

**T.C.  
ABANT İZZET BAYSAL ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**YÖNETİŞİM VE KÜRESELLEŞME**

**Fırat BEŞTAŞ**

**Mart-2006**

**T.C.  
ABANT İZZET BAYSAL ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI  
SİYASET BİLİMİ BİLİM DALI**

**YÖNETİŞİM VE KÜRESELLEŞME**

**Yüksek Lisans Tezi**

**Hazırlayan  
Fırat BEŞTAŞ**

**Danışman  
Prof.Dr. Erkan AKIN**

**Bolu-2006**

**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ'NE,**

Fırat BEŞTAŞ'a ait "Yönetişim ve Küreselleşme" adlı çalışma, jürimiz tarafından Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Siyaset Bilim Dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir. 12/04/2006

Üye (Tez Danışmanı) : Prof. Dr. Erkan AKIN



Üye : Doç. Dr. M. Kemal ÖKE



Üye : Yrd. Doç. Dr. Rasim Özgür DÖNMEZ



Prof. Dr. Uğur ESER  
Enstitü Müdürü

**ABSTRACT****GOVERNANCE AND GLOBALIZATION****Fırat BEŞTAŞ****Master's Thesis****Department of Public Administration****Political Science****Supervisor: Prof.Dr. Erkan AKIN****April 2006, 78pp.**

This essay is intended to examine the concept of governance discussed in public administration, political science and economics since 1990 in terms of globalization process in the worldwide. In this context, the first section emphasies on the matter of globalization and its historical progress, then the second section clarifies the links between globalisation and governance. In the final section, it is going to make an evaluation in general.

**Keywords:** Governance, Globalization

**ÖZET****YÖNETİŞİM VE KÜRESELLEŞME****Fırat BEŞTAŞ****Yüksek Lisans Tezi****Kamu Yönetimi Anabilim Dalı****Siyaset Bilimi Bilim Dalı****Tez Danışmanı: Prof.Dr. Erkan AKIN****Nisan 2006, 78 sayfa**

Bu çalışma 1990'lı yıllardan bu yana iktisat, siyaset ve kamu yönetimi literatüründe önemli bir yer tutan yönetim söylemini uluslararası ilişkiler boyutunda ele alıp, yaşadığımız küreselleşme süreci ile birlikte incelemektedir. Bu bağlamda, öncelikle I. bölümde küreselleşmenin kavramsal içeriği ile birlikte geçirdiği tarihsel süreç ele alınacaktır. Daha sonra II. bölümde yönetim modeli üzerinde durulup, bunun kavramsal içeriği ile birlikte küreselleşmeyle olan bağlantısı ele alınacaktır. Çalışmanın sonuç bölümünde genel bir değerlendirme yapılacaktır.

**Anahtar Kelimeler:** Yönetişim, Küreselleşme

## **Aileme**

## TEŞEKKÜR

Sayın Prof.Dr. Erkan AKIN'a araştırma boyunca gösterdiği anlayış ve rehberliği için en derin teşekkürlerimi sunarım. Ayrıca yüksek lisansta ders aldığım hocalarım Prof.Dr. Halil ÜLKER, Prof.Dr. Levent KÖKER, Yrd.Doç.Dr. Fethi KILIÇ, Doç.Dr. Muhittin ATAMAN, Yrd.Doç.Dr. Nejat AKYILDIZ'a katkılarından dolayı teşekkürlerimi sunarım. Tez ile ilgili değerlendirme ve görüşlerinden dolayı da Doç.Dr. M. Kemal ÖKE ve Yrd.Doç.Dr. Rasim Özgür DÖNMEZ'e yardımlarından dolayı teşekkürlerimi sunarım. Ayrıca, Sosyal Bilimler Enstitüsü Sekreteri sayın Ömer AKAY'a, Kamu Yönetimi Bölüm Sekreteri sayın Erdal DURASI'ya ve Bünyamin ZEREN'e de yardımlarından dolayı teşekkürlerimi sunarım.

## İÇİNDEKİLER

|                                 |     |
|---------------------------------|-----|
| <b>ABSTRACT</b> .....           | iii |
| <b>ÖZET</b> .....               | iv  |
| <b>TEŞEKKÜR</b> .....           | v   |
| <b>İÇİNDEKİLER DİZİNİ</b> ..... | vi  |
| <b>KISALTMALAR</b> .....        | x   |
| <b>GİRİŞ</b> .....              | 1   |

## BÖLÜM I

### KÜRESELLEŞME: KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ VE GELİŞİMİ

|                                                             |    |
|-------------------------------------------------------------|----|
| <b>1.1 Küreselleşme ve Kavramsal Çerçevesi</b> .....        | 4  |
| <b>1.2 Küreselleşmenin Geçirdiği Tarihsel Süreç</b> .....   | 9  |
| <b>1.3 Küreselleşme Yolunu Açanlar</b> .....                | 13 |
| <b>1.3.1 Teknolojik Gelişmeler</b> .....                    | 14 |
| <b>1.3.2 İdeoloji Faktörü</b> .....                         | 15 |
| <b>1.3.3 Ekonomi Faktörü</b> .....                          | 16 |
| <b>1.4 Küreselleşme ve Devlet</b> .....                     | 16 |
| <b>1.5 Küreselleşme ve Ekonomi</b> .....                    | 21 |
| <b>1.6 Küreselleşme Olgusu Üzerindeki Tartışmalar</b> ..... | 23 |
| <b>1.7 Günümüzde Küreselleşmenin Simgeleri</b> .....        | 26 |

## BÖLÜM II

### YÖNETİŞİM: KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ VE MODELİ

|                                                                     |        |
|---------------------------------------------------------------------|--------|
| <b>2.1</b> Yönetişim ve Kavramsal Çerçevesi.....                    | 30     |
| <b>2.2</b> Yönetişim Modeli.....                                    | 36     |
| <b>2.3</b> Yönetişim, Kamu Hizmetleri ve Sivil Toplum.....          | 41     |
| <b>2.4</b> Neo-liberalizm ve Yönetişim İlişkisi.....                | 43     |
| <b>2.5</b> Yönetimden Yönetişime.....                               | 44     |
| <b>2.6</b> Yönetişim Modelinde Devlet ve Devletin Değişen Rolü..... | 46     |
| <b>2.7</b> İyi Yönetişim.....                                       | 48     |
| <b>2.8</b> Yerinden Yönetim .....                                   | 50     |
| <b>2.9</b> İdeal Devlet ve Yönetişim İçin İlkeler.....              | 51     |
| <b>2.10</b> Küresellik Çerçevesinde Yönetişim.....                  | 54     |
| <b>2.11</b> Yönetişim Modeline Karşı Farklı Yaklaşımlar.....        | 55     |
| <br><b>SONUÇ</b> .....                                              | <br>58 |
| <br><b>KAYNAKÇA</b> .....                                           | <br>65 |

**KISALTMALAR**

|               |                                                         |
|---------------|---------------------------------------------------------|
| <b>DPT</b>    | :Devlet Planlama Teşkilatı                              |
| <b>DB</b>     | :Dünya Bankası                                          |
| <b>BM</b>     | :Birleşmiş Milletler                                    |
| <b>AB</b>     | :Avrupa Birliği                                         |
| <b>ABD</b>    | :Amerika Birleşik Devletleri                            |
| <b>IMF</b>    | :International Monetary Fund                            |
| <b>WTO</b>    | :World Trade Organization                               |
| <b>NGO</b>    | :Non-Governmental Organization                          |
| <b>GATT</b>   | :General Agreement of Tariffs and Trade                 |
| <b>IBRD</b>   | :International Bank for Reconstruction and Development  |
| <b>STK</b>    | :Sivil Toplum Kuruluşları                               |
| <b>OECD</b>   | :Organization for Economic Co-operation and Development |
| <b>UNDP</b>   | :United Nations Development Programme                   |
| <b>TODAİE</b> | :Türkiye ve Orta Doğu Asya İdaresi Enstitüsü            |

## GİRİŞ

Yaşadığımız dünya son yıllarda ciddi değişim ve dönüşümlere sahne olmaktadır. Uluslararası ilişkilerde, ulusal ilişkilerde, toplumlararası ilişkilerde, hatta günlük yaşam alanlarımızda, bu değişim ve dönüşümlerin ciddi sonuçları doğmakta, yeni oluşumları ortaya çıkarmaktadır (DPT, 2000:8). Dünyada yaşanan bu değişimler devletin ekonomideki ve sosyal gelişmedeki rolü üzerindeki düşüncelerimizi de etkilemektedir (DB, 1997). Ekonomik, siyasal ve kültürel alanlarda yaşadığımız bu değişim ve dönüşümler, en genel anlamları ve nitelikleri içinde, “küreselleşme süreçleri” olarak tanımlanmaktadır. Küreselleşme son yılların en çok tartışılan ve gelişmeleri etkileyen sürecidir. Özellikle devlet egemenlikleri konusu, küresel süreçlerden etkilenmekte ve sorgulanmaktadır (DPT, 2000:8).

Bugün ne kadar eleştirilse de küreselleşmenin olumsuz yanlarının yanında daha hızlı büyüme, yüksek yaşam standartları, teknolojik ilerlemeler ve yeni fırsatlar gibi kabul gören yararları olduğu söylenebilir. Burada esas üzerinde tartışılan kısım bu yararların beklendiği gibi adil dağıtılmadığı, ortak toplumsal hedeflerden uzak bir pazar anlayışının sürüp gitmesidir (Aktan, 2004). Her ne kadar küreselleşme ile birlikte uluslararası mal ve sermaye hareketleri hız kazansa da (Eryılmaz, 2004:82), sermayenin artan evrenselliği küresel bir kısaç devinimi içinde tüm devletleri ve onların şimdiye kadarki toplumsal düzenini yerinden oynatmıştır (Martin ve Shuman, 1992:18). Ortaya çıkan bu yeni dünya düzeni, mali piyasaların serbestleştirilmesi ile mali sermayenin ulusal engellerden kurtulması ve üretken sermayenin dünyanın herhangi bir yöresinde en karlı malların devlet tekelinden arındırılarak, kendisine açılması üzerinde yükselmiştir (Güler, 1996:7). Küresel bazda ekonomik bütünleşmeye yönelik bu gelişmeler devletlerin ekonomik açıdan birbirlerine karşılıklı olarak bağımlı hale geldikleri, bu yüzden zaman zaman kendilerini kısıtlayıcı ama bütün tarafların yararına kararlar almalarının doğal olduğu, bu yaşananların egemenlik hakkından vazgeçmek şeklinde anlaşılmaması gerektiğine ilişkin söylemler de sıkça tartışılan konular haline gelmiştir (Yılmaz, 2001:1).

Bununla birlikte, küreselleşmeyi sadece ekonomik alanda yaşanan bu faaliyetleri etkileyen bir süreç olarak görmek ise sınırlı bir bakış açısını yansıtmaktadır. Bu çerçevede, malların ve sermayenin serbestçe dolaşımının yanısıra, insanların daha sık seyahat etmeleri, bilgi-iletişim teknolojilerindeki hızlı gelişmeler ve internet kullanımının giderek yaygınlaşması, küreselleşmenin önde gelen itici güçleri arasında bulunmaktadır. Saydamlık da küreselleşmenin ön plana çıkardığı kavramlar arasında yer almaktadır. Gelir dağılımının daha adil olması, yolsuzlukların azalması, hatta siyasi özgürlüklerin ve insan haklarına saygının artması, küreselleşmeyle doğru orantılı gelişen unsurlar arasında sayılmaktadır (Öztürk, 2004).

Ayrıca, küreselleşmeyle birlikte gözlenen uluslararası sistemdeki bu değişimler, devletlerin kamu yönetimleri üzerinde de kurumsal düzeyde etkilerini göstermeye başlamıştır (Güler, 1996:55). Dünya genelinde temsili demokrasiyle ilgili bir kriz yaşanmaktadır. Krizden çıkış arayışları için de katılımcı demokrasi anlayışına yönelik yeni uygulamalar gündeme gelmiştir. Temsili demokrasinin, özellikle kent yönetimlerinde yetersiz kalması, demokratik katılımcılığa yönelik ilgiyi de farklılaştırmıştır. Bu aşamada ilgi, sadece karara ve karar verenleri etkilemeye odaklanmazken, bu konudaki asıl talep, değişik kamusal alanlar oluşturulmasına yönelmiştir (Yüçetürk, 2000:225-236).

Bugün, küreselleşmenin etkisiyle yönetim anlayışı önemli ölçüde değişmiştir. Güçlü merkeziyetçi yapıdan daha adem-i merkezci ve esnek yönetime, dışa kapalılıktan şeffaf yönetime, hantal bürokratik yapıdan etkileşimli ve işlevsel yapıya, yurttaşı dışarıda bırakan karar alma süreçlerinden katılımcı uygulamaların yaygınlaştırılmasına kadar önemli anlayış değişimleri yaşanmaktadır (Çukurçayır, 2006:1). Özellikle yönetim ve iletişim kavramları birlikte sıkça kullanılmaya başlandı. Son zamanlarda kullanılmaya başlanan “governance” (yönetişim) kavramı, yöneticiler ile yönetilenler arasındaki iletişimin önemini ortaya koyması açısından değer taşımaktadır (Aktan, 2002).

Küreselleşme olgusunun devlet yönetimleri üzerinde olan etkisi, bir yünden ulusal ve ulus-altı düzeylerde yeni yönetim modellerini zorunlu kılarken, diğer yünden ülkelerin ulus-üstü düzeyde ortak çıkarlarını gözetin ve koruyan örgütlemelere katılımlarını ön plana çıkarmıştır (DPT, 2000:IV). Ayrıca, ülkelerin kamu ve özel bürokrasileri üzerinde önemli etkiler yapmıştır (Eryılmaz, 2001:83). Varolan yönetim pratiklerinin yetersiz kalması, uygulamada yeni arayışlara yöneltmiş ve bu gelişmeler ışığında yönetim kavramı ortaya çıkmıştır (Tekeli, 1999:239). Aslında, küreselleşme sürecinin siyasal yanını düzene sokmak ve biçimlendirmek amacıyla yönetim kavramı geliştirilmiştir (Güler, 2003).

Küreselleşmeyle beraber uluslararası alanda yaşanan yönetsel değışikler dikkate alındığında, yönetim kavramı neyi vurgulamaktadır? 1980'lerden sonra küreselleşmeyle yayılan neo-liberal söylemlerin bir sonucu olarak devlette ve kamu yönetiminde yaşanan bir değışim midir? Yönetimde nasıl bir yönetim anlayışı savunulmaktadır? Yönetim, adem-i merkeziyetçi yapıdan farklı bir yönetim anlayışı mı getirmektedir? Bu bağlamda, öncelikle I. bölümde küreselleşmenin kavramsal içeriğı ile birlikte geçirdiğı tarihsel süreç ele alınacaktır. Daha sonra II. bölümde yönetim modeli üzerinde durulup, bunun kavramsal içeriğı ile birlikte küreselleşmeyle olan bağlantısı ele alınacaktır. Çalışmanın sonuç bölümünde konuya ilişkin genel bir değerlendirme yapılacaktır.

## BÖLÜM I

### KÜRESELLEŞME, KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ VE GELİŞİMİ

1970’lerde kendini gösteren, 1990’larda ise gitgide güçlenen küreselleşme akımının (Eroğlu, 1999:31) yeni kamu yönetimi üzerindeki etkisini açıklamak için öncelikle bu sürecin gelişimini ve devlete olan etkilerini ortaya koymak gerekir. Birinci bölümde, bu yüzden, küreselleşmenin kavramsal içeriği ve tarihsel süreci anlatılacaktır.

#### 1.1. Küreselleşme ve Kavramsal Çerçevesi

Küreselleşme, günümüzde ortaya çıkan ve gitgide daha da belirgin bir duruma gelen bir çok faktörün etkisi sonucunda, insani varoluşun sosyal, kültürel ve iktisadi yönleri bakımından coğrafi sınırların önemini yitirmeye başlaması ile birlikte toplumların da gitgide bunun bilincine varmaları sürecini ifade eden bir kavramdır. Uluslararası alanda karşılıklı bağımlılığı artıran bu süreç bizleri çok uzakta meydana gelen olaylara ve alınan kararlara bağımlı hale getirmektedir (DPT, 2000:55).

Küreselleşme kavramı üstüne yapılan bir çok tartışmada çeşitli görüş, motif ve çıkar bir araya gelmekte ve bunlar son yıllarda farklı ülkelerde hem yazılı hem de görsel basında ve daha sonra akademik çevrelerdeki tartışmalara yön vermektedir. Bu tartışmalarda küreselleşme toplumsal gelişmede “Amerika’nın keşfiyle eş dönemde” yeni bir dönüm noktası olarak da sunulmuştur. Küreselleşme modern, yeni olanın bir meydan okuması olarak kabul edildiği gibi, yeni sosyal gerçeklikler de yeni düşünce biçimlerini gerektirmekteydi. Küreselleşmeden hem bir süreci hem de bir söylemi anlamak gerekiyor. Politik-ekonomik süreç olarak küreselleşme;

üretimde, dramatik boyutlardaki finans ve yatırım hareketlerinde, çok hızlı artan ticarete ve teknolojik gelişmelerdeki yapısal değişimleri açıklamaya hizmet etmektedir.(Gümrükçü, 2005:5).

Tartışılmaya başlandığı 1990'lı yılların ortalarında küreselleşme kavramı (Tokatlıoğlu 2005:50), ilk kez yetmişli yılların başlangıcında küresel çevresel olguların giderek daha da artan sınıraşırı tehdidini adlandırmak amacıyla kullanıldı. O tarihten bu yana sözcüğün içerik açısından çok çeşitli kullanımları ortaya çıktı. “Küreselleşme” konusu içinde başlangıçta sadece çevre sorunu nedenleri ve sonuçlarıyla birlikte belirli kritik gelişmelerin anlaşılması ve biçimlendirilmesi gerektiğine ilişkin bir kavrayış yer alırken ve bu noktada bölgesel-ulusal bir bakış açısından küresel perspektif lehine vazgeçilip, kavram bugün artık geniş sosyal sonuçlar yaratan ekonomik değişimlerle, dünya çapında ürün, sermaye ve hizmet pazarlarının doğuşuyla ilgili olguları kapsamıştır. Öyle ki, bu kavram etrafında geçen süre içinde temel bir paradigma değişikliği gerçekleşmiş, küreselleşme şimdi sınır ötesi var olan ve uluslarüstü yöntemlerle çözülmesi gereken belirli sorunlarla daha az ilişkilendirilmekte, daha çok yeni bir çağın temellerini atan ve geleceği bu kavram etrafında yeni bir söylem düzeni, söylemsel bir yapı oluşmaktadır. Bu anlamda küresellik, her türlü düşünce ve değerlendirmenin artık ayrı düşünülemeyecek bir unsuru olmaktadır (Gümrükçü, 2005:7).

Küreselleşme üzerinde henüz fikir birliğine varılmamış olmasına rağmen, günümüzde yaşanan gelişmeleri ifade etmek için sıkça kullanılan yaygın bir kavram haline gelmiştir. Dışa açıklık, entegrasyon ve karşılıklı bağımlılık gibi kavramları sırtlayan küreselleşme, aslında kavram olarak içeriği henüz kesinleştirilememiştir (Sanin, 1994:98). Bazen ideolojik ayrımlara ait kutuplaşmaların çözülmesini, liberalleşmeyi, bazen de kültürlerin, inançların, ideallerin sınırlar dışına taşarak daha fazla benzeşmesini ifade eder. Başka bir deyişle, küreselleşme kavramı ile yerine göre ekonomik, kültürel, siyasal, teknolojik, ekolojik konular ön plana çıkarılmaktadır. Dolayısıyla coğrafi anlam taşıyan ve büyük bir sistem olan küreye atfen, ekonomik, kültürel, siyasi ve benzeri alanlarda küresel boyutta ortaya çıkan ve karşılıklı etkileşimin artmasını da ifade eden kavram olarak, küreselleşme

kullanılmaktadır (Karabağ, 2002:123). Sadece ekonomik ve finansal boyutunun yanında küreselleşme, siyasal, yönetsel, sosyolojik, kültürel, askeri ve de çevresel boyutu olan bir kavramdır (Koray, 2003:3).

Küreselleşme; zaman, mekan, nüfus, ekonomi, siyaset, bilim, teknoloji, kültür, ideoloji gibi bir çok sürecin sorgulanması ile gündeme gelen ve bazı değişimleri yansıtan karmaşık içerikli bir kavramdır. Küreselleşme yeni olgu ve değişimleri yansıttığı gibi, aynı zamanda küremizin ortak geleceğini de şekillendirir (Karabağ, 2002:122). Dünyanın bilgi toplumuna ve esnek üretimine (post-fordizm) geçişiyle küreselleşme yönünde yaşadığı değişimler, bir yandan bireyin yaşamı içinde mekâna ilişkin deneyini çok yönlü olarak değiştiriyor (Tekeli, 1999:220). Tarihi süreçte meydana gelen küresel gelişmeler zaman/mekan bakımından dünyanın yaklaşmasını, yani küçülmesini sağlamıştır. Bu anlamda dünyanın hemen her tarafına kısa sürede erişmek ve etkileşimde bulunmak mümkün hale gelmiştir. “Zaman/mekan yaklaşması” küreselleşmenin coğrafi içeriğini ön plana çıkarmaktadır. Hangi anlamda ön plana çıkarılırsa çıkarılsın, dünyanın küçülmesi ve tekliği ile ortak bir dünya bilincinin oluşumunu vurgular. Bu nedenle de, dünya düzeni sorununa cevap arayanların sık sık baş vurduğu bir kavram haline gelmiştir (Karabağ, 2002:123).

Zaman-mekan uzaklaşmasının kavramsal çerçevesi dikkatimizi yerel katılımlar (birliktelik ortamları) ve uzak etkileşim arasındaki karmaşık ilişkilere yöneltir. Modern dönemde zaman-mekan uzaklaşması düzeyi, önceki bütün dönemlerden çok daha yüksektir. Yerel ve uzak toplumsal biçim ve olaylar arasındaki ilişkiler de buna uygun olarak “esnerler”. Küreselleşme asıl olarak bu esneme sürecine işaret eder; farklı toplumsal bağlamlar ya da bölgeler arasındaki bağlantı biçimleri bir bütün olarak yerküre yüzeyinde şebekeleşir (Giddens, 1992:68-69). Mekânın ilişki kurmayı ve akımların gerçekleşmesini engelleyici nitelikleri daha önce sözü edilen teknolojik gelişmeler sonucunda etkisini azaltmaktadır. Bilgi toplumunun ve küreselleşen dünyanın mekân organizasyonunu etkileyen önemli değişikliklerden biri mekânın niteliğinin değişmesidir. Mekan bir ilişkiler ağına

dönüşmüştür. Bilgi toplumunda bu ilişkiler ağına bağlanmak kaçınılmazdır (Tekeli, 1999:221).

Küreselleşme ile ilgili ele alınan konular, dünyadaki gelişmeleri içeren değişim ve yeniliklerle ilgilidir. Bu açıdan, küreselleşme konusunda gündeme gelen konuların başında devlet, özellikle ulus-devlet gelir. Çünkü değişim ve bütünleşmeyi sağlayan her ekonomik ve teknolojik gelişme, sosyal ve politik yapıları da etkilemektedir. Günümüz siyasal yapısı bölünmüş devletlerden oluştuğu için de, ulus-devlet, tek bir dünya mantığına dayanan küreselleşmenin sorguladığı temel konuların başında gelir. Bu bağlamda küreselleşme, devlet egemenliğinin alansal niteliği içinde kurulan ulusal politikalar gibi ulus ve devletin birliğine yönelik çözümlere neden olabilecek gelişmeler içerir (Karabağ, 2002:124).

Küreselleşme kavramını ekonomik boyutlarıyla ortaya koymak istediğimizde birçok tanımla karşılaşırız (Tokatlıoğlu, 2005:51). Küreselleşme özellikle 1980’li yıllarda ekonomistler tarafından yaygın olarak kullanılan bir kavram olmuştur. Küreselleşmenin bu tarihlerde literatürümüzde sıkça kullanılır hale gelmesi, yeni yatırım araçlarının yaratılması, bunların etkinliğini arttıran ve yaygınlaştıran bir haberleşme ve bilgi işlem teknolojilerinin baş döndürücü hızla gelişmesi, sermayenin dolaşımının serbestleşmeye başlaması ile ilgilidir (Karabağ, 2002:125). Küreselleşme kavramı önceleri, dünya ekonomisindeki bütünleşmeyi ve dünyanın tek bir pazar haline gelişini ifade etmek için kullanılmıştır. Bu bağlamda, küreselleşme ekonomik alanda ülkelerarası mal, hizmet, sermaye, emek, teknoloji akımlarının serbestleşmesi olarak alınmaktadır (Tokatlıoğlu, 2005:51). Bu bakımdan 1913’lerdeki dünya ekonomisinin bugünkü kadar küresel olduğunu da düşünenler vardır (Hirst, Thompson, 1989:9) Genel olarak ekonomik konulara dikkat çeken kavram olarak anlaşılmakla birlikte, zaman, çok farklı anlamları da içerir hale gelmiştir. Dünya çapında göçmenlerin sınır ötesi hareketliliği, ulus-devlet ve vatandaşlık kavramlarındaki aşınmalar, ekolojik tahripler ve problemler, uluslararası kurumlar, insan hakları gibi konular küreselleşme kapsamında değerlendirilen konular haline gelmiştir (Karabağ, 2002:125).

Küreselleşme iktisadi alanda incelendiğinde kapitalizmin dünyaya yayılma süreci olarak tanımlanabilmekte; ulusal ekonomilerin dünya piyasalarıyla eklemlenmesi ve bütün iktisadi karar süreçlerinin giderek dünya kapitalizminin sermaye birikimine yönelik dinamikleriyle belirlenmesi olgusu (Yeldan, 2001:13) veya kapitalizmin yeniden yapılanma sürecinde kâr hadlerinin yükselmesi ve birikim bunalımının aşılması için pazarın nicel ve nitel olarak genişlemesi olduğu söylenir. (Tokatlıoğlu, 2005:52; Şaylan, 1995:217-218). Ayrıca, küreselleşme kavramı ekonomik liberalleşmeyle ilişkilendirilerek, dar anlamda piyasada fiyat ve miktar denetimlerinin kaldırılması veya azaltılmasını ifade etmektedir. Dünya ticaretinin ve sermaye hareketlerinin önündeki ulusal sınırlara ya da engellerin kaldırılması küreselleşme sürecinin gelişiminde önemli rol oynamıştır. Küreselleşme teorik olarak, sadece mal ve hizmet hareketlerinin değil, üretim faktörlerinin daha akışkan hale geldiği bir süreci ifade eder. Ancak pratikte bu olgu sermaye için geçerlidir. Emeğin serbest dolaşımı, nitelikli işgücü açısından daha mümkün iken, nitelsiz işgücünün serbest dolaşımı mümkün gözükmemektedir (Tokatlıoğlu, 2005:53).

Küreselleşme kendiliğinden gelişen süreç olduğu gibi, “hangi alanda olursa olsun herhangi bir çalışmada, üretimde, yapımda dünya çapında geçerliliği, ağırlığı, öncülüğü olan normların, ölçütlerin dikkate alınması veya etkili hale gelmesi, benimsenmesi; dünyaya açılarak yerelliğin, ulusallığın reddedilmeksizin dışına çıkılması ve evrensellelikle bağdaştırılması, bileşilmesi” olarak da tanımlanabilir (Karabağ, 2002:125).

Bir bütün olarak dünyaya ilişkin tarihsel, coğrafi, sosyal, ekonomik, teknolojik ve politik gelişmeler küreselleşme kavramının içeriğini oluşturur. Bu bağlamda küreselleşme, “dünyadaki bütün insanların, grupların, kuruluşların, örgütlerin ve ülkelerin oldukça yoğun bir şekilde karşılıklı etkileşim ve ilişki içinde oldukları ve bu durumun giderek artan ölçülerde devam edeceği düşüncesine” atıfta bulunur (Karabağ, 2002:125).

Bununla birlikte, küreselleşmeyi savaş sonrası dönemin modernleşme sürecinin dünya çapında bir devamı olarak yorumlamak da mümkün değildir. Bunun

tersine, küreselleşme yeni bir dönemin başlangıcına işaret etmektedir ve artık geleneksel modernleşme kavramlarının varsayımlarından hareketle açıklanamamaktadır (Gümrükçü, 2005:6).

Yukarıda verilen yaklaşımlar göz önüne alındığında sonuç olarak küreselleşme, gruplar, ülkeler, bölgeler arasında ekonomik, teknolojik, siyasal ve kültürel ilişkilerin artması, karşılıklı olarak daha fazla etkileşimi, sınır tanımaz gelişmelerle ulusal sınırların zayıflatılması ve bunlara bağlı olarak küresel toplum ve vatandaşlık bilinci geliştiren süreçler, kabuller ve yaptırımlara dair geniş içerikli olarak tanımlanabilir (Karabağ, 2002:125) Küreselleşmeyle ilgili sosyal bilimler literatüründe yeterli bir literatür oluşmasına rağmen (Ülman, 2001:1-3) bu konu ele alındığında tarihsel bir perspektif vermek gerekir. Burada da tarihsel süreç, küreselleşmenin devlet yönetimleri üzerindeki etkisi dikkate alınarak verilecektir.

## **1.2. Küreselleşmenin Geçirdiği Tarihsel Süreç**

Günümüz dünyasında uluslararası ilişkilerin en moda kavramlarından biri olan küreselleşme aslında 20. yüzyılın bir buluşu değildir. Çakmaktaşı ticareti yapan “Neandertal” insanından beri ticaret uluslararası bir kimlik taşımakta ve küreselleşme ilk çağlardan bu yana tarih sahnesinde boy göstermektedir (DPT, 2000:50).

Tarihin eski dönemlerinde, Roma ve Osmanlı İmparatorlukları, hükümlerlikleri süresince keşfedilmiş dünyada egemenliklerine uygun olan dünya sistemleri geliştirmişler ve Pax Romana ile Pax Otoman 19. yüzyıl öncesindeki küreselleşmenin birer örneğini oluşturmuştur. İnsanoğlu tüm dünyayı kapsayan ve etkileyen modern anlamdaki ilk küreselleşme sürecine 19. yüzyılda İngiltere’nin kendi çıkarlarına uygun olarak geliştirdiği dünya düzeni olarak bilinen Pax Britanica ile şahit oldu. Sanayi devrimi ile otomasyon ağının gelişmesi küreselleşme sürecine hız kazandırmıştır. (DPT, 2000:50).

Öte yandan, 15. yüzyılda coğrafi keşiflerle başlayan küreselleşme süreci, 1980’li yıllardan sonra dünyayı anlamak için geliştirilen kavramların odak noktası

haline gelmiştir. Aslında küreselleşme sürecinin tarihi eski olmasına rağmen, 1990’ların başlarında yeni dünya düzeni ile ilgili gelişmeler, uluslararası ilişkilerle ilgili yeni düzen oluşturulması, sermaye ve finans alanlarındaki değişimler, dünyayı yeniden sistematize eden ve yorumlamaya çalışan yayınlar da bu kavramın ön plana çıkmasını sağlamıştır (Karabağ, 2002:126).

Uygun, geçmişte, ülkeler arasında ticaretin büyük ölçüde arttığı, uluslararası ekonominin küresel özellikler gösterdiği dönemleri dikkate alarak üç önemli küreselleşme dalgasından söz etmektedir. Birinci küreselleşme dalgası, Avrupa’da 15. yüzyılın ikinci yarısından itibaren, bir kaç Avrupa ülkesi tarafından deniz ticaretinin geliştirilmesiyle ticaret coğrafi olarak yayılmaya başladı (Uygun, 2001). 18. yüzyıla kadar devam eden bu girişime imkan veren, denizcilikteki ilerlemeler olmuştur. Bu dönem ulus-devlete geçişin ilk aşaması sayılabilecek “Mutlakiyetçi Monarşi” şeklinde devlet yapılarının yaygınlaşmaya başlamasından dolayı, kendi zenginliklerini artırmak amacıyla deniz aşırı ülkelerdeki değerli madenlere ve mallara el koyma isteğini artırmıştır. Bu da Batılıların denizaşırı yayılmasında etkili olmuştur (Oran, 2001). Katolik kilisesinin etkinlik kazanması, modern coğrafyanın başlaması ve miladi takvimin yaygınlık kazanması, bu dönemin başlıca gelişmelerindendir (Robertson, 1999; aktaran, Karabağ, 2002:127) . Bu dalganın etkisiyle feodal beyliklerin yerini ulus devlet almıştır. Ulus devlet, ticaret burjuvazisinin ulusal pazar ölçeğinde güvenli ve daha geniş pazar ihtiyacını karşıladı. 1648’de yapılan Westphalia Barış Antlaşması ile ulus devletlerin uluslararası ilişkilerin baş aktörleri olduğu tescil edildi. Birinci küreselleşme dalgasında Avrupa’da kurulan ulus devletlerin dış politikasına egemen olan ilke sömürgeciliktir. Sömürgecilik, Avrupa’da 16-18. Yüzyıllar arasında yaygın olarak benimsenen merkantilist düşünce ve uygulamaların doğal sonucuydu. Merkantilist kurama göre, güçlü devlet olmanın yolu çok sayıda koloniye sahip olmaktan geçiyordu (Uygun, 2001).

İkinci küreselleşme dalgasının itici gücü ise sanayileşme olmuştur. Sanayileşme hem uluslararası ticareti genişletti hem de yapısını değiştirdi (Uygun, 2001). Bu dönem 18.yüzyılın ortalarından 1870’lere kadar süren başlangıç evresi

geçirdi. Bu dönem özellikle, Avrupa’da türdeş üniter devlet düşüncesinin yaygınlaşması, resmi uluslararası ilişkiler anlayışının yerleşmesi gibi gelişmeleri içerir (Robertson, 1999; aktaran, Karabağ, 2002:127). 1870’den sonra, Batı ile diğer bölgeler arasında büyük farklılıklar yaratan sanayi devrimi bu dönemde etkili olmuştur. Bu dönemde batılı misyonerlerin ve ticari şirketlerin, diğer alanlara gitmesi ve ardından bu toprakları işgal etmeleri, küreselleşmeyi hızlandırmıştır. Bu dönemdeki gelişmeler de sanayi devriminin sonuçlarına bağlıdır (Oran, 2001). Sanayileşmede yetersiz olan ulusal pazarların daha geniş ve güvenli olma zorunluluğu söz konusuydu. Bu zorunluluk nedeniyle, sömürgecilik emperyalizm biçimine dönüşmeye başladı (Uygun, 2001). 1870’lerden 1920’lerin ortasına kadar süren bu dönemin yükseliş evresinde modernlik sorununun temalaştırılması, ulusal ve kişisel kimliklere ait düşüncelerin oluşturulması, Avrupalı olmayan birkaç toplumun “uluslararası topluma” kabulü, göçe getirilen sınırlamaların yaygınlaşması, küresel iletişim biçimlerinin sayısı ve hızında artış, küresel yarışmaların (olimpiyatlar, Nobel ödülleri vb.) yaygınlaşması, miladi takvimin çoğu devletlerce benimsenmesi ve ilk dünya savaşı gibi önemli gelişmeler oldu. 1920’lerden başlayıp 1960’ların sonlarına kadar süren hegemonya-mücadele evresinde ise, II. Dünya Savaşının çıkması atom bombası kullanılması, Milletler Cemiyeti’nin ardından Birleşmiş Milletlerin (BM) kurulması, ulusal bağımsızlık ilkesinin kabulü, soğuk savaşın en üst noktasına ulaşması gibi gelişmeler damgasını vurdu. (Robertson, 1999; aktaran, Karabağ, 2002:127).

20. yüzyılın sonunda teknolojideki gelişmeler ve üretim alanındaki örgütlenmeler üçüncü küreselleşme dalgasını doğurdu (Uygun, 2001). Bu dönem 1960’ların sonunda başlayan ve 1990’ların başında kriz şeklinde belirginleşen belirsizlik evresi olarak kabul edilir. Küresel bilincin artması, aya ayak basılması, iki kutupluluğun sona ermesi, nükleer ve termo-nükleer silahların yaygınlaşması, küresel kurumların ve hareketlerin sayısının artması, küresel iletişim araçlarındaki gelişmeler, farklı etnik kökene ve kültüre sahip devlet tartışmalarının artması, insan haklarının küresel bir hal alması, küresel çevre hareketleri, dünya toplumu ve dünya yurttaşlığına ilginin artması, küresel medya sisteminin yaygınlaşması belirsizlik evresinde oluşan gelişmeler bu dönemin içeriğini oluşturur (Robertson, 1999;

aktaran, (Karabağ, 2002:127). Bu dönem Batılı kültür, ekonomi ve siyasal değerlerin dünyanın genelini etkileyecek şekilde yaygınlaşmasıyla ortaya çıkmıştır. Yine bu dönemin oluşumunda, küresel şirketlerin dünya ekonomisine egemen olması, haberleşme, bilgisayar gibi alanlardaki bilişim teknolojileri ve Doğu Blok'unun dağılması ile güç dengelerinin bozulması etkili olmuştur (Oran, 2001). Birinci dalga, ulus devleti uluslararası hukukun ve ekonomik sistemin baş aktörü haline getirmişti. Ulus devletin bu merkezi konumunda ikinci dalga önemli bir değişikliğe neden olmadı. Ancak, üçüncü dalga, ulus devletin konumunu büyük ölçüde değiştirdi. 1970'lerde ortaya çıkan son küreselleşme dalgası, henüz temel ekonomik kararların tamamen dünya piyasa güçleri ve ulusötesi şirketler tarafından alındığı küresel bir ekonomi yaratmamıştır. Bilgi ve iletişim teknolojisindeki gelişmeler toplumsal yaşamın pek çok yönü üzerinde küresel sonuçlar doğuran değişimlere yol açıtıysa da, dünya ekonomisi üzerindeki etkisi ulus devleti aşan ekonomik bloklarla sınırlı kalmıştır (Uygun, 2001)

Buradan hareketle, ekonomik, siyasal ve kültürel alanlarda yaşanan bu dalgalanmaları dikkate alarak, genel olarak ekonomik, siyasal ve sosyal olmak üzere üç küreselleşme sürecinden söz edebiliriz (DPT, 2000:1):

1. Sermayenin küreselleşmesi ve dış ticaretin ekonomik kalkınma için ön koşul konumuna gelmesi (DPT, 2000:1); çokuluslu firmaların dünyanın her yerinden sermaye ve emek kullanan yeni küresel üretim sistemlerine geçmiştir (Ülman, 2001:1-3). Bir başka ifadeyle küreselleşmeyle yaşanan gelişmeler (teknolojik, bilgi-işlem vb.), kapitalizmin içine düştüğü kriz nedeniyle, sermayenin ulusal ölçekten sıyrılıp uluslararası alanda kendisine daha yüksek kâr getirecek alanlara yönelmesini kolaylaştırmıştır (Tokatlıoğlu, 2005:63).
2. Dünyada gözlenen bölgesel ve uluslararası örgütlenmelerinin (Avrupa Birliği vb.) bir gereklilik haline gelmesi ve ulus devletlerin ötesinde bir alana siyasetin taşınması, dolayısıyla siyasal küreselleşme sürecinin hızlanması (DPT, 2000:1) ve serbest pazar ekonomisi, kamu harcamalarının kısılması,

özelleştirmeyi, vs. öngören neo-liberal politikaların tüm dünyaya yayılması (Ülman, 2001:1-3);

3. Yerel yönetimlerin ve sivil toplum örgütlerinin öneminin artması ve katılması demokrasi anlayışının yaygınlık kazanması (DPT, 2000:1). Dünya toplumu fikirlerinin yaygınlaşması, uluslararası sivil toplum hareketlerinin yaygınlaşmasının düşünülmesi. (Ülman, 2001:1-3)

Tüm bu süreçler, küreselleşme teriminin toplumsal değişimi simgelediğini ve yaşadığımız dünyanın, toplumun ve günlük yaşamın genişleyen, derinleşen ve hızlanan bir değişim içinde olduğunu bizlere söylediğini göstermektedirler. Ekonomik, siyasal ve kültürel alanlarda yaşadığımız küreselleşme süreçleri, yaşadığımız dünyayı hem genişletmekte, hem de küçültmektedir. Bu genişleme/küçülme süreci, artık çok “hızlı” olmakta ve etkileri hızlı bir şekilde hissedilmektedir. Burada bir noktaya değinmekte yarar vardır: Başta İnternet olmak üzere bilişim teknolojilerinin yaygınlaşmasıdır (Ülman, 2001:1-3). İletişim ve bilişim teknolojilerinin itici gücü ile toplumsal ilişkiler ve olaylar alan olarak genişlemekte, dünyanın herhangi bir yerinde olan bir olay diğer bir yerinde de hissedilmektedir (DPT, 2000:1). Yukarıdaki sınıflamalara bakıldığında dünya çapında bütünleşmeye gönderme yapan küreselleşme, yeni bir olgu değil, yaklaşık 15. yüzyıldan beri süre gelen tarihsel bir süreçtir.

### **1.3. Küreselleşme Yolunu Açanlar**

Dünya, her alanda liberalleşme eğilimleri yaşamaktadır. Toplumların ulus devlet yapılarının ciddi bir biçimde sorgulandığı bir dönem yaşanmaktadır. Bilim ve teknolojiadaki gelişmeler üretim sistemlerini ve iş örgütlenmesini büyük ölçüde değişikliğe uğratmıştır. Bir toplumsal düzeni oluşturan tüm kavramsal formlar, toplumsal ilişkiler ve ülkelerin dış dünya ile ilişkilerinin organizasyonu köklü bir biçimde değişmiştir. Geleneksel, siyasal bloklar ortadan kalkarken, demokratikleşme, insan hakları ve hukukun üstünlüğü gibi kavramlar ulusal sınırları aşarak insanlığın yeni ortak değerleri halini almıştır (Eser, 1995:5).

21. yüzyıla girerken, teknolojide hızlı değişim, uluslararası mal ticaretinde ve sermaye akımlarında serbestleşme, ekonomide piyasa sistemini esas alan yeniden yapılanmalar, siyasette daha liberal bir demokrasiye yönelik açılımlar ve toplumsal örgütlenme modellerinde yeni arayışlar küresel ölçekte yaygınlaşarak, derin ve kapsamlı bir evrim aşaması niteliği kazanmıştır. Uluslararası bilgi akımlarının umulmadık ölçüde ve sistemli bir biçimde kolaylaşmasına yol açan bilgi-işlem ve iletişim teknolojilerinde sağlanan yenilikler, küreselleşme olarak adlandırdığımız bu yeni evrim sürecinin başlıca sürükleyici gücünü oluşturmaktadır (DPT, 2000:IV).

10 yıldan fazla bir süredir küreselleşmenin ekonomik, sosyal, siyasi ve kültürel etkileri tartışmaların ana konusu olmuştur (Ka-Ho Mok, 2005:1) Küreselleşme sürecinin ilerlemesinde, süreci görünür kılan ve somutlaştıran çok sayıda faktör etkili olmuştur. Bunları teknolojik, ideolojik ve ekonomik faktörler olarak üç grupta ele almak mümkündür (Hablemitoğlu, 2004:27-30).

### **1.3.1. Teknolojik gelişmeler**

Küreselleşme üzerinde teknolojinin etkisini inkar etmek mümkün değildir. Özellikle 1980'li yıllardan itibaren bilgi teknolojilerinin yaygınlık kazanması, dünyada mesafe kavramının bilinen, gerçek anlamını ortadan kaldırmıştır. Bu durumda küreselleşme bağlamında belki de ilk etkisini finans piyasalarında hissettirmekle birlikte, bu etki günümüzde çok daha geniş alanlara yayılmıştır (Hablemitoğlu, 2004:27-30). Kapitalizmin bugün geldiği yeni bir aşama olarak küreselleşmenin somut bir gerçeklik olarak sunulmasının başlıca nedenlerinden biri teknolojinin gelişimiyle dünyanın gittikçe küçülmesi olduğu söylenmektedir (Işıklı, 2002:37; aktaran Tokathoğlu, 2005:55)

Teknoloji, küreselleşme süreci için yeterli koşul olmamakla birlikte; ancak olmazsa olmaz koşuludur. Günümüzde olağanüstü bir hızla ucuzlayarak yaygınlık kazanan, ulaşılan bilgi teknolojileri, uluslararasıdaki değişim sürecinde, küresel dönüşümü hızlandırmaktadır. İletişim ve bilgisayar gücündeki patlama, küresel ekonomi piyasalarının gelişmesine hız kazandırmıştır. Ayrıca kürselleşmenin

internetin gösterdiği hızlı gelişimle yayılma alanı ve gücü artmıştır (Hablemitoğlu, 2004:27; Yeldan, 2001:13-14)

### 1.3.2. İdeoloji Faktörü

Küreselleşmenin ortaya çıkmasında sadece teknolojik faktörlerden söz edemeyiz (Tokatlıoğlu, 2005:55). Özellikle Doğu Blok'unun yıkılması sonrasında serbest piyasa ekonomisine yönelik ilgi artmıştır. Nitekim kısa bir sürede tüm maliyetine rağmen, eski planlı/devletçi ekonomiler, piyasa mekanizması süreci içinde, serbest ticaretin ve yabancı sermayenin olanaklarından yararlanma çabası içine girmişlerdir. Diğer bir deyişle duvarların yıkılmasının ardından, küreselleşmenin önündeki en büyük engellerden birisi aşılmıştır (Hablemitoğlu, 2004:28)

1980'lerin başında ABD'de Reagan döneminde ve İngiltere'de Thatcher döneminde yürürlüğe giren neoliberal ekonomik politikalar, devletin ekonomideki rolünü daraltmayı ve ekonomiye serbest piyasa mantığının yerleştirilmesini hedefliyordu. Söz konusu bu politikalar ABD ve İngiltere'den sonra diğer ülkelere de yaygınlaştırılmıştır. Böylece küreselleşme denilen olgu, refah devleti ve kalkıncı devlet anlayışlarının temelini oluşturan Keynesyen iktisat politikalarının tasfiye edilmesini de beraberinde getirmiştir (Tokatlıoğlu, 2005:55). Her ne kadar, Asya krizi sonrasında küreselleşmeye yönelik itirazlar artmaya başlamış olsa bile, son dönemlerde neo-liberal ideolojinin temel ilkelerine güven kazandırarak, küreselleşmeyi hızlandırarak sürdürme çabası vardır. Başta ABD olmak üzere, Dünya Ticaret Örgütü (WTO), Dünya Bankası (DB) ve Uluslar arası Para Fonu (IMF) gibi uluslar arası kuruluşların öncülüğünde sürdürülen küreselleşme süreci hızlandıkça, küreselleşme karşıtı akımlar da tepkilerini ortaya koymaya başlamışlardır (Hablemitoğlu, 2004:28).

### 1.3.3. Ekonomi Faktörü

Gerçekte küreselleşmeye duyulan ilginin aniden artmasının ekonomik olarak nedeni; iki kutuplu dünya düzeninin sona ermesidir. Ekonomik yönden bugün yeryüzündeki ülkelerin önemli bir kısmı birbiriyle bütünleşmeye başlamıştır. Dünyanın herhangi bir köşesinde başlayan bir kriz, diğer ülkeleri de etkileyebilmiştir. Çok uluslu şirketler üretimi bütün yerküreye yaymışlardır. Küreselleşmenin geniş çapta yayılmasını sağlayan ekonomik faktörler, dünya ekonomisinin serbestleşmesi ve gümrük sınırlarının ortadan kaldırılması yönündeki etkinlikleri ile başarılı olmuştur (Hablemitoğlu, 2004:28). Ekonomik olayların küreselleşmesinin ve bunun oluşturduğu yeni durumun genellikle 1960'larda ortaya çıktığı düşünülür. 1960, bir taraftan küresel şirketlerin ortaya çıktığı ve küresel düzeyde faaliyetlerini sürdürdüğü, diğer taraftan da ticari faaliyetlerinin hızla geliştiği bir dönem olmuştur (Hasanoğlu, 2001:72). Buradan hareketle, küreselleşme olgusunun devlet ve ekonomik ilişkiler üzerindeki etkisini ortaya sermek gerekir.

### 1.4. Küreselleşme ve Devlet

Devlet belirli faktörlerin etkisiyle, zamanla ortaya çıkmış, gelişmiş ve bugünkü şeklini almıştır. Özellikle ekonomik, teknolojik, sosyal alanlardaki yenilikler devletlerin ortaya çıkışında ve şekillenmesinde etkili olmuştur. Örneğin, tarım ve yerleşik düzene geçilmesi, devletin ortaya çıkmasına imkan vermiştir. Aynı şekilde, Fransız Devrimi, Sanayi Devrimi ve Kapitalizme bağlı olarak modern devlet sistemi oluşmuş ve gelişmiştir. Tarım toplumunda karmaşık yapı ve ilişkiler olmadığından, geleneksel devletler temel yapı olmuştur. Ancak teknolojik alanda, özellikle üretim ve dağılım alanlarındaki gelişmeler, sosyal, siyasal ve ekonomik yapıların oluşumunu sağlamıştır (Karabağ, 2002:121).

Yüzyılın sonlarında küreselleşme ve modernite krizi bir arada var olmuş ve her iki alanda da en çok sorgulanan devlet ve siyaset olmuştur. Modernleşme, endüstriyel gelişmeyi, kapsamlı iletişim olanaklarını ve ayrıca ekonomik ve politik yaşamın sekülerleşmesini içeren çok boyutlu bir süreç olarak anlaşılır. Özellikle

modernleşme kavramlarındaki hareket noktası, bu sürece önce halkın çoğunluğunun toplumsal katılımını sağlayacak, en sonunda ise demokratik bir sisteme götürecek politik bir gelişmenin otomatik olarak eşlik etmesiydi. Buna uygun olarak doğrudan sömürge olmaktan kurtulmak veya onu aşmak için toplumların batı modeline göre yeniden biçimlendirilmesi yolunda olağanüstü çabalar sarf edilmekteydi. “Statebuilding” ve “nationbuilding” süreçleri, oluşmakta olan ulusal devletin yüzyılı aşkın süredir batı modeline göre yapılan eğitim temelinde yetişmiş olan bürokratları ve entelektüelleri tarafından gerçekleştirilmekteydi. Yeni devletlerin politik konumlarının belirlenmesine ilişkin tartışmada halk egemenliği ilkesini esas alan düşüncelerin kabul ettirilmesi söz konusuydu. Modern ulusal devlet karar gücünün merkezileştirilmesi, modern öncesi kültürün reformla standartlaştırılması, hukuki normların sadeleştirilmesi ve ekonomik bütünleşmenin sağlanması çabası içindeydi. Modern devlet, devlet dairelerindeki memurların sürekli ve talimatlara uygun çalışmaları yoluyla yönetimi sağlamak için oluşturulmuş karmaşık kurumsal düzenlemelerdi. Bu dairelerin toplamı olan devlet belli sınırlar dahilindeki bir toplumda yönetim işini üstlenir. Hem hukukun hem de mümkün olduğunca fiilen yönetime ilişkin tüm güç ve olanaklar tekelindedir. İlke olarak salt yönetimle ilgilenir. Yönetime bakış açısı ise, kendi özel çıkarları ve davranış kuralları çerçevesindedir (Poggi, 2002:15). Modern ulusal devlette ekonomik bütünleşme, toprak bütünlüğünün sağlanması yoluyla gerçekleştirilmekteydi. Bu toplumların çoğunluğu batının üretim ve tüketim tarzının taklidi anlamında geç kalmış bir kalkınma stratejisi izlemekteydi. Fakat bu sırada, geçen yüzyılda sanayileşmiş toplumlarla, ancak İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra sanayileşmeye başlayan toplumlar arasındaki çıkış farklılıkları fazla dikkate alınmamaktaydı. Aynı şekilde, kapitalist üretim ilişkileri için belirleyici olan iki gelir biçimi ücret ve kârın gelişmekte olan ülkelerde tek ve egemen gelir kaynakları olmadığı da önünde bulundurulmamaktaydı (Gümrükçü, 2005:7).

Öte yandan, küreselleşen çağda devletler arasında etkileşimin modeli değişiyor. Eski modelde, ilişkiler hükümetler arasında işliyordu: toplumlar arasında direk ilişki azdı ve uluslararası örgütler bugünkü kadar önemli değildi. Bunun sonucunda, ülkeler arasındaki temasın araçları dış politika, diplomasi ve askeri

müdahale idi. Devletler hem kendi ülkelerinde egemen sayılıyorlardı, hem de uluslar arası sahnenin yegane aktörleriydiler. Oysa bugün, bir dünya ekonomisinin uluslar arası organizasyonların ve küresel bilgi akışlarının ortaya çıkması bu modeli değiştirmiştir. İnsanların ve sermayenin dünya üzerinde dolaşması yüzünden devletlerin artık kendi halkları ve kaynakları kalmamış gibidir. Bilgi akışının uluslararasılaşması sayesinde dışarıya seyahat etmeyenler bile farklı değerler ve perspektiflerle yüzyüze gelmektedir. Uluslararası arenada hükümetler sadece başka devletlerle değil, BM'den Ford Motor Şirketine kadar uzanan uluslararası örgütlerle de ilişki kurmak zorundadırlar. Bu şekilde oluşan dünya ölçeğindeki girift etkileşim ağında artık hükümetler aktörlerden sadece biridir (DPT, 2000:57).

Bu koşullarda, devletin rolünün yeniden belirlenmesi, piyasa sisteminin optimal ekonomik performansa yol açacak çerçevede düzenlenmesi ve kamusal yetki kurumlarının dengeli bir biçimde yerleşmesi yönünde uygulanacak reformlar dünyanın her bölgesinde hükümetlerin gündemine girmiş bulunmaktadır. Reform süreçlerini etkileyen diğer bir unsur da, etkinlikleri ve çeşitlilikleri giderek artan sivil toplum örgütleridir. Hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkeler için devlet ortadan kalkmıyorsa da, rolü değişiyor, evrimleşiyor, küreselleşmenin gereklerine cevap veren stratejiler geliştirmek durumunda kalıyor. Devletler, firmalarının ve halklarının küresel rekabet çağında refaha kavuşmalarını sağlayacak şekilde daha koordine edici yapılar haline geliyorlar. Bütün bunlar geleneksel egemenlik anlayışı çerçevesinde kalınarak başarılabilecek gibi görünmüyor (DPT, 2000:57).

Genel olarak bakıldığında gelişmekte olan toplumların kendi içlerinde giderek daha karmaşık hale gelen yapılar oluşturdukları gözlenmektedir. Bu süreçlere kimlik ve meşruiyet krizleri eşlik etmekte, ve bunun sonucunda ise milliyetçi akımların ortaya çıkması eğilimleri artmaktadır. Ekonomik bağımsızlığın yükseldiği yerde küreselleşme ulus devletlerin kendi kamu politikalarını kontrol etmede kısıtlamalar getiriyor (Hawlett ve Rayner, 2006). Ulus-devlet bu bağlamda iki taraftan gelen bir kendini kabul ettirme baskısı altında kalmaktadır. Bir taraftan küreselleşmenin sonucunda ona bir hareket olarak ortaya çıkan bölgeselleşme-yerelleşme tarafından sıkıştırılmakta, diğer taraftan da örneğin insan hakları gibi kimi

devletlerin özel çıkarlarıyla çoğu zaman örtüşen evrensel ilkeler açısından giderek daha fazla sorgulanmaktadır. Ulusal az ya da çok “homojen” bir devlet, bu güçlü karşı harekete rağmen yine de kabul edilen ve geçerli politik düzen olarak varlığını sürdürmektedir. Bu sistem başka hiçbir sistemin kendisiyle rekabet edemeyeceği, hala çok takdir edilen bir model diğer modellerle karşılaştırıldığında, bunlar ister bir devlet öncesi veya bir devlet üstü sistem, ister uluslar arası veya uluslarüstü organizasyonlar ağı olsun, çok daha üstündür. O nedenle bu organizasyonlar demokratik ulus devleti erozyonuyla birlikte küresel davranış ihtiyacının bir kısmı bu organizasyonlarca karşılanmaktadır. Çünkü ulus devlet artık hızlanan küreselleşmeye bağlı sorunların üstesinden tek başına gelecek durumda değildir. O nedenle dünya çapında ortaya çıkan sorunlar küresel ölçekteki eylem stratejilerini zorunlu kılmaktadır (Gümrükçü, 2005:7).

Küreselleşme çağında ulus-devletler, kimilerinin bir “kriz” den söz etmelerine yol açacak ölçüde yeni sorunlarla karşı karşıyadır. Ulus devletler bir yandan etnik ve bölgesel siyasetlerin artmasıyla birlikte merkezkaç güçlerin baskısı altına girerken, öbür yandan ekonominin küreselleşmesi ve savaş teknolojisinin gelişmesi gibi etkenlerin yarattığı dış tehditlerle karşı karşıya bulunmaktadırlar (DPT, 2000:55).

Ulus-devlet paradigmasına bağlı geleneksel egemenlik anlayışı da gitgide geçerliliğini yitirmektedir. Bugün, artık devletleri bu anlamda bir egemenlikle tanımlamaya imkan yoktur. Hemen hemen bütün devletler kurallarını kendilerinin koymadıkları uluslar arası hatta AB gibi örneklerde uluslar üstü hukuka göre taahhütler üstlenmek durumunda kalmaktadır. Aynı şekilde uluslar arası ortak “insan hakları hukuku” da devletlerin kendi takdirlerine göre kural koyma ve uygulama yetkilerini büyük ölçüde sınırlandırmaktadır. 21. yüzyılın başında, en güçlü devletler bile karşılıklı bağımlılığın gerçekleriyle baş etmek durumundadırlar. Mülk temelli (territorially-based) devletler, sınır tanımayan çok uluslu şirketler, sermaye akışları ve iktisadi problemlerle uğraşmak zorundadır. Ekonomik küreselleşme, keza dünya pazarlarında rekabet edebilmek için ülkeleri emeğin esnekliğini artırmanın ve üretim maliyetlerini düşürmenin yollarını bulmaya zorlamaktadır (DPT, 2000:55).

Çağımız bilgi, teknoloji ve iletişim çağı olarak tanımlanmakta, postmodernizm, postyapısalcılık, postfordizm gibi modern üstü akımlar etkisini hissettirmektedir. Bilgisayar, internet ve biyoteknoloji gibi yüksek teknolojiye dayalı gelişmelerin hakim olduğu bu dönemde, devletin de kabuk değiştirmesi normal karşılanmalıdır. Nasıl tarım toplumundan sanayi toplumuna geçişte kurumlar ve yapılarda değişiklikler olduysa, aynı şekilde sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçişte de değişimler olacaktır. 21. yüzyıla girilmeden, özellikle 1970’li yıllardan itibaren etkisi hissedilen bu gelişmeler toplumsal düzene de yansımaktadır (Karabağ, 2002:121).

Günümüz devletlerinin egemenliklerini azaltan ve küresel ölçekte sorumluluklarının artmasına neden olan faktörler, adeta yeryüzünün tümünde etkili yeni bir sistem ve devlet düzeni ortaya çıkarmaktadır. Günümüzde sık sık küresel kültür, küresel vatandaşlık gibi konular ön plana çıkarılarak, adeta küresel yeni bir otoriteden bahsedilmektedir. Bu terimin kullanılması ile bilinen ulus-devlet yerine üst örgütlenmeler, toplumsal örgütler veya küresel kurumların geçip geçemeyeceği tartışmaları gündeme getirilmektedir. Dolayısıyla bu noktada, devletli (IGO) devletsiz örgütler, sivil toplum örgütleri (NGO) devlet yerine geçebilir mi? Devlet yapısı yeniden yorumlanarak farklı bir örgütlenmeye mi gidiliyor? Gibi sorular tartışılabilir (Karabağ, 2002:122).

Kitle iletişim ağının yaygınlaşması ve bu yolla ekonomik, siyasal, sosyal, kültürel vb. değerlerin karşılıklı akışı, ulusal düzeydeki piyasaların yapısından, benimsenen siyasal sisteme kadar birçok alanda değişimi ve benzeşmeyi kaçınılmaz kılmıştır. Yine bu yolla hemen her ülke, topluluk veya bireyin benimsediği birtakım evrensel değerlerin ortaya çıkması sağlanmıştır. Bu bağlamda demokrasi, insan hakları, barış, özgürlük, çevre bilinci gibi değerler topyekün insanlık için arzulanan ve savunulur olmuştur. Kitle iletişim araçlarının ulaştığı boyut ve benzer teknolojik gelişmenin coğrafi sınırların önemini azaltması, ulusal kamuoylarını birbirine bağlamış ve ulusal siyasal elitlerin istedikleri yönde politika belirlemelerini ve kamuoyunu yönlendirmek suretiyle dış politikalarında olumsuz araçlar kullanarak dünya kamuoyunun global çıkarlarını zedelemelerini güçleştirmiştir. Ancak

günümüzün başat kültürü durumundaki Batı kültürünün evrensel bir kültür olarak küresel düzeyde yaygınlaştırılması, bu arada yerel kültürlerin de baskı altına alınması, yine teknolojinin sağladığı olanaklarla mümkün olabilmektedir. Fakat yerel kültürlerin de bu olanakları sonuna kadar kullanarak evrensel nitelik kazanabilmelerinin önünde fazla bir engel bulunmamaktadır. Ticaret kadar teknolojinin üretim süreci üzerindeki etkisi de önem taşımaktadır. Teknolojik değişim ya da gelişme, önce üretilen malların doğasını ve miktarını değiştirmekte, bu değişim de bütünü ile dolaşım ve değişim sürecini etkilemekte; değişim giderek insan davranış ve tutumları alanında, yani kültürde kendini göstermektedir (Şaylan, 1995:99)

### **1.5. Küreselleşme ve Ekonomi**

Dünya ticaretinde serbestleşme ve mali piyasalarda tedrici entegrasyon eğitimleri ile birlikte, teknolojinin ülkeler arasında akışkanlık kazanması, ulusal ekonomilerin üretim yapılarını, tüketim kalıplarını ve diğer ekonomilerle bağlantılarını önemli ölçüde etkilemekte ve dış koşullara duyarlılığını arttırmaktadır. Bu bağlamda, devletin ulusal üretimi merkezden yönlendirme kapasitesi azalırken, özel girişimlerin etkinlik alanı genişlemekte ve yerel üretici güçlerin görece önemi büyümektedir (DPT, 2000:57).

Küreselleşmeyle ekonomik gelişmeler arasında doğru orantı vardır. Ekonomi, küreselleşmenin diğer niteliklerine göre en eski dönemlere dayanan ve en öne çıkan özelliğidir. Öyle ki günümüzde ekonomik alanda bir milliyetçilikten söz etmek, hiçbir ekonomik, siyasal veya toplumsal sistemde olanaklı görünmemektedir. Yabancı sermaye, sosyalizmin koyu bir şekilde uygulandığı ülkeler tarafından bile arzu edilir olmuş ve bu sistemlerin yıkılmasına giden süreci hızlandıran bir faktör de olsa, yabancı yatırımlar teşvik edilmiştir. Sonuçta günümüzde büyük ölçüde çok uluslu şirketlerin yönlendirdiği küresel bir ekonomik düzen, dünyanın her yanında etkinliğini başarıyla sürdürmektedir. Yogun yabancı sermaye girişi ulusal sermayeyi de etkileyerek milli olmaktan çıkmıştır. Yabancı şirketlerle birleşen yerli

girişimcinin de ulusal sınırlar ve ulusal çıkarlar çerçevesinden uzaklaşarak dünya ekonomisiyle bütünleşmesini sağlamıştır (Köse, 2003:8)

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra artan bir ölçüde sermayenin çok uluslu hale gelmesi, 80'li yıllarla beraber ortaya çıkan neo-liberal ya da yeni muhafazakar dalganın uluslarötesi tekelleşmeye doğru hızlı bir yönelimin başlaması ve de özellikle 1973 yılında dolara bağlı dünya para ve mali sisteminin (Bretton-Woods-Sistemi) tamamen çöküşü sonucunda sermaye baş döndürücü bir hızla dünya piyasalarına akmaya ve piyasalarda dolaşmaya başlamıştır. Tüm bu gelişmeler sonrasında likit sermaye, küremizin herhangi bir ülkesinde hızlı bir şekilde yoğunlaşırken, yine aynı hızla oradan uzaklaşabilmektedir. Yüzer-gezer finans kapitalin bu özelliğini daha da hızlandırarak devam ettirmesi, dünya ekonomisinin dönüşmesine neden olmuştur (Gümrükçü, 2005:21).

1970'lerin ikinci yarısından itibaren Keynesyen sosyal politikaların gözden düşmesi ile birlikte Neoliberalerler devletin ekonomiye müdahalesini daha da güçlü eleştirmeye başladılar. Bu dönemde iktisat politikaları yeniden tanımlandı. Maliye politikasında olması gereken piyasalara müdahale etmek değil, tam tersine, piyasaların kendiliğinden çalışması için her türlü düzenlemeden kaçınılmasıydı. Yapılması gerekenler ticaretin serbestleştirilmesi ve sermaye hareketlerinin önündeki engellerin kaldırılması olarak tanımlandı. Buradaki temel anlayış giderek açık hale gelen dünya ekonomisinde ulusal bazda yapılan her türlü düzenlemenin verimliliği, uluslar arası rekabeti ve dolayısıyla refahı olumsuz etkilediği yönündeydi. Böylece herkesin refahının sağlanması için önceleri Latin Amerika ülkelerinin 1980'lerde yaşadıkları sorunlara çare olması için sunulan, sermaye hareketlerinin liberalleştirilmesi, özelleştirme ve kamu harcamalarının kısılması gibi öneriler içeren Washington Uzlaşması (1990'lı yılların başlarında ortaya atılan on maddeden oluşan neoliberal politikaların temelini oluşturan bir küresel model) tüm ülkelere, özellikle gelişmekte olan ülkelere önerilir hale geldi. Bütün bunların dayandığı felsefe ise iki dünya savaşı arasında açıklama gücünü yitiren, 1970'lerin ikinci yarısından itibaren giderek güçlenen Neoklasik İktisat. Neoliberalerler küreselleşmenin olumlu yanları serbest piyasa ideolojisini baskın kılmak için kullandılar. Buna göre, ticaret ve

sermaye hareketlerine müdahale edilmezse, piyasalarda düzenlemeler yapılmazsa kendi kurallarına göre işleyen piyasalar dünyadaki herkesin zenginleşmesine neden olacaktır. Bir anlamda 19. yüzyıldaki her şeyi piyasa çözer mantığına tam bir dönüş oldu (Dumludağ, 2004:122).

Giderek ulusal niteliğini tamamen kaybeden çok uluslu şirketlerin dünya çapında etkin bir güç elde etmesi, ekonomik bir birim olarak devletin sonunun gelmek üzere olduğu şeklindeki tezleri güçlendirmiştir. Ulaşım ve iletişim teknolojilerindeki gelişmelerin, birbirinden ayrı pazarlar arasında var olan ve bağımsız milli ekonomik politikalar için gerekli ön koşulu oluşturan sınırları zayıflatması, ülkelerin ulusal düzeyde bir ekonomi politikası belirleme şanslarını da zayıflatmaktadır. Münferit ulusal hükümetlerin para ve maliye politikaları, uluslararası mali pazarlardaki hareketlenmeler tarafından sıkça kontrol altına alınmaktadır. Çokuluslu şirketler yoluyla üretim, finansman ve diğer ekonomik kaynakların uluslararasılaşması hiç şüphe yok ki, herhangi bir ulus-devletin kendi ekonomik geleceğini kontrol etme gücünü zayıflatmaktadır. En azından devlet otoritesinde bir zayıflama gözlemlenmektedir. Kendi geleceği konusunda kendisi karar verebilen egemen devlet düşüncesi ile modern ekonomilerin durumu arasında da bir kopma görülmektedir ki bu, ulusal ve uluslararası ekonomik güçlerin kesişmesi şeklinde kendini göstermektedir. Küreselleşmenin ekonomik boyutu çok uluslu şirketler kadar uluslararası ekonomik örgütler (IMF, IBRD, GATT, WTO) tarafından da şekillendirilmektedir. Bunlar, kapitalist sistem içinde işleyen ve egemen ekonomik ve mali çıkarlara tekabül eden düzenleyici kurumlardır (Chossudovski, 1999:16). Son yıllarda bu tür örgütlerin öncülüğünde dünya ekonomisini düzenlemek amacıyla çok sayıda girişim yürütülmektedir. Bu girişimler daha çok ticaretin ve üretim faktörlerinin dolaşımında karşılaşılan engellerin kaldırılmasını sağlamaya yönelik olmuştur. Ekonomik alandaki küreselleşme sürecinin derinleştirilmesi, uluslararası ekonomik örgütlerin sürekli gündemini oluşturmaktadır. Bu örgütlerin bölgesel ve uluslararası nitelikteki faaliyetleri kesintisiz olarak devam etmektedir (Köse, 2003:9).

## 1.6. Küreselleşme Olgusu Üzerindeki Tartışmalar

21. yüzyılın başlaması ile birlikte kalkınma politikası düşüncesi de daha önceki öğreti ve bilgilere dayalı olarak değişti. Günümüzde değişen kalkınma anlayışı bağlamında sadece iktisadi büyümeyi hedef alan kalkınma stratejisi de akılcı ve nesnel bir eleştiriye tabi tutulmaktadır. Yapıcı bir eleştiri ve gelecekteki gelişmeleri önceden gören bir değerlendirme, iktisadi büyüme yanında sosyal hedefleri de kalkınma politikasının ortak noktasına koymak durumundadır. Bu demektir ki, sefaletin azalması ve yaşam kalitesinin yükseltilmesi kadar, eğitim ve sağlık hizmetlerini iyileştirici önlemler de kalkınma politikasının hedefleri arasında sayılmak zorundadır. Bunların gerçekleştirilmesi için iktisadi ve sosyal bir kalkınmanın iki bileşeninin birbiriyle bütünleşmiş bir biçimde devreye sokulmaması tek başına yeterli olmamakta, aynı zamanda ve sağlam bir kurumsal temele sahip olması gerekmektedir. Küreselleşmenin süreçsel ve dinamik gelişimi, eğer ilerletici ve aynı zamanda demokratik meşruiyeti olan bir kalkınmayı teşvik edecek anlamlı politik inisiyatiflerin formüle edilmesi ve hayata geçirilmesi düşünüüyorsa, geniş halk katmanlarının bu süreçlere fiilen katılımını zorunlu kılmaktadır (Gümrükçü, 2005:6).

Bu nedenle, göstergelerinden çok, sonuçlarını nasıl yorumlayacağımız meselesi küreselleşme konusunda birinci tartışma konusu olarak gündeme gelmektedir. Bu konuda ortaya atılan tartışma ve yorumlar çok ve çeşitli. Ancak bunları üç temel grup içinde özetleyebiliriz: Bir grup tartışmacı, küreselleşmeyi yalnızca öne çıkan verilere ortaya koymak, bunu büyük ölçüde teknolojik gelişmelere bağlamak gibi bir yaklaşımı benimsiyor. “Teknolojik gerçekçi” diyebileceğimiz bu grup, teknoloji gibi küreselleşmeyi de adeta kendiliğinden ortaya çıkan yansız bir gelişme olarak takdim ediyor. Onlara göre bilgisayar ağırlıklı teknolojiler, kolaylaşan bilgi aktarımı ve iletişim, ucuzlayan ulaşım hep birlikte sermaye dolaşımını kolaylaştırdılar, şirketlerin küresel düzeyde bir üretim ağı kurmasına yol açtılar ve de artan iletişim sayesinde yeni alışkanlıklar edindik. Sonuç olarak, hepimizin hayatını değiştiren ve bir o kadar da kolaylaştıran, birbirine

yakınlaştıran kaçınılamaz, vazgeçilemez ve uzun dönemde tüm insanlık hayrına olacak bir gelişme süreci içindeyiz (Koray, 2000).

Başka bir tartışmacı grubu küreselleşmeyi piyasanın mantığına bağlıyor. Piyasacı neo-liberal görüşe göre, hızlanan teknoloji ve artan üretim piyasaların dışa açılmasını gerektirdi ve 1970 ortalarından bu yana ülkeler bu Pazar mantığına uyarak ticareti serbestleştirmenin gerekleri doğrultusunda davranmaya başladılar. İşte bu nedenle 1945 sonrasında ve Bretton Woods Anlaşması'nın (1944) ulusal devletlere belirli bir otonomi bırakan sistemi içinde ulusal paranın korunması ve ithal ikameci politikalarla ulusal kalkınmanın sağlanması gibi önceliklerden, dış pazara açık büyüme eksenli bir ekonomi anlayışına geçildi. Bunun için korumacı politikalar kalktı, dış ticaret teşvik edildi, para piyasaları serbestleştirildi ve kısaca, iç pazar ve talep yönlü politikalardan dış pazar ve arz yönlü politikalara geçmek kaçınılmaz oldu denmektedir. Gerçekten, özellikle, gelişmiş ekonomilerde 1945 sonrası teknoloji üstünlüğüne dayalı dış piyasa egemenliği, iç piyasada talebi ve alım gücünü yüksek tutmaya yönelik "keynesyen" politikalar uzun süre büyümeyi güvence altına almışken, 1970 sonrasında koşulların değişmesi politika değişimini de getirmiştir. Japonya'nın dünya piyasalarında fark edilmeye başlayan gücü, petrol fiyatlarındaki artışlar gibi gelişmeler nedeniyle bu ekonomiler, iç pazardaki alım gücünü yüksek tutmanın da, gelişmekte olan ekonomilere iç pazarlarını koruma adına belirli bir otonomi bırakmanın da artık eskisi gibi büyümeyi garanti etmediği düşüncesini savunur duruma geldiler. Onlar için dış pazarları daha yakına getirmek ve daha kullanılır yapmak gerekiyordu; bunu da neo-liberal bir anlayışla ve küreselleşme yoluyla yapmak mümkündü (Koray, 2000).

Üçüncü grup tartışmacı küreselleşmeyi hem yeni bulmuyor, hem de bu süreci kapitalizmin mantığı ve işleyişine bağlıyor. Neo-marksist yaklaşımın tezi bu noktada. Bu yaklaşım içinde, küreselleşmenin en az 500 yıl önce keşif gezileriyle başladığı ve arkasındaki emperyal gücün desteğiyle daha o zamandan kapitalizme dayalı bir ekonomik-sistem kurduğu ileri sürülmektedir. Bugün de küreselleşme, kapitalizmin gelişmesi, yayılması ve derinleşmesi anlamını taşımaktadır. Örneğin 19. Yüzyılda İngiltere'nin bir dünya imparatorluğu olmasıyla 20. Yüzyılda ABD'nin dünyada

kazandığı ekonomik imparatorluğu arasında sermayenin belirleyici gücü açısından önemli bir fark bulunmamaktadır. Bu nedenle 20. yüzyılın sonlarında hız kazanan küreselleşme sürecinin gerisindeki temel dürtü de, sınırlı bir dünya ticareti içinde sermaye birikimi sorunu yaşayan kapitalizmin pazarı ve tekelci yapıyı genişletme ihtiyacıdır (Koray, 2000).

### 1.7. Günümüzde Küreselleşmenin Simgeleri

Küreselleşme yapısal olarak dünyada bir çok değişikliğe yol açan bir geçiş süreci olarak değerlendirilmektedir (Larner ve Walters, 2004:495). Günümüzde küreselleşmeyi niteleyen ve ön plana çıkaran bazı gelişmelerden söz edersek, bunları küreselleşmenin simgeleri olarak değerlendirebiliriz. Sözedilen bu gelişmeler aynı zamanda ulus-devleti aşındıran faktörler hakkında da bilgi vermektedir. Bunlar; bölgeselleşme, yerelleşme, bilgi-işlem ve haberleşme teknolojileri, hareketlilik-hız, özelleştirme, finans ve sermaye akışkanlığı, ulus aşırı ve çok uluslu şirketler, kültürel etkileşim olarak sayılabilir. Çok yönlü bir kavram olan küreselleşmeye ait bu simgeleri, ilgi alanına ve araştırmanın niteliğine göre artırmak mümkündür. Birbirleriyle bağlantılı olan bu değişim öğelerini biçimleyen temel özellikler; hızlı etkileşim, karmaşıklık, risk, zıtlık, farklılık, içerik zenginliği ve zaman-mekan yaklaşması/sıkışmasıdır (Karabağ, 2002:134).

Konumuzla ilgili olan yerelleşme, devletin merkezi yönetim birimleri ile yerel yönetim birimleri arasındaki yetki paylaşımında, yerel birimlerin daha çok ön plana çıkmasıdır. Yerelleşme veya yerellik, ulus-devlete fazla ihtiyaç duymaksızın, bireylerin ve yerel birimlerin ortak birliktelik duygusu ve kültürü altında kendi kendilerini yönetme yeteneğine kavuşmalarını ifade eder. Bu bağlamda yerelleşmeye idari, kültürel, ekonomik ve siyasi işlevi olan kavram olarak bakmak gerekir. Çünkü küreselleşme süreci ile birlikte yerel kültür ve ekonomik düzen ön plana çıkmaktadır. Dolayısıyla yerel birimler, olgular, değerler, aslında küreselleşmeyi oluşturan temel taşlardır (Karabağ, 2002:135). Küresel düzende kamu yönetimi yoğun bir şekilde demokratik düşüncelere dayanan uluslar arası yönetim sistemlerine uyumlu hale gelmeye zorlanmaktadır (Gawthrop, 2005). Bu yüzden, yerelleşme ve

demokratikleşme küreselleşme olgusu ile tartışmaya açılan önemli konulardan biri oldu. Burada küreselleşme olgusunun öne sürdüğü demokrasi anlayışı piyasa demokrasisidir. Başka bir deyişle bu, liberal demokrasiyi kavramsallaştırmaktır (Üstüner ve Keyman, 1995:33-50). Bu şekilde devletin ekonomi alanında doğrudan üretici, dağıtıcı ve düzenleyici olmadan çıkarılması ile devletin geleneksel görev alanlarına çekilmesi söz konusu olabilecektir (Güler, 1996:51).

Bu aşamadan sonra küreselleşmenin hem ekonomik hem de siyasi boyutu içinde yer alan ve bir yerelleşme türü olarak değerlendirebileceğimiz “yönetişim” üzerinde durabiliriz.

## BÖLÜM II

### YÖNETİŞİM: KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ VE MODELİ

Küreselleşme ile oluşan yerelleşme süreci, yerel yönetimlerin hizmet anlayışını da değiştirmiştir. Yerel yönetimler, sadece kolektif hizmetlerin sunucusu olarak değil, büyümeye önem veren ve bu amaçla da sermayeye karşı daha duyarlı olan bir yönetim anlayışına sahip olmuştur. Kuşkusuz böyle bir dönüşümde, kamu kesimini küçültmek amacıyla yapılan özelleştirme uygulamalarının da rolü büyüktür (Yücetürk, 2000:227). Küreselleşme, devletin ekonomiye müdahale anlayışını piyasa lehine değiştirirken, bu değişikliğin kamu hizmetlerine yansımaları, kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi ve kamu hizmeti alanlarının hükümet dışı örgütler olarak da adlandırılan sivil toplum kuruluşlarının faaliyetlerine açılması şeklinde oluşmaktadır (Tokatlıoğlu, 2005:97) 1980’li yılların bu alandaki karakteristiği yerel yönetimlerin kimi yerel hizmetlerini ihale konusu yapmaları ve çeşitli sermaye grupları ile ilişkilerini pekiştirmeleri olmuştur (Yücetürk, 2000:227). Küreselleşme sürecinin dayattığı devletin kamu hizmetleri alanından çekilmesi anlayışının “iyi yönetim” ilkeleri ve sivil toplum destekli bir çerçevede savunulması, temsili demokrasinin geriletilmesini beraberinde getirmektedir. Bugün artık temsili demokrasinin krizinden söz edilmektedir. Kamu hizmeti anlayışında vatandaş kavramının yerine müşteri kavramını koyan neoliberal anlayış, vergi vermeyenin temsil edilmemesini savunmakta, ulus-devletin sınırları içinde yaşayan herkesin vatandaş sayılması gerektiği düşüncesi yerine vatandaşlığı bir ödeme zorunluluğuna bağlamaktadır (Tokatlıoğlu, 2005:124; Güler, 1999:52-53).

Küreselleşme özellikle II. Dünya Savaşı’ndan sonra hızlanmaya başlamış ve bölgesel bütünleşme süreçleri, ulusal ve uluslararası politik yapıları ciddi bir şekilde sarsmaya ve daha önceki dönemlerde mutlak bir anlamda kullanılan ulusal

egemenlik ilkesini aşındırmaya başlamıştır. Dünya ekonomisinde çokuluslu şirketlerin artan etkisi, üretim yöntemlerindeki değişme, uluslararası ticaretin giderek genişlemesi, bilgi ve iletişim sistemlerindeki ilerleme, sermaye ve finans pazarlarının deregülasyonu gibi faktörlerin, söz konusu kavramın ortaya çıkıp yaygınlaşmasında belirleyici bir etkide bulunmuştur (Şanal, 1998:423-459).

Küreselleşmenin devletin ekonomiye müdahalesi ve işlevlerinin daraltılması yönünde getirdiği neoliberal etkilerin kamu hizmetlerine yansması sadece bu hizmetlerin doğrudan özel kesime bırakılması şeklinde gerçekleşmemekte, aynı zamanda devlet yönetiminin etkinleştirerek günümüzde küçük ya da etkin devlet olarak adlandırılan liberal devlet anlayışı çerçevesinde kamu hizmetlerinin daraltılarak fakat daha etkin sağlanması düşüncesi hakim olmuştur. Devletin düzenleyici faaliyetlerinin önplana çıktığı bu anlayışın şimdilerde temel dayanağı ise “yönetişim” kavramı etrafında şekillenmiştir (Tokathoğlu, 2005:115).

1990’lı yıllar ise yukarıda da belirtildiği gibi yerel yönetimlerde “çok aktörlü” olarak ifade edilen yeni bir süreci başlatmıştır. Bu sürecin yeni aktörleri yerel devlet, sermaye ve yerel sivil toplum örgütleridir. Yönetişim modeli, birlikte yönetim anlayışından yola çıkılarak tek bir güç tarafından yönetilme yerine, karşılıklı etkileşmeye dayanan ve merkezle yerel arasında hiyerarşi bulunmayan yeni ilişkiler sistemini de gerektirmektedir (Yücetürk, 2000:227-228).

Yönetimlerin yapısı, ülkelerin tarihi geçmişlerinin yanısıra politik ve ekonomik durumları ile yakından ilişkilidir. Yönetim tercihlerinde ülkelerin demokratik yaşantısının neresinde bulundukları da önemlidir. Kent devletinden ulus-devlete doğru olan tarihsel değişim, demokrasinin sınırlarını ve olanaklarını derinlemesine dönüştürmüştür (Hasanoğlu, 2001:75). Bu bağlamda, yönetişimin getirdiği yeni ilişkiler, merkez-yerel, yerel-yerel, uluslararası ilişkiler düzeyinde yoğunlaşmaktadır. Merkez-yerel ilişkilerinde görev, yetki ve kaynak paylaşımında yeni bir denge kurulması gerekmektedir. Yetki devri yerine kurumlar arası yetki paylaşımı söz konusu olması gerektiği vurgulanmaktadır. Sorumluluk, her iki yönetim kademesine dengeli bir şekilde yayılmalıdır. Yeni yönetişim ilişkisi merkezi yönetimin, yerel

aktörleri “ortaklar” olarak görmesini demokratik katılım açısından gerekli kılmaktadır. Merkezi yönetim, yerel yönetime bağımlı bir “alt kuruluş” olarak değil yerel topluluğun organik ifadesi biçiminde yaklaşmalıdır. Merkezle yerel arasındaki ilişkiler “ortaklık ve işbirliği” ilkelerine dayanmalıdır. Yerel-yerel ilişkilerde ise yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları ve diğer ortaklar arasında dikey hiyerarşi yerine yatay ilişkiler kurulmalıdır. Demokratik ve katılımcı bir yönetim anlayışının gelişmesi için sivil toplum kuruluşlarının farklı kesimleri kapsayacak biçimde geniş tutulmasına özen gösterilmesi de önemlidir (Yüçetürk, 2000:226).

## 2.1. Yönetişim ve Kavramsal Çerçevesi

Yönetişim (governance) şimdilerde moda bir terim olabilir, fakat bu kavram insanlık tarihi kadar eskidir. Yönetişimin yönetimden farkı, onun, kişisel ve kurumsal, özel ve kamusal bir çok yolun genel toplamı olarak kendi ortak işlerini yürütmektir. Bu yüzden yönetim, kamusal alanın organizasyonu için temel kuralların yerleşmesini sağlayacak bir rejim ile ilgilidir (Thomas, 2000). Yönetişim, kamu yönetiminin kültürünü ve organizasyonunu etkileyen davranışları, işlemleri ve kuralları ifade eder (Torres, Pina ve Acerette, 2006).

Son yıllarda bir çok ülkede ana eğilim devletle toplum arasındaki dengenin kamu sektöründen daha çok özel sektöre doğru değişme şeklinde gelişmektedir (Kooiman, 1993). Varolan yönetim pratiklerinin yetersiz kaldığı düşünülmekte ve ortaya yeni yönetsel arayışlar çıkmakta, bunun neticesinde yeni uygulamaların etkili olmaya başlamasıyla, ortaya çıkan gelişmeleri anlatmak için yönetim kavramı geliştirilmiştir (Tekeli, 1999:239). Yönetişim kavramı karşımıza 1989 yayımlanan bir Dünya Bankası (DB) raporuyla “good governance” olarak çıktı. Raporda yönetim üzerine açık bir tanım yapılmamış ancak, terim daha sonra Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD) ve Birleşmiş Milletler (BM) tarafından da kullanılarak, bu üç örgütün çeşitli toplantı ve yayınlarıyla açık bir formül haline getirilmiştir. 1989 DB, 1992 OECD, 1992’de gerçekleştirilen Rio Zirvesi, Habitat Toplantıları ve son olarak 1997’de BM, “governance” terimi çerçevesinde 21.

yüzyılın katılımcı devlet modelini netleştirdiler. Kavram kısa bir sürede AB sözlüğünde de yerini aldı (Güler, 2003:7).

Yönetişim, geniş boyutlara sahip bir kavramdır. Genel olarak, bir siyasi yöntemin düzenlenmesinde ve nasıl ele alınacağı üzerinde politik bir boyut ortaya koyar (Doornbos, 2004:375). Özellikle değişik alanlardaki küresel etkilerle birlikte, yönetimin profesyonel politikacı ve yöneticilerce belirlenen teknik bir düzenleme ve uğraş alanı olmaktan çıkması, herşeyden önce toplumsal aktörlerle birlikte belirlenen bir süreçler bütününe dönüşmesi yönetim kavramının önemini artırır. Kavram, birçok disiplinle birleştirilerek; ekonomik yönetim, siyasal yönetim, yönetsel yönetim, sistemsal yönetim, ekolojik yönetim, elektronik yönetim, kurumsal yönetim, küresel yönetim vb. farklı alanlarda kullanılmaktadır. Yaklaşımına kamu yönetimi disiplininin gelen destek 1980'li yılların egemen bakış açısı olan “yeni kamu yöneticiliği” akımı üzerinden sağlanmaktadır (Çukurçayır, 2006:45). Uluslararası ilişkiler alanı ise, yönetim bakışının doğduğu küreselleşme döneminde destek alınan bir başka alan olarak öne çıkmaktadır (Güler, 2003:95-96).

Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü'nün (TODAİE) Kamu Yönetimi Sözlüğü, yönetim kavramını etkileşim temeline dayalı ve katılımı öne çıkaran bir kavram olarak değerlendirmekte ve şu tanıımı yapmaktadır: Yönetişim, “Bir toplumsal politik sistemdeki ilgili bütün aktörlerin ortak çabalarıyla elde edilen sonuçların oluşturduğu yapı ya da düzendir (TODAİE, 1998:274). Bu açıdan yönetim, bir ülkedeki vatandaşların ve toplumsal grupların, kendilerini açık bir şekilde ifade etmelerini, yasal haklarını kullanmalarını, yükümlülüklerini yerine getirmelerini ve farklılıklarını ortaya koymayı sağlayan mekanizma, süreç ve kurumları kapsamaktadır (Çukurçayır, 2006:46).

Yönetişimin ekonomik, siyasi ve idari olmak üzere üç temel dayanağı mevcuttur. Ekonomik yönetim, bir ülkenin ekonomik faaliyetlerini ve diğer ekonomilerle olan ilişkilerini etkileyen karar alma süreçlerini içermekte olup, eşitlik, yoksulluk ve yaşam kalitesi, üzerinde etkileri bulunmaktadır. Siyasi yönetim, strateji oluşturmada karar alma sürecine ilişkindir. İdari yönetim ise, politikaların

uygulandığı sistemi ifade eder. Bu üç unsur birlikte ele alındığında, iyi yönetim siyasi ve sosyoekonomik ilişkileri yönlendiren süreç ve yapıları ifade etmektedir (Çukurçayır, 2006:46)

Yönetişim oluşumunda, hiyerarşik ilişki yerine heterarşik ilişki öne çıkmaktadır. Bu bağlamda heterarşi; karşılıklı ilişki ve bağımlılık halindeki faaliyetlerin eşgüdümünü ve kendi kendine organize olma etkinliklerini belirtmektedir. Bu açıdan heterarşi, kendi kendini organize eden kişiler arası ağları, örgütler arası koordinasyonu, merkezsiz, çevre bağımlı sistemler arası döngüyü içermektedir. Heterarşik yapı içinde; karşılıklı bağımlılık ilişkileri bulunan, işlevsel açıdan bağımsız olan sistemlerin, kurumların ve diğer birimlerin kendi kendini örgütleme çabaları söz konusudur. Bu çerçevede heterarşi, kişiler arası, örgütler arası ve sistemler arası olmak üzere üç farklı düzeyde ortaya çıkan heterarşiyi belirtmektedir. Sonuç olarak, devlet, doğrudan doğruya yönetme pozisyonundaki egemen aktör niteliğine sahip olmaksızın, karşılıklı bağımlılık konumunda bulunan aktörler arası etkileşimlerin çoğalması yoluyla, hem hükümet çerçevesinden, hem de toplumsal tabandan gelen örgütler arası ilişki ağlarının toplamı olmaya başlamaktadır. İşte bu olguyu dile getirmek üzere de birlikte düzenleme (co-regulation), birlikte üretme (co-production) ve birlikte yönetme (co-management) gibi deyimler kullanılmaktadır (Yüksel, 2001:850)

Yönetişim, yeni dönemdeki çoğulculuk anlayışı doğrultusunda yönetimlerin tek başlarına hareket etmeleri yerine birlikte düzenleme, birlikte yönetim, birlikte üretim ve kamu-özel sektör ortaklığını anlatır. Katılımcı demokrasinin gelişmiş bir aşaması olarak nitelendirilebilecek yönetim kavramı, birçok farklı biçimde tanımlanmakla birlikte, anlamsal olarak “karşılıklı yönetim”, “etkileşim içinde yönetim” şeklinde konumlanmaktadır ve bu açıdan “sivil toplum” ve “özyönetim” kavramlarıyla ilintilidir (Çukurçayır, 2006:47).

Yönetişim kavramı altında “yeni kamu yönetimi”nin temel unsurları yinelenmiştir. Bu kavram kapsamında Dünya Bankası, kamu sektöründe verimliliğin sağlanması, rekabetin ve piyasaların desteklenmesi ve özel teşebbüse uygun ortamın

yaratılması için devlet içinde girişimciliğin geliştirilmesi; kamu kuruluşlarının özelleştirilmesi; kamu personel sayısının azaltılması yoluyla kamu hizmetlerinde reforma gidilmesi; bütçenin denetimi, idarenin adem-i merkeziyetçi ve hükümet dışı örgütlenmelerin (NGO) daha fazla kullanılması yönündeki tercihlerini açıkça ortaya koymuştur. Ancak, bu önermelerden farklı olarak, kamuya karşı sorumluluk “hesap verebilirlik (accountability)”, “meşruiyetin sağlanması”, “yönetimde şeffaflık ve katılım”, yönetişimin temel unsurları olarak ele alınmış, bunların gerçekleşmesi ise sivil toplumun geliştirilmesine ve yetki devrine bağlanmıştır. Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP)’nin Türkiye Yönetişim Programı’nda; “yönetişim, bir ülkenin idaresinde tüm düzeylerde, politik, ekonomik ve idari otoritenin kullanımudur. Yönetişim, vatandaşların çıkarlarını birleştirdiği farklılıkları arasında orta yol bulduğu, hak ve sorumluluklarını hayata geçirdiği, mekanizmaları, süreçleri ve kurumları kapsar (Çukurçayır, 2006:47). Yönetişim, devleti kuşatır, ama devleti aşarak özel sektörle sivil toplumu da kapsar (Güler, 2003:95-96).

Tüm bu tanımların sonucu olarak, yönetişimi tek başına yeni bir model, yeni bir akım olarak değil, mevcut yönetim kavramının ifade ettiği anlam çerçevesinin bazı öğelerini öne çıkararak sorunlara yaklaşımda bazı farklılıklar ortaya koyma girişimi olarak ifade etmek mümkündür. Yönetişimin aktörleri ise, devlet, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarıdır. Bunların herbirinin kendine özgü rolleri vardır. İyi yönetişim için ise belirlenen nitelikler: katılımcı demokrasi, hukuk devleti, şeffaflık, duyarlılık, yetki ve sorumluluk paylaşımı, etkinlik ve verimlilik sıralanabilir (Gündoğan, 2002:4-5).

“Government” sözcüğü, kavram olarak otoriteye dayalı, otorite yapısını içeren bir politika belirleme ve uygulama sürecine gönderme yaparken “governance” sözcüğü yönetsel kapasiteye gönderme yapmaktadır. “Governance, kurumlar, kurallar, işlemler ve süreçler olarak anlaşılan devlet yönetimiyle eklemlenmemiştir. Buna göre governance ya da yönetişim ile siyasetin karmaşık ve türbülanslı dünyası dışında devletin işlevleri ile ilintisiz, bağımsız ya da otonom bir yönetsel kapasite oluşturulacaktır. Böyle bir yönetim sürecinde artık, çok sayıda aktör vardır ve hiyerarşiler yerine karşılıklı etkileşim söz konusu olacaktır. Devletin bu süreçteki

belirleyici rolüne karşın küreselleşme ile uluslar arası ve bir ölçüde de uluslarötesi bir siyasal kültür de gelişmeye başlamıştır. Böylece yönetim, uluslarötesileşme evresinde devreye giren ve merkezi devlet anlayışını çözen yeni bir kültür niteliği kazanmıştır. Yönetişim olgusunu belirleyen süreç, bir yandan yerellik kavramıyla bütünleşmiş, diğer yandan demokrasinin ulusötesi bir boyut kazanmasına da olanak sağlamıştır. Tekeli, küreselleşme ve yerelleşmenin eş zamanlı iki süreç olduğunu belirterek, yaptığı çözümlemeler ile küreselleşmenin olabilirliğinin büyük ölçüde yerelleşmeden geçtiğini göstermektedir. Burada gönderme yapılan nokta, yerelliğin ekonomik gerçeklik olarak ortaya çıkmış olmasıdır. Küreselleşme süreci içinde ulus devletlerin ekonomilerini yönlendirme araçlarını kaybetmesi karşısında metropoliten alanlar ekonomilerine dinamiğini oluşturan yerellikler haline gelmektedir. Diğer bir nokta ise ağ ilişkilerinin kurulduğu bir dünyada kültürel homojenleşme işlevsel olmaktan çıkmış, mekansal gerekçelerini de kaybetmiştir. Bütün bunların dışında dünyada bir regülasyon rejimi kurulacaksa, bu rejimin yeniden oluşması temsili demokrasi anlayışına dayanmayacaktır. Yeni demokrasi modeli desentralize ve yerelliğe önem veren bir sistem olacaktır (Yüctürk, 2000:226-227).

Kavramın tanımlanmasında şu temel önerme varsayım olarak kabul edilmiş görünmektedir: “20. yüzyıl toplumları, “yöneten ile yöneliten”, “devlet ile toplum” arasında durmadan açılan bir uçurumla yaşamaya çalışmıştır. Devlet aşırı büyümüş, toplumun üzerine abanmış, toplumun taleplerini duyma ve yerine getirme melekelerini yitirmiştir. Demokrasi, ancak, devlet ile toplum arasındaki bu uçuruma son verilerek gerçek hale getirilebilir”. Bu kavrama meşruiyet kazandıransa, kavramın söylem düzeyinde “yöneten-yönetilen”, “devlet-toplum”, “kamu-özel” karşıtlıklarını ortadan kaldıracığıdır (Güler, 2003).

1990’lı yıllarda literatüre giren “iyi yönetim” kavramı geniş bir tartışma konusu olmuştur. Ancak, kavram konusunda herkesin üzerinde uzlaştığı standart bir tanım bulunmamaktadır. İyi yönetim kavramı, özellikle BM, DB, IMF ve OECD gibi kuruluşlar tarafından yayınlanan raporlarda yaygın olarak kullanılmış, daha sonra kavram akademik alanda ciddi araştırma ve incelemelere konu olmuştur.

Burada söz konusu kavramı ilk olarak kullanan uluslararası kuruluşlardan bazılarının “iyi yönetişimi” ne şekilde tanımladıklarını kısaca özetlemekte fayda var:

Sözkonusu kavramı en sık ve yaygın olarak kullanan Dünya Bankası ise şu tanımları yapmaktadır: “İyi yönetim (good governance), açık ve öngörülebilir bir karar alma sürecinin; profesyonel bir bürokratik yönetimin; eylem ve işlemlerinden sorumlu bir hükümetin; ve kamusal sürece aktif bir şekilde katılımı bulunan sivil toplum ve hukukun üstünlüğünün geçerli olduğu bir düzeni ifade eder“ (Thomas, 2000:795-814).

Dünya Bankası, yönetim kavramını demokratik süreç ve kurumlarla tanımlamaktadır. Buna göre yönetim kavramının temel varsayımı, politik olan her şeye ve yönetime özgürce duyulan güvensizliğe dayanmaktadır. Siyaset dünyası, taraf tutma, ideoloji, rant peşinde koşma, keyfilik ve hatta yozlaşma dünyası olarak görülmektedir. Kavram bu şekilde anlaşıldığında ortaya demokrasi çıkacaktır. Buradaki demokrasi fikrinin oluşumu, “governance” kavramında hem pozitif bir nicelik bulunması hem de demokratik yönetimin uygulanması olarak anlaşıldığı içindir (Yüçetürk, 2000:226).

İyi yönetim konusundaki çalışmaları destekleyen uluslararası kuruluşlardan bir diğeri olan Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) ise “yönetişim” kavramını şu şekilde tanımlamaktadır: “Yönetişim (governance), bir ülkenin ekonomik ve sosyal kaynaklarının yönetiminde sahip olunan güç ve yetkilerin kullanımını ifade etmektedir (Thomas, 2000:795-814).

Birleşmiş Milletler Genel Sekreteri Kofi ANNAN ise bu kavramı şu şekilde tanımlamıştır: “İyi yönetim, hukuk devletine ve insan haklarına saygıyı güvence altına almaktır; demokrasiyi güçlendirmek, kamusal alanda kapasiteyi ve şeffaflığı geliştirmektir. Bu yüzden yönetim, yönetimden ziyade, kamusal alanın organizasyonu için temel kuralların yerleşmesini sağlayacak bir rejim ile ilgilidir” (Thomas, 2000:795-814).

Yönetişim konusunda bir çok bilimsel araştırmayı gerçekleştiren Dünya Bankası uzmanlarından Kaufmann, Kraay ve Zoido-Lobaton'ın yaptıkları tanımlama ise şu şekildedir: “Yönetişimi, belirli bir ülkede güç ve yetkinin ne şekilde kullanıldığı ve uygulandığını belirleyen gelenekler ve kurumlar olarak tanımlıyoruz” (Thomas, 2000:795-814).

Yukarıdaki açıklamalardan da anlaşıldığı üzere “iyi yönetim” kavramını yaygın olarak kullanan uluslararası kuruluşlar, bu kavramla genel olarak katılımcılığın, şeffaflığın (yönetimde açıklığın), hesap verme sorumluluğunun (accountability), denetimin, yönetimde ahlak, erdem ve liyakatin vs. hakim olduğu bir yönetimi vurgulamaktadırlar. Buradan hareketle, yönetim kavramı tüm bu özellikleri ve unsurları içerecek şekilde ele alınmalı ve tanımlanmalıdır. Aktan özet olarak, iyi yönetim kavramını şu şekilde tanımlamaktadır:

*“İyi yönetim; devlet yönetiminde temsil, katılım ve denetimin, etkin bir sivil toplumun, hukukun üstünlüğünün, yerinden yönetimin, yönetimde açıklık ve hesap verme sorumluluğunun, kalite ve ahlakın, kurallar ve sınırlamaların, rekabet ve piyasa ekonomisi ile uyumlu alternatif hizmet\_sunum yöntemlerinin ve nihayet dünyada gerçekleşen dijital devrime (yeni temel teknolojilerdeki gelişmelere) uyumun mevcut olduğu bir siyasal ve ekonomik düzeni ifade etmektedir”* (Aktan, 2004).

## 2.2. Yönetişim Modeli

Batı dünyasında 1930 ve 1980 yılları arasındaki yarım yüzyıllık dönem kamu sektöründe genişleme dönemidir (Bislev, 2004:599). Yirminci yüzyılın bitişi, insan ve toplum yaşamının her alanında baş döndürücü değişimleri beraberinde getirmiş gözükmektedir. Bu değişimler sadece teknolojik gelişmelerle sınırlı kalmamış, toplumsal yapı ve kurumlar, insan ilişkilerini düzenleyen kural ve değerler, bunlara bağlı olarak insan davranış kalıpları da kapsamlı, köklü bir değişimin içine girmişlerdir. Değişim bütünü ile kültürü, yani insanı da kapsamaya başlamıştır. Sözü edilen bu değişim süreci içinde ortaya çıkan yeni olgulardan biri de dünyanın her

yerinde, demokratik, yolsuzluklardan arınmış, temiz bir toplum için yükselen evrensel talep olarak nitelenebilmektedir. Gerçekten de yirminci yüzyılın son 15-20 yılı ulusal devletin gerileyişine ve bir ölçüde buna bağlı olarak evrensel bir yolsuzluk dalgasının yükselişini ortaya koymaktadır. Daha önceleri, toplum bilim literatüründe esas olarak gelişmekte olan ülkelerin ve bu ülkelerde yaşayan toplumların özelliği olarak yorumlanan yolsuzluklardan gelişmiş ülke ve toplumların bağımsız olmadığı ortaya çıkmıştır (Şaylan, 1998:119).

Bu değişimi Şaylan kısaca *“kapitalizmin 1970’li yıllarda baş gösteren evrensel bunalımına karşı, bunalımı aşacak bir yeniden yapılanma süreci”* olarak tanımlamaktadır. Şaylan’a göre değişim ya da bir başka deyişle yeniden yapılanma, toplumsal kurumların, insan ilişkisi ve davranış kalıplarının da dönüşümünü kapsamaktadır. Bu hızlı değişim yeni toplumsal yapıların, yeni insan ilişkisi ve davranışlarının ya da kısaca yeni toplum ile yeni insanın ortaya çıkışı olarak nitelenebilmektedir. Bu değişim içinde, eski toplumsal yapılar, eski değerler ya da kısaca ifade etmek gerekirse kültür bütünü ile bir dönüşüm içine girmiş gözükmektedir. Bunalım ve bunalımı aşmaya yönelik yeniden yapılanma insan ve toplum yaşamının temel gerçeği haline gelmiştir ve devletin yeniden yapılanma olgusunu da bu çerçevede düşünmek gerekmektedir. Devletin toplumsal konumu ve işlevleri, kaçınılmaz olarak değişim süreci içinde alt-üst olmakta ve böylece ortaya bir yeniden yapılanma gereği çıkmaktadır (Şaylan, 1998:121-122).

1990’lı yıllarda serbest piyasa mekanizmalarının bir yanda zenginlik ve refah getirirken, diğer yandan da toplumsal alanda derin eşitsizlikler ortaya çıkardığı bu nedenle de toplumsal taleplerin karşılanmasında devletle piyasa arasında kurulacak rekabetçi ilişkilerin önemli olduğu kabul edilmiştir. Böylece, Anglo-Amerikan kapitalizminin gerileyişine ilişkin tartışmalar, yeni alternatif arayışlarına yol açmıştır. Bu alternatiflerin ilki, sermaye akımının yıkıcı etkilerine karşı mali kurumların etkili bir ekilde düzenlenmesi ve sermaye akımları üzerinde denetimin uygulanması gereğine işaret eder. İkincisi, yalnızca özelleştirmenin zenginlik getireceğini öngören neo-liberal ideoloji bir yana bırakılarak, yerine devletle özel sektör arasındaki ilişkileri genişletmeyi amaçlayan ‘pragmatik ortaklıklara’ yönelinmesi gerektiğini

ileri süren anlayıştır. Üçüncüsü, dış mali yardımlara bağımlılıktan kaçınmak için, gerek kamu kesiminde, gerekse de özel kesimde yurt içi tasarruflar ve tüketimden alınan vergi gelirinin artırılmasıdır. Son olarak bu ilkelerin gerçekleştirilmesi için daha güçlü demokrasi, daha doğrudan demokrasi ve daha etkin yurttaş katılımının biraraya getirilmesi gerekmektedir (Çukurçayır, 2006:49).

Bu bağlamda, son yıllarda özellikle gelişmiş ülkelerde, üçüncü sektör, gönüllü sektör, kâr-amaçsız sektör, hükümet dışı organizasyon vb. olarak isimlendirilen alternatif bir sektörün hızla geliştiği görülmektedir. Artık, günümüzde kamusal hizmetler, kamu örgütleri, özel sektör ve üçüncü sektör olmak üzere üçlü bir sistem- yapı tarafından yürütülmektedir. Refah devleti uygulamalarının terk edilerek, kamunun küçültülmesiyle birlikte kamu tarafından boşaltılan alan, sadece özel sektör tarafından değil, üçüncü sektör tarafından da doldurulmaktadır. Bu noktada, piyasa ve devlet arasındaki üçüncü bir sektörün gerekliliğini vurgulayan yönetim anlayışı, aşırı merkeziyetçilik ve özel sektörün olası suistimali arasındaki dengenin ancak üçüncü sektöre yani sivil topluma yetki verilmesi yoluyla sağlanabileceği temeline dayanmaktadır. Bununla birlikte yönetim genel olarak, devletle sivil toplum arasında çok uzun zamandan beri süregelen dengede bir değişimi ifade eder. Söz konusu değişim, özünü gönüllü grupların, hükümet dışı kuruluşların, topluluk girişimlerinin, karşılıklı işbirliği oluşumlarının, üçüncü sektör kuruluşlarının giderek artan rollerinde bulmaktadır (Yüksel, 2001:853).

Yönetim öğretileri modern devlet yapılarını geliştirmiştir (Zanotti, 2005:461). Güçlü merkeziyetçi yapıdan adem-i merkeziyetçi ve esnek yönetime, dışa kapalılıktan saydam yönetime, hantal yapıdan etkileşimli ve işlevsel yapıya, yurttaışı dışarıda bırakan karar alma süreçlerinde katılımcı pratiklerin yaygınla tırılmasına önemli anlayış değişimleri yaşanmaktadır. Vatandaşların sadece ‘yönetilen’ olarak görülmediği, yönetsel ve siyasal sorunlardan etkilendiklerine göre, kaybedecek değerli varlıkları olan taraf olarak algılandıkları bir ortamda iyi yönetim gerçekleşecektir. Bu bağlamda yönetim, yalnızca hak talep eden yurttaşlık anlayışı yerine, ödev ve sorumluluklar yüklenen bir ‘aktif vatandaşlık’ kavramına vurgu yapar (Yüksel, 2001:853).

Bu anlayışta vatandaş yönetilen değil, “paydaş ” (stakeholder) temel karar alıcı konumdadır. Böylelikle klasik yurttaş tanımı da yerini toplumda çok yönlü ilişkiler ve iletişim içinde olan “ağdaş ” (network member) tanımına bırakmaktadır. Bir anlamda, bireyin evrensel ve yerel sorumlulukla donatılarak (Tekeli, 1999:250) tek kimlikli yurttaşların yerini çok kimlikli yurttaşlar almaya başlamaktadır. Pasif bireylerden oluşan bir toplum yerine, eylemde bulunma kapasitesine sahip bir toplum kabulüne geçildiğinde, devlete düşen rol, onlara hizmet üretmenin dışında toplumdaki bireyleri güçlendirmek, yetkilendirmek ve yapabilir kılmak olacaktır. Burada, yapabilir kılınan, yaratıcı güçlerini harekete geçirmeleri beklenen bireyler ya da aktörlerin yönlendirilmesinde uygulanacak olan yöntem, onları kurallarla bağlamak değil, onların ödev ve sorumluluklar yüklenmelerini sağlamak olacaktır. Böylelikle bireyler, kendi yaratıcılıklarını kullanarak, tepeden konulan kurallarla yönetilenlere göre daha yüksek başarı göstereceklerdir (Şanal, 1995:50).

Ayrıca, bilinçli ve profesyonel yurttaş, bu sayede yönetimi daha iyi denetleyerek, yönetimin keyfi uygulamalarının da önüne geçebilecektir. Bu da meşruluk sorununu ortadan kaldıracak gibi, aynı zamanda hukuksal sorunların da önüne geçilmesini sağlayacaktır. Bu paralelde, yönetim sorun çözme boyutuyla değerlendirilirse, yönetişimin temel unsurlarından olan vatandaşın ihtiyaçlarına cevap verilebilmesi, etkinliğin sağlanması, hesap verebilir ve şeffaf bir yönetimin varolmasının yanında, sorunlarının bilincinde ve farkında olan yurttaşların etkin katılımının sağlanması yoluyla yönetsel kalitenin talepleri karşılayabilmesi, yurttaş memnuniyetini sağlayabilmesi sonucunu doğuracaktır. Bu doğrultuda, yönetimde temsil, katılım ve denetimin, etkin bir sivil toplumun, iyi işleyen bir hukuk sisteminin, yerinden yönetimin, yönetimde açıklığın, hesap verebilirliğin, güvenilirliğin, kalitenin, rekabet ve piyasa ekonomisiyle uyumlu alternatif hizmet sunum yöntemlerinin ve küreselleşmeyle birlikte gelen teknolojik dönüşüme uyum sağlayabilen bir siyasal ve ekonomik düzeni “iyi yönetişim” olarak ifade etmek mümkündür (Aktan, 2004).

Yönetişim modelinde, toplumsal yapı içinde iktidar olgusuna farklı bir bakış sergilenmektedir. Kurumsal yapı içinde kökenlenen, emir, komuta ve kontrol

yetkisini elinde bulunduran merkezi iktidar olgusuna dayalı yönetim anlayışının yetersizliğine dikkat çekilerek, çoğulcu ve interaktif nitelikte bir model öne çıkarılmaktadır. Yönetişim yaklaşımından hareketle yapılan analizlerde; özellikle hükümet-toplum etkileşimi üzerinde yoğunlaşmakta; bu bağlamda, devlet ile devlet dışı alan arasında işbirliğinin, kamu sektörü ile özel sektör arasında ilişkilerin geliştirilmesinin, çok kutuplu karar alma mekanizmalarının yaygınlaştırılmasının önemi belirtilmektedir. Başka bir deyişle, hiyerarşik bir yapı içinde bağımlılık ilişkileriyle belirlenmiş bir örgütlenmenin dışında, aktörler arasındaki ilişkilere yön verecek kuralların kolektif şekilde ve müzakere yoluyla tesis edilmesini öngören bir örgütlenme anlayışının gerekliliği üzerinde durulmaktadır(gaudin (Yüksel, 1998:849-850). Yönetişim kavramında, yönetim (government) kavramından farklı olarak, hiyerarşik ilişki yerine heterarşik ilişki vurgulanmaktadır. Yani, devlet, doğrudan doğruya yönetme pozisyonundaki egemen aktör niteliğine sahip olmaksızın, karşılıklı bağımlılık konumunda bulunan aktörler arası etkileşimlerin çoğalması yoluyla, gerek hükümet çerçevesinden, gerekse toplumsal tabandan gelen örgütler arası ilişki ağlarının bir koleksiyonu ya da toplamı olmaya başlamaktadır. Bu olguyu dile getirmek üzere de; birlikte düzenleme (co-regulation), birlikte üretme (co-production) ve birlikte yönetim (co-management) gibi deyimler kullanılmaktadır (Yüksel, 1998:850)

2. Dünya Savaşından sonra hızlanmaya başlayan küreselleşme ve bölgesel bütünleşme süreçleri, ulusal ve uluslar arası politik yapıları ciddi bir şekilde sarsmaya ve daha önceki dönemlerde mutlak bir anlamda kullanılan ulusal egemenlik ilkesini aşındırmaya başladı. Bu gelişmeler, 1970’li yıllardan itibaren daha da hızlandı. Bu arada “soğuk savaş”ın sona ermesi ve bazı devletlerin çökmesi veya dağılmasıyla egemenlik hakkındaki tartışmalar da yoğunlaştı ve bu bağlamda sıkça egemenlik krizinden söz edilmeye başlandı...Yönetişim kavramı, iktidar gücünün sınırlarına ve hükümet dışı örgütlerin rolüne ilişkin yeni bir bakış açısına yönelik talebi yansıtıyordu. Dünya ekonomisinde çokuluslu şirketlerin artan etkisi, üretim metodlarındaki değişme, uluslararası ticaretin giderek genişlemesi, bilgi ve iletişim sistemlerindeki ilerleme, sermaye ve finans pazarlarının deregülasyonu gibi

faktörlerin, söz konusu kavramın ortaya çıkıp yaygınlaşmasında belirleyici bir etkiye bulunduğu söylenebilir (Yüksel, 1998:851).

### **2.3. Yönetişim, Kamu Hizmetleri ve Sivil Toplum**

Yönetişim, kamu kesiminde, hükümet etme anlamında hiyerarşik nitelikteki bürokratik yapıya dayalı yönetim kavramının yerine geliştirilmiştir. Bu açıdan, yönetim, yönetim süresince rol oynayan aktörler ve örgütler arasındaki etkileşimin, resmi olmayan kişi, grup ve kuruluşların katılımıyla, hiyerarşik bürokratik yapı yanındai hükümet dışı aktörlerin de etkin bir şekilde yönetim faaliyetinde yer aldığı bir yönetim şekli olarak kabul edilmektedir (Tokathlıoğlu, 2005:118). Kamusal alanda yönetim iki yoldan gerçekleşmektedir. İlk olarak, yönetim, devletin ekonomideki rolünü kısıtlamak üzere Thatcher döneminde İngiltere’de, neoliberal politikaların bir sonucu olarak yerel yönetimlerde gündeme gelmiştir. İkincisi ise, yönetim kamusal bağlamda, IMF, Dünya Bankası, OECD gibi uluslararası kuruluşlar aracılığıyla yapısal uyarlama politikaları kapsamında ve devletin yeniden yapılanması adı altında, küreselleşme sürecini kolaylaştırmak için, siyasal bir reform olarak gelişmekte olan ülkelere önerilen önlemlerin en önemli unsurlarından biri olarak karşımıza çıkmaktadır (Haque, 2005:203-204). Thatcher dönemi İngiltere’inde yürürlüğe giren kamu harcamalarının kısılmasını zorunlu kılan neoliberal politikalar, yerel yönetimlerin sunduğu kamu hizmetlerinin kısılmasını veya özelleştirilmesini beraberinde getirmiştir. Refah devletinin yerel yönetim düzeyinde ortaya çıkan krizi, yerel yönetimleri, sorumluluklarını kamu gücünden başka bir yere, neoliberal politikalarla karşı toplumsal dayanışma gösteren ve sivil toplum denen oluşuma devretmeye itmiştir. Böylece bu uygulamalara karşı oluşan toplumsal dokuyu ve direnci kırmak üzere, yerel yönetim düzeyinde işletme yönetişimi düşüncesi geliştirilmiştir (Tokathlıoğlu, 2005:119). Buna göre, neoliberalizmin savunduğu şekliyle yönetim, otoriteye dayalı poitika oluşturma ve uygulama sürecini içeren yönetim kavramının yerini almaktadır. Yönetişim, çok aktörlü bir sitemin varlığını kabul eden, bu aktörler ile devlet arasında ortaklık öngören ve sivil toplumun yapabilme kapasitesini arttırmayı hedefleyen yeni bir anlayışı ortaya koymaktadır. Bu yaklaşım, toplumu yönlendirmede sorumluluğun devletten sivil topluma doğru

kaymasına ve demok ve demokrasinin, sivil toplum örgütlerinin oluşturacakları kamusalılıklar ile diyalogu esas alan müzakereci ve sürekli yeniden oluşan ittifaklara dayalı hale gelmesine yol açacaktır (Nas, 2004:3-4).

Sivil toplumun yönetim ile ilişkisi bazen üçüncü sektör şeklinde ifade edilmektedir. Liberal anlayışa göre, kapitalizmin günümüzdeki toplum ve siyaset yapılanması, yeni bir sosyal sektöre ihtiyaç göstermektedir. Kamu ve özel sektör yanında üçüncü bir sektör olarak sosyal sektörün önemi belirtilmiştir. Üçüncü sektör, vatandaşların gönüllü olarak devlete yardımcı olmak için ulusal düzeyde kurdukları organizasyonlar, vakıflar, dernekler, hayırsever kuruluşlar vb. ile uluslararası düzeyde hükümet dışı kâr amacı gütmeyen kuruluşlardan oluşmaktadır (Tokatlıoğlu, 2005:119). Sivil toplum kuruluşları, kamu yararına dönük bir hizmet anlayışına dayalı bir yapılanmayı esas almaktadır. Bu yapılanma, katılımcılığı desteklediği için çağdaş demokratik toplumlar için önemlidir. Neoliberal politikaların kamu harcamalarını kısıarak, kamu hizmetlerini özel sektöre ve sivil topluma bırakma yaklaşımının gerisinde sektörün kârlılığını arttırmak vardır diyebiliriz. Devletin ekonomideki rolünün daraltılması gibi temel bir hedef karşısında, ekonomik liberalizm ve ekonomik bireyciliği savunan neoliberal anlayış ile toplumsal değerleri savunan muhafazakâr düşüncelerin bağdaştırılması kapitalizmin içinde barındırdığı çelişkilerin boyutlarını sergilemektedir (Tokatlıoğlu, 2005:120).

Yönetişim kavramı, son yıllarda, devletin merkezi otoritesinin kaybı ve devlet faaliyetlerinde giderek öne çıkan etkinlik-verimlilik azalması sorununun bir parçası olarak ele alınmaktadır. Bu yaklaşıma uygun olarak, kamu-özel yönetim ağlarının önemi üzerinde durulmaktadır. Bu yaklaşımı benimseyenlere göre, devlet, giderek karmaşıklaşan bir dünyada eyleme geçme kapasitesini kaybetmekte, kendi eylemlerinin sonuçlarını görmekte zorlanmakta ve istenmeyen sonuçlara yol açabilmektedir. Bu bağlamda devlet; bazen uygulanma kabiliyeti olmayan standartlar yürürlüğe koymakta; ancak çoğu zaman bunları hayata geçirmek için gerekli araçlara sahip olamamakta veya toplumdaki çeşitli grupların bunlara uyumunu sağlayacak gerekli meşruiyetten yoksun bulunmaktadır. Sonuç olarak devlet, giderek artan ve karmaşıklaşan taleplere yanıt vermekte zorlanmaktadır. Böyle bir ortamda ise,

yönetimde başarısızlık sorunuyla ve yönetemeyen-yönetilemeyen sistemle yüzyüze gelinmektedir. Bu çerçevede yönetim modeli, devletin yönetim alanında giderek artan disfonksiyonelliğine ilişkin sorunlara bir çözüm olarak ortaya atılmakta; planlama, öngörme, eyleme geçme ve rekabette baş etme yeteneği sınırlı devlet gücünü paylaşma yolları, özellikle de kamu-özel sektör işbirliğini geliştirme önlemleri öne çıkarılmaktadır.(Yüksel, 1998:853).

#### **2.4. Neo-liberalizm ve Yönetişim İlişkisi**

Neo-liberalizmin serbest piyasa mantığı ve özel teşebbüs özgürlüğünü herşeyin üstünde tutan anlayışı, devletin faaliyet alanının en aza indirilmesini, özel teşebbüse daha fazla hareket serbestliği tanınmasını, sosyal hizmetler için bir piyasa mekanizmasının kurulmasını benimsemektedir (Çukurçayır, 2006:23). Özellikle 1980'lerden bu yana neo-liberalizmin devleti küçültme söylemleri devleti kamusal alanda düzenleme dışı bırakma (deregülasyon) ve bunun önemli bir boyutunu oluşturan özelleştirme uygulamaları ile hayata geçirilmekte, devletin kamusal yarar merkezli müdahale alanlarını azaltmaktadır. Güzelsarı bu durumun kapitalist düzenin kendini yeniden kurma süreci olduğunu söyler. Yani, devleti düzenleme dışı bırakma ve özelleştirme uygulamaları neo-liberal ideolojinin toplumsal ilişkilerin bütünü üzerinde bir hegemonya kurma girişimidir ve şimdi bu girişimler yeni bir devlet ve toplum anlayışını dayatmaktadır. Sosyal devlet kazanımlarının tasfiye edildiği, her şeyin giderek piyasaya tabii kılındığı, etkinlik, kârlılık, büyüme gibi iktisadi ölçütlerin toplumsal yaşamın tüm alanlarına nüfuz ettiği bu süreç karşısında gerek uluslar arası düzenin gerekse ulus-devlet formlarının bu yeni oluşuma göre yeniden yapılandırılması gereği ortaya çıkmıştır. Bu yapılanmanın önemli bir projesi bugün yönetim formülü ile hayata geçirilmektedir. Neo-liberalizmin yeni siyasal-yönetimsel düzenin kurucu kavramı olarak önerilen yönetim, 1990'lı yıllardan bu yana kapitalist dünya sistemini kapsayıcı üst yapılar olarak örgütlenen IMF, Dünya Bankası ve OECD, Birleşmiş UNDP ve Avrupa Birliği kurumlarının resmi söylemleri arasında yer almaktadır. Ancak, yönetişimin bir söylem olarak yükselmesinde ve siyasal-yönetimsel bir projeye dönüşerek küresel düzeyde

yaygınlaştırılmasında en önemli rolü Dünya Bankası'nın oynadığı görülmektedir (Güzelsarı, 2003:17-18).

Sözü edilen bu neo-liberal yeniden yapılanma süreci, temel özelliği itibarıyla ekonomik olmakla birlikte toplumsal, siyasal ve yönetsel tüm alanları kapsamaktadır. Kökleri 1970'lerdeki krize dayanan bu yapılanma sürecinin önemli bir uğrağı, reel sosyalizmin çözüldüğü, tek kutuplu dünyanın ve piyasanın devlete karşı zaferinin ilan edildiği 1990'lı yıllardır. Çözülüşle birlikte küreselleşme neo-liberalizmin en temel ideolojik söylemlerinden biri haline gelmiş, sermayenin merkezileşmesi ve yoğunlaşması temelinde ortaya çıkan kapitalist küreselleşme süreci kapitalizmin mantığını bütün dünyaya yaymıştır. Ulusal ve uluslar arası siyasi dengeleri değiştiren bu yeni durum karşısında devlet aygıtı da gerek iktisadi işlevleri, gerek toplumsal yükümlülükleri ve idari etkinliği açısından yeniden düzenlenmektedir. Verili sosyal, siyasal ve sınıfsal güç dengelerinin, emekçi sınıflara ve toplumsal mücadelelerle elde edilmiş sosyal devlet kazanımlarına karşı, sermaye lehinde değiştiği bu dönemde devletin yeniden yapılanması da söz konusu değişim ekseninde biçimlenmektedir (Güzelsarı, 2003:17-34). Beraberinde, devlete ve bürokrasiye karşı bir çok ülkede genel bir başkaldırı söz konusu olmaya başlamaktadır. Günümüzde devletin küçültülmesi ve özelleştirme gibi deyimlerle ifade edilen tepkisel akımlar kamu yönetimini biçimlendirmektedir. Herşeyden önce kamu kesimi ile özel kesim arasındaki eski katı sınırlar ortadan kalkmaktadır. Bir yandan devletin rolü sınırlandırılmaya çalışılırken öte yandan devletin müdahale etmesi istenilen hizmet alanları ortaya çıkmaktadır (Hasanoğlu, 2001:79).

## **2.5. Yönetimden Yönetişime**

Sosyalbilim literatüründe de oldukça yeni bir terim olan yönetişim (governance), hükümet etme anlamındaki yönetim (government) kavramından farklı bir anlam ve bağlamda kullanılmaktadır. Hükümet etme anlamındaki yönetim kavramı, hiyerarşik nitelikteki bürokratik yapıya dayalı yönetim anlayışını öne çıkarırken; yönetişim kavramı, yönetim sürecinde rol oynayan aktörler ve örgütler arasındaki etkileşimi, formel ya da resmi sıfatı bulunmayan kişi, grup ve kuruluşların katılımını, hiyerarşik

bürokratik yapı yanında, hükümet dışı aktörlerin de etkin bir şekilde yönetim faaliyetinde yer almasını ifade etmek üzere kullanılmaktadır (Yüksel, 1998:849).

Yönetim kavramı, kapsadığı toplumsal ilişkilerin asimetrik niteliğini çok iyi belirtmekte, bu ilişkilerin gündelik içeriğinde var olan emir verme ve alma olgusuna dikkat çeker (Poggi, 2002:15). 1990'lı yıllardan bu yana sosyal ve siyasal kuramın önemli tartışma konularından biri haline gelen yönetişimin kullanım alanının işletme yönetiminden (corporate governance) başlayarak, iktisat, siyaset ve kamu yönetimi alanlarına uzanması ve yerel (urban governance), ulusal ve uluslar arası yönetimlere (global governance) kadar giderek genişlemesi, kavramın tek bir anlamından söz edilmesini güçleştirmektedir. 1980 sonrasında yeni anlamlar kazandırılarak yeniden keşfedilen ve yeni bir yönetme süreci ya da toplumun yeni bir yönetim tarzı ile yönetilmesi anlamında kullanılan yönetişim, yönetim kavramının anlamında da bir değişimin göstergesi olarak ele alınmaktadır. Yönetişim, birbirinden ayrı olmakla birlikte karşılıklı bağımlı faaliyetlerin ve bu faaliyetleri yerine getiren yapıların kendilerine özgü ekonomik, siyasi ve toplumsal amaçları gerçekleştirmek için oluşturdukları her türlü koordinasyon biçimini ifade etmek üzere kullanılırken, kavramın tek taraflı ilişkiler yerine çok yönlü etkileşimleri ve ilişkileri içeren bir bütünlüğe sahip olduğu söylenmektedir (Güzelsarı, 2003:18-19).

Yönetişim kuramcılarının ortaklaşa paylaştıkları tanımlamada yönetişim, kamu-özel, devlet-devlet dışı, ulusal-uluslar arası kurum ve pratikler tarafından gerçekleştirilen bir işlev olarak tanımlanmakta; kavram bunların arasındaki yeni etkileşimsel ilişkilerin gelişimini kavramsallaştırmada kullanılmaktadır. Kuramcılar özellikle yönetme eyleminin günümüzde ulus devletle sınırlı olmadığını, eylemin, ulusaldan yerele ve uluslar arası düzleme uzanan geniş bir yelpazede gerçekleştiğine dikkat çekmektedir. Bu çerçevede, ortak bir amacı gerçekleştirmek için tek öznel, merkezi, hiyerarşik bir işbölümüne dayalı olarak üretim yapan, bunun gerçekleşmesinde kaynakları kendiliğinden kullanan yönetimden, “ağ” ilişkileri içinde konumlanmış, çok aktörlü, adem-i merkezi, kendisi yapmaktan çok toplumdaki bütün aktörleri yetkilendiren, yönlendiren ve kaynakların yönlendirilmesini kolaylaştıran yönetişim anlayışına geçildiği ileri sürülmektedir

(Tekeli, 1990-248). “Yönetme süreci” ile sosyal, siyasi ve yönetsel etkileşimlerin ve müdahalelerin bir sonucu olarak görülen “yönetişim” arasında ayırım yapılarak, siyasi alanda geçerli olan bir düzenin varlığı kabul edilse de, bu düzenin yukarıdan değil çeşitli aktörler arasındaki müzakereler sonucunda belirleneceği varsayılır. Günümüzde, siyasi sistem giderek daha fazla farklılaşmış ve karmaşıklaşmış, dolayısıyla ortaya çok merkezli bir devlet yapısı çıkmıştır. Öyleyse devletin görevi sosyal-siyasal etkileşimlere olanak tanımak, sorunların çözümü için birçok düzenlemeyi desteklemek ve hizmetleri çeşitli aktörlere dağıtmak olmalıdır. Kendi kendine düzenleme veya birlikte düzenleme, kamu-özel ve sivil toplum ortaklıkları, yönetim ortaklığı, müşterek girişimcilik çabaları bu tür etkileşimlerin örnekleridir. Öte yandan, bu etkileşimlerin sadece ulusal yönetimle sınırlı olmadığı, yerel ve uluslar arası sistemler için de geçerli olduğu savunulmaktadır (Güzelsarı, 2003:19).

Yönetim olgusunu devletle özdeşleştiren klasik yönetim kavramından farklı olarak yönetim, devletin dışında tanımlanan piyasa ve toplum alanında faaliyet gösteren örgütleri de kapsayan bir kavram olarak tanımlanırken, sivil toplum örgütleri de yönetim sürecinin bir parçası haline getirilmektedir. Tek bir egemen otoritenin olmadığı, tek bir aktör tarafından yürütülen yönetimin de sınırlarına ulaştığı vurgulanmakta, bunun yerine, her bir siyasi alanına özgü çoğul aktörler; toplumsal-siyasal-yönetsel aktörler arasındaki karşılıklı bağımlılık, üzerinde uzlaşmaya varılan amaçlar, kamu, özel ve gönüllü sektörler arasındaki bulanıklaşmış sınırlar, eylem, müdahale ve kontrolün çoğullaşmış yeni biçimleri önerilmektedir. Temsili demokrasinin krizi ve katılımcı demokrasi geleneği üzerinden yürütülen tartışmalar ekseninde ise, yönetim yönetime katılma (participation) kavramına çoğulculuk, hukuk devleti, insan haklarına saygı, kamusal sorumluluk ve rekabet gibi kavramlara vurgu ileri sürülmekte, yönetim ve demokrasi arasında doğrudan bir ilişki kurulmaktadır (Güzelsarı, 2003:20).

## **2.6. Yönetişim Modelinde Devlet ve Devletin Değişen Rolü**

1990’lı yıllarda neo-liberalizmin sınırlarına ulaştığına ilişkin savların ciddi bir karşıtlıkla reddedilmediği söylenebilir. Ekonomik alanda büyüme ve enflasyon

sorunlarını çözemeyen neo-liberalizmin Batılı devletlerden başlayarak toplumsal alanda ortaya çıkan sorunlar,-refah harcamalarında kısıntılara gidilmesi, eğitim ve sağlık sistemlerinde bozulma, işsizlik, yoksullaşma- ve yükselen muhalefet karşısında meşruiyet krizleri ile karşı karşıya kalmıştır. 1980’lerden bu yana uygulanan neo-liberal politikalar 1990’lı yıllarda yıkıcı etkilerini –ekonomik krizler, işsizlik, yoksulluk gibi-göstemeye başlamış, bu dönemde yaşanan mali krizler de uluslar arası alanda belirleyici olan neo-liberal politikaların başarısızlığının işaretleri olmuştur. Ancak, tüm bu gelişmeler neo-liberalizmin ideolojik hegemonyasının yıkıldığı anlamına gelmemiştir. Neo-liberal ideolojinin yeniden gözden geçirildiği ve politik söylemlerin yeniden tanımlandığı bu dönemde vurgunun devlet üzerine kaydığı görülmektedir. 1980’lerin “minimal devlet” söylemi yerine bu dönemde “yönetişim” söylemine bırakmıştır (Güzelsarı, 2003:20).

1990’lı yıllarda devlet ve piyasa arasındaki ilişkinin değiştiği, piyasaların değişime ve bir tür düzenleyiciye ihtiyaç duyduğu ileri sürülmeye başlanmıştır. Soğuk Savaş’ın “planlamaya karşı piyasa” retoriğini bir yana bırakmanın zamanının geldiğini ileri sürenler için kalkınmanın başarılar tarihi de “piyasa ve devlet’in yaşamsal olarak birbirine bağlı olduğunu göstermektedir (Güzelsarı, 2003:20-21). Böylelikle, devletle piyasa arasında kurulacak ortaklık ilişkisinin önemine vurgu yapan yönetim söylemi altında devletin rolü de yeniden tanımlanmaktadır. Çok aktörlü bir sistemin karşılıklı etkileşimlere dayandığı savından hareketle yönetim, kamu ve özel, devlet ve devlet-dışı, ulusal ve uluslar arası kurumlar ve uygulamaların geniş bir çeşitliliği dolayısıyla gerçekleştirilebilecektir. Bu anlamda, yönetişimin maddi temelleri “birlikte düzenleme” veya “birlikte yönlendirme” deneyimleri ile kamu ve özel sektörün ve sivil toplum örgütlerinin ulusal, bölgesel ve yerel düzeylerde bir araya gelmesine dayandırılmakta, bunun de devlet ve toplum arasındaki sınır çizgisi üzerinde yeni bir yönetme tarzını ortaya çıkardığı ileri sürülmektedir (Güzelsarı, 2003:21).

Kamu yönetimi alanındaki etkinliği 1990 sonrasında artan yönetim, esas olarak devletin ekonomi ve toplumsal alanda değişen rolü ile ilişkili olarak popülerlik kazanmıştır. Piyasa mantığının tüm dünyaya yayıldığı kapitalist

küreselleşme sürecinde piyasanın devlete karşı zaferi taçlandırılmış, geleneksel “kamu yönetimi” anlayışı yerine devletin piyasa mekanizmalarına dayalı bir işletme gibi yönetilmesini öneren yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı da bu zaferin kamu yönetimi alanındaki yansımalarından biri olmuştur. Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı piyasanın üstünlüğünü savunan neo-liberalizmin kamu yönetimi alanındaki temel savlarından birini temsil etmekte, piyasa mekanizmalarını kamu hizmetlerine yerleştirmeyi amaçlamaktadır. Devlet ve toplum arasındaki kurulu dengeyi kamu sektöründen özel sektöre doğru genişleten bu eğilim, düzenleme dışı bırakma, özelleştirme, piyasalaştırma, fiyatlandırma, performansa göre ödeme uygulamaları ile somutluk kazanmaktadır. Yapısal uyarlama politikalarının da bir gereği olarak öne çıkan işletmecilik eğilimi, özellikle azgelişmiş ülkelerin kamu sektörlerini yapısal, örgütsel, personel sistemleri ile dönüştürerek küresel rekabete hazırlayacak bir model olarak zorunlu görülmüştür. Ancak, bir yandan bu ülkelerde devletin uluslararası finans kuruluşları karşısında kendi ekonomik yürütme güçlerini yitirmesi, bir yandan da yapısal uyarlama politikalarının yarattığı toplumsal tahribat ve kamu işletmeciliği uygulamalarının ortaya çıkardığı yeni sorunlar- kamunun hesap verebilirliğini yitirmesi, yolsuzluğun artması-, yeni yönetim tarzlarının geliştirilmesi yolundaki tartışmalara zemin hazırlamıştır. Yeni yönetim modeli olarak benimsenen yönetişim, tüm bu sorunların siyasal ve ideolojik özünü gizleyen bir içerikle donatılmaktadır. (Güzelsarı, 2003:21). Burada şunu belirtmekte fayda var, gerek iç ve gerekse dış baskılara rağmen devlet yönetişim modelinde yine de merkezi rol oynamaya devam etmektedir (Knill, 2004).

## 2.7. İyi Yönetişim

Soğuk savaşın sona ermesiyle iyi yönetişim terimi önceki komünist blok ülkelerindeki yıkılmış komünist hükümetlerin yerini almak için ve hızlı pazar ekonomisine geçme gerekliliği için siyasal mekanizmaları kurumsal ekonomiye e tutarlı politikalara duyulan ihtiyaçtan dolayı yayıldı (Safty, 2003:20). Yönetişimin raporlarda daha çok “iyi yönetişim” şeklinde geçmektedir. İyi yönetişim, yurttaş taleplerine duyarlı, dolayısıyla yurttaşları birer paydaş olarak karar verme sürecine katan, hesap vermeye hazır ve etkin işleyen bir hükümet biçimi olarak tanımlanabilir.

Bu tanım çerçevesinde, yurttaşların siyasal katılma ve temsil kurumları aracılığıyla hükümetle serbestçe etkileşim içine girmesinin ötesinde bir işleyiş söz konusudur. İyi yönetim, yurttaşların yönetilen olarak değil, siyasal sorunlardan etkilendikleri için, kaybedecek değerli varlıkları olan taraf olarak algılandığı bir siyasal ortamda gerçekleşmektedir. Bu anlayışta yurttaş yönetilen değil, paydaş olarak temel siyasal karar alıcı konumundadır. Burada temel siyasal katılıma ilkesi, bir siyasal sorun ve çözümüyle ilgili karardan etkilenenleri de karar alma sürecine ortak kılmak olacaktır. Hükümetin seçmenlere gösterdiği duyarlılık, otoritelerin hayırseverlik ve iyi kalpliliğinden değil, halkın rızasına ve ona hesap verme zorunluluğuna dayanmasındandır (Aktan, 2004).

Siyasal tercihin varlığı ile ilgili sorun oldukça önemlidir. Çünkü iyi yönetim tamamıyla karar verme ile ilgilidir. Birçok tercihte yalnızca siyasal tercihin ağırlığı bulunmaz. İyi yönetimin siyasal tercihlerden soyutlanmış kararları içeren karar yapım sürecini tasarlar. Fakat hiçbirinin önemli siyasal bir kolu yoktur. Gelişme öncesi iyi yönetimin, kamu ve özel sektör ilişkilerinde belirgin olarak ortaya çıkmaktadır. Bu ilişkinin siyasal-sosyal ön koşulları, devletin pazarlar içinde varlığını ve devletin pazarları kapsamı ile ilgili geleneklerine bağlıdır. İyi yönetim perspektifinde, siyasal sorunların boyutlarına bakmak, geniş kapsam ve çeşitlilikte siyasal sorunlarda ortaya çıkan siyasal tercihlerce sağlanıyor (Pierre, 2002).

İyi siyasal yönetim, toplumu oluşturan bireyler, sivil toplum kuruluşları (STK'lar) ve siyasal seçkinlerin ortaklaşa ve hakça yer alacağı bir görüşme, tartışma ve müzakere ortamında alınacak olan yetkin ve bağlayıcı kararlar aracılığıyla yönetim anlamına gelmektedir. Bu genel tanımın uygulamada nasıl bir sonuç vereceği yerel, ulusal, ve uluslararası yönetim açısından farklılıklar yaratacaktır. Bu üç yönetim düzlemi arasında, yapıları ve oluşumları gereği önemli farklar vardır. Yerel yönetim, bir parçası olduğu ulusal yönetimle uyumlu ve onun tarafından desteklenerek kamu hizmeti üretmek durumundadır. Ulusal yönetim, demokrasilerde seçimle işbaşına gelen ve ulusal kaynakları geliştirerek kamu malı ve hizmetini kendi başına üreten bir konumdadır. Uluslararası yönetim ise, ulusal yönetimlerin ortaklaşa oluşturdukları kurum ve kuruluşların içinde ve onlarla birlikte sergiledikleri davranış

ve uygulamalardan oluşur. Yerel yönetimler için iyi yönetim, belediyelerin, kapsadıkları alanda yaşayanlarla birlikte, ortaklaşa olarak yer alacakları bir süreçle karar alma, uygulama ve denetlenme uygulamaları yürütmeleriyle gerçekleşebilir. Ulusal iyi yönetim, hükümetlerin alacakları kararların yurttaşlar, STK'lar ve siyasi kadroların geniş katılım ve tartışması ile ortaklaşa alındığı ve uygulamaların ortaklaşa mali, insani vb. desteklerle sürdürülebildiği, izlendiği ve denetlenebildiği bir ortamda olanaklıdır. Uluslararası iyi yönetim ise, ulus-devletler, STK'lar, uluslararası örgüt ve kuruluşların ortaklaşa karar alıp uyguladıkları ve uygulamaları izleyip denetledikleri bir çerçevede gelişebilir (Aktan, 2004).

## 2.8. Yerinden Yönetim

1980'li yıllardan itibaren yerel yönetimlerde desentralizasyonun kurumsallaşması için hesap verebilir, bütünleşmiş, beklentileri karşılayan, bir yapı oluşturma çabaları gözlenmektedir. Hizmet süreçlerine yurttaşların ve yerel aktörlerin dahil edilmesiyle kalite geliştirmede önemli katkılar sağlamıştır. Bu gelişmeler, eski merkezi hiyerarşik örgüt kültürünün yerine yeni desantralize, örgütsel çevreyi dikkate alan yeni bir yerel yönetim kültürünü de beraberinde getirmiştir. Ancak kavrama olumsuz bakanlar, özellikle yerel yönetimlerin yönetişimi bazı olumsuz etkileriyle karşıkarşıya olduğunu ileri sürmektedirler. Buna göre, uluslar arası sermayenin bu yeni yönetim felsefesini kullanarak, yerel otoritelerle işbirliğine gitmesi ve bu paralelde ulus-devletin aşınması söz konusudur. Ulusaşırı sermaye, yerel yönetimlerden kendilerini ulus-devletle bağlı ve onun bir parçası olarak görmemekte ve küresel alanda dolaşan sermayeyi kendi etki alanlarına çekebilmek için stratejiler geliştirmektedir. Böylece, geleneksel devlet-yerel yönetim ilişkisine yerel yönetim, yerel sermaye ve yerel alanda etkili olan yerel sivil toplum kuruluşları da eklenmiştir (Çukurçayır, 57). Bu da ulusaşırı sermayenin çıkarlarının daha kısa yoldan ve daha çabuk yerine getirilmesi anlamına gelmektedir (Güler, 1996:54). Bu yeni devlet-yerel yönetim ilişkisi devletin rolünü azaltırken, yerel ve uluslar arası aktörlerin rolünü öne çıkarmakta ve sermayenin denetiminden de devleti uzaklaştırmaktadır (Yüçetürk, 2002:225)

Küresellik iki tür yerinden yönetim kavramını gündeme getirmiştir. Birincisi nüfusun büyümesi, kentleşmenin hızlanması ve kentsel birimlerin sayısının artması, kentsel ihtiyaçların, ekonomik ve sosyal yaşamın çeşitlenmesi, ülkenin tek bir merkezden yönetilmesini güçleştirmiş ve bazı yetkilerin il teşkilatlarına ve giderek seçilmiş yerel yönetimlere devrini getirmiştir. 1985'te 3194 sayılı yasayla alansal-imar planlama yetkilerinin yerel yönetimlere devri bu niteliktedir (DPT, 2000:59).

İkinci tür desentralizasyon yerelleşmenin ağır bastığı ve merkezi yönetimde gerilimin arttığı durumlarda bazı yetkilerin yerel yönetimlere devredilmesi yoluyla gerilimin azaltılması eğilimidir. Bu yaklaşım Türkiye'den çok diğer dünya ülkelerinde pratik bulmuş bir yaklaşımdır. Dünya genelinde desentralizasyonun diğer aşamaları daha çok gelişmiş ülkelerde görülen yerel hükümetlerdeki polis, eğitim, sağlık gibi merkezi yönetim yetkilerinin de seçilmiş yerel yönetimlere (metropolitan polis, ulaşım vb.) devredilmesi şeklindedir (DPT, 2000:59).

## 2.9. İdeal Devlet ve Yönetişim İçin İlkeler

Özellikle kamu yönetimi alanında karşı karşıya kalınan olumsuzluklar, genelde yoğun bir şekilde bu alanda görülen merkeziyetçiliğin sonucu olarak gündeme gelmektedir. Dolayısıyla, bu alanda ön plana çıkarılan radikal reform önerilerinde, kamu yönetiminin aşırı merkezleştirdiği vurgulanmaktadır (Özer, 2000:19). Bu noktadan hareketle, geleneksel hükümet yapısının hiyerarşik karakteri, hantal bürokrasi ve müdahaleci niteliğiyle hızlı bir değişim sürecindeki ekonomik, sosyal ve kültürel çevreye uyum sağlamada güçlük çekecektir (Kazancıgil, 1998:69, aktaran, Yüksel, 2001:851). İyi bir devlet yönetimi için hangi ilkeler önem taşır? İdeal bir devlet için gerekli olan temel özellikler ya da ilkeler nelerdir? Yönetişim ilkelerine göre ideal devletin temel özelliklerini şu şekilde özetleyebiliriz:

1. Devlet Sosyal Consensus'a dayalı bir kurum olmalıdır (Aktan, 2004). Hükümetler karar alma ve uygulama süreçlerinde iş dünyasını ve vatandaşları bir ortaklık anlayışı içinde dinledikleri zaman daha etkili olurlar (DB, 1997:10). Vatandaşlar, can ve mal varlıklarının korunmasının ötesinde,

devlete ne tür görevler devredecekleri konusunda diyalog ve görüşmeler yoluyla uzlaşmaya çalışmalıdırlar. İnsanlar iyi bir devlet yönetimi için gerekli ilkeleri katılımcı ve uzlaşmacı yollarla tespit edebilirler.

2. Hesap verebilirlik, modern yönetimin teori ve uygulamasında anahtar bir kavramdır. Bu kavram, yöneticilere belirli bir takım görevlerini yerine getirmelerini ve bunlarla ilgili kural ve standartlara uymaları konusunda birtakım sorumluluklar yüklemek anlamına gelmektedir. Hesap verebilirliğin diğer bir anlamı da, iktidardaki kimselerin tüm vatandaşlara hizmet etme ve beklentilerine cevap verebilme gerekliliğidir (Çukurçayır, 2006:52). Kamu yönetimlerinin eylemleri ve kararlarında açıkça tanımlanmış ve üzerinde uzlaşılmış hedeflerle tutarlı olduğunu gösterme arzusu ve bu yönde davranmasıdır. Devlet, sivil toplum ve piyasalar arasında sağlıklı bir güçler dengesi mevcut olduğunda hesap verebilirlik daha da güçlenmektedir. Gerek kamu kurumları, gerek özel sektör ve gerekse sivil toplum kuruluşları kamuoyuna ve kurumsal paydaşlarına karşı hesap verebilir olmalıdır. Bir kurum ya da kuruluşun aldığı kararlardan ve üstlendiği faaliyetlerden etkilenebilecek olanlara karşı hesap verebilir olmalıdır (Güler, 2003:105).
3. Devletin sahip olduğu güç ve yetkiler merkezde toplanmamalı; bir kısım güç, yetki, görev ve fonksiyonlar yerel yönetimlere ve diğer devlet birimlerine aktarılmalıdır. İdeal devletin bu boyutunu Adem-i Merkeziyetçi Devlet (Desantralize Devlet) olarak adlandırıyoruz. İyi yönetim için idareler arasında hem hizmet, hem de gelir bölüşümünün yapılması gerekir (Aktan, 2004).
4. Devletin halk egemenliğine dayalı bir kurum olmalıdır (Aktan). Devletle vatandaş arasındaki ilişki politika oluşturma uygulama sürecininin her aşamasında farklı etkileşimlerin bulunduğu geniş bir yelpazeden oluşmalıdır. Yönetişimle hedeflenen de bu aktif katılım sürecidir. Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması sürecinde farklı öncelikler bulunmakla birlikte asıl hedef devleti vatandaşa daha yakın hale getirerek uygulanan politikaların

meşruiyetini sağlamaktır(Çukurçayır, 2006:53). Devlet, katılıma dayalı bir kurum olmalıdır (Aktan, 2004). Vatandaşların, devlet yönetimine katılımını özendirecek tekniklerin (referandum, halk girişimi, halk vetosu, geri çağırma hakkı vb.) uygulanmasına önem verilmelidir. Yarı doğrudan demokrasi, halkın yönetime katılmasını sağlayacak yegane siyasal sistemdir. İdeal devletin bu boyutu, Katılımcı Devlet olarak adlandırılabilir(Aktan, 2002)

5. Devletin piyasa ekonomisinin işleyişine ve fiyat mekanizmasına müdahaleleri ancak gerektiğinde ve çok sınırlı düzeyde olmalıdır. Piyasa ve fiyat mekanizmasına dayalı bir devlet anlayışı oluşturulmalıdır. Devlet, mal ve hizmetleri direk sunan değil, piyasa mekanizması aracılığıyla hizmetlerin sunulmasını kolaylaştıran bir konumda olmalıdır (Aktan, 2004).
6. Devletin sahip olduğu “siyasi” güç ve yetkilerin çerçevesi ve sınırları mutlaka devlet anayasası içerisinde belirlenmelidir. Bireyleri, devlete karşı korumak için devletin hukuk kuralları (anayasal ve yasal kurallar/normlar) ile sınırlandırılması gereklidir. İdeal devletin bu boyutu Hukuk Devleti (rule of law) olarak adlandırılabilir. İyi yönetim tesis etmek için güç ve yetkileri hukuk kuralları ile etkin bir şekilde sınırlandırılmış devlet önem taşımaktadır (Aktan, 2004). Hukukun üstünlüğü, kurumların adil biçimde oluşturulan yasal çerçeveler içinde hareket etmeleri ve kişilerin kendi davranışlarına kanunun tatbik edilebileceğini kabul etmeleri anlamına gelmektedir. Tutarlı ve çağdaş yasalara, etkin ve verimli çalışan mahkemelere ve kanunları adil ve şeffaf bir şekilde yorumlayan ve uygulayan düzenleyici kurumlara sahip bağımsız bir yargı sistemi hukukun üstünlüğünü sağlamanın bir anahtarıdır. Bu bağlamda etkin bir yönetim çerçevesinde yasalar; kapsam ve uygulama açısından genel olmalı, yasal bir otorite tarafından yapılmış, kesin açık, erişilebilirliği tutarlı ve uyulabilir olmalı, şeffaf süreçler yoluyla uygulanmalı, ilkeli bir muhakeme sistemine ve örgütlenmiş bir başvuru mekanizmasına sahip olmalı ve siyasi iradedden bağımsız bir yargı mercii tarafından yorumlanmalı ve izlenmelidir (Çukurçayır, 2006:54). Devletin sahip olduğu güç ve yetkiler tek bir elde toplanmamalı; yasama, yürütme ve yargı organları arasında

dağıtılmalıdır. “Kuvvetler ayrılığı” olarak ifade edilen bu ilke, ideal devletin bir başka boyutunu oluşturmaktadır. Kuvvetler ayrılığı ilkesinin anayasada güvence altına alınması ve etkin bir şekilde uygulanması büyük önem taşımaktadır (Aktan 2004).

7. Devlet yönetiminde açıklık/şeffaflık sağlanmalıdır (Aktan, 2004). Devletin hesap verebilirliği zor kararları almada siyasi güveni güvence altına alır (Patten, 2000). Devlette şeffaflığın sağlanması, özel sektörün ve bireylerin karar alma mekanizması içinde olmaları çok büyük önem taşımaktadır. Siyasi ve idari şeffaflık, kamuoyunu izlenen politikalar, koyulan kurallar hakkında bilgilendirecek, yönetimlerin bu politikalara uygun davranmaları için otomatik bir gözetim mekanizması oluşturacak, böylece idarelerin hesap verebilirliğini sağlayıp, yolsuzluklar azaltılabilecektir. Ayrıca katılımın artırılması yoluyla izlenen politikalara kamuoyu desteği sağlanacaktır. İyi yönetişimin kilit unsuru olan şeffaflık, politika hedefleri ve uygulamada açıklığı gerektirmektedir. Şeffaflık, mali piyasaların sorunsuz işlemesini sağlarken, hükümetler ve uluslar arası kuruluşlar tarafından izlenen politikalarda yapılan hataların tespitini ve düzeltilmesini de kolaylaştıracaktır. İyi yönetişim unsurları birbirleriyle bağlantılıdır. Nitekim şeffaflık katılımı yakından ilişkilidir. Şeffaflık, kamuoyunun sivil toplum örgütlerinin de yardımıyla her düzeydeki yönetim süreciyle ilgili bilgilenmeyi sağlar. Şeffaflık yoluyla yasalara uygunluk denetiminin sağlanması, hukukun üstünlüğünün korunmasını güvence altına alacaktır. Şeffaflığın beraberinde getireceği kamuoyu gözetimi sayesinde kaynakların etkin ve verimli kullanımı sağlanacaktı (Çukurçayır, 2006:52). Vatandaşların devlet yönetimi hakkında bilgi edinme ve bilgiye ulaşabilme haklarının anayasal ve yasal normlarla güvence altına alınması gereklidir (Aktan, 2004).

## **2.10. Küresellik Çerçevesinde Yönetişim**

Yeni sosyal ve siyasi düşünceler küreselleşmeyle ilgili düşüncelerimiz yeniden şekillendirmektedir (Levy, 2005). Yerelleşme ve desentralizasyon karşısında

ulusal hükümetlerin tavrı ve bu konumu dünyada ve Türkiye’de önemli tartışmalara konu olmaya devam etmektedir. Değişik ulusların temel yönetim yapıları bakış açılarını da farklı kılmaktadır. Örneğin ABD ulusun temeli 13 eyalet olarak kurulmuş ve giderek sayıları artmıştır. Ancak eyaletler federal hükümet karşısında yetkilerini ve özerkliklerini büyük bir titizlikle korumakta ve federal hükümetin yetkilerini kendi aleyhlerine genişletmesini sert biçimde karşı çıkmaktadırlar. Eyaletçi yaklaşımın savunumu Başkan Jefferson’un adı ile sürdürülmekte Cumhuriyetçi yaklaşımda federal-merkezi yönetimin hakimiyetini savunan Hamilton’un adı ile anılmaktadır. Avrupa Birliğini oluşturan ülkelerden Almanya federal bir yönetime ve geleneğe yani eyaletlerden oluşan federatif bir yönetime sisteme sahiptir. Aynı şekilde İsviçre kantonlardan oluşan bir federasyon yapısındadır. Fransa merkeziyetçi cumhuriyet geleneğine sahiptir. Ülkeler yönetim gelenekleri doğrultusunda desentralizasyon karşısında farklı davranışlar sergilemektedirler. Ancak Avrupa Birliği çatısı altında bir araya gelen üye ülkeler kendi bağımsızlıklarından ya da kimliklerinden, dillerinden tam anlamıyla vazgeçmeleri zor görünen bir federe birlik yapısı oluşturmakta ve bu nitelikleriyle ABD’nin yapısını çağrıştırmaktadırlar (DPT, 2000:63).

## **2.11. Yönetişim Modeline Karşı Farklı Yaklaşımlar**

Yönetişim kavramı, dışsal nitelikte, tepeden inmece değil, hiyerarşilerin olmadığı yatay nitelikteki bir yönetim olgusuna işaret etmektedir. Böyle bir model içinde yönetim sürecinde rol alan aktörlerin ve birimlerin tek taraflı yönlendirilmeleri ve etkileri değil, bir etkileşim süreci içinde gerçekte en interaktif ilişkiler söz konusudur. Yine bu model içinde; sadece hükümet birimlerinin ve görevlilerinin değil, aynı zamanda hükümet dışı kuruluşların, özel ve gönüllü organizasyonların, bilim adamlarının, uzmanların ve yurttaşların katılımı söz konusudur. Ancak bu yaklaşım birçok bakımdan eleştiriye de açıktır. İlk olarak, yönetim sürecinde hükümetin rolünü azaltarak, hükümet dışı kişi ve kuruluşların katılımına ağırlık veren yönetim modeli, bu niteliği ile, hükümet etme mekanizmasını belli bir ölçüde özelleştirmiş olmaktadır. Hiyerarşik ilişki ve dikey işbölümü yerine, heterarşik bir ilişki ve yatay işbölümü geçirilirken, yönetime ilişkin kararlardan ve uygulamalardan, siyaseten

kimin ya da kimlerin sorumlu olacağı, kimlerden nasıl hesap sorulabileceği konuları açıkta kalmaktadır. (Çukurçayır, 2006:58)

Kamu yönetiminin bütün topluma yönelik olan ilgisi, yönetim modeliyle sektörlere doğru değişmekte ve bu bağlamda genel, ortak menfaat düşüncesi arka plana itilmektedir. Genel olanın pek dikkate alınmadığı bu modelin gerek vatandaşlar, gerekse de gruplar ve bölgeler arasında ortaya çıkabilecek dengesizliklerle nasıl baş edebileceği de bilinmemektedir. Bu model çerçevesinde yönetim olgusunun neredeyse politika dışı bir alan haline getirildiği, teknokratik yanı ağır basan bir süreç olarak düşünüldüğü görüşü hakimdir (Yüksel, 2001:860).

Ayrıca yönetim yaklaşımı ‘katılımcı ama anti-demokratik bir model’ olarak da değerlendirilmektedir. Bu görüşe göre; katılım, devlet mekanizmalarına çeşitli unsurların etki etmesi ya da o mekanizmalarda yer alması demekse bu model katılımcıdır, ancak katılımcı modellerin demokratik olup olmadığını, katılanın kimliği ve katılanlar arasındaki dengelilik belirler. Bu görüşe göre; sivil toplum kurumu adı verilen yapılar hem sayısal, hem nitelik itibarıyla sermaye tabanlı kurumlar olarak değerlendirilmekte, bu nedenle de yönetim, bir tarafta bürokrasi, öbür tarafta iki sandalyede sermayenin oturduğu bir model olarak nitelendirilmektedir. Bu paralelde sermayenin toplumu temsil edemeyeceği üzerinde durulmakta, yönetim bir sermaye- burjuvazi diktatörlüğü olarak değerlendirilmektedir (Güler, 2003:9). Bu yönüyle ‘yönetişim, sermayeye açtığı iktidar sandalyesiyle kamu kudretini kapitalizmin egemen sınıfına teslim etmekten başka bir hedefe sahip değildir (Güler, 2003:95).

Diğer bir eleştiri noktasını da, ulus-devlete yönelik kaygılar oluşturmaktadır. Çünkü ulus-devlet bir yandan küresel kurumlarla bütünleşmekte, diğer taraftan ‘siyasal iktidarın dağıtılmasıyla’ yerel alana doğru ufanmakta, dolayısıyla iki yönlü bir ‘kan kaybı’ yaşamaktadır. Yönetişim, anti-devletçilik üzerine bina edilmektedir. Devletin aşırı güçlü olması, özgürlükleri sınırlandırmakta ve ekonominin hareket alanını daraltmaktadır. Bireysel tercihleri de sınırlandıran devletçi anlayış terkedilmeli, yerine kamusal hizmetler serbest piyasa kurallarına göre işleyen

‘toplum’a devredilmelidir. Topluma devredilmeyen yetkiler de ya yerel yönetimlere, ya da gönüllü kuruluşlara devredilerek, bireysel ve toplumsal özgürleşme sağlanmalıdır. Bunun dışında tartışmaların temelini ulusal ekonomiye yönelik kaygılar da meydana getirmektedir. Buna göre neoliberal politikalar beraberinde, ulusal otoritelerin ulusal çıkarların korunması konusunda özenli olmamaları sonucu önemli ekonomik kaynak transferleri yaşanmakta ve böylelikle bir ‘küresel sömürü’ ortamı yaratılmaktadır. Böylelikle azgelişmiş ülkeler gelişmiş ülkelerin banliyöleri haline gelmektedir. Ancak, olumsuz ve şüpheli bir yaklaşımla yönetişimi yalnızca küresel sermayenin kolay dolaşımını sağlayacak olan “yapısal uyarlanma” aracı olarak görmek yerine, geleceği yeniden şekillendirirken, ulusal ve uluslararası olanakları bir araya getiren ve daha sağlıklı bir toplumsal ve siyasal ortam sunan bir araç olarak görmek daha doğru ve faydalı olacaktır. Bu bağlamda, yönetişimin ulusal çıkarlara zarar vermeden uygulanmasını sağlamak hedeflenmelidir (Güler, 1996:43)

## SONUÇ

Günümüzde içinde bulunduğumuz dönemin öne çıkan olgularından biri olan küreselleşme, son yıllarda yaşanan ekonomik, siyasal, sosyal ve kültürel alanlardaki hızlı değişim sürecini ifade etmektedir. Dünya genelinde hızlı bir şekilde kendinin gösteren bu değişim süreci birçok alanda olduğu gibi siyasal düzende de köklü bir dönüşümü beraberinde getirmiş, bu dönüşüm hem ulusal hem de uluslararası düzende yeni yönetim modellerinin ortaya çıkmasını zorunlu kılmış, ulus-devletin geleneksel yapısında ve yetki ve işlevlerinde bir farklılaşmaya yol açmıştır. Küreselleşme ile birlikte demokrasi, insan hakları, özgürlük, çevrenin korunması gibi temel değerler evrensel nitelik kazanırken, her düzeydeki yönetim aygıtı gibi ulus-devlet de demokratikleşme, yerelleşme, saydamlık, katılım, esneklik, hesap verilebilirlik gibi güçlü eğilimlerin baskısı altında yeniden şekillenmeye zorlanmaktadır. Bu çerçevede devletin küçülmesi, yeniden düzenlenmesi, özelleştirme, siyasal reformlar, sosyo-ekonomik politikaların dönüşümü gibi stratejiler, ülkelerin temel politikaları haline gelmiştir. Bu süreçte ulus-devletin geleneksel politika araçları giderek zayıflamakta, dünyada hemen her alanda bütünleşmenin derinleşmesi ile siyasal iktidarın küresel kurumlara ve yerelleşme eğiliminin güçlenmesi ile yerel parçalara doğru dağıtılması sonucu ulus-devlet iki yönlü bir baskının altına girmektedir. Bu baskı devletin yeniden yapılanmasını kaçınılmaz kılmakta, özellikle küreselleşmenin temel dinamigini oluşturan teknolojik devrim, kurulu devlet hiyerarşileri, örgütsel yapıları, yönetim süreçleri ve hizmet sunma biçimleri üzerinde büyük baskılar oluşturmaktadır. Bu gelişmeler, kuşkusuz kamu yönetimini de etkilemektedir. Kamu yönetiminde daralmanın yanı sıra, kamunun yönetim anlayışındaki değişme, yönetimin demokratikleşmesi ve şeffaflaşma, bu dönemde öne çıkan başlıca eğilimler olarak göze çarpmaktadır (Köse, 2003:1) .

Bir yönetim biçimi olan demokrasiyi (Eryılmaz, 2001:92) Abraham Lincoln “halkın, halk tarafından, halk için yönetimi” olarak tarif eder. Bu ideal tanım

demokrasinin üç temel özelliğini ortaya koymaktadır. Bunlar; temsil, katılım ve denetimdir. Demokrasinin olabilmesi için halkın, temsilcilerini seçme özgürlüğünün bulunduğu, yönetime aktif olarak katılabildiği ve temsilcilerinin karar ve eylemlerini denetleyebildiği bir siyasal düzenin olması gerekir. Karl Popper demokrasiyi terminolojik olarak bir açık toplum düzeni olarak ifade eder. Şeffaflık (açıklık) demokrasinin gereğidir. Yönetilenler (halk) ile yöneticiler arasında yakın bir iletişimin daima mevcut olması gerekir (Aktan, 2002).

Küreselleşme ile birlikte dünyamızda giderek artan bütünleşme eğilimleri, dünyamızda var olan bütün yapı ve süreçler gibi kuşkusuz devlet düzeni de hem yapı ve hem de işlevsel boyutlarıyla önemli bir dönüşüme uğramaktadır. Bu bağlamda, devlet yetki kullanmada, düzenleme yapmada, denetim işlevini yerine getirmede giderek artan ölçüde bağımsızlığını yitirmekte, yerel, ulusal, uluslararası ve küresel ölçekte varlığını sürdüren çok sayıda aktörle iktidarını paylaşma konumuna düşmektedir. Küreselleşme sürecinde ekonomik, siyasal ve kültürel alanlarda karşılaşılan değişik yapı ve süreçlerin yönetilmesinde ulusal otoritelerin sahip oldukları araçlar yetersiz kalabilmektedir.

Ulusal düzeyde var olan devlet modeline alternatif olarak ortaya çıkan küresel yönetim modeli aslında henüz gerçekçi bir temele oturtulabilmiş değildir. Dünya ekseninde etkin, ulus-devlet sisteminden bağımsız, AB türü supranasyonal bir örgütlenme yapısı, küresel yönetime ilişkin tartışmalarda yoğun ilgi uyandırmaktadır. Bununla birlikte, bu tür modellerin bugünkü aşamada uygulanabilir bir seçenek olarak değerlendirilebilmesi kolay gözükmemektedir. Fakat, ulus-devletlerin yetki ve egemenlik alanının tekrar belirlenmek üzere zorlandığı bu dönemde, yetkilerinin bir bölümü ulus-devlet-üstü kurum ve mekanizmalara devredilmesi, diğer bir bölümünü de yerel yönetimlere bırakılması durumunda ulusal yönetimlerin güç kaybedeceğini söylemek yanlış olmaz.

Yerellşem olgusunu içeren çoklu yönetim (yönetişim), yaklaşım olarak günümüzde küreselleşmenin yönetim anlayışı olarak nitelenmektedir. Bu sistemde merkezi yönetimin elindeki planlama, karar verme, kaynak oluşturma ve bunları

yürütme gibi yönetsel yetkilerin taşra kuruluşlarına, yerel yönetimlere, yarı özerk kurumlara, meslek kuruluşlarına, gönüllü örgütlere (vakıflar, dernekler gibi) ve şirketlere aktarılmasını öngörülmektedir. Ulusal kamu yönetimlerinin büyüklüğünde, kapsamında, kullandığı kaynaklarda ve etkileme araçlarında daralma, yeni dönemin başlıca kamusal politikasını oluşturmaktadır. Bu daralma, “devletin küçültülmesi” sloganları altında yürütülmekte ve çeşitli biçimlerde kendini göstermektedir. Özelleştirme programları devleti küçültürken, deregülasyon politikaları ile mevzuatın sadeleştirilerek süreçlerin basitleştirilmesi amaçlanmaktadır. Bu süreçte bazı hizmet kuruluşları özerkleştirilirken, aynı zamanda düzenleyici karar alma yetkisine sahip yeni özerk kuruluşlara ağırlık verilmek suretiyle devlet otoritesinde bir parçalanmaya gidilmektedir.

Bu çerçevede, devlet otoritesinde bir azalma ile beraber, otoriter devlet yapısından hizmet ağırlıklı bir yapıya dönüşüm hedeflenerek, devlet örgütlenmesinde esnek yapıli bir örgütlenme ön plana çıkarılmaktadır. Kamu yönetiminde “hukuki rasyonallikten” “işletmecî rasyonallige” geçişı içeren bu dönüşümle, kamusal hizmet sunumunda ekonomi, verimlilik ve etkinlik faktörleri önem kazanırken, performans yönetimine paralel olarak, kamusal denetimde de performans kriterleri temel alınmaktadır. Bir yerde devletin yeniden yapılanması sonucunu doğuran bu gelişmelerin en önemli unsurunu ise, kamu yönetiminin demokratikleştirilmesi oluşturmaktadır. Şeffaflık, bilgi edinme hakkı, katılım gibi demokratik yönetimin temel değerlerinin hayata geçirilmesi ve güçlendirilmesi, günümüzde hemen her devletin, kuruluş ya da örgütün öncelikli hedefleri arasında yer almaktadır. Özetle küreselleşme, dünyanın hemen her coğrafyasında, her tür tarz, düşünce, yapı ve uygulama süreçleri üzerinde etkisini göstermektedir. Sistemler, rejimler, anlayış ve alışkanlıklar, düşünüş ve duyarlılıklar sürekli sorgulanmaktadır. İnsanoğlunun tarihteki en büyük başarılarından biri olan devlet aygıtı da, bazı işlevlerini yitirirken, bazı işlevleri de yeni niteliklere bürünmekte, insanoğlunun kendisinden sonra, değişimden en çok etkilenen özne olmaktadır.

Şimdi son hızla küreselleşmeye doğru gidiyoruz. Karşılıklı olarak insan haklarına saygılı, eşitlikçi ve özgürlükçü demokrasiyi benimsemiş bireyler olarak

sosyo-ekonomik ya da insani gelişmemizin önünü açmaya uğraşıyoruz. Bu aşamada katılımcı yönetimin önemi de giderek artıyor.

Kamu idaresi sorunlarına getirilen uygun çözümlerin çoğu, kurumsal planlamayla bazı ortak niteliklere sahip olmakla birlikte, bunların en iyi uygulamalar olduğunu söyleyemeyiz. Çünkü bu çözümler, o konuyla ilgili pek çok özel bilgiyi bünyelerinde barındırmak durumundadırlar. Kamu idaresi sorunlarına uygun çözümler, bir anlamda yerel olmalıdır. Tüm zenginliğine ve karmaşıklığına karşın örgütsel kuramın çok büyük bir kısmı, bir tek merkezi sorun etrafında dönmektedir: Yetki aktarımı, etkinlik için gerekliken, tam da bu aktarmanın kontrol ve denetleme konularında yol açması, örgütsel kuramın bilmecesidir. Yetki aktarımı sorunu, hem iktisatta hem de siyaset biliminde karşılaşılan pek çok meseleyi belirgin hale getirir. Bu sorun, bir makro ekonomide pazarların, merkezi planlama karşısındaki göreceli verimliliğini ve çok parçalı, adem-i merkezi bir yapının benimsenmesi için büyük şirketlere ihtiyacı aynı anda açıklayabilir. Demokratik karar almanın otoriter olana nispi üstünlüğü ve federalizme ilişkin sorunlar son noktada takdir yetkisi ile ilgilidir. Dolayısıyla, örgütsel kuramın özündeki sorunlar sosyal bilimler için daha geniş çaplı açılımlara sahiptir. Örgütsel planlamayla ilgili genel geçer kuralların bulunmayışı, kamu idaresini kaçınılmaz olarak bir bilimden çok bir sanat haline getirir (Fukuyama, 2004:58-59).

Merkezi ve adem-i merkezi örgütler birbirlerini dengeleyen avantajlara sahiptir. Hangi avantajın belirleyici olduğu, önceden mutlaka bilinmesi gerekmeyen dış şartlara bağlı olacaktır. En iyi örgütler genellikle, değişen dış şartlara cevaben bir merkezilik düzeyinden bir diğerine esnek bir şekilde geçiş yapabilenlerdir (Fukuyama, 2004:94).

Uzun zamandan beri, dünya politikasındaki eğilim, devletin küçültülmesi yönünde olmuştur. Bu eğilimin, hem normatif hem de ekonomik olan sebepleri vardır. Yirminci yüzyıldaki pek çok devlet fazlasıyla güçlüydü: İnsan topluluklarının tiranı oldular ve komşularına saldırılarda bulundular. Diktatörlükler yönetilmeyenler, ekonomik kalkınmayı sekteye uğrattılar ve devlet sahasının aşırı boyutları sebebiyle,

çeşitli verimsizlikler ve işleyiş bozuklukları ürettiler. Bu yüzden eğilim, devlet sektörlerinin boyutunu küçültmek ve bunları, doğru düzgün ayrışmamış piyasa ve sivil toplum faaliyetleriyle ikame etmek olmuştur. Aynı zamanda, küresel ekonomideki büyüme, bilginin, sermayenin ve daha az oranda olmakla beraber işgücünün dolaşımını artırmak suretiyle, egemen ulus-devletlerin egemenlik yetkisini aşındırmaya başlamıştır. Tek tek toplumlar ve küresel topluluk için, devletin güçten düşmesi bir ütopyanın değil bir felaketin başlangıcıdır. Fakir ülkelerin karşı karşıya oldukları ve ekonomik kalkınma olanaklarının önünü tıkayan hayati bir sorun da, kurumsal gelişmelerinin yetersiz düzeyidir (Fukuyama, 2004:142-143).

Kamu kesiminin her alanında katılımcılığı temel alan, kimilerine göre yararlı kimilerine göre ise zararlı bu küreselleşme denilen olgunun iletişim/bilişim teknolojisindeki hızlı gelişmelerin ve soğuk savaşın sona ermesinden sonra uluslararası sistem yeni bir şekle büründü. Bu bağlamda: siyasal açıdan, ABD'nin dünya liderliği ve jandarmalığı; ekonomik açıdan, uluslararası sermayenin egemenliği; kültürel açıdan, tekdüze tüketim kültürünün tüm dünyaya yayılması ile mikro-milliyetçilik ve kökten-dincilik eğilimlerinin yerleşmesi; yönetsel açıdan, devletin yeniden yapılandırılması ve yerelleşme (subsidiarité) arayışlarının başlaması aşamalarına gelindi.

Yerelleşme dediğimiz olay, esasen ulus-devletlerin merkezi hükümetlerinin elinde toplanmış bulunan yetki ve kaynakların, buna gereksinimi olan yerel düzeydeki yönetsel kademelere aktarılarak, etkin verimli harcamalarını sağlamaktır. Aynı zamanda şeffaf ve hesap sorulabilir bir özdenetim düzeneği kurmaktır.

Peki bu nasıl olacaktır. İşte bu noktada küreselleşmenin sonuçları devreye giriyor. Dünya gittikçe küçülüyor. Bu süreç sadece duygusal ve düşünsel plânda değil, askeri, siyasal, yönetsel ve mali-ekonomik alanlarda da gerçekleşiyor. Ulus-devletlerin egemenlikleri sınırlanıyor ve kısıtlanıyor. Örneğin tahkim konusunda, uluslararası sermaye artık yatırım yaptığı ülkenin ulusal adaletine güvenmiyor, anlaşmazlık durumlarında, uluslararası tahkim örgütlerini devreye sokmaya çalışıyor.

Yeni dünya düzeninin küresel ekonomisi, uluslararası sermayenin egemenliği yoluyla, ekonomik etkinlikler sonunda, sermayenin tekelleşmesine yol açıyor, piyasa ekonomisinin uluslararası düzeydeki denetimsiz işleyişi ise yoksulları daha yoksullaştırırken, zenginleri daha zenginleştiriyor. İnsan hakları ve demokrasi kavramları yaygınlaşıyor. Özellikle serbest piyasa ekonomisinin yaygınlaştırılmasına dayalı uygulamalar ve düşünsel etkinliklerdeki artış bunu hızlandırıyor.

Bütün bunlar katılımcı demokrasi anlayışının önünü açıyor. Siyasal, sosyal, toplumsal ve yönetsel alanlardaki katılımcılık kuşkusuz birbirini tümleyen olgulardır. Aslında her biri katılımcılığın değişik boyutlarını simgeleyen bu olgular, “Yönetişim” olarak sosyal bilim literatürüne yeni giren terimlerin de arka plânını oluşturuyor.

Dünya gezegeninin tüm insanlığın ortak yaşam alanı olduğu ve üzerinde barındırdığı toplulukların başta ekonomik, sosyal, kültürel değerler olmak üzere yeryüzündeki tüm değerlerin ortak sahibi olduğu göz önüne alındığında; her bireyin aile, fiziki ve sosyal çevre, ulusal, bölgesel ve uluslararası ölçeklerdeki karar ve yönetim süreçlerine katılımının artması aynı zamanda insanlığın refahının da artması ve iyi-kötü çatışmasında ortak iyunin güçlenmesi, toplumların barış ve mutluluk içerisinde bir arada yaşamasının kolaylaşması anlamına gelmektedir. Bu anlamda, ortak iyunin varlığının dayanağını yitirmesi halinde toplumsal dayanışmanın temellendirilme biçimi de değişecektir. Bütünleşmeye zorlayıcı mekanizmalar meşruiyetini kaybedecektir. Bütünleşme ancak toplumdaki bireylerin işbirliği gereksinmelerini karşılayacak toplumsal uzlaşmalarla sağlanabilecektir. Böyle bir gelişme halinde oluşan toplumsal sistemin meşruiyeti sadece bireyin çıkarlarına dayanır hale geldiğinden tamamen araçsallaşmış olacaktır. Böyle bir gelişme ise, ulus devletin kendi yurttaşı durumundaki bireyi içine soktuğu ikilemden bir ölçüde kurtaracaktır. Ulus devlet kaçınılmaz olarak, bireyi bir yandan kendi tercihlerini en yükseğe çıkarma, öte yandan yurttaş olarak iyiden kaynaklanan görevlerini yerine getirme ikilemi içine sokacaktır. Ama bir topluluğun varlığını sadece pragmatik gereksinmeler üzerine kurmak yetersiz olur. Bir kişinin varlığı topluluk içinde hitap ettiklerine kendisini kabul ettirmesine bağlıdır. Bu gerçekte bir birey topluluğu içinde

sürekli hesap verme sorumluluğuyla yükümlü olması demektir. Kişinin kendisine etik güveni böyle oluşur. Bu halde toplumsal bağlılık bireysel varlık düzeyinde temellendirilmiş olmaktadır.

Dünyanın en önemli gündem maddeleri arasında yer alan “Devletin yeniden yapılandırılması ve reformu”nun iki önemli boyutu bulunmaktadır. Bunlar kamu ekonomisinin ve kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasıdır. Devletin yönetsel yapısının reorganizasyonu, personelin verimli çalışması, denetim etkinliğinin sağlanması, bürokrasi ve kırtasiyeciliğin azaltılması, saydam devlet yapısının oluşturulması gibi konularda gerekli reformların yapılması önem taşımaktadır. Bu doğrultuda gerekli reformların süratle yapılması kaçınılmazdır. Bu çalışmalar yapılırken; siyasi partilerin seçim ittifakı yapabilmeleri, yasama ve yargı denetiminin daha etkili kılınması, yönetimde istikrar ve etkinliğin sağlanması, parlamento seçimlerinin yenilenmesi şartlarının kolaylaştırılması, bunalım çözücü mekanizmaların Anayasa’da yer alması, siyasal katılımı artırıcı koşulların yaratılması konuları üzerinde özenle durulmalıdır.

Oysa, demokrasinin olmazsa olmaz koşulu olarak kabul edilen yerel yönetimlerin, vesayetçi bir anlayışla yönetilmesinden en küçük bir ödün verilmeksizin bunun sağlanması mümkün değildir. Böyle bir çelişkinin doğal sonucu, kamu yönetiminin tıkanması, aşırı politizasyon, kaynak israfı, kısırdöngü ve içine düşülen yönetsel açmaz olarak ortaya çıkmaktadır (Aykaç, 1999:4-5). Devletin varlığının vazgeçilmez öğeleri olan ülke, nüfus, hükümet ve egemenliği dikkate almalıyız. Ancak, bu öğeler demokratik devlet için zorunlu olmasına karşın yeterli değildir. Demokrasinin kurumsallaşması için sivil toplum, hukukun üstünlüğü ve ekonomik toplum gibi öğeleri de dikkate almalıyız.

## KAYNAKÇA

- AKTAN, C.Can (Ed.), “İyi Yönetişimin Temel Unsurları”, <http://www.canaktan.org.>, (11.10.2004)
- AKTAN, C.Can (Ed.), “İyi Yönetişim”, <http://www.canaktan.org.>, (11.10.2004)
- ANONYMOUS, 1997. “*The State In a Changing World*”. The World Bank, Washington. World Development Report 1(1):34131
- AYKAÇ, Burhan, (1999), “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Küçütülmesi, Yerel Yönetimler ve Yerel Demokrasinin Amaçları”, Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt 1, Sayı 1, Ankara, ss. 4-5
- BISLEV, Sven, (2004), “*Privatization of Security as Governance Problem: Gated Communities in the San Diego Region*”, Alternatives 29, 599-618, Copenhagen.
- CHOSSUDOVSKY, Michel, (1999), “Yoksulluğun Küreselleşmesi”, Çev. Neşenur Domaniç, Çiviyazıları, İstanbul.
- ÇUKURÇAYIR, M.Akif, (2006), “Yönetişim Yaklaşımı ve Kamu Yönetiminde Kalite” Sayıştay Dergisi, Sayı:50-51
- DOORNBOS, Martin, R., (2004), “*Good Governance: The Pliability of a Policy Concept*”, Trames, 8(58/53), 4, 372-387, New York.
- DPT. (2000), “Küreselleşme”, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT, Ankara.
- DUMLUDAĞ, Devrim, (2004), “Küreselleşmeyi Büyük Dönüşüm Üzerinden Okumak” Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, İstanbul, cilt: XIX, sayı:1, s. 122.
- EROĞUL, Cem, (1999), “Devlet Yönetimine Katılma Hakkı”, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara.
- ERYILMAZ, Bilal, (2004), “Bürokrasi ve Siyaset”, Alfa Yayınları, İstanbul.
- ESER, Uğur, (1995), “Küreselleşme Tehdit mi Yoksa Fırsat mı?”, Ekonomik Yaklaşım, cilt:6, sayı:17, Gazi Üniversitesi İktisat Bölümü Yayın Organı, Yaz.
- FUKUYAMA, Francis, (2004), “Devlet İnşası, 21. Yüzyılda Dünya Düzeni ve Yönetişim” Türkçesi: Devrim Çetinkasap, Remzi Kitabevi, İstanbul, s. 58-59
- GAWTHROP, Louis C., (2005), “*Public Administration in a Global Mode with Sympathy and Compassion*”, Public Integrity, summer, vol.7 no. 3, pp.241-259

- GIDDENS, Anthony, (2000), “*Modernliğin Sonuçları*”, Çev. Ersin Kuşdil, Ayrıntı Yayınları, İstanbul.
- GÜMRÜKÇÜ, Harun, (2005), “*Küreselleşme ve Türkiye*”, Avrupa-Türkiye Araştırmaları Enstitüsü (ATA-Enstitüsü), Hamburg.
- GÜLER, Birgül Ayman, (2003), “*Devlette Reform*”, Kamu Yönetimi Dünyası, Yıl:4, Sayı:13, Ocak-Mart. bkz.[http://www.zmo.org.tr/odamiz/devlette\\_reform.php](http://www.zmo.org.tr/odamiz/devlette_reform.php)
- GÜLER, Birgül Ayman, (2003), “*Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye*”, Praksis, Kış-Bahar, s. 95-96.
- GÜLER, Birgül Ayman, (1996), “*Yeni Sağ ve Devletin Değişimi*”, Yapısal Uyarlama Politikaları, TODAİE Yayın No:266, Ankara, Nisan
- GÜNDOĞAN, Ertuğrul, (2002), “*Yönetişim*”, Yönetişim, Siyaset ve Sosyal Bilimler Dergisi, Fatih Üniversitesi Yönetişim Kulübü Yayını, 1(1), İstanbul, Aralık.
- GÜZELSARI, Selime, (2003), “*Neo-Liberal Politikalar ve Yönetişim Modeli*”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 36 Sayı 2 Haziran, s. 17-34.
- HABLEMİTOĞLU, Şengül, (2004), “*Küreselleşme - Düşlerden Gerçeklere*”, Toplumsal Dönüşüm Yayınları, İstanbul,. s. 27-30
- HAQUE, M. Shamsur, (2005), “*Küreselleşme, Yeni Politik Ekonomi ve Yönetişim: 3. Dünya Bakışı*”, (<http://www.icisleri.gov.tr/tid/dergi/445-203-218>).
- HASANOĞLU, Mürteza, (2001), “*Küreselleşmenin Devlet Yönetimine Etkileri*”, Sayıştay Dergisi, Sayı:43, Ekim-Aralık, Ankara.
- HOWLETT, Micheal and RAYNER, Jeremy, (2006), “*Globalization and Governance Capacity Explaining Divergence in national Forest Programs as Instances of “Next-Generation” Regulation in Canada and Europe*”, Governance-An International Journal of Policy, Administration and Institutions, Vol.19, No:2, April, pp.251-275.
- HILL, Carolyn J. and LYNN Jr., Laurence E., (2004), “*Governance and Public Management, an Introduction*”, Journal of Policy Analysis and Management, Vol.23, No.1, 3-11
- HIRST, Paul, THOMPSON, Grahame; (1998), “*Küreselleşme Sorgulanıyor*”, Çev. Çağla Erdem, Elif Yücel; Dost Kitabevi Yayınları, Ankara.
- IŞIKLI, Alpaslan, (1995), “*Küreselleşme ve Demokratikleşme*”, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları:14, Ankara.
- IŞIKLI, Alpaslan,(2002), “*Dünya Bankası’nın Laik İmparatorluğunda Kumarhane*

*Kapitalizmi*", Otopsi Yayınevi, İstanbul.

KARABAĞ, Servet, (2002), "*Mekanın Siyasallaşması*", Nobel Yayını, Ankara.

KAZANCIGİL, Ali, (1998), "*Governance and Science: Marketlike Modes of Managing Society and Producing Knowledge*", International Social Science Journal, No:155, pp:69.

KORAY, Meryem, "*Küreselleşme Süreci ve Ulus-Devlet, Ekonomi, Siyaset Tartışmaları*" <http://www.stratejik.yildiz.edu.tr/makale1.htm>

KÖSE, H. Ömer, (2003), "*Küreselleşme Sürecinde Devletin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü*", Sayıştay Dergisi, Nisan-Haziran, Sayı:49

KNILL, Christoph, "*Modes of Governance and their evaluation*", TRAMES: A journal of the Humanities and Social Sciences, Vol.8 Issue 4, pp.352-371

KOOIMAN, Jan, (1993), "*Social-Political Governance Introduction*", Ed.: Jan Kooiman, *Modern Governance*, Sage Publications, London.

LARNER, Wendy and WALTERS, William, "*Globalization as Governmentality*" Alternatives 29, pp.495-514, Australia.

LEVY, Brigitte, (2005), "*Global Competition and Economic Development: Key Governance Issues*", Competitiveness Review, Vol. 15 Issue 2, pp.130-139, Ottawa/Canada

MARTIN, Hans-Peter and SHUMAN, Harold, (1992), "*Globalleşme Tuzağı, Demokrasi ve Refaha Saldırı*", Ümit Yayınları, Ankara

MOK, Ka-Ho, (2005), "*Globalization and Governance: Educational Policy Instruments and Regulatory Arrangements*", July, Vol.51 Issue 4, pp.289-311, Bristol/UK

NAS, Nesrin, (2004), "*Devlet ve Kamu Hizmeti Anlayışları*", (<http://www.liberal-dt.org.tr/dergiler/Idsayi17/1714.htm>.)

ORAN, Baskın, (2001), "*Hangi Küreselleşme*", **Küreselleşme ve Ulus Devlet**, Der. Meryem Koray, Yıldız Teknik Üniversitesi Stratejik Araştırmalar Enstitüsü Yayını, İstanbul. (<http://www.stratejik.yildiz.edu.tr/makale4.htm>)

ÖZER, M. Akif, (2000), "*Kamu Yönetiminin Gelceğine Amborgo Koyan Bir Sorun:Merkezileşme*" Yerel Gündem Dergisi, Yıl:2, Sayı:12, Aralık, Ankara.

ÖZTÜRK, Feza, (2004), "*Küreselleşme-Yeni Dünya Düzeni*", [http://www.mfa.gov.tr/MFA\\_tr/Yayinlar/DisisleriBakanligiYayinlari/EkonomikSorunlarDergisi/Sayi2/Küreselleşme.htm](http://www.mfa.gov.tr/MFA_tr/Yayinlar/DisisleriBakanligiYayinlari/EkonomikSorunlarDergisi/Sayi2/Küreselleşme.htm)

- PATTEN, Chris, (2000), “*Sustainable development and governance*”, Organization for Economic Cooperation and Development, The OECD Observer. Paris. Iss.221/222; pp.34
- PIERRA, Jon, (1999), “*Models of Urban Governance*”, Çev. M. Akif ÖZER, Gazi Üniversitesi İİBF dergisi. 1/99, Ankara.
- POGGI, Gianfranco, (2002), “*Modern Devletin Gelişimi*” İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, çevirenler, Şule Kut – Binnaz Toprak, Ekim, İstanbul.
- ROBERTSON, Roland, (1999), “*Küreselleşme*”, (Çev.Ü.H. Yolsal), Bilim ve Sanat yayınları, Ankara, aktaran, KARABAĞ, a.g.e., s. 127
- SAFTY, Adel, (2003), “*Democracy and Governance-The Global Advance of Democracy*” University of Bahçeşehir Press, İstanbul.
- SANİN, Levent, (1994), “*Küreselleşme Tartışmaları Üzerine Bazı Notlar*”, Ekonomik Yaklaşım, cilt:5, sayı:14, Gazi Üniversitesi İktisat Bölümü Yayın Organı, Sonbahar.
- ŞANAL, Recep, (2002), “*Kurumsal Yönetişim (Corporate Governance) Kavramı ve Türk Kamu Yönetimi Açısından Önemi*”, Türk İdare Dergisi, Sayı:435, Haziran, ss: 41-73
- ŞAYLAN, Gencay, (1998), “*Devletin Yeniden Yapılanması*”, Türkiye’de Bunalım ve Demokratik Çıkış Yolları, TÜBA Yayınları, Ankara, s.119-42.
- ŞAYLAN, Gencay, (1995), “*Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi*”, İmge Kitabevi, Ankara..
- TEKELİ, İlhan, (1999), “*Modernite Aşılırken Siyaset*”, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara.
- THOMAS, Weiss G., (2000), “*Governance, good governance and global governance: Conceptual and actual challenges*”, Third World Quarterly, Vol 21, No 5, pp 795-814
- TODAİE, (1998), “*Kamu Yönetimi Sözlüğü*”, TODAİE Yayınları, Ankara,
- TOKATLIOĞLU, Mircan Yıldız, (2005), “*Küreselleşme ve Kamu Hizmetleri*”, Alfa Aktüel-İstanbul.
- TORRES, Lourdes, PINA, Vicente and ACERETTE, Basilio, (2006), “*E-governance Developments in European Union Cities: Reshaping Governments Relationships with Citizens*”, pp.277-302

- UYGUN, Oktay, (2001), “*Ulusüstü Siyasal Birlikler ve Küreselleşme*”, Küreselleşme ve Ulus Devlet, Der. Meryem Koray, Yıldız Teknik Üniversitesi Stratejik Araştırmalar Enstitüsü Yayını, İstanbul. (<http://www.stratejik.yildiz.edu.tr/makale4.htm>)
- ÜLMAN, Burak, (2001), “*Uzun Süreçte Küreselleşme: Bir Sihirli Kavramı Tarihteki Yerine Koyma Denemesi*”, Küreselleşme ve Ulus Devlet, Der. Meryem Koray, Yıldız Teknik Üniversitesi Stratejik Araştırmalar Enstitüsü Yayını, İstanbul. (<http://www.stratejik.yildiz.edu.tr/makale4.htm>)
- ÜSTÜNER, Yılmaz ve KEYMAN, E. Fuat, (1995), “*Globalleşme, Katılımcı Demokrasi ve Örgüt Sorunu*”, Ekonomik Yaklaşım, cilt:6, sayı:17/18 Gazi Üniversitesi İktisat Bölümü Yayını, Ankara.
- YELDAN, Erinc, (2001), “*Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi*”, 3. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul.
- YILMAZ, Gaye, (2001), “*Küreselleşme Sürecinde Devletlerin Rolü*”, İktisat Dergisi, (Ağustos), (<http://www.antimai.org/mkl/gy01ifmc2.htm>)
- YÜCETÜRK, E,Elif, (2000), “*Yönetişim Kavramı ve Katılımı Örgütlemeye Bir Örnek: Bolu İl Kurultayı*”, TODAİE Yerel Yönetimler, Araştırma ve Eğitim Merkezi Yayını, No:12, Ankara, , s.225-236
- YÜKSEL, Mehmet, (2001), “*Yönetişim (Governance) Kavramı Üzerine*”, Cevat Geray’a Armağan, Mülkiyeliler Birliği Yayını, No:25, Ankara, s.849-862.
- ZANOTTİ, Laura, (2005), “*Governmentalizing the Post-Cold War International Regime:The UN Debate on Democratization and Good Governance*”, Alternatives 30, 461-487.

**ÖZGEÇMİŞ**

**Adı Soyadı** : Fırat BEŞTAŞ  
**Sürekli Adresi** : AİBÜ Erasmus Ofisi  
**Doğum Yeri ve Yılı** : Şirvan, 01.01.1969  
**Yabancı Dili** : İngilizce  
**İlköğretim** : Şirvan Merkez İlkokulu  
**Ortaöğretim** : Siirt Lisesi  
**Lisans** : Bilkent Üniversitesi, 2000  
**Yüksek Lisans** : Abant İzzet Baysal Üniversitesi, 2006  
**Anabilim Dalı** : Kamu Yönetimi  
**Bilim Dalı** : Siyaset Bilimi