başlamıştır. Bu dönüşüm, kamu kesimi, özel sektör ve STK'ların birlikte hareket ettikleri, karar süreçlerinin merkezi yönetimden giderek yerel yönetimlere doğru kaydığı, katılımcı bir yönetim yapısının varlığı ile ilişkilendirilmekte ve "iyi yönetişim" kavramı ile açıklanmaktadır.

4. İyi Yönetişim Anlayışı ve Kalkınmanın Yeni Aktörü Üçüncü Sektör

İyi yönetişim kavramı, ilk kez 1989 yılında Dünya Bankası tarafından Afrika üzerine yayınlanan bir raporda dile getirilmiştir. Rapora göre; Afrika ülkelerinin az gelişmişlik sorununun temelinde yetersiz ve yolsuzluklarla çökmüş bir idari yapının varlığı yatmaktadır. Dünya Bankası, bu idari yapının, ancak ekonomik işlerden mümkün olduğu kadar elini çekmiş, küçük fakat etkin bir devlet yapısı ile düzelebileceğini ileri sürmektedir (World Bank, 1989: 14).

Bu bağlamda iyi yönetişim anlayışında devlete düşen role ilişkin belirleyici özellikler şunlardır:

İlk olarak, devlet etkin ve verimli bir yapıya sahip olmalıdır. Burada etkinlik ve verimlilik, kamu harcamalarının en düşük maliyetle gerçekleştirildiği optimal bir devlet büyüklüğünün ve profesyonel zihniyete sahip bir yönetici kadronun varlığıyla ilişkilidir (World Bank, 1994: 7). Yansız, yani bazı gruplara farklı avantajlar sağlamayan bu devlet anlayışının temelinde devletin denetimi altındaki kaynakların azaltılması gerektiği tezi yatmaktadır. Devletin küçülmesi, devletin rant yaratma kapasitesini asgari düzeye indirmekte; bu anlamda yansız devlet, piyasanın belirleyici olduğu karar süreçlerinde kaynakların en verimli ve etkin dağılımını mümkün kılacak bir devlet anlayışı ile örtüşmektedir (Srinivasan, 1985: 43). İkincisi, devlet, piyasaları güçlendirici bir ortam yaratma kapasitesini geliştirmelidir. Bu anlamda devletin, yasa gücüne dayanarak piyasa için güvenli mülkiyet hakları sistemini temin etmesi ve piyasaya yapacağı müdahalelerin kapsamını açıklığa kavuşturması gerekir. Ayrıca, yasal sistemin düzenlenmesi yanında, devlet tarafından, bilgilerin piyasalara ve tüm kamuoyuna karşı açıklanması, şeffaflık ve belirsizliklerin ortadan kaldırılması önemlidir. Dünya Bankası'na göre şeffaf hükümetlerin yokluğu, özellikle AGÜ'lerde kamu yönetiminde yozlaşma ve kamu kaynaklarının amaçları dışında kullanılarak israf edilmesi durumuna neden olmaktadır (World Bank, 1994: 12).

Son olarak ise, devlet, reformlarını sürekli kılabilen bir ortamın oluşturulması için sivil toplumun gelişmesine imkan tanımalıdır. Sivil toplum, kalkınma sürecinin temel aktörleri olarak kabul edilen piyasa ile STK'lerden oluşmaktadır. Çünkü piyasanın üreticiler olarak karar alma mekanizmalarına dahil edildiği kalkınma sürecine, STK'ların da kamu hizmetlerini tüketenlerin temsilcileri olarak katılımı gerekmektedir. Tüketicilerin etkili bir söz hakkına sahip olması, yerel düzeyde katılım mekanizmalarının gerçekleştirilmesini ve özellikle kalkınmaya ilişkin karar süreçlerinin adem-i merkezileştirilmesini gerektirmektedir (Peker, 1996: 48). Bu anlamda iyi yönetim anlayışının başarısı, karar alma mekanizmalarında yer alan ve kalkınma sürecinde kazançlı ve zararlı çıkabilecek olan aktörlerin güç dengesine bağlıdır (Haggard ve Webb, 1994: 8).

İyi yönetim anlayışının devlete biçtiği "küçük, yansız, etkin devlet" rolünün altında yatan dinamikleri anlamak için, bu anlayışın ortaya çıkmaya başladığı süreçteki gelişmelere de bakmak gerekir. Bu gelişmeleri şu şekilde özetlemek mümkündür:

İlk olarak, ekonomideki kurumsal değişkenlerin varlığına dikkat çeken yeni kurumsalcı iktisat okulunun, kalkınma sürecinde piyasanın etkinliğini arttırıcı koşul olarak yasal ve kurumsal değişkenlere verilmesi gereken önemi vurgulaması, ve bunun, devletin karar mekanizmalarındaki rolünün biçimlendirilmesinin önemi üzerinde duran iyi yönetim anlayışına teorik zemin hazırlamasıdır (North, 1995: 24). İkinci gelişme, 1980'li yılların ortalarından itibaren Doğu Bloku'nun yıkılışı ile merkezi planlı ekonomilerin piyasa ekonomisine geçeceği, kısa sürede daha iyi yaşam şartlarına ve demokrasiye kavuşacakları beklentisinin gerçekleşmemesiyle ilişkilidir. Bu durum, değişimin kendiliğinden olmayacağı, bunun ancak söz konusu ülkelerde idari yapı ve kurumlarda değişim yaratılarak mümkün olabileceği görüşlerini gündeme getirmiştir (Aghion, 1991: 251). Ayrıca Güneydoğu Asya ülkelerindeki başarının ardında ekonomik liberalizasyon değil, büyük ölçüde devletin piyasaları yönlendirmedeki başarısının olduğu görülmüş; bu durum, iyi yönetim anlayışının desteklenmesinde etkili olmuştur. Bu bağlamda, kalkınma sürecinde devlete, piyasaya ivme sağlamanın ötesinde, piyasayı yönetmek şeklinde merkezi bir konum verilmiştir (Wade, 1990: 376).

Son gelişme ise, gerek demokratik haklar konusundaki seslerin yükselişi, gerekse Dünya Bankası'nın yapısal uyum programlarının olumsuz deneyimleri karşısında STK'ların eleştirilerinin yoğunlaşmasından kaynaklanmaktadır. Çünkü söz konusu eleştiriler sonucu, Dünya Bankası, bu programların uygulanmasını kolaylaştıracak ve süreklilik kazanmasını mümkün kılacak bir kavramsal çerçevenin oluşturulmasına öncelik vermek durumunda kalmış; iyi yönetim anlayışını, yapısal uyum programlarının karşılaştığı eleştiriler karşısında düzenleyici bir çerçeve olarak ortaya koymuştur. Ayrıca, söz konusu yönetim anlayışını, sürdürülebilir kalkınma ve temel

10 Esra Yüksel Acı

ihtiyaçlar kavramlarına dayanan yeni kalkınma yaklaşımlarının ortaya koyduğu devlet anlayışı doğrultusunda biçimlendirmiştir (World Bank, 1993: 3).

Görüldüğü üzere, iyi yönetim anlayışının devlete yüklediği rol, temelde etkinlik adına sosyal devlet anlayışının terkedilmesini içeren düzenlemeleri gerektirmektedir. Söz konusu düzenlemelerin sosyal alanda yaratacağı boşluk ise, üçüncü sektör olarak adlandırılan STK'ları aracılığıyla doldurulmaktadır.

Üçüncü sektör kavramı üzerinde tam bir uzlaşma bulunduğu söylenememekle birlikte, 1990'lı yıllar boyunca uluslararası çevreler tarafından sıkça kullanılmaya başlanan kavram, ulusal düzeyde birinci ve ikinci sektörleri etkilemek üzere bireylerin mal varlığını, dinamizmini, etkinliğini ve yaratıcılığını gönüllü olarak kamusal alana yönlendiren bağımsız vatandaşlar sektörü olarak tanımlanmaktadır (Rifkin ve Heilbroner, 1995: 251). Burada sözü edilen birinci sektör, genel veya katma bütçeler ile belediyeler ve diğer kamu bütçelerine bağlı kamu hizmetlerini yerine getiren kamu sektörünü, ikinci sektör, ekonomik gücün temelini oluşturan kar amacı güden özel sektörü temsil etmektedir. Üçüncü sektör ise, bireylerin gönüllü olarak, kamusal alanı oluşturan temel sosyal hizmetlerin gerçekleştirilmesine katılımını sağlayan vakıf, dernek, sivil inisiyatifler gibi STK'lardan oluşmaktadır (Acı, 2005: 84).

Sosyo-ekonomik amaçlara ulaşmak için kamu sektörü ile üçüncü sektör arasında yeni bir ortaklığı zorunlu kılan ve kamusal gereksinimler olarak kabul edilen yoksulların beslenmesi, temel sağlık hizmetlerinin herkese ulaşması, genç nüfusun eğitimi, barınma sorununun çözümü ve çevre konusunda acil önceliklerin giderilmesi meseleleri, özellikle Dünya Bankası başta olmak üzere, uluslararası kuruluşların yaklaşık son 20-25 yıldır sürekli gündemde tuttukları konulardır (Nelson, 1995: 70). Nitekim kamu sektörünün yetersiz kaldığı, etkin bir biçimde üretmediği temel sosyal hizmetlerin gerçekleştirilmesinde üçüncü sektör ile birlikte hareket edildiği görülmektedir. Bu birliktelik, bir yandan özel sektörün ihtiyaçlarını karşılamaya, öte yandan da sosyal devlet anlayışının terkedilmesiyle oluşan boşluğu doldurmaya dönüktür. Kar amacı güden özel sektör, eğitim, sağlık, kültürel faaliyetler gibi kamusal alanda doğrudan üretici olarak yer almaz; üçüncü sektör aracılığıyla yer alır. Bu anlamda üçüncü sektör, özel sektörü kamusal alanda örgütleyen sektör olarak da tanımlanmaktadır (Roelofs, 1995: 17). Özellikle 1990'lı yıllardan itibaren, eğitime yönelik harcamaların teknolojik ilerlemeye yol açarak karlılık, dolayısıyla iktisadi büyüme üzerinde olumlu sonuçlar yaratması, özel sektörün, başta eğitim olmak üzere üçüncü sektör faaliyetlerine önem vermesine yol açmıştır. Bu bağlamda özel sektörün, kendi çıkarının da gereği olarak, genç nüfusa piyasa için en geçerli eğitimi vermek, piyasanın değişen koşulları içinde eğitimin içeriğinde ve yöntemlerinde hızlı ve sürekli değişiklikler yapmak, çalışanlarına hizmet içinde de yaşam boyu eğitim imkanı sağlamak zorunda olduğu ileri sürülmektedir. Buna göre, uluslararası rekabette eğitim

stratejik bir önem ve öncelik kazanmaktadır; bu nedenle, özel sektör firmalarının eğitim alanını, kamu görevi sayarak yalnızca kamu sektörünün tekeline bırakılmaları gerekmektedir (Robinson, 1997: 67).

Kamu kesimi açısından ise eğitim, sağlık gibi temel sosyal hizmetlerin gerçekleştirilmesinde özel sektörün vergilendirilme yoluna gidilmesi, kamu sektörü için politik anlamda maliyeti yüksek karar olarak görülmekte; onun yerine özel sektörün üçüncü sektör aracılığıyla bu hizmetleri yerine getirmesi yolu tercih edilmektedir. Kar amacı güden özel sektörün eğitim sektörüne çekilebilmesi için teşvik edilmesi gerektiği, bu amaçla, özel kesime kar amacı güttüğü alanlar için verilen teşviklerden daha fazlasının vergi muafiyetleri şeklinde kar amacı gütmeyen üçüncü sektör, yani kamusal alanlar için verilmesi gerektiği ileri sürülmektedir (Roelofs, 1995: 18). Bu bağlamda gelişmiş ülkelere bakıldığında, pek çok eğitim kurumunun, hastanenin ve diğer sosyal kurumların STK'ların desteği altında çalıştıkları görülür. Özellikle ABD'nde, özel sektörün üçüncü sektör aracılığıyla bu hizmetlere yönelik harcamalarının, yıllık 400 milyar \$ civarında olduğu tahmin edilmektedir (Hulme,1994: 253). Bu şekilde devletin, sosyal harcamaları toplumun yoksul kesimlerine ulaştırmak konusunda daha etkin olacağı, özel sektörün yoksul kesimleri de içerecek biçimde üçüncü sektör şeklinde örgütlenmelerine destek verilmesi gerektiği öngörülmektedir. Böylece bir yandan yoksul kesimlere ulaşılacağı ve STK'ların katılımının sağlanacağı, öte yandan da tüm toplumun yararına olacak biçimde, kamu hizmetlerinin en düşük maliyet ilkesine göre yerine getirileceği düşünülmektedir (Robinson, 1994: 38).

Sonuç olarak, iyi yönetim anlayışına dayanan kalkınma yaklaşımlarında üçüncü sektöre verilen rolün altında yatan temel dinamikler aşağıdaki şekilde özetlenebilir:

Birinci temel dinamik, sosyal hizmet alanlarında özel sektörün üçüncü sektör olarak örgütlenmesine ya da paydaş olarak katılımına izin vererek kamusal malların en düşük maliyetle üretilmesini sağlamak, böylece piyasanın karlılık koşullarını garanti altına almaktır. İkincisi, sosyal harcamalardaki kısıntıyı içeren istikrar ve yapısal uyum politikalarına karşı toplumsal tepkileri, bu alanlarda oluşacak boşluğun üçüncü sektör tarafından doldurulmasını sağlayarak azaltmaktır. Son olarak ise, sosyal hizmetlerin özelleştirilmesini öngören istikrar ve yapısal uyum politikalarının, bu hizmetlerin üreticisi olan özel sektör karşısında tüketicisi olan sivil toplumun da var olmasını sağlayarak, eleştirileri karşılamaktır.

5. Sosyal Devletten Üçüncü Sektöre Doğru: Türkiye'den Gözlemler

İkinci Dünya Savaşı'nın bitimiyle başlayan, 1970'lere dek uzanan dünya ekonomisinin büyüme konjonktüründe, ulus-devletlerin merkezi rolü, Türkiye ekonomisinin

12 Esra Yüksel Acı

1960'lerde başlayan planlı kalkınma döneminde de geçerli olmuştur. Sosyal devlete dayalı kalkınma anlayışına paralel olarak, ithal ikameci sanayileşme sürecinin yaşandığı bu dönemde, devlet, ekonomi dışında, eğitim, sağlık ve kültür gibi kamusal alanlarda da üretici konumunda yer almıştır. Bu sürecin gereği olan yerli sanayilerin ihtiyaç duyduğu talep sorununa bir çözüm olması ve sosyal sınıflar arasında dengenin sağlanması adına devlet merkezi-aktif bir konum üstlenmiştir. Türkiye'de reel ücretler artmış, sosyal güvenlik sistemi oluşturulmuştur. Söz konusu süreç, dünya ekonomisinde yaşanan krize bağlı olarak tıkanmış; özellikle 1974 petrol fiyatlarındaki ani sıçramayla birlikte son bulmuştur.

Sosyal devlet harcamalarının kısılması ve devletin ekonomideki aktif rolünün giderek çözülmesine yol açan söz konusu yıllar, yerini, 1980'lerde yoğun bir biçimde ihracata dayalı büyüme modellerine, özelleştirmeye, deregülasyona, piyasa ekonomisine ve bütün bunları içeren istikrar ve yapısal uyum programlarına terk etmiştir. Dış pazara dayalı kalkınma stratejisinin uygulandığı bu dönemde, ücretlerin baskı altında tutulması gerektiğinden sosyal devlet harcamalarında da kısıntıya gidilmiştir.

1990'lı yıllar ise, sermayenin küreselleşmesi sürecinin etkilerinin giderek ivme kazandığı, devletin ekonomideki ağırlığının büyük oranda azaltılmasını öngören istikrar ve yapısal uyum programlarından beklenen sonucun alınmadığı yıllar olmuştur. Zira düşük kur, yüksek faize dayalı sıcak para politikaları, finansal piyasalara getirilen serbestleşmeyle parasal işlem araçlarının çoğalması, ekonominin üretken sermayeden uzaklaşarak parasallaşma sürecinin hız kazanmasına yol açmıştır. Böylece sürdürülebilir bir ekonomik ve toplumsal kalkınma sürecini elde edebilmek için, devletin yeniden tanımlanması ve bir dizi yapısal düzenlemeye gidilmesi gereği gündeme gelmiştir. Bu dönem, aynı zamanda Dünya Bankası'nın, yapısal uyum programlarının uygulanmasını kolaylaştıracak ve süreklilik kazanmasını mümkün kılacak bir kavramsal çerçevenin oluşturulmasına öncelik vermeye başladığı döneme denk gelmektedir. Dünya Bankası, iyi yönetim anlayışını, yapısal uyum programlarına yöneltilen eleştiriler karşısında düzenleyici bir çerçeve olarak ortaya koymaya başlamıştır. Bu anlayışa göre devlet, piyasa mekanizmasını ortadan kaldırmak için değil, karar alma sürecini ve özel mülkiyeti koordine edici ve piyasayı geliştirici müdahalelerle onu destekleyen bir işlevle tanımlanmaktadır (Weiss ve Hobson, 1999: 175). Ayrıca, Doğu Asya ülkelerindeki başarının ardında devletin piyasaları yönlendirmedeki etkinliğinin görülmesi de iyi yönetim anlayışının desteklenmesinde etkili olmuştur. Türkiye'de benzer eleştiriler, özellikle 1999 yılında yaşanan deprem sırasında ortaya çıkmış; devlet-STK tartışmalarına ivme kazandırmıştır. Ancak, söz konusu tartışmaların gündeme gelmesi, daha önce 1996'da İstanbul'da düzenlenen İnsan Yerleşimleri Konferansı (HABİTAT II) sırasında olmuştur. İnsan yerleşimlerinin mevcut durumu ve sorunlarının tartışıldığı ve geleceğe ilişkin bir

“Küresel Eylem” planının görüşülerek kabul edildiği HABITAT II zirvesinde, eylem planının uygulanması ve verilen sözlerin takip edilmesi konusunda STK'lara aktif yer verilmiştir (Mıraftab, 1997: 364).

Son olarak, 2002'den beri Avrupa Birliği (AB) uyum sürecindeki politikalara baktığında da, iyi yönetim ilkelerini temel alan uygulamalara ve projelere rastlamak mümkündür. Örneğin, enerji piyasası düzenleme kurumu, şeker kurumu, bankacılık denetleme ve düzenleme kurumu, kamu ihale kurumu, telekomünikasyon kurumu gibi üst kurullar, yönetim ilkelerine göre devletin piyasaların gelişmesine dönük düzenlemeleri arasında yer almaktadır.¹ Benzer bir biçimde, AB'nin ve Avrupa Komisyonu'nun son yıllarda, Merkezi Finans ve İhale Birimi üzerinden açtığı, istihdama dönük proje teklifleri gibi ekonomik kalkınma içerikli projeler ile demokrasinin geliştirilmesi ve insan haklarının korunması çerçevesinde yürütülen demokrasi, insan hakları, kadın hakları, engelli, çocuk hakları gibi toplumsal içerikli proje teklifleri giderek artmaktadır. Bu bağlamda, aşağıda, istihdama dönük proje olarak Yeni Umutlar Projesi, toplumsal içerikli proje olarak da İnsanca Yaşam Projesi örnekleri verilmektedir.

5.1. Yeni Umutlar Projesi

Yeni Umutlar Projesi², Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) tarafından yönetilen Aktif İşgücü Programı kapsamında, 28 Şubat 2005 tarihinde AB ile imzalanan kontrat doğrultusunda, Türkiye'deki işsizlik sorununun çözümüne katkıda bulunmak için, Mart 2005-Ocak 2006 tarihleri arasında uygulanmış bir eğitim ve istihdam projesidir. Proje ortakları, T.C.Kadıköy Belediyesi, Marmara Üniversitesi Kadın İşgücü İstihdamı Araştırma ve Uygulama Merkezi, Kadıköy Belediyesi Sağlık Polikliniği, Eczacıbaşı Sağlık Hizmetleri A.Ş'dir. Projenin toplam bütçesi 197.445 Euro'dur. Toplam bütçenin % 89'una denk gelen 175.726 Euro'luk bölümü, Merkezi Finans ve İhale Birimi kanalı ile Avrupa Komisyonu tarafından, geri kalan % 11'lik bölümü, Kadıköy Belediyesi tarafından karşılanmıştır. Eğitim verilmesi hedeflenen katılımcı sayısı 800, işe yerleştirilmesi hedeflenen katılımcı sayısı ise 200'dür. Ayrıca katılımcılara günlük 8 €, işsizlik sigortası alanlara günlük 4 € katılım bedeli ödenmiştir.

Projenin temel hedefleri doğrultusunda, Kadıköy ilçesinin E-5 çevre yolunun üstündeki geri kalmış bölgelerinde yaşayan, 18-30 yaş arasındaki vasıfsız genç ve 18-45 yaş arasındaki vasıfsız kadından oluşan toplam 791 kişiye, konunun uzmanları tarafından, işletmelerin talep ettiği istihdam alanlarına dönük hızlandırılmış mesleki eğitimler verilmiş, bireysel danışmanlık ve iş arama yöntemi seminerleri düzenlen-

¹ Bu konuda bkz. (Sonay Bayramoğlu, 2005).

² Proje ile ilgili bkz. http://insanca.kadikoy.bel.tr/yeni_umutlar.html (28.08.2008).

14 Esra Yüksel Acı

miştir. Söz konusu mesleki eğitim ve seminerler, piyasa talebi doğrultusunda belirlenen hastabakıcılık, ev hizmetleri personeli, tezgaharlık ve girişimcilik olmak üzere dört programdan oluşmaktadır. Proje süresi içinde işe yerleştirilen katılımcı sayısı, ev hizmetleri ve hastabakımı programlarındaki kadın katılımcılar başta olmak üzere, toplam 173 kişidir.³

5.2. İnsanca Yaşam Projesi

İnsanca Yaşam Projesi⁴, ilki 1994'te, Kadıköy Belediye'sinin desteği ile kurulmuş olan Aile Danışma Merkezleri'nin (ADM), yerel halkın ihtiyaçlarının tespit etmeye dönük olarak yürüttüğü gönüllü ve profesyonel çalışmalardan yola çıkılarak oluşturulmuş, toplumsal hedefleri ön planda tutan bir projedir. Buna göre, AB'nin finansal desteğiyle, Kadıköy Belediyesi, Kadın Emegini Değerlendirme Vakfı (KEDV), İnsan Kaynağını Geliştirme Vakfı (İKGV), Türkiye Sakatlar Derneği İstanbul Şubesi (TSD)'nin katkılarıyla, Kasım 2004'te oluşturulan Proje'nin hedefi, Türk toplumunda demokrasinin geliştirilmesi ve insan haklarının korunması konusunda toplumsal aktörlerin işbirliği çerçevesinde, demokrasi, insan hakları, kadın hakları, engelli, çocuk hakları konularında, işbirliğinin ve bilinçlendirmenin sağlanmasıdır.

Proje, konunun uzmanı profesyonel çalışanlar tarafından ilgili toplumsal aktörlere verilen seminer, atölye çalışması, konferanslar ve diğer destekleyici eğitimler ve ortak çalışmalar yoluyla, toplumsal aktörlerin sorun üzerindeki bilincini uyandırarak, insan haklarının korunması ve demokrasinin geliştirilmesi için en iyi uygulamaları araştırmayı hedeflemektedir. Söz konusu toplumsal aktörler, yerel düzeyde insan hakları, demokrasi, toplumsal ve cinsel ayrımcılık konularında çalışma yapan STK'lar, kamuoyu gündemini etkileyebilecek ve değiştirebilecek hukukçu, medya mensubu, öğretmen, polis, muhtar, imam gibi meslek mensupları, insan hakları ihlalleri ile yüzyüze gelen, işsiz ve eğitimsiz kadınlar, engelliler, cinsel ayrımcılığa uğrayan mağdurlardan oluşmaktadır.

Projenin değerlendirilmesi açısından yapılan araştırmaya göre⁵, mağdurların büyük çoğunluğu, orta yaş ve üzeri, dul veya boşanmış, şiddete maruz kalan, aile içi kararlarda söz sahibi olmayan, yasal haklarını bilmeyen, işsiz ve eğitimsiz kadınlardan oluşmaktadır. Araştırmada, ayrıca, kadınların sorunlarının çözümünde,

³ Veriler, Yeni Umudlar Projesi kapsamında yer alan ADM'lerine ve diğer Belediye birimlerine, mesleki eğitim amacıyla gelen, 791 katılımcıyla yapılan yüzyüze derinlemesine anket ve odak grup görüşmelerinden elde edilmiştir. Proje ile ilgili ayrıntılı veri ve istatistiksel analiz için bkz. (Esra Acı, 2008)

⁴ Proje ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. <http://insanca.kadikoy.bel.tr> (28.08.2008).

⁵ Veriler, İnsanca Yaşam Projesi kapsamında yer alan ADM'lerine, en az bir yıl boyunca eğitim almak amacıyla gelen, işsiz ve eğitimsiz kadın tanımına uygun, toplam 100 kadın ile yapılan yüzyüze derinlemesi-

ADM'lerin hizmetlerinin ve işlevlerinin ne denli etkin ve yeterli olduğunun bilgisine ulaşılmaya çalışılmıştır. Buna göre; kadınların %76 gibi büyük çoğunluğu, kadın hakları, insan hakları, vatandaşlık bilgisi, demokrasi gibi kavramları, ilk defa ADM'lerde gördükleri eğitimlerde duyduklarını, bu eğitimlerin kendileri ve aileleri için son derece önemli olduğunu dile getirmişlerdir. Ancak, kadınların % 90 gibi çok önemli oranının ciddi parasal sorunlar yaşaması, ADM'lerin, yakacak, yiyecek, giysi yardımı alınacak maddi yardım kuruluşları gibi algılanmasına da neden olmaktadır.

Gerek Yeni Umutlar, gerekse İnsanca Yaşam Projesi, çok aktörün katılımını içeren projeler olmaları nedeniyle, iyi yönetim anlayışına örnek olan projelerdir. Belediye'nin projeyi yürütmesi, iyi yönetimin, adem-i merkezileşme, açıklık ve hesap verilebilirlik ilkelerine uygundur. Ayrıca, yerel halkın katılımının sağlanması, konuyla doğrudan ilgili STK'ların desteği, katılımcılık anlayışı ile örtüşmektedir. Yeni Umutlar Projesi'nin, İŞKUR tarafından, katılımcıların istihdamını sağlamak üzere, işsiz kitle ile işverenleri bir araya getiren ortamları yaratmaya dönük olarak yürütülmesi, projenin sürdürülebilir olduğunu göstermektedir. Aynı şekilde, İnsanca Yaşam Projesi de, ilgili toplumsal aktörlerle uzun vadeli işbirliğini, ADM'ler üzerinden yürütmektedir. Eğitim programlarının, Yeni Umutlar Projesi'nde, piyasa talebine göre, İnsanca Yaşam Projesi'nde ise, doğrudan insan hakları ihlalleri ile yüzyüze gelen mağdurlara göre planlanması, iyi yönetim anlayışının hedefe uygunluk ilkesi ile bağdaşmaktadır.

Sonuç

Dünya ekonomisinde yaşanan değişime paralel olarak, son yıllarda, STK'ların, piyasanın ihtiyaçlarına göre biçimlendiği; üçüncü bir sektör olarak görece önem kazanmaya başladığı bir geçiş süreci yaşanmaktadır. Bu süreçte, STK'lar, bir yandan, sosyal devlet anlayışına dayalı kalkınma anlayışının terk edilmesiyle oluşan boşluğu doldururken, öte yandan da, yapısal uyum politikalarının sosyal maliyetlerini azaltmaktadır. Devlet ise, sadece, büyümenin sürdürülmesi ve iyi yönetimi öngören yapısal uyum politikalarının başarılı olması adına, küresel piyasa şartlarının gerektirdiği kurumsal ve hukuksal düzeni oluşturma işlevini üstlenmektedir.

Türkiye'de söz konusu geçiş süreci, sosyal hizmet alanlarındaki karar mekanizmalarında, devletin siyasi kadroları yerine, üçüncü sektörün uzmanlaşmış kadrolarının aktif rol oynamaya başladığı proje örneklerinin çoğalmasıyla birlikte ivme kazanmaktadır. Bu tür projeler, yerel halkı, katılımcılık adına, birer "aktör" olarak projeye dahil etmekle, aslında, merkezi idarenin, yetki ve sorumluluklarının bir

16 Esra Yüksel Acı

kısmını, Belediye üzerinden yerel idareye devretmektedir. Bu, bir yandan, yoksulluk, işsizlik, demokrasi, insan hakları gibi temel kalkınma sorunlarının siyaset dışı alana çekilmesi; başka bir deyişle, profesyonel zihniyete dayandırılarak karar süreçlerinin özelleştirilmesidir; öte yandan da devletin, taşıdığı sosyal maliyetin bir kısmını üzerinden atmasıdır. Bu bağlamda, çalışmanın dayandığı projelerdeki ADM gönüllüleri ve profesyonelleri gibi, uzman, yerel aktörler, sosyal devlet anlayışının çözülmesiyle oluşan boşluğu dolduracak kurumlar olarak görülmekte ve görev alanlarını aşırı genişletmektedirler. Böylece, ADM'lerin, giderek artan yoksulluk nedeniyle, maddi yardım sağlanacak kurumlar olarak görülmesi; bilinçlendirme-bilgilendirme-eğitim vermek gibi asli işlevlerinin azalması tehlikesi ile karşı karşıya kalınması söz konusu olmaktadır.

Yerel halkın katılımının artırılmasını, gönüllülük bilincinin yerleştirilmesini teşvik etmekle birlikte; bu tür projeler, çalışma, sağlık, eğitim hakkı, aile içi şiddete karşı kadın hakları, yerel düzeyde kararlara katılım hakları gibi toplumsal mücadeleyi gerektiren alanları "bireylerin, grupların, mağdurların sorunu" haline getirmekte; bir anlamda bireyselleştirmektedir. Ayrıca, sosyal devlet alanının içinde yer alması gereken bu sorunlara, yerel düzeyde ve mikro ölçekte çözümler üreten bu projeler, söz konusu sorunların, aslında ülkenin kalkınma stratejisi dahilinde çözümlenmesi çabalarını da zayıflatmaktadır.

Kalkınma sürecinde yaşanmakta olan bu dönüşüme, STK'ların, üçüncü bir sektör olarak piyasanın ihtiyaçlarına göre biçimlendiği tezi noktasından bakıldığında ise, bu projelerin, piyasa talebine uygun mesleki eğitimler vermekle, bir yandan bireylerin istihdam edilmesine katkı sağladıkları; ancak, öte yandan da, piyasanın, mesleki beceri kazanmış, görece ucuz işgücünü kolaylıkla temin etmesine aracılık ettikleri düşüncesine ulaşılmaktadır.

Sonuç olarak, gerek küresel karar mekanizmalarında, gerekse gelişmekte olan ülkelerin kalkınmaya ilişkin karar süreçlerinde, son yıllarda giderek güç kazanmaya başlayan yerel aktörlere ilişkin değerlendirme yapılırken, konuya, sadece, "proje deneyimlerinin başarıları" noktasından bakmak yeterli değildir. Söz konusu aktörlerin artan rol ve işlevlerine dair bir değerlendirme yapabilmek için, bütünsel ve tarihsel bakış açısı ile bir sonuca ulaşılmaya çalışılmalıdır. Bunun için, yerel proje örnekleri gibi deneyimlerden yararlanılmalı; ancak, yapısal uyum politikalarının iyi yönetim anlayışı doğrultusunda devlete biçtiği rol, sosyal devlet anlayışının tasfiye edilmesi, sosyal hizmet alanlarının giderek profesyonel anlayışa göre biçimlendirilmesi, piyasanın, kendi gereksinimleri doğrultusunda, üçüncü bir sektör olarak, ekonomik ve toplumsal kalkınmayla ilgili karar mekanizmalarına daha fazla dahil olması gibi kavram ve süreçler temel alınmalıdır.

The Changing Actors Of Development Process From Social State To Third Sector: An Assesment On Project Examples In Turkey

Abstract: The long term growth conjecture which prevails from the Second World War up to 1970s grounds on demand side economic policies and social state approach. During 1980s as a result of economic crisis conditions, the supply side economic policies emphasize the need of diminishing active state intervention and reduction in social expenditures. The rationale behind this proposal is pointed out as social expenditures restraining the active state existence by aggravating the burdens of central government. Since 1990s, in order to meet the needs of the market, to close the gap occurred from social expenditures the governance approach which empowers local governance and incorporates the private sector into the decision making processes under the framework of non-governmental organizations as the third sector has been developed. This approach, which is recognized as the good governance, highlights the need of transformation of economic structures and institutions, adjustment of central government. This transformation is associated with the governance structure in which public sector, private sector and the third sector corporate and decision making processes shift from centre to local accordingly from political sphere to professional sphere. With the reduction of social expenditures, a similar process has been experienced in Turkey, where the gap in this field filled by the non-governmental organizations who generate social projects in corporation with local actors. This study exposes the aforementioned transformation process which continues also in this period as the examples of good governance through constructing its grounds on New Hopes and Humane Life projects carried out in 2004-2007 period.

Key Words: Development, social state, good governance, third sector, non-governmental organizations

Kaynakça

- Acı, Esra (2005), *Kalkınma Sürecinin Yeni Aktörleri Sivil toplum Kuruluşları: Kalkınma ajan(s) ları mı? Neo-liberal ajanlar mı?*, İstanbul: Günizi Yayıncılık.
- Acı, Esra ve Funda Sezgin (2007), "İnsani Yoksullukla Mücadelede Bir Sivil Toplum Proje Örneği: İnsanca Yaşam Projesi", IV.Uluslararası Sivil Toplum Kuruluşları Kongresi Bildi-

18 Esra Yüksel Acı

- riler Kitabı, 19-21 Ekim 2007, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Çanakkale, 573-582.
- Acı, Esra (2008), "Kalkınmanın Sürdürülebilirliği ve Toplumsal Barış İçin İstihdam ve Mesleki Eğitimin Önemi Üzerine Bir Proje Çalışması", V.Uluslararası Sivil Toplum Kuruluşları Kongresi Bildiriler Kitabı, 24-26 Ekim 2008, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Çanakkale, 285-296.
- Aghion, Philippe (1991), "The Transition To A Market Economy", [(eds.) P.Marer; S.Zecchini (1991), *The European Bank For Reconstruction And Development*, Paris: OECD] içinde: 251-266.
- Altwater, Elmar (1985), "Yeni Liberal Karşı-Devrimin Mübtezelliği", [(drl) R.Zarakolu (1985), *Kriz, Neoliberalizm Ve Reagan Dosyası*, İstanbul: Alan Yayıncılık] içinde: 51-52.
- Arrighi, Giovanni (1984), "Bir Hegemonya Bunalımı", [(eds.) I. Wallerstein; G.Arrighi; A.G.Frank; S.Amin (1984), *Genel Bunalımın Dinamikleri*, (Çeviri:F.Akar), İstanbul: Belge Yayınları] içinde: 65-123.
- Başkaya, F. (1991), *Az gelişmişliğin Sürekliliği*, İstanbul: İmge Kitabevi.
- Bayramoğlu, Sonay (2005), *Yönetişim Zihniyeti: Türkiye'de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü*, İstanbul: İletişim Yayınları.
- Bienefeld, Manfred (1994), "The New World Order: Echoes Of A New Imperialism", *Third World Quarterly* (15,1): 1994: 31-47.
- Frank, A.G. (1984), "İdeolojinin Bunalımı Ve Bunalım İdeolojisi", [(eds.) I. Wallerstein; G.Arrighi; A.G.Frank; S.Amin (1984), *Genel Bunalımın Dinamikleri*, (Çeviri:F.Akar), İstanbul: Belge Yayınları] içinde: 124-186.
- Friedman, M. (1962), *Capitalism And Freedom*, London: Chicago University Press.
- Gülalp, Haldun (1987), *Gelişme Stratejileri ve Gelişme İdeolojileri*, Ankara: Yurt Yayınları.
- Haggard, S.; S.B.Webb (ed.). (1994), *Woting For Reform: Democracy, Political Liberalization And Economic Adjustment*, Oxford: Oxford University Press.
- Harris, Nigel Harris (1995), "Milliyetçilik ve Ekonomik Gelişme", [(eds.) Renee Prendergast; Frances Stewart (1995), *Piyasa Güçleri ve Küresel Kalkınma*, (Çeviri:İdil Eser) İstanbul: Yapı Kredi Yayınları] içinde: 23-38.
- Hulme, D. (1994), "Social Development Research And The Third Sector" [(eds.) David Booth (1994), *Rethinking Social Development*, Essex: Longman] içinde: 251-264.
- Innes, D. (1988), "Kapitalizm Ve Altın", [(drl) N.Satlıgan; S.Savran (1988), *Dünya Kapitalizminin Bunalımı*, İstanbul: Alan Yayıncılık] içinde: 315-347.
- Insel, Ahmet (1993), *İktisat İdeolojisinin Eleştirisi*, İstanbul: Birikim Yayınları.
- Itoh, Makoto (1983), "Dünya Kapitalizminin Enflasyonel Bunalımı", [(eds.) Immanuel Wallerstein (1983), *Dünya Ekonomisi, Bunalım ve Siyasal Yapılar*, (Çeviri: Orhan Esen vd) İstanbul:Belge Yayınları] içinde: 152-167.
- Jessop,Bob (2000), *Globalization And The National State*, <http://www.comp.lancaster.ac.uk/sociology> (2 Nisan 2000).

Sosyal Devletten Üçüncü Sektöre Doğru Kalkınma Sürecinin... 19

- Kay, Cristobal (1989), *Latin American Theories of Development and Underdevelopment*, London: Routledge.
- Kazgan, Gülten (1997), *İktisadi Düşünce veya Politik İktisadın Evrimi*, İstanbul: Remzi Kitabevi.
- Keyder, Çağlar (1983), *Toplumsal Tarih Çalışmaları*, Ankara: Dost Kitabevi.
- Keyder, Çağlar (1993), *Ulusal Kalkınmacılığın İflası*, İstanbul: Metis Yayınları.
- Mehmet, Özay (1995), *Westernizing The Third World: The Eurocentricity Of Economic Development Theories*, London: Routledge.
- Mıraftab, F. (1997), "Flirting With The Enemy-Challenges Faced By NGOs in Development and Empowerment", *HABITAT ITNL* (21,4): 1997: 361-375.
- Nelson, Paul J. (1995), *The World Bank And NGOs: The Limits Of Apolitical Development*, London: Macmillian Press.
- North, Douglass C. (1995), "The New Institutional Economics And Third World Development", [(eds.) J.Harris; J. Hunter; C.M. Lewis (1995), *The New Institutional Economics And Third World Development*, London: Routledge] içinde: 17-26.
- Peker, Ayşe Tatar (1996), "Dünya Bankası: Kalkınmacılıktan İyi Yönetim Söylemine", *Toplum Ve Bilim*. (69): 1996: 6-62.
- Preston, P.W. (1982), *Theories of Development*, London:Routledge.
- Rifkin, J. and R.L. Heilbroner (1995), *The End Of Work: The Decline Of The Global Force And The Dawn Of The Post-Market Era*, New York: G.P. Putnam' s Sons.
- Robinson, Mark (1994), "Governance, Democracy And Conditionality: NGOs And The New Policy Agenda", [(eds.) Andrew Clayton (1994), *Governance, Democracy And Conditionality: What Role for NGOs*, Oxford: INTRAC] içinde: 35-53.
- Robinson, Mark. (1997), "Privatising The Voluntary Sector. NGOs As Public Service Constructors?", [(eds.) D. Hulme; M. Edwards (1997), *NGOs,States And Donors-Too Close For Comfort?*, London: Macmillian Press] içinde: 59-78.
- Roelofs, Joan (1995), "The Third Sector As A Protective Layer For Capitalism", *Monthly Review: An Independent Socialist Magazine* (47,4): 1995: 16-26.
- Srinivasan, T. N. (1985), "Neoclassical Political Economy, The State And Economic Development", *Asian Development Review* (3): 1985: 38-58.
- Sunkel, Osvaldo (1993), *Development From Within, Towards a Neostructuralist Approach for Latin America*, Lynne Rienner: Boulder Co.
- Şeylan, Gencay (1994), *Değişim Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi*, Ankara: İmge Kitabevi.
- Wade, R. (1990), *Governing The Market: Economic Theory And The Role Of Government In East Asian Industrialization.*, Princeton N.J: Princeton University Press.
- Wallerstein, I. (1984), "Geçiş olarak bunalım", [(eds.) I. Wallerstein; G.Arrighi; A.G.Frank; S.Amin (1984), *Genel Bunalımın Dinamikleri*,(Çeviri:F.Akar), İstanbul: Belge Yayınları] içinde: 15-65.

20 Esra Yüksel Acı

Weiss, Linda ve J.M Hobson (1999), *Devletler ve Ekonomik Kalkınma* (Çeviri: Kıvanç Dündar), Ankara: Dost Yayınları.

World Bank (1989), *Sub Saharan Africa: From Crisis To Sustainable Growth-A Long-term Perspective Study*, Washington, DC: World Bank.

World Bank (1993), *Implementing The World Bank's Strategy To Reduce Poverty*, Washington, DC: World Bank.

World Bank (1994), *Governance: The World Bank's Experience*, Washington, DC: World Bank.