

TÜRKİYEDE YÖNETİŞİM VE “SİVİL TOPLUM” TARTIŞMALARI ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME

Faruk ATAAY*

ÖZET: Bu makalede, Türkiye’de eleştirel bir yaklaşımla ele alınan yönetim literatürü etrafında dönen demokrasi tartışmalarını incelemektedir. Makale, neo-liberalizmin, ileri sürdüğü yönetim modelinin plüralizm ve katılımcı demokrasi ideali ile uyuşmadığı gerçeğine dikkat çekmektedir. Bu çerçevede, yazar ilk olarak yönetişimin organik olarak neo-liberal teoriye bağlı olduğunu belirterek, yönetişimi plüralist ve katılımcı demokrasi modeli olarak ele alan yaklaşımları eleştirmektedir. İkinci olarak, yazar yönetim hakkındaki plüralist iddiaları/argümanları tanzim etmekte ve daha sonra son bölümde, yönetim modelinin, ulus-üstü örgütlerin sisteme dâhil edilmesi için bir çaba olarak geliştiğini, bu kurumları neo-liberal düzenin denetim-yönetimin organları olarak fonksiyonel hale getirmeyi amaçladığını göstermeye çalışmaktadır.

Son yıllarda demokrasi kuramı ve demokratikleşme süreci açısından en çok tartışma yaratan konulardan biri de “yönetişim” oldu. 1990’larla birlikte Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu, Birleşmiş Milletler, Avrupa Birliği, OECD gibi uluslararası kuruluşlarca gündeme getirilen “yönetişim” kısa sürede büyük bir ilginin odağına oturdu. Yönetişim, bir yandan hızla yaygınlaşmaya başlarken, bir yandan da kuramsal tartışmalara konu oluyordu.

Yönetişimin bu ölçüde ilgi uyandırması ve tamamen kutuplaşmış bir tartışmaya konu olması, gerçekte, neo-liberalizm-demokrasi ilişkisi konusunda 1980 sonrası dönemde yerleşen genel kanıya aykırılıklar taşınmasından kaynaklıydı. 1970’lerin sonundan başlayarak adım adım hakimiyetini kuran neo-liberalizmin, demokrasi açısından parlak bir sicile sahip olmadığı iyi biliniyordu. Oysa, şimdi, neoliberalerler, hem de uluslararası finans kuruluşları eliyle “yönetişim”i gündeme getiriyor ve bunun büyük bir demokratik açılım oluşturduğunu ileri sürüyorlardı. Bu, gerçekten de, hem kuramsal açıdan hem de uygulama açısından çok ciddi tartışmaları davet eden bir öneriydi.

Üstelik, “yönetişim”, kuramsal açıdan, eskiden beri çok tartışmalı bir konu olan “sivil toplum” tartışmalarının zeminine oturuyordu. Bilindiği üzere, 1970’lerde Avrupa’da sol akımlar içinde iktidar stratejisi tartışmaları bağlamında gündeme gelen “sivil toplumculuk”, “sosyalizme barışçı geçiş” gibi tezleri ile dikkat çekmiş, “reformizm” gibi eleştirilere uğramıştı. Türkiye’de de 1980’lerde sol içi

* Dr., Mustafa Kemal Üniversitesi, Kamu Yönetimi Bölümü.

tartışmalarda önemli bir başlık haline gelen “sivil toplumculuk”, 1990’ların sonlarında bu kez liberalizm bağlamında gündeme geliyordu. Bu durumun tartışmaları daha da keskinleştireceği açıktı.

Bu çalışmada, Türkiye’de yönetim modeli üzerine yürütülen demokrasi tartışmaları incelenmektedir. Bu incelemede, ilk olarak, yönetimi temsili demokrasinin kısıtlılıklarını aşmayı sağlayacak bir demokratik açılım olarak ele alan görüşler ele alınmaktadır. Daha sonra, yönetimin bu görüşler tarafından ihmal edilen boyutları tartışmaya açılmaktadır. Bu çerçevede, ilk olarak, yönetimin neo-liberalizmle ilişkisi değerlendirilmekte, daha sonra yönetimin çoğulculuk iddiaları gözden geçirilmekte, son olarak da temsili demokrasinin krizini aşma misyonu verilen STK’ların bu misyonu yerine getirebilme olasılıkları tartışılmaktadır. Yazı, yönetime dayanak oluşturan demokrasi anlayışı üzerine genel bir değerlendirme ile son bulmaktadır.

Yönetişim Üzerine Liberal Perspektifler

Bilindiği üzere, yönetim teorisi uluslararası finans kuruluşlarınca gündeme getirilmiştir¹. Bu kuruluşlar, yönetimi bir yandan üye ülkelere önerirken, bir yandan da bizzat kendi projelerinde uygulamaya başlamışlardır. Günümüzde, BM, OECD ve AB, üye ülkelerin yönetimi hayata geçirmeleri için tavsiye kararları ve uluslararası sözleşmeler hazırlarken, Dünya Bankası ve AB de sivil toplum kuruluşu katılımını kredilerden yararlanabilme koşulu olarak koymaktadırlar. Yönetimin, uluslararası finans kuruluşlarınca gündeme getirilip yaygınlaştırılmaya başlanmasıyla birlikte, akademik yazında da yönetimi olumlayan görüşler dile getirilmeye başlanmıştır. Çalışmanın bu ilk bölümünde, yönetimi, uluslararası finans kuruluşlarına paralel olarak, demokratikleşme doğrultusunda önemli bir adım sayan görüşler ele alınmaktadır.

Yönetimi demokratikleşme doğrultusunda çok önemli olanaklar taşıyan bir model olarak gören yaklaşımlar esas olarak liberal perspektif içine yerleşmektedirler. Yönetişim konusundan liberal bir perspektife sahip olan görüşler konusunda ilk dikkat çeken özellik, yönetimi, temsili demokrasinin kısıtlılıklarının aşılması ve çoğulcu ve katılımcı demokrasi doğrultusunda çok önemli bir açılım olarak görmeleridir. Gerek resmi görüşlerde gerekse akademik yazında,

¹ Konuyla ilgili daha geniş bilgi için bkz. Sonay Bayramoğlu, *Yönetişim Zihniyeti: Türkiye’de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü*, İletişim Yayınları, İstanbul, 2005; Birgül Ayman Güler, *Devlette Reform Yazıları*, Paradigma Yayınları, Ankara, 2005, Filiz Çulha Zabcı, “Yeni Liberal Politikalar ve Sivil Toplum Örgütleri: Dünya Bankasının Çizdiği Yol”, *Liberal Reformlar ve Devlet* (sempozyum bildirileri kitabı), KİGEM Yayını, Ankara, 2004.

yönetişim, çok aktörlü, çoğulcu, uzlaşmacı, yatay ilişkilere dayanan, sivil toplum kuruluşlarının “katılım”ı da aşarak “ortak” konumunda bulunduğu bir yönetim anlayışına duyulan özlem bağlamında gündeme getirilmektedir.

Türkiye’de, bu yaklaşımın en önemli temsilcilerinden biri olan İlhan Tekeli’ye göre, günümüzde temsili demokrasinin kısıtlılıklarının aşılabilmesi için, yöneten-yönetilen ikiliğini aşan katılımcı pratiklere gereksinim duyulmaktadır. Tekeli’ye göre, bu gereksinimi karşılayan açılımı yönetim sağlamaktadır. Tekeli, yönetişimi, şöyle tanımlamaktadır: “[Yönetişim,] toplumu yönlendirmekte sorumluluk dengesinin devletten topluma doğru kaymasına işaret ediyor... Yönetişim ile bir yandan yönlendirme gücüne sahip hükümet dışı aktörleri de içeren bir yapılaşma kastedilirken, demokratiklik, açıklık, hesap verme, çoğulculuk, kararın ilgililere en yakın yerde üretilmesi (subsidiarity-yerindenlik) gibi ilkelere de işaret edilmiş olmaktadır”². Tekeli, bu sözleriyle, bir yandan yönetişimin iktidar pratiklerinde köklü bir dönüşüm doğuracağına ilişkin beklentisini dile getirirken, diğer yandan da yönetişimi tamamlayan diğer ilkelere (demokratiklik, çoğulculuk, yerindenlik, açıklık, hesap verebilirlik) işaret etmektedir. Bu değerlendirmede, yönetişimin, temsili demokrasinin kısıtlılıklarını aşmayı hedefleyen bir demokratikleşme programı olarak algılandığı görülmektedir. Nitekim, Tekeli, yönetişimin uygulamaya geçirilmesi durumunda yaşanacak değişimi de şu sözlerle tarif etmektedir:

“Bunları değerlendirdiğimizde, önceden belirlenen bir ortak amacı gerçekleştirmek için, tek özneli, merkezi, hiyerarşik bir işbölümü içinde, araçsal rasyonelliği ön plana alarak, yapan, üreten, bunun için kaynakları ve yetkileri kendilerinde toplayan yönetimden, önceden belirlenen bir iyiye doğru değil, insan haklarına dayalı performans ölçütlerini gerçekleştirerek, çok aktörlü, desantralize, ağsal ilişkiler içinde, iletişimsel bir rasyonellik anlayışı içinde, kendisi yapmaktan çok toplumdaki aktörleri yapabilir kılan, yönlendiren, kaynakların yönlendirilmesini kolaylaştıran yönetim anlayışına geçilmektedir. Bu özellikleriyle yönetim siyasal ve ekonomik gücün daha yaygın dağılımını da içermektedir.”³ (Vurgular bana aittir. F.A.).

Tekeli’nin bu değerlendirmesi, iki açıdan önemli görünmektedir. Tekeli, bir yandan yönetişimi çoğulcu bir demokrasi açılımı olarak görürken, diğer yandan da bu demokratikleşme açılımının toplumdaki eşitsizliklerin aşılması doğrultusunda bir adım olduğunu ileri sürmektedir. Tekeli, bu değerlendirmesi ile yönetişimin neo-liberalizmle organik olarak ilişkilendirilmiş bir demokrasi projesi olduğunu göz ardı eder görünmektedir. Nitekim, bu değerlendirmesini şöyle sürdürmektedir:

² İlhan Tekeli, *Modernite Aşılırken Siyaset*, İmge Y., Ankara, 1999, sy. 235.

³ İlhan Tekeli, a.g.k., sy. 248.

“Yönetişimin daha eşitsiz bir toplum ortaya çıkarabileceği konusunda kaygılar bulunmaktadır. Bu konuda karşıt yönlü savlar da geliştirilebilir. Yönetişimin varlığı daha desantralize bir siyasal ekonomik güç öngörüsüne dayandığı için bu sistemin işleyişinin de daha eşitlikçi bir toplum ortaya çıkaracağı söylenebilir.”⁴.

Türkiye’deki yazında, yönetişimi demokratik bir açılım olarak gören bir başka önemli yazar Sadun Emrealp’tir. Emrealp de, yönetişimi, bir kurumsal yeniden yapılanma projesi olmanın çok ötesinde, sosyo-ekonomik, kültürel ve mekânsal yeniden yapılanmayı kapsayan toplumsal bir proje olarak görmektedir. Emrealp’in bu görüşleri, şu sözlerle dile getirilmektedir:

“Yönetimden yönetişime geçiş, alışılageldiğimiz hiyerarşik, tepedenci, emredici, “ben bilirimci”, köstekleyici yapılanma yerine, yönlendirici, destekleyici, yapabilir kılıcı, yatay, şeffaf, hesap vermeye ve demokratik denetime açık, tabana dayalı, gücünü halktan alan, desantralize ve katılımcı politikalar, kurumlar ve hareketler üstüne oturan yeni bir ilişkiler sisteminin gelişmesini gerekli kılmaktadır.”⁵.

Emrealp, bu sözleriyle, yönetim konusunda bütünüyle olumlu beklentiler içinde olduğunu göstermektedir. Emrealp’in, bu beklentilerinin, asıl olarak, sahip olduğu “sivil toplumcu” perspektiften kaynaklandığı görülmektedir:

“Bu sunuşta sivil toplum, devlet tarafından düzenlenmeyen, kendi dinamiğini oluşturan toplumsal ilişkiler alanı olarak ele alınmakta ve yaptığı çağrışımlar açısından demokratikleşme, insan hakları, siyasal, toplumsal ve kültürel çoğulculuk, yönetime ve karar alma sürecine katılım, iktidar paylaşımı gibi kavramları içerecek biçimde kullanılmaktadır. Sivil toplum kuruluşları da bu genel çerçeve içerisinde, yaşamın her alanına damgasını vurmaya başlayan özerk, gönüllü toplumsal örgütler ve örgütlenmeler olarak yerlerini almaktadır.”⁶.

Emrealp, bu değerlendirmeleriyle, demokratikleşmeyi sivil toplumun güçlendirilmesi bağlamında, sivil toplumun güçlendirilmesini de yönetim bağlamında ele aldığını göstermektedir. Emrealp’e göre, Birleşmiş Milletler ve Avrupa Birliği tarafından yerel yönetimler bağlamında gündeme getirilen yönetim, sivil toplum kuruluşlarını yönetim sürecine ortak ederek, çok önemli bir demokratik açılım sağlama potansiyeli taşımaktadır. Üstelik, Emrealp’in sivil toplum kuruluşlarının mevcut durumu hakkında gerçekten de gerçekçi görüşlere sahip olması da bu fikrini değiştirmemektedir. Zira, Emrealp, sivil toplum kuruluşu olarak adlandırılan örgütlenmeler arasında devletten mali ve örgütsel olarak

⁴ İlhan Tekeli, a.g.k., sy. 253.

⁵ Sadun Emrealp, “Yerel Yönetimler ile Sivil Toplum Kuruluşları Arasındaki İşbirliği”, *Merhaba Sivil Toplum*, (Derleyen: Taciser Ulaş), Helsinki Yurttaşlar Derneği Yayını, İstanbul, 1997, sy. 40.

⁶ Sadun Emrealp, a.g.k., sy. 41.

bağımsız olmayan, iş çevreleri ve siyasi partilerle organik bağları bulunan, kendi içinde demokratik işleyişi gerçekleştiremeyen, çoğulcu katılıma kapalı, “kâr amacı gütmeme” ve “gönüllülük” ilkelerini bir yana bırakarak profesyonelleşen ve kazanç amacı gütmeye başlayan, mali kaynak arayışı sırasında mali kaynak sağlayan kuruluşların öncelikleri doğrultusunda çalışmalar yürütmeye başlayan pek çok örneğin bulunduğu da farkındadır⁷.

Türkiye’deki yazında, yönetişimin demokratikleşme anlayışını paylaşan bir başka tamamlayıcı görüş Murat Belge’den gelmiştir⁸. Belge’nin yaklaşımı, aslında, Tekeli ve Emrealp’in yukarıda ele alınan görüşlerinden bazı açılardan farklılıklar taşımaktadır. Ancak, Belge de, sonuçta, yönetişimin ortaya koyduğu demokratikleşme anlayışı ile ortaklaşmaktadır.

Belge’yi, yönetimle ilgili olumlayıcı görüşlerden ayıran en önemli farklılık, onun sivil toplum kuruluşlarının yönetime katılma pratiklerine değil, baskı grubu olarak devlete karşı “dışarıdan” yürüttükleri muhalefet hareketlerine daha fazla ilgi duymasından kaynaklanmaktadır. Belge, bu bakış açısıyla, sivil toplum kuruluşlarıyla ilgili güncel yönetişimci perspektiften çok, eskinin “baskı grubu” anlayışına daha yakın bir noktada konumlanmaktadır. Nitekim, bu görüşünü, sivil toplum kuruluşlarının, toplumu, iktidara aday ya da ortak olarak değil, iktidardan uzak durarak değiştirme anlayışını olumlarken ortaya koymaktadır. Ancak, sonuçta, bu muhalefetin nihai amacını “devleti sivil toplumun devleti kılmak” olarak tanımlamasıyla ve “saydam, hesap veren ve etkili bir devlet” hedefini benimsemesiyle, yönetişimci demokrasi perspektifiyle ortaklaştığını göstermektedir.

Belge’nin, demokrasi amacına ulaşılması açısından, sivil toplum kuruluşu biçiminde örgütlenmiş muhalefet hareketlerinin (insan hakları savunucuları, ırkçılık karşıtı, savaş karşıtı, nükleer karşıtı hareketler, çevrecilik, feminizm, öğrenci hareketleri vb.) yürüttükleri mücadeleleri daha önemli bulmasının temelinde, siyasi partilerin ve sendikaların kurulu düzenin bir parçası haline gelmeleri, düzene entegre olmaları ve kendi içlerinde hiyerarşik bir yönetim yapısı oluşturup bürokratikleşmeleri yatmaktadır. Belge’ye göre, iktidarı ele geçirmeyi değil, iktidardan uzak durarak “devletin topluma müdahalelerini kurallara bağlayıp sınırlandırmayı” temel alan sivil toplum kuruluşları ise, demokratikleşme açısından daha büyük olanaklar taşımaktadır. Belge, kendisini bu düşünceye ulaştıran

⁷ Sadun Emrealp, a.g.k.

⁸ Belge, Murat, “Sivil Toplum Örgütleri”, *Merhaba Sivil Toplum*, (Derleyen: Taciser Ulaş), Helsinki Yurttaşlar Derneği Yayını, İstanbul, 1997.

tarihsel gelişimi açıklamaya 1968 hareketleriyle başlatmaktadır. Belge'ye göre, kapitalizmin bu dönemde ortaya çıkan genel krizinin siyasi partilerin manevra alanını iyice daraltması, bir yandan partilerin sisteme entegre olmasına yol açarken, bir yandan da kendi tabanlarıyla olan bağlarının zayıflayarak temsil krizi yaşamalarına neden oluyordu. Siyasi partiler, oy verme ve seçime katılma oranlarında azalma gibi göstergelerde ortaya çıkan bir temsil krizi yaşarken, toplumsal muhalefet de kendisine yeni bir mecra buluyor, sivil toplum kuruluşları biçiminde örgütlenmiş muhalefet hareketleri yükselişe geçiyordu. Bu hareketlerin kendilerini siyasi partilere alternatif olarak gördüklerini belirten Belge, sivil toplum kuruluşları temelinde yükselen muhalefet hareketlerinin, siyasi partilerden iki açıdan ayrıştıklarını belirtmektedir.

Belge'ye göre, bu hareketler, ilk olarak, siyasi partilerden, tek bir sorun etrafında örgütlenmiş olmalarıyla ayrışmaktaydılar. Siyasi partiler bütünlüklü bir dünya görüşü oluşturur ve belirli sorunlara ilişkin görüşlerini de genel dünya görüşleriyle uyumlu kılmaya çalışırken, sivil toplum hareketleri genel bir dünya görüşü oluşturmaya çalışmamaları ve tek bir soruna odaklanmaları ile dikkat çekmekteydiler. Belge'ye göre, bu farklılık, sivil toplum kuruluşlarının, ilgili oldukları sorunlar konusunda daha duyarlı ve tutarlı bir biçimde mücadele etmelerine olanak sağlamaktadır. Diğer yandan, siyasi partiler, ilgili sorun hakkındaki programını uygulamaya geçirmeyi iktidar olduktan sonraya bırakırken, sivil toplum hareketleri uğruna mücadele ettiği sorunun çözümünü siyasi iktidar mekanizmasının dışındaki süreçlerde ararlar. Bu da, ilgili soruna duyarlı kesimler açısından daha geniş bir muhalefet olanağı sağlamaktadır.

Belge, ikinci olarak, sivil toplum hareketlerinin örgütlenme yapılarının da siyasi partilerden tamamen farklı olduğunu belirtmektedir. Parti, sendika, oda gibi örgütlenmeler, ülke genelinde, örgüt içi seçimlerle oluşan belirli hiyerarşik örgütsel yapılar oluşturur ve bu örgütsel yapılar bürokratikleşirken, sivil toplum örgütleri hiyerarşik örgütlenmeler oluşturmamalarıyla ayrışır. Sivil toplum hareketleri, örgütlenme gereksinimini "yönetim" için değil, haberleşme ve koordinasyon için duyduklarından, yatay ilişkiler kurarlar; bu da bu hareketlerin bürokratikleşmemesini sağlar.

Toparlamak gerekirse, günümüzde gerek uluslararası kuruluşların üye ülkeleri yönetişimi uygulamaya yöneltmesi, gerekse akademik yazında yönetişime yönelik umutları dile getiren yayınların yapılması sonucunda, yönetişim giderek egemen anlayış konumuna yükselmiştir.

Bu egemenlik, yönetişimin hızla yaygınlaşmasıyla pekişmektedir. Bu süreçte, yönetişimin temsili demokrasinin kısıtlılıklarını aşmayı sağlayacak bir demokrasi modeli olarak görülmesinin büyük payı olduğu görülmektedir. Bu çerçevede, yönetişimin, devletin demokratikleşip sivil toplum kuruluşlarının katılımının artmasını sağlayacağı umudunun paylaşıldığı anlaşılmaktadır. Bu görüşün oluşumunda, yönetişimin, çoğulcu ve katılımcı bir demokrasi modeli olarak ele alınmasının etkili olduğu görülmektedir. Ancak, yönetim konusunda böylesine iyimser görüşler ortaya atılırken, yönetişimin neo-liberalizmle ilişkisinin gözardı edildiği görülmektedir. Kanımızca, bu nokta, üzerinden kolayca atlanabilecek bir konu değildir. Aşağıda, yönetim ile neo-liberalizm ilişkisi incelenmektedir.

Yönetişim ve Neo-liberalizm

Çalışmanın birinci bölümünde yapılan inceleme de göstermektedir ki, yönetişimin çoğulcu ve katılımcı demokrasiye geçiş doğrultusunda çok önemli bir açılım oluşturduğunu ileri süren görüşler, yönetişimi “nötr” bir demokrasi modeli olarak ele almakta; yönetişimin gündeme getirdiği yönetim modelinin bütün toplumsal gruplar ve siyasal görüşlere eşit olanaklar sunduğu varsayımından hareket etmektedirler. Bu görüşün ortaya çıkmasında, yönetim ile neo-liberalizmin birbirilerine organik olarak bağlı olduklarının gözardı edilmesinin çok önemli bir etken olduğu görülmektedir. Bu nedenle, yönetim modeli ile neoliberal toplum modeli arasındaki ilişki üzerinde durmak yararlı olacaktır.

Yönetişim konusunda dikkat çeken ilk özellik, kavramın yalnızca sivil toplum kuruluşlarının karar alma ve uygulama süreçlerine katılımını anlatan dar bir tanımlamaya sığdırılmayacak bir kapsamla gündeme getirilmesi olmaktadır. Kavramın dibacesinde, bir yandan “düzenleyici devlet” olarak adlandırılan bir devlet modeli yatmaktadır. Bu devlet modelinin, devlet-piyasa ilişkileri konusunda net tanımlara dayanan neoliberal bir model olduğu iyi bilinmektedir. Diğer yandan, “yönetişim” kavramı, sivil toplum kuruluşlarına belirli toplumsal hizmetleri yerine getirme görevini yüklerken, sivil toplum kuruluşlarının sosyal devleti ikame etmesi doğrultusundaki bir anlayıştan hareket edildiği açıktır. Son olarak, demokrasiye ilişkin olarak sayılan “hukuk devleti”, “insan hakları”, “şeffaflık”, “hesap verebilirlik”, “etkinlik” gibi nitelermelerin de bütünüyle neo-liberalizmle organik ilişki içinde tanımlandığı görülmektedir. Dolayısı ile, yönetimle neo-liberalizm arasındaki bağlantı rastlantısal ya da konjonktürel değil, organik bir bağdır. Nitekim, yönetişimin,

toplumların piyasa sisteminin boyunduruğuna sokulmasını amaçlayan politikaların metaforu olduğunu belirten Bruce Brown⁹ da, yönetişimin neoliberal ideolojik bombardımanın taşıyıcılığını yapan ideolojik bir kavram olduğunu belirten Ahmet İnsel¹⁰ de aynı gerçeğe işaret etmektedirler.

Yönetişimle neo-liberalizm arasında bağlantı asıl olarak “düzenleyici devlet” modeliyle tanımlanmaktadır. Bilindiği üzere, düzenleyici devlet modeli son yıllarda Dünya Bankası ve IMF tarafından özellikle az gelişmiş ülkelere önerilmekte ve devletin rolünü piyasaların düzenlenmesiyle sınırlandırmaktadır. Bu modelde, devletin ekonomiye etkin müdahalelerde bulunması da, kamu hizmeti sunması da dışlanmakta; sosyal politikalar da gündemden düşürülmektedir. Ancak, düzenleyici devletin asıl ayırt edici yönü, minimal devlet modeli çerçevesinde devletin ekonomiye yönelik müdahaleleri iyice sınırlandırıldıktan ve piyasa modelinin egemenliği kurulduktan sonra, piyasaların düzenlenmesi gereksiniminin ortaya çıkması karşısında devletin bu görevi daha başarılı bir biçimde yerine getirebilmesi için yönetim mekanizmasına başvurulması olmaktadır. Nitekim, düzenleyici devlet modeli ile yönetim arasındaki bağlantı bu noktada ortaya çıkmakta; yönetim, piyasaların düzenlenmesi konusunda daha etkili bir yöntem olarak gündeme getirilmekte, sistemin piyasa dinamizmine ve değişime uyum kapasitesini arttıran bir adım olarak değerlendirilmektedir¹¹.

Yönetişimle neo-liberalizm arasındaki organik bağın ortaya çıktığı bir başka nokta, yönetimle özlenen siyasal düzenin niteliklerinde yatmaktadır. Buna göre, yönetim, yalnızca sivil toplum kuruluşlarının yönetime katılımı anlamına gelmemekte, aynı zamanda “etkinlik”, “şeffaflık”, “hesap verebilirlik”, “hukuk devleti”, “yerindenlik”, “insan hakları” gibi ilkelerle de tanımlanmaktadır. Bu ilkeler, ilk bakışta kimsenin itiraz edemeyeceği genel demokratik özelemler gibi görünmektedir. Ancak, uluslararası finans kuruluşlarının bu demokratik ilkeleri nasıl tanımladığına biraz daha yakından bakıldığında, bu ilkelerin tamamıyla neoliberal bir tarzda içeriklendirildiği görülmektedir. Buna göre, “etkinlik” kamu yönetiminin piyasa ilkelerine göre çalıştırılması, “şeffaflık” şirketlere ve özellikle de yabancı sermayeye karşı açıklık, “hesap verebilirlik” kamu yönetiminin uluslararası denetim kurumlarıncaya denetlenmesi, “hukuk devleti” özellikle yabancı sermaye yatırımları ile ilgili

⁹ Brown, Bruce, “Yönetişim ya da Neo-liberalizmin Siyasi Düzeni”, *Birikim*, sayı: 158, 2002, sayfa: 36-43.

¹⁰ İnsel, Ahmet, *Neo-liberalizm: Hegemonyanın Yeni Dili*, İletişim Yayınları, İstanbul, 2005.

¹¹ İlhan Tekeli, a.g.k.

hukuksal sorunlarda ulusal yargı yetkisinden vazgeçilerek uluslararası tahkimin yetkili kılınması, “yerindenlik” de merkezi devlete kamu hizmeti üretmenin yasaklanması anlamına gelmektedir¹². Bu tanımlamalar, gerçekten de genel demokratik özlemler niteliğindeki temel ilkelerin neo-liberalizme eklenirken, içlerinin nasıl da boşaltıldığını açıkça ortaya koymaktadır.

Yönetişimle neo-liberalizm arasındaki bağlantı, sosyal devlet karşıtlığı noktasında artık bütün açıklığıyla ortaya çıkmaktadır. Bilindiği üzere, neoliberal reformlar, geçmişte devlet tarafından üstlenen kamu hizmetlerinin özel sektöre ya da sivil toplum kuruluşlarına devrini öngörmektedir. Bu süreçte, asıl amacın kamu hizmetlerinin metalaştırılarak sermayenin değerlendirme alanları olarak işlev kazandırılması olduğu gayet açık olmakla birlikte, süreçte daha çok sivil toplum kuruluşları öne çıkartılmaya çalışılmakta; bu doğrultuda yönetim de sosyal politikaların tasfiyesi için manivela olarak kullanılmaktadır. Oysa, kamu tarafından yerine getirilen sorumlulukların STK'lara devri durumunda, hizmetin yerine getirilmesi tamamen hayırseverlik mekanizmasına kalmaktadır¹³. Neoliberal politikalar altında gelir dağılımı her geçen gün daha da bozulurken, STK'ların faaliyetlerinin etkisiz kalacağı ve bu politikaların asıl etkisinin hizmetlerin metalaşması olacağı açıktır. Bu süreçte, “kamusal işlerin gönüllü kuruluşlara devri” biçiminde sunulan yönetim, Ahmet İnsel'in gayet yerinde tanımlamasıyla, “refah devletinin katledilmesinden sonra, onun üzerine serilen zarif bir örtü” olmaktadır¹⁴.

Sosyal politikaların tasfiyesi ve kamu hizmetlerinin STK'lara devrinde, neo-liberalizmin devlet karşıtlığının da temel bir rol oynadığı görülmektedir. Buna göre, devlet hantal olduğu, toplumsal kaynakları verimli kullanmadığı ve yolsuzluklara yol açtığı gerekçesiyle, kamusal hizmetlerin devlet tarafından yerine getirilmek yerine, gönüllü kuruluşlar eliyle görülmesi daha uygun bir yöntem olarak sunulmaktadır. Bu noktada, sivil toplumculuğun devlet karşıtlığı ile neo-liberalizmin piyasa yandaşlığı ilişkilendirilmekte, sosyal devlet karşıtlığı piyasa ile sivil toplumun ortak savunusuna dayalı bir ideoloji ile gerekçelendirilmektedir.

Buraya kadar ortaya konanlar, yönetimle neo-liberalizm arasındaki bağlantıyı açıkça sergilemiş olmalı. Ancak, yönetimle neo-liberalizm arasındaki bağlantı en açık bir biçimde uluslararası finans kuruluşlarının çevre ülkelere yazdığı reçetelerde ortaya

¹² Birgül Ayman Güler, a.g.k., s. 44-49.

¹³ Bruce Brown, a.g.k.

¹⁴ Ahmet İnsel, a.g.k., s. 127-129.

çıkılmaktadır. Dünya Bankası, IMF, OECD gibi uluslararası finans kuruluşları, çevre ülkelerde neo-liberalizmin başarısızlıkları sonucunda son yıllarda sürekli yinelenen ekonomik krizlerin başlıca nedeni olarak “yönetim zafiyetleri”ni gösterirken, bu ülkelerin kalkınması için “iyi yönetişimin” vazgeçilmez bir gereklilik olduğunu ileri sürmektedir. Nitekim, Dünya Bankası da, yönetişimi, bir ülkenin kalkınması için gerekli olan ekonomik ve sosyal kaynakların yönetiminde otoritenin kullanılış biçimi olarak tanımlamaktadır¹⁵. Bu tanımlama, uluslararası finans kuruluşlarına, bir yandan çevre ülkelere yazılan reçetelerin başarısızlıklarını bu ülkelerin yönetimlerine yükleyip kendilerini aklamaları olanağını sağlarken, bir yandan da çevre ülkelere yapısal uyum reformlarının uygulamaya geçirilmesi konusunda yapılan zorlamaların meşrulaştırılması olanağı kazandırmaktadır.

Bütün bunlara eklenen bir diğer halka ise, Dünya Bankası ve Avrupa Birliği projelerine sivil toplum kuruluşlarının katılması uygulaması olmaktadır. Bilindiği üzere, Dünya Bankası neo-liberalizmin başarısızlıklarının gizlenemeyecek bir biçimde ortaya çıktığı 1990’larla birlikte, kalkınma, yoksulluk, sosyal hizmetler, çevre gibi alanlardaki projelere daha fazla kaynak ayırmaya yönelirken, bu projelerin yürütülmesinde de STK’lara aracılık yaptırmaya başlamıştır. Bu doğrultuda, projelerin büyük bölümü için STK katılımı koşulu getirilirken, projelere STK katılımı oranı da 1990’da yüzde 25’ten 2000 yılında yüzde 71’e kadar yükselmiştir¹⁶. Dünya Bankası projelerine STK katılımı, kimilerine göre kredilerin amaç dışı kullanımının engellenmesi, kimilerine göre de projelerin halk tarafından benimsenmesi amacını taşıyor. Ancak, daha önemlisi, STK katılımının, projelerin neoliberal özünü gizlemek gibi bir sonucu da bulunmaktadır. Nitekim, STK’ların aracılık ettiği ya da doğrudan doğruya gerçekleştirdiği projeler de açıkça neoliberal bir öze sahiptir. Örneğin, yoksulluk projeleri, neo-liberalizm yoksulluğu sürekli arttırırken, çözümü mikro-teşebbüslerde ve bireysel inisiyatifin (teşebbüs ruhunun) geliştirilmesinde göstermektedir. STK destekli yoksulluk projelerinin teşebbüs ruhunun geliştirilmesine yönelik oluşu, yoksulluk, işsizlik, gelir dağılımı bozukluğu gibi toplumsal sorunların artışı ile neo-liberalizm arasındaki bağları gizlerken, sorunu bütünüyle teşebbüs ruhunun eksikliğine bağlamaktadır. Bu durum, yönetim çerçevesinde gündeme gelen sosyal programların da neoliberal bir öze sahip olduğunu açıkça ortaya koymaktadır.

¹⁵ DPT, *Kamuda İyi Yönetişim* (Taslak), (IX. Kalkınma Planı ÖİKR), DPT, Ankara, 2005.

¹⁶ Filiz Çulha Zabcı, a.g.k.

Toparlamak gerekirse, yönetim, toplumsal gruplar ve siyasal görüşler karşısında “nötr” bir demokrasi projesi değildir. Yönetim, gerek demokrasi anlayışıyla, gerek esas aldığı devlet modeliyle, gerekse sosyal programlarıyla, bütünüyle neoliberal bir anlayışın ürünü olarak gündeme getirilmiştir. Yönetim ile neo-liberalizm arasındaki ilişki, varsayıldığı gibi, konjonktürel bir rastlantıya bağlı olarak ortaya çıkmış değildir. Yönetim, bütünüyle, neo-liberalizmin tarihsel başarısızlıklarını aşmak hedefiyle, yine neoliberaler tarafından gündeme getirilen ve neo-liberalizmle organik olarak ilişkili bir modeldir¹⁷. Bu nedenle, yönetim, ideolojik olarak “nötr” bir model olarak değil, toplumların piyasa sisteminin boyunduruğuna sokulmasını hedefleyen bir model olarak ele alınmalıdır.

Çalışmanın buraya kadar olan bölümünde, yönetim ile neo-liberalizm arasındaki bağlantı üzerinde duruldu. Aşağıda, yönetimin gündeme getirdiği “çoğulculuk” anlayışı incelenmektedir.

Yönetim ve Çoğulculuk

Yukarıdaki bölümde de açıkça ortaya konduğu üzere, yönetim modeli bütünüyle neo-liberalizmin damgasını taşıyan bir demokrasi modelidir. Buna rağmen, yönetimin gerekçelendirilmesinde “çoğulculuk” çok başat bir argüman olarak ortaya çıkmaktadır. Bilindiği üzere, neo-liberalizm, uygulamaya geçirilmeye başlandığı ilk yıllardan bu yana hep “çoğulculuğa karşı” bir akım olmasıyla dikkat çekmiştir. Hatta, neoliberal karşı-devrimin en temel hedefinin çoğulculuğu tasfiye etmek olduğu genel kabul gören bir yaklaşım haline gelmiştir¹⁸. Eğer durum gerçekten de böyleyse, neo-liberalizmin yönetim modeli aracılığıyla çoğulcu bir demokrasi kurmaya giriştiği görüşü nasıl ele alınacaktır?

Kanıtızca, yönetim modelinin çoğulculuk iddiası bütünüyle temelsizdir. Bir kere, çoğulculuktan söz edebilmek için öncelikle toplumun farklı çıkarlara sahip toplumsal gruplardan oluştuğunun kabul edilmesi gerekir. İkinci olarak, bu farklı çıkarlara sahip toplumsal grupların özgürce örgütlenebilmesi ve kendi seslerini duyurabileceği demokratik bir ortamın bulunması beklenir. Üçüncü olarak, kamu politikalarının oluşturulma sürecinin, farklı çıkarlara sahip toplumsal grupların çıkarlarının müzakere edildiği bir ortama kavuşturulması gerekir. Ve son olarak, kamu politikaları farklı toplumsal grupların asgari bir uzlaşma üzerine dayanmalı ve bu

¹⁷ Benzer bir yaklaşım için bkz. Cenk Aygül, “Neo-liberalizmin Başarısızlığı ve Yönetim”, *Toplum ve Bilim*, Sayı: 76, 1998, s. 231-254.

¹⁸ Chantal Mouffe, “Demokrasi ve Yeni Sağ”, *Dünün ve Bugünün Defteleri, Dünya Sorunları Dizisi* içinde, Sayı: 1, 1985, s. 65-83.

doğrultuda devletin toplumsal uzlaşmayı sağlamaya yönelik politika araçları bulunmalıdır. Bunun temel koşulu da, sosyal devletten başka bir şey değildir. Batıda İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde kurulan, emek, sermaye ve devlet arasındaki belirli bir “uzlaşma”ya dayanan “çoğulcu demokrasi” modelinin sosyal devlet zemini üzerinde yükseldiği bilinmeyen bir şey değildir¹⁹. Ve yine, neoliberal karşıdevrimin, sosyal devleti geriletebilmek için, öncelikle emeğin pazarlık gücünü sınırlandırmaya, bunun için de demokrasinin çoğulcu niteliğini ortadan kaldırmaya yöneldiği de iyi bilinmektedir²⁰. Nitekim, neoliberal politikaların egemen olmasıyla birlikte, bütün partilerin tektipleştirildiği, toplumun teknelci medyanın ideolojik bombardımanı altında neoliberal ideolojinin tutsağı haline getirildiği, emekçi sınıfların seslerini duyurmasına izin verilmediği hep bilinen gerçeklerdir.

Oysa, günümüzde, neo-liberalizm tarafından gündeme getirilen yönetim modeli, devlet, sermaye ve sivil toplum kuruluşlarının katılımını öngören yeni bir çoğulculuk modeli ile ortaya çıkmış durumdadır. Bu “yeni çoğulculuk” modelinin refah devleti döneminin “klasik çoğulculuk” modelinden, üç ayaklı uzlaşma modelinden emeği çıkartarak onun yerine sivil toplum kuruluşlarını yerleştirmesiyle ayrıldığı bilinmektedir. Burada akla gelen ilk soru, yönetim modeli çerçevesinde bazı “sivil toplum kuruluşları”nın bazı yönetsel mekanizmalara dahil edilmesinin, gerçekten de kamu politikası oluşturma süreçlerini, farklı toplumsal çıkarlara sahip toplumsal grupların çıkarlarının müzakere edildiği bir süreç haline getirip getirmediği olmaktadır. Kanıtımızca, burada çoğulculuk açısından en kritik sorun, devletin toplumsal uzlaşmayı sağlayabilmek için toplumun en geniş kesimlerinin istemlerini gerçekleştirmeye olanak sağlayacak bir kapasiteye sahip kılınıp kılınmadığı konusu olmaktadır. Zira, toplumsal uzlaşmadan söz edebilmek için, uzlaşmanın taraflarının istemlerinin asgari düzeyde de olsa karşılanması gerekliliği bulunmaktadır. Bu da, özellikle çalışan sınıflar açısından, pratikte, ekonomik ve sosyal hakları genişleten bir demokratik açılım gerçekleştirilip gerçekleştirilmediği sorununu gündeme getirmektedir. Eğer, çalışan sınıfların ekonomik ve sosyal haklarını genişleten, bunun için de devletin kamu hizmeti üretme kapasitesini geliştiren bir açılım bulunmuyorsa, çoğulculuktan söz etmek de mümkün olmayacaktır. Kısacası, sosyal devletin varlığı, toplumun en geniş kesimlerinin uzlaşmasını sağlayan bir çoğulcu demokrasi açısından zorunludur.

¹⁹ T. H. Marshall ve T. Bottomore, *Yurttaşlık ve Toplumsal Sınıflar*, (Çeviri: Ayhan Kaya), Gündoğan Yayınları, Ankara, 2000.

²⁰ Chantal Mouffe, a.g.k.

Burada, yönetim açısından asıl sorun, yönetimin öngördüğü toplumsal düzenin, piyasa sisteminden olumsuz olarak etkilenen çalışan sınıfları koruyucu önlemleri öngörüp öngörmediği sorusu çerçevesinde ortaya çıkmaktadır. Sorun bu şekilde ortaya konduğunda, görülmektedir ki, yönetim modeli, neoliberal politikaları müzakereye açmak anlamında bir çoğulculuk içermemektedir. Yönetim modeli, bütünüyle neo-liberalizmin “düzenleyici devlet” anlayışı çerçevesinde kurgulanmıştır ve yönetim modeli çerçevesinde katılma davet edilen sosyal taraflar bu modeli veri almak zorundadırlar. Hatta şunu söylemek mümkündür ki, neoliberal politikalar yönetim modeli için bir “dogma” niteliğindedir, neoliberal politikaların tartışmaya açılmasına bile tahammül edilmemektedir. Dolayısı ile yönetimin çoğulculuğu, düzenleyici devlet modelinin değil, yalnızca bu modelin olanak taşıdığı olasılıkların müzakere edilebilmesine olanak sağlamaktadır. Örneğin, yoksulluk projelerinin yoksulluk sorununu ortadan kaldırmasının mümkün olmadığını, sorunun esasına inilip piyasa sisteminin tartışmaya açılması gerektiğine ilişkin bir itiraz bu model çerçevesinde anlamlı bulunmamaktadır. Burada, müzakereler, yoksulluk projelerinin daha etkili bir biçimde uygulanabilmesi için nelerin yapılabileceğinin tartışılmasıyla sınırlıdır. Durum böyle olunca ister istemez akla şu soru gelmektedir: Neoliberal politikaları “dogma” haline getirmiş bir çoğulculuğun, çoğulculuk kavramının içini boşaltmak dışında bir anlamı olabilir mi?

Buraya kadar yapılan değerlendirmeler karşısında, yönetim modelinin gerçek anlamda çoğulcu bir model olmadığını ortaya konabilmiş olması gerekir. Ancak, yönetim modelinin çoğulcu bir model olmak bir yana, “çoğulculuk karşıtı” bir model oluşturduğu gerçeği, günümüzün çok revaçta bir başka anlayışı olan “teknokrasi” eğilimiyle birlikte değerlendirildiğinde daha da açık bir biçimde ortaya çıkmaktadır. Bilindiği üzere, neo-liberalizm ilk uygulamaya konduğu dönemden bu yana hep “teknokrasi” eğiliminde olmuş; ekonomik ve sosyal politikaların sosyal taraflarca müzakere edilmesinden olabildiğince kaçınılır ve bu tür müzakerelerin gerçekleştiği kurumları etkisizleştirme yoluna gidilirken, sürekli olarak “ekonomik ve sosyal politikaların ‘teknik’ bir bakış açısıyla oluşturulması” gerektiği ileri sürülmüştür. Neo-liberalizmin bu teknokrasi retoriğini tamamlayan bir başka başat retorik ise “popülizm karşıtlığıdır”. Neo-liberalizmin bu popülizm karşıtı ve teknokrasi yandaşı anlayışı, günümüzde “düzenleyici devlet” modeli çerçevesinde yeni bir aşamaya ulaşmış bulunmaktadır. Günümüzde

düzenleyici devlet modeli çerçevesinde gündeme gelen “bağımsız üst kurullar” ve “özerk merkez bankası” modeli, neo-liberalizmin “teknokrasi anlayışını” en açık bir biçimde ortaya koyan kurumsal yapılanmalar olmaktadır.

Bağımsız üst kurullarda somutlaşan “teknokrasi” anlayışı ile “yönetişim” modeli birlikte değerlendirildiğinde, neo-liberalizm-demokrasi ilişkisi açısından nasıl bir görünüm ortaya çıkmaktadır? “Teknokrasi” anlayışı ile “çoğulcu ve katılımcı” bir demokrasi anlayışının birbirleriyle uyumlu olduklarının ileri sürülebilmesi mümkün olmadığına göre, bu durumu nasıl değerlendirmek gerekmektedir? Kanımızca, burada asıl sorun, “teknokrasi” ve “yönetişim” modellerinin aynı sürecin ürünü olduklarını ve birbirilerini tamamlamak üzere gündeme getirildiklerini görebilmekten geçmektedir. Nitekim, neoliberal politikalar altında bütün partilerin tektipleştirildiği, bütün başarısızlıklarına ve krizlerine karşın neo-liberalizmin bir dogma haline getirildiği bir dönemde, başat eğilimin “teknokrasi” doğrultusunda olması kaçınılmaz olmaktadır. Bu durumda, yönetişimin de gerçek anlamıyla bir çoğulculuk sağlaması mümkün değildir. Dolayısı ile günümüzde, neo-liberalizmin düzenleyici devletinin asıl kritik yapılanmasının, yönetişim modeli aracılığıyla uygulamaya konan “çoğulculuk” değil, bağımsız üst kurullar aracılığıyla uygulamaya konan “teknokrasi” anlayışı olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Dolayısı ile, yönetişim, daha çok üst kurulların teknokrasi anlayışını tamamlayan, bunlara meşruiyet ve demokratik bir görünüm kazandırmaya yarayan bir model olarak ortaya çıkmaktadır. Nitekim, yönetişim modeli çerçevesinde gündeme gelen çoğulculuk oldukça “yönlendirilmiş” ve hatta “keyfi” nitelikler taşımaktadır. Hangi karar alma süreçlerine hangi STK’ların, hangi sıfatla ve hangi meşruiyete dayanılarak davet edildiği çoğu zaman belirsizdir. Nitekim, aynı konuda faaliyet yürüten STK’ların hangisinin neden davet edilip, hangisinin neden sürecin dışında tutulduğu da sıklıkla tartışma konusu olabilmektedir. Bu durum da, yönetişimin “STK’lar demokrasisi”nin çoğulculuk iddialarını tartışmalı kılmaktadır.

Buraya kadar yapılan değerlendirmeler sonucunda eğer yönetişim modelinin gerçek anlamda bir çoğulculuk içermediği ortaya konabildiyse, geriye son bir soru olarak sivil toplum kuruluşlarının bu modeldeki yeri kalmaktadır. Aşağıda, öncelikle STK’ların yönetişim modeli içerisindeki yeri ele alınmaktadır. Bu değerlendirmeyi tamamlayan bir başka boyut ise, STK’lar ve “sivil toplum” perspektifi

temelinde geliştirilen demokrasi anlayışının sınırlılıklarının gösterilmesi olacaktır.

Yönetişim Ve Sivil Toplum Kuruluşları

Bilindiği üzere, günümüzde, yönetim modeli gerekçelendirilirken, siyasal partilerin ve temsili demokrasinin krize girmesi karşısında, toplumsal istemlerin akacağı bir kanal olarak sivil toplum kuruluşlarının öne çıktığı savı sıklıkla dile getirilmektedir. Dahası, STK'ların öne çıkışı, temsili demokrasinin kısıtlılıklarının aşılmasıyla çoğulcu ve katılımcı bir demokrasinin gelişimi doğrultusunda büyük bir olanak olarak sunulmaktadır. Kısacası, günümüzde, STK'lar, yönetim modeli çerçevesinde, toplumsal istemlerin sözcülüğünü üstlenen yapılar olarak ele alınmaktadır. Üstelik, siyasal partilerin, sistemin bir parçası haline gelerek ve bürokratikleşerek toplumsal istemlere duyarsızlaşması karşısında, toplumsal istemlerin sivil toplum kuruluşları kanalından dile getirilmeye başlandığı ileri sürülmektedir. Bu süreçte, hiyerarşik ve bürokratik olmayan örgütlenme yapılarına sahip oldukları ileri sürülen STK'lar, toplumsal istemlerin daha dolaysız bir biçimde dile getirildiği kanallar olarak nitelenmektedir.

Kanımızca bu değerlendirmeler birkaç açıdan sorunludur. İlk olarak, STK'ları öne çıkartan anlayış, siyasal partilerin yaşadığı temsil krizini ve temsili demokrasinin yaşadığı meşruiyet krizini değerlendirirken, krizin esasen liberal demokrasinin “biçimsel” boyutunda değil, “içerik” boyutunda yaşandığını göz ardı etmektedir. Daha açık bir biçimde ortaya koymak gerekirse, liberal demokrasileri ve bu sistemin asli organları olan siyasal partileri gözden düşüren kriz, esasen, kapitalizmin dünya genelindeki krizinden kaynaklanmış ve bu ekonomik krizin asıl etkisi sistemin toplumun geniş kesimlerinin istemlerine yanıt üretememesi olmuştur. Bunun somut sonucu, demokrasinin çoğulculuk niteliğinin ortadan kaldırılmasından ve siyasal kurumlara katılımın sınırlandırılmasından başka bir şey değildir²¹. Durum böyle olunca da, gerek liberal demokrasi gerekse siyasal partiler temsil sorunuyla karşılaşmışlardır. Bir başka deyişle, meşruiyet krizi, asıl olarak, temsil mekanizmasının yetersiz kalmasından değil, neoliberal politikaların egemenliği altına giren devletin toplumsal istemlere duyarsız kalmasından kaynaklanmıştır. Ancak, günümüzde yönetim modeli gündeme getirilirken, asıl sorun neo-liberalizmin toplumsal taleplere duyarsız oluşu değilmiş gibi, geniş toplumsal kesimlerin istemlerine nasıl yanıt üretileceğine ilişkin

²¹ Chantal Mouffe, a.g.k.

alternatifler düşünmek yerine, bir yandan neoliberal politikalarda ısrar edilirken bir yandan da yönetim adı altında göstermelik bir katılım-çoğulculuk uygulamasıyla ortaya çıkmaktadır.

İkinci olarak, STK'ların, kendilerine atfedilen toplumsal istemlerin dolaysız temsilcisi olma özelliğini ne ölçüde taşıdıkları oldukça tartışmalıdır. Zira, klasik çoğulcu paradigmada baskı grubu özelliği ile ortaya çıkan STK'lar, neo-liberalizmin yönetim açılımıyla birlikte, kendine biçtiği misyon çerçevesinde çalışmalar yapan bağımsız örgütlenmeler olmaktan uzaklaşmaya başlamış, özellikle uluslararası finans kuruluşları, kamu yönetimi ve özel sektörle ortak çalışmalara girenler arasında "neo-liberalizmin düzenleme araçlarına evrilme" özelliği belirginleşmiştir²². Bu süreçte, STK'ların örgütsel ve mali bağımsızlığı konusu da oldukça tartışılmalı hale gelmiştir. Projelerde görev alan STK'ların, adeta proje sahiplerinin taşeronu durumunda olduğu, bu nedenle de mali açıdan proje sahiplerine bağımlı hale geldikleri açıktır. Üstelik, projeler bütünüyle fon sahibi kuruluşların öncelikleri doğrultusunda hazırlanmıştır. Nitekim, projelerin performansı da fon sahiplerince değerlendirilmektedir. Bu özellikleri ile STK'lar, artık üyelerine, projeden yararlananlara ya da topluma değil, projeleri fonlarıyla destekleyen finansörlere karşı sorumlu durumdadırlar²³.

Diğer yandan, bu süreçte, STK'ların "gönüllülük" özelliği de ikinci plana düşmüş, "profesyonelleşme" olgusu ortaya çıkmaya başlamıştır. Projelerin yürütülmesinde uzmanlaşan STK'larda, giderek genişleyen bir profesyonel kadro ortaya çıkmış, yönetim giderleri de artmaya başlamıştır. Hatta, projelere ayrılan fonların büyük bölümünün yönetim giderlerine gittiği, gerçek ihtiyaç sahiplerine ulaşan bölümün ise oldukça azaldığına ilişkin değerlendirmeler yapılmaktadır. Bu değerlendirmeler, STK'larca yürütülen projelerin asıl amacının gerçek ihtiyaç sahiplerini değil, STK'ları fonlamak olduğu doğrultusunda yorumlara neden olmaktadır²⁴. Elbette, bu özellikleri bütün STK'lara genellemek haksızlık olacaktır. Ancak, sözü edilen eğilimin, yönetim modeline dahil olan STK'lar arasında oldukça yaygın olduğu da bir gerçektir. Yönetim modelinin kısa tarihinde ortaya çıkan bu eğilimler, STK'ların hiyerarşik ve bürokratik olmayan, yatay ilişkileri sayesinde toplumsal istemlerin daha

²² Esra Yüksel Acı, "Kalkınma Sorunu ve STK'ların Değişen İşlevi", *Sivil Toplum*, Sayı: 11, 2005, s. 25-35.

²³ James Petras, *Küreselleşme ve Direniş*, (Çev. Ali Ekber vd.), Cosmopolitik Yayınları, İstanbul, 2002.

²⁴ James Petras ve Henry Veltmeyer, *Maskesi Düşürülen Küreselleşme*, (Çev. Özkan Akpınar), Mephisto Y., İstanbul, 2006.

doğrudan temsilcileri durumunda olduklarına ilişkin görüşleri oldukça tartışmalı kılınmaktadır.

Diğer yandan, STK'lar yürüttükleri faaliyetlerle belirli bir depolitizasyon türünü yaygınlaştırma tehlikesi de taşımaktadırlar. Murat Belge'den yukarıda aktarılan görüşlerde de belirtildiği üzere, STK'lar, yalnızca temel ilgi alanları konusunda faaliyet yürütmeleri ve bütünsel bir dünya görüşü oluşturmamaları özelliği ile ayırt edilmektedirler. Belge, bu özelliği her ne kadar STK'ların bir avantajı olarak görse de, kanımızca bu özellik STK'ların bakış açısını daraltma riskini taşımaktadır. STK'ların kendilerine misyon biçtikleri toplumsal sorunların diğer toplumsal sorunlarla ilişkisini gözden kaçırmalarına ve birer uzmanlık kuruluşuna dönüşmelerine yol açabilecek bu özellik, uzmanlığın da apolitik bir tarzda gerçekleşme olasılığını arttırmaktadır. Bu olasılık gerçekleştiğinde, ilgilendikleri sorunların kökenlerine inemeyen, neoliberal paradigmayı sorgulayamayan, sorunlara neoliberal paradigma içerisinde dar uzman bakış açısıyla yaklaşan ve yönetim projelerinde görev almakla yetinen STK'ların ortaya çıkması kaçınılmazlaşacaktır. Böyle bir STK anlayışının da, neo-liberalizmin yeniden üretilmesinde misyon üstlenmek dışında bir sonucu olmayacaktır²⁵.

STK'ları temel alan yaklaşımın bir başka sorunlu tarafı, demokratikleşme perspektifinin bütünüyle devlet-sivil toplum kutuplaşmasına dayanmasıdır. Devlet-sivil toplum çelişmesini toplumsal yaşamın temel çelişkisi olarak gören bu anlayış, demokratikleşme perspektifini de bütünüyle devletin topluma müdahalelerinin sınırlandırılmasına dayandırmaktadır. Bu durum, bir yandan sivil toplumun da çelişkisiz bir bütünlük olmadığına görülememesine yol açarken, diğer yandan da demokrasi perspektifinin negatif haklarla sınırlı kalmasına neden olmaktadır. Sivil toplumun da çelişkisiz bir bütünlük olmadığına görülememesi, neoliberal politikaların sivil toplumdaki sınıfsal eşitsizlikleri her geçen gün daha da yoğunlaştırdığının dikkatlerden kaçmasına yol açmaktadır²⁶. Dahası, devlet ile sivil toplum arasındaki organik bağı görmezden gelen anlayış, devletin toplumsal ilişkilerin yeniden üretilmesi sürecindeki konumunu da, toplumsal değişim için devletin dönüştürülmesinin zorunlu olduğu gerçeğini de yok saymaktadır. Böyle olunca, sivil toplum perspektifi piyasa toplumunun meşrulaştırılmasından ve yeniden üretilmesinden başka bir sonuç

²⁵ James Petras, a.g.k.; James Petras ve Henry Veltmeyer, a.g.k.; Metin Çulhaoğlu ve Can Soyer, *Solda 'Sivil Toplum' Söylemi: Gerçekler ve Yanılsamalar*, Özgür Üniversite Yayını, Ankara, 2000.

²⁶ James Petras, a.g.k.

vermemektedir. Bu anlayış, demokrasi perspektifinin de negatif haklarla sınırlı kalmasına yol açmaktadır. Bu durum, bir yandan demokrasinin yalnızca biçimsel özelliklerinin sorun edilmesi sonucunu doğururken, diğer yandan da ekonomik ve sosyal hakların göz ardı edildiği sınırlı bir demokrasi anlayışını doğurmaktadır.

Bu anlayışın bir diğer vahim sonucu, STK'ların sivil toplum söyleminin neo-liberalizmin piyasacı söylemiyle buluştuğunda ortaya çıkmaktadır. STK'ların sosyal devleti ikame etmesi anlayışı çerçevesinde, sosyal programları ortadan kaldıran yaklaşım, devletin yurttaşların asgari insani gereksinimlerinin karşılanması için belirli görevler yüklenmesi gerektiğini unutturup, kamu bütçesinin bütünüyle sermayenin gereksinimleri doğrultusunda işlevlendirilmesine yol açmaktadır. Bu anlayışı tamamlayan bir başka vahim görüş ise “yerindenlik” ilkesi adı altında gündeme getirilmektedir. “Halka yakınlık” ve “katılım” gibi süslü ambalajlarla gündeme getirilen bu görüş de, merkezi devletin ve makro politikaların bütünüyle sermayenin denetimine girmesine neden olmaktadır²⁷. Böylece, “sivil toplum” ve “yerindenlik” savunusu bütünüyle sosyal devlete karşı yürütülen bir “saldırı”ya dönüşmektedir.

SONUÇ

Bu çalışmada, neo-liberalizmin 1990'larla birlikte gündeme getirdiği yönetim modeli üzerine yürütülen tartışmalar değerlendirilmeye çalışıldı. Bu çerçevede, öncelikle yönetimin neo-liberalizmin “düzenleyici devlet” modeli çerçevesinde gündeme geldiği ve bütünüyle neo-liberalizmin düzenleyici devlet modeline uygun bir demokrasi modeli olarak kurgulandığı gösterilmeye çalışıldı. Bu değerlendirmeyi tamamlamak üzere, yönetimin çoğulculuk iddiaları eleştiriye tabi tutularak, yönetimin çoğulcu paradigmayı aşmak bir yana, onun gerisine düştüğü ileri sürüldü. Ve son olarak da, son yıllarda büyük önem vermeye başlanan STK'ların, çoğulcu ve katılımcı bir demokrasinin aktörleri olarak değil, neo-liberalizmin düzenleme araçları olarak işlevlendirilmeye çalışıldığına dikkat çekildi.

Bu çalışmada dikkat çekilmeye çalışılan boyutlarıyla değerlendirildiğinde, yönetimin “nötr” bir demokrasi projesi olarak görülebilmesi mümkün değildir. “Sivil topluma yetki devri”, “yurttaşların inisiyatifinin arttırılması”, “temsili demokrasinin sınırlılıklarının aşılması”, “hiyerarşik yönetim ilişkilerinin yerini yatay ilişkilerin alması” gibi kulağa hoş gelen vaadlerin üzerine biraz

²⁷ James Petras ve Henry Veltmeyer, a.g.k.

düşünüldüğünde, ilk anda oluşan iyimser havanın kısa bir sürede dağıldığı görülmektedir. Zira, Bruce Brown'ın da belirttiği gibi, “demokrasiyi sivil topluma yayma” ve “sivil toplumu güçlendirerek demokrasiyi genişletme” iddiasıyla gündeme getirilen yönetim, sivil topluma yetki devriyle, gerçekte, halkı liberal sistemde eşit özneler olarak var oldukları tek alan olan siyasal alandaki özgürlüklerinden yoksun bırakmaktadır. Bilindiği üzere, liberal sistemde bireylerin hukuksal eşitliği yalnızca siyasal alanda söz konusudur. Bireyler yalnızca siyasal alanda birer “yurttaş” olarak eşit statüde yer almaktadırlar. Oysa, ekonomi alanı (piyasa-sivil toplum) doğası gereği eşitsiz ilişkilerin alanıdır. Dolayısı ile yönetim modeli ile “sivil topluma yetki devri” adı altında gerçekleştirilmeye çalışılan şey, aslında özel çıkarların alanı olan sivil toplumu, yurttaşların eşit siyasal özneler olarak katıldıkları “siyasal toplum”un yerine geçirecek, özel çıkarların kendilerini toplumun ortak çıkarı olarak sunmalarını sağlamak olmaktadır²⁸. Bu durumda, yönetim modeli ile gerçekleştirilmeye çalışılan dönüşümün, gerçekte, yurttaşların siyasal haklarını kısıtlamaktan başka bir sonucu olmamaktadır. Dolayısı ile siyasi partilerin temsil krizini ve temsili demokrasinin meşruiyet krizini aşma iddiasıyla gündeme getirilen yönetim modelinin, sermayenin hegemonyasını yenilemek dışında bir işlevi olmadığı ortaya çıkmaktadır. Bu hegemonya projesinde STK'lara düşen de, siyasi partilerin ve parlamenter siyasetin sağlamakta yetersiz kaldığı ideolojik işlevi yerine getirerek, son derece tekelci ve teknokratik bir sistem olan neo-liberalizme meşruiyet kazandırmaktan başka bir şey olmamaktadır.

KAYNAKÇA

- Acı, Esra Yüksel, “Kalkınma Sorunu ve STK'ların Değişen İşlevi”, *Sivil Toplum*, Sayı: 11, 2005, sayfa: 25-35.
- Aygül, Cenk, “Neo-liberalizmin Başarısızlığı ve Yönetişim”, *Toplum ve Bilim*, Sayı: 76, 1998, sayfa: 231-254.
- Bayramoğlu, Sonay, *Yönetişim Zihniyeti: Türkiye'de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü*, İletişim Yayınları, İstanbul, 2005.
- Belge, Murat, “Sivil Toplum Örgütleri”, *Merhaba Sivil Toplum*, (Derleyen: Taciser Ulaş), Helsinki Yurttaşlar Derneği Yayını, İstanbul, 1997.
- Brown, Bruce, “Yönetişim ya da Neo-liberalizmin Siyasi Düzeni”, *Birikim*, sayı: 158, 2002, sayfa: 36-43.
- Çulhaoğlu, Metin ve Can Soyer, *Solda 'Sivil Toplum' Söylemi: Gerçekler ve Yanılsamalar*, Özgür Üniversite Yayını, Ankara, 2000.
- DPT, *Kamuda İyi Yönetişim* (yayımlanmamış taslak), IX. Kalkınma Planı ÖİKR, Ankara, 2005.
- Emrealp, Sadun, “Yerel Yönetimler ile Sivil Toplum Kuruluşları Arasındaki İşbirliği”, *Merhaba Sivil Toplum*, (Derleyen: Taciser Ulaş), Helsinki Yurttaşlar Derneği Yayını, İstanbul, 1997.

²⁸ Bruce Brown, a.g.k.

- Emrealp, Sadun, *Yerel Gündem 21 Uygulamalarına Yönelik Kolaylaştırıcı Bilgiler Elkitabı*, IULA-EMME Yayını, İstanbul, 2005.
- Güler, Birgül Ayman, *Devlette Reform Yazıları*, Paradigma Yayınları, Ankara, 2005.
- İnsel, Ahmet, *Neo-liberalizm: Hegemonyanın Yeni Dili*, İletişim Yayınları, İstanbul, 2005.
- Jessop, Bob, *Hegemonya, Post-Fordizm ve Küreselleşme Ekseninde Kapitalist Devlet*, (Derleyen ve Çeviren: Betül Yazar ve Alev Özkazanç), İletişim Yayınları, İstanbul, 2005.
- Kahraman, H. B., E. F. Keyman ve A. Y. Sarıbay, *Katılımcı Demokrasi, Kamusal Alan ve Yerel Yönetim*, WALD Yayını, İstanbul, 1999.
- Marshall, T. H. ve T. Bottomore, *Yurttaşlık ve Toplumsal Sınıflar*, (Çeviri: Ayhan Kaya), Gündoğan Yayınları, Ankara, 2000.
- Mouffe, C., "Demokrasi ve Yeni Sağ", *Dünün ve Bugünün Defterleri*, Dünya Sorunları Dizisi, Sayı: 1, 1985, sayfa: 65-83.
- Petras, James, *Küreselleşme ve Direniş*, (Çev. Ali Ekber vd.), Cosmopolitik Yayınları, İstanbul, 2002.
- Petras, James ve Henry Veltmeyer, *Maskesi Düşürülen Küreselleşme*, (Çev. Özkan Akpınar), Mephisto Y., İstanbul, 2006.
- Przeworski, Adam, *Demokrasi ve Piyasa*, (Çev. İter Turan), TDV Yayını, Ankara, 2004.
- Tekeli, İlhan, *Modernite Aşılırken Siyaset*, İmge Y., Ankara, 1999.
- Uğur, Aydın, "Yeni Demokrasinin Yeni Aktörleri: STK'lar", *Merhaba Sivil Toplum*, (Derleyen: Taciser Ulaş), Helsinki Yurttaşlar Derneği Yayını, İstanbul, 1997.
- Yıldırım, Mustafa, *Sivil Örumceğin Ağında*, 5. Baskı, Toplumsal Dönüşüm Yayınları, İstanbul, 2004.
- Zabcı, Filiz Çulha, "Yeni Liberal Politikalar ve Sivil Toplum Örgütleri: Dünya Bankasının Çizdiği Yol", *Liberal Reformlar ve Devlet* (Sempozyum Bildirileri Kitabı), Ankara: KİGEM Yayını, 2004.