

# YÖNETİŞİM : TÜM İKTİDAR SERMAYEYE

Bu yazı *Praksis Dergisi*'nde yayımlanmıştır.  
Birgül A. Güler, "Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye",  
*Praksis*, 9 Kış-Bahar 2003, s. 93-116.

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

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

## **Kavramın Kökeni yada Belirişi Hakkında**

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

Sözcüğün doğduğu dilde yapılan etimolojik izleme, "government" ile eş anlamlı olduğu sonucunu vermektedir. Buna karşın kimi yazarlar terimin 18. yüzyıla kadar götürülebileceğini ve kökenlerin "sivil topluma saygılı aydınlanma yönetimi" ruhunda bulunulabileceğini ileri sürmüşlerdir.<sup>1</sup> Hatta köklerini Eski Yunan'da bulmaya alışkın Batı bakış açısıyla, bazı yazarların Eski Yunan sözcüklerini de gözden geçirdikleri

<sup>1</sup> Jean-Pierre Gaudin, "Modern governance, yesterday and today: same clarifications to be gained from French government policies, ISSJ 155/1998, s. 47.

görülmektedir.<sup>2</sup> Geçmişe dönük araştırmalar sonuçsuz kalmıştır. İngilizce'de sözcüğün 1904 tarihli bir kitabın başlığında kullanıldığı,<sup>3</sup> buna karşın kitapta tanımlanmadığı gibi dizinde de yer almadığı saptanmıştır.

Jessop, governance ile toplumsal değişme kavramları arasında "yeni şişelere eski şarap transferi"nden daha fazla bir ilişki olup olmadığını düşündüğünü yazmaktadır. Bir başka deyişle yönetim sözcüğünün Türkiye'de karşılaştığı "moda" nitelendirmesi, sözcüğün aslının da başına gelmiştir. Bir başka batılı yazara bakılırsa, eskiden beri kullanılan çok sayıda kavramın governance başlığı altına toplanıvermesi, erken bir bıkkınlık ve hoşnutsuzluk yaratmış gibidir. Yazar, 1990'ların gündeminde baş sıraları alan governance teriminin, "*co-regulation*", "*co-production*", "*co-management*", "*co-*" önekli, *birlikte - ortaklaşa - beraberce* düzenleme, üretme, yönetme anlamı taşıyan çok sayıda terimle yanyana, 'çekici bir belirsizlik' içinde evrimini sürdürdüğünü belirtmektedir.<sup>4</sup>

Doğduğu dilde sözcüğün anlamını arayan bir başka yazar,<sup>5</sup> governance teriminin etimolojik olarak kendine özgü anlam yoksunluğuna karşın, kavram olarak tam tersine, farklı bağlamlarda çeşitli anlamlar yüklendiğini belirtmektedir. Yazarın saptamasına göre, zaman zaman "government" sözcüğü ile 'satışı' güç olabilecek kimi düşünceler, government yerine governance sözcüğü koyularak daha kolaylıkla ve meşruiyet sorunu atlanarak dile getirilebilmektedir. Sözcük "daha az yönetim"i ya da "minimal devlet"i anlatan bir kod olarak kullanılmaktadır. Kamu harcamalarını kısıtlama, kamu personelini azaltma, kamu hizmetlerini özel sektör eliyle görme (ihale) ve özelleştirme uygulamaları... governance tarzı yönetim olarak anlatılmaktadır.

Yine bir başka yazara bakılırsa, sözel kaygıların ötesinde, öze dönük olarak terim kimi zaman refah devletinin kimi zaman kalkınma idaresinin eleştirisini dile getirmek üzere kullanılırken, bazı kesimler tarafından kamu - özel sektör arasında artan etkileşimi tanımlamak amacıyla ya da yeni zamanların uluslararası ilişkilerini betimlemek üzere referans kavram olarak kullanılmaktadır. Bazıları için governance devletin demokratikleştirilmesi, aşağıdan yukarıya örgütlenme, böylece toplumsal inisiyatiflere "sivil mobilizasyon"a yol açma aracı iken; başkaları için ekonomik aktörlerin ya da şirketlerin yönetimdeki rolünün artırılmasını sağlamanın tek mümkün yoludur. Ancak kavramın en hızlı yayılan ve yerleşen anlamı, az gelişmiş ülkelerde 21. yüzyıl siyasal - yönetsel yapılanması ya da devletin yeniden yapılandırılmasıdır. Dünya Bankası 1989'da Afrika'nın "governance krizi" içinde olduğunu söylediğinden bu yana, terim büyük ölçüde, kalkınma politikası ile ve özellikle de az gelişmiş ülkelerde kalkınma sorununun yönetimi ile bütünleşmiştir.<sup>6</sup>

İster söze ister öze ilişkin kaygılarla olsun, governance sözcüğünün "şişe-şarap" yada "moda" değerlendirmeleri hariç, yukarıda sıralanan anlamların tümüne gönderme

---

<sup>2</sup> Bob Jessop, "The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development" ISSJ 155/1998, s. 30.

<sup>3</sup> Sidney Low, *The Governance of England*, Fisher Unwin, London 1904. Rhodes, s. 652.

<sup>4</sup> Jean-Pierre Gaudin, "Modern governance, yesterday and today: some clarifications to be gained from French government policies", ISSJ 155/1998, s. 53. Jessop, *agk*, kavrama ilginin artma nedenlerinden birinin, bilimlerde basitleştirici karşıtlıkların reddi yönündeki eğilim olabileceğine işaret ediyor. Ekonomide piyasa - devlet, sosyolojide toplum - devlet, yönetim biliminde kamu - özel, uluslararası ilişkilerde anarşi - egemenlik, vb.

<sup>5</sup> Gerry Stoker, Governance as theory: five propositions, ISSJ,155/1998, s. 17.

<sup>6</sup> Anthony Pagden, "The genesis of "governance" and Enlightenment conceptions of the cosmopolitan world order", ISSJ 155/1998, s.7.

yaptığı kabul edilmelidir. Ancak asıl görülmesi gereken, yönetim sözcüğünün siyasal ve yönetsel iktidar sahipliğini değiştirmeye dönük bir öze sahip olduğudur. Yönetişim formülü, 21. yüzyılın bu neoliberal katılımcılık modeli, sermayeye açtığı iktidar sandalyesiyle kamu kudretini kapitalizmin egemen sınıfına teslim etmekten başka bir hedefe sahip değildir.

### **Akademik Yazının Durumu**

Governance ile ilgili akademik yazın, "eklektik ve pre-teorik" olarak nitelenmektedir.<sup>7</sup> Elde var olan şey, bir kavramsal çerçeveden ibarettir. Kavram, nedensel analiz düzeyine yükselerek bir kurama doğru açılmaktan oldukça uzak durumdadır. Stoker'a göre eldeki kavramsal çerçevenin değeri, yönetsel süreçlerdeki değişmeyi anlamak için bir dil, bir referans çevresi sunmasından gelmektedir.<sup>8</sup>

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

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

**Kurumcu İktisat Desteği.** Kurumcu iktisat (institutional economics), iktisadi yaşamda tekellerin baskın unsurlar haline gelmeye başladığı 19. yüzyılın sonlarında Amerika'da doğmuş ve temelini klasik iktisat yaklaşımına karşı eleştirel konumda atmış bir iktisadi yaklaşımdır.<sup>9</sup> Kurumcu iktisatçılar, belirleyici-rasyonel birey üzerine kurulmuş yaklaşımın terk edilmesini öngörmektedirler; çünkü bireylerin istekleri, tercihleri ve seçimleri, bağımsız değişkenler değildir. Bunlar gerçekte kurumsal yapılar tarafından belirlenir. Birey bir 'kültür ürünü'dür; bireysel davranışın ortaya çıktığı ekonomik sistemin kendisi daha geniş bir toplumsal sistemin alt sistemidir. Bu nedenle incelemeler kurumlar, iktisadi süreçler, bunlar arasındaki ilişkiler ve değişim üzerine yönelmelidir.

---

<sup>7</sup> Bob Jessop, "The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development" ISSJ 155/1998, s. 29.

<sup>8</sup> Gerry Stoker, Governance as theory: five propositions, ISSJ,155/1998, s. 18.

<sup>9</sup> Kurumcu iktisat üzerine kapsamlı ve yol gösterici Türkçe çalışma: Ömer Demir, *Kurumcu İktisat*, Vadi Yayınları, Temmuz 1996. Kurumcu iktisadın kurucuları yazılarına 1890'lı yıllarda başlamış olan Thorstein Veblen, Wesley Mitchell, John Commons; yaklaşımı genişleten neo-kurumcu iktisadın bilinen temsilcileri K. Galbraith, Gunnar Myrdal, Marc Tool, Paul Bush, Warren Samuels'dir.

Kurumcu iktisatçılara göre yerleşik neoklasik iktisat, ekonomi bilimini enaz çaba, enaz maliyet ve ençok üretim [etkinlik, etkililik, verimlilik] peşinde, 'iktisadileştirme' ve 'ençoklaştırma' mantığının incelemesine dönüştürmüştür. Oysa ekonomi, insanların yaşamlarını sürdürmek için gerekli maddi araçları sağlamaları demektir; bu nedenle bu bilim dalı insanların geçimlerini sağlama ve bunun için yarattıkları örgütlenmenin mantığını ortaya çıkarmalıdır. Temel sorun ekonomik sistemin örgütlenmesi ve genel anlamıyla iktidar yapısının çözümlenmesidir.

Fiyat - piyasa mekanizmaları, neoklasik iktisatçıların ileri sürdüğü gibi adil ve ideal bir toplum düzeninin yaratamaz; toplumsal ilişkilerin barındırdığı çelişki ve çatışmaların çözümünde, toplumsal uzlaşmanın somut bir biçimi olan devlet önemli bir işlev görmektedir.<sup>10</sup> Neoklasik iktisatçılara göre piyasa, mal ve hizmetlerin rasyonel bireylerin tercihleri temelinde değiş tokuş edildiği ve kaynak tahsisinin rasyonel biçimde gerçekleştiği yerdir. Doğası gereği 'serbest'tir ve kendi dışında herhangi bir etken eliyle kısıtlanmamalı, yönlendirilmemeli, işleyişine müdahale edilmemelidir. Piyasacı bakış, piyasayı 'serbestlik', 'doğallık', 'kendiliğindenlik' olarak tanımlarken, bunun dışında kalan tüm mekanizmaları kısıtlayıcı, sınırlandırıcı, kollektivist olarak nitelendirir. Devlet bu kollektivist, dışsal ve yapay unsurların arasında ilk sıradadır. Kurumcu iktisat, hem bu piyasa tanımını hem de piyasa - devlet ikilemini reddetmektedir.

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

Kapitalizmin tekelleşme aşamasında ortaya çıkan yapı ve süreçleri açıklamak üzere ortaya çıkan kurumcu iktisat, "yeni kurumcu iktisat" adı verilen yeni kolları ile yukarıda belirtilen eleştirel konumunu terk etmiştir. Rasyonel bireyi temel olarak kabul eden bu yeni kollar, kurumcu açıklamalar ile neo-liberal iktisat kuramlarını birleştirmeye girişmişlerdir.<sup>11</sup>

*Yeni* kurumcu iktisat, 1990'lı yıllarda genişleyen 'regulasyon reformları' için fikir açıcı olmuş görünmektedir. Bu akım çevresinde derinleştirilen "işlem maliyeti" ve "mülkiyet hakkı maliyeti" açıklamaları, piyasa kurumları ile devlet kurumlarının karşıt değil içiçe işleyişini ve bu işleyişin iktisadi mantığını ortaya koymaya yönelmiştir. İktisadi değişimin gerçekleşmesi için yapılan bilgi edinme, sözleşme yapma, ölçme, denetleme ve danışmanlık harcamaları, işlem maliyeti (transaction cost) olarak tanımlanmıştır. Bu yaklaşıma göre, gerçek maliyet, üretim sırasında yapılan harcamalar ile üretilen şeyin ticaret alanına sunulmasında yapılan harcamaların toplamıdır. İşlem maliyetlerinin hesaplanabilmesi, bu sektörün piyasa içine çekilmesi ile mümkündür. İşlem sektörü, ekonomi içinde çok hızlı yükselen

<sup>10</sup> Ömer Demir, agk, s. 64-77.

<sup>11</sup> Ömer Demir, agk., s. 202-238. Yeni nitelendirmesi Oliver Williamson, *Markets and Hierarchies: Analyses and Antitrust Implications*, 1975 yayını ile birlikte kullanılmaya başlanmıştır. Yeni kurumcular *Journal of Institutional and Theoretical Economics* adlı dergi çevresinde toplanmışken, neoklasik yaklaşım ile kurumcu yaklaşımın birleştirilmesine karşı çıkan neo - kurumcular, *Journal of Economic Issues* adlı dergi üzerinden çalışmaktadır. S. 206.

maliyetlere neden olmaktadır. Örneğin ABD'de 1870-1970 yılları arasında satın alma - pazarlama - büro işlerinde çalışanların oranı madencilikte %3'den %25'e, imalat sektöründe %4'den %30'a, hizmetlerde %6'dan %28'e yükselmiş, GSMH içinde işlem sektörü yüz yıl içinde %25'den %45'e çıkmıştır. Durum şirket düzeyinde değerlendirildiğinde, teknolojik gelişme verimlilikte yüksek artış sağladığı halde şirket karlarının bu düzeyde artmadığı saptanmaktadır. Çünkü şirketler, artan ve karmaşıklaşan üretimi yönetmek için daha fazla maliyete katlanmak zorunda kalmakta, verimlilik artışı kazanca dönüşmemektedir. Hem ülke hem şirket düzeyinde bu durumu önlemek için önerilen, öncelikle işlem maliyetlerini ölçmektir. Ölçmeyi yapabilmenin tek yolu ise, bu sektörü piyasaya terk etmektir.<sup>12</sup>

Bunun somut anlamı, hem şirketler hem de devletler için, doğrudan üretim sürecinden önce yapılan faaliyetlerin, üretim sırasında sürdürülen yardımcı işlerin, üretim sonrasında gerçekleştirilen *her türlü etkinliğin parçalanarak ticarileştirilmesi*dir. Böylece, piyasa mekanizmasına konu olan meta ve etkinlik çeşitliliği artırılmaktadır. Mülkiyet hakları maliyetinde de benzer bir akıl yürütme yapılmakta, her türlü dışsallığı önlemenin yolunun dışsallığa konu olan varlıkların mülkiyet kapsamına alınması olduğu sonucuna varılmaktadır. Örnek olarak bir fabrikanın atıklarını çevreye yayması durumunda, sorun, kirletilen toprak ve havanın mülkiyetinin kime ait olduğu belirlenerek aşılacaktır. Mülkiyet kamu ya da özel kişiye ait olabilir; ancak burada tercihin özel mülkiyetten yana yapılması gerekir. Çünkü kamu mülkiyeti, korunma maliyetleri yüksek bir türdür. Özel mülk için bekçi gerekmezken, kamu mülkünün korunması bekçi istihdamı gerektirmektedir. Benzer biçimde, park-bahçelerin temizliği ve korunması, mülkiyet kamuda olduğunda daha farklı maliyetler yaratmaktadır.<sup>13</sup> Böylece, yeni kurumcu iktisat, kamu varlıklarının özelleştirilmesi için temel iktisadi gerekçeyi oluşturmaktadır.

Yeni kurumcu iktisat yaklaşımı, toplumsal işlemlerin yürütülmesinde kuralların koyulmasını ve bunlara uyulmasının sağlanmasını, ekonomik gelişme için vazgeçilmez görmektedir. Hukukun egemenliği ve yargı sisteminin iyi işlemesi, işlem maliyetlerini düşürdüğü için üretim ve ticaretin gelişmesi anlamına gelir. Aynı şekilde, mülkiyet haklarının korunması ve geliştirilmesi devletin görevidir; tarafların sözleşmelerin yükümlülüklerini yerine getirmelerini sağlayabilen etkili bir devlet yaptırımının varlığı, işlem maliyetlerini düşürecek ve ekonomik etkinlikleri hızlandıracaktır. Yeni kurumcu iktisat, yeni sağ politikaların uygulandığı son yirmi yılda yaygınlaşan yolsuzluk sistemi ile mafya adaletine karşı, yine yeni sağın, yolsuzlukla mücadele ve 'etkili devlet' arayışlarının iktisadi açıklamalarını sunmaktadır.

Aynı yaklaşımın bir başka uzantısı, hukuk ve iktisat arasındaki bağları kavramlaştırma çabalarının bir ürünü olarak doğan ve kurumcu iktisat ile bağlantısı da tartışmalı bulunan "anayasal iktisat" akımı olmuştur.<sup>14</sup> Düşüncenin özü, akımın adına

<sup>12</sup> Ömer Demir, *agk*, 218, 220, 229. Gönderme: Eggertson, *Economic Behaviour and Institutions*, New York, Cambridge 1992., s.16, 35; Wallis and North, "Measuring the Transaction Sector in the American Economy: 1870-1970", *Long Term Factors in American Economic Growth*, Chicago, 1987. s.95-161.

<sup>13</sup> Ömer Demir, *ak*, 229-230. Eggertson, *ak*, s.38.

<sup>14</sup> Daha çok neoklasik iktisat yaklaşımına yakın olan bu akım, Türkiye'de, diğer açıklamalara oranla ndığında daha fazla yankı bulmuştur. Anayasal iktisat akımının savunucusu olarak C. Can Aktan, "Virginia Politik İktisat Okulunun Öğretisi: Kamu Tercih ve Anayasal İktisat", *Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi*, Kasım 1991; Coşkun Can Aktan, *Ekonomik Anayasa*, TİSK Yayın no: 162, 1996; TÜSİAD, (Haz. Coşkun Can Aktan), *21. Yüzyıl için Yeni Bir Devlet Modeline Doğru: Optimal Devlet*, İstanbul 1995. C.C.Aktan, "Anayasal iktisat ve ekonomik anayasa önerilerine yönelik eleştiriler ve karşı cevaplar", *Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi*, Aralık 1996. Vural Savaş, *Anayasal İktisat*, Beta Yayıncılık, İstanbul 1989. Anaysal iktisat akımının eleştirisi

yeterince açık yansımıştır. Amaç, devletin piyasa işleyişine müdahalesini sınırlamak ve bu yeniden tanımlanmış yetki alanını anayasal güvence altına almaktır.<sup>15</sup>

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

**Yeni Kamu İşletmeciliği Desteği.** Gelişmiş ülkelerde refah devleti ve bu devletin kamu yönetiminden, az gelişmiş ülkelerde kalkınma yönetiminden uzaklaşmayı öngören gelişmeler, kamu yönetimi disiplininde yansımalarını doğrudan bulmuştur.<sup>16</sup> Kamu yönetimi disiplini içinde Taylor'dan bu yana var olan işletmecilik damarı, 1970'li yıllardan itibaren yeni gelişmeleri olumlu karşılayarak destekleyen zemin olmuştur. Bir anlamda, kamu yönetimi disiplini içinde bir alt başlık olan kamu işletmeciliği, "managerialism" özüyle öne çıkarak baskın hale gelmeye başlamıştır. Bu süreç, disiplin tartışmalarına özel sektörün işletmecilik özünün kamu yönetimine aktarılması ve böylece "kamu işletmeciliği" diye yeni bir disiplin oluşturulması önerilerine kadar uzanmıştır.<sup>17</sup>

Bu tartışma zemini, 1980'li yıllarda önemli bir yön değişikliğine doğru kaymıştır. Yüzü örgüt içi yapı ve süreçlere dönük bir bakış olarak *managerialism* profesyonel yönetim, performans ölçümü, sonuçlara göre yönetim, müşteri odaklılık, toplam kalite yönetimi gibi özel sektör işletme yöntemlerinin kamu sektörüne transfer edilmesini öngörür. Oysa gelişmeler, kamu yönetimi disiplininde "işletmecilik" araç ve yöntemlerinin kamu yönetimine transferi ile yetinilemeyeceğini göstermiştir. Thatcherism ve Reaganizm olarak adlandırılan İngiltere ve ABD kökenli iktisadi politikalar, bir bütün olarak devletin rolü ve konumunun yeniden tanımlanmasını gündeme getirmiştir. Kamu yönetimi bu dönemde, sınırlı işletmecilik bakışını, iktisat biliminden aldığı bir destek ile genişletmeye girişmiştir. *Yeni kurumcu iktisat* olarak adlandırılan bu yaklaşım, kamu yönetimi bünyesinde yapısal değişiklikler yapılmasını ve bünyeye, kamu hizmeti sunumunda parçalanmış bürokratik kuruluşlar, ihalecilik sistemi eliyle daha geniş rekabet ve piyasa ortamı, tüketici tercihleri gibi yapıların yerleştirilmesini önermiştir. Kamu yönetimi disiplininde "işletmecilik" bakışı bu kavramsal girdi ile bir biresim oluşturulmuş, buna "yeni kamu işletmeciliği" adı verilmiştir. Batı literatüründe bu yaklaşımın doğuşu bir 'paradigma değişimi' olarak değerlendirilmiştir.<sup>18</sup>

---

için: Tülay Arın, "Anayasal İktisat ve Refah Devleti: TİSK ve TÜSİAD'ın asgari devlet raporlarının eleştirisi", *Ekonomide Durum*, Bahar-Yaz 1997, s.41-106.

<sup>15</sup> Anayasal iktisat akımının eleştirisi: Tülay Arın, "Anayasal İktisat ve Refah Devleti: TİSK ve TÜSİAD'ın asgari devlet raporlarının eleştirisi", s.41-106.

<sup>16</sup> Anglosakson batı ile Kıta Avrupası; ABD -Avrupa kökenli açıklama damarları ayırımı temelinde akımların ayrıntılı bir incelemesi için: Selime Güzelsarı, *1990 Sonrası Anglo-Sakson ve Kıta Avrupası Devletlerinde Kamu Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar*, Hacettepe Üniversitesi, Siyaset ve Sosyal Bilimler Yüksek Lisans Tezi, Ankara Haziran 2000.

<sup>17</sup> James Perry, Kenneth Kraemer, *Public Management: Public and Private Perspectives*, Mayfield Publishing, California, 1983. Bu kitapta, yeni bir disiplin olarak kamu yönetimi disiplininin yerini alacak kamu işletmeciliği disiplininin doğduğu, bu disiplinin işletmecilik alanında geliştirilmiş bulunan araç ve tekniklerin taklidi üzerine kurulacağı ileri sürülüyordu. Yılmaz Üstüner, "Kamu Yönetimi Disiplininde 'Kimlik Sorunsalı', Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu, Birldiriler C.1, TODAİE Ankara 1995, s. 66.

<sup>18</sup> Rhodes, "The New Governance: Governing without government", *Political Studies*, XLIV 1996, s.655. Bu kaynakta İngiltere'deki gelişim süreci için, kamu yönetimi disiplininde 1988 yılına kadar "managerialism" bakışının, bu tarihten sonra "yeni kurumcu ekonomi" bakışının baskın olduğu saptanmaktadır.

Yeni kamu işletmeciliği ile birlikte aynı dönemde kullanılan 'optimal devlet', 'girişimci devlet', 'postmodern yönetim' gibi adlandırmalar, aynı içeriğe gönderme yapan farklı deyişlerdir.<sup>19</sup> Bu nitelemeler, temel olarak refah devleti ve kalkınma yönetimine dönük yaygın eleştirilerden hareketle, kamu yönetiminin piyasa ilkelerine göre örgütlenmesi, piyasa dinamiklerinin öncülüğünde çalışması ve yetki - görev alanını piyasa dinamikleri ile paylaşması ilkelerinin savunması üzerine yükselmiştir.<sup>20</sup>

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

Yeni kamu işletmeciliği, kamu yönetiminde yapı ve işleyiş tarzının değiştirilmesine odaklı bir yaklaşım olarak gelişmiştir. Bu özelliği nedeniyle de, daha bir 'paradigma değişimi' olarak ilan edildiğinde yetersizliği üzerine görüşler dile getirilmeye başlanmıştır. Kamu yönetiminde yaygın biçimde uygulanan özelleştirmeler, iç ve dış ihale yöntemleri, bürokratik yapıların parçalanarak özerk birimlerin yaratılması, geleneksel işletmecilik yöntemleri ile yönetilemeyecek özellikler sergilemektedir. Bu uygulamalar birimler arasında hem dikey hem yatay eşgüdüm sorunları yaratmış, sistemin yönetimi karmaşıklaşmıştır. Kamu kurumlarının özel sektör kurumları ve diğer toplumsal örgütler ile ilişkileri de değişikliğe uğramıştır. Kamu işletmeciliği yaklaşımı, alana 'içeriden' bakarak bu çok yönlü değişme sürecini analiz etme gücünden yoksun kalmakla suçlanmıştır. Buna göre, yeni kamu işletmeciliği ile öngörülen 'piyasacı devlet' yapısına ilişkin tanım ve araçlar geçerliliğini sürdürmelidir; ama bakış açısı devlet içinden devlet üstüne doğru açılmalıdır.<sup>21</sup>

Böylece yirmi yıl içinde üçüncü 'paradigma değişimi' dalgası ile karşı karşıya kalınmıştır: 1980'lerin başında 'public administration' (kamu yönetimi) yerine 'public management', (kamu işletimi<sup>22</sup>) 1980'lerde bunun yerine 'new public management' (yeni kamu işletimi) ve 1990'ların sonlarında bunun da yerine 'public governance'. (kamu yönetişi)

Yeni kamu işletmeciliği, devletin iç yapı ve işleyişinin piyasa kuralları doğrultusunda yeniden örgütlenmesi için gerekli kavramsal çerçeveyi geliştirerek, governance

<sup>19</sup> Girişimci devlet 'entrepreneurial governments' terimi, Amerikalı yazarlar tarafından Osborne and Gaebler, *Reinvented Government*, Addison-Wesley 1992, s. 20'de kullanılmış ve tanımlanmıştır. Bun a göre 'girişimci devlet' hizmet sunucuları arasında rekabeti öne çıkaran, kurumları performansa göre ölçen, hizmet sunduğu kitleyi müşteri olarak yeniden tanımlamış olan, dikkatini para harcamaya değil para kazanmaya yöneltmiş olan, yetkileri desantralize eden, piyasa mekanizmalarını bürokratik mekanizmalara yeğ tutan, kamu hizmeti sunmaya değil kamu, özel ve gönüllü tüm sektörler için faaliyetleri kolaylaştıran devlettir.

<sup>20</sup> Hood, "Contemporary Public Management: a New Global Paradigm", *Public Policy and Administration*, 10/2, s. 104-117.

<sup>21</sup> P. Aycin, "Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums", *Governance* III/2, 1990, s. 115-137. J. Kooiman, (ed.) *Modern Governance: New Government - Society Interaction*, Sage, London, 1993. Kooiman, "Socio-political governance: introduction", s. 1-6, Metcalfe, "Public Management: From Imitation to Innovation", s. 173-189. Kooiman, "Findings speculations and recommendations", s. 249-262.

<sup>22</sup> Bu terimlerin Türkçe karşılıkları, özellikle 'management' sözcüğü için sorunludur. Kamu yönetimi (yada idare), public administration, kamu kudretinden kaynaklanan, devlete ait yönetme edimini anlatan terimdir. Buna karşılık 'management' özel sektörde rekabet ve kar amaçlı çalışma yapan kurumsal dünyanın yönetme edimini anlatan bir sözcüktür. Türkçe'de ilgili yazım, 'administration' ile 'management' arasında var olan öze ilişkin bu farklılığı vurgulayan terimler geliştirmemiştir. Public management'a "kamu işletmeciliği" biçiminde bir karşılık kullanılabilir; ancak bu, Türkçe'de KİT sisteminin yönetim usulü olarak yerleşmiş ve neredeyse teknik bir içeriğe kavuşmuş durumdadır. 'Administration'a "yönetim", 'management'a "işletim" demek, terimler arasında bir ses koşutluğu da içermesi nedeniyle daha uygun düşmektedir. Management' karşılığı olarak "işletim" sözcüğünü kullanmak, Sonay Bayramoğlu'nun doktora tez jürisine yaptığı bir öneridir. Jüride yapılan tartışmalardan hareketle yazar bu önerinin sorunu çözücü olduğu görüşündedir.

formülünün üç ana parçasından biri olan "devlet" parçasını, yeni iktidar formülü governance için hazırlamıştır. 1990'lı yılların sonlarında, daha önceki adımları - işletmecilik, yeni kamu işletmeciliği- koruyarak, adı ile birlikte kendi tanımını da değiştirerek -public governance- açılıma yardımcı olmaya devam etmektedir.

İlgili yazında şu saptamanın benzerlerine sıkça rastlanmaktadır: "Günümüzde devlet, yönetme ve düzenleme kapasitesine sahip mutlak bir aktör olmaksızın, kamusal ve toplumsal aktörlerden oluşmuş örgütlerarası bir ağlar koleksiyonu haline gelmiştir. Kamu için temel sorun bu ağları güçlendirmek, bunların önünü açmak ve eşgüdümün yeni biçimlerini arayıp bulmaktır... Kamu yöneticisinin yeni yetenekleri oyun oynama, ortak eylem, karşılıklı uyarlanma ve network kurmadır."<sup>23</sup>

Akademik yazın, yönetim kavramının peşinde sürüklenmektedir; bir kuram oluşturma görevini üstlenmekte geç kalmış, kavramın yaratıcıları kuramlaştırma işini de hızla üstlenmişlerdir. Terimin doğuşu ve gelişimi, asıl olarak Dünya Bankası'nın elinde gerçekleşmiş ve öbür küresel örgütler tarafından inceltilerek uygulama aracı haline getirilmiştir.

### **Kavramın Yaratıcısı: Dünya Bankası**

Terim ilk olarak Dünya Bankası tarafından, 1989 yılında Afrika üzerine hazırlanan bir raporda Afrika'da yaşanan kalkınma sorunlarının nedeninin 'governance krizi' olarak belirlenmesinde kullanılmıştır.<sup>24</sup> Burada governance, 'bir ulusun işlerini yöneten siyasal iktidar uygulaması' biçiminde, alışlagelmiş 'government' terimi ile eş anlamlıdır. Özgün ve ortak bir anlam yüklenmemekle birlikte, terim kimilerinde kamu yönetiminin modernleştirilmesi, demokrasi, insan haklarının korunması, kimilerinde yönetim ya da işletme karşılığı olarak, çeşitli uluslararası mali ve teknik işbirliği örgütlerinin yayınlarında hızla kullanılabilir hale gelmiştir.<sup>25</sup>

Dünya Bankası, governance terimini üç farklı boyutta tanımlamıştır: Bunlardan ilkinde bir 'sistem' tanımlanmaktadır. *Government*, çağdaş devletin biçimsel kurumsal yapısını ve emredici karar verme süreçlerini anlatan bir terim iken, *good governance* daha geniş bir sistemi anlatmaktadır: "Hem iç hem dış siyasal ve ekonomik iktidarın gevşek ve geniş bölüşümü sistemi", daha somut bir deyişle "yeni dünya düzeninin bir parçası olan ve bir minimal devletin nezaret ettiği demokratik kapitalist yapı". Terimin ikinci anlamı tam olarak bir siyasal rejimi tanımlar: Geleneksel liberal kural olan yasama, yürütme, yargı kuvvetlerinin ayrılığı üzerine inşa edilmiş demokratik yönetime sahip, çoğulcu temelde serbest ve düzenli temsili demokratik süreçlerle belirlenen başkanlık yada parlamenter sistemin işlediği, yürütme organını etkileme ve denetleme kapasitesi olan siyasal rejim. Bu anlamı ile *good governance*, Batı rejimlerini referans alan bir terimdir. Üçüncü anlam yönetseldir: Etkin, bağımsız, hesap sorulabilen, saydam bir kamu yönetimi yapısı.<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup> Rhodes, agk, s. 666.

<sup>24</sup> World Bank, *Sub-Saharan Africa: from Crisis to Sustainable Growth*, Washington 1989.

<sup>25</sup> World Bank, *Governance*, 1994, s. xiv (box-1), terimin Afrika Kalkınma Bankası'nca Inter -Amerikan Kalkınma Bankası'nca, İngiltere'nin ODA'sınca yukarıda belirtilen çeşitli anlamlarda kullanıldığını belirtmektedir. Ayrıca OECD, *Development and Coordination in the 1990's*, Paris 1989; UNDP, *Human Development Report 1991*, Oxford University Press, New York 1991; World Bank, *World Development Report 1991*, Oxford University Press, New York 1991.

<sup>26</sup> Adrian Leftwich, "Governance, the state and the politics of development", *Development and Change*, 25, 1994, s. 371-372.



Terimin yönetsel anlamı Dünya Bankası'nca 1992 yılında yapılan bir yayında tanımlanmıştır.<sup>27</sup> Buna göre governance "sağlıklı kalkınma yönetimi ile eş anlamlıdır." Bu yapıda dört temel ilke vardır:

- (1) *Hesapverebilirlik*; kamu görevlileri eylemlerinden sorumludur. Makro düzeyde etkili mali yönetim, harcamalarda dışsal kontrolörlük sistemi, kontrolör denetimi sonuçlarını değerlendirme mekanizmaları yaratılmalıdır; mikro düzeyde rekabet ve katılımın (NGO yada STK katılımı) yaygınlaştırılması desteklenmelidir; yerelleştirme politikaları üzerinde çalışılmalı ve yerel hizmetlerin fiyatlandırılması sağlanmalıdır.
- (2) *Kalkınmanın yasal çerçevesi*; özel sektör için açık, öngörülebilir ve istikrarlı, herkese yansız ve adil biçimde uygulanan bir kurallar ve hukuk yapısı ile bağımsız bir yargı sistemi var olmalıdır.
- (3) *Bilgilendirme*; özel sektör hesapları için yaşamsal öneme sahip olan türden ekonomik koşullar, bütçe, piyasalar ve hükümet tasarımları herkes için güvenilir ve ulaşılır olmalıdır.
- (4) *Saydamlık*; açık yönetim, hesapverebilirliğin genişletilmesi, yolsuzluğun sınırlandırılması, politika yapımında kamu ve özel sektör arasında danışma süreçlerinin desteklenmesi.

Banka, bu dört ilkeyi 1991 Governance Raporu'nda (1) Kamu sektörü işletmeciliği, (2) hesapverebilirlik, (3) kalkınmanın yasal çerçevesi ve (4) saydamlık ve bilgilendirme biçiminde sıralamıştır. 1994 Governance Raporu, son iki yıllık uygulamaları bu sınıflandırma doğrultusunda değerlendirmeye almıştır.<sup>28</sup> Governance uygulamasının kamu sektörü işletmeciliği (kamu yönetimi tanımı), "*özel sektör öncülüğünde büyüme için uygun çevreyi yaratabilecek profesyonel, hesapveren bir bürokrasi ile donatılmış daha küçük devlet*"tir. Böyle bir kamu yönetimi yaratmak üzere gündemde öncelikle kamu personel reformu, kamu mali yönetimi reformu yapısal uyarılama politikasının temel parçası olan KİT reformu-özelleştirmeleri yer almaktadır. 1994 yılına kadar bunların arasında hemen hemen tüm çaba KİT özelleştirmelerine ayrılmış, kamu mali yönetimi ile desantralizasyon çalışmalarına yeni başlanabilmiş, kamu personel reformu girişimi daha geride kalmıştır. Hesapverebilirlik, bu kez ilk sırada yerelleştirme olmak üzere yine makro düzeyde dışsal denetim, mikro düzeyde rekabet ve katılımı genişletmek eliyle sağlanmaya çalışılmaktadır. Geçen süre içinde Banka tarafından açılan krediler bu alanlarda işletilmeye başlanmıştır. Saydamlık ve bilgilendirme hesapverilebilirlik ile çok yakından ilişkili görülmekte, kamu ihaleleri bu ilkeleri gerçekleştirmek için temel araçlardan biri sayılmaktadır. Amacı sağlamak için bu konu da kredilere konu edilmiş, ayrıca geniş diyaloglar geliştirilmiştir. Ekonomik yaşamı yeni bir çerçeveye kavuşturacak yasal temel geliştirme çalışmalarında mülkiyet hukuku, şirketler hukuku, bankacılık hukuku, rekabet hukuku, yabancı yatırım yasaları ve düzenleyici kurumların oluşturulması amaçlı çalışmalar yürütülmüştür.<sup>29</sup>

<sup>27</sup> World Bank, *Governance and Development*, Washington 1992.

<sup>28</sup> Dünya Bankası sözlüğünde "administration" sözcüğü tü müyle silmiş durumdadır; bunun yerine "management" kullanılmaktadır.

<sup>29</sup> World Bank, *Governance: The World Bank Experience, 1994*, s. xv-xvi, 11, 17,18.

Dünya Bankası, bu ilkelerin topluca "ekonominin teknik gerekleri ve verimlilik" için vazgeçilmez olduğunu ileri sürmektedir. Böylece bunların "ideolojik ve politik gerekleri" üzerine kafa yorulmasını en baştan önlemiştir. Oysa öngörülen ilkelerin küreselleşme ile birlikte ortaya çıkan dünya sisteminin gereklerini yerine getirdikleri ortadadır. 'Governance' terimine yüklediği anlam ile Dünya Bankası, uluslararası kreditorlere ve yatırımcılara az gelişmiş ülkelerde 'dürüstlük, adalet, serbestlik, bağımsız yargı, insan haklarına saygı, verimli ve yolsuzluktan arınmış bürokrasi' vaatmektedir. Öte yandan bunların "modern bir devletin temel gerekleri" olduğunda ısrar ederek, yani ekonomik dürtüleri kullanarak, az gelişmiş ülkelere çağdaş Batı demokrasisini pazarlamaktadır. Pazarlamanın yeni bir terimle yapılması, bunların Batı değerler sistemi ve kreditor beklentileri ile ilişkisi olmadığını ve küresel köyümüzde kültürel olarak nötr yada evrensel değerler olduğunu savunmayı çok kolaylaştırdığı da açıktır.<sup>30</sup>

Dünya Bankası'nın governance şemasında önemli bir başka boyut "katılım" boyutudur. Ancak katılıma yüklenmiş olan işlev, yerleşik beklentilerden oldukça farklıdır.<sup>31</sup> Öncelikle, katılım rekabet ile ikiz kavram olarak görülmektedir. Rekabet, işlerde deregulasyon, hizmetin ihale - sözleşme ile özel sektöre gördürülmesi ve kamu - özel ya da kamu - kamu rekabeti yaratılması demektir; buna kamu yönetimi açısından bakılırsa özelleştirmeden başka anlamı yoktur. Katılım, bir hizmetin görülmesine ilişkin olarak tercih ve taleplerin bir biçimde dile getirilebilmesini sağlama mekanizmasıdır; böylece hizmetin niteliği ile hacmi halk tarafından belirlenecektir. Hizmet kullanıcılarının karar organlarında yada düzenleyici kurumlara katılımı; bunların temsilcilerinin hizmeti veren kurumun encümenine atanması yada kullanıcılara hisse verilmesi; kullanıcıların karar sürecine böyle doğrudan katılımı zor ise türlü danışma süreçleri geliştirilmesi, tanımlanan katılımın yolları olarak örneklendirilmektedir. Bu açıdan, Banka tarafından yapılan uygulamalardan biri 'katılımcı sulama yönetimi'dir.<sup>32</sup> Türkiye'de de uygulanan bu model ile, tarımsal sulama sisteminin yönetimi "kullanıcı" kimliğine sahip olan büyük toprak sahiplerine devredilmiş ve sulama sistemi işletmeciliği hızla ticarileştirilmiştir. Banka, kullanıcı katılımının genişleyebilmesi için (1) kamu kuruluşlarında özerkliğin sağlanması, (2) daha geniş bir desantralizasyona gidilmesi, (3) NGO gibi kurumların hukuksal çerçeveye kavuşturulması yönünde adımlar atılmasını gerekli görmektedir.<sup>33</sup>

### **Kavramın Geliştiricisi: OECD**

Dünya Bankası'nın "kalkınma yönetimi" yerine koyduğu good governance yada governance sözcüğünün anlamı, OECD tarafından olduğu gibi benimsenmiştir.<sup>34</sup>

1995 yılında OECD Global Governance Komisyonu bir tanım getirmiştir.<sup>35</sup>

<sup>30</sup> Anthony Pagden, "The genesis of 'governance' and Enlightenment conceptions of the cosmopolitan world order", *ISSJ*, 155/1998, s. 7.

<sup>31</sup> World Bank, 1992, s. 23-24.

<sup>32</sup> Su sektörü örneği 1994 Raporu'nda da yinelenmiştir. s.46.

<sup>33</sup> World Bank, 1994, s. 47. 1993 yılında Dünya Bankası tarafından hazırlanan 245 projenin 73'ünde (%30) NGO'ların da yer aldığı belirtilmektedir.

<sup>34</sup> OECD, *Participatory Development and Good Governance*, Paris 1995, s.s.14.

<sup>35</sup> The Commission on Global Governance, *Our Global Neighbourhood*, Oxford University Press, 1995. Global Governance Komisyonu, Eski İsveç Başbakanı Ingvar Carlson başkanlığında UN yada Avrupa Birliği'nde görev yapmış 20 ünlü liderin yer aldığı bir yapı olarak 1992 yılında kurulmuş, çalışmalarını 1997 yılında tatil edilmiştir.

"Governance bireyler, kurumlar, kamu ve özel sektör unsurlarının ortak işleri birlikte yönetme biçimlerinin toplamıdır. Çatışan yada farklı çıkarların uyum ve işbirliği sağlanarak harekete geçirilmesiyle işleyen süreçtir. Uyumunu sağlamakla yükümlü formal kurum ve rejimleri kapsadığı gibi, insanların yada kurumların ya uzlaşmaları yada bunun kendi çıkarına olduğuna ikna olmaları üzerine doğmuş informal düzenlemeleri de kapsar."

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

OECD good governance teriminde altı ilkeyi öne çıkarmaktadır:<sup>36</sup> Kamu yönetiminin (=hükümetin) eylemleri ile kararlarında, açıkça tanımlanmış ve üzerinde uzlaşmış hedeflerle tutarlı olduğunu gösterme arzusu ve bu yönde davranması anlamında *hesapverebilirlik*, kamu yönetimi eylem, karar ve karar verme süreçlerinin kamunun diğer parçalarına, sivil topluma ve *yabancı* kurum ve devletlerin incelemelerine açık olması anlamında *saydamlık*; kamu yönetiminin kaliteli kamu ürünü yaratmaya çaba göstermesi, bunun yanısıra hizmetlerin en uygun maliyette ve politika-yapıcının gerçek amaçlarına uygun olarak gerçekleştirilmesi anlamında *etkililik ve verimlilik*; yönetimin toplumsal değişmeye hızla yanıt verecek kapasite ve esnekliğe sahip olması, genel kamu yararını tanımlarken sivil toplumun beklentilerini dikkate alması, yönetimin rolünü eleştirel sorguya tabi tutmaya istekli olması anlamında *duyarlılık*; yönetimin güncel veri ve eğilimlere bakarak gelecekte doğacak sorunları önceden görebilmesi ve bunlara dönük politikalar geliştirebilmesi anlamında *uzak görüşlülük*; saydam hukuksal düzenlemelerin eşitlik temelinde uygulanmasını sağkama anlamında *hukuksallık*. Good governance, bu ilkeler temelinde kurulabilecek bir yönetim sistemi olarak görülmektedir.

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

"Ulusal yönetimler dış güçlerin artan kuşatması ile karşı karşıya kalmışlardır. Daha geniş bir karşılıklı bağımlılık, yeni teknolojik gelişmeler ve uluslararası kurumların büyüyen önemi, toplumu etkileyen güçleri her zamankinden daha karmaşık, parçalı ve çokboyutlu hale getirmektedir. Çoğu siyasa alanı, giderek küresel hale gelmektedir. Ek olarak, ulus-altı yönetim kademeleri, desantralizasyon politikası yoluyla daha geniş bir özerklik kazanmakta, NGO'lar ve yurttaş grupları önemli bir güç olarak belirlemektedirler. Öte yandan yeni bilişim ve iletişim teknolojileri yönetimin görüntüsünü değiştirmektedir. PUMA'nın başlıca işlevlerinden biri, kamu sektörünün bu değişen duruma governance ve işletim bakımından nasıl uyum sağlayabileceği üzerine çalışmaktır."

OECD, içi Dünya Bankası tarafından doldurulan 'kalkınma idaresi' anlamındaki içeriği 'good governance' terimi ile karşılamakta, governance terimini ise sözcüğün

<sup>36</sup> [http://www.oecd.org/oecd/pages/home/displaygeneral/0,3380,EN-about\\_further\\_page-notheme-9-no-no--0-no-no-2,FF.html](http://www.oecd.org/oecd/pages/home/displaygeneral/0,3380,EN-about_further_page-notheme-9-no-no--0-no-no-2,FF.html)

genel anlamıyla kullanmayı yeğ tutmaktadır. Örneğin, *21. Yüzyılda Governance* adlı kitapta sözcük bu genel anlama oturmaktadır.

"21 yüzyıla hareket ederken, ekonomi ve toplumun çalkantılı dönüşümü sürecektir görünüyor. Piyasaların büyüyen bütünleşmesi, radikal yeni teknolojiler, bilgi yoğunluğundaki artış, tüm bunlar çok karmaşık bir dünyanın doğuşuna işaret ediyor. Bunu yönetmek nasıl başarılacak? Kim yönetecek? Yerel, ulusal ve küresel düzeyde örgütlenme ve karar sürecinin hangi biçimleri gelecek yılları kucaklayabilecek? Açıkça görünen tek şey, governance'ın eski biçimlerinin - *kamu yönetiminde, şirketlerde ve sivil toplumda*- giderek işe yaramaz hale geldiğidir. Gelecek on yıllarda çok daha geniş aktif oyuncular kesiminin yer aldığı yeni governance biçimleri gerekecek. Geleneksel hiyerarşik örgütlenmeler ve yukarıdan aşağıya denetim, yerini bireylerin ve grupların yenilikçi ve yaratıcı yetenekleri üzerine kurulan karar süreci ile sorumluluğun geniş biçimde yayıldığı yapılara bırakacak. Böyle bir toplumsal yapıyı yönetmeye hazırlanmak gerek...<sup>37</sup>

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

### **Kavramın İncelticisi: Birleşmiş Milletler**

Terime kurumsal katkı sunan üçüncü uluslararası örgüt Birleşmiş Milletler'dir. Bu örgütün kavrama yüklediği anlam, az gelişmiş ülkeler için, Dünya Bankası ve OECD tarafından yüklenen anlam ile aynıdır. Bununla birlikte Birleşmiş Milletler'in governance kavramını özünü açıkça ortaya koyacak biçimde tanımlama gibi bir üstünlüğü vardır. Birleşmiş Milletler, governance kavramını *küresel governance* olarak örgütlemekte ve geliştirmektedir. Buna ek olarak UNDP eliyle Ulusal Governance Projesi adı verilen çalışmaların yardımıyla, terimi *ulusal düzlemlerde* uygulamaya koymuş bulunmaktadır.<sup>38</sup> Nihayet, 1992 yılından bu yana sürdürülen Yerel Gündem 21 çalışmaları temel alınarak, terimin *yerel düzlemde* uygulanması için de kimi girişimler başlatmıştır.

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı'nın governance terimine ilişkin resmi tanımı şöyledir:<sup>39</sup>

"Governance, bir ülkenin işlerinin yönetimi için her kademedeki kullanılan ekonomik, siyasal ve yönetsel yetkilerin uygulamasıdır...*Governance devleti kuşatır, ama devleti aşarak özel sektör ile sivil toplumu da kapsar.* Burada devlet, siyasal kurumlar ile kamu sektörü kurumlarını içerecek biçimde tanımlanmıştır. UNDP'nin başlıca ilgi alanı, devletin halkın gereksinimlerini etkili bir biçimde nasıl karşılayacağı konusudur. Özel sektör, özel işletmeleri (imalat, ticaret, bankacılık, kooperatifler, vb.) piyasadaki informal sektörü kapsar. Kimilerine göre özel sektör, sivil toplumun bir parçasıdır. Oysa özel sektör ayrı bir parçadır, çünkü özel sektör oyuncuları piyasaya ve şirketlere daha yardımcı bir çevre yaratma doğrultusunda toplumsal, ekonomik ve siyasal politikaları etkilemektedir. Sivil toplum bireyler ve örgütlü yada örgütsüz gruplardan oluşan, formal yada formal olmayan kuralları ile düzenlenmiş olarak toplumsal, siyasal ve ekonomik amaçlarla etkileşimde bulunan birey ile devlet arasında kalmış alanı anlatır. Sivil

<sup>37</sup> OECD, *Governance in the 21st Century*, April 2001.

<sup>38</sup> UNDP tarafından yürütülen "National Governance Project" çalışmalarının Türkiye ayağı TODAİE tarafından üstlenilmiştir. *Türkiye Governance Projesi* kapsamında Türkiye tarafından TODAİE ve TÜSİAD, uluslararası alandan OECD, Dünya Bankası ve Avrupa Birliği katılımı ve desteği ile iki ortak konferans düzenlenmiştir. Böylece, governance teriminin kurumsal kaynakları ortak amaç doğrultusunda bir araya gelerek, aralarında terimin tanımı ve hedefleri bakımından farklılık olmadığını sergilemişlerdir. İlk toplantı *Towards European Union - Towards Good Governance* (Avrupa Birliği Yolunda Türkiye'de İyi Yönetişim), 19 Eylül 2001, Ankara; ikinci toplantı *Yönetişim: Düzenleyici Reformlar Konferansı*, TODAİE-TÜSİAD-OECD, 31 Ekim 2001, Ankara.

<sup>39</sup> UNDP, *Governance for Sustainable Human Development*, a UNDP Policy Document, January 1 1997. <http://magnet.undp.org/policy/default.htm>

toplum örgütleri, toplumu gönüllülük esasına göre örgütleyen birliklerdir. Kapsamında sendikalar; NGO'lar; cinsiyet, dil, kültürel ve dinsel grupları; hayır grupları; işveren birlikleri; sosyal - spor klüpleri; kooperatifler ve yerel kalkınma örgütleri; çevre grupları; mesleki birlikler, akademik ve siyasa-üreten kurumlar, medya yer alır. Parlamentoda temsil ediliyorlarsa sivil toplum ile devlet arasında yer almalarına karşın, siyasal partiler de bu başlığa dahildir. "

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

1. *Özel sektör*: Daha yardımcı bir pazar çevresi ve devlet - piyasa arasında daha iyi bir denge istemektedir.
2. *Yurttaşlar*: Hükümetten hesap vermesini ve duyarlı olmasını ve daha çok desantralize olarak çalışmasını istemektedir.
3. *Küresel baskı*: Ulusötesi ve dünya geneli toplumsal ve ekonomik eğilimler devletin kimliğinin ve doğasının değişmesini zorunlu kılmaktadır.

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

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

Küresel baskı, devletin yeniden tanımlanmasında baskın unsurdur. Komuta ekonomisinden pazar ekonomisine dönüşüm, sosyalist ülkelerde 'demokratik politik rejimlerin' ortaya çıkması, hızlı kalkınma, yeni teknolojilerin hızla üremesi, iletişimin ve bilgi temelli sanayinin öneminin artması, dünya ekonomisinde ticaret ve yatırım yoluya süren entegrasyon -bunların tümü yeni bir çağın temellerini atmıştır. Bu gelişmeler bir yönüyle büyük bir atılımı temsil ederken bir yönüyle belki de büyük bir kırılmayı temsil etmektedir. İletişim, genetik, tıp, tarım, çevre dostu enerji

sistemlerinde yaşanan ilerlemeler atılımı anlatmakta, buna karşın heryerden kırılma sinyalleri gelmektedir: Ailelerin dağılması, yerli toplumların yıkılışı, bitki ve hayvan varlığının imhası, nehirlerin kirlenmesi, okyanus-deniz- hava kirliliği suçları, yabancılaşma , madde bağımlılığı, daha da yükselen işsizlik, gelir dağılımı bozukluğu, kırılmanın sinyalleridir.

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

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

Küreselleşme, devletleri giderek daha kapsamlı biçimde mercek altına almaktadır. Gelişmiş bir devlet önderliğinin varlığını ve sorumlu ekonomik politikalar geliştirilmesini istemektedir. Bu tür bir isteğin yalnızca devlet tarafından gerçekleştirilmesi olanak dışıdır. Governance'ın her parçası -devlet, özel sektör, sivil toplum - zayıf ve güçlü yönleri sahiptir; küreselleşme karşısında yapılması gerekenler, bu üç parçanın işbirliği ile başarılabilecek işlerdendir.

- Anahtar soru: bir ulusun insanların tümüne eşit fırsatlar yaratıp yaratamayacağıdır.
- Devlet etkili-verimli iş göremezse kıt kaynaklar heba olacaktır. İnsanların gözünde meşru olmazsa kendi amaçlarına da onların amaçlarına da ulaşamayacaktır.
- Bu hedefler çevresinde ulusal oйдаşma sağlanamazsa dış yardım olmayacaktır.
- Sosyal doku iyi beslenmezse toplum parçalanma ve kaos riski ile karşı karşıya kalacaktır.
- Devlet, insanlara *işgörecikleri güvenceli bir zemin* sunmazsa, insanlar kendi gelişmelerini gerçekleştirmek için güçlendirilmezse, desantralizasyon yapılmazsa kalkınma sürdürülemezdir.
- Çözüm *siyasal liderler, işverenler ve toplumsal liderlerin* bir araya gelerek insan merkezli politikalar belirledikleri; bunlar üzerinde halk onayının alındığı bir siyasal sistem, yani governance inşasıdır.

## **Türkçe Yazında Yönetişimcilik**

Yönetişim biçimindeki çevirisiyle governance, Türkçe yazına İstanbul'da Haziran 1996'da toplanan Habitat-II konferansıyla girmiştir denebilir. Bu etkinlikten geriye kalan ana fikir şöyle özetlenebilir: "İnsan yerleşmeleri hakça, sürdürülebilir, yaşanabilir kılınmalıdır. Bu üç amaç, üç araçla gerçekleştirilebilir: yurttaş bilinci, yapabilir kılma stratejisi, çok aktörlü yönetim."<sup>40</sup> Yönetişim, araçlardan "çok aktörlü yönetim" olanın adıdır; aslında ikinci araç aktörleri "yetkilendirerek" yönetimde yer alabilir hale getirmek anlamı taşıdığı için yönetim sistemine dahil edilebilir. Çok aktör; devlete ek olarak özel sektör ile sivil toplum kuruluşlarından başka birşey değildir.

Yönetişimi bir amacın aracı olarak tanımlama tercihi, Birleşmiş Milletlerin 2002 yılında Johannesburg'da topladığı konferansta da benimsenmiştir. Bu kez amaç "sürdürülebilir gelişme"dir.<sup>41</sup>: Sürdürülebilir gelişme, piyasa mekanizması benzeri kendiliğinden yürüyebilen doğal bir süreç olmadığı için, "öncelikle endüstri, çevre, siyaset ve toplumsal çıkarları dengeleyecek bir siyasal irade ortaya konabilmelidir. Yönetişim, bu siyasal iradenin tanımı olarak ortaya çıkmaktadır.

Johannesburg'da Türkiye'nin görüşü olarak sunulmak üzere hazırlanan rapor da bu temelden hareket etmiştir.<sup>42</sup> Ancak raporun yönetişimi tanımlayışında bazı özgün yanlar vardır.<sup>43</sup> Birincisi, yönetim "siyasal katılma ve temsil kurum ve örgütlerinin işletim uslubuyla (*modus operandi*) ilgili" bir konu olarak tanımlanmaktadır. Bir başka deyiş kullanılarak yönetim "çeşitli değer ve çıkarı birbiriyle bağlantılı olarak koruyacak ve geliştirecek bir *siyasal yönetim uslubu*" olarak tanımlanmıştır. İkincisi, bu katılımcı bir üsluptur; ancak rapor katılımcılar arasında bir kez bile "özel sektör"den söz etmemektedir. Yetkin ve bağlayıcı kararların alınacağı yönetim süreci, "toplumu oluşturan *bireyler, sivil toplum kuruluşları, siyasal seçkinlerin* ortaklaşa ve hakça yer alacağı bir görüşme, tartışma ve müzakere ortamı" olarak resmedilmiştir. Üçüncüsü, bu üslubun köklü bir değişiklik anlamına gelmesi "paydaşlık" terimine dayandırılmıştır; ancak paydaş olanlar arasında yine özel sektör yoktur: "burada kabul ettiğimiz tanım çerçevesinde, siyasal katılma ve temsil kurumları aracılığıyla yurttaşların hükümetle serbestçe etkileşim içine girmesinin *ötesinde bir işleyiş* söz konusudur. Vatandaşların yönetilen olarak algılanmadığı, siyasal sorunlardan onlar etkilendiğine göre kaybedecek değerli varlıkları olan taraf olarak algılandığı bir siyasal ortamda iyi yönetim gerçekleşmektedir. Bu anlayışta *vatandaş* yönetilen değil, paydaş (stakeholder) olarak temel siyasal karar alıcı konumundadır." Bundan sonrası, yönetim modelinde ne deniyorsa aynı söyleyerek sürmektedir. Saydam yönetim, hesapveren yönetim, yerleşmiş (subsidiarite) yönetim, ulusal - bölgesel - yerel düzeylerde benzer ilkelerin geçerliliği...

---

<sup>40</sup> İlhan Tekeli, "Yerel Siyaset ve Demokrasi, Çoğulculuk, Sivil Toplum", s. 221 -223; Ludmila Densenko, "Habitat ve Yönetişim", *Sivil Toplum İçin Kent Yerel Siyaset Demokrasi Seminerleri*, Demokrasi Kitaplığı, WALD İstanbul 1998, 251 -252, s.363.

<sup>41</sup> "Sürdürülebilir gelişme temel çevresel, sosyal ve ekonomik hizmetlerin, bu hizmetlerin dayandığı ekolojik ve toplumsal sistemlerin varlığını tehdit etmeksizin, herkese sunabildiği gelişme olarak tanımlanabilir (ICLEI). Bir anlamda gelecek kuşakların yaşam düzeylerini tehlikeye atmadan ve bugünün sorunlarını çözerken gelecekte hayatı yaşanmaz hale getirmeden toplumların esenlik ve gönenc artışını sağlayabilmek anlamını taşımaktadır."

<sup>42</sup> Ersin Kalaycıoğlu, *Sürdürülebilir Gelişme ve Siyasal İyi Yönetişim: Türkiye'nin Son On Yılı*, Dünya Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi (Rio+10), Ulusal Hazırlık Süreci, Sürdürülebilir Kalkınma ve İyi Yönetişim Alt Çalışma Grubu, iula -emme. <http://www.iula-emme.org/wssd/yonetisim.doc>

<sup>43</sup> Raporun tüm temel tanımları bir kaynağın 8. Sayfasına dayanmaktadır. Gönderme yapılan kaynak ise, Dünya Bankası seminerinden türemiştir: Langseth, Petter and Fiona Simpkins (der.) (1996). Good Governance for Private Sector Development and Investment in the Middle East and North Africa. (Seminar Proceedings). (Amman, Jordan: IBRD).

Doğrudan kavramı irdelememekle birlikte, bu felsefenin önümüzdeki dönemde "medeni dünyanın göbeğine oturaca[ğın]" belirten bir yazar,<sup>44</sup> yönetişimi şöyle algıladığını belirtmektedir: "Bir hiyerarşiyi ve hakimiyeti ifade eden "yönetim" kavramından farklı. Alınacak kararlardan etkilenecekler ile uygulayacak olanların bir araya gelerek, bir çeşit ortaklık iklimi altında problemlerin çözümünün üstüne gitmeleri... Yerel yönetim, merkezi yönetim lafı bile giderek eskiyor, çünkü mesele bir yönetim olmaya gidiyor. Bir süre sonra merkezi yönetimin.. işlevlerinin önemli bir kısmı bile bir piramit içi değil, böyle bir yüzey içi paylaşılır hale gelecek. O anlamda egemenlik de paylaşılacak gibi gözüküyor çok kısa bir süre sonra. Bu birazcık da herbirimizin gayretine bağlı. Çünkü yönetişimler hiçbir zaman gökten inmiyor."

Bir başka değerlendirmeye göre,<sup>45</sup> "dünyanın birçok ülkesinde governance (yönetişim) kavramı çerçevesinde, merkezi hükümet ile yerel yönetimler arasında; merkezi hükümet ve yerel yönetimlerin kendi içinde ve devletle sivil toplum arasında yeni bir işbölümü, yetki ve kaynak bölüşümü sözkonusu iken, ülkemizde devlet ve merkezi hükümet bu yetkilerini titizlikle ve kıskançlıkla korumaya çalışmaktadır...kamu-özel işbirliğinin sağlanması, bazı hizmetlerin sivil toplum kuruluşları veya gönüllülük ilkesine göre çalışan örgütler aracılığıyla sunulması, kentlinin her konuda ve safhada katılımının sağlanması artık genelde kabul gören yaklaşımlardır. Kavramı nasıl algıladığını ise şöyle ortaya koymaktadır:

"Yönetişim en azından dört ögeyi içeriyor. ..tabloya yeni aktörlerin gelmesini simgeliyor. Yeni aktör derken kişileri, yapıları, dokuları ve kurumları kastediyorum. Mevcut ve yeni aktörler arasında yeni bir işbölümü içeriyor. Kim neyi yapacak? Üçüncü olarak, yeni iş yapım biçimlerini içeriyor. Dördüncü olarak da yeni denetim biçimlerini içeriyor. Yani governance kavramı, gayet geniş boyutlu bir kavram; bütün bu gelişmeleri hesaba katıyor. Yurtiçi, yurtdışı faktörleri hesaba katıyor. ..Yeni aktörler var. Devlet artık tek aktör değil, tekelci bir konumda değil. Kamu yararını kendi başına belirler konumda değil. Mutlaka bir etkileşim içinde olması gereken bir dizi diğer kurumu, yapıyı, bu yeni aktörleri ele almamız düşünmemiz gerekiyor. Bunlar özel yapılar olabiliyor, sendikal yapılar olabiliyor, kooperatif yapılar olabiliyor, ad hoc yapılar olabiliyor. Bunların yaklaşımları, yeni biçimlerden söz edecek olursak, yap-işlet-devret olabiliyor, bunlar yönetim birlikleri ve onlara bağlı işletmeler olabiliyor, bunlar belediye iktisadi teşebbüsleri olabiliyor."<sup>46</sup>

Yazar, yönetişimin aktörlerini sayarken özel sektörü diğer 'yapılar'ın kalabalıklığı karşısında bir miktar örtse de, yönetişimin "yeni bir işbölümü" üzerine kurulduğunu; yeni iş yapma biçimleri" getirdiğini; "yeni denetim biçimleri" öngördüğünü belirterek yönetim felsefesinin alanını belirgin bir biçimde çizmektedir. Verdiği örnekten anlaşıldığı üzere, "yeni biçim", özelleştirme, ihalecilik, kamu hizmetlerini imtiyaza vermedir; "yeni bir işbölümü"nden kasıt kamu ile özel sektör arasında kamu hizmet alanının paylaşımıdır. Dolayısıyla yazar, "burada birşeyin altını çizeyim; ideolojik boyutlu bir tartışma sözkonusu" diyerek, konunun gerçek ağırlığını da vurgulamaktadır. Ne var ki, "ama" diyerek devam etmektedir: "ama, ağırlık ve vurgulama, mülkiyetten ziyade, kim neyin sahibi mantığından ziyade, şu noktada yoğunlaşıyor: ..hangi işlevler yapılmalıdır, kim bunları en iyi, en verimli, en etkin, halka karşı en duyarlı, karardan etkilenecek kişi ve kurumları mümkün olduğu kadar devreye sokan, onlara her safhada danışan, karar alma süreçlerine katılmalarını

<sup>44</sup> Aydın Uğur, "Yerel Siyaset ve Demokrasi, Çoğulculuk, Sivil Toplum", *a.k. içinde*, s. 188.

<sup>45</sup> Korel Göymen, Türkiye'de Kent Yönetimi, Boyut Kitapları, İstanbul Eylül 1997, s. 11-12.

<sup>46</sup> A.k., s. 171-172.



sağlayan şekilde yapabilir?"<sup>47</sup> Böylece konuyu pragmatik açıdan, daha açık bir deyişle "etkinlik sorunu" açısından görmeyi yeğleyerek tartışmaya girmemekte ve yönetim formülünün yanında yer almaktadır.

## Resmi Dokümanlarda Yönetişimcilik

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

Yönetişim kavramının, Türk devlet sisteminin orta vadede kavuşturulacağı yapı olarak hedef biçiminde dile getirilmesi, ilk olarak Kemal Derviş Programı olarak da bilinen "Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı" içinde yer almıştır. 2001 yılında ortaya çıkan bu programın 140 numaralı son paragrafı şöyledir:<sup>48</sup>

"21. yüzyılda güçlü ve saygın bir devlet olabilmek için üretken ve güçlü bir özel sektörün, sağlık bir piyasa ekonomisi için de sosyal destek ve yasal denetleme görevini yapan bir devletin önemi çok iyi anlaşılmıştır. Güçlü ekonomiyi, güven içinde çalışan bir özel sektör, etkin bir devlet ve geniş bir toplumsal dayanışma yaratacaktır."

Yönetişim kavramının hem doğrudan adıyla hem de içerdiği öbür unsurların birbiri ardına topluca sunulduğu ilk resmi doküman ise, 3 Kasım 2002 genel seçimlerinde iktidara gelen AKP Hükümeti Acil Eylem Planı'dır.<sup>49</sup> Halka seslenmekten çok, neoliberal programın yöneticisi küresel örgütlere seslenen bu dokümanda, "ilk üç aylık süre içinde *Kamu Yönetiminde Toplam Kalite ve Yönetişim İlkelerinin Hayata Geçirilmesi Çerçeve Yasası* çıkarılacaktır" sözü verilmiştir. Aynı hükümetin Milli Eğitim Bakanı da, hazırlamaya giriştiği yüksek öğretim yasa tasarısını kamuoyuna "geleneksel 'yönetme' anlayışı yerine yönetim ilkelerini benimseyen" bir yaklaşıma uygun hareket ettiklerini açıklayarak duyurmuştur.<sup>50</sup>

## Sonuç: Governance Nedir?

Yönetişim, ne bir yönetim "üslubu" ne de bir katılım - müzakere sürecidir; yönetim, kamu kudretinin doğrudan sermayeye teslim edildiği bir iktidar tipidir.<sup>51</sup>

Bu formül kuşkusuz katılımcıdır. Katılım, devletin siyasal ve yönetsel karar alanlarında devlet dışında duran toplumsal unsurların yer alması yada bu alanlara etki edebilme mekanizmalarına sahip olması biçiminde tanımlanıyorsa, yönetim formülünün katılımcı bir model geliştirdiği tartışmasız bir gerçektir. Ancak bu katılım modeli demokratik midir? <sup>52</sup> Bu ayrıca yanıtlanması gereken bir soru olarak ortada durmaktadır.<sup>53</sup>

Toplumların bu "çok aktörlü yönetim modeli"nde yapılması gereken ilk iş, aktörlerin kim olduklarına bakmaktır. Formül, içlerinden hiçbirinin baskın olmadığı üç ana

<sup>47</sup> Korel Göymen, s. 172.

<sup>48</sup> Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı hazine.gov.tr sayfasında yayımlanmıştır.

<sup>49</sup> 58. Hükümet'in bu planı, partinin internet sitesinde yayımlanmıştır.

<sup>50</sup> Milli Eğitim Bakanından (Erkan Mumcu) Çağrı, 31.12.2002.

<sup>51</sup> Konu daha önce şu yazıda ele alınmıştır: B. A. Güler, "Devletin Yeniden Yapılandırılması", *Düşün* S.7 Eylül 2000. Yazının tıpkı basımları Oknos, Kuvayı Milliye, Emek Araştırma dergilerinde yapılmış, ayrıca İngiliz izce çevirisi *Turkish Public Administration Annual 1998-2000*'de yayımlanmıştır.

<sup>52</sup> Yönetişim formülünün küresel - ulusal- yerel düzlemlerde uygulama örnekleri daha önce şu yazıda işlenmişti: B.A. Güler, "Küreselleşmenin Yerelleşme Boyutu", 21 Mayıs 2001 Ank ara, TAKSAV Konferansı, *Mürekkap* Dergisi.

<sup>53</sup> Bu soruya yanıt olarak: Sonay Bayramoğlu, "Küreselleşmenin Yeni Siyasal İktidar Modeli", *Praksis* 7, s. 85-116.

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

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

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

Sivil toplum örgütleri adı takılan aktöre gelince, bu başlığın toplumsal çıkarları bakımından birbirinden farklı kesimleri aynı torbada toplayış becerisi yeterince açık biçimde ortadadır. 19. yüzyıldan bu yana işçilerin tek güçlü örgütlenme aracı olan sendikalar ile işveren sendika, dernek ve vakıfları, bu başlık altında bir araya toplanmıştır. "Tarihli" zamanların bu iki temel unsuru, artık "sosyal diyalog"un hoşgörülü uzlaşmacıları olarak aynı adla anılmaktadır. Üstelik yalnız da değildirler; yoksullara beceri kazandırma dernekleri, yeşillendirme vakıfları ile eşdeğer ağırlıkta sayılarak toplumsal yaşam içindeki belirleyici güçleri de büyük ölçüde çaptan düşürülmüştür. Kaldı ki, çok sayıda ülke için geçerli olan bir gerçek Türkiye için de

gerçektir. Modernizm çağının "örgütlü toplum" hedefi, genel olarak sermaye kesimi için daha yüksek derecelerde gerçekleştirilebilmiş iken, bu kesim dışında kalanların örgütlülük durumları pek içaçıcı düzeyde değildir. Bu eşitsiz temel, toplumun STK etiketiyle iktidara ortak edilme savını daha baştan anlamsızlaştırmıştır.

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

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