

YÖNETİŞİM: DEVLET-TOPLUM İLİŞKİLERİNDE YENİ BİR AŞAMA

Dr. Ceren KALFA
Akdeniz Üniversitesi, İİBF,
Kamu Yönetimi Bölümü
cerenkalfa@akdeniz.edu.tr

Yrd. Doç. Dr. Faruk ATAAY
Akdeniz Üniversitesi, İİBF,
Kamu Yönetimi Bölümü
fataay@akdeniz.edu.tr

ÖZET

Yönetişim kavramı, kamu yönetimi disiplininde 1980'lerin hakim paradigması olan Kamu İşletmeciliği Okulu'nun 1980'lerin sonlarından itibaren içine girdiği krize çözüm olarak ortaya çıkmıştır. İlk kez 1989'da Dünya Bankası'nca ortaya atılan ve kuramsal dayanakları kurulan yönetişim kavramı, kısa sürede devletin yeniden yapılandırılması süreçlerine damgasını vurmaya başlamıştır. Yönetişim modelinin getirdiği ilk önemli yenilik, kamu işletmeciliğinin "minimal devlet" anlayışını "düzenleyici devlet" anlayışı doğrultusunda geliştirmek olmuştur. Böylece, devletin küçültülmesi anlayışı yerine, devletin piyasaların etkin bir biçimde işletilebilmesi için etkin düzenlemeler yapması vurgusu öne çıkmaya başlamıştır. Yönetişimin ikinci önemli yeniliği de, devletin tek karar verici olduğu bir yönetim anlayışı yerine, karar alma süreçlerine devlet yanı sıra özel sektör ve sivil toplumun da katıldığı daha katılımcı bir yönetim anlayışının geliştirilmesidir. Nitekim, yönetişimin kısa sürede hegemonik hale gelmesiyle beraber, devlet modelinden demokrasi anlayışına, sosyal politikalarından girişimcilik kültürüne pek çok alanda önemli reformlar uygulamaya geçirilmeye başlanmıştır.

Anahtar kelimeler: yönetişim, kamu işletmeciliği, neoliberalizm, sivil toplum.

ABSTRACT

The concept of governance has become a current issue after the crises of Public Management School in the late 1980's. It has first been posed by World Bank at 1989 as a solution to the crises. Governance literature has developed very quickly and in a very short time it has influenced the restructuring process of the state. The most important renewal of the governance model is it has replaced the Public Management School's approach of the "minimal state" with the "regulatory state" approach. This approach provided the state to make effective arrangements in order to support the operation of the free market, instead of reducing the state intervention. The second renewal of the governance is it has brought a new participation model to the decision making process that takes private sector agents and non-governmental organizations as the partners of the state in decision making process instead of fixing state as the sole decision maker. This new participatory and pluralistic administration approach has become the hegemonic administration model and it has reformed not only the state but also the approach to social politics, the perception of the democracy, the culture of participation and many other areas.

Keywords: governance, public management, neoliberalism, civil society.

Giriş

Bu çalışmada, Dünya Bankası tarafından gündeme getirildikten kısa bir süre sonra hızla yaygınlaşarak kamu yönetimi, siyaset bilimi, uluslararası ilişkiler, iktisat gibi disiplinler tarafından benimsenen “yönetişim” (*governance*) kavramı ve modeli ele alınacaktır. Yönetişim kavramı, devletin işlevlerini ve örgütlenme modelini yeniden tanımlayarak, devletin yeniden yapılandırılması süreçlerine temel oluşturmaya başlaması nedeniyle büyük önem taşımaktadır. Bu sürecin kökeninde, 1970’lerin sonlarından itibaren hakimiyet kuran neoliberal (yeni sağ) paradigmanın 1980’lerin sonlarından itibaren bazı sorunlarla karşılaşmaya başlaması yatmaktadır. Süreç içerisinde neoliberal modelin bazı eksikliklerinin bulunduğu ortaya çıkması, başta Dünya Bankası olmak üzere uluslararası finans kuruluşlarını harekete geçirmiş ve yönetişim kavram ve modeli neoliberalizmin eksikliklerini giderecek bir açılım olarak gündeme getirilmiştir. İlk kez 1989’da ortaya atılan yönetişim modeli, 1990’ların başlarında geliştirilmeye ve 1990’ların sonlarından itibaren de yaygın bir biçimde uygulamaya geçirilmeye başlanmıştır. Nitekim, yönetişim modelinin Türkiye’ye gelmesi de gecikmemiş, IMF’yle 1998’de imzalanan anlaşmadan itibaren Türkiye’de de uygulanmaya başlamıştır (OECD, 2002; DPT, 2007).

Bu çalışmada, yönetişim kavram ve modeli ana hatlarıyla incelenecektir. Çalışmanın ilk bölümünde, yönetişimin 1980’lerin hakim paradigması olan “kamu işletmeciliği” ekolüyle ilişkisi kısaca ele alınarak, yönetişimin kamu işletmeciliği ekolünün eksiklerini tamamlamak üzere ortaya konduğu gösterilmeye çalışılacaktır. Çalışmanın ikinci bölümünde ise, yönetişim modelinin ortaya çıkışı ve temel özellikleri incelenerek, ulusal ve uluslararası literatürde ortaya çıkan temel tartışmalar üzerinde durulacaktır.

I. Kamu İşletmeciliği’nden Yönetişim’e

Yönetişim kavramı, asıl olarak, neoliberalizmin ikinci kuşak reformlarıyla birlikte gündeme gelmiştir. Bu nedenle, yönetişimi incelemeye başlarken, neoliberalizmin birinci kuşak reformlarıyla başlamak yerinde olacaktır. Bilindiği üzere, küreselleşme süreciyle tanımlanan 1980’li yıllar aynı zamanda neoliberalizmin birinci kuşak reformlarının dünya genelinde uygulamaya geçirildiği bir dönem olmuştur. Neoliberalizmin birinci kuşak reformları, yeni bir uluslararasılaşma dalgasını beraberinde getirirken, bu dalgayla birlikte dünya genelinde ulusal devletlerin idari yapılarının küreselleşmenin gerekleri doğrultusunda yeniden yapılandırılmasına girişilmiştir (Merrien, 1998: 57-58). Bu doğrultuda, devletin ekonomiye müdahalelerinin sınırlandırılmasına, merkezi kontrol ve düzenlemelerin azaltılmasına ve liberalizasyona başlanmıştır. Bu politikalar sonucunda, ulusal ekonomilerin korumacı duvarları yıkılmaya başlanmış ve finansal sermayenin uluslararası dolaşımı büyük hız kazanmıştır (Özdek, 1999: 27). Böylece, küreselleşme süreciyle birlikte, piyasa mekanizmasının üstünlüğü ve devletin ekonomiye müdahalelerinin sınırlanması gerektiği görüşü hakimiyet kurarken, “*küçük devlet, güçlü piyasa*” formülü uygulamaya geçiriliyordu.

Küreselleşme sürecinde ulus devletlerin neoliberalizmin birinci kuşak reformları doğrultusunda yeniden yapılandırılması sürecinin kamu yönetimi alanındaki yansıması “kamu işletmeciliği” ekolünün egemen hale gelmesi olmuştur. Kamu işletmeciliği ekolü, kamu yönetimi disiplini içinde örgüt çalışmalarından ve işletmecilik bakış açısı

sından kaynaklanmış, neoliberalizmin “minimal devlet” anlayışını kamu yönetimi alanına uyarlamıştır. Kamu işletmeciliği ekolünün temel amacı, bir yandan kamu-özel sektör işbirliğini kurumlaştırırken, bir yandan da kamu ile özel sektör arasındaki farkları ortadan kaldırmaktır. Bu yaklaşıma göre, kamu sektörü, örgüt yapısı, amaçları ve işleyişi açısından giderek daha fazla özel sektöre benzetilmeliydi. Kamunun işleyişinde, özel sektörde olduğu gibi verimlilik, etkinlik ve tasarruf ilkeleri ön plana çıkartılıyordu. Kamu hizmetlerinin, piyasa ve özel sektöre devredilerek özelleştirilmesi, özelleştirelemeyenlerin de kamu tarafından piyasa şartlarına uygun olarak üretilmesi tercih ediliyordu. Kamu işletmeciliği yaklaşımı, piyasa modelini ve rekabet ortamını kamunun sorunlarının tek mümkün çözümü olarak öneriyor, “kamu yararı”, “toplumsal fayda”, “eşitlik”, “adalet” gibi ilkeleri de piyasa modeli temelinde yeniden tanımlıyordu.

Ancak, 1990’lı yıllara gelindiğinde, hem neoliberal politikaların hem de kamu işletmeciliği yaklaşımına bağlı uygulamaların istenen sonuçların elde edilmesini sağlayamadığı ortaya çıkmaya başlamıştır. Bu durum, “yönetilemezlik krizi” olarak nitelenirken, yönetim bilimciler arasında da kamu işletmeciliği yaklaşımının krizinden sözedilmeye başlanmıştır (Aygül, 1997: 233; Özdek, 1999: 28). Dış borç krizinin bir türlü aşılabilmesi, makro dengelerde bozulmanın giderilememesi, istikrarlı bir büyümenin ve istihdamda beklenen düzeyde artışın sağlanamaması, öngörülebilir ve etkin bir hukuksal sistemin işletilememesi, hesap verebilir ve şeffaf bir kamu yönetimine ulaşılamaması, yolsuzlukların artışı, hem kamu yönetiminin sorunlarının hem de toplumsal sorunların aşılmasına yol açmıştır. Bu gelişmelere paralel olarak, kamu işletmeciliği yaklaşımının öngörülen başarıya ulaşamadığı ve yeni sorunların ortaya çıkmasına neden olduğu görülmeye başlanmıştır. Özelleştirme, hizmet sözleşmeleri gibi uygulamaların ve işletme yönetim tekniklerinin kamu sektörüne aktarılması sonucunda, hizmet sunan çeşitli örgütler arasında koordinasyon problemleri ortaya çıkmış, finansman sorunları giderek daha da artmış, verimlilikte beklenen düzeye ulaşılamamış, bütün bunların sonucunda da vatandaşların kamudan beklentileri karşılanamamıştır. Bu durum, kamu işletmeciliği yaklaşımının, siyasal, toplumsal ve iktisadi kurumlar arasındaki ilişkiler bütününe görmezden gelmekle eleştirilmesine yol açmıştır. Bu durum ekonomi politikaları alanında neoliberal politikaların, kamu yönetimi alanında da kamu işletmeciliği yaklaşımının sorgulanmasına yol açarken, Dünya Bankası, IMF ve OECD gibi uluslararası kuruluşlar da yeni arayışlara girmişler ve bu arayışlar sonucunda kamu işletmeciliği yaklaşımının “devlete karşı piyasa” formülasyonunun eksikliğine dikkat çekilerek, bunun yerine “devletle birlikte piyasa ve sivil toplum” formülü ortaya atılmıştır. Böylece, bu üç aktör arasındaki etkileşim ön plana çıkartılırken, kamu sektörü ile özel sektör arasındaki sınırlar da yeniden tanımlanmaya başlanmıştır (Kooiman and Van Vilet, 1993: 64).

“Devletle birlikte piyasa ve sivil toplum” formülü “yönetişim” kavramı ile adlandırılmaktadır. Neoliberal politikaların vaatlerini yerine getirememesi karşısında Batı dünyasında “sosyal adalet”, “eşitlik”, “yönetime doğrudan katılım”, “çoğulculuk” gibi kavramlar yeniden gündeme getirilmeye başlanırken, bir yandan piyasa ve devletin yanında üçüncü sektör adı verilen sivil toplum kuruluşları çoğulculuk ve katılımcılık adına öne çıkartılmaya başlanmış, bir yandan da piyasa mekanizmasının başarısızlıklarının aşılması için gözler yeniden devlete çevrilmiştir (Senarclens, 1998: 94-95; Larmour, 1997: 390).

Kamu yönetimi alanında yeni bir paradigma olarak giderek popülerleşen yönetim yaklaşımı, başlangıçta kamu işletmeciliği yaklaşımının eksiklerini tamamlama girişiminin bir parçası olarak ortaya çıkmıştır. Nitekim, yönetim, kamu işletmeciliğinden tam bir kopuşu simgelemez. Yönetim, kamu işletmeciliğinin ve piyasa mekanizmasının eleştirilen noktalarını revize eden ve sistemin katılımcılık açısından eksikliklerini gidermeyi hedefleyen bir yaklaşımdır (Aygül, 1997: 237). Bu çerçevede, yönetimin ilk katkısı, piyasa mekanizmasının serbest rekabet ilkesinin uygulanmasında sıkıntı yaşanan durumlarda, rekabetçi bir piyasanın inşası, tekelleşmenin önlenmesi ve tüketicilerin korunması için devletin etkin önlemler almasının öngörülmesidir. Görüldüğü üzere, bu yeni yaklaşımda serbest piyasa modeline dayalı ekonomik gelişme modelinde bir değişim öngörülmemekle beraber, mevcut piyasaların gerekten de rekabetçi olup olmadığı sorgulanmakta ve “eksik rekabet” durumunda rekabetin sağlanması için devlete etkin önlemler alma görevi yüklenmektedir. Bunun için de, bağımsız düzenleyici kurumların örgütlenerek, “rekabet”, “tekelleşmenin önlenmesi”, “tüketicilerin korunması” gibi konularda düzenleme ve denetimler yapması beklenmektedir (Weiss, 2000).

Yönetim modelinin ikinci temel katkısı da, merkezi devletin toplum üzerindeki tek yönlü hakimiyetinin ortadan kaldırılarak toplumun kendi tercihlerine göre kendi kendini yönetmesi anlayışını gündeme getirmesidir (Jessop, 2005: 351-352). Bunun için, devletin toplumu ve piyasayı tek yönlü kararlarla yönettiği mevcut kamu yönetimi paradigması terk edilerek, karar alma süreçlerine devletin yanı sıra özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının da katıldığı daha çoğulcu ve katılımcı bir “yönetim” paradigmasına geçilmelidir. Bu doğrultuda, siyasal ve yönetsel mekanizmalarda önemli değişiklikler gündeme getirilmekte, daha çoğulcu ve katılımcı bir demokrasiye geçilmesini sağlaması öngörülen bir yönetim düzeneği geliştirilmesi amaçlanmaktadır. Bu düzenekte, karar alma süreçlerine devlet yanı sıra özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının katılması öngörülmekte, böylece tek aktörlü bir politika belirleme modelinden çok aktörlü bir modele geçilmektedir. Bu süreç, aynı zamanda, merkezi devletin bazı görev ve yetkilerini ulus altı (yerel, bölgesel), ulus-üstü ve sınırlar arası kurum ve ortaklıklarla paylaşmasını getirmektedir (Jessop, 2005: 321).

II. Yönetim Modelinin Kurumsal ve Kuramsal Kaynakları

Yönetim, siyaset bilimi ve kamu yönetimi disiplinlerinde, devlet, özel sektör ve sivil toplum arasında yeni etkileşimsel ilişkileri tanımlamaktadır. Kavram, bir taraftan “birlikte düzenleme”, “birlikte yönetim”, “birlikte üretme” anlamına gelirken, bir taraftan da kamu, özel sektör ve sivil toplum arasında sağlanan bu birlikteliğin ulusal ölçekte yanı sıra, bölgesel ve yerel düzeylerde de uygulamaya konmasını gündeme getirmektedir. Böylece, kamu işletmeciliği ekolünün piyasaya ve özel sektöre vurgu yapan anlayışının yerine, kamu, özel sektör ve sivil toplum ortaklığı öne çıkartılmaktadır (Kooiman, 1993: 1).

Yönetim kavramını ilk olarak ortaya atan ve uygulamaya geçiren Dünya Bankası’dır. “Governance” kavramı ilk olarak Dünya Bankası’nın 1989 tarihli “Sub Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth” başlıklı raporunda kullanılmıştır. Bu raporda, yönetim, “siyasal gücün bir milletin sorunlarını çözmek amacıyla kullanılması” olarak tanımlanmıştır.

mi” olarak tanımlanmış ve Afrika’nın kalkınma sorunlarının gerisinde “yönetişim krizi”nin yattığı savunulmuştur (World Bank, 1989). Dünya Bankası’nın bu raporunu, demokrasi, kalkınma ve yönetim kavramlarını bir arada kullanan başka raporlar izlemiştir (Leftwich, 194: 370).

Dünya Bankası’nın yönetim üzerine odaklandığı ve daha geniş açıklamalar geliştirdiği döküman 1992 tarihli “Governance and Development” başlıklı rapordur. Raporda, ülkelerin güçlü bir kalkınma yönetimine sahip olabilmesi için güçlü hukuksal-kurumsal yapılara sahip olmalarının zorunlu olduğu vurgulanarak, devletin kapasitesinin önemine dikkat çekilmiştir. Bu çerçevede, öngörülebilir hukuksal-kurumsal çerçevenin bulunmaması, keyfilik-yolsuzluk, hantal bürokrasi, karar alma süreçlerinin şeffaf olmaması gibi sorunların varlığı durumu “kötü yönetim” olarak adlandırılmış, “iyi yönetim” için ise öngörülebilir bir hukuksal-kurumsal çerçevenin oluşturulması, hesap verebilirlik, şeffaflık, hızlı ve adil bir hukuk sistemi, insan haklarına saygı, kamu hizmetlerinin etkinliği gibi ilkeler sıralanmıştır (World Bank, 1992: 13-28). Bu ilkeler içinde Dünya Bankası tarafından özellikle vurgulanan ilkeler, hesap verebilirlik ve şeffaflık olmuştur. Hesap verebilirlik ilkesi başlığı altında, devletin yaptığı harcama ve işlemlerin mali denetimi kastedilmektedir. Bu mali denetimin sağlanmasında uluslararası finans kuruluşlarına ve bağımsız denetim kuruluşlarına özel bir rol biçilirken, devletin uygulamaya koyduğu kararlardan ve bunların sonuçlarından kamuya karşı sorumlu olması ve sürekli olarak halk denetimine açık olması da istenmektedir. Dünya Bankası’nın 1992 tarihli raporunda bu denetimin nasıl sağlanacağı ayrıntılı olarak formüle edilmiştir. Bu açıklamalar incelendiğinde, denetim işlevi çerçevesinde yapılan önerilerin de aslında devletin işlevlerinin kamuya, hizmete ihtiyaç duyanların kendilerine ya da piyasaya devredilmesi gibi çözümlerden oluştuğu görülmektedir.

Dünya Bankası yönetim konusunda 1992 tarihli raporda ortaya koyduğu bu ilkeleri 1997 tarihli “The State in a Changing World” başlıklı raporda daha da geliştirmiştir. Raporda, uygulanan politikaların içine girdiği krizin aşılabilmesi için, devletin piyasa mekanizmasının etkin bir biçimde işletilebilmesini sağlamak üzere etkin önlemler alması ve bu doğrultuda devletin kapasitesini güçlendirecek reformların gerçekleştirilmesi önerilmiştir. Rapora göre, sürdürülebilir kalkınmayı sağlayabilmek için, devletin kapasitesi ve etkinliği artırılmalı, bunun için de hukuksal çerçevenin güçlendirilerek yolsuzluk ve keyfilğin ortadan kaldırılması, hesap verebilirliğin sağlanması, hizmet sunumunda rekabetin tesis edilmesi, yerelleşme ve yerel yönetimlere yetki devri, iş dünyasının ve sivil toplumun katılımı sağlanmalıdır (World Bank, 1997).

Yönetişimin, hukuk devleti, çoğulculuk, hesap verebilirlik ve piyasa mekanizmasının etkinliğinin sağlanması başlıkları altında özetlenebilecek ilkelerinin, Dünya Bankası’nın gelişmekte olan ülkelerin durumunun değerlendirdiği ve önerilerde bulunduğu raporlarında sıklıkla gündeme getirildiği görülmektedir. Dünya Bankası, yönetim modelinin yaygınlaşması konusunda öneri ve telkinlerde bulunmakla da yetinmemekte, kredi ve yardımlardan yararlanılabilmesi için sivil toplum kuruluşlarının katılımını zorunlu tutmaktadır. Diğer yandan, Dünya Bankası, yönetim yaklaşımının yayılması için sadece uygulama alanında değil, akademik alanda da çaba göstermektedir (Williams and Young, 1994: 85-86). Nitekim, geniş bir akademik kadro 1990’ların başlarından bu yana iktisat, uluslararası ilişkiler, siyaset bilimi ve kamu yönetimi alan-

larında yönetim tartışmasını akademik tartışmaların en önemli başlıklarından biri haline getirmiş, böylece savunanlar ve eleştirenlerden oluşan geniş bir literatür oluşmuştur.

Yönetişim yaklaşımının literatürdeki yükselişinde, özellikle klasik liberalizmin temel ikiliği olan plan-piyasa karşıtlığının aşılmasını amaçlayan kurumsal iktisat ve işlem maliyetleri analizlerinin etkisi olmuştur. Bunların dışında, gelenekselleşmiş ege-men devlet ve devletlerarası ilişkiler ayrımına karşı çıkan uluslararası ilişkiler kuramlarını, özel-kamusal ayrımını giderek daha fazla belirginleştiren bazı siyaset bilimi yaklaşımlarını, Foucault'cu iktidar yaklaşımından esinlenen yazarları ve son olarak da kamu yönetimi disiplini içinde örgüt kuramındaki gelişmeleri, yönetişimin kuramsal kökenleri arasında saymak mümkündür (Aygül, 1997: 237). Bu öncüllerin hepsinde de görülen ortak nokta, devlet-piyasa-sivil toplum biçimindeki kavramsal ayrımı reddetmeleridir. Bu reddediş, yönetişimin temel ilkesini de belirlemektedir. Bu çerçevede, devlet müdahalesinin aşırılıkları ve tek merkezliliği ile piyasanın suistimali ve anarşik ortamı arasında bir denge kurabilecek tek mümkün yolun sivil topluma yetki verilmesi olduğu ileri sürülmektedir. Görünen odur ki, kamu işletmeciliği yaklaşımının içine girdiği yönetilemezlik krizi, piyasa mekanizmasının tıkandığı noktalarda istenen düzenlemeyi yapacak bir güç olarak devletin geri dönmesini gerektirmiş, ancak bu dönüşün piyasanın hareket alanını kısıtlamayacak düzeyde kalması için sivil toplum kuruluşları sürece dahil edilmiştir.

Son yıllarda tek merkezden yönetimin karşıtı olarak kullanılan yönetim, pek çok yerde “yönetimsiz yönetim” ya da “yönetimsiz yönetim” deyimlerine referansla açıklanmaya çalışılmaktadır. Bu tanımlar, “düzensizlik içinde düzen”, “çelişki içinde uyum”, “değişim içinde süreklilik” gibi zıtlıkların varlığıyla birlikte sunulurken merkezi bir otorite olmadığı durumda yönetişimin mümkün olabileceği tartışılmaktadır. Özellikle, Rosenau, uluslararası ilişkiler alanında ortaya çıkan yeni küresel ve yerel aktörlere dikkat çekmekte ve böyle bir ortamda merkezi otoritenin tek aktör olarak varlığını sürdürmesinin mümkün olmadığını savunmaktadır. Böylece, çok aktörlülüğe vurgu yapan yönetim kavramının ve uygulamalarının, dünyanın yöneldiği gelişmenin zorunlu bir sonucu olarak ortaya çıktığını belirtmektedir. Bu görüşe göre, küreselleşen dünyada devletin elinde toplanan güçler, hem uluslararası kurumlara hem de ulusaltı örgütlere yayılarak dağılmaktadır. Yönetişim, işte bu gelişmenin kamu yönetimi disiplinine yansımaları ile ortaya çıkan kuramlaştırma girişiminin adıdır (Rosenau, 1992: 3; Rhodes, 1996: 652).

Kooiman ise, bu durumu, tek yönlü trafikle çift hatta çok yönlü trafik örneklerini vererek açıklamaktadır. Kooiman'a göre, günümüzde ortaya çıkan dinamikler devletle toplumun sınırlarını belirsizleştirmekte, ikisinin birbirinin içine geçmesine ve ikisi arasında tek taraflı bir iletişim yerine dinamik, karmaşık ve karşılıklı etkileşime dayalı ilişkiler ortaya çıkmasına yol açmaktadır. Bu gelişmenin, yönetimin yapısını da değiştirdiğini belirten Kooiman'a göre, artık sadece devletin belirleyici olduğu bir yönetim yapısından söz edilemez. Bundan böyle, birlikte yapmaya, ortak düzenlemeye, görev ve sorumlulukların paylaşımına dayalı etkileşimsel bir yapı geçerli olmaktadır (Kooiman, 1993: 3).

Rhodes ise, yönetişimi, gerçek hayatta meydana gelen gelişmelerin ortaya çıkarttığı bir olgunun kavramlaştırılması olarak ele aldığı *Yönetişimi Anlamak* adlı kitabıyla dikkat çekmiştir. Yönetişimin farklı anlamlarına dikkat çeken Rhodes, bu kavramın ortaya çıkmasını, uluslararası kuruluşların etkinliğini arttırması ve ulus devletin müdahale alanının sınırlandırılmasıyla birlikte ortaya çıkan çok aktörlü ortamda karşılıklı uyum ve iletişimi sağlama ihtiyacı, kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi ve hizmet sözleşmesi vb. yöntemlerle özel sektöre ihale edilmesi sonucunda ortaya çıkan çoklu aktörler arası koordinasyon sorunu gibi dinamiklere bağlamaktadır (Rhodes, 1996: 661-665).

Amerikalı araştırmacı Stoker de, benzer bir biçimde, yönetişimin yeni bir yönetim metodu olmakla kalmayıp yönetim kavramının kendisinin anlamını da değiştirdiğini ileri sürmüştür. Stoker'e göre, yönetim kavramı, yönetim süreçlerini bütünüyle dönüştürmüş ve bunun sonucunda yeni durum ve sorunlar gündeme gelmiştir: (1) Çok aktörlü ortaklık, (2) Kamu ve özel sektörün sorumluluklarının sınırları konusunda belirsizlik, (3) İktidarın karar alma ve uygulama sürecine dahil olan örgütler arasında paylaşılması (hiçbir aktörün süreci tek başına belirleyememesi), (4) Kendi kendini yöneten ağların ortaya çıkması, (5) Yeni yönetsel araç ve görevlerin gelişimi. Stoker'e göre, yönetişimin uygulamaya geçirilmesiyle birlikte ortaya çıkan bu yeni durum ve sorunlar, yönetişimin bütün sorunlara çözüm getiren sihirli bir formül olarak değil, bütün aktörlerin katkısında açık bir arayış süreci olduğunu göstermektedir (Stoker, 1998: 17-27).

Yönetişimin erken dönem kuramcılarında yer alan Kooiman, Rosenau, Rhodes ve Stoker yönetimde ortaya çıkan çok aktörlü yapının yönetim yaklaşımını zorunlu olarak gündeme getirdiğini belirtmektedirler. Bu kuramcılar, yönetişimi, kamu-özel, devlet-devlet dışı, ulusal-uluslararası kurum ve pratikler tarafından gerçekleştirilen bir işlev olarak tanımlamakta ve bunların arasındaki yeni etkileşimsel ilişkilerin gelişimini kavramsallaştırmada kullanmaktadır. Bunun anlamı, yönetim işlevinin artık sadece devlet örgütü tarafından yürütülen bir süreç olmadığı, dahası yönetmenin artık ulusal yönetimlerle sınırlanamayacağıdır. Dolayısıyla, devletin rolü de yeniden tanımlanmakta, hizmet üretimine dahil olan kamu, özel ve sivil toplum kuruluşlarından oluşan çoklu aktörler arasında koordinasyon ve işbirliğinin sağlanması beklenmektedir. Bir başka deyişle, devletin hizmet üretimi ve yönetim (düzenleme yapma, karar alma ve uygulama) konusunda tek belirleyici olduğu bir düzenden, gerek hizmet üretimi gerekse yönetim konularında çok aktörlü bir düzene geçiş öngörülmektedir.

Yönetişim kavram ve modelinin doğuşu ve gelişimi üzerine buraya kadar yapılan incelemeden sonra, artık yavaş yavaş olgunlaşmaya başlayan ve giderek yayılan yönetim uygulamaları üzerine kısa bir değerlendirme yapmanın yeri gelmiş bulunmaktadır. Dünya Bankası'nın 1989 tarihli raporu ile ilk kez ortaya atılan ve 1997 tarihli raporuyla belirli bir kuramsal olgunluğa ulaşmaya başlayan yönetişimin, uygulamada, üç ana başlık altında incelenebileceği düşünülmektedir. Buna göre, yönetişimin, hem devlet anlayışında, hem demokrasi anlayışında, hem de sosyal politikalar açısından önemli yenilikler getirdiğini ve neoliberalizmi önemli ölçüde revize ettiğini söylemek mümkün görünmektedir.

Yönetişimin gündeme getirdiği yeni devlet anlayışını, en özlü biçimiyle, “minimal devlet” modelinden “düzenleyici devlet” modeline geçiş olarak adlandırmak mümkün görünmektedir (Jessop, 2005). Bu geçiş “birinci kuşak yapısal reformlar” ve “ikinci kuşak yapısal reformlar” ayrımı ile adlandırılmaktadır. Birinci kuşak reformların minimal devlet modelini, ikinci kuşak reformların ise düzenleyici devlet modelini temel aldığı kabul edilmektedir. Düzenleyici devlet modelinin getirdiği en önemli yenilik, minimal devlet modelinin serbest piyasa modeline, deregülasyona, devletin ekonomiye müdahalelerinin sınırlanmasına odaklanan yaklaşımının, piyasa mekanizmasının etkinliğinin ve serbest rekabetin sağlanması için yeterli olmadığına ortaya konmasıdır. Bu yeni yaklaşım, rekabetçi piyasa yapılarına ulaşılabilmesi için devletin kartelleşmeyi önleyici, rekabeti güvenceye alan, yolsuzlukları önleyen, şeffaflığı sağlayan, girişim özgürlüğünü genişleten ve tüketici haklarını koruyan etkin önlemler alması gerektiği varsayımına dayanmaktadır (World Bank, 1997; OECD, 2002; DPT, 2007; Ataay, 2007). Ancak, yönetişimin “etkin devlet” vurgusunun “kamu girişimciliği” ve “refah programları”na davetiye çıkarmak anlamına gelmediğini de vurgulamak gerekmektedir. Bu yaklaşımıyla, yönetim, serbest piyasa modelini temel almaya devam etmekte, ancak mevcut piyasaların rekabetçi niteliğinin güvenceye alınmasına yönelik ek önlemler getirmektedir.

Yönetişim modelinin gündeme getirdiği bu yeni “düzenleyici devlet” ya da “etkin devlet” anlayışı uygulamada “bağımsız düzenleyici kurumlar”¹ ile somutlaşmaktadır. Bağımsız düzenleyici kurumlar gündeme getirilirken hareket edilen temel varsayım, gerek mevcut piyasaların gerekse özelleştirmeye birlikte oluşmaya başlayan yeni piyasaların etkin bir biçimde işleyebilmesi için düzenlenmeye (*regulation-regülasyon*) gereksinim olduğu, bu düzenlemelerin etkinliğinin sağlanabilmesi ve yolsuzlukların, kayırmaların önlenmesi için de düzenleyici organların siyasi otoriteden özerk olması gerektiğidir. Nitekim, bağımsız düzenleyici kurumlar gündeme getirilirken, “ekonomi ile siyasetin birbirlerinden ayrılması”, “ekonomik kararların teknik bir bakış açısıyla alınması”, “yolsuzluk ve popülizm eğilimlerinin önüne geçilmesi” gibi anlayışlardan hareket edilmektedir. Zira, mevcut devlet yapılanmasının kayırmacılığa ve yolsuzluklara açık olduğu, bu durumun serbest rekabeti aksattığı, tekelleşme eğilimlerini arttırdığı ve tüketicilerin mağdur olmasına yol açtığı kabul edilmektedir. Bağımsız düzenleyici kurumların ise, sahip oldukları özerklik sayesinde “devletin aksamaması” zafiyetinden kurtulabileceği varsayılmakta, böylece şeffaf, öngörülebilir bir hukuksal-kurumsal çerçevede işleyen ve “iyi yönetim”i sağlayan rekabetçi piyasa yapılarına ulaşılması amaçlanmaktadır (Atiyas, 2000; TÜSİAD, 2002).

Yönetişim modeli, aynı zamanda, demokrasi açısından da önemli yenilikler taşımaktadır. Bilindiği üzere, neoliberal akıma yöneltilen en önemli eleştiri yeterince “çoğulcu” ve “katılımcı” nitelik taşıması idi. Bu özellik, neoliberalizmin geleneksel merkezi-hiyerarşik devlet anlayışını koruduğu, toplumsal katılıma yeterince önem vermediği, bunun da alınan kararların etkinliğini azalttığı eleştirisine yol açıyordu. Nitekim, yönetim modelinin hedeflediği en önemli yeniliklerden biri de, liberal demokrasinin kısıtlılıklarının aşılması, çoğulcu ve katılımcı bir demokrasi modeline geçişin

¹ Literatürde, “bağımsız düzenleyici kurumlar” için, aynı anlama gelmek üzere “düzenleyici üst kurullar” ya da “bağımsız idari otoriteler” adlandırmaları da kullanılabilmektedir.

sağlanmasıdır. Bu amaç doğrultusunda, karar alma süreçlerine sivil toplum kuruluşlarının ve özel sektörün temsilcilerinin katılımı gündeme getirilmekte, bu katılım mekanizması giderek daha fazla alana yaygınlaştırılmaktadır. Yönetişim modelinin, karar alma süreçlerine özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarını da katmasıyla, devletin piyasa dinamizmine ve değişime uyum kapasitesinin artacağı, piyasa sinyallerini daha iyi algılayan, bu nedenle de daha etkili bir devlet modelinin ortaya çıkacağı beklentisi dile getirilmektedir (Tekeli, 1999: 250-255).

Yönetişim modelinin üçüncü önemli yeniliği ise sosyal programlara ilişkindir. Bilindiği üzere, yönetim modelinin temelinde, devlet müdahalesinin sosyal amaçlarla olduğunda bile etkin olmadığı varsayımı yatmaktadır. Bu varsayım, sosyal programlar konusundaki yaklaşımı da belirlemektedir. Nitekim, yönetim yaklaşımı, devletin etkin olmayan müdahalelerinin, hantal yapısının, kayırmacı ve yolsuzluklara açık niteliğinin sosyal programların etkinliğini de azalttığı varsayımına dayanmaktadır. Bu durum, kamu hizmetlerinin ve sosyal politikaların devlet tarafından üstlenilmesi yaklaşımını gündemden düşürmektedir. Yönetişimin, bu alanda geliştirdiği alternatif ise, kamusal hizmetlerin devlet yerine gönüllü kuruluşlar ve sivil toplum örgütleri tarafından üstlenilmesinin daha uygun olacağı varsayımına dayanmaktadır (İnsel, 2005: 127-129). Ayrıca, özel sektörün “sosyal sorumluluk projeleri”ne de daha geniş işlevler yüklenmektedir. Böylece, yönetişimin sosyal programlar konusundaki anlayışının, kamu hizmetlerinin gönüllü kuruluşlara devredilmesi ve sosyal devletin sivil toplum kuruluşlarıca ikame edilmesi yaklaşımına dayandığı belirginlik kazanmaktadır. Nitekim, Dünya Bankası, Birleşmiş Milletler, Avrupa Birliği gibi uluslararası kuruluşlarca verilen yardım ve kredilerle uygulanan projelerde sivil toplum örgütlerinin katılımı zorunlu tutulmaya başlanmıştır (Zabcı, 2004). Sivil toplum kuruluşlarının katılımının, hem kredi ve yardımların amaç dışı kullanımını engelleyeceği hem de projelere halk desteğinin sağlanmasında önemli rol oynayacağı belirtilmektedir.

Sonuç

Yönetişim kavram ve modeli, 1990'lı yıllarla başlayıp 2000'li yıllarla birlikte hızlanmaya başlayan değişim sürecinde devletin işlevlerinin yeniden tanımlandığı sürece damgasını vuran en temel kuramsal yeniliklerden birini oluşturmaktadır. Nitekim bu yaklaşım ekonomik gelişme modeliyle sınırlı kalmayıp, devletin işlevlerini ve bu işlevleri yerine getirmek üzere oluşturulacak yeni kurumları, demokrasi anlayışını, sosyal programları ve hatta girişimcilik kültürünü de etkilemektedir.

Gerçekten de, neoliberalizmin eksikliklerinin tamamlanması doğrultusundaki arayışlar sonucunda gündeme gelen yönetim, küreselleşme ve ulus devletin yeniden yapılandırılması söyleminin bir parçası olarak popülerlik kazanmıştır. Böylece, yönetme eyleminin artık sadece ulus devletlerle sınırlı olamayacağı, bir yandan ulusaldan yerele ve uluslararası kuruluşlara bir yandan da kamu ve özel sektörden sivil toplum kuruluşlarına kadar uzanan geniş bir yelpazede gerçekleşmekte olduğu kabul edilmektedir. Bu yaklaşım, ekonomik ve toplumsal ilişkilerin yönetiminde ulusal-merkezi devlet aygıtlarının önceliğini veri kabul eden bir yönetim anlayışı yerine, kamusal, yarı-kamusal ve sivil toplum kuruluşları arasında ortaklık kurulması gerekliliği anlayışını öne çıkartmaktadır. Dolayısıyla, ulusal devletin varlık nedeni, artık

Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt 17, Sayı 3, 2008, s.229-240

uluslararası ve ulusal düzeyde çeşitli ağlar içinde alınan kararların koordinasyonu ve güvencesi olmakla sınırlanmaktadır.

Kaynaklar

- Ataay, F. (2007), *Neoliberalizm ve Devletin Yeniden Yapılandırılması*, 2. baskı, De ki Yayınevi, Ankara.
- Atiyas, İ. (2000), “Ne İçin ve Nasıl Regülasyon?”, *Devletin Düzenleyici Rolü: Türkiye’de Elektrik ve Telekomünikasyon Sektörlerinde Özelleştirme ve Rekabet* içinde, TESEV Yayını, İstanbul.
- Aygül, C. (1997), “Neo-Liberalizmin Başarısızlığı ve Yönetişim”, *Toplum ve Bilim*, 73, s: 231-256.
- DPT (2007), *Kamuda İyi Yönetişim (ÖİKR)*, DPT Yayını, Ankara.
- Goldsmith, M. and C. Andrew (1998), “From Local Government to Local Governance and Beyond”, *International Political Science Review*, 19 (2), s: 101-117.
- İnsel, A. (2005), *Neoliberalizm: Hegemonyanın Yeni Dili*, İletişim Yayınları, İstanbul.
- Jessop, B. (1998), “The Rise of Governance and the Risk of Failure: The Case of Economic Development”, *International Social Science Journal*, 155, s: 29-45.
- Jessop, B. (2005), *Hegemonya, Post-Fordizm ve Küreselleşme Ekseninde Devlet*, Derleyen ve Çeviren: B. Yazar ve A. Özkazanç, İletişim Y., İstanbul.
- Kooiman, J. (1993), “Social-Political Governance: Introduction” in J. Kooiman (ed), *Modern Governance- New Government- Society Interactions*, s: 1-6, Sage Publications, London.
- Kooiman, J. and M. Van Vilet (1993), “Governance and Public Management”, in K. Eliassen and J Kooiman (ed.), *Managing Public Organizations*, Sage Publications, London.
- Leftwich, A. (1994), “Governance, the State and the Politics of Development”, *Development and Change*, 25, s: 363-386.
- Larmour, P. (1997), “Models of Governance and Public Administration”, *International Review of Administrative Sciences*, 63, s. 383-394.
- Merrien, F. X. (1998), “Governance and Modern Welfare State”, *International Social Science Journal*, 115, s. 5-67.
- OECD (2002), *Türkiye’de Düzenleyici Reformlar*, Başbakanlık Dış İlişkiler Başkanlığı Yayını, Ankara.
- Özdek, Y. (1999), “Globalizmin İdeolojik Hegemonyası”, *Amme İdaresi Dergisi*, 32 (3), s: 25-47.
- Rhodes, R.A.W. (1996), “The New Governance; Governing Without Government”, *Political Studies*, XLIV, s: 652-667.

- Rosenau, J. N. (1992), "Governance, Order and Change in World Politics", in J. N. Rosenau ve E. O. Czempiel (ed.), *Governance Without Government: Order and Challenge in World Politics*, s: 1-29, Cambridge University Press, Cambridge.
- Senarclens, P. (1998), "Governance and the Crisi in the International Mechanism of Regulation", *International Social Science Journal*, 115, s. 91-104.
- Stoker, G. (1998), "Governance As Theory: Five Propositions", *International Social Science Journal*, 155, s: 17-28.
- Tekeli, İ. (1999), *Modernite Aşılırken Siyaset*, İmge Y., Ankara.
- Theobald, C. (1999), "The World Bank: Good Governance and Institutional Economics", *Law and State*, 59-60, s: 17-35.
- TÜSİAD (2002), *Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması*, Hazırlayan: U. Emek, Ü. Zenginobuz, M. Acar, TÜSİAD Yayını, İstanbul.
- Weiss, T. G. (2000), "Governance, Good Governance and Global Governance: Conceptual and Actual Changes", *Third World Quarterly*, 21 (5), 795-814.
- Williams, D. and T. Young (1994), "Governance, World Bank and Liberal Theory", *Political Studies*, XLII, s: 84-100.
- World Bank (1989), *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*, World Bank, Washington DC.
- World Bank (1992), *Governance and Development*, World Bank, Washington DC.
- World Bank (1997), *The State in a Changing World*, World Bank, Washington DC.
- Zabcı, F. Ç. (2004), "Yeni Liberal Politikalar ve Sivil Toplum Örgütleri: Dünya Bankasının Çizdiği Yol", *Liberal Reformlar ve Devlet* (sempozyum bildirileri kitabı) içinde, KİGEM Yayını, Ankara.