

## YÖNETİŞİM ZİHNİYETİ: TÜRKİYE'DE ÜST KURULLAR VE SİYASAL İKTİDARIN DÖNÜŞÜMÜ\*

Yazar Adı : Sonay BAYRAMOĞLU

ISBN : 975-05-0351-1

Yayın Yılı : 2005

454 sayfa, 1. Baskı

2004 yılında Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Anabilim Dalı'nda kabul edilen bir doktora tezi olan ve daha sonra az sayıda değişiklikle 2005 yılında kitaplaştırılan *Yönetişim Zihniyeti: Türkiye'de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü* isimli çalışmasının temel iddiasını, yazar Sonay Bayramoğlu şu cümlelerle ifade etmektedir:

“Yönetişim teorisi ve uygulamaları, çeşitli mekanizmalar aracılığıyla egemen sınıf dışındaki tüm emekçi sınıfları dışlamak suretiyle toplumların geleceğini sermaye sınıfının çıplak egemenliğine mutlak olarak teslim eden bir siyasal iktidar modelidir” (s.419).

Sonuç bölümünde dile getirilen bu cümle, çalışmanın genel çerçevesine şeklini veren yaklaşımı tüm netliğiyle ortaya koymakta ve yazarın izini sürdüğü savları eksiksiz biçimde içermektedir. Bu temel iddiayı biraz daha açmak gerekirse, öncelikle vurgulanan nokta, “yönetimi, devlet dışı aktörleri kapsayacak şekilde, yani birlikte yönetme anlamında değiştirme iddiasını ileri süren bir kavram olan” (s.27) yönetişimin (governance) yeni bir siyasal iktidar modeli olduğudur. Bu iktidar modelinin dokusunu, uluslararası sermaye ağının doğrudan etkisi altındaki ulusal sermaye sınıfının, kar ve rekabet öncelikleri gözetilecek şekilde piyasanın önündeki tüm engellerin kaldırılmasına yönelik talebi belirlemektedir. Bu talebin başat belirleyici güç oluşu, sözü edilen yeni siyasal iktidar biçiminin “doğası gereği demokratik değil oligarşik bir niteliğe sahip olduğunun” (s.24) bir göstergesidir. Çünkü, yeni iktidar modelinin içsel dinamikleri, “başta işçi sınıfı olmak üzere emekçi grup ve kategorileri (avantajsız konumdaki etnik gruplar, göçmenler, mülteciler, vb.) bölüşüm ilişkilerine etki edebilecek güç kanallarından dışlamaktadır” (s.20). Emekçi çoğunluğun sessizleştirilmesi anlamına gelen bu dışlama girişimine Türkiye’de 1999 yılından bu yana benimsetilmesine uğraşılan ‘ekonominin siyasetten arındırılması gerektiği’ temel tezi ile meşruiyet kazandırılmaya çalışılmaktadır.

Yukarıdaki giriş paragrafı ile ana argümanları yansıtılmaya çalışılan kitap, Türkiye için, ‘devletin işlevi’, ‘devlet-sermaye-sivil toplum ilişkileri’, ‘ulusal sermayenin niteliği’, ‘emekçi sınıfın yeni konumlanış biçimleri’, ‘uluslararası sermayenin ve kuruluşların etki alanındaki genişleme’, ‘mücadele alanlarının daralması/genişlemesi’ vb. birbiriyle yakından (veya neden-sonuç ilişkileri açısından birebir) ilişkili pek çok konu üzerindeki sis perdesini aralamamıza yardımcı olacak açıklayıcı bir çerçeve sunmaktadır. Yaklaşımın açıklayıcılığı, çözümlemenin odağına yönetim adı verilen bu yeni siyasal iktidarın ‘niteliğini’ yerleştirmesinde ve bu niteliğe etki eden tüm unsurları deşifre etme arayışında saklıdır.

Siyasal düzlemde meşruiyeti günden güne artan yönetim modelinde, aslında birtakım çirkin detayları güzelleştirme işlevi gören ‘filtreler’ kullanıldığını ortaya koymayı hedefleyen bir çalışmanın, eleştirel bir çalışma stratejisi izlemesi gerektiği açıktır. Yazar Bayramoğlu, “ilgili alanyazında mevcut yönetim kuramları ile eleştirel bir hesaplasmaya kalkışılacaksa ya da daha ölçülü bir ifade ile, bu kuramlarla yetinilmeyecekse”, yönetim modelinin unsurlarına ayrıştırılması ve her bir unsur için ayrıntılı denilebilecek bir betimleyici çalışma tarzının izlenmesi gerektiğini vurgulamaktadır (s.22). Konunun kuramsal ve yöntembilimsel uzantılarının ortaya konmasını amaçlayan bu ayrıntılı betimleme isteği, çalışma planında birinci bölümün ‘yönetişim modelinin inşası ve gelişimine” ayrılması sonucunu doğurmuştur.

Birinci bölümün giriş kısmında, ‘demokratikleşme’, ‘küçük devlet’, ‘piyasa dostu devlet’ benzeri kavramlarla akrabalığı olan yönetim kavramının ne tür bir anlam içeriği ile ön plana çıktığı ve hızla benimsendiği açıklanmaya çalışılmaktadır. Yazara göre yönetim kavramı, “siyasal düzenlemenin her ölçeğini (yerel, ulusal, bölgesel, küresel) ve her birimini (topluluk, kurum, devlet, ulusötesi oluşumlar) kapsayan bir adlandırma olması nedeniyle, kullanımı itibariyle son derece esnek, içeriği itibariyle de aynı ölçüde kaygan ve değişken bir kavramdır” (s.28). İzleyen paragraflarda, yönetim kavramının kısa zamanda hızla kat ettiği yol, 1989’da sosyalist bloğun çöküşü ve 1970’lerin ortalarından itibaren kapitalist devletin içine girdiği kriz ile şekillenen avantajlı bir tarihsel dönemde ortaya çıkışına ve 1980’lere damgasını vuran olumsuz devlet algılayışlarına referansla açıklanmaktadır. Olumsuz devlet algılayışlarını, gerek sermaye sınıfı lehine konumlanmada, gerekse bir meşruiyet kaynağı şeklinde kullanarak “tarafsız ve saf, teknik bir öneri gibi” görünmede kullanan yönetim yaklaşımının, söylem düzeyinde “tarafsız, siyasi ve ideolojik olmayan bir özellik sergilediği”, oysa söylemindeki sözde yeniliklere rağmen bütünüyle ideolojik bir içeriğe sahip olduğu düşüncesi, bölümün girişinde önemle vurgulanmaktadır.

Yazarın, yönetişimin ‘ne olduğunu’ açıklarken başvurduğu bir dizi kavram sözü edilen ideolojik içeriğin ipuçlarını vermektedir: Örgütler, kurumlar ya da aktörler arasındaki bir eşgüdümleme biçimi olarak yönetişim, *karşılıklı bağımlılık* kavramına vurgu yapmaktadır; ilişki ağı (network) biçimindeki yönetişim *eşitlerarası* bir ilişkidir ve “devlet ve toplum arasındaki ilişkiyi eşitlerarası ve karşılıklı bir ilişki olarak görmekte”, “yöneten ve yönetilen karşıtlığı biçimindeki bir devlet-toplum karşıtlığını reddederken”, bunun yerine *birlikte yönetimi* benimsemektedir (s.31). Yönetişime göre toplumun örgütlenmesi *öz örgütlenme* ile gerçekleşmeli, yani toplum kendi kendini örgütlemelidir. Öne çıkardığı anlamlardan biri *hükümet olmadan yönetmedir*. Bu yeni yönetim biçimi “bürokrasideki hiyerarşi yerine eşitlerarası ilişkiyi, yöneten-yönetilen ayrımı yerine de birlikte yönetme ilkesini öne çıkarmaktadır” (s.33). Yazar, devletin rolünü yeniden tanımlamaya girişen ve toplumsal karşıtlıkları yok sayan bu kavramlarla ifade bulan yönetişim anlayışı ile benimsetilmeye çalışılan zihniyeti şu cümlelerle ifade etmektedir:

“Yönetişim, bir yandan devletin değişen rolü ve biçimini anlatırken, bir yandan da bu değişimi sağlayacak mekanizmaları ve yeni kurallar bütününe gösteren bir kavramdır. Uluslararası kuruluşlar, siyaset (politics) ile siyaseti (policy) çok kesin bir biçimde birbirinden kopardığı için, devlet aygıtının işleyiş biçimi, karar alma mekanizmaları, kamu politikasına dair herşey, bir tür mühendislik işi olarak gösterilmektedir. Bu çerçevede, özelleştirme, ademi merkezileşme, kamu hizmetlerinin piyasalaştırılması, kamu yönetiminin şirket gibi yönetilmesi, düzenleme, denetim gibi değişimler de siyasa alanına ait olarak kabul edilmektedir”(s.33).

“.....siyaset ile siyasa (policy) arasında çektikleri kalın set sayesinde, devletin neredeyse tüm faaliyet alanları ‘siyasa alanı’ biçiminde tanımlanmış, siyaset ise sadece rejime ilişkin bir kavram olarak sunulmuştur. Böylece siyasa alanı, bölüşüm ilişkilerinin yapı ve süreçlerini kapsamasına ve bu nedenle de siyasal bir alan olmasına rağmen, bir tür teknik mühendislik alanı gibi takdim edilerek, sınıflar mücadelesinin etkilerinden yalıtılmaya çalışılmıştır” (s.36).

Yukarıda aktarmaya çalıştığımız ayrıntılı kavramsal açıklamalarla başlayan birinci bölüm, yönetişim modelinin inşası ve gelişimi sürecinin anlatıldığı üç alt başlık ile devam etmektedir: Modelin yaygınlaşmasında belirleyici rol üstlenen aktörlerin tek tek incelendiği “Uluslararası Kuruluşlara Yolculuk: Negatif Devlet Anlayışından Girişimci Devlete” başlıklı bölüm ve küresel bir iktidar modeli arayışlarının deşifre edildiği “Küresel Yönetişim Modeli” ve farklı disiplinlere göre yönetişim yaklaşımları ve bunların kuramsal temellerinin incelendiği “Yönetişim: Projeden Kurama” başlıklı bölümler.

Dünya Bankası, OECD, Birleşmiş Milletler ve Avrupa Birliği gibi belli başlı uluslararası kuruluşların, Düzenleyici Reform Raporu (1997), Küresel

Yönetişim Komisyonu Raporu (1995), Milenyum Deklarasyonu (2000) vb. yönetimle ilgili raporlarının yönetim modelinin düşünsel gelişimindeki belirleyici etkisi vurgulanmaktadır. Aynı kuruluşların yalnızca modelin geliştirilmesinde değil, uygulanmasında da öncü rolü üstlendikleri gerçeği, UNDP’nin (Birleşmiş Milletler Kalkınma programı) Yerel Gündem 21 Programı, OECD’nin Düzenleyici Reform Programı ve DB’nin uyarılama kredileri ile örneklendirilmektedir. IMF, DTÖ, 7’ler grubu, Dünya Ekonomik Forumu, BM-Küresel Sözleşme (Global Compact), Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) ve Uluslararası Ticaret Odası (ICC) gibi küresel iktidar tasarımında etkili olan diğer kurumlar da çalışmaları, bağlantıları, anlaşmaları yoluyla yönetim kavramının gelişmesi ve benimsenmesi sürecindeki rolleri açısından okuyucuya hatırlatılmaktadır.

İzleyen sayfalarda “modelin inşasında yetkin bir usta” olarak nitelenen Dünya Bankası, düzenleyici reformlar ile “modelin devlet aygıtının teknik inşasındaki rolünün” anlatıldığı OECD, “modele meşruiyet kazandırmadaki” etkisi ile BM ve “modelin ulusüstü görünümünü” örnekleyen Avrupa Birliği, geliştirdikleri yönetim modelleri çerçevesinde tek tek ele alınmaktadır. Ortaya koydukları yönetim modellerinin karşılaştırılmasında kullanılan temel çözümlene soruları şunlardır: Bu kuruluşların geliştirdikleri yönetim modelleri arasında bir farklılıktan söz edilebilir mi? Aralarındaki farklılıklar, bir bütünün işlevsel parçaları şeklinde midir, yoksa kendi iç bütünlükleri olan çelişkili modeller şeklinde midir? Bu kuruluşlar yönetim modellerini hangi kanallarla uygulamaktadır? Bu kanallar ya da araçlar, bir ülkenin siyasal yapısında hangi tür kurumsal değişiklikleri öngörmektedir? (s.40). Bu sorular ekseninde yazarın ulaştığı sonuçlar şu şekilde özetlenebilir:

- *Dünya Bankası raporları, reform paketleri ve kredilerinin (zorlayıcı) ön koşulları yoluyla*, yönetim ile ekonomi ve siyaset düzlemleri arasında net ayırım yapılması; tüm siyasa oluşturma süreçlerinin teknik bir konu olarak görülmesi; yönetim süreçlerinin piyasa ve sivil toplum aktörleri ile devlet temsilcileri arasındaki paylaşımının hedeflenmesi (s.45); kamu yönetiminin şirket yönetimi esasına göre yeniden yapılandırılması; piyasanın önündeki bilgiye ulaşma engellerini ortadan kaldıran şeffaflık ve hesapverebilirlik mekanizmalarının hukuki açıdan güvenceye alınması (s.47), “piyasa için devlet” yaklaşımının benimsenmesi; sivil toplumun daha çok özel sektörün ve piyasa mekanizmalarının geliştirilmesi yoluyla güçlendirilmesi (s.49); yurttaşlık kategorisinin yerini kamu hizmetlerini tüketen “müşteri” ve “tüketici kategorilerine bırakması (s.53) sağlanmıştır.
- OECD, “düzenleyici reform” ve “düzenleyici etki analizi” adında iki araç ile iktisadi olanın siyasal olandan özerkleşmesini; siyasi iktidarın etki alanından, kaynak tahsisi ve bölüşümle ilgili karar verme yetkisinin çekip alınmasını (s.67); siyasal karar alma süreçlerinin teknik bir muhasebe hesabına indirgenmesini; yasamanın yasa yapma yetkisinin zayıflatılmasını (s.68);

temel karakteri düzenleyicilik olan yeni bir iktidar biçimi şeklindeki yönetişimin benimsenmesini (s.71) sağlamıştır.

- *Birleşmiş Milletler’in “Yerel Gündem 21 Projeleri”, Küresel Komşuluk Raporu”ve “Milenyum Deklarasyonu” yoluyla, yönetişim kavramının kentsel mekanlarda geniş toplum kesimleri içinde yaygın biçimde tanınması ve olağanlaşma elde etmesi (s.72); siyasal özgürlük ve insan hakları ile ayrımcılığın ortadan kaldırılması gibi konuları da yönetişim anlayışına dahil eden “demokratik yönetişim” teriminin gündeme gelmesi (s.73); sivil toplum ve özel sektörün, iktidarın ademi merkezileşme yoluyla yerel yönetimlere devrinde kritik bir önem kazanması; devletin “kolaylaştırıcı” bir figüran tarzına bürünmesi (s.75); hizmetlerin ya da idari işlevlerin taşeronla verilmesinin, kuralsızlaşma veya tamamen özelleştirme biçiminde gerçekleşmesine neden olan ademi merkezileşme anlayışının yerleşmesi (s.76) sağlanmıştır.*
- *Avrupa Birliği, Avrupa Yönetişimi Raporu ile, açıklık, katılım, hesapverebilirlik, etkinlik ve tutarlılık şeklinde tanımladığı beş yönetişim ilkesinin üye ülkelerdeki yönetimin tüm düzeylerine –global, Avrupa, ulusal, bölgesel ve yerel- uygulanmasını amaçlamıştır; düzenleyici aygıt olarak, bu yöndeki işlev ve çerçevenin görece olarak en gelişmiş ve en kapsamlı oluşumudur (s.76-77).*
- *“Uluslararası kuruluşların yönetişim yaklaşımları arasında, farklılıklardan çok benzerlikler ön plandadır” (s.151). “1989’dan bugüne yönetişim uygulamalarının her zaman “küresel” bir sahibi olmuştur. Devletlerarası ilişkiler sisteminin uluslararası kurumları olarak etkinlik gösteren DB, UNDP, OECD gibi kuruluşlar yönetişim kavramı ile sadece dünyaya yeni bir şekil vermekle kalmamışlar; aynı zamanda kendilerini de küresel kapitalizmin uluslararası düzenleyici kuruluşları olma yönünde dönüştürmüşlerdir” (s.77).*

Uluslararası kuruluşların yönetişimin yaygınlaştırılmasındaki belirleyici rolleri net bir şekilde ortaya konduktan sonra, birinci bölümün ilerleyen sayfalarında odaklanılan soru, bu düzeyde bir uluslararası oydaşmanın, “küresel ölçekte bir siyasal iktidar yapısının oluşumuna işaret edip etmediği”dir. Küresel yönetişimin yapılandırılması süreci, uluslararası oluşumların ulusal egemenliklere nüfuz etmesi yoluyla şekillenmektedir. Uluslararası kuruluşlar açısından yeni küresel iktidar biçiminin şekillendirilmesinde en güçlü aktör olmak, süregiden bir rekabet konusudur. Yazar Bayramoğlu, çalışmasının bu aşamasında, Birleşmiş Milletler ve Dünya Ticaret Örgütü’nün benimsenmesini teşvik ettiği bir dizi uygulamada olası bir küresel iktidar modelinin izini sürmekte; “küresel yönetişimin kurucu ilkesi” olarak tanımladığı ve insan hakları gibi dokunulmaz bir statüye oturtulmasına çalışıldığını belirttiği “ticaret hakkı” kavramının üzerinde önemle durmaktadır.

Çalışmanın birinci bölümü, yönetim modelinin geliştirilmesinde köklü etkileri olan “Yeni Kurumcu İktisat Okulu”nun temel varsayımlarının aktarılması ve “iyi yönetim”, “özerklik olarak yönetim”, “şirket yönetimi”, “ilişki ağı olarak yönetim” gibi yönetim türlerinin açıklanması ile sonlanmaktadır. Yazar, aynı zamanda yönetim yaklaşımının temel önermelerini de özetleyerek okuyucuya sunmaya çalıştığı ana kavramsal bilgileri netleştirmektedir. Yönetişimin temel önermeleri şunlardır: (a) Ekonomi, kural ve kurumlarıyla siyasetten arındırılmalıdır; (b) Kamu yönetimi piyasa kurallarına göre düzenlenmelidir; (c) Devletlerarası ilişkilerde, bağımlılık ilkesi yerini karşılıklı bağımlılığa bırakmıştır; (d) Yerelleşme, küreselleşmenin ikiz hareketidir; (e) Kalkınma ve yönetim arasında pozitif ve doğrusal bir ilişki bulunmaktadır (s.114-115).

Bayramoğlu, “yönetişim kavramının siyaset kuramı içindeki yeri nedir?” sorusuna yanıt aradığı ikinci bölümdeki eleştirel kuramlaştırma girişimini “emek ve sermaye arasındaki güç ilişkilerini sermaye sınıfı lehine, toplumsal ilişkilerin bütün ölçeklerinde yeniden düzenleyen bir siyasal iktidar biçiminin kavramlaştırılması” şeklinde tanımlamaktadır (s.153). Bu kavramlaştırma çabasının sınıf çözümlemesini temel aldığı açıktır. Yazar, böylesine zorlu bir çabaya girme ihtiyacı duyma nedenini, çabanın zorluğundan kaynaklı kaygılarını ve olası eksiklikleri şu cümlelerle aktarmaktadır:

“[Konunun kuramsal ve yöntembilimsel çağrışımları deşifre edildiği ölçüde] bu çalışmanın üstlenmesi gereken çetin sorunlar ve görevler de belirginleşmeye başladı. Öncelikle, konunun işaret ettiği son derece zengin kuramsal bağlamlara kapılıp, somut durumun çözümlemesini ihmal etmek isten bile değildi. Aynı şekilde, son derece hacimli bir alan yazınına sahip bir alanda, somutluğun detaylarında pusulasız kalmış bir yolculukla yetinmek de mümkündü. Her iki eğilimden kaçınmaya her aşamada azami bir çaba gösterildi; konunun içeriden eleştirel bir kuramını geliştirmek için bu çaba zorunluydu. Ne var ki, bu yöndeki bir tercih iddialı sayılabilecek bir görevle bizi karşı karşıya bıraktı: Çalışma, kendi kavramsal çerçevesini kendisi geliştirmek durumundaydı.

Bu çalışmanın kuramsal açıdan bir orijinalliği varsa, o da girilen kavramsal çerçeve denemesinde aranmalıdır. Bu deneme kendi sınırlarının farkındadır ve geliştirilmeye muhtaçtır” (s.414).

Söz konusu kavramsal çerçeve, yeni bir iktidar biçimi olarak ele alınan yönetişimin yapı ve süreçlerini ortaya koymak üzere geliştirilmiştir. Çalışmanın kuramsal çerçevesi, “sermayenin merkezileşme ve yoğunlaşma eğilimi “şeklindeki Marksist ekonomi politüğün temel unsurları üzerinde şekillendirilmiştir. Yönetişim modelinde “rekabet ve tercih”, “birlikte yönetme”, “eşitlerarası ilişki” vb. kavramlar, devlet-toplum ikiliğini, hiyerarşik örgütlenmeleri ve yöneten-yönetilen ilişkilerini perdelemek üzere kullanılmaktadır. Yönetişim yaklaşımı, piyasa ilişkilerinden türetilmiş bu kavramlarla devletin de bir piyasa aktörü olarak yapılandırılmasının önünü

açmaktadır. Yazar bu bölümde, yönetişimin, “devletin bir firma gibi örgütlenmesi” ve “sadece piyasanın önünü açan ve ona destek olan bir aygıt olmaktan çıkıp, piyasadaki aktörlerle eşit ilişki kuran ve piyasanın kurallarıyla davranan bir aygıtla dönüşmesi gerektiği” savunularını vurgulamaktadır (s.155). Devletin piyasa aktörü imiş gibi örgütlenmesinin en kritik sonucu devletin demokratik niteliği ile ilgilidir. Yönetişimin, “devletin firma gibi örgütlenmesi”, “firma gibi yapılanan bir devlet ile kalkınma ve demokratikleşme arasında doğrusal ve pozitif bir ilişki kurulması” ve “ekonominin siyasetten arındırılması” yönündeki savları ile ilgili ayrıntılı yorumlara ve açıklamalara yer verilen bu bölümde (s.158-177) yazar, bu üç temel savın ortaya koyduğu “karanlık” tabloyu şu şekilde ifade etmektedir:

“Devlet örgütlenmesi, en kısa tanımıyla, iktidar ilişkisinin tanzimi ve artığın bölüşümü üzerine hüküm süren bir sınıflar mücadelesi alanıdır. .... Yönetişim modeli ise devleti bir firma gibi yeniden yapılandırarak, bölüşüm ilişkilerini ‘siyasetten arındırmayı’ amaçlamaktadır. Bunun anlamı, devlet örgütlenmesinin sınıflar mücadelesinin etkisine kapatılması, dolayısıyla da siyasetin toplumsal içeriğinin budanmasıdır. Devletin demokratik niteliğinin sorgulanmasını gerektiren bu sonuç, aynı zamanda bu çalışmanın en temel iddiasını meydana getirmektedir” (s.155-156).

Yönetişimin kuramsal çerçevesini oluşturmada, yazar, iki kavram çiftine başvurmaktadır: İlki, ölçek-alan kavramlarıdır; iktidar biçimi olarak yönetişimin, demokrasi sorunsalı ekseninde incelenmesinde kullanılan “siyasal iktidar ölçeği” ve “iktidar alanı” ayrımına işaret etmektedir. Siyasal iktidar ölçeği ulus devlet, ulus altı ve ulus üstü şeklindeki üçlü çözümleme düzeyini; siyasal iktidar alanı ise demokrasinin temsili, doğrudan ve demokrasi dışı pratiklerini ifade etmektedir. Çözümlemede iktidar ölçeğinde ele alınan eğilim “siyasal erkin merkezileşmesi”, iktidar alanı ölçeğinde ise “siyasal erkin yoğunlaşması”dır (s.195). Yeni siyasal iktidar modelinin, yani yönetişimin oluşum süreci çok merkezli ya da *ademi merkezizetçi bir merkezileşmeyi ve kuralısızlaşan bir yoğunlaşmayı* ifade etmektedir (s.197).

İkinci bölümün izleyen sayfalarında “siyasal iktidarın dönüşümü”, siyasal iktidarın ademi merkezileşmesi” ve “siyasal iktidarın yoğunlaşması” alt başlıkları ile ayrıntılı olarak ortaya konan kuramsal çerçevenin ana hatlarını oluşturan çözümlemeler, yazar tarafından şu cümlelerle özetlenmektedir (s.197):

“[Ademi merkezizetçi bir merkezileşme] bakımından, çözümleme düzeyi ulus devlet ölçeğine çekildiğinde, siyasal erkin ademi merkezileşmesi şeklinde görülen sürecin ulus altı ve ulus üstü ölçeklerde bir merkezileşmeye denk düştüğü görülecektir. [Kuralısızlaşan yoğunlaşma] bakımından ise siyasal iktidarın ulus ölçeğindeki kural ve kurumları çözülür ve bu anlamda bir kuralısızlaşma yaşanırken, sınırlı ya da sektörel temeldeki siyasa alanlarında ortaya çıkan düzenleyici aygıtlar, yasama,

yürütme, denetleme ve kimi durumlarda yargılama erklerini bünyelerinde birleştirmek suretiyle, siyasal iktidarın yoğunlaşmasına ivme kazandırmaktadır. Dolayısıyla yönetim, kendi iddiasının tersine, siyasal iktidarın ulus dışı ölçeklerde merkezileştiği ve dışlayıcı karakteri ile yoğunlaştığı yeni bir iktidar biçiminin ifadesinden başka bir şey değildir” (s.197).

Çalışmanın üçüncü bölümünde yazar, ikinci bölümde sunulan kuramsal çerçevenin “ademi merkezileşme” ve “yoğunlaşma” kavramlarını kullanarak, yönetim modelinin Türkiye’de siyasal iktidar biçimi üzerinde yaptığı etkiyi ortaya koymaya çalışmaktadır. Bu şekilde, Türkiye’de devlet aygıtının yeniden yapılandırılması süreci çözümlenmekte ve “reform” kavramı altında gerçekleştirilen uygulamalar deşifre edilmektedir.

“Yönetişim modeli ile Türkiye’de nasıl bir iktidar biçimi yerleşmektedir?” sorusuna cevap aranırken, “reformlar”ın devlet örgütlenmesini iki yönlü bir hareketle dönüştürdüğü tespiti yapılmaktadır. İlk dönüşüm hareketi, iktidarın yeni iktidar odaklarına devri ile merkezsizleştirilmesidir. Yerel Yönetimler Reformu ve Kamu Yönetimi Reformu bu hareketin tipik örnekleridir. İkinci dönüşüm hareketi ise, iktidarın “üst kurullar” olarak bilinen bağımsız kurumlar yoluyla “yoğunlaşmasıdır” (s.239-240). Yazar, bu noktada, çalışmanın çözümleme alanını iktidarın yeni yoğunlaşma alanları olarak belirlemekte ve yönetişimin Türkiye’de ortaya çıkardığı yeni iktidar biçiminin izini “bağımsız düzenleyici kurumlar” üzerinden sürmektedir. Yazar, yönetişimin tüm mekanizmalarını kapsamasına da, “bağımsız düzenleyici kurumların devletin dönüşümünde belirleyici oldukları” ve “bu yapıların siyasal alanı dönüştürme kabiliyetleri olduğu” yönündeki tespitlerine dayanarak söz konusu kurumları çözümlemesinin merkezine aldığını belirtmektedir (s.241).

Üçüncü bölümün ilk alt başlığı “Bağımsız Düzenleyici Kurumlar: Karşılaştırmalı bir Çözümleme” şeklindedir. Bu başlık altında, kurumlarla ilgili incelemelerde karşılaşılan metodolojik sorunlara değinilmekte; tekil olarak incelendiğinde kökeni 19. yüzyılın sonlarındaki Amerika’ya kadar uzanan düzenleyici kurumların tarihsel gelişimi incelenerek son on yıllık süreçte küresel bir olgu/fenomen olarak ele alınmaları gerektiği ortaya konmakta ve bu kurumların meşruiyetini sağlayan gerekçeler açıklanmaya çalışılmaktadır. Bu başlık altında sunulan bilgiler, Almanya, Britanya, Belçika, Brezilya, Fransa, Hollanda, İrlanda, İspanya, İtalya, Kanada, Polonya, Türkiye ve Yunanistan’daki bağımsız düzenleyici kurum örneklerinin, “yetkileri”, “örgüt yapıları”, “hükümetle ilişkileri” ve “parlamento ile ilişkileri” açısından karşılaştırıldığı anlamlı bir incelemenin sonuçlarının da eklenmesiyle tamamlanmıştır.

Üçüncü bölümün “Türkiye’de Bağımsız Düzenleyici Kurumlar” alt başlığı kapsamında öncelikle 1999 yılında “egemen sınıfın yönetme biçimi ve



iktidar tarzında ortaya çıkan” dönüşümün tarihsel arka planını açıklamak üzere 12 Eylül darbesi ve 24 Ocak kararları ile başlayan neoliberal dönem ele alınmakta, ardından da 1999 yılında IMF ile imzalanan İstikrar Programı çerçevesinde başlatılan “yeniden yapılanma” süreci irdelenmektedir. İlerleyen sayfalarda “Bağımsız Düzenleyici Kurumların Ekonomi Politikası” başlığı altında Türkiye’de kurulan bazı BDK’lar (Rekabet Kurumu, Kamu İhale Kurumu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Şeker Kurumu ve Telekomünikasyon Kurumu) tek tek mercek altına yatırılmaktadır. Çalışmanın bu bölümünde yararlanılan kaynaklar 1999 yılından itibaren uluslararası kuruluşlarla imzalanan anlaşmalar ve bu kuruluşların raporları, gazete ve dergiler, BDK’ların kuruluş kanunları, yıllık faaliyet raporları, kurul kararları, kurul üyelerinin atama kararnameleleri, TBMM tutanakları ve kurumlarla ilgili ikincil kaynaklardır (s.301). Genel özellikleri, benzerlik ve farklılıkları ile geleneksel bürokratik yapılanmadan ayrılan yanları üzerinde ayrıntılı biçimde durulması, yönetim modelinin Türkiye’de yeni siyasal iktidar alanını nasıl inşa ettiğini gözler önüne sermektedir. Yazar BDK’ların genel özellikleri ile ilgili tespitlerini şu cümlelerle ifade etmektedir:

“Bağımsız düzenleyici kurumların’ ekonomiyi siyasetten arındırma işlevleri, en özlü ifadesiyle, bölüşüm ilişkilerini sınıflar mücadelesinin etkilerinden arındırma anlamına gelmektedir. Bu ise demokrasinin kurum ve kurallarından bağımsız olarak işleyen yeni bir siyasal iktidar alanını işaret eder. Bağımsız düzenleyici kurumlar, yapısı itibariyle, yeni siyasal iktidar alanının temel aktörleri olarak görülebilir. Parlamento, hükümet ve bürokrasiden devredilen yetkilerle donatılan bu kurumlar, güçlerini birtakım başka araçlarla gün geçtikçe pekiştirmektedir. ....Düzenlenen sektörle ilgili olarak politika oluşturma ve yasa yapma işlevi de büyük ölçüde bu kurumlara devredilmiş görünmektedir.

Bağımsız düzenleyici kurumları, klasik bürokrasinin içindeki yeni bir oluşum şeklinde görmek yanıltıcı olacaktır. Bu kurumlar, demokratik bir devlet bürokrasisinin dışındaki bir yapılanmadır” (s.416).

“Bağımsız düzenleyici kurumların, özerklik, şeffaflık, hesapverebilirlik gibi ilkelerle anılıyor olmasının, kurumların gerçekliği ile bir ilgisi bulunmamaktadır. Bağımsız düzenleyici kurumlar için tüm bu ilkelerin sınırını “ticari sır” kavramı çizmektedir”(s.417).

Üçüncü bölümde son olarak “Bağımsız Düzenleyici Kurumların Antropolojisi” alt başlığı altında, Türkiye’deki BDK’ların, kuruluş süreçleri açısından uluslararası örnekleri ile eşbiçimli özellikler sergilemelerine karşılık kendilerine özgü yanlarının bulunup bulunmadığı sorusu üzerinde durulmaktadır. Kurumların ortak özgün yönleri, çalışanlar, örgüt kuralları ve yöneticilerinin toplumsal kökenleri gibi kriterlerle ele alınmaya çalışılmaktadır. Bu aşamada benimsenen araştırma türü “keşfedici araştırma”dır. Araştırma çerçevesinde, bağımsız düzenleyici kurumların

başkanları, kurul üyeleri ve kurum uzmanları ile derinlemesine görüşmelerin yapılması, kurullara ait her türlü dokümanın; kararlar, tebliğler ve basın açıklamalarının incelenmesi ve kurum bünyesinde gözlemlerde bulunulması yoluna gidilmiştir (s.384). Yapılan mülakatlarla kurumların özerklik, denetim, istihdam ve karar alma mekanizmaları şeklinde gruplandırılan yapısal özellikleri incelenmiş ve üçüncü bölüm, BDK’lar döneminde siyasal yapıda ortaya çıkan dönüşümü ortaya koyan bir alt başlıkla tamamlanmıştır. Yazarın bu başlık altında yer verdiği önemli yorumları şunlardır:

“Yönetişim modeli, kamu bürokrasisi ile burjuvazi arasındaki ilişkiyi, ‘toplumsal ortaklık’ statüsünde açık ve yasal bir hale getirmiştir. Bu durum, geleneksel bürokratik yapılanmanın sermaye sınıfı ile açık ve meşru bir ilişkiye izin vermeyen yapısından büyük bir kopuş anlamına gelmektedir. Yönetişim modeli için, bürokrasinin eski biçimi, işlevsiz olmak bir yana açık bir tehdit niteliği de taşımaktadır. Ulus olarak ortaklaşa paylaşılan varlıkları genel çıkar doğrultusunda sevk ve idare etmek gibi bir işlev ile (geleneksel bürokrasi), firmaların kar ve rekabet önceliklerine tabi bir pozisyonu sürdürmek (yönetişim bürokrasisi) arasındaki fark, mukayese kabul etmez niteliktedir. Tabi olunan pozisyonun açık bir sermaye stratejisi olması, sermayenin de kozmopolit bir karakter taşıyor olması, kamu bürokrasisi içinde, küresel aidiyeti teşvik eden bir sonuç doğurmuştur. Ulusuna dışsallaşan bürokrasi, küresel elit oluşumuna içselleşmektedir” (s.411).

Bayramoğlu’nun ilgi uyandırıcı benzer yorumları ile tamamladığı çalışması, titiz ve zahmetli bir araştırmanın ürünü olmanın yanı sıra, alanyazında bir ilk olma özelliğini de taşımaktadır. Pek çok disiplin içinde farklı, fakat yer yer de birbirini kesen kavramlaştırmalarla tartışılan yönetim konusunun bu denli sistematik ve anlaşılır biçimde sunulması, yazarın konuyla ilgili yetkinliğinin ve araştırmacı özeninin iyi bir kanıtıdır. Ancak, tüm bunların ötesinde çalışmanın hayranlık uyandıran ve övgüyü hak eden en önemli yanı, mevcut meşruiyet kazanmış yönetim yaklaşımları ile hesaplaşan eleştirel bir kuramsal denemeye cesaretle girişmiş olması ve buna paralel sürekli bir yapı söküm ve deşifre etme refleksi ile kaleme alınmasıdır. Araştırmanın, Türkiye’de, temel özelliği emekçi sınıfları siyasal alandan yalıtılmak olan yeni bir iktidar modelinin yaratıldığı mevcut sürecin anlaşılmasında son derece önemli bulgular ortaya koyması, şüphesiz en önemli katkısıdır.

Copyright of Akdeniz University Faculty of Economics & Administrative Sciences Faculty Journal / Akdeniz Universitesi Iktisadi ve Idari Bilimler Fakultesi Dergisi is the property of Akdeniz University Faculty of Economics & Administrative Sciences and its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission. However, users may print, download, or email articles for individual use.